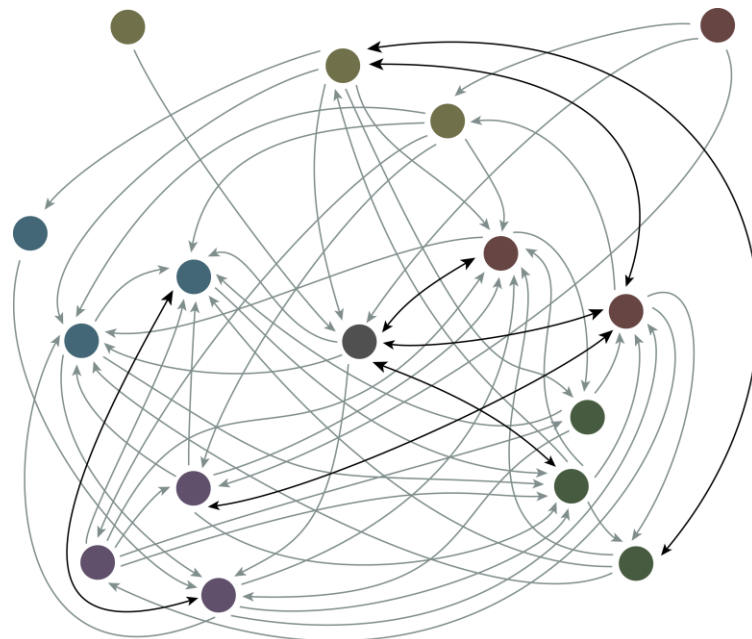


Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung

Hemmnisse, Stellschrauben und Perspektiven



Von der Fakultät Architektur, Bauingenieurwesen und Stadtplanung
der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus–Senftenberg
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Ingenieurwissenschaften
genehmigte Dissertation

vorgelegt von Diplom-Ingenieur

Moritz Maikämper

aus Essen

Gutachterin: Prof. Dr.-Ing. Silke Weidner

Gutachter: Prof. Dr.-Ing. Ralf Woll

Gutachter: Prof. Dr. Manfred Rolfes

Tag der Disputation: 22. August 2022

VORWORT

Es ist mir ein Anliegen, Ihnen und Euch, liebe Leser:innen, eine Interpretationshilfe zu geben und Hintergründe zu erklären, wie diese Dissertationsschrift entstanden ist und warum: Ausgangspunkt waren Beobachtungen der Beteiligungspraxis in der Stadtentwicklung: Die 2010er Jahre waren geprägt von Rufen nach mehr Beteiligung. Immer neue Formate, Methoden, und Experimente – was andauert –, doch immer wieder auch Ernüchterung und der persönliche Eindruck: Zwischen dem, was in Leitfäden und Handbüchern steht und dem, was jeden Tag in deutschen Kommunen passiert, klafft eine Lücke. Schnell war mir klar, dass ich keine Feldstudie machen oder ein bestimmtes Beteiligungsinstrument untersuchen wollte. Mich interessierten die Hintergründe: Wieso gibt es immer mehr vom Gleichen, während grundlegende Fragen unbearbeitet bleiben? Warum werden mit großem Aufwand Ergebnisse produziert, die später kaum aufgegriffen werden? Wie lässt sich langfristigen Wirkungen nachspüren? Je länger ich suchte, desto mehr Fragen stellten sich.

Früh deutete sich an, dass es, wenn überhaupt, nur sporadisch publizierte Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung gibt. Auf diesen Umstand indes wird wiederkehrend hingewiesen. Da konnte etwas nicht stimmen. Auf das gewählte Dissertationsthema angesprochen, gab es stets zwei Rückmeldungen: Dies sei sehr wichtig – und herausfordernd. Letzteres kann ich nach jahrelanger Arbeit und vielen Gedankenschleifen nur bestätigen: Einen klar umreißbaren Stand der Forschung gibt es nicht. Die Perspektiven auf Beteiligungsprozesse hängen vom fachlichen Hintergrund ebenso ab wie von persönlichen Werten. Auch der Begriff Wirkung selbst ist problematisch.

Entstanden ist am Ende ein Werk, dass ich selbst in keine Schublade stecken kann und möchte. Die Arbeit möge dazu anregen, über Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung nachzudenken und weiterzuforschen. Im Rückblick erscheinen die Spielräume, in denen sich Wirkungen entfalten können, mindestens ebenso wichtig zu sein, wie die Wirkungen selbst. Viele Aspekte sind in der Arbeit nur oberflächlich betrachtet oder in Ansätzen dargestellt. Dies ließe sich als Mangel kritisieren, soll jedoch dazu dienen, auch diejenigen Gedanken und Ansätze zu dokumentieren, die nicht vollendet werden konnten. Sie erwiesen sich selten als Irrwege, ließen sich jedoch mit vertretbarem Aufwand nicht zum Nutzen *dieser* Arbeit untersuchen. In ihnen steckt vielfältiges Potenzial für weitere Forschungsaktivitäten, zu denen ich auch andere Interessierte herzlich einladen möchte.

Im Rahmen einer Dissertation eine Fragestellung bearbeiten zu wollen, die eines wissenschaftsfeldübergreifenden Austausches bedarf und schwerlich ohne Mitwirkung vieler zu bearbeiten ist, gleicht gewissermaßen der Quadratur des Kreises. Inwieweit dies gelungen ist, mag jede:r für sich selbst entscheiden. In jedem Fall haben viele Personen zur Fertigstellung dieser Untersuchung beigetragen, denen ich an dieser Stelle ausdrücklich danken möchte, ohne jemanden namentlich hervorzuheben. Zu nennen sind 14 Expert:innen, die sich Zeit für Interviews beziehungsweise die Mitwirkung an einem Workshop genommen haben, über 90 Teilnehmende an der Online-Befragung, die Kolleg:innen vom *Netzwerk Bürgerbeteiligung*, der *DeGEval*, dem *bipar* und der *Allianz vielfältige Demokratie*, meine Arbeitskolleg:innen an der *BTU Cottbus–Senftenberg*, der *RWTH Aachen* und der *ARL* sowie die Betreuerin und der Co-Betreuer meines Dissertationsvorhabens. Hinzu kommen Konferenzbekanntschaften, studentische Hilfskräfte und ein Lektor. Danken möchte ich auch meinem Freund, meiner Familie und meinen Freund:innen, die auf gemeinsame Zeit verzichtet haben, und nicht zuletzt meinen Eltern, die mir ermöglicht haben, eigene Interessen zu entwickeln und zu verfolgen. Hieran schließt sich ein Dank an die *BTU* an, die mir während meines Studiums und der Zeit als akademischer Mitarbeiter immer wieder Freiräume für eigene Initiativen bot, ohne die diese Dissertation nicht entstanden wäre.

Moritz Maikämper, Cottbus/Wiesbaden im März 2022

ZUSAMMENFASSUNG

Beteiligungsprozesse gehören seit mindestens einem halben Jahrhundert zum Alltag der Stadtentwicklungspraxis, in Deutschland und international. Ebenso lang sind sie Gegenstand von Forschungsarbeiten. Wiederkehrend werden dabei Fragen nach den Wirkungen oder dem Erfolg der Beteiligung gestellt. Wirkungsvolle Beteiligung wird verschiedentlich als Handlungsziel benannt. Dennoch bleibt empirisches Wissen über Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung rar. In den vergangenen Jahren sind etliche Handbücher, Leitlinien und Qualitätskriterien erschienen; einer einschlägigen Wirkungsforschung wird jedoch anhaltend unterstellt, sie stecke in den Kinderschuhen. Vor diesem Hintergrund ergründet die Arbeit Hemmnisse, Stellschrauben und Perspektiven für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung.

Wirkungsanalysen sind nicht eindeutig definiert; der theoretische Zugang dieser Arbeit erfolgt über Evaluationen. Besonderes Interesse gilt dabei den Möglichkeiten, Wirkungen von informellen und einladenden Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung zu untersuchen, bei denen die Verantwortlichen weitestgehend freie Hand zur Prozessgestaltung haben. Untersuchungsleitend ist dabei die Frage, inwieweit Wirkungsanalysen dazu beitragen können, Wirkungen und Wirkungsmechanismen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung besser zu verstehen.

Forschungsansatz und Vorgehen der Untersuchung lassen sich als grundlagenorientiert, explorativ, lernend, multimethodisch sowie – soweit dies im Rahmen einer Dissertation möglich ist – als inter- und transdisziplinär bezeichnen. Zunächst wurden mögliche Hemmnisse für die Durchführung von Wirkungsanalysen mithilfe einer Kreativitätstechnik und Literaturliteraturarbeit gesammelt und mit Expert:innen in einem Workshop diskutiert. Darauf aufbauend sind 15 Thesen zu beeinflussbaren Hemmnissen entstanden, die im Rahmen einer Online-Befragung 90 Personen zur Gewichtung vorlagen. Anschließend erfolgte ein Vergleich der Ergebnisse in Auswertungsgruppen, unterschieden nach beruflichen Tätigkeitsschwerpunkten der Befragten und ihrem Sachverstand zu Beteiligungsprozessen, Stadtentwicklung sowie Wirkungsanalysen. In einem weiteren Schritt wurden Anregungen aus der Befragung ausgewertet und die 15 identifizierten Hemmnisse systemisch auf Wechselwirkungen untersucht. Die Recherche bestehender Konzepte zur Durchführung von Wirkungsanalysen, einschlägiger Anwendungsfälle und Wirkmodelle ergänzt das Vorgehen.

Es zeigt sich, dass relevante Vorarbeiten vorhanden, jedoch weit verstreut sind – über wissenschaftliche Disziplinen, Publikationsarten und Jahrzehnte der Veröffentlichung hinweg. Online-Befragung und systemische Untersuchung belegen, dass bedeutende Hemmnisse verschiedenartig sind und vielfältig ineinandergreifen. Als einzige Stellschraube, um Wirkungsanalysen zu befördern, wurde das Setzen von Anreizen und Vorgaben identifiziert. Darüber hinaus ließen sich Erkenntnisse zu Voraussetzungen und Grenzen von Wirkungsanalysen erzielen. Deren Einsatz zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung erscheint im Ergebnis zwar möglich, aber überaus herausfordernd, denn offen bleiben weiterhin planungstheoretische Probleme und die Frage, inwieweit es gelingt, Aufwand sowie Nutzen von Wirkungsanalysen in ein Gleichgewicht zu bringen, auch wenn hierfür Perspektiven erarbeitet werden konnten.

ABSTRACT

Participatory processes have been part of everyday urban development practice for at least half a century, in Germany and internationally. They have been subject to research for just as long. Questions about effects or success of participation are asked frequently. Effective participation is variously named as goal of action. Nevertheless, empirical knowledge on the effects of participatory processes in urban development remains rare. Several handbooks, guidelines and quality criteria have been published in recent years; however, relevant impact research is constantly assumed to be in its infancy. Against this background, the work explores obstacles, levers and perspectives for the implementation of impact analyses on participatory processes in urban development.

Impact analyses are not clearly defined; the theoretical approach to this work is based on evaluations. Of particular interest here, are possibilities of examining the effects of informal and inviting participatory processes in urban development, where those responsible have a largely free hand in process design. The guiding question is, to what extent impact analyses can contribute to a better understanding of the effects and impact mechanisms of participatory processes in urban development.

The research approach and method of investigation can be described as groundwork-oriented, exploratory, learning, multi-method and – as far as possible in the context of a dissertation – as inter- and transdisciplinary. First, possible obstacles for the implementation of impact analyses were collected by using a creativity technique and literature work, and discussed with experts in a workshop. Based on this, 15 theses on controllable obstacles were developed, that were given to 90 people for weighting in an online survey. The results were then compared in report groups, differentiated according to the focus of the respondents' professional activities and their expertise in participatory processes, urban development and impact analyses. In a further step, suggestions from the survey were evaluated and the 15 identified obstacles were systemically examined for interactions. The research on existing concepts for the implementation of impact analyses, relevant studies and causation models complement the approach.

The findings indicate that relevant preparatory work is available, but widely scattered – across scientific disciplines, publication types and decades of dissemination. The online survey and the systemic investigation show that significant obstacles are diverse and intertwined in many ways. Setting incentives and specifications was identified as the only lever to promote impact analyses. In addition, insights on requirements and limitations of impact analyses could be achieved. As a result, their use in participatory processes in urban development appears possible, yet extremely challenging, since specific problems of planning theory and the question on how to succeed in balancing the expense and benefit of impact analyses remain unresolved, even if perspectives could be worked out.

INHALTSVERZEICHNIS

1	THEMATISCHE EINFÜHRUNG UND VORGEHENSWEISE.....	15
1.1	Ausgangslage und Problemstellung	15
1.2	Erkenntnisinteresse, Eingrenzung und Vorannahmen.....	17
1.3	Forschungsfragen.....	21
1.4	Forschungsansatz, Methodik und Aufbau der Arbeit	22
2	BETEILIGUNGSPROZESSE IN DER STADTENTWICKLUNG.....	26
2.1	Stadtentwicklung und die Eigenlogik räumlicher Planung.....	26
2.2	Beteiligungsprozesse: Ein transdisziplinäres Konfliktfeld.....	38
2.3	Zusammenfassung: Ein herausfordernder Untersuchungsgegenstand	50
3	WIRKUNGSANALYSEN	51
3.1	Begriffliche Annäherung und methodische Grundlagen	51
3.1.1	Evaluation	51
3.1.2	Wirkung und Kausalität	58
3.1.3	Kategorisierungsmöglichkeiten für Wirkungen und Wirkmodelle.....	63
3.1.4	Wirkungsmechanismen und Systeme.....	69
3.1.5	Begriffsbestimmung Wirkungsanalyse.....	73
3.2	Rahmenbedingungen	77
3.3	Motivationen und Hemmnisse.....	80
3.4	Zusammenfassung: Ein Konzept mit offenen Fragen	82
4	WIRKUNGEN UND WIRKUNGSMECHANISMEN VON BETEILIGUNGSPROZESSEN IN DER STADTENTWICKLUNG.....	84
4.1	Wirkungsanalysen zur Stadtentwicklung.....	84
4.2	Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen.....	89
4.3	Blicke über den Tellerrand	96
4.4	Exkurs: Vesters Papiercomputer und Sensitivitätsmodell	104
4.5	Konzepte für Wirkungsanalysen.....	107
4.6	Anwendungsfälle	118
4.7	Merkmale von Wirkungen.....	123
4.8	Wirkmodelle.....	129
4.9	Zwischenfazit: Vielfältige Ansätze, wenig Konkretes	135

5	EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG WAHRGENOMMENER HEMMNISSE ZUR DURCHFÜHRUNG VON WIRKUNGSANALYSEN.....	136
5.1	Identifizieren möglicher Hemmnisse	136
5.1.1	Brainstorming mit dem Ursachen-Wirkungs-Diagramm	136
5.1.2	Herleitung von Thesen zu beeinflussbaren Hemmnissen	139
5.1.3	Logische und planungstheoretische Probleme	147
5.1.4	15 Thesen zur Gewichtung in der Online-Befragung	150
5.2	Online-Befragung.....	152
5.2.1	Ziele und Annahmen.....	152
5.2.2	Fragebogendesign	154
5.2.3	Erhobene Daten	155
5.3	Quantitative Auswertung: Hemmnisse sind vielfältig.....	159
5.3.1	Bildung von Auswertungsgruppen.....	159
5.3.2	Berechnung der Ergebnisse	162
5.3.3	Vergleich der drei wichtigsten Thesen je Auswertungsgruppe	168
5.3.4	Erkenntnisse zu einzelnen Thesen.....	172
5.3.5	Überprüfen der Annahmen und Interpretation der Ergebnisse	187
5.4	Qualitative Auswertung: Hemmnisse sind verwoben	191
5.4.1	Erkenntnisse zu einzelnen Thesen und weiteren Hemmnissen	191
5.4.2	Diskussion der quantitativen und qualitativen Ergebnisse	198
6	SYSTEMISCHE BETRACHTUNG ZUM IDENTIFIZIEREN VON STELSCHRAUBEN	201
6.1	Anwendung des Papiercomputers von Vester.....	201
6.1.1	Definieren von Variablen.....	201
6.1.2	Ermittlung der gegenseitigen Beeinflussung	203
6.2	Ergebnisse	205
6.2.1	Verhalten der Variablen im Systemzusammenhang	205
6.2.2	Diskussion geeigneter Stellschrauben und weiterer Erkenntnisse.....	211
6.2.3	Möglichkeiten zur Erweiterung und Vertiefung.....	216
6.3	Zwischenfazit: Anreize und Vorgaben als Stellschraube	217
7	PERSPEKTIVEN FÜR WIRKUNGSANALYSEN	219
7.1	Anregungen aus der Online-Befragung	219
7.2	Konzeptionelle Überlegungen für weitere Schritte	226
7.2.1	Diskussion grundlegender Erkenntnisse.....	226
7.2.2	Wege aus den Kinderschuhen.....	230

7.2.3	Wirkungen und Wirkungsmechanismen verstehen	234
7.3	Spannungsfelder und Grenzen	239
7.4	Reflexion von Forschungsansatz und Methoden	240
7.5	Forschungsbedarfe	244
8	FAZIT: ES BLEIBT KOMPLEX, ABER NICHT KOMPLIZIERT	247
9	QUELLEN	249
9.1	Literaturverzeichnis.....	249
9.2	Rechtsvorschriften.....	277
9.3	Normen und Richtlinien.....	278
9.4	Verwendete Hilfsmittel.....	278
10	ANHANG	279
10.1	Interviewleitfaden [anonymisiert].....	279
10.2	Fragebogen zur Online-Befragung	281
10.3	Berechnungen zur Auswertung der Online-Befragung	285
10.4	Konzepte für die Durchführung von Wirkungsanalysen.....	287
10.5	Ergebnisse der Suche nach Anwendungsfällen.....	290
10.6	Ergänzende Materialien.....	295

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1 Überblick über Arbeitsbausteine, Kapitel und Methoden der Untersuchung.....	24
Abbildung 2 Beispiel eines Stadtentwicklungsprozesses 1.....	35
Abbildung 3 Beispiel eines Stadtentwicklungsprozesses 2.....	35
Abbildung 4 Beispiel eines Stadtentwicklungsprozesses 3.....	36
Abbildung 5 Stufenmodell der Beteiligung aus zwei Blickwinkeln	44
Abbildung 6 Zeiträume und Zwecke zur Durchführung von Evaluationen und Wirkungsanalysen.....	55
Abbildung 7 Die wichtigsten Schemata von Prozessverläufen	59
Abbildung 8 Die Kausalkette als willkürliches (einseitiges) Herauslösen aus einem umfangreichen Knäuel von Wechselbeziehungen.....	60
Abbildung 9 Alternative Verständnisse von Outcome und Impact in linearen Wirkungsketten.....	64
Abbildung 10 Beispiel eines einfachen linearen Wirkmodells	67
Abbildung 11 Programmbaum als Beispiel eines komplexeren Wirkmodells.....	68
Abbildung 12 Grafische Veranschaulichung von Wirkungsmechanismen.....	71
Abbildung 13 Beispiel eines Wirkungsgefüges in der Regionalentwicklung	85
Abbildung 14 A Conceptual Map of Public Participation Evaluation	92
Abbildung 15 Frühe Beispiele für ausgefüllte Papiercomputer mit fünf bzw. sechs Variablen	105
Abbildung 16 Arbeitsrahmen für planungsbezogene Fallstudien.....	112
Abbildung 17 Übersicht von Begriffen und Merkmalen zur Beschreibung von Wirkungen in der Literatur.....	128
Abbildung 18 Schematische Wirkmodelle zur Flächenbedarfsbefriedigung in der Bauleitplanung...	131
Abbildung 19 Beispiel eines linearen Wirkmodells für einen Online-Beteiligungsprozess.....	132
Abbildung 20 Wirkungsmodell der GIZ als Beispiel eines systemischen Wirkmodells.....	133
Abbildung 21 Methodisches Vorgehen zur Untersuchung möglicher Hemmnisse zur Durchführung von Wirkungsanalysen.....	136
Abbildung 22 Ursachen-Wirkungs-Diagramm.....	137
Abbildung 23 Ursachen-Wirkungs-Diagramm zu möglichen Hemmnissen für die Durchführung von Wirkungsanalysen.....	139
Abbildung 24 Screenshot der Online-Befragung zur Gewichtung möglicher Hemmnisse.....	154
Abbildung 25 Tätigkeitsfelder der Teilnehmenden der Online-Befragung.....	157
Abbildung 26 Selbsteingeschätzter Sachverstand der Befragten nach Themenfeldern	158
Abbildung 27 Tätigkeitsschwerpunkte der Befragten als Grundlage zur Bildung von Auswertungsgruppen.....	160
Abbildung 28 Rangfolge der Thesen zu möglichen Hemmnissen aus Sicht der Gesamtgruppe	164
Abbildung 29 Einschätzung der These K3 Anreize und Vorgaben durch alle Befragten	173

Abbildung 30 Einschätzung der These G2 Komplexität durch Personen mit und ohne Tätigkeitsschwerpunkt in Wirkungsanalysen oder Evaluationen.....	174
Abbildung 31 Einschätzung der These R1 Budget durch Personen mit und ohne Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung.....	175
Abbildung 32 Einschätzung der These M3 Kriterien und Indikatoren durch Personen mit hohem Sachverstand in allen drei Themenfeldern im Vergleich zur Gesamtgruppe	177
Abbildung 33 Einschätzung der These E2 Scheu vor Ergebnissen nach Sachverstand zu Wirkungsanalysen	178
Abbildung 34 Einschätzung der These M2 Konzepte durch Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung im Vergleich zur Gesamtgruppe.....	179
Abbildung 35 Einschätzung der These G3 Wirkungsabsicht durch Personen mit und ohne Tätigkeitsschwerpunkt in Wirkungsanalysen oder Evaluationen.....	180
Abbildung 36 Einschätzung der These G3 Wirkungsabsicht durch Personen mit und ohne Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung.....	181
Abbildung 37 Einschätzung der These E1 Beteiligungsparadigma durch Befragte mit hohem Sachverstand	182
Abbildung 38 Einschätzung der These M1 Theoretische Vorarbeiten durch Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung im Vergleich zur Gesamtgruppe.....	184
Abbildung 39 Skizze zur grafischen Darstellung der Rollenverteilung von Variablen im Rahmen des Sensitivitätsmodells.....	206
Abbildung 40 Beispiel einer Rollenverteilung von Variablen im Rahmen des Sensitivitätsmodells ..	207
Abbildung 41 Rollenverteilung der Hemmnisse zur Durchführung von Wirkungsanalysen im Systemzusammenhang	208
Abbildung 42 Systemische Betrachtung der beeinflussbaren Hemmnisse zur Durchführung von Wirkungsanalysen	209
Abbildung 43 Möglichkeiten zum Umgang mit Wirkungen zwischen Wissenschaftlichkeit und Alltagstauglichkeit.....	229
Abbildung 44 Grafische Einordnung von mit Wirkung verwandten Begriffen.....	296

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1 Zwecke von Beteiligungsprozessen im Verhältnis zur Machtausübung von Planer:innen	43
Tabelle 2 Verständnisse der Begriffe Outcome und Impact.....	64
Tabelle 3 Erwartete Wirkungsfelder von Beteiligungsprozessen aus politikwissenschaftlicher Sicht.....	66
Tabelle 4 Verwendung des Wortes Wirkungsanalyse und alternativer Begriffe in verschiedenen Anwendungsfeldern	74

Tabelle 5 Matrix zur Einordnung von Beteiligungsprozessen für Wirkungsanalysen.....	90
Tabelle 6 Ausfüllanleitung für einen LogFrame.....	109
Tabelle 7 Deutschsprachige Begriffe für die Suche nach Anwendungsfällen	118
Tabelle 8 Englischsprachige Begriffe für die Suche nach Anwendungsfällen.....	119
Tabelle 9 Übersicht verschiedener Wirkmodelle und ihrer zugrundeliegenden Prozessverläufe	133
Tabelle 10 15 Thesen zu beeinflussbaren Hemmnissen zur Durchführung von Wirkungsanalysen	151
Tabelle 11 Bewerbung des Online-Fragebogens	153
Tabelle 12 Auswertungsgruppen nach Sachverstand.....	161
Tabelle 13 Ergebnisse der Online-Befragung.....	163
Tabelle 14 Gewichtung der Thesen zu möglichen Hemmnissen nach Tätigkeitsschwerpunkten	165
Tabelle 15 Gewichtung der Thesen zu möglichen Hemmnissen nach Sachverstand.....	166
Tabelle 16 Gewichtung der Thesen zu möglichen Hemmnissen durch Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung.....	167
Tabelle 17 Bedeutendste wahrgenommene Hemmnisse nach Auswertungsgruppen.....	169
Tabelle 18 Variablen und Indikatoren im Papiercomputer	202
Tabelle 19 Befüllter Papiercomputer mit 16 Variablen.....	203
Tabelle 20 Merkmale zum Beschreiben von Wirkungen und Wirkungsmechanismen	235
Tabelle 21 Beispielrechnung zur Ermittlung des gewichteten Mittelwerts einer Auswertungsgruppe der Online-Befragung.....	285
Tabelle 22 Grad der Kontroverse in der Einschätzung der Thesen durch verschiedene Auswertungsgruppen.....	286
Tabelle 23 Vergleiche und Übersichten zu Konzepten für die Durchführung von Wirkungsanalysen	287
Tabelle 24 Konzepte für die Durchführung von Wirkungsanalysen	287
Tabelle 25 Konzepte für Wirkungsanalysen in der Stadtentwicklung.....	288
Tabelle 26 Konzepte für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen.....	288
Tabelle 27 Beispiel einer Ergebnistabelle bei der Suche nach Anwendungsfällen.....	290
Tabelle 28 Ergebnisse der systematischen stichwortbasierten Suche nach Anwendungsfällen.....	291
Tabelle 29 Auswahl weiterer deutschsprachiger Anwendungsfälle	293
Tabelle 30 Kriterien zur Evaluation von Beteiligungsprozessen: Voraussetzungen, Prozessgestaltung und Ergebnisse	295
Tabelle 31 Qualitätskriterien zur Durchführung von Beteiligungsprozessen	296

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AESOP	Association of European Schools of Planning
AK	Arbeitskreis
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ab Februar 2020, zuvor: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Leibniz-Forum für Raumwissenschaften)
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BME	Blue Marble Evaluation
DE	Developmental Evaluation
DeGEval	[Deutsche] Gesellschaft für Evaluation e. V.
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NPM	New Public Management
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SDGs	Ziele für nachhaltige Entwicklung [Sustainable Development Goals]
SRL	Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e. V.
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation
vhw	Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
B1, B2 ... B99	Befragte der Online-Befragung (insbesondere in den Kapiteln 5.4 und 7.1)
E1, E2, E3	Thesen zur Kategorie <i>Erkenntnisinteresse</i> (siehe insbesondere Kapitel 5.1.2)
G1, G2, G3	Thesen zur Kategorie <i>Gegenstand</i>
I1, I2 ... I11	Gesprächspartner:innen der Expert:innen-Interviews
K1, K2, K3	Thesen zur Kategorie <i>Kontext</i>
M1, M2, M3	Thesen zur Kategorie <i>Methodik</i>
N1, N2, N3, N4	Thesen zu nicht beeinflussbaren Hemmnissen (siehe Kapitel 5.1.4)
R1, R2, R3	Thesen zur Kategorie <i>Ressourcen</i>
V1, V2 ... V6	Vorannahmen (siehe Kapitel 1.2)

1 THEMATISCHE EINFÜHRUNG UND VORGEHENSWEISE

1.1 AUSGANGSLAGE UND PROBLEMSTELLUNG

Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung im öffentlichen Fokus

Die Beteiligung¹, insbesondere von Bürger:innen, an Planungs- und Entscheidungsprozessen ist „in“ (Vetter 2008: 9, Bernt/Fritsche 2008: 237). Dies gilt für verschiedene gesellschaftliche Bereiche wie Gesetzesvorhaben, Umweltbelange und die Stadtentwicklung (siehe Kapitel 2.2 und 4.2), wobei Beteiligungsmöglichkeiten in der Regel „an Verfahren[,] jedoch nicht an Entscheidungen“ bestehen (Klöti/Drilling 2014: 13). Von verschiedener Seite wurde in den vergangenen Jahren *mehr* Beteiligung befürwortet oder verlangt (vgl. Vetter 2008: 9, Beck/Ziekow 2011, Vogt 2013: 265, Erler 2013, Sommer 2016, Alcántara et al. 2016: 5, Glaab 2016: 4, WBGU 2016: 28), was eine quantitative und qualitative Komponente beinhaltet – häufiger beziehungsweise intensiver.² Beteiligung wird „von zivilgesellschaftlichen, öffentlichen wie privaten Akteurinnen und Akteuren gefordert und auch gelebt“ (Klöti/Drilling 2014: 13), in der Stadtentwicklung gehört sie „inzwischen zum Standardrepertoire“ (Sinning 2018a: 216).

Stadtentwicklung geschieht seit jeher unter Mitwirkung vieler Akteur:innen (Selle 2013b: 77), wobei Kommunen eine steuernde Rolle zukommt.³ Beteiligungsprozesse zu planen und durchzuführen gehört daher für Stadtplaner:innen seit Jahrzehnten zum Alltag (siehe etwa §§ 3, 4, 4a und 137 BauGB sowie Kapitel 2.2). Formelle, gesetzlich geregelte Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger:innen und zivilgesellschaftliche Initiativen sind im Laufe der Zeit um vielfältige *informelle* Beteiligungsangebote ergänzt worden.⁴ Dies geschieht vor dem Hintergrund eines gesteigerten öffentlichen Interesses an Stadtentwicklungsfragen und städtebaulichen Projekten, was sich auch im Wunsch nach entsprechenden Mitwirkungsmöglichkeiten niederschlägt (vgl. Özşahin 2018: 195).⁵

Mit einer Zunahme des öffentlichen Interesses sind auch die Ansprüche an Beteiligungsprozesse gestiegen, was sich in vielfältigen Aktivitäten widerspiegelt: In den letzten Jahren sind – von verschiedenen Seiten initiiert und an diverse Akteursgruppen adressiert – unzählige Handbücher, Leitfäden und Checklisten (unter anderem: Nanz/Fritsche 2012, SenStadtUm 2012, ZIA 2013, BMVI 2014, Mauch 2014, VDI-Richtlinie 7000:2015, Stadt Erlangen 2016, OSCE 2016, Lokale Demokratie seit 2017 fortlaufend, Allianz Vielfältige Demokratie 2017d) sowie Qualitätskriterien für *gute* Beteiligungsprozesse (etwa Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013, Allianz Vielfältige Demokratie 2017a) entstanden. Eine wachsende Anzahl von Kommunen in Deutschland ist dabei, Bürger:innenbeteiligung zu systematisieren beziehungsweise zu institutionalisieren.⁶ Zugleich wird darauf hingewiesen, dass an Beteiligungsprozesse gerichtete „Wirkungserwartungen groß“ sind (Selle 2019: 8) – was insbesondere für politische Akteur:innen gilt – und „zunehmend unrealistisch“ werden (Sommer 2016). Ihr Aufwand und Nutzen werden daher zunehmend kritisch hinterfragt (Klöti/Drilling 2014: 9).

¹ Für diese Untersuchung zentrale Begriffe werden in Kapitel 1.2 bestimmt. Siehe zu *Beteiligung* auch Kapitel 2.2.

² Zuletzt mehren sich Stimmen, die die Forderung nach *mehr* Beteiligung zurückweisen und eine Fokusverschiebung hin zu qualitativ *besserer* Beteiligung fordern (etwa Kurz 2017: 237, Hirschfeld 2018: 8, Selle 2019: 5).

³ Dies ergibt sich grundlegend aus Art. 28 Abs. GG.

⁴ In einer Umfrage unter 124 Kommunen gaben im Jahr 2017 über 90 Prozent an, informelle Beteiligungsprozesse durchzuführen, Großstädte sogar zu 100 Prozent. Stadt- und Regionalentwicklung ist dabei das mit Abstand am häufigsten behandelte Themenfeld (NeulandQuartier/pollytix 2018: 3).

⁵ Prominente Beispiele sind etwa das Projekt *Stuttgart 21* (siehe etwa WBGU 2011: 218) und der Volksentscheid *Tempelhofer Feld* in Berlin.

⁶ Ende 2015 waren es über 30 (Klages 2015b: 2), im Oktober 2019 über 60 (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2019), im Januar 2021 über 90. Der Fokus liegt dabei auf der Beteiligung von *Bürger:innen*. Wirtschaftliche Akteure, die in der Stadtentwicklung mitunter eine bedeutende Rolle spielen, sind nur selten einbezogen, etwa in Schwerte.

Hohe Erwartungen bei geringem empirischem Wissen über Wirkungen

Den Forderungen nach mehr Beteiligung und den Erwartungen an Beteiligungsprozessen steht ein anhaltend geringes empirisches Wissen über deren *Wirkungen* gegenüber – in der Stadtentwicklung und auch in anderen Themenfeldern (Rowe/Frewer 2004: 551, Knall 2006: 29, Selle 2013c: 12, Goldschmidt 2014: 313, Bock/Reimann 2017b: 120, Sinning 2018a: 216).⁷ Dies gilt insbesondere für langfristige Folgen (Alcántara et al. 2014: 142, Alcántara et al. 2016: 54) und solche, die Pläne und Beschlüsse inhaltlich betreffen (Abelson/Gauvin 2006: 6, Barrett et al. 2012: 181, Selle 2013b: 216–217). Zu *Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung* lassen sich nur vereinzelt Studien finden, die deren Wirkungen analysieren oder gezielt danach fragen (etwa Kubicek/Lippa 2011, Förster 2014, weiterführend Kapitel 4.2 und 4.6).⁸ Auch in anderen Politikfeldern wird *Wirkungsanalysen* zu Beteiligungsprozessen attestiert, „in den Kinderschuhen [zu stecken]“ (Abelson/Gauvin 2006: 7, Bock/Reimann 2016: 1, Bezirksregierungen NRW o. J.: 11)⁹.

Zu erwarteten Wirkungen der Stadtentwicklung sowie von Beteiligungsprozessen wird seit mindestens einem halben Jahrhundert geforscht und publiziert (siehe zu ersterem etwa Hellstern/Wollmann 1977: 158 und zu letzterem Verba/Nie 1972, Rosener 1978). Es stellt sich daher die Frage, warum bisher – offensichtlich – keine größeren Fortschritte erzielt wurden¹⁰ und welche Perspektiven für die Durchführung von Wirkungsanalysen bestehen. In der Literatur lassen verschiedene *Hemmnisse* identifizieren, insbesondere methodischer Art und in Bezug auf Vorbehalte gegenüber solchen Untersuchungen (etwa Selle 2013c: 13–14, weiterführend: Kapitel 3.3 und insbesondere 5). Zugleich wird eine Reihe von Gründen angeführt, die für die Durchführung von Wirkungsanalysen sprechen. Dazu zählen das Lernen aus Fehlern, eine effiziente Prozessgestaltung sowie der Anspruch, Versprechen gegenüber den Beteiligten hinsichtlich der Berücksichtigung ihres Engagements nicht zu enttäuschen (Rowe/Frewer 2004: 516, siehe weiterführend Kapitel 3.3).

Ungeachtet der Defizite im Nachweis und einer begrifflichen Unschärfe (siehe dazu Kapitel 3.1) ist eine breite Verwendung des Begriffs *Wirkung* festzustellen – mit überwiegend positivem Unterton: So richten unter anderem Kommunalverwaltungen im Rahmen des sogenannten *New Public Managements* (NPM) ihr Handeln an den erwarteten Wirkungen aus (*Wirkungsorientierung*, siehe Kapitel 3.2), gemeinwohlorientierte Organisationen werden etwa mit einem *Kursbuch Wirkung* (Kurz/Kubek 2017) unterstützt. Andere Publikationen tragen Titel wie *Bürgerbeteiligung mit Wirkung gestalten* (BMVBS 2013) oder *Planungsprozesse wirkungsvoller gestalten* (Förster 2014). Eine für diese Untersuchung interviewte Person konstatierte – auch mit Blick auf Evaluationen – einen „Impact-Hype“ (I11).¹¹ Zugleich, so wird bemängelt, „wird die Diskussion um die Wirkungen von Interventionen relativ theorielos geführt“ (Schober/Rauscher 2014: 276).

⁷ Mehrere der genannten Quellen lassen sich primär umweltrelevanten Projekten und Transformationsprozessen zuordnen, die Schnittmengen zur Stadtentwicklung aufweisen. Siehe dazu auch Kapitel 4.3.

⁸ Dies gilt insbesondere für Deutschland, aber auch international – soweit dies im Rahmen der Untersuchung erfasst werden konnte.

⁹ In erstgenannter Quelle wörtlich „still in its infancy“. Der Zeitpunkt der Veröffentlichung der letztgenannten Quelle lässt sich auf die Jahre von 2014 bis 2019 eingrenzen.

¹⁰ Eine erste umfassende Beschäftigung mit Wirkungen von Stadtentwicklungsvorhaben liegt bereits Jahrzehnte zurück (siehe dazu Kapitel 4.1). Zu Beteiligungsprozessen sind vorwiegend seit den 2010er Jahren Ansätze zu finden (Kapitel 4.2).

¹¹ Zum begrifflichen Verständnis von *Wirkung* und *Impact* siehe Kapitel 3.1.

1.2 ERKENNTNISINTERESSE, EINGRENZUNG UND VORANNAHMEN

Nachhaltige Gestaltung von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung

Das übergreifende Ziel, zu der dieses Forschungsvorhaben einen Beitrag leisten möchte, ist es, die *Wirkungen und Wirkungsmechanismen* von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung in Deutschland besser zu verstehen, um daraus Schlussfolgerungen für die nachhaltige Gestaltung von Beteiligungsprozessen ziehen zu können. Dies meint, dass im Rahmen eines Beteiligungsprozesses ein inhaltlicher Mehrwert – im Sinne einer Verbesserung oder Qualifizierung der Planung – erreicht wird, und zugleich Beteiligte, von der Planung Betroffene sowie Prozessverantwortliche langfristig mit dem Beteiligungsprozess zufrieden sind.¹² Um dieses Ziel erreichen zu können, ist es wichtig, Fortschritte bei der empirischen Erfassung der Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung zu erzielen und die Anzahl von entsprechenden Wirkungsanalysen zu erhöhen (siehe Kapitel 1.1).

Die Ausgangslage deutet darauf hin, dass dies die Möglichkeiten einer Dissertation bei Weitem übersteigt. Der Forschungsansatz ist daher darauf ausgerichtet, *Grundlagen* zu erarbeiten, auf denen weitere Untersuchungen aufbauen können. Es gilt dabei, *Perspektiven* für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung auszuleuchten und zu entwickeln. Es soll geklärt werden, unter welchen Voraussetzungen und wie Wirkungsanalysen einen Beitrag zum übergeordneten Ziel leisten können.

Hemmnisse, Stellschrauben und Perspektiven für mehr Wirkungsanalysen

Ein wichtiges Teilziel dieser Dissertation ist es zu ergründen, *warum* Wirkungsanalysen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung in Deutschland bisher selten beziehungsweise nur in Ansätzen¹³ durchgeführt werden. Da verschiedene Personen und Institutionen an Beteiligungsprozessen dieser Art mitwirken, ist anzunehmen, dass unterschiedliche Sichtweisen auf entsprechende Wirkungsanalysen bestehen. Ein weiteres Teilziel ist es daher herauszufinden, welche *Hemmnisse* verschiedene Akteursgruppen als bedeutend erachten, um darauf aufbauend *Handlungsmöglichkeiten* und *Stellschrauben* zu identifizieren. Zur Einordnung der selbst erhobenen Forschungsdaten und Erkenntnisse werden zunächst *theoretische Grundlagen* erarbeitet und einschlägige *Vorarbeiten*¹⁴ einbezogen (siehe Kapitel 1.4 und dort insbesondere Abbildung 1 auf Seite 24).

Die Untersuchung richtet sich insbesondere an Personen, die Stadtentwicklungsprozesse erforschen sowie an Wissenschaftler:innen anderer Disziplinen, die sich mit Beteiligungsprozessen und Wirkungsanalysen befassen. Der Ansatz, Wirkungen und Wirkungsmechanismen zu reflektieren und verstehen zu wollen, richtet sich mittelbar auch an Praktiker:innen, die Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung konzipieren und durchführen. Ihre Perspektive wurde daher einbezogen.

Begriffliche Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses stehen die Perspektiven für *Wirkungsanalysen einladender, informeller Beteiligungsprozesse in Planungsprozessen der räumlichen*¹⁵ *Stadtentwicklung*. Im Folgenden

¹² Eine Zufriedenheit mit dem Ergebnis ist darüber hinaus wünschenswert, jedoch nicht akteursübergreifend voraussetzbar, da in der Stadtentwicklung unauflösbare Konflikte bestehen können. Das zu vermeidende Gegenteil von langfristiger Zufriedenheit wäre eine Frustration oder Resignation der Beteiligten, die eine erneute Teilnahme an Beteiligungsprozessen negativ vorprägen würde (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 131).

¹³ Damit sind etwa Studien gemeint, die Aussagen zu Wirkungen von Beteiligungsprozessen enthalten, jedoch nicht auf deren systematische Erfassung ausgerichtet sind.

¹⁴ Dazu gehören Konzepte für die Durchführung von Wirkungsanalysen, einschlägige Anwendungsfällen sowie Erfahrungen mit Wirkungsanalysen und in anderen Politikfeldern (siehe Kapitel 4).

¹⁵ Es ließe sich begrifflich eine *soziale* Stadtentwicklung abgrenzen, die auf gesellschaftlichen Zusammenhalt, Empowerment oder Unterstützung für bestimmte gesellschaftliche Gruppen ausgerichtet ist.

werden diese vereinfachend als *Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung* bezeichnet. Entsprechende Beteiligungsprozesse bestehen in der Regel aus mehreren aufeinander Bezug nehmenden geplanten kommunikativen Aktivitäten.¹⁶ Sie können sich sowohl auf raumbezogene *Strategieprozesse* – etwa die Aufstellung eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts oder eines städtebaulichen Rahmenplans – als auch auf konkrete *Stadtentwicklungsprojekte* beziehen – wie die Umgestaltung eines Platzes oder die Neubebauung einer Brachfläche (siehe weiterführend Kapitel 2).

Wirkungsanalysen sind nicht einheitlich definiert. Im Kontext dieser Untersuchung werden sie als *systematische konzeptionelle Vordenken, Planen, Beobachten, Erfassen und/oder Bewerten* der Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung verstanden. Von besonderem Interesse sind dabei die *inhaltlichen Wirkungen* auf das Stadtentwicklungsergebnis, etwa einen Plan oder eine städtebauliche Umsetzung. Weitere Wirkungen – etwa auf den Planungsprozess, die Prozessbeteiligten und die Gesellschaft – gilt es mit zu betrachten. In allen Fällen sind langfristige Wirkungen von Bedeutung (siehe weiterführend Kapitel 3). Die begriffliche und methodische Annäherung an Wirkungsanalysen erfolgt über *Evaluation*.¹⁷ Der Begriff *Wirkung*, der ebenfalls nicht einheitlich definiert ist, wird in Kapitel 3.1.2 erörtert und in den Kapiteln 3.1.3 und 4.7 weiterführend behandelt.

Inhaltliche Abgrenzungen und Unschärfen im Forschungsprozess

Um den Untersuchungsgegenstand bearbeitbar zu machen, besteht die Möglichkeit, ihn weiter ein- und abzugrenzen, aber auch bestimmte Unschärfen bewusst zu akzeptieren. Aufgrund des grundlagenorientierten Forschungsansatzes wird dabei Letzterem tendenziell der Vorzug gegeben.¹⁸ In Bezug auf Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung wird demnach nicht vorab unterschieden:

- ob es sich um einmalige, lineare oder wiederkehrende, zirkuläre Prozesse handelt;
- ob es um abstrakte, strategische Fragen der Stadtentwicklung oder konkrete, unmittelbar raumwirksame Projekt geht, was etwa die Betroffenheit und Rolle von Eigentümer:innen beeinflusst;
- wie einzelne Beteiligungsaktivitäten miteinander verbunden sind, ob sie etwa von vorneherein geplant sind oder sich iterativ, Schritt für Schritt entwickeln;
- wer die Initiative für einen Beteiligungsprozess übernimmt und wer die Durchführung verantwortet – etwa kommunale Akteure, beauftragte Planungsbüros oder Investoren;
- welche Rolle zivilgesellschaftliches Engagement im Beteiligungsprozess spielt.¹⁹

In Bezug auf Wirkungsanalysen wird nicht vorab unterschieden:

- ob es sich um Einzelfall- oder vergleichende Analysen handelt;

¹⁶ *Einladend* und *informell* bedeutet dabei, dass die für den Beteiligungsprozess Verantwortlichen die Möglichkeit haben, Parameter wie Art, Umfang, Dauer, Zielgruppen und Intensität der Beteiligung selbst zu bestimmen, bis hin zu der zumindest theoretisch vorhandenen Möglichkeit, auf jegliche Beteiligung zu verzichten.

¹⁷ Die Begriffe *Wirkungsanalyse* und *Evaluation* sowie die ihnen zugrundeliegenden Konzepte weisen wesentliche Schnittmengen auf. Sie sind jedoch nicht deckungsgleich. Evaluation ist ein *systematischer Untersuchungsprozess*, bei dem Evidenz über den Zustand, den Wert, die Güte, Tauglichkeit, Bedeutsamkeit oder Beschaffenheit eines Programms, Plans oder einer Policy gesammelt und zusammengefasst wird (siehe Kapitel 3.1.1). Die Befassung mit Wirkungen (Kapitel 3.1.2 und 3.1.3) sowie Wirkungsmechanismen (Kapitel 3.1.4) kann diesen Prozess unterstützen und ist daher integraler Bestandteil vieler, aber nicht aller Evaluationen. Ein Merkmal sämtlicher Evaluationen ist die *Bewertung* der Ergebnisse. Bei Wirkungsanalysen spielt dieser Aspekt nicht unbedingt eine Rolle (siehe weiterführend Kapitel 3.1.5).

¹⁸ Insbesondere mit dem frühzeitigen Ausschließen einzelner Aspekte wäre eine unkalkulierbare Gefahr verbunden, wesentliche Zusammenhänge nicht erkennen zu können.

¹⁹ Zwischen einladenden, informellen Beteiligungsprozessen und zivilgesellschaftlichem Engagement kann ein Spannungsverhältnis bestehen, etwa wenn gegen den Beteiligungsprozess oder inhaltliche Planungsaspekte getestet wird. Auch dies kann zu einer Qualifizierung von Stadtentwicklungsprojekten beitragen. Umgekehrt können zivilgesellschaftliche Akteure einen Beteiligungsprozess selbst initiieren oder ihn aktiv mitgestalten.

- wer die Untersuchung durchführt, etwa die für einen Beteiligungsprozess verantwortliche Person oder Einrichtung, von ihr beauftragte Dritte oder unabhängige Akteur:innen;
- ob und inwieweit die Durchführung beteiligend oder gemeinschaftlich erfolgt;
- wann die Analyse durchgeführt wird: vor, während und/oder nach dem Beteiligungsprozess;
- zu welchem Zweck die Analyse durchgeführt wird, etwa einer gesellschaftlichen Aufklärung, Steigerung der Glaubwürdigkeit oder der Prozesssteuerung.²⁰

Dass die aufgeführten Aspekte nicht vorab unterschieden werden, bedeutet, dass grundsätzlich alle genannten Varianten von Beteiligungsprozessen und Wirkungsanalysen in die Untersuchung einbezogen sind. Insbesondere die Fragen des Zwecks, des Zeitraums und der beauftragenden sowie durchführenden Akteur:innen von Wirkungsanalysen werden im Laufe der Untersuchung erörtert.

In dieser Untersuchung nicht näher betrachtet werden hingegen:

- formelle, also gesetzlich geregelte Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung,²¹ wobei eine Befassung mit ihnen als Rahmenbedingung erfolgt;
- zivilgesellschaftlich oder privatwirtschaftlich organisierte Beteiligungsprozesse zu Stadtentwicklungsfragen, die ohne Abstimmung mit kommunalen Akteuren durchgeführt werden;
- Fragen, die Wirkungsanalysen zu den beiden genannten Beteiligungsprozessen betreffen.

Abschließend ist folgende Präzisierung vorzunehmen: Im Laufe des Forschungsprozesses ergaben sich Hinweise, dass es zumindest einzelne durchgeführte Wirkungsanalysen gibt, die jedoch *nicht publiziert* sind. Daher können sie im Rahmen dieser Untersuchung nicht erfasst werden. Wenn im Folgenden von *Anwendungsfällen* die Rede ist, so sind entsprechend nur *publizierte Wirkungsanalysen* gemeint. In Bezug auf Perspektiven für die Durchführung von Wirkungsanalysen ist die Frage der Veröffentlichung unabhängig davon zu diskutieren.²²

Vorannahmen

Der Untersuchung liegen einige *Vorannahmen*²³ – im Folgenden mit *V* abgekürzt – oder Prämissen zugrunde, die im Folgenden erläutert werden. Manche sind logisch notwendig, andere haben vornehmlich einen informativen Charakter, um die Anschlussfähigkeit für verschiedene wissenschaftliche Disziplinen zu erleichtern. Hinzukommen sogenannte „Wertprämissen“ (Myrdal 1971: 56, näher ausführend: 59-77), die die Offenlegung von Haltungen und Bewertungen des Autors unterstützen, was auch zu Forschungsarbeiten über Stadtentwicklung von Bedeutung ist (Streich 2011: 67).

V1: In die Stadtentwicklung sind viele Akteur:innen involviert; Kommunen tragen eine besondere Verantwortung für die Gestaltung von Stadtentwicklungs- und Beteiligungsprozessen.

Stadtentwicklung vollzieht sich im Zusammenspiel vieler Akteur:innen – darunter kommunalen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen (Selle 2013b: 77–80). „Eine bilaterale Betrachtungsweise (*die Stadt vs. die Öffentlichkeit*) [wird daher ...] den Kommunikationserfordernissen nicht gerecht“ (Ginski/Selle 2015: 2, Hervorhebungen im Zitat). Kommunen haben das Recht und zugleich die Pflicht, ihre Stadtentwicklung zu planen (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG, § 1 Abs. 3 und § 2 Abs. 1 BauGB).

²⁰ Die aufgeführten Zwecke folgen Stockmann/Meyer (2014: 23–27), siehe auch Kapitel 3.2.

²¹ Insbesondere, da informelle Beteiligungsprozesse auch zur Vorbereitung formeller Planungs- und Beteiligungsprozesse genutzt werden, würde deren Einbeziehung die Untersuchung sinnvoll erweitern. Die Abgrenzung erfolgte aus zwei Gründen: Zum einen sind die Möglichkeiten zur Gestaltung formeller Beteiligungsprozesse beschränkt, etwa durch einzuhaltende Fristen und einzubeziehende Akteure. Zum anderen wäre zur Einbeziehung formeller Beteiligungsprozesse in die Untersuchung ein juristisches Hintergrundwissen wichtig, etwa, warum bestimmte Regelungen gesetzlich festgelegt wurden und andere nicht.

²² Siehe dazu auch die Fußnote 224 auf Seite 81.

²³ Der Begriff Vorannahme ist an dieser Stelle nicht zeitlich, sondern logisch gemeint: Einige der im Folgenden benannten Aspekte wurden erst während des Forschungsprozesses greifbar.

Damit einher geht auch die Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit sowie von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange (§§ 3, 4 und 4a BauGB). Vor diesem Hintergrund lässt sich Kommunen auch bei informellen Beteiligungsprozessen eine besondere Verantwortung zuschreiben.

V2: Stadtentwicklung hat einen Raumbezug, sie vollzieht sich langfristig und nicht linear.

Neben der Akteursvielfalt unterscheidet sich Stadtentwicklung von anderen Politikfeldern, in denen ebenfalls Beteiligungsprozesse stattfinden, durch ihren Raumbezug (Selle 2013b: 81). Je nach Größe eines Planungsvorhabens oder Umfang einer raumbezogenen Strategie dauern Stadtentwicklungsprozesse mehrere Jahre oder Jahrzehnte. Dabei sind sie verschiedenen Einflüssen unterworfen. Das Bild linear verlaufender Planungsprozesse wird daher seit Langem kritisiert (etwa von Rittel 1972: 391–392, Vester/Hesler 1980: 6–11). Entsprechende Modelle sind dennoch bis heute in der Literatur zu finden (etwa bei Streich 2011: 72–76, Hoffmann/Oberding 2017: 59, 63)²⁴. Auch die Evaluationsliteratur geht überwiegend von linearen Prozessen aus (siehe Kapitel 3.1), woraus sich ein Spannungsverhältnis ergibt.²⁵ Langfristige und Wechselwirkungen sollten daher in Wirkungsanalysen einbezogen werden.

V3: Bei Stadtentwicklungsprozessen handelt es sich um kausale Prozesse.

Auf der Festveranstaltung zum 50-jährigen Bestehen der Vereinigung der Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) definierte der Soziologe Armin Nassehi Städte als „Orte der Gleichzeitigkeit und damit der Nicht-Kausalität“ (2020: 21). Diese Aussage lässt sich schlüssig auf Prozesse der Stadtentwicklung übertragen.²⁶ Es ließe sich argumentieren, auch in einem einzeln betrachteten Stadtentwicklungs- oder Planungsprozess geschähen im Laufe von Jahren Dinge ohne kausalen Zusammenhang. Sicher ließen sich hierzu Beispiele finden. Unterstellte man jedoch Stadtentwicklungsprozessen – und somit den entsprechenden Beteiligungsprozessen –, in sich selbst nicht kausal zu sein, ergäbe das Fragen nach Wirkungen keinen Sinn.²⁷ Dies berührt auch die Frage, inwieweit Stadtentwicklungsprozesse als Einzelfälle angesehen werden (siehe Kapitel 2.1) oder strukturelle Gemeinsamkeiten aufweisen.

V4: In Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung können klare Wirkungsabsichten nicht vorausgesetzt werden.

Konzepte und Methoden zu Evaluationen und Wirkungsanalysen bauen regelmäßig auf klar beschriebenen Wirkungsabsichten auf (siehe etwa Abbildung 11 auf Seite 68 sowie Kapitel 3.1). In der Literatur lassen sich zwar viele Ziele von Beteiligungsprozessen – in der Stadtentwicklung und darüber hinaus – finden. Sie sind jedoch in Teilen widersprüchlich und in der Praxis nicht immer klar artikuliert (siehe Kapitel 2.2). Dies untermauern Diagnosen wie „Particitainment“ (Selle 2011: 1) oder „L’art pour l’art“ (a. a. O.: 16). Hinzu kommt, dass nur ein Bruchteil der im Zusammenhang mit Beteiligungsprozessen stattfindenden Kommunikationsaktivitäten öffentlich sichtbar ist (Fugmann et al. 2018b: 13).²⁸

²⁴ Die genannten Autor:innen nennen auch weitere Modelle, etwa zirkuläre und iterative (siehe Kapitel 2.1).

²⁵ Für eines der wenigen Gegenbeispiele, das sich mit systemischen Ansätzen in der Evaluation befasst, siehe AK Entwicklungspolitik (2013).

²⁶ Die Erneuerung eines Spielplatzes in einem Stadtteil steht in keinem Zusammenhang mit dem Bau eines Einkaufszentrums in einem zweiten und der Umnutzung einer ehemaligen Fabrik in einem dritten. Das eine geschieht nicht, weil oder obwohl das andere geschieht, sondern unabhängig voneinander.

²⁷ Insbesondere diese Vorannahme ist von Gewicht und möglicherweise kritisch. Die Frage der Kausalität wird im Weiteren reflektiert, lässt sich im Rahmen der Untersuchung jedoch nicht grundlegend klären. Siehe dazu weiterführend die Kapitel 3.1 und 5.1.3.

²⁸ Es lässt sich streiten, ob klare Wirkungsziele eine Voraussetzung für Wirkungsanalysen darstellen oder entsprechende Analysekonzepte an diese Gegebenheit angepasst werden sollten. Bemerkenswerterweise geht auch Michael Scriven bei der von ihm entwickelten sogenannten *zielfreien Evaluation* (*goal-free evaluation*) von Wirkungsabsichten beziehungsweise Zielen aus. Er problematisiert vielmehr, diese seien oft vage und die benannten Ziele entsprächen nicht den tatsächlichen. Daher sei es nicht sinnvoll, sich als externe:r Evaluator:in mit ihnen zu befassen (Scriven 1991: 58).

V5: Beteiligung ist nicht per se gut; Risiken und Nebenwirkungen gilt es einzubeziehen.

Es gibt verschiedene Gründe, die für Beteiligungsprozesse beziehungsweise für eine umfassende Kommunikation in Planungsprozessen sprechen, etwa sich räumlich überlagernde Interessen und die Komplexität der zu lösenden Probleme (Bischoff et al. 2007: 17–19). Hinzu kommen demokratietheoretische Aspekte (siehe Kapitel 2.2). Beteiligungsprozesse können jedoch auch negative Wirkungen entfalten. Mitunter führen sie gar zum Vertrauensverlust der Beteiligten in politische Entscheidungsprozesse und die dafür verantwortlichen Personen (Rowe/Frewer 2004: 514).²⁹

V6: Es ist sinnvoll, empirisches Wissen über Wirkungen und Wirkungsmechanismen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung zu schaffen; Wirkungsanalysen tragen dazu bei.

„Nichtwissen ist, wie Wissen, immer zielgerichtet“, lautet eine Hypothese Gunnar Myrdals (1971: 33), die auch Klaus Selle mit Bezug auf Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung wörtlich zitiert (2013c: 14). Es kann also Motivationen geben, die entsprechende Untersuchungen bewusst behindern oder zumindest nicht befördern. Ein Forschungsvorhaben, das Perspektiven für solche Wirkungsanalysen ergründet, beruht entsprechend auf den Vorannahmen, dass es sinnvoll ist, empirisches Wissen über Wirkungen und Wirkungsmechanismen zu gewinnen und dass Wirkungsanalysen dies grundsätzlich leisten können.

1.3 FORSCHUNGSFRAGEN

Die untersuchungsleitende, über das Forschungsvorhaben hinausweisende Frage lautet:

*Inwieweit können Wirkungsanalysen dazu beitragen, Wirkungen und Wirkungsmechanismen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung in Deutschland besser zu verstehen?*³⁰

Es lassen sich folgende Teilfragen entwickeln, die im Laufe der Untersuchung beantwortet werden:

- Welche theoretischen Grundlagen bestehen für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung und für Wirkungsanalysen sowie für Evaluationen?
 - Welche Diskussionen und Trends lassen sich in der Literatur nachvollziehen?
- Welche Vorarbeiten und Ansätze zur Erfassung und Bewertung der Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung wurden bisher unternommen?
 - Welche *Konzepte* beziehungsweise Methoden und Verfahrensweisen zur Durchführung von Wirkungsanalysen bestehen?
 - Inwieweit sind *Anwendungsfälle* – durchgeführte Wirkungsanalysen – publiziert?
 - Inwieweit können Erfahrungen und Diskussionen zu Wirkungsanalysen aus anderen Anwendungsfeldern Anregungen geben?
- Warum werden bisher wenige Wirkungsanalysen im Anwendungsfeld *Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung* durchgeführt und veröffentlicht?
 - Welche Gründe sprechen für die Durchführung von Wirkungsanalysen?
 - Welche Herausforderungen und Hemmnisse lassen sich identifizieren?
 - Wie werden diese von verschiedenen Akteursgruppen wahrgenommen, die entsprechende Untersuchungen durchführen oder beauftragen könnten?³¹

²⁹ Die Untersuchung greift dabei einen von Gunnar Folke Schuppert beschriebenen Vorschlag auf, zunächst möglichst unabhängig von Werten und normativen Vorstellungen *guter* Beteiligung sämtliche Wirkungen in den Blick zu nehmen und deren Bewertung in einen weiteren Schritt zu verlagern, vgl. Schuppert (2016: 159).

³⁰ Wie bereits ausgeführt, wird das Verstehen der Wirkungen und Wirkungsmechanismen als ein Mittel begriffen, um Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung nachhaltig gestalten zu können.

³¹ Dazu wurde eine Online-Befragung durchgeführt (siehe die Kapitel 5.2 bis 5.4 sowie 7.1). Einbezogen wurden dabei Personen, die *Beteiligungsprozesse* und/oder *Stadtentwicklungsprozesse konzipieren und durchführen, strategisch entwickeln* oder dazu *forschen*. Entsprechendes gilt auch für *Evaluation*. 90 Fragebögen konnten

- Welche Stellschrauben lassen sich identifizieren, um die identifizierten Hemmnisse abzubauen oder auszuräumen?
- Welche Perspektiven ergeben sich daraus?
 - Was lässt sich aus bestehenden Diskursen, Konzepten, Anwendungsfällen und wahrgenommenen Hemmnissen lernen?
 - Inwieweit ergibt es Sinn, weitere Aktivitäten zu unternehmen und in welche Richtung?
 - Welche Chancen, Risiken und Grenzen für den Einsatz von Wirkungsanalysen lassen sich erkennen?
 - Welche Forschungsbedarfe ergeben sich?

1.4 FORSCHUNGSANSATZ, METHODIK UND AUFBAU DER ARBEIT

Grundlagenorientiertes, exploratives, lernendes und multimethodisches Vorgehen

Forschungsansatz und Vorgehen lassen sich als grundlagenorientiert, explorativ, lernend, multimethodisch sowie – soweit dies im Rahmen einer Dissertation möglich ist – als inter- und transdisziplinär beziehungsweise beteiligungsorientiert bezeichnen. Die genannten Ansätze stehen in einem Zusammenhang und ergänzen sich gegenseitig. Sie lassen sich aus der Literatur herleiten.³² Das Vorgehen wurde jedoch im Wesentlichen intuitiv sowie auf Basis von Vorerfahrungen entwickelt und im Laufe des Forschungsprozesses angepasst.

- *Grundlagenorientiert* bedeutet dabei, schwerpunktmäßig die Ausgangslage und Rahmenbedingungen zu ergründen, aus denen sich Perspektiven zur Durchführung von Wirkungsanalysen ergeben. Dies lässt sich abgrenzen von einem alternativ möglichen Zuschnitt des Forschungsdesigns auf konkrete Praxisanwendungen, die zwar beispielhaft mitgedacht werden, jedoch nicht untersuchungsleitend sind.³³
- Ein *exploratives*, erkundendes Vorgehen ist ergebnisoffen und dient dazu, auch jenseits vorgezeichneter Pfade nach theoretischen Voraussetzungen, relevanten Vorarbeiten und möglichen Hemmnissen für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu suchen, was neben einer Literaturrecherche und -auswertung auch den Einsatz von Kreativitätstechniken³⁴ beinhaltet.
- Dieser Ansatz erweist sich – mitunter ungeplant – als kreisend und als *lernend*: Aus gewonnenen Erkenntnissen ergeben sich neue Fragen beziehungsweise Überprüfungsbedarf voriger Schritte (vgl. Schönwandt et al. 2013: 10). Diese können in der Regel nicht vollständig wiederholt werden; insbesondere die grundlegenden Kapitel 2 und 3 haben jedoch nachträgliche

ausgewertet werden. Darüber hinaus wurden Interviews mit Expert:innen durchgeführt (siehe Kapitel 1.4). Von Interesse wäre es ferner, die Perspektiven von Personen zu untersuchen, die an Beteiligungsprozessen teilnehmen – als Bürger:innen oder professionelle Stakeholder. Dies würde die Möglichkeiten dieser Untersuchung jedoch übersteigen und hätte eines anderen Forschungsansatzes beziehungsweise anderer Methoden bedurft.

³² Bei den Literaturhinweisen in diesem Abschnitt handelt es sich um erläuternde Referenzen zu ähnlichen Ansätzen. Die Untersuchung folgt keinem dieser Ansätze und Quellen im Detail. Insbesondere das explorative und lernende Vorgehen weist Ähnlichkeiten zum sozialwissenschaftlichen Forschungsansatz der *Grounded Theory* auf. Dies zeigt sich auch in der ausführlichen Schilderung und Begründung der Vorgehensweise. Für eine prägnante Zusammenfassung der Entwicklung und Ausdifferenzierung der *Grounded Theory* und zur Unterscheidung ihrer Anwendung als *Forschungsstil* – wovon in dieser Untersuchung am ehesten die Rede sein kann – und als *Methode* siehe etwa Steinhart (2015: 29–48).

³³ Für eine Erläuterung, warum ein Fokus auf Lösungen – nicht nur in diesem Fall – problematisch ist, siehe Schönwandt et al. (2013: 16–20).

³⁴ Hier ist vor allem das *Ursachen-Wirkungs-Diagramm* zu nennen (siehe Kapitel 5.1).

Anpassungen und eine tiefere inhaltliche Durchdringung erfahren, die erst auf Basis der Erkenntnisse aus den empirischen Teilen möglich wurden.³⁵

- Bereits aus dem Gegenstand – Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung – ergibt sich die Bedeutung einer Einbeziehung verschiedener Perspektiven in die Untersuchung. *Interdisziplinär* zu forschen bedeutet, dass Personen aus mehreren Wissenschaftsdisziplinen gemeinschaftlich an Fragestellungen arbeiten; der Begriff *transdisziplinär* schließt zudem gesellschaftliche Akteur:innen außerhalb des Wissenschaftssystems ein (vgl. CASS/ProClim- 1998: 13, Ferretti et al. 2016: 10–11). Beides ist im Rahmen von Einzeldissertationen naturgemäß nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Die Annäherung an den Untersuchungsgegenstand – insbesondere zu Wirkungsanalysen und Evaluationen sowie Beteiligungsprozessen – erfolgt daher *beteiligend*, unter Einbeziehung von Personen mit Sachverstand zu verschiedenen relevanten Aspekten: über Expert:innen-Interviews und informelle Gespräche, einen Expert:innenworkshop sowie eine Online-Befragung. Kapitel 4.3 bindet ergänzend Erkenntnisse aus anderen Disziplinen und Anwendungsfeldern ein.
- Aus den bisherigen Erläuterungen ergibt sich, dass die Untersuchung *multimethodisch* vorgeht, was quantitative – insbesondere in den Kapiteln 5.3 und 6 – sowie qualitative Bestandteile einschließt. Das explorative Vorgehen spiegelt sich mitunter auch im Einsatz von Methoden wider, die zu Beginn des Forschungsprozesses noch nicht bekannt waren.³⁶

Die Dissertation ist unabhängig von Forschungsprojekten und Erkenntnisinteressen Dritter entstanden. Es bestehen jedoch Vorerfahrungen und begleitende Aktivitäten, die den Erkenntnisprozess beeinflussen haben.³⁷

Arbeitsbausteine und verwendete Methoden

Die Kapitel 2 und 3 führen in die *theoretischen Grundlagen* für die drei Themenfelder Beteiligungsprozesse, Stadtentwicklung und Wirkungsanalysen ein. Für die Untersuchung zentrale Begriffe werden hergeleitet. Kapitel 2 dient der Erörterung des Gegenstands *Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung*. In Kapitel 3 werden ausgehend von Evaluationen Grundlagen für den Umgang mit Wirkungen und das Konzipieren und Durchführen von *Wirkungsanalysen* erarbeitet. Basis dafür ist eine Literaturlauswertung deutsch- und englischsprachiger Veröffentlichungen.³⁸

Kapitel 4 trägt verschiedene *Vorarbeiten* zusammen, vertieft in Kapitel 3 gewonnene Erkenntnisse und leuchtet Schnittmengen der drei Themenfelder aus (Kapitel 4.1 und 4.2), um Rückschlüsse zu Hemmnissen und Perspektiven für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung zu ziehen (Zwischenfazit in Kapitel 4.9). Dies schließt einen Blick über den Tellerrand – in andere Wissenschaften und Anwendungsfelder für Wirkungsanalysen – (Kapitel 4.3 sowie Exkurs in Kapitel 4.4),

³⁵ Siehe hierzu auch die Ausführungen Horst Rittels (1972) zur wechselseitigen Abhängigkeit von Problemen und Lösungen in Kapitel 2.1.

³⁶ Dazu zählt etwa der *Papiercomputer* von Frederic Vester (siehe Kapitel 4.4 und 6.1).

³⁷ Erstere beziehen sich auf die Vermittlung von Stadtentwicklungsthemen aus zivilgesellschaftlicher Perspektive sowie auf die Themenfelder Evaluation und Qualitätsmanagement im Hochschulwesen. Hinzu kommt die Diplomarbeit des Verfassers aus dem Jahr 2011 (für eine Kurzfassung siehe Maikämper 2013). Während des Dissertationsvorhabens bestand ein mehrjähriger Austausch zu Forschenden und Praktiker:innen im *Netzwerk Bürgerbeteiligung*, dem *Arbeitskreis (AK) Stadt- und Regionalentwicklung der Gesellschaft für Evaluation (DeGEval)* sowie dem *Themenkreis Qualität der Allianz vielfältige Demokratie*, was auch die Resonanz auf die Online-Befragung – mit 90 vollständig auswertbaren Datensätzen – spürbar befruchtet hat (siehe dazu Kapitel 5.2.3).

³⁸ Es lässt sich aus zwei Gründen nicht von *dem* Stand der Forschung im Wortsinn sprechen: Zum einen kann diese Arbeit nicht beanspruchen, drei in sich schon transdisziplinär angelegte Themenfelder umfassend ausgewertet zu haben. Zum anderen zeigt die Literaturarbeit deutlich, dass relevante Vorarbeiten mitunter ein halbes Jahrhundert alt sind, in zeitgenössischen Veröffentlichungen jedoch kaum noch wahrgenommen werden.

eine Betrachtung von *Konzepten für Wirkungsanalysen* (4.5) und die Suche nach *Anwendungsfällen*³⁹ ein (4.6). Zudem wird *Merkmale von Wirkungen* (4.7), die im Rahmen der Literaturrecherche gesammelt wurden, und *Wirkmodellen* (4.8) nachgegangen.

Kapitel 5 analysiert *Hemmnisse* zur Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung. Mögliche Hemmnisse werden mit einer Kreativitätstechnik – dem *Ursache-Wirkungs-Diagramm* – gesammelt, mit der Literatur abgeglichen und in einem Workshop mit Expert:innen überprüft. Darauf aufbauend werden 15 Thesen zu beeinflussbaren Hemmnissen erarbeitet (Kapitel 5.1). Diese werden im Rahmen einer *Online-Befragung* gewichtet. Das Vorgehen ist in Kapitel 5.2 erläutert. Die Auswertung umfasst einen quantitativen (5.3) und einen qualitativen Teil (5.4).

Kapitel 6 widmet sich der Identifikation möglicher *Stellschrauben*, mit denen sich die Anzahl von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung steigern lässt. Zu diesem Zweck werden die in Kapitel 5.1 hergeleiteten beeinflussbaren Hemmnisse *systemisch* betrachtet, was zugleich der Überprüfung der Ergebnisse der Online-Befragung dient. Dazu wird der von Frederic Vester entwickelte *Papiercomputer* genutzt (6.1). Dieser Schritt ergab sich im Laufe der Bearbeitung.

Kapitel 7 diskutiert, aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen, *Perspektiven* für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung. Dazu werden – unter der Berücksichtigung von Anregungen aus der Online-Befragung (7.1) – konzeptionelle Überlegungen angestellt (7.2). Zudem werden Spannungsfelder und Grenzen von Wirkungsanalysen (7.3) sowie das eigene Vorgehen reflektiert (7.4). Offene Fragen und weitere Forschungsbedarfe werden aufgezeigt (7.5). In Kapitel 8 wird ein Fazit gezogen.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Arbeitsbausteine mit den jeweils verwendeten wesentlichen Methoden. Zudem werden die Zusammenhänge der einzelnen Bausteine sichtbar. Vorgehensweise und Methodik werden in den jeweiligen Kapiteln näher beschrieben.

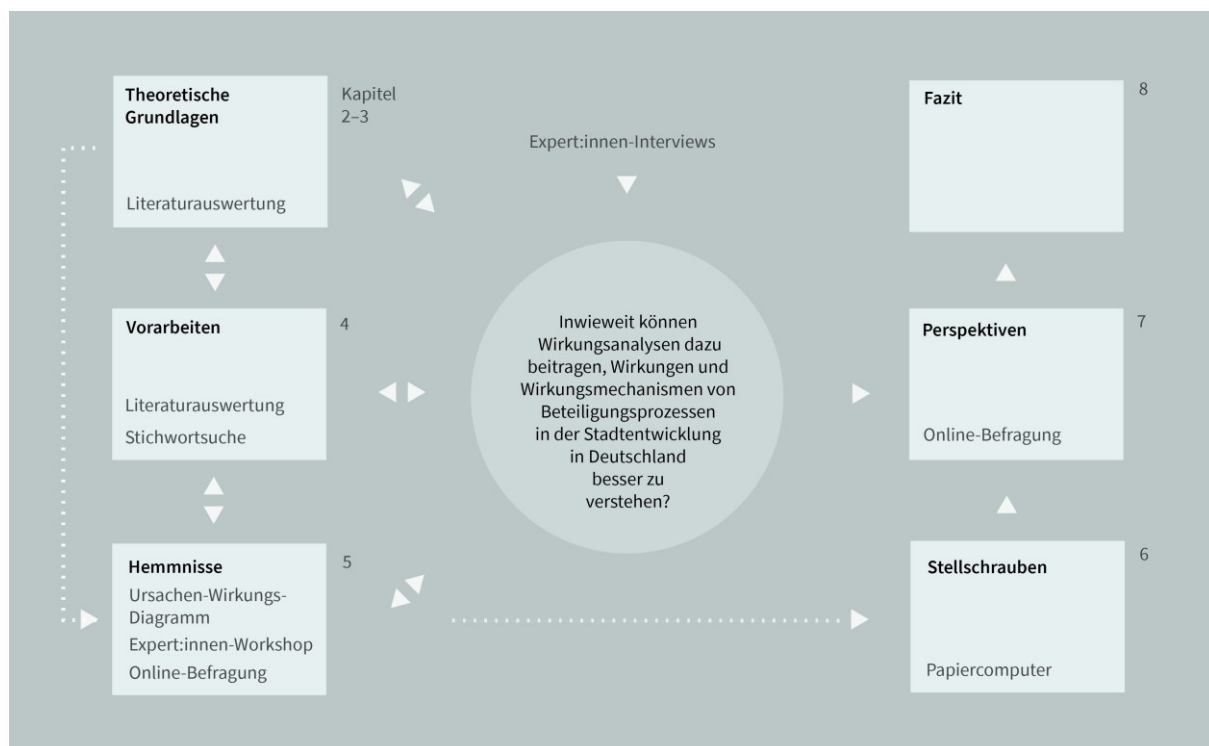


Abbildung 1 Überblick über Arbeitsbausteine, Kapitel und Methoden der Untersuchung

³⁹ Damit sind bereits durchgeführte und publizierte Wirkungsanalysen gemeint. Dazu wurde eine Stichwortsuche durchgeführt, die durch Zufallsfunde und Hinweise von Dritten ergänzt wurde.

Zur Absicherung und Einordnung von Erkenntnissen wurden in der Zeit von Oktober 2019 bis Januar 2020 leitfadengestützte Interviews mit zehn Expert:innen geführt – hinzu kommen der benannte Workshop mit drei Personen und ein ergänzendes Interview im Oktober 2020 zur Klärung offener Fragen.⁴⁰ Die Gespräche wurden – in Auszügen oder vollständig – transkribiert, teilweise von Hand, teilweise softwaregestützt. Aus ihnen wird anonymisiert zitiert (I1 bis I11).⁴¹ Die Auswahl der Interviewten berücksichtigt ein breites Spektrum erstens in fachlicher Hinsicht – schwerpunktmäßig Stadtentwicklung sowie Politik- und Sozialwissenschaften –, zweitens in Bezug auf Personen, die selbst Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung durchführen und/oder dazu forschen, sowie entsprechendes zu Evaluationen – und drittens unter Einbeziehung von Personen mit Feldüberblick.

⁴⁰ Ein Muster des Interview-Leitfadens ist in Anhang 10.1 zu finden.

⁴¹ Sind mehrere Personen an einem Gespräch beteiligt, sind die Personen mit Buchstaben gekennzeichnet, im Expertinnenworkshop etwa I1a, I1b und I1c.

2 BETEILIGUNGSPROZESSE IN DER STADTENTWICKLUNG

2.1 STADTENTWICKLUNG UND DIE EIGENLOGIK RÄUMLICHER PLANUNG

Der Begriff *Stadtentwicklung* wird in der Literatur und Alltagssprache mehrdeutig verwendet. Er kann einerseits „als Bezeichnung für die *Beschreibung von beobachteten Phänomenen und Prozessen* verstanden werden, die sich in Städten [...] zeigen“ (Rolfes/Wilhelm 2014: 21, Hervorhebung im Zitat). Dazu zählen etwa „Veränderungen der Stadtstruktur“ (Friedrichs 2018: 2422). Andererseits werden als Stadtentwicklung auch „*planerische, strategische und/oder politische Handlungsfelder* gefasst“ (Rolfes/Wilhelm 2014: 21, Hervorhebung im Zitat). Beispiele hierfür sind „Städtebau, Stadtentwicklungsplanung [...] oder Stadtumbau“ (ebd.). Die vorliegende Untersuchung folgt letzterem Verständnis: in einem breiten Sinne von Tätigkeiten, die von Stadtplaner:innen und anderen Akteur:innen in Städten und Quartieren konzipiert und ausgeführt werden. Der Fokus liegt dabei auf der Organisation und Gestaltung der *räumlichen* Entwicklung, was sich von sozial orientierten Aktivitäten abgrenzen lässt.⁴²

Um das Wesen von Stadtentwicklung und sich hieraus ergebene Herausforderungen als Kontext und Gegenstand von Wirkungsanalysen zu erfassen, werden im Folgenden zunächst die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen erläutert. Weitere Abschnitte befassen sich mit relevanten *Akteuren*⁴³ und *Governance-Verständnissen* sowie der Frage, wie Planungsprozesse ausgestaltet sind, mit deren Hilfe Stadtentwicklung betrieben wird. Dabei werden Fragen der *Beteiligung* bereits verschiedentlich berührt. Diesem Thema widmet sich grundlegend Kapitel 2.2.

Kommunale Verantwortung für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Stadtentwicklung ist in Deutschland eine kommunale Aufgabe (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG), ihr wichtigstes Ziel eine *nachhaltige städtebauliche Entwicklung* (§ 1 Abs. 5 BauGB) beziehungsweise – auf überörtlicher Ebene – eine *nachhaltige Raumentwicklung* (§ 1 Abs. 2 ROG).⁴⁴ Auf internationaler Ebene stellen die *Sustainable Development Goals (SDGs)*, insbesondere das Ziel 11⁴⁵ (UN 2015: 13–27), die *New Urban Agenda* (UN 2017) und die – unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft erarbeitete – *Leipzig Charta* (2007) sowie die *Neue Leipzig Charta* (2020) wichtige Grundlagen für die Stadtentwicklung in Deutschland dar. Zuletzt wurden mit dem *Memorandum Urbane Resilienz* Rahmenbedingungen und Ziele für die Stadtentwicklungspolitik – und auch für Beteiligungsprozesse an dieser – abgesteckt (BMI 2021).

Für eine *nachhaltige städtebauliche Entwicklung* sind Kommunen auf weitere Akteure angewiesen, die ihrerseits eigenständige Interessen verfolgen. Eine Akteursvielfalt ergibt sich dabei bereits aus den Eigentumsverhältnissen von Grundstücken und Gebäuden, die sich nur zu einem Bruchteil im öffentlichen Besitz befinden. Um entsprechende private Akteure sowie die Öffentlichkeit und zivilgesellschaftliche Initiativen einzubinden, sind formelle Planungsprozesse der Bauleitplanung⁴⁶ im Laufe der Zeit um vielfältige informelle⁴⁷ und integrierte Aktivitäten, Strategien und Konzepte ergänzt worden.

⁴² Siehe auch die begriffliche Abgrenzung in Kapitel 1.2 und dort die Fußnote 15.

⁴³ Die nicht durchgängig geschlechtsneutrale Schreibweise des Begriffs *Akteur/Akteur:in* ergibt sich aus der Unterscheidung, ob vornehmlich einzelne Personen oder Institutionen gemeint sind. Eine klare Abgrenzung ist jedoch nicht immer möglich.

⁴⁴ Der *Raumbezug* ist insoweit von Bedeutung, als dass verschiedentlich auch von *sozialer Stadtentwicklung* die Rede ist. Dabei geht es etwa um die Qualifizierung und Förderung von ökonomisch benachteiligten Menschen und Milieus in bestimmten Stadtvierteln. Dieses gesellschaftlich ebenfalls bedeutende Verständnis von Stadtentwicklung ist im Kontext dieser Untersuchung allerdings nicht gemeint.

⁴⁵ „Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable“ (UN 2015: 14, 21).

⁴⁶ Dazu zählen insbesondere Flächennutzungs- und Bebauungspläne.

⁴⁷ Siehe dazu Danielzyk/Sondermann (2018).

Im Rahmen der sogenannten *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* bemühen sich Bund, Länder und Kommunen, ihre stadtentwicklungspolitischen Ziele und Aktivitäten abzustimmen.⁴⁸ Den Besitzverhältnissen entsprechend kann die Verantwortung für konkrete städtebauliche Projekte sowohl bei staatlichen als auch bei privaten Akteuren liegen, wobei Letzteres die Regel ist.

Stadtentwicklung war und ist als kommunales Handlungsfeld wechselnden gesellschaftlichen Vorstellungen, Leitbildern und Rahmenbedingungen unterworfen. Erstere spielen auf globaler und nationaler Ebene eine Rolle – beispielsweise aktuell Bemühungen zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes, einer gemeinwohlorientierten Bodennutzung oder die sogenannte Verkehrswende. Letztere können sich von Stadt zu Stadt oder gar auf Quartiers- oder Straßenebene erheblich unterscheiden – etwa in Bezug Schrumpfungs- und Wachstumstendenzen bei Wohnen und Einzelhandel. Dabei gilt: „Nichts hat die Stadtentwicklung so konsistent begleitet wie der Wandel.“ (Reicher 2021: 12)

Akteure und Governance-Verständnisse in der Stadtentwicklung

„Auf die Frage, wer die Städte entwickelt, gibt es nur eine richtige Antwort: Alle“, stellt Klaus Selle knapp fest (2013b: 77). Diese Einschätzung ist nachvollziehbar, bedarf für eine wissenschaftliche Befassung mit Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung jedoch einer Differenzierung. Pahl-Weber und Schwartz unterscheiden etwa neben Kommunalpolitik und -verwaltung „Planerinnen und Planer, Projektbetreiber/Investoren, Planungsbetroffene sowie mitwirkende Bürgerinnen und Bürger“ (2018: 2518), die an Planungsprozessen in der Stadtentwicklung beteiligt sind und dabei verschiedene Rollen einnehmen. Eigentümer von Flächen und Gebäuden, wirtschaftliche Interessensverbände, zivilgesellschaftliche Initiativen sowie weitere Akteure – etwa Medien und Wissenschaftseinrichtungen – ließen sich hinzufügen.

In der Literatur sowie in zeitgenössischen Debatten gibt es unterschiedliche bi-, tri- und multilaterale *Akteursmodelle*, die jeweils Schlaglichter auf das Zusammenspiel der an Stadtentwicklung Beteiligten werfen und diesem zugrundeliegende Vorannahmen offenbaren (vgl. Maikämper 2016).⁴⁹ So misst etwa Michael Pacione öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren die größte Bedeutung zu (1992: 777),⁵⁰ womit die Frage nach Beteiligungsprozessen in den Hintergrund gerät. Versteht man Beteiligung zunächst als *Bürger:innenbeteiligung* (siehe zu dieser Frage Kapitel 2.2), so lassen sich alternativ „*die Stadt vs. die Öffentlichkeit*“ (Ginski/Selle 2015: 2, Hervorhebungen im Zitat) *bilateral* gegenüberstellen. Dieser begriffliche Gegensatz hat Jahrzehnte zurückreichende Wurzeln in Protestbewegungen gegenüber staatlichen – insbesondere kommunalen – Planungsprozessen und entsprechender Gegensteuerung (siehe dazu etwa Nelles 1984), wird jedoch heutigen „Kommunikationserfordernissen nicht gerecht“ (Ginski/Selle 2015: 2).⁵¹

Die sogenannte *Partizipationsleiter* (*ladder of citizen participation*), die Sherry Arnstein im Jahr 1969 publiziert hat, stellt ein weiteres bilaterales Akteursmodell dar.⁵² Es hat eine starke Verbreitung

⁴⁸ Bund und Länder fördern die kommunale Stadtentwicklung zudem seit 1971 im Rahmen der sogenannten *Städtebauförderung*, zuletzt mit dreistelligen Millionenbeträgen pro Jahr (siehe auch Kapitel 4.1). Angesichts der Zahl von mehr als 10.000 Kommunen in Deutschland stellt dies jedoch allenfalls einen kleinen Beitrag dar.

⁴⁹ Der folgende Textabschnitt fasst Teile des zitierten Zeitschriftenartikels zusammen, ist jedoch grundlegend überarbeitet und ergänzt worden. Einige Passagen sind inklusive der Quellen Dritter wörtlich übernommen.

⁵⁰ „the state, both local and national, and capital in its various fractions“ (Pacione 1992: 777).

⁵¹ Eine implizite Vorannahme dieses Akteursmodells ist die Zusammenfassung von Kommunalpolitik und -verwaltung zu *einer* Akteursgruppe. Bei der Erarbeitung von kommunalen Leitlinien für Bürgerbeteiligung ist in Erweiterung des genannten Modells oft von einem *Triolog* aus Verwaltung, Politik und Bürger:innen die Rede. Dieser ist nicht zu verwechseln mit dem im Folgenden beschriebenen trialogischen Modell der integrierten Stadtentwicklung.

⁵² Die Partizipationsleiter besteht aus acht Sprossen, von denen die zwei untersten als Nichtpartizipation (*non-participation*) bezeichnet werden, die drei darüberliegenden als Alibifunktion (*tokenism*) und die drei obersten als Grade von Bürger:innenmacht (*citizen power*) (Arnstein 1969: 217). Diese Unterscheidung „ist zwar begrifflich möglich, bildet aber Realitäten [in der Stadtentwicklung] nicht ab“ (Selle 2013b: 72). Siehe auch Kapitel 2.2.

gefunden und ist bis heute prägend (vgl. etwa Nanz/Fritsche 2012: 23–24, Urbane Liga 2019, siehe auch Abbildung 5 auf Seite 44). Arnstein unterscheidet dabei jedoch nicht etwa – wie leicht anzunehmen wäre – zwischen Stadt und Öffentlichkeit, sondern teilt die Bürger:innen (*citizens*) selbst in zwei Gruppen ein: in *powerholders* und *havenots* beziehungsweise *powerfuls* und *powerless* (1969: 217), übersetzbar etwa mit *Mächtigen* und *Machtlosen*. Sie betont somit einen *bipolaren* Gegensatz von oben und unten (Selle 2013b: 70), der in dieser Form der Realität der Stadtentwicklung kaum entspricht.⁵³

Seit den 2000er Jahren sind im Kontext von *Urban Governance*⁵⁴ und integrierter Stadtentwicklung *tri- und multilaterale* Akteursmodelle entstanden.⁵⁵ Sie ergänzen die zuvor beschriebenen Modelle, die weiterhin genutzt werden, insbesondere im politikwissenschaftlichen Kontext. Ihre Entwicklung ist als Folge eines sich bereits zuvor abzeichnenden „steuerungstheoretischen Paradigmenwechsels“ (Mayntz 1996: 164) begreifbar, der mit „einem *Formwandel* staatlicher Machtausübung [... einhergeht], durch den sich das Spektrum der nebeneinander existierenden Regelungsformen verbreitert hat“ (a. a. O.: 163). Pläne und Strategien – nicht nur, aber auch der Stadtentwicklung – werden dabei als Ergebnisse „der komplexen Interdependenz aufeinander bezogener Handlungen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 60) verstanden. „Netzwerke oder Verhandlungssysteme“ (Mayntz 1996: 164) rücken seitdem stärker in den Mittelpunkt der analytischen Befassung mit Stadtentwicklungsprozessen.⁵⁶ Entsprechend veränderte Governanceverständnisse werden in der planungstheoretischen Literatur auch als *communicative turn* bezeichnet (vgl. Healey 1992).

Mit der beschriebenen Entwicklung tauchen weitere Begriffe auf, die neben die in Kapitel 2.2 vertiefte Beteiligung treten. Bereits seit den 1980er Jahren ist von *Kooperation* die Rede (vgl. Selle 2000: 92, siehe auch BBR 2003, 2005). In den vergangenen Jahren zeigt sich auch hier eine Begriffsvielfalt von „Koproduktion“ (Klöti/Drilling 2014: 36, Beck et al. 2017: 4, Neue Leipzig Charta 2020: 8–9) über „co-creation“ (The New Leipzig Charter 2020: 6) bis zu „Ko-Design“ (DIN SPEC 91387:2020-08, 5.6). Auch Bürger:innen werden so zu „(Ko-)Produzenten der Planung“ (Siebel 2010: 29).

Eine Akteursgruppe, die sich den bisher angeführten Modellen nur schwer zuordnen lässt, stellen *Intermediäre* dar.⁵⁷ Sie sind in den vergangenen Jahren – ebenso wie zivilgesellschaftliche Initiativen –

⁵³ Arnstein weist selbst darauf hin, dass es sich jeweils um sehr heterogene Gruppen handelt. Die Beobachtung, dass beide Gruppen die jeweils andere als homogenen Block wahrnehmen, dient ihr als Rechtfertigung zur Pauschalierung durch die genannten Oberbegriffe. Zu beachten ist, dass sie nicht als Stadtplaner:in, sondern unter anderem aus der Perspektive der Sozialen Arbeit schreibt, was ihren Fokus auf Machtumverteilung erklärt (Huxley 2013: 1532–1533). Nanz und Fritsche kritisieren an Arnsteins Modell unter anderem die einseitige Top-down-Perspektive – nur Einräumung und nicht Einforderung von Beteiligungsmöglichkeiten – und die isolierte Betrachtung einzelner Beteiligungsprozesse ohne ihren Kontext; die Bipolarität (oben und unten) des Modells stellen sie jedoch nicht infrage (2012: 24). Siehe weiterführend auch Selle (2013b: 69–74).

⁵⁴ *Governance* bezeichnet „die Gesamtheit aller Regelungen gemeinsamer Angelegenheiten zwischen verschiedensten Akteuren“ (Selle 2013b: 67). *Urban Governance*, verstanden als „Zusammenwirken unterschiedlichster Kräfte der Stadtproduktion“ (Altrock/Bertram 2012: 297), ist zwar ein zeitgenössischer Begriff, dessen Wurzeln jedoch Jahrhunderte zurückreichen (a. a. O.: 298). Siehe weiterführend auch Benz (2004).

⁵⁵ Weite Verbreitung hat ein *trilaterales* Modell gefunden: Kommune, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, je nach Anlass und Maßstabebene auch „Eigentümer, Kommune, Öffentlichkeit“ (BBSR 2015: 31–33) oder „Staat, Markt und Zivilgesellschaft“ (Altrock 2015: 1), werden dabei als wesentliche Akteure der Stadtentwicklung in den Vordergrund gerückt. Während die *Leipzig-Charta* vage die „Einbeziehung der wirtschaftlichen Akteure, Interessengruppen und der Öffentlichkeit“ (Leipzig Charta 2007) fordert, differenziert die genannte BBSR-Publikation die Akteursgruppen weiter aus und schließt etwa Medien in den Begriff Öffentlichkeit mit ein (BBSR 2015: 33). Als *Akteure* können dabei sowohl Einzelpersonen als auch Institutionen und informelle Gruppen verstanden werden. Auch hier werden Verwaltung und Politik im Wesentlichen als Einheit betrachtet.

⁵⁶ Mayntz und Scharpf haben den sogenannten *akteurszentrierten Institutionalismus* entwickelt. Dieses Modell böte ebenfalls einen möglichen theoretischen Zugang zur vorliegenden Untersuchung. Mit Blick auf Umfang und Komplexität der betrachteten Gegenstände wurde darauf verzichtet.

⁵⁷ Diese „verbinden (mindestens) zwei externe Systeme, zwischen denen Kommunikationsschranken existieren oder die sogar in einem spannungsreichen bzw. widersprüchlichen Verhältnis zueinander stehen“ (Rucht 1991: 5). Sebastian Beck zählt dazu *Parteien* und *Verbände*, *soziale Bewegungen* und *Bürgerinitiativen* sowie *Arbeits-*

verstärkt in den Fokus der Stadtentwicklungspolitik gerückt: *Stadtmacherinnen und Stadtmacher* (Beck et al. 2017, Herrmann et al. 2017) arbeiten auf eine „Kultivierung einer verbindlichen Form der mitgestaltenden Beteiligung“ (Herrmann et al. 2017: 2) hin und verstehen „Stadtentwicklungsprojekte als Koproduktion mit urbanen Machern und kreativer Szene“ (Beck et al. 2017: 4).⁵⁸

Es lässt sich festhalten, dass eine Akteursvielfalt, die über die Beteiligung von Bürger:innen hinausgeht und verschiedene Steuerungsmodi beinhaltet, für Stadtentwicklungsprozesse grundlegend ist. Unterschiedliche Vorstellungen – auch im Zeitverlauf – bestehen dabei zwischen verschiedenen Schwerpunktsetzungen und dem damit verbundenen Ausblenden anderer Akteursgruppen. Gewichtiger ist eine Erkenntnis, die erst auf den zweiten Blick auffällt: die Abwesenheit oder Marginalisierung von Planer:innen und ihren Rollen in allen genannten Akteursmodellen.

Machtverhältnisse und die Rolle von Planer:innen

Es versteht sich von selbst, dass die verschiedenen Akteure unterschiedliche Voraussetzungen und Ressourcen haben, um ihre Interessen an der Stadtentwicklung einzubringen und durchzusetzen – sei es in Bezug auf strategische Fragen oder in Bezug auf städtebauliche Projekte. Stadtplaner:innen – in diesem Fall auch synonym mit Verantwortlichen für Beteiligungsprozesse zu verstehen – bewegen sich dabei in einem „Gefälle zwischen mächtigeren Interessenten und weniger mächtigen Betroffenen“ (Reuter 1989: 79). Zu beiden stehen sie in einem ambivalenten Verhältnis. Einerseits sind sie von Auftraggeber:innen abhängig.⁵⁹ Andererseits üben sie selbst „Macht über diejenigen aus, die mangels der Möglichkeit, sich zu artikulieren, zu agieren und dadurch Einfluß zu nehmen, als Betroffene ihrer Planungen bezeichnet werden“ (ebd.). Dabei können Planer:innen sich auf verschiedene Weise verhalten: Entweder zeigen sie sich loyal gegenüber Auftraggeber:innen und agieren in deren Sinne oder zeigen sich „verantwortlich gegenüber den Betroffenen“ (a. a. O.: 59) und versuchen, deren „Interessen auch gegen den Auftraggeber durchzusetzen“ (ebd.). Drittens können sie sich neutral verhalten, „entweder als interesseloser Mittler zwischen allen Parteien oder als Zuschauer“ (ebd.),⁶⁰ die Aushandlungsergebnisse als Grundlage zur weiteren Bearbeitung übernehmen, und schließlich als Akteur, der „selbst Partei [ergreift] und versucht, eigene Positionen gegen andere durchzusetzen“ (ebd.).

Die Macht, die Planende ausüben, kann sich dabei verschieden auswirken, etwa „als Eingrenzung von Handlungsspielraum“ (Reuter 1989: 72), „als Vorbereitung von Entscheidungen“ (a. a. O.: 73), als „Antizipation der Zukunft“ (a. a. O.: 75), in Form „des Konzipierens“ (ebd.) oder Gestaltens von Räumen und Prozessen sowie im möglichen Verständnis von Planung „als Angelegenheit der Eliten“ (a. a. O.: 76).⁶¹ Hieran schließen sich zugleich verschiedene Ziele und Aufgaben von Beteiligungsprozessen an, auf die Kapitel 2.2 näher eingeht. Zunächst sei ein vertiefter Blick auf den Begriff der Planung geworfen.

und *bürgergesellschaftliche Organisationen*. Medien ordnet er als weiteres, „eigenständiges Referenzsystem“ ein (2014: 244–245, 247).

⁵⁸ Auch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) fördert entsprechende Initiativen und ihre Vernetzung (siehe etwa Urbane Liga 2019). Wesentliche Treiber für diese Entwicklung stellen digitale und ohne kommerzielle Ziele entwickelte Planungswerkzeuge sowie entsprechende Vernetzungsmöglichkeiten dar (Albers/Höffken 2014: 239–240). Intermediäre bilden – umgeben von *Stadt, Gemeinschaft, lokaler Wirtschaft* und *Medien* – beispielsweise den Mittelpunkt in einem *multilateralen* Akteursmodell, das bei Sebastian Beck zu finden ist (2014: 247). Ein abstrakteres multilaterales Modell verwendet auch Selle (etwa: 2014: 54).

⁵⁹ Dies gilt insbesondere für private Planungsbüros, die im Auftrag der Kommunalverwaltung Stadtentwicklungs- und Beteiligungsprozesse durchführen. Auch innerhalb von Verwaltungshierarchien sowie zwischen Kommunalpolitik und -verwaltung bestehen Machtgefälle.

⁶⁰ „Interesselose Planer, ohne Überzeugung, ohne eigene Zukunftsvorstellung und Formintention, sind eine kaum zu findende Spezies“, wie Reuter einschränkend ausführt (1989: 61).

⁶¹ Die letztgenannte Variante Reuters setzt einer Beteiligung allerdings enge Grenzen.

Planung: gemeinsame Steuerung dynamischer Prozesse

Planung ist laut Dietrich Fürst „ein diffuser Begriff“ (2018: 1712). Sie lässt sich beschreiben als „der Versuch, die Zukunft nach Zielen und Werten (Kriterien) gedanklich vorwegzunehmen und über ein formalisiertes Verfahren zu gestalten“ (ebd.). Die Erarbeitung von raumbezogenen Plänen und Strategien der Stadtentwicklung erfolgt dabei *dynamisch* und als *kontinuierlicher Prozess* (Pacione 1992: 777). Dies schließt an die begriffliche Erläuterung im Duden an: Demnach ist ein Prozess ein „sich über eine gewisse Zeit erstreckender Vorgang, bei dem etwas (allmählich) entsteht, [beziehungsweise] sich herausbildet“ (Duden o. J. d). Ein weiteres Zitat Fürsts veranschaulicht – im Einklang mit den Ausführungen des vorigen Abschnitts – das damit einhergehende Rollenverständnis von Planenden:

„Vorstellungen, dass Planung im technischen Sinne steuern könne, wurden [...] aufgegeben zugunsten eines Verständnisses von Planung als intermediärer Prozess zur Mobilisierung und Koordinierung von Aktivitäten, die die Raumentwicklung beeinflussen. Planung soll Handlungen aktivieren, aber Planerinnen und Planer sind nicht mehr diejenigen, welche die Richtung vorgeben. Vielmehr ist die Richtungsfindung ein kollektiver Prozess [...].“ (Fürst 2018: 1715)⁶²

Dieses Verständnis von Planungsprozessen liegt auch der vorliegenden Untersuchung zugrunde.⁶³ Es lässt sich kontrastieren mit abweichenden Definitionen, etwa im Qualitätsmanagement: Demnach werden „Prozesse in einer Organisation [...] üblicherweise geplant und unter beherrschten Bedingungen durchgeführt [...]“ (DIN EN ISO 9000:2015-11, vgl. auch Zollondz et al. 2016: 825). Dass und warum sich Stadtentwicklungsprozesse *nie* unter beherrschten Bedingungen vollziehen können, hat Horst W. J. Rittel unter dem Schlagwort *wicked problems* bereits vor einem halben Jahrhundert dargelegt (Rittel 1972, Rittel/Webber 1973). Mittlerweile werden auch Modelle diskutiert, bei denen Planer:innen gar nicht mehr steuernd eingreifen, sondern ausschließlich reaktiv und situationsabhängig Gegenmaßnahmen zu gesellschaftlich unerwünschten Entwicklungen vornehmen (Roo et al. 2020a: 145).

Exkurs: Wicked problems als Ausgangspunkt für Planungsprozesse der Stadtentwicklung

Im Jahr 1972 veröffentlichte der Mathematiker und Physiker sowie spätere Professor am Institut für Grundlagen der Planung an der Fakultät für Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart Horst W. J. Rittel in einer norwegischen Fachzeitschrift für Betriebswirtschaftslehre einen Artikel mit dem Titel *On the Planning Crisis* – auf Deutsch etwa: *Zur Krise der Planung* (Rittel 1972). Darin zeigt er auf, dass es sich bei sämtlichen Problemen, die Anlass zu Planungsprozessen – in der Stadtentwicklung sowie anderen Bereichen – geben („all essential planning problems“, a. a. O.: 392), um sogenannte *wicked problems* handelt (ebd.), was sich auf Deutsch sinngemäß als *unbeherrschbare* oder *unbezwingbare* Probleme bezeichnen lässt.⁶⁴ Relevant an diesem Beitrag sind für vorliegende Untersuchung

⁶² Daran schließen sich Begriffe und Leitbilder einer *kommunikativen* und *kooperativen Planung* an. Siehe zu ersterem beispielsweise Zimmermann (2019), zu letzterem Knieling (2018). Kooperative Planung betont – gegenüber einer kommunikativen Planung und Beteiligung – eine Zusammenarbeit von Akteuren auf Augenhöhe (Knieling 2018: 1230).

⁶³ Eine bedeutende Frage, die hier nicht vertieft diskutiert werden kann, betrifft die Verantwortung für entsprechende Prozesse: *Kollektives Handeln* steht im Spannungsverhältnis unter anderem zu administrativen Zuständigkeiten, gesetzlichen Verpflichtungen und politischer Rechenschaft.

⁶⁴ Der Begriff *wicked* wird in diesem Kontext regelmäßig wörtlich als *bösartig* ins Deutsche übersetzt (vgl. etwa Bischoff et al. 2007: 17, Reuter/Jonas 2013). Vor dem Hintergrund des von Rittel benutzten Ausgangs- und Gegenbegriffs *tame* – auf Deutsch *zahn* – erscheint dies irreführend. Als Beispiel für zahme Probleme nennt Rittel solche beim Schachspiel, in der Mathematik oder im Ingenieurwesen, für die es in der Regel eine eindeutige Lösung oder zumindest Problembeschreibung gibt (1972: 392). Im Vorwort zu einer deutschsprachigen Ausgabe einer Auswahl von Rittels Texten ist von *wicked problems* als „im sozialen Kontext sich so bösartig gegen ingenieurhafte Zähmung sträubenden Problemen“ die Rede (Jonas 2013: 6) Aus Perspektive von Ingenieur:innen ließe sich demnach von *widerspenstigen* Problemen sprechen, die sich trotz hartnäckiger Versuche nicht zähmen lassen. Sucht man im Deutschen nach Synonymen zu *zahn* oder *zähmen*, stößt man unter anderem auf die Worte *bezwingbar* und *beherrschbar* (vgl. etwa Pfeifer/Autorenkollektiv 1989: 2003), woraus sich die Gegenbegriffe *unbezwingbar*, *unbeherrschbar* und – auf Probleme bezogen sinngemäß auch – *unlösbar* herleiten lassen.

zunächst einige Bemerkungen zum Wesen von Planungsprozessen, die Folgen für Wirkungsanalysen sowie für die Vorgehensweise dieser Arbeit haben.⁶⁵ Zunächst schildert Rittel vier scheinbare Widersprüche vernunftgeleiteter Herangehensweisen an Planungsprobleme in klassischen linearen Planungsprozessen („paradoxes of rationality“, 1972: 391–392): Jeder Versuch, ein Planungsproblem und seine Lösungsmöglichkeiten vollständig zu durchdringen, sei, so Rittel, zum Scheitern verurteilt, da sich sowohl Ursachen als Wirkungen bis ins Unendliche fortsetzen ließen (siehe dazu auch die Argumentation von Bunge 1959 in Kapitel 3.1).⁶⁶ Daraus folge zweitens, dass Gründe, die zu einer Lösung führen, beispielsweise einem Plan, stets außerhalb des Planungsprozesses liegen, etwa weil keine Zeit, kein Geld oder keine Geduld mehr vorhanden sei.⁶⁷ Je besser eine umfassende Analyse von Ausgangslage und Handlungsoptionen gelinge, desto stärker sei drittens die eigene Handlungsmöglichkeit eingeschränkt – oder präziser: lahmgelegt, da die zeitlichen Ressourcen begrenzt sind.⁶⁸ Schließlich – und hiervon ist jede Wirkungsanalyse sowie Evaluation betroffen – sei es logisch unmöglich, dass ein Ablauf- oder Wirkmodell (siehe hierzu die Kapitel 3.1.3 und insbesondere 4.8) sich selbst enthalte; dies sei jedoch notwendig, wenn ein solches Modell alle wesentlichen Faktoren enthalten solle (Rittel 1972: 391–392).⁶⁹

Aus den genannten Paradoxa leitet Rittel weitere Eigenschaften von *wicked problems* ab (1972: 392–393): So stehen Problembeschreibung und -lösung in einer wechselseitigen Abhängigkeit: Jedes Problem lasse sich auf verschiedene Art und Weise darstellen, worin die Lösung bereits angelegt sei. Anders ausgedrückt: Es ließen sich keine Frage stellen und keine Problemanalyse durchführen, ohne über eine Lösungsidee zu verfügen. Entsprechend bestimme jede Problembeschreibung die Lösung maßgeblich mit. Daraus folgert Rittel: Jede Lösung sei lediglich als gut oder schlecht bewertbar, was sich von Akteur:in zu Akteur:in unterscheide, niemals jedoch als – vermeintlich objektiv – richtig oder falsch.⁷⁰ Dementsprechend gebe es vielfältige Erklärungen für denselben Sachverhalt. Zudem sei jedes identifizierte Problem zugleich Symptom eines anderen tieferliegenden; umgekehrt könnten unbeabsichtigte Folgen entstehen, die rückblickend der Planung angelastet werden. *Wicked problems* – so ein weiterer Aspekt – seien einzigartig. Daher lasse sich aus einer erfolgreichen Problembewältigung nicht lernen – was einen der möglichen Zwecke von Evaluationen und Wirkungsanalysen infrage stellt (vgl. Kapitel 3.1.1)⁷¹ – und sie seien einer Untersuchung in Experimenten entsprechend unzugänglich. Schließlich gebe es für ihre Bewältigung stets nur einen Versuch; dementsprechend seien Problemlöser:innen für ihr Handeln verantwortlich, sie hätten dabei kein Recht zu irren (ebd.).

Die theoretische Argumentation Rittels weist vielfältige Verknüpfungen zu dieser Untersuchung auf, die in verschiedenen Kapiteln aufgegriffen werden. Entsprechende Verweise sind den Fußnoten zu entnehmen.

⁶⁵ Darüber hinaus werden neben einer Problembeschreibung auch Lösungsvorschläge unterbreitet. Sie sind insoweit bemerkenswert, als dass sie die heutige Leitvorstellung einer *koproduktiven Stadtentwicklung* – etwa in der Neuen Leipzig Charta – theoretisch vorwegnehmen beziehungsweise vorbereiten, was den Artikel auch über diese Untersuchung hinaus lesenswert macht.

⁶⁶ Auch computerbasierte Datenanalysen, zu denen sich Rittel ebenfalls äußert, können demnach eine größere Anzahl möglicher Ursachen und Wirkungen bearbeiten, Planungsprobleme jedoch niemals abschließend lösen.

⁶⁷ Hier deutet sich eine theoretische Antwort auf die Frage an, warum es bisher keine Wirkmodelle für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung gibt (Kap. 4.8) und welche Schwierigkeiten mit ihnen verbunden sind.

⁶⁸ Mit dem zweiten und dritten Aspekt sind zugleich Herausforderungen dieser Dissertation und vermutlichlich jeder wissenschaftlichen Arbeit angesprochen.

⁶⁹ Frederic Vester bezieht hierzu eine Gegenposition: Anders als Rittel sieht er handelnde Akteur:innen als Teil der von ihnen untersuchten Systeme beziehungsweise plädiert er für ein entsprechendes Vorgehen (siehe Kapitel 4.4).

⁷⁰ Hier deutet sich ein Spannungsfeld zur Evaluation an, in der eine möglichst objektive Bewertung angestrebt wird (vgl. Kapitel 3.1.1).

⁷¹ Siehe zur Einzigartigkeit und zur Lernfähigkeit auch die Kapitel 5.1.3 und 5.1.4 und dort die These N3.

Komplexität und Unsicherheit als Merkmale von Planungsprozessen

Der zitierte Text Rittels lässt sich als Schlüsselwerk zur *Komplexität* von Stadtentwicklung bezeichnen, auch wenn der Begriff selbst dort nicht im Mittelpunkt steht. Etliche weitere Forschende und Planungstheoretiker:innen haben sich intensiv mit diesem Phänomen auseinandergesetzt (etwa Healey 2007, Walloth et al. 2014, Walloth 2016, Innes/Booher 2018, Roo et al. 2020b).⁷² Eine wesentliche Motivation dafür liegt darin begründet, dass Planungsprozesse stets mit *Unsicherheiten* verbunden sind (siehe dazu Gilgen 2006: 188–189 und weiterführend Lamker 2016). Vergleichbare Diskussionen lassen sich auch für Evaluationen nachvollziehen, insbesondere in der jüngsten Vergangenheit (siehe Kapitel 3.1.4).⁷³

Der damit verbundene Themenkomplex ist so groß, dass er im Rahmen dieser Untersuchung nur ansatzweise einbezogen werden kann, wenngleich hier fruchtbare Erkenntnisse zu erwarten wären. Wesentlich erscheint etwa der Hinweis, dass die Komplexität unserer Welt sowie unvorhersehbare Ereignisse *Voraussetzungen* sind, die absichtsvolles und kreatives Handeln erst denkbar machen (Walloth 2016: 151). Entsprechend gelte es, Unsicherheiten zu akzeptieren und auszuhalten, dass es in der Stadtentwicklung wesentliche Einflussfaktoren gibt, die sich – auch bei technischem Fortschritt – nicht datenbasiert vorhersagen lassen (Voogd 1982: 189). Anders ausgedrückt: Komplexität lässt sich zwar als Herausforderung für die Stadtentwicklung sowie für Wirkungsanalysen begreifen. Wäre sie jedoch vollends beherrschbar, wäre eine Planung der Stadtentwicklung überflüssig, ebenso wie entsprechende Beteiligungsprozesse.

Ein weiterer Zugang findet sich in einem Lehrbuch für schweizerische Planungsstudierende.⁷⁴ Demnach verfügen Menschen über vier Annäherungsmöglichkeiten, um mit komplexen Phänomenen umzugehen: durch den *Verstand*, das *Empfinden*, das *Gefühl* sowie die *Intuition* (Gilgen 2006: 187–188).⁷⁵ Dazu führt der Autor aus:

„Wir vertrauen [...] selten einseitig allein auf unser Gefühl, bzw. auf unsere Intuition. [...] Oftmals sind wir erst bereit zu entscheiden, wenn unser Denken mit unserem Fühlen übereinstimmt. Vielleicht liegt häufig genau darin ein wesentlicher Teil unserer planerischen Tätigkeit: im Erbringen logischer Begründungen für gefühlsmäßig bereits getroffene Entscheidungen. [...] Wir untersuchen und analysieren oft so lange, bis eine Idee oder einer [sic!] Vorhersage so korrigiert werden kann, dass sie mit unserem Gefühl nicht mehr im Widerstreit steht.“ (Gilgen 2006: 188)

Das Wort *vielleicht* deutet an, dass es sich bei dieser Aussage selbst eher um ein Gefühl als um empirisch gesicherte Fakten handelt. Dennoch ist auch hier ein Spannungsfeld zwischen Planung und Beteiligung angesprochen: Der wiederholt erhobene Vorwurf, Beteiligungsprozesse dienten lediglich zur nachträglichen Legitimierung bereits getroffener Entscheidungen, liefe insoweit ins Leere, als dass nach Gilgens Argumentation das Diskutieren von Stadtentwicklungsprojekten dazu beitrüge, zuvor diffuse und lediglich erahnte Lösungen und Entscheidungen klar zu formulieren. Eine ergebnisoffene Diskussion wäre in diesem Fall nicht möglich, eine Lösungsfindung ohne Beteiligungsprozess allerdings auch nicht. Auch hier deuten sich planungstheoretische Probleme an, die über den Fokus dieser Arbeit hinausreichen.

⁷² Dabei lässt sich feststellen, dass Städte und Prozesse der Stadtentwicklung offenbar für Forschende mit verschiedenen wissenschaftlichen Hintergründen, die komplexe Systeme untersuchen, von Interesse sind.

⁷³ Auch in der im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Online-Befragung schätzten mehrere Auswertungsgruppen den *Umgang mit Komplexität* als bedeutende Herausforderung bei der Durchführung von Wirkungsanalysen ein (Kapitel 5 und dort insbesondere 5.3).

⁷⁴ Darin sind eigene Kapitel zur *Komplexität*, dem Umgang mit ihr sowie zur *Chaostheorie* zu finden (Gilgen 2006: 167–189).

⁷⁵ Die drei letztgenannten Begrifflichkeiten scheinen auf den ersten Blick erhebliche Schnittmengen zu enthalten. Gilgen unterscheidet dabei „Wahrnehmungen über die Sinne“ (Empfindung), „Meinungen“ und „Wertvorstellungen“ (Gefühl) sowie „Visionen, Aha-Erlebnisse, plötzliches Wissen und Ahnen“ (Intuition) (2006: 188).

Reichweite von Planungsprozessen und Spielräume für Beteiligung

Im späteren Verlauf der Untersuchung kristallisieren sich die Reichweite von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung und damit einhergehende *Spielräume* für Wirkungen als kritischer Punkt heraus.⁷⁶ Grundlegend stellt sich daher die Frage, welche Reichweite Planungsprozesse in der Stadtentwicklung haben beziehungsweise an welchem Punkt sie enden. Die Äußerungen in der Literatur sind diesbezüglich uneinheitlich: So werden einerseits „Pläne als Ergebnis eines Planungsprozesses“ benannt (Pahl-Weber/Schwartz 2018: 2517), was dem Verständnis der gesetzlich geregelten Bauleitplanung entspricht, wonach ein Planungsprozess mit der politischen Beschlussfassung endet (vgl. Streich 2011: 77). Andererseits verstehen verschiedene Autor:innen und Institutionen auch die *Umsetzung* eines Plans – sowie teilweise dessen Evaluation – noch als Teil des zugehörigen Planungsprozesses (etwa Institut Wohnen und Umwelt 1978: 328, Streich 2011: 72–76, Fürst 2018: 1712–1713). Doch: „Sind es wirklich die öffentlichen Akteure und ihre Entscheidungen, die die räumliche Entwicklung bestimmen? [fragt Selle rhetorisch und antwortet sogleich:] Im Regelfall nicht“ (2013b: 64). Seine weiteren Ausführungen lassen sich sinngemäß schon 35 Jahre früher an anderer Stelle finden: „Wie sich eine Stadt entwickelt, hängt [...] wesentlich von den Investitionsentscheidungen privater Unternehmer ab.“ (Institut Wohnen und Umwelt 1978: 396)

Die Spielräume für Wirkungen von Beteiligungsprozessen sind zudem durch rechtliche und technische Rahmenbedingungen und Vorgaben begrenzt: Stadtentwicklung geschieht in aller Regel weder am sprichwörtlich grünen Tisch noch auf der gleichfarbigen Wiese. Stattdessen gilt es, nicht nur in formellen Planungsprozessen, entsprechende Faktoren zu beachten. Diesen Einwand weist Rittel allerdings zurück, indem er die Akzeptanz von Regeln und Grenzen als zumindest implizite Entscheidung deklariert:

„You can say, ‚Constraints are naturally given.‘ But that is not so. Every constraint represents a decision, mainly a decision of resignation. [...] The constraint is not at all a technical and objectively given logical entity; every constraint or limitation I pose on my action space is a decision, or at least an implicit indication of resignation.“ (Rittel 1972: 393–394)

Unterscheidungsmöglichkeiten für Planungsprozesse der Stadtentwicklung

Aus der Akteurs- und Perspektivenvielfalt sowie den Eigenschaften von *wicked problems* ergibt sich, dass Planungsprozesse in der Stadtentwicklung auch bei ähnlichen Ausgangsbedingungen unterschiedlich verlaufen können. Für eine vergleichende Forschung ist es notwendig, sich dieser Verschiedenheit anhand von systematisierbaren Merkmalen anzunähern. Grundsätzlich ist dies deduktiv – durch die Ableitung von allgemeinen Theorien und Modellen – oder deduktiv – durch Vergleich einzelner Planungsprozesse – möglich.

Der erste Weg erweist sich als herausfordernd: In dem im Jahr 2019 in erweiterter Auflage erschienenen *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (ARL) etwa ist der Begriff *Prozess* als Schlagwort nicht zu finden, auch nicht als Wortbestandteil – wie beispielsweise Stadtentwicklungs- oder Planungsprozess (vgl. ARL 2018: v–ix). Hoffmann und Oberding haben in einem Fachzeitschriftenbeitrag 30 *Planungsprozessmodelle* vergleichend untersucht und katalogisiert (2017). Sie unterscheiden dabei *klassische*, *inkrementelle*⁷⁷ sowie *strategische* Modelle, wobei sich erste und letztere weiter in lineare und zirkuläre Prozesse unterteilen lassen (ebd.).⁷⁸ Diese Aufteilung ist für diese Untersuchung zwar grundsätzlich hilfreich. Die

⁷⁶ Siehe dazu die Kapitel 5.4 und 5.1.3 sowie die These N1 im Kapitel 5.1.4.

⁷⁷ Inkrementell bedeutet „schrittweise erfolgend, aufeinander aufbauend“ (Duden o. J. c)

⁷⁸ Albers und Papageorgiou-Venetas stellten schon vor Jahrzehnten fest, dass „eine lineare Interpretation des Vorgehens [...] in zunehmendem Maße durch eine zyklische Interpretation verdrängt [wird], die durch ständige Rückkopplung und darauf reagierende kontinuierliche Steuerungsmaßnahmen geprägt ist“ (1984: 248), was die

Anschlussfähigkeit an die Stadtentwicklungspraxis erscheint jedoch begrenzt.⁷⁹ Dies ist insoweit nicht überraschend, als dass Charles E. Lindblom bereits vor Jahrzehnten feststellte, dass theoretische Versuche, Planungsprozesse zu beschreiben, sich weit überwiegend an idealtypischen Abläufen orientierten (1959: 80), wohingegen die Realität eher einem Durchwurschteln (*muddling through*) (a. a. O.: 88) gleiche.⁸⁰

Ein alternativer Zugang bietet sich über die Schilderung realer Stadtentwicklungsprozesse, die vielfältig dokumentiert sind (über 100 allein bei Wékel et al. 2016, Wékel et al. 2018, siehe auch Wékel/Ohnsorge 2020).⁸¹ Da deren systematische Aufbereitung nicht Ziel dieser Untersuchung ist und mangels theoretischer Grundlagen werden im Folgenden lediglich beispielhaft drei grafisch aufbereitete Prozessverläufe gegenübergestellt, an denen wesentliche Merkmale von Planungsprozessen in der Stadtentwicklung deutlich werden (Friend/Jessop 1973: 11, Selle 2013a: 10, Bernhard et al. 2016: 178; siehe für weitere vergleichbare Darstellungen beispielsweise Fugmann et al. 2018a: 18, 25, 35, 64, 96, 111, 116–117). Alle drei Abbildungen zeigen Ablaufschemata von mehrjährigen Stadtentwicklungsprozessen in Großstädten. Sie sind jeweils von Personen, die diese Prozesse verantwortlich mitgestaltet haben, nachträglich rekonstruiert worden.

Beim ersten Beispiel handelt es sich um einen Planungsprozess in der englischen Stadt Coventry, der Mitte der 1960er Jahre durchgeführt wurde (Abbildung 2). Er wird aus Sicht von externen Sachverständigen geschildert, die den Prozess gemeinsam mit lokalen Akteuren gestaltet haben. Um einen Beteiligungsprozess im Begriffsverständnis dieser Arbeit handelt es sich dabei genau genommen nicht: Beteiligte sind Expert:innen verschiedener Disziplinen und lokale Verwaltungsangestellte, die den Planungsprozess „auf der Grundlage eines kontinuierlichen Dialogs“ (Friend/Jessop 1973: 8, Vorwort von W. G. Zwirner) gemeinsam mit der lokalen Politik durchführen. Die Beschreibung der Vorgehensweise als interdisziplinär und lernend erscheint dabei anschlussfähig an die heutige Stadtentwicklungspraxis. Gleiches gilt für als handlungsleitend geschilderte grundlegende Herausforderungen und Fragestellungen.⁸² Die Abbildung zeigt vielfältige Beziehungen zwischen den parallel – also gleichzeitig verlaufenden – Prozessschritten. Sie sind durch Pfeile angedeutet, allerdings sehr schematisch.

Im zweiten Beispiel geht es um Kommunikationsaktivitäten während der Erstellung eines stadtentwicklungsbezogenen Masterplans in Aachen, der in Vorbereitung der Fortschreibung des rechtlich bindenden Flächennutzungsplans erstellt wurde (Abbildung 3). Die Darstellung ist nach beteiligten Akteursgruppen und Kommunikationsarten gegliedert, die jeweils parallel nebeneinanderstehen.

Unterscheidungsmerkmale von Hoffmann und Oberding wieder zusammenführt. Siehe zu Planungsprozessen und ihren Schritten weiterführend auch a. a. O.: 232–239.

⁷⁹ Der Übersicht der 30 betrachteten Modelle zufolge beinhalten lediglich drei davon Beteiligungsmethoden. Von diesen wiederum besitzt nur ein einziges einen Bezug zur Stadtentwicklung. Dieser Befund steht der in der Literatur beschriebenen und in der Planungspraxis beobachtbaren Bedeutung von Beteiligungsprozessen diametral entgegen, was die Autor:innen auch selbst problematisieren (Hoffmann/Oberding 2017: 68) Bei dem einzigen von Hoffmann und Oberding identifizierten Werk handelt es sich um: Sinning (2006): *Stadtmanagement: Strategien zur Modernisierung der Stadt (-Region)*, Dortmund: Rohn – was für diese Untersuchung nicht weiterverfolgt wurde.

⁸⁰ Siehe zur Erforschung von Planungsprozessen der Stadtentwicklung weiterführend auch Eckardt (2014: 53–57) und grundlegender Jessen/Siedentop (2018).

⁸¹ Dabei handelt es sich in der Regel nicht um wissenschaftliche Texte, sondern um Berichte von Prozessverantwortlichen. Einerseits ist somit davon auszugehen, dass die Sichtweisen der Autor:innen dominieren und verschiedene sowie insbesondere kritische Stimmen unterrepräsentiert sind. Andererseits versprechen diese Schilderungen eine größere Realitätsnähe als die zuvor geschilderten theoriegeleiteten, abstrakten Modelle und Schemata.

⁸² Etwa: „Wie können Werturteile getroffen werden angesichts von oft recht unterschiedlichen gesellschaftlichen Forderungen? Wie bewältigt man eine Vielzahl an Lösungsalternativen und das Problem, ein Projekt sobald wie möglich in Angriff zu nehmen, jedoch auf eine Weise, die es später erlaubt, sich nicht vorhersehbaren oder nicht vorhergesehenen Umständen doch noch anzupassen?“ (Friend/Jessop 1973: 9).

Durch die zeitliche Verortung von Aktivitäten ergibt sich ein Gesamtzusammenhang mit Abhängigkeiten. Diese sind jedoch nicht explizit dargestellt. Insgesamt sind über 30 Aktivitäten aufgeführt, was durchschnittlich etwa einer Aktivität je Monat im dreijährigen Prozessverlauf entspricht.⁸³

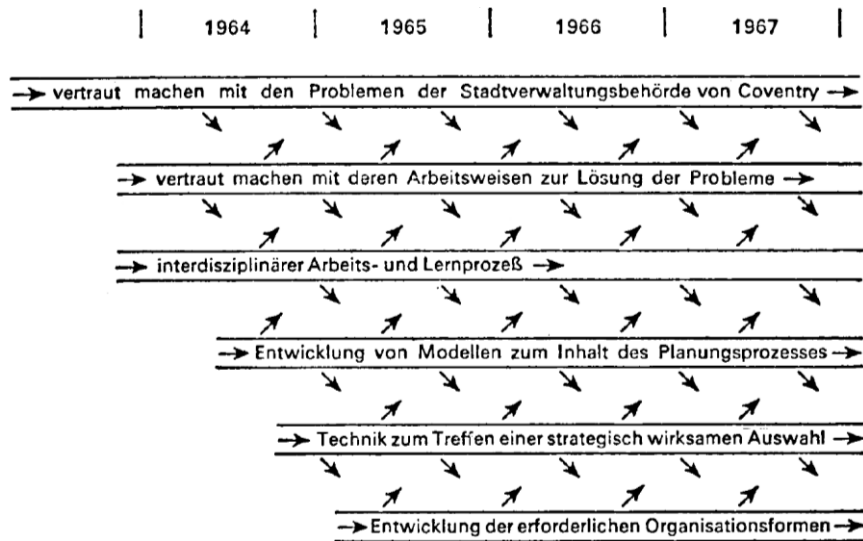


Abbildung 2 Beispiel eines Stadtentwicklungsprozesses 1

Quelle: Friend/Jessop (1973: 11)

Originaltitel: Diagramm 0

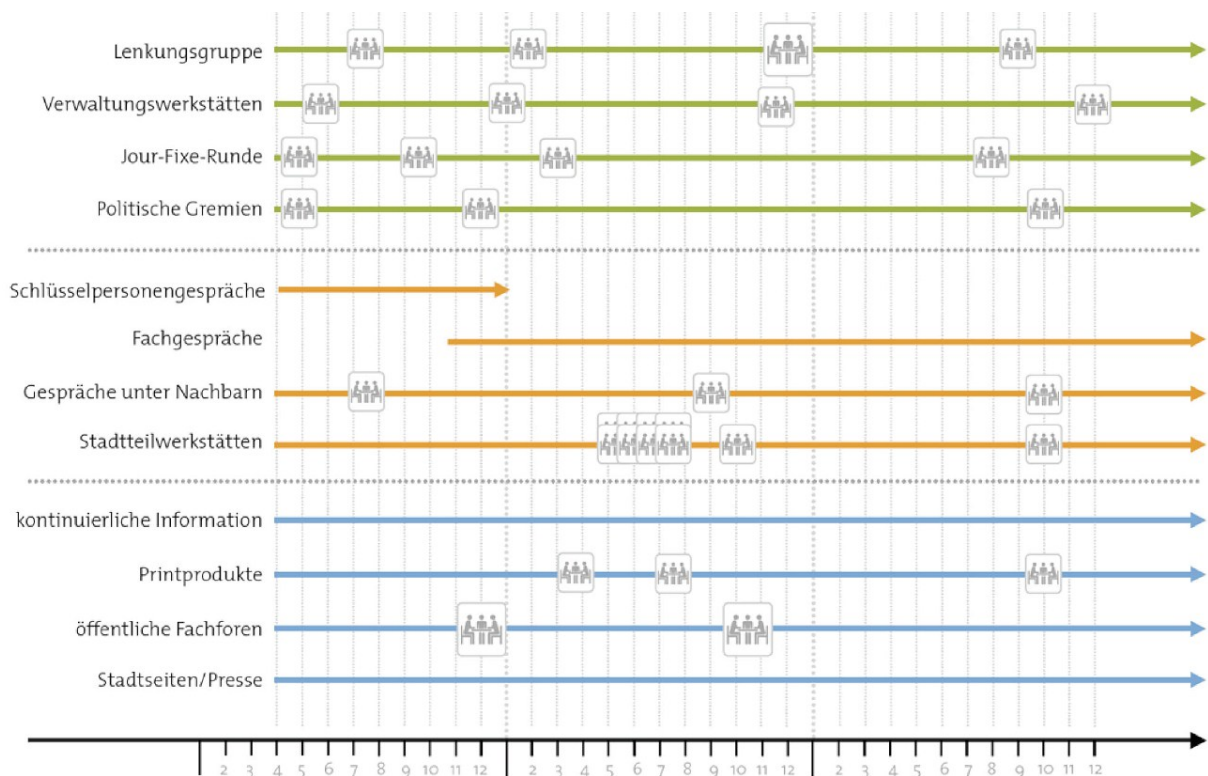


Abbildung 3 Beispiel eines Stadtentwicklungsprozesses 2

Quelle: Selle (2013a: 10)

Originaltitel: Multilaterale Kommunikation in der Praxis: hier Masterplan Aachen*2030

⁸³ Der Gesamtprozess bis zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans dauerte in diesem Fall länger als zehn Jahre. Die abgebildeten Aktivitäten stellen somit nur einen Ausschnitt des übergeordneten Planungsprozesses dar. Zu beachten ist, dass mehrere Kommunikationsarten ohne Aktivitäten aufgelistet sind, also rechnerisch noch weitere Aktivitäten hinzuzuzählen wären.

Beim dritten Planungsprozess handelt es sich um die Konversion, also die Umgestaltung und Nachnutzung von fünf ehemaligen Militärflächen in Heidelberg (Abbildung 4). Der Prozessverlauf wird von den Autor:innen als *Murmelbahn* benannt und entsprechend dargestellt. Wörtlich heißt es:

„Methodischer Kerngedanke des dialogischen Planungsprozesses Konversion ist über alle Phasen hinweg ein schrittweises Vorgehen. Auf der Basis erster fachlicher Überlegungen finden Beteiligungsveranstaltungen statt mit dem Ziel, Anregungen und Hinweise aus der Bürgerschaft einzuholen. Diese werden von den Fachplanern geprüft und nach Möglichkeit aufgegriffen. Am Ende jeder Planungsstufe steht die Beratung und Entscheidung in den politischen Gremien. Bei der darauf aufbauenden vertiefenden Planungsstufe wird ebenso verfahren. So entsteht ein *Wechselspiel* zwischen Fachplanung, Bürgerbeteiligung und politischer Entscheidung. Auf diese Weise lassen sich der Sachverstand und die Erfahrungen aller Akteure zusammenführen.“ (Bernhard et al. 2016: 177, Hervorhebung im Zitat)

Ergänzend benannte Verfahrensschritte einer „konkurrierenden Mehrfachbeauftragung“ (Bernhard et al. 2016: 178) sowie eines „Investorenwettbewerb[s] in Form eines wettbewerblichen Dialogs mit eingebundener Bürgerbeteiligung“ (a. a. O.: 179) erweitern die in der Abbildung dargestellte Akteursvielfalt und untermauern die enge Verzahnung der Beteiligung von Bürger:innen mit anderen Akteuren. Zugleich erscheint die forcierte Beteiligung von Bürger:innen im Vergleich zum ersten Beispiel eher als Erweiterung denn als geänderter Planungsmodus.⁸⁴

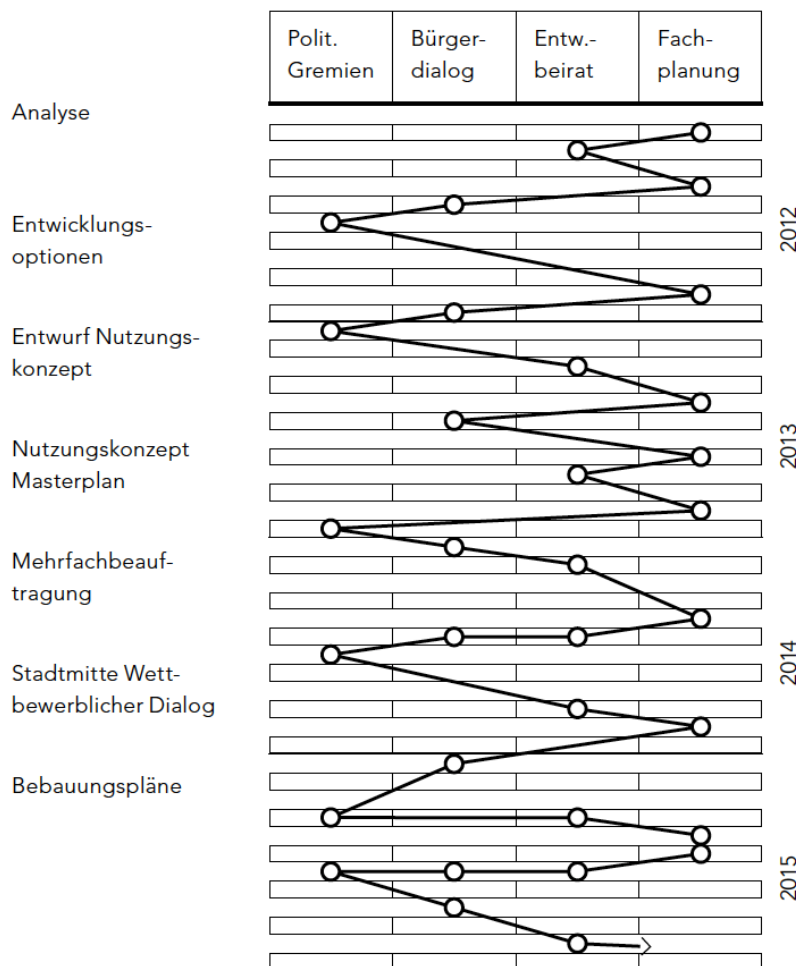


Abbildung 4 Beispiel eines Stadtentwicklungsprozesses 3

Quelle: Bernhard et al. (2016: 178)

Originaltitel: Ablauf Dialogischer Planungsprozess Südstadt, Murmelbahn

⁸⁴ Diese Lesart steht in einem Spannungsverhältnis zum Narrativ des *communicative turn*.

Definition des Begriffs Stadtentwicklung anhand der Merkmale von Planungsprozessen

Auf Basis der textlichen Erläuterung sowie der drei beispielhaften Abbildungen lassen sich folgende Eigenschaften der Stadtentwicklung und der auf sie bezogenen Planungsprozesse festhalten:

- Stadtentwicklung vollzieht sich in der Regel als iterativer, also schrittweiser, und dynamischer Prozess. Ziele können sich somit leicht ändern oder entstehen gar erst im laufenden Prozess.
- Entsprechende Planungsprozesse dauern in der Regel mehrere Jahre und haben nicht immer ein klar definiertes Ziel sowie Ende.⁸⁵ Sie münden in – in den drei Beispielen nicht dargestellte – weitere Prozesse, entweder zur strategischen oder baulichen Umsetzung.⁸⁶
- Trotz vergleichbarer Merkmale gelten Planungsprozesse der Stadtentwicklung als Einzelfälle. Sie sind entsprechend unterschiedlich ausgestaltet und in ihrem Verlauf nicht vorhersehbar.
- An der Stadtentwicklung sind diverse Akteure in verschiedenen Rollen beteiligt. Diese können sich im Zeitverlauf verändern. Zwar gibt es verschiedene Steuerungsmodi – etwa durch einen zentralen Akteur oder gemeinschaftlich –, ein Planungsprozess der Stadtentwicklung ohne Beteiligung weiterer Akteur:innen ist jedoch kaum vorstellbar.
- Zudem gibt es ein Repertoire an Bausteinen, die in Planungsprozessen oft zum Einsatz kommen. Dazu zählen städtebauliche Wettbewerbe – teils zur allgemeinen Ideengenerierung, teils mit konkreten Investoren verbunden –, Gutachterverfahren, in der Regel verbunden mit Jurys, Werkstätten und Workshops, die jeweils in unterschiedlichem Ausmaß auch unter Beteiligung weiterer Akteur:innen sowie Bürger:innen stattfinden.

Folgende Merkmale, die sich teils überlappen, bieten sich für eine grobe Unterscheidung von Planungsprozessen der Stadtentwicklung an:

- Der räumliche *Maßstab* – von einem städtebaulich bedeutenden Gebäude oder Platz über ein Quartier und einen Stadtteil bis zur Gesamtstadt oder Stadtregion.
- Der *Gegenstand* – in Form von konkreten, flächenscharfen Projekten gegenüber allgemeinen, strategisch und langfristig orientierten und oft zugleich großmaßstäblichen Planungsprozessen.
- Die *Verbindlichkeit* – im Rahmen formeller, gesetzlich geregelter, oder informeller Planungsprozesse. Zu beachten ist dabei, dass informelle Aktivitäten oft zur Vorbereitung formeller Planungsprozesse dienen.
- Der *Anstoß* oder Anlass – der sich aus gesetzlichen Vorgaben (formell), administrativen oder politischen sowie zivilgesellschaftlichen Initiativen (informell, sowohl strategisch als auch projektbezogen) oder privatwirtschaftlichem Entwicklungsinteresse ergeben kann (in der Regel formell und projektbezogen und oft um informelle Instrumente ergänzt).
- Die *Prozessverantwortung* – die im Falle formeller und strategischer Planungsprozesse in der Regel bei der öffentlichen Hand liegt, unter dem Schlagwort Koproduktion jedoch zuletzt vermehrt auch gemeinschaftlich mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wahrgenommen wird. Die Entwicklung privatwirtschaftlicher städtebaulicher Projekte wird in der Regel von den entsprechenden Unternehmen selbst verantwortet, was in Abstimmung mit den zuständigen

⁸⁵ Gespräche mit Fachleuten der Stadtentwicklung deuten darauf hin, dass einzelne Akteur:innen durchaus klare Ziele vor Augen haben. Hier soll vielmehr betont werden, dass nicht vorausgesetzt werden kann, dass alle beteiligten Akteur:innen über ein gemeinsames Ziel verfügen, was sich auch aus dem dynamischen Vorgehen ergibt.

⁸⁶ Insbesondere durch äußere Faktoren können Planungsprozesse entsprechend auch ins Stocken geraten und unterbrochen sowie zu einem späteren Zeitpunkt erneut aufgegriffen werden – beispielsweise bei sich ändernden volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen, unternehmerischen Entscheidungen oder auch durch persönliche Wechsel der politisch und administrativ Zuständigen.

öffentlichen Stellen erfolgt.⁸⁷ Private Planungsbüros übernehmen sowohl für Kommunen als auch für private Projektentwickler die Durchführung von Planungs- und oft auch mit ihnen verbundenen Beteiligungsprozessen.

- Der *Prozessverlauf* – der neben dem schrittweisen und dynamischen Vorgehen auch annähernd als linear – insbesondere im Fall konkreter Projekte – oder zirkulär – etwa im Fall integrierter Stadtentwicklungskonzepte – angesehen werden kann.
- Dem *Ausmaß* sowie *Zweck von Beteiligung* – worauf im folgenden Kapitel 2.2 näher eingegangen wird.

Auf Basis der vorigen Erläuterungen und Zugänge kann der Begriff *Stadtentwicklung* für diese Untersuchung wie folgt definiert werden:

Stadtentwicklung bezeichnet im Kontext dieser Arbeit Planungsprozesse im kommunalen Kontext und deren Umsetzung.

Dies beinhaltet sowohl raumbezogene Strategieprozesse – etwa integrierte Stadtentwicklungskonzepte oder Rahmenpläne zur Quartiersentwicklung – als auch konkrete Planungen *städtebaulicher* oder *stadträumlicher Projekte* wie Platzgestaltungen, Neubauvorhaben oder Umnutzungskonzepte.⁸⁸ Insbesondere letztere können auch von privaten Akteuren initiiert sein und durchgeführt werden. Der Fokus liegt dabei auf *informellen*, also gesetzlich nicht geregelten, Planungsprozessen.⁸⁹ Der Maßstab reicht von größeren Einzelgebäuden über die Quartiersebene bis zur Gesamtstadt, gegebenenfalls mit Stadt-Umland-Bezügen.

2.2 BETEILIGUNGSPROZESSE: EIN TRANSDISZIPLINÄRES KONFLIKTFELD

Annäherung an einen vielschichtigen Begriff

Im vorigen Kapitel wurde das Verhältnis von Stadtentwicklung und Beteiligung bereits verschiedentlich berührt. Insbesondere aus den zeitgenössischen Governance-Verständnissen ergibt sich, dass eine Stadtentwicklung, die ohne Beteiligungsprozesse auskommt, nicht vorstellbar ist. In formalen Planungsprozessen der Bauleitplanung ist Letztere ohnehin seit Jahrzehnten vorgeschrieben.⁹⁰ Damit ist jedoch noch nicht viel über Ziele und Funktionen von Beteiligung sowie deren Einbettung in insbesondere informelle, also gesetzlich nicht geregelte, Planungsprozesse gesagt. Zudem bestehen verschiedene Begriffsverständnisse, die eine Abgrenzung erfordern.⁹¹

⁸⁷ So werden private Investoren unter Umständen von Kommunen verpflichtet, die Erstellung von sogenannten vorhabenbezogenen Bebauungsplänen selbst zu übernehmen beziehungsweise die Kosten zu tragen. Vereinzelt gibt es auch privatwirtschaftliche Initiativen zur Stadtentwicklung mit Beteiligungsprozessen, die ohne Abstimmung mit kommunalen Akteuren verfolgt werden – etwa ein vor ein paar Jahren erstelltes Stadtentwicklungskonzept für Duderstadt. Solche Initiativen sind vom Begriffsverständnis dieser Arbeit nicht erfasst. Sie bedürften einer gesonderten Untersuchung, was in Bezug auf Wirkungen durchaus erkenntnisreich sein könnte.

⁸⁸ Konzepte und Projekte einzelner sogenannter Fachplanungen – etwa Verkehrsplanung, Abfallwirtschaft, Schulentwicklung –, die in der Regel ebenfalls räumliche Bezüge haben, sind nicht gemeint.

⁸⁹ Dies hat inhaltliche und methodische Gründe: Zum einen bestehen bei informellen Planungsprozessen größere Freiheiten zur Ausgestaltung von Beteiligung. Zum anderen bedürfte das Einbeziehen von formalen Prozessen, etwa im Rahmen der Bauleitplanung, einer Betrachtung der jeweiligen Vorschriften, was den Umfang der Untersuchung deutlich erweitern würde.

⁹⁰ „Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“ (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB)

⁹¹ Dazu trägt bei, dass Beteiligungsprozesse auch in anderen Politikfeldern stattfinden, jedoch mit anderen Hintergründen und Traditionen, wie in dieser Untersuchung verschiedentlich deutlich wird.

Wer den Begriff *Beteiligung* – den ersten Bestandteil des Begriffs *Beteiligungsprozess*⁹² – im Kontext von Stadtentwicklung definieren möchte, sieht sich zunächst mit einer Vielzahl weiterer Begriffe konfrontiert: Je nach Perspektive ist – etwa aus Sicht der kommunalen Verwaltung – von *Bewohnerbeteiligung* (Bernt/Fritsche 2008) oder *Bürgermitwirkung* (Städtetag Baden-Württemberg 2012) die Rede, aus forschender Sicht von *Partizipation* (Alcántara et al. 2016, Klöti/Drilling 2014) oder *multilateraler Interdependenzgestaltung* (Ginski 2018), aus zivilgesellschaftlicher Sicht von *Mitreden*, *Mitgestalten*, *Mitentscheiden* (Allianz Vielfältige Demokratie 2017b) und schließlich aus planungsrechtlicher Sicht von der *Beteiligung der Öffentlichkeit* sowie der *Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange* (§§ 3, 4 und 4a BauGB).

Dass mit *Mitreden* und *Mitentscheiden* verschiedene Dinge gemeint sind, leuchtet bereits alltagssprachlich ein.⁹³ Das Verhältnis der Begriffe *Beteiligung*, *Mitwirkung* und *Partizipation* zueinander ist vertrackter, in der Literatur uneinheitlich und bedarf einer näheren Betrachtung.⁹⁴ So lassen sich vielfältige Begriffsverständnisse auffächern, die etwa den Begriff *Partizipation* entweder auf die Teilhabeerfahrung einzelner Personen (Hemetek 2018: i) oder auf das gezielte Einbeziehen benachteiligter Gruppen⁹⁵ (Mohanty/Tandon 2010: 1127–1128) eingrenzen oder, ganz im Gegensatz, seine Offenheit für verschiedene Lesarten hervorheben (Klöti/Drilling 2014: 6).⁹⁶

Die zitierten Beispiele zeigen einerseits, dass eine inhaltliche Differenzierung des Begriffs *Beteiligung* nötig ist, sich diese andererseits jedoch nicht anhand von verschiedenen Worten – wie etwa *Partizipation* und *Mitwirkung* – leisten lässt, sondern quer dazu erfolgen muss. Dies schließt die Begriffe *Bürger-* und *Öffentlichkeitsbeteiligung* ein, die im Wesentlichen alternativ genutzt werden.⁹⁷ Das Wort *Bürgerbeteiligung* wird von Unternehmen, die die Konzeption und Durchführung entsprechender Prozesse anbieten, mit Abstand am häufigsten genutzt (Krebber 2019: 41)⁹⁸, manche Autor:innen bevorzugen den Begriff der *Öffentlichkeitsbeteiligung*, wie ihn auch das Baugesetzbuch verwendet, da der Status als Bürger:in mit der Staatsangehörigkeit verknüpft sei (etwa Alcántara et al. 2016: 15). Bei Beteiligungsprozessen ist diese Lesart jedoch in der Regel nicht beabsichtigt (I2). Klaus Selle argumentiert, den Begriff *Beteiligung* zu definieren sei schlicht nicht möglich: „Die Vielfalt und Verschiedenheit des Gemeinten lässt das nicht zu.“ (2019: 23)

⁹² Ein *Prozess* wurde in Kapitel 2.1 als dynamisch und kontinuierlich charakterisiert, was auch hier passend erscheint und entsprechend verstanden wird.

⁹³ Dies ist allerdings nicht mit einem eindeutigen Verständnis der einzelnen Begriffe gleichzusetzen: So ließe sich darüber streiten, was genau mit *Mitentscheiden* gemeint ist: Wer darf dabei sein und wer nicht? Geht es um eine Mehrheits- oder Konsensentscheidung und so weiter?

⁹⁴ Dabei besteht eine langjährige Tradition unscharfer Begriffsverwendungen, wie folgende zwei Beispiele verdeutlichen: In einem frühen Artikel zum Thema *Partizipation an Planungsprozessen* aus dem Jahr 1970 verwendet der Autor innerhalb der ersten zehn Zeilen die Begriffe *Partizipation*, *Mitwirkung* und *Beteiligung*, ohne deren Bedeutung zu differenzieren (Dienel 1970: 212). In der Webpräsenz des Referats I2 Stadtentwicklung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung wurden bei zwei von neun dort beschäftigten Personen *Bürgerbeteiligung* als Aufgabengebiet genannt, bei einer weiteren *Partizipation* und bei einer vierten *Bürgermitwirkung in der Stadtentwicklung* (BBSR o. J. a) – ebenfalls ohne erkennbare inhaltliche Unterscheidung.

⁹⁵ Seit Jahrzehnten wird von verschiedener Seite kritisiert, die Teilnahme an offenen Beteiligungsprozessen erfolge selektiv und nicht repräsentativ. Roland Roth spricht in diesem Zusammenhang von „Beteiligungsgerechtigkeit“ (2016: 59).

⁹⁶ Wörtlich: „Partizipation, im Sinne persönlicher Mitentscheidung und Teilhabe an sozial anerkannten Aktivitäten [...]“ (Hemetek 2018: i). „Participation is the inclusion of knowledge, identities, and voice of the marginalized in the social, economic, and political affairs that affect them.“ (Mohanty/Tandon 2010: 1127–1128).

⁹⁷ Das bereits zitierte ARL-Handbuch unterscheidet hingegen Einträge zur *Beteiligung* und *Öffentlichkeitsbeteiligung* Sinning (2018a; 2018b), wobei Letzterer sich auf die gesetzlichen Bestimmungen des BauGB konzentriert.

⁹⁸ Im Ergebnis einer Vollerhebung der Webseiten von 484 Anbietern nutzen demnach 159 den Begriff *Bürgerbeteiligung*, gefolgt von *Beteiligungsprozess* (41) und *Beteiligungsverfahren* (32). *Partizipation* (25) und *Öffentlichkeitsbeteiligung* (18) werden demnach noch seltener verwendet (Krebber 2019: 41).

Eine Definition, die dem Begriffsverständnis dieser Arbeit nahekommt, fand sich eher zufällig in einem Zeitschriftenartikel über einen südamerikanischen Stadtentwicklungsprozess.⁹⁹ Dort heißt es:

„Participation always involves at least two competing factions: an entity responsible for the process and individuals or other entities invited to participate. These factions can comprise, for example, public agencies and citizens, companies and their employees, planning commissions and the beneficiaries of a plan. The entity responsible for the process defines its frame, purposes, limits, codes, bureaucracies and technicalities, usually according to a more general protocol. For the participating individuals or entities, the norms of the process are heteronomous.“ (Kapp/Baltazar 2012: 161).

Auf Deutsch lässt sich zusammenfassen: Es gibt eine institutionelle Einheit, die für den Beteiligungsprozess *verantwortlich* ist und somit eine *Steuerungsfunktion* übernimmt. Dies können Fachbereiche in Stadtplanungsämtern sein, aber auch private Investoren oder beauftragte Planungsbüros, die ihr Handeln mit den kommunalen Akteuren abstimmen (siehe Kapitel 2.1). Die Beteiligten werden zur Mitwirkung an dem entsprechenden Prozess *eingeladen*. In den anderen Worten:

„Wir reden [...] über Verfahren, die Planer gestalten müssen [...], wenn wir über Stadtplanung [sprechen]. Die haben ein Bedürfnis, zu beteiligen. [...] Wir unterstellen immer einen zentralen Akteur, nämlich einen Verfahrensverantwortlichen, einen öffentlichen Akteur, und daran werden andere beteiligt.“ (I4)¹⁰⁰

Entsprechende Beteiligungsprozesse, insbesondere bezüglich der Einbindung von Bürger:innen, finden in der Stadtentwicklung seit den 1960er Jahren statt (Albers/Papageorgiou-Venetas 1984: 47, Selle 2000: 92)¹⁰¹ – wenngleich sich Wurzeln mehrere Jahrhunderte zurückverfolgen lassen (vgl. Selle 2013b: 119–121, Storl 2009: 12–17). Seitdem sind sie „im wachsenden Maße zum Anliegen der Stadtplanung“ geworden (Albers/Papageorgiou-Venetas 1984: 47).¹⁰² Die Entwicklung lässt sich dabei weniger in Phasen als in „Stufen oder Schichten [charakterisieren], deren jeweils nächste die vorhergehende voraussetzt“ (Selle 2000: 90).¹⁰³ Ausgehend von *einer Information und Anhörung der (Verfahrens-)Beteiligten über Erörterungen in der breiten Öffentlichkeit* sowie eine *aktivierende Beteiligung* umfasst das „Beteiligungsverständnis“ (a. a. O.: 91) in der Stadtentwicklung seit den 1980er Jahren auch eine *gemeinsame Problembearbeitung* (a. a. O.: 92). Letzteres ist gleichermaßen anschlussfähig an Rittels theoretische Argumentation zum Umgang mit *wicked problems* (insbesondere: 1972: 395) sowie an die zeitgenössischen Begriffe *Kooperation*, *Koproduktion* und *Ko-Design* (siehe Kapitel 2.1). Aus heutiger Sicht lassen sich Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung also als historisch gewachsen erklären, wobei die weitere Entwicklung offenbleibt.

Nochmals zu unterstreichen ist, dass zu den Beteiligten nicht nur Bürger:innen zählen, sondern viele weitere Akteur:innen. Die *Neue Leipzig Charta* etwa spricht von „Einwohnerinnen und Einwohnern, zivilgesellschaftlichen Netzwerken, Organisationen und Privatunternehmen“ (2020: 9), die es einzubeziehen gelte. Von besonderem Interesse für diese Untersuchung ist dabei die Perspektive der

⁹⁹ Die zitierten Autor:innen äußern in ihrem Text zuvor, ihre Worte seien nicht als Begriffsdefinition zu verstehen, was der Vollständigkeit halber hier wiedergegeben sei.

¹⁰⁰ Dieses Begriffsverständnis wurde von der interviewten Person im weiteren Gesprächsverlauf problematisiert. Die Aussage bezieht sich auf die Einschätzung des Status quo in Stadtentwicklungstheorie und Praxis und ist somit deskriptiv, nicht normativ gemeint. Siehe weiterführend auch den folgenden Abschnitt zu Anforderungen und Zielen.

¹⁰¹ Zuvor, also bis in die 1950er Jahre hinein, „herrschte [bezüglich Stadtentwicklungsfragen] eine paternalistische Grundeinstellung vor, die aus der überlegenen Einsicht des Fachmannes in die komplexen Zusammenhänge einen Kompetenzanspruch weitgehender Ausschließlichkeit ableitete“, wie Albers und Papageorgiou-Venetas formulieren (1984: 47).

¹⁰² Zusammenfassende geschichtliche Überblicke sind etwa bei a. a. O.: 47–50 und Selle (2013b: 119–172) zu finden.

¹⁰³ Beteiligungsmöglichkeiten wurden dabei laut Selle ausgebaut, insbesondere solche formeller Natur jedoch mitunter auch wieder beschränkt (2000: 91).

Prozessverantwortlichen, die entsprechende Beteiligungsangebote konzipieren und entsprechende Prozesse durchführen sowie politisch verantworten.¹⁰⁴ Die Begriffe *Beteiligung* und *Partizipation* werden im Folgenden synonym verstanden. Wenn Autor:innen von Partizipation sprechen, wird dies auch in indirekten Zitaten in der Regel übernommen. Sofern sich Literatur ausschließlich auf die Beteiligung von Bürger:innen bezieht – was oft der Fall ist – wird dies sprachlich entsprechend wiedergegeben.

Abgrenzung von anderen Begriffsverständnissen und auszuhaltende Unschärfen

Das zuvor eingegrenzte Verständnis von *Beteiligung* lässt sich von anderen Gegenständen unterscheiden, die gleichlautend oder als *Bürgerbeteiligung* bezeichnet werden. So ist es insbesondere in politikwissenschaftlichen Diskursen üblich, die *parlamentarische* von einer *direkten* sowie einer *deliberativen* oder partizipativen Demokratie abzugrenzen, in die sich Bürger:innen auf verschiedene Art und Weise einbringen können.¹⁰⁵ Zu erstgenannter zählt etwa die Beteiligung an Wahlen. Als *direkte Demokratie* oder Bürgerbeteiligung lassen sich gesetzlich eingeräumte Beteiligungsmöglichkeiten wie Bürgerentscheide bezeichnen. Beide sind im Rahmen dieser Untersuchung nicht gemeint, wenngleich zu Letzterer thematische Schnittmengen bestehen.¹⁰⁶

Der Begriff der *Deliberation* geht auf deutschsprachige Arbeiten von Jürgen Habermas aus den 1970er und 1980er Jahren zurück und prägt seit dem Erscheinen entsprechender Übersetzungen auch beziehungsweise in Bezug auf Stadtentwicklung vorwiegend die internationalen Diskurse.¹⁰⁷ Er bezeichnet das gemeinsame Beratschlagen von Argumenten. In einem weiteren Sinne lassen sich darunter sämtliche informellen Beteiligungsprozesse – und somit auch die in dieser Untersuchung fokussierten – fassen. In einem engeren Sinne der Habermasschen Theorie bestehen an entsprechende Prozesse Anforderungen, die in der Stadtentwicklung kaum zu erreichen sind – etwa aufgrund der skizzierten bestehenden Machtgefälle.¹⁰⁸ Eine unscharfe Schnittmenge besteht dabei zu Prozessen, die eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe betonen, etwa als Kooperation oder Koproduktion.¹⁰⁹ In jüngerer Vergangenheit ist zudem von *konsultativer*, also beratender Beteiligung zu lesen (etwa Neunecker 2016, Nanz/Leggewie 2018), wozu unter anderem sogenannte Bürger:innenräte gehören. Auch hier bestehen Überschneidungen zum Begriffsverständnis dieser Arbeit.¹¹⁰

¹⁰⁴ In einem engeren Sinn lassen sich darunter die unmittelbar handelnden Personen darunter fassen, etwa Angestellte in kommunalen Stadtentwicklungsdiensten oder von ihnen beauftragte Dienstleister wie private Planungsbüros. In einem weiteren Sinn lassen sich auch Personen und institutionelle Einheiten in höheren Verwaltungsebenen oder politisch Verantwortliche hinzuzählen, etwa Amtsleiter:innen und Planungsdezernent:innen. Bei Beteiligungsprozessen nach diesem Verständnis gibt es ein Machtgefälle, insbesondere was den Einfluss auf das Vorgehen anbelangt, wie bereits in Kapitel 2.1 besprochen wurde.

¹⁰⁵ Dabei ist auch von verschiedenen *Demokratiekonzepten* die Rede. Stellvertretend sei hier auf ein Thementeam des Netzwerk Bürgerbeteiligung verwiesen, das sich den Möglichkeiten der *Kopplung von partizipativer, direkter und parlamentarischer Demokratie* widmet (Netzwerk Bürgerbeteiligung o. J.) Mitunter taucht als weitere Kategorie eine *demonstrative Partizipation* auf, das Schreiben von Leserbriefen oder Teilnehmen an Demonstrationen (Kersting 2016: 95–96), was vom Beteiligungsverständnis dieser Untersuchung nicht erfasst ist.

¹⁰⁶ So verweisen die Leiter des in der vorigen Fußnote zitierten Thementeam etwa auf das Beispiel des Volksentscheids zur Entwicklung des Tempelhofer Felds in Berlin.

¹⁰⁷ Siehe dazu insbesondere Habermas (1981a; 1981b), in Bezug auf Planungsprozesse auch Healey (1992), Forester (1999).

¹⁰⁸ Siehe dazu beispielsweise Nr. 3 der Auflistung in Fußnote 114.

