

Prozessindikatoren als Mittel zur Strukturierung von partizipativen Entscheidungsprozessen

Prozessindikatoren – was soll das?

1999 hatte die Fachhochschule Erfurt den Forschungsauftrag vom Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU) erhalten, nach Indikatoren zu suchen, mit denen Aufbau, Struktur und Arbeitsweise der Lokalen-Agenda-Prozesse bewertet werden können.¹ Dieser Punkt war es, der die Betroffenen in den Kommunen in der täglichen Praxis am meisten berührte: Wie kann die tägliche Arbeit bewertet, wie kann eine realistische Einschätzung der Stärken und Schwächen des Lokalen-Agenda-Prozesses erlangt werden? Diese so genannten Prozessindikatoren sollten in erster Linie den Gemeinden selbst Hinweise auf Stärken, Schwächen und Verbesserungspotenziale liefern. Ziel der Anwendung von Prozessindikatoren aus Sicht des TMLNU war darüber hinaus auch, eine Gesamteinschätzung der Lokalen-Agenda-Arbeit in Thüringen zu erhalten.

Um diesen praktischen Anforderungen gerecht zu werden und die konkreten Schwierigkeiten der Beteiligten vor Ort erfahren zu können, wurde zu Beginn des Forschungsvorhabens eine thüringenweite Erhebung zu Bearbeitungsstand und Arbeitsweise der Lokalen-Agenda-Prozesse vorgenommen. Darauf aufbauend wurden in einem Workshop konkrete Umsetzungsprobleme und Lösungsansätze, die in der Befragung offenkundig geworden waren, eingehend diskutiert und strukturiert. Diese Ergebnisse wiederum bildeten die Grundlage für die Entwicklung der Prozessindikatoren, die in einer abschließenden Testphase in zehn ausgewählten Thüringer Kommunen erprobt wurden.

Prozessaufbau und Prozessgestaltung in der Lokalen Agenda 21

Es gibt sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, wie eine Lokale Agenda 21 erarbeitet werden sollte. Die unterschiedlichen Positionen beziehen sich zum einen auf die Frage nach den Zielen der Lokalen Agenda, zum an-

deren auf die Art, wie diese Ziele konkret erreicht werden können.

Trotz aller berechtigten Unterschiede im Detail umfassen alle Handbücher und Konzepte zur Lokalen Agenda 21 im Wesentlichen drei Teile:

- den inhaltlichen Gegenstand und damit also die Ziele der Lokalen Agenda 21,
- einen konkreten Ablaufplan mit einzelnen Schritten und
- die Verfahrenskultur zur Erreichung der gesetzten Ziele.

Im Zusammenhang mit der Beschreibung von Prozessindikatoren wird als Lokaler-Agenda-Prozess die Bündelung von umfassenden Aktivitäten in strukturierter Reihenfolge mit definiertem Anfang und Ende, zugeordneten Ressourcen und konkreten Ergebnissen mit dem ausdrücklichen Ziel der Erarbeitung einer „Lokalen Agenda 21“ in der betreffenden Kommune verstanden. Diese Aktivitäten bestehen aus eben zwei der oben genannten Teile: dem konkreten Ablaufplan mit Prozessschritten, nach dem in der Kommune gearbeitet wird, und der Verfahrenskultur, die entscheidend zum Erreichen dieser Ziele beiträgt.

Es wurde in allen Überlegungen davon ausgegangen, dass Lokale-Agenda-Prozesse nicht in ein einheitliches Schema gepresst werden können. Bestimmte Schritte innerhalb des Prozesses haben sich jedoch als elementar erwiesen und können deshalb als Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Prozessgestaltung dienen. Jeder Lokale-Agenda-Prozess setzt sich aus solchen „Bausteinen“ – mit Variationen aller Art sowohl in der Reihung als auch in der tatsächlichen Durchführung – zusammen; sie bildeten deshalb auch das Grundgerüst für den in Thüringen eingesetzten Fragebogen.

