

Evaluation

„Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung“ der Stadt Köln



Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

15.10.2018

Dr. Kai Masser / Franziska Fischer

Inhalt

A) Entwurf Evaluationskonzept Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln	2
A.1) Grundsätze und Zielsetzungen.....	2
A.2) Evaluationsprozess.....	3
1. Grundprinzipien der Evaluation	3
2. Bestandsaufnahme und Fokussierung der Evaluation	3
3. Begleitung der Pilotphase mit den (zentralen) Schwerpunkten	3
4. Bilanz der Pilotphase	4
A.3) Konkrete Evaluationsschritte	4
1. Einarbeitung in das Projekt	4
2. Interviews Stadtvorstand	4
3. Zwei Workshop „Zwischenbilanz und Start der Pilotphase“ mit Arbeitsgremium (AG) und Pilotgremien	5
4.a) Schriftliche Befragung und Online-Befragung zu vier Pilotvorhaben (mit Kontrollgruppe)	5
4.b) Workshop „Zwischenreflexion“	5
5.a/b) Abschluss-Workshops „Pilotphase“	6
6. Berichterstellung	6

A) Entwurf Evaluationskonzept Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln

A.1) Grundsätze und Zielsetzungen

Zur Bewertung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln (Leitlinien) wird eine prozessbegleitende Evaluation durchgeführt, die in einem iterativen Verfahren Erkenntnisse aus den Untersuchungen in den laufenden Prozess einspielen soll. Zielsetzung ist die Überführung der Leitlinien in den Regelbetrieb durch die Gewinnung aussagekräftiger Daten unter Verwendung der jeweils am besten geeigneten wissenschaftlich abgesicherten Methode. Methodisch bewährt hat sich hierbei ein Methodenmix aus Befragungen (sowohl als Einzel- als auch Gruppeninterviews), Online-Erhebungen, Dokumentenanalyse und Workshops mit zentralen Akteuren des zu untersuchenden Prozesses. Zentraler Bestandteil der Evaluation ist die Entwicklung von Indikatoren, mit deren Hilfe überprüft werden kann, welche Maßnahmen und Instrumente die Erreichung der definierten Ziele fördert. Darüber hinaus sollen Erfolgsfaktoren für eine nachhaltige Beteiligungsstrategie (geeignete Strukturen, Instrumente und Abläufe) identifiziert werden.

Im Zentrum der Evaluation stehen die zentralen Akteure der Öffentlichkeitsbeteiligung auf kommunaler Ebene: Entscheidungsträger der Kommunalpolitik und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunalverwaltung (sowie deren Binnenverhältnis), weiterhin die Akteure der Stadtgesellschaft (Multiplikatoren, Vertreterinnen und Vertreter organisierter Interessen sowie Einzelpersonen). Durch die regelmäßige Rückkoppelung der Untersuchungsergebnisse und die kooperative Einbindung dieser zentralen Akteure in die Evaluation, kann bereits in der Pilotphase ein Prozess- und Beteiligungswissen entstehen, das die nachhaltige Anwendung der Leitlinien begünstigen kann. Dies soll insbesondere durch eine Einbindung des Arbeitsgremiums Bürgerbeteiligung gewährleistet werden, welches sowohl für die Pilotphase als auch darüber hinaus eine Mitverantwortung für die Anwendung und Weiterentwicklung der Leitlinien tragen soll. Weiterhin soll ein Instrument zum Monitoring entwickelt werden, um künftige Beteiligungsprojekte eigenständig untersuchen und bewerten zu können.

Das der Evaluation zugrundeliegende Verständnis ist das Kräftedreieck Politik-Verwaltung-Bürgerschaft, in dem Informations- und Kommunikationsprozesse stattfinden („Trialog“). Die Öffentlichkeitsbeteiligung steht dabei mit folgenden Elementen im Fokus: die Initiierung durch Politik, Gestaltung der Informations- und Kommunikationsprozesse, die Durchführung eines konkreten Beteiligungsverfahrens durch die Verwaltung sowie die (externe) Begleitung und Moderation. Die Vorbereitung, Durchführung, Nachbereitung von Beteiligungsverfahren sowie das Monitoring liegen in der Verantwortung aller oben genannten Akteure. Jede der angesprochenen Phasen soll im Prozess der Evaluation gesondert betrachtet und ausgewertet werden. Ein besonderer Fokus liegt hierbei auf der Unterscheidung in Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsverhalten bzw. inwieweit hier kausale Zusammenhänge identifiziert werden können.

Die Evaluation erfolgt in enger Kooperation und Abstimmung mit der Stadt Köln und Zebralog. Die Federführung der Evaluation liegt beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV), die inhaltliche und methodische Prozessbegleitung (z.B. Kommunikationsmaßnahmen, Moderation, Konzeption) obliegt Zebralog. Damit liegt eine strategische Trennung der Zuständigkeiten im Gesamtprozess vor.

Die prozessbegleitende Evaluation ermöglicht, dass untersuchungsleitende Fragestellungen im laufenden Prozess der Pilotphase angepasst werden können.