¹⁰⁹ In Bezug auf das Begriffsverständnis dieser Arbeit lässt sich festhalten, dass die Verantwortung für *Beteiligungsprozesse* in diesen Fällen breiter verteilt ist. Die grundsätzliche Unterteilung in Akteure, die *andere* beteiligen, und solche, die *sich* beteiligen, wird dabei nicht aufgehoben. Eine über den Fokus dieser Arbeit hinausgehende und perspektivisch relevante Fragestellung ist, inwieweit die gemeinschaftliche Verantwortungsübernahme für Beteiligungsprozesse zu anderen Spielräumen für Wirkungen führt beziehungsweise zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung beiträgt.

¹¹⁰ Ein Merkmal konsultativer Beteiligungsprozesse nach Nanz und Leggewie ist, dass diese nicht öffentlich zugänglich sind. Der Fokus liegt stattdessen auf einer möglichst repräsentativen Auswahl der Beteiligten.

Von Beteiligung und „Partizipation deutlich abgrenzbar und abzugrenzen ist der Begriff des *Bürger-schaftlichen Engagements*“ (Reichwein/Trauth-Koschnick 2010: 252, eigene Hervorhebung). Darunter werden freiwillige, selbstorganisierte und selbstbestimmte Aktivitäten von Bürger:innen verstanden (ebd.). In Gestalt von Stadtmacher:innen und koproduktiven Stadtentwicklungsprozessen (Kapitel 2.1) verschwimmt die Abgrenzung allerdings auch hier.

Vielfältige Anforderungen an Beteiligungsprozessen und widersprüchliche Ziele

Dem zuvor eingegrenzten Verständnis von *Beteiligung* als Bedürfnis und Angebot von Prozessverantwortlichen an Bürger:innen und andere Akteure lassen sich verschiedene Ziele und Handlungslogiken zuordnen. So führt Nelles in Bezug auf die Beteiligung von Bürger:innen aus, diese solle einerseits die „Schere zwischen sinkendem Bürgereinfluß durch allgemeine Wahlen und steigendem Einfluß des öffentlichen Handelns auf das tägliche Leben [... schließen, andererseits aber auch] Proteste kanalisieren und in geregelte politische Verfahren einbinden und die Akzeptanz öffentlicher Maßnahmen verbessern [...] sowie] Informationsprobleme (z. B. über Gewohnheiten, Wünsche, Widerstände etc. der Adressaten [von Planungsprozessen) reduzieren ...]“ (1984: 75–76).¹¹¹ Goldschmidt kommt auf Basis einer breiten Literaturrecherche 30 Jahre später zu einem ähnlichen Schluss und nennt zusammenfassend eine *normative*, eine *instrumentelle* sowie eine *substantielle* Begründung für Beteiligung – beziehungsweise für den von ihm verwendeten Begriff Partizipation (2014: 40–45).

Klöti und Drilling unterscheiden sieben *Partizipationsverständnisse*, die sie verschiedenen Perspektiven beziehungsweise Rollen zuordnen (2014: 21, ausführlicher: 37–39). Demnach möchte etwa:

- *Politik* ihre „Entscheidungen legitimieren und [das] Gemeinwohl stärken“,
- *Verwaltung* im Rahmen der Prozesssteuerung „die Zufriedenheit der Bevölkerung steigern“,
- *Planung* „Planungsprozesse und -ergebnisse optimieren“ und das
- *Recht* „Betroffene gleich behandeln [sic!] und deren Interessen fair abwägen“.¹¹²

Auch wenn diese holzschnittartige Zuschreibung im Einzelfall nicht zutreffen mag beziehungsweise eine Person mehrere Rollen in sich vereinen kann, wird deutlich, dass in Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung verschiedene Handlungslogiken und Ziele zusammenkommen. Diese können sich zudem je nach Zweck und Phase eines Planungsprozesses unterscheiden und im Einzelfall überlagern.

Begreift man Reuters Differenzierung von Konzepten, nach denen Planer:innen Macht ausüben können (siehe Kapitel 2.1), als Sammlung von Situationen, in denen eine Beteiligung an der Stadtentwicklung möglich ist, so lassen sich diesen verschiedene Zwecke zuordnen (siehe Tabelle 1).¹¹³ Dabei liegt es auf der Hand, dass die Vorwegnahme der Zukunft, die etwa bei der Erstellung strategischer Stadtentwicklungskonzepte eine Rolle spielt, durch Einbindung spezifischen Wissens verschiedener lokaler Akteur:innen auf eine breitere Basis gestellt werden kann. In Fällen, die eine freie Gestaltung erlauben, bieten Beteiligungsprozesse Möglichkeiten, Ideen zu sammeln und Handlungsoptionen zu erweitern. Geht es hingegen darum, Entscheidungen vorzubereiten und Alternativen einzugrenzen, sind die

¹¹¹ Aufgrund der besseren Lesbarkeit sind einige Begriffe abweichend von geltenden Zitierweisen ausgeschrieben. Im Originalzitat sind abgekürzt: allgm., u., öff., tägl., u., pol., u., öff.

¹¹² Wörtliche Zitate jeweils aus Klöti/Drilling (2014: 21). Des Weiteren nennen Klöti und Drilling eine *diskurs-theoretische Perspektive*, die eine Verständigung über gesellschaftlich relevante Veränderungen erreichen wolle, das Bemühen der *Sozialen Arbeit*, „Menschen zur politischen Einflussnahme [zu] befähigen und [zu] aktivieren“ (2014: 21), sowie den Wunsch von Kulturschaffenden, eigene Belange „öffentlich thematisieren“ (ebd.) zu können. Diese Beteiligungsverständnisse sind weiter von der Begriffsdefinition dieser Arbeit entfernt, als Perspektiven beteiligter Akteure in der Stadtentwicklung jedoch ebenfalls realistisch und zu bedenken.

¹¹³ Die Zusammenstellung in der Tabelle möge vor allem als Denkanregung verstanden werden. Die Governance-Verständnisse haben sich seit der Veröffentlichung Reuters vor gut drei Jahrzehnten verändert. Insbesondere das erst- und das letztgenannte Konzept wirken nicht mehr zeitgemäß und kaum auf das Beteiligungsverständnis dieser Untersuchung anwendbar – vom Verständnis der Planung als einer Angelegenheit der Eliten distanziert sich auch Reuter. Der Vollständigkeit halber sind beide Konzepte dennoch mit aufgeführt.

Freiräume für Kreativität limitiert – hier kann Beteiligung etwa durch das Einholen von Meinungen die Legitimation späterer Entscheidungen erhöhen. Insgesamt wird deutlich, dass lediglich dort, wo Spielräume für die Stadtentwicklung bestehen, eine inhaltlich ergebnisoffene Beteiligung möglich ist.

Tabelle 1 Zwecke von Beteiligungsprozessen im Verhältnis zur Machtausübung von Planer:innen

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Reuter (1989: 72–76), betrifft die linke Spalte der Tabelle. Die Begriffe sind wörtlich übernommen.

Machtausübung von Planer:innen nach Reuter	Mögliche Zwecke von Beteiligungsprozessen
Eingrenzung von Handlungsspielraum	Erzeugung öffentlichen/politischen Drucks
Vorbereitung von Entscheidungen	Abfrage von Meinungen, Erzeugung von Legitimation
Entscheidungsvorbereitung mit rationalen Mitteln	Erzeugung von Legitimation
Antizipation der Zukunft	Erschließung von lokalem und spezifischem Wissen
Macht des Konzipierens	(Unverbindliches) Sammeln von Ideen
Angelegenheit der Eliten	Information über bereits getroffene Entscheidungen

Insbesondere in sozialwissenschaftlichen Veröffentlichungen werden Ziele von Beteiligungsprozessen auch mit zugrundeliegenden Werten und damit verknüpften Demokratieverständnissen in einen Zusammenhang gebracht. Nach den von Renn (2008: 294–304, zusammenfassend: 303, siehe auch Renn/Schweizer 2009: 176–181)¹¹⁴ sowie Alcántara et al. (2014: 47–57, zusammenfassend: 45–46)¹¹⁵ gebildeten Kategorien lassen sich Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung am ehesten als *funktionalistisch* bezeichnen; zu anderen Begriffen (siehe Fußnote 114) bestehen kleinere Schnittmengen.¹¹⁶

Einen bis hierher kaum beachteten Aspekt stellt die Perspektive der Beteiligten dar. Maria Lüttringhaus stellt in ihrer Dissertation zum Thema *Stadtentwicklung und Partizipation* in einem mehrstufigen Modell die Perspektiven von Staat und Bürger:innen gegenüber (2000: 44, erläuternd: 38–43, siehe Abbildung 5).¹¹⁷ Sie unterscheidet dabei staatlicherseits „Stufen der Teilnahmegewährung und Teilnahmestärkung“ (a. a. O.: 39) und „Stufen der Teilnahme“ (a. a. O.: 42) aus Sicht der Bürger:innen. Trotz der Verkürzung auf ein bilaterales Akteursverständnis veranschaulicht diese Gegenüberstellung einen für diese Arbeit wichtigen Aspekt: Wirkungsziele für und Wirkungserwartungen an Beteiligungsprozesse unterscheiden sich je nach Blickwinkel – und zwar unabhängig vom Grad oder der Stufe der Beteiligung.¹¹⁸

¹¹⁴ Renn unterscheidet sechs Demokratiekonzepte sowie deren Handlungslogiken und ordnet ihnen passende Beteiligungsmethoden zu. Ein Bezug zur Stadtentwicklung ist dabei im Vergleich mit den zuvor zitierten Autor:innen kaum erkennbar. In der Übersetzung von Goldschmidt, der auf die genannten Quellen Renns Bezug nimmt, lassen sich demnach je nach zugrundeliegenden Werten folgende Ziele unterscheiden: 1. *Funktionalistisch*: „die Entscheidungsqualität zu verbessern“. 2. *Neo-liberalistisch*: „alle Werte und Präferenzen jeweilig zum Anteil an der betroffenen Population zu repräsentieren“. 3. *Deliberativ*: „über die Wahrheit, normative Gültigkeit und Wahrhaftigkeit von Kriterien zu debattieren (auf Basis der Repräsentation von Argumenten)“. 4. *Anthropologisch*: „menschliche Vernunft als Letztinstanz bei Disputen einzusetzen (Jury Modell)“. 5. *Emanzipatorisch*: „die Positionen bisher wenig privilegierter Gruppen und Individuen im Entscheidungsprozess zu stärken“. 6. *Post-modernistisch*: „die Veränderlichkeit, Pluralität und die Legitimität des Dissenses aufzuzeigen“ (Goldschmidt 2014: 48 mit Bezug auf Renn 2008: 303).

¹¹⁵ Alcántara et al. unterscheiden – in einer unter Mitwirkung Renns für das Umweltbundesamt erstellten Studie – ein *funktionalistisches*, ein *neoliberales*, ein *emanzipatorisches* und ein *deliberatives* Demokratiekonzept wobei Mischformen möglich seien. Siehe zur Erläuterung der Begriffe auch Fußnote 114.

¹¹⁶ Das Wort *funktionalistisch* ist sprachlich kaum anschlussfähig an die Stadtentwicklungspraxis, wenngleich es geeignet erscheint, eine wissenschaftliche Unterscheidung zu macht- und teilhabeorientierten Beteiligungsverständnissen vorzunehmen. Zugleich unterstreicht es die Verschiedenheit disziplinärer Zugänge und Traditionen (siehe dazu auch Kapitel 4.2) sowie die damit verbundenen Verständigungsschwierigkeiten.

¹¹⁷ Die Grenzen einer solchen Gegenüberstellung für die Akteursvielfalt der Stadtentwicklung wurden bereits in Kapitel 2.1 besprochen.

¹¹⁸ Lüttringhaus weist noch auf weitere grundlegende Punkte hin: Während staatliche Akteure aufgrund gesetzlicher Bestimmungen Beteiligungsangebote machen müssen – und darüber hinaus freiwillig unterbreiten –,

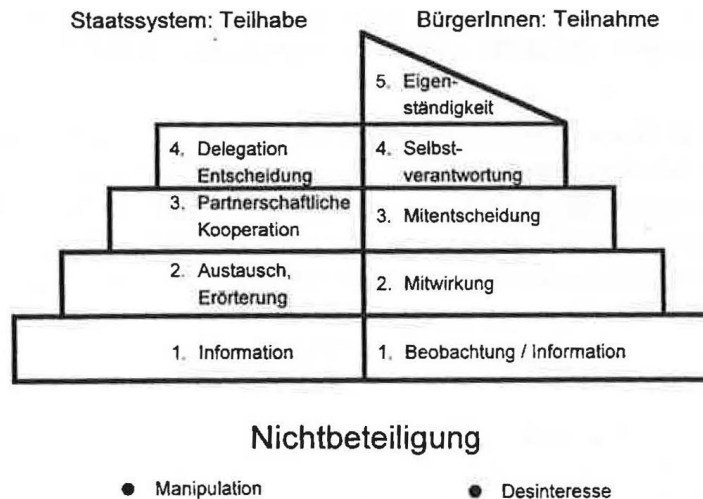


Abbildung 5 Stufenmodell der Beteiligung aus zwei Blickwinkeln

Quelle: Lüttringhaus (2000: 44), Titel der Originalgrafik: Stufenmodell der Partizipation

Es lässt sich zusammenfassen, dass Logik und Tradition von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung von denjenigen anderer Politikfelder abweichen, auch im historischen Verlauf.¹¹⁹ Angesichts der vielfältigen Anforderungen an entsprechende Prozesse und der verschiedenen ihnen zugrundeliegenden Werte und Demokratiekonzepte erscheint es herausfordernd, eine Verständigung über deren Ziele herzustellen. Dabei wirft die vielfach erhobene Forderung, in Kommunalverwaltungen und -politik „eine aktiv unterstützende und positive Haltung zur Bürgerbeteiligung [zu] entwickeln“ (Bock et al. 2013: 28) die Fragen auf, welches der verschiedenen Beteiligungsverständnisse eine geeignete Grundlage für die nachhaltige Gestaltung von Beteiligungsprozessen sein kann und inwieweit unterschiedliche positive Haltungen miteinander kompatibel sind.¹²⁰ Vor diesem Hintergrund erscheint nachvollziehbar, dass im Rahmen der Online-Befragung (Kapitel 5) mehrere Auswertungsgruppen eine *unklare Wirkungsabsicht* von Beteiligungsprozessen als bedeutendes Hemmnis für die Durchführung von Wirkungsanalysen beurteilen.¹²¹ Schon 1985 wies Niklas Luhmann darauf hin, dass eine unreflektierte Verwendung des historisch anders eingebetteten Begriffs *Partizipation* unerfüllbare Erwartungen und infolgedessen Enttäuschungen erzeuge (1987: 155).

Dynamische Entwicklung und Professionalisierung der Beteiligungspraxis

Seit Beginn der 2010er Jahre lassen sich in Deutschland politikfeldübergreifend zahlreiche Aktivitäten zur Verbreitung und Weiterentwicklung von Beteiligungsprozessen feststellen.¹²² Die Einbindung von Bürger:innen steht dabei im Fokus. Im Rahmen einer „zunehmende[n]“ Institutionalisierung

besteht für Bürger:innen keine Pflicht zur Beteiligung oder Mitwirkung. Desinteresse seitens der Bürger:innen sei daher legitim. Zugleich stelle bereits „das Verfolgen lokalpolitischer Ereignisse in den Medien oder auf Versammlungen, [...] einen aktiven – und keineswegs selbstverständlichen – Akt dar“ Lüttringhaus (2000: 42–43).

¹¹⁹ Das lässt sich anschaulich daran belegen, dass bereits im Jahr 1976 in einer Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ein 488-seitiges Kompendium zur *Partizipation bei der Stadtplanung* erschien (Brech et al. 1976) und somit fünf Jahre bevor Jürgen Habermas seine *Theorie des kommunikativen Handelns* veröffentlichte, die später zur Referenz für die deliberative Demokratie und den *communicative turn* in der englischsprachigen planungswissenschaftlichen Literatur wurden. Siehe hierzu weiterführend auch Kapitel 4.2 sowie die für diese Untersuchung getroffenen Vorannahmen V1, V2, V4 und V5 in Kapitel 1.2.

¹²⁰ Anders formuliert: Offenbar gibt es viele verschiedene *aktiv unterstützende und positive Haltungen* zu (Bürger:innen-)Beteiligung, die nicht frei von Widersprüchen sind. Zum Verständnis einer nachhaltigen Gestaltung von Beteiligungsprozessen in dieser Untersuchung siehe Kapitel 1.2.

¹²¹ Siehe dazu die These G3.

¹²² Als Ausgangs- und Wendepunkt dafür gelten die Auseinandersetzungen um das umstrittene Infrastruktur- und Stadtentwicklungsprojekt *Stuttgart 21*, wobei der 30. September 2010 als sogenannter *Schwarzer Donnerstag* besondere Symbolkraft erlangte. Damals eskalierte eine Demonstration gegen das Projekt, wodurch mindestens 160 Personen verletzt wurden (vgl. etwa SWR 2020). Hinzu kommen lokale Ereignisse in verschiedenen Städten.

informeller Partizipationsformen“ (Klöti/Drilling 2014: 8) wurden vielerorts *Leitlinien* für die Beteiligung von Bürger:innen sowie verschiedene *Handbücher*, *Qualitätskriterien* und *Checklisten* erarbeitet, auf die bereits in Kapitel 1.1 hingewiesen wurde.¹²³ Die Entwicklung entsprechender Leitlinien erfolgte insbesondere auf kommunaler Ebene diskursiv.¹²⁴ Dabei konnte auf Vorerfahrungen der 1990er Jahre zurückgegriffen werden, als Bürger:innen unter Stichworten wie *Bürgerkommune* und *Bürgerorientierung der Verwaltung* sowie im Rahmen lokaler Agenda 21-Prozesse an der kommunalen Entwicklung beteiligt wurden (Klages 2015b: 1).¹²⁵

Die genannten Leitlinien und Handbücher dokumentieren Anforderungen an die Planung und Durchführung von Beteiligungsprozessen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die sorgfältige Planung von Beteiligungsprozessen gelegt, was etwa als „Kommunikationskonzept“ (Selle 2010: 39) oder „Beteiligungs-Scoping“ (Allianz Vielfältige Demokratie 2017c) erfolgen kann. Darüber hinaus lassen sich Vorschläge und Initiativen finden, um den Ablauf von Beteiligungsprozessen kontinuierlich zu verbessern beziehungsweise zu normieren. So ist etwa von einem „Steuerungskreislauf Bürgerbeteiligung“ (Kegelmann o. J.: 380) oder „sieben idealtypische[n] Phasen [...] von [...] Bürgermitwirkungsverfahren“ (Städtetag Baden-Württemberg 2012: 36) die Rede. Auch die VDI-Richtlinie *Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten* (VDI-Richtlinie 7000:2015) lässt sich hier einordnen.¹²⁶

Parallel zur dynamischen Entwicklung und dem Zuwachs an Veröffentlichungen lässt sich eine personelle Professionalisierung der Beteiligungsaktivitäten feststellen, etwa in Gestalt von Personen, die in Kommunen hauptberuflich für Beteiligungsprozesse zuständig sind. Einen wesentlichen Beitrag dazu leisten fachliche Verbände wie etwa das im Jahr 2011 gegründete *Netzwerk Bürgerbeteiligung*, das ein Jahr später unter dessen Dach gebildete *Netzwerk kommunale Partizipationsbeauftragte* und die im Jahr 2015 gegründete *Allianz vielfältige Demokratie*.¹²⁷ Aktuell gibt es zudem Bemühungen, ein bundesweites *Service- und Kompetenzzentrum Bürgerbeteiligung* zu errichten (Kompetenzzentrum Bürgerbeteiligung e. V. o. J.). Das Themenfeld Stadtentwicklung spielt dabei, wie auch in den zuvor genannten Netzwerken lediglich eine untergeordnete Rolle.

Über die angeführten Aspekte hinaus zeichnen sich weitere langfristige Entwicklungen ab, auf die teilweise bereits verwiesen wurde. So lässt sich ein jahrzehnteübergreifender Trend von einer Expert:innenkultur zur breiten gesellschaftlichen Mitwirkung ausmachen, wobei Letzteres Ersteres nicht ersetzt sondern ergänzt und zu einer Vielfalt von Steuerungsarten führt (siehe auch Kapitel 2.1). Zugleich zeichnet sich bezüglich der Forderung nach *mehr* Beteiligung allmählich eine Sättigung ab; der Fokus scheint sich hin zu einer besseren Durchführung von Prozessen zu verschieben (siehe Kapitel

¹²³ Auf die Frage, wie entsprechende Handbücher und Qualitätskriterien mit Wirkungen von Beteiligungsprozessen umgehen, geht Kapitel 4.5 näher ein.

¹²⁴ Im Jahr 2010 wurde in der Stadt Heidelberg als erster Kommune mit der Erarbeitung von *Leitlinien für die systematische Bürgerbeteiligung* begonnen (Klages 2015b: 3). Siehe zur Entwicklung der zwischenzeitlich fast 100 Kommunen die Fußnote 6 auf Seite 15. Zu bemerken ist, dass in der großen Mehrheit der Fälle ausschließlich Kommunalpolitik, -verwaltung und Bürger:innen einbezogen sind. Weitere Akteure wie lokale Unternehmen, Kammern oder Verbände sind hingegen nicht beteiligt. Eine die Regel bestätigende Ausnahme stellt die Stadt Schwerte dar (I2).

¹²⁵ Damals wurde die Beteiligung von Bürger:innen demnach ohne System und separat durch einzelne Fachämter sowie abgeschirmt von üblichen Verfahrenswegen zwischen Verwaltung und Kommunalpolitik organisiert (Klages 2015b: 1).

¹²⁶ Letztere ist im Gegensatz zu den beiden zuvor genannten Quellen linear – also nicht als Kreislauf – orientiert.

¹²⁷ Auch international bestehen vergleichbare Netzwerke, etwa seit 1990 die *International Association for Public Participation* (IAP2 o. J.). Ein Austausch zwischen deutsch- und englischsprachig Netzwerken findet jedoch bislang allenfalls sporadisch statt (I2).

1.1). Eine dritte Entwicklung betrifft die zunehmende Verbreitung von digitalen Beteiligungsangeboten bis hin zu einzelnen vollständig virtuellen Beteiligungsprozessen.¹²⁸

Wenig wissenschaftliches Wissen über ein als wichtig erachtetes Thema

In Kapitel 1.1 wurde bereits darauf hingewiesen, dass bisher kaum Untersuchungen zu den *Wirkungen* von Beteiligungsprozessen vorliegen. Grundlegend ist jedoch festzustellen, dass auch das wissenschaftliche Wissen zur Praxis von Beteiligungsprozessen auf kommunaler Ebene noch immer gering ist, was die Stadtentwicklung einschließt.¹²⁹ Dafür kann es verschiedene Gründe geben. So wenden sich etwa die Politikwissenschaften der Beteiligung in Kommunen erst seit den 1990er Jahren zu (vgl. Kapitel 4.2). Doch auch im Forschungsgegenstand selbst liegen Herausforderungen begründet. Fugmann et al., die eine umfassende vergleichende Studie zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung publiziert haben,¹³⁰ verweisen darauf, dass relevante kommunikative Aktivitäten a) auf verschiedenen Ebenen und insbesondere auch außerhalb von definierten Prozessen stattfinden, b) diese nur zu einem kleinen Teil für Außenstehende sichtbar seien und c) wesentliche Faktoren, die zum Verständnis des Kontexts eines Planungsprozesses nötig seien, mitunter mehrere Jahrzehnte zurückliegen (Fugmann et al. 2018b: 10–15). Zudem habe die angesprochene vergleichende Untersuchung gezeigt, dass sich hinter gleichlautenden Planwerken „ganz verschiedene Ziele, Absichten und Inhalte verbergen können und dass letztlich kein Prozess wie der andere ist“ (a. a. O.: 16). Entsprechende Studien müssten demnach gleichzeitig „feinkörniger, [...] weiträumiger und tiefgründiger sein“ (ebd., Hervorhebungen im Zitat).¹³¹ Zudem werde die Akteursvielfalt der Stadtentwicklung, die in Kapitel 2.1 besprochen wurde, „in der theoretischen Debatte bislang weitgehend ausgeblendet“ (Selle 2019: 44).

Jenseits der qualitativen Erforschung von Beteiligungsprozessen gibt es einzelne quantitativ ausgerichtete Studien, die Rückschlüsse auf die Art und Weise der Durchführung entsprechender Prozesse sowie auf deren Stellenwert erlauben. So ergab eine Studie des *Deutschen Instituts für Urbanistik* (DIFU), an der im Jahr 2012 213 Kommunen teilnahmen – darunter über 60 Prozent derjenigen mit mehr als 50.000 Einwohner:innen –, dass Stadtentwicklung und Städtebau, gefolgt von Verkehrsplanung die mit Abstand meistgenannten Themenbereiche waren, zu denen Beteiligungsprozesse durchgeführt wurden (Landua et al. 2013: 12). Dies korrespondiert mit Daten einer neueren Befragung, an der 124 Kommunen mitwirkten, sowie einer Medieninhaltsanalyse, in der Beteiligungsprozesse zur Stadtentwicklung ebenfalls deutlich aus anderen Themenfeldern herausragen (NeulandQuartier/polytix 2018: 5, Krebber 2019: 12). Auch Bürger:innen wünschen sich Beteiligungsmöglichkeiten vor allem zu Fragen, die Bau und Stadtentwicklung betreffen, wie eine Befragung im Jahr 2012 ergab (2601 Befragte in drei Großstädten, Özşahin 2018: 195). In der Kommunalpolitik besteht themenübergreifend Rückhalt für die Einbeziehung von Bürger:innen: In einer Befragung von 587 Ratsmitgliedern aus 27

¹²⁸ Dieser Themenkomplex wird in dieser Untersuchung nicht näher betrachtet. Schnittmengen bestehen jedoch in den Kapiteln 4.2 und 4.6, da mehrere der wenigen Studien zu Wirkungen von Beteiligungsprozessen sich auf digitale Aktivitäten, vor allem sogenannte Bürgerhaushalte, beziehen.

¹²⁹ Dies gilt insbesondere für vergleichende Studien. So stand etwa auf der Jahrestagung 2021 der *Allianz vielfältige Demokratie* ein Vortrag auf dem Programm, der laut Ankündigung *Ergebnisse der ersten [!] quantitativen Datenerhebung dialogischer Beteiligung in 831 deutschen Kommunen* vorstellte (Vortrag *Fakten statt Vermutungen* von Dr. Christian Huesmann, Bertelsmann Stiftung; Auszug aus dem Programm).

¹³⁰ Dabei wurden 400 Prozesse gesammelt, von diesen 50 näher untersucht und 30 in einer Materialsammlung veröffentlicht (Fugmann et al. 2018a: 6). Anstelle von Beteiligung sprechen die Autor:innen von *multilateraler Kommunikation*, was Beteiligungsprozesse im Verständnis dieser Arbeit einschließt.

¹³¹ Trotz der genannten Herausforderungen gibt es weitere Studien, die Beteiligungsprozesse vergleichend untersuchen und dabei auch Fälle aus der Stadtentwicklung berücksichtigen. Zudem wurden Fallstudien zu einzelnen Prozessen durchgeführt. Beispiele werden in Kapitel 4.2 benannt. Siehe weiterführend auch Kapitel 4.6.

deutschen Kommunen im Jahr 2013 erklärten fast 74 Prozent, dass durch die Beteiligung von Bürger:innen bessere Ergebnisse erzielt würden, als dies ohne der Fall wäre (Kersting 2016: 98–99).¹³²

Insbesondere größere Städte haben in den vergangenen Jahren Erfahrungen mit *informellen* Beteiligungsprozessen gesammelt (NeulandQuartier/pollytix 2018: 3). Die am häufigsten verwendeten, also die von den meisten Befragten genannten *Formen* der Beteiligung waren dabei in der DIFU-Befragung die öffentliche *Auslegung von Plänen* sowie *Versammlungen und Anhörungen* von Bürger:innen, mit deutlichem Abstand gefolgt von *runden Tischen* und *Zukunftswerkstätten*. Andere Methoden oder Formate wie *Charette-Verfahren*, *Planungszellen* oder *Planning for Real* wurden hingegen kaum verwendet (Landua et al. 2013: 14).¹³³ Auch diese Ergebnisse werden durch die neuere Studie bestätigt (Neuland-Quartier/pollytix 2018: 5). Der Befund steht in einem auffälligen Kontrast zu etwa zeitgleich entstandenen Handbüchern und Übersichten, die entsprechende Methoden besprechen, die drei beziehungsweise vier am häufigsten in der kommunalen Praxis verwendeten jedoch gar nicht aufführen (siehe etwa Bertelsmann Stiftung 2012: 68–69, Nanz/Fritsche 2012: 84–87, Alcántara et al. 2016: 72).¹³⁴

Stadtentwicklung lässt sich auf Basis der zitierten Befragungen eindeutig als wesentliches Themenfeld für Beteiligungsprozesse auf kommunaler Ebene ausmachen. Die von Selle bemängelte Ausblendung der Akteursvielfalt der Stadtentwicklung erscheint vor diesem Hintergrund erstaunlich und zugleich problematisch für die Erforschung der Beteiligungspraxis. Insgesamt zeichnet sich ein Auseinanderfallen von theoretischen Debatten und wissenschaftlichen Veröffentlichungen einerseits und der Beteiligungspraxis andererseits ab, was bereits zur Stadtentwicklung festgestellt wurde (Kapitel 2.1).

Dilemmata der Beteiligungspraxis und konstruktive Kritik

Die Praxis der Beteiligung insbesondere von Bürger:innen wird seit Jahrzehnten in Fachliteratur und Medien auch kritisch kommentiert. Dabei werden mehr oder weniger offensichtliche Dilemmata deutlich, die hier nur beispielhaft angesprochen werden können:

- So ergibt sich aus der Raumwirksamkeit von Stadtentwicklung, dass einzelne Menschen, Gemeinschaften, aber auch Unternehmen sowie öffentliche Belange wie Umwelt- oder Klimaschutz *in unterschiedlichem Ausmaß* von Planungsprozessen und -projekten *betroffen* sind. Dabei kann Betroffenheit sowohl in negativer Form „als Interessensbeeinträchtigung als auch [... in positiver Gestalt] als Nutznießung [auftreten]“ (Buse et al. 1977: 23). In diesem Zusammenhang wird kritisiert, dass „die Motivation zur Partizipation [...] nicht genügend mit der tatsächlichen Betroffenheit [korreliere]“ (Gehmacher 1981: 4), was zu einer „Beteiligung der *Falschen*“ führe (ebd., Hervorhebung im Zitat, dies bestätigend: Edlinger/Potyka 1989: 36).¹³⁵ Das Eingrenzen der Betroffenen wiederum sei eine heikle und kaum zu bewerkstellende Aufgabe, die insbesondere bei nicht öffentlich zugänglichen Beteiligungsprozessen zu Manipulationsvorwürfen seitens der Ausgeschlossenen führen könne, so Buse et al (1977: 24). Weder offene, selbstselektive, noch geschlossene, an Repräsentativität der Teilnehmenden orientierte Formate, können den spezifischen Anforderungen daher umfassend gerecht werden.
- Kritisiert wird auch eine „Unklarheit über die Entscheidungsprozesse“ (Edlinger/Potyka 1989: 28) beziehungsweise zum Umgang mit Ergebnissen von Beteiligungsaktivitäten. Eine

¹³² Die Angaben zur Anzahl der Befragten und zum Befragungsjahr sind der Studie selbst entnommen, siehe: Gabriel/Kersting (2014: 176).

¹³³ Zur Erläuterung der genannten Methoden und Formate siehe die nachfolgend im Fließtext angeführten Quellen. Es sei angemerkt, dass das Beteiligungsverständnis dieser Arbeit die *öffentliche Auslegung von Plänen* ohne dazugehörige Veranstaltungen nicht einschließt und überdies in der Regel im Rahmen gesetzlich geregelter Verfahren erfolgt.

¹³⁴ Mutmaßlich zeigt sich auch hier der unterschiedliche disziplinäre Zugang. Dafür spricht, dass die betreffenden Beteiligungsmethoden und -formate in einem älteren Handbuch mit Stadtentwicklungsfokus durchaus enthalten sind (Bischoff et al. 2007: 319–323).

¹³⁵ Siehe dazu auch den Hinweis auf eine soziale Selektivität von Beteiligungsprozessen im übernächsten Punkt.

geforderte „Erwartungssicherheit“ (Linder/Vatter 1996: 185) im Sinne einer Festlegung „über die formale Verwendung der Mitwirkungsergebnisse“ (ebd.) schon zu Beginn steht dabei im Spannungsverhältnis zu einer schrittweisen und ergebnisoffenen Vorgehensweise der Stadtentwicklung (Kapitel 2.1).

- „Beteiligungsangebote sind sozial selektiv.“ (Bischoff et al. 2007: 40) Aufgabe der Prozessverantwortlichen sei es daher, „der Ungleichbehandlung organisierter und nicht-organisierter Interessen entgegen[zu]wirken“ (ebd.), unter anderem durch eine „aktive und aktivierende Suche und Unterstützung einzelner Gruppen“ (ebd.). Gelingt dies nicht, verstärken sich bestehende Ungleichheiten weiter: So könne mehr Beteiligung „durchaus selektiv zum Nutzen an sich *politisch starker* Interessentengruppen wirken“ (Gehmacher 1981: 4, Hervorhebung im Zitat).
- Ein viertes Dilemma ist unter dem Namen *Beteiligungs-* oder *Partizipationsparadoxon* bekannt (siehe etwa SenStadtUm 2012: 83, Alcántara et al. 2016: 133, 176, Ginski 2018: 52). Demnach sei zu einem frühen Zeitpunkt eines Planungsprozesses die Möglichkeit zur Beeinflussung am größten, das Interesse an der Mitwirkung jedoch gering. Im Verlauf eines Planungsprozesses kehre sich dieses Verhältnis um: Das öffentliche Interesse sei demnach dann am größten, wenn die Planung so weit fortgeschritten ist, dass Änderungen nur noch mit erheblichem Ressourcenaufwand und Zeitverzug möglich seien. Die Bemühungen um eine möglichst frühzeitige Beteiligung (etwa: VDI-Richtlinie 7000:2015, Allianz Vielfältige Demokratie 2017c), lassen sich als Reaktion auf dieses Dilemma verstehen. Sarah Ginski weist darauf hin, dass das geschilderte Paradoxon tendenziell zwar für konkrete Projekte, etwa für Infrastrukturmaßnahmen, gelte – auf die sich auch die beiden genannten Quellen beziehen. In Stadtentwicklungsprozessen sei es jedoch nicht so klar festzustellen (Ginski 2018: 201–202, 256).¹³⁶

Die Liste ließe sich fortsetzen. Festzuhalten gilt, dass es offensichtlich verschiedene Aspekte gibt, die sich auch bei sorgfältiger Konzeption und Durchführung von Beteiligungsprozessen nicht eindeutig lösen lassen, was erneut auf Rittels Theorie der *wicked problems* verweist. Bischoff et al. fordern daher: „Jede Beteiligungsstrategie benötigt ein (einzelne Formen übergreifendes) Konzept.“ (2007: 39). Dem entsprechend „sind Checklisten, Standards und vermeintliche *Komplettpakete* spezialisierter Anbieter mit Vorsicht zu genießen“ (Sommer 2017: 9, Hervorhebung im Zitat). Die Organisation von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung erweist sich jedenfalls als herausforderndes Unterfangen.

Es fällt auf, dass viele Autor:innen, die sich kritisch zur Beteiligungspraxis äußern, zugleich Vorschläge unterbreiten, wie eine Verbesserung zu erzielen sei. Dies trifft etwa auf Konrad Hummel zu, der eine „Beteiligungskrise“ (2015: 126) attestiert, um anschließend Wege aus ihr aufzuzeigen. Bock et al. sprechen von einer „Praxis der Beteiligungsinseln“ (2013: 14) – die „in zahlreichen Kommunen erfolgreich durchgeführten Beteiligungsprojekte [seien ...] häufig [lediglich] Einzelprojekte von besonderer kommunaler Bedeutung oder Modellvorhaben“ (a. a. O.: 13) –, um sodann Wege zu einer kommunalen *Beteiligungskultur* zu skizzieren.¹³⁷ Klaus Selle verschiebt in seinen *Anstiftungen zur Revision* den Fokus: Anstelle der Beteiligungspraxis gelte es zunächst, die an sie gestellten Anforderungen auf den Prüfstand zu stellen (2019: 43) – insbesondere Forschende sollten demnach die spezifischen Rahmenbedingungen und Realitäten der Stadtentwicklung stärker anerkennen und berücksichtigen (ebd.). Zugleich mehren sich wie bereits dargestellt Stimmen, die eine Hinwendung von mehr zu besserer Beteiligung anmahnen.

¹³⁶ So deute die Untersuchung von 50 Stadtentwicklungsprozessen (Fugmann et al. 2018b; 2018a), auf die bereits verwiesen wurde, eher darauf hin, dass es *unterschiedliche* Akteur:innen sind, die sich für die strategische und die konkrete Ebene der Stadtentwicklung interessieren beziehungsweise sich in entsprechenden Phasen eines Planungsprozesses beteiligen. „Insofern ist das Paradoxon richtig und falsch zugleich“ (Ginski 2018: 202).

¹³⁷ Hier lassen sich auch die Initiativen zur Leitlinienerstellung einordnen.

Einzelne Personen plädieren indes mit programmatischen Titeln für eine Reduktion von Beteiligungsprozessen – *Weniger Demokratie wagen!* (Trankovits 2011) – oder lehnen Beteiligung als Teilkonzept einer neoliberalen Gesellschaft grundlegend ab – *Albtraum Partizipation* (Miessen 2012) oder *Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument* (Wagner 2014). Diese Stimmen sind quantitativ in der Minderheit, können möglicherweise jedoch wichtige Hinweise auf mögliche negative Folgen und Nebenwirkungen von Beteiligungsprozessen sowie entsprechende Wirkungsmechanismen liefern, was zu untersuchen bleibt.¹³⁸

Unterscheidungsmöglichkeiten für Beteiligungsprozesse

Verschiedene Anforderungen an Beteiligungsprozesse und unterschiedliche grundlegende Wertvorstellungen wurden bereits besprochen. Die Literaturrecherche zeigt, dass diese überwiegend in theoretischen und wissenschaftsorientierten Texten vorkommen. Die vielen in den vergangenen Jahren erschienenen Handbücher setzen den Fokus hingegen auf eine Differenzierung von Methoden und Formaten sowie organisatorische Aspekte wie Dauer, Teilnahmezahlen und Kosten.

Mit Blick auf die Untersuchung der *Wirkungen* von Beteiligungsprozessen – in der Stadtentwicklung und darüber hinaus – lässt sich annehmen, dass das Wissen um organisatorische Aspekte wenig aussagekräftig ist. Zugleich ist davon auszugehen, dass Werte und Haltungen, die die Durchführung und somit auch die Wirkungen von Beteiligungsprozessen offensichtlich stark beeinflussen können, nur indirekt und mit gewissem Aufwand erfassbar sind. Zwischen werte- und umsetzungsbezogenen Aspekten bietet die Literatur weitere Merkmale an, um Beteiligungsprozesse zu charakterisieren. Hervorzuheben ist der sogenannte *Democracy Cube* von Archon Fung (2006), der folgende drei Dimensionen adressiert:

- die *Auswahl der Beteiligten (Participant Selection Methods)*,
- die *Art und Weise der Kommunikation sowie Entscheidungsfindung (Modes of Communication and Decision)*
- sowie das *Ausmaß an Befugnissen und Einflussmöglichkeiten (Extent of Authority and Power)* (Fung 2006: 67–70).

Die erste Dimension lässt sich anhand von Ex- und Inklusivität differenzieren: von einer Beteiligung staatlicher Akteure über professionelle Stakeholder und geschlossene Formate, wie etwa Planungszellen oder Bürgerräten, bis hin zu offenen, sogenannten selbstselektiven Formaten. Die zweite Dimension reicht vom Zuhören der Beteiligten über deren Meinungsäußerung und eine Beratschlagung auf Augenhöhe bis hin zu qualifizierenden Aktivitäten, was Bezüge zu Arnsteins Beteiligungsleiter aufweist. Die dritte Dimension, die eng mit der zweiten verbunden ist, unterscheidet die möglichen Zwecke der Mitwirkung an Beteiligungsprozessen und deren Einflussmöglichkeiten: die Teilnahme für einen persönlichen Nutzen, zur Beeinflussung von Entscheidungen, zu deren gemeinschaftlicher Verantwortung oder zur direkten Entscheidung durch die Beteiligten (Fung 2006: 67–70, darauf Bezug nehmend auch Nanz/Fritsche 2012: 26–31). Insbesondere die dritte Dimension ist in der Stadtentwicklung eng mit dem Grad der Formalisierung von Beteiligungsprozessen verknüpft. Eine unmittelbare Entscheidung durch Beteiligte ist dabei – jenseits von Bürgerentscheiden – nicht üblich.

Definition des Begriffs Beteiligungsprozess im Kontext der Stadtentwicklung

Auf Basis der textlichen Erläuterung lassen sich folgende Merkmale von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung festhalten:

¹³⁸ Aufgrund der Fokussierung dieser Arbeit auf Wirkungsanalysen als Instrument wurden die genannten Werke nicht inhaltlich ausgewertet. Für Forschungsarbeiten zu Wirkungen von Beteiligungsprozessen, insbesondere zur Entwicklung von Wirkmodellen (siehe dazu Kapitel 4.8), können diese Veröffentlichungen jedoch Hinweise liefern und sollten dabei einbezogen werden.

- Es gibt einen oder mehrere Akteur:innen als Prozessverantwortliche, die andere Personen und Institutionen an etwas beteiligen. Letztere Gruppe umfasst Bürger:innen, regelmäßig jedoch auch weitere zivilgesellschaftliche Gruppen und privatwirtschaftliche Akteure sowie Verbände.
- Entsprechende Beteiligungsprozesse bestehen in der Regel aus mehreren miteinander verbundenen Aktivitäten; die Beteiligten können sich dabei jeweils unterscheiden, individuell und auch strukturell.
- Gegenstand der Beteiligung können projektbezogene Pläne oder Strategien sein. Sie weisen in der Regel einen Raumbezug auf.
- Der Dynamik und dem schrittweisen Vorgehen von Planungsprozessen entsprechend, können auch sorgfältig geplante Beteiligungsprozesse Änderungen unterworfen sein.

Der Begriff Beteiligungsprozesse kann für diese Untersuchung wie folgt definiert werden:

Als Beteiligungsprozesse werden in dieser Arbeit alle geplanten kommunikativen Aktivitäten verstanden, in denen einzelne Personen, Interessensgruppen, zivilgesellschaftliche und/oder private Organisationen teilnehmen und einen Einfluss auf die Planung und Umsetzung eines Stadtentwicklungsprozesses oder -projekts nehmen können.

Im Fokus stehen dabei informelle, also gesetzlich nicht geregelte, Beteiligungsangebote in Planungsprozessen der Stadtentwicklung. Die Verantwortlichkeit für die Steuerung dieser Prozesse liegt in der Regel bei der jeweiligen Kommune, kann aber auch von beauftragten Dienstleistern wie privaten Planungsbüros oder Vorhabenträgern, etwa Investoren, übernommen werden. Ein Beteiligungsprozess umfasst dabei in der Regel mehrere Aktivitäten, die sich unterschiedlicher Methoden oder Formate bedienen und verschiedene Akteur:innen adressieren können.¹³⁹

2.3 ZUSAMMENFASSUNG: EIN HERAUSFORDERNDER UNTERSUCHUNGS- GEGENSTAND

In Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung prallen verschiedene Handlungslogiken aufeinander. Aus Sicht der Prozessverantwortlichen lässt sich Beteiligung insbesondere problemlösungsorientiert begründen: Diese kann demnach helfen, bessere Ergebnisse in einem Planungsprozesse zu erzielen. Zugleich erfüllen entsprechende Prozesse demokratische Aufgaben, die eine machtpolitische Komponente aufweisen. Die Ausführungen zeigen, dass dabei vielfältige Herausforderungen und offene Fragen bestehen, die weit über den Anspruch und das Ziel dieser Dissertation hinausgehen. Dazu zählen etwa die Akteursvielfalt der Stadtentwicklung, die sich in einem unterschiedlichen Ausmaß an Betroffenheit und Ressourcen zur Mitwirkung ausdrückt, und Spielräume für Wirkungen von Beteiligung.

Für die Untersuchung der Wirkungen und Wirkungsmechanismen von Beteiligungsprozessen lässt sich festhalten, dass es aufgrund der unterschiedlichen Erwartungen und Anforderungen, die an entsprechende Prozesse gerichtet werden, herausfordernd ist, ein gemeinsames Verständnis über Aufgaben und Ziele der Beteiligung zu herzustellen. Erschwerend kommt hinzu, dass sich Planungsprozesse regelmäßig langfristig, dynamisch und schrittweise vollziehen, wodurch sich Ziele verändern können. Ferner bestehen Beteiligungsprozesse in der Regel aus mehreren aufeinander bezogenen Aktivitäten. Sie unterscheiden sich unter anderem in Bezug auf den Anlass, die Dauer und beteiligte Akteur:innen. Im Ergebnis stellen sie einen herausfordernden Untersuchungsgegenstand für Wirkungsanalysen dar.

¹³⁹ Aktivitäten mit einseitiger Informationsvermittlung – etwa Ausstellungen oder Vorträge – sind nicht gemeint, ebenso Einflussnahmen oder Lobbyismus außerhalb der genannten. Ebenfalls nicht im Fokus stehen Beteiligungsprozesse, die von zivilgesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Akteuren ohne Abstimmung mit den zuständigen kommunalen Akteuren durchgeführt werden.

3 WIRKUNGSANALYSEN

3.1 BEGRIFFLICHE ANNÄHERUNG UND METHODISCHE GRUNDLAGEN

Der Begriff *Wirkungsanalyse* wird in verschiedenen Anwendungsfeldern genutzt, dabei jedoch unterschiedlich verstanden (siehe Kapitel 3.1.5, in dem auch die Begriffsdefinition vorgenommen wird, und weiterführend Kapitel 4.3). Die begriffliche und methodische Annäherung an Wirkungsanalysen erfolgte im Forschungsprozess daher über die klarer gefasste *Evaluation*.¹⁴⁰ Beide Begriffe sind nicht deckungsgleich, haben jedoch wesentliche Schnittmengen, die im Folgenden erläutert werden.¹⁴¹ Schließlich stellt die *Kausalität* – der Zusammenhang von Ursache und Wirkung (siehe Kapitel 3.1.2) – für Evaluationen einen der bedeutendsten und zugleich herausforderndsten Aspekt dar (Davidson 2005: 67, Scriven 2005: 43).

3.1.1 Evaluation

Bewertung auf Basis eines systematischen Untersuchungsprozesses

Eine umfängliche Definition zum Begriff *Evaluation* findet sich in der *Encyclopedia of Evaluation*:

„Evaluation is an applied inquiry process for collecting and synthesizing evidence that culminates in conclusions about the state of affairs, value, merit, worth, significance, or quality of a program, product, person, policy, proposal, or plan. Conclusions made in evaluations encompass both an empirical aspect (that something is the case) and a normative aspect (judgment about the value of something). It is the value feature that distinguishes evaluation from other types of inquiry, such as basic science research, clinical epidemiology, investigative journalism, or public polling.“
(Fournier 2005: 139–140, auch zitiert bei Patton 2008: 4)

Unter Einbeziehung des Begriffsverständnisses der *Gesellschaft für Evaluation* (DeGEval) (2016: 66) lässt sich übersetzen: Evaluation ist ein *systematischer Untersuchungsprozess*, bei dem Evidenz über Zustand, Wert, Güte, Tauglichkeit, Bedeutsamkeit¹⁴² oder Beschaffenheit eines Programms, Produktes, Vorschlags, Plans, einer Person oder Policy¹⁴³ gesammelt und zusammengefasst wird. Betont wird dabei die *Bewertung* (*value feature*), die Evaluationen von anderen Untersuchungen unterscheidet.¹⁴⁴ Rossi et al. nennen Interpretation und Informationsvermittlung als weitere Schritte von Evaluationen (2004: 2). Handlungsempfehlungen, die etwa im Rahmen von Begleitungsforschungen und Gutachten auch in der Stadtentwicklung üblich sind, können gegebenenfalls ein zusätzlicher Bestandteil von Evaluationen sein. Entsprechende Untersuchungen durchzuführen ohne Handlungsempfehlungen zu formulieren sei jedoch ebenso möglich beziehungsweise mitunter nützlicher, wie Scriven anmerkt

¹⁴⁰ Einen wichtigen Grund für diesen Zugang stellt die umfänglich vorhandene Literatur zur Evaluation dar, die einen klaren Ausgangspunkt bietet. Die begriffliche Vielfalt zu Wirkungsanalysen (siehe dazu insbesondere Tabelle 4 auf Seite 74) würde sich ohne eine solche Referenz kaum durchdringen lassen. Die Anzahl von grundlegenden Veröffentlichungen zu Wirkungsanalysen, die keinen expliziten Evaluationsbezug aufweisen, ist hingegen überschaubar. Als Ausnahme lassen sich Veröffentlichungen von Frederic Vester nennen (siehe dazu insbesondere die Kapitel 3.1.4 und 4.4), wobei Vester auch den Begriff Wirkungsanalyse nicht verwendet.

¹⁴¹ Zu beachten ist, dass einige Veröffentlichungen Wirkungen und Wirkungsmechanismen in den Blick nehmen, ohne die Begriffe Wirkungsanalyse, Evaluation – mitunter gar Wirkung – zu benutzen (vgl. auch Kapitel 4.6).

¹⁴² Die Übersetzungen der Begriffe Wert, Güte, Tauglichkeit und Bedeutsamkeit folgen dem mehrfach zitierten Eval-Wiki, wo auch weitere Erläuterungen zu finden sind.

¹⁴³ Der auch im Deutschen genutzte Begriff *policy* lässt sich nur schwer übersetzen. Laut dem Online-Wörterbuch dict.cc kann er unter anderem ein Konzept, Programm, Leitbild, Regelwerk, aber auch eine Strategie, Verfahrensweise oder politische Linie bezeichnen. Siehe dazu auch den nächsten Abschnitt.

¹⁴⁴ Hiermit ist bereits das Verhältnis zu Wirkungsanalysen angesprochen. Siehe dazu weiterführend Kapitel 3.1.5.

(1994: 77). Die Bewertung wird im Rahmen von Evaluationen „anhand offengelegter Kriterien für einen bestimmten Zweck [durchgeführt]“ (DeGEval 2016: 66). Das Herstellen von Evidenz¹⁴⁵ erfolgt „auf Basis von empirisch gewonnenen Daten“ (ebd.).

Programme, Policies und weitere Untersuchungsgegenstände

Die Annäherung über diese breite Definition – und insbesondere die Vielfalt von Evaluationsgegenständen – ist für diese Untersuchung insoweit von Bedeutung, als dass sich einige Standard- und Grundlagenwerke der Evaluation ausschließlich oder hauptsächlich auf die Evaluation von *Programmen* beziehen (etwa Rossi et al. 2004, Davidson 2005, Patton 2008).¹⁴⁶ Dieser Fokus prägt auch deutschsprachige Veröffentlichungen wie das Handbuch *Evaluation* von Stockmann und Meyer (2014), die *Standards für Evaluation* der DeGEval (2016) oder das Online-Lexikon *Eval-Wiki*, wengleich hier ein Bemühen um breitere Ansätze zu erkennen ist.¹⁴⁷ Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand *Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung* stellt sich die Frage, inwieweit der Programmbegriff passfähig ist. Die Autor:innen des Eval-Wiki definieren ein Programm als einen

„[...] Evaluationsgegenstand mit in der Regel mehreren beschriebenen und durchgeführten, intentional aufeinander bezogenen Aktivitäten, Interventionen, Maßnahmen, Projekten oder Teilprogrammen. Ein Programm besteht aus meist mehreren auf ausgewiesene Ziele hin ausgerichteten Interventionen. [...] Evaluationsgegenstand können sowohl das Konzept des Programms, als auch seine Umsetzung (Aktivitäten bzw. Interventionen) und seine Resultate sein. [...] Programme unterscheiden sich u. a. in ihrer Größe, z. B. gemessen in eingesetzten Finanzmitteln, ihrer Dauer (von wenigen Stunden bis viele Jahre), der Anzahl der beteiligten oder betroffenen Stakeholder, den Grad der Explikation von Zielen, Interventionen und unterstellten, womöglich theoretisch begründeten Wirkannahmen und auch dem Grad der Stabilität versus Dynamik/Emergenz, oder in ihrem Komplexitätsgrad [...].“ (Eval-Wiki o. J. e)

Dieses Begriffsverständnis scheint auf den ersten Blick anschlussfähig zu sein. Bei genauerer Betrachtung stellen sich jedoch Fragen: So können *ausgewiesene Ziele* in Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung nicht vorausgesetzt werden (siehe Kapitel 2.1 und 2.2). Der *Grad der Explikation von Zielen* ist jedenfalls mitunter niedrig, was obiger Definition nicht entgegensteht, jedoch eine feldspezifische Herausforderung unterstreicht. Insbesondere bei längerfristiger Stadtentwicklung erscheint zudem fraglich, inwieweit einzelne Aktivitäten innerhalb eines Beteiligungsprozesses *intentional aufeinander bezogen* sind oder ob sie sich fließend und reagierend ergeben. Schließlich wäre die Bezeichnung (Teil-)*Programm* für einzelne, beispielsweise zweistündige Beteiligungsaktivitäten erläuterungsbedürftig – auch vor dem Hintergrund der bestehenden Städtebauförderprogramme, die mehrjährig und mit erheblichem Mitteleinsatz verknüpft sind (siehe dazu Kapitel 4.1).

Gemäß der Auflistung Fourniers ließe sich anstelle von Programmen auch von *Policies* oder *Plänen* – gegebenenfalls auch als *Produkte* verstanden – sprechen, die es zu evaluieren gelte. Der aus dem Englischen übernommene politikwissenschaftliche Fachbegriff *Policy* adressiert die „inhaltliche bzw. materielle Dimension von Politik“ (Schubert 1998). Darunter lässt sich „eine in sich geschlossene Handlungsstrategie in Bezug auf ein spezifisches Themen- oder Problemfeld [verstehen]“ (Stockmann/Meyer 2014: 75 mit Bezug auf Bank/Lames 2000: 6, nicht überprüft). Eine *Politikfeldanalyse*

¹⁴⁵ Der Begriff *Evidenz* verdient eine nähere Betrachtung, was im letzten Abschnitt dieses Unterkapitels erfolgt. Rossi et al. verwenden anstelle des Wortes *evidence* den Begriff „to ascertain“ (2004: 2).

¹⁴⁶ Der Fokus auf Programmevaluation ist jeweils nicht im Titel – hier ist allgemein von Evaluation die Rede – sondern erst im einleitenden Fließtext benannt, also gewissermaßen nur im Kleingedruckten erkennbar (Rossi et al. 2004: ix, Davidson 2005: xvi, Patton 2008: xv). Dies ist insoweit nicht verwunderlich, als dass Programmevaluationen einen Großteil der international durchgeführten Evaluationen ausmachen. Für unerfahrene Personen, die sich mit Evaluation befassen möchten, kann dies jedoch irreführend sein, wie eigene Erfahrungen des Autors und verschiedener Gesprächspartner:innen widerspiegeln. Von den drei genannten Beispielen verfolgt Davidson den breitesten Ansatz von Evaluationsgegenständen.

¹⁴⁷ Zumindest implizit dominiert auch hier jeweils die Programmevaluation.

(*policy analysis*) untersucht unter anderem die „Wirkungen politischer Interventionen“ (Jann 1994: 309), was „nichtintendierte Auswirkungen auf andere Politikfelder [...] und auch [Einflüsse auf] spätere Strategien im selben Politikfeld [einschließt]“ (Zinterer 1998: 490). Diese Formulierungen erscheinen auf den ersten Blick ebenfalls anschlussfähig zu sein. Andere beschriebene Eigenschaften – „manchmal eher nebulös formuliert und [...] weit in die Zukunft gerichtet“ (Stockmann/Meyer 2014: 75), „in Bezug auf die zu untersuchenden Politikelemente weniger abgegrenzt“ (Eval-Wiki o. J. d),¹⁴⁸ in der Regel im Vorfeld durchgeführt (*preformative*, Davidson 2005: 244) und von zyklischen Phasen ausgehend (Zinterer 1998: 491, Filsinger 2015: 246) – helfen jedenfalls im Vergleich zur zuvor geschilderten Evaluation von Programmen nicht weiter oder bringen zusätzliche Einschränkungen mit sich. Zudem zeigt der deutsche Begriff Politikfeldanalyse an, dass es eher um übergreifende Strategien geht – im Kontext dieser Arbeit etwa die Nationale Stadtentwicklungspolitik – und nicht um einzelne Stadtentwicklungs- oder Beteiligungsprozesse. Dass zahlreiche Publikationen den Begriff *policy* im Titel führen, deutet indes darauf hin, dass in diesem Zweig der Politikwissenschaften Kompetenzen vorhanden sein könnten, um künftig entsprechende Wirkungsanalysen durchzuführen.

Um Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung als Evaluationsgegenstand zu beschreiben, erscheinen gängige Begriffe im Ergebnis nur bedingt geeignet: Weder der *Programmbegriff* noch derjenige der *Policy* sind unmittelbar anschlussfähig, wenngleich jeweils Schnittmengen bestehen. Zur Evaluation von Plänen äußern sich – jenseits der planungswissenschaftlichen Literatur (siehe Kapitel 4.1) – nur wenige Autor:innen; auch der Produktbegriff hilft nicht weiter. Dies macht deutlich, dass für eine disziplinübergreifende Verständigung über Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung als Evaluationsgegenstand schon auf begrifflicher Ebene nicht zu unterschätzende Herausforderungen bestehen.

Zwecke und Zeiträume für die Durchführung von Evaluationen und Wirkungsanalysen

Die Ziele oder Zwecke von Evaluationen können sehr vielfältig sein (Rossi et al. 2004: 34). Allein Michael Q. Patton listet 79 verschiedene Schwerpunkte auf (2008: 300–305), die in der Regel mit beschriebenen Konzepten und Methoden untersetzt sind (siehe dazu auch Kapitel 4.5). Grundlegend unterscheiden Stockmann und Meyer drei Evaluationszwecke: die *gesellschaftliche Aufklärung*, die Erhöhung der *Glaubwürdigkeit und Legitimität* politischen Handelns sowie die *Steuerungsfähigkeit* von Maßnahmen sowie Politikfeldern (2014: 23–27).¹⁴⁹ Alle drei Zwecke weisen Bezüge zu Wirkungen und somit zur vorliegenden Untersuchung auf:

„[Beim Zweck gesellschaftlicher Aufklärung ...] geht es [...] darum, politische Strategien, Programme und Maßnahmen mit dem Instrument der Evaluation dahingehend zu bewerten, ob sie einen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme leisten. Indem [entsprechende Untersuchungen ...] Transparenz über die Ziele und die Wirkungen solcher Strategien und Maßnahmen schaffen, ermöglichen sie Bewertungen auf einer rationalen Grundlage.“ (Stockmann/Meyer 2014: 23)

„[Beim Evaluationszweck Legitimität ...] steigt die Akzeptanz oder zumindest das Verständnis für Entscheidungen. Gleichzeitig fördert die Offenlegung der mit politischen Maßnahmen verbundenen Schwierigkeiten sowie das Wissen um Zusammenhänge und die durch Politik-Strategien ausgelösten Wirkungen auch die Bereitschaft der Zivilgesellschaft, sich aktiv an der Lösung dieser Probleme zu beteiligen und die Regierung durch eigene Beiträge zum Wohle aller zu unterstützen.“ (Stockmann/Meyer 2014: 24)

¹⁴⁸ Das Eval-Wiki verwendet den Begriff *Politikevaluation* und übersetzt ihn als *policy evaluation* (o. J. d).

¹⁴⁹ Rossi et al. nennen mit Bezug auf Chelimsky (1997, nicht recherchiert) ähnliche Begriffe: *program improvement*, *accountability* und *knowledge generation* (Rossi et al. 2004: 34). In ihren *Standards für Evaluation* unterscheidet die DeGEval ebenfalls drei Zwecke: die Erkenntnisbereitstellung zur Anregung von Diskussionen – was im Wesentlichen dem ersten Ansatz von Stockmann und Meyer entspricht – und formative sowie summative Evaluationen (DeGEval 2016: 35), worauf im Folgenden eingegangen wird. Diese Unterscheidung liegt quer zur gewählten Annäherung und wird daher hier nicht weiter vertieft.

Zur Steuerungsfähigkeit führen Stockmann und Meyer aus: „Da sich Evaluation in *feed-back*-Schleifen organisational integrieren lässt, fließt erworbenes Wissen, z.B. über den Ablauf und die Wirksamkeit von Programmen immer wieder in deren Steuerung ein. Sie kann die Programmsteuerung in allen Phasen des politischen Prozesses durchgängig unterstützen und dabei Lernpotenziale erschließen.“ (2014: 25, Hervorhebung im Zitat)

Die drei Zwecke lassen sich mithilfe weiterer Autor:innen ausdifferenzieren, wobei die Steuerungsfähigkeit erkennbar im Mittelpunkt steht. So nennt Patton folgende sechs Evaluationszwecke:

- sogenannte *summative* Evaluationen, die nach Abschluss eines Programms seinen Wert bestimmen und somit insbesondere für Entscheidungsträger:innen höherer Ebenen eine Entscheidungsgrundlage zur Fortführung oder zur Beendung des betrachteten Programms bieten können (*judgement of overall value*);
- gestaltende, sogenannte *formative* Evaluationen, die zur Verbesserung eines Programms beitragen und ein Lernen der Beteiligten ermöglichen (*learning*);
- eine Rechenschaftslegung gegenüber Dritten (*accountability*);
- die programmbegleitende Beobachtung und Berichterstattung, mit deren Hilfe das Programm gesteuert werden kann, etwa indem Probleme frühzeitig entdeckt werden (*monitoring*);
- die Anpassungsfähigkeit eines Programms an einen sich dynamisch verändernden Kontext (*development*);
- das Erkennen von Mustern und Wirkungsmechanismen, auch über den Einzelfall hinaus (*knowledge generation*) (Patton 2008: 110–141).¹⁵⁰

Lichfield und Prat nennen für Stadtentwicklungsprozesse ebenfalls sechs Zwecke von Evaluationen. Dabei bestehen Schnittmengen zu Patton – etwa in der Rechenschaftslegung (*accountability*), begleitenden Beobachtung (*feed-back*) und Wissenserzeugung (*knowledge*) –, aber auch Unterschiede:

- Zu Beginn eines Projektes können demnach *ex ante* verschiedene Prozessgestaltungen miteinander verglichen werden, um die beste Variante zu identifizieren (*choice/design*).
- Das Lernen auf Basis von Evaluationen wird ebenfalls betont, jedoch anders als bei Patton dem längerfristigen institutionellen und gesellschaftlichem Lernen zugeschrieben, was prozessbegleitend – *in itinere* – sowie *ex post* möglich sei (*social/policy learning*).
- Während des gesamten Prozesses können zudem Evaluationen Informationen zu Fakten und deren Bewertung für alle Beteiligten bereitstellen (*communication*), was eine wesentliche Grundlage für Beteiligungsprozesse sei. (Lichfield/Prat 1998: 288–289)

Abbildung 6 fasst die von Stockmann/Meyer, Patton und Lichfield/Prat benannten Evaluationszwecke unter Berücksichtigung des zeitlichen Kontexts zusammen. Dabei lassen sich grundlegend einerseits formative und summative Wirkungsanalysen beziehungsweise Evaluationen unterscheiden sowie andererseits die *Zeiträume* der Durchführung: *ex ante*, begleitend oder *ex post*.¹⁵¹ Entsprechende Untersuchungen lassen sich – zumindest bei regelmäßigen Aktivitäten – wiederholen und in *Evaluations-synthesen*¹⁵² zusammenfassen. Die Differenzierung hilft, Wirkungsanalysen und Evaluationen

¹⁵⁰ Formative und summative Evaluationen wurden erstmals 1967 von Michael Scriven unterschieden (Patton 2008: 277). Die Begriffe und der Bezug auf Scriven finden sich auch in frühen deutschsprachigen Publikationen, etwa bei Wollmann und Hellstern (1978: 7). Zur Anpassungsfähigkeit von Programmen hat Patton seit den 1990er Jahren die sogenannte *Developmental Evaluation* (DE) entwickelt (Patton 2008: 277), siehe dazu auch Kapitel 4.5.

¹⁵¹ Diese Zusammenstellung gilt sowohl für Wirkungsanalysen als auch für Evaluationen, die sich nicht mit Wirkungen befassen, etwa ein Soll-Ist-Abgleich, der Ursachen nicht hinterfragt.

¹⁵² *Evaluationssynthese* ist ein „Oberbegriff für die *Querschnittsauswertung* und *Synthese* von in verschiedenen Evaluationsstudien sowie weiteren Quellen [...] aufgeführten Erkenntnissen zu einem gemeinsamen Gegenstand, [...] um generelle Schlussfolgerungen und (maßnahmen-)übergreifende Erkenntnisse zu erhalten“

konzeptionell und analytisch einzuordnen. Dies ist jedoch nicht immer eindeutig möglich: So ist etwa die Zuschreibung als formative oder summative Evaluationen kontextabhängig. Eine summative Evaluation eines Programms, die auch das Folgeprogramm vorbereitet, hat zugleich formativen Charakter (Patton 2008: 120), was in der Abbildung mit einem Pfeil angedeutet ist.

Rossi et al. weisen darauf hin, dass es sogenannte *hidden agendas* – im Deutschen etwa: Hintergedanken oder verborgene Motive – geben kann, dass also die Evaluationszwecke nicht immer explizit benannt beziehungsweise andere als die wahren Zwecke angegeben werden (2004: 37–38).¹⁵³ Zudem können vorab geplante Ex-post-Evaluationen die Zielsetzung eines Programms beeinflussen. Verantwortliche „werden anspruchsvolle Zielformulierungen eher vermeiden, um nicht das Risiko des Scheiterns einzugehen“ (Stockmann/Meyer 2014: 77). Auch unklare, breit auslegbare Ziele werden so begünstigt (ebd.).

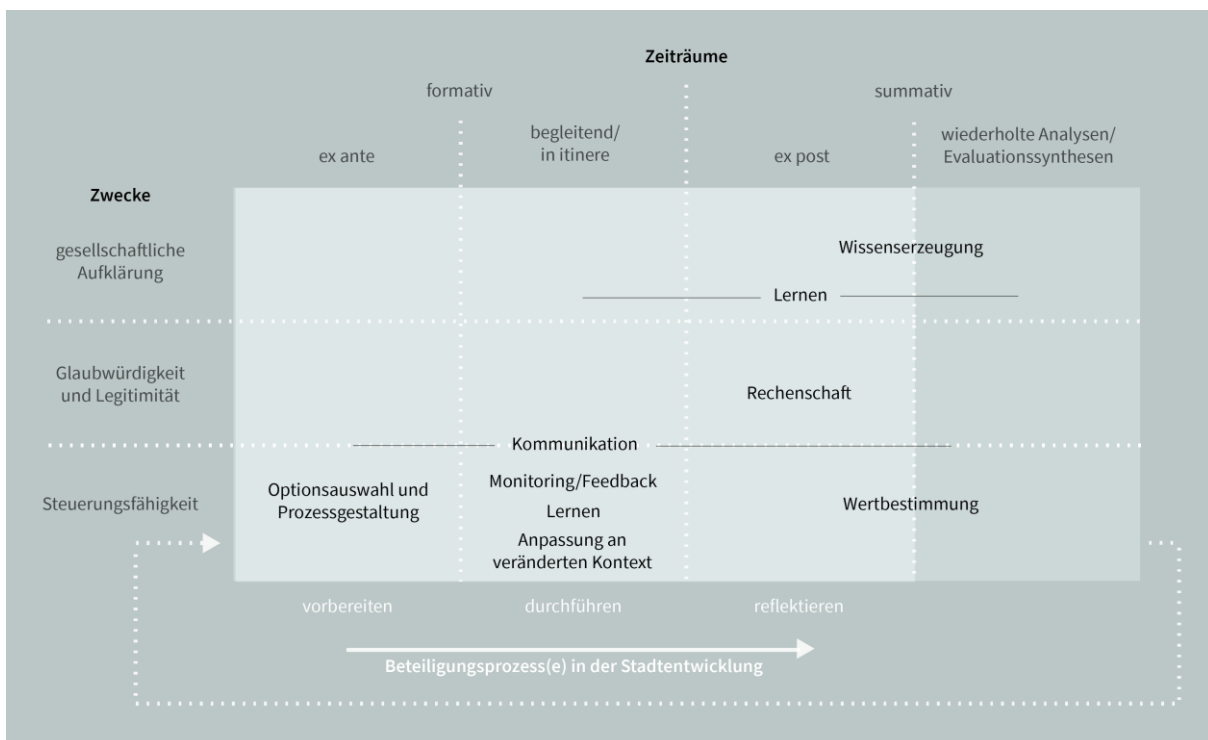


Abbildung 6 Zeiträume und Zwecke zur Durchführung von Evaluationen und Wirkungsanalysen

Eigene Darstellung auf Basis der Ausführungen von Stockmann/Meyer (2014: 23–27), Patton (2008: 110–141) und Lichfield/Prat (1998: 288–289)

Die grafische Zusammenfassung veranschaulicht, dass viele der genannten Evaluationszwecke die Erhöhung der Steuerungsfähigkeit betreffen. Die anderen beiden grundlegenden Zwecke – gesellschaftliche Aufklärung sowie Glaubwürdigkeit und Legitimität – werden weniger spezifiziert. Unter Berücksichtigung der Zeiträume wird ein Schwerpunkt bei begleitenden Evaluationen zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit erkennbar. Dies korrespondiert mit dem Trend zu Begleitevaluationen und -forschung, der etwa in vom *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (BBSR) geförderten sogenannten Modellvorhaben zur Stadtentwicklung und auch darüber hinaus zu beobachten ist (I3). Im Rahmen von Begleitforschungen sind Wirkungen jedoch nur eingeschränkt zu erfassen (vgl. etwa Bock/Reimann 2016: 2).

(Caspari 2015: 149, Hervorhebungen im Zitat). Für eine Einordnung dieses und weiterer Begriffe wie *Meta-Evaluation*, *Metaanalyse* und *Systematic Review* siehe a. a. O.: 144–151.

¹⁵³ Das Phänomen der *hidden agendas* kommt auch bei Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung vor, wie eigene Erfahrungen und Gespräche des Autors zeigen.

Betrachtet man nur die Zeiträume, so legt Abbildung 6 nahe, dass je nach Zweck verschiedene Zeiten zur Durchführung von Evaluationen und Wirkungsanalysen infrage kommen. Die planungswissenschaftliche Literatur zeigt sich zur Frage geeigneter Ansätze gespalten, wie zwei Positionen von Millichap und Archibugi beispielhaft veranschaulichen:

„The *ex ante* evaluation of projects attempts something that is fundamentally impossible – predicting the future. The future is uncertain and those undertaking *ex ante* evaluation of development projects have to address that uncertainty.“ (Millichap 1998: 329, Hervorhebungen im Zitat)

„Planning theory presupposes an *ex-ante* analysis, and not an *ex-post* analysis. [...] Never has it been more dangerous, as it is in the field of planning, to look at the past!“ (Archibugi 2008: 58)

Während Millichap auf Grenzen von Ex-ante-Evaluationen hinweist, warnt Archibugi vor der Ex-post-Betrachtung. Auf diese Warnung stützt letzterer sein Plädoyer, Ex-ante-Ansätze zu verfolgen. Auch ohne Würdigung des Kontextes der Zitate wird hierbei ein Dilemma deutlich, das auch Rittel diskutiert: Weder der eine noch der andere Weg ist tauglich, um Stadtentwicklung oder andere Planungsvorhaben auf eine – vermeintlich objektive – sichere Basis zu stellen, was sich allein aus unvorhersehbaren Ereignissen ergibt. Das spricht weder gegen Wirkungsanalysen *ex ante* noch *ex post*, verweist jedoch auf Grenzen beider Ansätze.¹⁵⁴ Indirekt stützen die beiden geschilderten Positionen auch den Fokus auf Begleitevaluationen als Mittelweg. Auf die Frage des Zeitpunktes wird in der weiteren Untersuchung noch Bezug genommen (siehe insbesondere Kapitel 7.2).

Auftraggebende, Durchführende und Beteiligte von Evaluationen und Wirkungsanalysen

Evaluationen und Wirkungsanalysen lassen sich – neben den Zeiträumen und Zwecken ihrer Durchführung – auch dadurch charakterisieren, wer sie beauftragt und durchführt. Stockmann und Meyer unterscheiden zwischen *internen* und *externen* Evaluationskapazitäten und stellen folgende Regel auf: „[...] je unabhängiger [Evaluationen ...] sind, umso glaubwürdiger ist ihr Beitrag zur gesellschaftlichen Aufklärung, zur demokratischen Legitimitätsbeschaffung und zur Programmsteuerung.“ (2014: 29) Daraus folgern sie, dass eine Evaluation zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit von den Verantwortlichen – im vorliegenden Fall für Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung – noch überwiegend selbst durchgeführt werden könne, unter Einbindung externer Unterstützung. Zum Zweck der Legitimation des eigenen Handelns kehre sich das Verhältnis um. Für entsprechende Untersuchungen sei demnach die Beauftragung von Dritten geeignet. Zur gesellschaftlichen Aufklärung tragen dieser Argumentation zufolge schließlich vor allem unabhängige Evaluationen bei. (a. a. O.: 28–29)

Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand *Beteiligungsprozesse* stellt sich zudem die Frage, inwieweit Evaluationen und Wirkungsanalysen selbst beteiligend durchgeführt werden können. Ein entsprechendes Vorgehen ist unter den Bezeichnungen *participatory* (King 2005, Patton 2008: 172–177, Rossi et al. 2004: 51), *collaborative* (Rossi et al. 2004: 51, King 2005: 291–292) oder auch *fourth-generation evaluation* (Lincoln 2005, Stockmann/Meyer 2014: 120–122) geläufig.¹⁵⁵ Dabei ist von der – auch

¹⁵⁴ Ex-ante-Wirkungsanalysen kommen in der Stadtentwicklung etwa in der Umweltverträglichkeitsprüfung vor (siehe Kapitel 4.3). In Entsprechung des englischen Begriffs *Environmental Impact Assessment* gibt es auch *Social* (siehe etwa Wolf 1982) und *Heritage Impact Assessments*, die die jeweiligen Schutzgüter Umwelt, Sozialstruktur und Denkmäler auf mögliche Auswirkungen von Stadtentwicklungsprojekten hin untersuchen. In Anknüpfung an Archibugi lässt sich fragen, wie hilfreich Ex-post-Analysen für die Praxis sind, wenn sich Rahmenbedingungen zwischenzeitlich geändert haben. Zudem stellt sich die Frage nach geeigneten Zeitpunkten für entsprechende Untersuchungen. Im Rahmen von Begleitforschungen sind Wirkungen ebenfalls nur eingeschränkt zu erfassen.

¹⁵⁵ *Collaborative evaluation* wird sowohl synonym zu *participatory evaluation* verwendet als auch als Teilmenge für diejenigen Vorgehensweisen, bei denen von der Evaluationsfragestellung bis zur Ergebnisinterpretation und -verbreitung gemeinschaftlich gearbeitet wird (Rossi et al. 2004: 51, King 2005: 291–292). Eine weitergehende Form stellt die sogenannte *empowerment evaluation* dar, bei der das Ziel verfolgt wird, die Beteiligten zu befähigen, künftige Evaluationen selbst durchzuführen (Rossi et al. 2004: 51–52, Fetterman 2005). Der Ansatz der *fourth-generation evaluation* stellt auf Basis der Vielfalt von einzubindenden Akteuren und Perspektiven zudem infrage,

in der Stadtentwicklung begrifflich bekannten – Einbindung von *stakeholders* die Rede. Diese umfassen als Oberbegriff alle „Beteiligten und Betroffenen“ (Beywl/Joas 2000: 95), was Einzelpersonen und Gruppen einschließt (Stockmann/Meyer 2014: 262, 268). King weist darauf hin, dass die Bezeichnung als partizipative beziehungsweise beteiligende Evaluation nur dann angemessen sei, wenn die Untersuchung von den Mitwirkenden zu einem gewissen Grad mitgestaltet werden kann – das *Befragen* von Stakeholdern beispielsweise reiche dazu nicht aus (2005: 292). Insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit sind vielfältige entsprechende Methoden entwickelt worden (siehe Kapitel 4.3 und 4.5). Evaluationen sowie Wirkungsanalysen können dementsprechend sowohl selbst durchgeführt als auch beauftragt werden und dabei beteiligend oder gemeinschaftlich ausgestaltend konzipiert sein.

Exkurs: Das Streben nach Evidenz und Grenzen der Plausibilität

Bevor im Folgenden Wirkungen und sodann Wirkungsanalysen näher betrachtet werden, sei ein Blick auf zwei Begriffe geworfen, die im Zusammenhang mit Evaluationen und Wirkungsanalysen regelmäßig verwendet werden – und darüber hinaus auch in anderen wissenschaftlichen Zusammenhängen eine Rolle spielen: *evident* und *plausibel* beziehungsweise *Evidenz* und *Plausibilität*. *Evident* bedeutet – in Entsprechung seines lateinischen Ausgangswortes – „augenscheinlich, offenkundig (und daher ohne weiteres einleuchtend)“ (Pfeifer/Autorenkollektiv 1989: 389). In diesem ursprünglichen Wortsinn bedürfen evidente Phänomene – rein logisch betrachtet – keiner Untersuchung, denn: Wer wollte etwas Offenkundiges bezweifeln?¹⁵⁶ Wenn im wissenschaftlichen Kontext von Evidenz die Rede ist, dann ist – offensichtlich – etwas anderes gemeint: Das Hauptwort Evidenz lässt sich auch als „völlige Gewissheit [... oder] Ersichtlichkeit, Veranschaulichung“ übersetzen (ebd.). Eine *augenscheinliche* Erkenntnis reicht – rein sprachlogisch – nicht aus, um *völlige Gewissheit* zu erlangen. Mit dem Wunsch nach Letzterem ist demnach das Ziel verbunden, Phänomene auf Basis wissenschaftlicher Untersuchungen nachzuweisen und somit als objektiv wahr oder richtig einordnen zu können.¹⁵⁷ Inwieweit eine solche objektive Wahrheit existiert und somit zumindest theoretisch erreichbar ist, ist umstritten – nicht nur in den Sozial- (siehe dazu etwa Myrdal 1971) sondern auch in den Naturwissenschaften (vgl. etwa Kohse-Höinghaus 2013: 93–95).¹⁵⁸ Gleiches gilt für die Evaluationsforschung (Wilhelm 2015b: 17, siehe auch Fußnote 155).¹⁵⁹

Auch wenn sich keine Evidenz herstellen lässt, lassen sich Phänomene als *plausibel* bezeichnen. Dieser Begriff lässt sich als „einleuchtend, verständlich, glaubhaft, annehmbar“ (Pfeifer/Autorenkollektiv 1989: 1289) übersetzen. Er ist somit ebenfalls breit auslegbar, was sich im Negativen veranschaulichen lässt: Etwas *Unverständliches* lässt sich in der Regel erklären; etwas *Unannehmbares* kann hingegen auch aus Überzeugung abgelehnt werden. Für den Umgang mit Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung und ihren Wirkungen offenbart sich hier ein Problem, das zugleich eine praktische Herausforderung für sämtliche Evaluationen und Wirkungsanalysen darstellt: *Plausibilität* ist immer

ob eine objektive Beurteilung – auf die klassische Evaluationsansätze zielen – überhaupt möglich sei (Wilhelm 2015b: 17) Insbesondere die zuletzt benannte Frage spielt im Folgenden eine Rolle.

¹⁵⁶ In ähnlicher Weise begründet Michael Scriven die von ihm entwickelte zielfreie Evaluation (*goal free evaluation*). Das Offensichtliche, so Scriven, bedürfe keiner Untersuchung. Evaluationen sollten sich daher vor allem auf andere Aspekte wie möglicherweise schwerwiegende Nebenwirkungen fokussieren (1991: 56). Siehe dazu auch Kapitel 4.5.

¹⁵⁷ Auch in der räumlichen Planung und Stadtentwicklung lässt sich das Konzept *evidence based planning* finden, siehe etwa Faludi/Waterhout (2006), Davoudi (2006).

¹⁵⁸ So ist in einem Tagungsband der Wissenschaftsakademie Leopoldina zu lesen, „Gold im Nanometer-Maßstab [sei ...] kein Edelmetall mehr“ (Kohse-Höinghaus 2013: 93); das gesamte Periodensystem der Chemie verliere auf der Betrachtungsebene einzelner Atome seine Eindeutigkeit (Kohse-Höinghaus 2013: 94–95). Mit entsprechenden Erkenntnissen verlören, so die zitierte Autorin, langjährige wissenschaftliche Gewissheiten nicht ihren Wert oder ihre Gültigkeit, letztere werde jedoch eingeschränkt und somit grundsätzlich veränderbar.

¹⁵⁹ Für Evaluationen in der Stadt- und Regionalentwicklung äußert etwa Sedlacek mit Verweis auf die „wissenschaftstheoretischen Diskurse der vergangenen Jahrzehnte[...] von der Vorstellung einer wissenschaftlichen *Objektivität* [sei ...] Abschied zu nehmen“ (2004b: 23, Hervorhebung im Zitat).

wertebezogen sowie kontextabhängig und somit von Person zu Person, zumindest je nach Perspektive verschieden. Zudem kann sich die Einschätzung, etwas sei plausibel, durch dieselbe Person im Zeitverlauf verändern. Vor diesem Hintergrund erscheint das Streben nach wissenschaftlich begründeter und vermeintlich objektiver *Evidenz* einerseits nachvollziehbar. Andererseits handelt es sich um ein unerreichbares Ziel. Die Frage zu beantworten, ob beziehungsweise unter welchen Umständen wem wann etwas *plausibel* ist oder nicht, erscheint aus logischer Perspektive nicht weniger herausfordernd. Die Begriffe Plausibilität und Evidenz spielen im Folgenden verschiedentlich eine Rolle.

3.1.2 Wirkung und Kausalität

Unklare Schlüsselbegriffe mit langer Tradition

„Obwohl der Wirkungsbegriff in der Evaluation eine Schlüsselgröße darstellt, ist nicht immer klar, was er bedeutet.“ (Stockmann/Meyer 2014: 77).¹⁶⁰ Bevor er für diese Untersuchung definiert wird, ist es hilfreich, zwei Sachverhalte zur Kenntnis zu nehmen, die seine Bedeutung und zugleich die Herausforderung, ihn zu begreifen, in einen weiteren Kontext stellen: Zum einen handelt es sich bei *Wirkung* – im Vergleich etwa zu *Beteiligungsprozess* oder *Stadtentwicklung* – um einen sehr alten Begriff: Gemäß dem *Digitalen Wörterbuch der deutschen Sprache* (DWDS) erreichte seine Bedeutung im schriftlichen Wortschatz ihren Höhepunkt bereits um das Jahr 1800 und nimmt seitdem, bis heute anhaltend, ab (DWDS o. J.).¹⁶¹ Zum anderen reicht die insbesondere philosophische Befassung mit *Wirkung* und dem Gegenbegriff *Ursache* – im Englischen *effect* und *cause* – bis in die Antike zurück (siehe dazu ausführlich Bunge 1959, in deutscher Übersetzung 1987 und dort beispielsweise: 34–35, auch Scriven 2005: 44).

Mit diesem Wissen sei ein erster Blick auf verschiedene einschlägige Definitionen geworfen: Laut Duden ist *Wirkung* eine „durch eine verursachende Kraft bewirkte Veränderung, Beeinflussung [... oder ein] bewirktes Ergebnis“ (o. J. f), laut DeGEval „eine auf Ursachen zurückzuführende Veränderung“ (2016: 71). Die *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) versteht – vergleichsweise offener – Wirkungen als „Veränderungen, die sich kausal oder zumindest plausibel einer Maßnahme zuordnen lassen“ (2015: 73). Eine Wirkung kann demnach *eine* Ursache haben oder mehrere, eine Aktivität oder Maßnahme – als Ursache – zudem mehrere Wirkungen entfalten. Mit dem Wort *kausal* ist ein weiterer Begriff hinzukommen, der ebenfalls einer Definition bedarf, worauf im Folgenden eingegangen wird – *zurückzuführend* ließe sich dem anschließen.¹⁶² Das Wort *plausibel* wurde bereits im letzten Abschnitt des vorigen Kapitels erörtert.

Zur Interpretation der drei verschiedenen Definitionen hilft eine grafische Veranschaulichung, die der Physiker und Philosoph Mario Bunge in seinem Buch *Causality: The Place of the Causal Principle in*

¹⁶⁰ Sinngemäß wurde dies auch in der Abschlussveranstaltung der Jahrestagung der DeGEval am 18.09.2020 zum Thema *Kommunikation: Verständigung und Sprache in der Evaluation* unterstrichen (Prof. Dr. Lars Balzer, Leiter der Fachstelle Evaluation an der Eidgenössischen Hochschule für Berufsbildung EHB in Zollikofen/Schweiz).

¹⁶¹ Die damalige weite Verbreitung des Begriffs *Wirkung* in Schriftstücken lässt sich unter anderem mit der Entwicklung und zunehmenden Bedeutung der Naturwissenschaften erklären. Deutlich älter ist das dazugehörige Verb *wirken*, welches etymologisch mit dem englischen *to work* sowie dem deutschen Begriff *Werk* verwandt ist (Pfeifer/Autorenkollektiv 1989: 1981). Der Werksbegriff ist – neben anderen Künsten – auch in Architektur und Städtebau geläufig. Eine Linie zu ziehen vom – nicht auf Ursachen fokussierten – *Wirken* eines Baumeisters in einer Stadt zu zeitgenössischen Formulierungen wie „Beteiligung mit Wirkung!“ (Schwickert/Collet 2011), die später in dieser Arbeit kritisiert werden (Kapitel 4.7), wäre spekulativ. Es kann umgekehrt jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass eine insbesondere alltagssprachliche Verwendung des Begriffs *Wirkung* heutzutage unbewusst an ein solches, historisch gewachsenes Begriffsverständnis anknüpft, in dem Ursachen keine Rolle spielen.

¹⁶² Anstelle einer Definition des Wortes *zurückführen* sei auf den soeben eingeführten Begriff *plausibel* und sein Verhältnis zum Wort *evident* verwiesen und damit auf die Frage, wie plausibel die Zurückführung einer Wirkung auf eine Ursache für wen unter welchen Umständen ist.

Modern Science – auf das bereits verwiesen wurde – vor über 60 Jahren veröffentlicht hat (siehe Abbildung 7).¹⁶³ Darin sind verschiedene *Schemata von Prozessverläufen* vergleichend dargestellt. Die Definition des Duden ließe sich demnach dem Schema (a) zuordnen, diejenige der DeGEval passt zu (d); (c) entspricht dem zitierten Begriffsverständnis der GIZ. Keine der drei Definitionen weist dabei eine Realitätsnähe (e) auf.

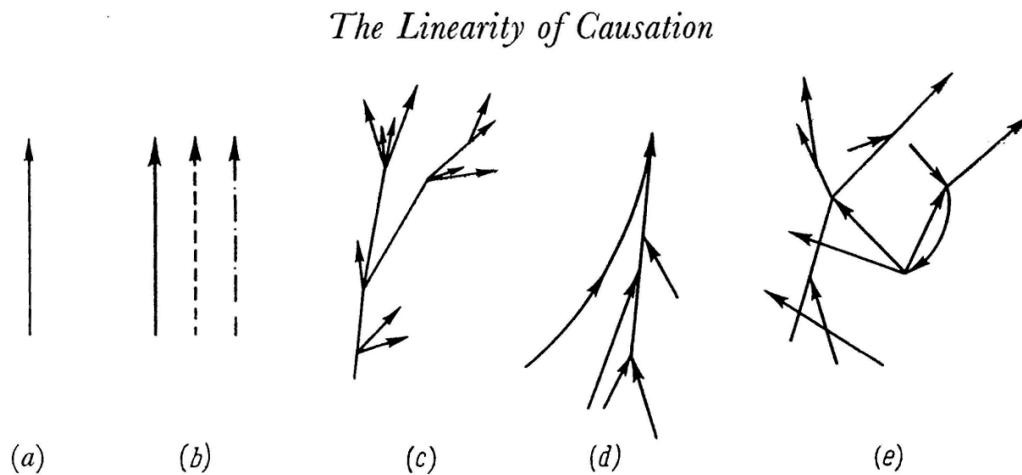


Abbildung 7 Die wichtigsten Schemata von Prozessverläufen

Isolierte kausale oder nichtkausale Entwicklungslinien: (a) einfach linear; (b) mehrfach linear (parallel). Zusammengesetzte Entwicklungslinien; [sic!] (c) divergent (Verzweigungen mit einer Emergenz neuer Entwicklungsstufen); (d) konvergent (gegenseitige Durchdringung, gleichfalls mit Emergenz neuer Entwicklungsstufen); (e) Realitätsnähe (Kombination einfacherer Entwicklungsmuster).

Quelle: Bunge (1959: 133), Bildunterschrift und Erläuterung wörtlich zitiert aus der deutschen Erstausgabe (Bunge 1987: 149).

Abstraktionen als begriffliche Hilfsmittel mit fragwürdigem Realitätsbezug

Bei der Betrachtung und Interpretation der Abbildung ist zu beachten, dass Bunge nicht von Wirkungen, sondern von *Entwicklungslinien* spricht, die entweder *kausal* oder *nicht kausal* sein können (siehe Bildunterschrift zu Abbildung 7). Kausalität lässt sich definieren als „gesetzmäßiger Zusammenhang zwischen zwei Erscheinungen, nach dem die eine als Ursache notwendig die andere als Wirkung hervorbringt“ (Pfeifer/Autorenkollektiv 1989: 816). Doch worin besteht der Unterschied zwischen kausalen und nicht kausalen Entwicklungslinien? Dazu erläutert Bunge: „Kausalketten [als Bezüge zwischen Ursache und Wirkung im genannten Sinne können] höchstens für kurze Zeitabschnitte und als grobe Näherung gelten [...]“ (1987: 142). Dies liege im Wesentlichen daran, „daß man so tut, als könne man in Gedanken den fraglichen Prozeß als etwas von den übrigen Prozessen *isoliertes* ansehen“ (ebd., Hervorhebung im Zitat, siehe zur Veranschaulichung Abbildung 8).

Dieses Vorgehen spiegelt die Realität nicht präzise wider, denn:

„Empirisch zeigt sich, daß in der Realität jedes Ereignis von einer ganzen Reihe von Faktoren hervorgebracht, oder mindestens von vielen anderen, irgendwie damit verbundenen Geschehnissen begleitet wird.“ (Bunge 1987: 143)

¹⁶³ Der Hinweis auf den Zeitpunkt ist insoweit von Bedeutung, als dass dieses – für die vorliegende Untersuchung als grundlegend erachtete – Buch in mehreren Standardwerken der Evaluation (Rossi et al. 2004, Davidson 2005, Stockmann/Meyer 2014) nicht zitiert wird. Davon auszunehmen ist der im Jahr 1945 geborene Michael Quinn Patton (2008: 335), der – immerhin, aber auch nicht mehr als – anekdotisch darauf verweist, sich während seines Studiums mit Bunges Buch *Causality* aus dem Jahr 1959 auseinandergesetzt zu haben. Ein Hinweis, der den Zugang zu Bunges Werk für diese Untersuchung ermöglichte, fand sich bei Schönwandt (2002: 92). Letzterer zitiert in dem entsprechenden Buch aus insgesamt zwölf verschiedenen Veröffentlichungen Bunges.

Diese Erkenntnis erscheint – nicht zuletzt für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung – banal, doch sie hat weitreichende Folgen, denn: „Damit wird das vom Bild der Kausalkette implizierte Herauslösen (die Isolierung) in Wirklichkeit zu einer Abstraktion.“ (Bunge 1987: 143)

What Causal Determinism Does Assert

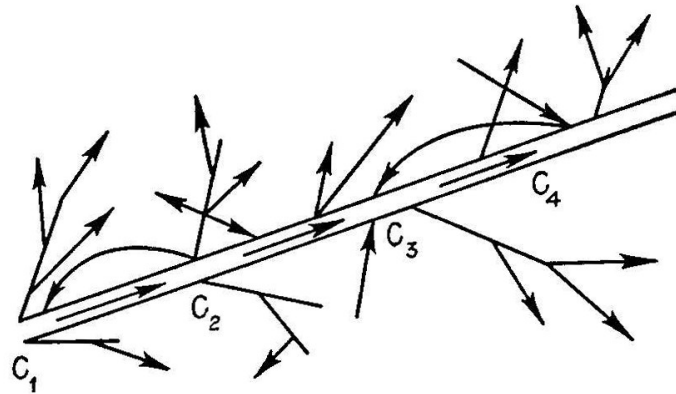


Abbildung 8 Die Kausalkette als willkürliches (einseitiges) Herauslösen aus einem umfangreichen Knäuel von Wechselbeziehungen

Die Abkürzungen C1 bis C4 stehen für *cause*, also verschiedene Ursachen.

Quelle: Bunge (1959: 128), Bildunterschrift wörtlich zitiert aus der deutschen Erstausgabe (Bunge 1987: 144)

Somit entsteht eine Differenz zwischen jeglichem Wirkmodell, das die Realität abzubilden sucht (siehe dazu nachfolgendes Kapitel 3.1.3), und der Realität selbst. Das Heraustrennen einzelner Prozessabschnitte sei dabei „weniger ein Sachverhalt als eine *hypothetische Annahme*, die zu machen ein Wissenschaftler gezwungen ist, wünscht er die komplexen, miteinander verwobenen Systeme der materiellen Welt in einfache und übersichtliche, kurz in ideale und damit handhabbare Erkenntnisobjekte umzuformen“, so Bunge weiter (1987: 145, Hervorhebung im Zitat). In anderen Worten: Die Annahme, „man könne in gewissen Fällen ein System aus seiner Umgebung herauslösen, bzw. den Einfluß des Hintergrundes vernachlässigen, wird [...] zu einem unentbehrlichen Hilfsmittel“ (a. a. O.: 146), das jedoch mit Unsicherheiten behaftet und somit unpräzise ist. Bunge zeigt sich dabei pragmatisch und gibt zu: Eine „Mehrfachverursachung, also eine unverbundene Pluralität von Ursachen und Wirkungen[,] mag oft eine besser zutreffende Hypothese sein als die einfache Verursachung.“¹⁶⁴ Sie ist jedoch [– und das ist der entscheidende Punkt –] nicht im eigentlichen Sinne kausal [...]“ (a. a. O.: 140).

Bunges Argumentation und die Folgen für diese Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen: Kausalität beziehungsweise das Begriffspaar Ursache und Wirkung können als *fiktive Annäherung* an ein zu beschreibendes Phänomen genutzt werden, in der Realität kommen sie jedoch nicht vor. Aus theoretischer Perspektive sind sie problematisch, da sie – zumindest in Teilen – immer unzutreffend sind. Für Gegenstände, die in Evaluationen oder Wirkungsanalysen untersucht werden – seien dies Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung oder irgendetwas anderes –, lässt sich ein kausaler Zusammenhang womöglich in einzelnen Prozessschritten als augenscheinlich – also im ursprünglichen Wortsinn *evident* – oder als *plausibel* erfassen. Je langwieriger, verzweigter, unübersichtlicher und

¹⁶⁴ In Bezug auf die Stadtentwicklung werden für solche *Mehrfachverursachungen* in der Literatur verschiedene Begriffe verwendet. So ist etwa neben *Kausalketten* auch von einem „Kausalitätszusammenhang“ (Jakubowski 2007: 25) zu lesen, an anderer Stelle von *Wirkungsnetzen* (Bechmann 1981: 177, ohne Bezug zur Stadtentwicklung auch Vester 1999: 49). Mit Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit sprechen Hummelbrunner et al. auch von *nicht-linearen multiplen Kausalitäten* (2015: 70). Siehe weiterführend auch das Kapitel 3.1.4 zum Thema *Wirkungsmechanismen und Systeme*.

komplexer Zusammenhänge sind, desto unsicherheitsbehafteter und riskanter wird es jedoch, eine Kausalität zu unterstellen und von Wirkung zu sprechen.

Streng genommen ist die Verwendung der Begriffe *Wirkung* und *Kausalität* zur Beschreibung von realen Phänomenen somit immer unzutreffend. Die eigene Vorannahme, bei Stadtentwicklungsprozessen handele es sich um kausale Prozesse (V3, siehe Kapitel 1.2), erweist sich somit als problematisch.¹⁶⁵ Die festzustellende Unstimmigkeit zwischen theoretischen Grundlagen und praktischem Gebrauch der Begriffe lässt sich nicht ohne Weiteres auflösen, zumal eine Verwendung alltagsprachlicher Alternativen kaum Abhilfe verschaffen würden (siehe dazu den übernächsten Abschnitt). Der Begriff *Wirkung* wird daher im Rahmen dieser Untersuchung verwendet und – am Ende dieses Unterkapitels – mit entsprechenden Einschränkungen definiert. Es sei nachdrücklich darauf hingewiesen, dass in der – insbesondere unreflektierten – Verwendung des Begriffs *Wirkung* eine wesentliche Herausforderung für die Evaluationsforschung sowie -praxis besteht, zumal in jüngerer Literatur nur lückenhaft darauf Bezug genommen wird.¹⁶⁶

Die politische Dimension methodischer Herausforderungen für Wirkungsanalysen

Von der unreflektierten Verwendung der Begriffe Kausalität und Wirkung lässt sich zur *politischen Dimension* des methodischen Vorgehens in Evaluationen und Wirkungsanalysen überleiten. Patton betont, dass jede methodische Frage in Evaluationen neben einer technischen auch eine solche politische Dimension habe (1988: 91). Die methodischen Grenzen von Wirkungsanalysen liegen demnach nicht allein in der wissenschaftlichen Fähigkeit, Wirkungen zu isolieren oder zu messen, sondern zugleich in der gesellschaftlichen und politischen Bereitschaft, Unsicherheiten zu akzeptieren, was an die zuvor erörterte Frage von Evidenz und Plausibilität anknüpft. E. Jane Davidson erläutert dazu: Während in sogenannten harten und den meisten Sozialwissenschaften 99 Prozent nicht ausreichen, um von gesichertem Wissen zu sprechen, genügten den meisten Organisationen 70 bis 80 Prozent Sicherheit, um zu behaupten, sie wüssten etwas beziehungsweise ihre Handlungen seien evidenzbasiert (2005: 69). Eine unterstellte Kausalität hängt somit auch vom jeweiligen Kontext und der zu überzeugenden Zielgruppe ab. Die Übergänge von als evident erachteten und als plausibel beschriebenen Phänomenen erweisen sich somit als fließend. Das Spannungsfeld zwischen methodischen und politischen Aspekten von Wirkungsanalysen wird insbesondere in den Kapiteln 5 und 7 aufgegriffen und weitergehend behandelt.

Alltagsprachliche Alternativen zum Wirkungsbegriff

Im Deutschen gibt es eine Reihe von Begriffen, die sich – zumindest alltagsprachlich – nicht trennscharf vom Begriff *Wirkung* abgrenzen lassen. Dazu zählen etwa *Auswirkung*, *Einfluss*, *Einwirkung*, *Effekt* oder *Folge*. Auch in einigen Titeln der recherchierten Anwendungsfälle (Kapitel 4.6) kommen

¹⁶⁵ Dem kann entgegengehalten werden, dass die Begriffe *Wirkungen* und *Wirkungsanalysen* in verschiedenen Politikfeldern und auch in Verwaltungsvorschriften verwendet werden (siehe insbesondere die Kapitel 3.2 und 4.3 sowie Tabelle 4 auf Seite 74).

¹⁶⁶ In der gesichteten neueren Literatur wird die geschilderte Problematik kaum reflektiert. In den Standards der DeGEval etwa kommt der Begriff *Kausalität* auf 66 Seiten gar nicht vor, *kausal* lediglich einmal: im Glossar zur Unterscheidung von Brutto- und Nettowirkungen (2016: 65). Im Handbuch *Evaluation* von Stockmann und Mayer ist *Kausalität* auf einer einzigen von über 300 Seiten verschlagwortet (2014: 98). Ihre Klärung wird dabei bemerkenswerterweise als eine der „beiden zentralen Aufgaben einer jeden Evaluation“ (ebd.) bezeichnet. Im Kontext der zitierten Stellen wird deutlich, dass Kausalität beziehungsweise die Herstellbarkeit kausaler Zusammenhänge implizit vorausgesetzt wird. Schwächen im Umgang mit Kausalität zeigen sich insbesondere in empirischen Untersuchungen, stellt auch E. Jane Davidson fest (2005: 69). Sie weist zudem darauf hin, dass Ursachen in der Regel wesentlich, jedoch nicht allein für Wirkungen verantwortlich seien (Davidson 2005: 238). Die enge und passagenweise ausschließliche Bezugnahme auf Bunge wurde insbesondere aufgrund seiner leicht verständlichen, ausführlichen und grafisch aufbereiteten Erläuterung gewählt. Siehe ergänzend auch Scriven (1994: 76; 2005), Davidson (2005: 67–84), Patton (2008: 492–495).

entsprechende Begriffe vor. Mithilfe einer grafischen Veranschaulichung (siehe Abbildung 44 auf Seite 296 im Anhang 10.6) lässt sich näherungsweise sagen: Bei Auswirkungen, Effekten und Folgen wird eine klar umrissene Ursache unterstellt, die den Ausgangspunkt einer entsprechenden Untersuchung bietet. Worauf die Wirkungen zielen, ist dabei nicht unbedingt vorab bestimmt. Ist von Einflüssen die Rede, ist letzteres klar umrissen; eine oder mehrere zu betrachtende Ursachen sind ebenfalls bekannt. Der Begriff Einwirkung ist ähnlich einzuschätzen, jedoch offener; jedenfalls steht hier sprachlich die durch eine Wirkung veränderte Kraft gegenüber einem Einfluss im Vordergrund. Auf eine begriffliche Differenzierung wird im Rahmen dieser Untersuchung verzichtet, zumal keine Anschlussfähigkeit an Evaluationsvokabular besteht. Es erscheint jedoch sinnvoll entsprechende Begriffe und deren unterschiedlichen Betonungen in eine ohnehin noch ausstehende Verständigung über den Begriff *Wirkung* einzubeziehen; für Evaluationssynthesen (siehe Fußnote 152 auf Seite 54) und andere vergleichende Untersuchungen gilt dies ohnehin. Entlang der geschilderten Bedeutungsnuancen lassen sich auch die englischsprachigen Begriffe *effect* und *impact* sortieren, wobei eine klare Unterscheidung nicht möglich ist (siehe weiterführend Kapitel 3.1.5).

Wirksamkeit und Erfolg als problematische Begriffe

Vor dem Hintergrund der politischen Dimension sei noch ein kritischer Blick auf den Begriff *Wirksamkeit* geworfen, gleichbedeutend mit dem englischen Wort *effectiveness* beziehungsweise *Effektivität*, der ebenfalls alltagssprachlich verwendet wird. Verstanden wird darunter das „Ausmaß, in dem geplante Tätigkeiten verwirklicht und geplante Ergebnisse erreicht werden“ (Zollondz et al. 2016: 1247, inhaltlich entsprechend auch: GIZ 2015: 73 und Eval-Wiki o. J. g). Diesen Begriff in Bezug auf Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung zu verwenden, wäre aus mehreren Gründen problematisch: Zunächst setzt das zitierte Begriffsverständnis – zumindest implizit – vorab definierte klare Ziele voraus, was in diesem Fall nicht vorausgesetzt werden kann (siehe Kapitel 2.1 und 2.2). Zudem stellt sich bei Beteiligungsprozessen in besonderem Maß die Frage, aus wessen *Perspektive* ein Ziel formuliert und dessen Erreichen festgestellt wird. Zu bemerken ist weiter, dass beabsichtigte sowie unbeabsichtigte *Nebenwirkungen* vom Begriff *Wirksamkeit* nach obiger Definition nicht abgedeckt sind, was im Konflikt steht zum Anspruch, zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen. In ähnlicher Weise gilt dies auch für den *Erfolg* und die *Qualität* von Beteiligungsprozessen, von denen in der Literatur verschiedentlich ebenfalls zu lesen ist.¹⁶⁷ Auf die Verwendung des Begriffs *Wirksamkeit* wird im Weiteren aus den genannten Gründen verzichtet.

Definition des Begriffs *Wirkung*

Auf Basis der vorigen Erläuterungen und Zugänge kann der Begriff *Wirkung(en)* für diese Untersuchung wie folgt definiert werden:

Wirkungen sind im Kontext dieser Arbeit diejenigen Veränderungen, die infolge von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung auftreten, aufgetreten sind oder voraussichtlich auftreten werden und von den involvierten Akteur:innen mithilfe eines systematischen Untersuchungsprozesses mehrheitlich als wesentlich durch den Beteiligungsprozess beeinflusst identifiziert werden können.

Die einschränkenden Begriffe *mehrheitlich*, *wesentlich* und *identifiziert* tragen den zuvor herausgearbeiteten Unschärfen Rechnung, die die Verwendung des Begriffs *Wirkung* mit sich bringen. *Mehrheitlich* ist dabei nicht wörtlich gemeint – also etwa nicht als 51 von 100 Personen –, sondern als Hilfsbegriff, um deutlich zu machen, dass es unrealistisch ist, dass sämtliche involvierte Personen einer Einschätzung folgen können oder wollen, jedoch eine entsprechende kritische Masse vorhanden sein

¹⁶⁷ Siehe beispielsweise die im Anhang 10.5 aufgeführten Arbeiten von Kubicek et al. (2011), Höcke (2016) – *erfolgreich* – und Goldschmidt et al. (2012) – *Effektivität*. Zum Begriff *Qualität* siehe etwa Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013) und Allianz Vielfältige Demokratie (2017a).

muss, die eine getroffene Einschätzung mitträgt. Was *wesentlich* ist, bleibt naturgemäß zu einem gewissen Grad kontextabhängig und zudem veränderten Einschätzungen zugänglich. Was zur *Identifizierung* einer Wirkung notwendig ist, hängt – neben den zuvor genannten Aspekten – auch vom Zeitpunkt einer Wirkungsanalyse ab: Vor einem Beteiligungsprozess ist eine exakte Bestimmung unrealistisch. Im *Nachhinein* kann dies eher gelingen, bleibt in der Regel jedoch ebenfalls herausfordernd.

Entsprechende Wirkungen entfalten sich zumindest auf den jeweiligen Stadtentwicklungsprozess und seine Ergebnisse sowie die darin involvierten Personen und Institutionen. Indirekt und längerfristig können weitere Wirkungen auftreten, worauf im folgenden Unterkapitel eingegangen wird (siehe weiterführend auch Kapitel 4.7). Ein *systematischer Untersuchungsprozess* beinhaltet in der Regel den Einsatz quantitativer und/oder qualitativer wissenschaftlicher Methoden sowie Erörterungen der Erkenntnisse (siehe dazu auch die Definition des Begriffs Wirkungsanalyse am Ende des Kapitels 3.1.5).

3.1.3 Kategorisierungsmöglichkeiten für Wirkungen und Wirkmodelle

Outcome und Impact als verbreitete Begriffe zur Unterscheidung von Wirkungen

Die Folgen von Aktivitäten lassen sich als *Resultate* bezeichnen (Eval-Wiki o. J. f, Univation o. J.). Insbesondere in Programmevaluationen ist es üblich, diese konzeptionell und analytisch in *Output*, *Outcome* sowie *Impact* zu unterscheiden – auch im Plural als Outputs, Outcomes und Impacts (siehe etwa W.K. Kellogg Foundation 2004: 1). Diese Begriffe werden auch im Deutschen verwendet.

Outputs sind greifbare, in der Regel leicht zählbare Produkte oder Ergebnisse einer Aktivität (Mark 2005, siehe auch DeGEval 2016: 69, Eval-Wiki o. J. c). In Bezug auf Beteiligungsprozesse könnten darunter zum Beispiel die Art und Anzahl der erarbeiteten Vorschläge oder – je nach Zielsetzung – auch die Menge der erreichten Personen oder gesellschaftlichen Gruppen verstanden werden. Logisch werden Outputs als Voraussetzung für Wirkungen angesehen (Mark 2005).

Outcomes sind anhaltende Veränderungen (*enduring changes*), die infolge von Aktivitäten entstehen (Mathison 2005b). Sie können kurz- oder langfristig, nah- oder fern, unbeabsichtigt oder beabsichtigt, direkt oder indirekt sowie einmalig, mehrfach oder auch hierarchisch auftreten (ebd.). Ein kausaler Zusammenhang – beziehungsweise die Feststellung, dass die Aktivität (mit) ursächlich für diese Veränderung ist – wird teilweise als unabdingbar angesehen (Eval-Wiki o. J. h, Micheel 2013: 181), an anderer Stelle nicht einmal erwähnt (Mathison 2005b). In konzeptioneller Hinsicht – beim gedanklichen Vorwegnehmen von erwünschten Wirkungen – kann Kausalität zumindest implizit unterstellt werden. Bei der analytischen Betrachtung von Wirkungen stellt diese Frage hingegen eine Herausforderung dar.¹⁶⁸

Regelmäßig werden Outcome und Impact unterschieden.¹⁶⁹ Beide werden im Deutschen als *Wirkungen* bezeichnet (Eval-Wiki o. J. h), im Englischen als *effects* (Davidson 2005: 240).¹⁷⁰ Bei ihrer Differenzierung bestehen jedoch unterschiedliche Begriffsverständnisse, wie Abbildung 9 und Tabelle 2 veranschaulichen (siehe mit Bezug zur räumlichen Planung auch Wong 2011: 20). Demnach lässt sich Outcome entweder als logische Voraussetzung für Impact verstehen oder als dessen Teilmenge (Abbildung 9).¹⁷¹ Im erstgenannten Fall wird eine zeitliche Unterscheidung betont (etwa Aichholzer et al.

¹⁶⁸ Hier lässt sich in der Literatur ein indirekt ausgetragener Streit zwischen methodischer Genauigkeit einerseits und alltagstauglicher Umsetzbarkeit andererseits nachvollziehen, der sich auch in dieser Untersuchung widerspiegelt (siehe dazu etwa Kapitel 4.5 und zusammenfassend Abbildung 43 auf Seite 229).

¹⁶⁹ Bemerkenswerterweise gibt es in der zuvor zitierten *Encyclopedia of Evaluation* (Mathison 2005a) zum Begriff Impact keinen Eintrag. Er ist auch nicht verschlagwortet.

¹⁷⁰ Outputs sind hingegen – hier sind die zitierten Quellen eindeutig – nicht als Wirkungen zu bezeichnen.

¹⁷¹ Vereinzelt wird Impact auch als Teilmenge von Outcome bezeichnet (Morrison/Pearce 2000: 201, siehe auch Eval-Wiki o. J. f). Zur übrigen Literatur noch weniger anschlussfähig ist eine Unterscheidung sowie abweichende

2016: 32), im zweiten werden Zielgruppen von weiteren Bereichen abgegrenzt, die ebenfalls von Wirkungen betroffen sind (DeGEval 2016: 69, Kurz/Kubek 2017: 137, Eval-Wiki o. J. b; o. J. a, siehe auch Tabelle 2).

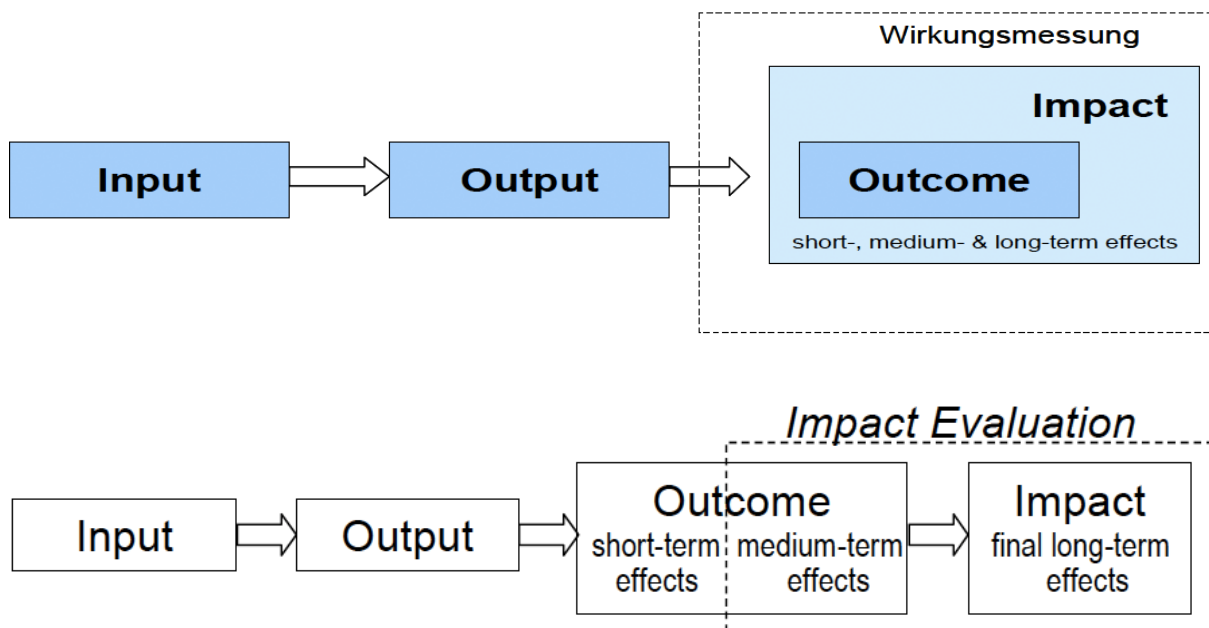


Abbildung 9 Alternative Verständnisse von Outcome und Impact in linearen Wirkungsketten

Quellen: oben: Reade (2008: 5); unten: Caspari/Barbu (2010: 5) in Anlehnung an NONIE (Network of Networks Impact Evaluation Initiative) SG1 (2007:1) und (NONIE 2008: 2), zitiert in Reade (2008: 6)¹⁷²

Originaltitel: Klassische Wirkungskette (oben), Zielebenen von Wirkungsevaluationen Impact Evaluationen (unten).

Tabelle 2 Verständnisse der Begriffe Outcome und Impact

Outcome	Impact	Quellen	Themenfeld
„Auswirkungen [...] auf Ebene der Zielgruppe(n)“	„Einwirkungen [...] außerhalb [...] der intendierten Reichweite“	DeGEval (2016: 67, 69)	Evaluation allgemein
„Intendierte Resultate eines Programms bei Zielgruppen [...]“	„Resultate eines Programms, die über die bei Zielgruppen auftretenden Outcomes (meist auch hinsichtlich der Zeitspanne bis zu ihrem Auftreten) hinausgehen“	Eval-Wiki (o. J. b; o. J. a)	Programmevaluation allgemein
„Wirkungen [...] auf Ebene der Zielgruppe(n)“	„Wirkungen auf gesellschaftlicher Ebene“	Kurz/Kubek (2017: 136–137)	Non-Profit-Organisationen
„likely or achieved short-term and medium-term effects of an intervention’s output“	„Positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended.“	Aichholzer et al. (2016: 32)	Online-Beteiligung
„expected benefits of deliberation“	(Begriff nicht verwendet)	Friess (2015: 7)	Online-Beteiligung
„the combined effects of the planning system and all other influences, [...] what happens [...] as a result of planning outputs“	„those [outcomes] which are a direct result of the land use planning system“	Morrison/Pearce (2000: 200–201)	Stadtentwicklung (Flächennutzungsplanung)

Definition der vier Begriffe *Output*, *Effekt*, *Impact* und *Outcome* (KGSt o. J.), die der wirkungsorientierten Steuerung zuzurechnen ist (siehe dazu Kapitel 3.2).

¹⁷² Bei Caspari/Barbu (2010) handelt es sich um eine unveränderte Neuauflage der Fassung aus dem Jahr 2008.

Das verbreitete Verständnis, Outcome auf Zielgruppen zu beziehen, erscheint mit Blick auf Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung fragwürdig. So lassen sich Planungsprozesse beziehungsweise ihre Ergebnisse wie Pläne, Strategien oder Beschlüsse sprachlich ebenso wenig dem Begriff *Zielgruppe* zuordnen wie – im nachfolgenden Abschnitt besprochene – *inhaltliche* oder *substanzielle* Wirkungen. Die Begriffe Outcome und Impact erscheinen für diese Untersuchung entbehrlich, sodass angesichts der geschilderten Nichtpassfähigkeit darauf verzichtet wird, sie in Bezug auf den Gegenstand Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung zu definieren.¹⁷³ Es lässt sich jedoch festhalten, dass ihre Verwendung im Kontext von Stadtentwicklung eine themenfeldspezifische Definition voraussetzt, die sich von einschlägiger Evaluationsliteratur absetzen müsste.

Alternative Möglichkeiten zur Beschreibung und Kategorisierung von Wirkungen

Stockmann und Meyer unterscheiden für Evaluationen drei *Wirkungsdimensionen*. Wirkungen können sich demnach in veränderten „*Strukturen, Prozessen* oder *individuellen Verhaltensweisen*“ niederschlagen (Stockmann/Meyer: 78, Hervorhebungen im Zitat), *geplant* oder *ungeplant* auftreten und als *positiv* oder *negativ* erachtet werden (ebd.). Die erste Dimension lässt sich in Anlehnung an Hellstern und Wollmann als „Wirkungsspektrum“ (1984a: 9) beziehungsweise als „(potentielle) Wirkungsfeld[er]“ (a. a. O.: 20) bezeichnen und weiter konkretisieren. Die zitierten Autoren unterscheiden – in einer Vorstudie für die Analyse städtebaulicher und stadtstruktureller Wirkungen von Sanierungsmaßnahmen – *Zeitaspekte, Raumaspekte, wirtschaftliche* und *kommunalwirtschaftliche Aspekte* sowie *soziale Wirkungen* (Wollmann/Hellstern 1978: 26–29). Auch mit Blick auf Beteiligungsprozesse lassen sich weitergehende Unterscheidungen finden:

- Klaus Selle schlägt auf Basis einer Recherche von Evaluationen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung vor, *prozessuale* und *inhaltliche* Wirkungen zu unterscheiden (Selle 2013b: 222). Zu ersteren zählt er „Vertrauen, Identifikation, Verfahrenssicherheit, Motivation, Aktivierung [...] und die] Modifikation des Verfahrens“¹⁷⁴ (ebd.), zu letzteren „verbesserte Information[,] inhaltliche Impulse für den Plan/das Konzept [und die] Berücksichtigung bei der Umsetzung“ (ebd.). An anderer Stelle nutzt Selle auch die Begriffe *Substanz* und *Ertrag* von Beteiligung, um deren inhaltliche Wirkungen zu charakterisieren (Ginski/Selle 2015: 6, siehe auch Selle 2013c: 13–14).
- Rüdiger Goldschmidt hat in seiner sozialwissenschaftlichen Dissertation sechs sogenannte Meta-Kriterien für die Evaluation von Beteiligungsprozessen erarbeitet. Er schlägt unter Berufung auf verschiedene Autor:innen vor, zunächst *projektinterne* und *projektexterne* Wirkungen zu unterscheiden. Erstere lassen sich demnach weiter unterteilen in „*Lerneffekte*, [...] eine] Veränderung von *Einstellungen zu Institutionen* [...] und] in Bezug auf [...] *Entscheidungsoptionen*“ (Goldschmidt 2014: 292, eigene Hervorhebungen), eine „Verbesserung der *Beziehungen zwischen Akteuren* und [...] ein] Einfluss auf das *Handeln* und die *Aktivitäten* von Beteiligten“ (ebd., erläuternd: 292–309, eigene Hervorhebungen). Für projektexterne Wirkungen unternimmt er eine zweistufige Unterteilung „in Verbreitungseffekte, feststellbare direkte Wirkungen sowie resultierende Folgen des zu evaluierenden Projektes“ (a. a. O.: 310, erläuternd: 309–320), wobei nur zwei Aspekte als – *direkte* – *Wirkung* bezeichnet werden: ein „substantieller Einfluss auf Entscheidungen [...] und die] Entwicklung von Sozialstrukturen sowie Institutionalisierungseffekte“ (ebd.). Als *Verbreitungseffekte* lassen sich demnach „Kommunikationsaktivitäten von Beteiligten nach der Veranstaltung, [...] Berichterstattung in den Medien [...] und die] Verbreitung und Reaktionen in Entscheidungsgremien sowie externen

¹⁷³ In Kapitel 4.8, in dem Wirkmodelle vertieft betrachtet werden, werden die Begriffe noch einmal aufgegriffen.

¹⁷⁴ Zu den genannten Aspekten ist anzumerken, dass sie sowohl Voraussetzungen zur Entfaltung von Wirkungen als auch selbst Wirkungen darstellen können. Zu den damit einhergehenden analytischen Herausforderungen siehe auch die Kapitel 4.5 und 4.7.

Akteursgruppen“ bezeichnen, als *Folgen* schließlich „substantiell feststellbare externe Effekte“ (Goldschmidt 2014: 310).

- Vetter und Remer-Bollow nehmen Wirkungen von Beteiligungsprozessen aus politikwissenschaftlicher Sicht in den Blick (2017: 299–301, siehe auch Vetter et al. 2015: 235). Sie unterscheiden zum einen zwischen *verfahrensbezogenen* und *generalisierten* Wirkungen – was mit Goldschmidts Ansatz vergleichbar ist – und zum anderen zwischen Politik und Bürger:innen als Zielgruppen, woraus sich eine Matrix ergibt (siehe Tabelle 3). Die einzelnen Beteiligungsprozessen sowie der Zielgruppe Politik zugeordneten *ergebnisbezogenen Wirkungen* bestehen demnach in einer „Steigerung der Effektivität und der Effizienz von politischen Entscheidungen [sowie der] Erhöhung von Akzeptanz“ (Vetter/Remer-Bollow 2017: 300). Letztere wird als „Zufriedenheit der Beteiligten mit den Ergebnissen und dem Prozess der Beteiligung“ definiert (a. a. O.: 301).

Tabelle 3 Erwartete Wirkungsfelder von Beteiligungsprozessen aus politikwissenschaftlicher Sicht

Quelle: Vetter/Remer-Bollow (2017: 300), Darstellung vereinfacht

Originaltitel: Die vier erwarteten Wirkungsbereiche von Bürgerbeteiligung.

		Generalisierungsdimensionen	
		Verfahrensbezogene Wirkungen	Generalisierte Wirkungen
		<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig • Auf speziellen Prozess bezogen • Begrenzt auf Beteiligte 	<ul style="list-style-type: none"> • Längerfristig • Unabhängig von speziellem Prozess • Auch nicht direkt Beteiligte
Objekt-dimensionen	Politik	Ergebnisbezogene Wirkungen	Veränderung von Strukturen und Prozessen in Politik und Verwaltung
	Bürger	Veränderungen demokratischer Einstellungen und Kompetenzen der beteiligten Bürger	Veränderungen der politischen Kultur und des Sozialkapitals

Im Vergleich der drei Ansätze werden mehrere Unterschiede deutlich. Nur Vetter und Remer-Bollow unterscheiden Wirkungen nach Akteursgruppen, wobei die bilaterale Differenzierung zwischen Bürger:innen und Politik für Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung zu eng gefasst erscheint, was auch Selle an anderer Stelle hervorhebt (etwa Ginski/Selle 2015: 2). Bemerkenswert ist, dass Goldschmidt den *substanziellen Einfluss auf Entscheidungen* als projektextern definiert, Vetter und Remer-Bollow *ergebnisbezogene Wirkungen* jedoch dem Verfahren zurechnen. Der von Selle herausgestellte Begriff der *Substanz* oder der *inhaltlichen Wirkungen* spielt bei den beiden anderen Ansätzen eine allenfalls nachrangige Rolle. Selle wiederum legt keinen Wert auf eine zeitliche Perspektive beziehungsweise auf die Unterscheidung der dem Beteiligungsprozess direkt zuzuordnenden und weiteren Wirkungen.¹⁷⁵

Die zweite und dritte von Stockmann und Meyer benannte Dimension – geplant und ungeplant beziehungsweise positiv und negativ – werden in den zitierten Quellen nicht weiter ausdifferenziert. Angelika Vetter weist an anderer Stelle darauf hin, dass es sich bei der Einschätzung von Wirkungen als positiv oder negativ um einen *Wirkungskorridor* handle, der auch eine Beurteilung als *neutral* beinhalte (Vetter/Eith 2015). Diese dritte, bewertende Dimension erhält weitere Komplexität dadurch, dass verschiedene Personen und Personengruppen denselben Sachverhalt unterschiedlich einschätzen können und dies auch zeitlichen Änderungen unterliegen kann (vgl. Maikämper 2013: 5–8). Ergänzend zum Begriffspaar *geplant und ungeplant*, der zweiten Dimension, plädiert Carolin Schröder dafür, „messbare und nicht messbare [...] Effekte von“ Beteiligungsprozessen einzubeziehen (2013: 1).¹⁷⁶

¹⁷⁵ Diese Unterscheidung knüpft an die zuvor behandelten Begriffe *Outcome* und *Impact* an.

¹⁷⁶ Für Planungsprozesse in der Stadt- und Regionalentwicklung weist Manfred Kühn darauf hin, dass nicht-intendierte Wirkungen auftreten und insbesondere diese „methodisch nur schwer zu erfassen“ seien (2004: 42).

An den zitierten Ausführungen wird deutlich, dass unterschiedliche Vorstellungen davon bestehen, welche Wirkungen von Beteiligungsprozessen – in der Stadtentwicklung und darüber hinaus – von Bedeutung und bei Wirkungsanalysen in den Blick zu nehmen sind. Je nach Erkenntnisinteresse können verschiedene Wirkungsdimensionen und Wirkungen eine Rolle spielen. In langjährigen und in der Regel komplexen Stadtentwicklungsprozessen ist damit zu rechnen, dass unter anderem *langfristige, indirekte, unerwartete, unerwünschte* und auch *nicht messbare* Wirkungen auftreten, mit denen es in einer Wirkungsanalyse umzugehen gilt. Von besonderem Interesse sind Wirkungen des Beteiligungsprozesses auf den *Planinhalt* und dessen *Umsetzung*. Eine Erweiterung und Strukturierung von Merkmalen, anhand derer Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung beschrieben werden können, erfolgt im Kapitel 4.7. Deren Ergebnisse sind im Rahmen der Erarbeitung von Perspektiven für Wirkungsanalysen (Kapitel 7.2.3) in Tabelle 20 auf Seite 235 zusammengefasst und mit Blick auf konzeptionelle und analytische Aspekte unterschieden.

Wirkmodelle als konzeptionelle und analytische Grundlage für Evaluationen

Evaluationskonzepte sollten sich, „wenn angebracht, an einem *Wirkmodell* des Evaluationsgegenstandes“ orientieren (SEVAL 2016: 5, Evaluationsstandard B5, eigene Hervorhebung).¹⁷⁷ Ein solches Modell beschreibt die „Ablauflogik und Wirkungsannahmen eines Programms, meist in visueller Form“ (DeGEval 2016: 70). Es „umschließt als Überbegriff *logische Modelle* und *Programmtheorien*“ (ebd., eigene Hervorhebung, siehe dort auch die Seiten 68 und 69). Programmtheorien lassen sich wiederum in Prozess- und Wirkungstheorien unterscheiden (*process theory, impact theory*); erstere beschreiben die Annahmen darüber, wie ein Programm durchgeführt wird, letztere die erwarteten Ursachen-Wirkungszusammenhänge zwischen den Programmaktivitäten und den geplanten Veränderungen (Rossi et al. 2004: 427, 431–432).

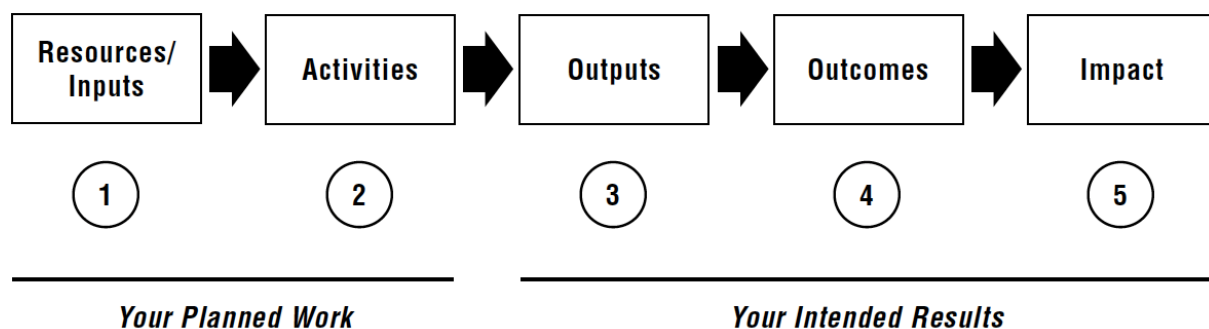


Abbildung 10 Beispiel eines einfachen linearen Wirkmodells

Quelle: W.K. Kellogg Foundation (2004: 1), Originaltitel: *The Basic Logic Model*.

Abbildung 10 zeigt eine einfache, lineare Form eines Wirkmodells: Auf Basis von eingesetzten Ressourcen finden Aktivitäten statt, die zu Outputs führen. Aus diesen entstehen sogenannte Outcomes und daran anschließend ein Impact. Bei dieser Darstellung ließe sich am ehesten von einer Kausalität im engeren Sinne sprechen (vgl. Kapitel 3.1.2): Eine Ausgangsbedingung führt zu genau einem anderen Zustand. Dieser führt zu genau einem nächsten und so weiter. Es versteht sich fast von selbst, dass diese reduzierte theoretische Konstruktion die Realität – auch jenseits von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung – kaum abbilden kann.

Abbildung 11 zeigt ein weiteres Wirkmodell, den sogenannten *Programmbaum*, der von Wolfgang Beywl und seinem Team entwickelt worden ist. Es ist auf den ersten Blick wesentlich komplexer, folgt jedoch im Kern ebenfalls einer linearen Wirkungslogik. Zunächst ergeben sich Unterschiede aus den

¹⁷⁷ Auch die DeGEval nutzt im Glossar ihrer *Standards für Evaluation* den Begriff *Wirkmodell* (2016: 70) Verschiedentlich ist stattdessen von *Wirkungsmodellen* zu lesen (etwa beim Arbeitskreis „Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung“ 1984: 36). Beide Begriffe werden im Rahmen dieser Arbeit synonym verstanden.

als Wurzeln symbolisierten verschiedenen Ausgangsbedingungen und dem Auffächern von vielfältigen Wirkungen – so sind etwa Impacts auch als direkte Folge von Outputs angelegt, auch auf *nicht-intendierte Resultate* wird verwiesen. Zudem wird mit dem *Konzept*, bestehend aus Zielen und Wirkannahmen, ein weiteres Element in die lineare Abfolge integriert. Grafisch ähnelt der Programmbaum einer Addition der Prozessschemata c und d von Bunge (siehe Abbildung 7 in Kapitel 3.1.2). Hervorzuheben sind die unbeschrifteten Pfeile, die von den Resultaten zu den Ausgangsbedingungen und dem Plan zurückführen und den linearen Kernprozess somit zu einem Kreislauf oder System¹⁷⁸ erweitern.

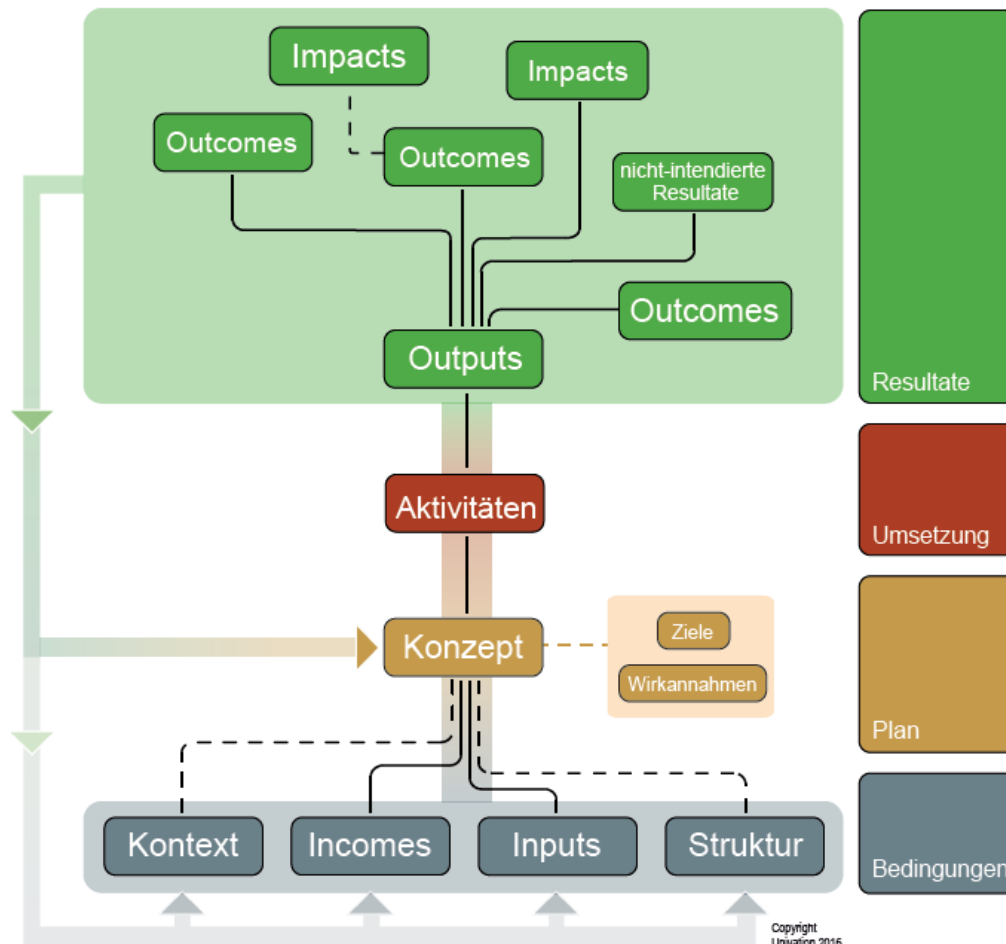


Abbildung 11 Programmbaum als Beispiel eines komplexeren Wirkmodells

Quelle: Univation (o. J.), die Grafik ist auf das Jahr 2016 datiert.

Lineare Wirkmodelle haben eine weite Verbreitung gefunden, wie die Erkenntnisse der Kapitel 4.5, 4.6 und 4.8 zeigen. Ihre Eignung, Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung und deren Wirkungen adäquat abzubilden, erscheint jedoch beschränkt. Dies korrespondiert mit den kaum anschlussfähigen Begriffsverständnissen von Outcome und Impact, insbesondere mit Blick auf definierte Zielgruppen (siehe Tabelle 2). Auch die Orientierung an klaren Wirkungsabsichten erscheint nicht ohne Weiteres übertragbar (siehe Kapitel 2). Im Rahmen der Recherche für diese Arbeit konnte – auch unter Einbindung der interviewten Expert:innen – kein einziges Wirkmodell eines Beteiligungsprozesses in der Stadtentwicklung gefunden werden, (siehe dazu weiterführend Kapitel 4.8, in dem auch weitere Wirkmodelle besprochen werden). Bezüglich der Erstellung von Wirkmodellen für Beteiligungsprozesse bestehen offensichtlich Herausforderungen oder Hemmnisse.

¹⁷⁸ Auf den Systembegriff geht der Abschnitt *Systeme und systemische Ansätze in Evaluationen sowie Wirkungsanalysen* des nachfolgenden Unterkapitels näher ein.

3.1.4 Wirkungsmechanismen und Systeme

Verstehen von Wirkungsweisen und Wirkungsmechanismen als Erkenntnisziel

In der Forschungsfrage dieser Untersuchung wird neben Wirkungen auch nach *Wirkungsmechanismen* gefragt (Kapitel 1.3). Darunter werden *erkennbare Muster* verstanden, nach denen auf bestimmte Ursachen *wiederkehrend gleiche oder vergleichbare* Wirkungen folgen. Wirkungsmechanismen entziehen sich „grundsätzlich der direkten Beobachtung“ (Förster 2014: 330). Es lässt sich folgern, dass sie am ehesten durch vergleichend oder wiederholt durchgeführte Untersuchungen erfasst werden können. Dabei ist zu beachten, dass „Wirkungen nicht einem mechanischen Prinzip folgen [... beziehungsweise sich] Wirkungszusammenhänge gegenüber [...] mechanischen Vorstellungen als eigentümlich widerständig [erweisen]“ (Klawe 2006: 125).¹⁷⁹ Allgemeiner – und mit Blick auf Klawes Einwand zugleich präziser – ließe sich daher auch von *Wirkungsweisen* sprechen.¹⁸⁰ Der Begriff Wirkungsmechanismen wird hier dennoch bevorzugt, da er – in Ergänzung zum offen gehaltenen Wort Wirkungen – das Erkenntnisinteresse unterstreicht, *vergleichbare* und *wiederkehrende* Wirkungsweisen festzustellen. Alternativ ließe sich von Wirkprinzipien sprechen, auch von „vorherrschenden Kausalitätsmuster[n]“ (Hummelbrunner et al. 2015: 68) ist zu lesen.¹⁸¹

Exkurs: Arten von Wirkungsmechanismen und die Bedeutung von Rückwirkungen

Mit *Wirkungsmechanismen* in der Stadtentwicklung setzt sich Walter Schönwandt ausführlich auseinander (2002: 86–106). In Bezug auf Beteiligungsprozesse wird der Begriff beispielsweise von Sabine Kolloge (2000: 253–263) und Angelika Vetter (2015) verwendet. Eine systematische und für diese Untersuchung aufschlussreiche Unterscheidung von entsprechenden Mechanismen ist in einer stadtentwicklungsbezogenen Publikation des Biochemikers Frederic Vester zu finden (1976) – auch wenn der Begriff Wirkungsmechanismus dort nicht vorkommt.¹⁸² Vester spricht stattdessen von verschiedenen *Prototypen von Beziehungen*, in denen Ursachen und Wirkungen zueinander stehen können (1976: 65–76), was der oben genannten Definition von Wirkungsmechanismen entspricht. Sie lassen sich – neben einer textlichen Beschreibung – auch mathematisch und grafisch modellieren (a. a. O.: 65, siehe auch Abbildung 12). Folgende Arten – oder Prototypen – von Wirkungsmechanismen lassen sich demnach identifizieren und beschreiben:

- Die einfachste Form stellen *lineare Beziehungen* dar: Ursache und Wirkung verändern sich gleichmäßig (Vester 1976: 65). Als Beispiel nennt Vester das Verhältnis der Größe einer Grünfläche zur Menge des von ihr produzierten Sauerstoffs (a. a. O.: 66). Auf Beteiligungsprozesse

¹⁷⁹ Klawe bezieht sich dabei auf *soziale Interventionen* beziehungsweise Aktivitäten.

¹⁸⁰ Das Wort *Wirkungsweise* bezeichnet laut Duden die „Art und Weise, in der etwas wirkt, funktioniert, [oder] in der Wirkung ausgeübt wird“ Duden (o. J. g). Dieser Begriff wird in der Literatur ebenfalls vielfach verwendet (etwa bei Fischer 1984: 293, Bötling 1984: 359, Selle 2013a: 14, Goldschmidt 2014: 350, Ginski/Selle 2015: 4), jedoch bemerkenswerterweise nicht definiert.

¹⁸¹ Inwieweit dabei von Kausalität gesprochen werden kann, ist fraglich. Auf diese Frage geht das Ende dieses Kapitels ein.

¹⁸² Es handelt sich dabei um die vom damaligen Bundesinnenministerium herausgegebene Broschüre *Ballungsgebiete in der Krise* aus dem Jahr 1976. Vester widmet sich darin dem *Verstehen und Planen menschlicher Lebensräume* – so der Untertitel in Auszügen. Vester spricht dabei von *Wirkungen*. Den Begriff *Wirkungsmechanismen* nutzt er selbst nicht. Zu den Umständen siehe weiterführend Kapitel 4.4.

Die grundlegende Zusammenstellung von Wirkungsmechanismen ist aus weiteren Gründen bemerkenswert: Vergleichbare Ausführungen konnten in der Evaluationsliteratur nicht recherchiert werden. Zudem beziehen die angeführten Beispiele auch soziale Prozesse mit ein, was im Widerspruch – beziehungsweise in einem Spannungsverhältnis – zu der im vorigen Abschnitt zitierten Position Klawes steht.

Nicht alle geschilderten Arten von Wirkungsmechanismen spielen im Folgenden eine Rolle für diese Untersuchung. Sie erscheinen jedoch hilfreich für die – auch qualitative – Beschreibung von Wirkungen zu sein, weswegen sie an dieser Stelle ausführlich vorgestellt werden. Dieser Faden wird im Kapitel 4.7 aufgegriffen und in Kapitel 7.2 fortgeführt.

übertragen ließe sich formulieren: Je mehr Ideen eingebracht werden, desto länger dauert die Auswertung.

- Ursachen und Wirkungen können auch in *nicht-linearen Beziehungen* zueinander stehen, was sich in drei Untertypen von Wirkungsmechanismen weiter differenzieren lässt (Vester 1976: 66–69).
 - *Wirkungen mit potenziertem oder exponentiellem Verlauf* sind überproportional oder exponentiell ansteigend. Dies trifft laut Vester etwa auf eine steigende Verkehrsdichte zu (1976: 66).
 - Zudem gibt es *Beziehungen mit Sättigungswert*. Hier nennt Vester steigende Ausgaben für die Forschung als Beispiel, die zwar „die Qualität der Ergebnisse zunächst ansteigen“ (1976: 67) lassen, was jedoch nicht beliebig fortsetzbar sei. Dies lässt sich leicht auf den Erkenntnisgewinn durch Beteiligungsprozesse für Planer:innen übertragen: Irgendwann sind alle wesentlichen Argumente bekannt, was dem ohnehin umstrittenen Wunsch nach mehr Beteiligung (siehe Kapitel 1.1) aus Sicht der Prozessverantwortlichen auch mathematische Grenzen setzt. „Solche Wirkungen sind in der Realität sehr häufig“, so Vester (1976: 67).
 - Weitaus komplexer sind sogenannte *Beziehungen höherer Ordnung* beziehungsweise solche „mit mehrmaligem Richtungswechsel“ (Vester 1976: 68–69, wörtliches Zitat: 69). Als Beispiele nennt Vester die Verhältnisse von Düngung und Bodenertrag sowie von Werbeausgaben und Gewinn, deren Kurvenverlauf nach einem Anstieg ab einem gewissen Punkt wieder sinkt (1976: 68–69).¹⁸³
- Einen weiteren Typ – dem letztgenannten ähnlich – stellen *Wirkungen mit Grenz- und Schwellenwerten* dar. Erst ab einer bestimmten Menge einer verursachenden Kraft entsteht eine Wirkung. Ist ein kritischer Wert überschritten, kommt es „plötzlich zu Katastrophen“ (Vester 1976: 70). Als Beispiele nennt Vester unter anderem die Luftverschmutzung, Wärmebelastung oder Menschendichte (ebd.). Ein Beispiel dieses Typs im Kontext dieser Untersuchung wird in Kapitel 6.1.2 diskutiert.
- *Wirkungen mit Rückkopplung* wirken „in einer Art Bumerang-Effekt auf den Ausgangspunkt zurück“ (Vester 1976: 71).
 - Im Fall einer *positiven Rückkopplung* verstärken sich zwei Faktoren gegenseitig, entweder nach oben – etwa im Rahmen einer Kernspaltung – oder nach unten (Vester 1976: 71). Letzteres wird in der Stadtentwicklung beispielsweise in Bezug auf schrumpfende Städte oder vernachlässigte Straßenzüge diskutiert. Eine solche Entwicklung stößt entweder „an einen Grenzwert [...] oder führt] zu einer mehr oder weniger schnellen Explosion“ (ebd.).
 - „Bei *negativer Rückkopplung* verlaufen Wirkung und Rückwirkung entgegengesetzt und kontrollieren sich so gegenseitig“ (Vester 1976: 72, eigene Hervorhebung). Als Beispiel führt Vester das Zusammenspiel von Bevölkerungsdichte, Stress und Lebenserwartung sowie Fruchtbarkeit an, die sich gegenseitig stabilisieren (ebd.).
 - Rückkopplungen können auch *verschachtelt* auftreten (Vester 1976: 73). Dies bedeutet, dass sie zugleich Teil eines positiven und eines negativen Rückkopplungskreises sind,

¹⁸³ Eine mögliche Parallele lässt sich zum Aufwand der Organisation von Beteiligungsprozessen in Bezug auf besondere Orte und renommierte Impulsgeber:innen erkennen. Zunächst lässt sich mit solchen Maßnahmen die Attraktivität von Veranstaltungen steigern. Irgendwann sind jedoch alle infrage kommenden Veranstaltungsorte ausgereizt, sodass das Interesse sinkt. Die fünfte Einladung einer bestimmten Person zur gleichen Fragestellung erscheint ebenfalls nicht mehr attraktiv.

was etwa beim „Interesse der Öffentlichkeit an einer Verringerung der Luftverschmutzung [zu beobachten sei]“ (Vester 1976: 73).¹⁸⁴

- Schließlich können *Wirkungen mit zeitlicher Verzögerung* auftreten (Vester 1976: 74–76). Dies sei etwa bei Zyklen von Angebot und Nachfrage zu beobachten und lässt sich auch vielfältig in langfristigen Stadtentwicklungsprozessen nachvollziehen – wenn etwa ein Plan zunächst nicht umgesetzt, jedoch zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund neuer Impulse wieder aufgegriffen wird oder das öffentliche Interesse an einer Baumaßnahme zunächst gering ist und zum Zeitpunkt der Umsetzung ansteigt. Vester betont: „Der zeitliche Verlauf einer Wirkung hat mindestens die gleiche Bedeutung wie die Art der Wirkung selbst.“ (1976: 74) Daher sei es „wichtig [...], möglichst große Zeiträume in eine Systembetrachtung einzubeziehen“ (ebd.).

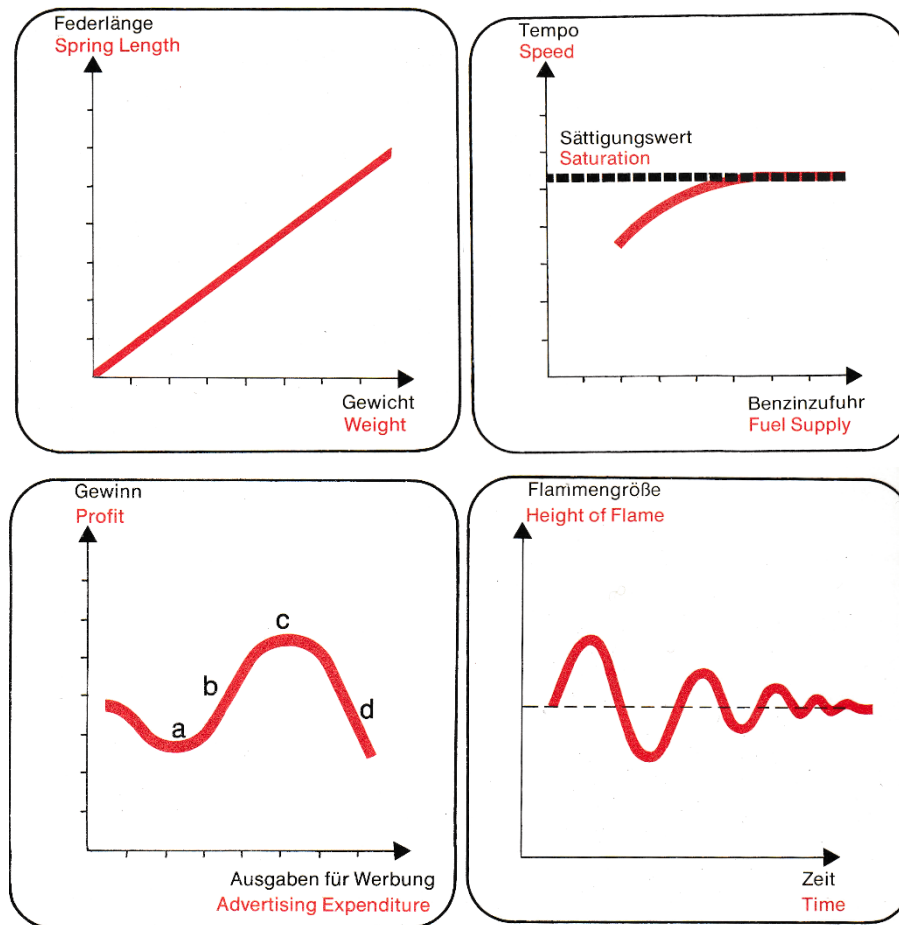


Abbildung 12 Grafische Veranschaulichung von Wirkungsmechanismen

Quelle: Vester (1976: 65, 67, 69, 73), im Original ohne Titel. Dort sind noch weitere Abbildungen zu finden.

Links oben: lineare Beziehung; rechts oben: Beziehung mit Sättigungswert; links unten: Beziehung höherer Art mit mehrmaligem Richtungswechsel; rechts unten: verschachtelte Rückkopplung.

Ein vergleichbare – umfassende und zugleich anschauliche – Schilderung möglicher Wirkungsmechanismen wurde im Rahmen der Literaturrecherche nicht festgestellt. Es sei ergänzend auf Hummelbrunner et al. verwiesen, die mit Bezug auf Davidson (2005) fünf verschiedene Strategien zum Umgang mit Wirkungsmechanismen unterscheiden (Hummelbrunner et al. 2015: 71–72).¹⁸⁵

¹⁸⁴ Demnach führe Luftverschmutzung zunächst zu einer positiven Rückkopplung aus öffentlichem Interesse und Berichterstattung der Medien. Diese bewirke irgendwann ein Eingreifen der Politik, wodurch es zu Maßnahmen zur Verringerung der Luftverschmutzung komme, was wiederum zu einem Rückgang des öffentlichen Interesses führe (Vester 1976: 73).

¹⁸⁵ Dabei geht es um die *zeitliche Abfolge* von Ursache und Wirkung, das Übereinstimmen des Ausmaßes beziehungsweise der *Dosis* von Ursache und Wirkung sowie der *Inhalte* einer Wirkung, eine logische *Assoziierung*

Systeme und systemische Ansätze in Evaluationen sowie Wirkungsanalysen

In Kapitel 3.1.2 wurde anhand der Ausführungen von Bunge aufgezeigt, dass die Idee eines linearen Zusammenhangs von Ursache und Wirkung niemals der Realität entspricht. Ein Urteil, dem sich Vester anschließt:

„Simple Ursachen-Wirkungs-Beziehungen gibt es nur in der Theorie, nicht in der Wirklichkeit. Dort regieren indirekte Wirkungen, Beziehungsnetze und Zeitverzögerungen, die oft eine Zuordnung der Ursachen verhindern [...]“ (Vester 1999: 15).

Hier kommt der Begriff *System* ins Spiel, der bei Vester eine wichtige Rolle spielt. Ein solches besteht „aus mehreren Teilen [...], die] zu einem bestimmten Aufbau vernetzt sind“ (Vester 1976: 14). In einem *komplexen System* stehen diese Teile „in einer bestimmten dynamischen Ordnung zueinander“ (Vester 1999: 25); sie sind „zu einem Wirkungsgefüge vernetzt [...] und] darüber hinaus auch immer offen und erhalten sich durch ständigen Austausch mit der Umwelt“ (ebd.). Auch bei „einer Region [...] oder] Stadt [...] haben wir es immer mit einem System zu tun, einem *komplexen dynamischen System*“ (Vester/Hesler 1980: 3, eigene Hervorhebung). Dass dessen Verständnis wesentlich für die wissenschaftliche Bearbeitung heutiger gesellschaftlicher Herausforderungen ist und eines gewissen Aufwands bedarf, wird auch an anderer Stelle betont (etwa CASS/ProClim- 1998: 10). Zugleich wird darauf hingewiesen, dass „Unbestimmtheiten“ (ebd.) auszuhalten seien, die einerseits „einen stärkeren Realitätsbezug“ (ebd.) hätten, andererseits jedoch schwerer zu vermitteln seien (ebd.).¹⁸⁶

Es ließe sich annehmen, dass systemische Ansätze grundlegend für Evaluationen und Wirkungsanalysen zu verschiedenen Untersuchungsgegenständen und entsprechend verbreitet sind. Die Literaturrecherche, Interviews – und auch Besuche der Jahrestagungen der DeGEval – zeichnen jedoch ein anderes Bild: In Deutschland lassen sich einzelne Bemühungen und Veröffentlichungen identifizieren. Hervorzuheben sind dabei ein Diskussionspapier der Arbeitsgruppe *Systemische Ansätze* des AK Entwicklungspolitik der DeGEval (AK Entwicklungspolitik 2013) sowie ein damit zusammenhängender Sammelband (Wilhelm 2015a). Daraus erwachsen jedoch bislang keine längerfristigen Diskussionen und Impulse (I11), wenngleich im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ein diesbezügliches Vorranschreiten festzustellen ist (siehe insbesondere Kapitel 4.3 sowie Abbildung 20 auf Seite 133). Hummelbrunner et al. bezeichnen den Einsatz systemischer Evaluationsansätze gar als „*unabdingbar* in komplexen Situationen, in denen Wechselwirkungen oder emergente Phänomene auftreten“ (2015: 74, Hervorhebung im Zitat), was auch die Stadtentwicklung und entsprechende Beteiligungsprozesse betrifft.

In der englischsprachigen Literatur finden sich mehrere Veröffentlichungen, die jedoch gegenüber den zuvor skizzierten, linear orientierten Evaluationsansätzen ebenfalls deutlich in der Minderheit bleiben (beispielsweise Morrell 2005, Rogers 2008).¹⁸⁷ Eine wichtige Rolle spielen systemische Ansätze auch in Pattons *Developmental Evaluation* (DE), auf die bereits in Kapitel 3.1.1 verwiesen wurde.¹⁸⁸ Bemerkenswert ist, dass sich aktuell etliche Beiträge in internationalen Evaluationsfachzeitschriften mit systemischen Ansätzen beziehungsweise mit dem Umgang mit Komplexität in Evaluationen befassen (etwa Barbrook-Johnson et al. 2020, Barbrook-Johnson/Penn 2021, Picciotto 2020, Bicket et al.

sowie ein *Ausschlussverfahren*, durch die das Verhältnis von Ursachen und Wirkungen bestimmt werden könne (Hummelbrunner et al. 2015: 71–72 mit Bezug auf Davidson 2005).

¹⁸⁶ Ähnlich argumentieren Vester und Hesler und stellen am Beispiel einer grob gepixelten Abbildung fest, „je unschärfer sie [die vordergründigen Details] bis zu einer gewissen Grenze werden, umso deutlicher sagt uns das Bild, was es als Ganzheit darstellt“ (1980: 3, 5). Eine gewisse Unschärfe und Abstraktion sei demzufolge notwendig, um überhaupt etwas erkennen zu können.

¹⁸⁷ Beispielsweise befasst sich Jonathan A. Morrell in einem Beitrag zum Thema *Complex Adaptive Systems* in der *Encyclopedia of Evaluation* mit damit einhergehenden Herausforderungen für Evaluationen (2005: 71–72). Patricia Rogers widmet sich in einem Fachzeitschriftenbeitrag der Frage, wie komplexe Aspekte in Evaluationen mit Programmtheorien adressiert werden können (2008). Es gibt weitere, ähnliche Beispiele.

¹⁸⁸ Siehe Fußnote 150 auf Seite 54 und dazu weiterführend Patton (2011: 111–151) sowie Kapitel 4.5.

2021). Abbildungen, etwa bei Barbrook-Johnson und Penn (2021: 60, 65), weisen frappierende Ähnlichkeiten zu älteren Darstellungen Vesters auf (etwa Vester 1976: 29, Vester/Hesler 1980: 83, siehe auch Abbildung 13 auf Seite 85 in dieser Arbeit), wobei keine direkte Bezugnahme erkennbar ist. Bei einem Beispiel einer *systemischen Wirkungsanalyse*, die Hummelbrunner et al. anführen, wird jedoch auf Vester verwiesen (Hummelbrunner et al. 2015: 65–67, siehe dazu auch Kapitel 6.1 und Tabelle 19 auf Seite 203 in dieser Arbeit).¹⁸⁹ Es lässt sich also mittlerweile eine gewisse Dynamik im Umgang mit Komplexität und systemischen Ansätzen in Evaluationen feststellen, wobei die Resonanz im deutschsprachigen Raum bisher gering erscheint. Zu beachten ist, dass Vester die Begriffe *komplex* und *kompliziert* anders verwendet, als dies in der internationalen Evaluationspraxis der Fall ist.¹⁹⁰

Systemische Ansätze für Evaluationen und Wirkungsanalysen verschärfen das bereits in der Vorannahme V3 (Kapitel 1.2) und in Kapitel 3.1.2 sichtbare logische Problem, inwieweit bei realen Phänomenen von Wirkung(en) und Kausalität gesprochen werden kann. In der in diesem Unterkapitel zitierten Literatur wird dies nicht erörtert und allenfalls indirekt sichtbar. Stattdessen herrscht eine pragmatische Verwendung der Begriffe Wirkung und Kausalität vor. Hummelbrunner et al. sprechen etwa von *nicht-linearen multiplen Kausalitäten* sowie einer *generativen Kausalität*, die von den handelnden Akteuren mitbestimmt werde (2015: 70). Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass auch in der Soziologie und anderen Wissenschaften *Systemtheorien* – ohne direkten Bezug zu Evaluationen oder Wirkungsanalysen im hier erörterten Sinne – bestehen, die jedoch im Rahmen dieser Untersuchung nicht näher betrachtet werden konnten (siehe etwa Luhmann 1991; 2017).¹⁹¹

Für die weitere Untersuchung lässt sich festhalten, dass neben linearen, sich an der Fiktion von eindeutigen Ursachen und Wirkungen orientierenden Theorien und Konzepten auch solche systemischer Natur bestehen. Letztere weisen eine größere Realitätsnähe zu realen Phänomenen auf. Im Gegenzug entfernen sie sich von der Idee einer Kausalität – was nur selten problematisiert wird. Insbesondere für das Verstehen von Wirkungsmechanismen erscheint es fruchtbar, systemische Konzepte weiterzuentwickeln. Auf beide Ansätze wird im Folgenden noch verschiedentlich eingegangen.