Mit Prozessindikatoren Stärken und Schwächen erkennen – Arbeit verbessern!

Basis der Prozessindikatoren sind Zielfelder, welche die grundlegenden Elemente eines Erfolg versprechenden Lokalen-Agenda-Prozesses charakterisieren. Aus der Arbeit mit den Aktiven in Thüringer Kommunen sowie Vertretern/innen der vom Gemeinde- und Städtebund eingerichteten Regionalen Koordinations- und Transferstellen konnten sechs solche Zielfelder eingegrenzt werden, die für die Organisation und Gestaltung der Lokalen Agenda 21 als wesentlich und charakteristisch betrachtet werden.

Diese sechs Zielfelder wurden wiederum jeweils mit drei konkreten Indikatoren hinterlegt, anhand derer die Zielerfüllung abgeschätzt werden kann. Zum Beispiel: Der Agenda-Prozess sollte strukturiert sein. Dieses Ziel gilt als erreicht, wenn der Prozess in klare Arbeits-

1) Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf dem im September 2000 abgeschlossenen Forschungsvorhaben „Lokale Agenda 21 in Thüringen – Evaluationsmöglichkeiten anhand von Prozessindikatoren“, dessen Abschlussbericht unter <http://www.fh-erfurt.de/vt/projekte/la21/fpla-21pi.pdf> als Download zur Verfügung steht.

schritte eingeteilt, koordiniert und im Verlauf und in den Ergebnissen dokumentiert wird. Jeder der aufgeführten Prozessindikatoren ist mit einer Einschätzung verbunden worden, deren Verneinung oder Bestätigung dem Anwender Aufschluss über die Qualität seiner Prozessgestaltung geben kann. Der gesamte Einschätzungskatalog mit allen Aussagen, der selbst ausgewertet werden kann, ist in Abbildung 1 angegeben.