A.2) Evaluationsprozess

0. Grundprinzipien der Evaluation

Die Evaluationsphilosophie beruht darauf, dass das Konzept wie auch die Durchführung eng bzw. laufend mit dem „Evaluationsobjekt“ abgestimmt und fortentwickelt wird. Dadurch lässt sich gewährleisten, dass die Ergebnisse akzeptiert werden, aussagekräftig sind und folglich auch praktische Schlussfolgerungen gezogen werden können. Wenn eine Evaluation „zu theoretisch“ angelegt ist, können zwar auch sehr interessante Ergebnisse erzielt werden, es fehlt dann aber häufig die Relevanz für sowie die Akzeptanz in der Praxis.

Die Evaluation gliedert sich in drei aufeinander aufbauende Phasen:

1. Bestandsaufnahme und Fokussierung der Evaluation

Vor Beginn der Evaluationsmaßnahmen wird nach einer Bestandsaufnahme der Thematik durch Vorgespräche und einer Dokumentenanalyse der Untersuchungsrahmen in Abstimmung mit dem Auftraggeber definiert. Dabei liegt der Blickwinkel prospektiv auf der operationalen Ebene. Ziel ist die Überführung der konzeptionellen Ziele der Leitlinien in die Praxis.

Im Fokus der Evaluation steht der Pilotbezirk, das Pilotgremium „Ausschuss Umwelt und Grünflächen“ sowie die dort aktiven Akteure. Interessant wäre jedoch auch die Beobachtung eines „Kontrollbezirks“, sofern dort im Evaluationszeitraum bzw. Zeitraum der Pilotphase relevante Beteiligung stattfindet.

2. Begleitung der Pilotphase mit den (zentralen) Schwerpunkten

a. Überprüfung der zentralen Zielrichtungen und Strukturvorgaben der Leitlinien-Maßnahmen wie

- i. Zusammenspiel von Politik und Verwaltung.
- ii. Beteiligungskonzept (insbesondere Ermittlung von Zielgruppen, Auswahl passender Instrumente, Unterstützung der dezentralen Akteure).
- iii. Einhaltung der (Qualitäts-)Standards für gute Bürgerbeteiligung
- iv. Wirkung der Beteiligungsplattform.
- v. Wirkung von Information und Kommunikation.
- vi. Wirkung von Transparenz und Dokumentation.

b. Klarheit und Funktionalität der in den Leitlinien angelegten unterschiedlichen Aufgaben:

- i. Zentrale Rollen/Funktionen: Wie kommt es zur Beteiligung, wer hat dabei welche Aufgaben zu erfüllen?
- ii. Definition der Zielsetzung der konkreten Beteiligungskonzepte, Operationalisierung der Aufgabenstellungen und Definition des vorhandenen Spielraums.
- iii. Erarbeitung und Durchführung des konkreten Beteiligungskonzepts.
- iv. Unterstützung der dezentral verantwortlichen Akteure durch Schulungen, Coaching, Supervision und als Ansprechpartner.

- v. Verarbeitung der Beteiligungsergebnisse und verantwortliche Entscheidung.
- vi. Evaluation und Monitoring zur Weiterentwicklung der Leitlinien.

c. Klare, sinnvoll abgegrenzte Funktionen und Kompetenzen.

- i. Schnittstellenanalyse.
- ii. Kooperation und Co-Produktion.
- iii. Umgang mit Konflikten.
- iv. (Konzept-)Evaluation vollständig beim FÖV Speyer. Dadurch klare Rollentrennung und Konzentration von Zebralog auf inhaltliche Unterstützung (Moderationstätigkeit, Kommunikation etc.).

d. Relevante Akteure

- i. Demokratische Repräsentationsorgane (u.a. Rat und Ausschüsse zunächst Pilot-Ausschuss und Pilotbezirk sowie gespiegelt mit Kontrollbezirk (z.B. Bezirksvertretung Innenstadt).
- ii. Büro der OB (Weiterentwicklung zum „Büro Öffentlichkeitsbeteiligung“) und externe Unterstützung (u.a. Zebralog).
- iii. Fachabteilungen und –ämter.
- iv. Teilnehmende Beteiligung.
- v. AG Leitlinien (Weiterentwicklung zum Beirat).
- vi. Presse.

3. Bilanz der Pilotphase

- a. Schlussfolgerungen für die Anwendung und Weiterentwicklung der Leitlinien
- b. Vorbereitung der politischen Beschlussfassung durch den Rat (z.B. Sitzung): „Wie müssen die Leitlinien aussehen, damit es eine (breite) politische Zustimmung gibt?“

A.3) Konkrete Evaluationsschritte

Zunächst entsprechend Ablauflogik A.2), Inhalte und Schritte wie im Gespräch mit der Stadt Köln (Büro der Oberbürgermeisterin) und im Abschnitt A.2) 2. beschrieben. Eine Anpassung der Fragestellungen aufgrund der laufenden Evaluationsergebnisse in der Pilotphase ist jederzeit möglich.