3.1.5 Begriffsbestimmung Wirkungsanalyse

Uneinheitliche Verwendung eines für diese Untersuchung zentralen Begriffs

Die Verwendung des Begriffs *Wirkungsanalyse*, der für diese Untersuchung gewählt wurde, ist in der Literatur vielfältig nachweisbar, jedoch nicht aus einem gemeinsamen Ursprung herleitbar. Unter dem Begriff *Analyse* lässt sich laut Duden zunächst eine „Untersuchung [verstehen], bei der etwas zergliedert, ein Ganzes in seine Bestandteile zerlegt wird“ (o. J. a), was für diese Untersuchung passfähig ist. *Wirkung* wurde bereits in Kapitel 3.1.2 definiert. Das Wort *Wirkungsanalyse* wird in verschiedenen Werken verwendet, die Evaluationen in einzelnen Anwendungsfeldern grundlegend behandeln (siehe Tabelle 4). Es wird dabei in der Regel entweder als zeitunabhängiger Oberbegriff verstanden (etwa: Bechmann 1981: 164–172, Oberndörfer et al. 2010) oder ausschließlich *summativ* (beispielsweise: ARL

¹⁸⁹ Dabei handelt es sich um eine „Evaluation von Wirkungen beruflicher Bildung in Ghana“ (Hummelbrunner et al. 2015: 65).

¹⁹⁰ Rogers versteht – mit Verweis auf Glouberman und Zimmerman (2002) – das Vorhandensein *vieler Komponenten* als *kompliziert* und *Emergenz*, also das Entstehen von etwas Neuem, als *komplex* (Rogers 2008: 29, 31, siehe auch Patton 2011: 107, AK Entwicklungspolitik 2013: 4). Dementsprechend seien komplexe Situationen – anders als komplizierte – nicht erfassbar (AK Entwicklungspolitik 2013: 4). Vester, dessen Arbeiten einige Jahre zuvor zu verorten sind, versteht hingegen komplexe Sachverhalte als „nicht notgedrungen kompliziert“ (1999: 26), siehe auch das Zitat Vesters auf Seite 145 dieser Untersuchung), wobei der Begriff *komplex* bei Vester dem Wort *kompliziert* bei Rogers und anderen nahekommt.

¹⁹¹ Auch in der räumlichen Planung beziehungsweise der Stadt- und Regionalentwicklung wurden entsprechende Theorien diskutiert (siehe etwa Brunn/Fehl 1976, Simon 2013), wobei hier zumindest indirekte Bezüge zu den Ansätzen Vesters festzustellen sind (siehe auch Kapitel 4.1).

1984, Kühn 2004). Seltener wird der Begriff auch aus der Ex-ante-Perspektive verwendet (etwa von Gilgen 2006: 107, Evert 2010: 464), was an den englischsprachigen Begriff *impact assessment* anschließt (siehe dazu den folgenden Abschnitt).¹⁹²

In einschlägigen deutschsprachigen Grundlagenpublikationen zur Evaluation kommt das Wort Wirkungsanalyse entweder gar nicht (DeGEval 2016, Eval-Wiki)¹⁹³ oder nur sporadisch vor (Stockmann/Meyer 2014: 56, als „Ursachen-Wirkungsanalyse“). Stattdessen ist von *wirkungsorientierter Evaluation* (Eval-Wiki o. J. i, Stockmann/Meyer 2014: 77), *Wirkungsevaluation* (Haubrich 2006, Stockmann/Meyer 2014: 79, Treischl/Wolbring 2020) oder auch *Wirkungsevaluierung* (Reade 2008) die Rede. Diese Begriffe und die mit ihnen verbundenen Vorgehensweisen sind vom Verständnis von Wirkungsanalysen im Rahmen dieser Arbeit abgedeckt. Sie sind jedoch enger gefasst und insoweit als Teilmenge zu verstehen.¹⁹⁴

Tabelle 4 Verwendung des Wortes Wirkungsanalyse und alternativer Begriffe in verschiedenen Anwendungsfeldern

Quelle	Anwendungsfeld	Zeitunabhängig	Formativ/ex ante	Summativ/ex post
ARL (1984), verschiedene Autor:innen	Raumordnung	Evaluierung	Wirkungsprognose	Wirkungsanalyse , Erfolgskontrolle
Bechmann (1981)	Landschaftsplanung	Wirkungsanalyse	Prognostische Wirkungsanalyse , Wirkungsprognose, Wirkungsbeurteilung	Retrospektive Wirkungsanalyse
Eval-Wiki (o. J. i)	Evaluation	Wirkungsorientierte Evaluation		Wirkungsfeststellende Evaluation: empirischer Wirkungsnachweis, Wirkungseinschätzung, Wirkungsidentifizierung
Gilgen (2006)	Kommunale Raumplanung (Stadtplanung)		Wirkungsanalyse	
Kühn (2004)	Regionale Entwicklungskonzepte			Wirkungsanalyse , Kausalanalyse, Wirkungskontrolle,
Oberndörfer et al. (2010)	Entwicklungszusammenarbeit	Wirkungsanalyse	Wirkungsorientiertes Monitoring	Wirkungsnachweis
Ottmann/König (2018)	Soziale Arbeit	Wirkungsanalyse , Wirkungsradar		Wirkungsplausibilisierung (nach Balzer 2012), empirischer Wirkungsnachweis
Stockmann/Meyer (2014)	Evaluation	Wirkungsorientierte Evaluation		Ursache- Wirkungsanalyse
Wollmann/Hellstern (1978)	Städtebauliche Sanierung	Evaluation, Wirkungsanalyse	Programmstrategieanalyse, formative Evaluierung	Programmwirkungsanalyse, summative Wirkungsanalyse
§ 7 Abs. 2 Nr. 2 VV-BHO	Bundeshaushaltsrecht			Wirkungskontrolle, Erfolgskontrolle

¹⁹² Die Zuschreibungen *in der Regel* und *seltener* beziehen sich auf die Gesamtschau der gesichteten Literatur.

¹⁹³ *Standards für Evaluation* der DeGEval; Stichwortsuche im *Eval-Wiki* letztmals am 11. April 2021 durchgeführt.

¹⁹⁴ So setzen die zitierten Autor:innen – zumindest implizit – klare Ziele voraus, auch wenn diese nicht Ausgangspunkt der Evaluation sind (siehe dazu auch Scriven 1991). Zum Verhältnis der Begriffe *Wirkungsanalyse* und *Evaluation* siehe auch den nachfolgenden Abschnitt *Verschiedene Sichtweisen auf das Verhältnis von Wirkungsanalysen und Evaluationen*.

Die in der Tabelle zitierten Beispiele stellen lediglich einen Ausschnitt der begrifflichen Vielfalt dar. So ist alternativ zum *wirkungsorientierten Monitoring* auch von einer *Wirkungsbeobachtung* (Gohl 2002) zu lesen. In der Ex-ante-Perspektive findet der Begriff *Wirkungsabschätzung* Verwendung (etwa: DIN EN ISO 14040:2021-02, 5.4.2). Ex post ist verschiedentlich von *Wirkungsmessung* die Rede (etwa Bono 2007, Reade 2008: 2, Schober/Rauscher 2014, Bugenhagen 2015: 88–91). Diese Begriffe sind insoweit präziser, als dass sie – gegenübergestellt – unterschiedliche Zielsetzungen und zugleich verschiedene methodische Fähigkeiten von Wirkungsanalysen offenbaren.

Begriffliche Vielfalt auch in der englischsprachigen Literatur

Auch entsprechende englischsprachige Begriffe verdienen eine kurze Betrachtung. In der internationalen Fachliteratur wird vielfach das Wort *impact* verwendet.¹⁹⁵ Es ist aus deutschsprachiger Perspektive insoweit uneindeutig, als dass es je nach Kontext mit *Effekt* oder auch *Einfluss* übersetzt werden kann.¹⁹⁶ So existiert eine *International Association for Impact Assessment*, die Wirkungsanalysen ausschließlich prospektiv, also aus der Ex-ante-Perspektive definiert, – wobei *impact* und *effect* synonym verstanden werden (IAIA 2015: 1).¹⁹⁷ In einem Evaluationslexikon wird – von diesem Verständnis ausgehend – darauf hingewiesen, dass auch summative – also ex post durchgeführte – Evaluationen sich auf den Begriff *impact assessment* beziehen können (Bickman 2005: 194). In einer viersprachigen Enzyklopädie zur Landschafts- und Stadtplanung wird der Begriff *Wirkungsanalyse* wiederum prospektiv verwendet, jedoch als *impact analysis* übersetzt (Evert 2010: 464, Nr. 2822). Die Autor:innen des *Handbook on Impact Evaluation* der Weltbank unterscheiden zwischen Ex-ante- und Ex-post-Evaluationen (Khandker et al. 2010: 20); *Wirkungsorientierte Evaluation* wird als „effect focused evaluation“ übersetzt (Eval-Wiki o. J. i). Rossi et al. verstehen *impact assessment*, *impact evaluation* sowie *outcome evaluation* synonym (2004: 427). Die nicht abschließende Zusammenstellung zeigt: Auch im Englischen herrscht eine begriffliche Vielfalt vor. Das im Deutschen uneinheitlich verstandene Wort *Wirkungsanalyse* lässt sich daher ebenso wenig präzise übersetzen.¹⁹⁸ Anders formuliert: Auch die Herleitung von englischsprachigen Fachbegriffen hilft nicht, das Wort *Wirkungsanalyse* eindeutig zu fassen. Die jeweilige Bedeutung gilt es somit im Einzelfall mit Sorgfalt zu identifizieren und zu unterscheiden.

Verschiedene Sichtweisen auf das Verhältnis von Wirkungsanalysen und Evaluationen

Basierend auf Programmen als Untersuchungsgegenstand haben Rossi et al. eine fünfstufige Evaluationshierarchie entwickelt (*The Evaluation Hierarchy*, 2004: 80, erläuternd 79–81). Demzufolge sei zunächst zu prüfen, inwieweit ein Programm überhaupt notwendig sei (*Assessment of Need for the Program*). Darauf aufbauend könnten zunächst das Programmdesign und das mit ihm verknüpfte Wirkmodell (siehe Kapitel 3.1.3) bewertet werden (*Program Design and Theory*).¹⁹⁹ Ex post seien sodann der Prozessverlauf und die Programmumsetzung zu untersuchen (*Program Process and Implementation*), bevor eine Analyse der Wirkungen möglich werde (*Program Outcome/Impact*). Erst nach Durchlaufen dieser Stufe könne abschließend eine Überprüfung der Kosten und Effizienz erfolgen (*Program Cost and Efficiency*) (a. a. O.: 79–81). Auch die Autor:innen des Eval-Wiki betonen, dass – zumindest bei

¹⁹⁵ Nebenbei sei angemerkt: *Evaluation* heißt auch im Englischen *evaluation*.

¹⁹⁶ Vergleiche beispielsweise das Online-Wörterbuch dict.cc: <https://www.dict.cc/?s=impact> (Abruf: 21.3.2017).

¹⁹⁷ Wörtlich heißt es: „Impact Assessment (IA) simply defined is the process of identifying the future consequences of a current or proposed action. The impact is the difference between what would happen with the action and what would happen without it.“ (IAIA 2015: 1) Dieses Begriffsverständnis ist anschlussfähig an die deutsche Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. UVPG 2021, siehe auch Kapitel 4.3).

¹⁹⁸ Dies stellt auch eine nicht eindeutig lösbare Herausforderung für den englischsprachigen Titel dieser Dissertation dar.

¹⁹⁹ In dieser Untersuchung ist der Schritt, Wirkungsannahmen zu formulieren und in einem Wirkmodell festzuhalten, hingegen vom Verständnis des Begriffs *Wirkungsanalyse* umfasst.

Programmevaluationen – *Wirkungsnachweise* „meist nicht oder erst in einem nächsten Evaluationszyklus möglich [sein]“ (Eval-Wiki o. J. h).

Nach dem skizzierten Verständnis setzt eine Wirkungsanalyse bereits durchgeführte Evaluationen voraus. Hier zeigt sich eine Herausforderung für die Befassung mit Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung: Auch wenn sich einzelne Prozesse zyklisch wiederholen, etwa im Fall von integrierten Stadtentwicklungskonzepten oder der Vorbereitung von Flächennutzungsplänen, liegen in der Regel mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte dazwischen.²⁰⁰ Werden Beteiligungsprozesse als einmalige Aktivitäten verstanden, bestünde von vorneherein keine Aussicht, jemals Wirkungsanalysen erstellen zu können. Es erscheint daher unrealistisch, entsprechende Untersuchungen allein auf Basis der Evaluationshierarchie von Rossi et al. aufzubauen.

Im Einklang mit dem genannten Begriffsverständnis gaben mehrere Expert:innen für Evaluation an, dass aus ihrer Sicht *jede* Wirkungsanalyse eine Evaluation sei, also Evaluationen entweder nach Wirkungen fragen könnten oder auch nicht.^{201 202} Eine Wirkungsanalyse, die nicht zugleich auch Evaluation ist, wäre demnach nicht vorstellbar. Dem widerspricht jedoch eine interviewte Person: Wirkungsanalysen seien aus ihrer Sicht „sozusagen das materielle Fundament der Evaluation. [...] Ohne Wirkungsanalyse kann es keine fundierte Evaluation geben.“ (I7) Evaluationen ohne entsprechendes Fundament stellten demnach lediglich eine *Meinung* dar (I7). Nach diesem Verständnis setzt – im Widerspruch zur obigen Schilderung der Evaluationsliteratur – jede Evaluation eine Wirkungsanalyse voraus.²⁰³

Eine mögliche Verbindung der beiden scheinbar gegensätzlichen Begriffsverständnisse könnte in der Rolle der *Bewertung* liegen, die für Evaluationen bereits dem Wort nach kennzeichnend ist. Trennt man diese gedanklich als optionale Phase von der Analyse ab (siehe dazu auch die Vorannahme V5 und den dort zitierten Ansatz Schupperts), erscheint es leicht vorstellbar, Wirkungsanalysen auch ohne den Schritt einer Bewertung durchzuführen.²⁰⁴ Allerdings ist selbst bei Ansätzen ohne Evaluationsbezug wie dem *Sensitivitätsmodell* (Kapitel 4.4) die Bewertung ein integraler Bestandteil von Wirkungsanalysen (vgl. Vester/Hesler 1980: 7).

Definition des Begriffs Wirkungsanalyse

Auf Basis der vorigen Erläuterungen und Zugänge kann der Begriff *Wirkungsanalyse* für diese Untersuchung wie folgt definiert werden:

Wirkungsanalysen bezeichnen im Kontext dieser Arbeit das konzeptionelle Vordenken, Planen, Beobachten, Erfassen und/oder Bewerten der Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung im Rahmen eines systematischen Untersuchungsprozesses.

Unter *Wirkungen* werden dabei – wie in Kapitel 3.1.2 definiert – Veränderungen verstanden, die infolge von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung auftreten, aufgetreten sind oder voraussichtlich auftreten werden und von den involvierten Akteur:innen im Rahmen der Wirkungsanalyse

²⁰⁰ Im Fall der Fortschreibung des Aachener Flächennutzungsplans, zu dessen Vorbereitung ein solcher Beteiligungsprozess stattfand (siehe Abbildung 3 auf Seite 35), sind es beispielsweise etwa 40 Jahre.

²⁰¹ Die Frage „Ist jede Wirkungsanalyse eine Evaluation?“ wurde mehreren Teilnehmenden der DeGEval-Jahrestagung im Jahr 2019 im Rahmen von informellen persönlichen Gesprächen gestellt. Die Befragten bejahten diese Frage ausnahmslos.

²⁰² Ein Beispiel für eine Evaluation, die keine Wirkungsanalyse beinhaltet, wäre etwa der Vergleich zweier zeitlich verschiedener Zustände im Sinne einer Zielerreichung, ohne den Anspruch, kausale Bezüge herzustellen.

²⁰³ Implizit ist damit die Frage angesprochen, inwieweit es Evaluationen gelingt, kausale Zusammenhänge nachzuweisen oder solche lediglich ungeprüft zu behaupten.

²⁰⁴ Vor dem Hintergrund der politischen Dimension methodischer Herausforderungen (Kapitel 3.1.2) könnte auch in der *personellen Trennung* von Analyse und Bewertung eine Chance für die Durchführung von Wirkungsanalysen bestehen. Siehe dazu auch Abbildung 43 auf Seite 229.

mehrheitlich als wesentlich durch den Beteiligungsprozess beeinflusst identifiziert werden können. Entsprechende Wirkungen entfalten sich zumindest auf den jeweiligen Stadtentwicklungsprozess und seine Ergebnisse, die darin involvierten Personen und Institutionen sowie deren zukünftiges Verhalten. In langjährigen und in der Regel komplexen Stadtentwicklungsprozessen ist damit zu rechnen, dass unter anderem *langfristige, indirekte, unerwartete, unerwünschte* und auch *nicht messbare* Wirkungen auftreten, mit denen es in einer Wirkungsanalyse umzugehen gilt. Dabei sind auch weitere *Einflüsse und sich im Zeitverlauf verändernde Kontextfaktoren* zu beachten. Von besonderem Interesse sind Wirkungen des Beteiligungsprozesses auf den *Planinhalt* und dessen *Umsetzung*, wie in Kapitel 3.1.3 herausgestellt wurde.

Ein entsprechender *systematischer Untersuchungsprozess* beinhaltet in der Regel den Einsatz quantitativer und/oder qualitativer wissenschaftlicher Methoden sowie die Erörterung der Erkenntnisse. Wirkungsanalysen können grundsätzlich alle oder nur bestimmte der genannten Wirkungen in den Blick nehmen. Sie können von den Personen, die die Beteiligungsprozesse verantworten, selbst durchgeführt werden, von beauftragten Dritten oder auch von unabhängigen Forschenden. Je nach Zeitraum einer Wirkungsanalyse ist es möglich, Wirkungen *vorab, prozessbegleitend* und/oder *im Rückblick* zu erfassen und zu bewerten. Im ersten Fall geschieht das Erfassen in der Regel durch Schätzen erwarteter Veränderungen, im letzten Fall durch das Überprüfen beobachteter Veränderungen.

Um *Wirkungsmechanismen* – vergleichbare und wiederkehrende Wirkungsweisen – festzustellen, ist es notwendig, Muster zu erkennen, nach denen auf bestimmte Ursachen *wiederkehrend gleiche* oder *vergleichbare* Wirkungen folgen (siehe Kapitel 3.1.4). Dazu sind entweder vergleichende oder wiederkehrende Untersuchungen sich wiederholender Beteiligungsprozesse notwendig. In einem weiteren Sinne lassen sich auch solche Untersuchungen als *Wirkungsanalysen* bezeichnen, wobei dies in einem Spannungsfeld zur zuvor geschilderten Definition von Wirkungen steht.²⁰⁵

3.2 RAHMENBEDINGUNGEN

Gesellschaftliche Ausgangslage und Vorschriften für Wirkungsanalysen in Deutschland

Erste Ansätze zur Wirkungsforschung in Deutschland gab es Ende der 1960er Jahre (Hellstern/Wollmann 1977: 158). Im Rahmen der damals politisch angestrebten „Erweiterung der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Staates [... erlebte auch] Evaluation als ein wichtiges analytisches Instrument [...] eine erste Blüte“ (Stockmann/Meyer 2014: 38). Einschlägige Aktivitäten lassen sich auch im Bereich der Stadtentwicklung beziehungsweise der räumlichen Planung nachvollziehen, die jedoch Mitte der 1980er Jahre abbrachen (siehe Kapitel 4.1).²⁰⁶ Neue Impulse entstanden in den 1990er Jahren im Rahmen des *NPM*, das im nächsten Abschnitt näher erläutert wird.

In den vergangenen Jahrzehnten hat eine Professionalisierung im Bereich Evaluation stattgefunden, die sich etwa in der Gründung der *DeGEval* im Jahr 1997 sowie dem Erarbeiten von *Standards für Evaluation* im Jahr 2001 widerspiegelt (Erstfassung im Jahr 2002 veröffentlicht, aktuelle überarbeitete Fassung: DeGEval 2016). Insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit sind institutionelle sowie methodische Weiterentwicklungen deutlich erkennbar, was auch Wirkungsanalysen einschließt (siehe Kapitel 4.3). Zugleich ist zu konstatieren, dass die Evaluationsforschung „hinsichtlich *Evaluationsdesigns* [...] offensichtlich [...] bestenfalls in den Kinderschuhen steckt“ (Silvestrini 2015: 285–286,

²⁰⁵ Jedenfalls erscheint es herausfordernd, im Rahmen solcher Untersuchungen Veränderungen *mehrheitlich als wesentlich durch einen oder mehrere Beteiligungsprozesse beeinflusst* zu identifizieren, da Komplexität und Akteursvielfalt ansteigen – was nicht gegen solche Untersuchungen spricht, jedoch von einem anderen Wirkungsbegriff ausgeht. Präziser ließe sich – sprachlich wenig elegant – von *Wirkungsmechanismenanalysen* sprechen.

²⁰⁶ Für Beteiligungsprozesse gilt dies bemerkenswerterweise nicht (siehe Kapitel 4.2).

Hervorhebung im Zitat). Die Gründe für diese zwiespältige Entwicklung sind vielfältig, was im Folgenden schlaglichtartig skizziert wird.

Stockmann und Meyer zufolge „herrschen bezüglich einer *gesellschaftlichen Aufklärung* durch Evaluation [in Deutschland] besonders schlechte Bedingungen“ vor (Stockmann/Meyer 2014: 53, eigene Hervorhebung).²⁰⁷ Diese Einschätzung begründen sie mit der geringen Anzahl und Ausstattung von zuständigen unabhängigen Einrichtungen, „die ihre Evaluationsfragestellungen frei wählen können“ (ebd.). Zudem habe der Bundesrechnungshof, anders als vergleichbare Einrichtungen in anderen Ländern, kein eigenständiges Evaluationsmandat (ebd.). Andere Evaluationszwecke wie die *Rechenschaftslegung* und *Wertbestimmung* sind stärker verankert. So bestehen in Behörden Pflichten zur Durchführung von Wirkungsanalysen über die *Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung* (VV-BHO). Dort heißt es in unter der Überschrift *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle* wörtlich:

„Alle [für den Bund finanzwirksamen] Maßnahmen sind nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen. [...] Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.“ (§ 7, Abs. 2 Nr. 2 VV-BHO)²⁰⁸

Diese Formulierung ist weitreichend: Die Feststellung einer Zielerreichung ohne Ursachenermittlung genügt demnach ebenso wenig wie eine Wirkungsanalyse, die nicht *sämtliche* Wirkungen in den Blick nimmt. Inwieweit diese Bestimmungen eingehalten beziehungsweise wie eng sie – auch vor dem Hintergrund methodischer Herausforderungen und dem Aufwand solcher Wirkungsanalysen – ausgelegt werden, lässt sich an dieser Stelle nicht klären. Eine entsprechende Regelung wurde jedenfalls bereits im Jahr 1973 eingeführt und schon damals kritisch kommentiert (vgl. Wollmann/Hellstern 1978: 9).²⁰⁹

Für Kommunen lassen sich darüber hinaus Aufgaben zum Monitoring und zur Evaluation des eigenen Handelns aus Normen herleiten (etwa ISO:37101:2016(E), 9.1).²¹⁰ Diese haben jedoch lediglich empfehlenden Charakter.

²⁰⁷ Siehe zum Evaluationszweck *gesellschaftliche Aufklärung* auch Kapitel 3.1.1 und Abbildung 6 auf Seite 55.

²⁰⁸ Die zitierte Verwaltungsvorschrift gilt zunächst nicht für die kommunale Ebene, hat jedoch indirekten Einfluss. In Verbindung mit Art. 104b GG wird verständlich, warum im Bereich der Stadtentwicklung die mit Bundeshaushaltsmitteln ausgestattete Städtebauförderung stärker evaluiert wird als andere Aktivitäten (siehe auch Kapitel 4.1).

²⁰⁹ Demnach wurde im Jahr 1969 zunächst die Bundeshaushaltsordnung mit prospektiven *Nutzen-Kosten-Analysen* beschlossen und vier Jahre später um eine Verwaltungsvorschrift ergänzt, die retrospektive *Kosten-Effektivitäts-* beziehungsweise *Kosten-Nutzen-Analysen* vorsieht (Wollmann/Hellstern 1978: 9). Wollmann und Hellstern zitieren dazu an gleicher Stelle aus einem Zeitschriftenbeitrag von Reinhart Bartholomäi: „Die schwierigste und unangenehmste Phase des Planungszyklus ist die Erfolgskontrolle. Deshalb unterbleibt sie in der Regel.“ (Bartholomäi 1974: 185) Aus heutiger Sicht bemerkenswert sind weitere Ausführungen Bartholomäis in demselben Beitrag von 1974, die deutlich machen, dass das Interesse an der tatsächlichen Durchführung von Erfolgskontrollen bereits damals nicht bei Verwaltung und Politik gesehen wurde (siehe dazu die in Kapitel 5.1 erarbeiteten Thesen K3 und E2): „Bis jetzt ist sie [die Erfolgskontrolle] eher ein Wunsch der Bürger als eine Realität der Verwaltungspraxis.“ (Bartholomäi 1974: 186) Zudem müsse „die Planung [...] Unterstützung zur Durchsetzung der Erfolgskontrolle außerhalb des politischen Systems“ (ebd.) suchen, wenn sie eine gesellschaftlich relevante Rolle spielen wolle.

²¹⁰ Die zitierte Norm regelt das Management einer nachhaltigen Entwicklung von *communities*, was Kommunen ausdrücklich einschließt (ISO:37101:2016(E), 3.4). Sie ist jedoch nicht in europäisches oder deutsches Recht überführt. Evaluation wird dabei als Soll-Ist-Abgleich von Zielen verstanden; Wirkungen spielen demnach keine nennenswerte Rolle (ISO:37101:2016(E), 3.15). Ergänzend sei auf den *Leitfaden zur gesellschaftlichen Verantwortung* hingewiesen (DIN EN ISO 26000:2021-04). Die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch staatliche Akteure ist zwar vom Geltungsbereich dieser Norm ausgenommen (vgl. a. a. O. 2.12, 3.4); mit der Durchführung von Planungs- oder Beteiligungsprozessen beauftragte private Büros könnten sich jedoch auf diese Quelle beziehen, um die Wirkungen ihres Handelns zu dokumentieren und kritisch zu reflektieren.

Wirkungsorientierung als Handlungsprinzip der öffentlichen Verwaltung

In den frühen 1990er Jahren erreichte eine internationale Diskussion zur Reform der öffentlichen Verwaltung Deutschland – das sogenannte *NPM*. Dieses etablierte sich schnell als „quasi-Standard für moderne Verwaltungen“ (Schedler/Proeller 2011: 40).²¹¹ Kernelement des Ansatzes ist ein Paradigmenwechsel: „von der Inputorientierung hin zur Ergebnisorientierung“ (a. a. O.: 76) als Steuerungsgröße des öffentlichen – auch kommunalen – Verwaltungshandelns. Ergebnisse lassen sich dabei in unmittelbare *Leistungen* und mittelbare *Wirkungen* unterscheiden (a. a. O.: 77). Die Wirkungen des eigenen Handelns als dessen Ausgangs- und Referenzpunkt zu nehmen, spannt einen Bogen zur vorliegenden Untersuchung – zumal auch Evaluationen eine neue Blüte erfuhren (Stockmann/Meyer 2014: 25). Zwei Aspekte sind dabei aufschlussreich: der Vergleich der Umsetzung in Deutschland mit den Ansätzen der deutschsprachigen Nachbarländer Österreich und Schweiz sowie die bisherigen Erfahrungen.

Während die Schweiz die Wirkungsorientierung in den Fokus der Verwaltungsmodernisierung stellte, konzentrierte sich Deutschland auf die *Dienstleistungsorientierung* insbesondere der kommunalen Verwaltung (Krems 2014). Dies drückt sich in dem Begriff *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* aus, der neben der Schweiz auch in Österreich verwendet wird; in Deutschland wurde vom *Neuen Steuerungsmodell* (NSM) gesprochen (Bono 2007: 196, Schedler/Proeller 2011: 5, Krems 2014). In der Schweiz hat die Überprüfung der Wirksamkeit von Maßnahmen auf Bundesebene zwischenzeitlich Verfassungsrang erlangt (siehe Art. 170 BV, SR 101).²¹² In Österreich sind eine *wirkungsorientierte Folgenabschätzung* von Gesetzen und Rechtsvorschriften sowie deren regelmäßige *interne Evaluierung* im Bundeshaushaltsgesetz vorgeschrieben (§§ 17 und 18 BHG Österreich). Gleiches gilt für ein *Wirkungscontrolling* des Einsatzes öffentlicher Mittel auf Bundesebene (§ 68 BHG Österreich), über dessen Ergebnisse jährliche Berichte zu veröffentlichen sind (§ 63 Abs. 5 BHG Österreich, siehe beispielsweise BMöDS 2019). Die schweizerischen und österreichischen Regelungen gehen somit deutlich über die im vorigen Abschnitt beschriebene deutsche Verankerung der Wirkungskontrolle in den Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung hinaus. Zwar ließ sich bei der Suche nach Anwendungsfällen auch in diesen Ländern kein Schwerpunkt von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung finden (siehe dazu Kapitel 4.6), eine stärkere Ausrichtung an Wirkungen und deren Evaluation in der Verwaltung im deutschsprachigen Ausland wird in der Gesamtschau jedoch deutlich.²¹³

Auch in Deutschland wurde eine Orientierung des Verwaltungshandelns an Wirkungen erprobt. In diesem Zusammenhang ist etwa von einer *Wirkungsorientierten Steuerung* die Rede (KGSt o. J., Schedler/Proeller 2011: 141).²¹⁴ Mit dieser wird angestrebt, *Wirkungsziele* zu formulieren, mit Zielgruppen zu diskutieren und auch alternative Wege zu durchdenken, um die beabsichtigten Wirkungen zu erreichen (KGSt o. J.). Die damit einhergehenden Herausforderungen – wie die Messbarkeit von Wirkungen sowie deren langfristiges Zuordnen zu ihren Ursachen – führten jedoch dazu, dass zunächst die „Leistungsorientierung [... als] eine Art *Zwischenstufe* auf dem Weg zur Wirkungsorientierung“ fokussiert wurde (Schedler/Proeller 2011: 77–80, wörtliches Zitat: 78, Hervorhebung im Zitat).²¹⁵ Die

²¹¹ Dies gelte, so die Autor:innen weiter, „jedenfalls, was die Rhetorik angeht“ (Schedler/Proeller 2011).

²¹² Wörtlich: „Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.“

²¹³ Dazu gehören Leitlinien zu Evaluation und Monitoring von Beteiligungsprozessen in Österreich (vgl. Kapitel 4.2) und beauftragte Untersuchungen der Wirksamkeit raumordnerischer Maßnahmen in der Schweiz.

²¹⁴ KGSt ist die Abkürzung der sogenannten Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, eines Verbandes von Kommunen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz.

²¹⁵ Als Lösungsmöglichkeit skizzieren Schedler und Proeller mit Verweis auf internationale Diskussionen „ein Feedback-Modell, das von Bedürfnissen ausgehend Ziele definiert, die einen Einfluss auf die Ressourcenbereitstellung haben, Aktivitäten auslösen und schliesslich zu Leistungen führen“ (2011: 79).

Durchführung oder Beauftragung von Wirkungsanalysen in Kommunalverwaltungen ist somit konzeptionell angelegt, scheint jedoch bisher nicht üblich zu sein.²¹⁶

Standards für Evaluation und damit einhergehende Spannungsfelder

Einleitend wurde in diesem Unterkapitel bereits auf die *Standards für Evaluation* der DeGEval hingewiesen (DeGEval 2016). Sie sind online frei verfügbar, sodass auf eine inhaltliche Wiedergabe an dieser Stelle verzichtet werden kann. Stellvertretend sei auf die vier Grundprinzipien verwiesen, wonach Evaluationen stets *nützlich, durchführbar, fair* und *genau* sein sollen (a. a. O.: 18). Diese Anforderungen lassen sich auch an Wirkungsanalysen stellen. Dabei werden jedoch Konfliktfelder sichtbar: Damit sie nützlich sein kann, muss im Rahmen einer Wirkungsanalyse ein gewisser Aufwand betrieben werden, wie verschiedentlich in dieser Untersuchung deutlich wird. Die *Durchführbarkeit* einer Wirkungsanalyse kann daher in einem Spannungsfeld zu ihrer *Nützlichkeit* stehen.²¹⁷ Angesichts langfristiger Prozesse und komplexer Zusammenhänge stellt auch die *Genauigkeit* eine Herausforderung dar. Beywl und Joas weisen darauf hin, dass der Anspruch an Genauigkeit im Konflikt mit verfügbaren Ressourcen stehe und es dementsprechend Untersuchungsgegenstände gebe, für die keine geeigneten Evaluationsmethoden gefunden werden (2000: 94, siehe auch Seite 144 dieser Untersuchung). Das Grundprinzip der *Fairness* kann angesichts vieler beteiligter Akteur:innen und bestehender Machtungleichheiten in Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung ebenfalls als herausfordernd angesehen werden.

Die Rahmenbedingungen für die Durchführung einschlägiger Wirkungsanalysen erweisen sich somit als herausfordernd, wenngleich verschiedene Vorschriften und Bezugspunkte vorhanden sind. Eine Erfüllbarkeit der Standards für Evaluation beziehungsweise der vier Grundprinzipien erscheint dabei nicht ohne Weiteres gegeben.

3.3 MOTIVATIONEN UND HEMMNISSE

Angesichts der geschilderten Ausgangslage stellt sich die Frage, inwieweit *Motivationen für die Durchführung* von Wirkungsanalysen – insbesondere zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung bestehen. Zudem lässt sich fragen, welche *Hemmnisse* dem entgegenstehen, worauf Kapitel 5 vertiefend eingeht. Verschiedene Autor:innen befassen sich mit einem oder beiden Aspekten. Der Gegenstand *Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung* steht dabei nur selten im Fokus; mit ihm setzt sich insbesondere Selle auseinander (Selle 2013a: 11–13; 2013c: 9–14). Mehrere Personen nehmen Stadt- und Regionalentwicklung *oder* Beteiligungsprozesse als Gegenstand von Wirkungsanalysen und/oder Evaluationen in den Blick.²¹⁸

Motivationen und Gründe für die Durchführung von Wirkungsanalysen

Rowe und Frewer argumentieren, dass Evaluationen von *Beteiligungsprozessen* für sämtliche beteiligten Akteur:innen von Bedeutung seien – und dies aus verschiedenen Gründen:

²¹⁶ Weder Literaturrecherche noch Online-Befragung und Expert:innen-Interviews ergaben Hinweise darauf. Mehrere Personen betonten die Unüblichkeit von Wirkungsanalysen. Siehe zur Wirkungsorientierung in Kommunalverwaltungen grundlegend und weiterführend auch die Dissertationen von Vernau (2002) und Schneider (2015).

²¹⁷ Begreift man Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung als Einzelfälle, die sich nicht wiederholen, ließe sich die Nützlichkeit entsprechender Wirkungsanalysen sogar per se bezweifeln (siehe dazu These N3 in Kapitel 5.1.4 sowie Kapitel 5.1.3).

²¹⁸ Zur Bedeutung von Stadtentwicklung sowie von Beteiligungsprozessen als Untersuchungsgegenstände von Wirkungsanalysen siehe die Kapitel 4.1 und 4.2. Dabei wird auch auf einige der hier zitierten Autor:innen näher eingegangen.

„Evaluation of participation exercises is important for all parties involved. These include the sponsors of the exercise, the organizers that run it, the participants that take part, and the uninvolved-yet-potentially affected public [...]. Evaluation is important for financial reasons (e.g., to ensure the proper use of public or institutional money), practical reasons (e.g., to learn from past mistakes to allow exercises to be run better in future), ethical/moral reasons (e.g., to establish fair representation and ensure that those involved are not deceived as to the impact of their contribution), and research/theoretical reasons (e.g., to increase our understanding of human behavior). As such, few would deny that evaluation should be done wherever and whenever possible.“ (Rowe/Frewer 2004: 516)

Die angeführten Aspekte – kurz: finanzielle, praktische, moralische und theoretische Gründe – sind anschlussfähig an die zuvor erarbeiteten Evaluationszwecke. Die abschließende Feststellung, Evaluation als solches werde fast uneingeschränkt begrüßt, erscheint hingegen sehr optimistisch.²¹⁹

Leora Susan Waldner trägt auf Basis einer Literaturlauswertung vielfältige Hemmnisse zusammen, die Stadtplaner:innen davon abhalten könnten, die von ihnen entwickelten *Pläne* zu evaluieren (2004: 14–21).²²⁰ Ergänzend äußert sie sich auch zu Gründen, die für die Durchführung von Evaluationen sprechen (2004: 21–23). Neben einigen bereits genannten Aspekten führt sie dabei *public relations* – eine Verbesserung des Ansehens von Planer:innen in der Öffentlichkeit – sowie geringere Kosten für die Fortschreibung von Plänen und eine effizientere Arbeitsweise an (ebd.).²²¹ Auf Basis von Erfahrungen einer ARL-Arbeitsgruppe stellt Manfred Kühn „Gründe für Wirkungsanalysen“ (2004: 40–41) in der Stadt- und Regionalplanung sowie „Hemmnisse und Defizite“ (2004: 41–42) zusammen.²²² Als Gründe für Wirkungsanalysen nennt er dabei eine fehlende Erfolgskontrolle – insbesondere öffentlich geförderter sogenannter *best practices* nach Abschluss der Förderung –, einen gestiegenen Legitimationsdruck für Planung und knappe Ressourcen (a. a. O.: 40–41). Die genannten Aspekte erscheinen ebenfalls anschlussfähig an die vorliegende Untersuchung zu sein. Es lässt sich festhalten, dass vielfältige Gründe oder Motivationen für die Durchführung von Wirkungsanalysen bestehen, sich diese je nach Perspektive jedoch unterscheiden können.

Hemmnisse zur Durchführung und Veröffentlichung von Wirkungsanalysen

Sämtliche zu Motivationen zitierten Autor:innen – und einige weitere²²³ – führen Hemmnisse auf, die dagegen sprechen, Wirkungsanalysen *durchzuführen* beziehungsweise zu *veröffentlichen*.²²⁴ Vielfach

²¹⁹ So berichtet etwa eine interviewte Person von starken Vorbehalten gegenüber Wirkungsanalysen, auch mit dem Ziel gesellschaftlicher Aufklärung, „weil externe Evaluation im Bereich der demokratiefördernden Beteiligung [zumindest von einigen Personen] als neoliberales Diktat verstanden wird“ (I9).

²²⁰ Sie fokussiert die USA und Ex-post-Evaluationen. Wirkungen spielen dabei keine erkennbare Rolle (siehe dazu auch die These K2, die im Kapitel 5.1.2 erarbeitet wird).

²²¹ Bei den zitierten Aspekten verweist Waldner auf Howell Baum (1983), Larz Anderson (1995), Minnery et al. (1993) und Philip Schaanman (1976 – laut Literaturverzeichnis, im Fließtext steht 1979). Diese Primärquellen wurden nicht weiter recherchiert und sind daher auch nicht bibliografiert. Gleiches gilt für spätere Verweise auf Waldner in Kapitel 5.1.2.

²²² Sein Fokus liegt auf methodischen Herausforderungen; auf Beteiligungsprozesse geht er nicht ein.

²²³ Abelson und Gauvin nennen verschiedene Gründe, die gegen die Evaluation von Beteiligungsprozessen sprechen (2006: 35). Sie beziehen sich dabei auf sechs Interviews mit Expert:innen und mehrere Studien aus gesundheitswissenschaftlichem Kontext vgl. a. a. O.: 25–26. Hübler beruft sich auf persönliche Erfahrungen und bezieht sich auf Maßnahmen zur Raumordnung sowie regionale Entwicklungskonzepte (2002). Bölting äußert sich zu *Problemen der Umsetzung von Wirkungsforschung im [damaligen] Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (1984). Fischer nennt strukturelle Herausforderungen zur Erfolgskontrolle von Regionalplänen (1984: 297).

²²⁴ Im Laufe der Untersuchung zeigte sich, dass zu unterscheiden ist, ob Wirkungsanalysen nicht *durchgeführt* oder lediglich nicht *veröffentlicht* werden. Eine Veröffentlichung – zumindest in Teilen – sollte zwar allein mit Blick auf die *Standards für Evaluation* selbstverständlich sein (siehe insbesondere Standard F5 *Offenlegung von Ergebnissen und Berichten*, DeGEval 2016: 20); insbesondere bei selbst durchgeführten Wirkungsanalysen erscheint jedoch fraglich, ob dies tatsächlich erfolgt. Zudem wurde bei der Suche nach Anwendungsfällen keine

werden dabei methodische Herausforderungen betont (Bölting 1984: 364, Fischer 1984: 297, Hübler 2002: 21, Kühn 2004: 41, Waldner 2004: 20, Selle 2013c: 13), vereinzelt auch eine geringe Passfähigkeit bestehender Methoden (Abelson/Gauvin 2006: 35). Ergänzend dazu lenkt Fischer den Blick auf den Untersuchungsgegenstand selbst: So stellten etwa bei Regionalplänen unklare Ziele und im Prozessverlauf wechselnde Zuständigkeiten Probleme für Evaluationen dar (1984: 297) – Ausgangsbedingungen, die auch in der Stadtentwicklung vorzufinden sind (siehe Kapitel 2.1). Angeführt werden zudem ein Mangel an theoretischen Grundlagen (Waldner 2004: 21) sowie unklare Begrifflichkeiten und Bewertungsmaßstäbe (Rowe/Frewer 2004: 517). Auch ein geringes Interesse an den Ergebnissen von Evaluationen und Wirkungsanalysen (Hübler 2002: 21, Selle 2013c: 14) sowie eine grundlegende Skepsis gegenüber solchen Untersuchungen (Abelson/Gauvin 2006: 35) bis hin zu Widerstand ihnen gegenüber (Bölting 1984: 363–364) werden genannt. Hinzu kommen fehlende Ressourcen (Hübler 2002: 21, Abelson/Gauvin 2006: 35) in Verbindung mit hohen Kosten und geringen Anreizen sowie Vorgaben (Waldner 2004: 14–15, 18). Waldner, die von allen genannten Autor:innen die umfangreichste Zusammenstellung vorgenommen hat, verweist ebenso auf verschiedene planungskulturelle Aspekte (2004: 16–17, siehe dazu auch die Herleitung der These K2 in Kapitel 5.1.2). Bemerkenswert an ihren Ausführungen ist zudem eine von ihr so bezeichnete *hooley hypothesis* – was sich etwa als Quatsch- oder Unsinn-Hypothese übersetzen lässt. Demnach ließe sich argumentieren, Planungsprozesse seien irrational und daher dem einer rationalen Logik folgenden Evaluationsansatz grundsätzlich nicht zugänglich (a. a. O.: 18–20).²²⁵

Obwohl die zitierten Quellen mehrheitlich anderthalb Jahrzehnte oder noch älter sind, können sie für die hiesige Fragestellung relevant sein, wie im Expert:innenworkshop bestätigt wurde (vgl. Kapitel 5.1). Eine strukturierte und weitergehende inhaltliche Auseinandersetzung mit Hemmnissen zur Durchführung und Veröffentlichung von Wirkungsanalysen erfolgt im Kapitel 5.1.2²²⁶ und darauf aufbauend in den Kapiteln 5 und 6. Einige planungstheoretische beziehungsweise logische Probleme und Argumente, die den Einsatz von Wirkungsanalysen grundsätzlich infrage stellen, werden im Kapitel 5.1.3 besprochen.

3.4 ZUSAMMENFASSUNG: EIN KONZEPT MIT OFFENEN FRAGEN

Die Begriffe *Wirkungsanalyse(n)* und – insbesondere – *Wirkung(en)* werden in der wissenschaftlichen sowie praxisnahen Fachliteratur vielfältig verwendet, jedoch selten theoretisch hergeleitet und mitunter alltagsprachlich beziehungsweise ohne Definition gebraucht.²²⁷ Dies war im Vorfeld nicht erwartet worden und ist insoweit bemerkenswert, als dass die Begriffe *Wirkung* und *Kausalität* grundlegende Fragen und praktische Probleme aufwerfen, wie insbesondere in Kapitel 3.1.2 erörtert wurde. Diese lassen sich im Rahmen dieser Untersuchung gleichwohl nicht lösen. Die Begriffsdefinitionen in den letzten Abschnitten der Kapitel 3.1.2 und 3.1.5 sind insoweit als Arbeitsdefinitionen zu verstehen, die sich bemühen, logische und theoretische Probleme angemessen einzubeziehen. Darüber hinaus zeigt sich, dass weitere zentrale Evaluationsbegriffe wie *Programme* als Evaluationsgegenstände sowie die Unterscheidung von Wirkungen in *Outcome* und *Impact* nicht ohne Weiteres für die Untersuchung von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung anschlussfähig sind. Besonders herausfordernd erscheint dabei die Ausrichtung von Evaluationen und Wirkungsanalysen an klaren Zielen.

einzig veröffentlichte Ex-ante-Wirkungsanalyse gefunden (Kapitel 4.6). Hier ist eine Grenze der Erforschbarkeit von Wirkungsanalysen erkennbar.

²²⁵ Eine zweite *hooley hypothesis* bezieht sich auf einen Teil der von Waldner besprochenen planungstheoretischen Literatur, der zufolge es bei Planungsprozessen ausschließlich auf den Prozess ankäme und eine Untersuchung von Plänen oder Wirkungen daher keinen Sinn ergebe (Waldner 2004: 18–19).

²²⁶ Dies geschieht mithilfe einer Kreativitätstechnik, dem sogenannten Ursachen-Wirkungs-Diagramm.

²²⁷ Diese Aussage greift auch auf Erkenntnisse aus Kapitel 4 zurück.

Auch bezüglich sinnvoller Zeiträume für Evaluationen und Wirkungsanalysen zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Argumente lassen sich für und gegen Ex-ante- und Ex-post-Ansätze finden. Die – jenseits der Wirkungsfrage – in der Stadtentwicklung gängige prozessbegleitende, formative Forschung spielt in den insbesondere theoretischen Diskussionen früherer Jahrzehnte zu Wirkungsanalysen bemerkenswerterweise keine erkennbare Rolle.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass Unterschiede in Bezug auf die Bedeutung deutsch- und englischsprachiger Literatur festzustellen sind: Während Diskurse zu Beteiligungsprozessen auf kommunaler Ebene und zur Stadtentwicklung in entsprechenden beruflichen Netzwerken weitgehend losgelöst von der internationalen Ebene geführt werden,²²⁸ ist im Bereich der Evaluation die internationale Literatur klar tonangebend. Grundlegende englischsprachige Werke sind jedoch bisher nicht ins Deutsche übersetzt. Dies stellt insoweit eine Herausforderung dar, als dass das von vielen Akteur:innen geprägte Feld der Stadtentwicklung kaum Anschluss an die internationalen Debatten halten kann.²²⁹

²²⁸ Dies wurde auch in einem Expert:inneninterview bestätigt (I2). Für die Beteiligung von Bürger:innen auf Bundes- und Landesebene gilt dies weniger. Hier sind verschiedene Impulse aus anderen Ländern und aktive Bezugnahmen als debattenprägend festzustellen.

²²⁹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass es im Bereich der Stadtentwicklung auf kommunaler Ebene keine Personen gibt, die sich hauptberuflich mit Evaluation befassen, was sich auch im AK Stadt- und Regionalentwicklung der DeGEval widerspiegelt.

4 WIRKUNGEN UND WIRKUNGSMECHANISMEN VON BETEILIGUNGSPROZESSEN IN DER STADTENTWICKLUNG

4.1 WIRKUNGSANALYSEN ZUR STADTENTWICKLUNG

Die voraussichtlichen ökonomischen und ökologischen Auswirkungen planerischen Handelns zu evaluieren ist sowohl in Deutschland als auch international gängige Praxis. Ersterem dienen beispielsweise sogenannte *Kosten-Nutzen-Analysen*, letzterem *Umweltverträglichkeitsprüfungen*.²³⁰ Sie spielen insbesondere bei Verkehrsinfrastrukturprojekten eine Rolle und sind gesetzlich geregelt (siehe dazu auch den Abschnitt Umweltschutz und Infrastrukturplanung im Kapitel 4.3). Die Schnittmengen der beiden genannten Instrumente mit den für diese Untersuchung relevanten Handlungsfeldern der Stadtentwicklung sind jedoch gering.²³¹ Eine intensive Befassung mit Wirkungsanalysen und Evaluationen in der Stadt- und Raumentwicklung in Deutschland lässt sich – im Ergebnis der Recherchen für diese Untersuchung – grob in zwei Phasen zusammenfassen: Eine erste Hochphase bestand von der Mitte der 1970er bis zur Mitte der 1980er Jahre. Eine zweite folgte nach der Jahrtausendwende und klang bereits in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre wieder ab. Beide Zeiträume werden im Folgenden charakterisiert. Eine vertiefte Befassung mit Wirkungen von *Beteiligungsprozessen* der Stadtentwicklung ist hingegen erst nach 2010 festzustellen (siehe Kapitel 4.2).

Intensive Diskurse zu Wirkungen und Wirkungsanalysen in den 1970er und 1980er Jahren

Ein umfassender Diskurs zu Wirkungsanalysen in der Stadt- und Raumentwicklung entwickelte sich in Deutschland in den 1970er und frühen 1980er Jahren. Maßgeblicher Treiber war das 1974 gestartete, mit 20 Millionen DM Budget ausgestattete *Mittelfristige Forschungsprogramm Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung* des damaligen *Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*, mit dem 120 Forschungsprojekte finanziert wurden (Bölting 1984: 359–360). Von 1978 bis 1984 tagte ein ARL-Arbeitskreis *Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumplanung*, der unter anderem zwei Kompendien veröffentlichte (ARL 1982; 1984). Aus den Jahren 1977 bis 1984 fielen im Rahmen der Literaturrecherche für diese Arbeit allein von Gerd-Michael Hellstern und Hellmut Wollmann 14 themenbezogene Veröffentlichungen auf, die sich unter anderem mit *Möglichkeiten und Grenzen von Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen in der räumlichen Planung auf Bundes- und Länderebene* (Hellstern et al. 1984), *Evaluierung und Erfolgskontrolle auf der kommunalen Ebene* (Hellstern/Wollmann 1984b) und *Evaluierung und Evaluierungsforschung im Bereich von Wohnungsbau- und Städtepolitik* (Hellstern/Wollmann 1984c) beschäftigten, teils anwendungsfeldübergreifend, teils dezidiert zu Stadtentwicklungsthemen, etwa zu *städtebaulichen und stadtstrukturellen Wirkungen von Sanierungsmaßnahmen* (Wollmann/Hellstern 1978). Auch international lassen sich vergleichbare Arbeiten finden (etwa Voogd 1982).

Stadtentwicklung und vor allem Beteiligungsprozesse waren im damaligen Diskurs selten im Fokus. Dennoch lassen sich einige Ansätze identifizieren, an die trotz veränderter Rahmenbedingungen heute angeknüpft werden kann, etwa ein *systemisches Wirkmodell*, das die Komplexität von Stadtentwicklung vor Augen führt (Vester/Hesler 1980: 83, zitiert bei Fischer 1984: 298, siehe Abbildung 13) und *strukturierte Vorschläge* zum Vorgehen bei der Konzipierung und Durchführung von Wirkungsanalysen (Wollmann/Hellstern 1978: 100–103, Bechmann 1981: 164–182, siehe weiterführend Kapitel 4.5).

²³⁰ Siehe dazu etwa Scholles (2008b: 108–116; 2008a; 2018: 227–228).

²³¹ Die bedeutendste Schnittmenge besteht darin, dass auch städtebauliche Projekte unter bestimmten Voraussetzungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen, was im Rahmen formeller Prozesse erfolgt. Diese wiederum stehen nicht im Fokus der vorliegenden Untersuchung.

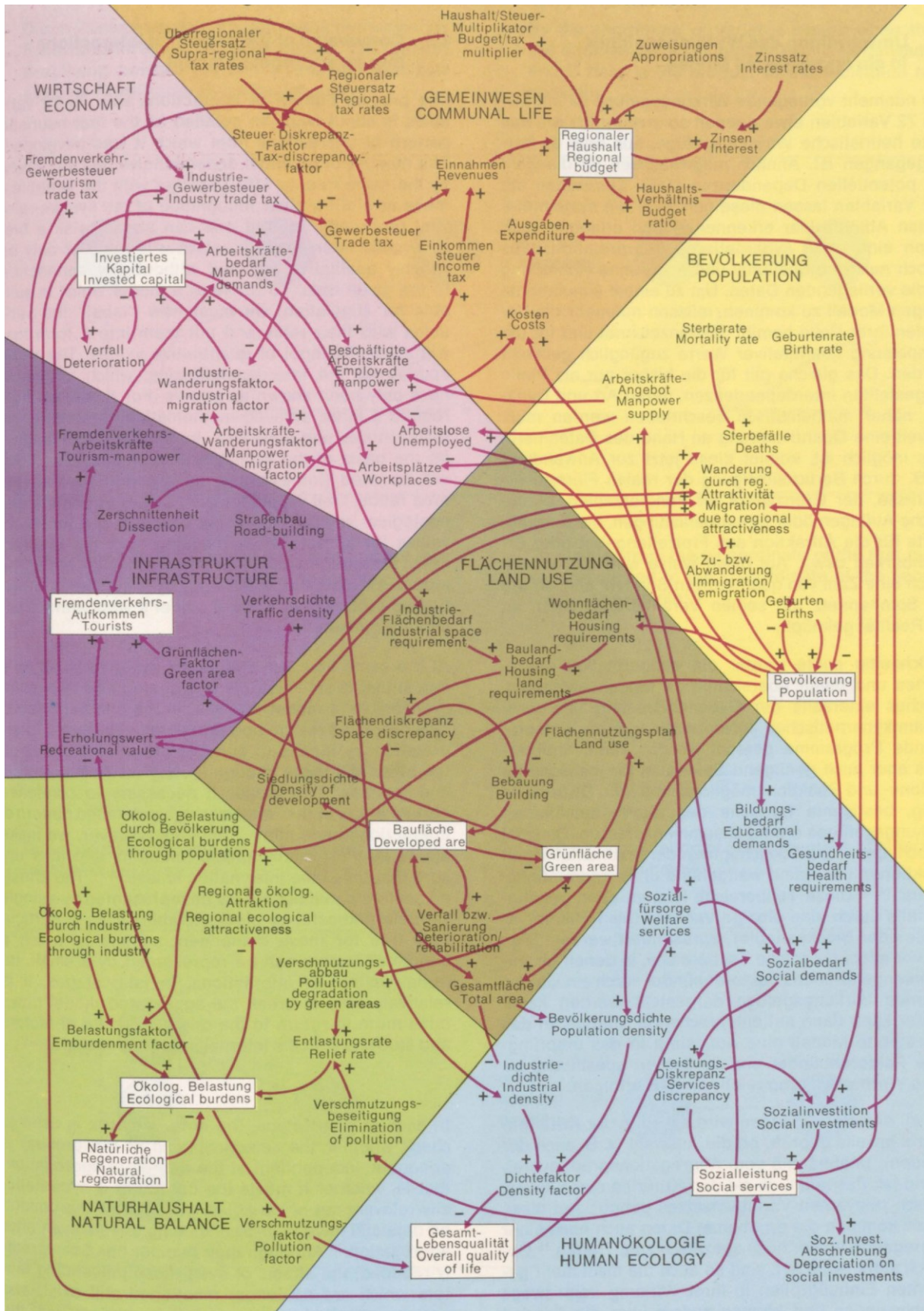


Abbildung 13 Beispiel eines Wirkungsgefüges in der Regionalentwicklung

Quelle: Vester/Hesler (1980: 83) mit dem Titel *Beispiel eines korrigierten Wirkungsgefüges*, zitiert bei Fischer (1984: 298) als *Schematisches Wirkungsmodell für das Beispiel Flächenbedarfsbefriedigung auf der Ebene der Regionalplanung*

Die Darstellung von Vester und Hesler ist insoweit bemerkenswert, als dass sie Stadt- und Regionalentwicklung als ein dynamisches Gefüge aus Wechselwirkungen begreift und die bis heute in Evaluationen und einigen Planungsprozessmodellen dominierende Linearität negiert.²³² Zur Arbeit Vesters und seinem Zugang zur Stadtentwicklung siehe weiterführend Kapitel 4.4.

Diskurs und Publikationen zu Wirkungsanalysen in der Stadt-, Regional- und Raumentwicklung brechen im Jahr 1984 sprunghaft ab. Die Gründe lassen sich nur vermuten: Plausibel erscheint zunächst das Auslaufen des genannten Forschungsförderprogramms. Viel spricht auch dafür, dass die bereits 1976 von Gerhard Fehl diagnostizierte „Systemmüdigkeit“ (1976: 1) und der Übergang zum „Planungstheorie-Paradigma des Inkrementalismus“ (ebd.), dem Planen in kleinen Schritten, einen Einfluss hatten. Fritz W. Scharpf hatte schon in seinem 1972 gehaltenen Vortrag *Komplexität als Schranke der politischen Planung*²³³ damalige politische Steuerungsversuche problematisiert (Scharpf 1973: 73–113).

Auf die politische Dimension von Evaluationen und Wirkungsanalysen wurde Anfang der 1980er Jahre auch von anderen Personen hingewiesen (Hellstern/Wollmann 1983: 61–64, Zeh 1983: 248). Aufgrund des mit jeder Wirkungsforschung einhergehenden Berührens von Interessenkonstellationen sei, so Bölling „mit erbittertem Widerstand der Betroffenen zu rechnen“ (1984: 363). Zudem falle „es angesichts der bisherigen methodischen Schwächen in der Wirkungsforschung relativ leicht, auch objektiv berechnete Kritik zu üben“ (a. a. O.: 364). Folgendes Zitat zeichnet schließlich ein nüchternes und pessimistisches Bild des damaligen Status quo:

„Eine unmittelbar auf Politikberatung ausgerichtete Forschung bedingt ausreichende Grundlagenkenntnisse und Forschungskapazitäten. Diese Voraussetzungen sind im Bereich der Wirkungsforschung bisher nicht gegeben. [... Fußnote zum vorigen Satz:] Vor allem im Hochschulbereich, dem wichtigsten Träger der Grundlagenforschung, scheinen zur Zeit die notwendigen Voraussetzungen zu fehlen, um ein solches Forschungsfeld längere Zeit zu bearbeiten und dabei qualifizierte Forschungskapazitäten aufzubauen.“ (Bölling 1984: 360)

Dass sich an diesem Zustand in den folgenden Jahrzehnten nicht viel geändert hat, macht Manfred Kühn mit Verweis auf Hübler deutlich (2004: 39).²³⁴

Neue Bemühungen um Evaluationen und Wirkungsanalysen in den 2000er Jahren

Ein weiterer umfänglicher Diskurs entstand kurz nach der Jahrtausendwende, was einen Bezug zum *NPM* nahelegt (siehe dazu Kapitel 3.2, in Bezug auf internationale Diskurse auch Lichfield 1998: 10). Für diese zweite Phase liegen vielfältige Veröffentlichungen vor, die den Stand von Forschung und Praxis zu Evaluationen und Wirkungsanalysen in der Stadt-, Regional- und Raumentwicklung in Deutschland dokumentieren.²³⁵ Auch international, vor allem im angloamerikanischen Raum, sind

²³² Mittlerweile lassen sich auch dort vereinzelt systemisch inspirierte Wirkmodelle finden, etwa im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit der *GIZ* (siehe die Kapitel 3.1.4 sowie 4.8 und dort die Abbildung 20 auf Seite 133).

²³³ Politische Planung ist nicht gleichzusetzen mit Raum- oder Stadtplanung. Bezüglich eines gesellschaftlichen Steuerungsanspruchs ist jedoch von vielfältigen Querbezügen und Wechselwirkungen auszugehen.

²³⁴ Mit Blick auf heutige Perspektiven für Wirkungsanalysen ließe sich einwenden, dass sich die Rahmenbedingungen seitdem stark verändert haben: Planerische und politische staatliche Gestaltungsansprüche sind längst weniger allumfassend und deutlich kooperativer angelegt, wie verschiedentlich in dieser Untersuchung besprochen wird. Die Grundlagenforschung findet heutzutage in wesentlichen Teilen an außeruniversitären Forschungseinrichtungen statt. Allerdings verfügt im Jahr 2021 keines der mittlerweile über 80 Institute der Max-Planck-Gesellschaft, die sich der Grundlagenforschung besonders verpflichtet fühlt, über ein raum- oder planungswissenschaftliches Profil.

²³⁵ Dazu gehören Beiträge zu themenfeldübergreifenden Kompendien, die die Entwicklung der Evaluation in Deutschland beziehungsweise dem deutschsprachigen Raum zusammenfassen (Schwab 2009, Gerheuser 2009, Rolfes/Wilhelm 2014), Überblickskapitel in planungsbezogenen Wörterbüchern (Wollmann 2005, Weith 2018), mehrere Tagungsdokumentationen des im Jahr 2002 gegründeten Arbeitskreises (AK) Stadt- und Regionalentwicklung der DeGEval (Sedlacek 2004a, Rolfes/Weith 2005, Weith 2007), ein von der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL herausgegebenes Themenheft (Jacoby 2009) sowie einzelne überblicksorientierte Buchbeiträge

einschlägige Veröffentlichungen zu finden (siehe insbesondere Lichfield et al. 1998, Hull et al. 2011). Eine kontinuierliche, bis heute anhaltende Auseinandersetzung lässt sich allerdings weder international noch im deutschsprachigen Raum nachvollziehen.^{236 237}

Die Ausführungen für den deutschsprachigen Raum zeichnen zusammengenommen ein differenziertes Bild: So gibt es einerseits Bereiche, in denen Evaluation mittlerweile als etabliert angesehen wird. Dazu zählen neben der *Städtebauförderung*, die im nachfolgenden Abschnitt gesondert erörtert wird, die Stadterneuerung- und Regionalpolitik (Diller 2018a: 296). Rolfes und Wilhelm fassen zusammen: „Stadt- und Regionalentwicklung ist heute ohne Evaluation nicht mehr denkbar“ (2014: 22). Andererseits stellen entsprechende Untersuchungen in der *Bauleitplanung*, einem Kernbereich der formellen Stadtplanung, bis heute die absolute Ausnahme dar – auch wenn sich einzelne Beispiele finden lassen, etwa zu Flächennutzungsplänen in Rheinland-Pfalz (Mangels 2006) und Bebauungsplänen in Gütersloh (Schulten Stadt- und Raumentwicklung o. J., Zirbel 2007). Sofern Evaluationen überhaupt durchgeführt werden, finden sie vor allem auf der Ebene der Länder oder des Bundes statt und klammern den Nachweis von Wirkungen in der Regel aus (Böttcher et al. 2014: 9 in Bezug auf Strukturpolitik, Diller 2018a: 308 in Bezug auf Städtebauförderung). Die in Kapitel 3.3 zusammengefassten Hemmnisse für Evaluationen werden von weiteren Autor:innen gestützt.

Evaluationen in der Städtebauförderung als Feld mit besonderer Logik

Unter bestimmten Bedingungen kann der Bund „den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren“ (Art. 104b, Abs. 1 GG). In Bezug auf die Stadtentwicklung wurde dazu bereits im Jahr 1971 die sogenannte *Städtebauförderung* eingeführt (siehe dazu §§ 164a und b BauGB). In 50 Jahren hat allein der Bund auf diesem Weg 19 Milliarden Euro an Länder und Kommunen weitergereicht (Seehofer 2021: 4), deren Verwendung unter die Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung fallen (siehe Kapitel 3.2). Die Evaluation der Städtebauförderung kann dementsprechend auf eine 40-jährige Geschichte zurückblicken (siehe dazu Diller 2018a), wenngleich sie „erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre systematisch programmkonzeptionell Einzug [hielt]“ (Wilhelm 2015b: 9). Dabei lässt sich – zumindest zeitweise – eine Weiterentwicklung und Professionalisierung feststellen, etwa über 15 Jahre am Beispiel des *Städtebauförderprogramms Soziale Stadt* (Rolfes/Wilhelm 2014: 24–25). Zwei vom zuständigen Bundesministerium herausgegebene Leitfäden zur Evaluation der Städtebauförderung für Kommunen und Programmverantwortliche (BMVBS 2011; 2012) sind allerdings bisher nicht überarbeitet oder neu herausgegeben worden, obwohl sich Evaluation und Wirkungsanalysen in anderen Themenfeldern zwischenzeitlich weiterentwickelt haben (vgl. Kapitel 4.3).

Auch für die Städtebauförderung ergibt sich entsprechend ein ambivalentes Bild: Einerseits ist dieser Bereich innerhalb des Handlungsfeldes Stadtentwicklung in Bezug auf Evaluationen führend, was nicht zuletzt an den rechtlichen Bestimmungen zum Einsatz von Bundesmitteln und der damit einhergehenden Verpflichtung zu entsprechenden Untersuchungen liegen dürfte. Andererseits ist –

(etwa Hübler 2002 zu Wirkungsanalysen in der Raumplanung, Diller 2018a zur Evaluation in der Städtebauförderungspolitik).

²³⁶ Das zitierte Kompendium aus dem Jahr 2011 ist beispielsweise aus einer internationalen Arbeitsgruppe des fachbezogenen Hochschulverbands *Association of European Schools of Planning* (AESOP) mit dem Titel *Evaluation in Planning* entstanden, die jedoch mittlerweile nicht mehr existiert (frühere, nicht mehr gültige URL: http://www.aesop-planning.eu/blogs/en_GB/evaluation-in-planning). Diese Publikation ist insoweit hervorzuheben, als dass auch *Beteiligung* im Titel genannt wird: *Evaluation for Participation and Sustainability in Planning*. Dabei geht es allerdings nicht um die Evaluation von Beteiligungsprozessen, wie das Wort *for* bereits nahelegt und eine genauere Lektüre zeigt.

²³⁷ Auch der AK Stadt- und Regionalentwicklung der DeGEval, dem der Autor dieser Arbeit seit dem Jahr 2018 angehört, war vor allem in den Anfangsjahren von 2002 bis 2007 aktiv (siehe auch Fußnote 235). Zwischen den Jahren 2010 und 2019 ist lediglich ein Zusammentreffen im Rahmen der Jahrestagung der DeGEval 2013 dokumentiert (AK Stadt- und Regionalentwicklung o. J.).

zumindest für die letzten zehn Jahre – kein anhaltender Fachdiskurs zu erkennen. Folgende Aspekte konkretisieren die Ausgangslage und zeigen mögliche Spannungsfelder auf:

- Innerhalb des BBSR, der fachlich verantwortlichen Bundesbehörde, besteht im Referat I 4 zwar eine Zuständigkeit für Evaluation, die als Teil eines Monitorings dargestellt wird (BBSR o. J. b). Diese bezieht sich jedoch ausschließlich auf Programme der Städtebauförderung. In anderen Worten: Für darüber hinaus gehende Evaluationen gibt es *kein* fachbezogenes *Mandat* und *keine Zuständigkeit*, was das BMI als Bundesministerium sowie die Landesebene – und dort jeweils auch die Evaluation der Städtebauförderung – einschließt.²³⁸
- In allen drei Grußworten zu einer Broschüre anlässlich ihres 50-jährigen Bestehens wird die Städtebauförderung als „Erfolgsgeschichte“ (Seehofer 2021: 4, Hoff 2021) beziehungsweise „Erfolgsmodell“ (Jung/Spiegler 2021) dargestellt. Die Vertreter:innen der Kommunen, die sich am kritischsten äußern, fordern „mehr Mittel und weniger Bürokratie“ (ebd.) und stellen die Programme sowie deren Ausrichtung somit ebenfalls nicht infrage. Eine *kritische Reflexion* scheint daher *kaum erwünscht*.²³⁹
- Dies legt auch ein weiterer Aspekt nahe: Die Programme der Städtebauförderung werden als *lernende Programme* herausgestellt (Diller 2018a: 309, Seehofer 2021: 5) und zugleich ihre Flexibilität zur Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen und Aufgaben betont (Jung/Spiegler 2021, Hoff 2021). Hierbei stoßen klassische Evaluationsansätze an ihre Grenzen beziehungsweise laufen sie unter den gegebenen Umständen ins Leere.²⁴⁰ Einem konstruktiven Beitrag von fundierten Evaluationen und Wirkungsanalysen sind entsprechend Grenzen gesetzt.

Beteiligung an Evaluationen als Herausforderung

Die Beteiligung von Stakeholdern an Evaluationen entspricht dem Stand der Technik und sollte entsprechend vorgesetzt werden können (siehe Kapitel 3.1.1). Mit Bezug auf Bürger:innen führt Diller aus:

„Untersuchungen zum Programm Soziale Stadt ergaben, dass nur 20 % der bundesweit befragten Experten die Mitwirkung der Bürger an der Programmgestaltung und Evaluation als ausreichend betrachteten. Auf der Länderebene bezog nur etwa die Hälfte der freiwillig durchgeführten Evaluationen durch quantitative Befragungen und Interviews die Sichtweise der Bewohner auf das Programm mit ein. Inwieweit bei den kommunalen Evaluationen Bürgermeinungen eingingen, ist nicht systematisch erfasst.“ (Diller 2018a: 307)

Hier besteht demnach Forschungs- und Handlungsbedarf. Diller weist in diesem Zusammenhang auf eine weitere Herausforderung hin: „Da eine Evaluation im Vergleich zur konkreten Mitwirkung an einem Projekt vor Ort eine relativ abstrakte Aufgabe darstellt, dürfte die Exklusion artikulationschwacher Schichten hier noch massiver auftreten [als dies bei Beteiligungsprozessen ohnehin der Fall sei].“ (Diller 2018a: 307) Trotz der geschilderten Umstände gibt es einschlägige Evaluationen von

²³⁸ Entsprechende Organigramme wurden im Rahmen einer Erhebung durch die DeGEval im März 2020 durch den Autor dieser Untersuchung anhand der Länder Baden-Württemberg, Brandenburg und Hessen sowie des BMI stichprobenartig geprüft. Es ist zwar davon auszugehen, dass einzelne Personen mit Evaluationen befasst sind. In der Organisationsstruktur ist dies jedoch nicht abgebildet. Entsprechende Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene sind ebenfalls nicht bekannt.

²³⁹ Diller macht anhand von Beispielen der Stadterneuerung in den 1980er Jahren deutlich, dass bereits damals unabhängige Studien zu den Wirkungen von Städtebaufördermaßnahmen zu anderen und insbesondere kritischeren Ergebnissen gelangten als offizielle, staatlich beauftragte Untersuchungen (2018a: 296–297).

²⁴⁰ Zwar ist Lernen eine bedeutende Evaluationsfunktion und auch die Anpassung an eine dynamische Entwicklung mit der *Developmental Evaluation* konzeptionell vertreten (siehe Kapitel 3.1.1). Diskussionen über die Städtebauförderung sowie einschlägige Publikationen legen jedoch nahe, dass eine Fortsetzung der Programme im Prinzip außer Frage steht und ihre Anpassung weniger aus äußeren Veränderungen erforderlich wird als aus den gesetzlichen Vorschriften, die eine dauerhafte Finanzierung für gleiche Zwecke nicht erlauben.

Städtebauförderprogrammen (siehe für einen aktuellen Überblick Diller 2018a: 306–313). Beteiligungsprozesse stehen dabei allerdings nicht im Fokus, was dem Rechercheergebnis in Kapitel 4.6 entspricht.

Zusammenfassender Kommentar

Es lässt sich festhalten: Die Diskurse der 1970er und 1980er Jahre zumindest grob nachzuvollziehen, scheint auch heute noch geboten. Über die umfänglichen und anschlussfähigen Vorarbeiten²⁴¹ hinaus deuten sie auf tiefgreifende Probleme und sprichwörtliche Wunden hin, die möglicherweise bei beteiligten Institutionen und Personen lange nachwirkten und das Befassen mit Wirkungen unterbanden. Diese Interpretation wird auch durch interviewte Expert:innen gestützt (I6, I7).

Weitere Erkenntnisse werden am Ende des folgenden Kapitels 4.2 unter Einbeziehung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen zusammengefasst.

4.2 WIRKUNGSANALYSEN ZU BETEILIGUNGSPROZESSEN

Kein naheliegender Forschungsgegenstand für die Politikwissenschaften

Um sich der Erforschung von Beteiligungsprozessen und deren Wirkungen anzunähern, ist ein Blick in andere wissenschaftliche Disziplinen unumgänglich. Zuvorderst zu nennen sind die Politikwissenschaften, aber auch in Sozial-, Verwaltungs- und Kommunalwissenschaften sowie der Policyforschung finden sich theoretische Zugänge und unzählige themenbezogene Fachartikel – die Auflistung ließe sich fortsetzen. Prägend ist dabei der Begriff der *Deliberation* – das Aushandeln von Argumenten –, dem Formen repräsentativer und direkter Demokratie gegenübergestellt werden können (siehe Kapitel 2.2). Während zu Beteiligung oder *participation* im Allgemeinen seit Jahrzehnten geforscht wird (siehe beispielhaft für eine frühe, umfassende, in Ansätzen auch Wirkungen in den Blick nehmende Studie Verba/Nie 1972), spielte die politiktheoretische Befassung mit *Deliberation* bis in die späten 1990er Jahre keine wesentliche Rolle (Ryfe/Stalsburg 2012: 44). Gleiches gilt für die Befassung mit dem Verhältnis von Kommunalpolitik und -verwaltung (Vernau 2002: 8). Daher überrascht es nicht, dass bis in die Gegenwart hinein diagnostiziert wird, dass klassische Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft nicht geeignet seien, deliberative Systeme zu untersuchen (Boswell/Corbett 2017: 1). Zugleich bestehen mittlerweile „unglaublich viele empirische Analysen von deliberativen Verfahren unter Laborbedingungen[, ...] aber relativ wenige, bei denen Politikwissenschaftler sich reale Prozesse vorgenommen haben“ (I9).²⁴² Hierin liegt ein Unterschied zur Stadtentwicklungsforschung, die seit jeher auch anwendungsorientiert und mit Fallstudien arbeitet.

Forderungen nach Wirkungsanalysen und frühe methodische Ansätze

Das älteste Plädoyer, Wirkungen von Beteiligungsprozessen zu analysieren, ließ sich in einer verwaltungswissenschaftlichen Fachzeitschrift finden. Darin fragt Judy B. Rosener nach der Evidenz zur Annahme, dass mehr Beteiligung von Bürger:innen zu besserer Policy führe.^{243 244}

²⁴¹ Siehe dazu weiterführend auch Kapitel 4.5.

²⁴² Als Gründe nennt die interviewte Person die hohen politikwissenschaftlichen Anforderungen an solche Untersuchungen. Um dem sogenannten *Discourse Quality Index* (siehe dazu Steenbergen et al. 2003) zu entsprechen seien etwa Transkripte, persönliche Anwesenheit und Audiomaterial erforderlich, was häufig nicht gegeben sei.

²⁴³ Die Autorin geht nicht speziell auf Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung ein. Passfähigkeit und Übertragbarkeit erscheinen jedoch gegeben.

²⁴⁴ Es sei ergänzend darauf hingewiesen, dass in dem in einer Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung erschienenen Kompendium *Der Bürger in der Gemeinde* (Köser 1979) bereits mehrere Beiträge zur (Bürger-)Beteiligung in der Stadtentwicklung sowie ein Beitrag zu *Wirkungsanalysen in der lokalen Politikforschung* versammelt sind. Ein Bezug der Beiträge untereinander ist jedoch nicht erkennbar.

„We seem to assume that more citizen participation will produce *better* public policy. Where is the evidence that *more is better*? It is my contention that evaluation research methodology can provide a conceptual frame of reference which will make it possible to assemble some evidence. The use of such a conceptual scheme will also allow us to generate case studies about citizen participation from which we can generalize, thus improving our ability to understand and predict the effects of involving citizens in the making of public policy.“ (Rosener 1978: 457–458, Hervorhebungen im Zitat)

Von Bedeutung für diese Untersuchung ist der Ansatz, mithilfe von Evaluationsforschung Fallstudien durchzuführen, auf deren Basis die Wirkungen von Beteiligungsprozessen *verstanden* und – mutmaßlich eher in einem abstrakten Sinne als für einzelne Fälle – *vorhergesagt* werden können. Zugleich veranschaulicht Rosener ein grundlegendes Problem entsprechender Analysen: In einer Matrix sind Beteiligungsprozesse unter dem Gesichtspunkt ihrer Evaluierbarkeit dargestellt (Rosener 1978: 459, siehe Tabelle 5). Auf der x-Achse wird dabei eingeschätzt, wie umfassend die Bezüge zwischen Ursachen und Wirkungen bekannt sind. Auf der y-Achse ist abgebildet, wie groß die Einigkeit der beteiligten Akteur:innen über die Zielsetzung des Beteiligungsprozesses und entsprechende Kriterien zu deren Messung ist. Rosener stellt fest, dass die aus Forschungssicht wünschenswerte Variante I, bei der Einigkeit über Ziele und Kriterien herrscht sowie klare Ursachen-Wirkungszusammenhänge bestehen, nicht die Regel darstellt (a. a. O.: 460). Im Umkehrschluss sind damit mehrere methodische Herausforderungen benannt, die in den folgenden Kapiteln weiter behandelt werden (siehe dazu insbesondere die Thesen G3, K2 und M3 in den Kapiteln 5.3 und 6.2).

Tabelle 5 Matrix zur Einordnung von Beteiligungsprozessen für Wirkungsanalysen

Quelle: Rosener (1978: 459) in Anlehnung an Thompson (1967)²⁴⁵

Originaltitel: *Participation Evaluation Matrix*

Agreement on program goals and objectives (B), whose goals and objectives they are, and the criteria by which success or failure will be measured.	Knowledge of a cause/effect relationship between a participation program or activity (A) and the achievement of specified goals and objectives (B)	
	Complete	Incomplete
Yes	I	II
No	III	IV

In den folgenden Jahrzehnten lassen sich kaum substanzielle Fortschritte in Bezug auf die theoretische und praktische Befassung mit Wirkungen von Beteiligungsprozessen feststellen.²⁴⁶ Stattdessen finden sich – bis heute – etliche ähnlich lautende Aussagen, die auf das Fehlen von Wirkungsanalysen hinweisen oder deren Durchführung mehr oder weniger deutlich einfordern (siehe auch Kapitel 1.1). Folgende Zitate veranschaulichen dies beispielhaft:

„It is our view that the conduct of rigorous evaluations using social science methodologies should be an important part of public-participation exercises. [...] we have not started to address how systematic evaluation of the impact of public participation on policy development might be addressed. Such an evaluative process requires new theoretical perspectives and methodological innovations, which cannot be addressed in the current discussion.“ (Rowe/Frewer 2004: 516, 551)

„Insgesamt besteht in Bezug auf die Wirkungen von Dialog- und Beteiligungsverfahren noch großer Forschungsbedarf.“ (Goldschmidt 2014: 331)

²⁴⁵ Thompson, James D. (1967): *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill Book Company. Inc. (nicht recherchiert).

²⁴⁶ Dies gilt nicht für Beteiligung und Beteiligungsprozesse als solche. Hier fanden insbesondere in den 1990er Jahren umfangreiche Debatten statt (vgl. mit Bezug zur Stadtentwicklung etwa Healey 1992, Selle 1996, Forester 1999).

„Die Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung werden bisher kaum erfasst, Prozesse selten reflektiert und Beteiligungserfahrungen nur unzureichend aufgearbeitet und weitergegeben.“ (Bock/Reimann 2017b: 120, mit Bezug auf umweltrelevante Projekte)

Die Auflistung ließe sich um ein Vielfaches fortsetzen und um weitere Facetten ergänzen. In ihrer nüchternen Darstellung unterstreicht sie die Frage nach den Gründen für diesen anhaltenden Status quo. Zugleich lassen sich in der Zusammenschau der Literaturlauswertung Fortschritte ausmachen.

Konzeptionelle Ansätze seit der Jahrtausendwende

Seit den 2000er Jahren hat die insbesondere konzeptionelle Befassung mit Evaluationen und Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen sowie deren Thematisierung zugenommen. So sind – vor allem seit den späten 2000er Jahren – einige normative Kriterienkataloge und Handbücher zu *guter* Beteiligung beziehungsweise zu deren Evaluation entstanden, auf die nachfolgend näher eingegangen wird (siehe dazu Kapitel 4.5). Darüber hinaus lassen sich mehrere relevante Studien und Forschungsansätze jüngerer Datums identifizieren, die im Folgenden geschildert werden (siehe auch Kapitel 4.6).²⁴⁷

In der ersten Hälfte der 2000er Jahre veröffentlichten die – damals an ernährungswissenschaftlichen Einrichtungen tätigen – Psycholog:innen Lynn Frewer und Gene Rowe mehrere grundlegende Arbeiten zur Evaluation von Beteiligungsprozessen. Hervorzuheben sind dabei eine Forschungsagenda (Rowe/Frewer 2004), aus der bereits zitiert wurde, sowie ein Beitrag in einem von der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD) herausgegebenen Handbuch *Evaluating Public Participation in Policy Making* (Frewer/Rowe 2005, OECD 2005). Letzter beinhaltet neben einer Zusammenfassung ihrer Erkenntnisse aus verschiedenen Veröffentlichungen auch praktischen Empfehlungen zur Durchführung von Evaluationen von Beteiligungsprozessen – inklusive einer als Checkliste betitelten Zusammenstellung von Kriterien, Indikatoren und Evaluationsfragen (Frewer/Rowe 2005: 107–108, siehe für eine ähnliche Zusammenstellung auch Warburton et al. 2007: 10). Intensiv befassen sich Frewer und Rowe mit der Frage, wie und aus wessen Sicht Erfolg und Wirksamkeit von Beteiligungsprozessen definiert werden können (Rowe/Frewer 2004: 517–541). Darin sehen sie ein wichtiges Hemmnis und zugleich ersten Schritt für weitere Forschung (Rowe/Frewer 2000: 24; 2004: 552). Die Begriffe Wirksamkeit (*effectiveness*), Erfolg (*success*) und Qualität (*quality*) verstehen sie dabei synonym (Rowe/Frewer 2004: 517). Zudem vergleichen sie verschiedene Beteiligungsmethoden hinsichtlich ihrer Akzeptanz und Prozessgestaltung (Rowe/Frewer 2000: 19–20) und schlagen eine begriffliche Neufassung von Beteiligung – und stattdessen die Verwendung des Begriff *Engagement* – vor (Rowe/Frewer 2005).²⁴⁸ Sie führen weiter aus:

„[...] without stating an agenda, and acknowledging potential research difficulties, it is unlikely that much progress will be made in understanding how and why public-participation initiatives work.“ (Rowe/Frewer 2004: 552)

Diese Argumentation ist im Grundsatz überzeugend. Fraglich erscheint jedoch, weitere Schritte vom Zustandekommen eines einheitlichen Begriffsverständnisses abhängig zu machen.²⁴⁹

Abelson und Gauvin, schlagen im Namen einer kanadischen Non-Profit-Organisation ein Konzept zur Evaluation von Beteiligungsprozessen vor (2006: 18, siehe Abbildung 14). Beide haben einen gesundheitswissenschaftlichen Hintergrund und nehmen auch auf Frewer und Rowe Bezug. In einem

²⁴⁷ Möglicherweise relevant können auch Studien aus anderen Wissenschaftsfeldern sein. Eine umfassende Analyse ist im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht möglich.

²⁴⁸ Anstelle von *public participation* solle demnach besser von *public engagement* gesprochen werden, welches sich analytisch in *public communication*, *public consultation* und *public participation* unterteilen ließe (Rowe/Frewer 2005, zusammenfassend: 284–285).

²⁴⁹ Nach 2005 fielen keine Publikationen von Frewer und Rowe zu diesem Themenkomplex mehr auf, was auch andere Gründe haben kann.

schematischen Wirkmodell stellen sie den zu untersuchenden Beteiligungsprozess in einen systemischen Kontext mit Wechselbeziehungen. Sie schildern, dieser werde oft übersehen, und plädieren dafür, Kontextbedingungen bei Evaluationen stärker in den Blick zu nehmen (Abelson/Gauvin 2006: 16, 31–32), was mit Blick auf die obige Schilderung der politikwissenschaftlichen Forschung verständlich ist. Eine weitere bisher vernachlässigte Untersuchungsgröße sehen sie in den Entscheidungsträger:innen (*decision makers*, a. a. O.: 16, 34). Letztere stellen in ihrem Ansatz neben der *public policy* als inhaltlicher Größe und den Teilnehmenden – im Unterschied zu Goldschmidt und Vetter/Remer-Bollow (vgl. Kapitel 3.1) in Einheit mit gesamten Öffentlichkeit – die relevanten Wirkungsfelder, dar, die sie als Outcome bezeichnen (a. a. O.: 16–18).

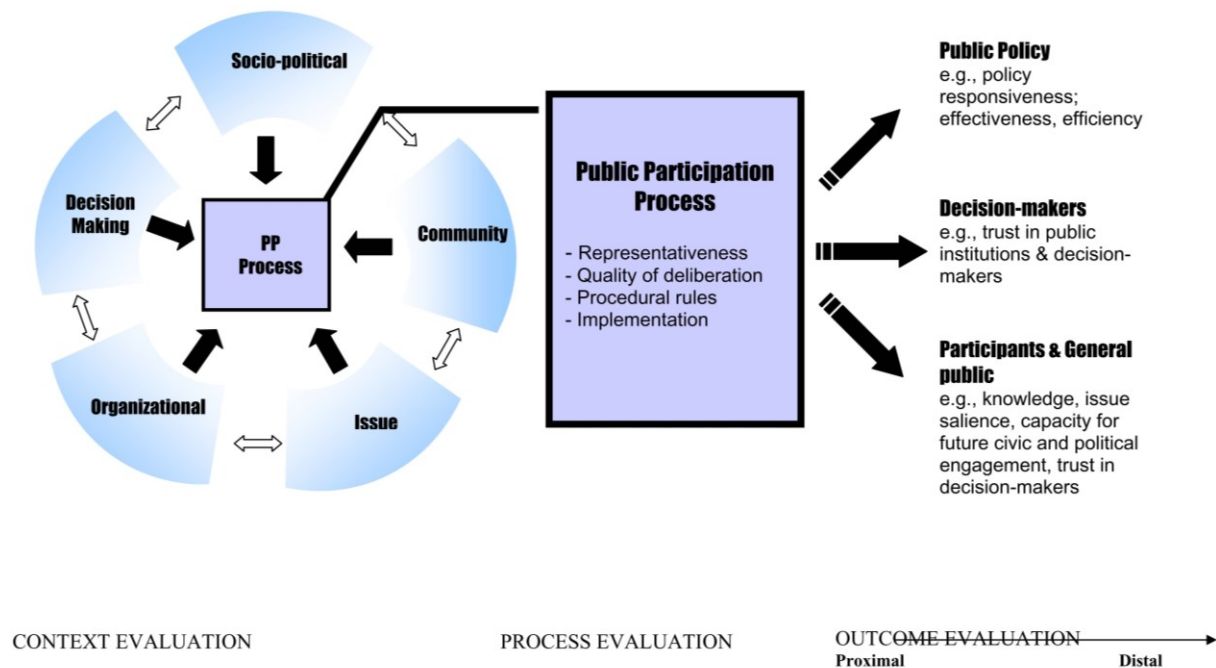


Abbildung 14 A Conceptual Map of Public Participation Evaluation
 Quelle: Abelson/Gauvin (2006: 18)

Aus der deutschsprachigen Literatur lässt sich ein Buchbeitrag der Politikwissenschaftlerin Brigitte Geißel anschließen, der zum Ziel hat, „einen Analyserahmen zur Bewertung partizipativer Arrangements zu konzipieren“ (2008, Zitat von Seite 44).²⁵⁰ Zu erwähnen ist ferner ein Sammelband, der sich der Evaluation von bürgerschaftlichem Engagement widmet (Nabatchi et al. 2012) und auch konzeptionelle Beiträge zur Analyse inhaltlicher Wirkungen (*policy impact*, Barrett et al. 2012) sowie langfristigen Wirkungen (*long-term effects*, Gastil et al. 2012, insbesondere 223–224, 226) enthält.

Die bisher benannten Ansätze nehmen keinen Bezug zur Stadtentwicklung. Sie bieten jedoch verschiedene Anregungen zur Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen, die eine zumindest teilweise Übertragbarkeit erwarten lassen. Eine nennenswerte Anwendung und praktische Nutzung der zitierten Konzepte für Wirkungsanalysen lassen sich – auch international – nicht feststellen (siehe auch Kapitel 4.6). In einer Diskussionsrunde im Rahmen eines AESOP-Workshops für Doktorand:innen im Jahr 2016 bestätigten sämtliche Personen aus acht Ländern, dass auch dort die Analyse der Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung bisher nicht üblich sei.

²⁵⁰ Auf diesen wird im Abschnitt *Einflussfaktoren und Wirkungen in Kriterien für gute Beteiligung und deren Evaluation* in Kapitel 4.5 näher eingegangen.

Aktivitäten in Deutschland in den 2010er Jahren

In Deutschland lassen sich in den 2010er Jahren zahlreiche Aktivitäten zur Verbreitung und Weiterentwicklung von Beteiligungsprozessen feststellen, insbesondere in Bezug auf die Einbindung von Bürger:innen (siehe Kapitel 2.2). Im Zuge dessen geraten auch die Wirkungen von Beteiligung und die Evaluation von Beteiligungsprozessen verschiedentlich in den Blick. Wesentliche Initiativen lassen sich wie folgt zusammenfassen:²⁵¹

- Die Bertelsmann Stiftung hat etliche Studien zum Thema Beteiligung beauftragt, die sich vollständig (etwa Kubicek et al. 2011, Kubicek 2014a; 2014b, Faas et al. 2016, Brettschneider/Renkamp 2016) oder in Teilen (Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014) mit deren Evaluation beziehungsweise Wirkungen befassen. Das Anwendungsfeld Stadtentwicklung spielt dabei kaum eine Rolle – in Teilen etwa in der vergleichenden Untersuchung von Kubicek et al. (2011).²⁵² Von Interesse für diese Untersuchung ist das Bild eines *partizipativen Fußabdrucks*, mit dem Wirkungen von Beteiligung gemessen werden können (vgl. Brettschneider/Renkamp 2016: 11).²⁵³ Einen weiteren wichtigen Impuls gab die Bertelsmann Stiftung mit der Gründungsinitiative zum Fachnetzwerk *Allianz vielfältige Demokratie* im Jahr 2015.
- Im Zuge der Veränderung des politischen Klimas förderte und fördert das Land Baden-Württemberg den Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten intensiv (vgl. etwa Erler 2013). In diesem Kontext sind ebenfalls verschiedene Studien entstanden. Neben der gemeinsam mit der Bertelsmann-Stiftung herausgegebenen genannten Arbeit ist eine von der Baden-Württemberg-Stiftung geförderte Untersuchung von *Wirkungen lokaler Bürgerbeteiligung* hervorzuheben (Vetter et al. 2015, siehe zusammenfassend auch Vetter 2014, Vetter 2015). Darin wurden „24 dialogische und direkt-demokratische Beteiligungsverfahren (Fälle) in Baden-Württemberg vergleichend untersucht“ (a. a. O.: 1), was auch Beteiligungsprozesse mit Stadtentwicklungsbezug einschließt.
- Die bisher umfassendste Initiative zur Erforschung der Wirkungen von Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung in Deutschland hat Klaus Selle mit seinem Team an der RWTH Aachen unternommen. Unter dem Arbeitstitel *Wirkung der Mitwirkung* wurde um das Jahr 2013 herum die Antragstellung eines Forschungsprojektes bei der *Deutschen Forschungsgemeinschaft* (DFG) vorbereitet.²⁵⁴ In diesem Kontext ist unter anderem eine gleichnamige Doppelausgabe der Online-Zeitschrift *Planung neu denken* mit verschiedenen Beiträgen entstanden (Ausgabe 2/3 2013). Die damaligen Aktivitäten kommen bis heute am ehesten einer Art Stand von Forschung und Praxis nahe (siehe dazu zusammenfassend Selle 2013b: 203–224, Selle 2013a, Selle 2013c). Aus den Publikationen wird in dieser Untersuchung an verschiedenen Stellen zitiert.

²⁵¹ Die Ergebnisse dieser Zusammenstellung basieren in Teilen auf der Suche nach Anwendungsfällen (Kapitel 4.6). Listen mit weiteren Anwendungsfällen sind in Anhang 10.4 zu finden.

²⁵² In dieser Studie wurden zwölf Beteiligungsprozesse nach einheitlichen Kriterien ex post betrachtet, darunter neben vier kommunalen Bürgerhaushalten auch verschiedene Projekte mit Bezug zur Stadtentwicklung, wie die Umgestaltung eines Schwimmbads, die Aufstellung eines Landschaftsplans oder ein internationales Online-Forum im Rahmen von UN Habitat. Siehe für eine Kurzfassung der Ergebnisse auch Kubicek/Lippa (2011).

²⁵³ Dazu heißt es: „Der partizipative Fußabdruck ist der Einfluss eines Bürgerbeteiligungsprozesses auf eine politische oder planerische Entscheidung. Je nachdem, wie sehr die Entscheidung durch die Bürgerbeteiligung beeinflusst wurde, ist der partizipative Fußabdruck deutlich zu sehen, kaum erkennbar oder gar nicht vorhanden.“ Brettschneider/Renkamp (2016: 11), Faas et al. (2016: 14) Anwendung findet dieses Konzept etwa in zwei Evaluationen zu Beteiligungsprozessen an Landesgesetzgebungen Brettschneider/Renkamp (2016), Faas et al. (2016), siehe auch Range/Faas (2016: 118–120). Mit Bezug zur Stadtentwicklung wurden keine Beispiele gefunden. Eine Übertragbarkeit scheint grundsätzlich möglich, wobei zu diskutieren wäre, inwieweit eine umfangreiche Übernahme von Anregungen mit einem gelungenen Beteiligungsprozess gleichgesetzt werden kann.

²⁵⁴ Von der DFG wurde stattdessen das in den Jahren 2015 bis 2018 durchgeführte Projekt *multi|kom – Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung* – gefördert (siehe Fugmann et al. 2018b, zu Wirkungen insbesondere 77–83 sowie 51, 72, ergänzend auch Fugmann et al. 2018a).

- Mit Blick auf den Evaluationsgegenstand *Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung* ist zudem der *Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung* (vhw) hervorzuheben. Mehrere selbst initiierte Beteiligungsprozesse wurden durch beauftragte oder selbst durchgeführte Evaluationen betrachtet (Schaal/Ritzi 2013, Ritzi/Schaal 2015, Schaal 2015, Höcke 2016, vhw 2016; 2018). Wirkungen stehen dabei nicht im Fokus, einzelne diesbezügliche Aussagen lassen sich jedoch entnehmen.²⁵⁵
- Der Trend zu kommunalen Leitlinienprozesse hat zwischenzeitlich mehrere Evaluationen hervorgebracht, summativ – etwa in Bonn (Wiegandt/Lohbeck 2020) – oder begleitend beziehungsweise formativ – etwa in Potsdam (Bock/Reimann 2017a). Diese Entwicklung ist zu jung, um sie systematisch auswerten zu können, zumal zumindest die zitierten Beispiele die Ebene einzelner Beteiligungsprozesse ausklammern. Perspektivisch könnten hier jedoch weitere Informationen zusammengetragen werden und künftige Untersuchungen anknüpfen.

Neben den genannten Initiativen lassen sich weitere thematisch relevante Veröffentlichungen identifizieren, die im Wesentlichen unabhängig voneinander entstanden sind. In den Blick fallen dabei vor allem Hochschulschriften und hier insbesondere Dissertationen und Diplom- beziehungsweise Masterarbeiten. Zu ersteren zählen die Arbeiten von Kolloge (2000), Knall (2006), Förster (2014) und Neunecker (2016), wobei lediglich die Untersuchung von Agnes Förster einen engen Bezug zur Stadtentwicklung aufweist.²⁵⁶ Weitere Dissertationen, etwa von Lüttringhaus (2000), Sinning (2003), Schröder (2010) und Ginski (2018), befassen sich mit Beteiligung in der Stadtentwicklung und streifen dabei zumindest in Teilen Fragen zur Wirkung von Beteiligungsprozessen, ohne diese jedoch in den Mittelpunkt zu rücken.²⁵⁷ Obwohl in Deutschland keine grundständigen Studiengänge für Beteiligungsprozesse sowie für Evaluation bestehen,²⁵⁸ haben sich in den letzten Jahren auch einzelne Studierende an verschiedenen Hochschulen damit befasst, Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung zu beschreiben und zu bewerten, in der Regel im Rahmen von Diplom- oder Masterarbeiten (etwa Beck 2013, Ebert 2014, Greinke 2015, Leba 2016).²⁵⁹ Die genannten Arbeiten eint, dass sie ohne Auftrag Dritter erstellt wurden.

Betrachtet man Evaluationen und andere Studien, die Wirkungen von Beteiligungsprozessen untersuchen, thematisch, so fallen – sowohl deutsch- als auch englischsprachig – *Online-Beteiligungsprozesse* und dabei insbesondere *Bürgerhaushalte (participatory budgeting)* sowie Untersuchungen im Kontext von *umweltrelevanten* Projekten und Themen auf. Zu erstgenannten gibt es zwischenzeitlich neben vergleichenden Studien (etwa Aichholzer et al. 2016, Neunecker 2016) auch solche, die bestehende Evaluationen vergleichend auswerten (Zobel/Weiß 2018),²⁶⁰ was an das in der Evaluationsliteratur geäußerte Verständnis anschließt, erst auf diese Art und Weise Erkenntnisse zu Wirkungen

²⁵⁵ Ein entsprechendes Beispiel wird in Kapitel 4.7 zitiert.

²⁵⁶ Im Gegenzug ist bei Försters Untersuchung der Fokus auf Beteiligungsprozesse anders ausgeprägt. Sie nimmt stattdessen *kommunikative Methoden in Planungsprozessen* in den Blick, wozu sie unter anderem auch die Visualisierung von Plänen zählt.

²⁵⁷ Die Liste ist nicht als abschließend zu verstehen. Im Vergleich zu den zuvor geschilderten Initiativen und den dabei zitierten Autor:innen fällt auf, dass alle acht hier angeführten Dissertationen von Frauen – mit verschiedenen fachlichen Hintergründen – geschrieben wurden. Letzteres mag statistischer Zufall sein und ist jedenfalls nicht mit Absicht so zusammengestellt. Ein indirekter Bezug besteht zwischen den Arbeiten von Sinning, Schröder und Ginski, die jeweils von Klaus Selle betreut wurden, wenn auch mit zeitlichem Abstand.

²⁵⁸ Siehe dazu auch Seite 144 dieser Arbeit und dort insbesondere Fußnote 378.

²⁵⁹ Inwieweit es sich dabei um Wirkungsanalysen oder Evaluationen handelt, bedarf einer näheren Betrachtung, die nur sporadisch erfolgt ist: Iris Beck etwa verwendet beide Begriffe nicht. Sie spricht jedoch von *Wirkung*, *Auswirkungen* und *Erfolg*. Ein Zusammenhang besteht zwischen der Untersuchung von Leba und weiteren studentischen Arbeiten, die als Evaluationen von Stadtentwicklungsprozessen an der Universität Gießen entstanden sind und dabei in unterschiedlichem Ausmaß auch Beteiligungsprozesse in den Blick nehmen (siehe dazu die Fußnote 378 auf Seite 144 sowie Tabelle 29 auf Seite 292 im Anhang 10.4).

²⁶⁰ Die Autor:innen haben zehn durchgeführte Evaluationen zu online durchgeführten Bürgerhaushalten ausgewertet.

generieren zu können (siehe Kapitel 3.1.5). Zu Studien mit Umweltbezug und möglichen Hintergründen für eine vergleichsweise hohe Anzahl von Untersuchungen führt Kapitel 4.3 weiter aus (siehe für englischsprachige Beispiele auch Tabelle 28 auf Seite 291). Ergänzend hinzuweisen ist auf eine Studie, die Wirkungen von *Bürgerbegehren zu Immobilien- und Stadtentwicklungsprojekten* untersucht (Mittendorf 2013).²⁶¹

Es bestehen also mittlerweile verschiedene Ansätze und Vorarbeiten, an die sich anknüpfen lässt. Sie sind jedoch verstreut und verfügen kaum über gemeinsame Grundlagen, was unterschiedliche Begriffe und Referenzen einschließt. In Kapitel 4.6 werden die Suche nach Anwendungsfällen geschildert und damit einhergehende Herausforderungen diskutiert. Die Ergebnisse dieser Suche sind im Anhang 10.4 dargestellt (siehe dort die Tabellen 28 und 29 auf den Seiten 291 bis 293). Es sei ergänzt, dass Evaluationen einzelner Beteiligungsaktivitäten in der Stadtentwicklung – in denen Teilnehmende unmittelbar nach Veranstaltungsende nach ihren Eindrücken, Anregungen und ihrer Zufriedenheit befragt werden – mittlerweile regelmäßig stattfinden. Vereinzelt werden entsprechende Untersuchungen auch als Evaluationen veröffentlicht (dazu gehört die Mehrzahl der zuvor zitierten Studien des vhw, darüber hinaus etwa auch Adrian/Pätzold 2016). Wirkungen werden dabei allerdings nicht oder nur in Ansätzen betrachtet.²⁶²

Zusammenfassender Kommentar

Es lässt sich zusammenfassen, dass Vorstöße, Diskurse und Publikationen zur Durchführung von Wirkungsanalysen sowohl zur Stadtentwicklung als auch von Beteiligungsprozessen bestehen. Sie erstrecken sich auf mehrere Jahrzehnte, sind jedoch wenig vernetzt. Weder bei einzelnen Personen noch bei Institutionen lässt sich eine langjährige Kontinuität feststellen.²⁶³ Inhaltliche Schnittmengen – von Wirkungsanalysen, Stadtentwicklung *und* Beteiligungsprozessen – sind jenseits des Vorstoßes von Klaus Selle um das Jahr 2013 nur marginal festzustellen. Ein Grund dafür kann sein, dass Evaluationen und Wirkungsanalysen in beiden Feldern wie geschildert eine intensivere Aufmerksamkeit nur in versetzten Zeiträumen erfahren haben. Zu bemerken ist, dass sich wesentliche – für diese Untersuchung als relevant und hilfreich erachtete – theoretische Grundlagen sowie praktische Hinweise in Publikationen fanden, die 40 Jahre oder älter sind.²⁶⁴ In einschlägigen zeitgenössischen Publikationen werden diese jedoch allenfalls sporadisch zur Kenntnis genommen, was es auch perspektivisch herausfordernd erscheinen lässt, zu einem Stand der Forschung zu gelangen.²⁶⁵

²⁶¹ Diese Studie unterscheidet sich von den anderen durch mehrere Aspekte: zunächst durch den Bezug auf *Bürgerbegehren* und somit ein formelles, *direktdemokratisches* Beteiligungsformat, dann als Auftragsarbeit eines immobilienwirtschaftlichen Verbandes und schließlich – bedingt durch die beiden anderen Faktoren – durch einen klaren, vergleichsweise engen Fokus auf Wirkungen, die ein konkretes Stadtentwicklungsprojekt verhindern, aufhalten oder sich neutral dazu verhalten.

²⁶² Das ergibt sich in der Regel bereits daraus, dass unmittelbar nach dem Ende einer Veranstaltung oder auch eines Beteiligungsprozesses Aussagen zu Wirkungen nur begrenzt möglich sind. Jenseits der zitierten Quellen handelt es sich dennoch lediglich um einen persönlichen Eindruck, der durch zahlreiche Gespräche gestützt wird. Empirische Erhebungen – mit Stadtentwicklungsbezug – sind dem Verfasser dieser Untersuchung nicht bekannt.

²⁶³ Eine der wenigen Ausnahmen abseits der internationalen Evaluationsliteratur stellt Hellmut Wollmann dar, der sich seit den 1970er Jahren bis in die Gegenwart mit Evaluation und Wirkungsanalysen zu verschiedenen Themen befasst. Stadtentwicklung spielt in seinen Veröffentlichungen jedoch keine durchgehende Rolle.

²⁶⁴ Hiermit sind insbesondere die Veröffentlichungen Bunges (1959) und Vesters aus den 1970er und 1980er Jahren gemeint. Auch die ARL-Veröffentlichung von 1984 und weitere von Hellstern und Wollmann zählen dazu.

²⁶⁵ Zu allen drei Themenfeldern – Beteiligungsprozesse, Stadtentwicklung und Wirkungsanalysen – fällt zudem auf, dass auch neuere Publikationen sich in großer Mehrheit ausschließlich auf westliche beziehungsweise westdeutsche Diskurse beschränken, was gelegentlich zumindest erwähnt wird. Auf diese Lücke sei auch an dieser Stelle hingewiesen, wobei unklar bleibt, inwieweit weitere Erkenntnisse zu gewinnen wären.

Mit Blick auf die Verbreitung und gesellschaftliche Resonanz der Politikwissenschaften erscheint es – zumindest aus Sicht eines Stadtentwicklungsforschers – überraschend, dass die dortige strukturierte Befassung mit Beteiligungsprozessen und ihren Wirkungen erst zu einem Zeitpunkt einsetzte, als entsprechende Prozesse in der Stadtentwicklung bereits seit Jahrzehnten etabliert waren.²⁶⁶ Angesichts der Initiativen und Fortschritte zur Analyse der Wirkungen von Beteiligungsprozessen zu anderen Themen in den 2010er Jahren – etwa zu Bürgerhaushalten oder mit Bezug auf umweltrelevante Vorhaben – ließe sich argumentieren, es sei nur eine Frage der Zeit, bis auch Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung stärker analysiert werden.²⁶⁷ Es sind jedoch mehrere Punkte erkennbar, die dieser Lesart entgegenstehen: Zunächst weichen die politikwissenschaftlichen Verständnisse von Beteiligung und Governancestrukturen, die durchaus nicht einheitlich sind, von denen der Stadtentwicklungspraxis ab, wie in Kapitel 2 deutlich wurde.²⁶⁸ Zudem ist offensichtlich, dass Beteiligungsprozesse etwa zu Gesetzesvorhaben oder Bürgerhaushalten oder im Rahmen von Bürgerentscheiden über vergleichsweise beherrschbare Forschungsbedingungen verfügen: Entweder stehen alternative Entscheidungsoptionen im Voraus fest oder Einrichtungen, die die Beteiligung initiieren, sind auch für die Umsetzung verantwortlich. Beides ist in Stadtentwicklungsprozessen für gewöhnlich nicht gegeben (vgl. ebenfalls Kapitel 2).²⁶⁹

4.3 BLICKE ÜBER DEN TELLERRAND

Andere Anwendungsfelder und wissenschaftliche Disziplinen als Impulsgeber

Bevor im Folgenden die Recherche geeigneter Konzepte für die Durchführung von Wirkungsanalysen, einschlägiger Anwendungsfälle und Wirkmodelle erörtert werden, sei ein Blick in andere wissenschaftliche Disziplinen und Anwendungsfelder geworfen, die sich ebenfalls mit Wirkungen befassen. Zu möglicherweise relevanten Gebieten zählen zunächst die ihrerseits interdisziplinär orientierte Evaluations- und Wirkungsforschung sowie Partizipationsforschung. Hinzu kommen die Sozialwissenschaften, hier insbesondere Politik-, Verwaltungs- und Kommunalwissenschaften inklusive Governance- und Policy-Forschung sowie NPM. Auch von Stadtgeografie, Kommunikationswissenschaften, Qualitätsmanagement, Innovations- und Diffusionsforschung lassen sich Impulse erwarten. Schließlich gibt es inter- und transdisziplinäre Forschungsbereiche wie Umwelt-, Komplexitäts- und Systemwissenschaften sowie Nachhaltigkeits- und Transformationsforschung, die sich in den letzten Jahren dynamisch entwickelt haben.

Auf einige der genannten Disziplinen und Felder wurde bereits Bezug genommen (siehe insbesondere die Kapitel 2.2, 3.1.1, 3.1.4, 3.2 und 4.2). Nachfolgend werden schlaglichtartig vier Themengebiete beleuchtet, die sich im Laufe der Literaturrecherche als hilfreich erwiesen haben, um von außen auf Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung zu schauen. Sie bieten aus verschiedenen Perspektiven Hinweise auf Rahmenbedingungen, Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Wirkungsanalysen.

²⁶⁶ Bei der Befassung mit Evaluationen und Wirkungen lässt sich dies hingegen nicht so klar feststellen.

²⁶⁷ Hierzu sei an auch die einleitend zitierte Kinderschuh-Metapher erinnert (Kapitel 1.1).

²⁶⁸ Dies spiegelt sich auch darin wider, dass in vielen im Zuge der Recherche gesichteten politikwissenschaftlichen Veröffentlichungen die Rolle von für die Stadtentwicklung zentralen Akteursgruppen kaum oder gar nicht adressiert wird: Dazu gehören Verwaltungsakteur:innen und Stadtplaner:innen, insbesondere jedoch wirtschaftliche Akteur:innen sowie Eigentümer:innen von Flächen und Gebäuden. Aus etlichen Formulierungen lässt sich überdies erkennen, dass die über Jahrzehnte gewachsene Beteiligungstradition der Stadtentwicklung mutmaßlich entweder unbekannt ist oder ignoriert beziehungsweise in Fußnoten abgehandelt wird.

²⁶⁹ Vor diesem Hintergrund erscheinen weitere Verständigungen, etwa im Rahmen inter- und transdisziplinäre Forschungsprojekte nötig, um zu einer Grundlage für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung zu gelangen, bevor diese durch – methodisch besser qualifizierte – Politikwissenschaftler:innen oder Sozialwissenschaftler:innen sinnvoll durchgeführt werden können. Eine Initiative dazu aus der Stadtentwicklung scheint dabei zielführend.

Entwicklungszusammenarbeit: Führendes Evaluationsfeld dank äußeren Drucks

Die Entwicklungszusammenarbeit gilt in Bezug auf Evaluationen in Deutschland seit Jahrzehnten als führend (vgl. Hellstern/Wollmann 1977: 158–159, Silvestrini 2015: 287). „Kaum ein anderes Politikressort wird so oft evaluiert [...]“ (Böttcher et al. 2014: 10). Impulse erhielt dieses Politikfeld dabei insbesondere von außen: In den 2000er Jahren gewann die internationale „Debatte um Wirkungsorientierung und Wirkungsnachweis [...] in der Entwicklungszusammenarbeit] an Dynamik“ (Oberndörfer et al. 2010: 15). Als Gründe für diese Entwicklung führen Oberndörfer et al. neben einer gestiegenen Rechenschaftspflicht „internationale Vereinbarungen zur verbesserten Wirkungsorientierung von Entwicklungsmaßnahmen [...] sowie die zunehmenden Bestrebungen nach Vereinheitlichung von Evaluierungskriterien“ an (2010: 15). Die methodischen Vorgehensweisen in Deutschland erwiesen sich dabei zwischenzeitlich als nicht mehr anschlussfähig an die erhöhten internationale Standards (Caspari/Barbu 2010: 1). Infolgedessen erhielt dieses Politikfeld im Jahr 2012 mit dem *Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)* als erstes – und bisher einziges – ein unabhängiges Evaluierungsinstitut, mit Perspektiven für eine weitere Professionalisierung (Böttcher et al. 2014: 10).

Die internationale Diskussion zur Weiterentwicklung der Entwicklungszusammenarbeit und ihrer Evaluation hat sich seitdem fortgesetzt: Im letzten Jahrzehnt²⁷⁰ vollzog sich zunächst eine methodische Neuorientierung von *experimentellen Evaluierungsdesigns* zum „theoriebasierte Ansatz der Kontributionsanalyse“²⁷¹ (GIZ 2015: 46). Zwischenzeitlich ist zudem ein *systemisches Wirkmodell* erarbeitet worden, das die GIZ bei ihren Evaluationen und Wirkungsanalysen zugrunde legt (GIZ 2018, siehe Abbildung 20 auf Seite 133).

Zu *Wirkungsanalysen* besteht in der Entwicklungszusammenarbeit somit eine langjährige Tradition, die sich in einer Vielfalt von Konzepten und Methoden widerspiegelt. Hervorgehoben seien hier zwei online verfügbare Publikationen, die 19 Methoden für Wirkungsanalysen vergleichend porträtieren (AK Entwicklungspolitik 2009, Oberndörfer et al. 2010). Beide sind in weiten Teilen inhaltsgleich. In letzterer sind sämtliche behandelten Methoden detailliert beschrieben, erstere eignet sich für einen schnellen Überblick. Auf Stadtentwicklung ist gemäß den zitierten Publikationen keine der Methoden ausgerichtet. Es finden sich jedoch mehrere, die eine anwendungsfeldübergreifende Eignung versprechen, und weitere, die auf einer breiten Beteiligung von Akteur:innen an der Durchführung von Wirkungsanalysen aufbauen. Auf eine Auswahl dieser Methoden geht Kapitel 4.5 näher ein.

Im Jahr 2004 erschien eine vierseitige Stellungnahme des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) mit dem programmatischen Titel *Wirkungsanalysen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind machbar* (Neubert 2004). Dies legt einerseits nahe, dass auch für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung vergleichbare Fortschritte möglich sind. Andererseits scheint der Weg, der seitdem von staatlich geförderten Institutionen auf internationalen Druck hin über Jahre gegangen wurde, eine aus Perspektive der zuvorverantworteten kommunal verantworteten Stadtentwicklung kaum erreichbare Referenz zu sein. Eine weitere Perspektive für Wirkungsanalysen könnte sich jedoch langfristig aus der Bedeutung der Stadtentwicklung innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit ergeben.²⁷²

²⁷⁰ In der zitierten Veröffentlichung von 2015 wird von den „letzten Jahren“ gesprochen.

²⁷¹ Die Kontributionsanalyse „beschreibt, wie ein Projekt beabsichtigt, die angestrebten Ziele und Wirkungen zu erreichen. Dazu muss sie zunächst die gesamte Komplexität erfassen, um dann gezielt einzelne Wirkungszusammenhänge zu betrachten“, auf dessen Basis eine Bewertung der Ergebnisse erfolgt (GIZ 2015: 47).

²⁷² Aufgrund ihrer Querschnittsorientierung lässt sich Stadtentwicklung nur schwer übergeordneten Themenbereichen zuweisen. Das sogenannte Development Assistance Committee (DAC), das für die Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Staaten zuständig ist, ordnet „Stadtentwicklung und -verwaltung [...] daher] dem übergeordneten Förderbereich *Anderere multisektorale Maßnahmen* unter“ WBGU (2016: 440), Hervorhebungen im Zitat. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) fordert in seinem zur UN-Habitat-III-Konferenz erstellten Hauptgutachten *Der Umzug der Menschheit*:

Umweltschutz und Infrastrukturplanung: Rechtliche Vorgaben und Forschungsförderung

Verkehrs- und Infrastrukturvorhaben weisen verschiedene Gemeinsamkeiten mit Stadtentwicklungsprojekten auf, etwa hinsichtlich ihres Raumbezugs und mitunter auch ihrer Dauer. Eine langjährige Schnittmenge besteht in der *Umweltverträglichkeitsprüfung*, die auch formelle Stadtentwicklungsprozesse im Rahmen der Bauleitplanung betrifft (§ 50 UVPG 2021). Deren Ziel ist es, „Planungen und Projekte vor ihrer Verwirklichung daraufhin zu testen, ob sie umweltverträglich sind oder ob es im Interesse des Umweltschutzes bessere Lösungen zu ihrer Verwirklichung gibt“ (Bückmann 1983: 235). Mit diesem 1975 zunächst als Verwaltungsvorschrift für Projekte des Bundes eingeführten (vgl. a. a. O.: 236) und später gesetzlich verankerten Instrument bestehen somit seit fast einem halben Jahrhundert Erfahrungen mit ex ante durchgeführten Wirkungsanalysen.

Die Literaturrecherche zeigt, dass bei Umweltfragen auch zu Beteiligungsprozessen – im Verhältnis zur Stadtentwicklung – vergleichsweise umfangreiche Regelungen und auch staatlich geförderte Forschungsaktivitäten bestehen (etwa Alcántara et al. 2014, Bock/Reimann 2017b, Fischer/Neumann 2020, UBA 2021), was Evaluationen und Wirkungsanalysen einschließt. Es fällt auf, dass diese Aktivitäten mit rechtlichen und politischen Grundlagen korrespondieren. Hervorzuheben ist dabei die sogenannte *Aarhus Convention*, die im Jahr 1998 von der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE)²⁷³ verabschiedet wurde (Aarhus Convention, für eine deutschsprachige Fassung siehe Aarhus-Übereinkommen). Darin verpflichten sich die beteiligten Staaten, „Informationen über die Umwelt“ (Art. 5) und Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit (Art. 6–8 Aarhus Convention) einzuräumen. Vereinbart wurde dabei unter anderem, „der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens [zu geben]“ (Art. 6 Abs. 3) sowie „eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt [durchzuführen], zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann“ (Art. 6 Abs. 4 Aarhus Convention, wörtliche Zitate aus der deutschen Übersetzung Aarhus-Übereinkommen).²⁷⁴

Im Rahmen der Umsetzung in nationales Recht wurde in Deutschland insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverträglichkeitsprüfungen gestärkt (insbesondere §§ 9 und 9a UVPG 2006, mittlerweile aufgegangen in den §§ 18, 19 und 61 UVPG 2021) und zwischenzeitlich weiter ausdifferenziert (§§ 21, 22, 30, 42, 59 und 63 UVPG 2021). Auch vor diesem Hintergrund ist die in der Aarhus Convention gewählte normative Formulierung *effektive Öffentlichkeitsbeteiligung* sowie deren

Die transformative Kraft der Städte, das DAC solle „Urbanisierung und Stadtentwicklung als übergeordneten Förderbereich, etwa analog zu *Landwirtschaft* oder *Bodenschätze und Bergbau*“, erfassen. a. a. O.: 440, Hervorhebungen im Zitat. Da das DAC und die von ihm veröffentlichten Kriterien bei Evaluationen eine wichtige Rolle spielen, wie auch bei verschiedenen Diskussionen bei den DeGEval-Jahrestagungen (2018 und 2019) betont wurde, ließe sich bei Erfüllen dieser Forderung ein Impuls für Evaluationen in der Stadtentwicklung erwarten.

²⁷³ Die *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE) ist eine von fünf Regionalorganisationen der Vereinten Nationen zur internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Neben vielen europäischen Staaten gehören ihr auch die USA, Kanada und mehrere zentralasiatische Staaten an (siehe UNECE o. J.).

²⁷⁴ Der Begriff *effektiv* lässt sich laut Duden als *wirksam* übersetzen (o. J. b), was wiederum als „eine beabsichtigte Wirkung erzielend“ (Duden o. J. e) zu verstehen ist. Welche Wirkungen der Beteiligung beabsichtigt sind, lässt sich – mit einiger Mühe – den einführenden Worten der Aarhus Convention entnehmen. So soll die verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung „die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen verbessern, zum Bewußtsein der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten beitragen, [...] die Verantwortlichkeit und Transparenz bei Entscheidungsverfahren [...] fördern und die öffentliche Unterstützung für Entscheidungen über die Umwelt [...] stärken“ (Vorbemerkungen Aarhus-Übereinkommen). Zudem gelte es, „die Umwelterziehung zu fördern, um das Verständnis für die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung zu vertiefen und um das Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit für Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung haben, zu schärfen sowie deren Beteiligung an diesen Entscheidungen zu unterstützen“ (ebd.). Ein weiteres Ziel sei es „zur Stärkung der Demokratie [...] beizutragen“ (ebd.).

logische Verknüpfung mit der Frühzeitigkeit – *alle Optionen noch offen* – bemerkenswert: Im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz heißt es im Abschnitt zum Ablauf der strategischen Umweltprüfung:

„Auslegungsorte sind unter Berücksichtigung von Art und Inhalt des Plans oder Programms von der zuständigen Behörde so festzulegen, dass eine wirksame Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit gewährleistet ist.“ (§ 42 Abs. 2 Satz 2 UVPG 2021)

Was dabei unter einer *wirksamen Beteiligung* zu verstehen ist, ist nicht näher erläutert. Im Baugesetzbuch ist die Beteiligung der Öffentlichkeit ohne Zielsetzung lediglich *möglichst frühzeitig* gefordert.²⁷⁵

Es stellt sich die Frage, inwieweit Stadtentwicklungsprozesse – und mit ihnen entsprechende Beteiligungsprozesse – von den Bestimmungen der Aarhus Convention erfasst sind. Bei der *Informationsbereitstellung* lässt sich die Einbeziehung von Stadtentwicklungsprozessen plausibel annehmen (vgl. Art. 3 Nr. 3 Aarhus Convention).²⁷⁶ Aufschlussreich ist zudem eine Doppelpublikation, die Empfehlungen zur Umsetzung der Aarhus Convention durch eine *effektive Öffentlichkeitsbeteiligung zu umweltrelevanten Angelegenheiten* gibt (UNECE 2015b, insbesondere Seiten 21 und 45–51) beziehungsweise Beispiele guter Praxis vorstellt (UNECE 2015a, insbesondere Seiten 12–13). Darin wird ein breites Begriffsverständnis bezüglich der einzubeziehenden Pläne und Programme empfohlen; Stadtentwicklungspläne (*urban development plans*) werden explizit als Beispiele genannt (UNECE 2015b: 46, Nr. 154 und 155 a). Zudem wird dazu geraten, auch Pläne mit geringen Umweltauswirkungen zu berücksichtigen (a. a. O.: 47, Nr. 155 b). Ferner sollten auch *informelle* Policies beziehungsweise strategische Entscheidungen einbezogen werden (ebd., Nr. 156 b). Diese internationale Interpretation der Bestimmungen der Aarhus Convention legt deren Gültigkeit und Anwendbarkeit für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung nahe. Zugleich zeigt sich, dass die geschilderte deutsche Umsetzung enger gefasst ist, was einer weiteren Nachforschung bedarf, die im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden kann.

Auch zu Evaluationen und Wirkungsanalysen finden sich Regeln und Hinweise: In der zuvor zitierten Handreichung werden regelmäßige, qualitativ hochwertige Evaluationen von Beteiligungsprozessen empfohlen, die Prozessverantwortliche unter Beteiligung unabhängiger Forscher durchführen oder beauftragen sollten (UNECE 2015b: 21, Nr. 38–39). Bemerkenswert ist, dass eine Beurteilung des Erfolgs von Beteiligungsprozessen dabei ausschließlich aus Sicht der Beteiligten gedacht ist, wie folgende Evaluationsfragen beispielhaft veranschaulichen:

„Were they able to participate? [...] Do they feel their comments were taken into account? [...] Do they understand the decision maker’s reasons for adopting the plan, programme or policy adopted?“ (UNECE 2015b: 51, Nr. 138 b–d)

Übergreifende Evaluationen und Studien sind ebenfalls konzeptionell angelegt: Zur Überprüfung der Umsetzung der Aarhus Convention finden regelmäßige Konferenzen statt, zu denen Fortschrittsberichte der beteiligten Staaten veröffentlicht werden (Art. 10 Abs. 2 Aarhus Convention, siehe für Deutschland zuletzt: BMUB 2016). Diese bleiben oberflächlich, werden jedoch durch Forschungsvorhaben unterlegt. So läuft derzeit bis zum Jahr 2022 ein dreijähriges, vom Umweltbundesamt beauftragtes Projekt, das Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben

²⁷⁵ § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB, siehe zum Wortlaut die Fußnote 90 auf Seite 38.

²⁷⁶ Der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellende Informationen umfassen laut Art. 3 Nr. 3 Aarhus Convention „sämtliche Informationen [...] über [...] Tätigkeiten oder Maßnahmen, einschließlich Verwaltungsmaßnahmen, [...] Politiken, [...] Pläne und Programme, die sich auf [den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume (...)] sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen [...] auswirken oder wahrscheinlich auswirken“ (wörtlich zitiert aus der deutschsprachigen Übersetzung *Aarhus-Übereinkommen* – das wörtliche Zitat im Einschub in eckigen Klammern entstammt Art. 3 Nr. 3 a).

untersucht (UBA 2021). Aus diesem sind wichtige diese Untersuchung ergänzende Erkenntnisse zu erwarten.²⁷⁷

Eine weitere für das geschilderte Politikfeld wichtige Weiche wurde im Jahr 2013 gestellt. Damals wurden – unter anderem vor dem Hintergrund der öffentlichen Proteste gegenüber dem Infrastruktur- und Stadtentwicklungsprojekt Stuttgart 21 – im Verwaltungsverfahrensgesetz Bestimmungen für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt (vgl. Art. 1 Nr. 3 PIVereinHG, § 25 Abs. 3 VwVfG 2013). Dadurch wurden die Beteiligungsmöglichkeiten etwa bei Infrastrukturvorhaben wie Verkehrs- oder Stromleitungstrassen erhöht.²⁷⁸ Im zeitlichen Zusammenhang mit den gesetzlichen Änderungen entstanden verschiedene Studien, die – zumindest in Ansätzen – auch die Wirkungen von entsprechenden Beteiligungsprozessen in den Blick nehmen (etwa Kubicek 2014a, Kubicek 2014b). Von Interesse für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen ist zudem die vom Verein Deutscher Ingenieure (VDI) erstellte Richtlinie *Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten* (VDI-Richtlinie 7000:2015) – aus verschiedenen Gründen: So nimmt der VDI für sich in Anspruch, „den gegenwärtigen Stand des Wissens für erfolgreiche frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ abzubilden (a. a. O.: 3), was mit einem dazu geführten breiten Dialog sowie einer „systematischen Analyse erfolgreich durchgeführter Projekte“ (ebd.) begründet wird. Zudem beinhaltet die Richtlinie ein – lineares – Ablaufdiagramm (a. a. O.: 5), klar artikulierte Ziele²⁷⁹ von Beteiligungsprozessen (a. a. O.: 6–7) und richtet sich gleichermaßen an „private sowie öffentliche Vorhabenträger“ (a. a. O.: 8). Auch wenn sich die genannten Ziele erheblich von denjenigen der Aarhus Convention unterscheiden, bieten die Angaben einen möglichen Referenzrahmen, an dem sich Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen insbesondere auch ex ante orientieren können. Eine Übertragbarkeit auf Stadtentwicklungsprozesse müsste näher geprüft werden.

Es lässt sich zusammenfassen, dass Beteiligungsprozesse zu Umweltschutzfragen und Infrastrukturprojekten stärker formalisiert sind als in der Stadtentwicklung. Evaluationen und Wirkungsanalysen scheinen dabei eine größere Verbreitung und Bedeutung zu haben.²⁸⁰ Im Bereich des Umweltschutzes bestehen eindeutig äußere Anreize beziehungsweise eine Stellschraube, um Wirkungsanalysen von Beteiligungsprozessen zu fördern.²⁸¹ Ziele von Beteiligungsprozessen werden klar, jedoch nicht einheitlich artikuliert.²⁸²

Soziale Arbeit und Non-Profit-Organisationen: Unter Druck, Wirksamkeit nachzuweisen

Nachdem die *Wirkungsorientierte Steuerung* (siehe Kapitel 3.2) im Bereich der sozialen Arbeit eingeführt wurde, sind entsprechende gesetzliche Anforderungen an den „Nachweis der Wirksamkeit von Leistungen“ gestiegen (Ottmann/König 2018: 12). Dazu sind verschiedene Ansätze entwickelt worden.²⁸³ Aufschlussreich für diese Untersuchung ist insbesondere die Gegenüberstellung von

²⁷⁷ Unter anderem werden 100 entsprechende Beteiligungs- und Genehmigungsprozesse untersucht und eine deutschlandweite Befragung von Bürger:innen durchgeführt (Öko-Institut e.V. 2021) Gemäß Leistungsbeschreibung erfolgt die Untersuchung auf Basis einer eigens zu entwickelnden Wirkungskette (UBA 2018: 3).

²⁷⁸ Für Stadtentwicklungsprozesse ergaben sich dadurch keine wesentlichen Änderungen, da § 3 Abs. 1 BauGB bereits vergleichbar Regelungen vorsah.

²⁷⁹ Genannt werden „Aufbau des Vertrauens in Akteure und Prozesse[, ...] Risikominderung für die Vorhabenträger[, ...] Verbesserung der Planungsprozesse und -ergebnisse[, ...] Entlastung der Genehmigungsverfahren [und eine ...] aktive eigene Steuerung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Seiten 6–7 der VDI-Richtlinie 7000:2015).

²⁸⁰ Gründe könnten in einer größeren Verantwortung des Bundes sowie stärkeren Lobbyarbeit auf allen politischen Ebenen liegen.

²⁸¹ Vergleiche dazu die Einschätzung der These K3 zu äußeren *Anreizen und Vorgaben* zur Durchführung von Wirkungsanalysen in den Kapiteln 5.3 und 6.2 dieser Untersuchung.

²⁸² Vergleiche dazu die These G3 zur *Wirkungsabsicht* in den Kapiteln 5.3 und 6.2.

²⁸³ Siehe etwa die Beiträge im Sammelband Haubrich (2006) sowie den sogenannten *Wirkungsradar* von Ottmann/König (2018).

Positionen zur Nachweisbarkeit von Wirkungen. So fordert etwa Heinz-Günter Micheel: „Von *Wirkungen* kann nur gesprochen werden, wenn Wirkungsanalysen eine Kontrollgruppe aufweisen“ (2013: 185, Hervorhebung im Zitat), was entsprechend aufwendige Untersuchungen erfordere. Auch Wolfgang Beywl hält dies für sinnvoll, allerdings lediglich für „stark standardisierte, fokussierte Programme [...], die in verschiedensten regionalen oder lokalen Kontexten über längere Zeit stabil angewandt werden können“ (2006: 41), was im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die Ausnahme sei.²⁸⁴ In der Regel sei hingegen „der strenge Wirkungsnachweis eine Sisyphusarbeit: Immer wieder müssen Ziele den schnell veränderlichen sozialen Bedingungen angepasst werden, bei starken Wertkonflikten in Politik und bei den Fachleuten selbst“ (ebd.). Beywl führt weiter aus:

„Wirkungsorientierte Evaluation [...] erweist sich gleichzeitig als realistischer Ansatz und als schwer zu erreichendes Ideal. Einerseits gilt es, [...] anzuerkennen [...], dass in aller Regel der Wirkungsbeweis im Sinne einer strengen, quasi-naturwissenschaftlichen Ursache-Wirkungs-Beziehung gar nicht anstrebenswert ist. Das oft instabile, in schneller Veränderung befindliche, durch nur bedingt steuerbare Koproduktionen geprägte Feld der Kinder- und Jugendhilfe ist in besonders geringem Maße für derartige Untersuchungsdesigns geeignet. [...] Andererseits ist wirkungsorientierte Evaluation [...] ein Ideal, hat viele – vielleicht auf den ersten Blick unvermutete – Voraussetzungen und sperrt sich gegen vorherrschende Wirklichkeitskonstruktionen [...]. Es ist nachvollziehbar, dass die Paradoxie schwer aushaltbar ist, dass Wirkfähigkeit Planung voraussetzt und die meisten Pläne in der Kinder- und Jugendhilfe nur bruchstückhaft verwirklicht werden können. Schon Zielerreichung ist daher ein großer Anspruch, für den es sich aber lohnt, entscheiden zu arbeiten und zu evaluieren.“ (Beywl 2006: 44)

Die Äußerungen Beywls scheinen auf Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung übertragbar zu sein. Auch hier gibt es *schnell veränderliche soziale Bedingungen, nur bedingt steuerbare Koproduktionen* und *starke Wertkonflikte*. Was die beiden Politikfelder indes von Beteiligungsprozessen unterscheidet ist der von Ottmann und König konstatierte äußere Druck zum *Nachweis der Wirksamkeit von Leistungen*. Bedenkenswert ist ferner die von Beywl aufgeworfene Frage, inwieweit die Nachweisbarkeit von Wirkungen überhaupt erstrebenswert sei. Sie lässt sich nicht rein wissenschaftlich beantworten beziehungsweise hängt sie von Werten und Zielen der beteiligten Akteure ab. Nichtsdestotrotz erscheint es plausibel, dass verschiedene Einstellungen diesbezüglich zu unterschiedlichen wissenschaftlichen Schlussfolgerungen führen.

Ähnliches lässt sich auch anhand von Non-Profit-Organisationen nachvollziehen. Auch für sie besteht ein äußerer Druck, die Wirksamkeit des eigenen Handelns nachzuweisen, etwa gegenüber geldgebenden Personen und Organisationen. Bei der Recherche von Konzepten (Kapitel 4.5) fielen mehrere entsprechende deutschsprachige Publikationen auf, insbesondere aus den späten 2010er Jahren. Hinter plakativen Titeln wie *Kursbuch Wirkung* (Kurz/Kubek 2017) und *Schritt für Schritt – Wirkung sichtbar machen* (Education Y 2018)²⁸⁵ stehen große Unternehmensstiftungen – beim *Kursbuch* eine von einem breiten Konsortium unter anderem aus Bertelsmann Stiftung, Deutscher Börse, Stifterverband und mehreren Wirtschaftsprüfungsgesellschaften getragenen gemeinnützige Aktiengesellschaft mit dem Namen Phineo, beim zweiten Titel die Vodafone Stiftung. Insbesondere das *Kursbuch Wirkung* hat in den letzten Jahren eine große Resonanz erhalten. Worum es dabei vor allem geht, lässt sich zumindest implizit aus den Publikationen herauslesen: Geplante und erzielte Wirkungen *gemeinwohlorientierter Projekte* sollen – im Wettbewerb um finanzielle Mittel und Aufmerksamkeit – mithilfe einer *wirkungsorientierten Steuerung*²⁸⁶ glaubhaft vermittelt werden. Ein beteiligendes oder gemeinschaftliches

²⁸⁴ Als Beispiel einer solchen Ausnahme nennt er Lernziele im schulischen Mathematikunterricht, die über längere Zeiträume und breiter Zustimmung formuliert und mit entsprechenden Maßnahmen unterlegt seien (Beywl 2006: 41).

²⁸⁵ Hier lautet der volle Titel: *Outcome Reporting. Schritt für Schritt – Wirkung sichtbar machen*.

²⁸⁶ Siehe dazu auch Kapitel 3.2.

Vorgehen erscheint dabei möglich; im Vordergrund steht jedoch der *niedrigschwellige Zugang*. So heißt es im Vorwort der zweiten Publikation:

„Der vorliegende Leitfaden möchte Sie abholen und [...] ein bisschen *Bock machen*, sich den sperrigen Themen Wirkungsanalyse oder Evaluation mutig anzunehmen!“ (Education Y 2018: 5, Hervorhebung im Zitat)

Mit den genannten Ansätzen geht ein Verständnis von Wirkung hervor, das an anderer Stelle als verkürzt und unpräzise kritisiert wird. So bemängeln etwa Ottmann und König, die Organisation Phineo suggeriere mit dem von ihr an gemeinnützige Organisationen vergeben sogenannten *Wirkt-Siegel*, dass Wirkungen jeweils überprüft worden seien; dabei gehe es jedoch „lediglich um die Feststellung eines möglichen Wirkpotenzials [...], also um die Frage, ob] es wahrscheinlich ist, dass eine vorher festgelegte Wirkung erzielt wird“ (2018: 9 mit Bezug auf Phineo 2014: 12).²⁸⁷ In Abgrenzung dazu haben Ottmann und König einen sogenannten *Wirkungsradar* entwickelt – nach eigenen Angaben „eine Toolbox für eine *differenzierte Analyse und Messung* von Wirkungen sozialer Dienstleistungen“ (2018: 3, eigene Hervorhebung).

Die anwendungsfreundliche Aufbereitung der Schritte zu einem wirkungsorientierten Handeln erscheint auch für das Anwendungsfeld Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung hilfreich. Auch jenseits der Ausrichtung an klar definierten Zielen erscheint ein unpräzises Wirkungsverständnis jedoch fragwürdig. Ähnliche Unterschiede in Anspruch und Aufbau lassen sich auch in den zuvor benannten, im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit entstandenen Konzepten feststellen. Dies unterstreicht die Herausforderung und zugleich die Notwendigkeit, einen Kompromiss zwischen alltags-tauglichen²⁸⁸ und wissenschaftlich vertretbaren Vorgehensweisen zu finden.

Qualitätsmanagement: Perspektivwechsel zur systematischen Suche nach Ursachen

Die Analyse der Zusammenhänge von Ursachen und Wirkungen sind auch im Qualitätsmanagement von Bedeutung. „Evaluationen und Qualitätsmanagement [haben viele Schnittmengen, jedoch] unterschiedliche wissenschaftstheoretische Wurzeln.“ (Stockmann 2002: 31) Einschlägige Methoden oder „Werkzeuge“ (Herrmann/Fritz 2016: 140) sind das *Pareto-Diagramm* (vgl. a. a. O.: 146–147), das *Ursachen-Wirkungs-Diagramm* (vgl. a. a. O.: 149–150, Zollondz et al. 2016: 497–499)²⁸⁹ oder das *5W-Fünfmal Warum* (vgl. Zollondz 2016: 7–8).²⁹⁰ Das Ursachen-Wirkungs-Diagramm dient unter anderem dazu, mögliche Fehler in Produktionsprozessen einzugrenzen und zu bewerten. Nach seinem Entwickler wird es auch als *Ishikawa-* oder nach ihrem Aussehen als *Fischgrätendiagramm* bezeichnet (Zollondz et al. 2016: 497). Diese Methode wird im Kapitel 5.1 dieser Arbeit verwendet und dort näher erläutert (siehe auch die Abbildungen 22 und 23 auf den Seiten 137 beziehungsweise 139). Das Pareto-Diagramm ermöglicht eine schnelles Herausarbeiten von wesentlichen Ursachen, basierend auf der Beobachtung, dass „ca. 80 % der Auswirkungen aus nur ca. 20 % der Ursachen resultieren“ (Herrmann/Fritz 2016: 146). Die Bedeutung verschiedener Ursachen wird dabei in einem Säulendiagramm visualisiert. Das fünfmalige Warum-Fragen zielt darauf ab, sich nicht mit der ersten Antwort

²⁸⁷ Zumindest an der zitierten Stelle ist dieser reduzierte Anspruch an den Begriff Wirkung seitens Phineo klar kommuniziert. Über die missverständliche Siegelbezeichnung hinaus lässt sich auch das *Kursbuch Wirkung*, auf das zuvor verwiesen wurde, kritisieren. Dort stehen geplante und erwünschte Wirkungen klar im Vordergrund – unerwünschte Nebenwirkungen und mögliche begünstigende Rahmenbedingungen spielen keine erkennbare Rolle. Fragen der Kausalität werden generell ausgeklammert.

²⁸⁸ Diesen Begriff verwendet etwa Nicolà Reade (2008).

²⁸⁹ Herrmann und Fritz verwenden den Begriff Ursache in der Einzahl: *Ursache-Wirkungs-Diagramm*.

²⁹⁰ Pareto-Diagramm und Ursachen-Wirkungs-Diagramm sind Teil der sogenannten Q7, sieben *elementaren Qualitätswerkzeugen* (siehe dazu Herrmann/Fritz 2016: 139–157, Zollondz et al. 2016: 843–844). Auch die weiteren Q7 können möglicherweise für den Einsatz in Wirkungsanalysen interessant sein. Sie wurden jedoch nicht näher betrachtet.

auf die Frage nach einer Ursache zufrieden zu geben, da „sich [erst] dann – wie bei einer Zwiebel – Schale für Schale die wahre Problemursache herausbilden wird“ (Zollondz 2016: 8).²⁹¹

Während das Pareto-Diagramm quantitativ gewichtet und eine vergleichsweise simple Berechnung voraussetzt (Herrmann/Fritz 2016: 146–147), sind die anderen beiden Methoden qualitativ und diskursiv orientiert. Tendenziell eignen sich das Ursachen-Wirkungsdiagramm zum offenen Brainstorming möglicher Ursachen, 5W, um eine – möglicherweise nur oberflächlich – erkannte Ursache tiefer zu ergründen, und das Pareto-Diagramm für die Priorisierung zählbarer Ursachen. Gemein ist allen dreien, dass sie von der Wirkung – als einem beobachteten Phänomen – ausgehend verschiedene *mögliche Ursachen* in den Blick nehmen beziehungsweise diese bewerten. Für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung ergibt sich daraus ein Impuls zu einem Perspektivwechsel: Anstatt nach den Wirkungen eines Beteiligungsprozesses zu fragen, könnte der umgekehrte Weg beschritten werden. So ließe sich mit den Werkzeugen des Qualitätsmanagements etwa untersuchen, welche Faktoren ein bestimmtes Planungsergebnis besonders stark beeinflusst haben oder was dazu beigetragen hat, dass ein Argument berücksichtigt wurde und andere nicht. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass im Qualitätsmanagement – basierend auf eingeführten und beherrschten Prozessen (vgl. Kapitel 2.1) – plausibel von *einer* Ursache als einzigem relevanten Fehler oder zu korrigierendem Faktor ausgegangen werden kann, was bei Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung nicht der Fall ist. Eine sinnngemäße Übertragbarkeit der geschilderten Werkzeuge erscheint dennoch möglich.

Zusammenfassender Kommentar

Es zeigt sich, dass ein Einbeziehen von Diskursen und Methoden aus anderen Themenfeldern sinnvoll und fruchtbar ist. Zentrale Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Insbesondere zur *Umweltpolitik* bestehen inhaltliche Schnittmengen. Evaluationen und Wirkungsanalysen sind bei umweltbezogenen und Infrastrukturvorhaben offenbar stärker verbreitet als in der Stadtentwicklung, was Beteiligungsprozesse einschließt. Dabei fallen eine stärkere Formalisierung und ein internationales Zielsystem auf, auf das Bezug genommen werden könnte. Bei Interesse an der Durchführung von Wirkungsanalysen könnte die *Aarhus-Convention* als normative Referenz und rechtliche Grundlage für einschlägige Untersuchungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung herangezogen werden.
- Diskurse und Methoden in auf den ersten Blick entfernteren Anwendungsfeldern wie *Entwicklungszusammenarbeit* und *sozialer Arbeit* scheinen noch anschlussfähiger an den Untersuchungsgegenstand Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung zu sein. Schnittmengen sind hier vor allem methodischer Natur beziehungsweise in strukturellen Gemeinsamkeiten der Herausforderungen begründet, Wirkungen nachzuvollziehen und zu messen. Letzteres war zu Beginn der Recherche nicht erwartet worden.
- Aus dem *Qualitätsmanagement* lassen sich Denkanstöße und konkrete Methoden entnehmen, um – ergänzend zu Wirkungen – Ursachen von Phänomenen strukturiert in den Blick zu nehmen und somit einen Perspektivwechsel zu vollziehen. Dies wird in Kapitel 5.1.1 aufgegriffen.
- Erkundende Untersuchungen weiterer Wissenschaftsdisziplinen und Anwendungsfelder sind auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse zu empfehlen. Vielversprechend erscheinen auf Basis

²⁹¹ Dies schließt an die – verschiedentlich von Selle zitierte – Beobachtung Myrdals an, Befragte seien „auf der Suche nach den *guten Gründen*, die sich gewöhnlich nicht als die *wahren Gründe* ausweisen können“ (Myrdal 1971: 22, Hervorhebungen im Zitat). Gemeint ist damit, dass sich etwa im Rahmen von Befragungen und Interviews regelmäßig plausible Erklärungen finden lassen. Eine belastbare Schlussfolgerung ist auf dieser Basis jedoch nur bedingt möglich, da ehrliche und reflektierte Antworten nicht vorausgesetzt werden können. In dieser Arbeit betrifft dies etwa die Auswertung der Online-Befragung (Kapitel 5.3, 5.4 und 7.1).

von Gesprächen und oberflächlicher Lektüre unter anderem das Einbeziehen von Erfahrungen aus *Diffusionsforschung* und *Chaostheorie* – in Bezug auf die Frage, wie genau Wirkungen entstehen und inwieweit hierbei wiederkehrende Muster beziehungsweise Wirkungsmechanismen festgestellt werden können. Auch eine vertiefte Betrachtung von *Komplexitäts-* und *Systemwissenschaften* erscheint bei dieser Frage gewinnbringend. Gleiches gilt für die *Publikumsforschung* – in Bezug darauf, wie Phänomene, in diesem Fall Wirkungen von Beteiligungsprozessen, in der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen werden.²⁹² Im Rahmen dieser – und überhaupt einer einzelnen – Dissertation können entsprechende Untersuchungen nicht umfassend und systematisch geleistet werden. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

4.4 EXKURS: VESTERS PAPIERCOMPUTER UND SENSITIVITÄTSMODELL

Von Wirkungsanalysen durch Laien zum Bericht an den Club of Rome

In Kapitel 3.1.4 wurde zum Umgang mit *Wirkungsmechanismen* bereits ausführlich aus einer Veröffentlichung des Biochemikers Frederic Vester zitiert. Dessen Werk bietet auch darüber hinaus vielfältige Anknüpfungspunkte für die vorliegende Untersuchung. Im Jahr 1999 veröffentlichte Vester sein Buch *Die Kunst vernetzt zu denken*, (Vester 1999), welches drei Jahre später in englischsprachiger Fassung unter dem Titel *The Art of Interconnected Thinking* als Bericht an den *Club of Rome* erschien.²⁹³ Vor diesen Veröffentlichungen liegen Jahrzehnte der Auseinandersetzung Vesters mit dem Verhalten *komplexer Systeme* und deren Steuerbarkeit. Dabei sind eine Reihe von Publikationen entstanden, die enge Bezüge zur Stadt- und Regionalentwicklung aufweisen.

Kernergebnis der Arbeit Vesters ist das sogenannte *Sensitivitätsmodell* (Vester/Hesler 1980, siehe auch Vester 1999: 155–233). Es wird im nächsten Abschnitt beschrieben. Die älteste Publikation, die im Rahmen der Recherche für diese Arbeit auffiel, ist jedoch die Dokumentation eines Umwelt-Ideewettbewerbs (Erb/Vester 1972). Dessen Auslobungsgegenstand waren Vorschläge für umweltschonende „Lösungsvorschläge zum Stadtverkehr und Zwischenstadtverkehr“ (a. a. O.: 9). Bemerkenswert ist, dass auch Vorschläge von Lai:innen – Expert:innen wurden separat prämiert – unter anderem nach der „Wirksamkeit der Maßnahmen und Auswirkungen auf die Nachbargemeinden“ (a. a. O.: 11) bewertet wurden. Eine strukturierte Auseinandersetzung mit Wirkungen und Wechselwirkungen der eingebrachten Ideen war also Voraussetzung für eine erfolgreiche Wettbewerbsteilnahme. Als Hilfestellung wurde den Teilnehmenden der sogenannte *Papiercomputer* an die Hand gegeben, mit dem Wechselwirkungen zwischen einzelnen Elementen im „Systemzusammenhang“ (a. a. O.: 32, 33) dargestellt werden können (a. a. O.: 33–36). Abbildung 15 zeigt Beispiele eines solchen – bereits ausgefüllten – Papiercomputers aus der genannten und einer weiteren frühen Publikation Vesters. Wie er zu befüllen ist, wird im Kapitel 6.1 näher beschrieben, in dem der Papiercomputer in dieser Arbeit zum Einsatz kommt. Eine ähnliche Methode findet sich etwa als *Matrix-Interdependenzanalyse* bei Bechmann (1981: 175–176).

²⁹² Mit den Potenzialen der Publikumsforschung für Evaluationen beschäftigte sich eine Keynote im Rahmen der Jahrestagung der DeGEval im Jahr 2020.

²⁹³ Titel und Jahr sind der Website des *Club of Rome* entnommen: <https://clubofrome.org/publications/> (letzter Abruf: 1. Juni 2020).



Abbildung 15 Frühe Beispiele für ausgefüllte Papiercomputer mit fünf bzw. sechs Variablen
 Die direkten Wirkungen einer jeden Variable auf die anderen wird auf einer Skala von 0 bis 3 bewertet. Aus den Summen, Produkten und Quotienten lassen sich Rückschlüsse auf das Verhalten der Variablen im Systemzusammenhang ziehen.
 Quellen: links: Erb/Vester (1972: 33), rechts: Vester (1976: 62)

Stadtentwicklung als Ausgangspunkt für ein allgemeingültiges Steuerungsmodell

Das Sensitivitätsmodell wurde während der 1970er bis 1990er Jahre schrittweise entwickelt. Der bereits erwähnte *Papiercomputer* war ein erster wichtiger Meilenstein und Vorläufer (siehe dazu: Erb/Vester 1972: 31–36, Vester 1976: 61–63). Er wird jedoch auch „als eigenständiges Werkzeug des vernetzten Denkens angewandt“ (Vester 1999: 165). „Sensitivität bezeichnet eine [...] Empfindsamkeit eines Organismus, also bereits die geringsten Regungen eines komplexen Systems auf innere und äußere Einflüsse.“ (a. a. O.: 158, Hervorhebung im Zitat) Dass auch Städte einen solchen Organismus darstellen – wie bereits in Kapitel 3.1.4 zitiert – und sogar Ausgangspunkt der Modellentwicklung waren, wird in mehreren Veröffentlichungen Vesters deutlich (siehe als visuelles Beispiel die Abbildung 13 auf Seite 85). Im Jahr 1976 erschien eine – im Auftrag des Bundesministeriums des Innern erstellte und mit Bundesmitteln im Rahmen des Umweltforschungsplans geförderte – zweisprachige Vorstudie mit dem Titel *Ballungsgebiete in der Krise. Eine Anleitung zum Verstehen und Planen menschlicher Lebensräume mit Hilfe der Biokybernetik* (Vester 1976), aus der in Kapitel 3.1.4 zitiert wurde. Deren Initiator und Ermöglicher war Alexander von Hesler, damaliger „Chefplaner der Regionalen Planungsgemeinschaft Unterrhein“ (Vester 1999: 157), der auch maßgeblich an der Entwicklung des Sensitivitätsmodells beteiligt war.²⁹⁴

Die Hauptstudie zum Sensitivitätsmodell (Vester/Hesler 1980) erschien ebenfalls im Rahmen des Umweltforschungsplans sowie im Auftrag des Bundesinnenministeriums und Umweltbundesamtes. Vester und Hesler bezeichnen das Sensitivitätsmodell darin als ein „Planungsinstrumentarium [...], welches ein Wirkungsgefüge nicht nur simulieren, sondern auch dessen Kybernetik interpretieren und bewerten kann“ (1980: 7). Ziel sei „keine exakte Momentaufnahme, sondern eher[...] das Grundmuster [...] des betrachteten Systems“ (ebd., Hervorhebung im Zitat) zu erkennen. Dabei, so Vester und Hesler weiter, „helfen uns die vordergründigen Details [...] überhaupt nichts“ (a. a. O.: 3). Vielmehr bedürfe es einer *unscharfen Betrachtung*, um die Zusammenhänge zu verstehen (a. a. O.: 4, siehe auch Kapitel 3.1.4). Zunächst werde daher die Komplexität eines Systems „auf einen überschaubaren und trotzdem systemrelevanten Satz von Einflußgrößen [reduziert]“ (Vester 1999: 160). In einem weiteren Schritt werden Wechselwirkungen visualisiert, wobei die das Modell erstellenden Personen oder

²⁹⁴ Hesler war zugleich Mitglied des deutschen Nationalkomitees der *Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation* (UNESCO). Die zitierte Vorstudie von 1976 wurde als deutscher Beitrag zum Projekt 11, *Urban Systems*, im UNESCO-Programm *Man and the Biosphere* erstellt, wie dem Vorwort zu entnehmen ist (Glückert in: Vester 1976: 6, nicht separat bibliografiert). Zu den Hintergründen der Entstehung des Sensitivitätsmodells äußert sich Vester selbst ausführlich (1999: 157–159).

Organisationen selbst Teil des Modells seien (Vester 1999: 161).²⁹⁵ Schließlich finde eine „Beurteilung des analysierten Systems im Hinblick auf die Optimierung seiner Lebensfähigkeit [statt]“ (ebd.).

Eine detaillierte Schilderung des Sensitivitätsmodells und seiner Schritte ist bei Vester/Hesler (1980) sowie Vester (1999: 157–233) und dort insbesondere auf den Seiten 162–171 zu finden. Im weiteren Verlauf dieser Untersuchung wird ein Teil der Schritte nachvollzogen (siehe Kapitel 6).

Ambivalente Resonanz und unterschätzte Anwendungsmöglichkeiten

Die Resonanz auf Vesters Arbeit und die Spuren, die das Sensitivitätsmodell bis heute hinterlassen hat, lassen sich als ambivalent, wenn nicht widersprüchlich bezeichnen: Einerseits sprechen mehrfache Neuauflagen des Buches *Die Kunst vernetzt zu denken* – allein beim Deutschen Taschenbuchverlag zehn in den Jahren von 1999 bis 2015 – sowie die Würdigung durch den *Club of Rome* für eine weite Verbreitung. Das von Vester konzipierte und bereits im Jahr 1984 beim Ravensburger Verlag erschienene Brettspiel *Ökolopoly*, das die Folgen planerischer Eingriffe in die Umwelt simuliert, legt darüber hinaus eine frühe öffentliche Aufmerksamkeit nahe. Die wissenschaftliche und planerisch-praktische Nutzung scheint demgegenüber deutlich beschränkt: In den 1980er Jahren erschien unter dem Haupttitel *Systemstudie Ökoland* zunächst eine Reihe von weiteren Studien, die das Sensitivitätsmodell am Beispiel von Landwirtschaft und Ernährung anwendete (unter anderem: Vester 1984, Hesler et al. 1984), Mitte der 1990er Jahre sogar ein Bericht, der sich unmittelbar der Stadt- und Regionalentwicklung widmete und das Sensitivitätsmodell im Rahmen der Flächennutzungsplanung praktisch erprobte (Hesler 1994).²⁹⁶ Weitere, darauf Bezug nehmende Studien ließen sich im Rahmen der Recherche für diese Arbeit nicht finden.²⁹⁷

In einem ARL-Handbuch zu *Instrumenten und Methoden der räumlichen Planung* sind *Sensitivitätsanalysen*²⁹⁸ – mit Verweis auf Vester/Hesler (1980) – aufgeführt (Jacoby/Kistenmacher 1998: 164–165). Ihr seltener Einsatz in der Planungspraxis wird dabei mit einem „nicht unerheblichen Aufwand“ (a. a. O.: 165) begründet, von den Autor:innen mit Verweis auf computergestützte Vorgehensweisen jedoch sogleich relativiert (ebd.). Ein weiterer, praktischer Grund kann darin bestehen, dass die zwischenzeitlich entwickelte Software privatwirtschaftlich finanziert wurde und kostenpflichtig ist (vgl. Malik 2014). Dies ist insoweit bemerkenswert, als dass die ersten Studien Vesters und somit die Entwicklung des Sensitivitätsmodells aus öffentlichen Mitteln bezahlt worden waren. Vester erklärt dazu, im entscheidenden Moment hätten deutsche und europäische staatlich finanzierte Wissenschaftseinrichtungen kein Interesse gezeigt, wohl aber private Unternehmen (1999: 158). In einem Informationsblatt der Firma Malik, die nach eigenen Angaben seit 2006 sämtliche Rechte an Vesters Werk innehat, werden „zahlreiche[...] Anfragen nach der Durchführung weiterer Untersuchungen“ (Malik 2014: 2) sowie die Aussicht, durch eine vereinfachte Bedienung weitere Nutzer:innen zu erreichen, als wesentliche Gründe für die lizenzfinanzierte Digitalisierung des Ansatzes genannt (ebd.).

²⁹⁵ Dies lässt Rittels Kritik, ein Modell könne sich nicht selbst enthalten (siehe Kapitel 2.1), zumindest in Teilen ins Leere laufen respektive stellt Vesters Äußerung eine Gegenposition zu Rittel dar.

²⁹⁶ Titel: *Wirkungsgefüge im Flächennutzungsplan. Strategische Planung mit dem Sensitivitätsmodell*. Als Beispiel diente die Landschaftsplanung für den Umlandverband Frankfurt, der den Bericht auch herausgab.

²⁹⁷ Die Suche nach Publikationen Vesters verlief generell schleppend: Mehrere in öffentlichen Bibliothekskatalogen verzeichnete Werke erwiesen sich als nicht auffindbar. Ein wesentlicher Grund für das Fehlen weiterer Studien kann auch in der nachfolgend geschilderten lizenzbasierten Verwertung seit den 1990er Jahren liegen: Sofern entsprechende Untersuchungen durchgeführt wurden, ist der Anreiz zu ihrer Veröffentlichung naturgemäß geringer als bei den zuvor genannten öffentlich geförderten.

²⁹⁸ Eine klare begriffliche Unterscheidung der Worte *Sensitivitätsmodell* und *Sensitivitätsanalyse* lässt sich nicht feststellen. Der Begriff *Sensitivitätsmodell* ist in der Regel mit Vester verbunden. *Sensitivitätsanalysen* schließen tendenziell weitere, ähnliche Methoden und Konzepte mit ein. Beide Begriffe werden in dieser Untersuchung in der genannten Ausprägung – im Wesentlichen synonym – verwendet.

