



Dr. Thomas Kuder, Dr. Claudia Ritzi

# Die Wirkung der Mitwirkung: Dialog im Stresstest



Dass dialogische Verfahren im kommunalpolitischen Prozess eine zunehmend wichtige Rolle spielen, ist in Forschung und Praxis heute weitgehend unumstritten. Welche konkreten Effekte sie erzielen, insbesondere, welchen Beitrag sie tatsächlich zur Steigerung der Inklusivität und Legitimation politischer Prozesse leisten, ist jedoch offen. Bislang liegen nur wenige Studien und Erfahrungsberichte vor, die systematisch und anhand wissenschaftlicher Kriterien die Wirkungen dialogischer Beteiligungsverfahren unter die Lupe nehmen. Im folgenden Beitrag werden vor diesem Hintergrund die Leitlinien und Methoden der Dialoge und der Evaluation des Städtenetzwerks „Stärkung lokaler Demokratie durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung“ vorgestellt.

In diesem Rahmen hat der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung zusammen mit 17 deutschen Kommunen Beteiligungsverfahren zur Integrierten Stadtentwicklung durchführt und deren Erfolge bewertet. Im ersten Schritt werden das Städtenetzwerk und seine Ziele vorgestellt, im zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, wie man die Qualität von Dialogverfahren untersuchen und bewerten kann.

## Leitideen und Hintergrund des vhw-Städtenetzwerks

Mit der „Leipzig Charta“ (2007) und der darauf Bezug nehmenden Initiative zur „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ in Deutschland wird der Integrierten Stadtentwicklungspolitik eine zentrale Rolle bei der Zukunftsgestaltung zugesprochen. Damit eng verknüpft ist nach Mayntz (2004) das Thema Governance, das politische (Zusammen-)Wirken von Akteuren und Institutionen in Steuerungsprozessen, von der Bürgerbeteiligung bis hin zur gesellschaftlichen Selbstregelung: „Integrierte Stadtentwicklung ist ein Prozess. In diesem Prozess findet die Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder [...] statt. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen Akteure, Interessengruppen und der Öffentlichkeit sind hierbei unabdingbar“ (Leipzig Charta 2007). Die Erwartungen daran sind immens, geht es doch um die hoch komplexe Gestaltung der „nachhaltigen europäischen Stadt“.

Unser Gemeinwesen steht ohne Zweifel vor großen Herausforderungen: Zu leisten sind die Sicherung generationsübergreifender Chancengleichheit, die Bewältigung des soziodemografischen und ökonomischen (neuerdings auch fi-

nanztechnischen) Strukturwandels, die Entwicklung zukunftsfähiger Bildungssysteme und tragfähiger Integrationskonzepte sowie die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in den Städten. Brauchbare lokale Antworten werden sich nur durch partnerschaftliches und dialogorientiertes Zusammenwirken aller Beteiligten aus Bürgerschaft, Politik und Wirtschaft ergeben. Gerade „vor Ort“ finden sich die gesellschaftlichen Potenziale, um die Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen (vgl. z.B. Rucht 2010).

Mit Stadtentwicklungspolitik und Governance befasst sich auch der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung in seiner wissenschaftlichen und praxisbezogenen Arbeit. Dem Leitbild der Bürgergesellschaft verpflichtet, hat der vhw in den letzten Jahren das Städtenetzwerk ins Leben gerufen, um gemeinsam mit interessierten Kommunen hochwertige Dialogverfahren zu realisieren. Stadtentwicklungspolitik heißt für den vhw, die Stadtgesellschaft in den Fokus zu rücken. Die Bürger müssen aktiv und gleichberechtigt als „Koproduzenten“ an den stadtentwicklungspolitischen Aufgaben mitwirken können. Hierdurch, so die normative Erwartung, wird die lokale Demokratie eine Stärkung erfahren und die Bürgerschaft sich wieder stärker dem Gemeinwesen zuwenden.

### Das theoretische Fundament: Deliberative Demokratietheorie

Nachdem sich – auch angesichts einer zunehmenden Zahl von Bürgern, die auf ihre partizipativen Chancen verzichten – die zukunftsweisende Energie der partizipatorischen Demokratietheorien für die politische Praxis weitgehend erschöpft hat,



hat die „deliberative Demokratietheorie“ an Einfluss gewonnen und dient auch dem vhw als Fundierung seines stadtentwicklungspolitischen Wirkens. Diese Theorieströmung rekurriert maßgeblich auf Arbeiten von Habermas (1992) zu einer Theorie des kommunikativen Handelns und wird heute oft als *das* Paradigma in der zeitgenössischen Politischen Theorie bezeichnet. In Zeiten sinkender Wahlbeteiligung, zunehmender Politikverdrossenheit und bürgerschaftlicher Proteste verspricht die deliberative Demokratietheorie eine Stärkung des bürgerschaftlichen Selbstverständnisses sowie eine Steigerung der Qualität und Legitimität politischer Prozesse und Entscheidungen.