1. Einarbeitung in das Projekt

- Vorgespräche und Dokumentenanalyse.
- Zielsetzung: Inhaltliche Vorbereitung der Datenerhebungen.

2. Interviews Stadtvorstand

- Zwei Gruppeninterviews Dezernatsleiter.
- Gruppeninterview Verwaltungsvorstand sowie weiteren relevanten Gremienvorsitzenden (Pilotgremien) sowie relevanten Amtsleitungen.
- Interview Oberbürgermeisterin.

Zielsetzung: Zielvorstellungen, Erwartungen (positiv und negativ) sowie Commitment im politischen Raum abfragen.

3. Zwei Workshop „Zwischenbilanz und Start der Pilotphase“ mit Arbeitsgremium (AG) und Pilotgremien

Zielsetzungen:

1. Fazit und Abschluss der Phase „Leitbildentwicklung“.
2. „Kick-Off“ für die Pilotphase.

4.a) Schriftliche Befragung und Online-Befragung zu vier Pilotvorhaben (mit Kontrollgruppe)

Zielsetzung:

- Werden die intendierten Zielgruppen erreicht und welche Formate (Instrumente) sind hierfür besonders geeignet?
- Ob und wie gelingt es Beteiligungshemmnisse abzubauen?
- Vergleich zwischen Konzeptqualität, Umsetzungsqualität und Entscheidungsverhalten (soweit die Datenlage dies erlaubt)
- Feststellung Verhältnis Aufwand / Nutzen
- Feststellung klare Aufgaben-/Kompetenzverteilung (Schnittstellen klar getrennt, Übergabe von Ergebnissen gut geregelt)
- Erfolg und Praxistauglichkeit des „Leitlinienmodells“ (Information und Kommunikation, Standards, Beteiligungskonzept, Transparenz und Dokumentation, Umsetzung in Entscheidungen der gewählten Gremien).
- Gegebenenfalls Ableitung von Änderungsvorschlägen

Methodisches Vorgehen:

- Schriftliche Evaluationsbögen nach Veranstaltungen
- Kurzbefragung für Teilnehmende der Online-Dialoge
- Online-Erhebung nach Abschluss der Pilotverfahren in den Bereichen Kultur, Sport, Stadtentwicklung und Verkehr
- Identische Erhebungen (1.-3.) bei vier Kontrollverfahren in anderen Stadtteilen, aber identischen Bereichen möglichst im gleichen Zeitraum, bei denen die Leitlinien nicht zur Anwendung kommen

4.b) Workshop „Zwischenreflexion“

Nach der Durchführung der ersten (zwei) Pilotprojekte sollte ein Workshop „Zwischenreflexion“ stattfinden.

Zielsetzungen:

- Klärung der Frage: „Was läuft gut?“, „Was läuft schlecht?“
- Ableitung notwendiger Anpassungserfordernisse für das Konzept / den Ablauf

Methodisches Vorgehen:

- Teilnehmerkreis: Koordinierungsstelle, Arbeitsgremium, politische Entscheidungsträger (falls erforderlich)
- Input: Ergebnisse bzw. Erfahrungen von FÖV und Zebralog
- Metaplan: „Was läuft gut?“, „Was läuft schlecht?“

- Ableitung sowie Verabredung von Schlussfolgerungen

5.a/b) Abschluss-Workshops „Pilotphase“

Zielsetzung:

- Bilanzierung der Pilotphase
- Ableitung von Schlussfolgerungen für den Regelbetrieb bzw. die Anwendung der Leitlinien
- Vorbereitung der abschließenden Ratsentscheidung (z.B. Entwurf der Satzung)

Teilnehmerkreis:

- Workshop 1: Operative Ebene (Koordinierungsstelle) und Pilotgremien
- Workshop 2: Arbeitsgremium und politische Entscheidungsträger

Methodisches Vorgehen:

- Jeweils Input „Ergebnisse der Evaluation / des Monitoring“ FÖV
- Erfahrungsbericht („Storytelling“) von ZebraLog
- Workshop 1: Operative Ebene (Koordinierungsstelle)
 - Wie können die Leitlinien nachhaltig erfolgreich sein: „Was hat Spaß gemacht / Was nicht“?
 - Rollenfindung / Rollendefinition Regelbetrieb (Operatives Geschäft vs. Coaching / Koordination etc.)
- Workshop 2: Arbeitsgremium und politische Entscheidungsträger
 - Wie können die Leitlinien nachhaltig erfolgreich sein?
 - Rollenfindung / Rollendefinition Regelbetrieb (Laufendes Monitoring vs. Politische Bewertung und Verwertung der Ergebnisse)
- Vorbereitung Ratsentscheidung
 - Inhalte / Konzept
 - Strategisches Vorgehen / Hinwirken auf Zustimmung der politischen Mehrheit im Rat

6. Berichterstellung

Dokumentation aller

1. Arbeitsschritte und Erhebungsinstrumente
2. Daten und Ergebnisse
3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen