

Kilian Bizer & Dario Gödecke

PLANSPIELE ALS METHODE DER TRANSFORMATIONS- FORSCHUNG

Ein neues Instrument erleben: Erprobung eines Fonds im geschützten Raum

Kurzfassung

Transformationsforschung zielt darauf ab, die Bedingungen zu erforschen, unter denen ein zielgerichteter Wandel stattfindet. In Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung von Kommunen, die unter demografischem Wandel in Form von Wegzügen, Alterung sowie Leerständen leiden, kommt es beispielsweise darauf an, Kooperationsformen zu finden, die gemeinsame Strategien ermöglichen und befördern.

Im Projekt Kommunalen Innenentwicklungsfonds KIF haben zwei Landkreise in Planspielen erprobt, ob eine spezifische Ausgestaltung eines solchen Fonds die von ihnen erwarteten Effekte zeitigen kann und wie die Prozesse auszugestalten sind. Planspiele haben den Vorteil, dass sie den Teilnehmenden direkte Erfahrungen vermitteln, weil sie für eine gewisse Zeit in einem geschützten Raum das Instrument erproben und gemeinsam mit anderen Akteuren daraus Schlussfolgerungen ableiten können. Planspiele haben den Nach-

teil geringer Replizierbarkeit, d.h. sie sind nicht geeignet, gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse zu generieren, die man einfach auf andere Räume übertragen kann.

Gerade diese Umstände prädestinieren sie aber dafür, Transformationsprozesse zu befördern, weil die Akteure sich in einem Kommunikationsprozess den Risiken eines bestimmten Politikinstrumentes nähern und ihre Fragen dazu stellen können, ohne bereits von der Realität eingeholt zu werden. Das Vorhaben KIF reflektiert die Möglichkeiten und den kommunalen Einsatz von Planspielen als ein bislang unterschätztes Instrument der Transformationspolitik.

aus: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme. Berlin 2020.

Planspiele in der kommunalen Anwendungspraxis

Planspiele finden in der Didaktik schon umfangreich Anwendung: Sei es, um die Herausforderungen bei der Führung eines Unternehmens zu erfahren, um erste Erfahrungen bei der Gründung eines Unternehmens vorwegzunehmen oder auch, um Studierenden Kompetenzen bei der Informationsverarbeitung für Wirtschaftsprognosen zu vermitteln. In jeder Form haben Planspiele die Funktion, den Spielern über Rollenzuschreibungen Erfahrungen aus einer spezifischen Perspektive zu vermitteln, die ihr Verständnis über Wirkungszusammenhänge, Kooperationsbedingungen oder die Funktionalität bestimmter Werkzeuge aufbaut und schärft (siehe auch Lehmann in diesem Band).

In diesem Zusammenhang sind kommunale Akteure unterrepräsentiert. Zwar gibt es vereinzelte Beispiele wie das „Planspiel Flächenhandel“, bei dem kommunale Akteure unter dem Ziel des Flächensparens an einem Handel zu Flächenausweisungsrechten teilnahmen, oder die Planspiele zur Reform der Umweltverträglichkeitsprüfung. Aber Kommunen nutzen das Instrument eher selten. Dabei weisen Planspiele ein großes Potenzial auf, wenn man kommunale Akteure mit einem neuen Instrument vertraut machen und sie an der Entwicklung beteiligen möchte. Zusätzlich können Planspiele ein hohes Identifikationspotenzial entfalten, wenn Akteure sich intensiv mit ihrer Rolle und den Wechselwirkungen zum Instrument befassen oder sich über die Rollenzuschreibungen auch in andere Akteure hineinversetzen können. Allerdings müssen Planspiele dafür handwerklich gut vorbereitet sein und den Akteuren ausreichend Spielraum geben, ihre Vorstellungen mit einzubringen.

Geht man davon aus, dass Kommunen aufgrund des demografischen Wandels, des Klimawandels oder der Migration vor besonderen Herausforderungen stehen, dann können Planspiele entsprechende Szenarien aufgreifen und konstruktiv Alternativen als Ausgangspunkte der Diskussion bieten, auf denen aufbauend die Akteure konkrete Wege der Transformation bestehender Strukturen gemeinsam entwickeln.

Im Kontext des BMBF-Vorhabens „Kommunaler Innenentwicklungsfonds“ diente das Planspiel vor allem der partizipativen Entwicklung und Erprobung eines Fondsmodells. Aus dem Planspiel ergaben sich Hinweise darauf, unter welchen Bedingungen die Städte und Gemeinden freiwillig zu einem solchen Zusammenschluss bereit waren. Gleichzeitig konnten sie eine Vorstellung entwickeln, welche Maßnahmen von einem solchen Fonds gefördert werden könnten und auf welcher Grundlage die Bewertung und damit die Priorisierung von konkurrierenden Anträgen erfolgen kann (siehe auch Jacuniak-Suda u.a. in diesem Band).

Voraussetzungen für ein erfolgreiches Planspiel

Ein Planspiel fällt nicht fertig vom Himmel, sondern muss in seinen Eckpunkten mit den Akteuren gut vorbereitet werden. Die dafür erforderlichen Schritte sind:

1. Sensibilisierung der Akteure für das verfolgte Ziel

Nur wenn die Akteure ein gemeinsames Verständnis des Problems teilen, können sie auch gemeinsam an einer Lösung arbeiten. Es ist nicht erforderlich, dass alle denselben Problemdruck haben. Es geht vielmehr darum, dass sie anerkennen, dass andere das Problem in besonderer Schärfe erleben und nicht die Ressourcen haben, das Problem alleine zu lösen. Die Sensibilisierung sollte bereits vor dem Projektstart begonnen haben.

Das Projekt

„KIF – Innenentwicklung durch kommunalen Fonds“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

Das Projekt „Kommunaler Innenentwicklungsfonds“ (KIF) finanziert und stärkt die Innenentwicklung von Kommunen. Dafür erforschten und erprobten 47 Gemeinden gemeinsam mit Forschenden der Georg-August-Universität Göttingen und dem Regionalverband Großraum Braunschweig einen freiwilligen Fonds.

weitere Informationen zum Projekt:
» www.kommunen-innovativ.de/kif

2. Verständnis der Akteure für alternative Lösungsansätze

Die Akteure müssen über die Alternativen informiert sein und es für sinnvoll erachten, das jeweilige Instrument im Planspiel zu erproben, denn sonst formiert sich schnell Widerstand, der die Durchführung des Planspiels behindert. Im Vorhaben war dieser Lösungsansatz ein kommunaler Fonds auf freiwilliger Basis, den alle Gemeinden finanzieren und aus dem sie Mittel für Innenentwicklungsmaßnahmen beziehen können.

3. Möglichkeiten der Akteure für alternative Entscheidungen

Die Akteure müssen im Planspiel selbst über Entscheidungsmöglichkeiten nicht nur inhaltlicher, sondern auch formaler Art verfügen können, um alternative Ausgestaltungen vorschlagen und ausprobieren zu können. Inhaltlicher Input – im Vorhaben waren das Projektanträge an den Fonds – muss über Interviews und Workshops vorbereitet sein, so dass jeder Akteur auch eine aktive Rolle einnehmen kann. Formal muss jeder die Möglichkeit haben, Verfahrensänderungen im Vorfeld und im Verfahren des Planspiels vorzuschlagen. Insofern erfordern Planspiele eine ausführliche Vorbereitung mit allen Beteiligten und eine vertrauensvolle, offene Kommunikation (siehe auch Klein in diesem Band).

Durchführung des Planspiels

Das Planspiel „Kommunaler Innenentwicklungsfonds“ umfasste das Erproben der Einzahlungs- und der Auszahlungsseite. Auf der Einzahlungsseite standen verschiedene Einzahlungsschlüssel zur Wahl. Naheliegend war die Einwohnerzahl als ein Indikator für die Größe der Kommune, d.h. mit steigender Einwohnerzahl steigt auch der Beitrag in den Fonds. Ebenfalls naheliegend, weil im Kommunalen Finanzausgleich erprobt, war die Berücksichtigung der Steuerkraft als Indikator für die Leistungsfähigkeit, d.h. mit steigender Steuerkraft steigt der Beitrag. Weitere Schlüsselgrößen, die im Vorfeld diskutiert, aber schnell verworfen wurden, waren Fläche der Gemeinde sowie Straßen- und Wegenetze. Eine Kombi-

nation von Einwohnerzahl und Steuerkraft, wie sie in Kreisumlagen eingesetzt wird, setzte sich in der Diskussion schnell durch. Für die gewählten Schlüsselgrößen wurden die Einzahlungssummen für jede Gemeinde ausgewiesen, so dass jeder Gemeindevertreter nicht nur seinen eigenen Finanzierungsbeitrag, sondern auch den jeder anderen Gemeinde sowie die Gesamtsumme wusste. Auf dieser Basis wurde schließlich abgestimmt. Die Abstimmung zur Einzahlungsseite wurde am Ende des Planspiels wiederholt. In einem Planspielgebiet wurde die Verhandlung mit über 30 Gemeindevertreter*innen dadurch erleichtert, dass der Landrat ankündigte, in derselben Höhe der Gemeindebeiträge einen Beitrag aus der Kreisumlage einzuzahlen. Auch wenn diese Mittel letztlich ebenfalls von den Gemeinden stammen, vereinfachte es die Verhandlung erheblich.

Zur Vorbereitung der Auszahlungsseite brachten die Teilnehmenden, die überwiegend Bürgermeister*innen waren, Projektanträge mit. Die Projektanträge wurden innerhalb von zwei Runden beraten und bewertet. Anschließend wurden die individuellen Bewertungen in einer Gruppenbewertung zusammengeführt, die an das sogenannte Bewertungsgremium, die Gruppe der Hauptverwaltungsbeamten und des Landrats gingen. Im Bewertungsgremium erfolgte eine Vorstellung des Vorhabens durch den zuständigen Hauptverwaltungsbeamten, abermals eine individuelle Bewertung, die wiederum in eine Gruppenbewertung überführt wurde. Die vielen Bewertungsschritte stellten sicher, dass jeder Teilnehmende sich ausreichend mit dem Vorhaben auseinandersetzte und eine eigene Bewertung einbringen konnte.

Das Bewertungsgremium musste die Projektanträge priorisieren. Die Priorisierung gelang den Hauptverwaltungsbeamten weitgehend im Konsens. Die Diskussionen verliefen sehr sachlich anhand der Kriterien des Bewertungsbogens. Über anderthalb Tage konnten drei Runden und damit drei simulierte Förderjahre auf der Auszahlungsseite „gespielt“ werden. Im Verlauf des Planspiels konnten die Bürgermeister*innen Verfahrensvorschläge einbringen, auf die das Bewertungsgremium reagierte. Das

Bewertungsgremium nahm aber auch initiativ Änderungen am Bewertungsbogen vor, die es den Bürgermeister*innen kommunizierte. Aus diesen Diskussionen entstanden die Eckpunkte der Förderrichtlinie zum Kommunalen Innenentwicklungsfonds, welche die Teilnehmenden als ersten Entwurf am zweiten Planspieltag diskutierten.

Am Ende fand eine erneute Abstimmung der Finanzierungsseite statt. Die Zustimmung zum bisherigen Beitragsschlüssel war nahezu unverändert hoch bei über 90 Prozent. Einige Teilnehmende äußerten, dass sie das Planspiel davon überzeugt habe, dass der Fonds ein sinnvolles Instrument sei.

Ergebnisse des Planspiels

Im Nachgang zum Planspiel gab es einen weiteren Workshop, auf dem zuerst die Ergebnisse des Planspiels vorgestellt wurden. Zu diesen Ergebnissen zählte, dass in beiden Planspielregionen ein breites Interesse am kommunalen Innenentwicklungsfonds besteht, obwohl der Handlungsdruck hinsichtlich einer Innenentwicklung räumlich ungleich verteilt ist. Der kommunale Innenentwicklungsfonds wurde als Lösungsansatz ganz überwiegend als adäquat eingeschätzt. Der Einzahlungsschlüssel von Einwohnerzahl und Steuerkraft fand breite Zustimmung. Der Austausch über Projektanträge führte zu einem Ideenwettbewerb. Die Bewertung der vorgeschlagenen Innenentwicklungsmaßnahmen anhand vereinfachter Bewertungsbögen erwies sich als möglich und führte zu nachvollziehbaren Ergebnissen. Gleichzeitig führte das Bewertungsverfahren zu differenzierten und eindeutigen Ergebnissen. Die Akteure sprachen sich klar für eine Mindestpunktzahl aus, um ausreichend Zielbeiträge zu generieren. Ebenso eindeutig sprachen sie sich für eine persönliche Vorstellung der Projektanträge und gegen eine rein schriftliche Bewertung aus. Auch das Bewertungsgremium musste seine Entscheidungen öffentlich kommunizieren, um Transparenz zu schaffen.

Im zweiten Teil des Workshops diskutierten die Teilnehmenden Entwürfe einer ausgearbeiteten Richtlinie sowie eines Koopera-

tionsvertrags zur Einrichtung des KIF. Nach diesem Workshop wurde ein Entwurf einer Beschlussvorlage für die Diskussion in den Gemeinderäten in der Verantwortung der Hauptverwaltungsbeamten ausgearbeitet.

Bei der Bewältigung großer struktureller Herausforderungen, wie dem demografischen Wandel oder der Wanderungsbewegungen, müssen kommunale Akteure neue und eigene Wege der Transformation gehen. Planspiele weisen, wenn sie gut vorbereitet sind, das Potenzial auf, bestimmte Problemlösungen aufzuzeigen und durch eine gemeinsame Erprobung deren genaue Ausgestaltung zu klären.

Zum Weiterlesen

- /// Führ, Martin/Dopfer, Jaqui/Bizer, Kilian/Schenten, Julian/Balla, Stefan/Schicketanz, Sven/Bunde, Thomas (2018): Planspiele in der Gesetzesfolgenabschätzung – Teil 1: Planspiel zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU, sowie: Planspiele in der Gesetzesfolgenabschätzung – Teil 2: Empfehlungen anhand ausgewählter Planspiele, in: uvp-report 32. Heft 2. Seite 68-86.
- /// Landkreis Nienburg/Weser (Hrsg.) (2019): Kommunalen Innenentwicklungsfonds (KIF) - Ein Handbuch für die kommunale Praxis. Nienburg/Weser.

Die Autoren

Prof. Dr. Kilian Bizer; KIF- Projektleiter; Georg-August-Universität Göttingen, Lehrstuhlinhaber Professur für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung; Direktor des Volkswirtschaftlichen Instituts für Mittelstand und Handwerk; bizer@wiwi.uni-goettingen.de

Dario Gödecke, M.Sc.; KIF- Projektmanager; Georg-August-Universität Göttingen, Wissenschaftlicher Mitarbeiter mit den Forschungsschwerpunkten Regional-, Kulturökonomik und allg. Wirtschaftspolitik; dario.goedecke@wiwi.uni-goettingen.de