Für die heutige Nutzung des Sensitivitätsmodells ergeben sich aus der Lizenzierung Hürden, wenngleich in der zeitgenössischen Literatur sogar Plädoyers für den Einsatz *in Beteiligungsprozessen* zu finden sind (Küppers 2018: 7). In der Gesamtschau aus veröffentlichten Studien und ihrer Resonanz lassen sich zwei blinde Flecken oder auch Missverständnisse in Bezug auf die Einsatzmöglichkeiten von Sensitivitätsanalysen – insbesondere für Beteiligungsprozesse und die Stadtentwicklung – erkennen beziehungsweise plausibel vermuten: Zum einen sind die grundlegenden Konzepte in einer Zeit entwickelt worden, als staatliche Planung und die Steuerung der Stadtentwicklung noch stark hoheitlich geprägt waren, was auf den ersten Blick nicht mehr zeitgemäß erscheint. Wie in den Ausführungen in diesem Abschnitt – sowie weiterführend in Kapitel 6.2.3 – gezeigt wird, sind die Anwendbarkeit durch Lai:innen sowie die transdisziplinäre Durchführung des Sensitivitätsmodells jedoch von Beginn an angelegt. Zum anderen, mit Blick auf den Aufwand und Nutzen, stellen Vester und Hesler selbst heraus, dass bereits das Absolvieren von Teilschritten wesentliche Erkenntnisse ermöglicht (1980: 30–31), was im Rahmen dieser Untersuchung bestätigt wird (siehe Kapitel 6).

Zusammenfassender Kommentar

Folgende Erkenntnisse lassen sich zusammenfassend aus Vesters Werk für diese Arbeit ziehen:

- Lineare Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge sind in der Stadtentwicklung regelmäßig nicht zu erwarten, was auf sie bezogene Beteiligungsprozesse einschließt. Dies wirft Fragen bezüglich der Passfähigkeit klassischer Evaluationskonzepte auf, wie bereits in Kapitel 3.1 thematisiert wurde.
- Mit einfachen Werkzeugen wie dem Papiercomputer ist es auch Lai:innen möglich, mit komplexen Wirkungszusammenhängen umzugehen und sie, zumindest in Ansätzen, zu begreifen.

Folgende Aspekte sprechen darüber hinaus für den Einsatz des Papiercomputers – als Vorläufer oder Teilschritt des Sensitivitätsmodells begriffen – in Kapitel 6 dieser Untersuchung: Er

- ist universell und themenfeldübergreifend einsetzbar, wurde jedoch insbesondere an Beispielen der Stadt- und Regionalentwicklung entwickelt und getestet,
- wurde über Jahrzehnte weiterentwickelt, auch was die Interpretation der Ergebnisse betrifft,
- und er ist – im Gegensatz zur später entwickelten kostenpflichtigen Software – frei zugänglich beziehungsweise mit Stift und Papier oder am Computer beliebig reproduzierbar.

4.5 KONZEPTE FÜR WIRKUNGSANALYSEN

Erkenntnisse zu bestehenden Vorgehensweisen und Methoden

Grundlegend – und über den vorgestellten Ansatz Vesters hinaus – stellt sich die Frage, inwieweit beziehungsweise welche *Konzepte* für die Durchführung von Wirkungsanalysen existieren, die sich für die Untersuchung von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung eignen. Begleitend zur stichwortbasierten Suche nach Anwendungsfällen (siehe Kapitel 4.6) wurden daher in einer Tabelle entsprechende *Verfahrensweisen* und *Methoden* gesammelt, die möglicherweise infrage kommen.²⁹⁹

Ziel der Suche und der darauf aufbauenden Zusammenstellung war es einerseits, einen Überblick über verschiedene Verfahrensweisen und Methoden zu gewinnen. Andererseits stand die Frage im Raum, ob es womöglich bereits einschlägige, auf *Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung* zugeschnittene

²⁹⁹ Die begriffliche Unterscheidung von Verfahrensweisen und Methoden verweist auf eine große Bandbreite zwischen *konzeptionellen Ideen*, die unterschiedlich detailliert ausgearbeitet sind, und *vielfach erprobten Methoden* mit etablierten Begriffen. Das mehrfach zitierte Eval-Wiki unterscheidet begrifflich zwischen *Evaluationsmodellen* und *Evaluationsmethoden*. Eine klare Abgrenzung vorzunehmen, würde den recherchierten Quellen allerdings nicht gerecht.

Konzepte gibt, die bei der Recherche übersehen wurden. Die Eignung der Konzepte für die Untersuchung konkreter Beteiligungsprozesse stand in diesem Schritt nicht im Fokus und bedarf einer genaueren Betrachtung.³⁰⁰

Mit Stand von November 2019 wurden insgesamt 70 Einträge erfasst, wobei die Art und Beschaffenheit der aufgenommenen Datensätze sehr unterschiedlich ausfällt. Hinzu kommen weitere Konzepte, die nach Abschluss der Suche im Rahmen der Recherche zu anderen Themen entdeckt und nachträglich ergänzt wurden. Die Ergebnisse sind im Anhang 10.4 aufgelistet, unterteilt nach Sammlungen und Gegenüberstellungen mehrerer Methoden (Tabelle 23), Erörterungen einzelner Konzepte (Tabelle 24), und solchen für Wirkungsanalysen in der Stadtentwicklung (Tabelle 25) beziehungsweise für Beteiligungsprozesse (Tabelle 26). Die Auflistungen geben einen Überblick über relevante Ansätze und Vorarbeiten. Sie sind dabei weder als abschließend zu verstehen noch umfänglich auf ihre tatsächliche Passfähigkeit überprüft.³⁰¹ Einige Konzepte werden im Folgenden beispielhaft besprochen, um den Erkenntnisstand zu dokumentieren und eine Grundlage für weitergehende Untersuchungen zu liefern.

Klassische und politikfeldübergreifende Evaluationsansätze

Grundsätzlich bestehen mehrere Konzepte, die politikfeldübergreifend orientiert sind und deren Einsatz für Evaluationen und Wirkungsanalysen erprobt ist. Dazu gehören das *Logic Model* (W.K. Kellogg Foundation 2004)³⁰² und der *Logical Framework Approach* – auch als *LogFrame* bezeichnet. Letzterer besteht aus einer Matrix, in die Ziele von Projekten und entsprechende Indikatoren sowie Datenquellen eingetragen werden. Dabei werden strategische Oberziele, Projektziele, Unterziele und einzelne Aktivitäten unterschieden. Zudem sind Annahmen und Risiken zu kennzeichnen (siehe Tabelle 6). In Deutschland verwendet unter anderem das Auswärtige Amt entsprechende Matrizen.³⁰³

Gegenüber dem Logic Model ist der LogFrame weniger linear orientiert und somit vergleichsweise offener für eine systemische Betrachtungsweise, was ihn für die vorliegende Untersuchung interessant macht. Auch das strukturierte Einbeziehen externer Einflussfaktoren erscheint passend und sinnvoll. Beide Konzepte setzten allerdings klare Ziele voraus und folgen einer Programmlogik, was einem unmittelbaren Einsatz für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung entgegensteht beziehungsweise eine genauere Prüfung erfordern würde (vgl. Kapitel 2.1 und 3.1).

Mit der Fokussierung von Evaluationen auf die Ziele der zu untersuchenden Gegenstände hat sich insbesondere Michael Scriven kritisch auseinandergesetzt und die *goal-free evaluation* (GFE) entwickelt (Scriven 1991).³⁰⁴ Er plädiert dafür, sich in Evaluationen auf unerwartete und negative Nebenwirkungen zu konzentrieren – das Offensichtliche hingegen bedürfe keiner Analyse (1991: 56). Zudem problematisiert er, dass Ziele oft vage seien und die benannten selten den tatsächlichen entsprächen. Entsprechend sei es für externe Evaluator:innen grundsätzlich nicht sinnvoll, sich mit diesen zu befassen (a. a. O.: 58).³⁰⁵ Ein vergleichbares deutschsprachiges Konzept ist der *CEval-Evaluationsansatz* (Stockmann/Meyer 2014: 98–109), der sich auch als *wirkungsorientierte Evaluation* bezeichnen lässt

³⁰⁰ Eine entsprechende detaillierte Betrachtung war zunächst vorgesehen, wurde angesichts des Umfangs der Untersuchung von Hemmnissen (Kapitel 5) und dem damit einhergehenden Gesamtumfang dieser Arbeit jedoch nur sporadisch durchgeführt. Die Eignung für konkrete Anwendungsfälle hängt von verschiedenen Faktoren ab: Dazu zählen neben dem Zeitraum und zur Verfügung stehenden Ressourcen vor allem die Fragen, was genau analysiert sowie bewertet werden soll und durch wen.

³⁰¹ Siehe Fußnote 300.

³⁰² Dieser Ansatz wurde bereits in Kapitel 3.1.3 im Zusammenhang mit Wirkmodellen erwähnt (siehe dazu auch Abbildung 10 auf Seite 67 dieser Arbeit). Zu beachten ist, dass das dargestellte Diagramm nur einen Teil eines umfassenden Konzeptes darstellt.

³⁰³ Eine deutschsprachige Fassung ist auf der Webseite des Auswärtigen Amts abrufbar (AA 2017).

³⁰⁴ Siehe zur Unterscheidung von zielbasierten und zielfreien Evaluationen auch Patton (2008: 273).

³⁰⁵ Siehe auch die Fußnoten 28 und 156 auf den Seiten 20 beziehungsweise 57.

(Stockmann/Meyer 2014: 77).³⁰⁶ Anders als der Name suggeriert, setzt auch dieser Ansatz zumindest implizit klare Ziele des Evaluationsgegenstands voraus. *Zielfrei* ist also lediglich der Fokus der Untersuchung.

Tabelle 6 Ausfüllanleitung für einen LogFrame

Quelle: Eigene zusammenfassende Darstellung auf Grundlage von AA (2017)

Projekttitlel					
Interventionsergebnisse	Interventionslogik	Projektbeschreibung	Indikatoren	Quellen der Nachprüfbarkeit	Annahmen und Risiken
	Impact Oberziel	Übergeordnetes strategisches Ziel	... zur Wirkung auf das Oberziel/Projektumfeld	Informationsquellen zur Nachvollziehbarkeit der Entwicklung	<i>Nicht auszufüllen</i>
	Outcome Projektziel	Konkretes Ziel	... zur Darstellung von nachhaltigen Veränderungen für Begünstigte	Informationsquellen zur Messung der Verbesserung der Ausgangslage	Annahmen bezüglich externer Faktoren
	Output Unterziele	Messbare Resultate/Leistungen	... zur Anzeige des Ausmaßes der erzielten Leistungen	Informationsquellen zur Messung der Ergebnisse	Annahmen bezüglich externer Faktoren innerhalb des Zeitplans
	Aktivitäten/Maßnahmen	Erforderliche Handlungsschritte	Ressourcen Input	Kosten	Schwer kalkulierbare Rahmenbedingungen

Es lässt sich festhalten, dass zielfreie oder wirkungsorientierte Evaluationsansätze dem Untersuchungsgegenstand Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung eher gerecht werden können als solche, die zielbasiert sind. Dennoch scheint die Passfähigkeit begrenzt.

Geht man vom Verständnis von Stadtentwicklung als dynamischer Prozess ohne vorab feststehende Zielsetzung aus (vgl. Kapitel 2.1), kommt noch ein anderer Evaluationsansatz in Betracht: Ausgehend von der langjährigen Beschäftigung mit dem *Nutzen*³⁰⁷ von Evaluationen hat Michael Quinn Patton mit der *Developmental Evaluation* (DE) eine systemische Verfahrensweise entwickelt, um eine Evaluation an sich ändernde Kontexte anzupassen (Patton 1994; 2011).³⁰⁸ Dazu erläutert Patton:

„Traditional evaluation aims to control and predict, to bring order to chaos. Developmental evaluation accepts such turbulence as the way the world of social innovation unfolds in the face of complexity. Developmental evaluation adapts to the realities of complex nonlinear dynamics rather than trying to impose order and certainty on a disorderly and uncertain world.“ (2011: 5)

Komplexität, Unsicherheiten und unerwartete Ereignisse sind demnach auch in Evaluationen nicht als Problem zu betrachten und zu ignorieren, sondern als Grundvoraussetzungen der Realität anzuerkennen. Das Identifizieren klarer, messbarer Ziele und Outcomes zu Projektbeginn sei dementsprechend, so Patton weiter, nicht nur herausfordernd, sondern im Gegenteil sogar kontraproduktiv. „Outcomes will emerge as we engage,‘ say the social innovators.“ (Patton 2011: 5)

Die von Patton beschriebene systemische Herangehensweise – es handelt sich eher um einen Evaluationsansatz als eine konkrete Methode – scheint generell vielversprechend für Evaluationen in der Stadtentwicklung zu sein, was auch in einem Expert:innengespräch bestätigt wurde (I11). Inwieweit dies auch für Wirkungsanalysen gilt, muss an dieser Stelle offenbleiben: DE ist vor allem eine Ergänzung der Projektsteuerung durch Evaluation, wie bereits in Kapitel 3.1.1 veranschaulicht wurde (siehe

³⁰⁶ *CEval* ist die Abkürzung des Centrums für Evaluation der Universität des Saarlandes.

³⁰⁷ Siehe hierzu Patton (1986; 2008).

³⁰⁸ Für ein frei verfügbares Handbuch zur *Developmental Evaluation* siehe Gamble (2008), für eine deutschsprachige Zusammenfassung Gutknecht-Gmeiner (2016).

dort insbesondere Abbildung 6). Auch zu *systemischen Wirkungsanalysen* finden sich Ausführungen, etwa bei Hummelbrunner et al. (2015, insbesondere 65–74). Zwischenzeitlich hat Patton seinen Evaluationsansatz weiterentwickelt und unter dem Namen *Blue Marble Evaluation* (BME) mit übergeordneten gesellschaftlichen Zielvorstellungen wie den SDGs verbunden (Patton 2020).

Niedrigschwellige, beteiligende und selbstreflektierende Konzepte

Mit Blick auf den Gegenstand *Beteiligungsprozesse* stellt sich die Frage, inwieweit Verfahrensweisen und Methoden für Wirkungsanalysen selbst beteiligend angelegt sind. Insbesondere im Anwendungsfeld der Entwicklungszusammenarbeit bestehen vielfältige, gut dokumentierte Konzepte, die auch praktisch erprobt sind (siehe Kapitel 4.3 sowie für Übersichten AK Entwicklungspolitik 2009, Oberndörfer et al. 2010).³⁰⁹ Schon die Namen einiger Methoden lassen auf verschiedene Ansätze schließen, Wirkungen gemeinschaftlich beziehungsweise niedrigschwellig festzustellen. Dazu zählen etwa *Impact Pathway* (Engelhardt 2010), *Most Significant Change* (MSC, Dofel 2010), *Outcome Mapping* (OM, Schmidt 2010) oder *Participatory Impact Monitoring* (PIM, Germann/Gohl 1996b; 1996a, Gohl 2010, Berg 2010).³¹⁰ Auch das *Storytelling* – als Erzählenlassen von Erfahrungen ohne Unterbrechung – wird als niedrigschwelliger Zugang zur Erfassung von Wirkungen angeführt (Dart 2005).³¹¹ Entsprechende Konzepte legen in der Regel den Schwerpunkt auf qualitative Erhebungsmethoden, einige lassen sich quantitativ ergänzen; unter ihnen sind formative und summative Ansätze. Hinsichtlich der erfassten Wirkungen, der Kontextbezogenheit und dem Ausmaß der beteiligenden Bestandteile lassen sich Unterschiede feststellen, wie Oberndörfer et al. anschaulich darstellen. Auch wenn diese Konzepte nicht auf den Gegenstand Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung angepasst sind, lassen sich Impulse und Hilfestellungen für entsprechende Wirkungsanalysen erwarten. Gleiches gilt für die ebenfalls in Kapitel 4.3 besprochenen Konzepte für Projekte der Sozialen Arbeit und von Non-Profit-Organisationen.

In der Zusammenschau wird deutlich, dass in verschiedenen Politikfeldern Konflikte zwischen der Niedrigschwelligkeit und *Alltagstauglichkeit* von Wirkungsanalysen einerseits und einer wissenschaftlich-methodischen *Genauigkeit* andererseits bestehen, die sich nicht ohne Weiteres überbrücken lassen. Wie bereits in Kapitel 3.1.2 ausgeführt, ist die Wahl der methodischen Herangehensweise immer auch eine politische Entscheidung. Hierzu heißt es bei Phineo – in einem hausinternen Interview an der bereits in Kapitel 4.3 zitierten Stelle:

„Man kann nicht alles *messen*, also in Zahlen ausdrücken. Aber man kann sich in jedem Fall mit Fragen zur eigenen Wirkung beschäftigen, auch wenn man nicht für jeden Punkt einen wissenschaftlichen Nachweis vorlegen kann. Man kann sich auch qualitativ einer Antwort annähern. Die wichtige Frage ist also eher: Wie können wir Informationen generieren, die uns eine Vorstellung davon vermitteln, ob wir auf dem richtigen Weg sind?“ (Phineo 2014: 12, Hervorhebung im Zitat)

Ein entsprechendes Vorgehen ist anschlussfähig an Begleitforschungsprozesse, die in der Stadtentwicklung zumindest bei staatlich geförderten Modellvorhaben üblich sind. Auch Böttcher et al. sehen für die Stadt- und Regionalentwicklung Chancen „in stärker selbstreflexiven Evaluierungsansätzen“ (2014: 9). Zu beachten ist allerdings, dass insbesondere der Ansatz von Phineo geplante und klar artikuliert Ziele voraussetzt, was die Übertragbarkeit einschränkt.

³⁰⁹ Ergänzend sei auf einen systematischen Vergleich von Konzepten hingewiesen, die unter dem Schlagwort *Social Impact* zum Ziel haben, Wirkungen unternehmerischen Handelns auf die Gesellschaft zu messen (Maas/Liket 2011: 182–186).

³¹⁰ Bei den hier angeführten Belegen handelt es sich überwiegend nicht um Primärquellen. Sie eignen sich jedoch gut für einen ersten Überblick.

³¹¹ Die Methode *Most significant Change* (MSC) lässt sich etwa laut Dart dem Storytelling zuordnen.

Konzepte mit Bezug auf Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung

Im Bereich der Stadtentwicklung bestehen umfassende konzeptionelle Vorarbeiten aus den 1970er und 1980er Jahren, wie bereits in Kapitel 4.1 erarbeitet wurde. Beispielhaft sei hier eine *methodische Vorstudie* vorgestellt, die Hellmut Wollmann und Gerd-Michael Hellstern im Jahr 1978 im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau veröffentlichten (Wollmann/Hellstern 1978). Vor dem Hintergrund der wenige Jahre zuvor eingeführten Städtebauförderung standen darin *städtebauliche und stadtstrukturelle Wirkungen von Sanierungsmaßnahmen* im Fokus. Dieses Werk enthält einen detaillierten und begründeten Vorschlag, wie eine fachbezogene Wirkungsforschung initiiert und schrittweise ausgebaut werden könnte. Demnach sei in einem Forschungsprogramm zunächst eine *explorative Pilotstudie* durchzuführen, „um brauchbare Indikatoren (zur Erfassung und Messung von Wirkungen) und Hypothesen (über Wirkungszusammenhänge) zu formulieren und zu erproben“ (a. a. O.: 101). Im Anschluss könnten *weitere, vergleichende oder variierte Fallstudien* „die Aussagefähigkeit über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge“ verbessern (ebd.). Innerhalb einer Untersuchung sollten sich dabei „methodische, konzeptionelle und empirische Arbeit *ständig* [...] durchdringen“ (a. a. O.: 103, Hervorhebung im Zitat).

In der zweiten Phase intensiverer Beschäftigung mit Wirkungsanalysen nach der Jahrtausendwende stellte Manfred Kühn im Kontext der Gründung des AK Stadt- und Regionalentwicklung der DeGEval fest, dass fachbezogene „methodische Grundlagen für die Durchführung von Wirkungsanalysen bisher weitgehend fehlen“ (2004: 43), sich also ein Vierteljahrhundert später keine nennenswerte Rezeption geschweige denn eine methodische Weiterentwicklung der früheren Arbeiten ergeben hatte.³¹² Dabei präsentierte Kühn das in Abbildung 16 dargestellte *Konzept für planungsbezogene Fallstudien*, für das sich aus heutiger Sicht ebenfalls keine beachtenswerte Resonanz feststellen lässt.

Wie Wollmann und Hellstern geht auch Kühn von Fallstudien aus. Auffallend an seinem Vorschlag sind die Vielfalt der als notwendig erachteten Schritte und Methoden³¹³ sowie das Einbeziehen externer Ursachen für festgestellte Entwicklungen, die in der Literatur selten hervorgehoben werden (siehe Kapitel 3.1.2). Das Untersuchungsdesign wirkt im Vergleich mit den zuvor besprochenen Konzepten aufwändig und zugleich umfassend. Trotz eines Fokus auf Ziele erscheint es grundsätzlich passfähig.

Beide besprochenen Konzepte nehmen keinen Bezug auf Beteiligungsprozesse als Untersuchungsgegenstand. Dennoch erscheinen auch die älteren Überlegungen Wollmanns und Hellsterns anschlussfähig an die heutige Zeit. Bemerkenswert ist etwa das Herausstellen der Bedeutung von Wirkmodellen, wenn auch in Anführungsstriche gesetzt und als *Wirkungsmodelle* bezeichnet (Wollmann/Hellstern 1978: 37–40). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Wirkmodelle für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung bis heute nicht bestehen (vgl. Kapitel 4.8). Zudem fällt auf, dass neben dem *Messen* von Wirkungen auch weichere und pragmatische Ziele formuliert sind. So gelte es etwa, „die *Bedingungszusammenhänge* und Ursachen für die beobachteten Veränderungen *aufzuhellen*“ (a. a. O.: 103, ähnlich auch 101, eigene Hervorhebungen).

Weitere Konzepte für Wirkungsanalysen zur Stadtentwicklung sind in Tabelle 25 auf Seite 288 im Anhang aufgeführt. Auf einige der genannten Konzepte wurde bereits in Kapitel 4.1 Bezug genommen, was die internationale Literatur einschließt. Hingewiesen sei noch auf die Dissertation von Klaus

³¹² Auch in der Recherche tauchten keine entsprechenden Veröffentlichungen auf, was vergleichbare konzeptionelle Arbeiten der damaligen Zeit einschließt. Dass die von Wollmann und Hellstern skizzierten Schritte jemals vollzogen wurden, lässt sich daher bezweifeln. Siehe weiterführend und zu möglichen Gründen Kapitel 4.1.

³¹³ Das Wort *Methode* bezieht sich an dieser Stelle auf die Ausführungen Kühns (siehe den rechten Teil der Abbildung 16) und unterscheidet sich vom eingangs in diesem Unterkapitel eingeführten Begriffsverständnis.

Bauer (2006), die sich der Evaluation von Kooperationen in der Raumplanung widmet und dabei stellenweise Schnittmengen mit dem Anliegen dieser Arbeit aufweist.³¹⁴

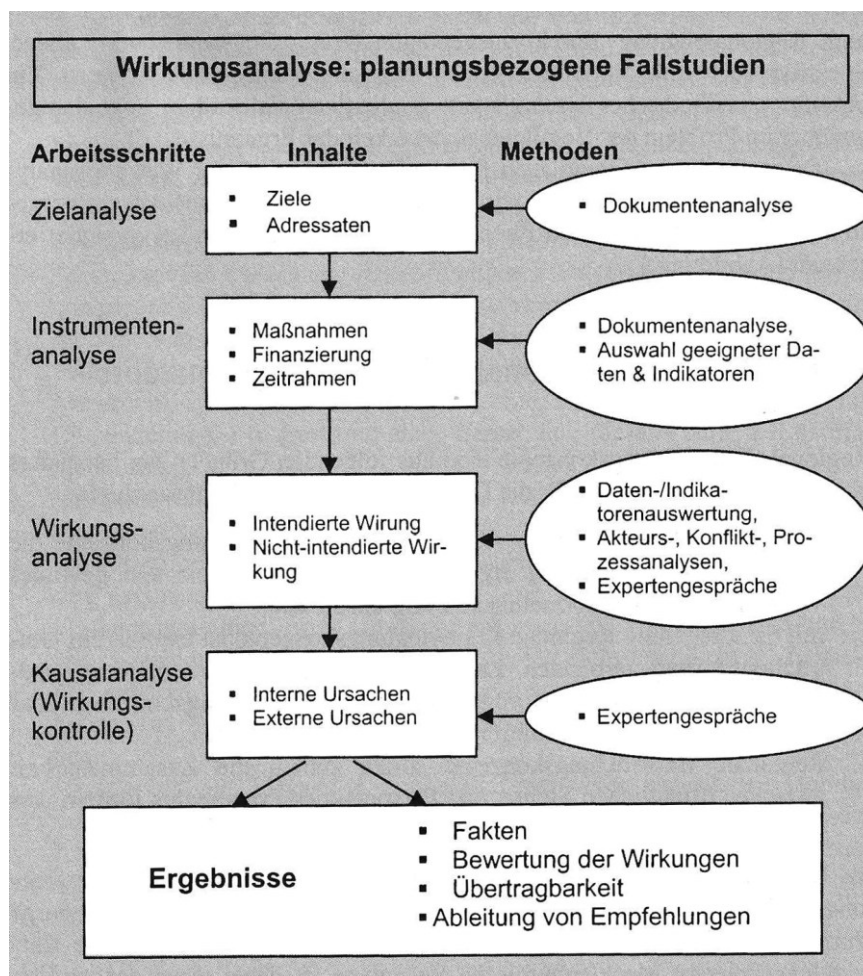


Abbildung 16 Arbeitsrahmen für planungsbezogene Fallstudien

Quelle: Kühn (2004: 44)

Titel der Abbildung wörtlich zitiert nach Kühn (2004: 43)

Im Vergleich zur Stadtentwicklung konnten viele Konzepte identifiziert werden, die sich Wirkungsanalysen von *Beteiligungsprozessen* zu verschiedenen Themenfeldern widmen. Sie stammen überwiegend aus den 2000er und 2010er Jahren. Tabelle 26 auf Seite 288 führt 36 entsprechende Beispiele auf. Als vielversprechend erachtete Veröffentlichungen wurden mehrheitlich bereits in Kapitel 4.2 besprochen.³¹⁵ Um Redundanzen zu vermeiden, werden sie hier nicht wiederholt.³¹⁶ Ergänzend sei auf Kapitel 4.8 und dort insbesondere auf die Erörterung der Abbildung 19 verwiesen (Seite 132, Wirkmodell von Aichholzer et al. 2016: 32). Auch die folgenden Abschnitte dieses Unterkapitels gehen auf Ansätze zur Erfassung der Wirkungen von Beteiligungsprozessen ein.

³¹⁴ Da es weder um Stadtentwicklung als räumliche Ebene noch um Beteiligungsprozesse im Verständnis dieser Arbeit geht, beschränken sich die inhaltlichen Schnittmengen auf Randbereiche. Ähnlichkeiten bestehen jedoch im interdisziplinären Zugang und der Grundlagenorientierung. Zudem werden klassische Herangehensweise und Methoden wie Controlling, Netzwerk- und Nutzwertanalysen besprochen, die in dieser Arbeit nicht betrachtet werden, so dass die Arbeit von Bauer als Ergänzung hinzugezogen werden kann.

³¹⁵ Siehe in Kapitel 4.2 insbesondere die Abschnitte *Konzeptionelle Ansätze seit der Jahrtausendwende* und *Aktivitäten in Deutschland in den 2010er Jahren*.

³¹⁶ Wie in den Kapiteln 2 und 4.2 deutlich wurde, kann eine Übertragbarkeit auf Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung nicht vorausgesetzt werden. Die jeweiligen Konzepte bedürfen einer genaueren Betrachtung, die jedoch an dieser Stelle nicht geleistet werden kann.

Eine wesentliche Erkenntnis fehlt noch: Trotz intensiver Suche konnten keine Konzepte identifiziert werden, die räumliche Stadtentwicklung *und* Beteiligungsprozesse im Begriffsverständnis dieser Arbeit adressieren beziehungsweise auf beides zugeschnitten sind. Auch die Interviews mit Expert:innen waren diesbezüglich nicht ergiebig. Gleichwohl gibt es Veröffentlichungen, die der Schnittmenge nahekommen oder Teilbereiche abdecken. So schildern etwa Kuder und Ritzi in einem Zeitschriftenbeitrag das Vorgehen des vhw bei der Evaluation von Beteiligungsprozessen (2013).³¹⁷ Von Lichfield (1996) und Innes/Booher (1999), die jeweils einen fachlichen Hintergrund im Bereich Stadtentwicklung haben, liegen zwei ältere konzeptionelle Veröffentlichungen vor, die ebenfalls Anknüpfungspunkte bieten. Im erstgenannten Buch geht es hauptsächlich um ein so genanntes *Community Impact Assessment*, also die Frage, welche Auswirkungen Planungsvorhaben auf Gemeinschaften haben. Dabei spielen auch Fragen der Beteiligung eine Rolle. Der zweite Artikel fokussiert *collaborative planning* und *consensus building*, was vom Beteiligungsbegriff dieser Untersuchung abweicht.³¹⁸ Angesichts der steigenden Bedeutung von Koproduktion als Leitvorstellung der Stadtentwicklung (siehe Kapitel 2.1), gewinnt die Veröffentlichung von Innes und Booher jedoch an Aktualität und sollte zumindest bei entsprechenden Wirkungsanalysen – von Koproduktionsprozessen in der Stadtentwicklung – berücksichtigt werden. Hinzuweisen ist darauf, dass es sich um einen der wenigen Texte handelt, die von einem Systemzusammenhang ausgehen, was der Begriff *complex adaptive system* im Titel unterstreicht.³¹⁹ Zudem finden sich Hinweise in der Literatur, die einen Bezug zu Wirkungsanalysen nur andeuten und nicht konzeptionell unterlegen. So regt etwa Marion Stock für „Bürgerbeteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung [...] ein kontinuierliches, professionelles Prozessmanagement über die gesamte Prozessdauer hinweg bis hinein in die Umsetzungsphase [... an, was auch] eine systematische Beobachtung des Gesamtprozesses“ (2008: 8) beinhalten solle.

Umgang mit Wirkungen in Handbüchern und Leitlinien zur Evaluation von Beteiligung

Ein weiterer möglicher Zugang ergibt sich aus den Handbüchern und Leitlinien für Beteiligungsprozesse, die in Deutschland in den vergangenen Jahren in großer Zahl erarbeitet worden sind – von verschiedenen Organisationen und für diverse Handlungsfelder sowie Zielgruppen (siehe auch Kapitel 1.1 und 2.2). Sie gehen unterschiedlich mit Wirkungen und Evaluationen um, was im Folgenden beispielhaft skizziert wird.³²⁰

- Das 340-seitige *Handbuch zur Partizipation* der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt empfiehlt, *jeden* Beteiligungsprozess zu evaluieren (SenStadtUm 2012: 145). Auf den folgenden fast 40 Seiten werden detaillierte Hinweise zu deren Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung dargestellt. Empfehlungen zur Umsetzung einer Evaluation fehlen jedoch (a. a. O.: 146–183). In einer sich anschließenden umfangreichen Fallbeispielsammlung ist jeweils ein Abschnitt mit *Evaluation* betitelt, der stichwortartige Angaben zu *Chancen* sowie *Stolpersteinen des Verfahrens* einschließt (a. a. O.: 196–319). In der digitalen Fassung der zitierten zweiten Auflage des Handbuchs ist zwischen den Seiten 331 und 332 eine nicht nummerierte 14-seitige Checkliste zur Gestaltung von Beteiligungsprozessen eingefügt. Zu den mehr als 170 (!) abzuhakenden Aspekten gehören die Empfehlungen:
 - „Machen Sie sich Gedanken darüber, welchen Einfluss der Beteiligungsprozess auf das Vorhaben nehmen soll. [...]“

³¹⁷ Siehe für entsprechende Untersuchungen, die teilweise auch nach Wirkungen fragen, Kapitel 4.2 sowie Tabelle 29 im Anhang 10.5.

³¹⁸ So setzt der Ansatz von Innes und Booher etwa ein hohes Maß an Augenhöhe und Ergebnisoffenheit voraus.

³¹⁹ Hierbei bestehen Ähnlichkeiten zur *Developmental Evaluation* von Patton.

³²⁰ Die vorgestellte Auswahl wurde als Stichprobe zusammengestellt mit dem Ziel, einen Einblick in unterschiedliche Umgangsweisen zu erhalten. Eine systematische Erhebung und Auswertung entsprechender Handbücher und Leitlinien könnte insbesondere klären, inwieweit sich Veränderungen im Zeitverlauf ergeben haben und ob Unterschiede nach Umfang und Zielgruppen der Handbücher bestehen.

- Überlegen Sie anhand [... der sozialen Strukturen im Einzugsbereich des Vorhabens], welche hemmenden und befördernden Effekte zu erwarten sind. [...]
- Reflektieren Sie die Rahmenbedingungen und die voraussichtliche Wirkung des Beteiligungsprozesses. [...]
- Klären Sie, ob ein Beteiligungsprozess der geeignete Weg für Ihr Vorhaben ist, oder ob es Alternativen gibt.“ (SenStadtUm 2012: ohne Seitenangabe)

Damit sind Wirkungen zumindest aus der Ex-ante-Perspektive explizit vertreten. Der Begriff *Evaluation* kommt in der Checkliste hingegen lediglich einmal vor. So wird angeregt:

„Entscheiden Sie, welchem Zweck die Dokumentation dient (Information der Öffentlichkeit, Transparenz, Evaluation).“ (SenStadtUm 2012: ohne Seitenangabe)

Im Stichwortverzeichnis sind weder Evaluation, noch Wirkungen oder Wirkungsanalysen aufgeführt (SenStadtUm 2012: 332–334).

- Das Handbuch des Bundesverkehrsministeriums (BMVI 2014) und das der Stadt Erlangen (Stadt Erlangen 2016) gehen weder auf Evaluationen noch auf Wirkungsanalysen ein.³²¹
- Der vhw hat im Jahr 2019 einen *Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren* herausgegeben (Ritzi/Kaßner 2019). Dieser bietet detailliert Hilfestellung für die Planung und Durchführung von Evaluationsprozessen und knüpft damit an eine Lücke im Berliner Handbuch an. Bemerkenswert ist jedoch, dass im Literaturverzeichnis kein einziger Hinweis auf einschlägige grundlegende Evaluationsliteratur zu finden ist, was die Anschlussfähigkeit an bestehende Ansätze und Diskurse erschwert. Wirkungen stehen dabei nicht im Fokus.
- In Österreich hat der Ministerrat – vergleichbar mit der deutschen Bundesregierung – bereits im Jahr 2008 *Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung* beschlossen, die auch *Standards zu Monitoring und Evaluierung des Beteiligungsprozesses* vorsehen (Bundeskanzleramt Österreich 2009: insbesondere 21). Sie wurden später um einen Praxisleitfaden ergänzt (Lebensministerium/Bundeskanzleramt Österreich 2011). Ein vergleichbares Regelwerk gibt es in Deutschland nicht.³²² Nachfragen per E-Mail im Mai 2019 ergaben jedoch, dass *keine* öffentliche Stelle nachhält, ob und inwieweit Evaluationen und Monitoring tatsächlich durchgeführt werden. Nur eine der drei befragten Personen konnte *ein* einziges Beispiel nennen, in dem ein Monitoring durchgeführt wird, das jedoch nur im weiteren Sinne der Stadtentwicklung zugerechnet werden kann.

Die beispielhaften Schilderungen zeigen – ohne Anspruch auf einen repräsentativen Querschnitt erheben zu können – ein *ambivalentes* Verhältnis zu Evaluation und Wirkungsanalysen. Dies lässt sich vor allem im Berliner *Handbuch zur Partizipation* nachvollziehen: Eine Sensibilisierung für das Thema ist bei den Autor:innen offensichtlich vorhanden, Hinweise zur praktischen Umsetzung geben sie jedoch kaum. Zugleich erscheint fraglich, welche Beachtung die anteilmäßig wenigen konkreten Hilfestellungen zur Evaluation von Wirkungen neben den vielen anderen Aspekten in der alltäglichen Anwendung finden können. Indes deuten auch die expliziten Ausführungen im österreichischen Handbuch nicht auf eine stärkere praktische Nutzung hin.

Einflussfaktoren und Wirkungen in Kriterien für gute Beteiligung und deren Evaluation

Trotz der in Kapitel 3.1.2 geschilderten Herausforderungen, den Erfolg oder die Wirksamkeit von Beteiligungsprozessen zu bestimmen, gibt es vielfältige *Kriterienkataloge* zur Gestaltung von

³²¹ Das Handbuch der Stadt Erlangen besteht im Wesentlichen aus einer Übersicht von Beteiligungsmöglichkeiten mit Stichworten und Kurztexten und richtet sich in seiner Gestaltung auch an Lai:innen. Im Leitbild der Stadt Erlangen für *Gute Bürgerbeteiligung* spielt Evaluation ebenfalls keine Rolle (Stadt Erlangen o. J.).

³²² Auch in anderen Ländern gibt es – zumindest vereinzelt – von staatlichen Akteuren herausgegebene Leitlinien für Evaluationen von Beteiligungsprozessen, etwa von der Regionalregierung Kataloniens (Parés/March 2013). Deren Nutzung wurde nicht näher untersucht.

Beteiligungsprozessen und deren Evaluation. Bereits vor 25 Jahren wurde ein umfassender Katalog publiziert, der die Evaluation von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung beziehungsweise in der räumlichen Planung direkt adressiert (Linder/Vatter 1996, darauf aktualisierend Bezug nehmend Alpiger/Vatter 2018). Dessen Reichweite und Resonanz scheinen jedoch begrenzt.³²³ In den vergangenen zehn Jahren sind etliche neue Kriteriensammlungen entstanden, die mehr oder weniger große Schnittmengen aufweisen und Stadtentwicklung zumindest indirekt betreffen (siehe auch Kapitel 1.1 und 2.2 sowie für eine umfangreiche Querauswertung Krüger 2018). Zwei Arten von Dokumenten lassen sich dabei unterscheiden: Von Fachnetzwerken und Verbänden wurden diskussions- und erfahrungsbasierte, normative Kriterienkataloge für *gute Beteiligung* erarbeitet und publiziert (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013, Allianz Vielfältige Demokratie 2017a).³²⁴ Daneben existieren mehrere wissenschaftlich hergeleitete Kriteriensammlungen, wobei eine Dissertation hervorzuheben ist, die sich grundlegend mit Evaluationskriterien für Beteiligungsprozesse befasst (Goldschmidt 2014).

Zur Bewertung von Beteiligungsprozessen – und auch anderen Gegenständen von Evaluationen – ist eine grundlegende Unterscheidung von Bedeutung: diejenige zwischen „Erfolgskriterien und Erfolgsvoraussetzungen“ (Geißel 2008: 33).³²⁵ Helmut Klages grenzt in inhaltlicher Entsprechung „Wirkungen (oder Effekte) [...] von] „Bestimmungs- oder Einflussfaktoren“ ab (2015a: 5). Was sich banal anhört, stellt bei genauerer Überlegung eine Herausforderung für Wirkungsanalysen dar, wie auch die zitierten Autor:innen reflektieren. So argumentiert Klages in der kritischen Rezension einer Studie³²⁶:

„Wenn [...] Effekte mit Begriffen wie *politisches Selbstwertgefühl*[,] *Demokratiezufriedenheit*, *Institutionenvertrauen*, [...] *Gefühl politischer Kompetenz* und *subjektive Informiertheit* [...] charakterisiert werden, dann handelt es sich [...] um solche Kategorien, die vorher bereits als Bestimmungs- oder Einflussfaktoren eingeführt worden waren.

Streng genommen liegt hier eine Vertauschung von Ursachen und Folgen vor. In einer Mehrzahl von Fällen werden Dinge, die als Ursache (*Bestimmungsfaktoren* etc.) vorausgesetzt worden waren, anschließend – verbal etwas verändert – als Folge der Beteiligung (*Wirkungen, Effekte*) behandelt.“ (Klages 2015a: 5, Hervorhebungen im Zitat)

Diese Beobachtung verweist zum einen auf das Ziel und die Herausforderung vieler Evaluationen, den Unterschied zwischen Ausgangs- und Ergebnissituation zu messen – was je nach Erhebungszeitpunkt noch nicht viel über Wirkungen aussagt. Mit Blick auf Beteiligungsprozesse schärft sie zum anderen den Blick dafür, dass es keinesfalls ausreichend wäre, Wirkungen analysieren zu wollen, ohne deren *Einflussfaktoren* in ähnlicher Gründlichkeit zu betrachten. Zwei Kriterienkataloge für *gute* Beteiligungsprozesse (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013, Allianz Vielfältige Demokratie 2017a) sowie vier weitere zu deren Evaluation (Linder/Vatter 1996, Frewer/Rowe 2005: 107–108, Geißel 2008: 34–40, Goldschmidt 2014: 340) wurden daher daraufhin untersucht, inwieweit sich die dort genannten Kriterien als Einflussfaktoren oder – angenommene – Wirkungen bestimmen lassen (siehe die Tabellen 30 und 31 im Anhang 10.6). Die Zuordnung wurde intuitiv vorgenommen. Sie erforderte zunächst eine Erweiterung um eine dritte Kategorie von Kriterien, die sich auf die *Prozessgestaltung* beziehen. In Bezug auf Wirkungen lassen sich diese ebenfalls als Voraussetzungen verstehen.

Auch wenn die intuitive Zuordnung im Einzelnen diskussionswürdig sein mag, zeigt sich ein deutliches, differenziertes Gesamtbild: Bei Frewer und Rowe sowie Linder und Vatter sind Voraussetzungen,

³²³ Bei den gesammelten Evaluationen und Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen (Kapitel 4.6) ließ sich keine Bezugnahme feststellen, ebenso wenig bei Goldschmidt (2014).

³²⁴ Die beiden Kriterienkataloge der Verbände sind sich sehr ähnlich, was unter anderem an personellen Überschneidungen liegen kann.

³²⁵ Als Beispiele für Letzteres nennt Geißel ein frühes Einbeziehen und ausreichende Ressourcen.

³²⁶ Es handelt sich dabei um die Studie *Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung* (Gabriel/Kersting 2014).

Prozesskriterien und Wirkungen vermischt.³²⁷ Die beiden Kataloge für gute Beteiligung des Netzwerks Bürgerbeteiligung sowie der Allianz vielfältige Demokratie beziehen sich eindeutig auf Einflussfaktoren, wobei Voraussetzungen und Aspekte zur Prozessgestaltung vermischt sind; Wirkungen spielen hier keine nennenswerte Rolle.³²⁸ Geißel und Goldschmidt betonen jeweils Ergebnisse und Wirkungen von Beteiligungsprozessen. Bei einigen Kriterien – insbesondere bei Geißel und Goldschmidt – zeigt sich die von Klages problematisierte Uneindeutigkeit von Begriffen, was beide Autor:innen auch diskutieren. Entsprechende Kriterien betreffen etwa die Legitimität und Transparenz des Prozesses sowie die Qualifikation der Beteiligten. Hier ließe sich argumentieren, dass es sich sowohl um Voraussetzungen als auch um Wirkungen handelt, was wiederum von Fall zu Fall verschieden eingeschätzt werden kann.

Die Betrachtung der verschiedenen Kriterien wirft noch weitere Fragen auf, wie etwa die nach dem Zusammenhang von Einflussfaktoren und Wirkungen. Die Problematik lässt sich am Beispiel von Frewer und Rowe veranschaulichen: Es ließe sich etwa eine Wirkungskette annehmen, wonach verfügbare Ressourcen gepaart mit einer klaren Zielsetzung als Einflussfaktoren zu einer strukturierten Entscheidungsfindung (Prozess) führen. Diese würde wiederum entsprechend als positiv hinsichtlich des Verhältnisses von Aufwand und Nutzen (Wirkung) bewertet. Zudem legen Gespräche (etwa I8) nahe, dass eine repräsentative Zusammensetzung von Beteiligten maßgeblich von den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängt – beides ließe sich als Voraussetzung definieren.³²⁹ Was bedeutet dieser angenommene Zusammenhang aber für die Bewertung der inhaltlichen Wirkungen, die Frewer und Rowe ebenfalls als Kriterium nennen? Anders formuliert: Was ist von einem Beteiligungsprozess zu halten, der zwar erhebliche inhaltliche Wirkungen entfaltet, aufgrund knapper Ressourcen – oder auch aus anderen Gründen – jedoch nur die Belange und Ansichten eines kleinen Teils von Betroffenen widerspiegelt? Eine Antwort darauf zu geben, ist nicht Anspruch dieser Untersuchung. Das Gedankenspiel zeigt jedoch, dass die Einbeziehung bestehender Kriterienkatalogen in Wirkungsanalysen weiterer Forschungsaktivitäten beziehungsweise Diskussionen bedarf. Insbesondere die Zusammenhänge oder Mechanismen zwischen Einflussfaktoren und Erfolgskriterien – beziehungsweise Wirkungen – sind dazu in den Blick zu nehmen.³³⁰ Abschließend sei darauf hingewiesen, dass zu Einflussfaktoren, die bestimmen, ob und wie Personen an Beteiligungsprozessen teilnehmen, umfangreiche Vorarbeiten bestehen (etwa Lüttringhaus 2000: 60–72, siehe auch Greenstein 1992: 365–367).

Kommunale Panelbefragungen als mögliche Datenbasis

Mehrere deutsche Städte führen, teils seit Jahrzehnten, regelmäßig Befragungen ihrer Bevölkerung durch. Unter anderem werden Bürger:innen gebeten, ihre Erwartungen an und Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen sowie Verbesserungsvorschläge für diese mitzuteilen (vgl. etwa Özşahin 2018, Stadt Karlsruhe 2017, Landeshauptstadt Wiesbaden 2019). In der Regel wird – zumindest in Großstädten – eine vierstellige Personenzahl befragt und nach verschiedenen Merkmalen gruppiert, sodass

³²⁷ In der – auf den Katalog von Linder und Vatter bezugnehmenden – Fassung von Alpiger und Vatter (2018) wurde dies mithilfe von Abschnittsüberschriften behoben.

³²⁸ Letzteres ist insoweit bemerkenswert, als dass zwei implizite Annahmen deutlich werden. Zum einen: Ein guter Beteiligungsprozess muss alle zehn Qualitätskriterien erfüllen. Zum anderen wird suggeriert: Sind alle Voraussetzungen erfüllt, wird der Prozess mit hoher oder gar absoluter Sicherheit zu einem guten Ergebnis führen. Was indes von Beteiligungsprozessen zu halten ist, die nur neun oder acht Kriterien erfüllen, bleibt offen.

³²⁹ Es ist einzuschränken, dass die Verknüpfung von Ressourcen mit der Repräsentativität vor allem für offene, selbstselektive Beteiligungsprozesse angenommen werden kann, da schwer erreichbare Zielgruppen nur mit zusätzlichem Aufwand mobilisierbar sind. Bei auf Zufallsauswahl der Beteiligten basierenden Beteiligungsformaten und -prozessen ist der Einfluss der Ressourcen auf die Repräsentativität vermutlich geringer.

³³⁰ Für ein Beispiel, wo dies versucht wurde, siehe eine Studie zu Beteiligungsprozessen beim Katastrophenmanagement in Ghana (Samaddar et al. 2015, insbesondere: 137). Geißel weist zudem darauf hin, dass Zielkonflikte zwischen Erfolgskriterien auftreten können. Sie schlägt vor, diese nicht theoretisch, sondern auf Basis von empirischen Untersuchungen zu diskutieren (2008: 41).

grundsätzlich repräsentative Aussagen generiert werden können. Daraus lässt sich die Annahme ableiten, über einen längeren Zeitraum aggregierte Einschätzungen zu Wirkungen von kommunalen Beteiligungsprozessen zu erhalten.³³¹ Teile der Ergebnisse lassen jedoch an der Belastbarkeit und Generalisierbarkeit der erhobenen Daten zweifeln, wie folgende Schilderung beispielhaft zeigt: So lag der Anteil der Befragten in Wiesbaden, die sich bezüglich der Entwicklung ihrer Stadt machtlos fühlen³³², bei allen fünf Befragungen von 1988 bis 2002 in der Spanne von 51 bis 59 Prozent, ebenso 2019 (51 Prozent). 2014 und 2016 betrug dieser Wert hingegen lediglich 33 bzw. 32 Prozent (Landeshauptstadt Wiesbaden 2019: 81–82). Diesen bemerkenswerten doppelten Sprung erklären die Autor:innen mit „offensichtlich andere[n] Kontextbedingungen“ (a. a. O.: 81) und führen neben möglichen kommunalpolitischen Ursachen die *Befragungsform* an, die 2014 und 2016 postalisch mit der Möglichkeit zur Online-Beteiligung erfolgte, in den übrigen Jahren – zuvor und danach – telefonisch (ebd.). Es wäre nicht seriös, dieses Beispiel ohne weitere Untersuchungen zu verallgemeinern und pauschal die Aussagekraft von städtischen Panelbefragungen infrage zu stellen. Es verdeutlicht jedoch die Schwierigkeit, empirisches belastbares Wissen über die kommunalen Beteiligungspraktiken zu generieren, und zeigt, dass eine genaue Betrachtung der erhobenen Daten notwendig ist. Auch Reinhart Bartholomäi stellte vor fast 50 Jahren fest: „Derartige Befragungen haben nur dann einen Sinn, wenn sie in regelmäßigen Abständen wiederholt werden und *sensibel interpretiert* werden.“ (1974: 185, eigene Hervorhebung)

Zusammenfassender Kommentar

Folgende Erkenntnisse lassen sich für die Untersuchung zusammenfassen:

- Auch wenn keine einschlägigen Konzepte für die Durchführung von Wirkungsanalysen identifiziert werden konnten, die dezidiert Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung adressieren, bestehen in verschiedenen Anwendungs- und Politikfeldern vielfältige etablierte *Methoden*, die als Referenzen herangezogen werden können. Diese umfassen qualitative und quantitative, formative und summative sowie wissenschaftliche und niedrigschwellige, teils beteiligende Ansätze. Zudem bestehen sowohl für die Stadtentwicklung als auch für Beteiligungsprozesse vorgeschlagene *Verfahrensweisen*, wie Wirkungsanalysen ausgestaltet werden könnten. Die Übertragbarkeit der verschiedenen Konzepte auf Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung bleibt zu prüfen.³³³
- Anregungen und Hinweise für Evaluationen und Wirkungsanalysen finden sich – zumindest teilweise – auch in Handbüchern zur Gestaltung von Beteiligungsprozessen. Offenbar führen sie jedoch bislang nicht zur Durchführung entsprechender Analysen.
- Bestehende Panelbefragungen auf kommunaler Ebene könnten einen Ansatz darstellen, um langfristige, aggregierte Wirkungen von Beteiligungsprozessen zu erfassen, wenngleich sie allenfalls indirekte Erkenntnisse beisteuern.
- Es gibt zahlreiche Kriterienkataloge, die zur Beurteilung von Beteiligungsprozessen herangezogen werden könnten. Eine Unterscheidung von Einflussfaktoren und Wirkungen erscheint dabei herausfordernd und bedarf einer genauen Betrachtung.
- Insgesamt verdichtet sich der Eindruck, dass in Bezug auf die Durchführung von Wirkungsanalysen eher ein *Umsetzungsdefizit* als ein Mangel an geeigneten Verfahrensweisen und

³³¹ Dies wurde etwa in Diskussionen im Netzwerk Bürgerbeteiligung geäußert. Bei den Netzwerktreffen der Jahre 2017 bis 2019 fanden unter Mitwirkung des Autors dieser Untersuchung jeweils einstündige Gesprächsrunden zu Wirkungen von Beteiligungsprozessen statt.

³³² Frage im Wortlaut: „Was ist Ihr Eindruck: Hat man als Bürgerin und Bürger Einfluss auf das, was hier in Wiesbaden geschieht oder ist man da machtlos?“ (Landeshauptstadt Wiesbaden 2019: 82).

³³³ Diese hängt mutmaßlich auch von Eigenschaften des zu untersuchenden Beteiligungsprozesses sowie von Kontextfaktoren ab.

Methoden besteht.³³⁴ Dabei bleibt offen, ob entsprechende Konzepte nicht bekannt, nicht pass-fähig oder nicht praktikabel sind, oder ob weitere Hemmnisse bestehen. Darauf geht Kapitel 5 näher ein (siehe dort insbesondere die These M2).

4.6 ANWENDUNGSFÄLLE

Stichwortbasierte Recherche von durchgeführten und veröffentlichten Wirkungsanalysen

Die einhellige Aussage in der recherchierten Literatur, das empirische Wissen über Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung sei bisher gering (vgl. Kapitel 1.1), wirft unter anderem die Frage auf, inwieweit und durch wen bisher entsprechende Versuche unternommen wurden. Aufgrund der dynamischen Entwicklung des Feldes (vgl. Kapitel 4.2) ließe sich zudem bezweifeln, ob diese Aussage noch gültig ist. In einem mehrstufigen Prozess wurde daher gezielt nach bereits durchgeführten und veröffentlichten Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung gesucht.³³⁵ Sie werden im Folgenden kurz als *Anwendungsfälle* bezeichnet.

In einem ersten Schritt wurden intuitiv gesammelte Suchbegriffe testweise in verschiedenen digitalen Suchmaschinen eingegeben und die Ergebnisse protokolliert. Schnell wurde dabei deutlich, dass neben Dokumenten, die als *Wirkungsanalyse* betitelt sind, auch Veröffentlichungen mit ähnlichen Begriffen – etwa *Effekte*, *Nutzen* oder *Wirksamkeit* – einzuschließen sind (siehe zu begrifflichen Varianten auch die Kapitel 2.2, 3.1.2 und 3.1.5). Mithilfe der bereits recherchierten Literatur und ersten vielversprechenden Funden wurden die Suchbegriffe überprüft und erweitert. Die systematische Hauptsuche wurde in der Zeit von Juni bis August 2018 deutsch- und englischsprachig auf der Webseite *Google Scholar* und den Verlagswebseiten *Springerlink*, *Taylor and Francis* sowie *Wiley* durchgeführt.³³⁶

Tabelle 7 Deutschsprachige Begriffe für die Suche nach Anwendungsfällen

Die Suche erfolgte stets als Kombination dreier Suchbegriffe, also *A plus B plus C*. Anführungsstriche wurden genutzt, um nach festen Begriffspaaren zu suchen.

Suchbegriff A	Suchbegriff B	Suchbegriff C
Stadtplanung	Beteiligung	Auswirkungen
Stadtentwicklung	Bürgerbeteiligung	Effekte
	deliberativ	Effektivität
	Kooperation	Erfolgsfaktoren
	Mitwirkung	Nutzen
	Öffentlichkeitsbeteiligung	wirksam
	Partizipation	Wirksamkeit
		Wirkung
		Wirkungen
		Wirkungsanalyse
		„wirkungsorientierte Evaluation“

³³⁴ Dies stützen auch die Rückmeldungen von zwei Personen, die selbst einschlägige Konzepte für Wirkungsanalysen erarbeitet und publiziert haben.

³³⁵ Zudem war die Einschätzung zu Beginn des Forschungsprozesses nicht so eindeutig, unter anderem, da mehrere der in Kapitel 1.1 angeführten Quellen noch nicht bekannt waren. Es sollte daher zunächst breit und ergebnisoffen recherchiert werden, inwieweit dokumentierte Vorerfahrungen und Referenzen bestehen, auf die aufgebaut werden könnte. Zum anderen diente die Suche dazu, den zunächst diffusen Eindruck zu erhärten oder zu widerlegen, es gebe bisher *keine* Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung.

³³⁶ Die Auswahl der vier Webseiten erfolgte, um eine große Bandbreite möglicher Quellen abzudecken.

Die dabei nach einer weiteren Testphase³³⁷ verwendeten Suchbegriffe sind den Tabellen 7 und 8 zu entnehmen. Auf den Suchbegriff *Evaluation* wurde aus zwei Gründen bewusst verzichtet: Zum einen hätten entsprechende – im Vergleich deutlich zahlreichere – Suchergebnisse zunächst näher betrachtet werden müssen, um festzustellen, inwieweit ein Fokus auf Wirkungen vorhanden ist. Zum anderen wurde angenommen, dass einschlägige Anwendungsfälle mithilfe der genutzten Suchbegriffe miterfasst werden können.³³⁸ Im Deutschen wurde mit Blick auf die Evaluationsfachsprache auch der Fachbegriff *wirkungsorientierte Evaluation* verwendet (vgl. Kapitel 3.1.5). Er brachte jedoch keine einschlägigen Treffer hervor.

Tabelle 8 Englischsprachige Begriffe für die Suche nach Anwendungsfällen

Die Suche erfolgte stets als Kombination dreier Suchbegriffe, also A plus B plus C. Anführungsstriche wurden genutzt, um nach festen Begriffspaaren zu suchen.

Suchbegriff A	Suchbegriff B	Suchbegriff C
„urban planning“	collaborative	benefit
„urban development“	collaboration	effective
„city planning“	deliberative	effectiveness
„city development“	deliberation	effects
	„interactive policy making“	impact
	„invited participation“	outcome
	involvement	„success factors“
	participation	
	participatory	

Die systematische Hauptsuche lässt sich wiederum in drei Teilschritte untergliedern. Zunächst wurde lediglich die Anzahl der jeweiligen Treffer in einer Tabelle notiert. Anschließend wurden – sofern entsprechend viele Treffer vorlagen – die ersten 100 Treffer kursorisch gesichtet und möglicherweise relevante Suchergebnisse notiert. Diese selten mehr als zwei pro 100 Treffern wurden dann in einem dritten Schritt vertiefend gesichtet. Eine beispielhafte Darstellung von Suchergebnissen ist in Tabelle 27 im Anhang 10.4 zu finden. Die als inhaltlich relevant eingestuften Funde wurden fortlaufend in einer Tabelle gesammelt. Die ersten beiden Teilschritte wurden von einer studentischen Hilfskraft unterstützt. Den ersten, quantitativen Schritt führte diese nach Anleitung zeitweise auch eigenständig aus; der zweite erfolgte phasenweise gemeinschaftlich beziehungsweise parallel zu unterschiedlichen Stichworten.

Ernüchternde Bilanz einer aufwendigen Suche

Die geschilderte Suche erwies sich als ineffizient und zugleich als wenig effektiv: Einem hohen Aufwand stand wenig Erkenntnisgewinn gegenüber. Insgesamt konnten dabei nur 24 Anwendungsfälle erfasst werden, wobei mehrere bereits durch zuvor nicht systematisch dokumentierte Recherchen bekannt waren.³³⁹ Eine vollständige Liste dieser Quellen ist in Tabelle 28 im Anhang 10.4 zu finden. Aufgrund der sich früh abzeichnenden marginalen Anzahl publizierter Wirkungsanalysen zu

³³⁷ Bevor die Suche in allen Datenbanken durchgeführt wurde, erfolgte zunächst ein Testdurchlauf, ob sich mit den gewählten Suchbegriffen überhaupt Treffer erzielen ließen – und ob Suchbegriffe gegebenenfalls präziser gefasst werden konnten, falls sehr viele Treffer zustande kamen.

³³⁸ Im Rückblick beziehungsweise für weiterführende, grundlegende Untersuchungen mit entsprechenden Kapazitäten erscheint es dennoch sinnvoll, zunächst auch nach Evaluationen zu suchen, um die Unterschiede zwischen solchen Studien, die Wirkungen in den Blick nehmen, und denjenigen, die dies nicht tun, besser verstehen und nachzeichnen zu können. Im Rahmen dieser Untersuchung hätte dies die bestehenden Ressourcen deutlich überschritten und stand auch nicht im Fokus des Erkenntnisinteresses.

³³⁹ Zudem wurden zwei Quellen wieder entfernt und herausgerechnet, da sie lediglich eine Kurzfassung einer bereits berücksichtigten Studie darstellen.

Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung wurden auch solche einbezogen, die Beteiligungsprozesse in anderen Themenfeldern betrafen. Darunter sind etwa Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen im Forstmanagement, lokalem Klimaschutz sowie zur Armutsbekämpfung und zu sozialer Sicherheit (siehe Tabelle 28). Sieht man von einzelnen Arbeiten ab, die keinen Fokus auf Wirkungen legen, ist unter den 24 Quellen keine einzige, die sich – nach dem hier zugrunde gelegten Begriffsverständnis von Wirkungsanalysen – mit Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung befasst. Insofern können die Aussagen der Literatur zu geringem empirischem Wissen durch die systematische Suche bestätigt werden.

Es griffe zu kurz, aus diesem Untersuchungsergebnis pauschal zu schlussfolgern, es gäbe *keine* einschlägigen Anwendungsfälle. Im weiteren Verlauf der Forschungsarbeit wurden weitere Publikationen in die Liste aufgenommen, die entweder per Zufallstreffer bei Recherchen nach anderen Themen, durch Auswerten verschiedener Literaturlisten oder Hinweise Dritter hinzukamen. Insgesamt wurden, mit Stand vom November 2020, 97 Publikationen erfasst – zu einzelnen Anwendungsfällen gehören dabei mehrere Publikationen. Eine Auswahl von deutschsprachigen Quellen, die nicht in der zuvor genannten Liste verortet ist, ist in Tabelle 29, gleichfalls in Anhang 10.4, aufgeführt. Wesentliche Initiativen aus Deutschland mit einigen dieser Veröffentlichungen und weitere Anwendungsfälle wurden bereits in Kapitel 4.2 vorgestellt. Auch hier gilt zu beachten, dass die recherchierten Quellen entweder keinen Fokus auf Stadtentwicklung legen oder keine Wirkungsanalyse im engeren Sinne darstellen, wobei sich das Bild, es gebe keine Anwendungsfälle, abschwächt. Vielmehr gibt es verschiedene Arbeiten, die Teilbereiche der Stadtentwicklung berühren oder Wirkungen nachgehen, ohne den Anspruch zu erheben, eine Wirkungsanalyse zu sein. Dieses Bild bleibt – auch nach Sichtung der entsprechenden Studien – diffus.

Erste Erkenntnisse auf Basis der gesammelten Anwendungsfälle

Um den geschilderten Eindruck – jenseits anekdotischer Einzelfälle – zu untermauern, bedürfte es einer genaueren Untersuchung sämtlicher Anwendungsfälle.³⁴⁰ Diese war ursprünglich geplant, wurde jedoch aus mehreren Gründen unterbrochen und nicht erneut aufgenommen: Zunächst verschob sich der Fokus der Arbeit im Laufe der Zeit auf die vertiefte Auseinandersetzung mit möglichen *Hemmnissen* für die Durchführung von Wirkungsanalysen und entsprechenden *Stellschrauben* (Kapitel 5 und 6), in die infolge deutlich mehr Zeit investiert werden musste, als zuvor geplant. Durch diese Fokusverschiebung reduzierte sich die Relevanz der Anwendungsfälle für die vorliegende Untersuchung entsprechend. Zugleich lässt bereits eine erste, oberflächliche Sichtung im Sinne einer unscharfen Betrachtung Erkenntnisse zu (vgl. Vester/Hesler 1980: 3–5, CASS/ProClim- 1998: 10, siehe auch Fußnote 186 auf Seite 72), was an dieser Stelle angemessen und sinnvoll erscheint.³⁴¹ So lassen sich aus den bibliografischen Merkmalen der gesammelten 97 Publikationen folgende Eigenschaften ableiten:

- Gut 40 Prozent entfallen auf *Zeitschriftenartikel* – überwiegend, aber nicht ausschließlich peer-reviewed –, etwa 25 Prozent auf *Berichte* beziehungsweise sogenannte *graue Literatur*,

³⁴⁰ Es war geplant, folgende Aspekte für die gesammelten Anwendungsfälle zu erheben, was jedoch nur in Einzelfällen vollendet wurde: Bezug auf Methoden (Literatur), Themenfeld (Stadtentwicklung/Beteiligung/Sonstiges), Art der Durchführung (selbst/partizipativ/beauftragt), Ziel/Fokus (Zielerreichung/Wirkungsorientierung, Wirksamkeit von Methoden, Suche nach Nebenwirkungen), Zeitpunkt der Durchführung (ex ante/begleitend/ex post), methodischer Ansatz (Einzelfall/Vergleich sowie quantitativ/qualitativ/Methodenmix).

³⁴¹ Im Fall einer detaillierten Durcharbeitung würden zudem nur qualitativ abzuleitende Aussagen an Belastbarkeit gewinnen, da die Grundgesamtheit der gesammelten Anwendungsfälle nicht nach definierten Kriterien zustande kam (siehe dazu auch die Ausführungen zur Dissertation von Agnes Förster aus dem Jahr 2014 in Fußnote 345). Das Datenmaterial (insbesondere Tabellen 28 und 29 in Anhang 10.4) weiter auszuwerten, auch mit Blick auf beschriebene Wirkungen (siehe dazu auch Kapitel 4.7), erscheint indes sinnvoll und sollte in einer späteren Untersuchung nochmals aufgegriffen werden.

etwa 15 Prozent auf *Buchbeiträge* (Kapitel), je knapp 10 Prozent auf *Hochschulschriften* – überwiegend *Master- und Diplomarbeiten* – und sonstige *Monografien*, darunter auch mehrere *Dissertationen*, sowie einzelne *Internetdokumente*.

- Etwa 55 Prozent der Publikationen sind deutsch-, 45 Prozent englischsprachig.

Aus einer ersten Sichtung der Veröffentlichungen ergeben sich folgende weitere Erkenntnisse:

- Es lassen sich sowohl Einzelfallstudien als auch vergleichende Untersuchungen finden, sowohl mit qualitativem – hier sind vor allem Hochschulschriften zu nennen – als auch mit quantitativem methodischen Fokus (etwa Halvorsen 2003, Barabas 2004).
- Neben vielen ex post durchgeführten lassen sich auch wenige formative Studien finden (etwa Bock/Reimann 2017a). Eine explizit ex ante durchgeführte Wirkungsanalyse, die etwa im Voraus erwartete Wirkungen schildert und dokumentiert, konnte hingegen nicht identifiziert werden.
- Erkenntnisse der Studien stammen aus Dokumentenanalysen und Beobachtungen oder auch Befragungen und Interviews. Befragte Akteur:innen variieren von einzelnen Schlüsselpersonen bis hin zu einer repräsentativen Auswahl von beteiligten Bürger:innen (etwa Manaf et al. 2016).
- Einige Anwendungsfälle sind als Auftragsarbeiten entstanden – in Deutschland insbesondere auf Initiative der Bertelsmann Stiftung, des Landes Baden-Württemberg sowie des vhw (siehe Beispiele in Kapitel 4.2). Mehrere Veröffentlichungen entstammen unabhängigen, jedoch geförderten Forschungsprojekten (etwa Wissenschaft im Dialog gGmbH 2013, Aichholzer et al. 2016), weitere sind selbst initiiert und ohne Förderung oder Andockung an Forschungsprojekte entstanden. Dazu zählen insbesondere studentische Abschlussarbeiten und Dissertationen, jedoch auch einzelne weitere Veröffentlichungen (etwa van Empel 2008).
- Nur wenige Veröffentlichungen verwenden den Begriff *Wirkungsanalyse* im Titel oder Untertitel (lediglich vier: Kollege 2000, Kress 2001, Knall 2006, Ashoff et al. 2012). In weiteren Anwendungsfällen taucht der Begriff in Abschnittstiteln oder im Fließtext auf. Dabei lässt sich keine klare Übereinstimmung zwischen Begriff und methodischem Vorgehen feststellen. In anderen Worten: Nicht überall, wo *Wirkungsanalyse* draufsteht, ist eine solche erfolgt, jedenfalls nicht immer mit systematischem, methodisch klar erkennbarem Anspruch. Umgekehrt gibt es mit alternativen Begriffen arbeitende Untersuchungen, die als Wirkungsanalysen bezeichnet werden können (etwa Kubicek et al. 2011, Mittendorf 2013, Aichholzer et al. 2016). Die in der Evaluationsliteratur zu findenden Begriffe *wirkungsorientierte Evaluation* beziehungsweise *Wirkungsevaluation* (vgl. Kapitel 3.1.5) kommen in den recherchierten Anwendungsfällen nicht vor.
- Geografisch verteilen sich die untersuchten Beteiligungsprozesse beziehungsweise die ihnen zugeordneten Projekte oder Strategien auf sämtliche Kontinente.³⁴²
- Der räumliche Fokus untersuchter Beteiligungsprozesse reicht, sofern explizit erkennbar, von einzelnen Straßenzügen und städtebaulichen Projekten über die Quartiers- und Gesamtstadt- bis zur regionalen und nationalen Ebene.

Da die Datengrundlage nicht durchgehend nach dokumentierten wissenschaftlichen Kriterien erhoben und überprüft wurde,³⁴³ kann die quantitative Auswertung von bibliografischen Merkmalen nur eine Tendenz andeuten. Sie zeigt dennoch klar, dass relevante Publikationen in *vielfältigen*

³⁴² Dass die Antarktis davon auszunehmen ist, versteht sich von selbst.

³⁴³ Siehe dazu den vorigen Abschnitt. Vor einer systematischen Auswertung müssten zudem Kriterien formuliert werden, nach denen Publikationen gegebenenfalls von der weiteren Untersuchung auszuschließen sind, etwa aus methodischen oder inhaltlichen Gründen.

Veröffentlichungsformen zu finden sind.³⁴⁴ Eine Beschränkung, etwa auf Berichte oder Zeitschriftenartikel, würde demnach einen bedeutenden Teil der einschlägigen Publikationen ausschließen.³⁴⁵

Paul Burton, der eine ähnliche Untersuchung – bezüglich Beteiligungsprozessen zu unterschiedlichen Themen – durchgeführt hat, kam im Jahr 2009 zu dem Ergebnis, die von ihm identifizierten Anwendungsfälle seien so unterschiedlich bezüglich ihrer Methodik, ihres Forschungsdesigns, Maßstabs und Themas, dass jeder Versuch, vergleichbare Daten über Wirkungen von Beteiligungsprozessen aggregieren zu wollen, herausfordernd (*difficult*) sei (Burton 2009: 271).³⁴⁶ Dies kann auf Basis der eigenen Untersuchung bestätigt werden. Sowohl Burton als auch Förster (siehe Fußnote 345) weisen zudem darauf hin, dass in entsprechenden Studien neben wissenschaftlich untersuchten Wirkungen auch viele Beobachtungen und Praxisberichte zu finden seien (ebd., Förster 2014: 84). Letztere waren bei der Recherche von Anwendungsfällen nicht im Fokus. Auch aufgrund dessen, dass eine klare Abgrenzung nicht immer möglich ist, wurden entsprechende Veröffentlichungen vereinzelt mit in die Liste recherchierter Anwendungsfälle aufgenommen. Insoweit kann auch dieser Befund bestätigt werden.

Zusammenfassender Kommentar

Die Suche nach durchgeführten und publizierten Anwendungsfällen erwies sich als aufwendig und ineffizient. Es konnten zwar mehrere für diese Untersuchung relevante Studien identifiziert werden, eine dezidierte *Wirkungsanalyse zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung* war jedoch nicht darunter.³⁴⁷ Eine Alternative oder mögliche Ergänzung zur Desktop-Recherche wäre gewesen, Personen mit einschlägigen Erfahrungen nach ihnen bekannten Anwendungsfällen zu fragen – bereits vor der Kontaktaufnahme für die Expert:inneninterviews.³⁴⁸

Unter dem Vorbehalt einer detaillierteren Auswertung lassen sich folgende Erkenntnisse für die Untersuchung gewinnen:

- Publikationen, die in einem weiteren Sinne unter das Begriffsverständnis einer *Wirkungsanalyse* fallen, verwenden diesen mehrheitlich nicht. Taucht das Wort hingegen im Titel oder

³⁴⁴ Eine besondere Herausforderung stellt dabei der Zugang zu Diplom- und Masterarbeiten dar. So sind etwa die Arbeiten von Beck (2013) und Greinke (2015) online verfügbar, die von Ebert (2014) und Leba (2016) nur in gedruckter Fassung. Erstere in der Universitätsbibliothek der Universität der Künste Berlin ausleihbar, letztere lediglich – auf Anfrage – an der Universität Gießen beim betreuenden Lehrstuhl einsehbar.

³⁴⁵ Diesen Weg wählte etwa Agnes Förster, die in ihrer Meta-Analyse zu „Fachartikeln, [...] die Wirkungen kommunikativer Methoden in einem konkreten Anwendungsfall räumlicher Planung beschreiben“ (2014: 85) nur Veröffentlichungen in ausgewählten peer-reviewten Fachzeitschriften und bestimmter Jahrgänge berücksichtigt hat (2014: 85–138). Dieses Vorgehen schließt viele inhaltlich relevante Beiträge aus, wie die eigene Untersuchung zeigt. Im Gegenzug ermöglicht es jedoch, im vorab definierten Rahmen, auch quantitative Auswertungen vorzunehmen.

³⁴⁶ Die von Burton und Förster ausgewerteten Studien wurden in der eigenen Auswertung nicht berücksichtigt, allein schon, da der Fokus nicht deckungsgleich war. Für weiterführende Untersuchungen sei jedoch auch auf diese Vorarbeiten hingewiesen.

³⁴⁷ Den Nachweis zu erbringen, dass es etwas *nicht* oder nur in einer bestimmten Form gibt, erscheint generell herausfordernd. Auch die Expert:inneninterviews brachten diesbezüglich keine weiteren Erkenntnisse. Zudem sei nochmals auf die Diskussionsrunde im Rahmen eines AESOP-Workshops für Doktorand:innen hingewiesen, in dem sämtliche Personen aus acht Ländern bestätigten, dass auch dort die Analyse der Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung bisher nicht üblich sei (vgl. Kapitel 4.2). Eine Möglichkeit zur Erweiterung könnte in einer stärkeren Gewichtung des Begriffs *policy* in verschiedenen Kombinationen liegen (vgl. Kapitel 3.1.1).

³⁴⁸ Dies hätte den Erkenntnisprozess mutmaßlich beschleunigt. Im Rückblick war es jedoch sehr hilfreich, zunächst eine längere Zeit ohne begriffliche Leitplanken und äußere inhaltliche Zielsetzungen denken und forschen zu können. In Reflexion der geführten Gespräche und Interviews bestand diesbezüglich verschiedentlich die Gefahr, einseitig beeinflusst zu werden, etwa durch in bestimmten Fachcommunities vorherrschende Begriffsverständnisse. Es ist davon auszugehen, dass dieses Risiko bei transdisziplinär orientierten Forschungsvorhaben generell besteht.

Abschnittsüberschriften von Anwendungsfällen auf, wird es eher alltagssprachlich genutzt beziehungsweise nicht definiert.

- Evaluationssynthesen (siehe dazu Fußnote 152 auf Seite 54) werden auf längere Sicht herausfordernd bleiben, da weder fachspezifische Grundlagen – für die Stadtentwicklung – noch ein überfachliches Vokabular bestehen. Zu ersterem versucht die vorliegende grundlegend Untersuchung beizutragen. Letzterem geht das Kapitel 4.7 vertiefend nach.
- Eine methodische Herausforderung bei der Suche nach Anwendungsfällen ist offenbar, dass kaum Anreize zu deren *Veröffentlichung* bestehen, insbesondere bei kritischen Erkenntnissen.³⁴⁹ Inwieweit entsprechende Wirkungsanalysen durchgeführt, jedoch nicht veröffentlicht werden, lässt sich an dieser Stelle nicht klären. Hinzuweisen ist auf den Widerspruch zu bestehenden Evaluationsstandards (insbesondere F5 der DeGEval-Standards, siehe Fußnote 224 auf Seite 81).
- Bemerkenswert ist ferner, dass keine einzige ex ante durchgeführte Studie identifiziert werden konnte. Dies passt zu den Erkenntnissen zu Wirkmodellen (Kapitel 4.8) sowie zur These, dass die Wirkungsabsicht von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung unklar sein könnte (Kapitel 5.1.2 und folgende).
- Eine offene Frage besteht auch hinsichtlich der Beteiligung und Einbindung von Betroffenen in Wirkungsanalysen. Während auf Basis der allgemeinen Evaluationsliteratur ein beteiligendes Vorgehen mittlerweile als Standard bezeichnet werden kann, was regelmäßig auch die Ergebnisinterpretation einschließt (Kapitel 3.1.1), scheinen bisherige Studien zu Beteiligungsprozessen distanzierter konzipiert zu sein.³⁵⁰

4.7 MERKMALE VON WIRKUNGEN

Wirkungsschilderungen in Texten über Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung

In unzähligen Publikationen – über die im vorigen Kapitel recherchierten Anwendungsfälle hinaus – lassen sich Aussagen zu Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung finden, wie folgende Beispiele illustrieren:

„Die Dominanz positiver Wirkungen wird [...] dadurch relativiert, dass in der Summe nahezu ähnlich viele neutrale wie negative Wirkungen genannt wurden. Das Ergebnis muss zudem vorsichtig interpretiert werden: Zum einen führt das momentane Meinungsklima [...] zu einem wahrnehmbaren Positiv-Bias in der Beurteilung von Bürgerbeteiligung. Zum anderen dominieren in unserer Auswahl Fälle, ‚die man kennt‘, also in der Regel erfolgreiche Prozesse. Über misslungene Beteiligungsprozesse wird zumeist geschwiegen. Unsere Ergebnisse zeigen damit eher eine etwas optimistischere Sicht von Bürgerbeteiligung, während in der Realität die negativen Erfahrungen vermutlich stärker ausgeprägt sind, als es hier sichtbar wird.“ (Vetter/Eith 2015)

„Wesentlich erscheint der Umstand, dass zwischen dem Abschluss des [...] vorbereitenden Planungsprozesses] und dem Beginn der Baumaßnahmen rund 15 Jahre vergingen; der Mehrwert der frühen Bürgerbeteiligung ging so in Teilen wieder verloren. Zudem ist zu konstatieren, dass das Projekt [...] immer wieder zu scheitern drohte und während dieses Zeitraums außer der Dauer-ausstellung keine Kommunikation der Vorhabenträger erfolgte. Daraus ist zu lernen, dass [...] eine kontinuierliche Kommunikation zum Vorhaben erforderlich ist.“ (Vallée 2019: 135)

³⁴⁹ Siehe dazu auch das Zitat von Vetter/Eith (2018) zu Beginn des folgenden Abschnitts.

³⁵⁰ Zwar werden auch hier Befragungen herangezogen. Eine Rückkopplung der Ergebnisse ist jedoch nur selten dokumentiert. Eine mögliche Erklärung könnte darin bestehen, dass unter den gesichteten Studien – im Vergleich zur deutschen Evaluationslandschaft insgesamt – nur wenige Auftragsarbeiten sind und diese tendenziell eher von Stellen ausgingen, die nicht unmittelbar für die untersuchten Beteiligungsprozesse verantwortlich sind.

„Das [...] Beteiligungsverfahren [...] hat eindeutig den doppelten Nutzen solcher Bürger*innen-Dialoge unter Beweis gestellt, die auf eine breite Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen und einen bürgernahen, transparenten Dialog setzen. Sie leisten einerseits einen wichtigen Beitrag dabei, die Bürgerschaft wieder zu einer verstärkten Mitwirkung bei der Gestaltung des Gemeinwesens zu bewegen und zugleich teilweise verloren gegangenes Vertrauen [...] zurückzugewinnen. Zum anderen kann die inhaltliche Gestaltung [...] noch stärker die Anregungen und Vorstellungen der Bürgerschaft berücksichtigen und damit die Akzeptanz für das Planwerk und dessen Qualität steigern. Damit diese Effekte nicht ‚verpuffen‘ sondern vielmehr nachhaltig wirksam bleiben oder sich sogar weiter verstärken, ist jedoch eine Verstetigung derartiger Beteiligungsformen sowie eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit unverzichtbar.“ (vhw 2016: 33)

„Die [...] befragten Ratsmitglieder bewerten das Verfahren unterschiedlich (Wirkung). Kritisch wird insbesondere das Verhältnis von Aufwand für das Beteiligungsverfahren zu dem letztlich von den Bürgerinnen und Bürgern beeinflussbaren Anteil [...] gesehen. Der [...] Beteiligungsprozess werde von den Politikern aber als ‚Chance begrüßt, näher an die Bürgerinnen und Bürger heranzutreten, [...] ihre Sorgen und Wünsche besser zu verstehen und sie über die [...] Grundlagen des Beteiligungsgegenstands] aufzuklären‘.“ (Zobel/Weiß 2018: 225)

„Aus der Perspektive der politischen Eliten ist die Situation ambivalent. Einerseits können sie die Ergebnisse des Dialogverfahrens als Begründungsressource für politische Entscheidungen nutzen und so auf eine weitere Legitimationsressource zurückgreifen. Andererseits ist die Durchführung des Dialogprozesses selbst legitimatorisch ambivalent, da er in einer legitimatorischen Konkurrenz zu den demokratisch gewählten Repräsentanten steht, ohne selbst hinreichend demokratisch legitimiert zu sein. Vor diesem Hintergrund ist die mehrheitliche Entscheidung der politischen Eliten zu verstehen, die Ergebnisse des Dialogprozesses zur Kenntnis zu nehmen, aber unabhängig davon zu entscheiden.“ (Schaal/Ritzi 2013: 39)

„Unabhängig von der Sichtbarkeit für die Beteiligten lässt sich die Anpassung eines Plans oder die Weiterentwicklung eines Konzeptes, einer Wettbewerbsauslobung o.ä., der oder die als Ausgangspunkt für die nächste Arbeitsphase dient, als eine wichtige Wirkung der Kommunikation beschreiben. [...] Viele der [...] Prozesse münden notwendigerweise in einen politischen Beschluss. Aber ist das eine Wirkung?“ (Ginski 2018: 206)

Die Zitate stammen aus unterschiedlichen Publikationsarten sowie Kontexten und basieren auf verschiedenen Erhebungsmethoden, wobei mehrheitlich direkte Bezüge zur Stadtentwicklung bestehen. Die Zusammenstellung ist bewusst frei von Kontextinformationen gehalten, was den Blick dafür schärft, wie Wirkungen beschrieben werden: So wird mehrfach zurückhaltend oder fragend formuliert und zur *vorsichtigen Interpretation* gemahnt oder eine *eingeschränkte Sichtbarkeit* von Wirkungen attestiert, an anderer Stelle hingegen ein *eindeutiger Beweis* deklariert. Ferner wird auf *ambivalente* und *unterschiedliche* Bewertungen sowie verschiedene Perspektiven hingewiesen. Mehrmals werden äußere Rahmenbedingungen hervorgehoben, sowohl im Rückblick – *Mehrwert verloren* – als auch vorausschauend – Gefahr des *Verpuffens* –, woraus sich begleitende Maßnahmen ergeben, die nicht Teil des eigentlichen Beteiligungsprozesses sind. Die Textanalyse ließe sich fortsetzen, was an dieser Stelle allein aufgrund des geringen betrachteten Textumfangs und der freien Zusammenstellung nicht angemessen wäre. Bereits an der erörterten Auswahl wird jedoch zweierlei deutlich: Einerseits lassen sich aus unterschiedlichen Texten grundsätzlich Aussagen über Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung und ihren Rahmenbedingungen ziehen, was für eine breite Textrecherche und Offenheit bei auszuwertenden Dokumenten spricht. Andererseits sind viele Aussagen normativ geprägt oder bleiben vage – wobei sich kein Zusammenhang zum wissenschaftlichen Anspruch des Textes gegenüber Wirkungen erkennen lässt. Jedenfalls bestehen hier Möglichkeiten für weitere Forschungsarbeiten, um Erkenntnisse über – vermutete, beobachtete oder festgestellte – Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung zu erzielen.

Ein Ansatz zur Systematisierung der Merkmale von Wirkungen

In Kapitel 3.1 wurde der Begriff *Wirkung* definiert und auf Probleme theoretischer wie praktischer Art für seinen Einsatz in Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung hingewiesen. Dabei konnten bereits verschiedene Kategorisierungsmöglichkeiten für Wirkungen identifiziert werden (Kapitel 3.1.3). Im Laufe des Forschungsprozesses wurden – zunächst versuchsweise – Merkmale von Wirkungen gesammelt und, nachdem sich dies zunehmend als aufschlussreich erwies, systematisiert.³⁵¹ Dabei wurde schnell deutlich, dass die drei von Stockmann und Meyer benannten *Dimensionen* ebenso wie die Begriffsdefinition im Glossar der *DeGEval-Standards* nur einen Teil derjenigen Merkmale von Phänomenen erfassen, die in der Literatur als Wirkungen beschrieben werden und in der Realität auftreten können. Folgende Unterscheidungsmöglichkeiten konnten im Laufe der Untersuchung identifiziert werden:

- Ein erstes Merkmal ist die *Perspektive* auf eine Wirkung: Ist der Blick von einer angenommenen Ursache ausgehend auf Wirkungen gerichtet oder umgekehrt von einem Phänomen als Wirkung auf mögliche Ursachen (siehe dazu den Abschnitt zum Thema Qualitätsmanagement in Kapitel 4.3)? Ergänzen lassen sich die alltagssprachlichen Begriffe Auswirkung, Einwirkung, Einfluss und Effekt (siehe den Abschnitt *Alltagssprachliche Alternativen zum Wirkungsbegriff* in Kapitel 3.1.2 sowie Abbildung 44 auf Seite 296).
- Des Weiteren lässt sich das *Ausmaß* einer Wirkung unterscheiden. Ist sie „stark“, „schwach“ (Vester 1976: 62) oder – was in der Stadtentwicklung durchaus beabsichtigt sein kann – „konservierend“ (AK Entwicklungspolitik 2009: 45), also bewusst nichts verändernd?
- Daran schließt sich die *Reichweite* an. Hier lassen sich die Evaluationsfachbegriffe Outcome und Impact einordnen (siehe Kapitel 3.1.3 und dort insbesondere Tabelle 2). Es erscheint dabei sinnvoll, eine *zeitliche*, *räumliche* und *logische* Reichweite zu unterscheiden:
 - So können Wirkungen „kurz-, mittel- und langfristig“ (DeGEval 2016: 71, Förster 2014: 253) entstehen sowie dauerhaft oder „vorübergehend“ (Wollmann/Hellstern 1978: 26) auftreten, was sich auch als „Fristigkeit der Wirkungen“ zusammenfassen lässt (ebd.).
 - Unterscheiden lassen sich zudem „räumliche Ausstrahlungen“, etwa eine „Nah- und Fernwirkung“ (Wollmann/Hellstern 1978: 27), was – stadträumlich gedacht – leicht weiter differenziert werden könnte.
 - In ihrer logischen Abfolge betrachtet können Wirkungen „unmittelbar“ (Förster 2014: 263), also „direkt“, oder „indirekt“ (DeGEval 2016: 69, Vester 1999: 15) auftreten sowie als „Folgewirkungen“ (Förster 2014: 255) oder „hoch aggregiert[...]“ (Reade 2008: 7, mit Bezug auf GTZ 2006) beschrieben werden.
- Wirkungen können in einer Interdependenz, einer wechselseitigen Abhängigkeit zueinander, stehen. Alternativ ließe sich auch schlicht von *Zusammenhang*³⁵² sprechen.
 - Mit Fokus auf das Zusammenspiel mehrerer Wirkungen oder *Wirkungsweisen* ist die Rede von „Wirkungsbeziehungen“ (Vester 1999: 209) und „Wirkungsketten“ (ebd.). Ferner werden „Wirk-“ (GIZ 2015: 46) beziehungsweise „Wirkungsmechanismen“ (Schönwandt 2002: 86–107, Förster 2014: 75), „komplexe Wirkungsgefüge“ (Stockmann/Meyer 2014: 59), „verflochtene Wirkungsverhalte“ (Wollmann/Hellstern 1978: 30) sowie „Wirkungsketten oder -netze[...] mit Rückkopplungsschleifen“ (Schönwandt 2002: 89) beschrieben. Wirkungen sind „vernetzt“ (Vester 1976: 60), oder mit einer „Wechselwirkung“ (Förster 2014: 264) verbunden.

³⁵¹ Die Begriffe stammen aus Publikationen zu Wirkungsanalysen und Evaluationen, Beteiligungsprozessen und/oder zur Stadtentwicklung. Begriffe aus weiteren Publikationen, die im Laufe der Literaturarbeit auffielen, wurden vereinzelt ergänzt.

³⁵² Dieser Begriff wird etwa von Bunge in seinem Grundlagenwerk zur *Kausalität* verwendet, bemerkenswerterweise als deutschsprachiges Fremdwort in einer englischsprachigen Veröffentlichung (1959: 89, 99).

- Der *Verlauf* einzelner Wirkungen im Zusammenhang lässt sich – wie schon in Kapitel 3.1.4 ausgeführt – unterscheiden als „linear“, „nicht linear“ oder „potenziert“ (Vester 1976: 65–66), mit „Grenz- und Schwellenwerten“ (a. a. O.: 70) sowie „positiver, negativer oder verschachtelter Rückkopplung“ (a. a. O.: 71–73). Zudem werden Wirkungen als oder „unstet“ (Förster 2014: 256) sowie „im Zeitverlauf entgegengerichtet“ (a. a. O.: 258) charakterisiert. Ferner können „Wirkungsketten unterbrochen“ sein (a. a. O.: 264). Möglich ist auch, dass Wirkungen erst „verzögert“ (a. a. O.: 258) beziehungsweise „nach einer gewissen Zeit“ (Myrdal 1971: 38) auftreten.
- Weitere Ausführungen betonen die Kausalität oder die *Ursächlichkeit*: So ist von einem „Kausalitätszusammenhang“ (Jakubowski 2007: 25) und einem „Geflecht simultan wirkender Ursachen“ (Förster 2014: 275) zu lesen (siehe ergänzend die Beispiele aus Fußnote 164 auf Seite 60).
- Weitere Aspekte sind die *Wahrnehmbarkeit* und *Messbarkeit* von Wirkungen. Letztere können „messbar“ oder „nicht messbar“ (Schröder 2013: 1) sein, oder „beobachtet“ (Förster 2014: 274) werden. Entsprechend könnten ein „empirischer Wirkungsnachweis“ oder eine „Wirkungsplausibilisierung“ (Ottmann/König 2018: 35) gelingen. Hieran lassen sich auch die Begriffe „Brutto-“ und „Nettowirkungen“³⁵³ (DeGEval 2016: 65) anschließen.
- Von der theoretischen und insoweit objektiven Wahrnehmbarkeit lässt sich die subjektive, reale *Wahrnehmung* oder *Einschätzung* von Wirkungen abgrenzen, die sich naturgemäß von Person zu Person unterscheiden kann.
 - Wirkungen werden als „positiv“ oder „negativ“ (GIZ 2015: 72, Stockmann/Meyer 2014: 78) beschrieben sowie als „erwünscht“ (Kurz/Kubek 2017: 137) – der Gegenbegriff unerwünscht ließe sich hinzufügen. Dazwischen liegt ein „Wirkungskorridor“ (Vetter/Eith 2015), der auch „neutrale“ Wirkungen (ebd.) umfasst.
 - Wirkungen können auch „unerwartet“ (Förster 2014: 255) auftreten. Mitunter werden Maßnahmen „mit begründeter Aussicht auf Wirkung“ (Dienel 2003: 21) geplant, um später festzustellen, dass sich „Nebenwirkungen als die eigentliche Wirkung“ (a. a. O.: 22) erwiesen haben.
 - Planungsinstrumente und Aktivitäten können als „wirkungsvoll“ (Förster 2014: 31) oder „wirkungslos“ (a. a. O.: 301) wahrgenommen werden; auch von einem „Wirkungsdefizit“ und einer „Wirkungsschwäche“ (jeweils Kühn 2004: 43) ist zu lesen, was jeweils Bezug auf die Wirkungsstärke nimmt und eine klare Wirkungsabsicht unterstellt. Grundlegend für ein wirkungsorientiertes Vorgehen und eine Verständigung über Wirkungen ist eine „Wirkungsvorstellung“ (Förster 2014: 82) oder „Wirkungserwartung“ (Selle 2013c: 10), die auch in Gestalt von „Wirkungshypothesen“ (GIZ 2018: 5) formuliert werden kann.³⁵⁴
- Die letztgenannten Begriffe leiten über zur *Absicht* von Wirkungen, die sich in „Wirkungsziele“ (Kurz/Kubek 2017: 25) übersetzen lässt.
 - Hierzu finden sich mehrere Begriffspaare, die sich semantisch kaum unterscheiden: „geplant“ und „ungeplant“ (Stockmann/Meyer 2014: 78), „gewollt“ und „ungewollt“ (Schröder 2013: 1), „intendiert“ und „nicht intendiert“ (GIZ 2015: 72) sowie „beabsichtigt“ (Kurz/Kubek 2017: 137) – in diesem Fall ohne den Gegenbegriff unbeabsichtigt. Schönwandt spricht von „möglichst wirkungssichere[n] Planungshandlungen“ (2002: 89). In Entsprechung des analytischen Begriffs Nettowirkungen lässt sich

³⁵³ Als Bruttowirkungen werden sämtliche festgestellten Veränderungen „im Zielbereich eines Evaluationsgegenstands“ bezeichnet (DeGEval 2016: 65). Der Begriff Nettowirkungen schließt diejenigen „Veränderungen, die [...] andere Ursachen“ haben, aus (DeGEval 2016: 65).

³⁵⁴ Hierbei bestehen Schnittmengen zur *Wahrnehmbarkeit* und der nachfolgend besprochenen *Wirkungsabsicht*.

konzeptionell von einem „Wirkungsbeitrag“ (GIZ 2018: 11, 15) sprechen, der anerkennt, dass verschiedene Faktoren einen Anteil an einer Entwicklung haben.

- Die Vorstellung über beabsichtigte Wirkungen kann auch nur „implizit“ (Förster 2014: 33) vorhanden sein, was für Wirkungsanalysen herausfordernd ist.
- Gesondert zu betrachten ist die in Publikationstiteln verwendete plakative Formulierung „[Beteiligung] mit Wirkung“ (etwa Schwickert/Collet 2011, BMVBS 2013), im ersteren Fall mit Ausrufezeichen. Dabei beschränkt sich die Absicht bei wortgetreuem Verständnis darauf, dass *irgendeine* Wirkung entstehen soll, der Begriff Wirkung ist in diesem Fall sinnentleert. Auch die oben genannten Begriffe *wirkungsvoll* und *wirkungssicher* sind in dieser Hinsicht problematisch – insbesondere, wenn sie über die Schilderung einer Wahrnehmung hinausgehen.³⁵⁵
- Schließlich lassen sich – wie schon in Kapitel 3.1.3 ausführlich behandelt – verschiedene *Wirkungsfelder* unterscheiden, also diejenigen Bereiche, in denen eine Wirkung auftritt, beziehungsweise die durch eine Wirkung verändert werden. Erinnert sei an die vorgeschlagene Unterscheidung *prozessualer* und *inhaltlicher* Wirkungen (Selle), *projektinterner* und *projektexterner* Wirkungen (Goldschmidt), *verfahrenbezogener* und *generalisierter* Wirkungen (Vetter und Remer-Bollow) sowie verschiedene Akteursgruppen.

Abbildung 17 zeigt die gesammelten Begriffe, sortiert nach den Merkmalen, die sich aus ihnen induktiv entwickeln lassen.³⁵⁶ Die Zusammenstellung ist nicht nach vorab festgelegten Kriterien – etwa einer systematischen Auswertung von Texten bestimmter Publikationen und Jahre – erfolgt. Auch die Zuordnung von Begriffen ist nicht immer eindeutig möglich. Dennoch lassen sich mehrere Aussagen treffen: Zunächst wird deutlich, dass viele Äußerungen den Zusammenhang betreffen, was im Spannungsfeld zu linearen Denkmustern steht. Zudem lassen sich Abhängigkeiten der Merkmale erkennen. So ist anzunehmen, dass etwa die Wahrnehmung von Wirkungen einerseits von der Wirkungsabsicht beeinflusst wird, andererseits auch von der Wahrnehmbarkeit. Die in Kapitel 3.1.3 diskutierten Fachbegriffe Outcome und Impact ließen sich, je nach Definition, den Merkmalen Wirkungsfelder und Reichweite zuordnen.

Die zitierten Begriffe enthalten *konzeptionelle* und *analytische* Aspekte, die mit formativen und summarischen Ansätzen korrespondieren. So ist eine *Wirkungserwartung* im Nachhinein kaum zu rekonstruieren. Unerwartete Wirkungen lassen sich schon sprachlogisch – und auch bei umfassender Vorab einschätzung von möglichen Entwicklungen und Risiken – nicht vorhersehen. Die Einschätzung als erwünscht, positiv oder negativ kann sich im Zeitverlauf erheblich verändern. Diese Begriffe lassen sich jedoch sowohl formativ als auch summarisch nutzen. Die im Abschnitt *Zusammenhang* genannten Aspekte haben vor allem eine analytische Funktion, sollten jedoch bei der Konzeption berücksichtigt werden. Bei den Begriffen zur Wahrnehmung einer Wirkungsstärke – etwa: *wirkungsvoll*, *wirkungslos*, *Wirkungsschwäche* – ist zu beachten, dass sie implizit auf Ziele verweisen. Nicht erfasst sind Voraussetzungen, unter denen Wirkungen überhaupt entstehen können (vgl. etwa die These N1 in Kapitel 5.1.3). Gleiches gilt für Fragen der (Ir-)Rationalität, die nicht trivial sind, in dieser Untersuchung jedoch nicht mit der gebotenen Tiefe behandelt werden können.³⁵⁷

³⁵⁵ Dies gilt einerseits bei unklaren Zielen. Die genannten Begriffe werden andererseits mitunter auch verwendet, ohne dass irgendein Zielbezug erkennbar ist respektive dieser lediglich implizit unterstellt wird.

³⁵⁶ Auf die Darstellung der einleitend benannten *Perspektive* auf Wirkungen wird verzichtet, da diese Unterscheidung nicht auf einzelnen Begriffen, sondern auf verschiedenen Zugängen wie dem Qualitätsmanagement beruht. Dennoch ist auch diese Unterscheidungsmöglichkeit bedeutend: So ändert sich ein Untersuchungsdesign, je nachdem, ob Ursachen oder Wirkungen eines Phänomens im Fokus stehen oder – lineare oder systemische – Zusammenhänge.

³⁵⁷ So schreibt etwa Myrdal von einer „Wirkung der irrationalen Einflüsse“ (1971: 57), ohne dies jedoch näher zu erläutern. Ein Interpretationsversuch: Es ist möglich, dass etwas von einer Person als Wirkung oder Auslöser für eine Handlung wahrgenommen wird, dies jedoch von Dritten nicht nachvollzogen werden kann. In einem



Abbildung 17 Übersicht von Begriffen und Merkmalen zur Beschreibung von Wirkungen in der Literatur
 Die Sammlung erfolgte zunächst probeweise und wurde im Laufe des Forschungsprozesses zunehmend systematisiert.

weiteren Sinne passt dazu folgende Anekdote, die an den Verfasser dieser Arbeit herangetragen wurde: Ein aufwendiger Beteiligungsprozess hatte eine angespannte Situation zwischen kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen einer Stadt befriedet. Ein:e Mitarbeiter:in des städtischen Bauhofs sperrte jedoch den Ort, um den es ging, zu früh ab – mutmaßlich in Unkenntnis des Beteiligungsprozesses, jedenfalls nicht absichtsvoll. Diese räumlich markant sichtbare Veränderung wurde vonseiten der Zivilgesellschaft als Vertrauensbruch gewertet, woraufhin der Konflikt erneut ausbrach.

Zusammenfassender Kommentar

In der Fülle an Merkmalen und Begriffen wird Verschiedenes deutlich:

- Zunächst muss sich, wer Wirkungen – von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung, aber auch in anderen Feldern – analysiert, regelmäßig auf einige der genannten Merkmale konzentrieren.
- Jenseits der festzustellenden verschiedenen Untersuchungsgegenstände, Vorgehensweisen und Methoden (vgl. Kapitel 4.6) erscheint es daher *dauerhaft* nur eingeschränkt möglich, mehrere unabhängig voneinander entstandene Wirkungsanalysen zu vergleichen, da allein aus statistischen Gründen unwahrscheinlich ist, dass ein gemeinsames Verständnis von *Wirkung* zugrunde liegt, auch innerhalb eines Handlungsfeldes wie der Stadtentwicklung.
- Im geschilderten Ansatz zur Systematisierung der Merkmale von Wirkungen steckt zugleich das Potenzial für eine niedrighschwellige Verständigung über beabsichtigte und wahrgenommene Wirkungen. Aufbauend auf der textlichen Erörterung und Abbildung 17 wurde daher eine tabellarische Übersicht erstellt, die den Erkenntnisstand wiedergibt und weiterentwickelt werden kann. Sie ist im Kapitel 7.2 dargestellt (Tabelle 20 auf Seite 235).
- Schließlich erscheint die – im ersten Abschnitt dieses Kapitels beispielhaft gezeigte – systematische Textauswertung von Äußerungen über Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung vielversprechend, um zu einer Steigerung des empirischen Wissens über entsprechende Wirkungen und Wirkungsmechanismen langfristig beizutragen.

4.8 WIRKMODELLE

Fehlende Wirkmodelle für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung

In Kapitel 3.1.3 wurden *Wirkmodelle* mit Bezug auf die DeGEval als visualisierte Wirkungsannahmen eines Programms und seiner Ablauflogik definiert (DeGEval 2016: 70). Im Rahmen der Literaturrecherche für die Sammlung von Konzepten und Anwendungsfällen (Kapitel 4.5 und 4.6) wurde – im Ergebnis vergeblich – nach Wirkmodellen für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung gesucht. Zur Absicherung dieser Erkenntnis wurden die interviewten Expert:innen gefragt, inwieweit ihnen entsprechende Wirkmodelle bekannt seien. Dies wurde fast einhellig verneint. Lediglich eine Person mit politikwissenschaftlichem Hintergrund gab mit Verweis auf Habermas und die empirische Deliberationsforschung an, auf Basis entsprechender Wirkannahmen zu arbeiten und entsprechende Modelle selbst entwickelt zu haben. Diese seien jedoch weder grafisch aufbereitet noch veröffentlicht. Im zur Vorbereitung der Online-Befragung (Kapitel 5.2) durchgeführten Workshop verwiesen die Expert:innen darauf, dass implizite Wirkannahmen oder Bauernregeln durchaus vorhanden seien, jedoch nicht systematisiert und operationalisiert (siehe Kapitel 5.1.2).

Relevante Vorarbeiten zur Erstellung von Wirkmodellen

Auch wenn sich keine einschlägigen Wirkmodelle identifizieren ließen, bestehen doch etliche Visualisierungen und textliche Erläuterungen, die sich als mögliche Bestandteile, Vorstufen oder Referenzen bezeichnen lassen – und somit längerfristig einer Erarbeitung entsprechender Wirkmodelle dienlich sein können:

- Zunächst lassen sich Darstellungen des *Ablaufs von Stadtentwicklungsprozessen* finden, wie bereits in Kapitel 2.1 besprochen wurde (siehe dort die Abbildungen 2 bis 4 von Friend/Jessop 1973: 11, Selle 2013a: 10 und Bernhard et al. 2016: 178). Auch wenn Wirkungen dabei nicht im Vordergrund stehen, werden wechselseitige Abhängigkeiten in der Ablauflogik nachvollziehbar. Eine im Rahmen der allgemeinen Literaturarbeit zufällig gesichtete Abbildung enthält

sogar den Begriff *Wirkungen*, allerdings nur schematisch als Gegenbegriff zu *Konsequenzen* (BBR 2003: 15).³⁵⁸

- Visualisierte Annahmen bestehen auch zu *Faktoren*, die die *Teilnahme* an Beteiligungsprozessen beeinflussen. Eine umfängliche Darstellung, die auf individueller Ebene neben subjektiven und objektiven Aspekten auch unterschiedliche Intensitäten von Beteiligungsprozessen einbezieht, ist bei Lüttringhaus (2000: 61) zu finden. Diana C. Mutz stellt als notwendig erachteten Voraussetzungen für Beteiligungsprozesse (*deliberative processes*) erstrebenswerte Wirkungen gegenüber (2008: 530), was auch Selle zitiert (2013a: 11).³⁵⁹
- Agnes Förster hat in ihrer bereits zitierten Dissertation die Beziehungen zwischen verschiedenen *kommunikativen Methoden* in Planungsprozessen untersucht (2014). Daraus lassen sich etwa Schlussfolgerungen ziehen, welche Faktoren im Zusammenhang mit kommunikativen Aktivitäten in der Stadtentwicklung eine besondere Rolle spielen.
- Grundlegend bestehen Wirkmodelle, die ein Programm oder einen Prozess im Kontext seiner Umwelt darstellen, etwa bei Stockmann und Meyer (2014: 102) sowie für Beteiligungsprozesse bei Abelson und Gauvin (2006: 18, siehe auch Abbildung 14 auf Seite 92). Hinzuweisen ist auch auf das Handbuch *Purposeful Program Theory* von Funnell und Rogers (2011), in dem umfängliche Hinweise zur Erstellung von Wirkmodellen gegeben sowie zahlreiche Beispiele – vor allem linearer Programmtheorien und sogenannter *Theories of Change* – erläutert werden.

Möglichkeiten zur Erstellung von Wirkmodellen und praktische Beispiele

Aus der Literatur sowohl zur Stadtentwicklung als auch zu Evaluationen und Wirkungsanalysen ergibt sich, dass es ein allgemeingültiges Wirkmodell für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung nicht geben kann. Stattdessen müssten für einzelne Beteiligungsprozesse, zumindest jedoch für vergleichbare Fälle, passfähige Modelle entwickelt werden, was nicht Ziel dieser Untersuchung ist. Es können jedoch grundlegende Möglichkeiten zum Erstellen entsprechender Wirkmodelle geschildert werden. Merkmale und Darstellungsmöglichkeiten von Wirkmodellen lassen sich anhand folgender – sowie der bereits an anderer Stelle in dieser Untersuchung abgebildeten – Beispiele nachvollziehen.

Zunächst sei ein Blick auf klassische, lineare Wirkmodelle geworfen (siehe dazu auch Abbildung 10 auf Seite 67). Zwei auf Stadtentwicklung bezogene Beispiele sind – als Reaktion auf die systemische Darstellung von Vester und Hesler (siehe Abbildung 13 auf Seite 85) – bei Klaus Fischer zu finden (1984: 296–297). Er argumentiert, bei der Aufstellung eines – in der Regel nur wenige Hektar betreffenden – *Bebauungsplans* ließen sich die wesentlichen Aspekte noch in einer simplen Wirkungskette abbilden. Dies stellt er beispielhaft für die Annahme dar, eine steigende Bevölkerungszahl bewirke einen höheren Flächenbedarf (siehe Abbildung 18 links).³⁶⁰ Bei der Aufstellung eines *Flächennutzungsplans* – der sich auf eine ganze Stadt bezieht – kämen demgegenüber weitere, variable Faktoren hinzu (siehe Abbildung 18 rechts, erläuternd: ebd.). Bezüglich der *Regionalentwicklung*, mit der sich auch Vester und Hesler befassen, seien die relevanten Aspekte schließlich nicht mehr zu steuern. Daher seien hinsichtlich ihrer erfolgreichen Umsetzung Evaluationen nicht sinnvoll durchführbar (Fischer

³⁵⁸ Demnach haben in einem kooperativen Stadtentwicklungsprozess Ergebnisziele *Konsequenzen* für Prozessziele. Diese wiederum entfalten *Wirkungen* auf die Ergebnisziele, was sich in mehrfachem Wechselspiel fortsetzt. Für eine in der digitalen Fassung besser lesbare Variante der zitierten Abbildung siehe Jakubowski (2007: 25).

³⁵⁹ Anstelle von Verbindungen zwischen den einzelnen Aspekten ist eine Wolke dargestellt, die auf die Unkenntnis der Zusammenhänge verweist.

³⁶⁰ Insbesondere für Leser:innen ohne fachlichen Hintergrund in der Stadtentwicklung sei angemerkt, dass diese auf den ersten Blick banale Annahme mittlerweile umstritten ist beziehungsweise mit Blick auf übergeordnete politische Ziele wie eine Beschränkung der Flächenversiegelung hinterfragt wird. Nachverdichtungen und Wohnhochhäuser in wachsenden Städten ließen sich etwa als Belege dafür anführen, dass das simple Modell keine universelle Gültigkeit hat. Allerdings ließe sich auch umgekehrt argumentieren, dass die vielerorts steigenden Anteile von Einpersonenhaushalten zumindest indirekt auch bei stagnierender Bevölkerungszahl zu einem höheren Flächenbedarf führen.

1984: 297).³⁶¹ Unabhängig von diesem Problem, das hier – jenseits der Fußnotenbemerkung – nicht zu lösen ist, führt die Gegenüberstellung der drei Wirkmodelle klar vor Augen: Es gilt, bei der Entwicklung und Darstellung eines Wirkmodells für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung einen Abstraktionsgrad zu wählen, der alle wesentlichen Aspekte umfasst und zugleich nützlich für die Anwendung ist.

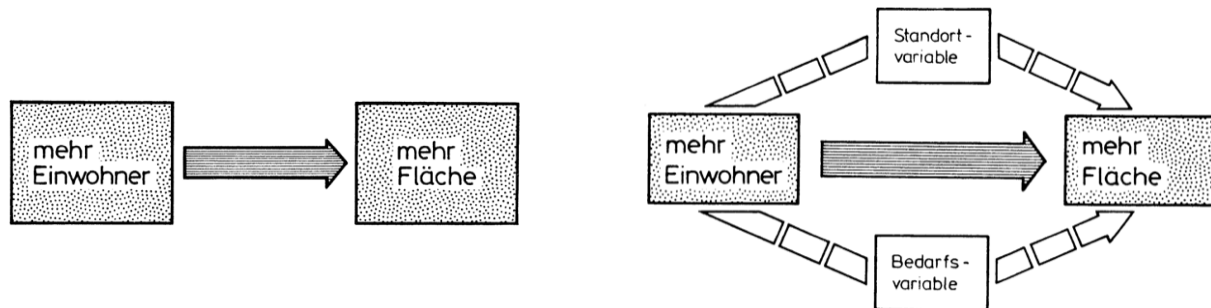


Abbildung 18 Schematische Wirkmodelle zur Flächenbedarfsbefriedigung in der Bauleitplanung

Originaltitel: „Schematisiertes Wirkungsmodell für das Beispiel einer Flächenbedarfsbefriedigung auf der Ebene der Bauleitplanung“ (links) bzw. „Flächennutzungsplanung“ (rechts)

Quelle: Fischer (1984: 296 [links], 297 [rechts])

Für Beteiligungsprozesse *ohne* Bezug zur Stadtentwicklung konnten verschiedene Wirkmodelle recherchiert werden. Aichholzer et al. (2016: 32) zeigen für die Evaluation von Online-Beteiligungsprozessen eine – im Vergleich mit den anderen zusammengetragenen Beispielen – komplexe Darstellung eines *linearen* Wirkmodells (siehe Abbildung 19, für eine ähnliche Abbildung auch Kubicek et al. 2011: 43): Das Input-Output-Outcome-Impact-Schema ist hier um verschiedene *externe Einflüsse* erweitert, die – und das ist im Vergleich zu ähnlich aussehenden Modellen zu anderen Themenfeldern bemerkenswert – sowohl Output, als auch Outcome und Impact betreffen. Zwischen Outcome und Impact ist zudem eine *Entscheidung* dargestellt, welche die Wirkungskette unterbrechen kann. Auch dieser Aspekt ist hervorzuheben: In Stadtentwicklungsprozessen finden – zu verschiedenen Zeitpunkten – ebenfalls Entscheidungen statt, seien es formelle Beschlüsse oder informelle Vereinbarungen der Prozessverantwortlichen. Es liegt auf der Hand, dass diese den Fortgang der Stadtentwicklung beeinflussen und somit auch die Wirkungen eines Beteiligungsprozesses maßgeblich betreffen (siehe dazu auch die Ausführungen zu Spielräumen für Wirkungen von Beteiligungsprozessen in den Kapiteln 2.1 und 7.2.2). Eine vergleichbare Darstellung konnte in keinem anderen Wirkmodell gefunden werden.

Ein dritter Aspekt, mit dem sich die Darstellung von Aichholzer et al. von anderen abhebt, sind Pfeile, die andeuten, dass sich verschiedene Impacts gegenseitig beeinflussen. Sie erinnern daran, dass der betrachtete Beteiligungsprozess nicht die einzige Ursache für Veränderungen ist. Insgesamt zeichnet sich die Darstellung durch eine hohe Realitätsnähe aus – trotz linearem Grundaufbau. Weitere lineare Wirkmodelle zu Online-Beteiligungsprozessen haben Friess und Eilders (2015: 334) sowie – mit Fokus auf Bürgerhaushalte – Zobel und Weiß (2018: 212) publiziert. Sie bleiben jedoch im Vergleich mit dem hier abgebildeten Beispiel allgemeiner und sind somit weniger aussagekräftig.³⁶²

³⁶¹ Aufgrund des zwischenzeitlich veränderten Planungsverständnisses – reduzierter Steuerungsanspruch bei stärker kooperativer und beteiligender Ausrichtung – (siehe auch Kapitel 2.1) und mit Blick auf den räumlichen Fokus dieser Untersuchung auf Stadtentwicklung – ohne regionale Aspekte – ließe sich eine anhaltende Gültigkeit von Fischers Schlussfolgerung infrage stellen. Die Probleme, die Fischer benennt – etwa unklare Ziele und wechselnde Zuständigkeiten sowie unvorhersehbare spätere Einflussfaktoren (siehe dazu auch Kapitel 3.3) –, sind allerdings grundsätzlich und bis heute nicht gelöst (siehe dazu auch die Ausführungen zu planungstheoretischen Problemen in Kapitel 5.1.3).

³⁶² Obwohl Zobel und Weiß angeben, sich auf oben genannte Abbildung von Aichholzer et al. zu beziehen, erscheint ihr Wirkmodell stark reduziert: Vier Schritte folgen linear aufeinander: Input-Aktivitäten-Output-Wirkung, wobei keine Unterscheidung von Outcome und Impact beziehungsweise kurz- und langfristigen

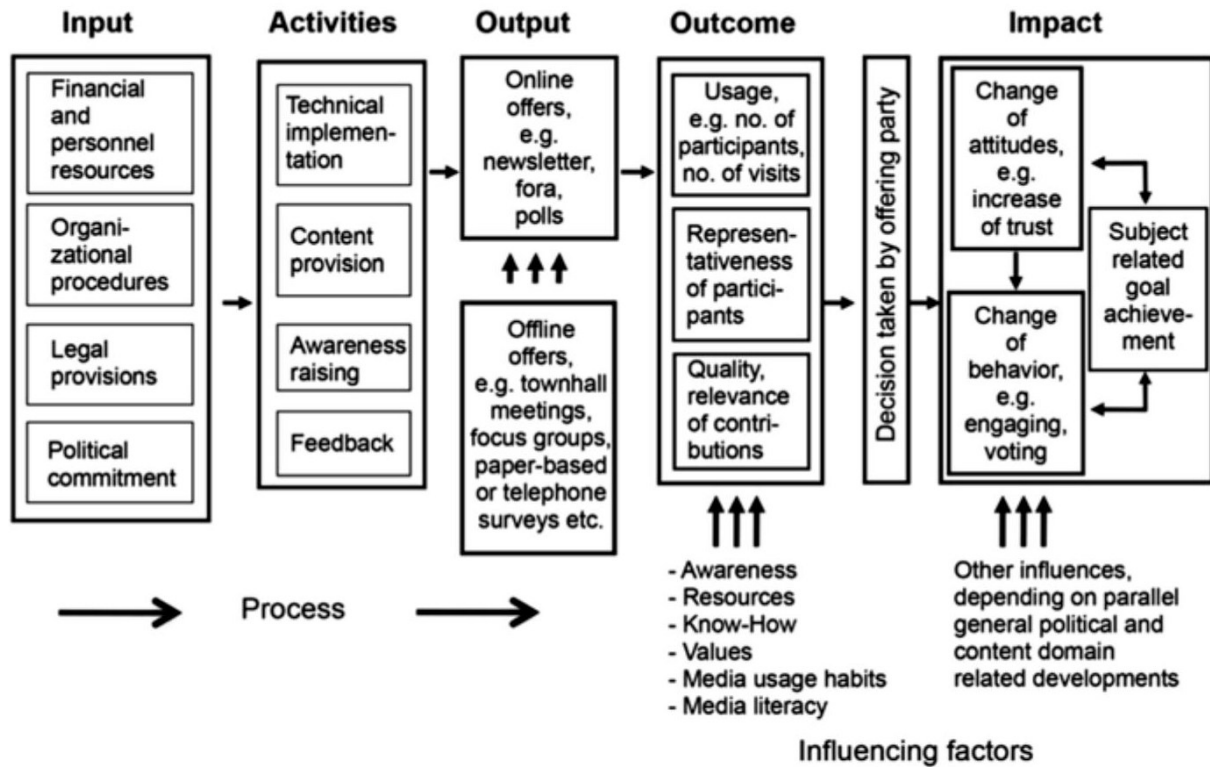


Abbildung 19 Beispiel eines linearen Wirkmodells für einen Online-Beteiligungsprozess
 Originaltitel: *The Input-Activities-Output-Outcome-Impact model applied to e-consultation*
 Quelle: Aichholzer et al. (2016: 32)

Einen weiteren Typ bilden *systemische Wirkmodelle*. Hier lassen sich zunächst die verschiedentlich besprochenen Arbeiten von Vester und Hesler aus den 1980er Jahren anführen (siehe etwa die Abbildung 13 auf Seite 85). Ein Beispiel jüngeren Datums stellt das *Wirkungsmodell der GIZ* dar (Abbildung 20, siehe zu den Hintergründen auch den Abschnitt zur Entwicklungszusammenarbeit in Kapitel 4.3).³⁶³ In einem abgegrenzten Bereich sind verschiedene *Aktivitäten* der GIZ dargestellt, die mithilfe von *Instrumenten* zu *Wirkungen* führen und sich auch gegenseitig beeinflussen können. Grafisch hervorgehoben ist zudem ein *Ziel*, zu dem alle Aktivitäten direkt oder auch indirekt beitragen. Eine Unterscheidung von Outputs, Outcomes und Impact wird zwar vorgenommen (GIZ 2018: 5), ist jedoch nicht abgebildet. Außerhalb des abgegrenzten Bereichs sind weitere Wirkungen dargestellt, die das ganze System beeinflussen. Das Modell ist abstrakt gehalten; es sind also keine konkreten Wirkungen benannt. Auch aufgrund dieser Abstraktion erscheint das dargestellte Wirkmodell Realitäten der Stadtentwicklung grundsätzlich abbilden zu können. Fraglich bleibt dabei jedoch die Fokussierung auf ein klares Ziel.

Systemische – oder präziser: zirkuläre – Bezüge weisen auch der *Programmbaum* (Beywl/Niestroj 2009: 141, Univation o. J., siehe Abbildung 11 auf Seite 68) und die zitierte Darstellung Lüttringhaus' (2000: 61) auf, bei denen jeweils Pfeile von den Resultaten zu den Grundlagen zurückführen. Sie sind jedoch nicht beschriftet und lassen somit offen, welche Bedeutung den so angedeuteten Rückwirkungen beizumessen ist.

Wirkungen erfolgt, wie die Autor:innen selbst ausführen (Zobel/Weiß 2018: 211). Auch externe Einflüsse – die zumindest im Text erwähnt werden – und eine Entscheidung als Zwischenschritt werden nicht dargestellt.

³⁶³ Die Begriffe *Wirkmodell* und *Wirkungsmodell* lassen sich an dieser Stelle synonym verstehen.

Die nicht abschließende Auflistung zeigt, dass verschiedene Vorstellungen von Wirkungszusammenhängen bestehen, die sich im Wesentlichen *linearen*, *zirkulären* und *systemischen* Grundtypen zuordnen lassen. Diese bieten entsprechend vielfältige Ausgangspunkte für die Entwicklung von Wirkmodellen für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung. Zugleich erweist sich die strukturierte Darstellung Bungen als hilfreiches Analyseinstrument.

Eignung verschiedener Ansätze für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung

Es stellt sich die Frage, welche der in Tabelle 9 dargestellten Grundtypen sich für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung eignen. Um dem nachzugehen, wurden mehrere Expert:innen beispielhaft mit den Wirkmodellen von Aichholzer et al. (Abbildung 19 auf Seite 132) sowie von Vester und Hesler (Abbildung 13 auf Seite 85) konfrontiert. Auf die Frage, welche Art von Wirkmodell anschlussfähiger für die Analyse von Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung sei, sagte eine Person, die sich zuvor kaum mit entsprechenden Fragestellungen befasst hatte:

„Also, ohne irgendwo in die Tiefe zu gucken, würde ich ganz klar zu diesem Bild [Vester und Hesler] tendieren, auch wenn es unfassbar komplex ist. Aber es entspricht aufgrund der Komplexität wesentlich eher der Realität als das, was ja eher attraktiv [... und] übersichtlich [ist – bei Aichholzer et al.]: Eins kommt auf das andere. Aber das entspricht leider überhaupt nicht der Realität, in der wir arbeiten.“ (I8)

Eine andere Person – mit fundierten Erfahrungen zu Evaluationen und Wirkungsanalysen – antwortete differenzierter:

„Ich glaube, dass beide Modelle potenziell Sinn machen könnten, und zwar in Abhängigkeit davon, was der Gegenstandsbereich [...] der Beteiligungsform ist. Also, wenn wir es mit kleinteiligen Fragen zu tun haben: Wo soll der Zebrastreifen gebaut werden? Wofür soll Geld alloziert [– eingesetzt oder zugewiesen –] werden? Dann nehme ich Input–Throughput–Output und bin bei dem einfachen Modell – und es funktioniert! Dort, wo [...] Beteiligungsprozesse überfordert werden mit Komplexität, wie zum Beispiel Bürger an langfristigen Bebauungsplänen teilhaben zu lassen, ist diese komplexe Grafik vermutlich realistisch. Aber dann ist auch der Beitrag der Beteiligung am Endergebnis gering. Also, mit anderen Worten: Ich glaube, die Frage [...] muss stärker gegenstandsbezogen diskutiert werden [...].“ (I9)

Hierbei offenbart sich ein Dilemma: Folgt man der Argumentation Scrivens, dass offensichtliche Veränderungen keiner Analyse bedürfen, so lassen sich die relevanten Untersuchungsgegenstände auf komplexe Fälle eingrenzen. Je komplexer und somit untersuchungsbedürftiger die Fälle werden, desto weniger lassen sich die relevanten Aspekte in linearen Wirkmodellen abbilden. Ein Weiterverfolgen systemischer Ansätze erscheint daher sinnvoll, wenngleich auch sie – bei höherem Bearbeitungsaufwand – keine Garantie für klare Aussagen bieten.³⁶⁵

Zusammenfassender Kommentar

In der Zusammenschau wird deutlich:

- Es ist weder möglich noch sinnvoll, ein einziges, generelles Wirkmodell für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung zu erstellen. Eine Typenbildung, die ähnliche Prozesse zusammenfasst, erscheint gangbar.
- Zunächst ist zu prüfen, welches Ausmaß an Komplexitätsreduktion angemessen ist. Ein lineares Wirkmodell im Sinne eines *LogFrames* ist dabei nur eine von mehreren Möglichkeiten. Aufgrund der starken Abweichung von der Realität in vielen Stadtentwicklungsprozessen sollten entsprechende Wirkmodelle nur dann verwendet werden, wenn die zu untersuchende

³⁶⁵ Im Grundsatz sind diese Gedanken schon bei Rosener (1978) angelegt (siehe Tabelle 5 auf Seite 90). Sie äußert sich jedoch nicht zur Unterscheidung von linearen oder systemischen Ansätzen.

Fragestellung sich auf einfache Zusammenhänge reduzieren lässt. Systemische Ansätze erscheinen demgegenüber vielversprechend, sind jedoch weniger verbreitet und erprobt.³⁶⁶

- Wirkmodelle können hilfreich sein, um Beteiligungsprozesse zu planen und eine Verständigung über angestrebte Wirkungen zu ermöglichen. Eine gemeinschaftliche oder beteiligende Erarbeitung scheint dabei sinnvoll und machbar. Umso erstaunlicher ist es, dass entsprechende Modelle mit Stadtentwicklungsbezug offenbar bisher nicht publiziert sind.

4.9 ZWISCHENFAZIT: VIELFÄLTIGE ANSÄTZE, WENIG KONKRETES

Ziel des Kapitels war es, ein besseres Verständnis für bestehende Ansätze, Vorerfahrungen und Herausforderungen zu entwickeln, um *Perspektiven für Wirkungsanalysen* zu Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung aufzeigen zu können, was in Kapitel 7 geschieht. Die Annäherung von verschiedenen Seiten zeigt, dass entsprechende Konzepte vielfältig vorhanden sind, wenngleich sie bisher kaum für den konkreten Gegenstand – Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung – heruntergebrochen wurden (Kapitel 4.1 bis 4.5).³⁶⁷ Dabei erweisen sich auch Herangehensweisen aus auf den ersten Blick entfernten wissenschaftlichen Disziplinen und Handlungsfeldern als relevant und vielversprechend für weitergehende Untersuchungen beziehungsweise Anpassungen (Kapitel 4.3).

Die Erarbeitung von Grundlagen in den Kapiteln 2 und 3 hat bereits gezeigt, dass Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung als Gegenstand für Wirkungsanalysen herausfordernd sind.³⁶⁸ Entsprechende Anwendungsfälle konnten nicht recherchiert werden (Kapitel 4.6).³⁶⁹ Zugleich sind diverse Bemühungen erkennbar, Wirkungen und Wirkungsmechanismen von entsprechenden Beteiligungsprozessen zu ergründen, auch wenn sich diese kaum als Wirkungsanalyse bezeichnen lassen (Kapitel 4.2, 4.6 und 4.7). Bemerkenswert ist, dass keine einschlägigen Wirkmodelle recherchiert werden konnten, also Wirkannahmen von Beteiligungsprozessen bisher nicht in einer Ablauflogik dokumentiert sind – zumindest nicht in Bezug auf Stadtentwicklung (Kapitel 4.8).³⁷⁰

Das einleitend gezeichnete Bild, dass empirisches Wissen über Wirkungen und Wirkungsmechanismen fehle und Wirkungsanalysen in den Kinderschuhen steckten (Kapitel 1.1), verfestigt sich somit nach genauerer Untersuchung. Die in Kapitel 3.3 auf Basis einer Literaturanalyse behandelten Fragen nach Motivationen und Hemmnissen zur Durchführung von Wirkungsanalysen stellen sich umso mehr. In den folgenden Kapiteln werden daher mögliche *Hemmnisse* analysiert und von Expert:innen im Rahmen einer Online-Befragung bewertet (Kapitel 5). Darauf aufbauend lassen sich Stellschrauben identifizieren, um diese abzubauen (Kapitel 6). Eine strukturierte Untersuchung der *Motivationen* für beziehungsweise des *Nutzens* von Wirkungsanalysen erscheint darüber hinaus ebenfalls sinnvoll. Darauf wird an dieser Stelle mit Blick auf den Umfang und die Komplexität einer entsprechenden, zusätzlichen, Untersuchung verzichtet.³⁷¹ Auf diesen Aspekt geht Kapitel 7 nochmals ein.

³⁶⁶ An dieser Stelle sei nochmals daran erinnert, dass *Evaluation* als Ausgangspunkt für diese Untersuchung gewählt wurde. Davon unabhängige systemische Theorien und Forschungsansätze wurden nur oberflächlich betrachtet. Die Expert:innen-Interviews, die auch Personen mit Hintergrund in Politik- und Sozialwissenschaften einschlossen, stützen jedoch die Gültigkeit der Aussage über evaluationsbasierte Ansätze hinaus.

³⁶⁷ Auf Veröffentlichungen, die dem nahekommen, wurde in Kapitel 4.5 hingewiesen.

³⁶⁸ Dies gilt für andere Politikfelder jedoch genauso, beispielsweise in Bezug auf die Messung von Wirkungen (siehe Kapitel 4.3).

³⁶⁹ Offen bleibt dabei, ob und in welchem Umfang es Wirkungsanalysen gibt, die nicht publiziert wurden.

³⁷⁰ Siehe hierzu grundlegend Kapitel 3.1.3.

³⁷¹ Auf Basis der Erkenntnisse dieser Arbeit lässt sich die Annahme treffen, dass der erhoffte Nutzen entsprechender Wirkungsanalysen einerseits von Fall zu Fall und von Akteur:in zu Akteur:in sehr verschieden sein kann, was eine aufwändige Untersuchung erwarten lässt. Andererseits ist davon auszugehen, dass bereits ein einziger klar erkennbarer Nutzen eine Motivation darstellen kann, um Hemmnisse zu überwinden. Hemmnisse hingegen wirken zusammen und addieren sich auf, wie die folgende Untersuchung zeigen wird.

5 EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG WAHRGENOMMENER HEMMNISSE ZUR DURCHFÜHRUNG VON WIRKUNGSANALYSEN

5.1 IDENTIFIZIEREN MÖGLICHER HEMMNISSE

Im vorigen Kapitel konnte gezeigt werden, dass es – in Deutschland und anderswo – bisher nur vereinzelt und in Ansätzen publizierte Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung gibt. Hemmnisse, die dafür verantwortlich sein können (vgl. Kapitel 3.3), werden daher im Folgenden vertieft betrachtet und analysiert. Dies erfolgt in drei Schritten: Zunächst werden *Thesen zu möglichen Hemmnissen* formuliert (Kapitel 5.1). Diese werden im Rahmen einer *Online-Befragung* von 90 Personen gewichtet (Kapitel 5.2) und schließlich im *Systemzusammenhang* untersucht (Kapitel 6). Ein kurzes Zwischenfazit fasst die Erkenntnisse zusammen (Kapitel 6.3). Darauf aufbauend werden *Perspektiven* für die Durchführung von Wirkungsanalysen erarbeitet, die im nachfolgenden Kapitel 7 geschildert werden. Darin fließen auch Anregungen aus der Online-Befragung mit ein (Kapitel 7.1). Abbildung 21 gibt einen Überblick über die Arbeitsschritte und die dabei verwendeten Methoden, die im Folgenden detailliert erläutert werden.

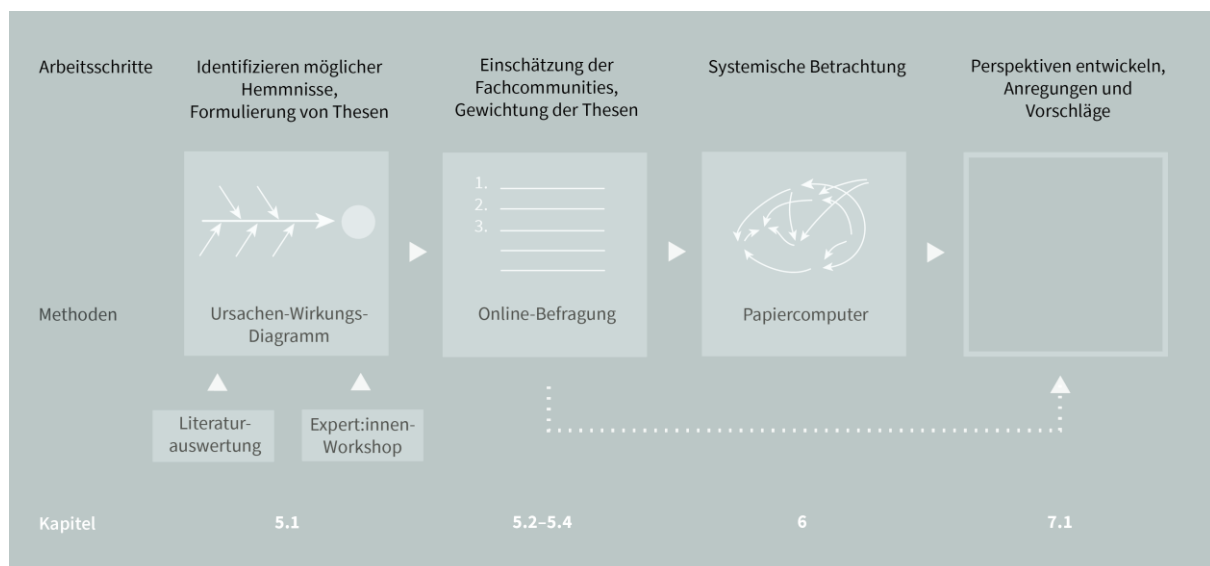


Abbildung 21 Methodisches Vorgehen zur Untersuchung möglicher Hemmnisse zur Durchführung von Wirkungsanalysen

5.1.1 Brainstorming mit dem Ursachen-Wirkungs-Diagramm

Kreatives Sammeln möglicher Hemmnisse in strukturierter Einzelarbeit

Es spricht vieles dafür, dass mehrere Aspekte dazu beitragen, dass es wenige publizierte Wirkungsanalysen gibt. In einem ersten Schritt wurde daher der Versuch unternommen, *sämtliche möglichen* Hemmnisse zu erfassen, um sie anschließend analysieren zu können. Dazu wurde das *Ursachen-Wirkungs-Diagramm* verwendet (siehe auch den Abschnitt Qualitätsmanagement im Kapitel 4.3). Vorteile dieser Methode sind „die systematische Sammlung aller denkbaren Ursachen“ (Bruhn 2013: 203) mithilfe von Kreativitätstechniken und deren anschauliche Visualisierung (ebd.). Es spielt dabei keine Rolle, ob es sich um „vermutete oder nachgewiesene“ (Herrmann/Fritz 2016: 149) Aspekte handelt (ebd.). Zunächst wird das Problem oder die beobachtete Wirkung festgelegt (a. a. O.: 150) – in diesem Fall eine geringe Anzahl durchgeführter und publizierter Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung. Anschließend werden Kategorien gebildet und mögliche Ursachen notiert

und den Kategorien zugeordnet (Herrmann/Fritz 2016: 150). Das Ergebnis der beiden ersten Schritte ist in Abbildung 22 dargestellt. Das Sammeln der Ursachen erfolgt thematisch sortiert und in Haupt- sowie Nebenursachen gegliedert (vgl. ebd.), wie links oben in der Abbildung angedeutet ist.

Von Ishikawa selbst wurden ursprünglich vier Kategorien vorgesehen (Mensch, Maschine, Material und Methode[n])³⁷², die zwischenzeitlich erweitert worden sind (Herrmann/Fritz 2016: 149–150), zu den in der Abbildung mitaufgeführten sogenannten *7M-Ursachen* (vgl. Zollondz et al. 2016: 498). Insbesondere der Begriff Maschine offenbart das ursprüngliche Anwendungsgebiet und ist für diese Untersuchung nicht anschlussfähig. Daher wurden eigene Kategorien entwickelt:

- Kontext – anstelle von Mitwelt –,
- Erkenntnisinteresse – in Anlehnung an Mensch –,
- Ressourcen – in Anlehnung an Maschine und Management –,
- Gegenstand – anstelle von Material – und
- Methodik – in Anlehnung an Messbarkeit und Methoden.

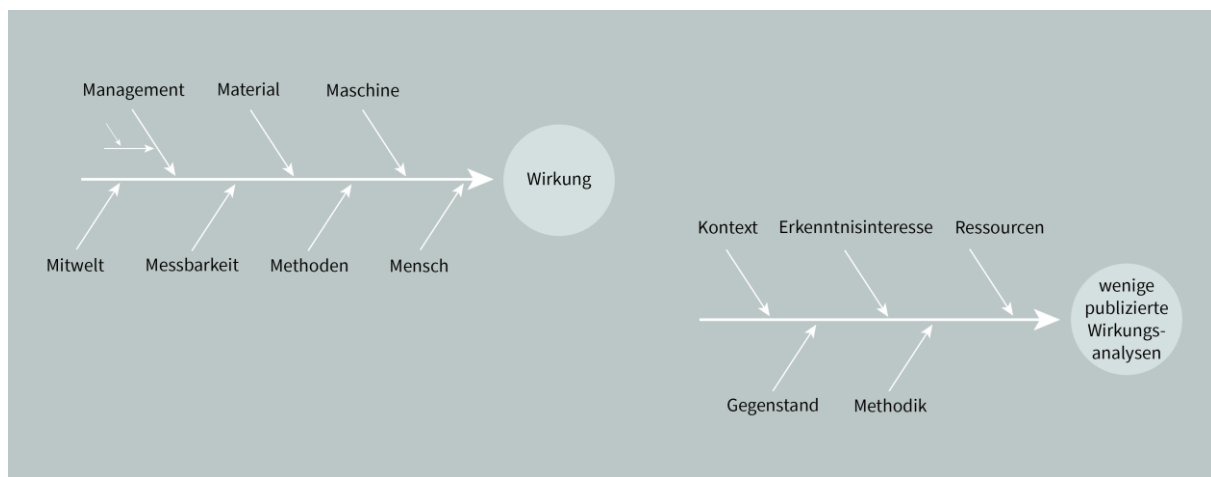


Abbildung 22 Ursachen-Wirkungs-Diagramm

Links: Vorlage mit sogenannten 7M-Ursachen, Darstellung nach Zollondz et al. (2016: 499, verändert). Ursachen werden systematisch und hierarchisiert gesammelt, wie oben links beim Begriff Management angedeutet ist.

Rechts: Anwendung für die hiesige Fragestellung mit eigenen Ursachenkategorien, eigene Darstellung.

Das Ursachen-Wirkungs-Diagramm wurde zunächst eigenständig erarbeitet, im Sinne eines Ein-Personen-Brainstormings. Mögliche Hemmnisse wurden fortlaufend gesammelt, überprüft und ergänzt. Zudem flossen Hinweise aus der Literaturarbeit und verschiedenen Gesprächen ein. Ein Arbeitsstand ist in Abbildung 23 auf Seite 139 dargestellt.

Expert:innenworkshop zur gemeinschaftlichen Überprüfung der identifizierten Aspekte

Das Ursachen-Wirkungs-Diagramm ist für die Arbeit in Teams konzipiert (Zollondz et al. 2016: 497, Herrmann/Fritz 2016: 150). Diesen Gedanken aufgreifend, wurde ein dreieinhalbstündiger Workshop mit drei Expert:innen durchgeführt, der zwei Ziele verfolgte: Zum einen sollte getestet werden, inwieweit durch die konzentrierte Gruppendiskussion andere Ergebnisse entstehen als durch das längerfristige Arbeiten allein. Zum anderen sollten die Ergebnisse des eigenen Brainstormings überprüft werden. Der Workshop fand am 1. Oktober 2019 in Berlin statt; eine Person war per Video zugeschaltet. Zwei der drei Expert:innen verfügten über wissenschaftliche und praktische Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung und hatten sich zuvor zumindest punktuell mit Evaluationen und Wirkungsanalysen beschäftigt. Die dritte Person brachte fundierte Kenntnisse zu

³⁷² Die Begriffe variieren in den genutzten Quellen.

Evaluationen und Wirkungsanalysen in die Diskussion ein und besaß einen grundlegenden Überblick über Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung. Eine studentische Hilfskraft nahm aus Interesse ebenfalls an der Diskussion teil. Die Ergebnisse wurden per Audiomitschnitt festgehalten.

Der Workshop war, den beiden Zielen entsprechend, in zwei Phasen unterteilt. Zunächst diskutierten die drei Expert:innen selbstmoderiert und suchten gemeinsam nach möglichen Hemmnissen für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung. Der Autor dieser Arbeit nahm beobachtend teil und unterstützte nur bei Fragen zum Ablauf und Begriffsklärungen. Um die Diskussion zu strukturieren, waren die fünf gebildeten Kategorien vorab bekannt. Die gesammelten Aspekte wurden auf Moderationskarten festgehalten und den Kategorien zugeordnet. In einer zweiten Phase des Workshops wurden die zuvor selbst identifizierten sowie die aus der Literatur zusammengetragenen möglichen Hemmnisse – hier insbesondere die Hinweise von Abelson/Gauvin (2006: 35), Rowe/Frewer (2004: 517–547) und Waldner (2004: 14–21), siehe auch Kapitel 3.3 – hinzugenommen und in der Gruppe diskutiert. Die wichtigsten Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die von den drei Expert:innen gemeinsam erarbeiteten Hemmnisse deckten sich in weiten Teilen mit jenen, die zuvor in längerer Einzelarbeit identifiziert worden waren. Einzelne Aspekte kamen neu hinzu. Wenige zuvor erarbeitete Aspekte wurden im Workshop nicht benannt, was aus Sicht der Expert:innen vor allem auf die begrenzte Zeit zurückzuführen sei – inhaltlich wurden diese Aspekte geteilt. Zudem konnte in einigen Punkten eine begriffliche Schärfung erzielt werden. Erläuterungen folgen im nächsten Unterkapitel, wo Thesen hergeleitet werden.
- Die gewählten fünf Kategorien wurden von den Expert:innen als sinnvoll und vollständig bestätigt. Einige Aspekte wurden jedoch intuitiv zunächst anderen Kategorien zugeordnet.

Ausblick auf das weitere Vorgehen

Ein möglicher weiterer Schritt der Gruppendiskussion anhand des Ursachen-Wirkungs-Diagramms dient dem gemeinsamen Gewichten der wahrscheinlichsten Ursachen beziehungsweise der bedeutendsten Hemmnisse (Herrmann/Fritz 2016: 150). Ziel ist dabei eine Priorisierung von Ursachen, die bevorzugt analysiert werden sollten, um das zu Beginn festgestellte Problem zu beheben. Bei einem Einsatz in eingeführten, also zuvor funktionierenden, maschinellen Produktionsprozessen verspricht ein solches Vorgehen eine schnelle Ursachenbehebung, da es unwahrscheinlich ist, dass mehrere Fehler zur gleichen Zeit auftreten. Auf den Fall der wenigen publizierten Wirkungsanalysen und die Problemstellung dieser Arbeit lässt sich dieses Vorgehen nicht ohne Weiteres übertragen. Weder kann davon ausgegangen werden, dass nur wenige Hemmnisse eine Rolle spielen, noch lässt sich im Rahmen einer Dissertation überprüfen, ob der Abbau eines oder mehrerer Hemmnisse tatsächlich zu einer Durchführung und Publikation von mehr Wirkungsanalysen führt. Das weitere Vorgehen wurde daher variiert und an den Forschungsansatz der Arbeit angepasst.

Zu den identifizierten möglichen Hemmnissen wurden Thesen formuliert, was im Folgenden näher beschrieben ist. Die Relevanz der Thesen wurde im Herbst 2019 im Rahmen einer sechswöchigen *Online-Befragung* überprüft (Näheres in Kapitel 5.2). Ein Nachteil des Ursachen-Wirkungs-Diagramms ist, dass keine Wechselwirkungen dargestellt werden können (Zollondz et al. 2016: 497), ein weiterer, dass eine Problemanalyse erfolgt, jedoch keine Lösungsstrategien erarbeitet werden (Bruhn 2013: 203). Daher wurde in einem weiteren Schritt versucht, das Wirkungsgefüge der hemmenden Faktoren näher unter die Lupe zu nehmen, und nach Stellschrauben gesucht, mit denen sich die Anzahl von Wirkungsanalysen erhöhen lässt. Dies erfolgte mithilfe des von Frederic Vester entwickelten sogenannten *Papiercomputers* (erläutert in Kapitel 4.4, zum Vorgehen siehe Kapitel 6.1). Zudem wurden die

Teilnehmenden der Online-Befragung gebeten, Anregungen zur Durchführung von Wirkungsanalysen zu geben. Die Auswertung dieses Teils der Befragung erfolgt in Kapitel 7.1.

5.1.2 Herleitung von Thesen zu beeinflussbaren Hemmnissen

Im Folgenden werden mögliche Hemmnisse nach Kategorien gegliedert diskutiert, mit Hinweisen aus der Literatur abgeglichen und anschließend als Thesen formuliert. Die so gebildeten 15 Thesen sind in Tabelle 10 auf Seite 150 zusammengefasst. Ausgangspunkt sind die in Abbildung 23 abgebildeten Aspekte, die als Ergebnis des eigenen Brainstormings mit den Expert:innen diskutiert wurden. Beim Betrachten der Abbildung wird auf den ersten Blick deutlich, dass zu jeder Kategorie eine Reihe möglicher Hemmnisse identifiziert werden konnte. Anzahl und Struktur möglicher Ursachen (Hemmnisse) und Nebenursachen³⁷³ sind je nach Kategorie verschieden. Bei der Formulierung der Thesen kam es darauf an, sowohl alle wesentlichen Aspekte zu erfassen als auch einen vergleichbaren Abstraktionsgrad zu finden. Sollten ein oder mehrere Aspekte fehlen, wäre die Aussagekraft der Gewichtung der Thesen im Rahmen der Online-Befragung gering. Der Abstraktionsgrad musste so beschaffen sein, dass die Aussagen präzise, jedoch nicht zu detailliert formuliert waren, da ansonsten die Anzahl der Thesen nicht mehr handhabbar gewesen wäre. Zur Ursache Geld etwa ließen sich leicht mehrere Thesen formulieren, wie anhand der vier festgehaltenen möglichen Nebenursachen deutlich wird.

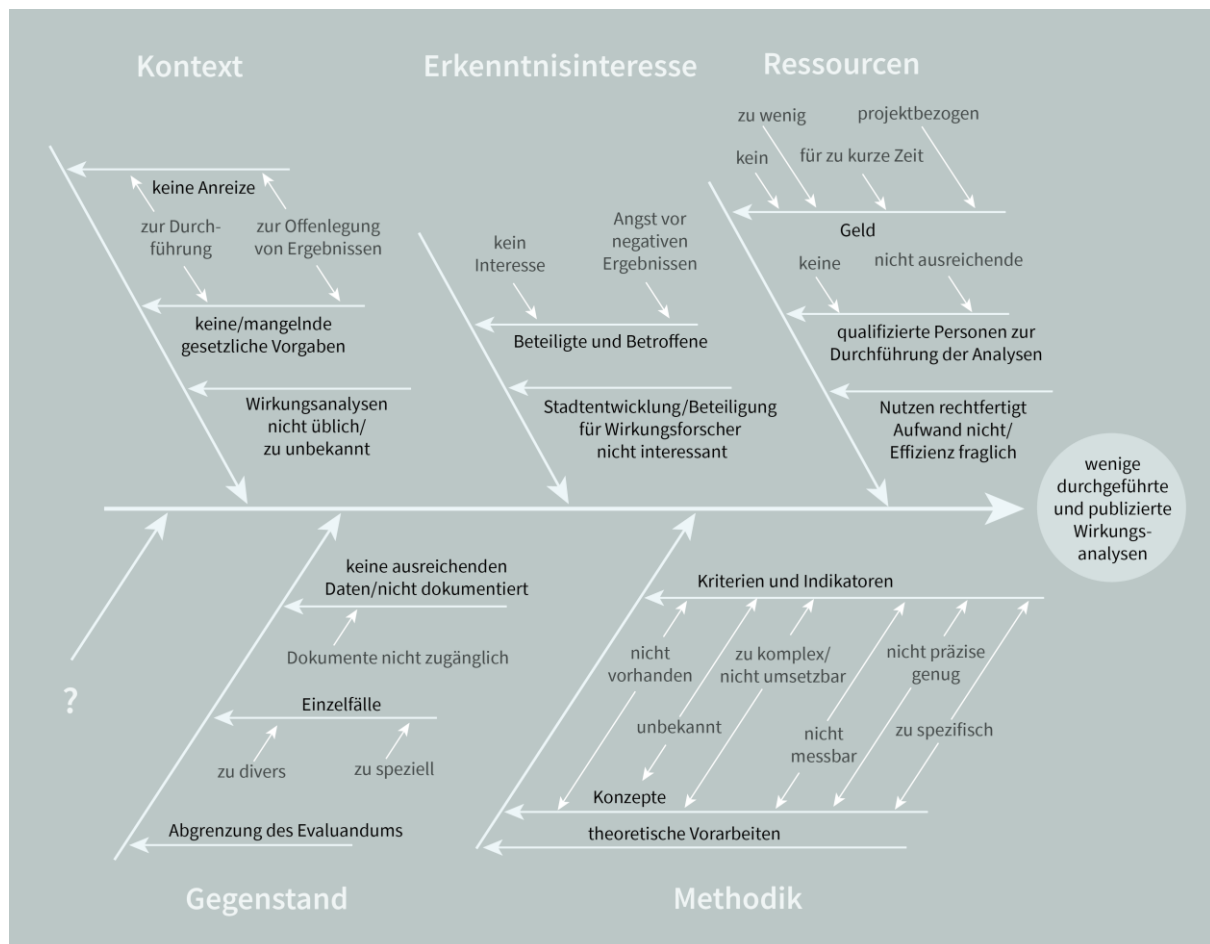


Abbildung 23 Ursachen-Wirkungs-Diagramm zu möglichen Hemmnissen für die Durchführung von Wirkungsanalysen Zustand vor dem Expert:innenworkshop am 1. Oktober 2019. Aspekte aus der Literaturarbeit sind teilweise berücksichtigt. Eigene Darstellung in Anlehnung an an Zollondz et al. (2016: 499) und Herrmann/Fritz (2016: 150).

³⁷³ Die begriffliche Unterscheidung in Ursachen und Nebenursachen findet sich etwa bei Herrmann/Fritz (2016: 150). Die Nebenursachen sind in Abbildung 23 in grauer Schrift dargestellt.

Kontext

Eine grundlegende Voraussetzung für die Durchführung von Wirkungsanalysen ist, dass sie Personen, die sie beauftragen oder selbstbestimmt durchführen könnten, als Methode oder Werkzeug bekannt sind. Wirkungsanalysen werden in verschiedenen Anwendungsgebieten durchgeführt, etwa der Entwicklungszusammenarbeit oder der sozialen Arbeit, wie in Kapitel 4.3 dargestellt wurde (zweiteres auch von I1b genannt). Wirkungskontrollen sind zudem in den Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung verankert (vgl. Kapitel 3.2). Eine tatsächliche regelmäßige Durchführung von Wirkungsanalysen oder -kontrollen scheint sich jedoch daraus nicht abzuleiten (vgl. Kapitel 4.2 und 4.6). Auch im Rahmen von Literaturrecherche und Gesprächen haben sich – außer dem Hinweis auf die genannte Verordnung – keine Anzeichen dafür ergeben.³⁷⁴ Stockmann und Meyer erläutern – allgemein für Evaluationen – verschiedene Probleme im Zusammenhang:

„Evaluationsforschung, die zur Grundlagen- oder disziplinären Forschung in einem Spannungsverhältnis steht [...] hat in der Forschungslandschaft einen schweren Stand. Ihre Aufgaben und Themenstellungen werden in der Wissenschaft häufig als Anliegen von Auftraggebern wahrgenommen, die dafür selbst zahlen sollen. Dadurch wird nicht nur der theoretische und methodische Fortschritt der Evaluationsforschung behindert – da dies kaum die Fragestellung eines Auftraggebers mit einem sehr spezifischen Erkenntnisinteresse ist –, sondern natürlich auch ihre Rolle als Aufklärungsinstrument.“

In Deutschland herrschen bezüglich einer gesellschaftlichen Aufklärung durch Evaluation besonders schlechte Bedingungen vor, da es kaum unabhängige Evaluationseinrichtungen gibt, die sich nicht nur ihre Evaluationsfragestellungen frei wählen können, sondern auch nennenswerte Budgets aufweisen, über die sie frei verfügen können. Zudem gab und gibt es bis heute keinen Forschungsfond, aus dem die Evaluationsforschung gefördert werden könnte.“ (Stockmann/Meyer 2014: 53)³⁷⁵

Damit sind gleich mehrere der gebildeten Kategorien des Ursachen-Wirkungs-Diagramms angesprochen: Das Bereitstellen von *Ressourcen* hängt – abseits staatlicher Förderung oder dem Engagement anderer Geldgeber:innen – mit Auftraggebern und deren *Erkenntnisinteresse* zusammen. Eine rein auftragsbasierte Forschung kann jedoch keine umfassende Weiterentwicklung der *Methodik* leisten. Dass Evaluationsforschung eine Nischenwissenschaft mit transdisziplinären Wurzeln ist und es für Wissenschaftler:innen folglich eine Herausforderung darstellt, Forschungsmittel zu akquirieren, wurde auch in verschiedenen Gesprächen und im Expert:innenworkshop deutlich. Es deutet sich an, dass die Durchführung von Wirkungsanalysen – über das Anwendungsfeld Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung hinaus – nicht besonders verbreitet ist, wenngleich die Erkenntnisse aus Kapitel 4.3 diesbezüglich einen Wandel nahelegen.

Ein zweites mögliches Hemmnis sind fehlende Anreize. Waldner stellt heraus, es gebe für niemanden finanzielle Anreize, Evaluationen (von Plänen) durchzuführen (2004: 15). Basierend auf der Erkenntnis, dass es wenige publizierte Wirkungsanalysen gibt (siehe Kapitel 4.6), ließe sich zudem fragen, ob Anreize zur *Durchführung* von Wirkungsanalysen fehlen, oder ob möglicherweise durchgeführte Studien existieren, die jedoch mangels Anreizen nicht veröffentlicht werden (siehe auch die Ausführungen zur Kategorie *Erkenntnisinteresse*). Darauf weisen einzelne Andeutungen in Gesprächen auf Konferenzen hin, man habe da womöglich etwas im sprichwörtlichen Giftschränk – was jedoch letztendlich in keinem Fall den Verfasser dieser Arbeit erreicht hat. Eine Alternative zu Anreizen könnten formale Vorgaben sein, was im Falle informeller Beteiligungsprozesse Grenzen hätte. Dennoch wurde auch dieser Aspekt als relevant diskutiert:

³⁷⁴ Es erscheint vor dem Hintergrund der Bundeshaushaltsordnung plausibel, dass der staatliche Mitteleinsatz im Rahmen der Städtebauförderung Evaluationen in diesem Feld stärker erfordert und hervorgerufen hat als in anderen Bereichen der Stadtentwicklung.

³⁷⁵ Ein Beispiel für eine unabhängige Evaluationseinrichtung ist das *DEval* (siehe auch Kapitel 4.3).

„Wenn sich eine Kommune selber Regeln geben würde oder die von anderen aufgesetzt bekäme ... – Das ist auch ein Punkt, [...] die Vorgaben, die es ja nicht gibt. Und ich meine, in der Sozialen Stadt macht das Programm eben Vorgaben, dass eine Evaluation stattfinden muss. Man könnte jetzt auch sagen: Immer dann, wenn Bürger beteiligt werden, muss am Ende reflektiert werden: Was hat es gebracht? Und so würde sich innerhalb einer Kommune am Ende auch so eine Art Erfahrungswissen einstellen, wie denn die Wirkzusammenhänge vielleicht sind. Und dafür bräuchte es aber Personal, das eben auch so geschult ist, die Dinge auch aufzuarbeiten.“ (I1c)

Es lassen sich noch zwei Aspekte hinzufügen, die Abelson und Gauvin für Beteiligungsprozesse nennen: ein Mangel an (Selbst-)Verpflichtung übergeordneter Regierungsebenen sowie ein Mangel an Selbstverpflichtung gegenüber Evaluationen jeglicher Art („lack of commitment from senior levels of government“, „lack of organizational commitment to evaluation of any kind“, Abelson/Gauvin 2006: 35).

Ein dritter, stadtentwicklungsbezogener Themenkomplex, der ebenfalls von Waldner differenziert betrachtet wurde, lässt sich unter dem Begriff *Planungskultur*³⁷⁶ zusammenfassen: So sei Planung (in der Stadtentwicklung) per se zukunftsorientiert und sehe keine Rückkopplungsschleifen vor. Bekannte Planer:innen würden für ihre Gestaltung und Innovationskraft gerühmt, nicht für die Umsetzung ihrer Pläne. Das Scheitern von Plänen sei akzeptiert, sodass sich Planende mit einer Evaluation ihrer Pläne unnötig angreifbar machen würden. Formelle Evaluationen könnten zudem Widersprüche zwischen Plänen und politischen Entscheidungen offenlegen und in der Folge zu juristischen Problemen führen. Zudem sei Evaluation nicht in Curricula an Planungshochschulen verankert. (Waldner 2004: 16–17) Dass diese Punkte auch für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung eine Rolle spielen könnten, wurde im Workshop bestätigt. Dies sei beispielhaft belegt mit folgendem Zitat, das zugleich zur nächsten Kategorie *Erkenntnisinteresse* überleitet:

„[...] auch Beteiligungsprozesse dürfen ja scheitern oder nicht so optimal verlaufen. Wenn man jetzt aber offenlegt, warum das der Fall ist, macht man sich natürlich angreifbar. [...] Sich so in die Karten gucken zu lassen ist schwierig, sowohl [...] für die Dienstleister als [auch] für die Kommunen selbst, weil, da könnte man sagen: ‚Ihr habt halt einfach zur falschen Uhrzeit eingeladen!‘, um jetzt mal so eine banale Wirkung [zu nehmen]: ‚Deshalb kam keiner.‘ Und das könnte ja auch deutlich komplexer sein. Und auf diese Fehler will man dann vielleicht nicht hingewiesen werden. Sonst [wenn man keine Wirkungsanalyse durchgeführt hat] kann man natürlich auch sagen: ‚Ja, Mensch, die Leute wollten halt nicht kommen, haben wir ja angeboten.‘“ (I1c)

Ein:e Expert:in wandte ein, Planungskultur könne allenfalls für einige Personen ein Hemmnis darstellen, da Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung auch von Forschenden anderer Disziplinen durchgeführt werden könnten (I1b).

Zur Kategorie *Kontext* wurden im Ergebnis folgende drei Thesen formuliert. Die laufenden Nummern und zusammenfassenden Schlagworte wurden teilweise erst später in der Auswertungsphase ergänzt. Sie sind hier bereits benannt, um einen besseren Überblick zu geben.