Im Mittelpunkt des deliberativen Verständnisses stehen Dialog und Kommunikation. Ausgehend von einer idealen, vor allem machtfreien, Sprechsituation sind in diesem Dialog alle Akteure gleichberechtigt. Ziel ist es, mit der Kraft des „besseren Argumentes“ eine „vernünftige“, auf das Gemeinwohl ausgerichtete und Einzelinteressen überwindende Problemlösung in einer politischen Frage zu finden.

In der politischen Praxis in repräsentativen Demokratien können, in Anerkennung verfassungsrechtlich garantierter Befugnisse, deliberative Gruppen auf vielfältige Weise in die klassischen, ggf. kommunalen Entscheidungsverfahren integriert werden, z.B. in beratender Funktion für die Gemeinderäte. Die Teilnehmer deliberativer Verfahren sollen dabei nicht ihre eigenen Interessen durchsetzen, sondern eine „möglichst gute“ Lösung für ein gegebenes politisches Problem erarbeiten. Um das zu erreichen, müssen alle Mitglieder einer deliberativen Gruppe dieselben Rede- und Stimmrechte haben. Zweitens müssen sich die Teilnehmer unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem sozioökonomischen Status als gleichberechtigte Partner anerkennen und als Gesprächspartner ernst nehmen. Drittens besitzen in der Deliberation nur solche Argumente Geltung, die von allen Teilnehmern als rational und gemeinwohlorientiert erachtet werden. Deliberative Gruppen sind also keine Verhandlungsgremien zur Durchsetzung von Eigeninteressen, das Ziel ist nicht der Kompromiss, sondern der auf Überzeugung basierende Konsens.

Von der Implementation solcher Dialogverfahren verspricht sich der vhw hochwertige und besser legitimierte Entscheidungen, geringere Implementationskosten und eine Stärkung der lokalen Demokratie im Handlungsfeld der Integrierten Stadtentwicklungspolitik. Dabei sind allerdings einige Innovationen vorzunehmen um die Bedingungen für einen erfolgreichen Politikprozess zu erfüllen.

## Innovationen und dialogische Qualitäten

Wie die empirische Deliberationsforschung betont, sind deliberative Verfahren nur dann erfolgreich, wenn das Verfahren zwischen unterschiedlich mächtigen und artikulationsstarken Akteuren vermittelnd moderiert wird und die Akteure differierende, einen Diskurs ermöglichende Einstellungen aufweisen

(Fishkin 2011). Informelle Dialogprozesse, die im politischen Alltag gegenüber klassischen Formen der Willensbildung und Beteiligung an Bedeutung gewinnen, weisen allerdings demokratische Asymmetrien auf: Bevölkerungsteile, die unter schwierigen, teils prekären sozialen Verhältnissen leben, nehmen kaum an herkömmlichen Dialogprozessen teil, fühlen sich oft nicht ernstgenommen und unfair behandelt. Damit bergen solche Prozesse das Risiko, von der Mittelschicht dominiert zu werden und die gesellschaftliche Polarisierung zu verstärken, anstatt sie einzudämmen. Die Folge seien, so die Kritiker, soziale Ausgrenzung und politische Resignation (Öztürk 2011, Young 2001, Mendelberg 2007). Diese Asymmetrien haben sich auch bei früheren Beteiligungsprozessen gezeigt, die der vhw mit Hilfe mikrogeografischer Milieu- und anonymisierter Teilnehmerdaten analysiert hat. Die Beispiele können keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben, zeigen aber ein Muster, das eine klare Sprache spricht: Die gesellschaftlich besser gestellten Milieus sind überproportional stark vertreten, während Milieus mit erschweren (prekären) Lebensbedingungen unterrepräsentiert sind.