Einschätzungskatalog	
<p>1.1 Die Gestaltung der Lokalen Agenda 21 in der Kommune orientiert sich in ihrem Ablauf an (klassischen) Prozessschritten. Es existieren auch nach außen klar erkennbare Teilschritte. ① ② ③ ④ ⑤</p>	<p>4.1 Die fachlich-inhaltliche Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 befindet sich in der Kommune seit ihrem Beginn in einer kontinuierlichen Entwicklung ohne grundlegende Unterbrechungen. ① ② ③ ④ ⑤</p>
<p>1.2 Die Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 in der Kommune werden durch eine geeignete Einrichtung (Lokale Agenda 21-Büro, externer Berater o.ä.) koordiniert. Diese lädt bspw. zu Veranstaltungen ein und organisiert diese. ① ② ③ ④ ⑤</p>	<p>4.2 Für die Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 hat sich ein Stamm von mehreren engagierten oder wesentlich beteiligten Personen gefunden, der sich in dieser Zeit nicht grundlegend verändert hat. ① ② ③ ④ ⑤</p>
<p>1.3 Die Ergebnisse aller stattfindenden Treffen (bspw. von Bürgerischen, Foren, Gremientreffen, ...) werden dokumentiert und archiviert. ① ② ③ ④ ⑤</p>	<p>4.3 Die Organisation der Lokalen Agenda 21 hat zu einer institutionalisierten Form gefunden (Verankerung in der Stadtverwaltung, Lokale Agenda 21-Büro o.ä.), die bis zum Abschluss der Arbeiten Bestand hat. ① ② ③ ④ ⑤</p>
<p>2.1 Die Arbeit der Lokalen Agenda 21 in der Kommune orientiert sich an einem selbst erarbeiteten Leitbild mit lokal orientierten Zielformulierungen. ① ② ③ ④ ⑤</p>	<p>5.1 Seit dem Beginn der Aktivitäten zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 bis heute wurden konkrete Projekte begonnen und innerhalb von gesetzten Fristen auch erfolgreich umgesetzt. ① ② ③ ④ ⑤</p>
<p>2.2 Es wird zu einem konkreten, vorher festgelegten Zeitpunkt überprüft, ob die voranbrachten Schritte und Aufgaben im vorgesehenen Maße erfüllt werden konnten. ① ② ③ ④ ⑤</p>	<p>5.2 Bei der Lokalen Agenda 21 wurden seit dem Beginn der Aktivitäten bis heute immer wieder Projektideen und Umsetzungspläne aus der Bevölkerung aufgegriffen. ① ② ③ ④ ⑤</p>
<p>2.3 Der Nutzen der Aktivitäten und Projekte der Lokalen Agenda 21 – für die Kommune und im globalen Zusammenhang – wird anhand mess- und vergleichbarer Größen (bspw. mit „Nachhaltigkeitsindikatoren“) überprüft. ① ② ③ ④ ⑤</p>	<p>5.3 Handlungs- und Projektpläne der Lokalen Agenda 21 definieren konkrete Projektziele und enthalten verständliche Wegbeschreibungen, welche die erforderlichen Schritte aufzeigen. ① ② ③ ④ ⑤</p>
<p>3.1 An der Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 arbeiten aktiv alle relevanten Gruppen (Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialverbände, einzelne BürgerInnen, Politik und Verwaltung) mit. ① ② ③ ④ ⑤</p>	<p>6.1 Die Fragestellungen und Projekte der Lokalen Agenda 21 haben überwiegend Inhalte zum Gegenstand, die innerhalb der Kommune liegen und mit den Belangen der BewohnerInnen verknüpft sind. ① ② ③ ④ ⑤</p>
<p>3.2 Die Ergebnisse der Lokalen Agenda Arbeit sind zwischen den Beteiligten immer so umfassend erörtert und abgestimmt, dass sie im Kommunalrat konsensfähig sind. ① ② ③ ④ ⑤</p>	<p>6.2 Die BürgerInnen der Kommune werden über alle Beschlüsse und Projekte der Lokalen Agenda regelmäßig durch Öffentlichkeitsarbeit umfassend informiert. ① ② ③ ④ ⑤</p>
<p>3.3 Die Erarbeitung der Lokalen Agenda wird nicht von einer Zielstellung (bspw. Arbeitsplatz, Naturschutz, ...) dominiert, sondern die Themenbereiche Wirtschaft, Umwelt und Soziales finden gleichberechtigt Anwendung. ① ② ③ ④ ⑤</p>	<p>6.3 Von den Einwohnern der Kommune kann der überwiegende Teil den Begriff „Lokale Agenda 21“ mit einem konkreten Projekt oder mit dem Prozess in seiner Gesamtheit in Verbindung bringen. ① ② ③ ④ ⑤</p>

① = trifft in keiner Weise zu
 ② = trifft weniger zu
 ③ = trifft teilweise zu
 ④ = trifft überwiegend zu
 ⑤ = trifft voll und ganz zu

① = trifft in keiner Weise zu
 ② = trifft weniger zu
 ③ = trifft teilweise zu
 ④ = trifft überwiegend zu
 ⑤ = trifft voll und ganz zu

Bei den Aussagen und Antwortmöglichkeiten wurde großer Wert auf Verständlichkeit gelegt und bei den Nominalnennungen darauf geachtet, dass eventuell notwendige Daten schnell und unkompliziert zu erheben sind. Dennoch setzt der Einschätzungskatalog ein gewisses Grundverständnis der Agenda-Arbeit voraus und ist für die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit eher ungeeignet. Die Einschätzungen sollten daher immer durch Aktive der Lokalen Agenda 21, eine/n Mitarbeiter/in in Politik und Verwaltung der Kommune o.Ä., in jedem Falle aber durch Personen geschehen, die mit den Begrifflichkeiten des Lokalen-Agenda-Prozesses vertraut sind.