- Wirkungsanalysen sind in Deutschland allgemein unüblich bzw. zu unbekannt (K1 – Gebräuchlichkeit).
- Stadtentwicklung ist gestaltungs- und zukunftsorientiert. Wirkungen zu analysieren, ist für die bestehende Planungskultur daher kaum anschlussfähig (K2 – Planungskultur).
- Äußere Anreize oder Vorgaben für die Durchführung von Wirkungsanalysen fehlen (K3 – Anreize und Vorgaben).

³⁷⁶ Zum Begriff *Planungskultur* siehe das gleichnamige Themenheft der Zeitschrift *disP – The Planning Review*, Jahrgang 52, Nr. 4 (2016). Präziser wäre es, von Planungskulturen in der Mehrzahl zu sprechen, da diese sich nach räumlichen und anderen Gegebenheiten unterscheiden (vgl. Peer/Sondermann 2016: 33).

Erkenntnisinteresse

Ein erster Themenkomplex adressiert das Erkenntnisinteresse gegenüber Wirkungsanalysen auf gesellschaftlicher Ebene und weist entsprechend Bezüge zur Kategorie Kontext auf: Selle etwa spricht von umfassenden positiven „Wirkungserwartungen“ (2019: 8, Selle 2013c: 10), die die Politik in die Beteiligung der Öffentlichkeit setze und konstatiert, den erhofften „Automatismus zum Guten“ (Selle 2019: 8) gebe es in der Wirklichkeit nicht:

„Diese positive Grundhaltung steht allerdings in einem befremdlich erscheinenden Kontrast zu vielen Praxiserfahrungen – die zwar nicht in Büchern und Artikeln behandelt werden, umso nachdrücklicher aber in internen Gesprächen zum Ausdruck kommen: ‚Das bringt doch nichts!‘. Dieser in unterschiedlichsten Betonungen zu hörende Satz stellt die Summe vieler Erfahrungen mit Beteiligung dar – und zwar von Seiten aller Beteiligten: Die, die ihre Pläne und Projekte zur Diskussion stellen, erfahren die entsprechenden Veranstaltungen oft als frustrierendes ‚Zerreden‘ aller guten Absichten [...] und als Zusatzbelastung oder ‚Zeitverschwendung‘ ohnehin. [...] Und die, die als Bürgerinnen und Bürger an solchen oder anderen Verfahren beteiligt sind, müssen die Erfahrung machen, dass nichts von dem, was sie einbrachten, in späteren Entscheidungen und Plänen wiederzufinden ist.“ (Selle 2013c: 10–11)

Beteiligung gilt in breiten Kreisen dennoch als erwünscht. Dieser Aspekt wurde von den drei Expert:innen im Workshop unter dem Schlagwort „gesellschaftlicher Konsens: Beteiligung ist gut“ (I1a–c)³⁷⁷ hervorgehoben. In Anlehnung an den Begriff *Beteiligungskultur*, der etwa vom Deutschen Städtetag und DIFU in einschlägigen Publikationstiteln verwendet wurde (DST 2013, Bock et al. 2013), ließe sich von einem *Beteiligungsparadigma* als möglichem Hemmnis sprechen, dass also ein Hinterfragen von Beteiligungsprozessen nicht erwünscht und nicht opportun ist. Wie bereits in Kapitel 2.2 ausgeführt, lassen sich zwar Werke finden, die Beteiligung kritisch beleuchten. Sie sind jedoch in der Minderheit. Auch ihre Resonanz in der übrigen Fachliteratur ist gering – so der eindeutige Eindruck nach mehrjähriger Literaturarbeit.

Es lässt sich fragen, wer – bzw. ob irgendjemand – ein Interesse an der Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung hat. Darauf angesprochen, nannten die Expert:innen im Workshop spontan drei Akteursgruppen: „die sozialwissenschaftliche Forschung“ (I1b), „Kommunen, die Geld ausgeben für Beteiligungsprozesse“ (I1a) und „jeder, der sich beteiligt“ und für sich entscheidet, ob und warum er oder sie sich die Zeit nimmt oder nicht (I1c). Dass keinerlei Interesse an entsprechenden Wirkungsanalysen besteht – wie im Brainstorming überlegt wurde –, erscheint daher nicht zutreffend. Dennoch berührt „jede Wirkungsforschung [...] automatisch die verschiedensten Interessen“ (Bölting 1984: 363, Hervorhebung im Originalzitat). In der Literatur finden sich mehrere Hinweise darauf, dass insbesondere diejenigen, die für Beteiligungsprozesse verantwortlich sind, kein Interesse an negativen Ergebnissen haben, etwa bei Abelson/Gauvin (2006: 35), wobei dort offen bleibt, was der Begriff negativ genau meint. Die drei Expert:innen, die dies im Workshop ebenfalls unterstrichen, verwendeten in ihrem Brainstorming die Formulierungen „Angst vor Erkenntnis“ (I1a), spezifischer: „Angst vor zu geringen inhaltlichen Wirkungen“ (I1a–c). Folgendes Zitat macht die Problematik greifbar:

„Wer hätte ein Interesse an einer wissenschaftlichen fundierten Aussage, die da lauten könnte ‚Viel Lärm um nichts‘, es wurde viel kommuniziert, aber das blieb Selbstzweck. [...] Welcher Dezernent möchte sich gern nachweisen lassen, dass die hohe fünfstellige Summe für einen umfassenden Beteiligungsprozess zu keinem vorzeigbaren Ertrag führte.“ (Selle 2013c: 14)

Als Gegenbild zum Beteiligungsparadigma könnte ein Hemmnis also auch in einer gesunden Skepsis gegenüber Beteiligungsprozessen bestehen („healthy skepticism“, Abelson/Gauvin 2006: 35). In den

³⁷⁷ Es handelt sich um die Beschriftung eines Moderationskärtchens. Daher sind alle drei Personen genannt.

Worten von Abelson und Gauvin zusammengefasst: „If you're not serious about public participation, why get serious about evaluating it?“ (2006: 35).

Eine dritter Aspekt hat mit Erkenntnisinteresse in einem spezifischen Sinn zu tun und klang bereits an: Inwieweit können Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung einen attraktiven Forschungsgegenstand für Forschende anderer Disziplinen darstellen, die methodisch in der Lage sind, Wirkungsanalysen durchzuführen? Mehrere Beobachtungen ließen diesen gedanklichen Ansatz reifen: zunächst ein Gespräch mit einem Wirtschaftswissenschaftler, der sinngemäß sagte: „Geben Sie mir die Daten, dann mache ich das schon.“ Bei der Frühjahrstagung des AK Methoden der DeGEval im Jahr 2019 diskutierten Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler:innen über die Gefahr, Evaluationen könnten das fokussieren, was für Evaluierende gut untersuchbar sei und dabei relevante Fragen unberücksichtigt lassen. Neben der Datenverfügbarkeit habe nach wie vor der methodische Zugang – quantitativ oder qualitativ orientiert – einen wichtigen Einfluss auf Forschungsthemen und Untersuchungsfragen. Im Expert:innenworkshop wurde dieser Aspekt unterstrichen:

„Das ist ein ganz entscheidendes Stichwort: [...] die haben nämlich vielleicht ihre Methoden [...] oder machen auch eine Art von Methodenmix, kommen damit dann aber in der Stadtentwicklung nicht so weit wie in anderen Feldern, weil eben diese Wirkungszusammenhänge nicht wirklich klar belegbar sind.“ (I1c)

Auch in der Literatur fand sich ein Hinweis darauf, dass hier ein Hemmnis bestehen kann. Ein Beitrag im Sammelband zum 60. Geburtstag von Reinhard Stockmann, Direktor des CEval an der Universität des Saarlandes, schildert, dass sich in der empirischen Sozialforschung das Gewicht „zunehmend auf die Sekundäranalyse vorhandener Daten“ verschiebe (Müller 2015: 20–21). Dementsprechend werde es „unattraktiv, selbst neue Daten für ein selbst gewähltes Forschungsproblem zu sammeln, und auch schwieriger, Ressourcen dafür zu bekommen“ (a. a. O.: 21). Zu informellen Stadtentwicklungsprozessen gibt es wenige aufbereitete Datensätze. Es lässt sich daher annehmen, dass Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung für Sozialwissenschaftler:innen strukturell wenig attraktiv sind – was die obige Aussage, Sozialwissenschaften könnten ein Interesse an der Durchführung von entsprechenden Wirkungsanalysen haben (I1b), relativiert.

Zur Kategorie Erkenntnisinteresse wurden im Ergebnis folgende drei Thesen formuliert:

- Es ist gesellschaftlicher Konsens, dass Beteiligung etwas Gutes ist. Daher besteht kaum Interesse, Beteiligungsprozesse zu hinterfragen (E1 – Beteiligungsparadigma).
- Verantwortliche Personen scheuen schlechte oder ernüchternde Ergebnisse (E2 – Scheu vor Ergebnissen).
- Für Forschende, die Wirkungsanalysen durchführen können, sind Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung zu speziell oder nicht interessant (E3 – Fachliche Nische).

Ressourcen

Fehlende finanzielle und zeitliche Ressourcen können die Durchführung von Wirkungsanalysen verhindern (vgl. Abelson/Gauvin 2006: 35). Unterscheiden lässt sich, ob überhaupt Geld bereitsteht und ob dies in ausreichender Menge sowie im passenden Zeitraum der Fall ist. Im Expert:innenworkshop wurde geäußert, etwaige Budgets entsprächen in der Regel nur einem Bruchteil desjenigen für die Beteiligungsaktivitäten, was oft bereits sehr begrenzt sei (I 1b). Bei Stadtentwicklungsprozessen sieht Waldner die Gefahr des „front-loading of resources“ (2004: 15), dass also für Ex-post-Evaluationen am Ende zu wenig Geld übrig bleibe. Im Expert:innenworkshop wurde, dies bestätigend, auf die Notwendigkeit hingewiesen, Budgets für Wirkungsanalysen von Beginn an einzuplanen (I 1a).

Alcántara et al. nennen zusätzliche Kosten als einzigen wesentlichen Grund, warum es nur wenige vergleichende Evaluationen zu Beteiligungsformaten – sie nutzen den Begriff Verfahren – gebe (2016: 54). Damit deutet sich ein Problem an, das auch Waldner adressiert: Von Evaluationen und

Wirkungsanalysen könnten mittelbar alle profitieren, der Aufwand zur Durchführung für einzelne sei jedoch zu hoch (Waldner 2004: 15).

Den Nutzen – als Gegenbegriff zu Aufwand – von Evaluationen und ihren Ergebnissen stellt Michael Quinn Patton mit der von ihm entwickelten sogenannten *utilization-focused evaluation*, auf Deutsch *nutzenfokussierte Evaluation* in den Vordergrund (siehe Patton 1986; 2008). Beywl und Joas weisen in einer Zusammenfassung von Pattons Ansatz darauf hin, dass es jedoch Fragestellungen gebe, „die aus finanziellen Gründen nicht verfolgt werden können, weil zugleich hinreichend genaue und akzeptable Instrumente nicht verfügbar gemacht werden können“ (2000: 94). Es sei also gerade bei kleinen Budgets nicht immer möglich, ein Evaluationsdesign zu finden, das sowohl (sozial-)wissenschaftlichen Ansprüchen genüge, als auch von den Nutzer:innen der Evaluationsergebnisse nachvollzogen und akzeptiert werde. Die Bedeutung eines erkennbaren Nutzens wurde auch im Workshop hervorgehoben:

„Die Wirkungsanalysen oder Evaluationen sind ja auch nie Selbstzweck, sondern sie müssten einen Nutzen haben. Und wenn sich diejenigen, die Evaluationsprozesse eigentlich anstoßen können, gar keinen Nutzen versprechen können, weil dann ja die Vorstellung davon fehlt, dann wird es auch nichts geben.“ (I1a).

Dies leitet über zu einem dritten möglichen Hemmnis in dieser Kategorie: der Qualifikation. In Kommunen mangle es an Erfahrungen mit Wirkungsanalysen (I 1b). Zugleich stellt sich die Frage nach Personen, die in der Lage sind, Wirkungsanalysen durchzuführen. Evaluationen, Wirkungsanalysen und Beteiligungsprozesse sind interdisziplinäre Querschnittsthemen. Für sie gibt es in Deutschland keine grundständigen Studiengänge.³⁷⁸ Der Zugang zu beiden Themenfeldern ist entsprechend breit, die Qualifikationswege auf individuelles Engagement angewiesen.

Zur Kategorie Ressourcen wurden folgende drei Thesen formuliert:

- Es mangelt an finanziellen Ressourcen für die Durchführung von Wirkungsanalysen (R1 – Budget).
- Es fehlt an qualifizierten Personen(gruppen), die in der Lage sind, Wirkungsanalysen in diesem Bereich durchzuführen (R2 – Qualifikation).
- Der Nutzen von Wirkungsanalysen ist fraglich und rechtfertigt den Aufwand nicht (R3 – Aufwand und Nutzen).

Gegenstand

Die Kategorien *Gegenstand* – Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung – und *Methodik* – Wirkungsanalysen – entsprechen den sprichwörtlichen zwei Seiten derselben Medaille. Vor der Betrachtung der methodischen Herausforderungen von Wirkungsanalysen, die etwa von Kühn und Selle betont werden (Kühn 2004: 41, Selle 2013c: 13), bietet sich zunächst ein genauerer Blick auf den Gegenstand an, mit Ishikawas Worten: auf das *Material*, um das es geht – mit ihm hat sich die Methodik schließlich

³⁷⁸ Zu erwähnen sind die interdisziplinär angelegten Masterstudiengänge *Evaluation* der Universität des Saarlandes und der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (seit 2004, siehe Universität des Saarlandes/Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (2020) – dieser Studiengang sollte laut DeGEval-Newsletter vom 4. Mai 2020 voraussichtlich eingestellt werden, was zwischenzeitlich abgewendet werden konnte) und *Planung und Partizipation* an der Universität Stuttgart (seit 2013, Kottra 2015). Letzterer bietet ein Spezialisierungsmodul zum Thema *Evaluation und Qualitätskontrolle* an (Universität Stuttgart 2019). Zudem wird *Evaluation* im Masterstudiengang *Wirtschaftsgeographie und Raumentwicklungspolitik* der Universität Gießen gelehrt (siehe dazu Diller 2018b und dort – mit Blick auf die Suche nach Anwendungsfällen in Kapitel 4.6 dieser Arbeit – insbesondere die Auflistung einschlägiger Masterarbeiten auf den Seiten 359 und 360). Der geschilderte Status quo erscheint ernüchternd angesichts einer im Gründungsjahr des AK Stadt- und Regionalentwicklung, 2002, geäußerten Prognose, wonach „die gezielte Ausbildung von Kompetenzen der Evaluatoreninnen und Evaluatoren in der Zukunft eine unerlässliche Aufgabe der wissenschaftlichen Hochschulen auch für das Aufgabenfeld der Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung darstellen wird (Sedlacek 2004b: 25).

zu befassen. Waldner etwa argumentiert, Evaluationen könnten von geringem Nutzen sein, da Planungskontexte sich stets unterschieden (2004: 20). Dieser Aspekt, der auch im Rahmen des Brainstormings schon früh aufkam und im Expert:innen-Workshop kontrovers diskutiert wurde, wird im folgenden Unterkapitel 5.1.3 weiter verfolgt.

Ein mögliches Hemmnis, das bereits aus der Perspektive fachfremder Forschender beleuchtet wurde, ist die Nichtverfügbarkeit von Daten oder fehlende Dokumentation von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung (vgl. auch Abelson/Gauvin 2006: 34). Alcantára et al. führen mangelnde Daten auf fehlende finanzielle Ressourcen zurück (2016: 54). Zu Herausforderungen einer systematischen Erfassung von Beteiligungsprozessen zur Energiewende führt Richter aus:

„Gerade kleinere Verfahren [im Vokabular dieser Arbeit: Beteiligungsprozesse] wie beispielsweise im Kontext von Nachbarschaftskonflikten oder abgebrochene Verfahren sind mittels Desktoprecherche kaum zu ermitteln. Erschwerend kommen Aspekte der *Archivierung* von Datenmaterial hinzu. So verändern sich die Inhalte der Webseiten von Gemeinden und Städten dynamisch, die Hinweise auf Verfahren und Zugang zu Daten ermöglichen. [...] Mit Blick auf die Qualität der für die Analyse zugrundeliegenden Daten ist zudem anzuführen, dass die Datenlage zu den Beispielfahrten höchst unterschiedlich ausfällt. [...] Einer kohärenten Aufarbeitung setzt dies enge Grenzen.“ (Richter 2016: 42)

Die genannten Punkte lassen sich auf Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung übertragen.

Ein weiterer Aspekt umfasst die „Komplexitätsreduktion“ (Kühn 2004: 41). Kühn problematisiert dabei die Diskrepanz zwischen Wirkungsanalysen unterstellten idealen einfachen Ursachen-Wirkungs-Zusammenhängen, die der zeitgenössischen *planungstheoretischen* Vorstellung komplexer Planungsprozesse nicht mehr entsprechen (ebd., siehe auch Kapitel 2.1). Praktisch orientierter fragt Selle:

„Welche Wirkungen sind gemeint – solche die sich in den Inhalten der Programme, die beraten wurden, niederschlagen, solche, die in politische Entscheidungen umgemünzt werden, solche die im Raum oder im Verhalten der Akteure sichtbar werden? Anhand welcher Informationen werden die Wirkungen festgestellt, wie oder woran lassen sie sich messen? Wie weit reicht der zu betrachtende Wirkungszeitraum? Vor allem aber: Welchen Ursachen sind die Wirkungen zuzuordnen? Sind spezifische Merkmale des Kommunikationsprozesses ursächlich? Lassen sich einzelne Akteursgruppen als Auslöser identifizieren? Waren eventuell nicht die beobachteten Kommunikationen entscheidend, sondern Impulse aus dem Umfeld? Ist der Kontext möglicherweise entscheidender als der Prozess selbst? Und, um die Verwirrung vollständig zu machen: Hat die Kommunikation in Bereichen Veränderungen ausgelöst, um die es gar nicht ging, gab es Nebenwirkungen etc.?“ (Selle 2013a: 12)

Es wird abermals deutlich, dass der Umgang mit Komplexität herausfordernd ist und im Einzelfall viele Fragen aufwirft. Waldner betont ebenfalls die Schwierigkeit, Wirkungen Ursachen zuzuordnen (2004: 20). Vester hingegen argumentiert: „Wir haben Angst vor komplexen Systemen!“ (1999: 27). Dabei heiße „komplex [...] nicht notgedrungen kompliziert, und das Verständnis von Systemen ist nicht unbedingt schwieriger als das von Einzeldingen [...]“ (a. a. O.: 26).

Im Expert:innenworkshop wurde unter anderem darüber diskutiert, welche Wirkungen Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung entfalten können und sollen. Allgemein bestehen demnach zwar implizite Wirkannahmen im Sinne von Qualitätskriterien³⁷⁹ oder auch von „Bauernregeln“ (I1c) oder „Glaubenssätzen“³⁸⁰ (I1c). Diese sind jedoch nicht explizit formuliert (I1b) und folglich nicht als Wirkungsketten operationalisiert, also nicht handhabbar gemacht. Waldner und Kühn weisen jeweils darauf hin, dass planerische Ziele oft vage seien, was wiederum ihre Messbarkeit erschwere (Waldner

³⁷⁹ Siehe dazu insbesondere den Abschnitt *Einflussfaktoren und Wirkungen in Kriterien für gute Beteiligung und deren Evaluation* im Kapitel 4.5.

³⁸⁰ Etwa: „Wenn wir keine Angebotsbeteiligung, sondern vor Ort aufsuchende Beteiligung machen, erreichen wir andere Gruppen, die wir mit einer Angebotsplanung nicht erreichen.“ (I1c).

2004: 20, Kühn 2004: 42). Zudem können sich Bewertungskriterien im Zeitverlauf verändern (Wolf 1982: 12).

Zur Kategorie Gegenstand wurden folgende drei Thesen formuliert, die letzte auf Anregung einer am Workshop beteiligten Person in dessen Nachgang (I1a):

- Es gibt nicht genügend Daten zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung; die Prozesse werden nicht ausreichend dokumentiert (G1 – Datenqualität).
- Die Abgrenzung, was genau analysiert werden soll, ist zu komplex, da sehr viele Faktoren ineinanderwirken (G2 – Komplexität).
- Es ist unklar, welche Wirkungen Beteiligungsprozesse erzeugen sollen (G3 – Wirkungsabsicht).

Methodik

Die Recherchen zu Konzepten und Kriterienkatalogen³⁸¹ legen nahe, dass es vielfältige Vorarbeiten zur Methodik für die Durchführung von Wirkungsanalysen gibt. Im Vorfeld des Workshops wurde daher für Methoden und Vorgehensweisen einerseits und Kriterien und Indikatoren andererseits überlegt, worin genau mögliche Hemmnisse bestehen könnten: So könnten vorhandene Methoden und Kriterien entweder unbekannt oder auch nicht umsetzbar sein, da sie etwa zu komplex, zu spezifisch oder nicht präzise genug sind. Kühn nennt neben den bereits angesprochenen Aspekten die „Messbarkeit von Wirkungen“, den Umgang mit „nicht-intendierte[n] Wirkungen“ und „Adressaten der Umsetzung“ (2004: 42) als mögliche Gründe.

Eine grundlegende Frage ist, auf welchen Theorien und Annahmen Methoden, Kriterien und Indikatoren aufbauen könnten. Auf nicht explizit festgehaltene Wirkannahmen und das Fehlen von spezifischen Wirkmodellen wurde bereits hingewiesen (Kapitel 4.8). Das Fehlen einer ausgearbeiteten Evaluationstheorie für Stadtplaner:innen moniert auch Waldner (2004: 21). Wie dies gelingen könnte, wurde im Expert:innenworkshop, ausgehend von Komplexität und Messbarkeit skizziert:

„Also mit Bezug auf Komplexität, da gibt es ja alle möglichen und recht gute Anleitungen: Wie reduziere ich Komplexität, damit ich überhaupt etwas untersuchen kann? Dazu dienen ja unter anderem auch die Indikatoren. [...] Und woher das kommt und wie sich das festigt, das kommt natürlich aus der Forschung! [...] Was könnten Indikatoren sein, die man überhaupt messen kann? Was wir wirklich tun müssen: Wir messen bei der Evaluation, wir messen entweder rein quantitativ. Aber diese Prozesse [Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung], die bieten sich an für qualitative Untersuchungen, wo wir sozialwissenschaftliche Forschungen machen mit Befragungen, mit Workshops, mit Fokusgruppen, mit Fishbowl, mit was weiß ich was allem, wo man sehr konkret auf die Leute eingeht und dann versucht, da wieder zu synthetisieren zu allgemeinen Aussagen. Da fehlt höchstwahrscheinlich ganz viel in Bezug auf Grundlagenforschung. Das ist einfach noch nicht aufgearbeitet, wie man das geschieht macht.“ [Optimistischer Nachsatz:] „Man braucht ein paar Leute, ein, zwei Jahre und dann hat man es.“ (I1a)

Für bestehende Methoden weisen Abelson und Gauvin auf Probleme bei der Anwendbarkeit für verschiedene Anwendungsfälle und -typen hin (2006: 35). Eine Vielzahl geeigneter Methoden kann umgekehrt zum Problem führen, dass es für Praktiker:innen schwer ist, eine passende auszuwählen (Maas/Liket 2011: 186). Dies unterstreicht auch Silvestrini und verweist zugleich auf den bereits diskutierten Aspekt der Qualifizierung:

„Oftmals ist das Problem nämlich nicht der Mangel an geeigneten Designs, Erhebungsinstrumenten und Auswertungsverfahren an sich, das ihre [bezieht sich auf Methodenhandbücher, Nachschlagewerke, Checklisten und Handreichungen] problemadäquate Anwendung im spezifischen

³⁸¹ Siehe Kapitel 4.5, zu Letzterem zudem die Tabellen 30 und 31 im Anhang 10.6.

Fall verhindert, sondern vielmehr das aufgrund unzureichendem Methodenwissen mangelnde Transfervermögen der jeweiligen Anwenderinnen und Anwender.“ (Silvestrini 2015: 286)

Im Expert:innenworkshop wurde diskutiert, inwieweit bestehende Kriterienkataloge für Beteiligungsprozesse für Wirkungsanalysen nutzbar sind:

„Ja, aber das wird ganz schön heikel, weil: Kriterien müsste man ja eigentlich aufgrund der Evaluationsfragestellung und aufgrund des Evaluanden [des Gegenstands der Wirkungsanalyse] individuell entwickeln. Man kann sich schon bei einem Katalog bedienen, um Anregungen zu haben. Aber man müsste wirklich in die Programme hineinschauen: Was wollte denn dieser Beteiligungsprozess? Und die Indikatoren müssten dann aus den entsprechend entwickelten Kriterien auch wieder individuell entwickelt werden. Da kann man eine Guideline geben, wie man Indikatoren entwickelt. Das gibt's in der Evaluationsforschung massenweise, wie man das tun soll. Aber das ist höchstwahrscheinlich [...] nicht auf Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung runtergebrochen, das müsste man tun. Wenn man das hätte, dann kann man die individuelle Arbeit in einzelnen Evaluationsprojekten damit zwar vereinfachen, aber man ersetzt das Denken anhand des konkreten Projektes nicht. [...] Die Frage wäre dann eher die, ob die Leute wissen, wie sie für ein konkretes Vorhaben Kriterien entwickeln müssten, und ob sie das Handwerkszeug haben dafür, um aus den Kriterien Indikatoren zu entwickeln?“ (I 1a)

Dies verdeutlicht nochmals die Zusammenhänge verschiedener möglicher Hemmnisse und weist zugleich darauf hin, dass bezüglich der Methodik Unterschiede zwischen Einzelfallstudien – etwa dem Überprüfen bestimmter Wirkungen in einem konkreten Stadtentwicklungsprojekt – und stärker auf Generalisierbarkeit zielenden Vergleichsstudien notwendig sind. Diese Unterscheidung wurde im Rahmen dieser Arbeit nicht durchgehend verfolgt.

Zur Kategorie Methodik wurden – unter Berücksichtigung der Thesen zum Gegenstand und mit Blick auf ein vergleichbares Abstraktionsniveau – folgende drei Thesen formuliert:

- Es fehlen theoretische Vorarbeiten (Grundlagenforschung), auf deren Basis Konzepte für Wirkungsanalysen entwickelt werden können (M1 – Theoretische Vorarbeiten).
- Es fehlen Konzepte (Methoden und Verfahrensweisen), wie Wirkungsanalysen in diesem Bereich durchgeführt werden können (M2 – Konzepte).
- Es fehlen Kriterien und Indikatoren zur Messung von Wirkungen bzw. Kenntnisse, diese zu entwickeln (M3 – Kriterien und Indikatoren).

5.1.3 Logische und planungstheoretische Probleme

Infragestellen der Sinnhaftigkeit von Wirkungsanalysen

Den bis hierher benannten möglichen Hemmnissen ist gemeinsam, dass sie – zumindest theoretisch – beeinflussbar und abbaubar sind. Im Rahmen von Brainstorming, Literaturarbeit und Expert:innenworkshop traten jedoch auch Aspekte und Thesen zu Tage, die eine Durchführung von Wirkungsanalysen grundsätzlich – das heißt, formallogisch – infrage stellen. Dazu gehören Thesen wie

- „Entscheidungsstrukturen schließen Wirkungen aus“ (I1a–c, siehe auch Abbildung 19 auf Seite 132),
- Planungsprozesse sind irrational und daher dem rationalen Konzept von Evaluationen [und Wirkungsanalysen, lässt sich ergänzen] nicht zugänglich (Waldner 2004: 19–20),
- Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung sind Einzelfälle und wiederholen sich nicht (I1a–c, für Stadtentwicklungsprozesse auch Rittel 1972: 393 sowie unter dem Schlagwort *replication* Waldner 2004: 20).

Diese Thesen bedürfen einer gesonderten planungstheoretischen Betrachtung, die in der gebotenen Tiefe im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden kann – allein schon, weil abseits der

grundlegend behandelten *wicked problems* kein Überblick über etwaige Diskurse im Umgang mit formallogischen Problemen in der Planungstheorie besteht. Die Problematik sei an den Beispielen der Entscheidungsstrukturen und der Einzelfälle erläutert: Die Annahme, dass Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung keine Wirkungen – zumindest auf den Stadtentwicklungsprozess und den Planinhalt – entfalten können, führt das Fragen nach eben diesen Wirkungen ad absurdum – unabhängig, davon, ob Entscheidungsstrukturen oder andere Faktoren dafür verantwortlich sind. Ein Durchführen von Beteiligungsprozessen in Kenntnis dieser Umstände würde zugleich a priori Vorbehalte bestätigen, Einflussnahmen der Beteiligten seien nicht gewollt und Beteiligungsprozesse Selbstzweck.

Nimmt man hingegen an, Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung seien stets Einzelfälle und somit nicht vergleichbar, kann sich auch das Fragen nach Wirkungen nur auf einzelne Fälle beziehen. Doch auch das ergibt wenig Sinn, denn: Das Erfassen eingetretener Wirkungen im Nachgang könnte zwar Erkenntnisse hervorbringen. In Erwartung, der betrachtete Fall trete nie wieder ein, ließe sich jedoch deren Übertragbarkeit auf andere Fälle – zumindest formallogisch – nicht begründen. Zu erwartende Wirkungen im Vorfeld zu bestimmen, wäre mangels belastbarer Erfahrungen ebenfalls nicht möglich. Daraus folgt nicht, dass die Thesen falsch oder zu vernachlässigen seien – die benannten Aspekte erscheinen vielmehr auf tatsächliche strukturelle Probleme hinzudeuten! Zumindest in dieser Form sind sie einer vergleichenden Gewichtung, der die Online-Befragung dient, jedoch nicht zugänglich. Es ließe sich alternativ formulieren:

- Da Entscheidungsprozesse in der Stadtentwicklung außerhalb der Reichweite von Beteiligungsprozessen liegen, ist unklar, wie weit Wirkungen von Beteiligungsprozessen reichen können. Dieser Aspekt ist nicht berücksichtigt, liegt jedoch nahe an der These G3.
- Da Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung sich stark unterscheiden, ist der Aufwand für die Durchführung einer Wirkungsanalyse hoch, der Nutzen jedoch fraglich. Dieser Aspekt ist mit der These R3 berücksichtigt.

Balance zwischen gedanklicher Kausalität und unscharfer Untersuchbarkeit

Folgender Gesprächsverlauf des Expert:innenworkshops illustriert Herausforderungen und Ansätze der Einzelfall-Problematik und vermittelt darüber hinaus einen Eindruck der Diskussionsatmosphäre:

I1c: „Ich wollte noch auf eine Sache zu sprechen kommen, und zwar diese One-Shot-Option, die immer wieder beschrieben wird, dass ja letztlich jeder Planungsprozess, jedes Projekt, das wir in der Stadtentwicklung haben, gibt es halt nur ein einziges Mal. Jedes Mal ist der Kontext anders, die Akteure sind anders, die Aufgabe ist anders. Also, es gibt niemals einen und den gleichen Prozess. [...] Und deshalb ist es aber, glaube ich, so schwierig, diese Prozesse in der Stadtentwicklung zu beschreiben, zu vergleichen, zu evaluieren und die Wirkung herauszufinden, weil es einfach keine Vergleiche in der Form gibt. Ich weiß jetzt noch nicht, wo ich das einordnen würde – vielleicht beim Gegenstand, weil die Gegenstände einfach immer unterschiedlich sind, also keine vergleichbaren Gegenstände.“ [...]

I1a: „Ein bisschen reizt mich das zum Widerspruch.“

I1c: „Ja, gerne!“

I1a: „In der konkreten Stadt, in Essen, in Düsseldorf, in Berlin, ist es an dem konkreten Ort, in dem Quartier, in der Nachbarschaft ist es one shot. Aber wenn wir das Ganze größer machen würden, dann könnte man ja auch diese one shots kategorisieren. Dann könnte man sagen: In Frankreich sind wir in einem Gebiet, wo ein Quartier aus den 50er Jahren mit Einfamilienhäusern verdichtet werden muss. Womit müssen wir da umgehen? Welche Siedlungsstruktur haben wir? Welche Bevölkerungsstruktur haben wir bei den interessierten Leuten? Welches politische Umfeld haben wir? Wir könnten möglicherweise aufgrund von diesen Faktoren so etwas geben wie Fallgruppen. Und für die Beforschung eines einzelnen Projektes hilft das im Moment wenig, weil da ist ja der Schritt, erst mal Material zusammenzutragen. Aber für ein größer angelegtes

Forschungsprogramm, das Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung anschaut, denke ich, wäre es sinnvoll, wenn wir dazu kämen, solche Kategorisierungen zu machen, weil, wenn wir die haben, dann könnte man möglicherweise daraus auch ableiten, in welchem Kontext eine good practice, die an einem anderen Ort, der in anderem Kontext dann wieder ähnliche Faktoren hat, möglicherweise erfolgreich umsetzen lässt.“

I1c: „Also klar, es gibt immer vergleichbare Strukturen und vergleichbare Fälle. Und ich meine, so funktioniert dann ja letztlich auch Praxis. Man hat irgendwo mal eine Methode ausprobiert. Aber trotzdem schneidet man ja die Beteiligung und vermutlich dann auch die Analyse, was es denn bewirkt hat, ja immer fallspezifisch zu. Man könnte jetzt natürlich, mit Blick auf, keine Ahnung, [ein] unabhängiges Forschungsprogramm mal schauen, wenn man in einem bestimmten Quartierstyp ist, ob die Wirkungen da immer die gleichen sind. Aber ich würde zu der Vermutung kommen, dass es dann eben doch unterschiedlich ist, ob ich diese Art von Quartier in Berlin habe oder in der bayerischen Kleinstadt. Okay, vielleicht gibt es da auch nicht den gleichen Quartierstypus. Das kann jetzt sein.“

Es wird deutlich, dass Wirkungsanalysen – über das Anwendungsfeld Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung hinaus – nur unter bestimmten Annahmen und mit tolerierten Unschärfen überhaupt *denkbar*, geschweige denn durchführbar sind. Hier lässt sich auch die Frage der Messbarkeit von Wirkungen anschließen, die ebenfalls im Workshop diskutiert wurde:

I1c: „Die Evaluationen müssen ja sehr oft mit unterschiedlichen Ansprüchen umgehen: Ansprüche von Projektträgern, Ansprüche von Auftraggebern, insbesondere Ansprüche von der Politik [...]: Es [die Evaluationen bzw. Wirkungsanalysen] soll[en] logische Wirkungsketten zweifelsfrei nachweisen können. Und die ehrliche Antwort der Evaluation darauf wäre: Das wird nicht gehen! – Ganz einfach, weil, die Verhältnisse sind so komplex bei sozialen Interaktionen. [...] Das führt dazu: Was kann man sicher evaluieren? – Schlicht und einfach das Controlling: Haben die Outputs stattgefunden? Möglicherweise, mit sozialwissenschaftlicher Forschung: Wirkung auf die beteiligten Gruppen – das lässt sich noch relativ gut analysieren. Alle weitergehenden Wirkungen werden etwas diffus. Jetzt gibt es dazu von der Forschung Möglichkeiten, Hypothesen zu bilden. Es braucht zum Teil sehr viel Literaturstudium, um zu schauen: Was ist eigentlich schon alles da? Was ist schon alles bearbeitet worden, genau zu diesen gebildeten Hypothesen, um dann in den konkreten Evaluationsvorhaben die Hypothese auszutesten, zu verifizieren, falsifizieren, unter Umständen mit mathematischen Modellen, mit Annahmen von verschiedenen Szenarien. Das muss man im Einzelfall entwickeln. Aber man wird nie diese Stringenz bekommen von: In diesem Einzelfall kann ich nachweisen, dass – logischerweise – diese Intervention zu genau diesen Wirkungen geführt hat. Wenn wir Evaluationen zusammennehmen, die für vergleichbare Verhältnisse gemacht wurden, und das so in eine Meta-Analyse hineinbringen und schauen: Wo haben wir Häufungen von Effekten? Dann bekommen wir halbwegs verlässliche Wahrscheinlichkeiten. Wenn wir ehrlich sind, dann sind wir auf dieser Ebene. Aber diese Ehrlichkeit, die bekommen wir in politischen Kontext sehr oft nicht hin. Dann schreiben wir von Wirkungen, bei denen wir nicht ganz so sicher sind, ob sie wirklich so hundertprozentig abzuleiten sind. Das ist die ehrliche Antwort.“

I1b: „Aber diese Nachweisbarkeit, erfolgt die dann ausschließlich quantitativ? Oder gibt es auch Verfahren qualitativ und wie sehen die dann aus?“

I1c: „Genau diese Bereiche müssen qualitativ untersucht werden! [...] Wir sind eine unglaublich zahlengläubige Gesellschaft. Und letztendlich wollen wir auch Aussagen, die absolut verifiziert sind, im Sinne von: Das ist das beste System, das ist der beste Anbieter, das ist die beste Stadtverwaltung und so weiter. Und diese Aussagen sind immer falsch, weil sie sich immer an Kriterien messen. Und wenn wir dann die komplexen Aussagen machen: Unter der Berücksichtigung dieser Kriterien und unter Gewichtung dieser Kategorien kommen wir dazu, dass so etwas bei diesen Umständen so funktioniert. Da hängen die Leute ab. Aber da sind wir dann wirklich sehr stark gefordert zu schauen: Wie kommunizieren wird das überhaupt, dass das verständlich ist? Dann kommen ein paar Empfehlungen heraus. Dann sagt man: ‚Ja, wir empfehlen, einen Beteiligungsprozess möglichst frühzeitig zu gestalten, möglichst offen zu sein, die Leute nicht zu manipulieren

[zu] versuchen – das merken die nämlich im Laufe der Zeit –, möglicherweise auf abwegige Interessen auch einzugehen, damit die Leute ernstgenommen sind und so weiter und so fort. ‘ [...] Aber jetzt genaue Wirkungen herleiten zu wollen, um zu sagen: Ihr habt diesen Effekt, wenn Ihr in diesem Zeitpunkt des Verfahrens so einladet. Und Ihr müsst die Moderation bei der Bürgerversammlung so und so durchführen. Das lässt sich auf keinen Fall machen.‘

Angesichts dieser Einschätzung könnte man geneigt sein, die Untersuchung von Hemmnissen zur Durchführung von Wirkungsanalysen an dieser Stelle zu beenden. Dies griffe jedoch zu kurz: Auch bei Wirkungsanalysen etwa zu Gesundheitsrisiken oder Medikamentenverträglichkeit lässt sich kein sicherer Rückschluss auf einzelne Fälle – in diesem Fall Personen – ziehen. Es deutet sich jedoch an, dass eine sehr große Anzahl an Studien nötig wäre, um Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung mit hoher Wahrscheinlichkeit vorhersagen zu können. Auch die Nützlichkeit von Einzelfallstudien ließe sich bezweifeln. Infolgedessen stellt sich die Frage, inwieweit und bei wem ein Interesse an Wirkungsanalysen unter diesen Voraussetzungen vorhanden ist oder unterstellt werden kann.

Herausfordernde Erkenntnis: Nur ein Teil der diskutierten Hemmnisse ist beeinflussbar.

Als wesentlich für die Untersuchung möglicher Hemmnisse für die Durchführung von Wirkungsanalysen lässt sich festhalten, dass nur *ein Teil* der identifizierten Aspekte überhaupt *beeinflussbar* ist. Bemerkenswerterweise nimmt niemand der zitierten Autor:innen diese Unterscheidung vor oder weist erkennbar darauf hin. Folgendes Zitat aus der späten Phase staatlich unterstützter systematischer Wirkungsforschung lässt vermuten, dass schon damals ein entsprechender blinder Fleck bestanden haben könnte:

„Indem die beteiligten Wissenschaftler selber dazu beigetragen hatten, überzogene Erwartungen in die Herstellbarkeit methodisch befriedigender Untersuchungsvoraussetzungen und in die Leistungsfähigkeit von Wissenschaft zu wecken, fiel die Ernüchterung auf sie zurück und schlug in Wissenschaftsskepsis um.“ (Hellstern/Wollmann 1983: 67)

Es ist für weitere Schritte folglich bedeutsam und zugleich herausfordernd, zwischen beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Hemmnissen zu unterscheiden und entsprechend präzise zu argumentieren. Für die Gewichtung der Thesen im Rahmen der Online-Befragung und die nachfolgende systemische Betrachtung wurden nur beeinflussbare Hemmnisse berücksichtigt. Die gewählten Methoden – Erstellen einer Rangfolge und Einschätzen von wechselseitigen Einwirkungen – lassen ein Einbeziehen nicht beeinflussbarer Aspekte nicht sinnvoll zu. Auf den Umgang mit nicht beeinflussbaren Hemmnissen wird nochmals in Kapitel 7 eingegangen. Auch in den Freitextkommentaren wurden verschiedentlich nicht beeinflussbare Hemmnisse adressiert (siehe Kapitel 5.4).

5.1.4 15 Thesen zur Gewichtung in der Online-Befragung

Thesen zu beeinflussbaren Hemmnissen für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung

Tabelle 10 fasst die 15 Thesen zu beeinflussbaren Hemmnissen in ihrer Zuordnung zu den fünf Kategorien zusammen. Die Zuordnung von drei Thesen zu jeder Kategorie ergab sich zufällig und wurde mit Blick auf die angestrebte Vergleichbarkeit der Thesen in der Überarbeitungsphase schließlich bewusst beibehalten.

Tabelle 10 15 Thesen zu beeinflussbaren Hemmnissen zur Durchführung von Wirkungsanalysen

Die fetten Hervorhebungen in den Thesen entsprechen denjenigen in der Online-Befragung. K = Kontext, E = Erkenntnisinteresse, R = Ressourcen, G = Gegenstand, M = Methodik.

Nr.	Thema/Schlagwort	These
K1	Gebrauchlichkeit	Wirkungsanalysen sind in Deutschland allgemein unüblich bzw. zu unbekannt .
K2	Planungskultur	Stadtentwicklung ist gestaltungs- und zukunftsorientiert. Wirkungen zu analysieren, ist für die bestehende Planungskultur daher kaum anschlussfähig.
K3	Anreize und Vorgaben	Äußere Anreize oder Vorgaben für die Durchführung von Wirkungsanalysen fehlen.
E1	Beteiligungsparadigma	Es ist gesellschaftlicher Konsens, dass Beteiligung etwas Gutes ist. Daher besteht kaum Interesse, Beteiligungsprozesse zu hinterfragen.
E2	Scheu vor Ergebnissen	Verantwortliche Personen scheuen schlechte oder ernüchternde Ergebnisse .
E3	Fachliche Nische	Für Forschende, die Wirkungsanalysen durchführen können, sind Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung zu speziell oder nicht interessant .
R1	Budget	Es mangelt an finanziellen Ressourcen für die Durchführung von Wirkungsanalysen.
R2	Qualifikation	Es fehlt an qualifizierten Personen (gruppen), die in der Lage sind, Wirkungsanalysen in diesem Bereich durchzuführen.
R3	Aufwand und Nutzen	Der Nutzen von Wirkungsanalysen ist fraglich und rechtfertigt den Aufwand nicht.
G1	Datenqualität	Es gibt nicht genügend Daten zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung; die Prozesse werden nicht ausreichend dokumentiert .
G2	Komplexität	Die Abgrenzung , was genau analysiert werden soll, ist zu komplex , da sehr viele Faktoren ineinanderwirken.
G3	Wirkungsabsicht	Es ist unklar, welche Wirkungen Beteiligungsprozesse erzeugen sollen.
M1	Theoretische Vorarbeiten	Es fehlen theoretische Vorarbeiten (Grundlagenforschung) , auf deren Basis Konzepte für Wirkungsanalysen entwickelt werden können.
M2	Konzepte	Es fehlen Konzepte (Methoden und Verfahrensweisen) , wie Wirkungsanalysen in diesem Bereich durchgeführt werden können.
M3	Kriterien und Indikatoren	Es fehlen Kriterien und Indikatoren zur Messung von Wirkungen bzw. Kenntnisse, diese zu entwickeln.

Thesen zu nicht beeinflussbaren Hemmnissen

Darüber hinaus lassen sich auf Basis der bisherigen Ausführungen folgende Thesen zu nicht beeinflussbaren Hemmnissen formulieren, die mit der gewählten Vorgehensweise jedoch nicht überprüft werden können:

- Entscheidungsstrukturen in der Stadtentwicklung schließen Wirkungen von Beteiligungsprozessen aus (N1).
- Stadtentwicklungsprozesse sind irrational und daher dem rationalen Konzept von Wirkungsanalysen nicht zugänglich (N2).
- Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung sind Einzelfälle und wiederholen sich nicht (N3).
- Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung sind nicht messbar (N4).

Es sei angemerkt, dass auch die Thesen R3 und G2 nicht beeinflussbare Aspekte beinhalten, was jedoch erst im Rahmen der Auswertung der Ergebnisse der Online-Befragung auffiel. Die These R3 hätte rückblickend daher präziser wie folgt formuliert werden sollen:

- Der Aufwand zur Durchführung von Wirkungsanalysen übersteigt ihren Nutzen (R3 neu).

Für die These G2 kämen folgende Varianten infrage:

- Es ist unklar, was genau analysiert werden soll, da sehr viele Faktoren ineinanderwirken (G2 neu1).
- Es ist unklar, wie die Komplexität reduziert werden kann, da sehr viele Faktoren ineinanderwirken (G2 neu2).

Reflexion des Vorgehens

In der Gegenüberstellung von Abbildung 23 und Tabelle 10 sowie in der Rückschau auf die verwendeten Methoden und Vorgehensweisen werden folgende Vor- und Nachteile deutlich:

- Das Bilden von Kategorien hilft, um relevante Aspekte – mögliche Hemmnisse oder Ursachen – zu strukturieren. Die Kategorien ermöglichen jedoch nicht in allen Fällen eine eindeutige Zuordnung. So lassen sich einzelne Aspekte des Erkenntnisinteresses gleichzeitig dem Kontext zuordnen, andere eher dem Gegenstand. Gegenstand und Methodik sind strukturell eng miteinander verwoben: Die These K2 zur Komplexität ließe sich etwa beiden Kategorien zuordnen. Die Kategorienbezeichnungen und die Zuordnung der Thesen zu ihnen wurden – unter anderem deshalb – den Teilnehmenden der Online-Befragung nicht bekannt gemacht. Sie dienen im Folgenden vor allem zur Strukturierung der textlichen Gliederung, spielen jedoch auch bei der quantitativen Auswertung der Online-Befragung eine Rolle.
- Die Thesen sind gegenüber Kategorien und Hemmnissen flexibler einsetzbar. Methodisch zu beachten ist, dass die Veränderung eines einzelnen Wortes bereits Auswirkungen auf die Gewichtung der entsprechenden These durch die Befragten haben kann. Eine einmalige Online-Befragung kann daher Hinweise liefern, aber kein gesichertes Wissen produzieren.
- Die Verästelung des Ursachen-Wirkungs-Diagramms ist vielschichtiger und daher im Gesamtzusammenhang präziser, auch wenn Aussagen nur in Stichworten festgehalten sind. Für eine Gewichtung durch Dritte im Rahmen einer Befragung ist diese Darstellungsform jedoch zu unübersichtlich und zu komplex. Die Formulierung von Thesen bedeutet daher in jedem Fall eine Komplexitätsreduktion.
- Die Anzahl der Thesen musste für die Online-Befragung begrenzt werden, um händelbar zu bleiben. Dabei bestand – und besteht grundsätzlich – eine strukturelle Gefahr, relevante Aspekte auszulassen oder unzureichend abzubilden.
- Wie bereits eingangs in diesem Kapitel erwähnt, bildet das Ursachen-Wirkungs-Diagramm keine Wechselwirkungen ab. Auch die Thesen sind dafür ungeeignet. Die textlichen Erläuterungen zeigen zwar viele Wechselwirkungen auf, bieten jedoch wenig Möglichkeit zur Strukturierung (siehe Kapitel 5.4). Das Nutzen des Papiercomputers im Kapitel 6 *Systemische Betrachtung* setzt hier an.

5.2 ONLINE-BEFRAGUNG

5.2.1 Ziele und Annahmen

Vermutete Vielfalt der Einschätzung je nach Tätigkeitsfeld und Sachverstand

Um die Erkenntnisse zu den beeinflussbaren möglichen Hemmnissen zu überprüfen und zu vertiefen, wurde eine Online-Befragung durchgeführt. Deren Schwerpunkt lag auf einer quantitativen Erhebung und wurde um qualitativ orientierte Bausteine, zwei Freitextfelder, ergänzt. Dabei wurden mehrere Ziele verfolgt: Zunächst sollten die eigenen Erkenntnisse methodisch weiter abgesichert – oder gegebenenfalls widerlegt – werden. Eine Gewichtung der Thesen durch die Befragten sollte Hinweise dafür liefern, welche Hemmnisse von besonderer Bedeutung sind und ob sich in deren Wahrnehmung Unterschiede nach Tätigkeitsschwerpunkten und Sachverstand der Befragten feststellen lassen. Dazu

wurden drei *Annahmen* bzw. Arbeitshypothesen formuliert, die im Rahmen der quantitativen Auswertung überprüft wurden (Kapitel 5.3.5):

1. Als bedeutend wahrgenommene Hemmnisse gehören verschiedenen *Kategorien* an. Der gezielte Abbau von Hemmnissen einer oder weniger Kategorien greift demzufolge zu kurz.
2. Welche Hemmnisse als bedeutend wahrgenommen werden, unterscheidet sich nach *Sachverstand* zu Beteiligungsprozessen, Stadtentwicklung und Wirkungsanalysen.
3. Welche Hemmnisse als bedeutend wahrgenommen werden, unterscheidet sich ferner nach den beruflichen *Tätigkeitsschwerpunkten*.

Grundsätzlich hätten sich zu jeder These mehrere Annahmen formulieren lassen, etwa, welche Personengruppe sie vermutlich als mehr oder weniger bedeutend wahrnimmt. Im Sinne einer explorativen Vorgehensweise wurde auf detailliertere Annahmen verzichtet. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass auch die Auswertung der Online-Befragung im Wesentlichen explorativ und intuitiv erfolgte. Dies liegt zum einen darin begründet, dass im Vorfeld der Befragung nicht klar war, ob und inwieweit die Ergebnisse im Rahmen der Dissertation Verwendung finden können. Zum anderen verfügte der Verfasser dieser Arbeit nicht über umfassende Vorerfahrungen mit vergleichbaren Befragungen und Datensätzen. Es ist daher geplant, den Datensatz im Anschluss interessierten Forschenden für weitere Auswertungen zur Verfügung zu stellen, etwa für Regressionsanalysen. Im Rahmen der Online-Befragung wurde dies ausdrücklich vorbehalten.

Zielgruppen, Zeitraum und Bewerbung der Befragung

Kernzielgruppe der Online-Befragung waren Personen, die über Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen, Stadtentwicklung *und* Wirkungsanalysen verfügen bzw. beruflich damit befasst sind. Die Anzahl der Personen, deren Sachverstand oder Tätigkeiten alle drei Bereiche umfassen, war und ist erwartbar gering. Daher wurde in der Einladung der Hinweis auf die drei Themenfelder mit der Ergänzung versehen, Befragte sollten über Kenntnisse in mindestens einem der drei Bereiche verfügen. Dies diente zugleich dazu, Vergleichsgruppen für die Auswertung zu bilden. Die Einladung zur Teilnahme an der Befragung wurde breit verteilt durch direkte Ansprache per E-Mail, den gezielten Versand über Newsletter bestehender Fachnetzwerke und zum Teil zusätzlich über Weiterleitungen der so informierten Personen. Die folgende Tabelle 11 gibt einen Überblick über die aktiv beeinflusste Verbreitung. Die Befragung startete am 11. Oktober 2019 – mit dem Versand des Newsletters des Netzwerks Bürgerbeteiligung – und endete nach sechs Wochen am 22. November 2019.

Tabelle 11 Bewerbung des Online-Fragebogens

Netzwerk	Verteilungsart	Datum
Netzwerk Bürgerbeteiligung	Newsletter	11.10.2019
Partizipendium	Twitter, Rundmail, Website	16.10.2019
Berlin Institut für Partizipation (bipar)	Newsletter	22.10.2019
DeGEval, AK Stadt- und Regionalentwicklung	Rundmail, Erinnerung	16.10.2019 28.10.2019
DeGEval	Newsletter	31.10.2019
Netzwerk Kommunale Partizipationsbeauftragte	Rundmail	12.11.2019
Individuelle Ansprache (ca. 50 Personen)	E-Mail	fortlaufend

5.2.2 Fragebogendesign

Aufbau des Fragebogens und technische Umsetzung

Der Fragebogen zielte darauf ab, der Hauptfrage – der Gewichtung der 15 Thesen zu möglichen Hemmnissen³⁸² für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung – Raum zu geben und nur wenige Hintergrundinformationen zu den Teilnehmenden zu erheben. Letztere sollten eine differenzierte Auswertung in Gruppen und eine Überprüfung der Annahmen ermöglichen. Ein Muster des Fragebogens ist in Anhang 10.2 enthalten; im Folgenden werden die wesentlichen Bausteine skizziert.

Nach einem einleitenden Abschnitt mit Hintergrundinformationen folgten drei Seiten, die den selbst eingeschätzten Sachverstand zu den drei Themenfeldern *Wirkungsanalysen*, *Stadtentwicklung* und *Beteiligungsprozessen* abfragten, jeweils anhand einer Skala von 1 – „Damit habe ich mich noch nicht befasst.“ – bis 5 – „Damit kenne ich mich gut aus.“ Darauf folgte die Seite mit der Hauptfrage: Die Teilnehmenden wurden gebeten, die 15 Thesen in eine Rangfolge zu bringen. Dies erfolgte durch Ziehen einzelner Thesen von links nach rechts und Anordnen in der rechten Spalte (siehe Abbildung 24). Die Reihenfolge der 15 Thesen war für alle Befragten zufällig generiert, um auszuschließen, dass die angezeigte Anordnung das Gesamtergebnis beeinflusste. Eine etwaige Beeinflussung einzelner Befragter durch die ihnen individuell angezeigte Reihenfolge der Thesen lässt sich weder ausschließen, noch anhand der Ergebnisse nachvollziehen.

*In der linken Spalte finden Sie mögliche Gründe, warum es bisher wenige Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung in Deutschland gibt. **Bitte lesen Sie zunächst alle** möglichen Gründe durch. **Sortieren Sie anschließend** bitte die Gründe nach der Bedeutung aus Ihrer persönlichen Sicht. Dazu ziehen Sie die einzelnen Balken von links nach rechts. **Der wichtigste bzw. wahrscheinlichste Grund steht oben.** Was aus Ihrer Sicht keine oder eine untergeordnete Rolle spielt, sollte unten stehen. Sollten Sie etwas nicht einschätzen können, sollte es mittig platziert sein bzw. oberhalb derjenigen Gründe, die aus Ihrer Sicht keine Rolle spielen. Sie können die Reihenfolge der Balken in der rechten Spalte jederzeit verändern. **Sie müssen alle 15 Gründe von links nach rechts bewegen, um fortzufahren.**

So es **weitere Gründe** gibt, die Ihnen wichtig und plausibel erscheinen, hier aber nicht aufgeführt sind, können Sie diese im nächsten Schritt ergänzen.

Sollten Sie der Ansicht sein, dass **keine** der hier aufgeführten Gründe relevant sind, schieben Sie bitte alle Gründe auf die rechte Seite und sagen das im nachfolgenden Freitext. Ihre Rangliste wird in diesem Fall nicht in der Auswertung berücksichtigt.

Bitte wählen Sie maximal 15 Antworten.

Ihre Auswahl	Ihre Rangfolge
Es fehlt an qualifizierten Personen (gruppen), die in der Lage sind, Wirkungsanalysen in diesem Bereich durchzuführen.	
Der Nutzen von Wirkungsanalysen ist fraglich und rechtfertigt den Aufwand nicht.	
Stadtentwicklung ist gestaltungs- und zukunftsorientiert. Wirkungen zu analysieren ist daher für die bestehende Planungskultur kaum anschlussfähig.	
Äußere Anreize oder Vorgaben für die Durchführung von Wirkungsanalysen fehlen.	

Abbildung 24 Screenshot der Online-Befragung zur Gewichtung möglicher Hemmnisse

Die Hauptfrage war als Pflichtfrage angelegt, da für die Auswertung von Teilantworten – das Herüberziehen nur einzelner Thesen – kein quantitatives Berechnungs- und Auswertungskonzept bzw. keine Berechnungsgrundlage vorlag. Anschließend bestand die Möglichkeit, in einem Freitextfeld bei Bedarf weitere vermutete Gründe zu ergänzen und die gewählte Rangfolge zu erläutern. Ein weiteres Freitextfeld erbat Vorschläge und Anregungen dafür, wie Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchgeführt werden können.

Abschließend wurden die Befragten gebeten, ein bis drei berufliche Tätigkeitsschwerpunkte aus zehn Auswahlmöglichkeiten anzugeben. Die Grundgesamtheit der Menschen, die mit Wirkungsanalysen

³⁸² In der Befragung wurde anstelle des Begriffs *Hemmnisse für die Durchführung von möglichen Gründen für wenige (Wirkungsanalysen)* gesprochen. Die Anpassung erfolgte im Rahmen der Verschriftlichung der Ergebnisse.

befasst ist und durch die Online-Befragung adressiert werden konnte, ist erwartbar deutlich kleiner als die jener, die mit Stadtentwicklung und Beteiligung befasst sind. Daher wurde der Begriff Wirkungsanalyse um *Evaluation* ergänzt. So ließ sich die Gefahr mindern, aufgrund geringer Teilnahmezahlen keine Auswertung zu diesem Aspekt vornehmen zu können. Die Tätigkeiten zu den drei Themenfeldern *Beteiligungsprozesse*, *Stadtentwicklungsprozesse* und *Wirkungsanalysen/Evaluationen* wurde jeweils untergliedert in *Strategisches Entwickeln*, – das Beraten, Koordinieren oder Beauftragen über einzelne Prozesse hinaus –, *Konzipieren und Durchführen* – das Ausgestalten einzelner Prozesse und *Forschen*. Ergänzend bestand die Möglichkeit, die *Teilnahme an Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung aus persönlichem Interesse* sowie *weitere oder keine der genannten Tätigkeiten* anzugeben.

Die Befragung wurde mithilfe des Fragebogenanbieters Limesurvey durchgeführt. Die Wahl dieses Anbieters ergab sich durch einen bestehenden Vertrag mit der BTU Cottbus-Senftenberg. So konnte der Fragebogen-Link die Domain der Hochschule nutzen. Die Teilnahme an der Befragung stand allen Personen offen, die den Link kannten. Es war erwünscht, dass Mitwirkende weitere Personen auf die Befragung hinwiesen. Es bestand die Möglichkeit, die Befragung zu unterbrechen und vorige Eingaben zu prüfen, also im Fragebogen vor- und zurückzugehen, sowie, Kontakt per E-Mail aufzunehmen.

Pretest und Überarbeitung des Fragebogens

Vor dem Start der Befragung wurde ein Pretest mit mehreren Personen durchgeführt, die über Sachverstand zu den drei Themenfeldern – in verschiedener Ausprägung – verfügten. Zudem wurde ein:e Expert:in des Workshops hinzugezogen, um zu überprüfen, ob alle wesentlichen Aspekte der Diskussion erfasst worden waren. Infolgedessen wurden kleinere Überarbeitungen vorgenommen, etwa Erläuterungen und Anweisungen geschärft und zentrale Begriffe innerhalb der Thesen fett gesetzt, um die Orientierung zu erleichtern. Technische Probleme traten beim Pretest nicht auf.

Aufgrund der Rückmeldung einer teilnehmenden Person per E-Mail wurde am 17. Oktober 2019 – eine knappe Woche nach Befragungsstart – während der laufenden Befragung eine erläuternde Anpassung vorgenommen: Die Person gab an, den Fragebogen abgebrochen zu haben, da aus ihrer Sicht keine der Thesen zutraf.³⁸³ Es wurde daher der Frage zur Rangfrage folgender Hinweis vorangestellt:

Sollten Sie der Ansicht sein, dass keine der hier aufgeführten Gründe relevant sind, schieben Sie bitte alle Gründe auf die rechte Seite und schreiben das im nachfolgenden Freitext. Ihre Rangliste wird in diesem Fall nicht in der Auswertung berücksichtigt.

Zum Zeitpunkt der Änderung hatten 26 Personen die Befragung abgeschlossen. Die Beeinflussung des Befragungsergebnisses durch die Änderung wird als sehr gering erachtet: Zum einen bestand jederzeit die Möglichkeit, die Befragung entweder abzubrechen oder die Freitextfelder für entsprechende Hinweise zu nutzen. Zum anderen machten nach der Änderung nur vier von 72 Personen davon Gebrauch, was im Abschnitt Überprüfung der Datenqualität näher erläutert wird.

5.2.3 Erhobene Daten

Zugriffe und Datensätze

Im Befragungszeitraum wurden 181 Zugriffe verzeichnet. 98 Fragebögen wurden abgeschlossen, einer davon nach vorheriger Rücksprache außerhalb des Befragungszeitraums. Es konnten insgesamt 90 Datensätze vollständig ausgewertet werden, was insbesondere die quantitative Auswertung betrifft (siehe Kapitel 5.3). Die Gründe für den Ausschluss von acht Datensätzen für die quantitative Auswertung werden im nachfolgenden Abschnitt erläutert. Freitexthinweise der ausgeschlossenen

³⁸³ Das zentrale Argument – „Der Grund für das Nicht-Vorliegen von Wirkungsanalysen ist der, dass Stadtplanung eigentlich nie Wirkungsanalysen macht zu gar nichts.“ – ist zumindest in Teilen durch die Thesen K2 und K1 abgedeckt. Die Argumente werden im Rahmen der qualitativen Auswertung berücksichtigt.

Datensätze wurden, soweit vorhanden, ausgewertet. Den 98 abgeschlossenen Fragebögen wurde eine chronologisch fortlaufende Identifikationsnummer zugeordnet, auf die im Folgenden verwiesen wird, insbesondere im Kapitel zur qualitativen Auswertung (B1 bis B98, siehe Kapitel 5.4 und 7.1). Ein Freitexthinweis einer Person, die den Fragebogen abgebrochen hat, wurde ebenfalls einbezogen (B99).

Von den 84 Zugriffen ohne Abschluss des Fragebogens entfielen 55 Abbrüche auf die Hauptfrage zur Rangfolge der Thesen. Einzelne Rückmeldungen deuten darauf hin, dass technische Probleme einen Teil der Abbrüche an dieser Stelle erklären: Offenbar unterstützen nicht alle Browser den gewählten Fragetyp *Rangfolge* des Fragebogendienstleisters Limesurvey. Dies war leider vor dem Befragungsstart nicht ersichtlich, fiel, wie beschrieben, während des Pretests nicht auf und konnte auch während der Befragung nicht behoben werden. Auf Anfrage wurde auf die Nutzung alternativer Browser hingewiesen. Zudem wurde ein Alternativlink zu einer Kopie des Fragebogens erstellt, die inhaltlich gleich war, jedoch weniger technische Hürden enthielt. Drei vollständige Datensätze konnten auf diese Weise zusätzlich erhoben werden. Ein weiterer plausibler Grund für die Häufung der Abbrüche an dieser Stelle ist der Wechsel von einem einfachen Fragetypen zu einem deutlich komplexeren (vgl. El-Menouar/Blasius 2005: 90). 17 Zugriffe dauerten weniger als eine Sekunde und hinterließen keine Daten. Es ist davon auszugehen, dass hinter der Gesamtzahl an Zugriffen entsprechend weniger Personen stehen. Insgesamt zwölf Datensätze brechen an verschiedenen anderen Stellen ab.

38 Personen nutzten das erste Freitextfeld, um weitere vermutete Gründe zu ergänzen und/oder die von ihnen gewählte Rangfolge zu erläutern. 39 Personen machten im zweiten Freitextfeld Anregungen, wie Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchgeführt werden könnten. 26 Personen nutzten beide Freitextfelder, zwölf nur das erste und 13 nur das zweite. Ein gutes Viertel aller Befragten erstellte also in Summe gut zwei Drittel aller Freitextantworten, ein weiteres Viertel das übrige Drittel; knapp die Hälfte der Befragten machte keine Freitextangaben.

Überprüfung der Datenqualität

Die 98 abgeschlossenen Datensätze wurden hinsichtlich ihrer Plausibilität, Widerspruchsfreiheit und Bearbeitungsdauer geprüft. Zwei Datensätze wurden von der quantitativen Auswertung ausgeschlossen, da die befragten Personen im Freitextfeld angaben, sich nicht gut auszukennen und von sich aus nahelegten, ihre Datensätze nicht einzubeziehen (B57, B61). Drei Personen, darunter eine der beiden zuvor genannten, gaben an, nur einen Teil ihrer Antwort für relevant zu halten, und zwar die jeweils ersten drei bis vier Thesen (B57, B64, B82). Auch deren Antworten wurden in der quantitativen Auswertung nicht berücksichtigt, da, wie beschrieben, die verwendete mathematische Formel ein Einbeziehen von Teilantworten nicht ermöglichte. Es sei angemerkt, dass ein inhaltlich unvollständiges Bearbeiten der Hauptfrage bei anderen Datensätzen ebenso aufgetreten sein kann, ohne jedoch nachvollziehbar zu sein.

Drei weitere Datensätze wurden ausgeschlossen, da ihre kurze Bearbeitungsdauer eine inhaltliche Beschäftigung mit den Antwortmöglichkeiten fraglich erscheinen ließ (B29, B41, B88). Die genannten Datensätze wiesen sowohl beim Gesamtfragebogen als auch bei der Hauptfrage die absolut geringste Zeit auf: 96, 106 und 136 bzw. 35, 55 und 85 Sekunden. Die Bearbeitungsdauer der Hauptfrage fiel auch im Vergleich mit den anderen Datensätzen deutlich ab. Dies wurde zusätzlich durch eine grafische Auswertung anhand eines Säulendiagramms überprüft. Ein vierter Datensatz, der bei der Hauptfrage ebenfalls auffiel (100 Sekunden, B60), wurde hingegen einbezogen, da er über den Alternativlink eingereicht wurde und daher unterstellt werden konnte, dass die Person sich bereits mit den Inhalten des Fragebogens vertraut gemacht hatte. Auch ein Freitextkommentar dieser Person spricht für ein ernsthaftes Antwortverhalten.

Schließlich wurde ein Fragebogen von der quantitativen Auswertung ausgeschlossen, der inhaltliche Widersprüche erkennen ließ (B51): Die Person gab einerseits an, selbst Stadtentwicklungs- und

Beteiligungsprozesse durchzuführen, andererseits jedoch, sich mit beiden noch nicht befasst zu haben. Anzunehmen ist, dass die betreffende Person die Skala zu den Erfahrungsfragen vertauscht hat. Ein Einbeziehen des ansonsten plausiblen Datensatzes würde in diesem Fall die Aussagekraft der Vergleichsgruppen beeinträchtigen. Weitere Auffälligkeiten konnten, auch unter Berücksichtigung einer Checkliste des Online-Befragungsdienstleisters SurveyMonkey (Gitlin o. J.), nicht identifiziert werden.

Drei der 38 Freitextantworten des ersten Feldes beinhalteten ausschließlich die geschilderten Hinweise, die zum Ausschluss von der quantitativen Auswertung führten (B57, B61, B82). Die Inhalte der übrigen 35 Antworten konnten qualitativ ausgewertet werden (inklusive B64). Aus dem zweiten Freitextfeld konnten alle 39 Antworten qualitativ ausgewertet werden. Anzumerken ist, dass eine Person einen – inhaltlich passenden – englischsprachigen Kommentar hinterließ, der ebenfalls ausgewertet wurde (B31).

Erreichte Personen und Belastbarkeit der Daten

Die große Mehrheit von 81 Personen ist beruflich mit Beteiligungsprozessen befasst, etwa die Hälfte zugleich mit Stadtentwicklungsprozessen, ein Viertel mit Evaluationen/Wirkungsanalysen. 44 Personen, knapp die Hälfte der Befragten, befassen sich mit Stadtentwicklungsprozessen, fast alle von ihnen zugleich mit Beteiligungsprozessen (40 Personen). 24 Personen gaben an, mit Evaluationen oder Wirkungsanalysen befasst zu sein; bei ihnen ist die Schnittmenge zu Beteiligungsprozessen deutlich größer als zur Stadtentwicklung. Zwei Personen wählten lediglich das Feld keine oder sonstige Angaben. Ihre Tätigkeiten, konzeptionelles Entwickeln und Beraten zur Durchführung von Beteiligungsprozessen bzw. Mitarbeit in einem immobilienwirtschaftlichen Verband, legen ein Beurteilungsvermögen ebenfalls nahe. Die Verteilung der Tätigkeitsschwerpunkte ist in Abbildung 25 dargestellt.

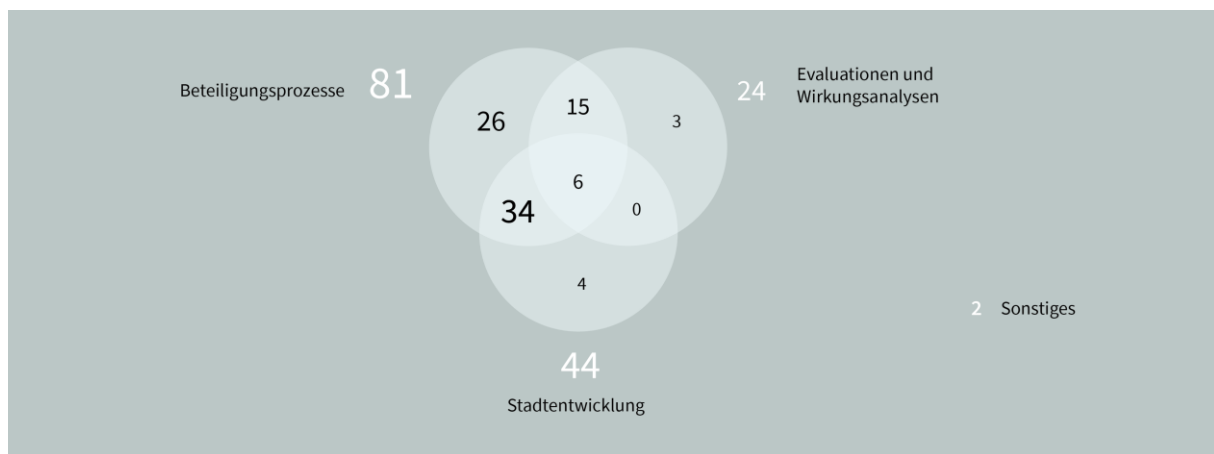


Abbildung 25 Tätigkeitsfelder der Teilnehmenden der Online-Befragung

Die weißen Zahlen zeigen die Gesamtzahl der Personen, die mindestens eine Tätigkeitsart – Strategisches Entwickeln, Konzipieren und Durchführen, Forschen – des jeweiligen Tätigkeitsfelds angegeben haben. Die schwarzen Zahlen zeigen die Schnittmengen an. So haben beispielsweise sechs Personen angegeben, mit allen drei Tätigkeitsfeldern befasst zu sein und 26 Personen, sich nur mit Beteiligungsprozessen zu befassen.

Anhand der erhobenen Daten lässt sich zeigen, dass die befragten Personen einen breiten Querschnitt an Tätigkeitsfeldern und Sachverstand widerspiegeln. Für eine hohe Reliabilität – die Zuverlässigkeit der erhobenen Daten – spricht, dass in allen drei Themenfeldern die Anzahl derjenigen, die einzelne Prozesse konzipieren und durchführen, höher ist als die der übrigen Gruppen. In den Themenfeldern Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung stellen zudem die Forschenden die kleinste Gruppe, was ebenfalls realistisch ist (siehe Abbildung 27). Dass die große Mehrheit mit Beteiligungsprozessen befasst ist, liegt im Gegenstand der Befragung begründet. Hinzukommt, dass in diesem Bereich mehrere Netzwerke zur Verteilung des Hinweises auf die Befragung genutzt werden konnten (siehe Tabelle 11 auf Seite 153).

Der selbst eingeschätzte Sachverstand der Befragten spiegelt die Verteilung der Tätigkeitsschwerpunkte in der Tendenz wider (siehe Abbildung 26). Die Unterschiede zwischen niedrigem und hohem Sachverstand sind – im Vergleich zum (Nicht-)Vorhandensein eines Tätigkeitsschwerpunkts – in Teilen noch deutlicher: 82 Personen geben an, sich mit Beteiligungsprozessen überdurchschnittlich gut auszukennen (Angabe 4 oder 5), nur eine Person hat dies nach eigenen Angaben bisher kaum getan (Angabe 2). Mit 58 zu zwölf sind auch im Themenfeld Stadtentwicklung Personen, die angeben, sich überdurchschnittlich gut auszukennen, deutlich in der Mehrzahl gegenüber denjenigen, die sich bisher wobei drei Personen dazu keine Angabe machten. Zu Wirkungsanalysen sind die Daten annähernd gleichmäßig auf Personen mit hohem (35, Angabe 4 oder 5), durchschnittlichem (28, Angabe 3) und geringem (27, Angabe 1 oder 2) Sachverstand verteilt. Zu bemerken ist, dass mehr Personen einen hohen Sachverstand zu Wirkungsanalysen angeben (35) als einen – im Grundsatz breiteren – Tätigkeitsschwerpunkt in Evaluationen oder Wirkungsanalysen (24). Eine ähnliche Tendenz zeigt sich auch im Bereich Stadtentwicklung (58 Personen mit überdurchschnittlich hohem Sachverstand gegenüber 44 Personen mit einem Tätigkeitsschwerpunkt). Die Auswahlmöglichkeit „Damit habe ich mich noch nicht befasst.“ nutzten nur sieben Befragte zum Themenfeld Wirkungsanalysen. Bei den anderen beiden Themenfeldern wurde diese Option von niemandem ausgewählt. Dies spricht dafür, dass fast alle Befragten mindestens punktuelle Vorerfahrungen zu bzw. ein grundsätzliches Interesse an allen drei Themenfeldern mitbringen.

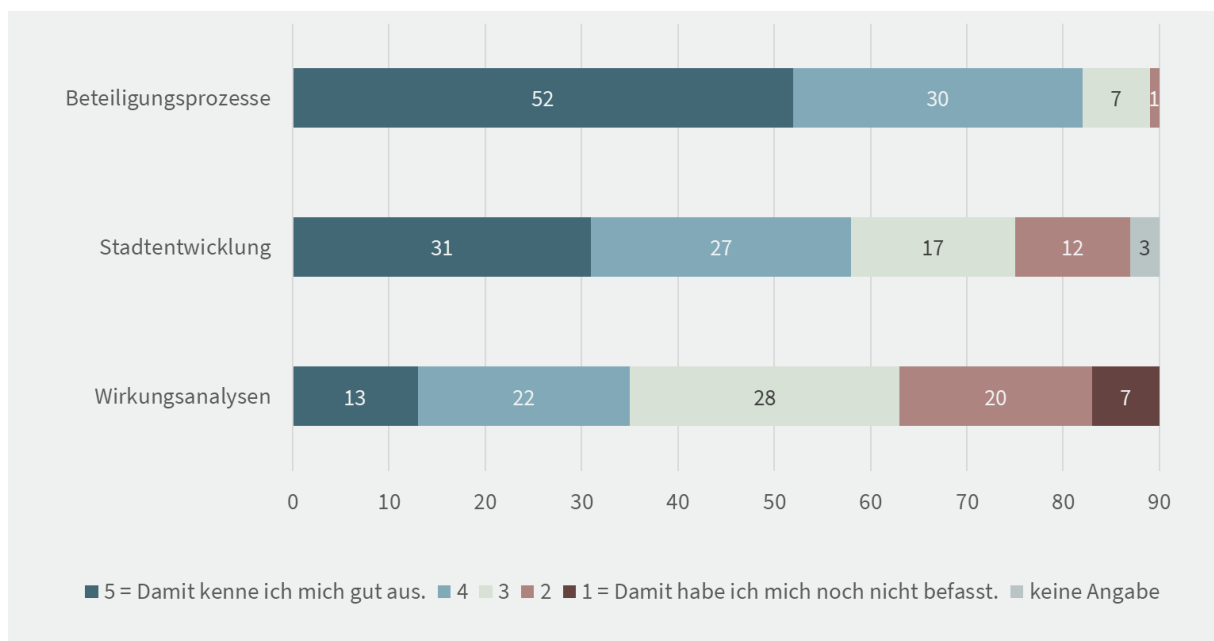


Abbildung 26 Selbsteingeschätzter Sachverstand der Befragten nach Themenfeldern
Angaben der absoluten Zahl der Befragten (n = 90)

Vergleichsweise stark vertreten sind Personen, die beruflich mit Beteiligungsprozessen befasst sind, ohne einen Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung anzugeben (n = 26). Dies lässt sich dadurch erklären, dass dieser Personenkreis über die zur Verfügung stehenden Verbreitungswege besonders gut erreicht wurde. Die Hälfte dieser Gruppe schätzt ihren Sachverstand zu Stadtentwicklungsthemen als überdurchschnittlich ein, ein knappes weiteres Viertel als durchschnittlich. Dies ist zwar weniger als in der Gesamtgruppe (Durchschnittswert 3,46 gegenüber 3,89 auf einer Skala von 1 bis 5), belegt aber, dass auch in dieser Teilgruppe entsprechender Sachverstand vorhanden ist. Zu Wirkungsanalysen liegt er sogar leicht über dem Durchschnitt (3,23 gegenüber 3,16).

Insgesamt zeigen die Daten, dass die Befragten ein breites Spektrum an Tätigkeiten und ausgeprägtem Sachverstand abbilden. Es ist – auch nach tieferer Prüfung der gewonnenen Daten – davon auszugehen, dass belastbare Erkenntnisse aus der Befragung generiert werden können, insbesondere bei den

größeren Auswertungsgruppen. Dennoch sind die Ergebnisse nicht als repräsentativ anzusehen. Das Anstreben einer entsprechenden Befragung würde bereits daran scheitern, dass keine gesicherten Informationen zur Grundgesamtheit vorliegen, etwa zur Anzahl derjenigen, die beruflich mit Evaluationen oder Wirkungsanalysen von Beteiligungsprozessen befasst sind, oder derjenigen, die fundierte Kenntnisse in der Stadtentwicklung besitzen. Zudem wurde die institutionelle Zuordnung der Befragten nicht erhoben. So lässt sich beispielsweise nicht unterscheiden, ob befragte Forschende an staatlichen Einrichtungen oder in Beratungsunternehmen tätig sind – oder, ob Personen, die Beteiligungsprozesse konzipieren und durchführen, dies als kommunale Angestellte oder als privatwirtschaftliche Dienstleister:innen tun.

5.3 QUANTITATIVE AUSWERTUNG: HEMMNISSE SIND VIELFÄLTIG

5.3.1 Bildung von Auswertungsgruppen

Tätigkeitsschwerpunkte und Tätigkeitsarten

Zum Überprüfen der Annahmen wurden die Antwortenden in Auswertungsgruppen aufgeteilt: nach den bereits beschriebenen beruflichen Tätigkeitsschwerpunkten und selbst eingeschätztem Sachverstand zu den drei Themenfeldern Stadtentwicklung, Beteiligungsprozessen und Wirkungsanalysen. Zur weiteren Differenzierung wurden jeweils konkrete Tätigkeitsarten unterschieden: strategisches Entwickeln (mehrerer Prozesse), Konzipieren und Durchführen (einzelner Prozesse) sowie Forschen. Auch die Gruppe derjenigen, die eine Teilnahme an Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung aus Interesse als bedeutende Tätigkeit angegeben hatten, wurde in die Analyse einbezogen (n = 18).

Angaben zu den Tätigkeitsschwerpunkten und -arten der Befragten sind der Abbildung 27 zu entnehmen. Die Begriffe und die ihnen zugeordneten weißen Zahlen repräsentieren die gebildeten Auswertungsgruppen. Die schwarzen Zahlen zeigen die Schnittmengen. So wird beispielsweise deutlich, dass 39 Personen sowohl zur Auswertungsgruppe *Strategisches Entwickeln von Beteiligungsprozessen* als auch zu jener für das *Konzipieren und Durchführen von Beteiligungsprozessen* gehören. Andere Schnittmengen sind deutlich geringer – sowohl relativ als auch absolut. Aus der Abbildung wird zugleich deutlich, dass insbesondere im Tätigkeitsfeld Wirkungsanalysen und Evaluationen die Anzahl der Befragten so gering ist, dass Aussagen zu einzelnen Tätigkeitsschwerpunkten – etwa Forschen zu Wirkungsanalysen und Evaluation (n = 6) – kaum belastbar sind. Die Daten wurden dennoch ausgewertet, um sie vergleichend einbeziehen zu können. Die Ergebnisse der quantitativen Auswertung nach Tätigkeitsschwerpunkten sind in Tabelle 14 auf Seite 165 zusammengefasst. Die gebildeten Auswertungsgruppen sind auch dem dortigen Tabellenkopf zu entnehmen.

In einem weiteren Schritt wurden diejenigen Befragten mit Tätigkeitsschwerpunkten sowohl in Beteiligungsprozessen als auch in der Stadtentwicklung in den Blick genommen und ergänzende Auswertungsgruppen gebildet: 28 Personen gaben an, Beteiligungsprozesse zu konzipieren und durchzuführen und zugleich eine aktive Rolle in Stadtentwicklungsprozessen innezuhaben (strategisches Entwickeln *und/oder* Konzipieren/Durchführen von Stadtentwicklungsprozessen). 15 Personen gaben entsprechendes für das strategische Entwickeln von Beteiligungsprozessen an.³⁸⁴ Acht Personen forschen sowohl zu Beteiligungsprozessen als auch zur Stadtentwicklung. Die Ergebnisse dieser Auswertungsgruppen sind in Tabelle 16 auf Seite 167 zu finden.

³⁸⁴ Die Tätigkeitsart Forschen spielt an dieser Stelle keine Rolle: Niemand der Befragten gab an, Beteiligungsprozesse verantwortlich mitzugestalten und zur Stadtentwicklung zu forschen, ohne zugleich Stadtentwicklung verantwortlich mitzugestalten.

Zu beachten ist, dass die Anzahl der Angabemöglichkeiten zu Tätigkeitsschwerpunkten auf drei beschränkt war. Die Unterscheidung zwischen Personen mit und ohne Tätigkeitsschwerpunkt, etwa in der Stadtentwicklung, berücksichtigt nur die selbst eingeschätzten Haupttätigkeiten. Es ist also möglich, dass eine Person, die angibt, schwerpunktmäßig nur mit der Durchführung von Beteiligungsprozessen befasst zu sein, dies auch im Kontext von Stadtentwicklungsprozessen ist, darin selbst jedoch keinen Schwerpunkt sieht.

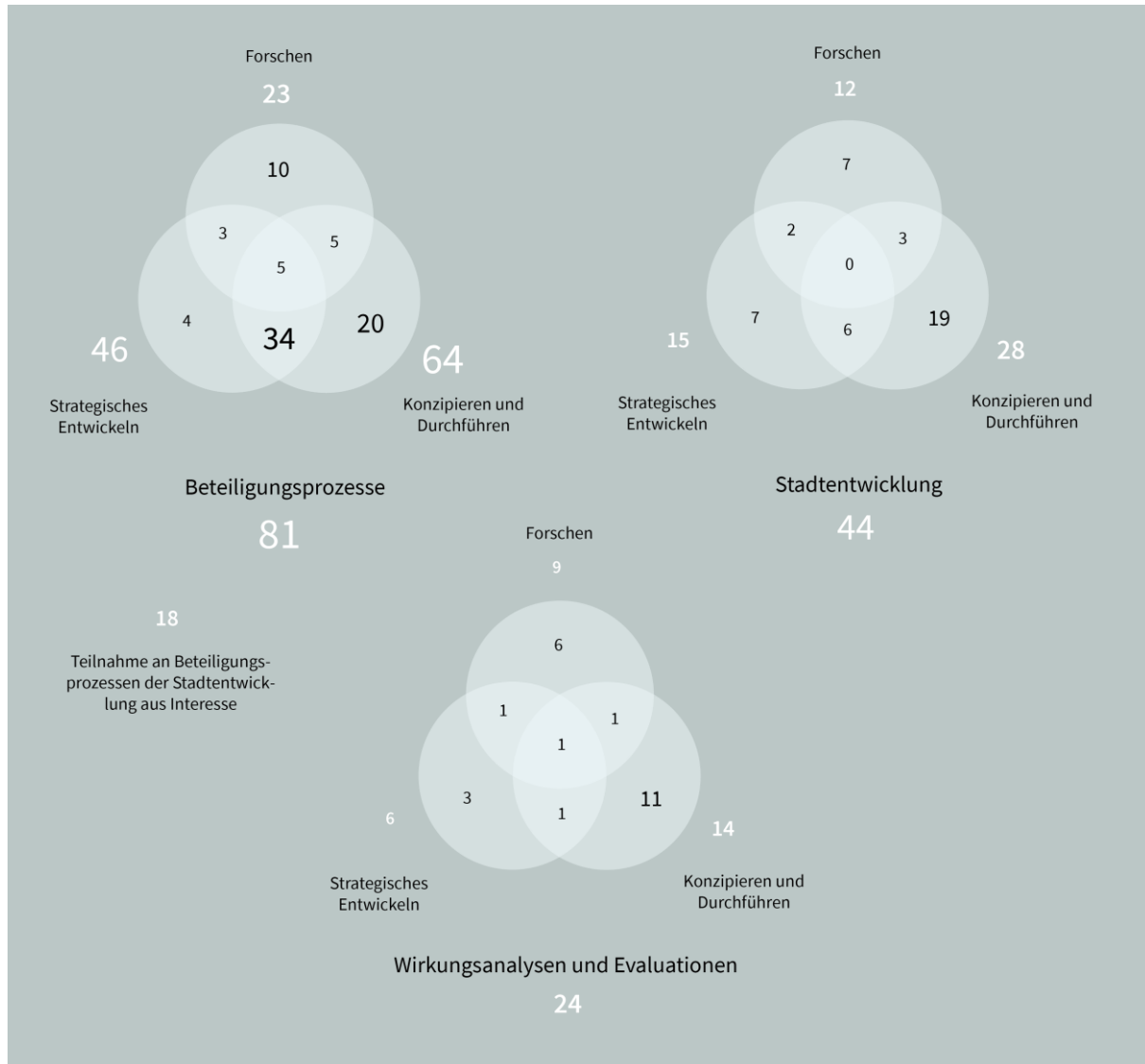


Abbildung 27 Tätigkeitsschwerpunkte der Befragten als Grundlage zur Bildung von Auswertungsgruppen
 Die Begriffe und die ihnen zugeordneten weißen Zahlen repräsentieren die gebildeten Auswertungsgruppen. Die schwarzen Zahlen zeigen Schnittmengen zwischen den Auswertungsgruppen.

Sachverstand

Zur Bildung von Auswertungsgruppen nach Sachverstand wurden die in Abbildung 26 gezeigten Angaben der Teilnehmenden zugrunde gelegt. Um möglichst belastbare Aussagen zu erhalten, wurden die Gruppen jeweils näherungsweise gedrittelt. So konnten je Themenfeld drei – im Fall der Beteiligungsprozesse zwei – schnittmengenfremte Auswertungsgruppen gebildet werden. Sie sind in Tabelle 12 dargestellt. Zum Sachverstand zu Beteiligungsprozessen ist anzumerken, dass das Zusammenziehen der Angaben 1–4 kaum sachlich zu begründen ist. Dieser Weg wurde gewählt, um überhaupt eine vergleichende Berechnung anstellen zu können und einen Referenzwert für die Auswertungsgruppe mit hohem Sachverstand (Angabe 5) zu erhalten.

Ergänzend wurden Ergebnisse für weitere Gruppen berechnet, um gewonnene Erkenntnisse zu vertiefen und zu überprüfen. So gaben 24 Personen an, einen hohen Sachverstand zu allen drei Themenfeldern zu haben (Angaben jeweils 4–5). Auch hier wurden eine Referenzgruppe gebildet und weitere Berechnungen angestellt, etwa zu denjenigen mit den Angaben 3–5 zum Sachverstand zu allen drei Themenfeldern ($n = 55$). Zudem wurden die Befragten mit Tätigkeitsschwerpunkten sowohl in Beteiligungsprozessen als auch in der Stadtentwicklung ($n = 40$) in drei Vergleichsgruppen nach ihrem Sachverstand zu Wirkungsanalysen aufgeteilt (siehe Tabelle 12). Die Ergebnisse der Auswertungsgruppen nach Sachverstand sind in den Tabellen 15 und 16 auf den Seiten 166–167 zu finden.

Tabelle 12 Auswertungsgruppen nach Sachverstand

Themenfeld	Sachverstand	Angaben	Anzahl (n)
Beteiligungsprozesse	hoch	5	52
	gering und mittel	1–4	38
Stadtentwicklung	hoch	5	31
	mittel	4	27
	gering	1–3	19
Wirkungsanalysen	hoch	4–5	35
	mittel	3	28
	gering	1–2	27
mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen und in der Stadtentwicklung	hoch	4–5	12
	mittel	3	13
	gering	1–2	15
alle Themenfelder	überall hoch	jeweils 4–5	24
	spezifisch (Referenzgruppe)	1–3 in mindestens einem Themenfeld	66

Schnittmengen in den Auswertungsgruppen

Bei den Auswertungsgruppen kommt es naturgemäß zu Überschneidungen. Zwischen verschiedenen Tätigkeitsschwerpunkten wurden sie bereits in Abbildung 27 teilweise veranschaulicht. Zudem gibt es stets Schnittmengen zwischen den Auswertungsgruppen nach Tätigkeitsschwerpunkten und nach Sachverstand. Zwei Beispiele:

- Gut drei Viertel der Personen, die angaben, geringen Sachverstand zu Wirkungsanalysen zu haben (Angabe 1 oder 2), konzipieren Beteiligungsprozesse oder führen sie durch (21 von 27). Diese wenig erfahrenen Personen sind innerhalb der Gruppe derjenigen, die Beteiligungsprozesse konzipieren und durchführen jedoch in der Minderheit (27 von 64): 19 Personen dieser Gruppe schätzten ihren Sachverstand als durchschnittlich ein (Angabe 3) und 24 als überdurchschnittlich, neun davon als sehr hoch (Angabe 5).
- Von den 24 Personen, die angaben, sich in allen drei Themenfeldern auszukennen (jeweils Stufe 4 oder 5), sind 15 mit der strategischen Entwicklung und 17 mit dem Konzipieren und Durchführen von Beteiligungsprozessen befasst. Nur eine Person aus diesem Kreis gab an, zu Stadtentwicklungsthemen zu forschen.

Eine Untersuchung dieser Schnittmengen und des Antwortverhaltens wurde nur vereinzelt durchgeführt, um Auffälligkeiten nachzuspüren und Erkenntnisse abzusichern. Vermutlich ließen sich im Rahmen einer umfassenden Regressionsanalyse weitere Erkenntnisse daraus ziehen.

5.3.2 Berechnung der Ergebnisse

Berechnungsgrundlage für die quantitative Auswertung

Um die Antworten der Befragten vergleichen zu können, wurden für alle Thesen und Auswertungsgruppen gewichtete Mittelwerte gebildet. Dabei wurde folgende Formel verwendet, die der Fragebogendienstleister SurveyMonkey auf seiner Website präsentiert (SurveyMonkey o. J.):

$$\frac{x_1 \cdot w_1 + x_2 \cdot w_2 + x_3 \cdot w_3 \dots x_n \cdot w_n}{\text{Gesamtzahl der Antworten}}$$

x = Anzahl der Antworten, w = Gewichtung der Rangfolge

Die Gewichtung erfolgte dabei in umgekehrter Reihenfolge. Die Anzahl der Antworten einer These auf Rang 1 wurde also mit dem Faktor 15 multipliziert, auf Rang 2 mit Faktor 14 bis zum Faktor 1 auf dem fünfzehnten und letzten Rang. Die Summe wurde anschließend durch die Anzahl der Antworten geteilt. Die so errechneten gewichteten Mittelwerte können theoretisch die Werte 1 – alle Befragten haben die These auf den letzten Rang platziert – bis 15 – alle Antworten entfielen auf den ersten Rang – annehmen. Tatsächlich lagen die Extremwerte in einzelnen Auswertungsgruppen bei 3,44 und 12,50, in der Gesamtgruppe bei 4,59 und 10,02.³⁸⁵ Aus den Mittelwerten wurden innerhalb der einzelnen Auswertungsgruppen wiederum Rangfolgen gebildet, sodass zwei Vergleichswerte zur Verfügung standen. Die Ergebnisse sind in den Tabellen 14, 15 und 16 auf den Seiten 165–167 dargestellt. Eine beispielhafte Berechnung ist Tabelle 21 im Anhang 10.3 zu finden.

Grafische Auswertung des Antwortverhaltens

Um eine fundierte Interpretation der Ergebnisse vornehmen zu können, wurden ergänzend Säulendiagramme erstellt, die das Antwortverhalten innerhalb der Auswertungsgruppen offenlegten. Ein durchschnittlicher Mittelwert von 8 etwa kann sowohl entstehen, wenn viele Befragte die These mittig gewichteten, als auch bei großer Spreizung der Antworten. Beispiele für den zweiten Fall sind in den Abbildungen 31 auf Seite 175 und 37 auf Seite 182 zu finden.

Tabellarische Darstellung der Ergebnisse für die Gesamtgruppe

Folgende Tabelle 13 zeigt die Antworten aller 90 Befragten, deren Datensätze ausgewertet werden konnten. Dargestellt ist jeweils die Anzahl der Personen, die einer These (Zeilen) einen bestimmten Rang zugewiesen haben (Spalten). Bereits hier lassen sich erste Erkenntnisse ablesen: K3 und R1 werden offenbar als bedeutend eingeschätzt. Sie erreichen als einzige zweistellige Zahlen auf beiden ersten Rängen. Auch G2 und M3 erreichen hohe Zahlen auf den vorderen und zugleich niedrige auf den hinteren Rängen. Umgekehrt wurden die Thesen E3 und R3 besonders oft auf die letzten Plätze gesetzt.

³⁸⁵ Anzumerken ist, dass die Angabe von zwei Nachkommastellen eine Genauigkeit vorgibt, die aus den gewonnenen Daten insbesondere bei kleineren Auswertungsgruppen kaum herzuleiten ist. Dies sei an folgendem Rechenbeispiel verdeutlicht: 15 der befragten Personen gaben an, Stadtentwicklungsprozesse strategisch zu entwickeln. Die These R1 gewichteten sie im Schnitt mit 7,73, was innerhalb dieser Auswertungsgruppe dem zehnten Rang entspricht – dem niedrigsten Rang im Vergleich aller Auswertungsgruppen. Eine Person dieser Gruppe setzte die These auf den letzten Rang. Hätte diese Person die These stattdessen auf dem ersten Rang platziert, läge der gewichtete Mittelwert der 15 Personen bei 8,67, was dem siebten Rang innerhalb der Gruppe entspräche. Hätte dieselbe Person den vorletzten Rang gewählt, veränderte sich der gewichtete Mittelwert der Gruppe zu 7,80, Rang 10 bliebe bestehen. Es lassen sich also auch aus kleineren Gruppen Tendenzen ablesen und Aussagen herleiten. Für einige Zwecke wäre es dabei ausreichend, eine oder sogar keine Nachkommastelle anzuführen. Aus folgenden Gründen werden dennoch zwei Nachkommastellen angegeben: Zum einen bieten diese Werte eine präzisere Referenz für den Vergleich von zwei benachbarten Rängen einer Auswertungsgruppe. Zum anderen lassen sich die gewichteten Mittelwerte mehrerer Thesen oder Auswertungsgruppen so besser vergleichen (vgl. die unteren Tabellenhälften der Tabellen 13, 14 und 15).

Andere wie etwa E2 und G1 erscheinen kontrovers – sie erhielten ähnlich viele Nennungen auf den vorderen und hinteren Rängen.

Tabelle 13 Ergebnisse der Online-Befragung

Dargestellt ist jeweils die Anzahl der Antworten, die einer These (Zeilen) auf einem bestimmten Rang zugewiesen wurde (Spalten, $n = 90$).

These	Rang:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
K1 Gebräuchlichkeit		4	1	3	5	6	6	4	8	6	9	10	8	5	6	9
K2 Planungskultur		4	0	1	6	7	4	6	11	5	12	3	10	4	8	9
K3 Anreize und Vorgaben		12	13	5	7	7	5	9	8	8	4	3	2	3	3	1
E1 Beteiligungsparadigma		9	9	6	4	6	5	6	3	5	9	8	2	6	8	4
E2 Scheu vor Ergebnissen		8	8	12	9	4	6	4	5	4	5	4	7	6	2	6
E3 Fachliche Nische		0	0	2	1	1	3	5	8	6	5	7	6	16	16	14
R1 Budget		15	10	10	2	6	8	5	4	6	3	6	5	6	0	4
R2 Qualifikation		1	4	7	4	4	6	9	5	7	5	13	6	8	8	3
R3 Aufwand und Nutzen		2	1	3	2	5	5	6	4	1	6	5	10	5	11	24
G1 Datenqualität		4	5	12	7	3	7	6	5	10	7	3	4	5	5	7
G2 Komplexität		8	11	7	9	11	8	6	7	7	3	5	4	1	2	1
G3 Wirkungsabsicht		5	7	1	8	8	12	8	5	6	5	8	6	6	4	1
M1 Theoretische Vorarbeiten		3	7	5	8	2	2	6	3	8	6	9	10	9	7	5
M2 Konzepte		7	5	6	10	11	3	5	8	7	7	2	7	4	7	1
M3 Kriterien und Indikatoren		8	9	10	8	9	10	5	6	4	4	4	3	6	3	1

Leichter zu erfassen ist die Darstellung der gewichteten Mittelwerte je These. In Abbildung 28 ist das Ergebnis der Gesamtgruppe dargestellt. Die Farbigkeit der Balken folgt den fünf Kategorien, was auch in den folgenden Abbildungen und Kapiteln von Bedeutung ist. Ein Ockerton steht für den Kontext, rot für das Erkenntnisinteresse, grün für Ressourcen, violett für den Gegenstand und blau für die Methodik. Gut erkennbar ist, dass die erstplatzierten fünf Thesen zu verschiedenen Kategorien gehören, was die erste Annahme – zunächst für die Gesamtgruppe – bestätigt. Diese Erkenntnis verändert sich auch bei der Betrachtung der Auswertungsgruppen nur marginal. Die als besonders wichtig eingeschätzten Thesen unterscheiden sich zwischen den Auswertungsgruppen jedoch teils erheblich, was auf den folgenden Seiten erläutert wird.

Mit Blick auf die gebildeten fünf Kategorien fällt auf, dass je eine These zum Kontext und zu den Ressourcen weit oben platziert ist, die anderen beiden weit unten. Bei den Thesen zur Methodik ist die Spreizung am geringsten. Keine der Thesen zum Gegenstand und zur Methodik sind in der Gesamtgruppe auf einem der letzten fünf Ränge platziert. Berücksichtigt man allerdings, dass der *Umgang mit Komplexität* (G2) Bezüge zur Methodik hat, ließe sich auch argumentieren, dass methodische Aspekte von der Gesamtgruppe aller Befragten hoch eingeschätzt wurden.

Auf Basis der gewichteten Mittelwerte aller Befragten lassen sich vier Gruppen von Thesen bilden: Die als bedeutend erachteten ersten vier Thesen liegen paarweise gleichauf (K3 und G2, R1 und M3). Es folgen fünf Thesen, die insgesamt als überdurchschnittlich bedeutend erachtet wurden, jedoch gegenüber den vier höchstplatzierten Thesen nachrangig sind (E2 bis G1). Dahinter finden sich mit größerem Abstand weitere vier Thesen (M1 bis K2). Die gewichteten Mittelwerte der letztplatzierten Thesen R3 und E3 fallen schließlich gegenüber denen der übrigen deutlich ab. Auf mögliche Gründe nehmen die Abschnitte zu den jeweiligen Thesen Bezug.

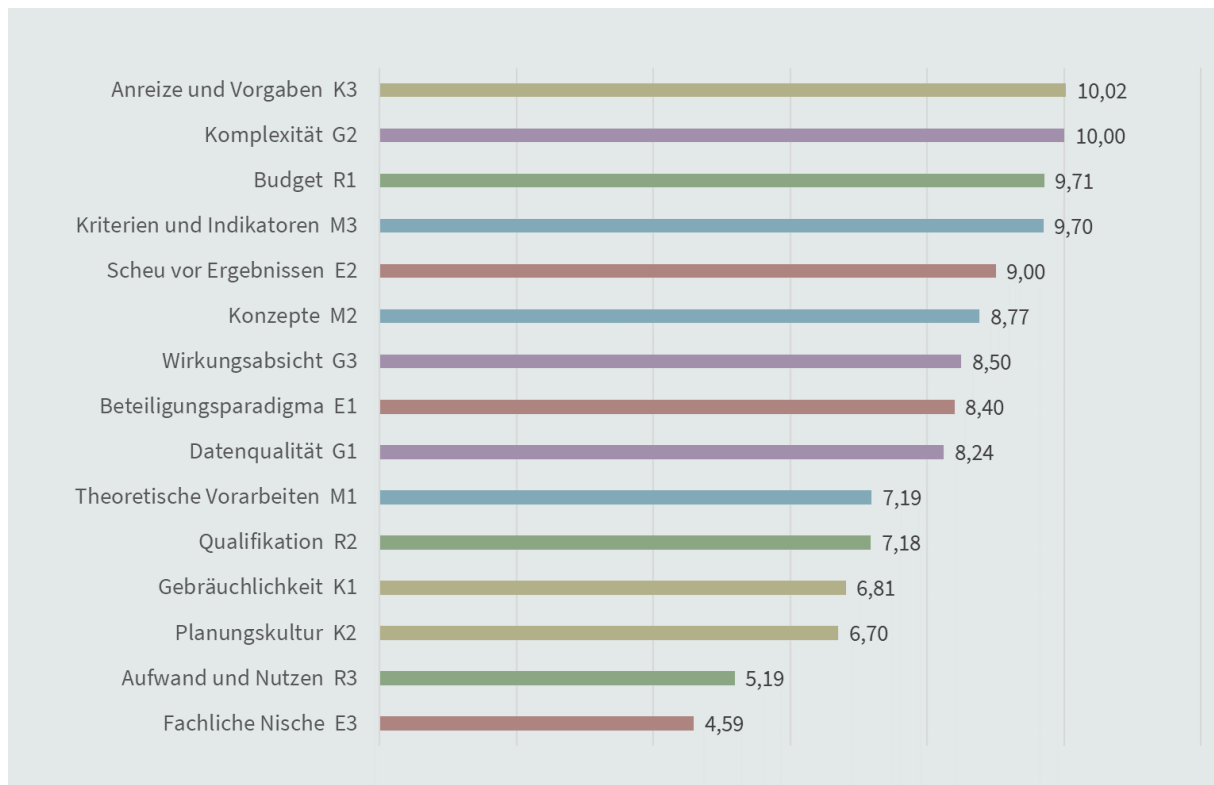


Abbildung 28 Rangfolge der Thesen zu möglichen Hemmnissen aus Sicht der Gesamtgruppe
 Dargestellt sind jeweils die gewichteten Mittelwerte (n = 90).

Tabellarische Darstellung der Ergebnisse für einzelne Auswertungsgruppen

Die Betrachtung der Ergebnisse der Gesamtgruppe gibt bereits eine erste Orientierung. Die Aussagekraft ist jedoch begrenzt, insbesondere aufgrund der unterschiedlich großen Auswertungsgruppen. Daher wurden in einem nächsten Schritt die gewichteten Mittelwerte und die Rangfolgen der Thesen innerhalb der Auswertungsgruppen miteinander verglichen. Tabelle 14 zeigt die Ergebnisse der Auswertungsgruppen nach Tätigkeitsschwerpunkten. Die Ergebnisse der Auswertungsgruppen nach Sachverstand sind Tabelle 15 zu entnehmen. Die Ergebnisse für die Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen *und* der Stadtentwicklung, die nachträglich berechnet wurden, sind in Tabelle 16 zu finden. Die Auswertung der Daten erfolgte nach verschiedenen Gesichtspunkten. Zum einen wurden die drei höchstgewichteten Thesen je Auswertungsgruppe miteinander verglichen (Kapitel 5.3.3). Zum anderen wurde für jede These untersucht, welche Erkenntnisse sich aus dem Vergleich der Auswertungsgruppen ziehen lassen (Kapitel 5.3.4). Dazu wurde teilweise auch das Antwortverhalten innerhalb der Gruppen einbezogen. Die Erläuterung und Interpretation der Ergebnisse erfolgen nachfolgend in den genannten Unterkapiteln. Kapitel 5.3.5 fasst die gesammelten Erkenntnisse zusammen.

Zu beachten ist, dass es – insbesondere zu einzelnen Tätigkeiten – unterschiedlich große Schnittmengen der Auswertungsgruppen gibt, die mitunter zu auffälligen rechnerischen Ergebnissen führen. So ist etwa die Gewichtung der These G2 in der Gruppe derjenigen Personen, die einen oder mehrere Tätigkeitsschwerpunkte in Beteiligungsprozessen haben (n = 81) mit 10,11 höher als bei allen drei Teilgruppen (10,07 mit n = 46, 9,98 mit n = 64 und 9,74 mit n = 23). Bei Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in der Stadtentwicklung tritt der umgekehrte Effekt auf. Erklären lässt sich dies mit dem Antwortverhalten innerhalb der gebildeten Auswertungsgruppen, was jedoch nicht näher untersucht wurde.

Tabelle 14 Gewichtung der Thesen zu möglichen Hemmnissen nach Tätigkeitsschwerpunkten

Dem Tabellenkopf sind die tätigkeitsbezogenen Auswertungsgruppen und die jeweiligen Antwortzahlen zu entnehmen.

In der oberen Tabellenhälfte sind die gewichteten Mittelwerte dargestellt, in der unteren Tabellenhälfte die Rangfolgen. Eine blaue Hervorhebung zeigt eine überdurchschnittliche Gewichtung an, eine rote eine unterdurchschnittliche. Je dunkler ein Wert hervorgehoben ist, desto stärker weicht er vom Durchschnitt der Auswertungsgruppen ab. Beim Vergleich der gewichteten Mittelwerte in der oberen Tabellenhälfte erfolgte die Gewichtung zeilenweise, beim Vergleich der Ränge in der unteren Tabellenhälfte auf sämtliche Werte bezogen.

		Σ	Beteiligungsprozesse					Stadtentwicklung					Wirkungsanalysen/Evaluationen						
Strategisches Entwickeln		x				x	--	x				x	--	x				x	--
Konzipieren und Durchführen			x			x	--		x			x	--		x			x	--
Forschen					x					x						x			
R'g	n=	90	46	64	23	81	9	15	28	12	44	46	6	14	9	24	66		
1	K3	10,02	9,52	9,42	11,13	9,91	11,00	9,67	9,54	12,42	9,52	10,09	9,50	10,07	11,67	9,92	10,06		
2	G2	10,00	10,07	9,98	9,74	10,11	9,00	10,93	10,32	10,67	10,02	9,54	9,50	8,21	8,78	8,92	10,39		
3	R1	9,71	9,85	9,63	11,57	9,65	10,22	7,73	8,86	9,17	8,17	10,83	7,67	9,79	9,78	9,33	9,85		
4	M3	9,70	9,85	10,20	9,30	9,79	8,89	9,00	9,57	9,08	9,09	9,89	8,83	9,64	8,67	9,29	9,85		
5	E2	9,00	9,35	8,73	9,65	9,04	8,67	8,80	7,82	7,50	8,04	9,57	9,83	11,64	10,78	10,96	8,29		
6	M2	8,77	8,74	9,42	7,96	8,90	7,56	8,93	9,43	7,75	8,74	8,41	8,83	8,71	7,00	8,88	8,73		
7	G3	8,50	9,20	8,50	7,96	8,64	7,22	8,53	7,61	7,83	7,59	9,04	11,50	11,07	9,33	10,25	7,86		
8	E1	8,40	8,04	8,00	8,70	8,37	8,67	9,00	8,43	8,67	8,20	8,24	8,17	9,71	10,78	9,54	7,98		
9	G1	8,24	8,76	8,48	7,26	8,37	7,11	7,87	8,18	8,50	7,85	8,28	6,50	6,57	6,00	6,83	8,76		
10	M1	7,19	6,57	7,30	7,00	7,12	7,78	8,20	8,25	7,50	7,89	6,17	6,67	7,86	7,11	7,08	7,23		
11	R2	7,18	7,76	7,19	7,00	7,07	8,11	6,47	7,61	5,33	6,41	7,63	10,33	6,07	5,67	6,75	7,33		
12	K1	6,81	6,52	6,88	6,30	6,72	7,67	6,93	7,96	6,25	6,85	6,48	4,50	6,36	6,44	6,17	7,05		
13	K2	6,70	6,37	6,45	5,74	6,40	9,44	7,27	7,21	6,67	6,63	6,48	6,67	5,93	7,00	6,46	6,79		
14	R3	5,19	5,02	5,20	5,70	5,19	5,22	5,73	4,57	7,75	5,37	4,78	4,50	3,29	5,56	4,58	5,41		
15	E3	4,59	4,39	4,61	5,00	4,72	3,44	4,93	4,64	4,92	4,41	4,57	7,00	5,07	5,44	5,04	4,42		

K3	1	4	4	2	2	1	2	3	1	2	2	4	3	1	3	2
G2	2	1	2	3	1	4	1	1	2	1	5	4	8	6	7	1
R1	3	2	3	1	4	2	10	5	3	6	1	9	4	4	5	3
M3	4	2	1	5	3	5	3	2	4	3	3	6	6	7	6	3
E2	5	5	6	4	5	6	6	10	10	7	4	3	1	2	1	7
M2	6	8	4	7	6	11	5	4	8	4	7	6	7	9	8	6
G3	7	6	7	7	7	12	7	11	7	10	6	1	2	5	2	9
E1	8	9	9	6	8	6	3	6	5	5	9	8	5	2	4	8
G1	9	7	8	9	8	13	9	8	6	9	8	13	10	12	10	5
M1	10	11	10	10	10	9	8	7	10	8	13	11	9	8	9	11
R2	11	10	11	10	11	8	13	11	14	13	10	2	12	13	11	10
K1	12	12	12	12	12	10	12	9	13	11	11	14	11	11	13	12
K2	13	13	13	13	13	3	11	13	12	12	11	11	13	9	12	13
R3	14	14	14	14	14	14	14	15	8	14	14	14	15	14	15	14
E3	15	15	15	15	15	15	15	14	15	15	15	10	14	15	14	15

Tabelle 15 Gewichtung der Thesen zu möglichen Hemmnissen nach Sachverstand

Dem Tabellenkopf sind die Auswertungsgruppen und die jeweiligen Antwortzahlen zu entnehmen. Um ausreichend große Gruppen bilden zu können, wurden die Angaben zum Sachverstand je Themenfeld unterschiedlich gruppiert.

In der oberen Tabellenhälfte sind die gewichteten Mittelwerte dargestellt, in der unteren Tabellenhälfte die Rangfolgen. Eine blaue Hervorhebung zeigt eine überdurchschnittliche Gewichtung an, eine rote eine unterdurchschnittliche. Je dunkler ein Wert hervorgehoben ist, desto stärker weicht er vom Durchschnitt der Auswertungsgruppen ab. Beim Vergleich der gewichteten Mittelwerte in der oberen Tabellenhälfte erfolgte die Gewichtung zeilenweise, beim Vergleich der Ränge in der unteren Tabellenhälfte auf sämtliche Werte bezogen.

		Σ	Alle drei Themenfelder		Wirkungsanalysen			Stadtentwicklung			Beteiligungsprozesse	
Hoher Sachverstand		--	4-5		4-5			5			5	
Mittlerer Sachverstand					3			4			1-4	
Geringer Sachverstand					1-2			1-3				
Rang	n =	90	66	24	27	28	35	29	27	31	38	52
1	K3	10,02	9,85	10,50	9,70	9,43	10,74	9,62	9,93	10,48	9,82	10,17
2	G2	10,00	10,56	8,46	10,11	10,86	9,23	10,10	10,26	9,84	10,42	9,69
3	R1	9,71	9,29	10,88	9,37	9,64	10,03	9,03	10,22	10,00	8,71	10,44
4	M3	9,70	10,08	8,67	9,93	10,50	8,89	10,14	9,63	9,13	9,39	9,92
5	E2	9,00	8,27	11,00	7,78	8,54	10,31	8,52	9,26	9,29	7,95	9,77
6	M2	8,77	8,91	8,38	8,81	9,04	8,51	9,48	8,67	8,29	9,53	8,21
7	G3	8,50	8,41	8,75	7,74	8,61	9,00	9,48	9,22	6,94	8,79	8,29
8	E1	8,40	8,23	8,88	8,04	8,14	8,89	7,10	8,85	9,13	8,37	8,42
9	G1	8,24	8,83	6,63	8,74	8,96	7,29	9,79	6,93	8,16	8,45	8,10
10	M1	7,19	7,26	7,00	7,96	6,71	6,97	6,45	7,15	8,00	7,63	6,87
11	R2	7,18	7,41	6,54	7,85	6,89	6,89	8,14	6,96	6,81	7,79	6,73
12	K1	6,81	6,68	7,17	7,15	6,79	6,57	6,31	6,85	7,23	7,16	6,56
13	K2	6,70	6,79	6,46	7,26	6,89	6,11	6,52	6,15	7,00	6,55	6,81
14	R3	5,19	5,27	4,96	5,19	5,25	5,14	4,86	5,00	5,23	5,18	5,19
15	E3	4,59	4,17	5,75	4,37	3,75	5,43	4,45	4,93	4,48	4,26	4,83

K3	1	3	3	3	4	1	4	3	1	2	2
G2	2	1	7	1	1	4	2	1	3	1	5
R1	3	4	2	4	3	3	7	2	2	6	1
M3	4	2	6	2	2	6	1	4	5	4	3
E2	5	8	1	10	8	2	8	5	4	9	4
M2	6	5	8	5	5	8	5	8	7	3	8
G3	7	7	5	11	7	5	5	6	12	5	7
E1	8	9	4	7	9	6	10	7	5	8	6
G1	9	6	11	6	6	9	3	11	8	7	9
M1	10	11	10	8	13	10	12	9	9	11	10
R2	11	10	12	9	10	11	9	10	13	10	12
K1	12	13	9	13	12	12	13	12	10	12	13
K2	13	12	13	12	10	13	11	13	11	13	11
R3	14	14	15	14	14	15	14	14	14	14	14
E3	15	15	14	15	15	14	15	15	15	15	15

Tabelle 16 Gewichtung der Thesen zu möglichen Hemmnissen durch Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung

Dem Tabellenkopf sind die Auswertungsgruppen und die jeweiligen Antwortzahlen zu entnehmen. Die hier dargestellten Auswertungsgruppen wurden nachträglich gebildet und berechnet, um gewonnene Erkenntnisse zu vertiefen.

In der oberen Tabellenhälfte sind die gewichteten Mittelwerte dargestellt, in der unteren Tabellenhälfte die Rangfolgen. Eine blaue Hervorhebung zeigt eine überdurchschnittliche Gewichtung an, eine rote eine unterdurchschnittliche. Je dunkler ein Wert hervorgehoben ist, desto stärker weicht er vom Durchschnitt der Auswertungsgruppen ab. Beim Vergleich der gewichteten Mittelwerte in der oberen Tabellenhälfte erfolgte die Gewichtung zeilenweise, beim Vergleich der Ränge in der unteren Tabellenhälfte auf sämtliche Werte bezogen.

		Σ	Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung								Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung	
Strategisches Entwickeln		x				x	x	x	x			
Konzipieren/Durchführen			x									
Forschen				x								
Teilnahme aus Interesse										x	--	
Sachverstand zu			4-5									
			3									
			1-2									
Rang	n =	90	15	28	8	40	15	13	12	18	72	
1	K3	10,02	8,67	8,79	12,50	9,90	8,80	10,38	10,75	11,22	9,72	
2	G2	10,00	10,93	10,25	11,88	10,60	9,87	12,00	10,00	9,94	10,01	
3	R1	9,71	7,60	7,64	10,50	8,20	7,67	9,85	7,08	10,17	9,60	
4	M3	9,70	8,40	10,07	8,38	9,65	10,73	10,08	7,83	9,11	9,85	
5	E2	9,00	9,87	7,61	9,88	8,45	6,53	8,69	10,58	9,72	8,82	
6	M2	8,77	9,40	10,46	6,50	9,33	10,40	8,08	9,33	7,11	9,18	
7	G3	8,50	9,07	8,00	7,13	8,08	7,87	7,38	9,08	8,44	8,51	
8	E1	8,40	8,93	8,21	8,88	8,55	7,73	9,08	9,00	8,83	8,29	
9	G1	8,24	7,80	8,29	9,13	8,38	8,80	9,08	7,08	8,50	8,18	
10	M1	7,19	8,13	8,96	6,38	8,30	9,93	8,08	6,50	6,78	7,29	
11	R2	7,18	8,00	6,96	5,25	6,50	7,53	5,69	6,08	6,22	7,42	
12	K1	6,81	6,73	7,18	5,88	7,13	7,27	7,00	7,08	6,22	6,96	
13	K2	6,70	6,53	7,18	5,88	6,68	6,53	7,08	6,42	7,50	6,50	
14	R3	5,19	5,40	5,57	7,50	5,58	5,80	3,77	7,25	6,17	4,94	
15	E3	4,59	4,53	4,82	4,38	4,70	4,53	3,77	5,92	4,06	4,72	

K3	1	6	5	1	2	5	2	1	1	3
G2	2	1	2	2	1	4	1	3	3	1
R1	3	11	9	3	9	9	4	9	2	4
M3	4	7	3	7	3	1	3	7	5	2
E2	5	2	10	4	6	12	7	2	4	6
M2	6	3	1	10	4	2	8	4	10	5
G3	7	4	8	9	10	7	10	5	8	7
E1	8	5	7	6	5	8	5	6	6	8
G1	9	10	6	5	7	5	5	9	7	9
M1	10	8	4	11	8	3	8	12	11	11
R2	11	9	13	14	13	10	13	14	12	10
K1	12	12	11	12	11	11	12	9	12	12
K2	13	13	11	12	12	12	11	13	9	13
R3	14	14	14	8	14	14	14	8	14	14
E3	15	15	15	15	15	15	14	15	15	15

5.3.3 Vergleich der drei wichtigsten Thesen je Auswertungsgruppe

Fokus auf die bedeutendsten wahrgenommenen Hemmnisse

Die Beobachtung Paretos, dass 20 Prozent der Ursachen für 80 Prozent der Fehler verantwortlich seien (vgl. Herrmann/Fritz (2016: 146) und den Abschnitt Qualitätsmanagement im Kapitel 4.3), legt es nahe, bevorzugt die drei bedeutendsten der 15 Thesen beziehungsweise Hemmnisse in den Blick zu nehmen.³⁸⁶ In der Gesamtgruppe sind dies K3, G2 und R1. Auch die fast gleich gewichtete viertplatzierte These M3 wäre zu berücksichtigen. Im Folgenden werden die drei in verschiedenen Auswertungsgruppen jeweils am stärksten gewichteten Thesen miteinander verglichen. Diese variieren mitunter stark, wie Tabelle 17 zeigt. Aussagekräftig ist vor allem der Vergleich der Gruppen derjenigen, die Tätigkeitsschwerpunkte oder einen hohen Sachverstand angegeben haben. Je Themenfeld sind dies fünf Auswertungsgruppen, insgesamt 20. Hinzukommt die Gruppe derjenigen mit hohem Sachverstand zu allen drei Themenfeldern. Die Werte der Gruppen mit mittlerem und geringem Sachverstand sowie der Gesamtgruppe sind als Referenzen ebenfalls angegeben (grau beschriftet). Im Vergleich der 21 Auswertungsgruppen mit Tätigkeitsschwerpunkten bzw. hohem Sachverstand³⁸⁷ lassen sich verschiedene, im Folgenden geschilderte Erkenntnisse ablesen.

Betrachtung nach Themenfeldern

Betrachtet man die drei als am bedeutendsten wahrgenommenen Hemmnisse nach Themenfeldern – unabhängig von Tätigkeitsschwerpunkten und Sachverstand –, lässt sich Folgendes erkennen: In den Auswertungsgruppen zu Beteiligungsprozessen und zur Stadtentwicklung kommen auf den ersten drei Rängen – abgesehen von der einmaligen Nennung der These E1 auf einem geteilten dritten Rang in der kleinen Gruppe strategisches Entwickeln von Stadtentwicklung – nur vier der 15 Thesen überhaupt vor: Bei Beteiligungsprozessen wurden K3, G2 und R1 je viermal genannt, M3 dreimal. In der Stadtentwicklung sind die Thesen K3 und G2 in allen fünf Gruppen vertreten, zudem dreimal M3 und zweimal R1.

Im Themenfeld Wirkungsanalysen (und Evaluationen) ist das Bild anders und differenzierter: Hier dominiert die These E2 (sämtliche fünf Nennungen), gefolgt von K3 (vier), und G3 (drei Nennungen). Zudem wurden die Thesen E1, R1 und R2 je einmal genannt. Die von den zuvor genannten Gruppen als wichtig erachtete These G2 zur Komplexität kommt in diesem Themenfeld nicht vor. Mit E2 (Scheu vor Ergebnissen) und G3 (Wirkungsabsicht) werden hingegen zwei Thesen, die zuvor nicht genannt wurden, von mehreren Auswertungsgruppen als bedeutend erachtet. Auch im kombinierten Themenfeld Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung kommen sechs Thesen vor: G2 wird fünfmal genannt, K3 dreimal, E2, M2 und M3 je zweimal sowie R1 einmal. Die Ergebnisse dieser Auswertungsgruppe lassen sich somit zwischen denen der anderen drei Gruppen verorten.

Es lässt sich festhalten, dass das Antwortverhalten nach Themenfeldern unterscheidbar ist, vor allem zwischen Wirkungsanalysen (und Evaluationen) einerseits sowie Beteiligungsprozessen und Stadtentwicklung andererseits. Die größten Unterschiede bestehen bei den Thesen E2, G2 und G3.

³⁸⁶ Das im Kapitel 4.3 beschriebene Pareto-Diagramm hat einen anderen Ansatz. Beobachtete Fehler werden gezählt und nach ihrer Bedeutung gewichtet, bevor sie verglichen werden. Entsprechende Daten liegen hier nicht vor. Der Ansatz, sich zunächst den bedeutendsten 20 Prozent der möglichen Hemmnisse zu widmen, erscheint dennoch überzeugend und grundsätzlich übertragbar.

³⁸⁷ Die ebenfalls in der Tabelle dargestellten Gruppen mit mittlerem und geringem Sachverstand sowie die Gesamtgruppe sind nicht berücksichtigt.

Tabelle 17 Bedeutendste wahrgenommene Hemmnisse nach Auswertungsgruppen

Dargestellt sind jeweils die Anzahl der Antworten (n) und die gewichteten Mittelwerte der ersten drei Ränge. Zum Vergleich sind neben den Gruppen mit hohem Sachverstand jeweils auch die Referenzgruppen mit geringem bzw. mittlerem Sachverstand angegeben. Letztere sind zur besseren Orientierung in grauer Schrift bezeichnet. Ein Ockerton steht für den Kontext, rot für das Erkenntnisinteresse, grün für Ressourcen, violett für den Gegenstand und blau für die Methodik. Kommen mehrere Thesen einer Kategorie vor, so sind die seltener benannten fett gesetzt (im Themenfeld Wirkungsanalysen platzierten etwa mehrere Auswertungsgruppen die These G3, in den übrigen Themenfeldern wurde nur die These G2 platziert).

Themenfeld	n	Rang 1	Mittelwert	Rang 2	Mittelwert	Rang 3	Mittelwert
Beteiligungsprozesse							
Tätigkeitsschwerpunkt(e)	81	G2	10,11	K3	9,91	M3	9,79
Strategisches Entwickeln	46	G2	10,07	R1 M3	9,85		
Konzipieren/Durchführen	64	M3	10,20	G2	9,98	R1	9,63
Forschen	23	R1	11,57	K3	11,13	G2	9,74
hoher Sachverstand (5)	52	R1	10,44	K3	10,17	M3	9,92
mäßiger Sachverstand (1-4)	38	G2	10,42	K3	9,82	M2	9,53
Stadtentwicklung							
Tätigkeitsschwerpunkt(e)	44	G2	10,02	K3	9,52	M3	9,09
Strategisches Entwickeln	15	G2	10,93	K3	9,67	M3 E1	9,00
Konzipieren/Durchführen	28	G2	10,32	M3	9,57	K3	9,54
Forschen	12	K3	12,42	G2	10,67	R1	9,17
hoher Sachverstand (5)	31	K3	10,48	R1	10,00	G2	9,84
mittlerer Sachverstand (4)	27	G2	10,26	R1	10,22	K3	9,93
geringer Sachverstand (1-3)	29	M3	10,14	G2	10,10	G1	9,79
Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung							
Tätigkeitsschwerpunkt(e)	40	G2	10,60	K3	9,90	M3	9,65
Strategisches Entwickeln ¹	15	G2	10,93	E2	9,87	M2	9,40
Konzipieren/Durchführen ²	28	M2	10,46	G2	10,25	M3	10,07
Forschen ³	8	K3	12,50	G2	11,88	R1	10,50
hoher Sachverstand (4-5) ⁴	12	K3	10,75	E2	10,58	G2	10,00
mittlerer Sachverstand (3) ⁴	13	G2	12,00	K3	10,38	M3	10,08
geringer Sachverstand (1-2) ⁴	15	M3	10,73	M2	10,40	M1	9,93
Teilnahme aus Interesse	18	K3	11,22	R1	10,17	G2	9,94
1 Strategisches Entwickeln von Beteiligungsprozessen und Strategisches Entwickeln oder Konzipieren/Durchführen von Stadtentwicklungsprozessen 2 Konzipieren/Durchführen von Beteiligungsprozessen und Strategisches Entwickeln oder Konzipieren/Durchführen von Stadtentwicklungsprozessen 3 Forschen zu Beteiligungsprozessen und zur Stadtentwicklung 4 eine oder beide der genannten Tätigkeiten zu Beteiligungs- und Stadtentwicklungsprozessen, jeweils nach Sachverstand zu Wirkungsanalysen							
Wirkungsanalysen (bei Tätigkeitsschwerpunkten auch Evaluationen)							
Tätigkeitsschwerpunkt(e)	24	E2	10,96	G3	10,25	K3	9,92
Strategisches Entwickeln	6	G3	11,50	R2	10,33	E2	9,83
Konzipieren/Durchführen	14	E2	11,64	G3	11,07	K3	10,07
Forschen	9	K3	11,67	E1 E2	10,78		
hoher Sachverstand (4-5)	35	K3	10,74	E2	10,31	R1	10,03
mittlerer Sachverstand (3)	28	G2	10,86	M3	10,50	R1	9,64
geringer Sachverstand (1-2)	27	G2	10,11	M3	9,93	K3	9,70
alle Themenfelder							
hoher Sachverstand (4-5)	24	E2	11,00	R1	10,88	K3	10,50
Gesamtgruppe	90	K3	10,02	G2	10,00	R1	9,71

Betrachtung nach Sachverstand

Bei den fünf Auswertungsgruppen zu hohem Sachverstand wurde K3 fünfmal – also von allen Auswertungsgruppen – genannt, R1 viermal, E2 dreimal, G2 zweimal und M3 einmal. In der Gruppe mit hohem Sachverstand zu Wirkungsanalysen und derjenigen mit hohem Sachverstand zu allen drei Themenfeldern gleichen sich die wichtigsten drei Thesen (E2, K3, R1), wenn auch in anderer Reihenfolge. Im Vergleich von hohem, mittlerem und geringem Sachverstand innerhalb der Themenfelder bestehen Unterschiede vor allem bei Wirkungsanalysen, auch im kombinierten Themenfeld Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung. Bei den Gruppen mit geringem Sachverstand fällt auf, dass Thesen zur *Methodik* häufig benannt wurden. Besonders deutlich ist dies bei denjenigen, die – neben einem geringen Sachverstand zu Wirkungsanalysen – Tätigkeitsschwerpunkte in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung angegeben haben: Bei ihnen sind sämtlich drei Thesen zur Methodik M3, M2 und M1 auf den ersten drei Rängen platziert. Auch nach Sachverstand lassen sich also verschiedene Unterschiede feststellen.

Betrachtung nach Tätigkeitsart

Sämtliche vier Auswertungsgruppen von Forschenden erachten die These K3 als bedeutend. Diejenigen drei Gruppen, die zu Beteiligungsprozessen und/oder Stadtentwicklung forschen, schätzen zudem einheitlich R1 und G2 als besonders wichtig ein. Ein deutlicher Unterschied ist auszumachen gegenüber denjenigen, die zu Wirkungsanalysen und Evaluationen forschen: Hier wurden neben K3 die Thesen E1 und E2 genannt und somit das Erkenntnisinteresse besonders betont. Auch bei den anderen beiden Tätigkeitsarten weicht das Antwortverhalten derjenigen, die einen Tätigkeitsschwerpunkt bei Wirkungsanalysen und Evaluationen aufweisen, von den anderen Gruppen ab – hier wurden jeweils zwei Thesen platziert, die bei den drei anderen Gruppen nicht auf den ersten drei Rängen zu finden sind (G3 und R2 beim Strategischen Entwickeln, $n = 6$, bzw. E2 und G3 beim Konzipieren und Durchführen, $n = 14$). Aufgrund der kleinen Gruppen sind diese Ergebnisse für sich genommen nur bedingt belastbar; sie fügen sich jedoch in das Gesamtbild ein. Alle drei Gruppen, die einzelne Beteiligungs- und/oder Stadtentwicklungsprozesse konzipieren und durchführen, platzierten die Thesen G2 und M3.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich das Antwortverhalten zu den drei bedeutendsten Thesen sowohl nach Themen- und Tätigkeitsfeldern als auch nach Tätigkeitsarten und Sachverstand unterscheidet. Auch die zweite und dritte zuvor getroffene Annahme können somit bestätigt werden.

Muster in der Gewichtung von Thesen im Vergleich der Auswertungsgruppen

Zwei Thesen kommen bei der deutlichen Mehrheit der Auswertungsgruppen vor. Muster lassen sich hier anhand derjenigen Gruppen erkennen, die diese Thesen *nicht* auf einem der ersten drei Ränge platzierten:

- Die These K3 zu *Anreizen und Vorgaben* wurde in 16 von 21 Auswertungsgruppen genannt und ist somit als wahrgenommenes Hemmnis am weitesten verbreitet. Als bedeutend erachtet wird die These etwa von Forschenden, denjenigen mit Tätigkeitsschwerpunkten in der Stadtentwicklung und allen Auswertungsgruppen mit hohem Sachverstand – unabhängig vom Themenfeld. Es fällt auf, dass die These unter denjenigen mit dem Tätigkeitsschwerpunkt strategisches Entwickeln eine geringere Zustimmung findet. Dort wurde sie nur einmal genannt: im Themenfeld Stadtentwicklung auf Rang 2. Auch beim Konzipieren und Durchführen von Beteiligungsprozessen – mit oder ohne zusätzlichem Tätigkeitsschwerpunkt Stadtentwicklung – kommt sie nicht auf die ersten drei Ränge. Fehlende Anreize und Vorgaben werden also von den meisten Gruppen als bedeutendes Hemmnis erachtet – von denjenigen, die Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung aktiv gestalten, jedoch nicht.

- Die These G2 zur *Komplexität* wurde von 14 Gruppen auf einem der ersten drei Ränge genannt, darunter durchgängig in allen Auswertungsgruppen mit Tätigkeitsschwerpunkten zu Beteiligungsprozessen und/oder Stadtentwicklung, was jeweils Forschende und praktisch Tätige umfasst. Bei den fünf Auswertungsgruppen zum Themenfeld Wirkungsanalysen (und Evaluation, zu Tätigkeitsschwerpunkten und Sachverstand) erscheint die These hingegen nicht, ebenso bei denjenigen mit hohem Sachverstand zu allen drei Themenfeldern. Bei den fünf Gruppen mit hohem Sachverstand steht sie nur zweimal auf Rang 3 (Stadtentwicklung *und* Beteiligungsprozesse sowie Stadtentwicklung). Die Komplexität von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung wird also von Forschenden und praktisch Tätigen beider Themenfelder als bedeutendes Hemmnis für die Durchführung von Wirkungsanalysen wahrgenommen, jedoch nicht von denjenigen, die Erfahrungen mit Wirkungsanalysen haben.

Drei Thesen wurden von knapp der Hälfte der Gruppen auf einem der ersten drei Ränge platziert. Auch hier lassen sich Muster erkennen:

- Die These R1 zum *Budget* taucht neunmal auf, vor allem im Themenfeld Beteiligung und bei Forschenden. Hohe Zustimmung findet die These auch bei den Gruppen mit hohem Sachverstand – bis auf Beteiligung und Stadtentwicklung. Bei aktiv gestaltenden Tätigkeiten – Strategisches Entwickeln und Konzipieren/Durchführen – in der Stadtentwicklung und der Kombination Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung wurde die These nicht platziert. Finanzielle Ressourcen spielen also für Forschende aller Themenfelder eine große Rolle, für die Beteiligungspraxis jedoch nur, wenn sie nicht mit Stadtentwicklung verknüpft ist.
- Die These M3 zu *Kriterien und Indikatoren* wurde in acht Gruppen genannt. Eine hohe Zustimmung erfährt sie vor allem bei den Auswertungsgruppen mit der Tätigkeitsart Konzipieren und Durchführen, teilweise auch mit dem Tätigkeitsschwerpunkt strategisches Entwickeln von Beteiligung und/oder Stadtentwicklung. Forschende – unabhängig vom Themenfeld – und sämtliche Auswertungsgruppen zu Wirkungsanalysen (und Evaluation, Tätigkeitsschwerpunkte und Sachverstand) sehen in der These hingegen kein bedeutendes Hemmnis. Fehlende Kriterien und Indikatoren werden also vor allem von Personen als wichtig erachtet, die Beteiligungsprozesse und/oder Stadtentwicklung aktiv gestalten.
- Die These E2 zur *Scheu vor Ergebnissen* wurde ebenfalls achtmal genannt. Sie findet sich – im Gegensatz zu M3 – bei allen fünf Auswertungsgruppen zu Wirkungsanalysen (und Evaluationen). Auch bei Gruppen mit dem kombinierten Tätigkeitsschwerpunkt strategisches Entwickeln von Beteiligungsprozessen *und* Stadtentwicklung taucht die These auf (strategisches Entwickeln bzw. hoher Sachverstand zu Wirkungsanalysen). Bei den insgesamt zehn Auswertungsgruppen zu Beteiligungsprozessen und zur Stadtentwicklung ist die These hingegen nicht platziert. Eine Scheu vor Ergebnissen stellt für Personen, die Erfahrungen mit Wirkungsanalysen haben, ein bedeutendes Hemmnis dar; gleiches gilt für einen Teil derjenigen, die Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung verantworten.

Zwei weitere Thesen fanden Zustimmung bei einzelnen Auswertungsgruppen, die zueinander im klaren Bezug stehen:

- Die These G3 zur *Wirkungsabsicht* taucht dreimal auf: bei den Tätigkeitsschwerpunkten Strategisches Entwickeln und Konzipieren sowie Durchführen von Wirkungsanalysen und Evaluationen und der übergeordneten Gruppen (mindestens ein Tätigkeitsschwerpunkt im Themenfeld Wirkungsanalysen und Evaluation).
- Die These M2 zu *Konzepten und Methoden* wurde zweimal benannt, bei beiden aktiv gestaltenden Tätigkeitsschwerpunkten im kombinierten Themenfeld Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung. Diejenigen, die einzelne Beteiligungsprozesse konzipieren und

durchführen und zugleich im Themenfeld Stadtentwicklung tätig sind, sehen in der These M2 sogar das bedeutendste Hemmnis.

Schließlich gibt es zwei Thesen mit einzelnen Platzierungen, die keine klaren Rückschlüsse zulassen:

- Die These E1 zum *Beteiligungsparadigma* wurde zweimal auf einem der ersten drei Ränge platziert: von denjenigen, die zu Wirkungsanalysen und Evaluationen forschen, sowie denjenigen, die Stadtentwicklung strategisch entwickeln. Es handelt sich jeweils um kleine Gruppen (n = 9 bzw. 15).
- Die These R2 zur *Qualifikation* wurde einmal genannt, von der sehr kleinen Gruppe derjenigen, die Wirkungsanalysen und Evaluationen strategisch entwickeln (n = 6).

Die übrigen sechs Thesen (K1, K2, E3, R3, G1 und M1) tauchen in keiner der 21 Auswertungsgruppen mit Tätigkeitsschwerpunkten oder hohem Sachverstand auf den ersten drei Rängen auf. Die Häufigkeit der Nennungen der meistgenannten fünf Thesen (K3, G2, R1, M3 und E2) untermauert die Annahme, dass als bedeutend wahrgenommene Hemmnisse zu verschiedenen Kategorien gehören.

Grad der Kontroverse in der Einschätzung einzelner Thesen

Die Einschätzung der Thesen durch die verschiedenen Auswertungsgruppen variiert – in unterschiedlichem Ausmaß. Um zu einer fundierten Einschätzung zu gelangen, wie konsensual oder kontrovers einzelne Thesen eingeschätzt werden, wurden die höchsten und niedrigsten Platzierungen aller Thesen durch die Auswertungsgruppen miteinander verglichen (siehe Tabelle 22 im Kapitel 10.3 im Anhang). Einzelne Ausreißer – deutlich abweichende Werte insbesondere in kleinen Auswertungsgruppen – wurden dabei in geringer Gewichtung einbezogen. Demnach weicht das Antwortverhalten der Auswertungsgruppen vorwiegend bei denjenigen Thesen ab, die im Gesamtergebnis mittig oder oben platziert sind. Die stärksten Abweichungen im Vergleich der Auswertungsgruppen sind bei den Thesen E2, G3 und R1 zu finden. Auch die Einschätzung der Thesen G1, M1 und M2 ist überdurchschnittlich kontrovers. Bei der in der Gesamtgruppe erstplatzierten These K3 und den vier letztplatzierten Thesen K1, K2, R3 und E3 weicht das Antwortverhalten hingegen kaum voneinander ab. Betrachtet man die fünf Kategorien, wird deutlich, dass die Thesen zum *Gegenstand* und zur *Methodik* vergleichsweise kontrovers eingeschätzt werden.³⁸⁸ Bei den Thesen zum *Kontext* herrscht hingegen weitestgehend Einigkeit.

5.3.4 Erkenntnisse zu einzelnen Thesen

Im Folgenden werden Erkenntnisse zu allen 15 Thesen dargestellt und erläutert. Die Reihenfolge entspricht der Platzierung innerhalb der Gesamtgruppe der Befragten. Die farbliche Hervorhebung der Thesen folgt wiederum den Kategorien³⁸⁹.

K3	Anreize und Vorgaben Rang 1 Mittelwert 10,02	Äußere Anreize oder Vorgaben für die Durchführung von Wirkungsanalysen fehlen.
----	--	--

Die These K3 findet – im deutlichen Gegensatz zu den beiden anderen Thesen der Kategorie Kontext – einen breiten Zuspruch und ist insgesamt auf Rang 1 platziert, knapp vor der These G2. Sie landet in allen Auswertungsgruppen auf den Rängen 1 bis 6 und ist somit unter den Thesen mit hoher sowie mittlerer Zustimmung diejenige mit der geringsten Spreizung zwischen den Gruppen. Es fällt auf, dass

³⁸⁸ Ein Grund hierfür könnte darin bestehen, dass beide den sprichwörtlichen zwei Seiten derselben Medaille entsprechen, wie bereits im Kapitel 5.1.2 ausgeführt wurde, sich also darüber streiten lässt, was am *Gegenstand* und was an der *Methodik* liegt. In diesem Zusammenhang sei nochmals daran erinnert, dass Ishikawa nicht nur Material und Methoden, sondern auch die *Messbarkeit* als eigene Kategorie führt (vgl. Kapitel 5.1.1).

³⁸⁹ Ein Ockerton steht für den Kontext, rot für das Erkenntnisinteresse, grün für Ressourcen, violett für den Gegenstand und blau für die Methodik.

Forschende die These stärker bejahen als praktisch tätige Personen – durchweg in allen Tätigkeitsfeldern. Die Daten legen zudem nahe, dass mit zunehmender Expertise in der Stadtentwicklung die Zustimmung zur These steigt. In der Tendenz gilt dies auch für die Expertise mit Wirkungsanalysen, insbesondere für diejenigen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung. Die geringste Zustimmung erreicht die These bei denjenigen, die Beteiligungsprozesse strategisch entwickeln bzw. konzipieren und durchführen und zugleich Stadtentwicklungsprozesse mitverantworten (Rang 6 bzw. 5, n = 15 bzw. 28), was sich auch in den gewichteten Mittelwerten niederschlägt.

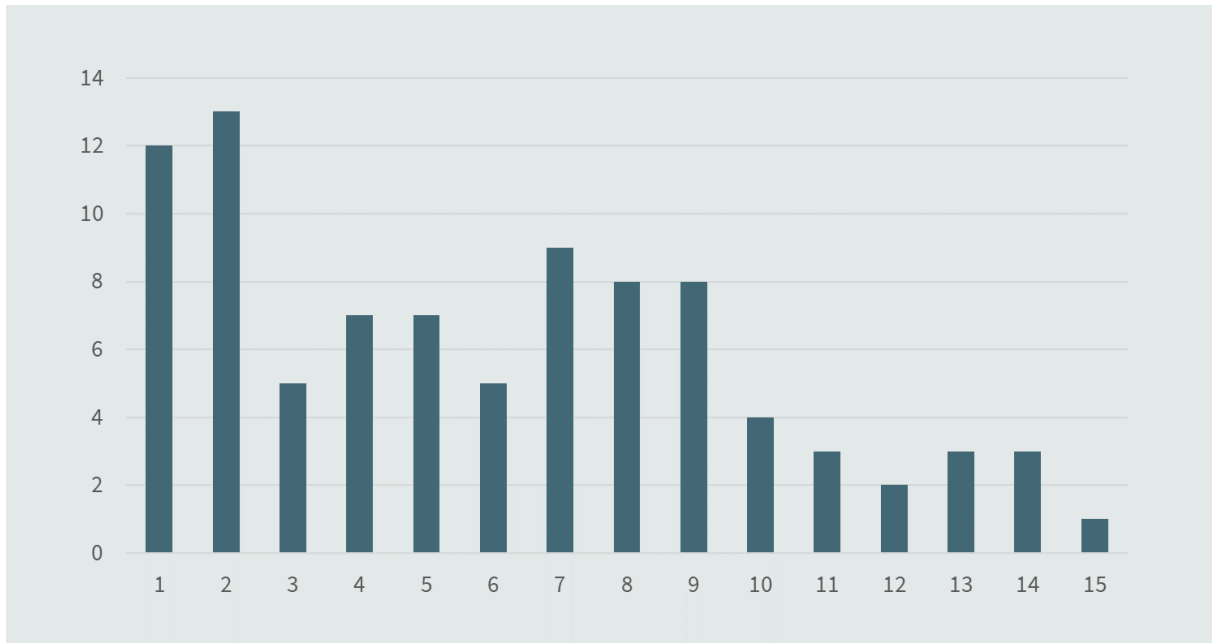


Abbildung 29 Einschätzung der These K3 Anreize und Vorgaben durch alle Befragten
Dargestellt ist die Anzahl der Antworten je Rang (n = 90).

Insgesamt 25 Personen setzten diese These auf Rang 1 (n = 12) oder 2 (n = 13, siehe Abbildung 29). Vergleichbare Werte erreicht nur die These R1 (Budget). Umgekehrt setzten nur zwölf Personen die These K3 auf einen der letzten fünf Ränge – die geringste Anzahl aller Thesen. Ein großer Teil der Befragten platzierte die These mittig, was neben inhaltlichen Gründen auch bedeuten kann, dass die Bedeutung der These nicht eingeschätzt werden konnte.³⁹⁰ Fehlende Anreize werden somit eindeutig und auswertungsgruppenübergreifend als relevantes Hemmnis wahrgenommen. Dieses Ergebnis war auf Basis der Herleitung der Thesen nicht erwartet worden, weder mit Bezug auf die Literatur noch auf die Diskussion im Expert:innenworkshop, wenngleich es Hinweise dafür gab.

G2 **Komplexität**
2 | 10,00

Die Abgrenzung, was genau analysiert werden soll, ist zu komplex, da sehr viele Faktoren ineinanderwirken.

Die These landet bei den meisten Auswertungsgruppen auf Rang 1 oder 2, vereinzelt auf den Rängen 3 bis 8. Die Spreizung ist somit etwas größer als bei der erstplatzierten These K3. Ein deutlicher Unterschied bei den Auswertungsgruppen lässt sich zwischen den Tätigkeitsfeldern feststellen: Bei Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten bei Beteiligungsprozessen und Stadtentwicklung landet die These jeweils auf Rang 1 (n = 81, n = 44). Bei der entsprechenden Gruppe zu Evaluationen/Wirkungsanalysen steht sie hingegen auf Rang 7 (n = 24). Innerhalb letztgenannter Gruppe gibt es eine Spreizung,

³⁹⁰ Ein entsprechender Hinweis war im Fragebogen vermerkt: „Der wichtigste bzw. wahrscheinlichste Grund steht oben. Was aus Ihrer Sicht keine oder eine untergeordnete Rolle spielt, sollte unten stehen. Sollten Sie etwas nicht einschätzen können, sollte es mittig platziert sein bzw. oberhalb derjenigen Gründe, die aus Ihrer Sicht keine Rolle spielen.“ (Auszug aus der Online-Befragung).

die deutlich vom Antwortverhalten der übrigen Befragten abweicht (siehe Abbildung 30). Besonders gering ist die Gewichtung bei denjenigen, die angeben, sich sehr gut mit Wirkungsanalysen auszukennen (Angabe 5, Rang 10, n = 13)³⁹¹, und denjenigen, die Wirkungsanalysen bzw. Evaluationen konzipieren und durchführen (Rang 8, n = 14).

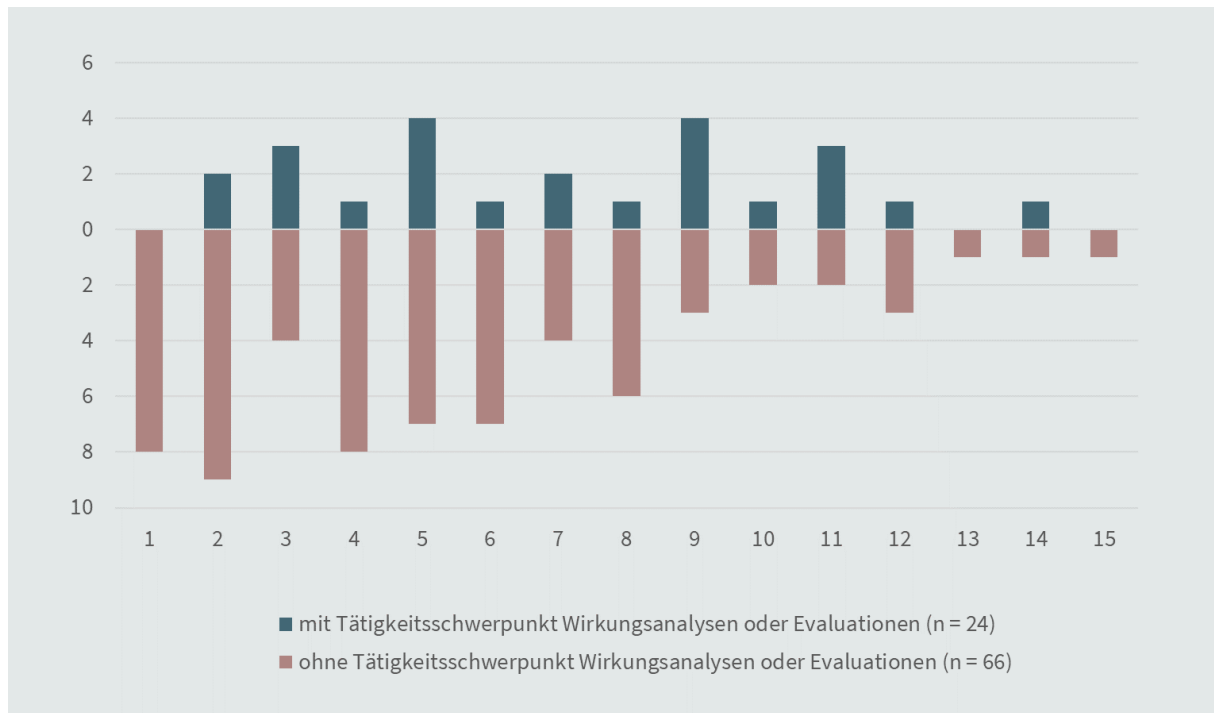


Abbildung 30 Einschätzung der These G2 Komplexität durch Personen mit und ohne Tätigkeitsschwerpunkt in Wirkungsanalysen oder Evaluationen

Dargestellt ist die Anzahl der Antworten je Rang.

Bei allen drei abgefragten Tätigkeitsarten – strategisches Entwickeln, Konzipieren und Durchführen sowie Forschen – liegen die gewichteten Mittelwerte der Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in der Stadtentwicklung vor den entsprechenden Werten zu Beteiligungsprozessen, diese wiederum vor denen zu Wirkungsanalysen und Evaluationen. Forschende gewichteten die These geringer als die Referenzgruppe (Rang 4, n = 30, gegenüber Rang 1, n = 60), was plausibel ist. Davon abweichend gewichteten zu Stadtentwicklung Forschende die These überdurchschnittlich (Rang 2, n = 12 bzw. n = 8 bei Personen, die zu Beteiligungsprozessen und zur Stadtentwicklung forschen).

Es stellt sich die Frage, ob die geringere Gewichtung durch Gruppen mit Tätigkeitsschwerpunkten und hohem Sachverstand zu Wirkungsanalysen möglicherweise auf Unkenntnis von Stadtentwicklung beruht. Dagegen spricht, dass auch die Gruppe derjenigen mit hohem Sachverstand in allen drei Themenfeldern die These nur auf Rang 7 setzt (Angabe jeweils 4–5, n = 24). Zur Absicherung der Interpretation wurden die Daten einer genaueren Prüfung unterzogen: Insgesamt 13 Personen stuften die These auf einen der letzten fünf Ränge und somit als unbedeutend ein. Davon gaben zehn an, sich gut mit Stadtentwicklung auszukennen (sechsmal Angabe 5, viermal Angabe 4). Sechs Personen gehören der Gruppe derjenigen mit hohem Sachverstand in allen drei Themenfeldern an (Angabe jeweils 4–5, n = 24), die somit deutlich überrepräsentiert ist. Die geringere Gewichtung der These durch einige Gruppen ist demnach nicht auf Unkenntnis von Stadtentwicklung zurückzuführen. Anders

³⁹¹ Hierbei handelt es sich um eine ergänzende Auswertungsgruppe, die berechnet wurde, um die Plausibilität der Daten zu prüfen. Die Abweichung zur üblicherweise herangezogenen Gruppe mit Angaben 4–5 ist hier besonders deutlich.

formuliert: Wer in der Komplexität von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung *kein* wesentliches Hemmnis für die Durchführung von Wirkungsanalysen sieht, tut dies mehrheitlich informiert.

Im Ergebnis zeigt sich: Komplexität wird ebenfalls als relevantes Hemmnis zur Durchführung von Wirkungsanalysen wahrgenommen. Die Wahrnehmung als Hemmnis – etwa durch Personen mit Tätigkeit im Themenfeld Stadtentwicklung – übersteigt jedoch offenbar die tatsächlichen Herausforderungen. Dies ist insoweit problematisch, als dass diese Wahrnehmung die Beschäftigung mit Wirkungsanalysen im Themenfeld (Beteiligungsprozesse in der) Stadtentwicklung zusätzlich erschwert. Die Spreizung der Antworten der Auswertungsgruppen bestätigen die Literatur insoweit, als dass auch dort die Herausforderungen im Zusammenhang mit Komplexität verschiedentlich betont (Kühn, Selle, Waldner), jedoch auch als überzogen dargestellt werden (Vester).

R1	Budget 3 9,71	Es mangelt an finanziellen Ressourcen für die Durchführung von Wirkungsanalysen.
----	---------------------------	--

In den Auswertungsgruppen variiert die Bewertung der These R1 im Wesentlichen zwischen den Rängen 1 und 4, vereinzelt landet sie jedoch auf den Rängen 9 bis 11. Als besonders wichtig wird die These von Personen erachtet, die zu Beteiligungsprozessen forschen (n = 23, Rang 1), und von Personen, die keinen Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung haben (n = 46, Rang 1). Auffällig ist der Unterschied zur Referenzgruppe der Personen mit mindestens einem Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung (n = 44, Rang 6, siehe Abbildung 31). Für diesen Effekt bieten die Daten eine Erklärung: Keine These ist insgesamt öfter auf Rang 1 gesetzt worden: von jeder sechsten befragten Person (15 von 90). 13 dieser 15 Personen konzipieren Beteiligungsprozesse und führen sie durch, 13 Personen geben zugleich an, keinen Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung zu haben. Auch bei Betrachtung der ersten drei Ränge fällt die These R1 auf: Knapp 40 Prozent aller Befragten platzierten sie dort (35 von 90, ebenfalls der höchste Wert aller Thesen). Unter der Gruppe mit hohem Sachverstand in allen drei Themenfeldern taten dies sogar knapp 60 Prozent (14 von 24).

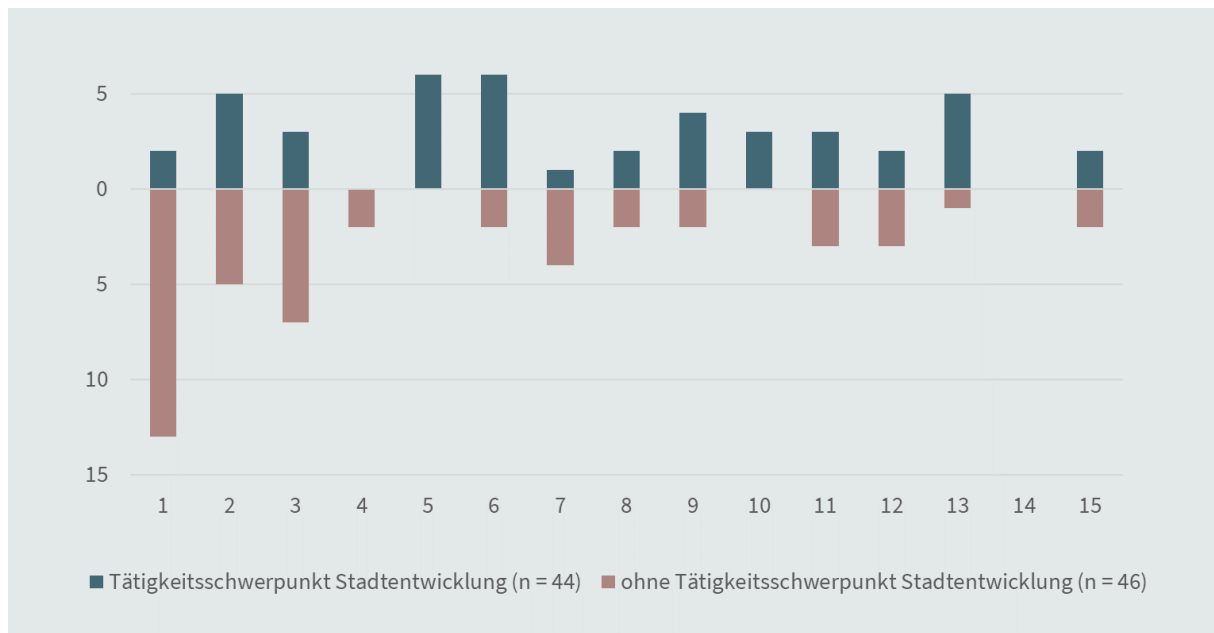


Abbildung 31 Einschätzung der These R1 Budget durch Personen mit und ohne Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung

Dargestellt ist die Anzahl der Antworten je Rang.

Die stärkste Abweichung gegenüber der Gesamtgruppe zeigt sich in der Einschätzung derjenigen, die Beteiligungsprozesse strategisch entwickeln und zudem einen Tätigkeitsschwerpunkt in der

Stadtentwicklung haben (Rang 11, n = 15), was zu den zuvor genannten Erkenntnissen passt. Ähnlich äußern sich diejenigen, die Stadtentwicklungsprozesse bzw. Wirkungsanalysen und Evaluationen strategisch entwickeln. In diesen Gruppen landet die These auf Rang 10 bzw. 9. Die Gruppen sind mit 15 bzw. sechs Personen recht klein, die Aussagen daher nur bedingt belastbar. Die Einzelantworten innerhalb der zweiten Gruppe zeigen, dass die Einschätzung der These kontrovers bewertet wird: Nimmt man je drei Ränge zusammen (1–3, 4–6 ...), so lassen sich jeder dieser fünf zusammengefassten Ranggruppen genau drei Antworten zuordnen. Bei den drei genannten Gruppen handelt es sich um solche, die am ehesten Wirkungsanalysen beauftragen, anordnen oder befördern könnten, da sie über einzelne Prozesse hinaus tätig sind. Dass ausgerechnet diese Gruppen angeben, das Budget sei kein wesentliches Hemmnis, ist daher bemerkenswert.