Versteht man Inklusion als zentrales Kriterium demokratischer Legitimation, so drohen herkömmliche Beteiligungsformate also zu einem (weiteren) Verlust an Legitimation beizutragen: Selbst durch Wahlergebnisse, deren Legitimität aufgrund der sinkenden Wahlbeteiligungen immer öfter kritisch hinterfragt wird, lässt sich ein höheres Maß an Inklusion und Akzeptanz politischer Herrschaft erreichen als mit manchem klassischen Dialogverfahren mit fraglicher Legitimationsbasis. Verstärkt wird dieser Sachverhalt durch die Annahme, es gebe bei dialogischen Prozessen häufig auch kommunikative Defizite. Eine für Laien unverständliche Expertensprache dürfte eine Exklusion im Sinne von Nicht-Teilhabe trotz Anwesenheit sowie eine asymmetrische Ergebniskonfiguration befördern (vgl. bspw. Mendelberg 2007). Dies gilt für Themenstellung und Informationsmaterialien genauso wie für Sprechsituationen.

Aus diesen Erkenntnissen kann man folgende Schlüsse ziehen: Wenn es nicht gelingt, sie inklusiv zu gestalten, drohen auch Beteiligungs- und Dialogprozesse aufgrund der einseitigen Zusammensetzung der Akteure bzw. der strukturell verfestigten Nicht-Einbeziehung (Exklusion) weiter Kreise der Bevölkerung in die Kritik zu geraten. Ihre Ergebnisse werden dann ggf. von den Interessen der Mittelschicht dominiert und können nicht zu den intendierten Gemeinwohl- und Legitimitätsgewinnen führen.

Vor diesem Hintergrund ist zunächst ein offenes Agenda-Setting wichtig, bei dem alle vorgeschlagenen Themen dialogische Filterprozesse durchlaufen, die zu einer einvernehmlichen Tagesordnung führen. Neben entsprechenden innovativen Verfahrensqualitäten rücken aber vor allem die Milieuorientierung und Evaluation von Dialogverfahren in den Mittelpunkt. Dies gilt mit Blick auf die erreichten Akteure und die Kommunikation in den Dialogen, die für alle Milieus verständlich sein muss.



## Bausteine deliberativer Dialogverfahren im Städtenetzwerk

Die Dialogverfahren im Städtenetzwerk weisen ein hohes Maß an Flexibilität in der Ausgestaltung auf, um die thematischen, prozessualen, kulturellen und politischen Erfordernisse und Besonderheiten „vor Ort“ bei der Umsetzung angemessen berücksichtigen zu können – entsprechend muss auch die Bewertung ihres Erfolges fallspezifisch erfolgen. Sie sehen allerdings, um die von allen beteiligten Kommunen verfolgten Ziele der Inklusion und Deliberation zu erreichen, die folgenden Bausteine vor (Kuder 2011):

- Für alle Verfahren obligatorisch ist eine „Screening-Gruppe“, die aus Vertretern von Politik/Verwaltung, Bürgerschaft und Wirtschaft trisektoral zusammengesetzt wird. Diese Gruppe ist im Auftrag der parlamentarischen Gremien für die technische bzw. inhaltliche Ausgestaltung und Rahmensetzung, die Begleitung und Auswertung des Dialoges sowie für eine diskursive Themenentwicklung zuständig.
- Nach Analyse und Festlegung der einzubeziehenden Interessen und Akteure durch die Screening-Gruppe kann es sich als sinnvoll erweisen, (Telefon-)Interviews mit zufällig ausgewählten Bürgern oder institutionellen Anspruchstellern zu beauftragen, die einen Einblick in die Einstellungen, Befindlichkeiten und Bedarfe dieser Akteure geben. Dabei stehen die Menschen im Zentrum, ihre Bedürfnisse, ihre persönliche Sicht auf Probleme und Aufgaben – unabhängig von der Agenda. Auch können auf Empfehlung der Screening-Gruppe vertiefende Milieugruppen- bzw. Satellitengespräche mit zentralen, wenngleich vielleicht artikulationsschwachen Akteursgruppen durchgeführt werden. Hierbei kann die Milieukommunikation zum Einsatz kommen, indem Formate und Kommunikationsweisen den spezifischen Einstellungen und Bedarfen der Teilnehmer angepasst werden (vgl. vhw-Kommunikationshandbuch 2013). Damit sollen politisch nur schwer erreichbare Akteure aktiviert werden mit dem Ziel, Legitimationsdefizite abzubauen, die durch fehlende Repräsentativität und mangelnde Inklusion begründet sind. Die Ergebnisse der Interviews und Gespräche werden in die Screening-Gruppe rückgespiegelt, bei der Konkretisierung der Themenstellung einbezogen und ggf. den Informationsmaterialien zum Dialog hinzugefügt.
- Für den Dialog selbst kommen nur frühzeitige und ergebnisoffene Verfahren in Betracht, die nach Möglichkeit ideologisch unbelastet sind. Dabei kann es z.B. um die Entwicklung von Perspektiven und Lösungen gehen. Auch sind Verfahren möglich, bei denen tragfähige Alternativen zur Diskussion gestellt werden oder Dialoge, mit denen schwerwiegende Konflikte gelöst werden sollen. Nicht in Frage kommen dagegen Verfahren, bei denen die Bürger einer vorgegebenen, fertig ausformulierten Lösung zustimmen sollen.

- Zum Dialog werden alle Interessierten der Stadtgesellschaft eingeladen. Für die Verbesserung der Inklusion wird besonderer Wert auf die Ansprache gelegt. Dies betrifft u.a. die differenzierte Formulierung von Anschreiben und Einladungen, die auf unterschiedliche Einstellungsmuster, Interessen und Kommunikationsgewohnheiten zielen können. Auch das frühzeitige Aufsuchen einer Zielgruppe kann dazu gehören, z.B. der Besuch eines Sportvereins – und es betrifft die Bereitstellung von Flyern, Informationsmaterialien, Plakaten, Broschüren oder Postern im Rahmen einer passfähigen Kommunikationsstrategie.
- Im Dialog besteht die Möglichkeit zur ausführlichen Diskussion, bei welcher, den Regeln der Deliberation entsprechend, allein das „bessere“ Argument zählt. Einen informativen Auftakt setzen dazu ggf. die Beiträge der städtischen Experten, die auch später zu Fachfragen in das ansonsten möglichst ungestörte Gespräch einbezogen werden können. Der neutralen Moderation kommt die anspruchsvolle Aufgabe zu, die Gespräche nicht nur fair und qualitativ hochwertig im Sinne der Deliberation zu gestalten, sondern auch spezifische Bedürfnisse und Kommunikationsweisen der Milieus zu berücksichtigen. Die Dialogteilnehmer beraten in zufällig zusammengesetzten Kleingruppen über das Dialogthema und verfassen abschließend eine Empfehlung zur Vorlage bei den parlamentarischen Gremien der Stadt. Dort wird die Empfehlung beraten, einer Abwägung und Entscheidung unterzogen sowie die Entscheidung nachvollziehbar öffentlich begründet.



Abb. 1: Stadtteilsparadiersgang in Filderstadt

## Wie man den Erfolg von Beteiligungsverfahren messen kann

Dem Städtenetzwerk ist es ein Anliegen, deliberative Beteiligungsverfahren nicht nur in der Praxis zu erproben, sondern auch eine systematische Erfolgsmessung anhand wissenschaftlicher Kriterien durchzuführen. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie man die Wirkung von Dialogen konzeptionell fassen sowie die Dialogqualitäten untersuchen und bewerten kann.

Wie gezeigt, gilt es bei der Erfolgsmessung sowohl die verschiedenen Zielsetzungen (Inklusion, Steigerung der Legitima-



tion und hohe Entscheidungsqualität) als auch die Prozessphasen und die potenzielle Perspektivendifferenz verschiedener Akteursgruppen im Verfahren zu untersuchen. Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass deliberative Verfahren „nicht mit unrealistischen, kurzfristigen Hoffnungen belastet werden [sollten] – sie benötigen Zeit, um sich zu beweisen und die in sie gesetzten Hoffnungen zu erfüllen“. (Ritzi/Schaal 2011) Entsprechend kann eine Leistungsbewertung zu einem Einzelverfahren den Aspekt der Stärkung einer Dialogkultur auch nur unvollständig bzw. vorläufig erfassen. Ein gelungenes Verfahren, dessen Wiederholung sich alle Beteiligten wünschen, liefert zwar einen Baustein zur mittelfristigen Ausbildung einer aktiven Bürgergesellschaft. Inwiefern eine neue Dialogkultur tatsächlich entsteht, lässt sich jedoch erst nach mehreren Durchläufen und anhand mittelbarer Indikatoren (z.B. eines Rückgangs an Bürgerprotesten) erheben.

Gleichwohl gilt es für die Verantwortlichen der Entwicklung einer neuen Dialogkultur, die Frage zu stellen, ob man sich auf den „richtigen Weg“ gemacht hat. Entsprechend sollten die Dialoge einer kritischen Auswertung und Bewertung unterzogen werden, einer Qualitätsprüfung in dem Sinne, was mit diesen Dialogen in demokratischer und in legitimatorischer Hinsicht tatsächlich erreicht und welcher Fortschritt mit Blick auf eine neue Beteiligungskultur bereits erzielt werden konnte.

Die Einschränkungen zur *unmittelbaren* Messbarkeit der Entstehung einer neuen Dialogkultur sollen also nicht den Eindruck erwecken, dass eine kurzfristige Erfolgsmessung nicht möglich ist. Es ist lediglich so, dass eine Differenzierung zwischen dem langfristigen Globalziel einer aktiven Bürgergesellschaft und kurzfristigen „Meilensteinen“ erforderlich ist, anhand der die Qualität eines konkreten Verfahrens ad hoc bewertet werden kann. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen entsprechend die kurzfristigen Faktoren der Erfolgsmessung, die jedoch durchaus auch auf die Herausbildung einer neuen Dialogkultur hinweisen können. Wie gezeigt verfolgt das Städtenetzwerk drei Zielsetzungen, die zur Etablierung einer aktiven Bürgergesellschaft beitragen sollen: Inklusion, Legitimation und eine hohe sachliche Qualität politischer Entscheidungen. Im Folgenden wird dargestellt, wie diese Ziele in einer Evaluierung abgebildet werden können. Dazu wurden vier „Meilensteine“ herangezogen: Inklusion, Efficacy, epistemische und prozessuale Qualität.

## Vier Meilensteine

**Inklusion:** Immer häufiger hat sich in der kommunalen Praxis der letzten Jahre die Frage gestellt, wer denn eigentlich die Stadt entwickelt, wenn nicht (mehr), wie häufig behauptet wird, allein die politisch und planerisch Verantwortlichen? „Auf die Frage, wer die Städte entwickelt, gibt es nur eine richtige Antwort: Alle. Alle wirken – in unterschiedlicher Weise – an der baulich-räumlichen, sozialen, ökologischen, ökonomischen oder kulturellen Entwicklung der Städte mit“, stellt Selle (2008) dazu fest. Auch der Deutsche Städtetag

trägt diesem Sachverhalt Rechnung, wenn er die Erweiterung von Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements als eine wichtige Aufgabe der Integrierten Stadtentwicklung versteht (Deutscher Städtetag 2011).

Kurz gesagt: Es gilt heute eine größere Vielfalt von Akteuren in den politischen Prozess zu integrieren. Das Evaluationskriterium „Inklusion“ überprüft die Verwirklichung dieser Zielsetzung. Es befasst sich mit der Frage, inwieweit die möglichst repräsentative Einbeziehung von Bürgern aller Milieus in die Dialoge gelingt. Inklusion umfasst aber nicht nur die physische Teilnahme der Akteure, sondern auch die gleichberechtigte Kommunikation. Unabhängig von Status und Milieu sollen alle Dialogteilnehmer ihre Einstellungen, Meinungen und Interessen artikulieren können, wobei es vor allem gilt, den Mittelschichtenbias einzugrenzen.

Aus diesem Grund wird in der Evaluierung des Städtenetzwerkes nicht nur anhand mikrogeografischer Teilnehmerdaten erfasst, ob verschiedene Milieus an den Gesprächen beteiligt waren. Erhoben wird auch, ob sie den Eindruck hatten, gleichermaßen in den Dialogen zu Wort zu kommen, respektiert zu werden und ihre Interessen geltend machen zu können. Diese Sachverhalte (z.B. die objektive Messung der Redeanteile der einzelnen Teilnehmer) werden zudem anhand von Videoaufzeichnungen untersucht und bewertet.

**Efficacy** (engl. „Wirksamkeit“): Dieser Meilenstein nimmt Bezug auf die Feststellung, dass Bürger sich vor allem dann politisch beteiligen, wenn sie sich als entscheidungskompetent einschätzen und den Eindruck haben, dass sie mit ihrem Engagement Gehör finden. In der Politikwissenschaft werden diese beiden „Katalysatoren“ für politisches Engagement mit den Begriffen „internal“ und „external efficacy“ bezeichnet: Wenn es im politischen Prozess gelingt, die „internal“ und „external efficacy“ zu erhöhen, kann von einer Stärkung der Bürger gesprochen werden. Beides wird in der Evaluation des Städtenetzwerkes überprüft.

Die „internal efficacy“ beschreibt die Selbsteinschätzung der Bürger, politisch kompetent zu sein. Nur wer es sich zutraut, an politischen Entscheidungen mitzuwirken, nimmt üblicherweise auch daran teil. „External efficacy“ misst die Einschätzung, inwiefern die Rahmenbedingungen den Bürgern ermöglichen, sich effektiv in den politischen Prozess einzubringen. Sie ist nicht nur ein wichtiger Faktor für die Engagementbereitschaft, sondern auch ein wichtiges Kriterium der Messung von Erfolg: Am Ende eines gelungenen Dialogprozesses sollten die Teilnehmer den Eindruck haben, ihr Engagement sei wertvoll, d.h. vor allem einflussreich.

Da beides auf Selbsteinschätzungen beruht, werden die Kriterien über schriftliche Befragungen erfasst. Relevant sind hier weniger die *objektive* Kompetenz und der *objektive* Einfluss, als der Glaube der Teilnehmer, sie seien kompetent und einflussreich. Am Ende des Dialogs sollte diese Selbsteinschät-



zung idealerweise höher sein als am Anfang des Verfahrens, damit die Bürger mit einer größeren Bereitschaft nach Hause gehen, sich auch in Zukunft politisch zu engagieren. Notwendig ist hier also eine doppelte Befragung: vor der Teilnahme am Dialog und im Anschluss daran.

**Epistemische Qualität:** Ein Kennzeichen deliberativer Verfahren liegt in ihrer Fokussierung auf eine hohe argumentative Qualität. Der „zwanglose Zwang des besseren Arguments“ (Habermas) soll in den Gesprächen der Bürger wirken, so dass im Verlauf des Verfahrens die Bindung an ihre Eigeninteressen überwunden oder zumindest geschwächt wird. An die Stelle der Vertretung persönlicher Interessen soll die Suche nach der für die Gemeinschaft besten Lösung treten. Das Resultat einer solchen Suche kann dann eine hohe epistemische (d.h. erkenntnistheoretische) Qualität für sich beanspruchen.

Wie misst man diese „epistemische Qualität“? Einerseits kann man auch hier durch Befragung feststellen, ob die Beteiligten dem Ziel der Gemeinwohlorientierung gefolgt sind oder die Durchsetzung individueller Interessen angestrebt haben. Auch kann man z.B. einen Zusammenhang erheben zwischen der Dialogbewertung nach Schulnoten und dem Eindruck, man habe seine persönlichen Präferenzen durchsetzen können. Ein solcher Zusammenhang fiele bei einem gelungenen Verfahren eher schwach aus. Ein weiterer Indikator für epistemische Qualität ist die Frage, ob die Teilnehmer im Verfahren ihre Meinungen geändert haben. Ist dies bei vielen der Fall, deutet dies auf eine hohe Qualität hin. Auch wenn sich die Einstellungen der Teilnehmer am Ende stärker gleichen als am Anfang, spricht dies für den Dialogerfolg.

Darüber hinaus hilft die Analyse von Videoaufzeichnungen zur Bewertung der Dialogqualität. Anhand solcher Materialien kann z.B. festgestellt werden, ob die Diskussion von Argumenten oder von individuellen Interessen getragen war. Auch die eventuelle Stärkung einer Mehrheitsposition lässt sich durch Videoanalysen nachvollziehen.

**Prozedurale Qualität:** Der Erfolg eines Dialoges hängt zudem von Faktoren ab, die durch die Ausgestaltung des Prozesses beeinflusst werden. Dazu zählen z.B. gleiche Rederechte und Redezeiten für alle Teilnehmer. Darüber hinaus ist das „one person one vote“-Prinzip bei Abstimmungen einzuhalten. Auch zählt hierzu die Bewertung des Dialogs und seiner Wirkungen auf die kommunalpolitische Entscheidungsfindung. Die prozedurale Qualität sollte daher nicht nur von den Teilnehmern, sondern auch von den Vertretern der Kommunalpolitik und Administration bewertet werden. Zentral für die Erfolgsmessung dieser Dimension ist auch die Einschätzung der Arbeit der Moderatoren, da es ihre Aufgabe ist, die Qualität des Verfahrens sicherzustellen. Auch die Prozessqualität wird mit Hilfe von Befragungsdaten und Videoanalysen evaluiert. Je näher das konkrete Verfahren dem idealen Prozess kommt, desto besser wird es bewertet.

## Die Ebenen der Evaluation

Wie gezeigt, werden bei der Evaluation des Städtetzwerks verschiedene Erhebungsinstrumente eingesetzt und verschiedene Akteure adressiert. Abbildung 2 verdeutlicht, wie die relevanten Zielsetzungen auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Prozesses und in verschiedenen Dialogphasen untersucht werden.

Die Satellitengespräche stellen die erste Ebene der Evaluation dar. Sie dienen der Erschließung des Dialogthemas aus Sicht bestimmter Bevölkerungsteile. In moderierten Fokusgruppen mit etwa zehn Teilnehmern wird über Entscheidungsmöglichkeiten und Präferenzen diskutiert. Die Teilnehmer, die z.B. nach Milieugesichtspunkten ausgewählt wurden, werden im Nachgang in einem schriftlichen Fragebogen zu ihren Eindrücken befragt.