Dass die Einschätzungen in der Tabelle subjektiv und individuell verschieden sind, ist beabsichtigt. Der Einschätzungskatalog kann in der Kommune jedoch auch von verschiedenen Personen gleichzeitig und unabhängig ausgefüllt werden. So werden sicherlich Bürger/innen, Vertreter/innen der Wirtschaft, Verwaltungsangestellte, Mitglieder einer Umweltgruppe oder der Bürgermeister differierende Ansichten über den Verlauf und den Erfolg der

Lokalen Agenda 21 haben. Diese verschiedenen Ansichten, Erfahrungen und Herangehensweisen einzelner Personen und ihre unabhängig voneinander abgegebenen Einschätzungen ergeben ein umfassenderes Bild des Agenda-Prozesses und führen dazu, dass die Gesamtbewertung „objektiviert“ wird.

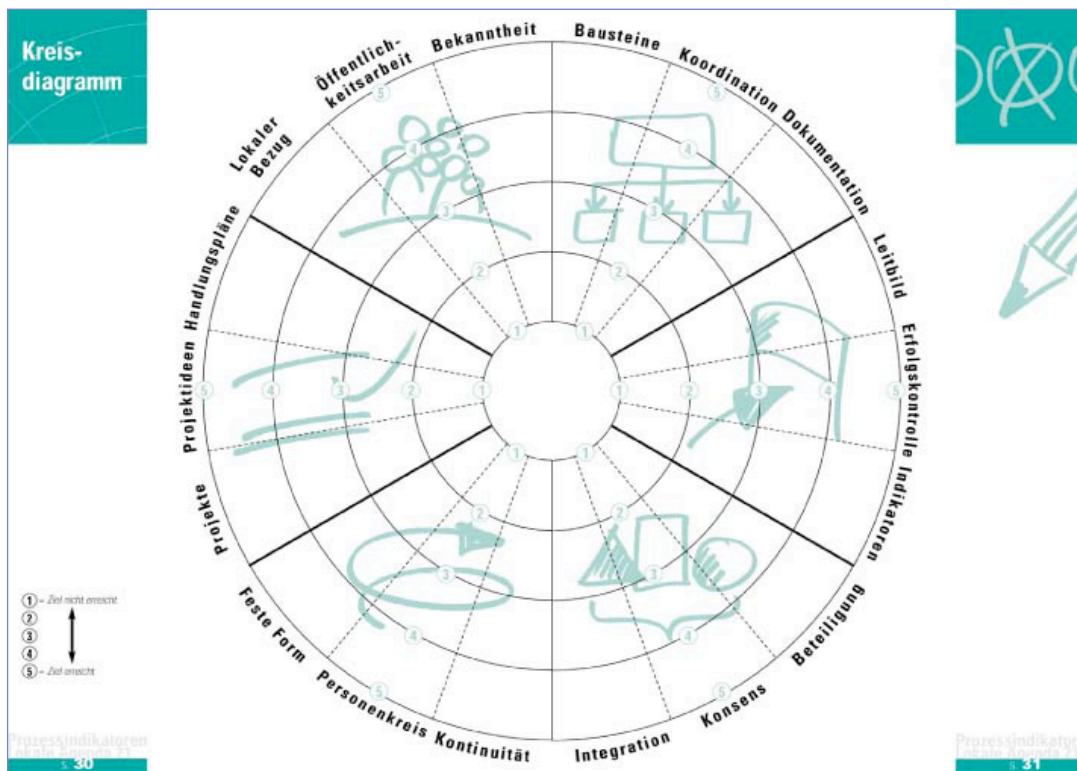
Der Einschätzung des Lokalen-Agenda-Prozesses anhand des Aussagenkataloges folgt die Auswertung: Das Idealbild des Agenda-

Prozesses kann, nach Zielfeldern gruppiert, dem kommunalen Realbild grafisch gegenübergestellt werden. Das zugehörige Kreisnetz-Diagramm (vgl. Abbildung 2) ermöglicht die schnelle und einfache Identifikation von Schwerpunktstärken und -schwächen. Der Außenring stellt einen imaginären Idealzustand dar. Die (Selbst-)Eintragungen der Kommune spiegeln somit den „Abdeckungsgrad“ oder auch „Zielerfüllungsgrad“ wider.