Eine mögliche Interpretation für diejenigen, die Stadtentwicklung strategisch entwickeln, ist: In vielen Stadtentwicklungsprozessen – zumindest in städtebaulichen Projekten – wird insgesamt so viel Geld bewegt, dass es eher eine Frage der Prioritätensetzung als des vorhandenen Budgets ist, ob Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen durchgeführt werden. Bemerkenswert ist dies in Verbindung mit der Erkenntnis, dass für die Gruppe derjenigen, die zu Beteiligungsprozessen forschen, das Budget das größte Hemmnis darstellt (siehe oben). Hier deutet sich an, dass es eine Kontakt- oder Kommunikationslücke gibt zwischen Personen mit einschlägigem Forschungsinteresse und Personen, die Wirkungsanalysen veranlassen könnten. Auch das Budget wird somit insgesamt als relevantes Hemmnis wahrgenommen, mit bemerkenswerten Unterschieden zwischen den Auswertungsgruppen.

M3	Kriterien und Indikatoren	Es fehlen Kriterien und Indikatoren zur Messung von Wirkungen bzw. Kenntnisse, diese zu entwickeln.
4	9,70	

Die Gewichtung der These M3 variiert zwischen den Rängen 1 und 7. Neben den bereits diskutierten Thesen K3 und G2 ist sie die einzige, die von allen Auswertungsgruppen als überdurchschnittlich wichtig eingeschätzt wird. Dennoch zeigen sich auch hier deutliche Unterschiede im Vergleich der Gruppen: Die geringste Bedeutung messen der These Personen bei, die zu Wirkungsanalysen oder sowohl zu Beteiligungsprozessen als auch zur Stadtentwicklung forschen (n = 9 bzw. 7, Rang 7). Rang 7 erreicht die These auch bei denjenigen, die Beteiligungsprozesse strategisch entwickeln und zudem einen Tätigkeitschwerpunkt in der Stadtentwicklung haben (n = 15). Die Gruppen mit hohem Sachverstand zu Wirkungsanalysen (n = 35) und zu allen drei Themenfeldern (n = 24) sowie denjenigen, die Wirkungsanalysen strategisch entwickeln (n = 6), platzieren die These jeweils auf Rang 6. Bei denjenigen, die Beteiligungsprozesse selbst konzipieren und durchführen (n = 64) und der Gruppe mit geringem Sachverstand in der Stadtentwicklung (n = 29) landet die These auf Rang 1. Gleiches gilt für diejenigen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung, die zugleich einen geringen Sachverstand zu Wirkungsanalysen haben (n = 15). Auf Rang 2 findet sich die These unter anderem bei Personen, die Beteiligungsprozesse entwickeln und denjenigen, die Stadtentwicklungsprozesse konzipieren und durchführen.

Der Vergleich der gewichteten Mittelwerte zeigt nur eine leichte Tendenz: Unabhängig vom Themenfeld halten Personen, die einzelne Prozesse konzipieren und durchführen, die These für wichtiger als diejenigen, die mehrere Prozesse strategisch entwickeln oder dazu forschen. Auffällig ist, dass nur eine der 24 Personen mit hohem Sachverstand in allen drei Themenfeldern die These auf einem der ersten drei Ränge platziert hat (auf Rang 2). Auf den Rängen 4 bis 6 wurde die These in dieser Gruppe hingegen gleich dreizehnmal platziert (siehe Abbildung 32). Dies weist daraufhin, dass fehlende Kriterien und Indikatoren – oder Kenntnisse, diese zu entwickeln – für die meisten Befragten ein Hemmnis darstellen, es jedoch aus Sicht von Expert:innen mehrere wichtigere Aspekte gibt. In der oben geschilderten Spreizung der Auswertungsgruppen deutet sich zudem an, dass theoretisch vorhandenes Wissen und praktische Bedarfe bislang kaum zueinander finden. Folgt man dem Hinweis aus dem

Expert:innen-Workshop, dass Kriterien für jede Wirkungsanalyse zu entwickeln sind, wird damit zugleich eine Herausforderung an die Qualifizierung von beteiligten Personen deutlich.

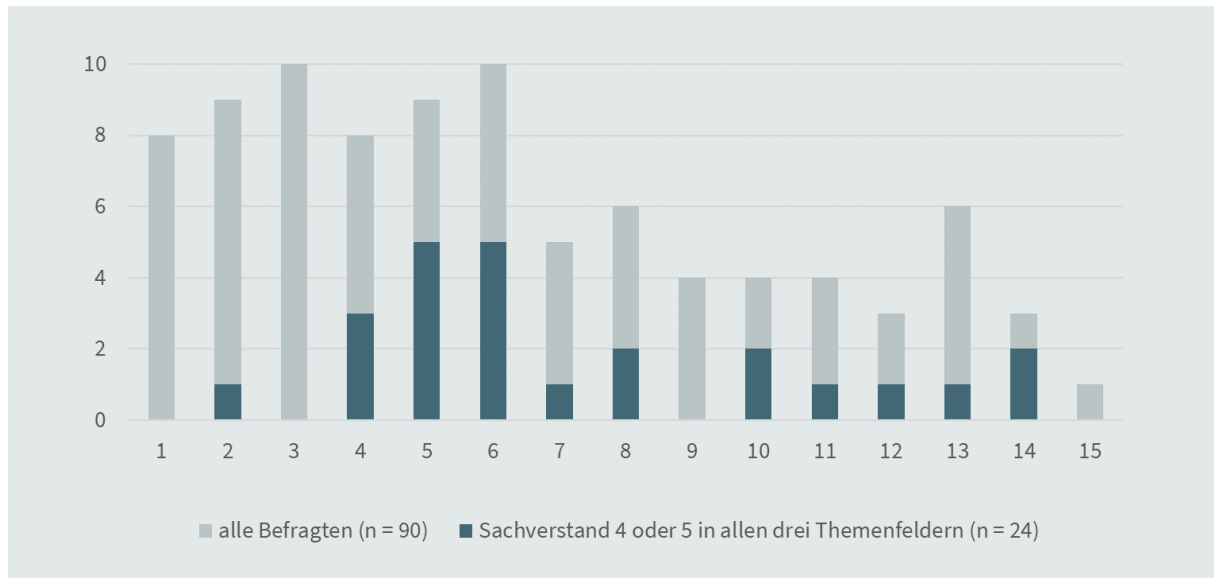


Abbildung 32 Einschätzung der These M3 Kriterien und Indikatoren durch Personen mit hohem Sachverstand in allen drei Themenfeldern im Vergleich zur Gesamtgruppe
Dargestellt ist die Anzahl der Antworten je Rang.

E2 Scheu vor Ergebnissen Verantwortliche Personen scheuen schlechte oder ernüchternde Ergebnisse.
5 | 9,00

Die Gewichtung der These E2 variiert stark zwischen verschiedenen Auswertungsgruppen, im Spektrum der Ränge 1 bis 10, vereinzelt bis Rang 12. Nur die These G3 zur Wirkungsabsicht wird vergleichbar kontrovers eingeschätzt. Es lässt sich ein klarer Unterschied zwischen den drei zunächst verglichenen Tätigkeitsfeldern – Beteiligungsprozesse, Stadtentwicklung und Wirkungsanalysen/Evaluierungen – erkennen, und zwar unabhängig von der konkreten Tätigkeit (strategisches Entwickeln, Konzipieren und Durchführen, Forschen): Bei den Personen, die sich mit Wirkungsanalysen oder Evaluationen befassen, landet die These auf Rang 1 (n = 24). Mit Beteiligungsprozessen befasste Personen setzen sie im Schnitt auf Rang 5 (n = 81), mit Stadtentwicklung Befasste auf Rang 7 (n = 44). Beim Vergleich der später berechneten Tätigkeitsschwerpunkte im kombinierten Themenfeld Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung zeigt sich ein bemerkenswert differenziertes Bild: Diejenigen, die Beteiligungsprozesse strategisch entwickeln und zugleich in der Stadtentwicklung tätig sind, sowie diejenigen, die zu Beteiligungsprozessen und zur Stadtentwicklung forschen, gewichten die These ähnlich hoch wie diejenigen, die Wirkungsanalysen strategisch entwickeln (Rang 2 bzw. 4, Mittelwerte 9,87 bzw. 9,88, n = 15 bzw. 8). Diejenigen, die einzelne Beteiligungsprozesse konzipieren und durchführen sowie einen Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung haben, gewichten die These dem gegenüber deutlich nachrangig (Rang 10, Mittelwert 7,61, n = 28).

Die Auswertung nach Sachverstand liefert einen eindeutigen Befund, der die beschriebenen Erkenntnisse untermauert. Für alle drei Themenfelder, vor allem Wirkungsanalysen und Beteiligungsprozesse gilt tendenziell: Die Zustimmung steigt mit dem Sachverstand, dies jedoch auf unterschiedlichem Niveau. Der gewichtete Mittelwert derjenigen mit sehr hohem Sachverstand (Angabe 5), beträgt bei Wirkungsanalysen 12,23 (Rang 1, n = 13) – der dritthöchste gemessene Wert überhaupt – gegenüber 9,77 bei Beteiligungsprozessen (Rang 4, n = 52) und 9,29 in der Stadtentwicklung (Rang 4, = 31). Bei denjenigen mit hohem Sachverstand in allen drei Themenfeldern landet die These ebenfalls auf Rang 1 (n = 24). Ein großer Unterschied im Vergleich von zwei Referenzgruppen ist auszumachen zwischen

denjenigen mit geringem und hohem Sachverstand zu Wirkungsanalysen mit Rang 10 vs. Rang 2 (n = 27, n = 35; Rang 8 bei denjenigen mit mittlerem Sachverstand). Dies lässt sich auch aus den gewichteten Mittelwerten ablesen (siehe Abbildung 33). Vergleicht man den Sachverstand zu Wirkungsanalysen derjenigen, die sowohl Tätigkeitsschwerpunkte zu Beteiligungsprozessen als auch der Stadtentwicklung angeben, ist das Ergebnis noch deutlicher: Dem geringen, mittleren und hohen Sachverstand entsprechen hier die Ränge 12, 7 und 2 (Mittelwerte 6,53, 8,69 und 10,58, n = 15, 13 bzw. 12).

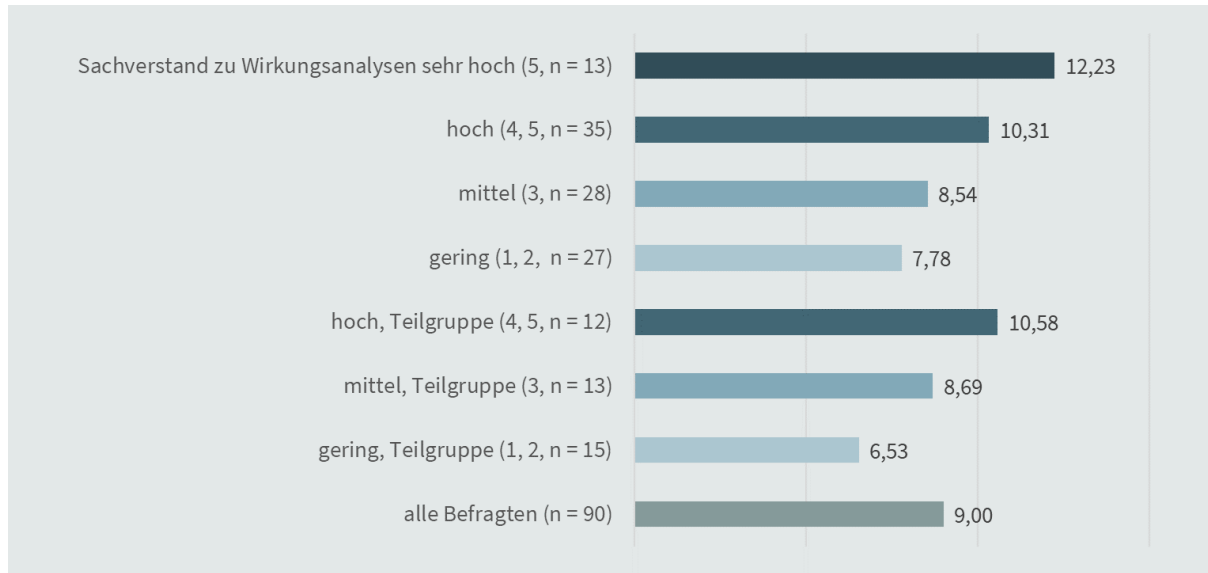


Abbildung 33 Einschätzung der These E2 Scheu vor Ergebnissen nach Sachverstand zu Wirkungsanalysen
 Dargestellt sind jeweils die gewichteten Mittelwerte. Die Angabe Teilgruppe bezieht sich jeweils auf diejenigen, die Tätigkeitsschwerpunkte in Beteiligungsprozessen sowie in der Stadtentwicklung haben.

Von allen Befragten setzen 40 Prozent die These E2 auf einen der ersten vier Ränge (37 von 90). Unter denjenigen mit hohem Sachverstand zu allen Themenfeldern tun dies sogar knapp 60 Prozent (14 von 24). Jede dritte Person mit geringem Sachverstand zu Wirkungsanalysen sieht diese These hingegen auf einem der letzten drei Plätze (9 von 27). Gleiches gilt für jede vierte Person, die Stadtentwicklungsprozesse konzipiert und durchführt (7 von 28) oder dazu forscht (3 von 12). Von den 24 Personen mit hohem Sachverstand in allen Themenfeldern platziert hingegen niemand diese These auf einem der letzten drei Ränge.

Wer Beteiligungsprozesse strategisch entwickelt, gewichtet die These im Schnitt höher als diejenigen, die einzelne Beteiligungsprozesse konzipieren und durchführen (9,35 zu 8,73; n = 46 und 64). Entsprechendes gilt für Tätigkeiten in der Stadtentwicklung (8,80 zu 7,82; n = 15 und 28). Dies ist zunächst nicht überraschend, da den strategisch tätigen Personen mehr Überblickswissen unterstellt werden kann. Besonders deutlich ist der Unterschied bei denjenigen, die sowohl mit Beteiligungs- als auch mit Stadtentwicklungsprozessen befasst sind. Hier beträgt er 9,87 zu 7,61, was den Rängen 2 bzw. 10 entspricht (n = 15 und 28, siehe oben).

Literaturarbeit und Expert:innenworkshop weisen darauf hin, dass in der Scheu vor Ergebnissen ein bedeutendes Hemmnis bestehen kann. Die Ergebnisse der Online-Befragung belegen dies deutlich, wenngleich die These in der Gesamtgruppe nur den fünften Rang erreicht. Die erhobenen Daten zeigen insbesondere auf, dass die Scheu vor Ergebnissen von einigen Personen in der Stadtentwicklungs- und Beteiligungspraxis im erheblichen Maße unterschätzt wird, vor allem von denjenigen, die einzelne Prozesse konzipieren und durchführen sowie von Personen mit geringem Sachverstand zu Wirkungsanalysen. Dies ist problematisch in Bezug auf die Erwartung an entsprechende Analysen. Näher zu untersuchen bleibt, ob Personen mit einem hohen Sachverstand zu Wirkungsanalysen

verantwortlichen Personen Scheu vor schlechten Ergebnissen a priori unterstellen oder ob einschlägige Erfahrungen bereits vorliegen.

M2	Konzepte 6 8,77	Es fehlen Konzepte (Methoden und Verfahrensweisen), wie Wirkungsanalysen in diesem Bereich durchgeführt werden können.
----	-----------------------------	--

Die Einschätzung der These M2 ist ebenfalls kontrovers. Sie variiert zwischen den Rängen 1 und 11, im Wesentlichen zwischen den Rängen 4 und 8. Forschende erachten die These durchgängig in allen Themenfeldern als weniger bedeutend als die Vergleichsgruppen. Die Antworten der Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen *und* der Stadtentwicklung fallen besonders ins Auge: Nur in der Gruppe derjenigen, die Beteiligungsprozesse konzipieren und durchführen – und zugleich einen Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung haben –, steht diese These auf Rang 1 (n = 28). Innerhalb dieser Gruppe setzten 17 Personen oder 60 Prozent der Befragten die These auf einen der ersten fünf Ränge, nur drei Personen oder 10 Prozent auf einen der letzten fünf (gegenüber 43 bzw. 23 Prozent der Gesamtgruppe, siehe Abbildung 34). Rang 3 erhält die These bei der entsprechenden Gruppe, die Beteiligungsprozesse strategisch entwickelt (n = 15). Bei den zu Beteiligungsprozessen und zugleich zur Stadtentwicklung Forschenden steht die These hingegen nur auf Rang 10 (n = 8). Die gewichteten Mittelwerte der ersten und der dritten Gruppe stellen zugleich den niedrigsten bzw. höchsten aller Vergleichsgruppen dar (10,46 bzw. 6,50). Bei Tätigkeitsschwerpunkten in der Stadtentwicklung lässt sich die gleiche Tendenz ablesen, jedoch deutlich schwächer (Ränge 4, 5 und 8 bzw. gewichtete Mittelwerte 9,43, 8,93 und 7,75 mit n = 28, 15 und 12). Mit höherem Sachverstand – zu den verschiedenen Themenfeldern – sinkt die Priorisierung der These tendenziell. Rang 11 ergab sich in der kleinen Gruppe derjenigen, die keinen beruflichen Tätigkeitsschwerpunkt mit Beteiligungsprozessen haben (n = 9).

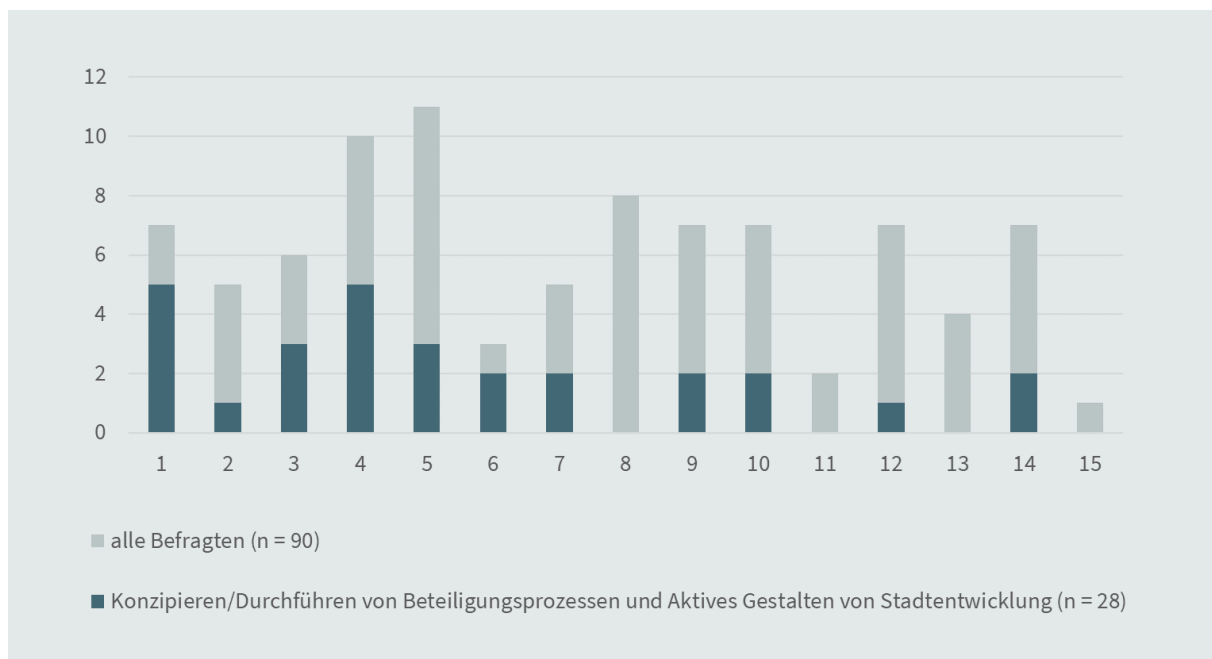


Abbildung 34 Einschätzung der These M2 Konzepte durch Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung im Vergleich zur Gesamtgruppe
Dargestellt ist die Anzahl der Antworten je Rang.

Wie schon bei der These M3 deutet sich auch hier an, dass vorhandenes Wissen und praktische Bedarfe auseinanderfallen. Offen bleibt, ob bestehende Konzepte nicht bekannt oder nicht passend sind. Mit Blick auf die Literaturlauswertung besteht im Fall bekannter Konzepte zudem die Herausforderung, jeweils geeignete Konzepte auszuwählen.

G3 **Wirkungsabsicht**
7 | 8,50

Es ist unklar, welche Wirkungen Beteiligungsprozesse erzeugen sollen.

Die These G3 wurde in der zweitgrößten Bandbreite bewertet: zwischen den Rängen 1 und 12. Bei der Mehrheit der Gruppen befindet sie sich auf den Rängen 5 bis 8. Nur die These E2 wird ebenso kontrovers eingeschätzt. Die Bewertung der These G3 stellt sich dabei spiegelbildlich zur These G2 dar: Mit Evaluationen und Wirkungsanalysen Befasste platzieren sie auf Rang 2 (Mittelwert 10,25, n = 24), mit Beteiligungsprozessen Beschäftigte auf Rang 7 (Mittelwert 8,64, n = 81). In den entsprechenden Gruppen zu Stadtentwicklungsprozessen – auch in Kombination mit Beteiligungsprozessen – landet die These nur auf Rang 10 (Mittelwerte 7,83 und 8,08, n = 44 bzw. 40). Prägnant ist der Unterschied zwischen denjenigen, die Stadtentwicklungsprozesse konzipieren und durchführen (Rang 11, n = 28) und den Personen, die einen Tätigkeitsschwerpunkt in Wirkungsanalysen oder Evaluationen haben (Rang 2, n = 24). In der kleinen, statistisch wenig belastbaren Gruppe derjenigen, die Wirkungsanalysen bzw. Evaluationen strategisch entwickeln, erreicht diese These sogar Platz 1 (n = 6). Das Antwortverhalten derjenigen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Wirkungsanalysen oder Evaluation bzw. Stadtentwicklung und ihren jeweiligen Gegengruppen ist in den Abbildungen 35 und 36 dargestellt. Insbesondere der Vergleich der ersten drei Ränge verdeutlicht die zuvor skizzierten Unterschiede.

Mit zunehmendem Sachverstand zu Wirkungsanalysen steigt die Bedeutung der These, beim Sachverstand zur Stadtentwicklung ist es umgekehrt. Die geringste Zustimmung aller Auswertungsgruppen erfährt die These G3 dabei von denjenigen mit hohem Sachverstand in der Stadtentwicklung (Angabe 5, Rang 12, Mittelwert 6,94, n = 31). Die Ergebnisse der übrigen Gruppen zum Sachverstand zeigen keine klare Tendenz.

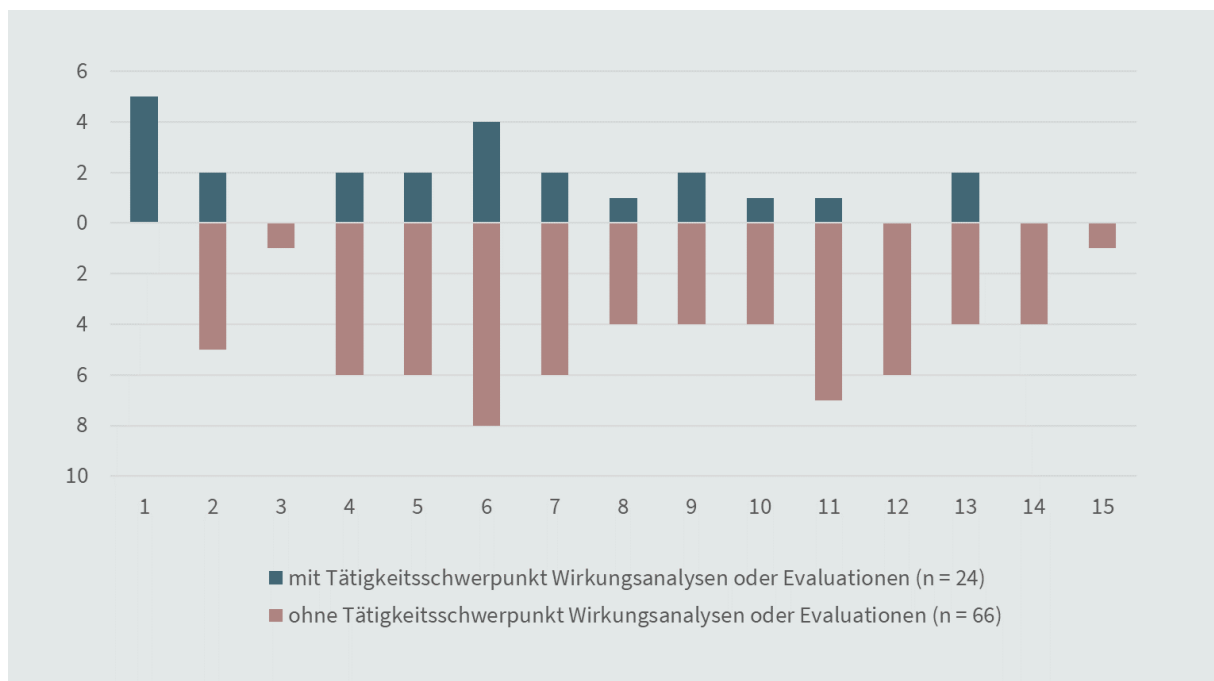


Abbildung 35 Einschätzung der These G3 Wirkungsabsicht durch Personen mit und ohne Tätigkeitsschwerpunkt in Wirkungsanalysen oder Evaluationen

Dargestellt ist die Anzahl der Antworten je Rang.

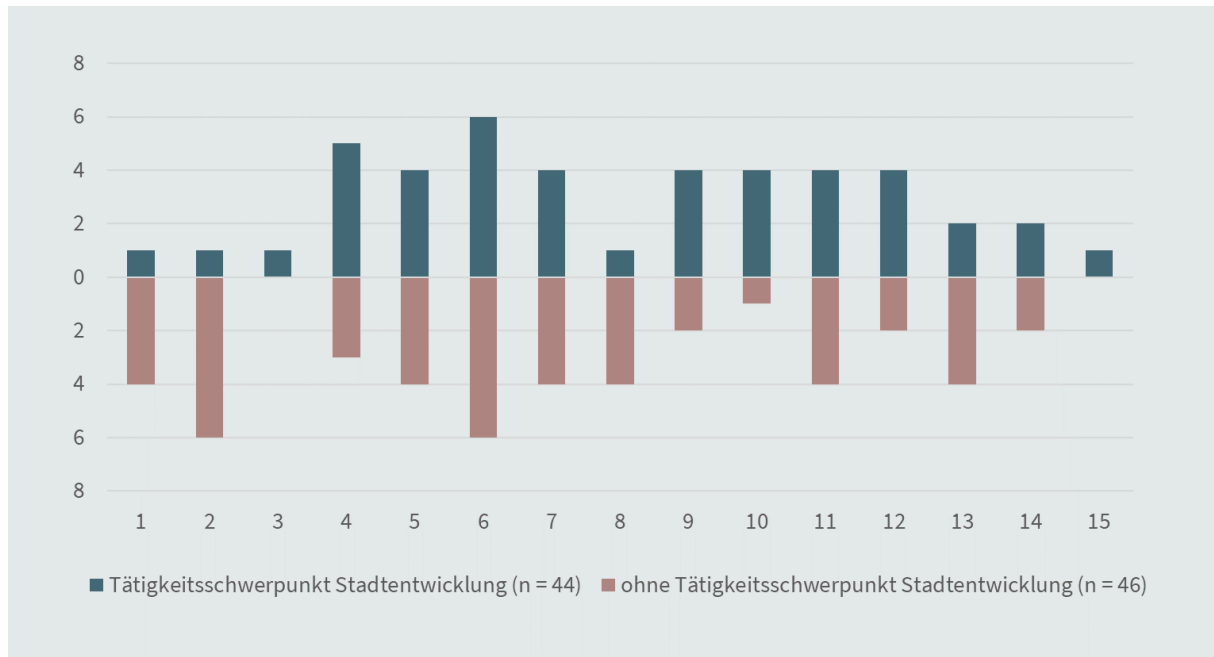


Abbildung 36 Einschätzung der These G3 Wirkungsabsicht durch Personen mit und ohne Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung

Dargestellt ist die Anzahl der Antworten je Rang.

Die Angaben der sieben Personen mit Tätigkeitsschwerpunkt in Wirkungsanalysen oder Evaluationen, die die These G3 auf den ersten oder zweiten Rang gesetzt haben, wurden einer genaueren Prüfung unterzogen. Es zeigt sich, dass ihr Sachverstand zur Stadtentwicklung und zu Beteiligungsprozessen im Durchschnitt geringer ist als in der Gesamtgruppe. So verfügen drei der sieben Personen nach eigenen Angaben über einen geringen Sachverstand zur Stadtentwicklung (Angabe 2) und nur eine über einen sehr hohen (Angabe 5). Die Daten erlauben daher keinen klaren Rückschluss, ob die Wirkungsabsicht von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung als klar bezeichnet werden kann – soweit dies fallübergreifend überhaupt möglich ist – und dies womöglich nur bei Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten zu Wirkungsanalysen nicht ankommt. Dennoch lässt sich argumentieren, dass die Wirkungsabsicht von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung nicht durchgängig als klar empfunden wird. Insbesondere Personen, die Wirkungsanalysen oder Evaluationen durchführen, sehen darin offenbar ein Hemmnis. Dies untermauert Eindrücke aus individuellen Gesprächen mit Personen, die Stadtentwicklungsprozesse durchführen, wonach Beteiligungsprozesse sich im Grundsatz lediglich auf die Planerstellung beziehen können. Dem gegenüber stehen Schilderungen über enttäuschte Beteiligte, die sich eine Beeinflussung der Umsetzung – über den Plan hinaus – gewünscht bzw. diese erwartet hätten. In jedem Fall besteht hier weiterer Forschungs- und Diskussionsbedarf, wie auch in den Freitextkommentaren deutlich wird (siehe Kapitel 5.4).

E1 Beteiligungsparadigma 8 8,40	Es ist gesellschaftlicher Konsens, dass Beteiligung etwas Gutes ist. Daher besteht kaum Interesse, Beteiligungsprozesse zu hinterfragen.
---	--

Die Platzierung der These E1 variiert im Wesentlichen zwischen den Rängen 4 und 9, mit Ausreißern bis zu den Rängen 2 und 10. Eine hohe Bedeutung wird der These von Personen beigemessen, die zu Wirkungsanalysen und Evaluationen forschen (Rang 2, n = 9) und die Stadtentwicklung strategisch entwickeln (Rang 3, n = 15). Auf Rang 4 landet die These bei Personen mit Tätigkeitsschwerpunkt zu Wirkungsanalysen und Evaluationen und denjenigen mit hohem Sachverstand zu allen drei Themenfeldern (jeweils n = 24) – bei ersterer Gruppe hebt sich auch der gewichtete Mittelwert von demjenigen der Gesamtgruppe ab (9,54 zu 8,40).

Bei Personen mit geringem Sachverstand zur Stadtentwicklung steht die These nur auf Rang 10 (n = 29). Hier erreicht sie auch den geringsten Mittelwert (7,10). Personen, die Beteiligungsprozesse strategisch entwickeln bzw. konzipieren und durchführen stimmen der These ebenfalls unterdurchschnittlich zu (jeweils Rang 9, Mittelwerte 8,04 bzw. 8,00, n = 46 bzw. 64). Deutlich ablesbar ist in den Daten, dass die Priorisierung der These mit größerem Sachverstand zur Stadtentwicklung steigt, gleiches gilt für Wirkungsanalysen. Bei Beteiligungsprozessen lässt sich diese Tendenz nur im geringen Maße feststellen. Die gewichteten Mittelwerte bestätigen den Befund. Aufgrund der Größe der Gruppen kann diese Erkenntnis als vergleichsweise sicher gelten.

Aufschlussreich ist ein Blick in die Verteilung der Zustimmung innerhalb der einzelnen Gruppen: In allen Gruppen ist die These umstritten. Besonders deutlich ist dies in der Gruppe der Personen mit hohem Sachverstand in allen drei Themenfeldern, von denen eine fundierte Einschätzung erwartet werden kann (Erfahrung jeweils 4–5, n = 24). Neun Personen dieser Gruppe setzten die These auf einen der ersten drei Plätze, sieben hingegen auf einen der letzten drei, also jeweils etwa ein Drittel – das letzte Drittel verteilt sich auf die neun mittleren Ränge, mit Schwerpunkt auf den Rängen 6 und 7 (siehe Abbildung 37).

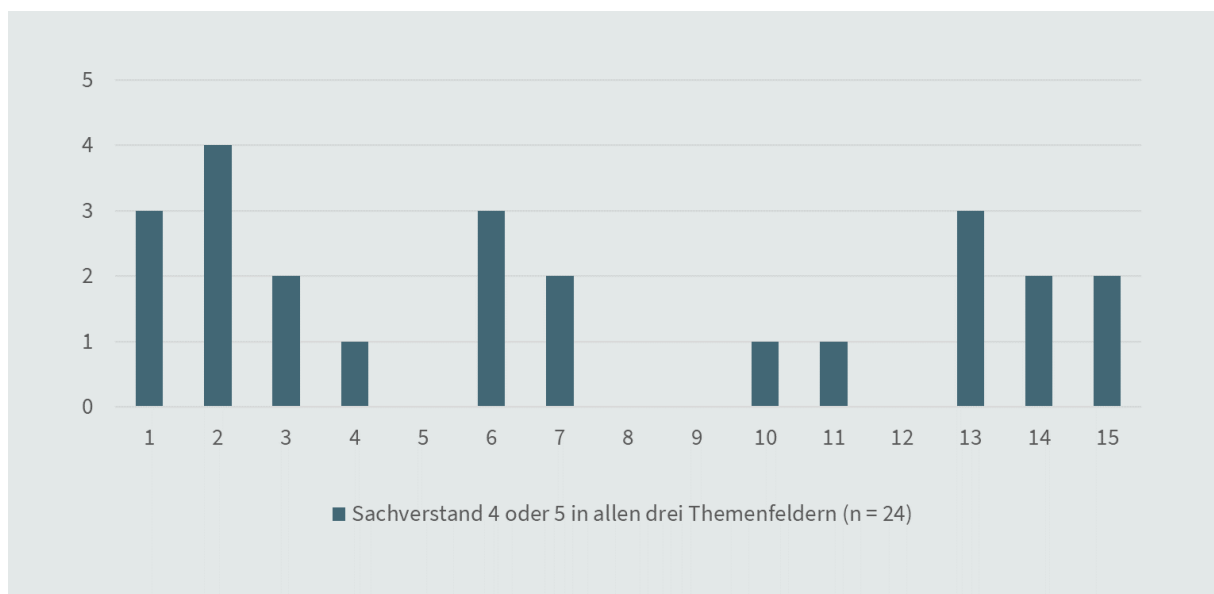


Abbildung 37 Einschätzung der These E1 Beteiligungsparadigma durch Befragte mit hohem Sachverstand
Anzahl der Antworten je Rang (n = 24).

Zum unterstellten Beteiligungsparadigma zeigen sich die Befragten gruppenübergreifend gespalten. Dass Personen, die aktiv Beteiligungsprozesse gestalten, im vergleichsweise geringeren Maße ein Hemmnis erkennen, lässt sich wie folgt erklären: Zum einen kann Personen, die an der Befragung teilgenommen haben, ein Grundinteresse am Reflektieren von Beteiligungsprozessen unterstellt werden, was auch in persönlichen Gesprächen mit Personen aus diesem Kreis verschiedentlich deutlich wurde. Zudem ist es plausibel, dass entsprechende Personen qua Amt versuchen, Beteiligungsprozesse zu verbessern, ohne sie grundlegend infrage zu stellen. Gleichzeitig passen die Befunde, dass einige Gruppen hier ein nennenswertes Hemmnis erkennen, zu den Erkenntnissen aus Expert:innen-workshop und Literatur, insbesondere Selle (2013c).

G1 **Datenqualität**
9 | 8,24

Es gibt nicht genügend Daten zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung; die Prozesse werden nicht ausreichend dokumentiert.

Diese These G1 landet überwiegend auf den Rängen 5 bis 11, vereinzelt auch auf den Rängen 3 und 13. Sie wird vor allem von denjenigen als wichtig erachtet, die wenig Kontakt mit Wirkungsanalysen haben (Rang 5 bei den Personen ohne Tätigkeitsschwerpunkt Wirkungsanalysen/Evaluationen mit

n = 66; jeweils Rang 6 bei den Personen mit geringem und mittlerem Sachverstand zu Wirkungsanalysen, Angabe 1–2, n = 27 und Angabe 3, n = 28; jeweils Rang 5 bei den Teilgruppen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung). Diejenigen mit hohem Sachverstand in allen drei Bereichen platzieren die These nur auf Rang 11 (Angabe jeweils 4–5, n = 24). Anhand der gewichteten Mittelwerte lässt sich erkennen: Mit größerem Sachverstand mit Wirkungsanalysen sinkt die Zustimmung zur These tendenziell – der Wert der Gruppe mit mittlerem Sachverstand liegt jedoch leicht über dem derjenigen mit einem geringem.

Bemerkenswert ist das Antwortverhalten nach Sachverstand zur Stadtentwicklung: In der Auswertungsgruppe mit geringem Sachverstand steht die These G1 auf Rang 3 (Angaben 1–3, n = 29). Eine genauere Betrachtung offenbart, dass diejenigen mit Angabe 3 zu ihrem Sachverstand in der Stadtentwicklung die These im Schnitt auf Rang 1 setzen (n = 17). Die Gewichtung derjenigen mit geringerem und höherem Sachverstand fällt jeweils deutlich geringer aus (Rang 6 bei Angabe 1–2, n = 12 und Rang 10 bei Angabe 4–5, n = 58 bzw. Ränge 11 und 8 bei separater Betrachtung). Von diesen 17 Personen geben 14 an, Beteiligungsprozesse zu konzipieren und durchzuführen; einen Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung oder in Wirkungsanalysen und Evaluationen haben jeweils fünf Personen, davon je eine forschend. Es ist plausibel anzunehmen, dass einige kommunale Beteiligungsbeauftragte zu dieser Gruppe gehören. Sie sind zwar qua Amt auch mit Stadtentwicklung befasst, verfügen jedoch nicht notwendigerweise über ausgeprägte Expertise auf diesem Gebiet. Eine mögliche Lesart ist, dass insbesondere für diesen Personenkreis das Dokumentieren und Sammeln geeigneter Daten von Personen ein Hemmnis darstellt. Dies kann grundlegend im Identifizieren von Daten zu Beteiligungsprozessen bestehen, die im Stadtentwicklungskontext relevant sind. Zudem ist anzunehmen, dass dieser Personenkreis auf den Fortgang eines Stadtentwicklungsprozesses nach Abschluss der Beteiligung keinen nennenswerten Einfluss mehr hat. Möglich ist auch, dass das Antwortverhalten zu dieser These statistischer Zufall ist. Um eine fundierte Interpretation vornehmen zu können, bedarf es weiterer Nachforschung. Insgesamt wird die Datenqualität nicht als bedeutendes Hemmnis wahrgenommen, was angesichts der Literaturlauswertung nicht zu erwarten war.

M1	Theoretische Vorarbeiten	Es fehlen theoretische Vorarbeiten (Grundlagenforschung), auf deren Basis Konzepte für Wirkungsanalysen entwickelt werden können.
10	7,19	

Die These M1 wurde im Wesentlichen auf den Rängen 9 bis 11 platziert, vereinzelt auch auf den Rängen 3 und 13. Forschende gewichteten die These durchgehend geringer als Personen, die in der Praxis tätig sind. Im Quervergleich der Auswertungsgruppen fällt der Unterschied zwischen Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in der Stadtentwicklung (Rang 8, n = 44) und der Referenzgruppe (Rang 13, n = 46) auf. Noch deutlicher ist dieser Abstand bei der Gruppe, die Beteiligungsprozesse konzipieren und durchführen sowie zugleich einen Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung haben (Rang 4, n = 28). Am höchsten wird die These von Personen gewichtet, die Tätigkeitsschwerpunkte in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung haben und zugleich über einen geringen Sachverstand zu Wirkungsanalysen verfügen (Rang 3, n = 15). In beiden Gruppen wurden die zwei anderen Thesen zur Methodik als noch bedeutender eingeschätzt. Daraus lässt sich ablesen, dass die Einschätzung der These – trotz großer Spreizung zwischen einzelnen Auswertungsgruppen – im Gruppenvergleich weniger kontrovers ist, als auf den ersten Blick zu vermuten wäre. Dennoch wird die These kontrovers beurteilt: über alle Auswertungsgruppen hinweg. Beispielhaft dargestellt ist dies in Abbildung 38. So platzierte die Hälfte aller Befragten die These auf einem der letzten sechs Ränge, ein Viertel hingegen auf einem der ersten vier. Bei der erwähnten Gruppe derjenigen, die Beteiligungsprozesse konzipieren und durchführen sowie zugleich einen Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung haben, ist die These ebenfalls umstritten. Im Schnitt erreicht sie dort zwar Rang 4, dennoch platziert sie jeweils 40 Prozent auf einem der ersten vier und einem der letzten sechs Ränge. Auf den mittigen Rängen 7 und 8 platzierte die These niemand aus dieser Gruppe.

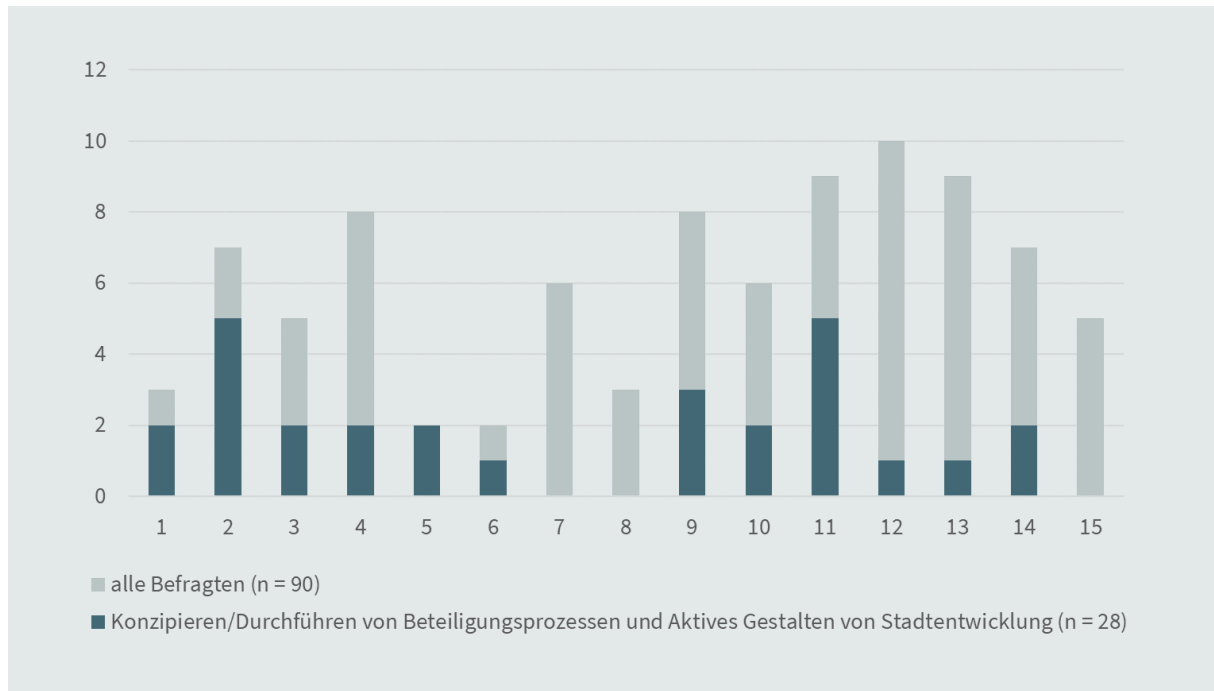


Abbildung 38 Einschätzung der These M1 Theoretische Vorarbeiten durch Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in Beteiligungsprozessen und der Stadtentwicklung im Vergleich zur Gesamtgruppe
 Dargestellt ist die Anzahl der Antworten je Rang.

Gruppenübergreifend lässt sich festhalten, dass theoretische Vorarbeiten als unbedeutender erachtet werden als die Entwicklung geeigneter Konzepte und diese wiederum als nachrangiger gegenüber Kriterien und Indikatoren. Vor allem für die Praxis erscheint das plausibel. Bei der kleinen Gruppe der zu Wirkungsanalysen und Evaluationen Forschenden liegen die drei Thesen sehr knapp beieinander auf den Rängen 8, 9 und 7 und die theoretischen Vorarbeiten noch vor den Konzepten (n = 9).

Obwohl die Literaturrecherche und der Expert:innen-Workshop gezeigt haben, dass theoretische Vorarbeiten für Wirkungsanalysen im Bereich Stadtentwicklung vergleichsweise wenig entwickelt sind, wird darin nur von einer Minderheit der Befragten ein bedeutendes Hemmnis gesehen. Im Vergleich der Auswertungsgruppen untereinander schlägt sich dies weniger nieder als im Vergleich der einzelnen Antworten.

R2	Qualifikation 11 7,18	Es fehlt an qualifizierten Personen(gruppen), die in der Lage sind, Wirkungsanalysen in diesem Bereich durchzuführen.
----	-----------------------------------	---

Die These R2 wurde im Wesentlichen auf den Rängen 10 bis 13 platziert. Deutlicher Ausreißer ist die kleine Gruppe derjenigen, die Evaluationen und Wirkungsanalysen strategisch entwickeln (Rang 2, n = 6). Dies ist aufgrund der geringen Antwortzahl wenig belastbar, jedoch zugleich bemerkenswert, da die genannte Gruppe theoretisch am ehesten überblicken können müsste, inwieweit qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Dem lässt sich Rang 14 der zu Stadtentwicklung Forschenden gegenüberstellen (n = 12). Diejenigen, die sowohl zu Beteiligungsprozessen als auch zur Stadtentwicklung forschen, platzierten die These ebenfalls auf Rang 14 (n = 8). Die Zustimmung zur These sinkt mit steigendem Sachverstand, tendenziell in allen drei Themenfeldern.

Auch wenn die erstgenannte Beobachtung aufgrund der kleinen Gruppen nur bedingt belastbar ist, deutet sich in der Gesamtschau an, dass bei den Befragten unterschiedliche Vorstellungen von Wirkungsanalysen bestehen und implizit unterschiedliche Anforderungen an diejenigen Personen gestellt werden, die Wirkungsanalysen durchführen. Trotz der geringen hochschulischen Qualifizierungsangebote sehen die Befragten mit großer Mehrheit in qualifizierten Personen(gruppen) jedenfalls kein Hemmnis. Im Rückblick fällt auf, dass der Aspekt der Qualifikation in der Literatur und im Workshop

auch auf Wissen und Kenntnisse derjenigen abzielte, die Wirkungsanalysen beauftragen könnten. Dies wurde durch diese These nicht erfasst. Eine etwaige weitergehende Untersuchung sollte diesen Aspekt berücksichtigen und den adressierten Personenkreis erweitern oder eine zusätzliche These einbeziehen. Ein Vorschlag:

Personen, die in der Lage sind, Wirkungsanalysen in diesem Bereich zu beauftragen, sind nicht entsprechend qualifiziert. (R4)

K1	Gebräuchlichkeit	Wirkungsanalysen sind in Deutschland allgemein unüblich bzw. zu unbekannt.
12	6,81	

Die These K1 bewegt sich überwiegend auf den Rängen 11 und 12, vereinzelt wurde sie auch auf den Rängen 9 bis 14 platziert. Den vergleichsweise hohen Rang 9 erreicht sie bei den Personen, die Stadtentwicklungsprozesse entwickeln (n = 28), und denjenigen mit hohem Sachverstand in allen drei Themenfeldern (Angaben jeweils 4, 5; n = 24). Betrachtet man die gewichteten Mittelwerte aller Gruppen, deutet sich Folgendes an: Mit zunehmendem Sachverstand zu Wirkungsanalysen und Beteiligungsprozessen verliert der Aspekt Gebräuchlichkeit jeweils an Bedeutung, beim Sachverstand zur Stadtentwicklung ist es umgekehrt. Tendenziell nehmen Personen mit guten Kenntnissen in der Stadtentwicklung die allgemeine Ungebräuchlichkeit von Wirkungsanalysen also stärker als Hemmnis wahr als die anderen Gruppen. Die Werte liegen dicht beieinander. Der Befund passt jedoch zu Äußerungen aus Literaturarbeit, Gesprächen und Freitextantworten.

Wenngleich keine Auswertungsgruppe die These K1 als bedeutend erachtet, gehört sie für 19 Personen zu den wichtigsten fünf Thesen, für acht Personen sogar zu den wichtigsten drei. Diese Werte entsprechen im Vergleich der 15 Thesen jeweils ebenfalls dem Rang 12. Sie sind hier angegeben, um zu zeigen, dass trotz eindeutiger Gesamttendenz einzelne Personen eine abweichende Auffassung vertreten. Dennoch scheint aus Sicht der großen Mehrheit der Befragten in Unbekanntheit oder Ungebräuchlichkeit von Wirkungsanalysen kein Hemmnis für deren Durchführung zu bestehen.

K2	Planungskultur	Stadtentwicklung ist gestaltungs- und zukunftsorientiert. Wirkungen zu analysieren ist für die bestehende Planungskultur daher kaum anschlussfähig.
13	6,70	

Die These K2 findet sich im Wesentlichen auf den Rängen 12 und 13, vereinzelt auf den Rängen 9 bis 11. Ausreißer ist die kleine Gruppe derjenigen, die beruflich nicht mit Beteiligungsprozessen befasst sind (Rang 3, n = 9). Die Gruppe ist zu klein und zudem mutmaßlich zu verschieden, um daraus klare Schlüsse abzuleiten, zumal niemand aus dieser Gruppe die These auf einem der ersten drei Ränge platziert hat. Keine These wurde von mehr Personen auf einem der fünf mittleren Ränge eingeordnet (n = 38). 21 Personen setzten sie auf einen der letzten drei Ränge, was nur von den Thesen E3 und R3 überboten wurde. Die Gewichtung der These durch Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in der Stadtentwicklung ist zwar höher als bei den anderen beiden Tätigkeitsfeldern. Der Unterschied ist jedoch marginal (Mittelwert 6,63 gegenüber 6,46 bzw. 6,40).

Der Aspekt Planungskultur wird im Ergebnis als unbedeutendes Hemmnis eingeschätzt. Die geringe Gewichtung durch alle Gruppen überrascht vor dem Hintergrund der vielen möglichen Hemmnisse, die Waldner in diesem Zusammenhang auflistet. Plausibel anzunehmen ist, dass Personen, die an der Befragung teilgenommen haben, ein überdurchschnittliches Grundinteresse an Wirkungsanalysen und eine entsprechende Offenheit haben, was auch die Einschätzung der These K1 erklären kann. Zudem ist anzumerken, dass nicht alle Aspekte Waldners tatsächlich in der These abgebildet werden konnten, etwa die Akzeptanz für das Scheitern von Plänen bzw. Beteiligungsprozessen.

R3	Aufwand und Nutzen 14 5,19	Der Nutzen von Wirkungsanalysen ist fraglich und rechtfertigt den Aufwand nicht.
----	--	--

Die These wird überwiegend auf Rang 14 platziert, vereinzelt zwischen Rang 12 und 15. Ausreißer ist die kleine Gruppe der zu Stadtentwicklung Forschenden (Rang 8, n = 12). Ähnlich der These zur fachlichen Nische (E3) wurde sie von vielen Befragten auf einem der letzten drei Ränge platziert (40 von 90). Keine These wurde zudem – mit Abstand – öfter auf den letzten Rang platziert; dies tat gut jede vierte Person (24 von 90). Auffällig ist der Vergleich der Forschenden mit denjenigen, die praktisch tätig sind: In allen drei Themenfeldern messen die Forschenden der These im Schnitt eine größere Bedeutung bei als diejenigen, die Prozesse strategisch entwickeln oder konzipieren und durchführen (5,77 gegenüber 4,93 bzw. 4,92 in der Gesamtgruppe, n = 30 gegenüber 57 und 76). Am deutlichsten ist dieser Unterschied im Themenfeld Stadtentwicklung – allein sowie in Kombination mit Beteiligungsprozessen. Beim Vergleich des Sachverstands zu Wirkungsanalysen lässt sich in der Gesamtgruppe kein Unterschied ausmachen, in der Teilgruppe des kombinierten Themenfelds Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung stimmen diejenigen mit hohem Sachverstand der These eher zu.

Die Ergebnisse zeigen, dass die große Mehrheit der Befragten den Nutzen von Wirkungsanalysen nicht infrage stellt. Dies könnte jedoch weniger auf Überzeugung als auf Unkenntnis und einem Mangel an Alternativen beruhen. Zudem ist die These als nicht beeinflussbar formuliert – der Nutzen ist entweder fraglich oder nicht –, was jedoch erst im Rahmen der Auswertung bemerkt wurde (vergleiche Kapitel 5.1.4). Hier könnte eine Erklärung für den im Thesenvergleich sehr geringen gewichteten Mittelwert bestehen. Für etwaige nachfolgende Untersuchungen, die auf diese Arbeit Bezug nehmen, ist daher anzuraten, die Formulierung der These zu überarbeiten. Eine Möglichkeit wurde bereits in Kapitel 5.1.4 benannt:

Der Aufwand zur Durchführung von Wirkungsanalysen übersteigt ihren Nutzen (R3 neu).

Eine Alternative könnte – auch vor dem Hintergrund der noch zu schildernden Ergebnisse der qualitativen Auswertung der Freitextantworten – darin bestehen, ein Wahrnehmen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung als Einzelfälle mit der These zu Aufwand und Nutzen zu verknüpfen:

Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung unterscheiden sich stark voneinander und werden oft als Einzelfälle wahrgenommen. Der Aufwand zur Durchführung von Wirkungsanalysen übersteigt daher ihren zu erwartenden Nutzen (R3 neu2).

E3	Fachliche Nische 15 4,59	Für Forschende, die Wirkungsanalysen durchführen können, sind Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung zu speziell oder nicht interessant.
----	--------------------------------------	--

Die These E3 landet fast durchgehend auf dem letzten Rang 15. Lediglich in der sehr kleinen Gruppe der Personen, die Evaluationen oder Wirkungsanalysen strategisch entwickeln, steht sie auf Rang 10 (n = 6), was statistisch nicht belastbar, jedoch bemerkenswert ist, da diesen Personen ein Überblickswissen unterstellt werden kann. Auffällig ist, dass die These, ähnlich derjenigen zu Aufwand und Nutzen (R3), von sehr vielen Befragten auf einem der letzten drei Ränge platziert wurde, mit 46 von 90 Personen sogar von gut der Hälfte aller Befragten. Umgekehrt ist die These die einzige, die nie auf den ersten oder zweiten Rang gesetzt wurde.

Vor dem Hintergrund der in der Literatur zu dieser These eindeutig formulierten möglichen Hemmnisse ist die breite und klare Ablehnung überraschend. Folgende mögliche Erklärungen bieten sich an: Die These könnte erstens unverständlich formuliert und somit am Kern vorbeigegangen sein. So ist der Begriff *interessant* im Rückblick als unglücklich zu bewerten. Nicht *zugänglich*, mit Blick auf den Zugang zu Themenfeld und Daten – was auch in einem Interview hervorgehoben wurde (I5b) – oder *mit Standardmethoden unzureichend bearbeitbar* (vergleiche Kapitel 5.1.2) wären treffendere Formulierungen gewesen, die das Ergebnis womöglich beeinflusst hätten. Zweitens ist die These im Vergleich zu anderen weniger intuitiv begreifbar. Der Satz ist relativ lang und erfordert das Hineinversetzen in

Dritte. Auf Grundlage der vorliegenden These ist durch die Befragten jedenfalls kein nennenswertes Hemmnis erkannt und benannt worden.

Auch hier bietet sich eine Neuformulierung der These an:

Forschende, die Wirkungsanalysen durchführen, können Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung mit ihren Standardmethoden nur unzureichend bearbeiten (E3 neu).

5.3.5 Überprüfen der Annahmen und Interpretation der Ergebnisse

Aussagekraft der Daten

Bevor die Erkenntnisse der quantitativen Auswertung zusammengefasst werden, folgt nochmals ein kritischer Blick auf die erhobenen Daten. Zu allen Thesen zeigt sich, wie verschiedentlich deutlich wurde, eine große Spreizung der Antworten – fast über die gesamte Skala. Auch innerhalb der meisten gebildeten Gruppen scheinen etliche Thesen kontrovers zu sein. Anhand der Freitextantworten – die allerdings nur in Einzelfällen direkt auf die gewählte Rangfolge der Thesen Bezug nehmen – lässt sich ablesen, dass dies mitunter auf dezidiert abweichende Auffassungen zurückzuführen ist. So schreibt etwa eine Person mit hohem Sachverstand zu allen drei Themenfeldern (Angaben 4, 4 und 5): „Außerdem fehlt es an Forschung in allen Bereichen: Grundlagen, Konzepte, Indikatoren ...“ (B9) und platziert die Thesen M1, M2 und M3 in der genannten Reihenfolge auf den Rängen 4–6, was für die These M1 deutlich überdurchschnittlich ist. Zugleich äußert diese Person: „Am wichtigsten erscheint, dass es bisher unüblich ist.“ (B9) Anders, als zu erwarten wäre, ist die sinnverwandte These K1 in diesem Datensatz jedoch nur auf Rang 13 zu finden (Rang 12 in der Gesamtgruppe). Auf Rang 1 wurde stattdessen die These K2 zur Planungskultur platziert, die in einem weiteren Sinn durchaus zur Formulierung der Freitextantwort passt (Rang 13 in der Gesamtgruppe).

Am zitierten Beispiel lässt sich nachvollziehen, wie Personen zu ihrer Einschätzung gelangt sind – und, dass das Antwortverhalten, zumindest in diesem Fall, plausibel ist. Eine Verallgemeinerung dieser Aussage für alle 90 Befragten erlauben die Datensätze nicht. Weitere Untersuchungen sind daher sinnvoll und notwendig, um Unterschiede im Antwortverhalten innerhalb der Auswertungsgruppen erklären zu können. Möglicherweise kann bereits eine systematische Querauswertung der bestehenden Daten helfen. Zugleich ist es plausibel, dass ein Teil der Spreizung der Antworten im Fragebogendesign und dem individuellen Verhalten der Teilnehmenden begründet ist. Folgende Effekte, die eine Spreizung des Antwortverhaltens innerhalb der Auswertungsgruppen erklären, konnten beobachtet oder können begründet angenommen werden:

- Es ist davon auszugehen, dass Personen, die den Fragebogen schnell ausgefüllt haben, nicht jede These sorgsam platziert haben. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass zumindest die Platzierung der obersten Ränge überlegt vorgenommen wurde. Darauf weisen auch mehrere Freitextkommentare hin.
- Es ist wahrscheinlich, dass nicht alle Befragten sämtliche Thesen fundiert einschätzen konnten. Trotz des Hinweises, solche Thesen mittig zu platzieren, ist es möglich, dass diese Thesen von einigen Befragten im hinteren Bereich angeordnet wurden.
- Das Gesamtbild zeigt, dass Thesen zu konkreten Aspekten tendenziell höher platziert wurden als abstrakte Thesen – was zwar einen Einfluss auf den Gesamtrang einer These haben kann, jedoch im Vergleich der Auswertungsgruppen nicht stark abweichen dürfte. Es ist plausibel, dass bei Personen, die sich mit abstrakteren Thesen beziehungsweise den darin angesprochenen Phänomenen bereits befasst haben, dieser Effekt nicht oder weniger zum Tragen kommt.

Die mehrfache Auswertung des Datensatzes nach verschiedenen Gesichtspunkten hat im Großen und Ganzen plausible und konsistente Ergebnisse hervorgebracht. Die genannten Design- und Störeffekte

haben zwar Auswirkungen auf die rechnerischen Ergebnisse. Insbesondere in den größeren Gruppen werden sie jedoch minimiert und ausgeglichen. Zudem sprechen mehrere Freitextrückmeldungen dafür, dass die Thesen auf den obersten Rängen sorgsam ausgewählt wurden. Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass die gewichteten Mittelwerte und die daraus gebildeten Ränge der Auswertungsgruppen einen fundierten Vergleich erlauben. Aussagen zur absoluten Bedeutung einer These erscheinen weniger belastbar. Doch auch hier liefern die Befragungsergebnisse viele Hinweise für weiteren Forschungs- und Handlungsbedarf.

Zusammenfassende Interpretation

Im Folgenden werden die Erkenntnisse aus der quantitativen Auswertung nach Kategorien gegliedert zusammengefasst. Eine weiterführende Diskussion erfolgt in den Kapiteln 5.4.2 und 6.2.2, in denen die Erkenntnisse mit denjenigen der weiteren Untersuchungsschritte zusammengeführt werden.

Die Beurteilung der Thesen zum *Kontext* zeigt eine starke Spreizung. Fehlende *Anreize und Vorgaben* werden von den meisten Auswertungsgruppen als bedeutendes Hemmnis erachtet (K3, insgesamt auf Rang 1 platziert). Die anderen beiden Thesen, zur *Gebräuchlichkeit* und *Planungskultur*, werden demgegenüber als unbedeutend erachtet (K1, Rang 12, und K2, Rang 13), was auch für die einzelnen Auswertungsgruppen gilt. Dieses Ergebnis war – für alle drei Thesen – auf Basis der Literaturrecherche und der Diskussion im Expert:innenworkshop nicht zu erwarten. Plausibel anzunehmen ist, dass Personen, die an der Befragung teilgenommen haben, ein überdurchschnittliches Grundinteresse an Wirkungsanalysen haben und eine entsprechende Offenheit mitbringen, was die Platzierungen in der Tendenz erklären kann.

Die Einschätzung der Thesen zum *Erkenntnisinteresse* variiert ebenfalls stark, teils auch zwischen den Auswertungsgruppen. Die im Schnitt höchstplatzierte These zur *Scheu vor Ergebnissen* wird kontrovers eingeschätzt (E2, insgesamt Rang 5). Personen mit einem hohen Sachverstand zu Wirkungsanalysen sehen in diesem Aspekt ein bedeutendes Hemmnis. Gleiches gilt für diejenigen mit Tätigkeitsschwerpunkt in Beteiligungsprozessen *und* der Stadtentwicklung. Von anderen Personen in der Stadtentwicklungs- und Beteiligungspraxis wird dieser Faktor jedoch offenbar unterschätzt, vor allem von Personen mit geringem Sachverstand zu Wirkungsanalysen. Dies ist problematisch in Bezug auf die Erwartung an Wirkungsanalysen. Zum unterstellten *Beteiligungsparadigma* zeigen sich die Befragten gruppenübergreifend gespalten (E1, insgesamt Rang 8). Personen, die aktiv Beteiligungsprozesse gestalten, sehen hier ein vergleichsweise geringes Hemmnis. Ihnen kann unterstellt werden, sich qua Amt um eine Verbesserung von Beteiligungsprozessen zu bemühen, ohne sie grundlegend infrage zu stellen. Die These zur *fachlichen Nische* landet gruppenübergreifend auf dem letzten oder vorletzten Rang (E3). Dies überrascht, auch vor dem Hintergrund der Literaturrecherche. Es ist anzunehmen, dass Personen anderer wissenschaftlicher Disziplinen, aus deren Perspektive das Hemmnis beschrieben wurde, nicht oder nur in kleiner Zahl an der Umfrage teilgenommen haben. Möglich ist zudem, dass die These unverständlich formuliert war.

Die Thesen der Kategorie *Gegenstand* werden im Schnitt als am bedeutendsten gewertet (Ränge 2, 7 und 9). *Komplexität* wird von den meisten Gruppen als wichtiges Hemmnis zur Durchführung von Wirkungsanalysen eingeschätzt (G2, insgesamt Rang 2). Die Wahrnehmung als Hemmnis – etwa durch Personen mit Tätigkeit im Themenfeld Stadtentwicklung – übersteigt jedoch offenbar die tatsächlichen Herausforderungen, wie der Vergleich zu anderen Gruppen zeigt. Dies ist insoweit problematisch, als dass diese Wahrnehmung die Beschäftigung mit Wirkungsanalysen im Themenfeld Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung erschwert. In einer unklaren *Wirkungsabsicht* sehen insbesondere Personen, die Wirkungsanalysen oder Evaluationen durchführen, ein Hemmnis (G3, Rang 7). Die Wichtung der These stellt sich etwa spiegelbildlich zu derjenigen zur Komplexität dar. Darauf wird im Rahmen der qualitativen Auswertung ausführlicher eingegangen. Die *Datenqualität*

wird hingegen nicht als bedeutendes Hemmnis wahrgenommen, was angesichts der Literaturoberrwertung überrascht (G1, Rang 9).

Die Gewichtung der Thesen zur Kategorie *Ressourcen* entspricht in der Gesamtgruppe etwa derjenigen zum Kontext. Nur eine der Thesen wird als bedeutend erachtet: In fehlenden *Budgets* sehen die meisten Gruppen ein relevantes Hemmnis (R1, insgesamt Rang 3). Besonders für Forschende aller Themenfelder spielt dieser Aspekt eine wichtige Rolle, für die Beteiligungspraxis jedoch nur, wenn sie nicht mit Stadtentwicklung verknüpft ist. Dabei deutet sich an, dass es eine Kontakt- oder Kommunikationslücke gibt, zwischen Personen mit einschlägigem Forschungsinteresse und solchen, die Wirkungsanalysen veranlassen könnten. In der *Qualifikation* sehen die Befragten kein herausgehobenes Hemmnis (R2, Rang 11). Dabei kann unterstellt werden, dass unterschiedliche Vorstellungen von Wirkungsanalysen verschiedene Anforderungen an Personen, die diese durchführen, zur Folge haben. Die These bezog sich nur auf den genannten Personenkreis. In der qualitativen Auswertung (Kapitel 5.4) zeigt sich, dass auch die Qualifikation der Beauftragenden ein Hemmnis darstellen kann. Den *Nutzen* von Wirkungsanalysen im Verhältnis zum *Aufwand* stellen die Befragten in großer Mehrheit nicht infrage (R3, Rang 14). Dies könnte jedoch weniger auf Überzeugung als auf Unkenntnis – des Aufwands im Detail – und einem Mangel an Alternativen beruhen. Zugleich ist – auch mit Blick auf die Freitextantworten – davon auszugehen, dass die Teilnehmenden der Befragung Wirkungsanalysen mehrheitlich offen gegenüberstehen.

Die Thesen zur *Methodik* weisen in der Gesamtgruppe – im Vergleich mit den anderen Kategorien – die geringste Spreizung auf (Ränge 4, 6 und 10). Die Mehrheit der Auswertungsgruppen sieht dabei in fehlenden *Kriterien und Indikatoren* (M3) ein größeres Hemmnis als in fehlenden *Konzepten* (M2) und einem Mangel *an theoretischen Vorarbeiten* (M1). Vor allem Personen mit geringem Sachverstand zu Wirkungsanalysen sehen in methodischen Aspekten ein Hemmnis, was nachvollziehbar ist. Auch diejenigen, die Beteiligungsprozesse und/oder Stadtentwicklung aktiv gestalten, erachten Thesen dieser Kategorie als wichtig. Zugleich ist festzustellen, dass aus Sicht von Menschen, die über Erfahrungen mit Wirkungsanalysen verfügen – per Sachverstand oder Tätigkeit –, methodische Aspekte *keine* vorrangigen Hemmnisse darstellen. Zumindest aus Sicht einzelner Personen sind diese zudem tendenziell lösbar (siehe Kapitel 5.4). Das Antwortverhalten der einzelnen Gruppen weist somit darauf hin, dass theoretisch vorhandenes Wissen und praktische Bedarfe bislang kaum zueinander finden. Angesichts der Betonung methodischer Herausforderungen in der Literatur hätte eine noch höhere Platzierung der Thesen dieser Kategorie erwartet werden können. Zu berücksichtigen ist dabei, dass auch andere Thesen, insbesondere zum Gegenstand – und dabei vor allem die zweitplatzierte These G2 –, methodische Bezüge aufweisen. Bemerkenswert ist, dass das Verhältnis von Aufwand und Nutzen auch von denjenigen als unbedeutend eingeschätzt wurde, die methodische Hemmnisse wahrnehmen. Dies legt nahe, dass die Befragten den Nutzen von Wirkungsanalysen mehrheitlich nicht bezweifeln. Möglich wäre auch, dass einige Befragte methodische Herausforderungen nicht mit einem höheren Aufwand assoziieren.

Überprüfung der Annahmen

Im Vorfeld der Online-Befragung wurden folgende drei Annahmen formuliert (siehe Kapitel 5.2.1):

1. Als bedeutend wahrgenommene Hemmnisse gehören verschiedenen *Kategorien* an. Der gezielte Abbau von Hemmnissen einer oder weniger Kategorien greift demzufolge zu kurz.
2. Welche Hemmnisse als bedeutend wahrgenommen werden, unterscheidet sich nach *Sachverstand* zu Beteiligungsprozessen, Stadtentwicklung und Wirkungsanalysen.
3. Welche Hemmnisse als bedeutend wahrgenommen werden, unterscheidet sich ferner nach den beruflichen *Tätigkeitsschwerpunkten*.

Das Ergebnis der quantitativen Auswertung bestätigt alle drei Annahmen im Wesentlichen. Bereits der Blick auf die Ergebnisse der Gesamtgruppe hat gezeigt, dass die fünf als am bedeutendsten wahrgenommenen Hemmnisse zu verschiedenen *Kategorien* gehören (Kapitel 5.3.2). Der Vergleich der drei wichtigsten Thesen je Auswertungsgruppe untermauert dies in der Breite (Kapitel 5.3.3): Nur zwei der dort betrachteten 21 Auswertungsgruppen setzten zwei Thesen derselben Kategorie auf einen der ersten drei Ränge: diejenigen, die Beteiligungsprozesse konzipieren und durchführen und zugleich einen Tätigkeitsschwerpunkt in der Stadtentwicklung haben (M2 und M3), und diejenigen, die zu Wirkungsanalysen und Evaluationen forschen (E1 und E2). Lediglich eine Teilgruppe der erstgenannten – mit geringem Sachverstand zu Wirkungsanalysen – erachtet alle drei Thesen zur *Methodik* als am bedeutendsten.

Nimmt man die These zur *Komplexität* (K2) – die methodische Bezüge hat – zur Kategorie Methodik hinzu, schwächt sich das Bild etwas ab: Die sechs Auswertungsgruppen derjenigen, die Beteiligungsprozesse und/oder Stadtentwicklung aktiv mitgestalten, haben neben der These K2 auch M3 auf einem der ersten drei Ränge platziert. Für die übrigen Auswertungsgruppen ändert sich das Bild jedoch nicht. Die erste Annahme erweist sich somit als zutreffend.

Die zweite Annahme, zum *Sachverstand*, wird ebenfalls bestätigt. Die größten Unterschiede bestehen zwischen den Auswertungsgruppen zu Beteiligungsprozessen und Stadtentwicklung einerseits sowie Wirkungsanalysen andererseits. Bei vielen Thesen lassen sich zudem Unterschiede zwischen geringem und hohem Sachverstand zu verschiedenen Themenfeldern erkennen.

Auch die dritte Annahme zu *Tätigkeitsschwerpunkten* wird bestätigt. Insbesondere zwischen dem Antwortverhalten von Forschenden einerseits und aktiv Prozesse gestaltenden Personengruppen andererseits lassen sich für viele Thesen Unterschiede belegen. Dies gilt sowohl innerhalb der Themenfelder als auch für deren Vergleich.

Reflexion des Vorgehens

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen: Im Sinne einer grundlegenden Untersuchung wurde – wie einleitend beschrieben (Kapitel 1.2) – nicht nach Einzelfallstudien und vergleichenden Wirkungsanalysen unterschieden, ebenso nicht nach Zweck – Aufklärung, Legitimation oder Steuerungsfähigkeit –, Verantwortlichen – intern oder extern – oder Zeitraum der Durchführung – formativ oder summativ (siehe dazu Kapitel 3.1.1). Es ist möglich, dass die Ergebnisse bei einer entsprechenden Schwerpunktsetzung anders ausfallen würden. Zudem ist – bei jeder vergleichbaren Befragung – davon auszugehen, dass die Änderung eines einzelnen Wortes in einer These bereits das Textverständnis und somit das Antwortverhalten beeinflussen und zu anderen Ergebnissen führen kann. Insbesondere bei den letztplatzierten Thesen, deren gewichtete Mittelwerte deutlich geringer ausfielen als diejenigen der anderen Thesen, ist ein entsprechender Verzerrungseffekt wahrscheinlich. Bei den höher gerankten Thesen ist dies nicht der Fall.

Bei der vergleichenden Interpretation der gewichteten Mittelwerte ist zu beachten, dass die Auswertung des gewählten Fragetyps *Rangfolge* einen gleichmäßigen Abstand der Antworten zueinander unterstellt. So wird angenommen, die Antwort auf Rang 1 sei von derjenigen auf Rang 2 exakt so weit entfernt wie diese von Rang 3. Schätzt eine befragte Person zwei Thesen als gleich wichtig ein oder möchte drei Thesen von allen übrigen abheben, kann dies nicht erfasst und abgebildet werden. Um diese Aspekte zu berücksichtigen, wäre alternativ das Gewichten aller Thesen anhand einer einheitlichen Skala möglich gewesen, etwa von *sehr wichtig* bis *gar nicht wichtig*. Dem Fragetyp Rangfolge wurde aus zwei Gründen der Vorzug gegeben: Zum einen sollte ein vergleichendes Nachdenken über die Thesen gefördert werden – im Sinne von: *a* erscheint mir wichtiger als *b*. Zum anderen konnte mit der Rangfolge ein spielerisches Element eingebaut werden, dessen Attraktivität auch im Pretest bestätigt wurde.

Zum Zeitpunkt der Konzeption der Befragung war noch nicht abzusehen, dass deren Auswertung den inhaltlichen und textlichen Schwerpunkt dieser Arbeit bilden würde – sie war vielmehr als Ergänzung zu den Untersuchungen zu Methoden und Anwendungsfällen gedacht (Kapitel 4.5 und 4.6). Rückblickend wäre eine Skalengewichtung vermutlich besser geeignet gewesen, auch vor dem Hintergrund, dass einzelne Befragte technische Probleme mit dem Fragetyp Rangfolge hatten (vgl. Kapitel 5.2.3). Die von Ishikawa genutzte Kategorie *Messbarkeit* von Wirkungen (Kapitel 5.1.1) hätte zudem – neben den Kategorien Methoden und Gegenstand – eine eigenständige Kategorie bilden können, um die Zusammenhänge zwischen den drei genannten Aspekten noch präziser abzubilden.

5.4 QUALITATIVE AUSWERTUNG: HEMMNISSE SIND VERWOBEN

5.4.1 Erkenntnisse zu einzelnen Thesen und weiteren Hemmnissen

Die Teilnehmenden der Online-Befragung konnten ihre Rangfolge der Thesen bei Interesse erläutern und um Aspekte ergänzen, die ihrer Ansicht nach fehlten. 38 Personen machten davon Gebrauch. Zudem waren die Befragten aufgefordert, Anregungen zu geben, wie Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchgeführt werden könnten. Dies taten 39 Personen. Damit wurden die Ziele verfolgt, die Interpretation der quantitativen Auswertung abzusichern und zudem konkrete Hinweise zu erhalten. Die Erläuterungen und Ergänzungen werden im Folgenden geschildert. Anschließend folgt ein zusammenfassender Abgleich der Erkenntnisse aus quantitativer und qualitativer Auswertung (Kapitel 5.4.2). Anregungen werden im Kapitel 7.1 berücksichtigt.

Alle Freitextantworten wurden mit der Software Maxqda codiert und den fünf Kategorien sowie, soweit möglich, den 15 Thesen zugeordnet. Eine Aussage kann dabei mehrfach zugeordnet sein. Zur Überprüfung der Codierung wurden die nach Kategorien und Thesen sortierten Passagen ein weiteres Mal bearbeitet und einzelne Zuordnungen angepasst. Zudem wurde die Codierung verfeinert, sofern mehrere Aussagen ähnliche Aspekte ansprachen. 26 Erläuterungen und Ergänzungen beziehen sich auf die Kategorie *Erkenntnisinteresse*, 25 auf *Ressourcen* und 22 auf den *Gegenstand*. Vergleichsweise wenige Aussagen betreffen die *Methodik* (12) und den *Kontext* (9). Eine Auffälligkeit zeigte sich bei der Kategorie *Gegenstand*: Von den 22 Anmerkungen ließen sich im Rahmen der ersten Codierung nur neun einer der drei Thesen zuordnen – 13 Aussagen widmen sich anderen Aspekten zum Gegenstand Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung.³⁹² Von den 15 Thesen wurde diejenige zur *Scheu vor Ergebnissen* am häufigsten kommentiert (E2, 15-mal), gefolgt von derjenigen zum *Budget* (R1, zehnmal).

Eine fortlaufende Kennung (B1 bis B99) ist angegeben, um mehrere Aussagen einer Person zuordenbar zu machen. Eine Verschneidung der Äußerungen mit Tätigkeitsschwerpunkten und Sachverstand der jeweiligen Person wurde bei der Auswertung nicht bzw. nur in Einzelfällen berücksichtigt. Hier liegt eine Möglichkeit für eine tiefergehende Analyse des Datensatzes. Personen, die Freitextangaben machten, verfügen im Schnitt zu allen drei Themenfeldern über einen höheren Sachverstand als die Gesamtgruppe. Für die Hinweise zur Durchführung sind die Werte nochmals höher. Dies spricht für die Qualität der getätigten Äußerungen.

Einige Aussagen werden im Folgenden wörtlich zitiert. Offensichtliche Tipp- und Rechtschreibfehler sind dabei korrigiert. Einzelne Personen haben Begriffe in sprichwörtliche ‚Anführungsstriche‘ gesetzt. In wörtlichen Zitaten werden diese übernommen. Es handelt sich dabei – im Gegensatz zu Ausführungen in den bisherigen Kapiteln – also nicht um Zitate im Zitat. Die Schilderung der Ergebnisse

³⁹² Im Rahmen der Ausformulierung wurden mehrere dieser Anmerkungen, insbesondere zur zeitlichen Dimension von Stadtentwicklung und Wirkungsanalysen der Komplexität zugeordnet. Zudem passen weitere Anmerkungen zu nicht beeinflussbaren Hemmnissen, die bereits im Kapitel 5.1.3 behandelt wurden.

gliedert sich entlang der fünf gebildeten Kategorien und bezieht sich, soweit möglich, auf die jeweils angesprochenen Thesen.

Kontext

Drei Personen adressierten die *Gebräuchlichkeit von Wirkungsanalysen* (These K1): „Am wichtigsten erscheint, dass es bisher unüblich ist“, äußert eine befragte Person (B9). Konkreter führten zwei Befragte aus:

„Evaluationen – auch von anderen Bauprojekten o. ä. – sind ebenfalls nicht etabliert. Reflexionen von Prozessen sind nicht als Teil der Verwaltungskultur im Sinne von Lernen und Verbessern von Prozessen verankert, sondern nur als Benchmark-Systeme für die externe Vergleichbarkeit. Das führt zu Verallgemeinerungen, die wenig hilfreich sind für die weitere Praxis.“ (B64)

„Potentielle Auftraggeber für solche Wirkungsanalysen wären leitende Personen in der planenden Verwaltung. Diese Leute sind oft nicht auf dem Stand der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion, sondern agieren auf Basis ihrer langjährigen fachlichen Erfahrung, sie sehen häufig weder die Notwendigkeit noch den zeitlichen Spielraum für reflektierende Prozesse und nachträgliche Untersuchungen, sondern stehen unter dem Druck pragmatisch zu handeln und Planungsprojekte zügig voranzubringen.“ (B65)

Anhand dieser beiden Zitate wird beispielhaft deutlich: Die Freitextantworten adressieren mitunter mehrere Kategorien und Thesen, im ersten Fall etwa *Erkenntnisinteresse* und *Methodik*, mit Bezügen auch zur *Planungskultur*, im zweiten Fall *Erkenntnisinteresse* und *Ressourcen* in Form von *Qualifikation* und *Zeit*. Einzelne Zitate werden daher im Folgenden doppelt verwendet, wenn der Zusammenhang dies erforderlich macht.

Vier Äußerungen adressieren die *Planungskultur* (These K2): „Die Reflexion der eigenen Arbeit (bzw., die Zeit dafür zu haben,) ist ein gewisser Luxus.“ (B80, sinngemäß – wie bereits zitiert – auch B65) „Beteiligungsprozesse werden nicht als Kernkompetenz der Planung [wahrgenommen]. Deswegen wird davon ausgegangen, dass die Auftraggeber keinen Mehrwert aus der Evaluation haben.“ (B64) „Zudem ist die Fehlerkultur bei deutschen Verwaltungen und großen Unternehmen (also den Akteuren, die Stadtentwicklung maßgeblich betreiben) nur schwach entwickelt.“ (B69)

Hier lässt sich die bereits erwähnte Rückmeldung per E-Mail anschließen, die von einer Person getätigt wurde, die den Fragebogen nach eigenen Angaben abgebrochen hat. Diese führt aus:

„Eigentlich sind alle Gründe nicht zutreffend. [...] Der Grund für das Nicht-Vorliegen von Wirkungsanalysen ist der, dass Stadtplanung eigentlich nie Wirkungsanalysen macht zu gar nichts. Es gibt ja ebenso wenig Forschung z. B. zur Wirkung von städtebaulichen Strukturen auf das menschliche Wohlbefinden oder zur Wirkung von Mobilitätskonzepten. Vorhandene städtebauliche Missstände werden selten oder gar nicht auf vorausgehende (schlechte) Planungen zurückgeführt, sondern immer nur für sich wahrgenommen und als Basis für die künftige Planung genommen etc. Stadtplanung forscht nicht, sie macht.“

Mit Blick auf *Anreize und Vorgaben* (These K3) wurde geäußert, Wirkungsanalysen würden „weder regulatorisch noch durch die finanzierenden Stellen eingefordert“ (B55); „die Politik [sei dazu ...] zu schwach“ (B76).

Grundlegend wird eingewandt: „Durch die Publikation von Wirkungsanalysen macht man sich selten beliebt. Wenn man selbst in Zukunft in dem inhaltlichen Bereich (hier Stadtentwicklung) arbeiten will, ist es also nicht attraktiv[, Wirkungsanalysen durchzuführen]“ (B48), was auch die These E3 zur fachlichen Nische berührt.

Die Äußerungen unterstreichen, dass verschiedene Kontextfaktoren das Entstehen von Wirkungsanalysen hemmen. Die klare Unterscheidung in der quantitativen Auswertung (K3 in der Gesamtgruppe auf Rang 1, K1 und K2 auf den Rängen 12 und 13) zeigt sich in den Freitextkommentaren jedoch nicht.

Erkenntnisinteresse

Bei den Kommentaren zum Erkenntnisinteresse wird deutlich, dass einige Personen deutliche Kritik an der Beteiligungspraxis in der Stadtentwicklung üben, was nochmals in der Kategorie Gegenstand unter dem Schlagwort *Spielräume* aufgegriffen wird. Auch zur *Wirkungsabsicht* (These G3) bestehen viele Schnittmengen, wobei – dies sei hier vorweggenommen – die Mehrheit der sich zu diesem Aspekt äussernden Personen Beteiligungsprozessen keine unklare, sondern überhaupt keine Wirkungsabsicht unterstellt. Auch darüber hinaus werden vielfältige Hemmnisse beschrieben:

Mehrere Befragte sprechen die These E1 zum *Beteiligungsparadigma* an, darunter auch die bereits zitierte Person, die den Fragebogen abgebrochen hat:

„[...] Partizipationsverfahren [werden] im Grunde durchgeführt, weil das jetzt so gemacht wird oder die Bürger oder die Politik es wollen und nicht, weil man überhaupt damit irgendwelche Wirkungen beabsichtigt (außer, dass die Planung durchgesetzt werden kann). Weshalb also Wirkungen evaluieren, wenn danach keiner mehr motzt?“ (Rückmeldung per E-Mail)

Ähnlich äußern sich weitere Personen: „Es sollen Erfolgsgeschichten geschrieben werden, da stören kritische Anmerkungen nur.“ (B69) „Ob Beteiligungsprozesse gemacht werden, hängt vor allem von ihrer politischen Erwünschtheit ab [...]“ (B6) Schließlich würden „die fachlichen Aspekte mit politischen Wertungen und Entscheidungen verknüpft [...] und die politischen Entscheider diesen Prozess im Ergebnis nicht in Frage stellen“ (B44).

Die These E2 zur *Scheu vor Ergebnissen* wurde von allen 15 Thesen am häufigsten kommentiert. Einige Äußerungen betreffen die Frage, *worin* die Scheu besteht, andere – teils der gleichen Befragten – legen dar, *wer* die Ergebnisse von Wirkungsanalysen scheuen könnte. So heißt es in den Antworten verschiedener Befragter:

„Weder die Auftraggeber von kommunalen Beteiligungsprozessen (Verwaltung und Politik) noch die beauftragten ‚Beteiligungsprofis‘ sind an unabhängigen (!) Evaluationen interessiert, weil sich in der Mehrzahl der Fälle herausstellen würde, dass die Beteiligungsverfahren nicht ergebnisoffen waren, sondern so gesteuert wurden, dass sie die von den Auftraggebern gewünschten Ergebnisse erbracht haben.“ (B1)

„Beteiligung bleibt häufig pro forma – also ohne, dass wirkliche Spielräume zum Mitgestalten bestehen – und dabei recht finanz- und arbeitsaufwendig. Da wollen Verantwortliche nicht noch mit Analysen die eigene Arbeit kritisch beleuchtet sehen [...]“ (B94)

„In der Stadtentwicklung gibt es konzeptionelle, politische und technische Fragestellungen, für die sich je unterschiedliche Akteure zuständig fühlen. Sie verteidigen oft ihre Claims, und wollen nicht, dass aufgrund von methodisch sauberen Analysen ihre Sichten transparent werden. Letztlich sind die Analysen eine Infragestellung von professioneller Handlungsmacht.“ (B70)

Weitere Personen nehmen die Interessen kommunaler Akteur:innen in den Blick: „Auftraggeber [von Beteiligungsprozessen] sind nicht daran interessiert, welche Wirkungen damit erzielt werden.“ (B19) Sie könnten „im schlimmsten Fall herausfinden, dass die von ihnen finanzierte Beteiligung nichts gebracht hat“ (B15). „Insbesondere die Planungsverwaltung ist nicht daran interessiert, ihre Prozesse zu evaluieren [...]“ (B76) Eine Sorge sei, dass „negative Ergebnisse [... die] zukünftige Mittelverfügbarkeit einschränken“ (B20).

Auch „Auftragnehmer“ scheuten die Ergebnisse (B64); „private Planungsbüros [...] haben in der Regel [...] wenig Interesse an der externen Überprüfung der Wirksamkeit ihrer Arbeit“ (B65). Eine andere Person äußert sich konkreter und kritischer:

„Die professionellen Akteure aus der ‚Beteiligungsindustrie‘ bieten sich z. T. unverblümt an, die (manchmal vorgegebenen) Ergebnisrichtungen der Auftraggeber in Beteiligungsverfahren zu

verfolgen (geheime Agenda). Hier gibt es kein Interesse an Wirkungsanalysen, die das evtl. transparent machen könnten.“ (B24)

Mehrere Personen nennen weitere, von den Thesen E1 und E2 nicht erfasste Gründe mit unterschiedlichen *zeitlichen* Bezügen, warum – unabhängig von Zielsetzung und möglichen Ergebnissen – kein Interesse an *summativen* Wirkungsanalysen bestehen könnte: „Politische Auftraggeber:innen haben Interesse an [...] Projektstarts [...]. Wenn Projekte abgeschlossen sind, hat sich das politische Interesse bereits auf andere Themen gerichtet und es besteht kein Interesse an [einer Wirkungs-]Analyse.“ (B23) Auch „leitende Personen in der planenden Verwaltung [... sähen] häufig weder die Notwendigkeit noch den zeitlichen Spielraum für reflektierende Prozesse und nachträgliche Untersuchungen“ (B65), wie bereits zur Planungskultur zitiert wurde. Hinzu kommt:

„Beteiligungsprozesse werden als einmalige Aktivitäten wahrgenommen und nicht als Kernkompetenz in der Planung. Deswegen wird davon ausgegangen, dass die Auftraggeber keinen Mehrwert aus der Evaluation haben (sie brauchen die Erkenntnisse nicht) [...]“. (B64)

Eine weitere Person führt an, es bestehe schlicht „noch kein hinreichendes Bewusstsein dafür, dass die Wirkungsmessung ein elementarer Bestandteil der Beteiligung(sforschung) sein kann.“ Nachdem „sich in den vergangenen Jahren zunächst die Beteiligung an sich [...] etabliert [... habe, könnte] die Evaluation der entsprechenden Prozesse [...] der nächste Schritt sein“ (jeweils B34). Die letzte Äußerung schließt an das zu Beginn dieser Arbeit zitierte Bild an, Wirkungsanalysen steckten in den Kinderschuhen, und leitet zur nächsten These über.

Die These E3 zur *fachlichen Nische* wurde mehrfach indirekt angesprochen, etwa mit dem bereits zitierten Hinweis, man mache sich mit der „Publikation von Wirkungsanalysen [...] selten beliebt“ (B48). Zudem fehle „vielen akademisch orientierten Akteuren [...] der transdisziplinäre Überblick, um das Thema von *Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung* als relevant genug einzustufen“ (B35, sinngemäß auch B34).

In der Zusammenschau zeigt sich, dass ein geringes Erkenntnisinteresse ein vielschichtiges Hemmnis zur Durchführung von Wirkungsanalysen darstellt. Die Äußerungen legen nahe, niemand unter den Beteiligten habe ein Erkenntnisinteresse, was eine befragte Person wie folgt formuliert: „Es gibt schlicht bei den Akteuren vor Ort keinerlei Interesse an Evaluation und Wirkungsanalyse.“ (B33) Zudem lassen die Äußerungen vermuten: Eine vorhandene Scheu vor Ergebnissen ist – zumindest in einigen Fällen – begründet. Dies passt zu den Ergebnissen der quantitativen Auswertung, in der die kontrovers eingeschätzte These E2 bei Personen, die Beteiligungsprozesse und Stadtentwicklung strategisch entwickeln, eine überdurchschnittlich hohe Zustimmung erhielt.

Ressourcen

Vier Personen merken an, dass bereits das Einplanen eines ausreichenden *Budgets für Beteiligungsprozesse* eine Herausforderung darstelle (B26, B32, B54, B69). Dementsprechend bleibe „für die Auswertung der Beteiligung [...] erst recht nichts übrig“ (B69, sinngemäß auch B54). Aus diesen und weiteren Anmerkungen (etwa B65) wird deutlich, dass systematische Reflexionen und Evaluationen sowie Wirkungsanalysen nicht selbstverständlich sind, sondern als Zusatzaufgabe verstanden werden. So schreibt eine Person: „Die Reflexion der eigenen Arbeit (bzw. die Zeit dafür zu haben) ist ein gewisser Luxus.“ (B80) Eine andere Person hält dem entgegen, keine Zeit für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu haben, sei zwar ein Hemmnis, jedoch die Folge „zu geringer, vorausschauender Planungen“ (B85). Ein *Mangel an finanziellen Ressourcen* für die Durchführung von Wirkungsanalysen sei, so weitere Befragte, in deren Unüblichkeit (B9), fehlender Einforderung – „weder regulatorisch noch durch die finanzierenden Stellen“ (B55) – und „den nicht unerheblichen Kosten für solide Evaluationen“ (B1) begründet. In der Zusammenschau der Anmerkungen wird zudem deutlich, dass die Mehrheit der infrage kommenden Akteur:innen kein Budget für die Durchführung von Wirkungsanalysen

hat, so etwa „Praktiker[...]“, die Beteiligungsprozesse durchführen (B35), „Dienstleister“ für Beteiligungsprozesse als Auftragnehmer:innen – im Gegensatz zu Auftraggeber:innen³⁹³ – (B15) und „Universitäten [sowie] Bundestransferstellen“ (B26). Dies unterstreicht die hohe Gewichtung der These R1 im quantitativen Teil der Befragung.

Auch die *Qualifikation* (These R2) wurde als Hemmnis näher erläutert. Zur Durchführung von Wirkungsanalysen brauche es „umfangreiche Vorkenntnisse [... und zwar sowohl] Wissen über den jeweiligen Gegenstand [... als auch] methodische Kenntnisse für die Übersetzung aller Faktoren in empirisch überprüfbare Operationalisierungen“. Diese Kenntnisse seien jedoch „nur selten in einer Person oder einer Institution“ vereint, argumentiert eine Person (B35) und führt weiter aus:

„Und während es den Praktikern an finanziellen Ressourcen und Zeit mangelt, um das eigene theoretische Defizit auszugleichen oder umfangreiche Wirkungsanalysen zu initiieren, so fehlt vielen akademisch orientierten Akteuren auf der anderen Seite der transdisziplinäre Überblick, um das Thema von *Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung* als relevant genug einzustufen.“ (B35)

Andere Personen beziehen eine mangelnde Qualifikation – wie auch im Workshop geäußert – auf diejenigen, die in der Stadtentwicklungspraxis für Beteiligungsprozesse verantwortlich sind. So seien „leitende Personen in der planenden Verwaltung [...] oft nicht auf dem Stand der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion, sondern agier[t]en auf Basis ihrer langjährigen fachlichen Erfahrung“ (B65). Auch sei der „Grad der Wissenschaftlichkeit bei den Mitarbeitern in Beteiligungsbereichen [...] nicht sehr ausgeprägt“, was auch die Auswahl und Durchführung von Beteiligungsprozessen betreffe (B78). Es brauche daher zunächst „mutige“ Personen, die ernst gemeinte Beteiligungsprozesse durchführen“ (B32), bevor mit qualifizierten Wirkungsanalysen zu rechnen sei. Eine Person konstatiert, bisher durchgeführte Wirkungsanalysen seien „teilweise sehr ‚wissenschaftlich‘ und wenig greifbar für die Praxis“ (B38). Es deutet sich an, dass ein Hemmnis in der Bündelung von Kenntnissen in geeigneten Teams liegt, was sich auch als Handlungsoption formulieren lässt.

Aufwand und Nutzen von Wirkungsanalysen (These R3) wurden mehrfach adressiert, vor allem mit Blick auf die Frage, wem dabei ein Aufwand und wem ein Nutzen entsteht. – Generell seien Wirkungsanalysen „aufwändig“, so zwei Personen (B5, B73). „Auftraggeber [von Beteiligungsprozessen allerdings] profitieren nicht selbst direkt [... von der Beauftragung und Durchführung einer Wirkungsanalyse], sondern eher mittelbar und langfristig.“ (B15) Konkreter argumentiert eine andere Person: „Beteiligungsprozesse werden als einmalige Aktivitäten wahrgenommen, und nicht als Kernkompetenz in der Planung. Deswegen wird davon ausgegangen, dass die Auftraggeber keinen Mehrwert aus der Evaluation haben“. (B64) Dabei stecken Auftraggeber:innen von Beteiligungsprozessen in einem Dilemma, so die zuvor zitierte Person, aus dem sie am ehesten von Dritten befreit werden könnten:

„Sie [die Auftraggeber:innen] haben zwar Geld (theoretisch), aber keinen unmittelbaren Nutzen davon, es für Wirkungsanalysen auszugeben. Eher noch im Gegenteil: Falls sie es ausgeben, könnten sie damit im schlimmsten Fall herausfinden, dass die von ihnen finanzierte Beteiligung nichts gebracht hat. Ideal wäre es daher, wenn Dritte Wirkungsanalysen finanzieren würden, dann ggf. auch zusammen mit interessierten Auftragnehmern (also Beteiligungsdienstleistern; die haben nämlich meist schon ein Interesse daran, dazuzulernen).“ (B15)

Doch „überregionale Geldgeber (Länder, Bund, BBSR, BMBF), die solche Evaluationen durchführen lassen [... könnten,] haben [...] auch keinen direkten ‚Nutzen‘“, wie eine weitere Person anführt (B32). Problematisch sei das Verhältnis von Aufwand und Nutzen schließlich auch für Bürger:innen, wie zwei Befragte argumentieren: „Man möchte Bürgerbeteiligung möglichst niedrigschwellig halten und

³⁹³ Auftraggeber:innen hätten „theoretisch“ Geld, jedoch „keinen unmittelbaren Nutzen“ (B15), was im Kontext von Aufwand und Nutzen nochmals aufgegriffen wird.

daher Teilnehmende nicht mit weiteren Fragebögen etc. belästigen.“ (B38). Zudem sei auch „der direkte Mehrwert [der Mitwirkung an einer Wirkungsanalyse ...] für die Personen nicht sichtbar“ (B99)³⁹⁴.

In der Zusammenschau der Äußerungen wird deutlich, dass Aufwand für und Nutzen von Wirkungsanalysen nicht auf dieselben Akteur:innen entfallen. Ein Nutzen wird zudem „eher mittelbar und langfristige“ (B15) sowie indirekt (B32) attestiert. Daraus lassen sich Anforderungen an die Finanzierung ableiten. Zudem deutet sich hier eine Erklärung für die hohe quantitative Gewichtung der These zu Anreizen und Vorgaben an. Bei der Qualifikation sind neben Personen zur Durchführung von Wirkungsanalysen auch diejenigen in den Blick zu nehmen, die in der Stadtentwicklungspraxis Beteiligungsprozesse verantworten und entsprechende Analysen beauftragen könnten.

Gegenstand

Mehrere Personen bezweifeln, dass in Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung nennenswerte *Spielräume für Wirkungen* bestehen, was an die Diskussion im Workshop anschließt³⁹⁵: „Wirkungen können nur zum Teil über eine gute Konstruktion/Konzeption der Prozesse beeinflusst werden [...]. [...] Die spezifischen Aspekte eines Prozesses[, etwa Kontextumstände, hingegen...] können massiv die Wirkung beeinflussen [...].“ (B5) Ein weiterer Faktor könne sein, „dass Beteiligung in demokratischen Settings auf den lokalen Ebenen oft nichts bewirken kann, da durch Gesetze auf höheren Regelungsinstanzen bereits Wirkungen vorgegeben sind und daher Beteiligung sehr häufig [...] nicht prozessgestaltend wirkt“ (B72). Die zuvor zitierte Person führt weiter an, „Beteiligungsprozesse ‚konkurrieren‘ [...] mit parallel laufenden öffentlichen und nicht-öffentlichen (Hinterzimmer, politischen Lobbying) Versuchen, Einfluss zu nehmen auf den Ausgang der ‚Sachentscheidung‘“ (B5). Für einen konkreten Beteiligungsprozess wird geäußert: „Fast alle ‚erarbeiteten‘ Ergebnisse gab es eigentlich schon vorher.“ (B47) In anderen Worten: „Beteiligung bleibt häufig pro forma – also ohne, dass wirkliche Spielräume zum Mitgestalten bestehen [...].“ (B94)

Einige Befragte adressieren die *Wirkungsabsicht* (G3), wobei die Mehrheit der sich hierzu Äußernden Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung – anstelle einer unklaren –schlicht *keine Wirkungsabsicht* unterstellt.³⁹⁶ So schreibt eine Person: „Beteiligungsprozesse sind nicht immer ernst gemeint – [...] Politik und Verwaltung handeln hinterher doch so, wie sie wollen, mit Bezug auf nicht eindeutige Ergebnisse.“ (B32) Stünden Ergebnisse bereits im Vorfeld fest, handele es sich um „Scheinbeteiligung“, so dieselbe Person (B32). Entsprechende Äußerungen sind auch bei weiteren Befragten zu finden: „Beteiligung hat oftmals einen Alibicharakter“ (B19), zudem werde „manchmal“ eine „geheime Agenda“ verfolgt (B24). Eine Person prognostiziert: Wirkungsanalysen würden ergeben, dass „in der Mehrzahl der Fälle [...] Beteiligungsverfahren nicht ergebnisoffen waren, sondern so gesteuert wurden, dass sie die von den Auftraggebern gewünschten Ergebnisse erbracht haben“ (B1). Auch ein:e Expert:in äußert sich im Interview skeptisch: „Die Verfahren [Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung] werden nicht mit dem Ziel implementiert, dass sie eine Wirkung haben sollen.“ (I9)

Beteiligungsprozesse ohne Wirkungsabsicht durchzuführen, sei jedoch nicht per se mit Unehrlichkeit oder manipulativen Absichten verbunden, argumentieren mehrere Befragte. Ziel sei mitunter ein „gute[r...] Eindruck, den man in der Öffentlichkeit zu erzeugen glaubt“. Was „inhaltlich herauskommt“, sei dabei nicht entscheidend (B6). „Beteiligung wird von vielen Planer:innen in der Praxis und auch der Verwaltung als ‚Pflichtaufgabe‘ gesehen, die abgearbeitet [...] werden muss“, schreibt eine andere Person (B26). Hinzukommt: „Die Wirkungsthematik wird [...] kaum aus der Perspektive der ziel- und damit wirkungsorientierten Planung und Prozessgestaltung“ betrachtet (B13).

³⁹⁴ Diese Aussage stammt von einer Person, die den Fragebogen abgebrochen hat.

³⁹⁵ Vgl. dazu auch die These N1 im Kapitel 5.1.4.

³⁹⁶ Dazu zählt auch die einbezogene Rückmeldung per E-Mail (siehe Zitat zur These E1).

„Wirkungsziele werden nicht klar genug festgelegt und kommuniziert“ (B5), was an die These G3 unmittelbar anschließt.

Die getätigten Äußerungen bestätigen die Schilderungen Selles, dass eine erhebliche Lücke zwischen Fachliteratur und gelebter Praxis bestehe (Selle 2013c: 10–11). Ein:e Teilnehmer:in der Online-Befragung bietet eine mögliche Erklärung oder vielmehr Entschuldigung an: „Beteiligungsprozesse sind für viele Kommunen noch Neuland: verbunden mit Versuch und Irrtum.“ (B78) Zumindest für das Themenfeld Stadtentwicklung gilt dies jedoch nicht, was mit der Angabe der betreffenden Person korrespondiert, einen geringen Sachverstand zur Stadtentwicklung zu haben. Die Freitextkommentare spannen in Summe ein Feld zwischen nicht zu beeinflussenden *möglichen Spielräumen* und beeinflussbaren *ermöglichten* oder beabsichtigten *Spielräumen* für Wirkungen von Beteiligungsprozessen auf.

Auch die *Komplexität* (These G2) wird von mehreren Personen angesprochen, vor allem mit Blick auf die *zeitliche Dimension* von Stadtentwicklungsprozessen und *externe Einflüsse*, die auf Beteiligungsprozesse einwirken: „[G]erade bei der Stadtplanung treten die Wirkungen oft erst Jahre später ein.“ (B90, sinngemäß auch B5 und B38) Dies sei aus verschiedenen Gründen problematisch: „Die Langfristigkeit, in der sich Wirkungen oft einstellen, [...] steht [einerseits] im Widerspruch zum Druck nach kurzfristigen Ergebnissen.“ (B73). Andererseits sei der „Zeitpunkt der Wirkungsmessung wesentlich, weil sich im Zeitverlauf Anpassungen ergeben (müssen), die wiederum lineare Wirkungsmessungen schwierig machen“ (B5). Erschwerend komme hinzu: „Wirksamkeit entsteht erst einzelfallbezogen [...] in der Phase der] Ergebnisumsetzung [...], die] häufig nicht mehr professionell begleitet [ist].“ (B5) In dieser Phase, so argumentieren weitere Befragte, sei jedoch mit anderen Faktoren und Wechselwirkungen umzugehen: „Beteiligungsprozesse sind immer nur ein Teil im gesamten Planungsprozess.“ (B3) Daher prägten „viele andere Entwicklungen [...] die Wirkung der Beteiligung“ (B90), „die mit dem Beteiligungsprozess als solches nichts zu tun haben“ (B7). Zudem begegneten „sich die Teilnehmenden an Beteiligungsprozessen häufig vielfältig und auf mehreren Ebenen“, was eine Zuordnung erschwere. Auch gebe es im Zusammenhang mit parallelen Einflussnahmen im „Hinterzimmer“ „beachtliche Wechselwirkungen“ (B5). Schließlich „hängt die Bewertung der Beteiligungswirkung stark von der Perspektive und individuellen Erwartung ab“ (B5).

Drei Personen führen eine *geringe Vergleichbarkeit* von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung an, was an die Diskussion um Einzelfälle anschließt (vgl. These N3): „Beteiligung ist nicht gleich Beteiligung, daher kann man fast nie die Wirkungen von zwei Beteiligungsprozessen vergleichen und keine verallgemeinerbaren Schlussfolgerungen ziehen.“ (B90, sinngemäß auch B5) Eine weitere Person ergänzt: „Beteiligungsprozesse werden als einmalige Aktivitäten wahrgenommen.“ (B64)

Zur *Datenqualität* (G1) bzw. der Dokumentation von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung gab es keine Anmerkung. Angesichts der in der Literatur zu findenden eindeutigen Hinweise erscheint dies überraschend. Eine mögliche Erklärung ist, dass Forschende, die auf diese Problematik hingewiesen haben (vgl. Kapitel 5.1.2), eine spezifische Perspektive vertreten, die in der Online-Befragung nicht vertreten war. Dies passt auch zur Einschätzung der These E3 zur fachlichen Nische, die als gering erachtet und ebenfalls kaum kommentiert wurde.

Zum Gegenstand – Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung – lässt sich festhalten, dass die wahrgenommene Komplexität vor allem im Umgang mit externen Einflüssen, dem langen Zeitraum vieler Stadtentwicklungsprozesse und den verschiedenen Perspektiven besteht. Deutlich wurde zudem ein Spannungsfeld aus nicht zu beeinflussenden *möglichen Spielräumen* und beeinflussbaren *ermöglichten* oder beabsichtigten *Spielräumen* für Wirkungen von Beteiligungsprozessen, das einer weiteren Erörterung bedarf (siehe dazu auch die Kapitel 2.1 und 7.2). Auch die Wahrnehmung von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung als Einzelfälle wurde genannt.

Methodik

Mehrere Aussagen zum Gegenstand beziehen sich indirekt auch auf methodische Aspekte. Weitere Aussagen zur *Methodik* lassen sich kaum einzelnen Thesen zuordnen und sind daher zusammenfassend dargestellt. Wirkungsanalysen seien „prinzipiell komplex“ (B35) und bisher durchgeführte – wie bereits zum Aspekt *Qualifikation* zitiert – „teilweise sehr ‚wissenschaftlich‘ und wenig greifbar für die Praxis“ (B38). So sei die Befürchtung gerechtfertigt, „dass schematische wissenschaftliche Analysen durchgeführt werden, die dem Einzelfall nicht gerecht werden“ (B65). Mitunter führten diese „zu Verallgemeinerungen, die wenig hilfreich sind für die weitere Praxis“ (B64).³⁹⁷ Zudem sei es für eine „vergleichende Evaluation und Wirkungsanalyse [...] methodisch schwierig, [...] zu belastbaren Aussagen kommen zu können“ (B5). Ein Grund für diese Beobachtungen könnte sein, dass „viele Methoden an ihre Grenzen stoßen“, wenn es darum geht, „existierende und messbare Kriterien für Beteiligung in einen harten Wirkungskontext zu fassen“ (B72). Dies sei – setzt die gleiche Person nach – „aber kein Grund für wenige Wirkungsanalysen“ (B72). Es fehle, so jemand anderes, „an Forschung in allen Bereichen: Grundlagen, Konzepte, Indikatoren ...“ (B9).

Trotz der genannten Argumente positioniert sich eine Person, die angibt, einen sehr hohen Sachverstand zu allen drei Themenfeldern zu haben, klar: „Bedenken zur Machbarkeit sind nur vorgeschoben. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand rechtfertigt das nicht.“ (B20, Angaben zum Sachverstand jeweils 5) Hier schließt eine weitere Person an: Die „Wirkungsthematik [werde zu sehr ...] von der Seite des Messens“ betrachtet (B13). Die Freitextäußerungen zur Methodik erscheinen im Ergebnis ambivalent und spiegeln die gegensätzlichen Positionen verschiedener Vergleichsgruppen der quantitativen Befragung wider.

5.4.2 Diskussion der quantitativen und qualitativen Ergebnisse

Wesentliche Erkenntnisse aus den Einschätzungen von 90 Befragten

Im Folgenden werden die wesentlichen Erkenntnisse aus der Auswertung der Freitextantworten zusammengefasst und mit denjenigen aus der quantitativen Auswertung (Kapitel 5.3) sowie der Literaturarbeit und dem Expert:innenworkshop (Kapitel 5.1) zusammengeführt.

Der *Kontext* wurde nur selten kommentiert. Die Äußerungen zeigen, dass verschiedene Kontextfaktoren das Entstehen von Wirkungsanalysen hemmen können. Quantitative und qualitative Ergebnisse weisen dabei deutliche Unterschiede auf: Die klare Unterscheidung in der quantitativen Auswertung (K3 in der Gesamtgruppe auf Rang 1, K1 und K2 auf den Rängen 12 und 13) lässt sich in den Freitextkommentaren nicht ablesen. Eher ist das Gegenteil der Fall: Einzelne Befragte sehen in der allgemeinen *Gebräuchlichkeit* und der *Planungskultur* wesentliche Hemmnisse. Die hohe quantitative Gewichtung fehlender *Anreize und Vorgaben* wird hingegen kaum erläutert. Diese ist, wie bereits ausgeführt, vor dem Hintergrund zu sehen, dass den Befragten ein Grundinteresse an der Durchführung von Wirkungsanalysen unterstellt werden kann. Eine Erklärung für die hohe Gewichtung der These K3 können zudem die Äußerungen zum *Aufwand und Nutzen* bieten: Da ein Nutzen von Wirkungsanalysen vor allem indirekt und langfristig gesehen wird und zudem kaum *Budgets* zur Verfügung stehen, werden Anreize benötigt. Diese Interpretation wird auch von der systemischen Betrachtung aller Aspekte gestützt, die im Anschluss durchgeführt wurde (Kapitel 6). Anreize und Vorgaben wurden dabei als einzige wirksame Schalthebel identifiziert, um mehr Wirkungsanalysen durchzuführen.

Die Kategorie *Erkenntnisinteresse* wurde am häufigsten kommentiert. Bei der Anzahl der Äußerungen sticht die These E2 zur *Scheu vor Ergebnissen* heraus. In der Zusammenschau zeigt sich, dass ein geringes Erkenntnisinteresse ein vielschichtiges Hemmnis zur Durchführung von Wirkungsanalysen

³⁹⁷ Als Beispiel werden nicht näher beschriebene „Benchmark-Systeme“ genannt (B64).

darstellt. Verantwortlichen wird zugeschrieben, kein Interesse an unabhängigen Untersuchungen zu haben. Auch für Selbstreflexionen wird kaum eine Basis gesehen. Bemerkenswert ist: Eine vorhandene Scheu vor Ergebnissen wird von einigen Befragten als begründet dargestellt. Spielräume sind begrenzt, in einigen Fällen kaum vorhanden. Auch wenn die Befragung nicht repräsentativ ist, lässt sich doch schlussfolgern, dass an dieser Stelle ein strukturelles Problem liegt. Die Scheu lässt sich demnach nicht allein durch Argumente oder Überzeugung nehmen. Vielmehr scheint in der Gemengelage aus theoretisch *möglichen* und praktisch *ermöglichten Spielräumen* – auch in Verbindung mit einer unklaren *Wirkungsabsicht* (G3) – ein komplexes Hemmnis zu liegen, was näher zu untersuchen bleibt.³⁹⁸ Diese Erkenntnis passt zu den quantitativen Ergebnissen und mehreren Hinweisen aus Workshop und Literatur. *Beteiligungsparadigma* (E1) und *fachliche Nische* (E3) wurden ebenfalls bestätigend kommentiert, jedoch in weit geringerem Ausmaß und weniger deutlich. Zudem unterstreichen die Äußerungen, dass es einer Unterscheidung bedarf, wessen Interessen mit welcher Art von Wirkungsanalyse bedient werden können (siehe dazu auch Kapitel 7.2).

Auch die Kategorie *Ressourcen* wurde häufig angesprochen, wobei sämtliche Thesen mehrfach adressiert waren. Zunächst wurde deutlich, dass systematische Reflexionen und Evaluationen sowie Wirkungsanalysen als Zusatzaufgabe verstanden werden. Weder Zeit noch *Budgets* seien dafür eingeplant. Zudem verfügen nach Angaben der Befragten fast alle Akteurstypen³⁹⁹ über keine finanziellen Ressourcen für die Durchführung von Wirkungsanalysen. Hier sind Lösungsvorschläge wichtig, zumal *Aufwand und Nutzen* von Wirkungsanalysen weder bei den beteiligten Akteur:innen noch zeitlich zusammen fallen. Ein Nutzen wird vor allem langfristig und indirekt gesehen. Daraus lassen sich Anforderungen an die Finanzierung ableiten, die von mehreren Befragten über Dritte bevorzugt wird. Zudem deutet sich hier eine Erklärung für die hohe quantitative Gewichtung der These zu *Anreizen und Vorgaben* an, wie schon ausgeführt wurde. Es ist bemerkenswert, dass die Aussagen zum Spannungsverhältnis von Aufwand und Nutzen bedeutende Hemmnisse offenlegen, während die entsprechende These R3 in der Rangfolge fast durchgängig auf einem der letzten Plätze gelandet ist. Dies unterstreicht die Vermutung, dass die These R3 missverständlich oder unpräzise formuliert gewesen sein könnte. Defizite bei der *Qualifikation* werden vorrangig bei denjenigen gesehen, die in der Stadtentwicklungspraxis Beteiligungsprozesse verantworten und Wirkungsanalysen beauftragen könnten – weniger bei denjenigen, die Wirkungsanalysen durchführen könnten. Dies greift Äußerungen aus Literatur und Workshop auf und deutet an, dass die Thesen dieses wahrgenommene Hemmnis nicht erfasst haben.

Den *Gegenstand* – Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung – betreffen ebenfalls viele Freitextantworten. Die zu dieser Kategorie formulierten Thesen wurden mehrheitlich indirekt angesprochen. Es lässt sich festhalten, dass die wahrgenommene *Komplexität* vor allem im Umgang mit *externen Einflüssen*, dem *langen Zeitraum* vieler Stadtentwicklungsprozesse und den *verschiedenen Perspektiven* besteht, was an bestehende Literatur zum Umgang mit Komplexität anschließt. Daraus ergeben sich Herausforderungen bezüglich des Budgets, aber auch in methodischer sowie personeller Hinsicht und zum Erkenntnisinteresse. Deutlich wurde zudem ein Spannungsfeld aus nicht zu beeinflussenden *möglichen Spielräumen* und beeinflussbaren *ermöglichten* oder beabsichtigten *Spielräumen* für Wirkungen von Beteiligungsprozessen, das einer weiteren Erörterung bedarf (siehe dazu auch die Kapitel 2.1 und 7.2). Auch die Wahrnehmung von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung als Einzelfälle wurde genannt. In der Zusammenschau von quantitativen und qualitativen Ergebnissen zeichnet sich ab, dass ein Teil der Komplexität von den Prozessverantwortlichen selbst erzeugt wird, damit einhergehende Probleme in geeigneten Teams jedoch gelöst werden können. Die Datenqualität, die in

³⁹⁸ Infolge dieses Untersuchungsergebnisses wurde in Kapitel 2.1 ein einführender Absatz ergänzt.

³⁹⁹ Auftraggeber von Beteiligungsprozessen wurden in einem Kommentar davon ausgenommen.

der Literatur verschiedentlich als Hemmnis benannt, im quantitativen Teil jedoch nur nachrangig priorisiert wurde, wurde nicht kommentiert.

Nur wenige Aussagen adressieren die *Methodik*. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Betonung dieses Aspekts in der Literatur überraschend. Zu dieser Kategorie gab es jedoch mit Abstand die meisten Anregungen – darauf zielte ein zweites Freitextfeld –, was in Kapitel 7.1 näher ausgeführt wird. Die Äußerungen zur Methodik erscheinen im Ergebnis ambivalent und spiegeln die gegensätzlichen Positionen verschiedener Vergleichsgruppen der quantitativen Befragung wider: Herausforderungen und Hemmnisse bestehen demnach vorwiegend darin, dass vorhandenes Wissen und praktische Bedarfe bei verschiedenen Personengruppen verortet sind, die bisher nicht zueinander finden. Zu beachten sind Hinweise darauf, dass nicht jede Wirkungsanalyse nutzenbringende Ergebnisse liefert, was auch in der Literatur geäußert wurde. Das in der Befragung thematisierte Ziel von *mehr* Wirkungsanalysen benötigt daher eine ergänzende Auseinandersetzung um die Beschaffenheit oder Qualität entsprechender Untersuchungen, worauf ebenfalls in Kapitel 7 eingegangen wird.

Reflexion des Vorgehens

Die ausgewerteten Freitextkommentare unterscheiden sich nach Umfang und inhaltlicher Tiefe. Die Codierung von einzelnen Äußerungen und deren nach Kategorien und Thesen gegliederte Zusammenfassung bringt dabei Vor- und Nachteile mit sich. Wurden viele Aussagen zu einem bestimmten Aspekt getätigt, erlaubt die gewählte Form der Auswertung ein fundiertes Verständnis dieses wahrgenommenen Hemmnisses. Von einzelnen Befragten geschilderte Wechselwirkungen zwischen mehreren Aspekten sind jedoch nur mit Mühe wiederzugeben, mitunter zum Preis von inhaltlichen Wiederholungen. Zugleich bleibt offen, wie eine mehrfach kommentierte These gegenüber einer nicht kommentierten These einzuordnen ist. So wurden etwa die quantitativ hoch gewichteten Thesen K3 und M3 kaum angesprochen, die nur in wenigen Auswertungsgruppen als bedeutend genannte These G3 jedoch ausführlich thematisiert.

Insgesamt hat sich bestätigt, dass die Verschneidung von quantitativen und qualitativen Ergebnissen wichtig ist, um zu fundierten Erkenntnissen und Interpretationen zu gelangen: Allein aus der Zusammenschau von Hinweisen und Meinungen Einzelner lassen sich kaum belastbare Schlüsse ziehen. Die quantitativen Ergebnisse sind zwar belastbarer, lassen jedoch viel Raum für Interpretationen. Die Zusammenschau der Erkenntnisse ermöglicht demgegenüber ein klareres Bild. Zudem werden strukturelle Probleme und Zusammenhänge zwischen verschiedenen Faktoren – zumindest in einigen Fällen – besser sichtbar.

6 SYSTEMISCHE BETRACHTUNG ZUM IDENTIFIZIEREN VON STELLSCHRAUBEN

6.1 ANWENDUNG DES PAPIERCOMPUTERS VON VESTER

Die Ergebnisse der Online-Befragung lassen fundierte Rückschlüsse auf die Bewertung einzelner Thesen durch verschiedene Personen und Gruppen zu. Damit ist jedoch – abgesehen von Freitextaussagen einzelner Befragter und Interpretationen – noch wenig über das *Zusammenspiel* der 15 Aspekte gesagt, die mit den Thesen adressiert werden. In einem weiteren Schritt werden daher mögliche Wechselwirkungen zwischen den zuvor identifizierten Hemmnissen systemisch betrachtet. Dazu wird der von Frederic Vester in den 1970er Jahren als Vorläufer des Sensitivitätsmodells entwickelte *Papiercomputer* verwendet, der eine solche Analyse ermöglicht (siehe Kapitel 4.4 und dort insbesondere Abbildung 15). Wichtige Fähigkeiten und Ziele des Papiercomputers sind es, die Rollen zu bestimmen, die verschiedene *Variablen* – die Begriffsdefinition folgt – in einem *System*⁴⁰⁰ einnehmen. Für die vorliegende Arbeit ist von besonderem Interesse herauszufinden, wie sich das System – in dem aktuell nur wenige Wirkungsanalysen entstehen – wirksam verändern lässt. In anderen Worten: Inwieweit lassen sich Schalthebel oder Stellschrauben identifizieren, mit denen die Anzahl durchgeführter und publizierter Wirkungsanalysen erhöht werden kann?⁴⁰¹ Damit ändert sich gegenüber der Online-Befragung der Blickwinkel der Untersuchung: Standen zuvor Ursachen und Hemmnisse im Mittelpunkt, geht es nun um Handlungs- oder Eingriffsmöglichkeiten, was zu den *Perspektiven* für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung überleitet (Kapitel 7).

6.1.1 Definieren von Variablen

Grundlagen für eine systemische Betrachtung

Die Vorgehensweise zur systemischen Betrachtung von Wechselwirkungen der Hemmnisse folgt im Wesentlichen den teils wortgleichen Ausführungen bei Erb/Vester (1972: 31–36) und Vester (1976: 61–63). Demnach werden zunächst Variablen⁴⁰² bestimmt, die das System bilden und sodann „die Stärke der gegenseitigen Beeinflussungen“ (a. a. O.: 61) ermittelt. Ergänzend, insbesondere zur Visualisierung und Interpretation der Ergebnisse wurden spätere Erläuterungen hinzugezogen (siehe dazu Vester/Hesler 1980, Vester 1999: 183–208). In letztgenannter Quelle sind etwa Erfahrungswerte zum Umfang von Variablenätzen und Empfehlungen zum Befüllen des Papiercomputers mit mehreren Personen enthalten. Auf diese geht Kapitel 6.2.3 ein.

Beeinflussbare Hemmnisse als Knotenpunkte eines Systems

„Variablen sind [qualitative oder quantitative] veränderliche [...] Größen, sozusagen die Knotenpunkte eines Systems [...]“ (Vester 1999: 183) Sie bestehen aus „Kurzbe-griff[en]“ (a. a. O.: 184), denen erläuternde Indikatoren zur Seite gestellt werden (ebd.). Die 15 Thesen der Online-Befragung lassen sich daher nicht ohne Weiteres als Variablen nutzen. Als geeignet erwiesen sich hingegen die Themen, die ihnen im Rahmen der Auswertung zugeordnet wurden. Durch Anpassen der Formulierungen konnten aus den Thesen entsprechende Indikatoren gebildet werden. Die geringe Anzahl an durchgeführten und publizierten Wirkungsanalysen wurde als 16. Variable hinzugefügt (siehe das Ursachen-

⁴⁰⁰ Siehe zum Begriff *System* Kapitel 3.1.4.

⁴⁰¹ Vester verwendet den Begriff *Schalthebel* (1999: 205). Das damit verknüpfte Bild des Umlagens eines Schalters oder Hebels erscheint im Kontext dieser Arbeit unpassend. Daher wird der Begriff *Stellschraube* bevorzugt.

⁴⁰² In den zitierten Publikationen von 1972 und 1976 findet sich stattdessen noch der Begriff „Elemente“, etwa bei Erb/Vester (1972: 32).

Wirkungs-Diagramm in Kapitel 5.1.1). Aus der qualitativen Auswertung der Online-Befragung ließen sich weitere Variablen ergänzen, etwa die Qualifikation der Prozessverantwortlichen. Darauf wurde zugunsten einer Vergleichbarkeit mit den Thesen im quantitativen Teil der Befragung verzichtet. Auf mögliche weitere Variablen wird später in diesem Kapitel noch eingegangen. Tabelle 18 zeigt eine Übersicht der verwendeten Variablen mit ihren Indikatoren.

Tabelle 18 Variablen und Indikatoren im Papiercomputer

Nr.	Variable (Thema)	Indikatoren
K1	Gebräuchlichkeit	Allgemeine Üblichkeit und Bekanntheit von Wirkungsanalysen in Deutschland
K2	Planungskultur	Haltung der Stadtplaner:innen gegenüber Wirkungsanalysen
K3	Anreize und Vorgaben	Äußere Anreize und Vorgaben zur Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung
E1	Beteiligungsparadigma	Gesellschaftliche Rezeption von Beteiligung
E2	Scheu vor Ergebnissen	Einstellungen der für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung verantwortlichen Personen gegenüber erwarteten Ergebnissen von Wirkungsanalysen
E3	Fachliche Nische	Attraktivität des Forschungsgegenstands Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung für Forschende, die Wirkungsanalysen durchführen
R1	Budget	Ausmaß finanzieller Ressourcen zur Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung
R2	Qualifikation	Anzahl qualifizierter Personen, um Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchzuführen
R3	Aufwand und Nutzen	Erwarteter Nutzen von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung im Verhältnis zum Aufwand
G1	Datenqualität	Ausmaß und Qualität der Dokumentation von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung
G2	Komplexität	Abgrenzbarkeit der in Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung zu analysierenden Faktoren
G3	Wirkungsabsicht	Explizitheit der Wirkungsabsicht von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung
M1	Theoretische Vorarbeiten	Ausmaß und Qualität geeigneter theoretischer Vorarbeiten für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung
M2	Konzepte	Anzahl und Qualität geeigneter Konzepte für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung
M3	Kriterien und Indikatoren	Anzahl und Qualität geeigneter Kriterien/Indikatoren und Fähigkeit, diese zu entwickeln
0	Anzahl von Wirkungsanalysen	Anzahl durchgeführter und publizierter Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung

Testweise wurden zwischenzeitlich einige Variablen-Begriffe verändert, etwa *Einstellungen gegenüber erwarteten Ergebnissen* anstelle von *Scheu vor Ergebnissen*, da Bedenken bezüglich der enthaltenen Wertung bestanden. Letztere erwiesen sich jedoch als unbegründet, wie auch Vester deutlich macht: Eine *Wertung* wirkt sich nicht auf das *Ausmaß* der Beeinflussung zweier Variablen aus (Vester 1999: 185). Im folgenden Schritt kommt es nur auf Letzteres an, das *Ausmaß*.

6.1.2 Ermittlung der gegenseitigen Beeinflussung

Gesamtbild aus 225 direkten Beziehungen der Variablen untereinander

Entsprechend der beschriebenen Vorgehensweise wurde das Ausmaß der *Einwirkungen*⁴⁰³ einer jeden Variable auf die anderen nach folgender Maßgabe bewertet:

- „0 = keine Einwirkung
- 1 = schwache Einwirkung
- 2 = mittlere Einwirkung
- 3 = starke Einwirkung.“ (Erb/Vester 1972: 33)

Das Zuschreiben einer starken Einwirkung bedeutet, dass bereits die geringe Veränderung einer Variablen eine starke Veränderung einer anderen hervorruft. Eine schwache Einwirkung ist entsprechend gegeben, wenn die starke Veränderung einer Variablen nur eine geringe Veränderung einer anderen hervorruft. Mittlere Einwirkungen verhalten sich etwa proportional. Zeitverzögerte Einwirkungen werden mit einer 0 bewertet. (Vester 1999: 197)

Tabelle 19 Befüllter Papiercomputer mit 16 Variablen

AS = Aktivsumme, PS = Passivsumme, Q = Quotient aus AS und PS, P = Produkt aus AS und PS

Eigene Darstellung auf Basis von Erb/Vester (1972: 33) und Vester (1976: 62), siehe Abbildung 15 auf Seite 105.

Einwirkung von ... auf:	K1	K2	K3	E1	E2	E3	R1	R2	R3	G1	G2	G3	M1	M2	M3	0		AS	Q
K1		1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	2	K1	11	11,00
K2	0		1	0	2	2	2	2	0	1	0	1	2	2	1	2	K2	18	1,38
K3	1	3		0	1	2	3	1	1	2	0	2	1	2	2	3	K3	24	3,00
E1	0	0	2		1	1	1	0	0	0	0	2	1	1	0	2	E1	11	3,67
E2	0	2	2	0		1	2	0	1	2	0	2	0	0	0	2	E2	14	0,74
E3	0	0	0	0	0		1	2	0	0	0	0	1	2	1	2	E3	9	0,43
R1	0	2	0	0	1	2		1	0	1	1	0	1	2	2	1	R1	14	1,08
R2	0	1	0	0	2	1	0		0	0	2	1	1	1	2	1	R2	12	0,80
R3	0	2	1	0	2	2	2	0		1	0	0	1	1	1	2	R3	15	0,94
G1	0	0	0	1	1	2	1	2	2		1	2	1	0	2	1	G1	16	2,00
G2	0	1	0	0	2	2	0	1	2	0		1	1	2	2	1	G2	15	1,00
G3	0	0	0	1	2	2	0	1	2	1	3		1	2	2	1	G3	18	1,20
M1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	2	1		1	1	1	M1	9	0,69
M2	0	0	0	0	1	1	0	1	2	0	2	1	0		2	1	M2	11	0,58
M3	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0	2	1	0	0		1	M3	8	0,38
0	0	1	1	1	2	2	0	1	2	0	2	1	1	2	2		0	18	0,78
	K1	K2	K3	E1	E2	E3	R1	R2	R3	G1	G2	G3	M1	M2	M3	0			
PS	1	13	8	3	19	21	13	15	16	8	15	15	13	19	21	23			
P	11	234	192	33	266	189	182	180	240	128	225	270	117	209	168	414			

Das Befüllen des Papiercomputers bestand in diesem Fall aus der Bewertung der 225 möglichen Einwirkungen zwischen den 16 Variablen (15 mal 15). Dieser Vorgang wurde viermal durchgeführt. Der erste und dritte Durchlauf begannen von Grund auf neu. Auf beide folgte jeweils ein Überprüfen aller zuvor eingetragenen Werte. Das Ergebnis des vierten und letzten Durchlaufs ist in Tabelle 19

⁴⁰³ Alternativ ist auch die Formulierung „Wirkung von ... Wirkung auf“ (Erb/Vester 1972: 33) zu finden. Der Begriff Einwirkung wird hier auch deshalb bevorzugt, da er eine Abgrenzung vom Begriff Wirkung ermöglicht.

dargestellt. Dieser Durchlauf benötigte gut neun Stunden, was durchschnittlich etwa zweieinhalb Minuten Bearbeitungszeit pro ermittelter Einwirkung zwischen zwei Variablen entspricht. Die Einschätzungen der einzelnen Einwirkungen wurden dabei in Stichworten dokumentiert – als Kommentar in der dazu verwendeten Excel-Tabelle. Sie werden nachfolgend beispielhaft erläutert. Neben den Einwirkungen der einzelnen Variablen zeigt die Tabelle die Summe aller Einwirkungen einer Variablen auf alle anderen (Aktivsumme) und die Summe aller Variablen, von denen sie beeinflusst wird (Passivsumme). Um das Verhalten einer Variablen im Systemzusammenhang zu verstehen, ist es zudem wichtig, ihre Einwirkung auf andere Variablen mit deren Einwirkung auf die Ausgangsvariable zu kombinieren. Darüber geben die sogenannten Q- und P-Zahlen Auskunft – der Quotient aus Aktivsumme und Passivsumme sowie deren Produkt (Vester 1976: 61–63). Die Erläuterung und Interpretation der Ergebnisse erfolgen in Kapitel 6.2.

Beispielhafte Erläuterung zur Bestimmung der Einflussstärken

Folgende Beispiele erläutern das Vorgehen und zeigen, worauf es beim Befüllen des Papiercomputers ankommt: Die Einwirkung von K3 auf R1 wurde mit 3 und somit als besonders stark bewertet. Dies unterstellt, dass bereits eine geringe Veränderung bei äußeren Anreizen und insbesondere Vorgaben zu einer starken Veränderung bei den für Wirkungsanalysen – zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung – zur Verfügung stehenden Budgets führt. Dass dies plausibel ist, legen etwa Aussagen aus dem Workshop und einem Interview nahe (I1c, I8), wobei es darin nicht um ein Budget im engen Sinne geht, sondern allgemein um den Aufwand und die investierte Zeit, sich mit Wirkungsanalysen oder -nachweisen zu befassen – was sich theoretisch auch außerhalb eines Budgets durch unbezahlte Mehrarbeit bewerkstelligen ließe. Beim genaueren Betrachten der Variablen treten Fragen auf: Lassen sich äußere Anreize als weiche Steuerungsmittel und harte Vorgaben sinnvoll in einer Variablen zusammenfassen?⁴⁰⁴ Das Ausmaß der Beeinflussung würde vermutlich unterschiedlich sein. So spricht vieles dafür, dass sich insbesondere in Kommunen für vorgeschriebene Tätigkeiten leichter Geld mobilisieren ließe, als es für nicht vorgeschriebene der Fall ist. Diese Argumentation war leitend auch für die anderen beiden Werte 3, die für die Einwirkungen von K3 auf R2 und 0 festgelegt wurden.

Auch externe Anreize können auf ähnliche Art und Weise auf die Variable R1 (ein)wirken wie externe Vorgaben. Ein Beispiel ist das Bereitstellen von abrufbaren Mitteln durch Dritte wie Ministerien oder Stiftungen. Hier wäre das Budget unmittelbar gesichert. Bei einem Wettbewerb um ein attraktives Label, was ebenfalls einen Anreiz bieten könnte, müsste das Budget hingegen vermutlich mühsam zusammengestellt werden. Angesichts dieser Fragen und Interpretationsmöglichkeiten könnte man geneigt sein, die Einwirkung mit dem Wert 2 oder gar 2,5 zu anzugeben. Dies wäre jedoch nicht unbedingt hilfreich. Zu Ersterem sei darauf verwiesen, dass das Befüllen des Papiercomputers mehrfach erfolgte und die Bewertung im Kontext zu sehen ist: Die Einflussstärke 3 wurde insgesamt nur viermal vergeben – bei 225 Einwirkungen also für die *vergleichsweise* stärksten. Zu Letzterem, Werten mit Kommastellen, rät Vester nur, „wenn genügend zuverlässige Werte zur Verfügung stehen“ (1976: 62), was nicht der Fall ist. Es lässt sich festhalten: Die Bewertung der Einwirkungsstärke zwischen zwei Variablen ist Mittel zum Zweck. Ziel und Stärke des Papiercomputers sind das Aufzeigen des Systemzusammenhangs. Die einzelnen Variablenbeziehungen sind ein wichtiger Zwischenschritt, stehen aber nicht im Fokus.

Am Beispiel der Wechselwirkungen zwischen den Variablen K3 und R1 lassen sich zwei weitere Eigenschaften des Papiercomputers deutlich machen. Die Stärke einer Veränderung ist unabhängig von der Ausgangslage oder Richtung: Gibt es keinerlei externe Anreize oder Vorgaben, so beeinflusst bereits eine leichte Änderung zur Verfügung stehende Budgets positiv. Nimmt man an, es bestünden

⁴⁰⁴ Unmittelbar stellte sich die Frage nicht, da das Befüllen des Papiercomputer sich an den Thesen der Online-Befragung orientiert. Sie ist dennoch berechtigt, was im Kapitel 6.2.3 – Möglichkeiten zur Erweiterung und Vertiefung – aufgegriffen wird.

umfängliche externe Vorgaben und sie entfielen, wären die Budgets in ähnlicher Weise betroffen. Die zweite Eigenschaft gerät beim Betrachten der Gegenrichtung, der Einwirkung von R1 auf K3, in den Blick: Es ließe sich argumentieren, ein größeres – oder überhaupt vorhandenes – Budget stelle einen stärkeren Anreiz zur Durchführung von Wirkungsanalysen dar; daher sei auch hier eine nennenswerte Einwirkung gegeben. Dies wäre jedoch ein Denkfehler, denn die Variable K3 ist als *äußerer* Anreiz definiert. Daher ist an dieser Stelle im Papiercomputer die Ziffer 0 eingetragen. An diesem Beispiel wird deutlich, dass es bei der Bewertung der Einwirkungen stark darauf ankommt, wie Variablen und ihre Indikatoren genau definiert sind. Eine Veränderung der Definition würde entsprechende Änderungen des Ergebnisses nach sich ziehen.

Zur Erläuterung des Befüllens der Tabelle sei ein weiteres Variablenpaar herausgegriffen: E3 – die *fachliche Nische* – und 0 – die Anzahl durchgeführter und publizierter Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung. Hier wurde in beiden Richtungen, E3 zu 0 und 0 zu E3, eine 2 vergeben, was sich wie folgt begründen lässt: Je attraktiver Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung für die genannten Forschenden werden, desto mehr Wirkungsanalysen entstehen. Anders als im vorigen Beispiel der Variablen K3 und R1 gilt hier auch die Umkehrung: Je mehr Wirkungsanalysen durchgeführt – und insbesondere beauftragt – werden, desto attraktiver wird deren Durchführung für geeignete Forschende. Hierbei handelt es sich um eine sogenannte „positive Rückkoppelung“ (Vester 1976: 71, Vester/Hesler 1980: 75, siehe auch Kapitel 3.1.4): Die beiden Variablen verstärken sich gegenseitig.⁴⁰⁵ Plausibel ist auch anzunehmen, dass es sich um eine (Ein-)Wirkung „mit Schwell- oder Grenzwerten“ (Vester 1976: 70) handelt. Das würde im ersten Fall bedeuten: Erst ab einer bestimmten Zahl an Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung werden diese von Forschenden aus anderen Fachrichtungen wahrgenommen, was Voraussetzung für eine steigende Attraktivität ist. Irgendwann – das wäre der zweite Fall – könnte eine Sättigung an Wirkungsanalysen erreicht sein, sodass die Attraktivität wieder abnimmt. Wirkungen mit Schwell- oder Grenzwerten lassen sich im Papiercomputer nicht abbilden; die Erläuterung dient vor allem dazu aufzuzeigen, dass solche nicht-linearen Wechselwirkungen bereits vor Jahrzehnten beschrieben worden sind und auch für die hiesige Fragestellung relevant sein können.

6.2 ERGEBNISSE

6.2.1 Verhalten der Variablen im Systemzusammenhang

Rollenverteilung der Variablen

Aus Tabelle 19 lassen sich bereits viele Erkenntnisse ablesen. So hat die Variable K3 die mit Abstand höchste Aktivsumme (24), gefolgt von den Variablen K2, G3 und 0 (je 18). Diese Variablen beeinflussen die anderen am stärksten – unabhängig davon, wie sie von anderen beeinflusst werden (Vester 1976: 62). Die Variable 0 ist zugleich diejenige, die am meisten von anderen Variablen beeinflusst wird (23), also diejenige mit der höchsten Passivsumme.⁴⁰⁶ Hier folgen E3 und M3 jeweils mit dem Wert 21. Die zitierte Quelle von 1976 stellt vier Variablen⁴⁰⁷ heraus:

⁴⁰⁵ Es sei darauf hingewiesen, dass aus systemischer Sicht positive Rückkopplungen zu einem unkontrollierten Wachstum oder einer entsprechenden Schrumpfung führen, was im Allgemeinen problematisch ist. Im konkreten Kontext ist dies zu vernachlässigen oder gar wünschenswert, da sowohl die Anzahl der Wirkungsanalysen als auch die Attraktivität für Dritte bisher anhaltend gering sind.

⁴⁰⁶ Dies liegt auch darin begründet, dass eine Einwirkung sämtlicher anderer Variablen auf 0 Ausgangspunkt der Untersuchung ist.

⁴⁰⁷ Die genannte Quelle verwendet, wie bereits angegeben, stattdessen den Begriff Element.

- die aktive Variable, die „alle anderen am stärksten [beeinflusst, zugleich ...] aber von ihnen am schwächsten beeinflusst“ (Vester 1976: 61) wird, in diesem Fall K1⁴⁰⁸,
- die passive Variable – sie „beeinflusst die übrigen am schwächsten, wird aber selbst am stärksten beeinflusst“ (Vester 1976: 61), in diesem Fall M3,
- die kritische Variable, die „die übrigen am stärksten [beeinflusst] und [...] gleichzeitig von ihnen am schwächsten beeinflusst“ (Vester 1976: 61) wird, in diesem Fall die Variable 0, sowie
- die puffernde Variable – sie „beeinflusst die übrigen am schwächsten und wird von ihnen am stärksten beeinflusst“ (Vester 1976: 61), in diesem Fall K1.

Es fällt auf, dass die Variable K1, die *Gebräuchlichkeit* von Wirkungsanalysen, zweimal auftaucht und den zitierten Ausführungen zufolge die anderen Variablen gleichzeitig am stärksten und am schwächsten beeinflussen soll. Dies ist sprachlogisch und inhaltlich falsch und lässt sich dadurch erklären, dass K1 eine sehr kleine Passivsumme von 1 erhalten hat, was die Berechnungen von P- und Q-Zahl verzerrt. Der Logik des Ursachen-Wirkungs-Diagramms folgend wurden drei Thesen und somit drei Variablen – K1, K2 und K3 – dem Kontext von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung zugeordnet. K1 ist gesamtgesellschaftlich orientiert, während die anderen beiden auch lokale oder organisationsgebundene Bezüge haben, etwa eine kommunale Planungskultur oder Vorgaben durch höhere Verwaltungsebenen. Auch E1, das Beteiligungsparadigma, ließe sich als Kontextvariable ergänzen. Aus inhaltlichen Gründen wurde die entsprechende These jedoch dem Erkenntnisinteresse zugeordnet. Es ist daher nicht überraschend, dass insbesondere K1 und E1 zwar auf andere Variablen einwirken, umgekehrt jedoch eine geringe Beeinflussung festzustellen ist.

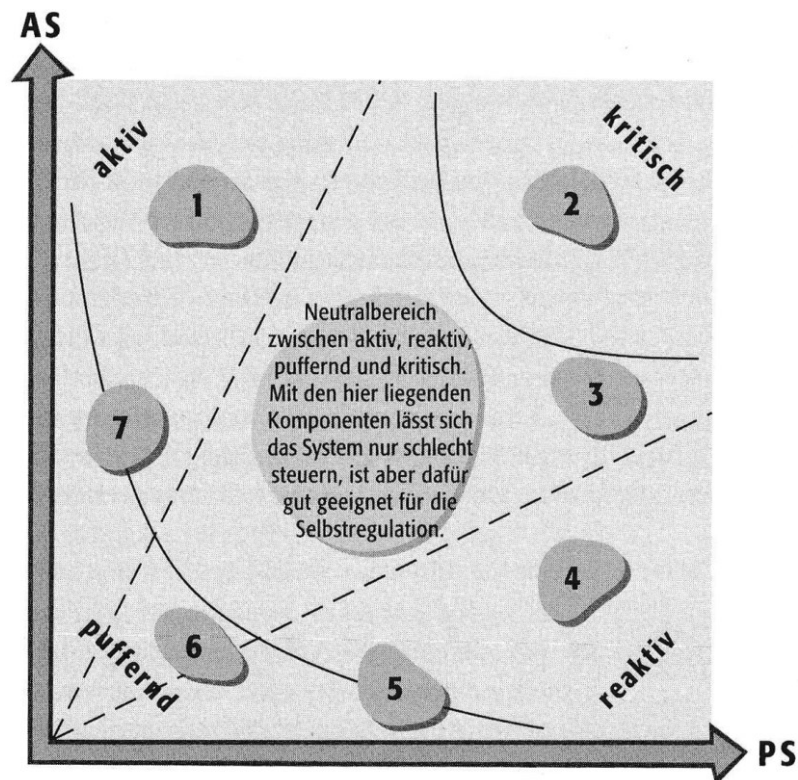


Abbildung 39 Skizze zur grafischen Darstellung der Rollenverteilung von Variablen im Rahmen des Sensitivitätsmodells
 Zum Aufbau der Grafik und zur Bedeutung der Ziffern 1 bis 7 siehe Abbildung 41 und die Erläuterungen im Fließtext.
 Quelle: Vester (1999: 205).

⁴⁰⁸ Die nachfolgende grafische Auswertung, die sich auf neuere Veröffentlichungen Vesters gründet, weist hingegen K3 als aktive Variable aus (siehe Abbildung 41).

gering, dafür haben sie laut Vester nur „wenig[e] Nebenwirkungen“ (Vester 1999: 205). M1, die theoretischen Vorarbeiten, tendieren zum Bereich „träge[r] Indikatoren, die sich aber auch zum Experimentieren eignen“ (ebd.) und in geringerem Maße zu den unnützen Eingriffen. E3, die fachliche Nische, und M3, die Kriterien und Indikatoren, liegen zwischen dem Neutralbereich und einem weiteren, zu dem Vester schreibt: „Hier steuernd einzugreifen, bringt nur Korrekturen kosmetischer Art (Symptombehandlung). Dafür eignen sich die hier liegenden [Variablen] sehr gut als Indikator[, um Veränderungen im System anzuzeigen].“ (ebd.)

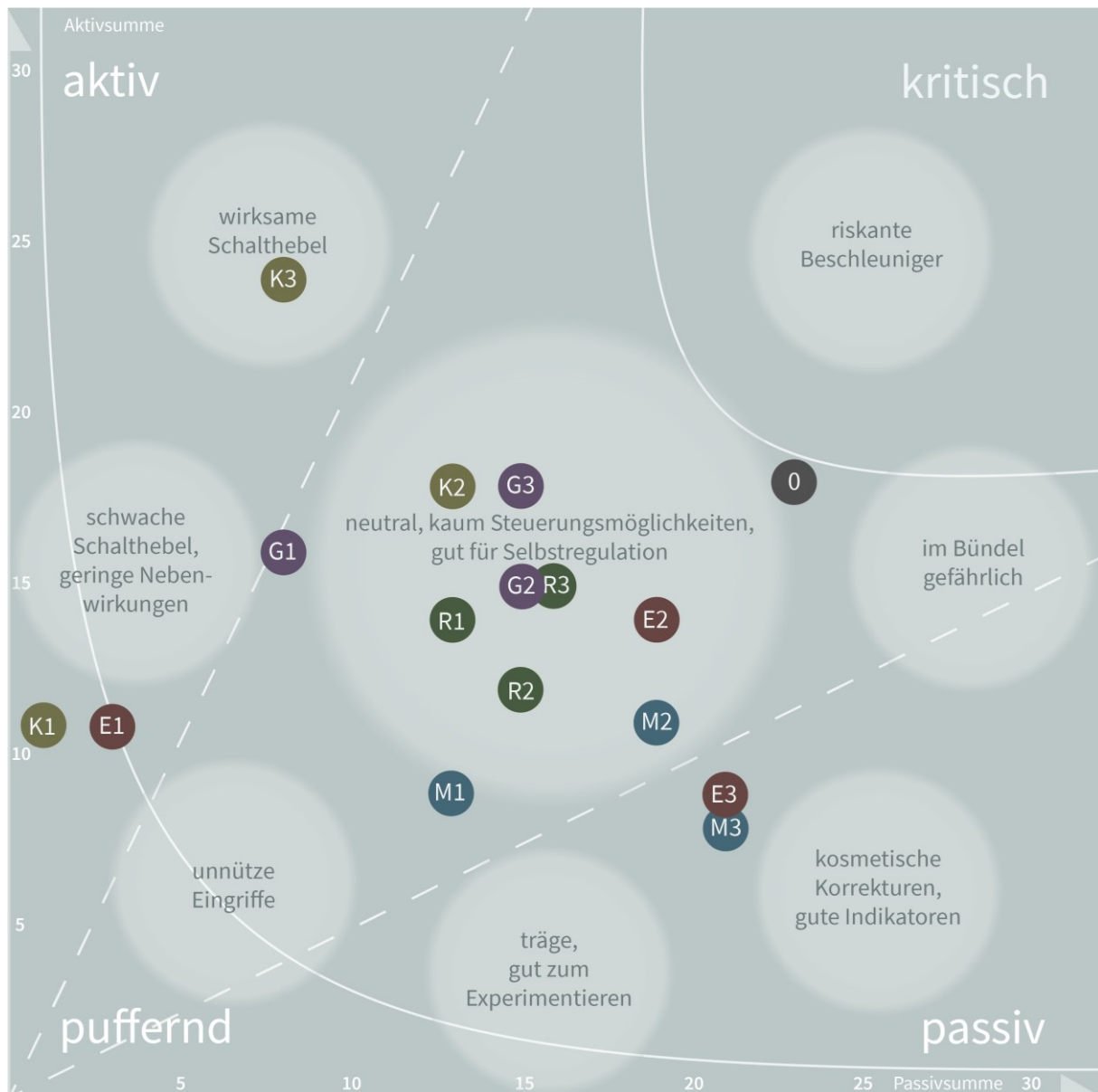


Abbildung 41 Rollenverteilung der Hemmnisse zur Durchführung von Wirkungsanalysen im Systemzusammenhang
 Eigene Darstellung auf Basis von (Vester 1999: 204 und 205). Die Variablen sind, den Skalen links und unten entsprechend, maßstäblich angeordnet (vgl. a. a. O.: 204). Die gestrichelten Linien deuten den Verlauf der Q-Werte an; die Q-Werte der Variablen R2 und 0 etwa sind ähnlich (vgl. a. a. O.: 205, siehe für die entsprechenden Werte Tabelle 19). Gleiches gilt entsprechend für die gekrümmten Linien, die die Verteilung der P-Werte andeuten – so haben etwa G1 und M1 ähnliche P-Werte, ebenso R1 und R2.

Grafische Darstellung der Wechselwirkungen im Systemzusammenhang

Abbildung 42 zeigt alle 16 Variablen mit den wesentlichen zwischen ihnen festgestellten Einwirkungen als Pfeile. Dargestellt sind alle Einwirkungen zwischen zwei Variablen, die mit 2 oder 3 bewertet

worden sind. Mit 2 bewertete Einwirkungen sind grau und dünn dargestellt, mit 3 bewertete grau und dick, was auf vier Pfeile zutrifft. Einwirkungen, die auch in der Gegenrichtung vorkommen, sind mit schwarzen Pfeilen mit Doppelspitze gekennzeichnet; dies ist nur beim Wert 2 der Fall und betrifft sieben Pfeile. Auf die Darstellung der mit 0 und 1 bewerteten Einwirkungen wird verzichtet, mit Blick auf die Übersichtlichkeit, aber auch aus inhaltlichen Gründen – diese Einwirkungen sind nur schwach. Die Variable 0 ist in der Mitte dargestellt, die übrigen Variablen sind ringsherum nach Kategorien gruppiert angeordnet. Auf den ersten Blick mag die Grafik wirr und schwer lesbar erscheinen. Beim gezielten Betrachten einzelner Aspekte lassen sich jedoch leicht verschiedene Aussagen erfassen:

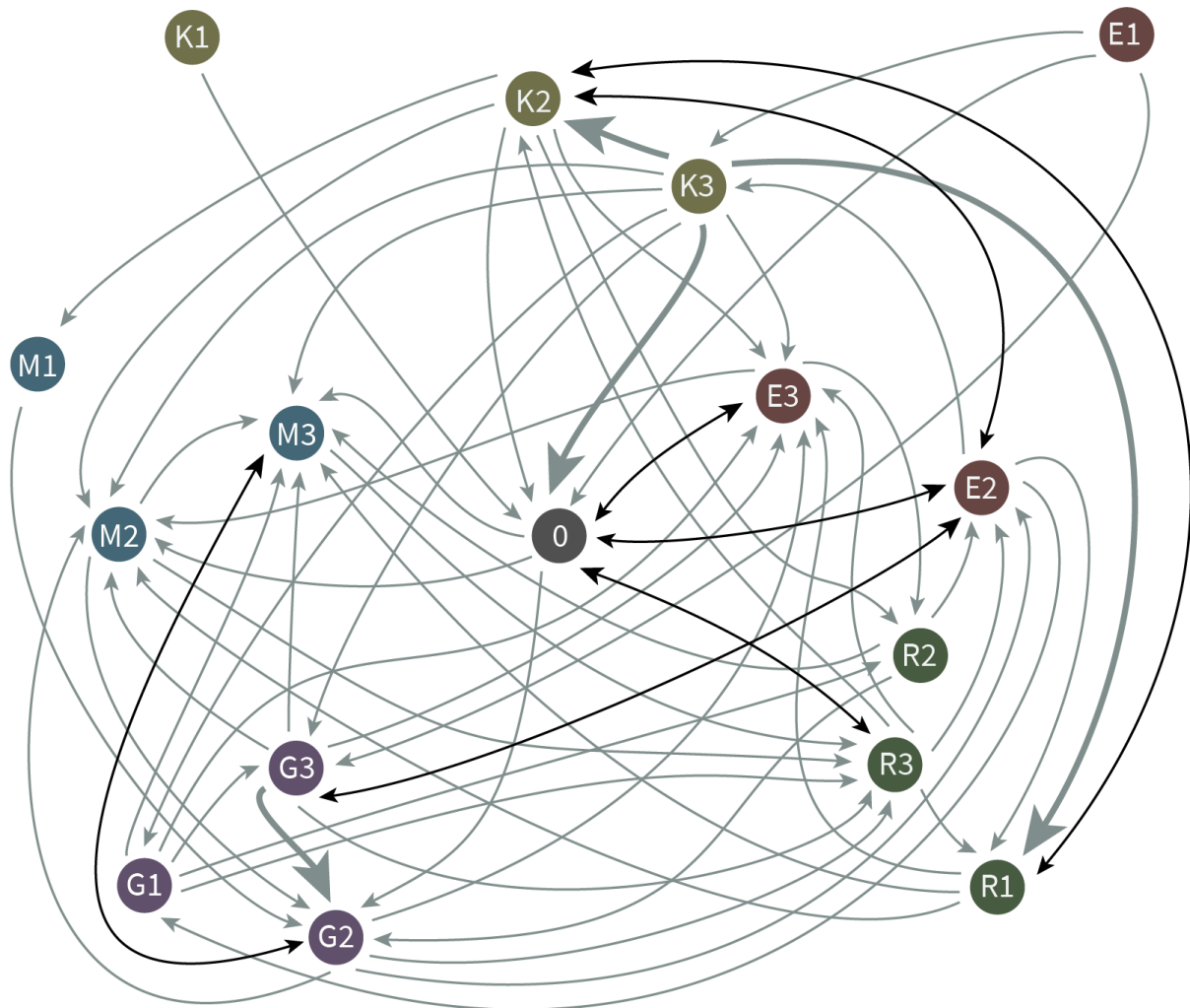


Abbildung 42 Systemische Betrachtung der beeinflussbaren Hemmnisse zur Durchführung von Wirkungsanalysen

Eigene Darstellung in Anlehnung an Vester/Hesler (1980: 83), siehe auch Abbildung 13 auf Seite 85.

Dargestellt sind alle Einwirkungen zwischen zwei Variablen, die auf einer Skala von 0 bis 3 mit 2 oder 3 bewertet worden sind (3 = dicke Pfeile). Einwirkungen, die auch in die Gegenrichtung vorkommen, sind mit schwarzen Pfeilen mit Doppelspitze gekennzeichnet.

- Die Variablen K1 und E1 beeinflussen das System, werden jedoch nicht – oder zumindest nicht wesentlich – von ihm beeinflusst. Sie sind daher auch visuell nach außen gerückt. Dies entspricht ihrer zuvor skizzierten Rolle als mögliche schwache Stellschrauben. Der Begriff Stellschraube ist – ebenso wie der von Vester verwendete Ausdruck Schalthebel – dabei etwas irreführend: Die *Gebräuchlichkeit von Wirkungsanalysen* und das *Beteiligungsparadigma* lassen sich kaum aktiv beeinflussen. Optimistischer lässt sich formulieren: Ändern sich diese Aspekte, gerät das System in Bewegung.

- Die Bedeutung der Variablen K3 als einzige wirksame Stellschraube wird grafisch dadurch unterstrichen, dass drei von vier dicken grauen Pfeilen von ihr ausgehen.⁴⁰⁹ Zugleich wird deutlich, dass sie – innerhalb des Systems im nennenswerten Umfang ausschließlich – vom Erkenntnisinteresse beeinflusst wird, sowohl von E1 als auch von E2. Mit *Anreizen und Vorgaben* lässt sich demnach zwar effektiv steuern, ihr Einsatz ist jedoch nicht frei von Voraussetzungen.
- 0 und E2 interagieren mit jeweils drei weiteren Variablen in beide Richtungen, K2 mit zweien. Hier liegen verschiedene Rückkopplungen vor, die einer genaueren Betrachtung bedürfen: Auf die sich wechselseitig verstärkende Beeinflussung von 0 und E3 – der *Anzahl von Wirkungsanalysen* und der *fachlichen Nische* – im Sinne einer positiven Rückkopplung wurde bereits hingewiesen. Auch zwischen 0 und R3 ist von einer positiven Rückkopplung auszugehen: Mit einer größeren *Anzahl von Wirkungsanalysen* sinkt der *Aufwand* für deren Erstellung. Ein geringerer Aufwand, ebenso wie ein höherer Nutzen begünstigen die Entstehung weiterer Analysen. Die *Scheu vor Ergebnissen* (E2) und die *Anzahl von Wirkungsanalysen* (0) beeinflussen sich ebenfalls gegenseitig. Hier bleibt jedoch offen, ob mehr veröffentlichte Wirkungsanalysen die Scheu vor Ergebnissen positiv oder negativ beeinflussen, also eine positive, verstärkende oder eine negative, das System stabilisierende Rückkopplung vorliegt (vgl. Kapitel 3.1.4). Mutmaßlich hängt dies neben der fachlichen Qualität von den Ergebnissen der Studien und deren Resonanz ab.
- Auch zwischen den Variablen E2 und G3 besteht eine wechselseitige Abhängigkeit: Es kann unterstellt werden, dass unklare *Wirkungsabsichten* eine *Scheu vor Ergebnissen* verstärken. Umgekehrt ist davon auszugehen, dass Personen, die eine ausgeprägte Scheu vor den Ergebnissen von Wirkungsanalysen haben, kein Interesse haben, die Wirkungsabsicht der von ihnen verantworteten Beteiligungsprozesse offenzulegen. Zugleich ist zu vermuten, dass Personen, die den Ergebnissen von Wirkungsanalysen offen gegenüberstehen, dazu beitragen, die Wirkungsabsicht von Beteiligungsprozessen explizit zu machen. Auch bei den Variablen E2 und K2, der *Scheu vor Ergebnissen* und der *Planungskultur* – in diesem Fall der Haltung der Stadtplaner:innen gegenüber Wirkungsanalysen –, ist eine beiderseitige Beeinflussung anzunehmen.
- Aufschlussreich ist auch ein Blick auf diejenigen Variablen, die stark beeinflusst werden, jedoch nur auf wenige andere Variablen des Systems nennenswert einwirken. So nimmt M3 nur auf eine weitere Variable Einfluss, E3 auf zwei. Dies veranschaulicht die ihnen zugeschriebene Rolle, Veränderungen im System anzuzeigen, jedoch selbst kaum steuernd eingreifen zu können. Die Erarbeitung von weiteren *Kriterien und Indikatoren* ist demnach nicht geeignet, die Anzahl von Wirkungsanalysen zu erhöhen, wenngleich dieser Aspekt in der Online-Befragung von mehreren Gruppen betont wurde.
- Eine weitere Variable fällt in der grafischen Aufbereitung der Abbildung 42 ins Auge: M1 ist zwar ins System eingebunden, jedoch nur als Brücke zwischen den Variablen K2 und G2. Ein vergleichbarer Zusammenhang – eine indirekte Beeinflussung von G2 durch K2 über eine weitere Variable – besteht auch über die Variablen, M2, R2 und 0. Aus systemischer Sicht erscheint die Bedeutung von M1, den *theoretischen Vorarbeiten* daher fraglich. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Einwirkungen auf M1 sowie von dieser Variablen auf andere – jedenfalls im Vergleich mit den übrigen Aspekten – sehr oft mit dem Faktor 1 bewertet wurden (siehe Tabelle 19). Da diese Beziehungen in der Grafik nicht abgebildet sind, ist der visuelle Eindruck in Abbildung 42, M1 habe keine Bedeutung, irreführend.