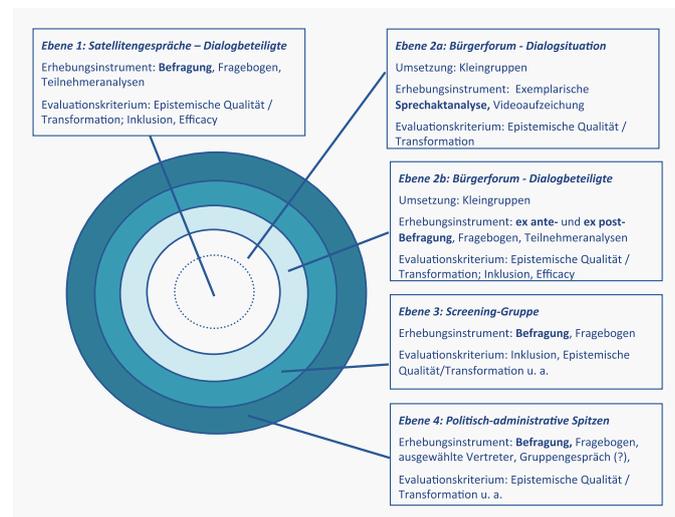


Abb. 2: Die Ebenen der Evaluation im Überblick (Quelle: eigene Darstellung)

Die zweite Ebene umfasst das Bürgerforum und damit das Herzstück des Verfahrens. Die Qualitätsmessung auf dieser Ebene erfolgt über Videoanalysen für die Prozessbewertung (Ebene 2a), über mikrogeografische Milieuraumanalysen und über Befragungen. Anders als es bei den anderen Befragungen erhalten die Teilnehmer des Forums gleich zwei Fragebögen: Sie werden vor und nach der Teilnahme zu ihren allgemeinen Einstellungen zur Kommunalpolitik und zum konkreten Beteiligungsverfahren befragt. Mit Hilfe dieser Daten können wertvolle Analysen zur epistemischen und prozeduralen Qualität des Dialogs durchgeführt werden. Durch eine mikrogeografische Analyse anonymisierter Anmeldedaten kann u.a. festgestellt werden, ob das Ziel der Inklusion, z.B. politikferner Milieus, erreicht wurde.

Auf der dritten Ebene ist die Befragung der „Screening-Gruppe“ verortet. Es ist wichtig, die Organisatoren zu befragen, um zu bewerten, ob die Ziele des Verfahrens bereits bei der Organisation hinreichend berücksichtigt wurden. Auch gilt es zu untersuchen, ob der Screening-Gruppe genügend zeitliche, personelle und monetäre Ressourcen zur Verfügung standen,



um ein erfolgreiches Beteiligungsverfahren in die Wege leiten zu können.

Ebene 4 befasst sich mit politisch-administrativen Führungskräften, die für die Umsetzung der Dialogergebnisse und für die Stärkung der lokalen Demokratie wichtig sind. Zu fragen ist hier, ob sich die Akzeptanz der Dialoge im Verlauf des Prozesses verändert und inwiefern Bereitschaft besteht, die Empfehlungen der Bürger in praktische Politik umzusetzen. Auch diese Befragungsergebnisse sind von hoher Relevanz für die Evaluation, da erfolgreiche Beteiligung im Kontext repräsentativ-demokratischer Institutionen stets auf Akzeptanz und Unterstützung durch Politik und Verwaltung angewiesen ist: Schließlich verbleibt die Kompetenz, eine rechtlich bindende Entscheidung zu treffen, in den Händen gewählter Politiker. Auch die Führungskräfte erhalten aus diesem Grund im Nachgang einen eigenen Fragebogen.

## Fazit

Angesichts der anspruchsvollen Zielsetzungen des Städtenetzwerks ist eine begleitende Qualitäts- und Erfolgskontrolle der Dialoge unabdingbar. Das in diesem Beitrag vorgestellte Evaluationskonzept, das an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg und in Kooperation im dem vhw entwickelt wurde, basiert einerseits auf der Befragung von Verantwortlichen und Teilnehmern der Dialoge und andererseits auf Videoanalysen und vhw Milieuanalysen. Die Auswertung erfolgt jeweils mit Methoden der qualitativen bzw. quantitativen Sozialforschung unter Einbeziehung formal-prozeduraler Aspekte.