Erste Erfahrungen aus der Arbeit mit Prozessindikatoren

Seit März 2001 liegt die Broschüre „Lokale Agenda 21 in Thüringen – Arbeit mit Prozessindikatoren“ beim Gemeinde- und Städtebund Thüringen vor² und war bereits nach wenigen Wochen vergriffen. Der Aussagenkatalog wurde bereits im Sommer 2000 in zehn Thüringer Kommunen getestet. Dabei ging es weniger um die konkrete Bewertung der Kommunen als vielmehr um die prinzipielle Einsetzbarkeit des

2) Die Broschüre steht nur noch als Download unter http://www.fh-erfurt.de/vt/projekte/la21/pi_broschuere.pdf zur Verfügung.



Einschätzungskataloges sowie das Verständnis und die Akzeptanz in den Kommunen. Es konnte festgestellt werden, dass die Kommunen die gewählte Form der kritischen Selbsteinschätzung für praktikabel, übersichtlich, einfach und den damit verbundenen Zeitaufwand für überschaubar hielten und sie insgesamt als nutzbringend begrüßten. Der Tendenz nach fiel die Selbsteinschätzung der Kommunen umso selbstkritischer aus, je weiter der Lokale-Agenda-Prozess fortgeschritten und je länger die Befragten in ihm aktiv waren.

Durch den in den Beantwortungsmöglichkeiten enthaltenen subjektiven Faktor geben die hier vorgestellten Prozessindikatoren wie bereits erwähnt im Wesentlichen eine – wenn auch objektivierbare und nachvollziehbare – Selbsteinschätzung der Prozessbeteiligten wieder. Sie sind deshalb im Unterschied zu den meist messbaren Nachhaltigkeitsindikatoren nicht unmittelbar interkommunal vergleichbar. Eine solche Vergleichbarkeit war auch explizit unerwünscht, denn die Ergebnisse sollen vorwiegend intrakommunal weiterverwendet werden und dienen der Verbesserung der Innensicht der Kommune. Gleichwohl erhält die Kommune über den Indikatorenkatalog die Möglichkeit einer Positionsbestimmung mit einem spezifischen Stärken-Schwächen-Profil. Dies wiederum versetzt sie in die Lage, ihre Anstrengungen zu konzentrieren, dafür gegebenenfalls in anderen Feldern die Intensität der Arbeit zu verringern und somit die vorhandenen Ressourcen sparsamer und zielgerichteter einzusetzen.

Das Indikatorensystem hat neben der Zustandsbeschreibung jedoch noch weitere Vorteile. Es stellt ein Instrumentarium zur Erweiterung der öffentlichen Wahrnehmung dar und bietet somit die Möglichkeit, Diskussionen über die untersuchten Themenbereiche anzuregen. Besonders über diese Auseinandersetzungen kann Vertrauen gebildet und der Austausch zwischen den Beteiligten vertieft werden. Das System unterstützt so Bestrebungen, Prioritäten zu finden und Leitbilder zu formulieren, und schafft vor allem bei wiederholter Anwendung Motivation, indem Erfolge sichtbar gemacht werden. Die Kommunen bekommen so eine Planungshilfe an die Hand, die neben der Analyse-, Kontroll- und Planungsfunktion auch wesentliche Kommunikationsfunktionen für die an der Lokalen Agenda 21 Beteiligten erfüllt.

Kontakt

Prof. Dr. Matthias Gather
Dipl.-Wirt. Ing. (FH) Jörn Flaig
Fachhochschule Erfurt, Institut Verkehr und Raum
Postfach 450 155
99051 Erfurt
Tel.: 0361 6700563
Fax: 0361 6700757
E-Mail: info@verkehr-und.raum.de