⁴⁰⁹ Es sei angemerkt: Auch wenn die drei mit der Einflussstärke 3 bewerteten Einwirkungen nur mit 2 bewertet würden, wäre K3 diejenige Variable, die am ehesten als Stellschraube fungieren kann.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des Papiercomputers im Zusammenhang mit denen der Online-Befragung (Kapitel 5.3 und 5.4) diskutiert.

6.2.2 Diskussion geeigneter Stellschrauben und weiterer Erkenntnisse

Stabiles System mit einer Stellschraube: Äußere Anreize und Vorgaben

In den Ergebnissen des Papiercomputers zeigt sich, dass die 16 Variablen gemeinsam ein stabiles System bilden. Das bedeutet, dass Veränderungen der meisten Variablen das System nicht nennenswert verändern und entsprechende Eingriffe weitestgehend folgenlos bleiben. Einzig mit der Variable K3, also mit externen *Anreizen und Vorgaben*, lässt sich das System – den Ergebnissen des Papiercomputers folgend – wirksam steuern.

Ziel des steuernden Eingriffs ist in diesem Fall, die Anzahl durchgeführter und publizierter Wirkungsanalysen zu erhöhen, also die Variable 0 zu beeinflussen. Dass es tatsächlich gelingen kann, durch ein Verändern der Variablen K3 die gewünschte Veränderung der Variablen 0 herbeizuführen – und nicht bloß irgendeine beliebige Veränderung verschiedener Variablen –, lässt sich wie folgt begründen: Zum einen besteht eine starke direkte Einwirkung von K3 auf 0. Zum anderen ist K3 die aktivste Variable, die also am stärksten auf das System als Ganzes einwirkt. 0 ist gemäß Abbildung 41 zwar nicht die passivste Variable, jedoch diejenige, die am meisten von den anderen beeinflusst wird.⁴¹⁰ Schließlich stützen auch die Ergebnisse der Online-Befragung das Ergebnis der Systemuntersuchung: Hier erwies sich K3 ebenfalls als wichtigster Aspekt (vgl. Kapitel 5.3). Bemerkenswert ist dabei, dass die Variable G2 – die *Komplexität* – im Systemzusammenhang keine hervorgehobene Rolle spielt; in der Rangfolge der wichtigsten wahrgenommenen Hemmnisse fiel der Abstand zwischen K3 und G2 hingegen marginal aus. Auch die in der Befragung hoch platzierten Thesen eignen sich im Ergebnis der Systembetrachtung nicht für eine steuernde Rolle.

Zu beachten ist, dass K3 von zwei weiteren Variablen nennenswert beeinflusst wird: von E1 und E2. Das *Beteiligungsparadigma* (E1) lässt sich kaum aktiv steuern. Falls es sich – etwa im Rahmen gesellschaftlicher Diskussionen – jedoch verändert, also Beteiligungsprozesse stärker hinterfragt werden, ist davon auszugehen, dass infolge Anreize oder Vorgaben für Wirkungsanalysen leichter geschaffen werden können. Die zweite Variable, die *Scheu vor Ergebnissen* (E2), ist eng mit vielen weiteren Variablen verflochten und stellt somit eine besondere Herausforderung dar (vgl. Kapitel 5.4 sowie den übernächsten Abschnitt). Ferner ist zu bedenken, dass wahrgenommene beeinflussbare Hemmnisse sich je nach Perspektive deutlich unterscheiden, wie die quantitative Auswertung der Online-Befragung gezeigt hat (Kapitel 5.3). Es ist daher fraglich, ob die Untersuchungsergebnisse von allen relevanten Akteur:innen ohne Weiteres nachvollzogen und angenommen werden können.⁴¹¹ Auch die interviewten Expert:innen hatten Akteure, die entsprechende Anreize setzen beziehungsweise Vorgaben erlassen könnten, nicht im Blick: Auf die Frage, wer am ehesten dazu beitragen könne, Wirkungsanalysen (weiter) zu entwickeln, wurden insbesondere kommunale und wissenschaftliche Akteure genannt, teilweise auch Planungsbüros (siehe Kapitel 7.2).

Grad der Beeinflussbarkeit der verschiedenen Variablen

An dieser Stelle bietet es sich an, die Beeinflussbarkeit der einzelnen Variablen – auch jenseits der mathematischen Bewertung – gedanklich einzubeziehen und zu überprüfen. In den Kapiteln 5.1.3 und 5.1.4 wurde herausgearbeitet, dass es Aspekte geben kann, die sich hemmend auf die Durchführung

⁴¹⁰ Rückwirkungen der veränderten Variablen 0 auf das System wurden nicht umfassend untersucht. Etwaige unerwünschte Auswirkungen sind daher nicht völlig auszuschließen, ließen sich jedoch mit dem Sensitivitätsmodell weitergehend untersuchen.

⁴¹¹ Auch mit Blick darauf werden im folgenden Kapitel 6.2.3 *Möglichkeiten zur Erweiterung und Vertiefung* der systemischen Betrachtung erarbeitet.

von Wirkungsanalysen auswirken, die zugleich jedoch *nicht beeinflussbar* sind. Dazu zählen etwa Entscheidungsstrukturen (These N1), die Wirkungen ausschließen, oder das Verknüpfen von irrationalen und rationalen Konzepten (N2). Im quantitativen Teil der Online-Befragung sowie in der systemischen Betrachtung wurden nur diejenigen Aspekte behandelt, die *grundsätzlich beeinflusst werden* können. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich im Rückblick jedoch, dass der Grad der Beeinflussbarkeit graduell verschieden ist. Dazu tragen auch die Definition der Variablen und die Perspektive auf sie bei: Unter anderem haben die organisatorischen und gesellschaftlichen Referenzgrößen der einzelnen Thesen einen Einfluss auf die Bewertung im Papiercomputer.⁴¹²

Die allgemeine *Gebräuchlichkeit* von Wirkungsanalysen (K1) und das *Beteiligungsparadigma* (E1) wurden bereits als Beispiele für Variablen genannt, die – so sie sich ändern – einen Einfluss auf das System nehmen, aus ihm heraus jedoch kaum beeinflusst werden können. Betrachtet man die Rangfolge der Thesen zu möglichen Hemmnissen aus Sicht der Gesamtgruppe (vgl. Abbildung 28 auf Seite 164) unter dem Aspekt der Beeinflussbarkeit, ist festzustellen, dass die als unwesentlich erachteten fünf letztplatzierten möglichen Hemmnisse zugleich schlecht beeinflussbar sind. Dazu zählen die Kontextfaktoren *Gebräuchlichkeit* (K1) und *Planungskultur* (K2) sowie die *fachliche Nische* (E3), die jeweils abstrakte Größen darstellen. Das Verhältnis von *Aufwand und Nutzen* (R3) sowie die *Qualifikation* der Personen, die Wirkungsanalysen durchführen (R2), sind nur indirekt beziehungsweise langfristig veränderbar. Auch die im Durchschnitt hoch gewichtete *Komplexität* (G2) sowie die mittig platzierten Thesen zum *Beteiligungsparadigma* (E1) und zur *Scheu vor Ergebnissen* (E2) erscheinen auf den ersten Blick kaum steuerbar.

Zumindest theoretisch gut zu beeinflussen sind *Anreize und Vorgaben* (K3), das *Budget* (R1) sowie die *Datenqualität* (G1) und die *Wirkungsabsicht* (G3), die durch das Handeln einzelner Personen oder institutioneller Akteure bereits stark verändert werden können – zumindest in ihrem jeweiligen Kontext. Im Einzelfall kann sich dies dennoch als herausfordernd erweisen. Auch die drei methodischen Variablen (M1, M2, M3) lassen sich durch Handeln einzelner Personen beeinflussen – inwieweit entsprechende Fortschritte den an sie gerichteten Erwartungen entsprechen können, bleibt eine andere Frage. Die fünf im Durchschnitt von allen Befragten als bedeutend erachteten Hemmnisse sind somit teilweise gut (K3, R1, M3), teilweise jedoch kaum beeinflussbar (G2, E2).

Orientiert man sich an Rittels Unterscheidung von *zahmen* und *unbeherrschbaren* Problemen⁴¹³ (vgl. Kapitel 2.1), so lässt sich zusammenfassend sagen: Für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung bestehen mehrere Hemmnisse, die auf den ersten Blick wesentlich, auf den zweiten jedoch theoretisch leicht lösbar und somit zahm erscheinen. So ist das *Budget* für fundierte Wirkungsanalysen aus einem einzelnen Projekt beziehungsweise Beteiligungsprozess heraus kaum zu gewährleisten – aus zeitlichen Gründen, aber auch mit Blick auf den Nutzen (vgl. Kapitel 5.4 und 7.1). Steht eine übergreifende oder gemeinschaftliche Finanzierung bereit, ist dieses Hemmnis jedoch leicht auszuräumen. Daran lassen sich die als geeignete Stellschraube identifizierten *Anreize und Vorgaben* anschließen: Ohne ein Erkenntnisinteresse an den Ergebnissen von Wirkungsanalysen werden diese vermutlich nicht geschaffen. Besteht jedoch ein Erkenntnisinteresse, ist die Umsetzung vielfältig möglich und vergleichsweise *zahm* (siehe weiterführend Kapitel 7.2). Ähnliches ließe sich für weitere Variablen ausführen.

⁴¹² So ist etwa die Einwirkung einer *Scheu der Verantwortlichen* für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung vor den Ergebnissen einer Wirkungsanalyse auf die *allgemeine* Gebräuchlichkeit von Wirkungsanalysen in Deutschland – so waren die Variablen definiert – naturgemäß gering; eine Einwirkung auf die Gebräuchlichkeit von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der *Stadtentwicklung* könnte hingegen unterstellt werden.

⁴¹³ Eine strukturierte Analyse aller möglichen Hemmnisse und ihrer systemischen Zusammenhänge mit Blick auf ihre etwaige Unbeherrschbarkeit oder *wickedness* könnte ein weiterer, vertiefender Schritt sein. Unter anderem aus zeitlichen Gründen wurde er im Rahmen dieser Arbeit nicht unternommen.

Zusammenhang beeinflussbarer und nicht beeinflussbarer Aspekte

Ein Teil der diskutierten Hemmnisse lässt sich als *wicked* oder unbeherrschbar bezeichnen. Die Freitextkommentare der Online-Befragung legen nahe, dass insbesondere die *Scheu vor Ergebnissen* mit Aspekten verwoben ist, die nicht oder kaum beeinflusst werden können, vor allem mit *Spielräumen* für Beteiligungsprozesse und ihren Wirkungen (vgl. Kapitel 5.4). So ist die Aufgabe, skeptischen Menschen die Scheu vor Ergebnissen von Wirkungsanalysen zu nehmen, sicher als *wicked problem* einzuordnen.

Nimmt man die Freitextantworten, Literaturanalyse und Expert:inneninterviews zur quantitativen Auswertung der Befragung hinzu, zeichnet sich folgende Interpretation als plausibel ab: Wirkungsanalysen sind generell nicht besonders beliebt bei Verantwortlichen, da ein Aufzeigen von Zusammenhängen bestenfalls Gestaltungsoptionen einschränkt und schlimmstenfalls Verantwortlichkeiten für Fehler offenlegt. Im konkreten Anwendungsfall *Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung* scheint eine Scheu vor ernüchternden Ergebnissen besonders dadurch begründet, dass strukturell nur *geringe Spielräume für mögliche Wirkungen* bestehen, etwa, da viele weitere Belange in der Planung zu berücksichtigen sind und im Rahmen der Beteiligung eingebrachte Ideen schon rein statistisch betrachtet nur eine geringe Chance auf Berücksichtigung haben.⁴¹⁴ Es erscheint daher plausibel, dass Personen mit Tätigkeitsschwerpunkten in der Stadtentwicklung oder mit hohem diesbezüglichen Sachverstand ohnehin geringe Wirkungen von Beteiligungsprozessen erwarten und daher eine geringere Scheu vor entsprechenden Wirkungsanalysen haben. Zugleich sind Spielräume für Wirkungen von Beteiligungsprozessen in anderen Anwendungsfeldern – etwa Bürgerhaushalten – größer, was erklären kann, dass von Personen mit Schwerpunkten in Beteiligungsprozessen anderer Anwendungsfelder eine Scheu vor Ergebnissen ebenfalls als weniger relevant angegeben wird.

Jenseits der systemischen Betrachtung lässt sich argumentieren, dass eine *Scheu vor Ergebnissen* nicht pauschal unterstellt werden kann. Ein Steuerungsansatz könnte also darin bestehen, Personen und Institutionen zu identifizieren, die ein Interesse an Wirkungsanalysen zeigen, und für diese gezielt Anreize zu schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diejenigen, die Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung aktiv gestalten, in fehlenden Anreizen und Vorgaben ohnehin kein bedeutendes Hemmnis sehen (vgl. Kapitel 5.3.4). Dass diese Gruppen am wenigsten auf äußere Anreize und Vorgaben angewiesen sind, erscheint nachvollziehbar. Im Umkehrschluss stellt sich jedoch die Frage, inwieweit Anreize bei diesen Gruppen wirken können. Überlegungen zur Ausgestaltung von möglichen Anreizen und Vorgaben werden in Kapitel 7 aufgegriffen und fortgeführt.

Ein weiteres Beispiel einer im Sinne Rittels unbeherrschbaren Verflechtung von beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Hemmnissen stellen der Umgang mit *Komplexität* (K2) und die *Messbarkeit* von Wirkungen (N4) dar. Die Ausführungen in den Kapiteln 3.1, 4.3, 4.5 und 5.1.2 zeigen zusammen deutlich, dass sich Wirkungsanalysen gleichermaßen als theoretisch unmöglich sowie als praktisch durchführbar darstellen lassen – in Abhängigkeit der Akzeptanz von Unschärfen sowie der Zielsetzung. Auch dieser Argumentationsstrang spielt in Kapitel 7 eine Rolle.

Kontrovers eingeschätzte Hemmnisse aus systemischer Sicht

Zu den im Neutralbereich liegenden Variablen gehören E2⁴¹⁵, G3 und R1. Bei ihnen konnten im quantitativen Vergleich der Thesen die prägnantesten Unterschiede zwischen verschiedenen Auswertungsgruppen festgestellt werden (siehe auch Tabelle 22 auf Seite 286 im Anhang). Es ist nachvollziehbar,

⁴¹⁴ In diese Richtung argumentierte auch Klaus Selle in zwei Vorträgen, die er im Zusammenhang mit seinem bereits zitierten Plädoyer für eine Überprüfung der Erwartungen an Beteiligungsprozesse (Selle 2019) hielt: am 21. November 2019 beim Verbandstag des vhw in Berlin sowie im Rahmen einer digitalen Abendveranstaltung der Stiftung Mitarbeit am 24. September 2020. Letztgenannter Vortrag ist online nachhörbar (Selle 2020).

⁴¹⁵ Da sich der vorige Abschnitt bereits umfassend der Variablen E2 widmet, wird hier auf weitere Ausführungen dazu verzichtet.

dass starke Kontroversen bei solchen Variablen entstehen, die vielfach mit anderen verwoben sind – was im Neutralbereich jenseits des Grads der Beeinflussbarkeit der Fall ist. Dies lässt sich gleichwohl nicht als verallgemeinerbare Regel für alle Variablen feststellen.⁴¹⁶

Eine *unklare Wirkungsabsicht* (G3) wurde vor allem von denjenigen als Hemmnis wahrgenommen, die Erfahrung mit Wirkungsanalysen haben. Diese Gruppen sahen in der insgesamt auf Rang 2 platzierten *Komplexität* (G2) hingegen kein nennenswertes Hemmnis. Die systemische Betrachtung zeigt, dass die unklare Wirkungsabsicht einen nennenswerten Einfluss auf die Komplexität hat, was diese unterschiedliche Bewertung plausibel macht. Es deutet sich somit an, dass der Umgang mit Komplexität in geeigneten Teams gelöst werden kann.

Zur These R1 zeigte sich in der quantitativen Auswertung die bemerkenswerte Spreizung, dass das *Budget* unter anderem von denjenigen, die zu Beteiligungsprozessen forschen, als das größte Hemmnis wahrgenommen wurde, während Personen, die entsprechende Wirkungsanalysen beauftragen könnten, diesem Aspekt keine Bedeutung beimaßen (vgl. die Ausführungen zu R1 im Kapitel 5.3.4). Zur entsprechend konstatierten Kontakt- oder Kommunikationslücke zwischen diesen Gruppen liefert die systemische Betrachtung keine nennenswerten neuen Erkenntnisse. Abbildung 42 veranschaulicht allerdings – auch für die übrigen Aspekte –, welche Variablen die Budgetbereitstellung beeinflussen und was mit einem höheren Budget verändert werden kann. Darauf aufbauend lässt sich diskutieren, auf welchem Wege eine Finanzierung sinnvoll ist (siehe weiterführend Kapitel 7.1 und 7.2).

Verbesserung der Datenqualität als mögliche schwache Stellschraube

Eine gesonderte Betrachtung verdient die *Datenqualität* (G1): Diese Variable kann tendenziell als schwache Stellschraube genutzt werden (vgl. Abbildung 41); zugleich ist sie selbst von einzelnen Akteur:innen beeinflussbar – etwa von Prozessverantwortlichen in einer Kommunalverwaltung –, was eine Veränderung realistisch erscheinen lässt. Eine verbesserte Dokumentation von Beteiligungsprozessen könnte demnach zu mehr Wirkungsanalysen beitragen. Auch die Literaturanalyse legt dies nahe, die Auswertung der Online-Befragung hingegen nicht.⁴¹⁷ Ergänzend sei an die Variablen E1 und K1 erinnert, deren Veränderung zwar einen Einfluss auf das System hat, die jedoch kaum beeinflussbar sind (vgl. Kapitel 6.2.1).

Rollen der übrigen Variablen als Stabilisatoren und Indikatoren

Die Mehrheit der Variablen ist im Ergebnis der Anwendung des Papiercomputers im sogenannten *Neutralbereich* zu verorten. Zu den dort versammelten Aspekten gehören unter anderem alle drei Variablen mit Bezug zu *Ressourcen*, aber auch *Wirkungsabsicht* sowie *Planungskultur*. Sie wurden mehrheitlich bisher kaum besprochen. Das liegt daran, dass sie sich, wie auch die Legende in der Abbildung 41 ausweist, nicht als Stellschrauben eignen, um die Anzahl an Wirkungsanalysen zu erhöhen. Dennoch erfüllen sie eine wichtige Rolle im System: Die genannten Variablen wirken stabilisierend. Beispielfähig lässt sich erläutern: Das Bereitstellen von *Budgets* oder eine explizitere *Wirkungsabsicht* allein würde die Anzahl durchgeführter Wirkungsanalysen nicht erhöhen. Stiege letztere – etwa durch *Anreize oder Vorgaben* – spürbar an, würden entsprechende *Budgets*, *qualifizierte Personen*, ein günstiges *Verhältnis von Aufwand und Nutzen* und so weiter jedoch dazu beitragen, längerfristig anhaltend entsprechend viele Wirkungsanalysen durchzuführen. Der Umkehrschluss lässt sich ebenso veranschaulichen: Nimmt man an, es gäbe plötzlich Vorgaben zur Durchführung von Wirkungsanalysen, jedoch weder geeignete Personen noch Geld, hätte eine entsprechende Vorgabe nicht lange Bestand. Die im Neutralbereich liegenden Aspekte sind im Ergebnis ebenfalls von Bedeutung. Dennoch gilt: Hier

⁴¹⁶ Die weiteren drei ebenfalls überdurchschnittlich kontrovers eingeschätzten Variablen G1, M1 und M2 liegen zwar nahe dem Neutralbereich beziehungsweise an dessen Rand. Mit R3 und K2 befinden sich jedoch auch zwei Variablen mitten im Neutralbereich, deren Bewertung kaum kontrovers war.

⁴¹⁷ Siehe auch die Ausführungen zu G1 in Kapitel 5.3.4 sowie den dort erläuterten Nachforschungsbedarf.

Veränderungen herbeizuführen schadet nichts, eignet sich jedoch auch nicht, um das System als Ganzes zu verändern. In diese Interpretation des Systemverhaltens können auch die *theoretischen Vorarbeiten* (M1) eingeordnet werden.

Der letztgenannte Punkt lässt sich anhand der Variablen E3 und M3 noch weiter führen: Ihre Rolle im System bezeichnet Vester als *kosmetische Korrekturen* beziehungsweise als *gute Indikatoren* für Veränderungen (vgl. Abbildung 41).⁴¹⁸ Wie bereits im vorigen Kapitel 6.2.1 benannt, ist eine höhere Anzahl an Wirkungsanalysen an einer wachsenden Zahl von Kriterien und Indikatoren gut ablesbar. Umgekehrt gilt jedoch: So nachvollziehbar Wünsche nach passenden *Konzepten* sowie *Kriterien und Indikatoren* sind: Aus systemischer Perspektive stellen diese keine geeigneten Stellschrauben dar, sondern entstehen erst als Folge weiterer Veränderungen.

Fundierte Einschätzung von Forschenden und Personen mit hohem Sachverstand

An dieser Stelle sei nochmals ein Blick auf diejenigen Auswertungsgruppen geworfen, deren Antwortverhalten in der Online-Befragung am nächsten an den Ergebnissen des Papiercomputers liegt. Im Rückblick sind zunächst die Angaben der Forschenden bemerkenswert: Sämtliche vier Auswertungsgruppen mit diesem Tätigkeitsschwerpunkt erachten die These K3 als bedeutend, was auch damit erklärt werden kann, dass sie von entsprechenden Anreizen oder Vorgaben profitieren würden. Diejenigen, die zu Wirkungsanalysen und Evaluationen forschen, setzten neben K3 die Thesen E1 und E2 auf zwei der ersten drei Ränge. Dies sind genau diejenigen Aspekte, die einen nennenswerten Einfluss auf das System haben, wie in der kombinierten Auswertung der Abbildungen 41 und 42 aufgezeigt wurde. Da diese Gruppe mit neun Personen sehr klein ist, ist ein statistischer Zufall nicht auszuschließen. Dennoch ist ein Unterschied zu den drei anderen Gruppen von Forschenden deutlich sichtbar: Diejenigen, die zu Beteiligungsprozessen und/oder Stadtentwicklung forschen, schätzten neben K3 einheitlich R1 und G2 als besonders wichtig ein.

Besonders von der Auswertungsgruppe mit hohem Sachverstand zu allen drei Themenfeldern lässt sich eine fundierte Einschätzung erwarten. In ihr und der Gruppe mit hohem Sachverstand zu Wirkungsanalysen wurden – in verschiedener Reihenfolge – jeweils die Thesen E2, K3 und R1 als bedeutendste Hemmnisse benannt, was ebenfalls nahe an den Ergebnissen der systemischen Betrachtung ist. Die mehrfache Hervorhebung von *Budgets* (R1) unterstreicht dabei indirekt auch die Bedeutung von Anreizen.

Die Untersuchungsergebnisse schließen zudem an verschiedene Äußerungen in der Literatur an. Im Wesentlichen bestätigen sie eine Annahme Selles, wonach Fortschritte, insbesondere methodischer Art, erst dann zu erzielen seien, wenn „Vorbehalte und Widerstände [gegenüber Wirkungsanalysen] abgebaut würden“ (2013a: 13). Selle geht zwar nicht auf Anreize oder Vorgaben ein; entsprechende Vorbehalte und Widerstände sieht er jedoch im Wesentlichen bei Aspekten, die den Variablen *Beteiligungsparadigma* (E1) und *Scheu vor Ergebnissen* (E2) dieser Untersuchung entsprechen, was den Ergebnissen der systemischen Betrachtung nahekommt. Eine ältere Vermutung Böltings, die methodische Kompetenz Forschender sei ein entscheidender Faktor für die Erhöhung der Anzahl von Wirkungsanalysen (1984: 364), wird zugleich von den Untersuchungsergebnissen widerlegt.⁴¹⁹ Methodik und politisches Erkenntnisinteresse sind zwar wechselseitig verbunden (siehe Kapitel 3.1.2 und 5.1.2),

⁴¹⁸ Die beiden Variablen liegen zwar zwischen dem Neutralbereich und dem hier benannten, in der Tendenz ist die Aussage Vesters jedoch gültig. Es ließe sich auch umgekehrt formulieren: Bessere Indikatoren für eine wachsende Anzahl an Wirkungsanalysen gibt es nicht.

⁴¹⁹ Böltling schloss seinen Buchbeitrag *Probleme der Umsetzung von Wirkungsforschung im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* – aus dem bereits verschiedentlich zitiert wurde – mit dem Satz: „Möglicherweise wird letztlich die Fähigkeit der Wissenschaft, die methodischen Schwächen abzubauen, darüber entscheiden, ob sich die in die Wirkungsforschung von vielen Seiten gesetzten Hoffnungen erfüllen oder ob sie eine theoretische Spielwiese für einzelne Forscher wird, ohne Anspruch auf politische Umsetzung zu erheben.“ (Böltling 1984: 364).

der befüllte Papiercomputer zeigt jedoch eindeutig, dass die Methodik dem Erkenntnisinteresse folgt und nicht umgekehrt.

6.2.3 Möglichkeiten zur Erweiterung und Vertiefung

Anpassung und Erweiterung des Variablensatzes

Laut Vester sollten etwa „20 bis 40 Schlüsselvariablen zur Darstellung eines komplexen Systems“ (Vester 1999: 94) verwendet werden. Die Begrenzung dieser Untersuchung auf 16 Variablen ergab sich zunächst neben der Vergleichbarkeit ihres Abstraktionsgrads aus der Händelbarkeit in der Online-Befragung und später aus dem Ziel, die Ergebnisse der Online-Befragung mit den Ergebnissen des Papiercomputers vergleichen zu können. Es ließen sich also weitere Variablen hinzufügen, um deren Einfluss auf das System zu testen und die gewonnenen Erkenntnisse zu überprüfen. Dies könnte zum Beispiel durch ein Ausdifferenzieren der Zuständigkeitsebenen und der beteiligten Akteur:innen geschehen: Zusätzlich oder alternativ zur allgemeinen *Gebrauchlichkeit* von Wirkungsanalysen in Deutschland könnte deren Verbreitung und Rolle für Kommunalpolitik und -verwaltung betrachtet werden, ebenso für Stadtentwicklung als Tätigkeits- und Forschungsfeld. Der *Qualifizierung* der Durchführenden von Wirkungsanalysen sollte im Ergebnis der qualitativen Auswertung der Online-Befragung diejenige der Prozessverantwortlichen als weitere Variable hinzugefügt werden. Die bestehende Variable *Scheu vor Ergebnissen* ließe sich aufteilen auf unmittelbar Prozessverantwortliche, übergeordnet politisch Verantwortliche und weitere, etwa zivilgesellschaftliche Akteur:innen. Auch ließe sich unterscheiden, worin genau die Scheu besteht: So wurde in einem Expert:inneninterview berichtet, „gute Evaluationen [seien] daran gescheitert [...], dass diejenigen, die auf der Verwaltungsebene hätten aussagen können, Angst hatten, dass dadurch berufliche negative Konsequenzen resultieren, weil es nachvollziehbar ist, wer was sagt“ (I9). Dieser konkrete Aspekt adressiert nicht das Ergebnis von Wirkungsanalysen an sich, sondern deren Folgen. Er ist bisher nicht direkt enthalten, wenngleich die Variablen *Scheu von Ergebnissen* und *Datenqualität* Bezüge dazu aufweisen. Zudem bietet es sich an, die Variable *Anreize und Vorgaben* zu trennen – zumindest testweise: Weiche Anreize und harte Vorgaben wirken zwar beide als äußere Stimulanz, können jedoch unterschiedlich aufgefasst werden und infolgedessen zu verschiedenen Handlungen führen. Schließlich wurde anhand der Freitextantworten deutlich, dass neben dem *Budget* auch die zur Verfügung stehende *Zeit* eine Rolle spielt; auch sie könnte als Variable ergänzt werden.

Gemeinschaftliches Befüllen des Papiercomputers

Methodisch ließe sich die Aussagekraft des Ergebnisses überprüfen und bei Bedarf korrigieren, indem mehrere Personen die Formulierung und Vollständigkeit des Variablensatzes diskutieren. Für das Befüllen des Papiercomputers empfiehlt Vester generell, „drei getrennte Gruppen mit jeweils *interdisziplinärer* Zusammensetzung zu bilden“ (1999: 196, Hervorhebung im Zitat). Uneinigkeit entstehe dabei „erfahrungsgemäß immer nur in der Definition bestimmter Variablen und fast nie in der Bewertung ihrer Wirkung“ (a. a. O.: 202). Dieser diskursive Ansatz würde gut zum Untersuchungsgegenstand passen. Er konnte im Rahmen der Dissertation jedoch nicht umgesetzt werden. Der Mehrwert eines solchen Vorgehens kann mit Blick auf die Erfahrungen aus dem Expert:innenworkshop bestätigt werden (siehe Kapitel 5.1.1).

Differenzierung nach verschiedenen Arten von Wirkungsanalysen

Eine weitere Möglichkeit zur vertieften Anwendung des Papiercomputers besteht in der separaten Betrachtung verschiedener Arten von Wirkungsanalysen (vgl. Kapitel 1.2): So ließen sich Wirkungsanalysen zu einzelnen Beteiligungsprozessen von vergleichenden Analysen unterscheiden, ebenso formative und summative Untersuchungen. Zudem könnten Auftragsarbeiten und solche

Wirkungsanalysen, die für Beteiligungsprozesse Verantwortliche selbst erstellen, getrennt untersucht werden. Schließlich ließen sich veröffentlichte Wirkungsanalysen und solche zum internen Gebrauch unterscheiden. All dies könnte sowohl in einer Ausdifferenzierung von verschiedenen Variablen in einer gemeinsamen systemischen Betrachtung geschehen als auch in einer vergleichenden Anwendung des Papiercomputers mit jeweils nur einer Art von Wirkungsanalyse. Es ist anzunehmen, dass sich die Ergebnisse zumindest graduell unterscheiden.

Reflexion des Vorgehens

Der *Papiercomputer* wurde im laufenden Forschungsprozess entdeckt und experimentell genutzt, um eine Referenz zur Einordnung der Ergebnisse aus der Online-Befragung zu erhalten. Das schematische Betrachten von Wechselwirkungen mithilfe vieler paarweiser Vergleiche der Variablen erlaubt eine Komplexitätsreduktion von Zusammenhängen, die mit den beiden anderen Methoden in diesem Ausmaß nicht möglich ist. Auch Wirkungsmechanismen können so sichtbar werden.

Das Definieren der Variablen und das Befüllen des Papiercomputers sind zeitaufwendig. Auswertung und Interpretation der Ergebnisse sind jedoch unmittelbar möglich und somit – im Vergleich zur Online-Befragung – zügig und ohne großen Aufwand leistbar. Der Papiercomputer hat sich somit als sinnvolle Ergänzung zum Ursachen-Wirkungs-Diagramm und zur Befragung erwiesen, auch wenn – wie bereits im quantitativen Teil der Online-Befragung – nur beeinflussbare Aspekte berücksichtigt werden konnten.

Abschließend sei angemerkt, dass die in diesem Kapitel erfolgten Arbeitsschritte – das Befüllen und Auswerten des Papiercomputers – nur einen Teil des *Sensitivitätsmodells* abbilden. Darauf, dass erste Schritte oft bereits genügen, um wesentliche Eigenschaften des Systemverhaltens erkennen zu können, weist bereits die Einleitung zur gleichnamigen Studie hin (Vester/Hesler 1980: nicht nummeriert, auch 30–31). Dennoch versprechen weitere Schritte wichtige Erkenntnisse, etwa das umfassende Identifizieren und Analysieren von positiven und negativen Rückkopplungen. Sie wurden nur beispielhaft als direkte Rückkopplung zwischen zwei Variablen aufgezeigt und erläutert, können jedoch auch indirekt über mehrere Variablen auftreten. Auch bei Verwendung der kostenpflichtigen Software (siehe Kapitel 4.4) ließen sich vermutlich weitere Erkenntnisse erzielen.

6.3 ZWISCHENFAZIT: ANREIZE UND VORGABEN ALS STELLSCHRAUBE

Die systemische Untersuchung hat gezeigt, dass das einleitend formulierte Anliegen, mehr Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchzuführen, nur mithilfe *äußerer Stellschrauben* befördert und erreicht werden kann. Von den erarbeiteten Variablen sind lediglich externe *Anreize und Vorgaben* dazu geeignet, steuernd einzugreifen. Alternativ bliebe die Möglichkeit abzuwarten, inwieweit sich gesellschaftliche Rahmenbedingungen zugunsten der Durchführung von Wirkungsanalysen verändern – etwa durch ein Infragestellen des *Beteiligungsparadigmas* oder eine stärkere allgemeine *Gebräuchlichkeit* von Wirkungsuntersuchungen. In anderen Worten ausgedrückt: Weder eine wissenschaftliche Grundlagenarbeit oder Bereitstellung von Konzepten und Kriterienkatalogen noch eine explizitere Wirkungsabsicht in Beteiligungsprozessen sind in der Lage, die Anzahl von Wirkungsanalysen spürbar zu erhöhen. Auch eine Bereitstellung entsprechender Budgets wäre nicht hinreichend. Diese und weitere Faktoren können zwar zu einer regelmäßigen Durchführung von Wirkungsanalysen beitragen, bleiben als mögliche Stellschrauben jedoch wirkungslos. Fortschritte passieren demnach weder von selbst – was das einleitend zitierte Bild der Kinderschuhe (vgl. Kapitel 1.1) nahelegte –, noch durch mehr wissenschaftliche Aktivitäten – was Gespräche während der Untersuchung sowie Aussagen in der Literatur vermuten ließen.

Zu bedenken ist, dass die gestellte quantitative Frage nach der *Anzahl* von Wirkungsanalysen keine Rückschlüsse auf deren *Qualität* ermöglicht (vgl. Caspari 2015: 143) – weder im Sinne von Beschaffenheit noch in Bezug auf deren Güte. Eine formelle Vorgabe, die weder auf ein Erkenntnisinteresse der Prozessverantwortlichen trifft, noch zu auskömmlichen Budgets führt, würde daher mutmaßlich zu Wirkungsanalysen von geringer Aussagekraft führen, auch angesichts der politischen Dimension entsprechender Untersuchungen (vgl. Kapitel 3.1.2). Es stellt sich daher die Frage, zu welchem *Zweck* und zu wessen *Nutzen* Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchgeführt werden können und sollten. Ergänzend lässt sich fragen, inwieweit es realistisch ist, bei einer unterstellten Scheu vor den Ergebnissen von Wirkungsanalysen zu Anreizen oder Vorgaben zu gelangen. Weitere Hürden und zugleich Perspektiven ergeben sich daraus, dass die beeinflussbaren Hemmnisse von verschiedenen Gruppen unterschiedlich wahrgenommen werden.

7 PERSPEKTIVEN FÜR WIRKUNGSANALYSEN

7.1 ANREGUNGEN AUS DER ONLINE-BEFragung

Basierend auf den Erkenntnissen aus der Literaturlarbeit, den Interviews, der Online-Befragung und der systemischen Betrachtung lässt sich skizzieren, welche Perspektiven für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung bestehen. Sie werden im Folgenden dargestellt, beginnend mit den Hinweisen und Anregungen, die im Rahmen der Online-Befragung gegeben wurden.

Vielfältige Hinweise, vor allem zu methodischen Aspekten und zur Wirkungsabsicht

Die Teilnehmenden der Online-Befragung wurden gebeten, Anregungen zu geben, wie Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung aus ihrer Sicht gelingen können. 39 Personen kamen der Aufforderung nach. Ihre Antworten wurden ebenfalls codiert und den fünf Kategorien sowie – soweit möglich – den 15 Thesen zugeordnet (siehe zum Vorgehen auch Kapitel 5.2.3). Die Zuordenbarkeit der Äußerungen zu den Kategorien unterscheidet sich dabei deutlich von derjenigen zu den Hemmnissen. Die Kategorie *Methodik* ist die einzige, zu der mehr Anregungen als Erläuterungen zu Hemmnissen eingebracht wurden: Zwölf Aussagen zu den Hemmnissen stehen hier 30 Anregungen gegenüber, darunter 14 allein zum Aspekt *Konzepte*. Die anderen Kategorien wurden deutlich seltener adressiert: 13 Anregungen betreffen die *Ressourcen*, zwölf den *Gegenstand*, vier den *Kontext* und drei das *Erkenntnisinteresse*. Bei den Anregungen zum Gegenstand fällt auf, dass sich acht Äußerungen der These zur *Wirkungsabsicht* zuordnen lassen, jedoch keine den anderen beiden Thesen zur *Datenqualität* und *Komplexität*.

Im Folgenden werden die Anregungen thematisch gruppiert zusammengefasst.⁴²⁰ Mehrere Abschnitte sind dabei unabhängig von Thesen und Kategorien zusammengestellt.

Geänderte Kontextbedingungen als grundlegende Voraussetzungen

Mehrere Personen adressieren den *Kontext* von Wirkungsanalysen. Grundsätzlich brauche es „mehr Akzeptanz [...] dafür, dass (ernst gemeinte) Beteiligung Zeit braucht und nicht mit einzelnen Veranstaltungen erzielt werden kann“ (B60). Zudem müsse „Lernen [...] anerkanntes Ziel“ des kommunalen Verwaltungshandelns werden, was einen offenen Umgang mit Evaluationsansätzen und Ergebnissen einschlieÙe (B20). Ferner sollten Wirkungsanalysen „von politischer oder [die Beteiligungsprozesse] finanzierender Seite eingefordert“ werden (B55). Dennoch bleibe fraglich, „ob sich in der Planungs- und Evaluationscommunity mit solchen Evaluationen Lorbeeren verdienen lassen“ (B55). Die Mehrheit der genannten Punkte lassen sich eher als Voraussetzungen denn als praktische Hinweise verstehen, was auch dem Wesen der Kategorie *Kontext* geschuldet ist. Es wird deutlich, dass zumindest die hier zitierten Befragten die Perspektiven für eine regelmäßige Durchführung von Wirkungsanalysen eher skeptisch beurteilen. Zu den übrigen Kategorien und Aspekten überwiegen Anregungen, die sich teilweise ebenfalls als Voraussetzungen lesen lassen.

Ausrichtung von Wirkungsanalysen und einzubeziehende Wirkungen sowie Akteur:innen

Äußerungen zur Ausrichtung von Wirkungsanalysen wurden mehrfach mit den Fragen verknüpft, welche Wirkungen zu betrachten seien, mit welcher Vorgehensweise dies gelingen könne und wer dabei einzubeziehen sei. Diese Aspekte werden entsprechend gemeinsam in einem längeren Abschnitt

⁴²⁰ Zur Erhöhung der Lesbarkeit sind wörtliche Zitate nur am Satz- oder Absatzende belegt. Wie bereits bei den Erläuterungen der wahrgenommenen Hemmnisse sind auch hier die Tätigkeitsschwerpunkte und der Sachverstand der Befragten nicht angegeben. Anhand der vergebenen Codes lassen sich diese Angaben bei Bedarf nachvollziehen.

wiedergegeben. Eine Person führt an, „es müsste zunächst geklärt werden, welche Funktion [... Wirkungsanalysen] (außerhalb des Wissenschaftsbereichs) haben könnten“ (B33). Jemand anderes zählt drei Möglichkeiten auf, die sich nach dem Erkenntnisinteresse beteiligter Akteursgruppen differenzieren lassen:

„Für wen ist die Wirkungsanalyse relevant? Richtet sich die an die Politik? Damit sie ein Gefühl dafür bekommt, was sie verspricht, aber später nicht einhält? Oder ist es für die Verwaltung wichtig? Damit sie sieht, ob sie ihre Ziele erreicht hat? Oder dient die Analyse als Sprachrohr für die Bewohnerschaft, die dann ihrem Unmut nochmal Ausdruck verleihen kann, dass alles so langsam geht und die Umsetzung [...] nicht absehbar ist?“ (B50)

Mit Bezug auf die dritte Variante fordert eine weitere Person:

„[Wirkungsanalysen dürfen sich] nicht nur auf die regel(ge-)rechte Durchführung von Beteiligungsverfahren beschränken, sondern müssen unbedingt die Umsetzung der Ergebnisse der Verfahren mit einbeziehen, denn nichts demotiviert Bürgerinnen und Bürger mehr, als nach ihrem Engagement feststellen zu müssen, dass ihre Vorschläge gar nicht oder nur teilweise realisiert werden (oder gar ins Gegenteil gewendet werden) ohne dass die politisch Verantwortlichen Begründungen dafür vorlegen.“ (B1)

Dem wird entgegengehalten, eine positive Wirkung von Beteiligungsprozessen könne auch darin bestehen, „dass sich Menschen informiert und abgeholt fühlen und dadurch ein Vorhaben positiver begleiten“, unabhängig davon, ob sie selbst etwas eingebracht haben (B67). In Bezug auf den Wirkungsbegriff sei zudem zu unterscheiden „zwischen stadtplanerischen nachhaltigen Gemeinwohlanätzen (objektive Lebensqualität) und kurzfristiger persönlicher Nutzenorientierung der Betroffenen (subjektiver Vor-/Nachteil)“; Beteiligungsprozesse seien „immer ein Kompromiss“ zwischen den genannten Aspekten (B14).

Eine Person thematisiert die Herausforderung, wie und durch wen die verschiedenen Aspekte erfasst und bewertet werden können:

„Wirkung ist weder allein ein hoher Konsensgrad für ein Ergebnis noch die Übernahme des Ergebnisses durch den Entscheider. Auch ist die Bewertung der ‚Güte‘ eines Sach-Ergebnisses heikel [...]: der Prozessevaluator ist hier überfordert, eine Bewertung durch Experten wäre wiederum nur ‚gültig‘, wenn breiter abgesichert ... doch dies würde den Beteiligungsprozess ja fast zur Farce machen ... und dazu hat niemand die Ressourcen.“ (B5)

Der Vorschlag, neben Prozess- und Umsetzungsqualität auch die „Zufriedenheit mit dem Ergebnis“ durch Interviews“ zu erfassen (B86), könnte zwischen den zuvor genannten Positionen vermitteln, wirft jedoch ebenfalls die Frage nach Ressourcen auf. Jemand anderes regt noch weitergehend an, „über den Beteiligungsprozess hinaus auch Wirkungen der Stadtentwicklungsmaßnahme“ zu betrachten (B39).

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen sieht eine Person die einzige Möglichkeit darin, „die langfristigen prozessbezogenen Wirkungen von guten Beteiligungsprozessen stärker herauszuarbeiten“ (B5). Eine andere Person argumentiert:

„Wirkungen entfalten sich ja nicht nur entlang eines Planungsprozesses, sondern schlagen sich in Haltungen und Stimmungen nieder, die gesamtgesellschaftlich wirken. Deshalb hilft eigentlich, neben den üblichen Feedbackbögen, Interviews oder Analysen, nur, dass man über viele Jahre mit einem einigermaßen repräsentativen Panel, die Zufriedenheit der Bürgerschaft mit Beteiligungsthemen, die Lebenszufriedenheit, bzw. das Vertrauen in die politische Arbeit misst.“ (B83)⁴²¹

⁴²¹ Siehe dazu den Abschnitt *Kommunale Panelbefragungen als mögliche Datenbasis* in Kapitel 4.5.

Plädoyer für langfristige Analysen unter Einbeziehung vieler Perspektiven

Aus den bis hierher zitierten Äußerungen ergeben sich die Anforderungen, verschiedene Perspektiven einzubeziehen und Wirkungsanalysen längerfristig anzulegen, was auch explizit gefordert wurde (B90 und B73).⁴²² Hierzu gab es weitere konkrete Anregungen, etwa eine „Selbstbeobachtung, Interviews und Einschätzungen von den durch die Beteiligung erreichten Menschen“ (B19)⁴²³, etwa „als kleine Feedbackeinheit am Ende von Veranstaltungen“ (B64). Zur Einbeziehung längerfristiger Wirkungen „sollte man bei einer öffentlichen Bürgerbeteiligung stichprobenartig Menschen zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal befragen“ (B59). Wirkungsanalysen sollten dabei „niedrigschwellig“ (B64) konzipiert sein beziehungsweise „so einfach gestaltet sein, dass es Verantwortliche nicht abschreckt“ (B73), was methodisch herausfordernd sein dürfte. Ergänzend zu einer Befragung könnten im Abgleich vom Zustand vor und nach der Durchführung eines Beteiligungsprozesses auch „Räume und Strukturen beobachtet/analysiert werden“ (B79). Eine Person sieht Möglichkeiten für die Durchführung von Wirkungsanalysen – alternativ zu den mehrheitlich partizipativ orientierten Anregungen – auch „als Teil [...] der Teamentwicklung des Planungsprozesses, also verwaltungsintern“ (B64).

Die Äußerungen unterstreichen die Notwendigkeit, Wirkungsanalysen zu Stadtentwicklungsprozessen über einen längeren Zeitraum zu konzipieren und durchzuführen, was neben Fragen nach dem Budget auch Zuständigkeitsgrenzen berührt. Vor dem Hintergrund des erörterten Auseinanderfallens von Aufwand und Nutzen (Kapitel 5.4) sei folgender Vorschlag herausgestellt:

„Etwas allgemein gesagt: Es geht gar nicht darum, dass so viel mehr Wirkungsanalysen durchgeführt werden, sondern eher stichprobenartige und qualitativ exemplarische. Besser als viele wären also wenige gute, gründliche, die ihre Kriterien und Indikatoren am spezifischen Fall entwickeln.“
(B65)

Methodeneinsatz zwischen wissenschaftlichem Anspruch und praktischen Bedarfen

Über die genannten Anregungen zu Interviews, Befragungen und Maßnahmen zur (Selbst-)beobachtung hinaus wurden mehrere konkrete Vorschläge zu Methoden unterbreitet. Sie umfassen ein breites Spektrum von etablierten, themenfeldübergreifenden Evaluationsmethoden über niedrigschwellige Ansätze zur Durchführung durch Prozessverantwortliche. So nannte eine Person das „Input-Output-Outcome-Impact-Schema“ (B2), eine andere empfahl – mit Nachdruck – den Logical Framework Approach (vgl. Kapitel 4.5):

„Nach meinen Erfahrungen aus inzwischen über zehn Jahren der Auseinandersetzung mit der Wirkungsthematik ist das – aus der entwicklungspolitischen Arbeit kommende – Instrumentarium des Logical Framework [Approach] hier immer noch der bestgeeignete Ansatz, mit dem auch Stadtentwicklungsprozesse angegangen und in ihrer Wirkung [...] analysiert werden könnten.“
(B13)

Vorgeschlagen wurden auch ein „transparentes Planungstagebuch mit Eintrag der Sachthemen und Entscheidungen“ (B44) und eine „Wirkungsanalyse-Skizze“ (B47), was jeweils nicht näher ausgeführt wurde. Verwiesen wurde ferner auf „qualitative Real-Time Evaluations“ (B72), eine in der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzte Methode, die auf unmittelbare Rückkopplung im laufenden Prozess abzielt. Daran anschließend kommentiert eine weitere Person:

„Aus der Praxiserfahrung spürt man sehr deutlich, was und wen man erreicht hat und wen nicht. Die Analyse hat mir nicht gefehlt. Wichtig erscheint mir, dass auf einen Beteiligungsprozess zu Beginn eines Projektes eine kontinuierliche weitere Beteiligung erfolgt, in der Bericht erstattet wird, was aus den Ergebnissen der Beteiligung geschehen ist bzw. wie man daran kontinuierlich

⁴²² B90 äußerte sich zur Notwendigkeit, verschiedene Perspektiven einzubeziehen, B73 zur Langfristigkeit.

⁴²³ Ein Vorschlag hierzu lautet, die Beteiligten zu fragen, welchen Unterschied die Beteiligung für sie macht (B19).

weiterarbeiten kann. Und dass somit im Prozess eine Feedback-Schleife/Dialog mit eingeplant wird. Das halte ich für wichtiger als eine Wirkungsanalyse.“ (B50)

Schließlich müsse eine Wirkungsanalyse stets „belohnend für die Beteiligten sein“ (B48). Dafür seien Methoden wie *Action Research* oder *Action Learning*⁴²⁴ besser geeignet als vermeintlich neutrale, wissenschaftlich orientierte Wirkungsanalysen (B48).

Insbesondere die mehrheitlich benannten niedrighschwelligten und auf eigenständiges Lernen und Reflexion ausgerichteten Methoden erscheinen für die Stadtentwicklungs- und Beteiligungspraxis anschlussfähig zu sein. Dem wissenschaftlichen Ziel, über Einzelfälle hinausgehende Erkenntnisse zu Wirkmechanismen zu erzielen, setzen diese Ansätze jedoch Grenzen. Umso bedeutender scheinen dafür die Hinweise, Aufwand und Nutzen zu entkoppeln (siehe Kapitel 5.4).

Klärung von Spielräumen und Wirkungsabsicht zu Beginn eines Beteiligungsprozesses

Die zuvor genannten methodischen Anregungen betreffen überwiegend eine *reflektierende Begleitung* von Beteiligungsprozessen, die auch einer späteren summativen Analyse dienlich sein kann. Um letzteres durchführen zu können ist es jedoch notwendig, bereits vor Beginn eine *Vorstellung von möglichen und erwünschten Wirkungen* zu diskutieren und zu dokumentieren, wie verschiedene Befragte argumentieren: „Voraussetzung einer soliden Wirkungsanalyse ist die analysierbare Planung von Wirkung.“ (B13) Dazu „müsste zunächst die beabsichtigte Wirkung des Beteiligungsprozesses bei dessen Planung festgelegt werden.“ (B55, sinngemäß auch B59). Dies solle nach Möglichkeit bei jedem Beteiligungsprozess erfolgen (B64, B76) und „auch finanziell (personell) hinterlegt sein“ (B76). Die „Klärung von zu erreichenden Zielen und deren Operationalisierung“ (B7) sowie die frühzeitige Entwicklung von Indikatoren „vor Beginn“ (B19) sei dafür grundlegend wichtig. Die „Formulierung der Ziele“ solle partizipativ erfolgen (B39).

Um die Wirkungsabsicht zu klären und festzuhalten, könnte „die Entwicklung eines Wirkungsmodells hilfreich“ sein (B7). Dies helfe insbesondere auch für ex-post-orientierte Analysen: Werde die Entscheidung zu einer Wirkungsanalyse erst im laufenden Prozess getroffen, müsse „die Wirkungskette mühsam rekonstruiert werden, wobei die ursprüngliche Intention nicht immer getroffen wird“ (B55).

Die letzten vier Worte des ersten Zitats – *analysierbare Planung von Wirkung* – bringen auf den Punkt, was in Programmevaluationen mehrheitlich als gegeben vorausgesetzt wird: klare Ziele und eine klare Wirkungsabsicht. Für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung ist dies jedoch nicht immer gegeben, wie verschiedentlich deutlich wurde – insbesondere in Bezug auf sich im Zeitverlauf ändernde Ziele (siehe dazu Kapitel 2.1 und die Vorannahme V4 in Kapitel 1.2). Eine Person nimmt zu diesem Punkt neben den Prozessverantwortlichen auch die Beteiligten in die Pflicht:

„Die [...] verantwortlichen Entscheidungsträger sollten sich vorab und während [des Beteiligungsprozesses ...] selbst fragen und von anderen penetrant gefragt werden, was sie damit bezwecken, und was sie mit den Ergebnissen tun werden. Und diese Antworten müssen öffentlich gegeben bzw. veröffentlicht werden, damit es den Entscheidungsträgern weh tut, wenn die Antworten unbefriedigend ausfallen oder sich hinterher als unzutreffend herausstellen.“ (B6)

Ein weiterer benannter Aspekt ist noch grundlegender und schließt an die – zu nicht beeinflussbaren Hemmnissen formulierte – These N1⁴²⁵ an (siehe Kapitel 5.1.4): „Zunächst muss klar werden, welcher

⁴²⁴ Darunter sind Ansätze zu verstehen, die eine Orientierung am praktischen Nutzen für die Beteiligten im konkreten Fall einer wissenschaftlichen Methodentreue vorziehen. Action Research und Action Learning sind an die Grundsätze von Pattons *utilization focused evaluation* anschlussfähig. Auch Wollmann und Hellstern sahen in der Aktionsforschung bereits einen möglichen Zugang zu Wirkungsanalysen in der Stadtentwicklung (1978: 23).

⁴²⁵ „Entscheidungsstrukturen in der Stadtentwicklung schließen Wirkungen von Beteiligungsprozessen aus.“

Spielraum in der Planung bestand, Empfehlungen aus der Beteiligung überhaupt aufnehmen zu können.“ (B54)

Rolle von Kriterien und Indikatoren sowie Beispiele für mögliche Fragen

Für jede Wirkungsanalyse stellt sich die Frage nach geeigneten Kriterien und Indikatoren. Diese seien „am spezifischen Fall [zu] entwickeln“, so eine Person (B65). Ihre Auswahl sollte „vor Beginn“ des Beteiligungsprozesses erfolgen (B19, sinngemäß auch B9). Anschließend könnten sie „laufend überwacht [werden], um ex post eine Aussage zu treffen“ (B9).

Mehrere Befragte nennen beispielhaft Kriterien oder Fragen. Letztere lassen sich in Kriterien übersetzen. Sie werden zur Veranschaulichung in Gänze wiedergegeben und anschließend diskutiert:

„Die Ziele können situativ verschieden sein: Bessere Wohnqualität oder emissionsärmere Verkehrsplanung oder die passgenaue Gestaltung eines Parks etc. Aus diesen Zielen würden sich die zu messenden Parameter nach Umsetzung ableiten – auch als Feedback, ob die partizipativ entwickelten Lösungsstrategien wirklich wirksam sind oder unverifizierbare Klischee-Instrumente waren, die im Konsens alle gut fanden. Parallel könnte eine Wirkungsanalyse die Folgen einer Maßnahme auf das Umfeld betrachten: Hat eine Maßnahme an einem Ort zu Verlagerung der Belastung an angrenzende Orte geführt etc., gibt es Auswirkungen auf andere Quartiere/Orte/Regionen oder war die Maßnahme diesbezüglich neutral?“ (B39)

„Fragen:

- Wie haben Bürger/Schlüsselakteure und Verwaltung zusammengearbeitet?
- Wurden alle gesellschaftlichen Gruppen einbezogen?
- Haben die Methoden der Einbeziehung zu den gesellschaftlichen Gruppen gepasst?
- Ist das Ergebnis ein Abbild des Bürgerwillens oder mehr des Verwaltungswillens?
- Wurden die Konsequenzen inhaltlicher und finanzieller (z.B. Ausbaubeiträge) Natur den Teilnehmern am Beteiligungsprozess ausreichend erläutert?
- Sind zukunftsorientierte Themen (z. B. Klimawandel, demografischer Wandel) ausreichend einbezogen worden?
- War das Gebiet für den Beteiligungsprozess richtig abgegrenzt?
- Wurde über die Grenzen des unmittelbaren Projektgebietes hinaus gedacht (z. B. Schulversorgung im Stadtteil bei Quartierskonzepten)?
- Trägt die Mitnahme der Bevölkerung und das Ergebnis der Beteiligung zur mittel- und langfristigen Zufriedenheit bei?“ (B57)

„1. Phase – Evaluation der Prozessqualität: Interviews mit Einwohner*innen, Vertreter*innen der Verwaltung und Politik vor, während und nach Beteiligungsprozessen mit einem standardisierten Fragebogen (Kriterien: <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/kategorie/die-grundsaeetze-der-buergerbeteiligung-potsdam>).

2. Phase – Evaluation der Umsetzungsqualität: Wie wird mit den Ergebnissen von Beteiligungsverfahren bei der Umsetzung, z. B. vom Verwaltungshandeln bis zur konkreten Umsetzung/Implementierung umgegangen? Testkriterien: Verbindlichkeit, Informationsbereitstellung, Kommunikation, Anerkennungskultur für die Arbeit der Akteur*innen im Beteiligungsprozess bei Öffentlichkeitsarbeit.

3. Phase – Zufriedenheit mit dem Ergebnis: Interviews mit Einwohner*innen, Vertreter*innen der Verwaltung und Politik, mögliche letzte Frage: Würden Sie sich wieder in einem Beteiligungsprozess einbringen?“ (B86)

In der Zusammenschau der Zitate wird Verschiedenes greif- und nachvollziehbar, was im Grunde banal, jedoch für die Perspektiven von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung von Bedeutung ist. Zunächst zeigt sich, dass Fragen nach Wirkungen nur ein Aspekt unter mehreren sind, die sich bei der Reflexion oder Evaluation eines Beteiligungsprozesses stellen;

beispielhaft sei die von B57 angeführte Eignung der Gebietsabgrenzung für den Beteiligungsprozess genannt. Wenn also Prozessverantwortliche eine Wirkungsanalyse für nicht durchführbar halten – etwa aufgrund von methodischen Herausforderungen oder fehlenden dafür qualifizierten Personals –, so ist dies kein Argument gegen eine Reflexion des entsprechenden Beteiligungsprozesses, sondern höchstens dafür, bestimmte Fragen aus dieser auszuklammern.

Zudem wird sichtbar, dass – und in Ansätzen wie – Stadtentwicklungs- und in ihrem Rahmen durchgeführte Beteiligungsprozesse vielfältig miteinander verknüpft sind. Eine Wirkungsanalyse eines gesamten Stadtentwicklungsprozesses, die Wirkungen der Beteiligung als einen von mehreren Schwerpunkten einschließt, könnte dementsprechend eine Option sein – hier wäre etwa der budgetäre Rahmen größer.

Insbesondere das dritte Zitat wirft die Frage nach der *Reichweite* von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung auf (siehe auch Kapitel 2.1). Die Formulierung „vom Verwaltungshandeln bis zur konkreten Umsetzung“ (B86) verdeutlicht, dass eine bis zum Plan oder bis zum Abwägungsprozess begrenzte Reichweite der Beteiligung nicht den Wirkungserwartungen aller Beteiligten entspricht.⁴²⁶ Dies verweist erneut auf die These N1 und die Frage nach möglichen Spielräumen.

Schließlich lässt sich ablesen, dass *Bewertungen*, die ohnehin unter Umständen zwischen Akteur:innen divergieren, sich im Zeitverlauf verändern können. Als Beispiel kann hier die Frage nach einer ausreichenden Einbeziehung von Klimaschutzbelangen (B57) dienen. Auch die Bewertung der Angemessenheit von Beteiligungsprozessen kann sich im Zeitverlauf ändern, wie etwa Dirk Vallée am Beispiel von Stuttgart 21 feststellte (2019: 134).

Interne und externe Finanzierungsmöglichkeiten

Konkrete Anregungen gab es auch für die Finanzierung von Wirkungsanalysen. Zwei Befragte sehen Möglichkeiten, *Budgets* für die Durchführung von Wirkungsanalysen im Rahmen von Projekten bereitzustellen. Es „sollte von Anfang an ein bestimmter Prozentsatz der verfügbaren Mittel reserviert werden“, um Wirkungsanalysen durchzuführen (B69, sinngemäß auch B76). Dies sei umso bedeutender, wenn „Beteiligungsprozesse selbst schon sehr knapp dotiert [sind und ...] für eine aussagekräftige Evaluation nicht genügend übrig“ bleibe (B55). „Was nicht verbraucht wird, könnte zunächst in einen Pool transferiert werden, um aufwendigere [...] Wirkungsanalysen querzufinanzieren. Dann gäbe es möglicherweise weniger Anreiz für die Umsetzenden, [...] Wirkungsanalysen kleinzusparen“, so die zuerst zitierte Person weiter (B69). Entsprechendes könnte auch für die Planung und Durchführung von Beteiligungsprozessen hilfreich sein (B69). Zwei Befragte schlagen vor, Wirkungsanalysen über Dritte zu finanzieren (B15, B47). So sollte es aus Sicht einer Person vom zuständigen „Bundesministerium [...] ein kostenloses Angebot geben, bei lokalen Beteiligungsprozessen eine Wirkungsanalyse durchzuführen“ (B47).

Die Förderung über Dritte stellt eine Möglichkeit dar, die Anzahl von Wirkungsanalysen durch externe Anreize zu erhöhen. Das Querfinanzieren über einen Fonds passt zum Vorschlag, „eher stichprobenartige und qualitativ exemplarische [...] wenige gute, gründliche“ (B54) Wirkungsanalysen durchzuführen.

Bildung von transdisziplinären Projektteams mit Methoden- und Feldwissen

Verschiedentlich wurde deutlich, dass die Befragten mehrheitlich Wert auf eine partizipative Durchführung von Wirkungsanalysen legen. Mehrere Personen machten darüber hinaus Vorschläge, die

⁴²⁶ Insbesondere in formellen Stadtentwicklungsprozessen wäre eine solche konzeptionelle Begrenzung begründbar, jedoch kaum zu vermitteln, wie etwa Klaus Selle am 21. November 2019 in einem Vortrag beim Verbandstag des vhw zu seinen *Anstiftungen zur Revision der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung* (2019) ausführte, siehe auch Fußnote 414 auf Seite 213.

darauf abzielen, geeignete Teams zusammenzustellen: Die Durchführung sollte, so die erste Anregung, in „Zusammenarbeit zwischen Akademikern, die methodisches Wissen zu Wirkungsanalysen einbringen, und Beteiligungsdienstleistern, die Prozesswissen mitbringen“, geschehen; insbesondere Letztere „müssten dafür mitbezahlt werden“, wenngleich sie in der Regel ein Interesse hätten, dazuzulernen (B15). Wirkungsanalysen könnten zudem „transdisziplinär mit Sozialwissenschaften“ durchgeführt werden (B98) und sollten in jedem Fall zivilgesellschaftliche Akteure zur Datensammlung einbeziehen (B31). Schließlich könnten sich „professionelle Beteiligungsorganisationen“ anhand einschlägiger Qualitätskriterien auch gegenseitig *peer-to-peer* bewerten (B32).

Die verschiedenen Vorschläge stützen die Interpretation der quantitativen Auswertung, dass Brücken zwischen theoretisch vorhandenem Wissen und praktischen Bedarfe notwendig sind. Zugleich legen sie nahe, dass eine delegierende Beauftragung, etwa von Politik- oder Sozialwissenschaftler:innen ohne entsprechendes Feldwissen nicht zielführend wäre. Dies schließt an aktuelle Debatten um transdisziplinäre und transformative Forschung an. Die Befragten betonen dabei die Perspektive der Praxis.

Skepsis gegenüber Wirkungsanalysen und Grundlagenforschung als Alternative

Eine Person stellt grundsätzlich infrage, ob Wirkungsanalysen „für dieses Thema, das tief in die Psychologie der Beantwortenden reicht“, ein geeignetes Instrument sein können (B70). Angesichts der geschilderten Ausgangsbedingungen unklarer Wirkungsabsichten rät jemand anderes dazu, Wirkungsanalysen für den Anwendungsbereich Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung zunächst nicht weiter zu verfolgen und zeigt sich zugleich längerfristig optimistisch, was methodische Herausforderungen betrifft:

„Solange Beteiligungsprozesse nicht wirkungsorientiert geplant werden, dürfte sich eher Grundlagenforschung zur Erfassung des Phänomens eignen als Evaluation. Liegt genügend Material für eine theoriebasierte Durchführung der Evaluationen vor, dürfte sich die Evaluation nicht groß von Evaluationen anderer Evaluationsgegenstände unterscheiden.“ (B55)

Eine weitere Person argumentiert in eine ähnliche Richtung: „Es bräuchte [...] zunächst eine Zusammenführung eigentlich vorhandener Kenntnisse, um auf der Basis theoretischer Überlegungen empirisch und methodologisch geeignete Instrumente zu entwickeln, die Daten zu generieren und anschließend auch auswerten zu können.“ (B35)

Zusammenfassende Interpretation der Anregungen aus der Online-Befragung

Die Anregungen zur Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung erscheinen ambivalent. Einerseits werden vielfältige und teils sehr konkrete Vorschläge unterbreitet, wie Wirkungsanalysen ausgerichtet und personelle sowie finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden könnten. Auch methodisch überwiegen konstruktive Hinweise, wobei niedrigschwellige Ansätze, die ein Lernen der beteiligten Akteur:innen ermöglichen, denjenigen zur Legitimation und gesellschaftlichen Aufklärung mehrheitlich vorgezogen werden. Andererseits zeigen 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 könnten die Erarbeitung von *Wirkmodellen* und eine darauf bezogene Grundlagenforschung einen Beitrag leisten beziehungsweise einen Ansatzpunkt bilden.

Bereichernd für die Untersuchung sind die Anregungen dazu, welche Wirkungen einbezogen werden sollten und welche Kriterien sowie Fragen in Wirkungsanalysen eine Rolle spielen könnten. Diese Aspekte stehen zwar nicht im Fokus der Arbeit, ihre beispielhafte Illustration erleichtert jedoch die

Rückkopplung an praktische Bedarfe und konzeptionelle Vorschläge, auf die im Folgenden eingegangen wird.

7.2 KONZEPTIONELLE ÜBERLEGUNGEN FÜR WEITERE SCHRITTE

7.2.1 Diskussion grundlegender Erkenntnisse

Herausfordernde Ausgangsbedingungen für Wirkungsanalysen

Was lässt sich mit den Erkenntnissen aus Online-Befragung, systemischer Betrachtung und den weiteren Untersuchungsschritten anfangen? Zunächst lässt sich klar sagen, dass die Ausgangsbedingungen für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung herausfordernd sind. Dies hatte sich bereits grundlegend in den Kapiteln 2 und 3 angedeutet: Langfristige, offene Prozesse mit sich entwickelnden Zielen und sich ändernden Rahmenbedingungen sind mit klassischen Evaluationsmethoden kaum zu fassen. Das Wort *Wirkung* selbst lässt sich dabei als Teil des Problems begreifen, verspricht es doch eine simple Beziehung zu einer Ursache, die kaum Realitätsbezug hat – nicht nur in der Stadtentwicklung, sondern bei sämtlichen Phänomenen, wie sich von Bunge lernen ließ.⁴²⁷ Diese Erkenntnis ist auch fachspezifisch nicht neu. So wurde etwa in der Publikation des mehrfach zitierten ARL-Arbeitskreises darauf hingewiesen, dass „Wirkungsanalysen im strengen Sinne nicht realisierbar“ seien (Fischer 1984: 318). Zugleich ergab die Recherche, dass in anderen Politikfeldern durchaus entsprechend bezeichnete Veröffentlichungen existieren und auch eine methodische Weiterentwicklung stattfindet (siehe insbesondere Kapitel 4.3 und 4.6).

Die Untersuchung förderte viele weitere Hemmnisse und Herausforderungen zutage. So wurde in der Online-Befragung unter anderem angemerkt, dass systematische Reflexionen und Wirkungsanalysen als Zusatzaufgabe verstanden werden, wofür weder Zeit noch Budgets eingeplant seien. Zudem zeigte sich, dass Aufwand und Nutzen von Wirkungsanalysen weder bei den beteiligten Akteur:innen noch zeitlich zusammen fallen (Kapitel 5.4).⁴²⁸ Die quantitative Auswertung belegte darüber hinaus, dass sich die Wahrnehmung von Hemmnissen je nach Erfahrung und Tätigkeitsfeld unterscheidet. Davon unabhängig sind die priorisierten Aspekte strukturell sehr verschieden und breit verteilt (Kapitel 5.3).

Zusammenfassend lässt sich nüchtern festhalten: Die Umstände sprechen nicht dafür, dass Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchgeführt werden. Ohne die Veränderung äußerer Faktoren wird sich daran auch nichts ändern, wie die systemische Betrachtung zeigte (Kapitel 6). Das Setzen von Anreizen und Vorgaben wurde dabei als einzige wirksame Stellschraube identifiziert (Kapitel 6.2). Es bedarf also einer aktiven Anstrengung, um Veränderungen herbeizuführen, worauf die Kapitel 7.2.2 und 7.2.3 weiter eingehen.

Keine Wirkungsanalyse ohne Nutzen: Die Methodik folgt dem Erkenntnisinteresse

Im Laufe der Bearbeitung wurde deutlich, dass die methodische Vorgehensweise in Wirkungsanalysen immer vom Erkenntnisinteresse und der Bereitschaft abhängt, Unsicherheiten auszuhalten (siehe unter anderem Kapitel 3.1.2). Daraus folgt einerseits, dass ohne ein entsprechendes Interesse keine Wirkungsanalyse durchgeführt wird – was im Prinzip banal ist. Andererseits wird klar, dass es ohne ein *erklärtes* Interesse kaum möglich ist, eine sinnvolle Methodik zu entwickeln. Dies ist insoweit

⁴²⁷ Zu bemerken ist, dass dies – zumindest auf theoretischer Ebene – etwa auch die Ausführungsbestimmungen zur Bundeshaushaltsordnung (siehe Kapitel 3.2) ad absurdum führt.

⁴²⁸ Die genannten Aspekte sind beispielhaft zu verstehen. Siehe ausführlicher die zusammenfassenden Diskussionen in den Kapiteln 5.3.5 und 5.4.2.

nochmals hervorzuheben, als dass Teile der Befragten in methodischen Aspekten die größten Hemmnisse für Wirkungsanalysen sahen (Kapitel 5.3).

Es bleibt also, an denjenigen Stellen anzusetzen, wo Interesse an der Auseinandersetzung mit Wirkungen und Wirkmechanismen besteht. Abstrakt lässt sich dies nach den Evaluationsfunktionen unterscheiden, die in Kapitel 3.1.1 eingeführt wurden (siehe dort insbesondere Abbildung 6 auf Seite 55). Die untersuchungsleitende Frage⁴²⁹ lässt sich etwa dem Evaluationszweck der Wissenserzeugung beziehungsweise einer gesellschaftlichen Aufklärung zuordnen.⁴³⁰ In mehreren Expert:innen-Interviews wurden unabhängige Forschende als einzige (I4) oder wesentliche (unter anderem I2, I3, I9) Akteur:innen benannt, die ein Interesse an Wirkungsanalysen hätten. In Gesprächsrunden beim Netzwerk Bürgerbeteiligung wurden auch aus der kommunalen Praxis entsprechende Interessen geäußert, etwa um positive Wirkungen von Beteiligungsprozessen zu belegen, damit deren Finanzierung erhalten oder verbessert werde. Im Expert:innen-Workshop wurden spiegelbildlich „Kommunen, die Geld ausgeben für Beteiligungsprozesse“ (I1a) und „jeder, der sich beteiligt“ (I1c) genannt. Dennoch scheint die Frage, wer aus entsprechenden Wirkungsanalysen einen Nutzen ziehen kann und welchen, offen zu bleiben.

Ex ante oder ex post? Eher von Beginn an und dauerhaft

In Kapitel 3.1.1 wurden Evaluationszwecke im Zusammenhang mit verschiedenen Zeitpunkten diskutiert. In der Literatur ließ sich ein Richtungsstreit ausmachen, ob Ex-ante- oder Ex-post-Analysen beziehungsweise formative oder summative Konzepte geeigneteren Ansätze seien. Auch der Begriff Wirkungsanalyse selbst tauchte in beiden Varianten auf (Kapitel 3.1.5).

Die Expert:innen-Interviews stützen tendenziell ein formatives Vorgehen. So berichtete jemand, nach Erfahrungen mit summativen Untersuchungen zu formativer Begleitevaluation übergegangen zu sein (I3). Eine weitere Person betonte dabei, dass eine

„[...] begleitende Evaluation beginnen muss bei der [...] Ausarbeitung der Verfahren. Denn nur, wenn man die Verfahren ausarbeitet, kann man so etwas Ähnliches haben wie – das ist das [...], was häufig fehlt – einen theoretischen Hintergrund für die Verfahren.“ (I9)⁴³¹

Dies schließt an Äußerungen in der Literatur an, die der sorgsamem Konzeption von Beteiligungsprozessen eine Schlüsselrolle für deren Durchführung zuweisen (etwa: Kommunikationskonzepte, Beteiligungs-Scopings, siehe Kapitel 2.2). Im Hinblick auf Wirkungen entsprechender Prozesse brachte die Untersuchungen jedoch mehrere Erkenntnisse und Hinweise hervor, die Fragen aufwerfen.

Zunächst sei daran erinnert, dass bei der Suche nach Anwendungsfällen keine ex ante durchgeführten Wirkungsanalysen identifiziert werden konnten. Dies lässt zwei Schlüsse zu: Entweder werden diese nicht praktiziert oder es gibt Gründe, entsprechende Analysen nicht zu veröffentlichen.⁴³² Ein zweiter Aspekt betrifft die Frage, wie realistisch es ist, dass sich Prozessverantwortliche, die fundierte Kommunikationskonzepte entwickeln, Wirkungen in entsprechender Tiefe widmen können. Die Vielzahl zu beachtender Aspekte im Berliner *Handbuch zur Partizipation* (vgl. Kapitel 4.5) lässt daran ebenso zweifeln wie die veröffentlichte mehrjährige Begleitevaluation eines kommunalen Leitlinienprozesses (siehe Bock/Reimann 2017a: 21). Zugleich wurde in einem Interview darauf hingewiesen, dass diejenigen Evaluationen, die durchgeführt werden, so früh enden, dass Aussagen über Wirkungen kaum

⁴²⁹ Inwieweit können Wirkungsanalysen dazu beitragen, Wirkungen und Wirkungsmechanismen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung in Deutschland besser zu verstehen? Siehe Kapitel 1.3.

⁴³⁰ Mittelbar passt das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit auch zu anderen Zwecken, etwa der Optionsauswahl und Prozessgestaltung beziehungsweise Steuerungsfähigkeit – was dadurch zum Ausdruck gebracht wurde, das bessere Verstehen als Mittel zu einer nachhaltigen Gestaltung von Beteiligungsprozessen zu begreifen (siehe Kapitel 1.2 und Fußnote 30 auf Seite 21).

⁴³¹ Dieses Zitat ist einer längeren Passage entnommen, auf die in Kapitel 7.2.3 nochmals eingegangen wird.

⁴³² Letzteres erscheint insbesondere dann plausibel, wenn man eine entsprechende Veröffentlichung als Einschränkung von Handlungsspielräumen begreift.

möglich seien (I9). Dazu passend wurde in einem anderen Gespräch für die Durchführung von Längsschnittstudien plädiert (I3). Insgesamt deutet sich an, dass es weniger um einen geeigneten Zeitpunkt oder Zeitraum geht als um die Frage, wie mit Wirkungen umgegangen werden kann und soll. Dies klang auch in den Hinweisen aus der Online-Befragung an und wird im Folgenden vertieft.

Plädoyer für ein offenes und zugleich differenziertes Verständnis von Wirkungsanalysen

In Kapitel 3 und dort insbesondere im Abschnitt 3.1.5 zeigte sich, dass es verschiedene begriffliche Zugänge zu Wirkungsanalysen gibt, die sich kaum zusammenbringen lassen. In Kapitel 3.1.2 wurde herausgearbeitet, dass es Kausalität und Wirkungen strenggenommen nicht beziehungsweise allenfalls gedanklich gibt. Dementsprechend erfolgte die Definition von Wirkungen als „*Veränderungen, die [...] mithilfe eines systematischen Untersuchungsprozesses mehrheitlich als wesentlich durch den Beteiligungsprozess beeinflusst identifiziert werden können*“ (siehe Kapitel 3.1.2). Der behelfsweise genutzte Begriff *mehrheitlich* spiegelt ebenso wie das Wort *identifiziert* wider, dass eine rein wissenschaftliche, objektive Feststellung von Wirkungen nicht möglich ist.⁴³³ In den Kapiteln 4.3 und 4.5 lassen sich viele Beispiele für Ansätze finden, die mit dem Ziel, Wirkungen empirisch nachzuweisen, pragmatisch umgehen – auch Kritik an entsprechenden Vorgehensweisen wurde besprochen. Doch wie lassen sich entsprechende Konzepte gegen Beliebigkeit verteidigen und von bloßen Behauptungen, a sei die Wirkung von b, abgrenzen?

Im Laufe des Forschungsprozesses reifte die Erkenntnis, dass es sich bei der Unterscheidung von wissenschaftlichen und alltagstauglichen Wirkungsanalysen nicht um klar trennbare Gegensätze handelt, wie die Literatur mitunter nahelegte, sondern um ein Kontinuum: einen ununterbrochenen Zusammenhang. Infolgedessen wurden Begriffe – in diesem Fall Verben – gesammelt, wie mit Wirkungen umgegangen werden kann.⁴³⁴ Abbildung 43 stellt diese in zwei Dimensionen dar:

- Von oben nach unten sind verschiedene Zugänge und damit verbundene Logiken aufgefächert: zwischen der nur gedanklich erreichbaren *Objektivität* bis hin zur *Subjektivität*, die keinerlei Grundlage für eine Verständigung bietet und somit keine sinnvollen Ergebnisse einer Wirkungsanalyse erwarten ließe. Dazwischen lassen sich die bereits benannten wissenschaftlichen und alltagstauglichen Konzepte verorten; zur sprachlichen Untersetzung des erkannten Kontinuums wurden mittig gemeinschaftliche, intersubjektive Zugänge ergänzt (Legende links).
- Von links nach rechts erfolgt die Sortierung nach Zeiträumen und entsprechenden Vorgehensweisen. Diese orientieren sich an den in Kapitel 3.1.1 erarbeiteten Grundlagen (Abbildung 6 auf Seite 55), ergänzt um die theoretische Befassung mit Wirkungen (Legende oben).

Die aufgespannte Fläche bietet Platz für die Verortung von Begriffen, die in den für diese Untersuchung gesichteten Veröffentlichungen verwendet werden: Geht es um das *Wahrnehmen*, *Identifizieren* oder *Messen* von Wirkungen? Wird angestrebt, diese *einzuschätzen*, zu *plausibilisieren* oder zu *kontrollieren*? Lassen sich Wirkungen *monitoren* oder *beobachten*? Die für Evaluationen grundlegende Bewertung lässt sich ebenfalls begrifflich differenzieren. Entsprechende Wörter sind rot eingefärbt, eine gepunktete Linie deutet an, dass es dabei um einen weiteren Schritt geht.⁴³⁵

⁴³³ Ein entsprechendes Wissenschaftsverständnis ist nicht neu. Bereits seit den 1990er Jahren wird in Abgrenzung zu einer objektiven Wahrheit etwa vom *Mode 2* der Wissenserzeugung gesprochen. Siehe dazu beispielsweise Selle (2013a: 14–15, zum Ursprung des Begriffs *Mode 2* auch a. a. O.: 19).

⁴³⁴ Das Vorgehen entspricht im Wesentlichen der Sammlung von *Merkmalen* von Wirkungen (siehe Kapitel 4.7 und dort Abbildung 17 auf Seite 128).

⁴³⁵ Siehe dazu die Vorannahme V5 in Kapitel 1.2 sowie Fußnote 204 auf Seite 76.

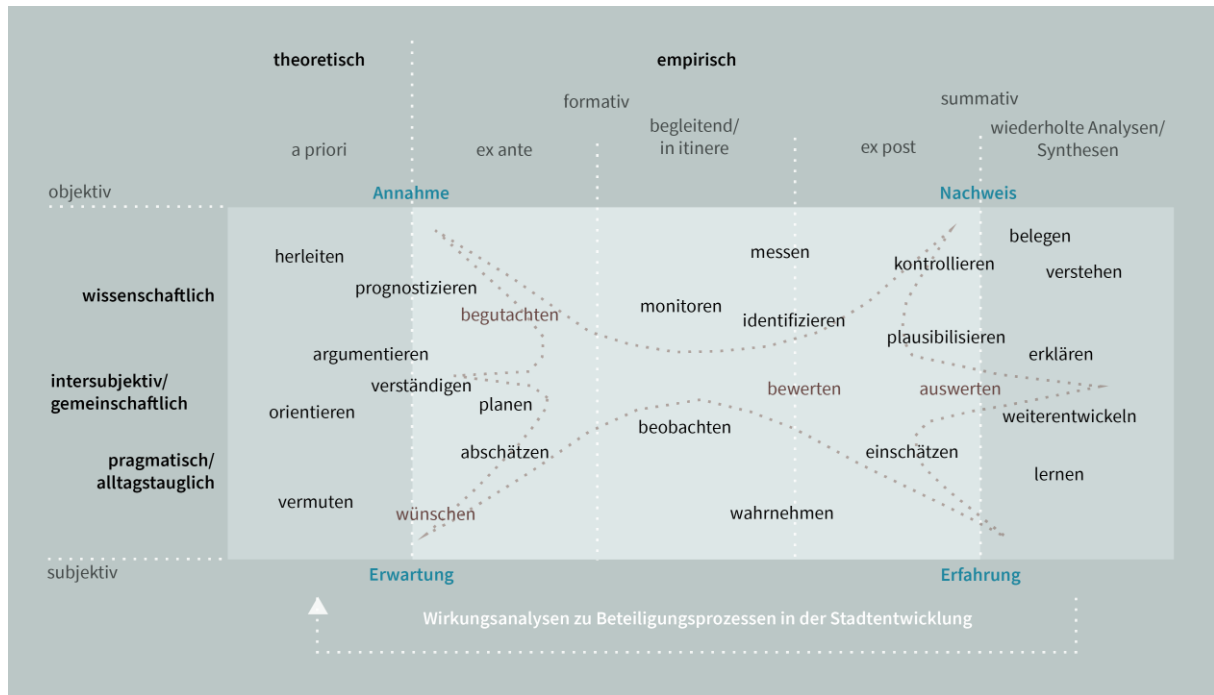


Abbildung 43 Möglichkeiten zum Umgang mit Wirkungen zwischen Wissenschaftlichkeit und Alltagstauglichkeit
 Die Abbildung veranschaulicht und systematisiert ein breites Verständnis von Wirkungsanalysen. Links sind verschiedene Zugänge und Logiken aufgefächert. Oben sind verschiedene Zeiträume und Vorgehensweisen dargestellt. Auch die Bewertung von Wirkungen kann in verschiedener Art und Weise erfolgen. Sie findet jedoch auf einer anderen Ebene statt, was durch die roten Begriffe angedeutet ist.

Auch angesichts der Bemühungen zur Durchführung von Wirkungsanalysen in anderen Themenfeldern wie der Entwicklungszusammenarbeit und Sozialen Arbeit wird klar, dass es bei der Frage, ob und wie Wirkungsanalysen entwickelt und durchgeführt werden können, um einen *Aushandlungsprozess* geht: *Wie genau* müssen Wirkungen und Wirkungsmechanismen nachweisbar und beschrieben sein, damit die Ergebnisse für sämtliche, alle wesentlichen oder die Mehrheit der Zielgruppen – was wiederum eine politische und wertebezogene Frage ist – nachvollziehbar sind und akzeptiert werden? Anders ausgedrückt: *Welches Maß an Unschärfe* ist geeignet, um einerseits wissenschaftlichen Standards zu genügen und um andererseits überhaupt zu Aussagen zu gelangen? Es steht zu erwarten, dass sich Antworten auf die genannten Fragen erst nach einigen Versuchen, Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchzuführen, und Diskussionen der Ergebnisse einpendeln. Dabei ist zu beachten, dass Planungs- und Beteiligungskulturen lokal verschieden sein können und somit die Einschätzung, die ihrerseits von vielen Faktoren abhängt, unterschiedlich ausfallen kann.

Insgesamt scheint Potenzial in niedrigschwelligen Ansätzen zu liegen, die das Lernen der beteiligten Akteur:innen fördern. Dabei stellt sich jedoch die Frage, wie daraus wissenschaftlich aufbereitetes Wissen und Vergleichsstudien entstehen können, ohne die eine Untersuchung von *Wirkungsmechanismen* herausfordernd sein dürfte. Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit, dass *keine* Lösung gefunden wird,⁴³⁶ etwa wenn – plakativ formuliert – alle wesentlichen Akteur:innen zum Schluss gelangen zu sagen: „Wenn mit *diesem* Aufwand nicht mehr als *das* herauskommt, dann ergeben Wirkungsanalysen für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung für *mich* keinen Sinn.“

⁴³⁶ Siehe dazu auch die Aussagen von Beywl und Joas, auf die in den Kapiteln 3.2 und 5.1.2 Bezug genommen wurde.

7.2.2 Wege aus den Kinderschuhen

Notwendigkeit für längerfristig abgestimmte Bemühungen

Zu Beginn der Untersuchung wurden drei Veröffentlichungen zitiert, nach denen Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen *in den Kinderschuhen* stecken (Kapitel 1.1). Im Zwischenfazit wurde bereits angedeutet, dass dieses Bild – auch vor dem Hintergrund jahrzehntelanger Vorarbeiten – irreführend ist: Fortschritte passieren nicht von selbst und auch nicht allein durch mehr wissenschaftliche Aktivitäten, was Gespräche während der Untersuchung sowie Aussagen in der Literatur vermuten ließen.

Ursprünglich war beabsichtigt, konkrete Empfehlungen für bestimmte Situationen beziehungsweise Arten von Stadtentwicklungs- und Beteiligungsprozessen zusammenzustellen.⁴³⁷ Dies erwies sich aus verschiedenen Gründen als wenig sinnvoll. Zum einen wurde im Untersuchungsverlauf deutlich, dass ein entsprechendes Vorgehen zwar zur beispielhaften Veranschaulichung dienen könnte, sich jedoch nicht belastbar aus der Untersuchung selbst speisen würde.⁴³⁸ Zum anderen zeigte sich, dass die Entscheidung für eine bestimmte Verfahrensweise oder Methode maßgeblich vom Erkenntnisinteresse abhängt, was den Gebrauchswert etwaiger Empfehlungen im Einzelfall weiter senken würde. Dennoch lassen sich vielfältige weitere Erkenntnisse aus der Untersuchung ziehen, die sich auch als Handlungsempfehlungen begreifen lassen. Sie können als Bausteine für die Konzeption und Durchführung von Wirkungsanalysen herangezogen werden.

Über den Einzelfall hinaus: Entkoppeln von Aufwand und Nutzen

Ein grundlegender Aspekt betrifft das Verhältnis von Aufwand und Nutzen von Wirkungsanalysen. An verschiedenen Stellen wurde deutlich, dass der Aufwand zur Durchführung entsprechender Untersuchungen einzelne Akteur:innen sehr belastet. Zugleich ist der Nutzen für diese gering. Dies lässt sich vor allem mit Blick auf das Begreifen von Stadtentwicklungsprozesse als Einzelfälle nachvollziehen: Die Wahrscheinlichkeit, selbst erneut mit einer vergleichbaren Konstellation an Beteiligten, Rahmenbedingungen und Zielen konfrontiert zu sein, ist – abgesehen von stark standardisierten Prozessen – für Personen und auch für institutionelle Akteure gering. Hinzukommt, dass der Aufwand für die Durchführung einer Wirkungsanalyse kaum aus dem Budget eines Beteiligungsprozesses heraus finanziert werden kann beziehungsweise regelmäßig in Konkurrenz zu diesem selbst stünde: Anstelle einer solchen Untersuchung könnten etwa artikulationsschwache Gruppen stärker eingebunden werden, eine externe Moderation engagiert werden und so weiter.

Ein Nutzen von Wirkungsanalysen wurde von Befragten vor allem langfristig und indirekt gesehen. Dies entspricht der Umkehrung der Einzelfalllogik: Demnach müssten genügend viele vergleichbare Beteiligungsprozesse untersucht werden, was auf den ersten Blick unrealistisch erscheint, jedoch Perspektiven für eine breitere Reflexion ermöglichen würde: Werden Prozesse aus deutschen Kommunen mit solchen aus anderen Ländern verglichen, gerieten die strukturellen Rahmenbedingungen anders in den Blick, als es bei Einzelfallstudien der Fall ist. Dazu sei einerseits an die Grenzen naturwissenschaftlicher Forschung (Fußnote 158 auf Seite 57) und andererseits an die Frage der Spielräume für Beteiligungsprozesse erinnert (Kapitel 2.1).

Zur Finanzierung von Wirkungsanalysen wurden von mehreren Befragten Vorschläge unterbreitet (Kapitel 7.1), wobei eine Finanzierung über Dritte von mehreren Personen bevorzugt wurde (Kapitel

⁴³⁷ Dies könnten beispielsweise sein: Verbesserung der Steuerungsfähigkeit von Beteiligungsprozessen in integrierten Stadtentwicklungsprozessen, Erhöhung der Glaubwürdigkeit in entsprechenden Prozessen zu städtebaulichen Großprojekten, Aufzeigen der Unterschiede von Wirkungsmechanismen in offenen gegenüber geschlossenen Beteiligungsprozessen zu einer bestimmten Art von Planungsprozessen.

⁴³⁸ Dies liegt sowohl an der Vielfalt entsprechender Konstellationen als auch an der dem Erkenntnisinteresse entsprechend gewählten sprichwörtlichen Flughöhe der Untersuchung.

5.4.1). Jenseits der Frage, wie realistisch entsprechende Vorschläge im Einzelnen sind, lässt sich hier ein kritischer Punkt ausmachen.

Eine Chance, die näher zu untersuchen bleibt, könnte in der Einbeziehung der Verantwortlichen für Stadtentwicklungsprozesse bestehen: Einerseits sind bei baulich investiven Vorhaben vergleichsweise hohe Summen im Spiel, so dass der relative Anteil einer Wirkungsanalyse am Gesamtprojekt geringer ausfiele, andererseits sahen entsprechende Personen in der Online-Befragung in Budgets kein wesentliches Hemmnis (Kapitel 5.3.4). Zu bedenken ist, dass eine solche Finanzierung ohne entsprechende Vorgaben über Einzelfälle hinaus kaum realistisch sein dürfte.

Eine längerfristig angelegte Budgetierung, die nicht von einzelnen Personen abhängt, erscheint im Ergebnis wichtig. Dies würde auch die Anfertigung von Längsschnittstudien begünstigen. Es lässt sich annehmen, dass die Scheu vor Ergebnissen von solchen Wirkungsanalysen, die zum Ziel haben, für andere Fallkonstellationen und Dritte zu lernen anstelle das Handeln einzelner Akteur:innen in einem konkreten Fall zu untersuchen, geringer ausfällt. Dennoch ist eine strategische Finanzierung ohne starke institutionelle Akteure und einflussreiche Personen kaum zu bewerkstelligen,

Anreize und Vorgaben als wirksame Stellschrauben

Online-Befragung und systemische Untersuchung ergaben, dass fehlende Anreize und Vorgaben das bedeutendste wahrgenommene Hemmnis und zugleich die einzige wirksame Stellschraube darstellen, um die Anzahl von Wirkungsanalysen zu erhöhen. Dieses klare Ergebnis wirft allerdings eine Reihe weiterer Fragen auf: Wer könnte und sollte entsprechende Vorgaben machen oder Anreize setzen? Worin genau sollten diese bestehen und wen adressieren? Was sollte Gegenstand von Vorgaben sein? Bestehen Risiken und sind unerwünschte Nebenwirkungen zu erwarten? Diese Fragen können im Rahmen dieser Untersuchung nicht umfassend erörtert werden.⁴³⁹ Es lassen sich jedoch Hinweise geben, etwa aus den Gesprächen mit Expert:innen:

„Wenn wir jetzt als Dienstleister herantreten würden und sagen würden: ‚Wir können nachweisen, dass unsere Prozesse die und die Wirkung entfaltet haben, da und da und da‘, könnte das natürlich ein Verkaufsargument sein. [...] Wenn jetzt die Ausschreibungsprozesse einfordern würden, dass man Wirkung nachweisen muss, wären wir natürlich verpflichtet, das auch zu erheben. Das wäre jetzt eine ziemlich drastische Maßnahme [...].“ (I1c)

„Klar könnte es [...] eine gesetzliche Regulierung geben. Nur, das ist in unserer Denke eher untypisch [...], sondern vielleicht eher, dass man auch erst mal irgendwo [... testet:] Wie könnte das überhaupt funktionieren? [...] Und stehen die eingesetzten Mittel finanziell, personell et cetera noch im Einklang mit den Ergebnissen, die man daraus zieht? Macht es wirklich Sinn? Also, das würde ich jetzt als ersten Schritt sehen, dass man wirklich mal versucht, auszuprobieren, wie das zu Ergebnissen führt [...]. Weil: Ich finde es durchaus auch ein erstrebenswertes Ziel, dass man generell mal diese Beteiligungsverfahren auf den Prüfstand stellt und sich anguckt: Ist das in der Form wirklich notwendig?“ (I8)

Die Äußerungen lassen erkennen, dass Vorgaben zwar möglich wären, jedoch zunächst erprobt werden sollten. Unter Einbeziehung der Erkenntnisse anderer Untersuchungsteile lassen sich auch die Gegenstände entsprechender Maßnahmen eingrenzen beziehungsweise alternative Vorgehensweisen aufzeigen:

- So läge es nahe, zunächst Anreize zu schaffen, um Wirkmodelle zu erstellen und vor allem auch offenzulegen. Dies könnte längerfristig sowohl die wissenschaftlichen Diskurse als auch die Durchführung von Beteiligungsprozessen befruchten.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Dass und wie Anreize und Vorgaben sich im Systemzusammenhang unterschiedlich auswirken können, wurde bereits in Kapitel 6.2.2 besprochen.

⁴⁴⁰ Siehe hierzu auch den übernächsten Abschnitt *Gemeinschaftliches Entwickeln von Wirkmodellen*.

- Bevor ein Nachweis der Wirksamkeit in Ausschreibungen zur Durchführung von Beteiligungsprozessen aufgenommen wird, böte es sich an, eine Wirkungsorientierung und entsprechende Wirkmodelle einzufordern. Das mindeste, was dadurch erreicht werden könnte, ist eine bessere Verständigung zwischen Prozessverantwortlichen und Beteiligten über mögliche Spielräume für Wirkungen.
- Davon ausgehend, dass Evaluationen zu Städtebauförderprogrammen ohnehin bereits durchgeführt werden, könnte in entsprechende Untersuchungen oder Förderbestimmungen eine Vorgabe aufgenommen werden, dass erwartete und erwünschte Wirkungen von Beteiligungsprozessen dokumentiert und veröffentlicht werden müssen. Dies würde längerfristig ermöglichen, einen Abgleich von Wunsch und Wirklichkeit vorzunehmen, was auch durch unabhängig Forschende erfolgen könnte, die andernfalls keinen Zugang zu entsprechenden Daten hätten.

Diese nicht abschließende Auflistung macht deutlich, dass sowohl Anreize als auch Vorgaben auf unterschiedlichen Ebenen und durch verschiedene Akteur:innen möglich sind. Auch hier gilt, dass ein entsprechendes Handeln ein Erkenntnisinteresse sowie eine Offenheit für ernüchternde oder als negativ empfundene Ergebnisse voraussetzt.⁴⁴¹ Zu unterstreichen ist nochmals die zuvor herausgearbeitete längerfristige Perspektive, die ein fallübergreifendes Lernen ermöglicht und das mitunter mit Evaluationen assoziierte Bild der Rechtfertigung des eigenen Handelns überwindet (vgl. I9).

Trans- und interdisziplinäre Teams als herausfordernde Standard-Arbeitsweise

Mehrere interviewte Expert:innen wurden gefragt, wer aus ihrer Sicht zur Weiterentwicklung von Wirkungsanalysen beitragen könnte. Dabei wurden meist Hochschulen und Forschende genannt (I2, I3, I4, I5a/b, I8), von einer Person als ausschließlich infrage kommende Akteursgruppe (I4).⁴⁴² Teils auf Nachfrage wurden auch Büros, die Beteiligungsprozesse durchführen (I3, I8) und Akteur:innen aus der kommunalen Verwaltung hinzugefügt (I2, I8). Letztgenannte Personen betonten, eine Weiterentwicklung gelinge nur in Kombination aus Forschung und Praxis. Schließlich sei die Politik wichtig, weil sie entsprechende Untersuchungen zulassen müsste (I2).⁴⁴³ Demnach ist ein Zusammenwirken verschiedener Akteur:innen eine wichtige Voraussetzung für die Weiterentwicklung von Wirkungsanalysen.

Die Ergebnisse der Online-Befragung legen darüber hinaus eine inter- und transdisziplinäre Arbeitsweise auch für die Durchführung von einzelnen Wirkungsanalysen nahe: Zum einen können nur so methodische und feldspezifische Kenntnisse zusammengebracht werden. Zum anderen wurde deutlich, dass vorhandenes Wissen und praktische Bedarfe bei verschiedenen Personengruppen verortet sind, die bisher nicht zueinander finden. Insbesondere der Umgang mit Komplexität ist demnach in geeigneten Teams zu lösen.⁴⁴⁴

⁴⁴¹ Erinnert sei zugleich an die bestehenden Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung, die bislang offensichtlich nicht zu einer großen Anzahl an Wirkungsanalysen geführt hat (vgl. Kapitel 3.2), was in einem Spannungsverhältnis zur hier vertretenen Annahme steht, dass entsprechende Vorgaben hilfreich seien.

⁴⁴² Während die Gesprächsperson I4 angab, dass aus ihrer Sicht lediglich Forschende ein Interesse an entsprechenden Untersuchungen hätten, erscheint es angesichts der auf Nachfragen gegebenen Antworten plausibel, dass weitere Gesprächspersonen die offen gemeinte Frage zunächst auf methodische Aspekte beschränkt begriffen: Wer könnte die Methodik für Wirkungsanalysen weiterentwickeln?

⁴⁴³ Einzelne Personen wurden dezidiert nach dem Deutschen Städtetag sowie dem BBSR als mögliche Akteure gefragt, was jedoch unter Verweis auf die Vielzahl der dort bearbeiteten Themen als unrealistisch eingeschätzt wurde (I3, I5a/b).

⁴⁴⁴ Mit Blick auf die unterschiedlichen Perspektiven zum Gegenstand *Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung* (vgl. Kapitel 2.2 und 4.2) ist zu unterstreichen, dass auch die wissenschaftliche Komponente dabei entsprechend interdisziplinär aufgestellt sein sollte. So sind sozial- oder politikwissenschaftlich ausgebildete Personen zwar in der Regel methodisch für die Durchführung von Evaluationen und Wirkungsanalysen geschult, verfügen jedoch nicht über Erfahrungen mit der Logik von Planungsprozessen in der Stadtentwicklung. Ein

Für die Zusammenstellung entsprechender Personengruppen zeichnen sich jedoch weitere Hürden ab. So gibt eine Person zu bedenken:

„Evaluationen brauchen Zeit, viel Zeit! Und die wissenschaftliche Währung wäre: peer-reviewed Aufsätze. Die bekommen Sie aus dieser Form von Arbeit nicht. Dafür ist sie zu kleinteilig, sie ist nicht innovativ genug, sie ist zu frustrationserzeugend. Das wird niemand wissenschaftlich machen, wenn er damit nicht eine Qualifikationsarbeit verdient [...] und sehr viel Zeit nur dafür investiert. Wenn ich das neben einem Fulltimejob [...] mache, ist der Anreiz nicht da, weil die Währung nicht da ist, in der bezahlt wird.“ (I9)

Auch eine beteiligende Arbeitsweise erscheint nur schwer zu gelingen, wie eine Person mit einschlägigen Erfahrungen deutlich macht:

„Also, Verwaltung und Politik kann man ex ante zu ihren Erwartungen befragen. [... Bei Bürger:innen ist es] ungeheuer schwierig [...] genügend Fallzahlen herzustellen [...]. Es war ein Riesenaufwand und Riesenunterfangen. Die Leute haben sich [...] dann auch sehr schnell belästigt gefühlt, als sie nicht nur eine schwierige Beteiligung machen mussten, sondern noch 15 Fragebögen ausfüllen mussten. Es war kaum [...] realisierbar, so wie wir es ursprünglich angelegt hatten.“ (I3)

Zwar lässt sich konstatieren, dass insbesondere der erste Einwand für viele transdisziplinäre Projekte gilt, dennoch bleibt auch der personelle Aspekt, um Wirkungsanalyse durchzuführen, herausfordernd.

Gemeinschaftliches Entwickeln von Wirkmodellen und Verständigung über Spielräume

Die Ergebnisse der Online-Befragung zeigen im Einklang mit der Literatur, dass klare *Wirkungsabsichten* für die Durchführung von Wirkungsanalysen von Bedeutung sind beziehungsweise unklare Absichten ein Hemmnis darstellen. Dass sich dieses Problem im vorliegenden Fall kaum beheben lässt, ergibt sich insbesondere aus der Dynamik von Stadtentwicklungsprozessen, deren Ziele sich im Verlauf ändern und gegebenenfalls auch Anpassungen eines Beteiligungsprozesses nach sich ziehen können (vgl. Kapitel 2).

In Kapitel 4.8 wurde dargestellt, dass bisher keine Wirkmodell für entsprechende Prozesse existieren, was folgerichtig erscheint. Um sich auf die Spur von Wirkungen und Wirkungsmechanismen zu begeben, scheint ein Erstellen von Wirkmodellen jedoch ein sinnvoller erster Schritt zu sein: Diese stellen nicht nur eine Voraussetzung zum Überprüfen von Wirkungen dar, sondern können *Ausgangspunkt zur Verständigung* über erwünschte, erwartete und auch befürchtete oder zu vermeidende Wirkungen sein. Als visualisierte Vorstellung davon, wie die Realität aufgefasst und welche Entwicklung angestrebt wird, können sie helfen, Wirkungsabsichten greifbar und Spielräume für Wirkungen sichtbar zu machen.⁴⁴⁵ Ein Potenzial liegt dabei in der *gemeinschaftlichen Erarbeitung* entsprechender Wirkmodelle, was insbesondere für koproduktive Stadtentwicklungsprozesse gilt. Dazu können die in Tabelle 20 auf Seite 235 aufgelisteten Merkmale herangezogen werden.

Hervorzuheben ist, dass auch Aspekte, die Wirkungsmöglichkeiten einschränken, wie politische Entscheidungen, sogenannte Sachzwänge, also technische oder rechtliche Rahmenbedingungen, und Einflussfaktoren, die außerhalb der Reichweite des Beteiligungsprozesses liegen, integriert werden können und sollten.⁴⁴⁶ Ein entsprechendes Vorgehen verspricht, die Kommunikationsgrundlagen in Stadtentwicklungsprozessen zu verbessern – auch ohne Wirkungen im engeren Sinne zu analysieren.

entsprechendes Team müsste demnach auch Personen beinhalten, die sich wissenschaftlich mit Stadtentwicklung befassen, um die aufgezeigten Spannungsfelder adäquat bearbeiten zu können.

⁴⁴⁵ Als Anregung sei auf die Darstellung von Aichholzer et al. verwiesen, die eine Entscheidung als Filter für das Entstehen von Wirkungen integriert (2016: 32, Abbildung 19 auf Seite 132 dieser Untersuchung).

⁴⁴⁶ Siehe hierzu auch Kapitel 6.2.2 und dort Fußnote 414 auf Seite 213.

Fokus auf systemische und iterative Ansätze

Sowohl für die Erstellung von Wirkmodellen als auch allgemein für Wirkungsanalysen und begleitende Evaluationen in der Stadtentwicklung kann empfohlen werden, Ansätze und Erkenntnisse zu dynamischen und emergenten Systemen einzubeziehen, auf die verschiedentlich verwiesen wurde (siehe auch Kapitel 7.5). Insbesondere Pattons Ansätze *DE* und *BME* (siehe Kapitel 4.5) passen gut zur übergreifenden Ausrichtung der Stadtentwicklung – dem Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung – und ihrer iterativen Vorgehensweise. Auch der Papiercomputer und das Sensitivitätsmodell Vesters scheinen einen hilfreichen Beitrag leisten zu können, worauf im Abschnitt *Einsatzmöglichkeiten des entwickelten Ansatzes in weiteren Forschungsprojekten* in Kapitel 7.4 näher eingegangen wird.

7.2.3 Wirkungen und Wirkungsmechanismen verstehen

Fehlendes Vokabular: Vorschlag zur Verständigung über Merkmale von Wirkungen

Im vorigen Unterkapitel wurden Wege aufgezeigt, um Wirkungsanalysen durchzuführen. Der Fokus lag darauf, entsprechende Untersuchungen zu ermöglichen, was herausfordernd bleibt. Die langfristig erfolgversprechendste Perspektive, auch im Sinne der Forschungsfrage, stellt das fallübergreifende Lernen dar, was ein Entkoppeln von Aufwand und Nutzen durch entsprechende Anreize voraussetzt. Dazu ist es wichtig, über ein *Vokabular* zu verfügen, das den untersuchten Gegenstand hinreichend klar beschreibt und zugleich wissenschaftsdisziplinübergreifend verstanden wird.

In den Kapiteln 3.1.3 und 3.1.4 wurden grundlegende Unterscheidungsmöglichkeiten für Wirkungen und Wirkungsmechanismen erörtert. Dabei wurde deutlich, dass ein entsprechendes Vokabular bislang nicht zur Verfügung steht. Vielmehr zeigte die Zusammenstellung von Merkmalen, mit denen Wirkungen in verschiedenen Veröffentlichungen beschrieben werden (Kapitel 4.7), dass allgemeine Evaluationsfachbegriffe, insbesondere *Outcome* und *Impact*, nur eingeschränkt passfähig sind und darüber hinaus auch nur einen kleinen Teil der relevanten Merkmale von Wirkungen abdecken. Auf Basis der in Kapitel 4.7 gesammelten Beschreibungen von Wirkungen und Wirkungsmechanismen wurde daher eine Tabelle erstellt, die die identifizierten Merkmale thematisch sortiert und ihre möglichen Ausprägungen illustriert (Tabelle 20). Ergänzend ist angegeben, inwieweit diese eine konzeptionelle oder analytische Komponente beinhalten.

Die Auflistung von Merkmalen in der Tabelle orientiert sich am Gegenstand *Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung*, erscheint jedoch in weiten Teilen auf andere Themenfelder übertragbar und kann entsprechend angepasst werden. Ziel der Zusammenstellung ist es, Wirkungen und Wirkungsmechanismen beschreibbar zu machen und somit eine Verständigung zu ermöglichen – über wissenschaftliche Disziplinen hinweg sowie für Praxisakteur:innen. Die Begriffe sollen das bestehende Evaluationsvokabular nicht ersetzen, sondern ein niedrigschwelliges Angebot zur Ergänzung darstellen. Insbesondere in Bezug auf Wirkungsmechanismen sei an dieser Stelle an die grundlegenden Unterscheidungen von Vester erinnert, die in Kapitel 3.1.4 dargestellt wurden.

Bei der Betrachtung der gesammelten Merkmale und ihrer möglichen Ausprägungen wird deutlich, dass Schnittmengen auftreten und darüber hinaus einige Querbezüge bestehen. So sind mehrere Merkmale mit der Wahrnehmbarkeit und der Absicht von Wirkungen verknüpft beziehungsweise von diesen abhängig. Die Unterscheidung nach konzeptionellen und analytischen Dimensionen zeigt ein differenziertes Bild: Einige Aspekte gehören vorwiegend zur ersten Kategorie, andere zur zweiten. Nur etwa die Hälfte der Ausprägungen bezieht sich explizit auf beide. Auf eine Darstellung der Begriffe *Outcome* und *Impact* in der Tabelle wurde bewusst verzichtet. Sie weisen vor allem Bezüge zum Wirkungsfeld – und dort zu den zu erreichenden Akteur:innen – sowie zur Reichweite auf.

Tabelle 20 Merkmale zum Beschreiben von Wirkungen und Wirkungsmechanismen

Eigene Zusammenstellung auf Basis der textlichen Ausführungen in Kapitel 4.7, wo Quellen für viele der hier aufgeführten Begriffe genannt sind. K steht für konzeptionell, A für analytisch.

Merkmalsname	Ausprägung	Begriffe	K	A	Bemerkungen
Wirkungsfeld	Inhalt	veränderter/bestätigter Plan, Umsetzung	x	x	grundlegend zur Verständigung
	Prozess	Prozessanpassung, Verfahrenssicherheit	x	x	
	Akteur:innen	Vertrauen, Identifikation, Verhalten	x	x	
Zusammenhang	einfach	Wirkungskette, Wirkungsmechanismen	(x)	x	eher fallübergreifend
	komplex	Wirkungsnetz, Wirkungsgefüge mehrere Ursachen	x	x	realitätsnah
Verlauf	einfach	linear, dauerhaft		x	kaum realistisch
	komplex	potenziert, mit Schwell- oder Grenzwert, mit Rückkopplung,	x	x	siehe Kapitel 3.1.4 zur Erläuterung
		verzögert, vorübergehend, unterbrochen	(x)	x	K: Möglichkeit mitdenken
Reichweite	logisch	direkt, indirekt, aggregiert	x	x	Bezug zur Wahrnehmbarkeit
	zeitlich	kurz-, mittel-, langfristig	x	x	
	räumlich	punktuell, flächig nah, fern	(x)	x	
Ausmaß	verändernd	stark, schwach		x	
	belassend	erhaltend, stabilisierend	x	x	Bezug zur Absicht (Wille)
Absicht	Wille	(un)geplant, (un)beabsichtigt	x		akteursbezogen
	Deutlichkeit	explizite/implizite Wirkungsziele	x	x	Bezug zur Wahrnehmbarkeit
	Ausmaß	Wirkungsbeitrag, Nebenwirkung	x	x	
Wahrnehmbarkeit	Deutlichkeit	(nicht) messbar beobachtbar/nachweisbar plausibel/nachvollziehbar aggregiert		x	insbesondere Plausibilität abhängig von subjektiver Perspektive
Wahrnehmung	Güte	erwünscht, unerwünscht	x		akteursbezogen, kann sich verändern
		positiv, neutral, negativ		x	
	Erwartbarkeit	(un)erwartet, überraschend		x	
Perspektive	Ausmaß	wirkungslos, wirkungsvoll, wirksam		x	setzt klare Ziele voraus
	Bedeutung	Hauptwirkung, Nebenwirkung	x	x	Bezüge zu Absicht und Wahrnehmung
	Richtung	Einfluss, Einwirkung, Ursache Auswirkung, Effekt, Folge		x	hier nur linear, siehe Zusammenhang

Wirkungen aus zwei Richtungen denken: Gemeinschaftliches Beurteilen von Ursachen

Der Zusammenhang der Begriffe Ursache und Wirkung wurde intensiv erörtert. Wirkungen stehen in dieser Untersuchung und auch in der Literatur im Fokus. Dabei lässt sich leicht übersehen, dass eine simple Änderung der Betrachtungsrichtung neue Perspektiven eröffnet, wie auch der Tabelle zu entnehmen ist. Um Wirkungen und Wirkungsmechanismen zu verstehen, könnte es daher mitunter hilfreich oder realistischer sein, von einer *beobachteten Wirkung* ausgehend deren Ursachen zu hinterfragen.

Mit den Werkzeugen des Qualitätsmanagements, insbesondere dem *Ursachen-Wirkungs-Diagramm*, und dem *Papiercomputer* beziehungsweise dem *Sensitivitätsmodell* stehen verschiedene Methoden zur

Verfügung, um gemeinschaftlich – auch mit Lai:innen – strukturiert nach Ursachen für beobachtete Phänomene zu suchen. Der Einsatz dieser Instrumente zur gemeinschaftlichen Bearbeitung im Rahmen von Beteiligungsprozessen wird vereinzelt auch von anderen Autor:innen vorgeschlagen (Hillebrand 2017, Küppers 2018).⁴⁴⁷ Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der Fragen nach Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung auch auf diese Weise zu beantworten ist, jedenfalls in wesentlichen Teilen. Mögliche bearbeitbare Fragestellungen sind etwa:

- Wessen Interessen beziehungsweise welche Positionen haben sich im Rahmen eines Stadtentwicklungsprozesses durchgesetzt und warum?
- Welche Art von im Rahmen eines Beteiligungsprozesses eingebrachten Vorschläge wurden in der anschließenden Entscheidung und Umsetzung berücksichtigt?
- Welche Faktoren haben die Umsetzung einer zuvor vereinbarten Maßnahme verhindert?
- Welche Spielräume bestehen im Vorfeld eines Beteiligungsprozesses oder haben bestanden? Welche Faktoren spielen in einem Stadtentwicklungsprozesse eine Rolle und konkurrieren somit mit den Ergebnissen eines Beteiligungsprozesses um Berücksichtigung?
- Mit welchen Stellschrauben lässt sich die Umsetzungswahrscheinlichkeit von Beteiligungsergebnissen erhöhen?

Mithilfe des Papiercomputers ließe sich zum Beispiel auch darstellen und systemisch betrachten, welche Folgen ein Erhöhen oder Kürzen der Ressourcen für Beteiligungsprozesse oder ein Einbeziehen oder Ausschließen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen hat. Inwieweit auf diese Art und Weise ermittelte Ergebnisse akzeptiert werden, dürfte allerdings fraglich sein, soweit es sich – wie bei den genannten Beispielen – um politische Fragen handelt.

Auch in einem Expert:inneninterview wurde vorgeschlagen, die Perspektive zu ändern:

„Wenn man mal ganz anders vorgehen wollte und fragte: ‚Welche Beispiele finde ich denn für den Einfluss von Bürgerinnen und Bürgern auf ihr räumliches Umfeld?‘, also: ‚Wo ist inhaltlich was passiert?‘, die Verkehrsinsel ist begrünt [...] oder da hat jemand tatsächlich es geschafft, so ein Brachgrundstück temporär für einen Spielplatz zu nutzen: In welchen Verfahren ist das gelaufen? Also, dass man sozusagen von der Wirkung bürgerschaftlichen Handelns ausgeht [...] und sich fragt: Wie haben die sich einbringen können? Was ist von Ihrer Idee geblieben? [...] Das wäre vielleicht eine spannende Umdrehung der Perspektiven!“ (14)

Eine auf Basis der Erkenntnisse dieser Arbeit nicht belegbare Annahme ist, dass ein solches Vorgehen Ergebnisse liefern kann, die im Zeitverlauf tendenziell stabiler akzeptiert werden. Die Zuschreibung von möglichen Ursachen zu unstrittig beobachteten Phänomenen kann zwar kontrovers sein. Es erscheint jedoch plausibel, dass sich diese Einschätzung durch einzelne Personen oder relevante Gruppen im Zeitverlauf weniger verändert als diejenige von Wirkungen. Letztere ist in jedem Fall von einem sich verändernden Kontext beeinflussbar.⁴⁴⁸

Strukturiertes Auswerten von Berichten zu Beteiligungsprozessen

Ein weiterer Vorschlag setzt jenseits – oder besser – unterhalb von Wirkungsanalysen an: Offensichtlich steckt in Veröffentlichungen, die weder entsprechend benannt sind noch einschlägigen Evaluationsstandards entsprechen, viel Wissen über Wirkungen und Wirkungsmechanismen von Beteiligungsprozessen. Dies wurde in Kapitel 4.7 beispielhaft illustriert. Eine strukturierte Auswertung dieser Veröffentlichungen verspricht zunächst, ein vertieftes Bild von der Beteiligungspraxis zu

⁴⁴⁷ Es handelt sich um einen Beitrag zu einem Methodenhandbuch zur Durchführung von Beteiligungsprozessen beziehungsweise um einen Beitrag im Newsletter des Netzwerks Bürgerbeteiligung.

⁴⁴⁸ Dies wurde in einer eigenen früheren Untersuchung festgestellt, siehe Maikämper (2013).

erhalten.⁴⁴⁹ Beschriebene Wirkungen von Beteiligungsprozessen ebenso wie weitere Einflüsse auf Stadtentwicklungsprozesse können auf diese Art und Weise gesammelt, sortiert und aufbereitet werden. Ausgangspunkt für eine entsprechende Analyse können die in Tabelle 20 auf Seite 235 genannten Merkmale sein.

Ein entsprechendes Vorgehen nimmt in Kauf, dass empirisch abgesichertes Wissen und Vermutungen durcheinandergeraten. Dennoch ist davon auszugehen, dass auf dieser Grundlage – auch mangels Alternativen – *plausible Wirkannahmen* zusammengestellt werden können.⁴⁵⁰ Diese können dann bei der Konzeption von Beteiligungsprozessen berücksichtigt und schließlich in Wirkungsanalysen überprüft werden.

Strategische Ausrichtung wissenschaftlicher Qualifizierungsarbeiten und Studienprojekte

Wie die Suche nach Anwendungsfällen gezeigt hat, stellen Dissertationen und studentische Abschlussarbeiten einen bedeutenden Anteil an denjenigen Veröffentlichungen dar, die Wirkungen von Beteiligungsprozessen nachspüren. Sie sind jedoch kaum vernetzt – weder institutionell noch bezüglich fachlicher Grundlagen –, was eine vergleichende Auswertung ebenso schwierig macht wie eine Einbettung in eine größere Forschungsstrategie. Mit Blick auf die Frage nach Ressourcen, Erkenntnisinteresse und Nutzen von Wirkungsanalysen, liegt in entsprechenden Arbeiten jedoch ein Potenzial: Sie können frei von Interessen Dritter und experimentell agieren und einen Beitrag dazu leisten, Wirkungen von Beteiligungsprozessen zu veranschaulichen, wie die Lektüre entsprechender Arbeiten zeigt.

Zur Entwicklung eines Forschungsfeldes für fachbezogene Wirkungsanalysen hatten Hellstern und Wollmann bereits in den 1970er Jahren die koordinierte Durchführung von Einzelfallstudien empfohlen (vgl. Kapitel 4.5). Heutzutage könnten einschlägige Fachgesellschaften wie die *Allianz vielfältige Demokratie*, *ARL*, *DeGEval* sowie das *Netzwerk Bürgerbeteiligung* ein entsprechendes strategisches Vorgehen unterstützen, indem sie etwa einschlägige Veröffentlichungen sammeln und interessierte Persönlichkeiten zusammenbringen, um inter- und transdisziplinäre Diskurse anzuregen. Eigene Erfahrungen des Autors zeigen allerdings, dass es schwer ist, hier eine kritische Masse zu erreichen, die längerfristig an entsprechenden Themen arbeitet. Die Planungspraxis kann entsprechende Initiativen unterstützen, indem sie Stadtentwicklungsprozesse dokumentiert und für spätere Forschungsaktivitäten zur Verfügung stellt. Auch dabei stellen politische Aspekte eine mutmaßliche Grenze dar.

Untersuchen von Einzelwirkungen zum Erkennen von Wirkungsmechanismen

Ein strategischer Ansatz, um über einen längeren Zeitraum das Wissen über *Wirkungsmechanismen* von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung allmählich zu erhöhen, könnte das Zerlegen von vermuteten oder beobachteten Wirkungsketten in kleine Abschnitte sein, die sich leichter untersuchen lassen. Hellstern und Wollmann sahen bereits vor Jahrzehnten ein „zentrales (und dorniges) methodisches Problem [darin], die vielfältigen [...] Ursachen-Wirkungen-Zusammenhänge in einer

⁴⁴⁹ Als Ansatz hervorzuheben ist das Projekt *multikom*, aus dem mehrfach zitiert wurde (Fugmann et al. 2018b; 2018a). Auch weitere Studien sowie Fachveröffentlichungen und journalistische Beiträge lassen sich eine solche Auswertung einbeziehen.

⁴⁵⁰ Dieser Vorschlag lässt sich wie folgt begründen: Anders als etwa in der Medizin oder den Umweltwissenschaften ist im Anwendungsfeld *Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung* bis auf Weiteres nicht zu erwarten, dass ausreichend viele vergleich- und aggregierbare Daten vorliegen, die sozialwissenschaftlichen Anforderungen an Wirkungsanalysen genügen. Zugleich hat die Suche nach Anwendungsfällen (Kapitel 4.6) gezeigt, dass eine methodisch begründete Beschränkung auf peer-reviewte Zeitschriftenartikel, wie sie etwa Förster vorgenommen hat, einen erheblichen Teil publizierten Wissens zu Wirkungen und Wirkmechanismen ausschließt (siehe auch Fußnote 345 auf Seite 122). Es erscheint daher vertretbar, auch nicht qualitätsgesicherte Aussagen zu Wirkungen einzubeziehen, solange andere Möglichkeiten nicht zur Verfügung stehen, um überhaupt Fortschritte erzielen zu können.

Weise zu *entflechten*, daß isolierte und methodisch kontrollierte Teiluntersuchungen möglich werden“ (1984a: 22, Hervorhebung im Zitat). Als Ansatzpunkt und methodische Referenz bietet sich die sogenannte *qualitative Pfadanalyse* an, die in einem in Kapitel 4.5 mehrfach zitierten Überblicksband angesprochen wird (siehe Oberndörfer et al. 2010: 24). Wer eine solche Analyse durchführen will, müsste sich jeweils auf einzelne simple Zusammenhänge konzentrieren, die sich ohne größeren Aufwand in einer Vielzahl von Fällen untersuchen lassen. Kontextfaktoren werden dabei gezielt ausgeblendet beziehungsweise von Wirkungsmechanismen isoliert. Beispiele für mögliche Fragestellungen sind:

- Wie wirken sich die Anzahl und – was bereits eine zweite, komplexere Frage wäre – das Ausmaß der Verschiedenheit von alternativ diskutierten Plänen auf die Zufriedenheit der Teilnehmenden aus?⁴⁵¹
- Welchen Einfluss hat die Zusammensetzung von Diskussionsgruppen auf die Wahrscheinlichkeit, dass deren Ergebnisse in die Planung aufgenommen wird?⁴⁵²
- Wie wirkt sich die Anzahl von Beteiligungsveranstaltungen auf die Umsetzungswahrscheinlichkeit der erarbeiteten Maßnahmen auf?⁴⁵³

Es ließen sich viele vergleichbare Fragen zusammentragen. Nicht alle der genannten Beispiele beziehen sich dabei direkt auf *Wirkungen von Beteiligungsprozessen*. Im Zusammenspiel können sie jedoch einen Beitrag leisten, Wirkmechanismen besser zu verstehen beziehungsweise empirisch zu untersetzen, denn: Zu vielen dieser und ähnlicher Fragen besteht bereits umfangreiches Erfahrungswissen.

Zu berücksichtigen ist, dass Kenntnisse über Wirkungsmechanismen einen wichtigen Teil der Geschäftsgrundlage von Dienstleistern, etwa auf Beteiligungsprozesse ausgerichteten Planungsbüros, darstellt; sofern diese an entsprechenden Untersuchungen mitwirken, sollte darin allerdings kein Hemmnis bestehen. Kommunale Akteur:innen aus Politik und Verwaltung könnten einmal empirisch unterlegte Wirkungsmechanismen als Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten begreifen. Zugleich versprechen die skizzierten Untersuchungen, perspektivisch auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse begründen zu können, dass – sofern zutreffend – eine aufwändigere Vorgehensweise einen Mehrwert und einen Beitrag zu übergeordneten Zielen wie einer nachhaltigen Entwicklung ermöglicht. Dies käme etwa dem Ziel von kommunalen Beteiligungsbeauftragten entgegen, Beteiligungsprozesse unabhängig von der jeweiligen politischen und Haushaltssituation mit ausreichenden Ressourcen ausstatten zu können.

Neben der möglichen Gefährdung von Geschäftsinteressen und der Einschränkung von Handlungsspielräumen besteht noch eine weitere Herausforderung, wie in einem Expert:innengespräch deutlich wurde:

„Dazu möchte ich etwas für mich sehr Wichtiges sagen: [...] Diejenigen, die diese Beteiligungsprozesse aufsetzen, in der Verwaltung, nehmen den Stand der Forschung nicht hinreichend wahr [...]. Wir wissen ganz viel: wer sich beteiligt, warum und wie man die Leute aktivieren kann. Das Wissen in der Wissenschaft [...] ist aber nicht in den Verwaltungen und bei denjenigen, die sich diese Verfahren ausdenken. Und deshalb kommen wir so unglaublich langsam voran. [...] Da haben wir eine ganze Reihe von erfahrungs- und empiriegesättigten Wirkungszusammenhängen und -unterstellungen. Und dementsprechend kann ich da solche Hypothesen aufbauen oder ich weiß, wenn ich ein empirisches Faktum A habe, dann kann ich davon ausgehen: B gilt.

⁴⁵¹ Diese Frage nimmt Bezug auf die Anforderung im BauGB, dass der Öffentlichkeit *sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen*, zu präsentieren sind (siehe zum Kontext Fußnote 90 auf Seite 38).

⁴⁵² Siehe dazu auch das Bild eines *partizipativen Fußabdrucks*, das in Kapitel 4.2 besprochen wurde. Siehe dort insbesondere die Fußnote 253 auf Seite 93.

⁴⁵³ Eine Annahme zu dieser Frage ist, dass in Anlehnung an Vesters grundlegende Beschreibung von Wirkungsmechanismen (siehe Kapitel 3.1.4) irgendwann eine Sättigung eintritt.

Das finden wir aber nicht in den Ausarbeitungen dieser Projekte. Und dann passiert in der Regel Folgendes: Es gibt dann jemanden der – häufig in der Mitte – merkt: Es läuft nicht richtig. Und dann kommt jemand, der nachträglich Verfahrensfixing betreibt. Und das ist zu spät! Und insofern glaube ich, dass [...] das Einbringen von Wirkungshypothesen oder Ähnliches, am Zeitpunkt [...] und an der mangelnden theoretisch-konzeptionellen Orientierung der sie Implementierenden [...] scheitert.“ (I9)

Es erscheint vor diesem Hintergrund fragwürdig, ob eine entsprechend umfangreiche Forschung tatsächlich einen Beitrag zu einer nachhaltigen Gestaltung von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung leisten kann. Zumindest aus wissenschaftlicher Sicht bestehen hier Perspektiven für weitere Forschungen. Auch für eine wissenschaftsgestützte Weiterentwicklung formeller Planungsprozesse könnten entsprechende Untersuchungen interessant sein.⁴⁵⁴ Nicht zuletzt können durch entsprechende Forschungsarbeiten *Spielräume für Beteiligungsprozesse* ergründet werden, etwa indem gefragt wird, welche externen Einflüsse typisch sind beziehungsweise an welchen Stellen in einem Stadtentwicklungsprozess mit welchen Störfaktoren zu rechnen ist. Die Scheu vor Ergebnissen, die bei Einzelfallstudien nachvollziehbar erscheint, sollte bei den in diesem Abschnitt geschilderten Anregungen für weitere Forschungen jedenfalls kein wesentliches Hemmnis darstellen. Auch die Komplexität und Wirkungsabsicht spielen keine erkennbare Rolle.

7.3 SPANNUNGSFELDER UND GRENZEN

Realistische Erwartungen an die Leistungsfähigkeit von Wirkungsanalysen

In der Untersuchung und insbesondere im letzten Kapitel wurde herausgearbeitet, dass ein Nutzen von Wirkungsanalysen vor allem langfristig und indirekt entstehen kann. Dementsprechend fallen der Aufwand für deren Durchführung und ein unmittelbar erkennbarer Mehrwert nicht zusammen – weder zeitlich noch bei einzelnen Personen. Das Erreichen einer kritischen Größe an Personen und diese unterstützenden Organisationen stellt dabei eine wesentliche Herausforderung dar, wenn es darum geht, mehr Wirkungsanalysen durchzuführen. Die Ergebnisse der Online-Befragung legen nahe, dass nicht nur die Erwartungen an Beteiligungsprozesse unrealistisch sind (siehe Kapitel 1.1), sondern dies mitunter auch für Wirkungsanalysen gilt. Der Begriff *Wirkung* ist dabei selbst Teil des Problems, da er eine lineare Beziehung zu einer Ursache suggeriert, die so nicht zutrifft, wie bereits herausgestellt wurde. Die Aussagekraft einer einzelnen Wirkungsanalyse ist daher gering, nicht zuletzt aufgrund der Unterschiedlichkeit und Dynamik von Stadtentwicklungsprozessen. Ottmann und König argumentieren, Grenzen von Wirkungsanalysen seien allerdings kein Argument, sich nicht mit ihnen zu befassen. „Vielmehr ist ein differenzierter und realistischer, an der jeweiligen Praxis vor Ort orientierter Umgang damit nötig!“ (2018: 38)

Organisatorische Hürden und politische sowie ethische Spannungsfelder

Werte und individuelle Vorerfahrungen beeinflussen die Einstellungen gegenüber Wirkungsanalysen mitunter negativ. So können beispielsweise „externe Evaluationen im Bereich der demokratiefördernden Beteiligung als neoliberales Diktat verstanden“ werden (I9). Auch die Angst vor Konsequenzen, etwa seitens Beschäftigten gegenüber ihren Vorgesetzten, können Grenzen für Wirkungsanalysen darstellen. Vertrauen ist daher eine „grundlegende Voraussetzung zur Durchführung“ (Sedlacek 2004b: 23). Personen und Institutionen dürfen zudem „durch die Evaluation nicht beschädigt werden“ (ebd.).

Weitere Grenzen für Wirkungsanalysen können in Geschäftsinteressen privater Akteure bestehen, wie mehrfach anklang. Auch die Bedeutung von Wechselwirkungen zwischen als solchen deklarierten

⁴⁵⁴ Siehe dazu auch die Fußnote 157 auf Seite 57 zum Thema *evidence-based planning*.

Beteiligungsaktivitäten und der Alltagskommunikation sowie internen Besprechungen können die Durchführung von Wirkungsanalysen beeinträchtigen. Dies stellt zunächst eine organisatorische und methodische Hürde dar, weist jedoch auch politische Bezüge auf. Ein weiteres Spannungsfeld ist in den Herausforderungen einer beteiligenden Durchführung von Wirkungsanalysen begründet (siehe Kapitel 4.1 und 7.2.2).

Wirkungsanalysen sollten kein Selbstzweck sein; nicht jede Wirkungsanalyse ist allerdings per se gut (vgl. Vorannahme V5). So besteht insbesondere beim Wunsch oder der Anforderung, bestimmte Wirkungen nachzuweisen, ein Anreiz, negative Wirkungen auszublenden. Ein weiteres bereits angesprochenes Spannungsfeld betrifft sich wandelnde Bewertungsmaßstäbe, die insbesondere die Aussagekraft von Ex-post-Analysen einschränken. Eine auch ethisch relevante politische Frage ist schließlich, inwieweit der Versuch, ex ante Wirkungen von Beteiligungsprozessen bestimmen zu wollen, demokratische Grundprinzipien zuwiderlaufen kann (I5a/b). Dies wäre etwa der Fall, wenn entsprechende Wirkungsanalysen dazu genutzt würden, Beteiligungsmöglichkeiten einzuschränken oder in eine bestimmte Richtung zu steuern. Auch dieser Aspekt unterstreicht die Bedeutung des Ansatzes, in weiteren Untersuchungen einen Fokus auf *Spielräume für Wirkungen* zu legen.

Umgang mit theoretischen Problemen und Dilemmata

Die Strukturierung von Hemmnissen brachte die Erkenntnis hervor, dass diese in der Literatur nicht bezüglich ihrer Beeinflussbarkeit unterschieden werden (siehe Kapitel 5.1.3). Der quantitative Teil der Online-Befragung nahm lediglich beeinflussbare Hemmnisse in den Blick. Diese sind jedoch eng mit *nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen* verflochten, die ebenfalls Hemmnisse für die Durchführung von Wirkungsanalysen darstellen, wie die Freitextantworten zeigen und bereits in Kapitel 6 diskutiert wurde. Die Verwobenheit zwischen beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Faktoren zu durchdringen, erscheint daher wesentlich und bleibt herausfordernd. Zwar lässt sich theoretisch Rittels Argumentation folgen, jede Rahmenbedingung sei in Wahrheit eine zumindest implizite Entscheidung. Im Alltag der Stadtentwicklung dürfte sich allerdings kaum jemand finden, der oder die mit Verweis darauf etwa rechtliche oder technische Aspekte offensiv beiseiteschiebt und als irrelevant erklärt.⁴⁵⁵

In Kapitel 1.2 wurden Vorannahmen genannt, auf denen diese Untersuchung aufbaut. Insbesondere V3, wonach es sich bei Stadtentwicklungsprozessen um kausale Prozesse handelt, erweist sich im Rückblick als problematisch. Allerdings betrifft dies auch sämtliche anderen Politikfelder, darunter das in Bezug auf Evaluationen führende Feld der Entwicklungszusammenarbeit (siehe Kapitel 4.3) und die Bundeshaushaltsordnung (siehe Kapitel 3.2 sowie Fußnote 427 auf Seite 15). Für den praktischen Umgang mit Wirkungsanalysen ebenso wie für entsprechende Forschungsvorhaben gilt es, diese theoretischen Probleme zu berücksichtigen und jedenfalls nicht zu verschweigen. Dazu sei insbesondere nochmals auf die Kapitel 3.1.2 und 5.1.3 verwiesen.

7.4 REFLEXION VON FORSCHUNGSANSATZ UND METHODEN

Exploratives, grundlagenorientiertes und lernendes Vorgehen

Bevor Forschungsbedarfe und offene Fragen zusammengetragen werden, sei noch ein Blick zurück auf die vorliegende Untersuchung geworfen. Der grundlagenorientierte, explorative und ergebnisoffene Forschungsansatz hat sich im Großen und Ganzen als geeignet und sinnvoll, zugleich jedoch als herausfordernd erwiesen: Im Verlauf der Untersuchung offenbarten sich wiederholt neue Pfade, deren

⁴⁵⁵ Indes lassen sich mit Sicherheit Fälle finden, wo entsprechende Rahmenbedingungen ignoriert werden, um Ziele zu erreichen, die andernfalls nicht realistisch wären. Auch zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich als Koproduzent:innen der Stadtentwicklung verstehen (siehe Kapitel 2.1) und versuchen, hoheitliche Aufgaben mit zu übernehmen, stellen Rahmenbedingungen infrage.

Erkundung teils zeitintensiv war und stets in Bezug auf Relevanz und Nutzen für die Untersuchung abgewogen werden musste. Mehrfach zeigte sich dabei, dass ein Kontextwissen über relevante Quellen hinaus sinnvoll und für das Verstehen notwendig ist, was insbesondere in der interdisziplinären Orientierung der Arbeit begründet ist. Dabei besteht jedoch die strukturelle Gefahr, wiederkehrend das ursprüngliche Thema und Forschungsinteresse aus dem Blick zu verlieren, was zu Beginn unterschätzt wurde. Aus einem diffusen Gefühl schälte sich die zunehmend klare Erkenntnis heraus, dass die Beurteilung, welche Grundlagen für die Untersuchung relevant sind, erst infolge weiterer Untersuchungsschritte möglich sein würde.⁴⁵⁶ Dies war aufgrund der durch lineare Forschungsprozesse geprägten Vorerfahrung – einem Stand der Forschung wird neues Wissen hinzugefügt – nicht erwartet worden und zunächst schwer greifbar. Der kreisende Erkenntnisprozess erwies sich – nach zwischenzeitlichen sprichwörtlichen Durststrecken – jedoch als gewinnbringend und motivierend: Waren über eine längere Zeit einige lose Enden mit offenen Fragen erkennbar, zeigten sich schließlich vielfältige Verbindungen. Zudem fanden sich fehlende Puzzleteile zwischen einzelnen Erkenntnissen. Anstelle eines roten Fadens – der zwar im Idealfall der Gliederung der fertigen Arbeit, jedoch nicht dem Erkenntnisprozess entspricht – ließe sich eher von einem Netz sprechen, was zum Untersuchungsgegenstand passt.⁴⁵⁷ Auch der Untersuchungsfokus änderte sich im Zeitverlauf.⁴⁵⁸

Neben dem kreisenden und lernenden Vorgehen fiel eine weitere Eigenschaft des Forschungsansatzes ins Auge. Laut dem in einem Fachbeitrag zu Evaluationen zitierten Bundesverband für Bildung, Wissenschaft und Forschung e. V. (BBFW) ist Forschung „die Suche nach neuen Erkenntnissen – im Gegensatz zum zufälligen Entdecken – sowie deren systematische Dokumentation und Veröffentlichung“ (BBFW, zitiert von Silvestrini 2015: 278).⁴⁵⁹ Das *zufällige Entdecken* lässt sich allerdings – zumindest im Rückblick und als Ergänzung des forschenden Suchens – als ein wichtiger Teil der Vorgehensweise dieser Untersuchung bezeichnen. Am Beispiel der Suche nach Anwendungsfällen (siehe Kapitel 4.6) wird deutlich, dass eine Forschung, die lediglich nach vorab festgelegten Kriterien vorgeht und andere Erkenntnisse ausblendet, hier nicht zielführend gewesen wäre. Darüber hinaus lassen sich positive Nebeneffekte eines entsprechend offenen Vorgehens belegen, etwa in Gestalt von Antworten auf Fragen, die gar nicht gestellt wurden, wie zur Unterscheidung von beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Hemmnissen zur Durchführung von Wirkungsanalysen (siehe Kapitel 5.1.3).⁴⁶⁰

Inter- und transdisziplinärer sowie beteiligender Ansatz

Einleitend wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine umfassende Betrachtung der Themenfelder *Beteiligungsprozesse*, *Stadtentwicklung* und *Wirkungsanalysen* sowie ihrer Schnittmengen die Zusammenarbeit in einem transdisziplinären Team nahelegen würde (Kapitel 1.4). Das Format einer Dissertation – was in diesem Fall als Rahmen gesetzt war – stößt dabei an Grenzen: weniger aufgrund der zu bewältigenden Stofffülle – was vor allem eine zeitliche Frage ist – als vielmehr aufgrund der Art und Weise, wie neues Wissen generiert werden kann und – soweit man der Argumentation Rittels

⁴⁵⁶ Beispiele hierfür sind die Spielräume von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung sowie systemische Ansätze in der Evaluation und anderen Themenfeldern.

⁴⁵⁷ Siehe für eine entsprechende Visualisierung die Varianten a und e in Abbildung 7 auf Seite 59.

⁴⁵⁸ So war zunächst geplant, Konzepte für Wirkungsanalysen, Anwendungsfälle und Hemmnisse gleichrangig zu behandeln. Die systemische Betrachtung der Hemmnisse in 6 ergab sich als Arbeitsschritt erst im Laufe des Forschungsprozesses.

⁴⁵⁹ Ähnliche Definitionen finden sich auch an anderer Stelle.

⁴⁶⁰ Die Betonung zufälligen Entdeckens stellt indirekt einen weiteren Eckpfeiler der – insbesondere naturwissenschaftlichen – Forschung infrage, den der Wiederholbarkeit von Untersuchungen. Dazu sei nochmals betont, dass das zufällige Entdecken eine systematische Suche nicht ersetzen, wohl aber sinnvoll ergänzen kann. Auch die aus Interviews generierten Erkenntnisse lassen sich kaum ohne einen Anteil an Zufälligkeit denken.

sowie den zeitgenössischen Debatten zu transdisziplinärer Wissenschaft folgt – auch sollte.⁴⁶¹ Dem Untersuchungsgegenstand angemessen wäre demnach eine gemeinschaftliche Bearbeitung in einer Gruppe, die neben Wissenschaftler:innen der drei Themenfelder auch praktisch Tätige beinhaltet und die Perspektiven weiterer Akteur:innen einbezieht, was in einer Dissertation jedoch nicht möglich ist. Mit der Online-Befragung, dem ihr vorgeschalteten Expert:innen-Workshop und Interviews mit elf weiteren Expert:innen konnten vielfältige Sichtweisen einbezogen werden, die den Erkenntnisprozess erheblich erweitert und teils auch beschleunigt sowie korrigiert haben – die Anzahl der Mitwirkenden an der Online-Befragung übertraf dabei die eigenen Erwartungen. Gleiches gilt für die Qualität der Antworten, was – infolge des damit einhergehenden Umfangs von Kapitel 5 – zu einer Neugewichtung der Bausteine der Untersuchung führte. Es sei darauf hingewiesen, dass eine wesentliche Perspektive – die der Beteiligten, also etwa von Bürger:innen und zivilgesellschaftlichen, aber auch wirtschaftlichen Akteur:innen – nur sporadisch eingeflossen ist.⁴⁶² Ein daraufhin ausgerichtetes Vorgehen hätte neben erheblichem Aufwand auch einer anderen Herangehensweise bedurft.⁴⁶³

Noch ein weiterer Aspekt ist zu beachten: Ein interdisziplinäres Forschen – insbesondere in der hier aufgrund der Rahmenbedingungen einer Dissertation praktizierten Form als Einzelperson – birgt stets Gefahren, bestehende wissenschaftliche Ansätze und Erkenntnisse zu übersehen (Walloth 2016: 180). Dieses Risiko wurde – auch mangels geeigneter Alternativen – bewusst eingegangen. Seine Relevanz kann rückblickend an mindestens zwei miteinander verbundenen Beispielen belegt werden: Von klassischer Evaluationsliteratur ausgehend verdichtete sich allmählich die Erkenntnis, dass systemische Ansätze – die dort eine Nische darstellen – für die vorliegende Untersuchung besonders bedeutend sind. Dabei wurde jedoch über eine längere Zeit übersehen, dass es verschiedene disziplinäre und interdisziplinäre Quellen für entsprechende systemische Betrachtungen gibt und theoretische Grundlagen, etwa aus der Soziologie, ebenfalls für diese Arbeit von Bedeutung sein könnten. In ähnlicher Weise lässt sich die Erfahrung zum Umgang mit Komplexität und Unsicherheiten schildern: Die Beschäftigung mit Literatur und zeitgenössischen Diskussionen zu Beteiligungsprozessen und Wirkungsanalysen behinderte den Blick dafür, dass es nennenswerte planungstheoretische Diskurse zu diesen Aspekten gibt, die jedoch nicht unmittelbar mit Evaluation oder Wirkungsanalysen verbunden sind und daher im Rahmen der frühen Recherche als für diese Untersuchung nicht relevant eingestuft wurden, was sich im Rückblick als nachteilig herausstellte.

Als herausfordernd erwies sich zudem, recherchierte Quellen zu interpretieren: Es zeigte sich schnell, dass auch Publikationen, die 40 oder 50 Jahre alt sind, für die Fragestellung dieser Arbeit relevant sind.⁴⁶⁴ Insbesondere bei solchen Veröffentlichungen, die aktuell kaum noch diskutiert werden, wurde deutlich, dass das notwendige Kontextwissen, um Aussagen einordnen zu können, nur mühsam und in Ansätzen recherchierbar ist.⁴⁶⁵

⁴⁶¹ Dies lässt sich rückblickend und mit Verweis auf Rittel allgemein für jede grundlegende Bearbeitung von Themen mit gesellschaftlicher Relevanz sagen, was perspektivisch Fragen bezüglich der Rahmenbedingungen, Rolle und Möglichkeiten von Dissertationen aufwirft. Siehe auch Fußnote 433 auf Seite 228.

⁴⁶² Neun der 90 Personen der Online-Befragung gaben an, Beteiligungsprozesse – auch oder ausschließlich – aus der Perspektive von Beteiligten zu betrachten.

⁴⁶³ Dazu wäre die Verbreitung des Fragebogens über die genutzten Verteiler (siehe Tabelle 11 auf Seite 153) nicht ausreichend gewesen. Stattdessen oder ergänzend hätten etwa teilnehmende Beobachtungen an und Befragungen im Rahmen von Beteiligungsprozessen erfolgen können – was inklusive der damit einhergehenden Vor- und Nachbereitung einen erheblichen Mehraufwand bedeutet hätte.

⁴⁶⁴ Dazu zählen insbesondere die Arbeiten von Bunge, Rittel und Vester.

⁴⁶⁵ Anders formuliert: Trotz aktivem Bemühen lässt sich kaum sicherstellen, dass vor 50 Jahren verwendete Begriffe wie *Wirkung* oder *Beteiligung* im Sinne der damaligen Autor:innen erfasst wurden und an heutige Diskurse anschlussfähig sind.

Multimethodisches Vorgehen und Beitrag einzelner Methoden

In Evaluationen, insbesondere der vierten Generation,⁴⁶⁶ ist es üblich, die Ergebnisse verschiedener Methoden zusammenzuführen und miteinander zu verschneiden, was auch als *Triangulation* bezeichnet wird (Stockmann/Meyer 2014: 122, 220). Der multimethodische Forschungsansatz – insbesondere die Kombination von *Ursachen-Wirkungs-Diagramm*, unterstützt durch *Literaturlauswertung* und einen *transdisziplinären Workshop*, *Online-Befragung* und systemischer Betrachtung mithilfe des *Papiercomputers* – hat sich auch in dieser Untersuchung, die selbst keine Evaluation ist, als sinnvoll erwiesen. Die angewendeten Methoden ergänzen sich gegenseitig und stützen so wesentliche Erkenntnisse, wie verschiedentlich diskutiert wurde.

Zur Reflexion des Einsatzes einzelner Methoden wurde bereits im vorigen Abschnitt und in den jeweiligen Kapiteln ausgeführt (siehe insbesondere Kapitel 4.6, 5.1.4, 5.3.5, 5.4.2 und 6.2.3). An dieser Stelle sei nochmals ein zusammenfassender kritischer Rückblick geworfen:

- Die von Beginn an geplanten *Interviews* erwiesen sich als gewinnbringend, auch mit Blick auf die Interpretation von zuvor ausgewerteten Dokumenten. Im Rückblick hätte sich angesichts des inter- und transdisziplinären Themas das Durchführen von mehreren entsprechend besetzten *Gruppengesprächen* angeboten – dieses Format geriet erst in Vorbereitung der Online-Befragung in den Blick. Für vergleichbare Untersuchungen kann es klar empfohlen werden, da verschiedene Positionen und Erwartungen direkt aufeinanderprallen und nicht erst im Nachhinein und tendenziell ohne Rückkopplung rekonstruiert werden müssen. Zudem zeigte sich im *Expert:innen-Workshop*, dass das selbstmoderierte Diskutieren der eingeladenen Personen wertvolle Anregungen und Hinweise hervorbrachte, die im Rahmen eines leitfadengestützten Einzelgesprächs so nicht entstanden wären.
- Die Anzahl der Expert:innen-Interviews ist in jeder Untersuchung beschränkt. Ein dabei anzustrebendes breites Einbeziehen von Perspektiven wurde in Gesprächen bestätigt (I3, I4). Eine sinnvolle Ergänzung hätten Interviews mit Personen geboten, die Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung strategisch entwickeln, vor allem in Kommunen. Diese könnten Wirkungsanalysen über einzelne Prozesse hinaus am ehesten beauftragen.⁴⁶⁷
- Auch die *Online-Befragung* erwies sich als gewinnbringend. Der Aufwand für ihre Auswertung wurde dabei unterschätzt, wozu studienbedingt geringe Vorkenntnisse der quantitativen empirischen Sozialforschung beigetragen haben. Darüber hinaus wäre eine gemeinsame Interpretation der Ergebnisse zu einzelnen Thesen sinnvoll gewesen, worauf aus Zeitgründen verzichtet wurde. Zudem fiel die entsprechende Phase mit den ersten Monaten der Coronapandemie zusammen.
- Die Suche nach *Anwendungsfällen* (Kapitel 4.6) stellte sich als gleichermaßen ineffizient und ineffektiv heraus: aus einem zeitlich großen Aufwand ließen sich nur wenige relevante Erkenntnisse generieren. Gleichwohl bestehen hier Anknüpfungspunkte für weitere Forschungsarbeiten (siehe Kapitel 7.5).
- Die stichwortbasierte Recherche geeigneter *Konzepte* (Kapitel 4.5) führte ebenfalls zu keinem zufriedenstellenden Ergebnis. Hierbei wurde allerdings deutlich, dass sich Literaturrecherche, Interviews und der Besuch von Tagungen und Weiterbildungsveranstaltungen gut ergänzten. Ein multimethodisches Vorgehen kann entsprechend empfohlen werden.
- Die *systemische Untersuchung* der zuvor identifizierten Hemmnisse mit Vesters Papiercomputer (Kapitel 6), die erst im Laufe des Forschungsprozesses entdeckt und integriert wurde,

⁴⁶⁶ Siehe dazu den letzten Abschnitt in Kapitel 3.1.1.

⁴⁶⁷ Auch die Perspektive von Bürger:innen und wirtschaftlichen Akteuren jenseits von Planungsbüros war nur marginal vertreten, wie bereits zuvor vermerkt wurde.

erwies sich als sinnvolle Ergänzung – sowohl, um die Erkenntnisse der Befragung abzusichern und besser interpretieren zu können, als auch in Bezug auf Aufwand und Nutzen.

Einsatzmöglichkeiten des entwickelten Ansatzes in weiteren Forschungsprojekten

Eine Stärke des gewählten Forschungsansatzes – insbesondere der Verwendung des Papiercomputers in Kombination mit den anderen Methoden – liegt in der *Abstraktionsmöglichkeit*. Seine Nutzung bietet sich auch für andere wissenschaftliche Vorhaben an, die mit komplexen Zusammenhängen umgehen müssen. Die Vorteile lassen sich beispielhaft am Gegenstand *Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung* erläutern, der in dieser Arbeit nur mittelbar untersucht wurde: Verwaltungsinterne Abstimmungen, bestehende Netzwerke und unabhängig vom Beteiligungsprozess bestehende Kontakte stellen die kaum greifbare Basis und Mehrheit der Kommunikationsaktivitäten in Stadtentwicklungsprozessen dar (Fugmann et al. 2018b: 12–13); nur ein kleiner Teil der Kommunikation, die im Rahmen solcher Prozesse stattfindet, ist somit nach außen sichtbar und empirisch erforschbar (ebd.), wie auch in Kapitel 2.2 dargestellt wurde. Der in dieser Arbeit entwickelte Forschungsansatz erlaubt, die Bedeutung und Wechselwirkungen der genannten Aspekte – ob sichtbar oder nicht – vergleichend zu berücksichtigen.⁴⁶⁸ Zumindest kann dies eher gelingen als mit Interviews, Befragungen oder teilnehmenden Beobachtungen an einzelnen Beteiligungsveranstaltungen. Generell kann durch die Zulassung von Abstraktion und Unschärfe ein realistischeres Abbild der Wirklichkeit in einem komplexen System erzeugt werden, wie auch Vester betont. Dieses Vorgehen kann empirische Untersuchungen nicht ersetzen, eignet sich jedoch, um einen Überblick über wesentliche Faktoren zu erhalten. Auf diese Weise lassen sich Hinweise für praktische Handlungsoptionen und weitere wissenschaftliche Fragestellungen erzeugen.

Für künftige Forschungsvorhaben zu vergleichbaren Fragestellungen scheint auch eine veränderte Reihenfolge der Arbeitsschritte erwägenswert. Zunächst könnten – wie hier erfolgt – wesentliche Aspekte per Brainstorming, auch unter Zuhilfenahme des Ursachen-Wirkungs-Diagramms, gesammelt werden. Eine Nutzung des Papiercomputers mit transdisziplinär besetzten Kleingruppen im zweiten Schritt würde das Formulieren von Thesen vorbereiten, um dann in einem dritten Schritt deren Einschätzung in einer Befragung zu erheben. Es ist anzunehmen, dass auf diese Weise erarbeitete Thesen eine höhere Qualität haben. Zudem ließen sich auf Basis der Ergebnisse des Papiercomputers präzisere Annahmen formulieren, die mit der Befragung überprüft werden können.

7.5 FORSCHUNGSBEDARFE

Forschungslücken und Anregungen für weiterführende Untersuchungen

Im Ergebnis der Untersuchung werden verschiedene Forschungsbedarfe deutlich. Sie lassen sich unterteilen in Lücken, die es zwischen der vorliegenden Arbeit und anderen wissenschaftlichen Veröffentlichungen zu schließen gilt, und Anregungen, um den Erkenntnisstand dieser Arbeit als Grundlage für weitere Untersuchungen zu nehmen. Ersteres ist zum einen dadurch bedingt, dass es keinen einheitlichen Stand der Forschung gibt, wie verschiedentlich deutlich wurde.⁴⁶⁹ Zum anderen gibt es Themenfelder, die aufgrund ihres Umfangs oder weil sie erst im späteren Verlauf der Untersuchung entdeckt wurden, nicht adäquat einbezogen werden konnten. Dies wurde bereits im vorigen Unterkapitel im Zusammenhang mit Risiken inter- und transdisziplinärer Forschung besprochen. Nachfolgend werden diejenigen Aspekte erläutert, die im Ergebnis der Untersuchung als besonders bedeutend

⁴⁶⁸ Im genannten Beispiel könnte etwa im Rahmen von Vorgesprächen geklärt werden, welche Netzwerke und Kontakte bestehen. Anschließend ließe sich abschätzen und diskutieren, wie diese zusammenwirken, auch ohne im Einzelfall vertrauliche Informationen zu benötigen.

⁴⁶⁹ Dies liegt sowohl an den verschiedenen betrachteten wissenschaftlichen Disziplinen und Politikfeldern als auch daran, dass ältere relevante Publikationen in solchen jüngerer Zeit teils nicht aufgegriffen werden.

erscheinen. Zuvor sei an bereits ausgeführte Themen erinnert, die hier daher nur in Stichworten wiederholt werden. Dazu zählen:

- eine Untersuchung der mehrfach angesprochenen Gemengelage aus theoretisch *möglichen* und praktisch *ermöglichten Spielräumen* – auch in Verbindung mit einer unklaren *Wirkungsabsicht* (siehe insbesondere Kapitel 2.1 und 7.2.2),
- Möglichkeiten zur Ausgestaltung von *Anreizen und Vorgaben* für Wirkungsanalysen (Kapitel 7.2.2),
- das *strukturierte Auswerten von Berichten* zu Beteiligungsprozessen (Kapitel 7.2.3)
- und das *Untersuchen von Einzelwirkungen* zum Erkennen von Wirkungsmechanismen (ebd.)

Einbeziehen wissenschaftlicher Erkenntnisse zu dynamischen und emergenten Systemen

Sowohl in Bezug auf Stadtentwicklung als auch auf Evaluation befassen sich Forschende seit Jahrzehnten mit der Frage, wie mit Komplexität und Unsicherheiten umgegangen werden kann. Entsprechende Quellen wurden zwar in dieser Untersuchung herangezogen (siehe etwa die Kapitel 2.1, 3.1.2, 3.1.4 und 4.4), eine umfängliche Beschäftigung mit diesen Themen und der Schnittmengen sowie Unterschiede der verschiedenen Disziplinen unterblieb jedoch, insbesondere aus zeitlichen Gründen. Eine vertiefte Sichtung einschlägiger Veröffentlichungen erscheint dabei über diese Untersuchung hinaus sinnvoll. Dies gilt vor allem für die Einbeziehung dynamischer Systeme und Emergenzen, also dem Entstehen von etwas Neuem. Ein näher zu prüfender Eindruck ist, dass insbesondere die nach wie vor überwiegend linear orientierte Evaluationspraxis in diesen Fragen von der Forschung und Praxis der Stadtentwicklung lernen kann.

Wiederholung und Überprüfung von Teilen der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit ist explorativ und interdisziplinär angelegt. Auch deshalb kann sie sich nicht auf einen wissenschaftlichen Konsens als Referenzrahmen stützen. Es bietet sich daher an, Teile der Untersuchung auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse zu wiederholen, um Ergebnisse zu überprüfen und zu untermauern. In den Kapiteln 5.3.5 und 6.2.3 wurden bereits entsprechende Anregungen für eine Erweiterung und Wiederholung der Online-Befragung und der systemischen Suche nach Stellenschrauben mithilfe des Papiercomputers genannt. Sie werden an dieser Stelle nicht wiederholt. Darüber hinaus könnte eine erneute Befragung teilweise auch nicht beeinflussbare Hemmnisse einbeziehen, also unveränderbare Rahmenbedingungen für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung. Dafür erscheint es sinnvoll, mit einer Skala anstelle einer Rangfolge zu arbeiten.⁴⁷⁰ Eine auf diese Weise zu prüfende Annahme oder Hypothese ist, dass nicht beeinflussbare Hemmnisse wie etwa geringe Spielräume mitunter als bedeutender erachtet werden als beeinflussbare.

Ergänzung weiterer Beteiligungs- und Kommunikationsprozesse in der Stadtentwicklung

In dieser Untersuchung wurden formelle Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung begrifflich ausgeschlossen, da sie verschiedenen Rahmenbedingungen unterliegen, die von den Beteiligungsprozessverantwortlichen nicht beeinflusst werden können (siehe Kapitel 1.1). Mit einer Einbeziehung dieser Prozesse wäre eine weitere Komplexität einhergegangen. Informelle Beteiligungsprozesse sind in der Stadtentwicklungspraxis jedoch oft mit formellen Prozessen verknüpft, etwa um diese vorzubereiten. Auch Ansätze der Kokreation (Kapitel 2), bei denen es gegenüber einladender Beteiligung zu Rollenveränderungen der Akteur:innen kommt, stellen einen aktuell und perspektivisch wichtigen Untersuchungsgegenstand dar. Diese Aspekte einzubeziehen, würde eine sinnvolle Erweiterung

⁴⁷⁰ Wie bereits in Kapitel 5.1.3 dargelegt, lassen sich nur beeinflussbare Hemmnisse sinnvoll miteinander vergleichen. Bei einer Skala, anhand derer jedes Hemmnis einzeln bewertet wird, tritt dieses logische Problem in den Hintergrund.

dieser Untersuchung darstellen. Zusätzlich könnten auch solche Prozesse einbezogen werden, die von zivilgesellschaftlichen Initiativen initiiert und geprägt werden, was auch in einem Expert:innen-Interview angeregt wurde (I4).