Auch wenn nicht alle Zielsetzungen des Städtenetzwerkes in kurzer Frist erreicht und evaluiert werden können, gibt es doch die Möglichkeit zur Überprüfung bestimmter Meilensteine. Vor allem die Verwirklichung des Ziels der Inklusion, also der Einbindung jener Bevölkerungsgruppen in das Verfahren, die üblicherweise nicht politisch aktiv sind, besitzt in der Kommunalpolitik eine große Bedeutung. Die Legitimität politischer Entscheidungen hängt heute davon ab, dass Vertreter aller Bevölkerungsgruppen in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. Und auch die Entstehung einer neuen Dialogkultur hängt maßgeblich davon ab, dass politische Beteiligungsverfahren von den Bürgern als „fair“ und relevant wahrgenommen werden. Das ist nur dann zu erwarten, wenn Vertreter aller relevanten Bevölkerungsgruppen an den Dialogen beteiligt sind – und wenn dialogische Verfahren regelmäßig zum Einsatz kommen. Nicht zuletzt ist es also auch die Nachhaltigkeit der Bürgerbeteiligung, die darüber entscheidet, ob das Ziel einer aktivierten Bürgergesellschaft erreicht werden kann. Für die am Städtenetzwerk beteiligten Kommunen bedeutet dies, dass sie die personellen und materiellen Ressourcen zur Durchführung dialogischer Verfahren in Zukunft in ihrer regulären Haushaltsplanung berücksichtigen sollten, um finanziell unabhängig und kontinuierlich mit den Bürgern in den Dialog treten zu können.

Dass sich dieser Einsatz gerade in Zeiten knapper Kassen lohnt, haben erste Erfahrungen im Städtenetzwerk gezeigt. Die Evaluationen in Filderstadt und Ludwigsburg – zwei Städten mit einer vergleichsweise langen Tradition und nachweisbaren Kultur der Bürgerbeteiligung – verdeutlichen, dass die vorgeschlagenen deliberativen Verfahren nicht nur geeignet sind, Antworten auf konkrete stadtpolitische Fragen im Diskurs mit den Bürgern zu entwickeln. Sie weisen auch klare Inklusionsfortschritte auf und liefern erste Hinweise dafür, dass die Legitimität kommunalpolitischer Entscheidungen mit Hilfe kontinuierlich durchgeführter Beteiligungsprozesse steigen kann. Auch wenn diesen Ergebnissen bislang aufgrund geringer Fallzahlen noch nicht als valide erachtet werden können, deuten sie doch klar darauf hin, dass erfolgreiche und integrative Bürgerbeteiligung ebenso möglich ist wie eine umfassende und auf wissenschaftlichen Kriterien basierende Evaluation ihrer Folgen.

Dr. Thomas Kuder, Wiss. Referent vhw e.V., Berlin

Dr. Claudia Ritzi, Wiss. Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, insbesondere Politische Theorie an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

## Quellen:

- Deutscher Städtetag (2011): Positionspapier Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Gebilligt vom Präsidium des Deutschen Städtetages in seiner 383. Sitzung am 22. März 2011 in Hannover.
- Fishkin, J. (2011): *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford.
- Habermas, J. (1992): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt a. Main.
- Jörke, D. (2010): Die Versprechen der Demokratie und die Grenzen der Deliberation. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*. Heft 3-4, 2010.
- Kuder, T. (2011): Governance und Dialog in der Integrierten Stadtentwicklung. In: vhw – Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen (2011): *Dialog: Zur Stärkung der lokalen Demokratie*. Band 3 der vhw-Schriftenreihe.
- Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, vom 24. Mai 2007.
- Mayntz, R. (2004): *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie*. MPIfG Working Paper 04 /1, März 2004.
- Mendelberg, T. (2007): How People Deliberate about Justice: Groups, Gender, and Decision Rules. In: Rosenberg, S. (Hg.): *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 101-129.
- Öztürk, A. (2011): Editorial. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 1-2 / 2011.
- Ritzi, C./Schaal, G.S. (2011): Wie Bürgerbeteiligung besser gelingt. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*. 2/2011.
- Rucht, D. (2010): Engagement im Wandel. Politische Partizipation in Deutschland, in: *WZBrief Zivilengagement* 1/2010.
- Schäfer, A. (2010): *Krisentheorien der Demokratie. Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie*. MPIfG Discussion Paper 08/10.
- Selle, K. (2008): *Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“*. In: *pnd online* II / 2008.
- vhw – Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen (2013): *Kommunikationshandbuch*. Band 4 der vhw-Schriftenreihe.
- Young, I. (2001): *Activist Challenges to Deliberative Democracy*. In: *Political Theory* 29(5), S. 670-690.