Vertiefte Erörterung von Konzepten und Anwendungsfällen

Die in Kapitel 4.6 gesammelten Anwendungsfälle bieten sich für eine vertiefte Sichtung und Analyse an, die ursprünglich im Rahmen dieser Untersuchung geplant war. Die dafür vorgesehenen Auswertungsaspekte wurden bereits genannt (siehe Fußnote 340 auf Seite 120). Darüber hinaus könnten der jeweilige Kontext und das begriffliche Verständnis von Wirkung sowie, sofern vorhanden, beschriebene Kriterien und Indikatoren näher untersucht werden. Weiter ließe sich ergründen, wie die im Rahmen dieser Untersuchung als wesentlich erachteten Hemmnisse überwunden wurden und, falls dies dokumentiert ist, welche Folgen aus der Wirkungsanalyse resultierten. Bestenfalls ergeben sich so Typen von Wirkungsanalysen, die zu bestimmten Beteiligungsprozessen oder Erkenntnisinteressen in Bezug auf Wirkungen und Wirkungsmechanismen passen. Eine entsprechende Typenbildung könnte dazu beitragen, verallgemeinerbare Aussagen zu Wirkungen und Wirkungsmechanismen zu identifizieren. Einschränkend ist auf die Verschiedenartigkeit der gesammelten Anwendungsfälle hinzuweisen, die in einem ersten Schritt zu sortieren wäre. Auch die Konzepte, die in Kapitel 4.5 dargestellt wurden, können als Grundlage für vertiefende Untersuchungen dienen.

Über den Tellerrand hinausdenken: Einbeziehen weiterer Perspektiven

Wie in Kapitel 4.3 deutlich wurde, lassen sich Impulse für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung insbesondere auch von solchen Disziplinen und Politikfeldern erwarten, die auf den ersten Blick nur geringe thematische Schnittmengen aufweisen. Beispielhaft sei an den Umgang mit langfristigen komplexen Prozessen in der Entwicklungszusammenarbeit und den Spagat zwischen wissenschaftlicher Genauigkeit und Alltagstauglichkeit in der sozialen Arbeit erinnert. Entsprechende Perspektiven, konzeptionelle Vorarbeiten und Erfahrungen sollten daher bei weiteren Forschungsarbeiten unbedingt mit einbezogen werden. Schließlich gilt es, auch die Sicht der Beteiligten, nicht zuletzt von Bürger:innen zu berücksichtigen, was die Möglichkeiten dieser Untersuchung überstieg.⁴⁷¹

⁴⁷¹ Methodisch sei dazu an den Wissenschaftszweig der Publikumsforschung erinnert (Kapitel 4.3).

8 FAZIT: ES BLEIBT KOMPLEX, ABER NICHT KOMPLIZIERT

Inwieweit können Wirkungsanalysen dazu beitragen, Wirkungen und Wirkungsmechanismen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung in Deutschland besser zu verstehen? So offen die untersuchungsleitende Forschungsfrage gestellt war, so ambivalent fällt die Antwort aus. *Es bleibt komplex, aber nicht kompliziert*, ließe sich frei nach Vester formulieren: Im Rahmen der Untersuchung ist es gelungen, Hemmnisse für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu durchleuchten. Online-Befragung und systemische Untersuchung belegen, dass als bedeutend wahrgenommene Aspekte verschiedenartig sind und vielfältig ineinandergreifen. Als einzige wirksame Stellschraube, um die Durchführung von Wirkungsanalysen zu befördern, wurde das Setzen von Anreizen und Vorgaben identifiziert. Damit ist jedoch noch nichts über deren Qualität und Aussagekraft gesagt.

Die Ergebnisse zeigen, dass grundlegende Herausforderungen bestehen, die sich nicht ohne weiteres lösen lassen. Dazu gehören zunächst die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung, die Spielräume für Wirkungen von Beteiligungsprozesse einschränken, sowie planungstheoretische Probleme. Neben dem Erkenntnisinteresse hängt eine regelmäßige Durchführung von Wirkungsanalysen von der Frage ab, inwieweit es gelingt, Aufwand und Nutzen von Wirkungsanalysen in ein Gleichgewicht zu bringen sowie einen konkreten Nutzen aufzuzeigen. Der Schlüssel liegt hier in einer Entkopplung von beidem, wozu einige Vorschläge erarbeitet wurden, die auf verschiedenen Ebenen ansetzen und von unterschiedlicher Seite initiiert werden können. Im Ergebnis erscheint der Einsatz von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung zwar möglich, aber überaus herausfordernd. Fortschritte sind machbar, eine kritische Masse an Personen und Institutionen für eine kontinuierliche und spürbare Weiterentwicklung sind jedoch nicht in Sicht.

Ein positiver Ausblick hinsichtlich der Forschungsfrage ist: Um Wirkungen und Wirkungsmechanismen besser zu verstehen, sind nicht unbedingt langjährige vergleichende Fallstudien notwendig. Auch alternative Forschungsansätze versprechen, das Wissen über beides zu erhöhen. Dabei bleibt allerdings fraglich, wie abstrakte wissenschaftliche Erkenntnisse in die Beteiligungspraxis überführt werden können. Niedrigschwellige Konzepte erlauben es, ein fallbezogenes gemeinschaftliches Verständnis von Wirkungen zu erarbeiten. Damit einher geht jedoch die Schwierigkeit, entsprechende Ergebnisse anschlussfähig für eine vergleichende Forschung zu machen. Auch die Spielräume für Beteiligungsprozesse und deren Wirkungen in der Stadtentwicklung sollten weiter untersucht werden.

Die Arbeit strukturiert Herausforderungen und Hemmnisse, arbeitet Stellschrauben heraus und zeigt Perspektiven auf. Mit einem explorativem, lernendem, multimethodischem und – soweit dies im Rahmen einer Dissertation möglich ist – inter- und transdisziplinärem Forschungsansatz konnten Lücken zwischen verschiedenen Wissenschaftszweigen identifiziert und Brücken aufgezeigt werden, um diese zu schließen. Das Einbeziehen vieler Stimmen mit unterschiedlichen Hintergründen hat dazu wesentlich beigetragen. So wurde deutlich, dass Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung – in ihrer Struktur und in Bezug auf die Analyse ihrer Wirkungen – nur eingeschränkt mit entsprechenden Prozessen in anderen Kontexten vergleichbar sind. Die Literaturarbeit hat gezeigt, dass relevante Vorarbeiten und Konzepte für Wirkungsanalysen teils Jahrzehnte alt und heute kaum bekannt sind. Auch über den Gegenstand Beteiligung in der Stadtentwicklung hinaus, scheinen systemische und iterative Ansätze, die sich stärker an der Realität einer dynamischen und komplexen Umwelt orientieren, vielversprechend, wie auch aktuelle Debatten belegen.

Im Ergebnis der Untersuchung scheint das Herausarbeiten von Wirkabsichten und das Verständigen über Ziele kurz- und mittelfristig gewinnbringender zu sein als das Durchführen von Wirkungsanalysen nach sozialwissenschaftlichen Standards. Dafür stehen vielfältige Vorarbeiten und Werkzeuge zur Verfügung. Wirkmodelle beziehungsweise grafisch aufbereitete Vorstellungen, wie Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung wirken können und sollen, fehlen allerdings bisher. Hier sind Praxis

Fazit: Es bleibt komplex, aber nicht kompliziert

und Wissenschaft im Dialog gefragt. Auch wenn formelle Planungsprozesse nicht im Mittelpunkt der Untersuchung standen, lässt sich doch erkennen, dass etablierte Verfahren zunehmend hinterfragt werden. Der aktuelle Trend zur Koproduktion erscheint dabei als logische Folge einer jahrzehnteübergreifenden Entwicklung. Die Untersuchung hat gezeigt: Es passiert nichts von allein. Das einleitend zitierte Bild der Kinderschuhe, aus denen Wirkungsanalysen nur herauswachsen müssten, ist demnach irreführend.

9 QUELLEN

9.1 LITERATURVERZEICHNIS

- AA (Auswärtiges Amt) (2017): Ausfüllanleitung LogFrame 2017. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/286670/2797879781475d44c6b5eed2fafa5adb/ausfuellanleitung-logframe-data.pdf> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Abelson, Julia; Gauvin, François-Pierre (2006): Assessing the Impacts of Public Participation. Concepts, Evidence and Policy Implications. CPRN. Ottawa.
- Adrian, Luise; Pätzold, Ricarda (2016): Beteiligungsverfahren Rathausforum Berlin. Schlussfolgerungen, übertragbare Ansätze und Fallstricke. DIFU. Berlin.
- Aichholzer, Georg; Kubicek, Herbert; Torres, Lourdes (Hg.) (2016): Evaluating e-Participation. Frameworks, Practice, Evidence. Public Administration and Information Technology 19. Cham: Springer. doi: [10.1007/978-3-319-25403-6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-25403-6).
- AK Entwicklungspolitik (Arbeitskreis Evaluation von Entwicklungspolitik in der DeGEval) (2009): Verfahren der Wirkungsanalyse. Eine Landkarte für die entwicklungspolitische Praxis. DeGEval.
- AK Entwicklungspolitik (Arbeitskreis Evaluation von Entwicklungszusammenarbeit in der DeGEval) (2013): Systemische Ansätze in der Evaluation. Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Systemische Ansätze“ des Arbeitskreises Evaluation von Entwicklungszusammenarbeit in der DeGEval. AK Entwicklungspolitik.
- AK Stadt- und Regionalentwicklung (Arbeitskreis Stadt- und Regionalentwicklung in der DeGEval) (o. J.): Bisherige Aktivitäten. <https://www.degeval.org/arbeitskreise/stadt-und-regionalentwicklung/bisherige-aktivitaeten/> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Albers, Gerd; Papageorgiou-Venetas, Alexander (1984): Stadtplanung. Entwicklungslinien 1945–1980. Tübingen: Wasmuth.
- Albers, Hans-Hermann; Höffken, Stefan (2014): Vernetztes Stadtmachen – Die Bürger kommen. Über neue Kommunikationslandschaften und digitale Sphären. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5, 239–244.
- Alcántara, Sophia; Bach, Nicolas; Kuhn, Rainer; Ullrich, Peter (2016): Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren. Wiesbaden: Springer VS. doi: [10.1007/978-3-658-11221-9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-11221-9).
- Alcántara, Sophia; Kuhn, Rainer; Renn, Ortwin; Bach, Nicolas; Böhm, Birgit; Diemel, Hans-Liudger; Ullrich, Peter; Schröder, Carolin; Walk, Heike (2014): DELIKAT – Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess. Texte 31/2014. UBA. Dessau-Roßlau.
- Allianz Vielfältige Demokratie (2017a): Qualität von Bürgerbeteiligung. Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Allianz Vielfältige Demokratie (2017b): Mitreden, Mitgestalten, Mitentscheiden. Fünf Impulse zur Erneuerung demokratischer Beteiligung. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Allianz Vielfältige Demokratie (2017c): Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten gut vorbereiten. Eine Handreichung zum Beteiligungs-Scoping am Beispiel von Projekten des Bundesverkehrswegeplans. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

- Allianz Vielfältige Demokratie (2017d): Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern. Leitlinien, Mustersatzung und Praxisbeispiele für ein verlässliches Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Alpiger, Claudia; Vatter, Adrian (2018): Evaluationskriterien zur Bewertung von regionalen Bürgerbeteiligungsverfahren. bipar. Berlin.
- Altrock, Uwe (2015): Governance und Kommunikation. Einige Anmerkungen. In: *planung neu denken* 2/2015, 1–2.
- Altrock, Uwe; Bertram, Grischa (2012): Urbane Governance in historischer Perspektive. Resultate, Forschungsperspektiven und Ausblick. In: Uwe Altrock und Grischa Bertram (Hg.): *Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance: Akteure – Strategien – Strukturen*. Bielefeld: Transcript, 297–306. doi: [10.14361/transcript.9783839417522.297](https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417522.297).
- Arbeitskreis „Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung“ (1984): Begriffe und Funktionen der Evaluierung räumlich relevanter Sachverhalte. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): *Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung*. Hannover: Vincentz, 29–40.
- Archibugi, Franco (2008): *Planning Theory. From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. Mailand: Springer. doi: [10.1007/978-88-470-0696-6](https://doi.org/10.1007/978-88-470-0696-6).
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hg.) (1982): *Verwirklichung der Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte* 145. Hannover: Vincentz.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hg.) (1984): *Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte* 154. Hannover: Vincentz.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hg.) (2018): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: ARL.
- Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35/4, 216–224. doi: [10.1080/01944366908977225](https://doi.org/10.1080/01944366908977225).
- Ashoff, Guido; Barthel, Beate; Eucker, Dennis; Knäble de Revollo, Adelheid; Moron, Sabine (2012): *Wirkungsanalyse des Deutsch-Peruanischen Gegenwartsfonds*. Studies/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 70. DIE. Bonn.
- Barabas, Jason (2004): How Deliberation Affects Policy Opinions. In: *American Political Science Review* 98/04, 687–701. doi: [10.1017/S0003055404041425](https://doi.org/10.1017/S0003055404041425).
- Barbrook-Johnson, Pete; Penn, Alexandra (2021): Participatory Systems Mapping for Complex Energy Policy Evaluation. In: *Evaluation* 27/1, 57–79. doi: [10.1177/1356389020976153](https://doi.org/10.1177/1356389020976153).
- Barbrook-Johnson, Pete; Proctor, Amy; Giorgi, Sara; Phillipson, Jeremy (2020): How do Policy Evaluators Understand Complexity? In: *Evaluation* 26/3, 315–332. doi: [10.1177/1356389020930053](https://doi.org/10.1177/1356389020930053).
- Barrett, Gregory; Wyman, Miriam; Schattan, P. Coelho Vera (2012): Assessing the Policy Impacts of Deliberative Civic Engagement. Comparing Engagement in the Health Policy Processes of Brazil and Canada. In: Tina Nabatchi, John Gastil, Matt Leighninger und G. Michael Weiksner (Hg.): *Democracy in Motion. Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. Oxford: Oxford University Press, 181–203. doi: [10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0009](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0009).
- Bartholomäi, Reinhart (1974): Planung in der (sozial)politischen Praxis. In: *Neue Gesellschaft* 21, 183–186.

- Bauer, Klaus (2006): Zur Evaluierung von Vernetzung und Kooperation in der räumlichen Planung. Ein methodologischer Beitrag zur Bewertung weicher Instrumente. Dissertation. Universität Augsburg.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2003): 3stadt2. Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Bonn.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“. Bonn.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (o. J. a): Referat I 2 Stadtentwicklung. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Bundesinstitut/I/ReferatI2/ReferatI2_node.html (letzter Zugriff am 16.10.2019, nicht mehr abrufbar).
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (o. J. b): Referat I 4 Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Bundesinstitut/I/ReferatI4/ReferatI4_node.html (letzter Zugriff am 3.4.2020, nicht mehr abrufbar).
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2015): Innovationen für Innenstädte. Nachnutzung leerstehender Großstrukturen. Bonn.
- Bechmann, Arnim (1981): Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik. Eine Darstellung mit Beispielen aus dem Arbeitsfeld der Landschaftsplanung. Bern: Haupt.
- Beck, Iris (2013): Was ist daraus geworden? Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand [sic!] ausgewählter Beispiele. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung 40. Universität Augsburg; TU Kaiserslautern. Augsburg.
- Beck, Kurt; Ziekow, Jan (Hg.) (2011): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. doi: [10.1007/978-3-531-93065-7](https://doi.org/10.1007/978-3-531-93065-7).
- Beck, Sebastian (2014): Intermediäre: der Schlüssel für die Kommunikation in der Netzwerkgesellschaft? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5, 244–248.
- Beck, Sebastian; Kriemann, Martin; Luchmann, Christian (2017): vhw-Studie „Stadtmacherinnen und Stadtmacher“. Bürgergesellschaft zwischen Government und Urban Governance. vhw-werk-STADT 11. Berlin.
- Benz, Arthur (Hg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Governance. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. doi: [10.1007/978-3-531-90171-8](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8).
- Berg, Christian (2010): Participatory Impact Monitoring (PIM)/SLE. In: Dieter Oberndörfer, Theodor Hanf und Heribert Weiland (Hg.): Verfahren der Wirkungsanalyse. Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis. Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut, 128–135.
- Bernhard, Michèle; Friedrich, Annette; Hahn, Joachim (2016): Dialogischer Planungsprozess Konversion Heidelberg. In: Julian Wékel, Carsten Schaber und Anna Zdiara (Hg.): Planungspraxis deutscher Städte – Neue Materialien zur Planungskultur. 55 Projekte. Bonn, 176–179.
- Bernt, Matthias; Fritsche, Miriam (2008): Kooperation – mit wem? Bewohnerbeteiligung im „Stadtumbau Ost“. In: Angelika Vetter (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 237–258. doi: [10.1007/978-3-531-09026-9_11](https://doi.org/10.1007/978-3-531-09026-9_11).
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2012): Politik beleben, Bürger beteiligen. Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle. Gütersloh.

- Bertelsmann Stiftung; Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2014): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Beywl, Wolfgang (2006): Demokratie braucht wirkungsorientierte Evaluation. Entwicklungspfade im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe. In: Karin Haubrich (Hg.): Wirkungsevaluation in der Kinder- und Jugendhilfe. Einblicke in die Evaluationspraxis. München: Deutsches Jugendinstitut e. V., 25–46.
- Beywl, Wolfgang; Joas, Steffen (2000): Evaluation ist unnatürlich! Eine Einführung in die nutzenfokussierte Evaluation entlang eines Seminars von Michael Q. Patton. In: Wolfgang Clemens und Jörg Strübing (Hg.): Empirische Sozialforschung und gesellschaftliche Praxis. Bedingungen und Formen angewandter Forschung in den Sozialwissenschaften. Opladen: Leske und Budrich, 83–100. doi: [10.1007/978-3-322-97475-4_5](https://doi.org/10.1007/978-3-322-97475-4_5).
- Beywl, Wolfgang; Niestroj, Melanie (2009): Der Programmbaum. In: Univation – Institut für Evaluation Dr. Beywl & Associates (Hg.): Das ABC der wirkungsorientierten Evaluation. Glossar – deutsch/englisch – der wirkungsorientierten Evaluation. Köln, 137–159.
- Bezirksregierungen NRW (Bezirksregierungen Arnberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster) (o. J.): Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Bezirksregierungen NRW. o. O.
- Bicket, Martha; Hills, Dione; Wilkinson, Helen; Penn, Alexandra (2021): Don't Panic: Bringing Complexity Thinking to UK Government Evaluation Guidance. In: Evaluation 27/1, 18–31. doi: [10.1177/1356389020980479](https://doi.org/10.1177/1356389020980479).
- Bickman, Leonard (2005): Impact Assessment. In: Sandra Mathison (Hg.): Encyclopedia of Evaluation. Thousand Oaks: Sage, 194.
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (2007): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (2021): Memorandum Urbane Resilienz. Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt. BMI. Berlin.
- BMöDS (Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation) (2019): Bericht zur Wirkungsorientierung 2018. BMöDS. Wien.
- BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) (Hg.) (2016): Nationaler Umsetzungsbericht der Aarhus-Konvention für Deutschland. o. O.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hg.) (2011): Evaluierung der Städtebauförderung. Kommunale Arbeitshilfe. Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hg.) (2012): Evaluierung der Städtebauförderung. Leitfaden für Programmverantwortliche. Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hg.) (2013): Bürgerbeteiligung mit Wirkung gestalten. stadt:pilot spezial. Berlin.
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. BMVI. Berlin.
- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2016): Was bringt's? Das Potsdamer Modellprojekt „Strukturierte Bürgerbeteiligung“ aus Sicht der begleitenden Evaluation. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2016, 1–8.
- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2017a): Mehr Beteiligung wagen. Evaluation des Modellprojekts Strukturierte Bürgerbeteiligung. Norderstedt: Books on Demand.

- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2017b): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Abschlussbericht. Texte 37/2017. UBA. Dessau-Roßlau.
- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina; Beckmann, Klaus J. (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik. DIFU. Berlin.
- Bölting, Horst M. (1984): Probleme der Umsetzung von Wirkungsforschung im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. In: Gerd-Michael Hellstern und Hellmut Wollmann (Hg.): Handbuch zur Evaluierungsforschung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 359–365. doi: [10.1007/978-3-663-14406-9_20](https://doi.org/10.1007/978-3-663-14406-9_20).
- Bono, Maria Laura (2007): Wirkungsmessung im öffentlichen Sektor. In: Bernd Helmig, Reinbert Schauer, Robert Purtschert und Dieter Witt (Hg.): Nonprofit-Organisationen und Märkte. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 195–205. doi: [10.1007/978-3-8350-9384-3_13](https://doi.org/10.1007/978-3-8350-9384-3_13).
- Boswell, John; Corbett, Jack (2017): Why and How to Compare Deliberative Systems. In: European Journal of Political Research 38/2, 1–19. doi: [10.1111/1475-6765.12205](https://doi.org/10.1111/1475-6765.12205).
- Böttcher, Wolfgang; Kerlen, Christiane; Maats, Peter; Schwab, Oliver; Sheikh, Sonja (2014): Arbeitsfelder und Herausforderungen der Evaluation. In: Wolfgang Böttcher, Christiane Kerlen, Peter Maats, Oliver Schwab und Sonja Sheikh (Hg.): Evaluation in Deutschland und Österreich. Stand und Entwicklungsperspektiven in den Arbeitsfeldern der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation. Münster: Waxmann, 7–14.
- Brech, Joachim; Greiff, Rainer; Penschow, Sybille; Schäfer, Heiner; Scholz, Petra; Will, Kamilla (1976): Partizipation bei der Stadtplanung. Literatursammlung. Bonn: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.
- Brettschneider, Frank; Renkamp, Anna (2016): Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Bruhn, Manfred (2013): Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Handbuch für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement. Grundlagen – Konzepte – Methoden. Berlin: Springer Gabler. doi: [10.1007/978-3-662-50360-7](https://doi.org/10.1007/978-3-662-50360-7).
- Brunn, Ekkehard; Fehl, Gerhard (Hg.) (1976): Systemtheorie und Systemtechnik in der Raumplanung. Basel: Birkhäuser. doi: [10.1007/978-3-0348-5158-9](https://doi.org/10.1007/978-3-0348-5158-9).
- Bückmann, Walter (1983): Theorie und Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung. In: Gerd-Michael Hellstern und Hellmut Wollmann (Hg.): Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie. Bestandsaufnahme und Evaluierung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 235–246. doi: [10.1007/978-3-322-89398-7_11](https://doi.org/10.1007/978-3-322-89398-7_11).
- Bugenhagen, Anja (2015): „Objektiv geht nicht mehr.“ – Experteninnensicht auf systemische Evaluationsansätze in der Entwicklungszusammenarbeit. In: Jan Lorenz Wilhelm (Hg.): Evaluation komplexer Systeme: Systemische Evaluationsansätze in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 81–126.
- Bundeskanzleramt Österreich (Hg.) (2009): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis. Wien.
- Bunge, Mario (1959): Causality: The Place of the Causal Principle in Modern Science. Cambridge: Harvard University Press.
- Bunge, Mario (1987): Kausalität, Geschichte und Probleme. Tübingen: Mohr.

- Burton, Paul (2009): Conceptual, Theoretical and Practical Issues in Measuring the Benefits of Public Participation. In: *Evaluation* 15/3, 263–284. doi: [10.1177/1356389009105881](https://doi.org/10.1177/1356389009105881).
- Buse, Michael J.; Nelles, Wilfried; Oppermann, Reinhard (1977): Determinanten politischer Partizipation. Theorieansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadtsanierung Andernach. Meisenheim am Glan: Hain.
- Caspari, Alexandra (2015): Well done? Who knows ... Ein Plädoyer für Meta-Evaluationen. In: Vera Hennefeld, Wolfgang Meyer und Stefan Silvestrini (Hg.): *Nachhaltige Evaluation? Auftragsforschung zwischen Praxis und Wissenschaft*. Münster: Waxmann, 143–165.
- Caspari, Alexandra; Barbu, Ragnhild (2010): Wirkungsevaluierungen. Zum Stand der internationalen Diskussion und dessen Relevanz für die Evaluierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. CEval-Arbeitspapiere 16. Saarbrücken.
- CASS (Konferenz der Schweizerischen Wissenschaftlichen Akademien); ProClim- (Forum für Klima und Global Change, Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften) (1998): *Forschung zu Nachhaltigkeit und Globalem Wandel. Wissenschaftspolitische Visionen der Schweizer Forschenden*. CASS; ProClim-. Bern.
- Danielzyk, Rainer; Sondermann, Martin (2018): Informelle Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: ARL, 963–974.
- Dart, Jessica (2005): Storytelling. In: Sandra Mathison (Hg.): *Encyclopedia of Evaluation*. Thousand Oaks: Sage, 400.
- Davidson, E. Jane (2005): *Evaluation Methodology Basics. The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*. Thousand Oaks: Sage. doi: [10.4135/9781452230115](https://doi.org/10.4135/9781452230115).
- Davoudi, Simin (2006): Evidence-Based Planning. Rhetoric and Reality. In: *disP – The Planning Review* 42/165, 14–24. doi: [10.1080/02513625.2006.10556951](https://doi.org/10.1080/02513625.2006.10556951).
- DeGEval (Gesellschaft für Evaluation e. V.) (2016): *Standards für Evaluation*. DeGEval. Mainz.
- Dienel, Peter (1970): Partizipation an Planungsprozessen. Mögliche bildungsplanerische Konsequenzen. In: *Raumforschung und Raumordnung* 28/5, 212–219.
- Dienel, Peter (2003): Eine Neue Aufklärung hilft der Stadtentwicklung. Die Stadtentwicklung hilft der Neuen Aufklärung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): *3stadt2. Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung*. Bonn, 21–23.
- Diller, Christian (2018a): Lernende Programme. 40 Jahre Evaluation in der Städtebauförderungspolitik. In: Uwe Altrock, Detlef Kurth, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Holger Schmidt (Hg.): *Stadterneuerung im vereinten Deutschland – Rück- und Ausblicke*. Wiesbaden: Springer VS, 295–317. doi: [10.1007/978-3-658-18649-4_15](https://doi.org/10.1007/978-3-658-18649-4_15).
- Diller, Christian (2018b): Raumbezogene Evaluation als Teil der Hochschulausbildung. Das Modell des Masterstudienganges Wirtschaftsgeographie und Raumentwicklungspolitik an der Justus-Liebig-Universität Gießen. In: *Zeitschrift für Evaluation* 17/2, 352–362.
- Dofel, Stefan (2010): Most Significant Change (MSC). In: Dieter Oberndörfer, Theodor Hanf und Heribert Weiland (Hg.): *Verfahren der Wirkungsanalyse. Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis*. Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut, 97-104.
- DST (Deutscher Städtetag) (2013): *Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages*. Berlin.

- Duden (Dudenredaktion) (o. J. a): Analyse. Duden online.
<https://www.duden.de/node/5894/revision/5921> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Duden (Dudenredaktion) (o. J. b): effektiv. Duden online.
<https://www.duden.de/node/135736/revision/135772> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Duden (Dudenredaktion) (o. J. c): inkrementell. Duden online.
<https://www.duden.de/node/147192/revision/536510> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Duden (Dudenredaktion) (o. J. d): Prozess. Duden online.
<https://www.duden.de/node/115901/revision/115937> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Duden (Dudenredaktion) (o. J. e): wirksam. Duden online.
<https://www.duden.de/node/206854/revision/206890> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Duden (Dudenredaktion) (o. J. f): Wirkung. Duden online.
<https://www.duden.de/node/206276/revision/206312> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Duden (Dudenredaktion) (o. J. g): Wirkungsweise. Duden online.
<https://www.duden.de/node/206291/revision/206327> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- DWDS (Digitales Wörterbuch der Deutschen Sprache) (o. J.): DWDS-Wortverlaufskurve für „Wirkung“, erstellt durch das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache.
<https://www.dwds.de/r/plot/?view=1&corpus=dta%2Bdwds&norm=date%2Bclass&smooth=spline&genres=0&grand=1&slice=10&prune=0&window=3&wbase=0&logavg=0&logscale=0&xrange=1600%3A1999&q1=Wirkung> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Ebert, Julia (2014): Zwischen Partizipation und Antizipation – Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung. Eine Fallstudie zu Erwartungshaltungen und Bewertung von Partizipationsprozessen aus Sicht der Bürger am Beispiel des Bürgerbeteiligungsprozess „Begegnungszone Maaßenstraße“ in Berlin-Schöneberg. Masterarbeit. Universität der Künste Berlin.
- Eckardt, Frank (2014): Stadtforschung. Gegenstand und Methoden. Wiesbaden: Springer VS.
doi: [10.1007/978-3-658-00824-6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-00824-6).
- Edlinger, Rudolf; Potyka, Hugo (1989): Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven. Wien: Picus.
- Education Y (2018): Outcome Reporting. Schritt für Schritt – Wirkung sichtbar machen. Education Y. Düsseldorf.
- El-Menouar, Yasemin; Blasius, Jörg (2005): Abbrüche bei Online-Befragungen: Ergebnisse einer Befragung von Mediziner*innen. In: ZA-Information / Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung 56, 70–92.
- Engelhardt, Achim (2010): Impact Pathway. In: Dieter Oberndörfer, Theodor Hanf und Heribert Weiland (Hg.): Verfahren der Wirkungsanalyse. Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis. Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut, 72–78.
- Erb, Hans F.; Vester, Frederic (Hg.) (1972): Unsere Städte sollen leben. Pro Umwelt – Bilanz eines Ideenwettbewerbs. Öffentliche Wissenschaft. Stuttgart: DVA.
- Erler, Gisela (2013): Auf dem Weg zu einer Mitmachdemokratie. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6, 295–298.
- Eval-Wiki (Eval-Wiki: Glossar der Evaluation) (o. J. a): Impacts (eines Programms).
[https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Impacts_\(eines_Programms\)&oldid=2957](https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Impacts_(eines_Programms)&oldid=2957) (letzter Zugriff am 7.1.2023).

- Eval-Wiki (Eval-Wiki: Glossar der Evaluation) (o. J. b): Outcomes (eines Programms).
[https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Outcomes \(eines Programms\)&oldid=2813](https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Outcomes+(eines+Programms)&oldid=2813)
(letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Eval-Wiki (Eval-Wiki: Glossar der Evaluation) (o. J. c): Outputs (eines Programms).
[https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Outputs \(eines Programms\)&oldid=2995](https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Outputs+(eines+Programms)&oldid=2995)
(letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Eval-Wiki (Eval-Wiki: Glossar der Evaluation) (o. J. d): Politikevaluation.
https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Politikevaluation&oldid=1506 (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Eval-Wiki (Eval-Wiki: Glossar der Evaluation) (o. J. e): Programm.
https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Programm&oldid=2982 (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Eval-Wiki (Eval-Wiki: Glossar der Evaluation) (o. J. f): Resultate (eines Programms).
[https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Resultate \(eines Programms\)&oldid=3097](https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Resultate+(eines+Programms)&oldid=3097)
(letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Eval-Wiki (Eval-Wiki: Glossar der Evaluation) (o. J. g): Wirksamkeit (eines Programms).
[https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Wirksamkeit \(eines Programms\)&oldid=3051](https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Wirksamkeit+(eines+Programms)&oldid=3051) (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Eval-Wiki (Eval-Wiki: Glossar der Evaluation) (o. J. h): Wirkungen (eines Programms).
[https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Wirkungen \(eines Programms\)&oldid=3070](https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Wirkungen+(eines+Programms)&oldid=3070)
(letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Eval-Wiki (Eval-Wiki: Glossar der Evaluation) (o. J. i): Wirkungsorientierte Evaluation.
[https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Wirkungsorientierte Evaluation&oldid=1929](https://eval-wiki.org/w_glossar/index.php?title=Wirkungsorientierte+Evaluation&oldid=1929) (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Evert, Klaus-Jürgen (Hg.) (2010): *Encyclopedic Dictionary of Landscape and Urban Planning. Multilingual Reference Book in English, Spanish, French and German.* Springer reference. Berlin: Springer.
- Faas, Thorsten; Paust, Andreas; Renkamp, Anna (2016): *Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz. Evaluation des partizipativen Gesetzgebungsverfahrens.* Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Faludi, Andreas; Waterhout, Bas (2006): *Introducing Evidence-Based Planning.* In: *disP – The Planning Review* 42/165, 4–13. doi: [10.1080/02513625.2006.10556950](https://doi.org/10.1080/02513625.2006.10556950).
- Fehl, Gerhard (1976): *Zwischen Systemmüdigkeit und Systemoptimismus. Skizze eines Gedankengangs zur Einleitung.* In: Ekkehard Brunn und Gerhard Fehl (Hg.): *Systemtheorie und Systemtechnik in der Raumplanung.* Basel: Birkhäuser, 1–22. doi: [10.1007/978-3-0348-5158-9_1](https://doi.org/10.1007/978-3-0348-5158-9_1).
- Ferretti, Johanna; Daedlow, Katrin; Kopfmüller, Jürgen; Winkelmann, Markus; Podhora, Aranka; Walz, Rainer; Bertling, Jürgen; Helming, Katharina (2016): *Reflexionsrahmen für Forschen in gesellschaftlicher Verantwortung. BMBF-Projekt „LeNa – Nachhaltigkeitsmanagement in außeruniversitären Forschungsorganisationen“.* Berlin.
- Fetterman, David M. (2005): *Empowerment Evaluation.* In: Sandra Mathison (Hg.): *Encyclopedia of Evaluation.* Thousand Oaks: Sage, 125–129.

- Filsinger, Dieter (2015): Policy-Analyse, Evaluation und Politikberatung im Kontext von Integrationspolitik. In: Vera Hennefeld, Wolfgang Meyer und Stefan Silvestrini (Hg.): Nachhaltige Evaluation? Auftragsforschung zwischen Praxis und Wissenschaft. Münster: Waxmann, 243–272.
- Fischer, Klaus (1984): Evaluierung in kleinen Schritten. Vorschläge für vereinfachte Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen auf der Ebene der Regional- und Bauleitplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Hannover: Vincentz, 291–318.
- Fischer, Sarah; Neumann, Irene (2020): Vorbildliche Bürgerbeteiligung stärken und ausbauen. Ein Modellprojekt. Texte 175/2020. UBA. Dessau-Roßlau.
- Forester, John (1999): *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes.* Cambridge: MIT Press.
- Förster, Agnes (2014): Planungsprozesse wirkungsvoller gestalten. Wirkungen, Bausteine und Stellgrößen kommunikativer planerischer Methoden. Dissertation. TU München.
- Fournier, Deborah M. (2005): Evaluation. In: Sandra Mathison (Hg.): *Encyclopedia of Evaluation.* Thousand Oaks: Sage, 139–140.
- Frewer, Lynn J.; Rowe, Gene (2005): Evaluating Public Participation Exercises. Strategic and Practical Issues. In: *Organisation for Economic Co-Operation and Development (Hg.): Evaluating Public Participation in Policy Making.* Paris: OECD Publishing, 85–108.
- Friedrichs, Jürgen (2018): Stadtentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung.* Hannover: ARL, 2421-2433.
- Friend, John K.; Jessop, W. Neil (1973): *Entscheidungsstrategie in Stadtplanung und Verwaltung.* Düsseldorf: Vieweg+Teubner.
- Friess, Dennis (2015): *Online Deliberation Complete. Towards a New Framework to Analyze and Explain Deliberation Online.* Conference Paper prepared for the 65th ICA Annual Conference, 21.–25. May 2015, San Juan. Puerto Rico.
<https://www.researchgate.net/publication/281115167> *Online Deliberation Complete* (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Friess, Dennis; Eilders, Christiane (2015): A Systematic Review of Online Deliberation Research. In: *Policy & Internet* 7/3, 319–339. doi: [10.1002/poi3.95](https://doi.org/10.1002/poi3.95).
- Fugmann, Friederike; Ginski, Sarah; Selle, Klaus; Thissen, Fee (2018a): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Der Beispiel-Katalog. PT-Materialien 40/2. RWTH Aachen, Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung. Aachen.
 doi: [10.18154/RWTH-2018-222209](https://doi.org/10.18154/RWTH-2018-222209).
- Fugmann, Friederike; Ginski, Sarah; Selle, Klaus; Thissen, Fee (2018b): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxisbeispielen. PT-Materialien 40/1. RWTH Aachen, Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung. Aachen.
 doi: [10.18154/RWTH-2018-222208](https://doi.org/10.18154/RWTH-2018-222208).
- Fung, Archon (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. In: *Public Administration Review* 66/s1, 66–75. doi: [10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x).
- Funnell, Sue; Rogers, Patricia J. (2011): *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models.* San Francisco: Jossey-Bass.

- Fürst, Dietrich (2018): Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 1711–1719.
- Gabriel, Oscar W.; Kersting, Norbert (2014): Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. In: Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 43–181.
- Gamble, Jamie A. A. (2008): A Developmental Evaluation Primer. The J.W. McConnell Family Foundation. Montreal.
- Gastil, John; Knobloch, Katie; Kelly, Megan (2012): Evaluating Deliberative Public Events and Projects. In: Tina Nabatchi, John Gastil, Matt Leighninger und G. Michael Weiksner (Hg.): Democracy in Motion. Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement. Oxford: Oxford University Press, 205–230. doi: [10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0010](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0010).
- Gehmacher, Ernst (1981): Spannungsfeld Raumplanung. Nutzer, Politiker und Planer im Interessenkonflikt. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung 2, 3–4.
- Geißel, Brigitte (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Angelika Vetter (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 29–48. doi: [10.1007/978-3-531-09026-9_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-09026-9_2).
- Gerheuser, Frohmut (2009): Die Evaluation räumlicher Entwicklung im Vergleich der drei Länder. In: Thomas Widmer (Hg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 433–438. doi: [10.1007/978-3-531-91468-8_43](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91468-8_43).
- Germann, Dorsi; Gohl, Eberhard (1996a): Participatory Impact Monitoring. Group-Based Impact Monitoring. Braunschweig: Vieweg.
- Germann, Dorsi; Gohl, Eberhard (1996b): Participatory Impact Monitoring. NGO Based Impact Monitoring. Braunschweig: Vieweg.
- Gilgen, Kurt (2006): Planungsmethodik in der kommunalen Raumplanung. Vom Praxisbeispiel zur Theorie. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Ginski, Sarah (2018): Multilaterale Interdependenzgestaltung in der Stadtentwicklungsplanung. Dissertation. RWTH Aachen. doi: [10.18154/RWTH-2019-03382](https://doi.org/10.18154/RWTH-2019-03382).
- Ginski, Sarah; Selle, Klaus (2015): Kommunikative Vielfalt verstehen. Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen. In: planung neu denken 1, 1–11. doi: [10.18154/RWTH-2015-04884](https://doi.org/10.18154/RWTH-2015-04884).
- Gitlin, Jon (o. J.): Bereinigung von Umfragedaten: 7 Punkte, die Sie vor Beginn Ihrer Analyse prüfen sollten. <https://www.surveymonkey.de/curiosity/bereinigung-von-umfragedaten-7-punkte-die-sie-vor-beginn-ihrer-analyse-pruefen-sollten/> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH) (2015): Wirkung messen – Zu Wirkung beitragen. Erkenntnisse und Konsequenzen aus Monitoring und Evaluierung 2012–2014. GIZ. Bonn.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH) (2018): Das Evaluierungssystem der GIZ. Allgemeine Beschreibung. GIZ. Bonn.

- Glaab, Manuela (2016): Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In: Manuela Glaab (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS, 3–25. doi: [10.1007/978-3-658-12984-2_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2_1).
- Gohl, Eberhard (2002): Prüfen und Lernen. Praxisorientierte Handreichung zur Wirkungsbeobachtung und Evaluation. VENRO. Bonn.
- Gohl, Eberhard (2010): Participatory Impact Monitoring (PIM) / FAKT. In: Dieter Oberndörfer, Theodor Hanf und Heribert Weiland (Hg.): Verfahren der Wirkungsanalyse. Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis. Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut, 120-127.
- Goldschmidt, Rüdiger (2014): Kriterien zur Evaluation von Dialog- und Beteiligungsverfahren. Konzeptuelle Ausarbeitung eines integrativen Systems aus sechs Metakriterien. Wiesbaden: Springer VS. doi: [10.1007/978-3-658-06120-3](https://doi.org/10.1007/978-3-658-06120-3).
- Greenstein, Fred I. (1992): Personality and Politics. In: Mary Hawkesworth und Maurice Kogan (Hg.): Encyclopedia of Government and Politics. London: Routledge, 355–376.
- Greinke, Lena (2015): BürgerInnenbeteiligung ohne Dialog? Evaluation von Partizipationsverfahren am Beispiel des Stadtentwicklungsprozesses „Mein Hannover 2030“. Masterarbeit. Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover.
- Gutknecht-Gmeiner, Maria (2016): Developmental Evaluation nach Michael Patton. Begriffsbestimmung und Reflexion der praktischen Anwendung. In: Susanne Giel, Katharina Klockgether und Susanne Mäder (Hg.): Evaluationspraxis. Professionalisierung – Ansätze – Methoden. Münster: Waxmann, 133–155.
- Habermas, Jürgen (1981a): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1981b): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Halvorsen, Kathleen E. (2003): Assessing the Effects of Public Participation. In: Public Administration Review 63/5, 535–543. doi: [10.1111/1540-6210.00317](https://doi.org/10.1111/1540-6210.00317).
- Haubrich, Karin (Hg.) (2006): Wirkungsevaluation in der Kinder- und Jugendhilfe. Einblicke in die Evaluationspraxis. München: Deutsches Jugendinstitut e. V.
- Healey, Patsy (1992): Planning Through Debate: the Communicative Turn in Planning Theory. In: Town Planning Review 63/2, 143–162. doi: [10.3828/tpr.63.2.422x602303814821](https://doi.org/10.3828/tpr.63.2.422x602303814821).
- Healey, Patsy (2007): Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a Relational Planning for Our Times. New York: Routledge.
- Hellstern, Gerd-Michael; Hübler, Karl-Hermann; Wollmann, Hellmut (1984): Möglichkeiten und Grenzen von Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen in der räumlichen Planung auf Bundes- und Länderebene. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Hannover: Vincentz, 269–290.
- Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1977): Wirkungsanalysen: Eine neue Variante wissenschaftlicher Politikberatung. In: Carl Böhrer (Hg.): Planung in öffentlicher Hand. Opladen: Westdeutscher Verlag, 157–168. doi: [10.1007/978-3-322-88752-8_15](https://doi.org/10.1007/978-3-322-88752-8_15).

- Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1983): Bilanz. Reformexperimente, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität. In: Gerd-Michael Hellstern und Hellmut Wollmann (Hg.): Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie. Bestandsaufnahme und Evaluierung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2–77. doi: [10.1007/978-3-322-89398-7_1](https://doi.org/10.1007/978-3-322-89398-7_1).
- Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1984a): Entwicklung, Aufgaben und Methoden von Evaluierung und Evaluierungsforschung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Hannover: Vincentz, 7–27.
- Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1984b): Evaluierung und Erfolgskontrolle auf der kommunalen Ebene. Ein Überblick. In: Gerd-Michael Hellstern und Hellmut Wollmann (Hg.): Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung. Basel: Birkhäuser, 10–57.
- Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1984c): Evaluierung und Evaluierungsforschung im Bereich von Wohnungsbau- und Städtepolitik. Ansätze und Beispiele. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Hannover: Vincentz, 153–190.
- Hemetek, Ursula (2018): Partizipation im Wohnumfeld. Benachteiligungsaspekte bei der Teilhabe von sozial benachteiligten Menschen mit Migrationshintergrund an der Gestaltung ihres Wohnumfeldes aus Public Health Perspektive. Dissertation. Universität Bremen.
- Herrmann, Christoph; Wieseemann, Eva; Walz, Susanne (2017): Neue Wege zur kollaborativen Stadt. Thesen für eine neue Beteiligungskultur mit Stadtentwicklungsinitiativen in Berlin. vhw. Berlin.
- Herrmann, Joachim; Fritz, Holger (2016): Qualitätsmanagement. Lehrbuch für Studium und Praxis. München: Hanser.
- Hesler, Alexander von (1994): Wirkungsgefüge im Flächennutzungsplan. Strategische Planung mit dem Sensitivitätsmodell. UVF. Frankfurt am Main.
- Hesler, Alexander von; Schwarz, R.; Vester, Frederic (1984): Systemstudie Ökoland: Systembeschreibung und Aufstellung eines neutralen Variablensatzes. Institut für Interdependenz von Technik und Gesellschaft. Arbeitsberichte aus dem Institut für Interdependenz von Technik und Gesellschaft 05/84. Institut für Interdependenz von Technik und Gesellschaft, Hochschule der Bundeswehr München. Neubiberg.
- Hillebrand, Norbert (2017): Ursachen-Wirkungs-Analyse. In: Peter Patze, Jürgen Rüdiger Smettan, Paul Renner und Tanja Föhr (Hg.): Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung. Beteiligungsprozesse erfolgreich planen. München: Oekom, 166–179.
- Hitschfeld (Hitschfeld Büro für strategische Beratung) (2018): Akzeptanz. „Was entscheidet über Erfolg oder Misserfolg bei Beteiligungsverfahren?“. https://www.hitschfeld.de/wp-content/uploads/2018/12/20181130_Studie_Erfolg_von_BB.pdf (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Höcke, Christian (2016): „Es gibt Wichtigeres als diese Bushaltestelle!“. Erfolgreiche Bürgerbeteiligung zur Nahversorgung in Kiel-Suchsdorf. vhw-werkSTADT 9. vhw. Berlin.
- Hoff, Benjamin-Immanuel (2021): Grußwort des Vorsitzenden der Bauministerkonferenz. In: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hg.): 50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland. Berlin, 6.

- Hoffmann, Anna; Oberding, Sarah (2017): Zur Systematisierung von Planungsprozessen. In: *disP – The Planning Review* 53/3, 58–70. doi: [10.1080/02513625.2017.1380426](https://doi.org/10.1080/02513625.2017.1380426).
- Hübler, Karl-Hermann (2002): Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung. Weshalb Erkenntnisse in Deutschland dazu dringlich sind. In: Karl-Dieter Keim und Manfred Kühn (Hg.): *Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen*. Hannover: Verlag der ARL, 10–23.
- Hull, Angela; Alexander, Ernest R.; Khakee, Abdul; Woltjer, Johan (Hg.) (2011): *Evaluation for Participation and Sustainability in Planning*. New York: Routledge. doi: [10.4324/9780203813485](https://doi.org/10.4324/9780203813485).
- Hummel, Konrad (2015): *Demokratie in den Städten. Neuvermessung der Bürgerbeteiligung – Stadtentwicklung und Konversion*. Baden-Baden: Nomos. doi: [10.5771/9783845257884](https://doi.org/10.5771/9783845257884).
- Hummelbrunner, Richard; Causemann, Bernward; Mutter, Theo; Raab, Michaela (2015): Systemische Ansätze in der Evaluation. In: Jan Lorenz Wilhelm (Hg.): *Evaluation komplexer Systeme: Systemische Evaluationsansätze in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 33-80.
- Huxley, Margo (2013): Historicizing Planning, Problematizing Participation. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 37/5, 1527–1541. doi: [10.1111/1468-2427.12045](https://doi.org/10.1111/1468-2427.12045).
- IAIA (International Association for Impact Assessment) (2015): About IAIA. https://www.iaia.org/uploads/pdf/What_is_IA_web.pdf (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- IAP2 (International Association for Public Participation) (o. J.): Public Participation Pillars. https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/communications/11x17_p2_pillars_brochure_20.pdf (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Innes, Judith E.; Booher, David E. (1999): Consensus Building and Complex Adaptive Systems. A Framework for Evaluating Collaborative Planning. In: *Journal of the American Planning Association* 65/4, 412–423. doi: [10.1080/01944369908976071](https://doi.org/10.1080/01944369908976071).
- Innes, Judith Eleanor; Booher, David E. (2018): *Planning with Complexity. An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London: Routledge. doi: [10.4324/9781315147949](https://doi.org/10.4324/9781315147949).
- Institut Wohnen und Umwelt (Hg.) (1978): *Planungsbegriffe. Ein Leitfaden durch das Labyrinth der Planersprache*. Opladen: Westdeutscher Verlag. doi: [10.1007/978-3-322-86091-0](https://doi.org/10.1007/978-3-322-86091-0).
- Jacoby, Christian (Hg.) (2009): *Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung*. Arbeitsmaterial der ARL 350. Hannover: Verlag der ARL.
- Jacoby, Christian; Kistenmacher, Hans (1998): Bewertungs- und Entscheidungsmethoden. In: Ernst-Hasso Ritter und Klaus Wolf (Hg.): *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. Handbuch. Hannover: Verlag der ARL, 146–168.
- Jakubowski, Peter (2007): Urban Governance. Stimmt die Balance zwischen Legitimation und Effizienz? In: *Städte im Umbruch* 4, 22–28.
- Jann, Werner (1994): Politikfeldanalyse. In: Jürgen Kriz, Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze (Hg.): *Politikwissenschaftliche Methoden*. München: C. H. Beck, 308–314.
- Jessen, Johann; Siedentop, Stefan (2018): Stadtforschung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: ARL, 2465–2476.
- Jonas, Wolfgang (2013): Vorwort zur Neuauflage. In: Wolf D. Reuter und Wolfgang Jonas (Hg.): *Thinking Design. Transdisziplinäre Konzepte für Planer und Entwerfer*. Basel: Birkhäuser, 6–7. doi: [10.1515/9783038210665.6](https://doi.org/10.1515/9783038210665.6).

- Jung, Burkhard; Spiegler, Ralph (2021): Grußwort der Präsidenten des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. In: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hg.): 50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland. Berlin, 7.
- Kapp, Silke; Baltazar, A. Paulan. A. (2012): The Paradox of Participation. A Case Study on Urban Planning in Favelas and a Plea for Autonomy. In: Bulletin of Latin American Research 31/2, 160–173. doi: [10.1111/j.1470-9856.2011.00660.x](https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2011.00660.x).
- Kegelmann, Jürgen (o. J.): Kunst der Bürgerbeteiligung. In: Roland Böhmer, Jürgen Kegelmann und Jürgen Kientz (Hg.): Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen, Beispiele und Erfahrungsberichte für die Verwaltungspraxis. Freiburg: Haufe, 375–386.
- Kersting, Norbert (2016): Online- und Offlinebeteiligung als lokale demokratische Innovation. Die Sicht der Ratsmitglieder. In: Manuela Glaab (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS, 91–110. doi: [10.1007/978-3-658-12984-2_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2_6).
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) (o. J.): Wirkungsorientierte Steuerung. https://www.kgst.de/themenfelder/finanzmanagement/strategie-und-steuerung/wirkungsorientierte-steuerung_dot (letzter Zugriff am 1.3.2016, nicht mehr abrufbar).
- Khandker, Shahidur R.; Koolwal, Gayatri B.; Samad, Hussain A. (2010): Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices. The World Bank. Washington DC. doi: [10.1596/978-0-8213-8028-4](https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8028-4).
- King, Jean A. (2005): Participatory Evaluation. In: Sandra Mathison (Hg.): Encyclopedia of Evaluation. Thousand Oaks: Sage, 291–295.
- Klages, Helmut (2015a): Im Dschungel der Kausalitäten. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2015, 1–7.
- Klages, Helmut (14.12.2015b): Systematische Bürgerbeteiligung – Was heißt das? Und: Welche Voraussetzungen sind dafür zu erfüllen? Von den Anfängen und ihren Problemen zur Gegenwart. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 04/2015, 1–10.
- Klawe, Willy (2006): Multiperspektivische Evaluationsforschung als Prozess. Wirkungsrekonstruktion aus der Sicht der Beteiligten. In: Karin Haubrich (Hg.): Wirkungsevaluation in der Kinder- und Jugendhilfe. Einblicke in die Evaluationspraxis. München: Deutsches Jugendinstitut e. V., 125–142.
- Klöti, Tanja; Drilling, Matthias (2014): „Warum eigentlich Partizipation?“. Sozialwissenschaftliche Analyse aktueller Partizipationsverständnisse in der Planung, Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume. Fachhochschule Nordwestschweiz. Hochschule für Soziale Arbeit. Basel.
- Knall, Jessica (2006): Akzeptanz durch Mitwirkung? Das Beispiel Auenrevitalisierung: eine räumlich orientierte Wirkungsanalyse des partizipativen Ansatzes im transdisziplinären Naturschutzprojekt „Stellmatten“. Dissertation. Universität Basel. doi: [10.5451/unibas-004044266](https://doi.org/10.5451/unibas-004044266).
- Knieling, Jörg (2018): Kooperative Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 1229–1236.
- Kohse-Höinghaus, Katharina (2013): Forschungsergebnisse: Gedankengebäude mit Verfallsdatum? In: Jörg Hacker (Hg.): Nachhaltigkeit in der Wissenschaft. Leopoldina-Workshop am 12. November 2012 in Berlin. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 87–101.

- Kollege, Sabine (2000): Lokale Agenda 21 im ländlichen Raum. Eine Wirkungsanalyse am Beispiel von Großbritannien und Deutschland. Regensburg: Transfer Verlag.
- Kompetenzzentrum Bürgerbeteiligung e. V. (o. J.): Kompetenzzentrum Bürgerbeteiligung. <https://gutebeteiligung.de> (letzter Zugriff am 5.3.2022).
- Kotra, Kata (2015): Neuer Studiengang zur Bürgerbeteiligung. Expertin für hitzige Debatten. In: Stuttgarter Zeitung (online). <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.neuer-studiengang-zur-buergerbeteiligung-expertin-fuer-hitzige-debatten.34a91e48-a6c9-404f-a525-0f2de0d2e695.html> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Krebber, Felix (2019): Deutscher Akzeptanzatlas. Status quo von Bürgerbeteiligung und Projektkommunikation sowie ihren Anbietern. Hochschule Pforzheim. Pforzheim.
- Krems, Burkhardt (2014): NPM / NSM / WoV. New Public Management / Neues Steuerungsmodell / Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Beitrag im Online-Verwaltungslexikon olev.de, Version 2.91. <https://olev.de/n/nsm.htm> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Kress, Andreas (2001): Wirkungsanalyse der Rahmenbedingungen für partizipative Beratungsansätze. Der Einfluss externer Faktoren auf forstliche Beratungsprozesse in Bolivien. Eschborn.
- Krüger, Kirsten (2018): Im Vergleich: Leitlinien zur Bürgerbeteiligung. Eine Dokumentenanalyse von Qualitätskriterien zur Bürgerbeteiligung. vhw-werkSTADT 19. Berlin.
- Kubicek, Herbert (2014a): Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgebung Waren. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Kubicek, Herbert (2014b): Vorbild für umfassende und transparente Information. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Bürgerdialog A 33 Nord. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Kubicek, Herbert; Lippa, Barbara (2011): Wodurch zeichnen sich erfolgreiche Beteiligungsprojekte aus? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 4, 207–210.
- Kubicek, Herbert; Lippa, Barbara; Koop, Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung. Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Kuder, Thomas; Ritzi, Claudia (2013): Die Wirkung der Mitwirkung: Dialog im Stresstest. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 4, 215–220.
- Kühn, Manfred (2004): Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalplanung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Peter Sedlacek (Hg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 39–46.
- Küppers, Jan-Philipp (2018): Komplexe Konfliktlagen systemisch & partizipativ bearbeiten. Das Sensitivitätsmodell Prof. Vester®. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2018.
- Kurz, Bettina; Kubek, Doreen (2017): Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle die Gutes noch besser tun wollen. Berlin: Phineo.
- Kurz, Peter (2017): „Wir haben einen Lebensstilkonflikt in unseren Gesellschaften“. Interview mit Dr. Peter Kurz, Oberbürgermeister der Stadt Mannheim. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5, 235–238.
- Lamker, Christian (2016): Unsicherheit und Komplexität in Planungsprozessen. Planungstheoretische Perspektiven auf Regionalplanung und Klimaanpassung. Lemgo: Verlag Dorothea Rohn.

- Landeshauptstadt Wiesbaden (2019): Engagierte Bürgerschaft? Umfrageergebnisse zu Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung 2019. Wiesbadener Stadtanalysen 105. Landeshauptstadt Wiesbaden, Amt für Statistik und Wahlforschung. Wiesbaden.
- Landua, Detlef; Bock, Stephanie; Reimann, Bettina; Beckmann, Klaus J. (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Difu-Papers. Berlin.
- Leba, Matthias (2016): Evaluation der Planungs- und Beteiligungsprozesse im Zuge der Erarbeitung des Rahmenplans Bahnhofstraße der Stadt Wetzlar. Masterarbeit (unveröffentlicht). JLU Gießen.
- Lebensministerium (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Österreich); Bundeskanzleramt Österreich (2011): Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Wien.
- Leipzig Charta (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Leipzig.
- Lichfield, Nathaniel (1996): Community Impact Evaluation. London: UCL Press.
doi: [10.4324/9780203991282](https://doi.org/10.4324/9780203991282).
- Lichfield, Nathaniel (1998): Trends in Planning Evaluation: A British Perspective. In: Nathaniel Lichfield, Angela Barbanente, Dino Borri, Abdul Khakee und Anna Prat (Hg.): Evaluation in Planning. Facing the Challenge of Complexity. Dordrecht: Springer, 1–15.
doi: [10.1007/978-94-017-1495-2_1](https://doi.org/10.1007/978-94-017-1495-2_1).
- Lichfield, Nathaniel; Barbanente, Angela; Borri, Dino; Khakee, Abdul; Prat, Anna (Hg.) (1998): Evaluation in Planning. Facing the Challenge of Complexity. The GeoJournal Library 47. Dordrecht: Springer. doi: [10.1007/978-94-017-1495-2](https://doi.org/10.1007/978-94-017-1495-2).
- Lichfield, Nathaniel; Prat, Anna (1998): Linking Ex Ante and Ex Post Evaluation in British Town Planning. In: Nathaniel Lichfield, Angela Barbanente, Dino Borri, Abdul Khakee und Anna Prat (Hg.): Evaluation in Planning. Facing the Challenge of Complexity. Dordrecht: Springer, 283–298. doi: [10.1007/978-94-017-1495-2_14](https://doi.org/10.1007/978-94-017-1495-2_14).
- Lincoln, Yvonna S. (2005): Fourth-Generation Evaluation. In: Sandra Mathison (Hg.): Encyclopedia of Evaluation. Thousand Oaks: Sage, 161–164.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of “Muddling Through”. In: Public Administration Review 19/2, 79–88. doi: [10.2307/973677](https://doi.org/10.2307/973677).
- Linder, Wolf; Vatter, Adrian (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Klaus Selle (Hg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden: Bauverlag, 181–188.
- Lokale Demokratie (Hg.) (seit 2017 fortlaufend): Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung. München: Oekom.
- Luhmann, Niklas (1987): Partizipation und Legitimation: Die Ideen und die Erfahrungen. In: Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 152–160. doi: [10.1007/978-3-663-01341-9_11](https://doi.org/10.1007/978-3-663-01341-9_11).
- Luhmann, Niklas (1991): Systemtheorie, Evolutionstheorie und Kommunikationstheorie. In: Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 193–203. doi: [10.1007/978-3-663-12374-3_10](https://doi.org/10.1007/978-3-663-12374-3_10).
- Luhmann, Niklas (2017): Systemtheorie der Gesellschaft. Berlin: Suhrkamp.

- Lüttringhaus, Maria (2000): Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Maas, Karen; Liket, Kellie (2011): Social Impact Measurement: Classification of Methods. In: Roger Burritt, Stefan Schaltegger, Martin Bennett, Tuula Pohjola und Maria Csutora (Hg.): Environmental Management Accounting and Supply Chain Management. Dordrecht: Springer, 171–202. doi: [10.1007/978-94-007-1390-1_8](https://doi.org/10.1007/978-94-007-1390-1_8).
- Maikämper, Moritz (2011): Evaluation der Perspektivenwerkstatt Essen Berliner Platz. Diplomarbeit (unveröffentlicht). BTU Cottbus.
- Maikämper, Moritz (2013): Zwölf Jahre danach. Erkenntnisse aus der Evaluation langfristiger Wirkungen der Perspektivenwerkstatt „Essen Berliner Platz“. In: planung neu denken 2/3, 1–11.
- Maikämper, Moritz (2016): Akteursmodelle in multilateralen Prozessen der Stadtentwicklung. In: RaumPlanung 187/5, 35–41.
- Malik (2014): Malik Sensitivitätsmodell® Prof. Vester. Kurzinformation. <https://www.frederic-vester.de/uploads/kurzinformation.pdf> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Manaf, Halimah Abdul; Mohamed, Ahmad Martadha; Lawton, Alan (2016): Assessing Public Participation Initiatives in Local Government Decision-Making in Malaysia. In: International Journal of Public Administration 39/11, 812–820. doi: [10.1080/01900692.2015.1035788](https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1035788).
- Mangels, Kirsten (2006): Evaluation von Planwerken und Planungsprozessen der Raumplanung zur Erfolgskontrolle hinsichtlich Steuerungswirkung und Effizienz. Dissertation. TU Kaiserslautern.
- Mark, Melvin M. (2005): Outputs. In: Sandra Mathison (Hg.): Encyclopedia of Evaluation. Thousand Oaks: Sage, 287.
- Mathison, Sandra (Hg.) (2005a): Encyclopedia of Evaluation. Thousand Oaks: Sage.
- Mathison, Sandra (2005b): Outcomes. In: Sandra Mathison (Hg.): Encyclopedia of Evaluation. Thousand Oaks: Sage, 287.
- Mauch, Siegfried (2014): Bürgerbeteiligung. Führen und Steuern von Beteiligungsprozessen. Stuttgart: Boorberg Verlag.
- Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus von Beyme und Claus Offe (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. Opladen: Westdeutscher Verlag, 148–168. doi: [10.1007/978-3-322-86620-2_6](https://doi.org/10.1007/978-3-322-86620-2_6).
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln 23. Frankfurt am Main: Campus.
- Micheel, Heinz-Günter (2013): Methodische Aspekte der Wirkungsforschung. In: Gunther Graßhoff (Hg.): Adressaten, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: Springer VS, 181–193. doi: [10.1007/978-3-531-19007-5_11](https://doi.org/10.1007/978-3-531-19007-5_11).
- Miessen, Markus (2012): Albtraum Partizipation. Berlin: Merve Verlag.
- Millichap, D. (1998): Managing Uncertainty in the Evaluation Process: A Legal Perspective. In: Nathaniel Lichfield, Angela Barbanente, Dino Borri, Abdul Khakee und Anna Prat (Hg.): Evaluation in Planning. Facing the Challenge of Complexity. Dordrecht: Springer, 329–341. doi: [10.1007/978-94-017-1495-2_17](https://doi.org/10.1007/978-94-017-1495-2_17).

- Mittendorf, Volker (2013): Bürgerbegehren zu Immobilien- und Stadtentwicklungsprojekten. Studie im Auftrag des Zentralen Immobilien Ausschuss e. V. (ZIA). In: Zentraler Immobilien Ausschuss e. V. (Hg.): Bürgerbeteiligung in der Projektentwicklung. Köln: Immobilien Manager Verlag, 16–38.
- Mohanty, Ranjita.; Tandon, Rajesh (2010): Participation. In: Helmut K. Anheier und Stefan Toepler (Hg.): International Encyclopedia of Civil Society. New York: Springer, 1127–1133.
- Morrell, Jonathan A. (2005): Complex Adaptive Systems. In: Sandra Mathison (Hg.): Encyclopedia of Evaluation. Thousand Oaks: Sage, 71–72.
- Morrison, Nicola; Pearce, Barry (2000): Developing Indicators for Evaluating the Effectiveness of the UK Land Use Planning System. In: The Town Planning Review 71/2, 191–211.
- Müller, Walter (2015): Von der angewandten Sozialforschung zur Sozialforschung der Verwendung. In: Vera Hennefeld, Wolfgang Meyer und Stefan Silvestrini (Hg.): Nachhaltige Evaluation? Auftragsforschung zwischen Praxis und Wissenschaft. Münster: Waxmann, 15–40.
- Mutz, Diana C. (2008): Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? In: Annual Review of Political Science 11/1, 521–538. doi: [10.1146/annurev.polisci.11.081306.070308](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.081306.070308).
- Myrdal, Gunnar (1971): Objektivität in der Sozialforschung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nabatchi, Tina; Gastil, John; Leighninger, Matt; Weiksner, G. Michael (Hg.) (2012): Democracy in Motion. Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement. Oxford: Oxford University Press. doi: [10.1093/acprof:oso/9780199899265.001.0001](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.001.0001).
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nanz, Patrizia; Leggewie, Claus (2018): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Berlin: Verlag Klaus Wagenbach.
- Nassehi, Armin (2020): Die Architektur der Gesellschaft. Herausforderungen für die Planung. In: 50 Jahre SRL – 1969 | 2019 | 2069. Zukunftsperspektiven der räumlichen Planung. Berlin, 18–24.
- Nelles, Wilfried (1984): Bürgerbeteiligung. In: Rüdiger Voigt (Hg.): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 75–77. doi: [10.1007/978-3-322-95697-2_17](https://doi.org/10.1007/978-3-322-95697-2_17).
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (o. J.): Kopplung von partizipativer, direkter und parlamentarischer Demokratie. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/thementeam/einzelansicht-thementeam/article/kopplung-von-partizipativer-direkter-und-parlamentarischer-demokratie/> (letzter Zugriff am 28.2.2022, nicht mehr aufrufbar).
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): „Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung“ im Netzwerk Bürgerbeteiligung. 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualitätskriterien/nbb_qualitaetskriterien_februar2013.pdf (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2019): Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung. Stand: 16.10.2019. <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Neubert, Susanne (2004): Wirkungsanalysen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind machbar. Analysen und Stellungnahmen 4/2004. DIE. <http://hdl.handle.net/10419/199871> (letzter Zugriff am 7.1.2023).

- Neue Leipzig Charta (2020): Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl.
- NeulandQuartier (NeulandQuartier GmbH); pollytix (pollytix strategic research gmbh) (2018): Studie: Bürgerbeteiligung aus kommunaler Sicht. Stellenwert und Verbreitung informeller Bürgerbeteiligung in deutschen Kommunen. https://pollytix.de/wp-content/uploads/2018/05/pdf_studie_buergerbeteiligung.pdf (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Neunecker, Martina (2016): Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen. Wiesbaden: Springer VS. doi: [10.1007/978-3-658-13071-8](https://doi.org/10.1007/978-3-658-13071-8).
- Oberndörfer, Dieter; Hanf, Theodor; Weiland, Heribert (Hg.) (2010): Verfahren der Wirkungsanalyse. Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis. Freiburger Beiträge zu Entwicklung und Politik 36. Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (Hg.) (2005): Evaluating Public Participation in Policy Making. Paris: OECD Publishing. doi: [10.1787/9789264008960-en](https://doi.org/10.1787/9789264008960-en).
- Öko-Institut e.V. (2021): Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung. Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Großvorhaben durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Umweltvereinigungen. <https://www.oeko.de/forschung-beratung/projekte/pr-details/evaluation-der-oeffentlichkeitsbeteiligung-bessere-planung-und-zulassung-umweltrelevanter-grossvorha> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- OSCE (Organization for Security and Co-Operation in Europe) (Hg.) (2016): Implementing Citizens Participation in Decision Making at Local Level. Toolkit. Skopje.
- Ottmann, Sebastian; König, Joachim (2018): Was wirkt wie? Konzeptionelle Überlegungen zur Messung und Analyse von Wirkungen in der Sozialen Arbeit. Forschung, Entwicklung, Transfer - Nürnberger Hochschulschriften 29. Evangelische Hochschule Nürnberg. Nürnberg. doi: [10.17883/fet-schriften029](https://doi.org/10.17883/fet-schriften029).
- Özşahin, Ersin (2018): Bürgerbeteiligung. Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger. In: Ulrike Schönfeld-Nastoll, Ralf Gutfleisch, Anke Schöb und Alexandra Dörzenbach (Hg.): Lebensqualität aus Bürgersicht 2012 und 2015. Deutsche Städte im Vergleich, 193–206.
- Pacione, Michael (1992): Urban Policy. In: Mary Hawkesworth und Maurice Kogan (Hg.): Encyclopedia of Government and Politics. London: Routledge, 777–791.
- Pahl-Weber, Elke; Schwartz, Frank (2018): Stadtplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 2509–2520.
- Parés, Marc; March, Hug (2013): Guide to Evaluating Participatory Processes. Short Guides for Citizen Participation 3. Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals. Barcelona.
- Patton, Michael Quinn (1986): Utilization-Focused Evaluation. Newbury Park: Sage.
- Patton, Michael Quinn (1988): Politics and Evaluation. In: Evaluation Practice 9/1, 89–94. doi: [10.1016/S0886-1633\(88\)80040-0](https://doi.org/10.1016/S0886-1633(88)80040-0).
- Patton, Michael Quinn (1994): Developmental Evaluation. In: Evaluation Practice 15/3, 311–319. doi: [10.1177/109821409401500312](https://doi.org/10.1177/109821409401500312).
- Patton, Michael Quinn (2008): Utilization-Focused Evaluation. Thousand Oaks: Sage.

- Patton, Michael Quinn (2011): *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: Guilford Press.
- Patton, Michael Quinn (2020): *Blue Marble Evaluation: Premises and Principles*. New York: Guilford Press.
- Peer, Christian; Sondermann, Martin (2016): *Planungskultur als neues Paradigma in der Planungswissenschaft*. In: *disP – The Planning Review* 52/4, 30–42.
doi: [10.1080/02513625.2016.1273664](https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1273664).
- Pfeifer, Wolfgang; Autorenkollektiv (1989): *Etymologisches Wörterbuch des Deutschen*. Berlin: Akademie-Verlag.
- Phineo (2014): *Engagement mit Wirkung. Die Phineo-Analysemethode im Detail*. Berlin.
- Picciotto, Robert (2020): *Towards a Complexity Framework for Transformative Evaluation*. In: *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 16/35, 54–76.
- Range, Julia; Faas, Thorsten (2016): *Politische Kultur, Bürgerbeteiligung und wissenschaftliche Evaluation*. In: Manuela Glaab (Hg.): *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*. Wiesbaden: Springer VS, 111–131.
doi: [10.1007/978-3-658-12984-2_7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2_7).
- Reade, Nicolà (2008): *Konzept für alltagstaugliche Wirkungsevaluierungen in Anlehnung an Rigorous Impact Evaluations. Erprobung der Durchführung im Rahmen von GTZ Unabhängigen Evaluierungen*. CEval-Arbeitspapiere 14. CEval. Saarbrücken.
- Reicher, Christa (2021): *Daueraufgabe Stadt. Leitthemen und Aufgaben der Stadtentwicklung*. In: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hg.): *50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland*. Berlin, 12–15.
- Reichwein, Alfred; Trauth-Koschnick, Martina (2010): *Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Strategien und Methoden für die kommunale Praxis*. In: Elke Bojarra-Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel und Rupert Graf Strachwitz (Hg.): *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement*. Stuttgart: Lucius & Lucius, 250–264.
doi: [10.1515/9783110507867-013](https://doi.org/10.1515/9783110507867-013).
- Renn, Ortwin (2008): *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan.
- Renn, Ortwin; Schweizer, Pia-Johanna (2009): *Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making*. In: *Environmental Policy and Governance* 19/3, 174–185.
doi: [10.1002/eet.507](https://doi.org/10.1002/eet.507).
- Reuter, Wolf D. (1989): *Die Macht der Planer und Architekten*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Reuter, Wolf D.; Jonas, Wolfgang (Hg.) (2013): *Thinking Design. Transdisziplinäre Konzepte für Planer und Entwerfer*. Board of International Research in Design, BIRD. Basel: Birkhäuser.
doi: [10.1515/9783038210665](https://doi.org/10.1515/9783038210665).
- Richter, Ina (2016): *Bürgerbeteiligung in der Energiewende. Grundlagen für eine systematische Erfassung der Beteiligungspraxis*. IASS. Potsdam.
- Rittel, Horst W. J. (1972): *On the Planning Crisis: Systems Analysis of the ‘First and Second Generations’*. In: *Bedriftsøkonomen* 8, 390–396.
- Rittel, Horst W. J.; Webber, Melvin M. (1973): *Dilemmas in a General Theory of Planning*. In: *Policy Sciences* 4/2, 155–169.

- Ritzi, Claudia; Kaßner, Jan (2019): Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren. vhw-Schriftenreihe 11. vhw. Berlin.
- Ritzi, Claudia; Schaal, Gary S. (2015): Evaluationsbericht. Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln. Helmut-Schmidt-Universität Hamburg; vhw Städtenetzwerk. Hamburg.
- Rogers, Patricia J. (2008): Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. In: *Evaluation* 14/1, 29–48. doi: [10.1177/1356389007084674](https://doi.org/10.1177/1356389007084674).
- Rolfes, Manfred; Weith, Thomas (Hg.) (2005): *Evaluation in der Praxis: Aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltentwicklung*. Praxis Kultur- und Sozialgeographie 33. Universitätsverlag Potsdam.
- Rolfes, Manfred; Wilhelm, Jan Lorenz (2014): Evaluationspraxis und Evaluationsforschung im Kontext der Stadt- und Regionalentwicklung. In: Wolfgang Böttcher, Christiane Kerlen, Peter Maats, Oliver Schwab und Sonja Sheikh (Hg.): *Evaluation in Deutschland und Österreich. Stand und Entwicklungsperspektiven in den Arbeitsfeldern der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation*. Münster: Waxmann, 21–35.
- Roo, Gert de; Rauws, Ward; Zuidema, Christian (2020a): Rationalities for Adaptive Planning to Address Uncertainties. In: Gert de Roo, Claudia Yamu und Christian Zuidema (Hg.): *Handbook on Planning and Complexity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 110–150. doi: [10.4337/9781786439185.00011](https://doi.org/10.4337/9781786439185.00011).
- Roo, Gert de; Yamu, Claudia; Zuidema, Christian (Hg.) (2020b): *Handbook on Planning and Complexity*. Research Handbooks in Planning. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. doi: [10.4337/9781786439185](https://doi.org/10.4337/9781786439185).
- Rosener, Judy B. (1978): Citizen Participation. Can We Measure Its Effectiveness? In: *Public Administration Review* 38/5, 457–463. doi: [10.2307/975505](https://doi.org/10.2307/975505).
- Rossi, Peter H.; Lipsey, Mark W.; Freeman, Howard E. (2004): *Evaluation. A Systematic Approach*. Thousand Oaks: Sage.
- Roth, Roland (2016): Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte? In: Manuela Glaab (Hg.): *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*. Wiesbaden: Springer VS, 59–74. doi: [10.1007/978-3-658-12984-2_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2_4).
- Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2000): Public Participation Methods. A Framework for Evaluation. In: *Science, Technology & Human Values* 25/1, 3–29. doi: [10.1177/016224390002500101](https://doi.org/10.1177/016224390002500101).
- Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2004): Evaluating Public-Participation Exercises. A Research Agenda. In: *Science, Technology & Human Values* 29/4, 512–556. doi: [10.1177/0162243903259197](https://doi.org/10.1177/0162243903259197).
- Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2005): A Typology of Public Engagement Mechanisms. In: *Science, Technology & Human Values* 30/2, 251–290. doi: [10.1177/0162243904271724](https://doi.org/10.1177/0162243904271724).
- Rucht, Dieter (1991): Parteien, Verbände und Bewegungen als Systeme politischer Interessenvermittlung. WZB Discussion Paper No. FS III 91–107. WZB. Berlin.
- Ryfe, David Michael; Stalsburg, Brittany (2012): The Participation and Recruitment Challenge. In: Tina Nabatchi, John Gastil, Matt Leighninger und G. Michael Weiksner (Hg.): *Democracy in Motion. Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. Oxford: Oxford University Press, 43–58. doi: [10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0003](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0003).

- Samaddar, Subhajyoti; Yokomatsu, Muneta; Dayour, Frederick; Oteng-Ababio, Martin; Dzivenu, Togbiga; Adams, Mujeeb; Ishikawa, Hirohiko (2015): Evaluating Effective Public Participation in Disaster Management and Climate Change Adaptation. Insights From Northern Ghana Through a User-Based Approach. In: *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 6/1, 117–143. doi: [10.1002/rhc3.12075](https://doi.org/10.1002/rhc3.12075).
- Schaal, Gary S. (2015): Evaluationsbericht Dialog Bildungslandschaft Neckarstadt-West. Helmut-Schmidt-Universität Hamburg; vhw Städtenetzwerk. Hamburg.
- Schaal, Gary S.; Ritzi, Claudia (2013): Evaluationsbericht Filderstadt. Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. Hamburg.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011): *New Public Management*. Bern: Haupt.
- Schmidt, Bettina (2010): Outcome Mapping (OM). In: Dieter Oberndörfer, Theodor Hanf und Heribert Weiland (Hg.): *Verfahren der Wirkungsanalyse. Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis*. Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut, 111–119.
- Schneider, Stefan (2015): Mehr Wirkungsorientierung in Kommunen. Bedingungen für eine veränderte politisch-administrative Steuerung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Schober, Christian; Rauscher, Olivia (2014): Alle Macht der Wirkungsmessung? In: Annette Zimmer und Ruth Simsa (Hg.): *Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis?* Wiesbaden: Springer VS, 261–281. doi: [10.1007/978-3-658-06177-7_15](https://doi.org/10.1007/978-3-658-06177-7_15).
- Scholles, Frank (2008a): Bewertungsmethoden. Die Kosten-Nutzen-Analyse. In: Dietrich Fürst und Frank Scholles (Hg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund: Rohn, 415–430.
- Scholles, Frank (2008b): Das System der Projektzulassung in Deutschland. In: Dietrich Fürst und Frank Scholles (Hg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund: Rohn, 100–132.
- Scholles, Frank (2018): Bewertungs- und Entscheidungsmethoden. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: ARL, 221–234.
- Schönwandt, Walter (2002): *Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung*. Stuttgart: Kohlhammer. doi: [10.1007/978-3-663-01234-4](https://doi.org/10.1007/978-3-663-01234-4).
- Schönwandt, Walter; Voermanek, Katrin; Utz, Jürgen; Grunau, Jens; Hemberger, Christoph (2013): *Komplexe Probleme lösen. Ein Handbuch*. Berlin: Jovis.
- Schröder, Carolin (2010): Akteure der Stadtteilentwicklung. Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren. München: Oekom.
- Schröder, Carolin (2013): Evaluation von Beteiligung als Theorie-Praxis-Aufgabe. In: *planung neu denken* 2/3, 1–9.
- Schubert, Klaus (1998): Policy. In: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze und Suzanne S. Schüttemeyer (Hg.): *Politische Begriffe*. München: C. H. Beck, 484.
- Schulten Stadt- und Raumentwicklung (o. J.): Evaluation von Bebauungsplänen. Fallstudienbezogene Evaluation von Bebauungsplanprozessen für die Stadt Gütersloh. <https://www.ssr-stadtentwicklung.de/evaluation-von-bebauungsplaenen> (letzter Zugriff am 7.1.2023).

- Schuppert, Gunnar Folke (2016): Governance in der Demokratietheorie. In: Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi und Gary S. Schaal (Hg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien. Wiesbaden: Springer VS, 151–173.
doi: [10.1007/978-3-658-06363-4_7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-06363-4_7).
- Schwab, Oliver (2009): Evaluierung von Raumentwicklungspolitik in Deutschland. In: Thomas Widmer (Hg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 403–412. doi: [10.1007/978-3-531-91468-8_40](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91468-8_40).
- Schwickert, Dominic; Collet, Stefan (2011): Mitwirkung mit Wirkung! In: Zeitschrift für Politikberatung 3/3, 481–498. doi: [10.1007/s12392-011-0274-z](https://doi.org/10.1007/s12392-011-0274-z).
- Scriven, Michael (1991): Prose and Cons about Goal-Free Evaluation. In: Evaluation Practice 12/1, 55–63. doi: [10.1016/0886-1633\(91\)90024-R](https://doi.org/10.1016/0886-1633(91)90024-R).
- Scriven, Michael (1994): The Fine Line between Evaluation and Explanation. In: Evaluation Practice 15/1, 75–77. doi: [10.1016/0886-1633\(94\)90062-0](https://doi.org/10.1016/0886-1633(94)90062-0).
- Scriven, Michael (2005): Causation. In: Sandra Mathison (Hg.): Encyclopedia of Evaluation. Thousand Oaks: Sage, 43–47.
- Sedlacek, Peter (Hg.) (2004a): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell 90. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sedlacek, Peter (2004b): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Herausforderung für Wissenschaft und Praxis. In: Peter Sedlacek (Hg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 11–26.
- Seehofer, Horst (2021): Grußwort des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat. In: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hg.): 50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland. Berlin, 4–5.
- Selle, Klaus (Hg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden: Bauverlag.
- Selle, Klaus (2000): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Arbeitsmaterialien für Studium und Praxis. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Selle, Klaus (2010): Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen. PT-Materialien 26. Aachen.
- Selle, Klaus (2011): „Particitainment“ oder: Beteiligen wir uns zu Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird. In: planung neu denken 3, 1–19.
doi: [10.18154/RWTH-CONV-020780](https://doi.org/10.18154/RWTH-CONV-020780).
- Selle, Klaus (2013a): Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt. In: planung neu denken 2/3, 1–19. doi: [10.18154/RWTH-CONV-082016](https://doi.org/10.18154/RWTH-CONV-082016).
- Selle, Klaus (2013b): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Detmold: Rohn.
- Selle, Klaus (2013c): Über die Zettelwand hinaus. Was planungsbezogene Kommunikation bewirkt und was nicht – Sechs Thesen zum Stand der Forschung. In: RaumPlanung 170, 8–15.

- Selle, Klaus (2014): Wer ist die Stadt? Keine Kommunikation ist auch keine Lösung. Vortrag auf dem 4. Stadtplanertag der Architektenkammer Baden-Württemberg, Stuttgart, 30.7.2014. http://www.akbw.de/fileadmin/download/Freie_Dokumente/Service/Stuttgart_Selle.pdf (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Selle, Klaus (2019): Ende der Naivität? Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. vhw-Schriftenreihe 15. vhw. Berlin.
- Selle, Klaus (2020): Glaubwürdig beteiligen – Kommunikative Herausforderungen in Prozessen der Stadtentwicklung: Wie werden Spielräume genutzt? Ein Zwischenruf. Online-Vortrag am 24.9.2020. Stiftung Mitarbeit. Bonn.
- SenStadtUm (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin) (Hg.) (2012): Handbuch zur Partizipation. Berlin.
- SEVAL (Schweizerische Evaluationsgesellschaft) (2016): Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). SEVAL.
- Siebel, Walter (2010): Planende Verwaltung und zivile Gesellschaft. In: Elke Bojarra-Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel und Rupert Graf Strachwitz (Hg.): Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement. Stuttgart: Lucius & Lucius, 25–38. doi: [10.1515/9783110507867-003](https://doi.org/10.1515/9783110507867-003).
- Silvestrini, Stefan (2015): Der Beitrag Reinhard Stockmanns zur Evaluationsforschung. Eine (Zwischen-)Bilanz. In: Vera Hennefeld, Wolfgang Meyer und Stefan Silvestrini (Hg.): Nachhaltige Evaluation? Auftragsforschung zwischen Praxis und Wissenschaft. Münster: Waxmann, 275–290.
- Simon, Karl-Heinz (2013): Systemtheoretische Modelle in der sozial-ökologischen Forschung. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 13–23.
- Sinning, Heidi (2003): Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. doi: [10.1007/978-3-663-10505-3](https://doi.org/10.1007/978-3-663-10505-3).
- Sinning, Heidi (2018a): Beteiligung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 207–219.
- Sinning, Heidi (2018b): Öffentlichkeitsbeteiligung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 1655–1664.
- Sommer, Jörg (2016): Jörg Sommer: Mehr Partizipation denken! <https://www.bipar.de/joerg-sommer-mehr-partizipation-denken/> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Sommer, Jörg (2017): Die vier Dimensionen gelingender Bürgerbeteiligung. bipolar. Berlin.
- Stadt Erlangen (o. J.): Leitbild. Gute Bürgerbeteiligung in Erlangen. Stadt Erlangen. Erlangen.
- Stadt Erlangen (2016): Erlangen weiterdenken. Handbuch Bürgerbeteiligung. Stadt Erlangen. Erlangen.
- Stadt Karlsruhe (2017): Bürgerumfrage 2017. Bürgerbeteiligung und Bürgerschaftliches Engagement. Beiträge zur Stadtentwicklung 52. Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung, Büro für Mitwirkung und Engagement. Karlsruhe.
- Städtetag Baden-Württemberg (2012): Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik. Städtetag Baden-Württemberg. Stuttgart.

- Steenbergen, Marco R.; Bächtiger, André; Spörndli, Markus; Steiner, Jürg (2003): Measuring Political Deliberation. A Discourse Quality Index. In: Comparative European Politics 1/1, 21–48. doi: [10.1057/palgrave.cep.6110002](https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110002).
- Steinhardt, Isabel (2015): Lehre stärkt Forschung. Studiengangentwicklung durch ProfessorInnen im Handlungssystem Universität. Wiesbaden: Springer VS. doi: [10.1007/978-3-658-08859-0](https://doi.org/10.1007/978-3-658-08859-0).
- Stock, Marion (2008): Stolpersteine, Störungen, Probleme: Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung als Herausforderung für das Prozessmanagement. In: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 12, 1–9.
- Stockmann, Reinhard (2002): Qualitätsmanagement und Evaluation. Konkurrierende oder sich ergänzende Konzepte? CEval-Arbeitspapiere 3. CEval. Saarbrücken.
- Stockmann, Reinhard; Meyer, Wolfgang (2014): Evaluation. Eine Einführung. Opladen: Budrich.
- Storl, Kati (2009): Bürgerbeteiligung in kommunalen Zusammenhängen. Ausgewählte Instrumente und deren Wirkung im Land Brandenburg. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Streich, Bernd (2011): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft. Ein Handbuch. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. doi: [10.1007/978-3-531-93164-7](https://doi.org/10.1007/978-3-531-93164-7).
- SurveyMonkey (o. J.): Rankingfrage. <https://help.surveymonkey.com/articles/de/kb/How-do-I-create-a-Ranking-type-question> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- SWR (2020): Stuttgart 21: Zehn Jahre nach dem Schwarzen Donnerstag – was damals geschah. In: Südwestrundfunk (SWR) vom 1.10.2020. <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/stuttgart/10-jahre-schwarzer-donnerstag-stuttgart-21-hintergrund-100.html> (letzter Zugriff am 6.6.2021, nicht mehr aufrufbar).
- The New Leipzig Charter (2020): The New Leipzig Charter. The Transformative Power of Cities for the Common Good.
- Trankovits, Laszlo (2011): Weniger Demokratie wagen! Wie Wirtschaft und Politik wieder handlungsfähig werden. Frankfurt am Main: F.A.Z.-Institut für Management- Markt- und Medieninformationen.
- Treischl, Edgar; Wolbring, Tobias (2020): Wirkungsevaluation. Grundlagen, Standards, Beispiele. Weinheim: Beltz Juventa.
- UBA (Umweltbundesamt) (2018): Leistungsbeschreibung ReFoPlan 2018 vom 1. August 2018. Thema: „Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Großvorhaben durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Umweltvereinigungen“, FKZ: 3718 11 112 0.
- UBA (Umweltbundesamt) (2021): Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung [Flyer]. UBA. Dessau-Roßlau.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (o. J.): Geographical Scope. <https://unece.org/geographical-scope> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2015a): Good practice Recommendations on Public Participation in Strategic Environmental Assessment. Prepared under the Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention). UNECE.

- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2015b): Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters. prepared under the Aarhus Convention. United Nations Publication E.15.II.E.7. UNECE.
- Univation (Univation – Institut für Evaluation Dr. Beywl & Associates) (o. J.): Programmbaum. <https://www.univation.org/programmbaum> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Universität des Saarlandes; Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (2020): Masterstudiengang Evaluation. Profil. <https://www.master-evaluation.de/studiengang/profil> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Universität Stuttgart (2019): Übersicht M. Sc. Planung und Partizipation. https://www.uni-stuttgart.de/studium/studienangebot_assets/planung-und-partizipation/pdf/Studienverlaufsplan_MPP-WS-18-19.pdf (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- UN (United Nations) (2017): New Urban Agenda. A/RES/71/256. UN.
- UN (United Nations, General Assembly) (2015): Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. UN.
- Urbane Liga (2019): Werkzeuge der Mitgestaltung. Zusammengetragen von der Urbanen Liga. Urbane Liga. o. O.
- Vallée, Dirk (2019): Stuttgart 21: Bahnknoten und Flughafenanbindung. In: Stefano Panebianco, Frank Reitzig, Hans-Jörg Domhardt und Dirk Vallée (Hg.): Raumordnungsverfahren. Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 127–136.
- van Empel, C. (2008): The Effectiveness of Community Participation in Planning and Urban Development. In: WIT Transactions on Ecology and the Environment, 117, 549–556. doi: [10.2495/SC080521](https://doi.org/10.2495/SC080521).
- Verba, Sidney; Nie, Norman H. (1972): Participation in America. Political Democracy and Social Equality. New York: Harper & Row.
- Vernau, Katrin (2002): Effektive politisch-administrative Steuerung in Stadtverwaltungen. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag. doi: [10.1007/978-3-663-09842-3](https://doi.org/10.1007/978-3-663-09842-3).
- Vester, Frederic (1976): Ballungsgebiete in der Krise/Urban Systems in Crisis. Eine Anleitung zum Verstehen und Planen menschlicher Lebensräume mit Hilfe der Biokybernetik. Stuttgart: DVA.
- Vester, Frederic (1984): Systemstudie Ökoland II: Grundlagen für die Ausarbeitung eines Sensitivitätsmodells als Entscheidungshilfe für eine realistische Umstellungsstrategie. Arbeitsberichte aus dem Institut für Interdependenz von Technik und Gesellschaft 04/84. Hochschule der Bundeswehr München. Neubiberg.
- Vester, Frederic (1999): Die Kunst vernetzt zu denken. Ideen und Werkzeuge für einen neuen Umgang mit Komplexität. Stuttgart: DVA.
- Vester, Frederic; Hesler, Alexander von (1980): Sensitivitätsmodell. Regionale Planungsgemeinschaft Untermain. Frankfurt am Main.
- Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Angelika Vetter (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 9–27. doi: [10.1007/978-3-531-09026-9_1](https://doi.org/10.1007/978-3-531-09026-9_1).
- Vetter, Angelika (2014): Wirkungen von Bürgerbeteiligung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. In: eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 21/2014, 1–8.

- Vetter, Angelika (2015): Wirkungsmechanismen von dialog-orientierten Beteiligungsprozessen mit Konfliktpotential. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2015, 1–7.
- Vetter, Angelika; Eith, Ulrich (2015): Was bringt Bürgerbeteiligung? <https://gutvertreten.boell.de/2015/05/18/was-bringt-buergerbeteiligung> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Vetter, Angelika; Geyer, Saskia; Eith, Ulrich (2015): Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung. In: Baden-Württemberg Stiftung (Hg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, 223–342. doi: [10.1007/978-3-658-09420-1_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-09420-1_6).
- Vetter, Angelika; Remer-Bollow, Uwe (2017): Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS. doi: [10.1007/978-3-658-13722-9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-13722-9).
- vhw (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.) (2016): Bergisch Gladbach – Neuaufstellung des FNP. Evaluation der Bürgergespräche im September/Oktober. vhw. Berlin.
- vhw (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.) (2018): Evaluation und Beratung des „Verbündeten-Netzwerks“ auf den Hamburger Elbinseln. <https://www.vhw.de/nachricht/evaluation-und-beratung-des-verbuendeten-netzwerks-auf-den-hamburger-elbinseln/> (letzter Zugriff am 7.1.2023).
- Vogt, Marek (2013): Alle Bürger sind Experten. WeLoveTheCity setzt auf Bürgerbeteiligung für mehr gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Stadt. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5, 265–268.
- Voogd, Henk (1982): Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning. Delftsche Uitgevers Maatschappij.
- W.K. Kellogg Foundation (2004): Logic Model Development Guide. W.K. Kellogg Foundation. Battle Creek.
- Wagner, Thomas (2014): Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument. Köln: PapyRossa.
- Waldner, Leora Susan (2004): Planning To Perform: Evaluation Models For City Planners. In: Berkeley Planning Journal 17/1, 1–28. doi: [10.5070/BP317111510](https://doi.org/10.5070/BP317111510).
- Walloth, Christian (2016): Emergent Nested Systems. A Theory of Understanding and Influencing Complex Systems as well as Case Studies in Urban Systems. Cham: Springer International Publishing. doi: [10.1007/978-3-319-27550-5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-27550-5).
- Walloth, Christian; Gurr, Jens Martin; Schmidt, J. Alexander (Hg.) (2014): Understanding Complex Urban Systems: Multidisciplinary Approaches to Modeling. Understanding Complex Systems. Cham: Springer International Publishing. doi: [10.1007/978-3-319-02996-2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-02996-2).
- Warburton, Diane; Wilson, Richard; Rainbow, Elspeth (2007): Making a Difference. A Guide to Evaluating Public Participation in Central Government. Involve and Shared Practice. London.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. WBGU. Berlin.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Berlin.
- Weith, Thomas (Hg.) (2007): Stadtumbau erfolgreich evaluieren. Münster: Waxmann.

- Weith, Thomas (2018): Evaluation. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 623–638.
- Wékel, Julian; Ohnsorge, David (2020): Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperation – Neue Materialien zur Planungskultur. 41 Projekte. ISW. München.
- Wékel, Julian; Ohnsorge, David; Zdiara, Anna (2018): Planungspraxis kleiner und mittlerer Städte in Deutschland – Neue Materialien zur Planungskultur. 51 Projekte. ISW. München.
- Wékel, Julian; Schaber, Carsten; Zdiara, Anna (2016): Planungspraxis deutscher Städte – Neue Materialien zur Planungskultur. 55 Projekte. TU Darmstadt FB Architektur. Bonn.
- Wiegandt, Claus-C.; Lohbeck, Michael (2020): Evaluation von Beteiligungsprozessen in der Stadt Bonn. Bonn.
- Wilhelm, Jan Lorenz (Hg.) (2015a): Evaluation komplexer Systeme: Systemische Evaluationsansätze in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Potsdamer Geographische Praxis 10. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Wilhelm, Jan Lorenz (2015b): Evaluationen komplexer Systeme: Ein Feld mit Fragezeichen. In: Jan Lorenz Wilhelm (Hg.): Evaluation komplexer Systeme: Systemische Evaluationsansätze in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 7–31.
- Wissenschaft im Dialog gGmbH (Hg.) (2013): ZukunftsWerkStadt. Evaluation der Bürgerbeteiligung. Berlin.
- Wolf, C. P. (1982): Social Impact Assessment. In: Impact Assessment 1/1, 9–19.
doi: [10.1080/07349165.1982.9725924](https://doi.org/10.1080/07349165.1982.9725924).
- Wollmann, Hellmut (2005): Evaluation. In: Ernst-Hasso Ritter (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL, 274–280.
- Wollmann, Hellmut; Hellstern, Gerd-Michael (1978): Sanierungsmaßnahmen. Städtebauliche und stadtstrukturelle Wirkungen (methodische Vorstudie). Bonn-Bad Godesberg: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.
- Wong, Cecilia (2011): Decision-Making and Problem-Solving: Turning Indicators in a Double-Loop Evaluation Framework. In: Angela Hull, Ernest R. Alexander, Abdul Khakee und Johan Woltjer (Hg.): Evaluation for Participation and Sustainability in Planning. New York: Routledge, 14–31. doi: [10.4324/9780203813485-9](https://doi.org/10.4324/9780203813485-9).
- Zeh, Wolfgang (1983): Thesen zu einer Evaluierung staatlicher Politik. In: Gerd-Michael Hellstern und Hellmut Wollmann (Hg.): Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie. Bestandsaufnahme und Evaluierung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 247–250.
doi: [10.1007/978-3-322-89398-7_12](https://doi.org/10.1007/978-3-322-89398-7_12).
- ZIA (Zentraler Immobilien Ausschuss e. V.) (Hg.) (2013): Bürgerbeteiligung in der Projektentwicklung. Perspektiven der Immobilienwirtschaft. Köln: Immobilien Manager Verlag.
- Zimmermann, Karsten (2019): Kommunikative Planung. In: Thorsten Wiechmann (Hg.): ARL Reader Planungstheorie. Band 1: Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance. Springer Spektrum, 13–23. doi: [10.1007/978-3-662-57630-4_2](https://doi.org/10.1007/978-3-662-57630-4_2).
- Zinterer, Tanja (1998): Politikfeldanalyse. In: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze und Suzanne S. Schüttemeyer (Hg.): Politische Begriffe. München: C. H. Beck, 490–491.
- Zirbel, Michael (2007): Evaluation von Bebauungsplanprozessen. Ein Beitrag zur Förderung der Baukultur. In: PlanerIn 6, 31–32.

- Zobel, Maria-Stephanie; Weiß, Jens (2018): Wirkung von E-Partizipation: Erkenntnisse aus Evaluationen elektronischer Bürgerhaushalte. In: Jürgen Stember, Wolfgang Eixelsberger und Andreas Spichiger (Hg.): Wirkungen von E-Government. Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer Gabler, 207–245.
doi: [10.1007/978-3-658-20271-2_10](https://doi.org/10.1007/978-3-658-20271-2_10).
- Zollondz, Hans-Dieter (2016): 5W – Fünfmal Warum. In: Hans-Dieter Zollondz, Michael Ketting und Raimund Pfundtner (Hg.): Lexikon Qualitätsmanagement. Handbuch des Modernen Managements auf Basis des Qualitätsmanagements. Berlin: De Gruyter, 7–8.
- Zollondz, Hans-Dieter; Ketting, Michael; Pfundtner, Raimund (Hg.) (2016): Lexikon Qualitätsmanagement. Handbuch des Modernen Managements auf Basis des Qualitätsmanagements. Edition Management. Berlin: De Gruyter.

9.2 RECHTSVORSCHRIFTEN

- Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) vom 14. März 2001 (GMBL 2001 Nr. 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 25. März 2021 II E 3 - H 3006/15/10002 :009 - 2021/0216287 -.
- Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.
- Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes [Österreichs] (BHG Österreich) StF: BGBl. I Nr. 139/2009 (NR: GP XXIV RV 480 AB 578 S. 51.), zuletzt geändert: BGBl. I Nr. 60/2018 (NR: GP XXVI RV 196 AB 228 S. 34. BR: 9994 AB 10011 S. 883.) [CELEX-Nr.: 32014L0054].
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) angenommen in der Volksabstimmung vom 18. April 1999 (BB vom 18. Dez. 1998, BRB vom 11. Aug. 1999 – AS 1999 2556; BBl 1997 I 1, 1999 162 5986).
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998.
- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG 2006) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2005 (BGBl. I S. 1757, 2797), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819) geändert worden ist.
- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG 2021) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540).
- Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinHG) vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.
- Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.
- Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) Mit Österreich und der Schweiz abgestimmte [deutschsprachige] Fassung [der Aarhus-Konvention].

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG 2013) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31.05.2013 (BGBl. I S. 1388) geändert worden ist.

9.3 NORMEN UND RICHTLINIEN

DIN EN ISO 9000:2015-11, Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe.

DIN EN ISO 14040:2021-02, Umweltmanagement – Ökobilanz – Grundsätze und Rahmenbedingungen.

DIN EN ISO 26000:2021-04, Leitfaden zur gesellschaftlichen Verantwortung.

DIN SPEC 91387:2020-08, Kommunen und digitale Transformation – Übersicht der Handlungsfelder.

ISO:37101:2016(E), Sustainable Development in Communities – Management System for Sustainable Development – Requirements with Guidance for Use vom 15.7.2016.

VDI-Richtlinie 7000:2015, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten vom Januar 2015.

9.4 VERWENDETE HILFSMITTEL

Software

Adobe Illustrator	Erstellen von Grafiken und Abbildungen
Citavi	Literaturverwaltung
f4x Spracherkennung	Automatisiertes Transkribieren von Expert:innen-Interviews
LimeSurvey	Durchführung der Online-Befragung
MaxQDA	Codieren und Clustern der Freitextantworten zum qualitativen Auswerten der Online-Befragung
Microsoft Excel	Sammeln und Auswerten von Methoden und Anwendungsfällen, quantitatives Auswerten der Online-Befragung und Erstellen von Abbildungen, Erstellen des Papiercomputers und Berechnen der Einwirkungen
Microsoft Word	Texterstellung, manuelles Transkribieren von Expert:innen-Interviews und Nachbearbeiten automatisierter Transkriptionen
Sprachmemos (iPhone-App)	Aufzeichnung der Expert:innen-Interviews

Studentische Hilfskräfte und Lektorat

Die Durchführung der Stichwortsuche nach Anwendungsfällen und Konzepten, das Einpflegen der Suchergebnissen in die Auswertungstabelle und das Einpflegen von Literatur in die Software Citavi wurden zeitweise von studentischen Hilfskräften unterstützt. Zur Sicherstellung der sprachlichen Qualität wurde ein Lektorat in Anspruch genommen.

10 ANHANG

10.1 INTERVIEWLEITFADEN [ANONYMISIERT]

Name, Organisation, Ort und Datum des Interviews

Erläuterungen in grauer Schrift:

Die meisten Gespräche wurden als leitfadengestützte Interviews geführt, in der Regel im persönlichen Gespräch. Der Fragenkatalog wurde jeweils an die Gesprächspartner:innen, ihren fachlichen Hintergrund und ggfs. einschlägige Tätigkeiten angepasst. Er wurde den Gesprächspartner*innen jeweils im Vorfeld zugeleitet, ergänzt um einen Überblick über das Forschungsdesign und Begriffsverständnisse. Der folgende anonymisierte Leitfaden gibt einen Eindruck vom Ablauf der Gespräche wieder. Einige Fragen wurden nur einem Teil der Gesprächspartner*innen gestellt. In der Regel kamen weitere Fragen hinzu. Je Gespräch wurden etwa zwölf bis 15 Fragen plus Nachfragen gestellt. Die Gesprächsdauer variierte zwischen 60 und 90 Minuten, ein Telefoninterview dauerte etwa 45 Minuten.

Einleitend: In meiner Arbeit verwende ich den Begriff *Beteiligung*. Das schließt neben der Beteiligung einzelner Bürgerinnen und Bürger auch diejenige von Interessensgruppen, zivilgesellschaftlichen und/oder privaten Organisationen, etwa Verbänden ein. Mich interessieren dabei vor allem informelle, absichtsvolle, von kommunalen Akteuren gesteuerte oder beauftragte Aktivitäten. Inwieweit ist das für Sie anschlussfähig bzw. wo sehen Sie Unterschiede zum Begriff [...], den Sie/Ihre Organisation verwenden?

Bei Personen, die selbst einschlägige Evaluationen/Wirkungsanalysen durchgeführt haben[, welche nicht als Wirkungsanalysen bezeichnet wurden]:

Inwieweit würden Sie selbst Ihre Arbeit [...] als *Wirkungsanalyse* bezeichnen?

Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung

Bei Personen, die beruflich mit Stadtentwicklung befasst sind:

1. Was ist aus Ihrer Sicht die Aufgabe (informeller) Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung?
2. Inwieweit unterscheiden sich in Ihren Augen Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung von denjenigen anderer Themenfelder?
3. Meine Literaturlauswertung und auch Gespräche die ich führe, zeigen eindeutig: Dass sich bestimmte Milieus stark beteiligen und andere nicht, ist seit 40, 50 Jahren bekannt und im Wesentlichen unverändert. Die Fortschritte von Beteiligungspraxis und -forschung, das zu ändern, sind gering. Woran liegt das aus Ihrer Sicht?
Welche Perspektiven sehen Sie hierzu?

Evaluation und Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen

4. Wie haben Sie Debatten um Wirkungen von Beteiligungsprozessen und Ansätze, diese zu reflektieren und zu evaluieren, in den letzten Jahren wahrgenommen (ggfs. in Forschung und Praxis unterschieden)?

Bei Personen, die selbst mit Evaluationen/Wirkungsanalysen befasst sind:

5. Welche Rolle spielen Evaluationen und Wirkungsanalysen in Ihrer Organisation allgemein und welche für Ihre persönliche Arbeit?

Bei Personen, die selbst einschlägige Evaluationen/Wirkungsanalysen – in der Regel zu Beteiligungsprozessen, teils auch in der Stadtentwicklung – durchgeführt haben:

6. Was war der Anlass bzw. Kontext für die Studie [...]?
ggfs. spezifische Fragen zur Studie/Publikationen der interviewten Person
7. Die große Mehrheit der Methoden für Wirkungsanalysen und Anwendungsfälle (durchgeführte Wirkungsanalysen) die ich gefunden habe, folgt einem linearen Modell (Ausgangslage–Maßnahme–Ergebnis–Wirkung(en), ggfs. unterschieden nach Wirkungsbereichen bzw. Outcome und Impact). Bei Beteiligungsprozessen in mehrjährigen Stadtentwicklungsprozessen kommt es, erwartbar, zu vielfältigen Wechselwirkungen. Für wie gewinnbringend halten Sie Wirkungsanalysen, die solch einem linearen Modell folgen, für Fragen der Stadtentwicklung?
Es wurde nachfolgend die Grafik „Schematisches Wirkungsmodell für das Beispiel einer Flächenbedarfsbefriedigung auf der Ebene der Regionalplanung“ (Vester; v. Hesler 1980, siehe Abbildung 13 auf Seite 85) vorgelegt und darüber diskutiert. Bei einigen Personen wurde – je nach Vorkenntnissen und Gesprächssituation – zur Veranschaulichung eines linear aufgebauten Wirkmodells ergänzend die Grafik „The Input–Activities–Output–Outcome–Impact model applied to e-consultation“ (Aichholzer et al. 2016: 42, siehe Abbildung 19 auf Seite 132) gezeigt.
8. Meine Recherche legt nahe, dass eine grundlegende Voraussetzung für Wirkungsanalysen die Entwicklung von *Wirkhypothesen* bzw. hypothetischen *Wirkungsketten* ist. Inwieweit sind Ihnen solche für Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung bekannt?
Bei Personen, die selbst einschlägige Evaluationen/Wirkungsanalysen durchgeführt haben: Inwieweit haben Sie ggfs. selbst solche entwickelt?
9. Evaluationen und Wirkungsanalysen können Wirkungen grundsätzlich *vorab*, *prozessbegleitend* und/oder *im Rückblick* erfassen und bewerten. Welche Zeitpunkte oder Zeiträume erachten Sie für den Anwendungsfall *Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung* als besonders wichtig und warum?
10. Ich habe gelernt, dass die übergroße Mehrheit von Evaluationen und Wirkungsanalysen *Auftragsarbeiten* sind. Grundsätzlich sind sie jedoch auch frei durchführbar, mit dem Ziel *gesellschaftlicher Aufklärung*. Dafür bieten sich insbesondere Hochschulen an, mit Forschungsnetzwerken, Dissertationen und studentischen Arbeiten, auch Forschungseinrichtungen. Welche Perspektiven sehen Sie für die beiden Wege?

Perspektiven und Ausblick

11. Habe ich aus Ihrer Sicht etwas vergessen zu fragen? ...bzw. gibt es etwas, was Sie mir noch mitteilen möchten?
12. Mit welcher Person sollte ich aus Ihrer Sicht unbedingt noch sprechen und warum?

10.2 FRAGEBOGEN ZUR ONLINE-BEFragung



Zwischengespeicherte Umfrage laden

0%

Umfrage: Mögliche Gründe für wenige Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung in Deutschland

Inhaltliche Einführung

Die Frage nach der Wirkung und dem Erfolg von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung wird immer wieder gestellt. Belastbare Antworten darauf sind jedoch bislang überschaubar. Wirkungsanalysen erfassen und bewerten Wirkungen. Sie können entsprechende Antworten liefern. **Warum aber gibt es dann nur wenige Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung?** Ziel dieser Umfrage ist es, mögliche Gründe dafür zu bewerten.

Die Umfrage richtet sich an Personen, die beruflich mit Beteiligungsprozessen, Stadtentwicklung und/oder Wirkungsanalysen zu tun haben (mindestens mit einem der genannten Bereiche). Die Hauptfrage befasst sich mit der **Bewertung bzw. Gewichtung möglicher Gründe für wenige Wirkungsanalysen**. Ergänzend können Sie Hinweise geben und werden zu ihrer beruflichen Tätigkeit befragt. Für die Umfrage sollten Sie sich etwa **10 bis 15 Minuten** Zeit nehmen.

Sie können **bis zum 22. November 2019** an der Umfrage teilnehmen.

Institutioneller Hintergrund

Die Umfrage findet im Rahmen eines Promotionsvorhabens am Fachgebiet Stadtmanagement der BTU Cottbus-Senftenberg statt (Arbeitstitel: „Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung in Deutschland – Stand und Perspektiven“). Das Promotionsvorhaben erfolgt in Eigenregie, ist also nicht in ein Forschungsprojekt eingebunden und nicht durch Dritte finanziert.

Die Auswertung der Umfrage erfolgt ohne Rückschlussmöglichkeit auf einzelne Befragte. Spätere weitere Auswertungen der anonymisierten Daten zu wissenschaftlichen Zwecken sind erwünscht und bleiben vorbehalten.

Rückfragen und Ergebnisse

Bei Fragen schreiben Sie gern eine E-Mail an moritz.maikaemper@b-tu.de. Wenn Sie direkt über die Ergebnisse informiert werden möchten, schicken Sie bitte eine E-Mail mit dem Betreff „Ergebnisse Umfrage Wirkungsanalysen“ an moritz.maikaemper@b-tu.de. Ihre E-Mail-Adresse wird ausschließlich zu diesem Zweck gespeichert und anschließend gelöscht.

In dieser Umfrage sind 8 Fragen enthalten.

Weiter

UMFRAGE: MÖGLICHE GRÜNDE FÜR WENIGE WIRKUNGSANALYSEN ZU BETEILIGUNGS-PROZESSEN IN DER STADTENTWICKLUNG IN DEUTSCHLAND

Inhaltliche Einführung

Die Frage nach der Wirkung und dem Erfolg von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung wird immer wieder gestellt. Belastbare Antworten darauf sind jedoch bislang überschaubar. Wirkungsanalysen erfassen und bewerten Wirkungen. Sie können entsprechende Antworten liefern. **Warum aber gibt es dann nur wenige Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung?** Ziel dieser Umfrage ist es, mögliche Gründe dafür zu bewerten.

Die Umfrage richtet sich an Personen, die beruflich mit Beteiligungsprozessen, Stadtentwicklung und/oder Wirkungsanalysen zu tun haben (mindestens mit einem der genannten Bereiche). Die Hauptfrage befasst sich mit der **Bewertung bzw. Gewichtung möglicher Gründe für wenige Wirkungsanalysen**. Ergänzend können Sie Hinweise geben und werden zu ihrer beruflichen Tätigkeit befragt. Für die Umfrage sollten Sie sich etwa **10 bis 15 Minuten** Zeit nehmen.

Sie können **bis zum 22. November 2019** an der Umfrage teilnehmen.

Institutioneller Hintergrund

Die Umfrage findet im Rahmen eines Promotionsvorhabens am Fachgebiet Stadtmanagement der BTU Cottbus-Senftenberg statt (Arbeitstitel: „Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen der Stadtentwicklung in Deutschland – Stand und Perspektiven“). Das Promotionsvorhaben erfolgt in Eigenregie, ist also nicht in ein Forschungsprojekt eingebunden und nicht durch Dritte finanziert.

Die Auswertung der Umfrage erfolgt ohne Rückschlussmöglichkeit auf einzelne Befragte. Spätere weitere Auswertungen der anonymisierten Daten zu wissenschaftlichen Zwecken sind erwünscht und bleiben vorbehalten.

Rückfragen und Ergebnisse

Bei Fragen schreiben Sie gern eine E-Mail an moritz.maikaemper@b-tu.de. Wenn Sie direkt über die Ergebnisse informiert werden möchten, schicken Sie bitte eine E-Mail mit dem Betreff „Ergebnisse Umfrage Wirkungsanalysen“ an moritz.maikaemper@b-tu.de. Ihre E-Mail-Adresse wird ausschließlich zu diesem Zweck gespeichert und anschließend gelöscht.

In dieser Umfrage sind acht Fragen enthalten.

Weiter

Persönliche Erfahrungen

Bitte schätzen Sie Ihre Erfahrung mit **Wirkungsanalysen** ein.

(1 = Damit habe ich mich noch nicht befasst. 5 = Damit kenne ich mich gut aus.)

Zum Hintergrund: Begriffsverständnis

Wirkungsanalysen meinen im Kontext dieser Umfrage das **systematische Erfassen und Bewerten** der Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung. Dazu gehören **beabsichtigte und unbeabsichtigte** Wirkungen sowie **weitere Einflüsse und Kontextfaktoren**, die den Beteiligungsprozess und den Stadtentwicklungsprozess ebenfalls beeinflussen. Wirkungen können sich u.a. entfalten auf den konkreten Stadtentwicklungsprozess, die Beteiligten und weitere Personen sowie Institutionen.

Wirkungsanalysen können alle oder nur bestimmte der genannten Wirkungen in den Blick nehmen. Sie können von den Personen, die die Beteiligungsprozesse verantworten, selbst durchgeführt werden, von beauftragten Dritten oder auch von unabhängigen Forschenden. Je nach Zeitraum einer Wirkungsanalyse ist es möglich, Wirkungen **vorab, prozessbegleitend und/oder im Rückblick** zu erfassen und zu bewerten. Im ersten Fall geschieht das Erfassen in der Regel durch Schätzen erwarteter (nicht nur erwünschter) Veränderungen, im letzten Fall durch das Überprüfen beobachteter Veränderungen.

1 2 3 4 5 Keine Antwort

Weiter

Bitte schätzen Sie Ihre Erfahrung mit **Stadtentwicklung** ein.

(1 = Damit habe ich mich noch nicht befasst. 5 = Damit kenne ich mich gut aus.)

Zum Hintergrund: Begriffsverständnis

Stadtentwicklung meint im Kontext dieser Umfrage sowohl **strategische raumbezogene Planungsprozesse** (etwa Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, Rahmenpläne zur Quartiersentwicklung), als auch **Planungen städtebaulicher oder stadträumlicher Projekte** (etwa Platzgestaltungen, Neubauvorhaben, Umnutzungskonzepte). Insbesondere letztere können auch von privaten Akteuren initiiert sein. Der Fokus liegt dabei auf **informellen**, also gesetzlich nicht geregelten Planungsprozessen.

Konzepte und Projekte einzelner Fachplanungen (etwa Verkehrsplanung, Abfallwirtschaft, Schulentwicklung), die in der Regel ebenfalls räumliche Bezüge haben, sind nicht gemeint.

1 2 3 4 5 Keine Antwort

Weiter

Bitte schätzen Sie Ihre Erfahrung mit **Beteiligungsprozessen** ein.

(1 = Damit habe ich mich noch nicht befasst. 5 = Damit kenne ich mich gut aus.)

Zum Hintergrund: Begriffsverständnis

Beteiligungsprozesse meinen im Kontext dieser Umfrage alle **informellen** (gesetzlich nicht geregelten), **geplanten** Aktivitäten in Stadtentwicklungsprozessen, in denen **einzelne Personen, Interessensgruppen, zivilgesellschaftliche und/oder private Organisationen** teilnehmen und einen Einfluss auf die Planung nehmen können. Dies können z.B. Dialogveranstaltungen, Werkstätten oder Online-Beteiligung sein. Die Verantwortlichkeit für die Steuerung dieser Prozesse liegt in der Regel bei der jeweiligen Kommune, kann aber auch von beauftragten Dienstleistern (privaten Büros) oder Vorhabenträgern (etwa Investoren) übernommen werden.

Aktivitäten mit einseitiger Informationsvermittlung (etwa Ausstellungen, Broschüren, Vorträge) sind nicht gemeint, ebenso Einflussnahmen, die außerhalb der genannten Aktivitäten passieren (sogenannte Hinterzimmerbesprechungen). Ebenfalls nicht im Fokus stehen Beteiligungsprozesse, die von zivilgesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Akteuren ohne Abstimmung mit den kommunalen Akteuren durchgeführt werden.

1 2 3 4 5 Keine Antwort

Weiter

Mögliche Gründe für wenige Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung

(Dies ist eine Pflichtfrage.)

In der linken Spalte finden Sie mögliche Gründe, warum es bisher wenige Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung in Deutschland gibt. **Bitte lesen Sie zunächst alle** möglichen Gründe durch. **Sortieren Sie anschließend** bitte die Gründe nach der Bedeutung aus Ihrer persönlichen Sicht. Dazu ziehen Sie die einzelnen Balken von links nach rechts. **Der wichtigste bzw. wahrscheinlichste Grund steht oben.** Was aus Ihrer Sicht keine oder eine untergeordnete Rolle spielt, sollte unten stehen. Sollten Sie etwas nicht einschätzen können, sollte es mittig platziert sein bzw. oberhalb derjenigen Gründe, die aus Ihrer Sicht keine Rolle spielen. Sie können die Reihenfolge der Balken in der rechten Spalte jederzeit verändern. **Sie müssen alle 15 Gründe von links nach rechts bewegen, um fortzufahren.**

So es **weitere Gründe** gibt, die Ihnen wichtig und plausibel erscheinen, hier aber nicht aufgeführt sind, können Sie diese im nächsten Schritt ergänzen.

Sollten Sie der Ansicht sein, dass **keine** der hier aufgeführten Gründe relevant sind, schieben Sie bitte alle Gründe auf die rechte Seite und sagen das im nachfolgenden Freitext. Ihre Rangliste wird in diesem Fall nicht in der Auswertung berücksichtigt.

Bitte wählen Sie maximal 15 Antworten.

Ihre Auswahl

Ihre Rangfolge [rechte Spalte hier nicht dargestellt]

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

Weiter

Hier können Sie bei Bedarf **weitere Gründe nennen**, die aus Ihrer Sicht zu beachten sind, und **die von Ihnen gewählte Rangfolge erläutern**.

Falls Sie **Vorschläge oder Anregungen** haben, wie Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchgeführt werden können, tun Sie dies bitte **im nächsten Schritt**.

Freitext

Weiter

Falls Sie **Vorschläge oder Anregungen** haben, **wie** Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchgeführt werden können, schildern Sie diese bitte hier:

Freitext

Weiter

Beruflicher Hintergrund

Bitte geben Sie **bis zu drei Tätigkeiten** an, die Ihre berufliche Rolle widerspiegeln.

Erläuterung:

- „**Strategisches Entwickeln**“ meint das Beraten, Koordinieren oder Beauftragen - über einzelne Prozesse hinaus.
- „**Konzipieren/Durchführen**“ meint das Ausgestalten einzelner Prozesse.

Wenn Sie sich **in der Auswahlliste nicht wiederfinden** oder eine **bestimmte Tätigkeit ergänzen** möchten, wählen Sie bitte die Option „**Weitere oder keine der genannten Tätigkeiten**“. Nachfolgend werden Sie gebeten, Ihre Tätigkeit bzw. Ihren Bezug zum Thema der Umfrage zu benennen.

Bitte wählen Sie zwischen 1 und 3 Antworten aus.

- Strategisches Entwickeln von Beteiligungsprozessen
- Konzipieren/Durchführen von Beteiligungsprozessen
- Forschen zu Beteiligungsprozessen
- Strategisches Entwickeln von Stadtentwicklungsprozessen
- Konzipieren/Durchführen von Stadtentwicklungsprozessen
- Forschen zu Stadtentwicklungsprozessen
- Strategisches Entwickeln von Wirkungsanalysen/Evaluationen
- Konzipieren/Durchführen von Wirkungsanalysen/Evaluationen
- Forschen zu Wirkungsanalysen/Evaluationen
- Teilnahme an Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung aus persönlichem Interesse
- Weitere oder keine der genannten Tätigkeiten

Optional [Bei Anklicken der letzten Option „Weitere oder keine der genannten Tätigkeiten“]:

Bitte schildern Sie kurz Ihre (weitere) berufliche Tätigkeit bzw. Ihr Interesse an der Thematik!

Freitext

Weiter

Vielen Dank fürs Mitmachen!

Wenn Sie direkt über die Ergebnisse informiert werden möchten, schicken Sie bitte eine [E-Mail mit dem Betreff „Ergebnisse Umfrage Wirkungsanalysen“](mailto:moritz.maikaemper@b-tu.de) an moritz.maikaemper@b-tu.de. Ihre E-Mail-Adresse wird ausschließlich zu diesem Zweck gespeichert und anschließend gelöscht.

Die Ergebnisse werden nach Fertigstellung der Forschungsarbeit zudem im Netzwerk Bürgerbeteiligung veröffentlicht.

10.3 BERECHNUNGEN ZUR AUSWERTUNG DER ONLINE-BEFragung

Tabelle 21 Beispielrechnung zur Ermittlung des gewichteten Mittelwerts einer Auswertungsgruppe der Online-Befragung. In der oberen Tabellenhälfte ist jeweils die Anzahl der Antworten, die einer These (Zeilen) auf einem bestimmten Rang (Spalten) zugewiesen wurde, dargestellt – hier für die Auswertungsgruppe mit dem Tätigkeitsschwerpunkt Forschen zu Beteiligungsprozessen, $n = 23$). In der unteren Tabellenhälfte sind die Ränge nach untenstehender Formel gewichtet.

gMW = gewichteter Mittelwert, die rechte Spalte Rang gibt den Rang der These innerhalb der Auswertungsgruppe an.

Rang	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	gMW	Rang
K1	0	0	1	2	2	0	2	2	2	1	1	2	4	3	1		
K2	2	0	1	0	0	0	1	3	2	2	1	3	2	1	5		
K3	2	4	2	3	2	1	5	3	1	0	0	0	0	0	0		
E1	2	3	2	1	0	1	2	1	1	4	3	0	2	1	0		
E2	2	3	2	5	0	1	1	1	1	2	1	3	0	0	1		
E3	0	0	1	0	1	1	1	1	2	2	3	3	0	3	5		
R1	7	4	4	0	2	0	1	0	2	0	0	1	1	0	1		
R2	0	2	2	1	0	0	3	2	0	2	4	2	2	3	0		
R3	1	0	1	1	2	3	0	1	0	0	3	1	0	2	8		
G1	1	0	2	2	0	3	1	1	3	3	1	0	1	3	2		
G2	1	2	2	2	4	3	1	0	4	1	2	1	0	0	0		
G3	2	2	0	1	2	3	0	0	3	2	1	3	3	1	0		
M1	0	0	2	3	0	0	4	3	0	1	2	1	5	2	0		
M2	1	1	0	0	6	1	1	3	1	3	1	2	1	2	0		
M3	2	2	1	2	2	6	0	2	1	0	0	1	2	2	0		
K1	0	0	13	24	22	0	18	16	14	6	5	8	12	6	1	6,30	12
K2	30	0	13	0	0	0	9	24	14	12	5	12	6	2	5	5,74	13
K3	30	56	26	36	22	10	45	24	7	0	0	0	0	0	0	11,13	2
E1	30	42	26	12	0	10	18	8	7	24	15	0	6	2	0	8,70	6
E2	30	42	26	60	0	10	9	8	7	12	5	12	0	0	1	9,65	4
E3	0	0	13	0	11	10	9	8	14	12	15	12	0	6	5	5,00	15
R1	105	56	52	0	22	0	9	0	14	0	0	4	3	0	1	11,57	1
R2	0	28	26	12	0	0	27	16	0	12	20	8	6	6	0	7,00	10
R3	15	0	13	12	22	30	0	8	0	0	15	4	0	4	8	5,70	14
G1	15	0	26	24	0	30	9	8	21	18	5	0	3	6	2	7,26	9
G2	15	28	26	24	44	30	9	0	28	6	10	4	0	0	0	9,74	3
G3	30	28	0	12	22	30	0	0	21	12	5	12	9	2	0	7,96	7
M1	0	0	26	36	0	0	36	24	0	6	10	4	15	4	0	7,00	10
M2	15	14	0	0	66	10	9	24	7	18	5	8	3	4	0	7,96	7
M3	30	28	13	24	22	60	0	16	7	0	0	4	6	4	0	9,30	5

Die Berechnung der Werte in der unteren Tabellenhälfte erfolgt nach folgender Formel:

$$\frac{x_1 \cdot w_1 + x_2 \cdot w_2 + x_3 \cdot w_3 + \dots + x_n \cdot w_n}{\text{Gesamtzahl der Antworten}} \quad [x = \text{Anzahl der Antworten, } w = \text{Gewichtung der Rangfolge}]$$

Die These K2 wurde beispielsweise zweimal auf Rang 1 platziert und erhält dort den Wert 30 (2 x Gewichtungsfaktor 15). Der zweite Rang wurde nicht vergeben. Der Wert ist entsprechend 0 (0 x 14). Der Rang 15 wurde fünfmal vergeben. Der Wert ist entsprechend 5 (5 x Gewichtungsfaktor 1).

Tabelle 22 Grad der Kontroverse in der Einschätzung der Thesen durch verschiedene Auswertungsgruppen
 Berechnungen auf Basis der Ergebnisse der Online-Befragung: Um zu bestimmen, wie stark die Einschätzungen verschiedener Auswertungsgruppen voneinander abweichen, wurden die jeweils höchsten und niedrigsten Ränge je These notiert (rechts). Da verschiedentlich kleine Auswertungsgruppen deutliche Ausreißer bilden, wurden in einem zweiten Schritt nur diejenigen Gruppen berücksichtigt, die mindestens 24 Personen umfassen (entspricht denjenigen mit Tätigkeiten zu Wirkungsanalysen oder Evaluationen sowie denjenigen mit hohem Sachverstand zu allen drei Themenbereichen) und eine – vergleichsweise – belastbare Auswertung erlauben (in der Tabelle als „belastbare Auswertungsgruppen“ bezeichnet). Der Grad der Kontroverse lässt sich abstufen zwischen ++ (kontroverse These: erhebliche Abweichung der Einschätzung durch verschiedene Gruppen) und -- (konsensuale These: geringe Abweichung). Dazu wurden die Differenzen des jeweils höchsten und niedrigsten Ranges der Thesen miteinander verglichen; die als belastbar erachteten Auswertungsgruppen wurden dabei dreifach gewichtet, die Differenzen mit Ausreißern einfach.

These	Rang gesamt	Kontro- verse (Unter- schiede zwi- schen den Gruppen)	Belastbare Auswertungsgruppen		Alle Auswertungsgruppen (mit Ausreißern)	
			Höchster Rang	Niedrigster Rang	Höchster Rang	Niedrigster Rang
K3 Anreize und Vorgaben	1	–	1	5	1	6
G2 Komplexität	2	o	1	7	1	8
R1 Budget	3	++	1	9	1	11
M3 Kriterien und Indikatoren	4	o	1	6	1	7
E2 Scheu vor Ergebnissen	5	++	1	10	1	12
M2 Konzepte	6	+	1	8	1	11
G3 Wirkungsabsicht	7	++	2	11	1	12
E1 Beteiligungsparadigma	8	o	4	9	2	10
G1 Datenqualität	9	+	5	11	3	13
M1 Theoretische Vorarbeiten	10	+	4	11	3	13
R2 Qualifikation	11	o	9	13	2	14
K1 Gebräuchlichkeit	12	–	9	13	9	14
K2 Planungskultur	13	–	11	13	3	13
R3 Aufwand und Nutzen	14	--	14	15	8	15
E3 Fachliche Nische	15	--	14	15	10	15

10.4 KONZEPTE FÜR DIE DURCHFÜHRUNG VON WIRKUNGSANALYSEN

Tabelle 23 Vergleiche und Übersichten zu Konzepten für die Durchführung von Wirkungsanalysen

Autor:innen/Hg.	Jahr	Titel
AK „Evaluation von Entwicklungspolitik“ in der DeGEval (Hg.)	2009	Verfahren der Wirkungsanalyse. Eine Landkarte für die entwicklungspolitische Praxis.
Hellstern, G.-M.; Wollmann, H.	1977	Wirkungsanalysen: Eine neue Variante wissenschaftlicher Politikberatung.
Hummelbrunner, R. et al.	2015	Systemische Ansätze in der Evaluation.
Hupfer, B.	2007	Wirkungsorientierte Programmevaluation. Eine Synopse von Ansätzen und Verfahren einschlägiger Institutionen in Deutschland.
Khandker, S. R.; Koolwal G. B.; Samad, H. A.	2010	Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices
Maas, K.; Liket, K.	2011	Social Impact Measurement: Classification of Methods.
Munda, G.	2017	On the Use of Cost-Benefit Analysis and Multi-Criteria Evaluation in Ex-Ante Impact Assessment.
Oberndörfer, D.; Hanf, T.; Weiland, H. (Hg.)	2010	Verfahren der Wirkungsanalyse. Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis.
Possinger, S.; Jan, S. von	2014	„Alltagstaugliche“ Wirkungsevaluierungen in der Entwicklungszusammenarbeit.

Tabelle 24 Konzepte für die Durchführung von Wirkungsanalysen

Es sind jeweils diejenigen Autor:innen oder Herausgeber:innen angegeben, die in dieser Arbeit zitiert wurden. Sekundärquellen sind mit * gekennzeichnet. Gängige Kürzel stehen in eckigen Klammern hinter dem Titel.

Autor:innen/Hg.	Jahr	Titel
Auswärtiges Amt*	2017	Ausfüllanleitung LogFrame 2017 [LogFrame].
Brunner, I.; Guzman, A.*	1989	Participatory Evaluation: A Tool to Assess Projects and Empower People.
Dofel, S.*	2010	Most Significant Change [MSC].
Education Y	2018	Outcome Reporting. Schritt für Schritt – Wirkung sichtbar machen.
Engelhardt, A.*	2010	Impact Pathway.
Gajo, M.	2014	Wissen, was wirkt. Das Wirkungsmodell der GIZ.
Germann, D.; Gohl, E.	1996	Participatory Impact Monitoring. Group-Based Impact Monitoring.
Kurz, B.; Kubek, D.	2017	Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle die Gutes noch besser tun wollen.
Ottmann, S.; König, J.	2018	Was wirkt wie? Konzeptionelle Überlegungen zur Messung und Analyse von Wirkungen in der Sozialen Arbeit. Der Wirkungsradar des Instituts für Praxisforschung und Evaluation der Evangelischen Hochschule Nürnberg.
Patton, M. Q.	2008	Utilization-Focused Evaluation [UFE, 4. Auflage, 2. Auflage von 1986].
Patton, M. Q.	2011	Developmental Evaluation [DE].
Patton, M. Q.	2020	Blue Marble Evaluation [BME].
Reade, N.	2008	Konzept für alltagstaugliche Wirkungsevaluierungen in Anlehnung an Rigorous Impact Evaluations. Erprobung der Durchführung im Rahmen von GTZ Unabhängigen Evaluierungen.
Schmidt, B.*	2010	Outcome Mapping [OM].
Scriven, M.	1991	Prose and Cons about Goal-Free Evaluation [GFE].
Stockmann, R.; Meyer, W.	2014	Evaluation. Eine Einführung [CEval-Ansatz].
W. K. Kellogg Foundation	2004	Logic Model Development Guide [Logic Model].

Tabelle 25 Konzepte für Wirkungsanalysen in der Stadtentwicklung

Autor:innen/Hg.	Jahr	Titel
Bauer, K.	2006	Zur Evaluierung von Vernetzung und Kooperation in der räumlichen Planung. Ein methodologischer Beitrag zur Bewertung weicher Instrumente.
Bechmann, A.	1981	Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik. Eine Darstellung mit Beispielen aus dem Arbeitsfeld der Landschaftsplanung.
Fischer, K.	1984	Evaluierung in kleinen Schritten. Vorschläge für vereinfachte Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen auf der Ebene der Regional- und Bauleitplanung.
Glasser, H.	1998	On the Evaluation of „Wicked Problems“. Guidelines for Integrating Qualitative and Quantitative Guidelines for Integrating Qualitative and Quantitative Factors in Environmental Policy Analysis.
Hull, A. et al. (Hg.)	2011	Evaluation for Participation and Sustainability in Planning.
Kühn, M.	2004	Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalplanung. Chancen und Probleme der Evaluation.
Lichfield, N.	1996	Community Impact Evaluation.
Lombardi, P. L.	1998	Sustainability Indicators in Urban Planning Evaluation. A New Classification System Based on Multimodal Thinking.
Montis, A. de	2007	Participative and Interactive Evaluation: A Review of the Methodologies.
Neugebauer, C. S.	2013	Ansätze perspektivischer Stadtentwicklung durch Inwertsetzung des UNESCO-Weltkulturerbestatus, untersucht in Städten peripherer und metropoler Räume.
Oliveira, V.; Pinho, P.	2010	Measuring Success in Planning. Developing and Testing a Methodology for Planning Evaluation.
Wollmann, H.; Hellstern, G.-M.	1978	Sanierungsmaßnahmen. Städtebauliche und stadtstrukturelle Wirkungen (methodische Vorstudie).

Tabelle 26 Konzepte für Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen

Autor:innen/Hg.	Jahr	Titel
Abelson, J.; Gauvin, F.-P.	2006	Assessing the Impacts of Public Participation. Concepts, Evidence and Policy Implications.
Aichholzer, G.; Kubicek, H.; Torres, L.	2016	Evaluating E-Participation. Frameworks, Practice, Evidence.
Blanke, A. S.; Walzer, N.	2013	Measuring Community Development. What Have We Learned?
Lebensministerium; Bundeskanzleramt Österreich (Hg.)	2011	Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung.
Burton, P.	2009	Conceptual, Theoretical and Practical Issues in Measuring the Benefits of Public Participation.
Emery, S. B.; Mulder, H. A. J.; Frewer, L. J.	2015	Maximizing the Policy Impacts of Public Engagement. A European Study.
Falconi, S. M.; Palmer, R. N.	2017	An Interdisciplinary Framework for Participatory Modeling Design and Evaluation. What Makes Models Effective Participatory Decision Tools?
Frewer, L. J.; Rowe, G.	2005	Evaluating Public Participation Exercises. Strategic and Practical Issues.
Frieß, D.	2015	Online Deliberation Complete. Towards a New Framework to Analyze and Explain Deliberation Online.
Fuhrmann, R. D.; Stock, A.	2006	Partizipative Verfahren optimal auswählen und anpassen. Die Meta-Matching-Method (MMM): Ein Grundwerkzeug für kommunale Entscheider und Planer.
Geißel, B.	2008	Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements.
Geißel, B.	2008	Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene.

Gramberger, M.	2001	Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making.
Gunton, T. I.; Day, J. C.	2003	The Theory and Practice of Collaborative Planning in Resource and Environmental Management.
Innes, J. E.; Booher, D. E.	1999	Consensus Building and Complex Adaptive Systems.
Kisingo, A. et al.	2016	Evaluating 'Good Governance'. The Development of a Quantitative Tool in the Greater Serengeti Ecosystem.
Korff, Y. von	2014	Towards an Evaluation Method for Public Participation Processes in AquaStress and NeWater. A Proposal for Both Projects.
Kuder, T.; Ritz, C.	2013	Die Wirkung der Mitwirkung: Dialog im Stresstest.
Mandarano, L. A.	2008	Evaluating Collaborative Environmental Planning Outputs and Outcomes. Restoring and Protecting Habitat and the New York–New Jersey Harbor Estuary Program.
Michaud, W. R.	2013	Evaluating the Outcomes of Collaborative Modeling for Decision Support.
Nabatchi, T. et al. (Hg.)	2012	Democracy in Motion. Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement.
Nadeem, O.; Fischer, T. B.	2011	An Evaluation Framework for Effective Public Participation in EIA [Environmental Impact Assessment] in Pakistan.
Neunecker, M.	2016	Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen.
OECD (Hg.)	2005	Evaluating Public Participation in Policy Making.
Ritzi, C.; Kaßner, J.	2019	Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren.
Rosener, J. B.	1978	Citizen Participation. Can We Measure Its Effectiveness?
Rowe, G.; Frewer, L. J.	2000	Public Participation Methods. A Framework for Evaluation.
Rowe, G.; Frewer, L. J.	2004	Evaluating Public-Participation Exercises. A Research Agenda.
Sewell, W. R. D.; Phillips, S. D.	1979	Models for Evaluation of Public Participation Programmes.
Steenbergen, M. R. et al.	2003	Measuring Political Deliberation. A Discourse Quality Index.
Stromer-Galley, J.	2007	Measuring Deliberation's Content. A Coding Scheme.
The Involve Foundation (Hg.)	o. J.	How Do I Evaluate a Participatory Process?
Vetter, A.	2014	Wirkungen von Bürgerbeteiligung zwischen Wunsch und Wirklichkeit.
Vetter, A.	2015	Wirkungsmechanismen von dialog-orientierten Beteiligungsprozessen mit Konfliktpotential.
Warburton, D.	o. J.	Making a Difference. A Guide to Evaluating Public Participation in Central Government.
Webler, T.; Tuler, S.	2002	Unlocking the Puzzle of Public Participation.

10.5 ERGEBNISSE DER SUCHE NACH ANWENDUNGSFÄLLEN

Tabelle 27 Beispiel einer Ergebnistabelle bei der Suche nach Anwendungsfällen

Dargestellt ist die Suche mit deutschsprachigen Suchbegriffen auf der Webseite Google Scholar. Im ersten, quantitativen Schritt wurde die jeweilige Anzahl der Treffer notiert (Suche am 10. August 2018). Anschließend wurde stichprobenartig in zwei Durchgängen eine qualitative Sichtung der jeweils ersten 100 Suchergebnisse vorgenommen – sofern überhaupt so viele Treffer erzielt worden waren (fett markierte Zahlen, Suche am 21. und 23. August 2018). Sechs von gut 1.500 – zumindest oberflächlich – qualitativ gesichteten Quellen wurden als relevant erachtet; davon waren allerdings vier bereits bekannt oder stellen doppelte Treffer dar. Die zwei noch nicht bekannten Funde (Suchergebnis unterstrichen) wurden in die Tabelle aufgenommen. Zwar ist zu erwarten, dass bei einer flächendeckenden Überprüfung sämtlicher Kombinationen ausgewählter Suchbegriffe weitere relevante Funde entdeckt würden. Der Aufwand steht allerdings in einem ungünstigen Verhältnis zum Nutzen.

	Effektivität	Effekte	wirksam	Wirksamkeit	Wirkungen	Wirkung	Wirkungsanalyse	wirkungsorientierte Evaluation	Auswirkungen	Nutzen	Erfolgsfaktoren
Stadtplanung											
Beteiligung	2990	5410	5440	5110	7620	6520	374	2	6980	8320	1040
								1:0			
Bürgerbeteiligung	919	1440	1390	1290	1890	1600	132	1	1780	2140	397
				5:1			2:1	0:0			
Partizipation	1940	3600	3340	3130	4600	3920	248	2	4240	4950	697
							0:0	0:0			
Öffentlichkeitsbeteiligung	181	273	308	294	379	337	49	0	393	405	79
							0:0				
Mitwirkung	1590	2540	2860	2700	3850	3340	204	1	3430	3970	590
					1:1		0:0	0:0			
deliberativ	180	283	224	217	343	306	23	0	302	377	52
Kooperation	2960	5400	4960	4660	6980	5830	374	3	6650	8000	1200
								0:0			
Stadtentwicklung											
Beteiligung	4730	8620	8100	7600	11600	9590	646	8	11000	13000	2070
								0:0			
Bürgerbeteiligung	1240	2020	1940	1800	2720	2240	176	1	2530	3070	633
	1:0	0:0		1:1	0:0		0:0	0:0			
Partizipation	2860	5210	4780	4500	6700	5500	376	7	6210	7340	1270
	1:0						0:0	0:0			
Öffentlichkeitsbeteiligung	282	396	454	425	593	506	55	0	630	629	144
							0:0				
Mitwirkung	2480	3840	4190	3950	5670	4800	307	4	5130	5990	1070
					1:1		1:1	0:0	0:0		
deliberativ	283	397	346	326	500	435	37	1	414	509	98
								0:0			
Kooperation	4680	8750	7700	7200	11100	8940	647	10	9930	13000	2370
								0:0			

Tabelle 28 Ergebnisse der systematischen stichwortbasierten Suche nach Anwendungsfällen

Dargestellt sind 24 deutsch- und englischsprachige Studien, die Wirkungen von Beteiligungsprozessen zu verschiedenen Themenfeldern untersuchen (siehe zur Erhebung Kapitel 4.6). Auf der zweiten Seite der Tabelle sind weitere Merkmale aufgeführt.

Nr.	Autor:innen	Jahr	Titel
A	Andersen, V. N.; Hansen, K. M.	2007	How Deliberation Makes Better Citizens: The Danish Deliberative Poll on the Euro.
B	Anduiza, E. V. A. et al.	2008	The Electoral Impact of Direct-Democratic Practices.
C	Ashoff, G. et al.	2012	Wirkungsanalyse des Deutsch-Peruanischen Gegenwertfonds.
D	Barabas, J.	2004	How Deliberation Affects Policy Opinions.
E	Beck, I.	2013	Was ist daraus geworden? Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand (sic!) ausgewählter Beispiele.
F	Blome, K.; Kuhn, R. et al.	2016	Evaluationsbericht zum Beteiligungsverfahren der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe.
G	Bock, S.; Reimann, B.	2017	Mehr Beteiligung wagen. Evaluation des Modellprojekts Strukturierte Bürgerbeteiligung.
H	Brown, G.; Chin, S. Y. W.	2013	Assessing the Effectiveness of Public Participation in Neighbourhood Planning.
I	Empel, C. van	2008	The Effectiveness of Community Participation in Planning and Urban Development.
J	Font, J.; Navarro, C.	2013	Personal Experience and the Evaluation of Participatory Instruments in Spanish Cities.
K	Halvorsen, K. E.	2003	Assessing the Effects of Public Participation.
L	Holden, M. E. G.	2011	Public Participation and Local Sustainability. Questioning a Common Agenda in Urban Governance.
M	Knall, J.	2006	Akzeptanz durch Mitwirkung? Das Beispiel Auenrevitalisierung: eine räumlich orientierte Wirkungsanalyse des partizipativen Ansatzes im transdisziplinären Naturschutzprojekt „Stellmatten“.
N	Krause, R. M.	2012	An Assessment of the Impact that Participation in Local Climate Networks Has on Cities' Implementation of Climate, Energy, and Transportation Policies.
O	Kress, A.	2001	Wirkungsanalyse der Rahmenbedingungen für partizipative Beratungsansätze. Der Einfluss externer Faktoren auf forstliche Beratungsprozesse in Bolivien.
P	Kubicek, H.; Lippa, B.; Koop, A.r	2011	Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung: eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen.
Q	Lund, J. F.; Balooni, K.; Casse, T.	2009	Change We can Believe in? Reviewing Studies on the Conservation Impact of Popular Participation in Forest Management.
R	Luskin, R. C.; Fishkin, J. S.; Jowell, R.	2002	Considered Opinions. Deliberative Polling in Britain.
S	Manaf, H. A.; Mohamed, A. M.; Lawton, A.	2016	Assessing Public Participation Initiatives in Local Government Decision-Making in Malaysia.
T	McAlister, R.	2010	Putting the 'Community' into Community Planning. Assessing Community Inclusion in Northern Ireland.
U	Perrons, D.; Skyers, S.	2003	Empowerment Through Participation? Conceptual Explorations and a Case Study.
V	Ritzi, C.; Schaal, G.	2015	Evaluationsbericht. Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln.
W	Saarikoski, H.; Tikkanen, J.; Leskinen, L. A.	2010	Public Participation in Practice – Assessing Public Participation in the Preparation of Regional Forest Programs in Northern Finland.
X	Samaddar, S. et al.	2015	Evaluating Effective Public Participation in Disaster Management and Climate Change Adaptation. Insights From Northern Ghana Through a User-Based Approach.

Fortführung der Tabelle 28

Nr.	Dokumententyp	pdf	Seiten	Sprache	Land	Räumlicher Fokus	Thematischer Fokus
A	Zeitschriftenaufsatz	x	26	E	DK	National	Deliberationsforum (Folkehøring) zur Euroeinführung
B	Zeitschriftenaufsatz	x	19	E	ES	Lokal	Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene
C	Bericht/Report	x	216	D/S	PE	National/Lokal	Armutsbekämpfung
D	Zeitschriftenaufsatz	x	15	E	US	Lokal	Soziale Sicherheit
E	Hochschulschrift (Diplomarbeit)	x	123	D	DE	Lokal/Quartier	Stadtteilkonzept Nahmobilität, Bürgergutachten
F	Bericht/Report	x	102	D	DE	National	Endlagersuche
G	Bericht/Report	--	92	D	DE	Lokal	Strukturierte Bürgerbeteiligung
H	Zeitschriftenaufsatz	x	27	E	AU	Lokal	Neighbourhoodplanning
I	Zeitschriftenaufsatz	x	8	E	NZ	Lokal	Strategisches Stadtentwicklungskonzept
J	Zeitschriftenaufsatz	x	16	E	ES	Lokal	Vorerfahrung vs. Zufriedenheit
K	Zeitschriftenaufsatz	x	10	E	US	unklar	Vertrauen in öffentliche Institutionen/Forstverwaltung
L	Zeitschriftenaufsatz	x	18	E	CA	Lokal	Nachhaltigkeits-Indikatoren-System
M	Hochschulschrift (Dissertation)	x	189	D	CH	Lokal	Naturschutz/Auenrevitalisierung
N	Zeitschriftenaufsatz	x	21	E	US	Lokal	Lokaler Klimaschutz
O	Monografie	--	63	D	BO		Forstberatung
P	Monografie	--	126	D	DE	divers	Online(gestützte)-Beteiligung, Bürgerhaushalte, Landschaftsplan
Q	Zeitschriftenaufsatz	x	14	E	NP/BR ...	unklar	Forstmanagement
R	Zeitschriftenaufsatz	x	37	E	GB	National	Beteiligungsmethode Deliberationsforum (Folkehøring)
S	Zeitschriftenaufsatz	x	9	E	MY	Lokal	Kommunale Bürgerbeteiligung
T	Zeitschriftenaufsatz	x	15	E	NIR		Community Planning
U	Zeitschriftenaufsatz	x	21	E	GB	Lokal	Empowerment
V	Bericht/Report	x	77	D	DE	Lokal/Quartier	Aktivierung/Inklusion, Entscheidungsrelevanz
W	Zeitschriftenaufsatz	x	8	E	FI	Regional	Forstmanagement
X	Zeitschriftenaufsatz	x	27	E	GH	Lokal	Klimaanpassung und Katastrophenmanagement

Tabelle 29 Auswahl weiterer deutschsprachiger Anwendungsfälle

Dargestellt sind deutschsprachige Studien, die Wirkungen von Beteiligungsprozessen in den Blick nehmen. Ausmaß und Tiefe der Auseinandersetzung mit Wirkungen variieren, ebenso der Bezug zur Stadtentwicklung. Studien, die in Tabelle 28 aufgeführt sind, sind hier nicht berücksichtigt.

Autor:innen	Jahr	Titel	Dokumentenart
Adrian, L.; Pätzold, R.	2016	Beteiligungsverfahren Rathausforum Berlin. Schlussfolgerungen, übertragbare Ansätze und Fallstricke.	Bericht/Report
Arbter, K.	2013	„Wirkung der Mitwirkung“. Praxisbeispiel: die SUPs [Strategische Umweltpflichten] zu den Wiener Abfallwirtschaftsplänen.	Zeitschriftenaufsatz
Burchardt, S.	2008	Inszenierte Bürgerbeteiligung? Die lokalen Begleitausschüsse des Bundesprogramms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke (LOS)“.	Beitrag in Sammelwerk
Ebert, J.	2014	Eine Fallstudie zu Erwartungshaltungen und Bewertung von Partizipationsprozessen aus Sicht der Bürger am Beispiel des Bürgerbeteiligungsprozess „Begegnungszone Maaßenstraße“ in Berlin-Schöneberg.	Hochschulschrift (Masterarbeit)
Ewald, I.	2016	Prozessevaluierung des kommunalen „Frankfurter Programms ‚Aktive Nachbarschaft‘ [sic!] in Bezug auf soziale Stadtentwicklung und lokale Steuerung. Eine Untersuchung fünf ausgewählter Quartiere.	Hochschulschrift (Masterarbeit)
Ewald, L. et al.	2015	Evaluation des Bürgerbeteiligungsprozesses zur Landesgartenschau Gießen 2014.	Beitrag in Sammelwerk
Förster, A.	2014	Planungsprozesse wirkungsvoller gestalten. Wirkungen, Bausteine und Stellgrößen kommunikativer planerischer Methoden.	Hochschulschrift (Dissertation)
Geißel, B.	2008	Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene.	Beitrag in Sammelwerk
Goldschmidt, R.; Scheel, O.; Renn, O.	2012	Zur Wirkung und Effektivität von Dialog- und Beteiligungsformaten.	Bericht/Report
Greinke, L.	2015	BürgerInnenbeteiligung ohne Dialog? Evaluation von Partizipationsverfahren am Beispiel des Stadtentwicklungsprozesses „Mein Hannover 2030“.	Hochschulschrift (Masterarbeit)
Höcke, C.	2016	„Es gibt Wichtigeres als diese Bushaltestelle!“ Erfolgreiche Bürgerbeteiligung zur Nahversorgung in Kiel-Suchsdorf.	Bericht/Report
Kollege, S.	2000	Lokale Agenda 21 im ländlichen Raum. Eine Wirkungsanalyse am Beispiel von Großbritannien und Deutschland.	Monografie (Dissertation)
Kubicek, H.	2014	Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren.	Bericht/Report
Kubicek, H.	2014	Vorbild für umfassende und transparente Information. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Bürgerdialog A 33 Nord.	Bericht/Report
Kuder, T.; Ritz, C.	2013	Die Wirkung der Mitwirkung: Dialog im Stresstest.	Zeitschriftenaufsatz
Leba, M.	2016	Evaluation der Planungs- und Beteiligungsprozesse im Zuge der Erarbeitung des „Rahmenplans Bahnhofstraße“ der Stadt Wetzlar.	Hochschulschrift (Masterarbeit)
Maikämper, M.	2013	Zwölf Jahre danach. Erkenntnisse aus der Evaluation langfristiger Wirkungen der Perspektivenwerkstatt „Essen Berliner Platz“.	Zeitschriftenaufsatz
Mittendorf, V.	2013	Bürgerbegehren zu Immobilien- und Stadtentwicklungsprojekten. Studie im Auftrag des Zentralen Immobilien Ausschuss e. V. (ZIA).	Beitrag in Sammelwerk
Neunecker, M.	2016	Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen.	Monografie
Schaal, G. S.	2015	Evaluationsbericht Dialog Bildungslandschaft Neckarstadt-West.	Bericht/Report
Schaal, G. S.; Ritz, C.	2013	Evaluationsbericht Filderstadt.	Bericht/Report

Sinning, H.	2003	Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen.	Monografie (Dissertation)
Storl, K.	2009	Bürgerbeteiligung in kommunalen Zusammenhängen. Ausgewählte Instrumente und deren Wirkung im Land Brandenburg.	Zeitschriftenaufsatz
Vetter, A.; Geyer, S.; Eith, U.	2015	Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung.	Beitrag in Sammelwerk
vhw (Hg.)	2016	Bergisch Gladbach – Neuaufstellung des FNP. Evaluation der Bürgergespräche im September/Oktober.	Bericht/Report
vhw (Hg.)	2018	Evaluation und Beratung des „Verbündeten-Netzwerks“ auf den Hamburger Elbinseln.	Bericht/Report
Zobel, M.-S.; Weiß, J.	2018	Wirkung von E-Partizipation: Erkenntnisse aus Evaluationen elektronischer Bürgerhaushalte.	Beitrag in Sammelwerk

10.6 ERGÄNZENDE MATERIALIEN

Tabelle 30 Kriterien zur Evaluation von Beteiligungsprozessen: Voraussetzungen, Prozessgestaltung und Ergebnisse
 Die Kriterien sind den genannten Quellen wörtlich und in der ursprünglichen Reihenfolge entnommen. Die Einschätzung, ob es sich um eine Voraussetzung, ein Merkmal zur Prozessgestaltung oder eine Folge des Beteiligungsprozesses handelt, wurde intuitiv vorgenommen. Die Zusammenstellung dient zum einen dem Ausprobieren, ob eine solche Zuordnung überhaupt klar möglich ist, und zum andern der Veranschaulichung, auf welchen Bereich die Kriterienkataloge jeweils besonders Bezug nehmen.

Quelle	Kriterium	Voraussetzung	Prozess	Ergebnis/Wirkung
Linder/Vatter (1996)	Fairness		x	
	Transparenz		x	(x)
	Lernchancen	x		
	Frühe und iterative Beteiligung	x	x	
	Direkte, Verständliche Information- und Konfliktaustragung		x	
	Gemeinsame Festlegung der Entscheid- und Verfahrensregeln		x	
	Erwartungssicherung	x	x	
	Motivation der Beteiligten	x		
	Kompetenz der Beteiligten	x		x
	Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten		x	
	Ausgleich zwischen konfliktfähigen und nichtkonfliktfähigen Interessen		x	(x)
	Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen		x	x
	Umwandlung von Nullsummen-Konflikten in Positivsummen-Konflikte			
Institutionelle Integration	x			
Frewer/Rowe (2005)	Task Definition	(x)	x	
	Representativeness	x		
	Ressource accessibility	x		
	Structured decision making (structured discussion)		x	
	Independence	x		
	Transparency		x	(x)
	Influence (Impacts)			x
	Cost Effectiveness (Cost-Benefit)			x
Geißel (2008)	Legitimität, Legalität und Legitimationsüberzeugung	x		(x)
	Effektive Leistungserbringung: systematisch und demokratisch		x	(x)
	Demokratische Qualifizierung der Bürger		(x)	x
	Bildung von Sozialkapital – Stärkung der Zivilgesellschaft			x
Goldschmidt (2014)	Kompetenzentwicklung			x
	Fairness		x	
	Legitimität	x		(x)
	Transparenz		x	(x)
	Effizienz		(x)	x
	Effektivität			x

Tabelle 31 Qualitätskriterien zur Durchführung von Beteiligungsprozessen
Zur Erläuterung siehe Tabelle 30.

Quelle	Kriterium	Voraussetzung	Prozess	Ergebnis/Wirkung
Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013)	Bereitschaft und Fähigkeit zum Dialog	x		
	Ressourcen und klare Ziel- und Rahmensetzungen	x		
	... nutzt die vorhandenen Gestaltungsspielräume		x	
	Dialog auf Augenhöhe		x	
	... Ist verbindlich und verlässlich		x	(x)
	sorgfältige und kompetente Gestaltung des Beteiligungsprozesses	(x)	x	
	transparente Information	x	x	(x)
	... ermöglicht die Mitwirkung aller	x		
	... lernt aus Erfahrung	x	(x)	
... in eine lokale Beteiligungskultur eingebettet	x			
Allianz Vielfältige Demokratie (2017a)	Bereitschaft zum Dialog	x		
	Beachtung der Themen, Akteure und Rahmenbedingungen	x	x	
	klare Ziele und Mitgestaltungsmöglichkeiten	x		
	frühzeitiger Beginn und Verpflichtung aller Beteiligten	x	x	
	ausreichende Ressourcen	x		
	ermöglicht vielfältige Mitwirkung	x	x	
	gemeinsame Verständigung auf Verfahrensregeln		x	
	sorgfältige und kompetente Prozessgestaltung		x	
	Transparenz und verlässlicher Informationsaustausch	x	x	
lernt aus Erfahrung	x	(x)		

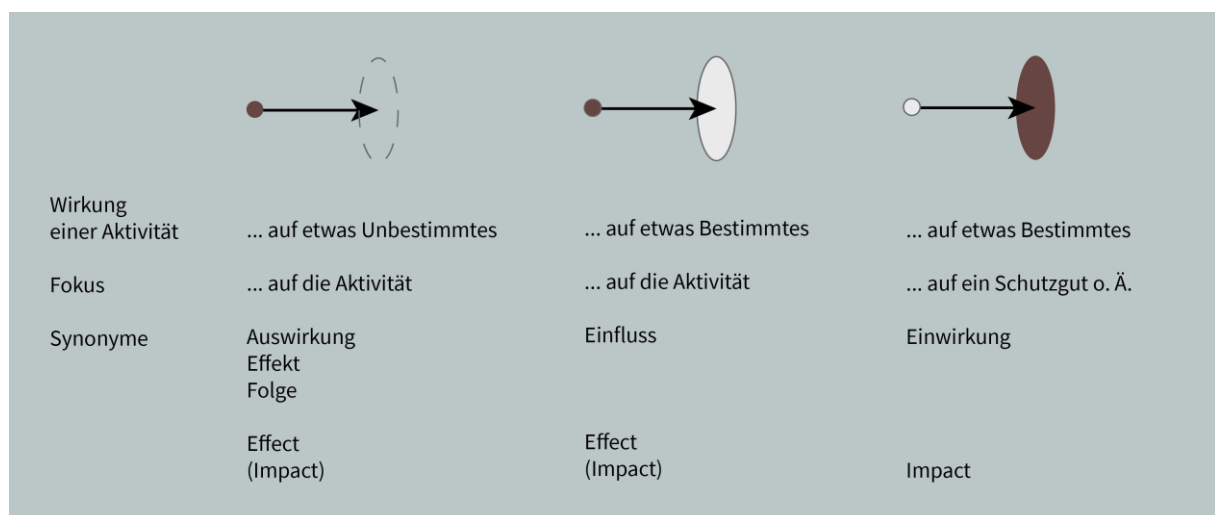


Abbildung 44 Grafische Einordnung von mit Wirkung verwandten Begriffen