

Dario Gödecke

# INNENENTWICKLUNGS- MASSNAHMEN BEWERTEN

Die modifizierte Nutzwertanalyse:  
Ein Instrument der Entscheidungsfindung für kommunale Akteure

## Kurzfassung

Kommunale Akteure sehen sich oftmals komplexen Entscheidungen mit verschiedenen Alternativen gegenüber. Bei diesen Entscheidungen spielen häufig auch Bewertungskriterien eine Rolle, die sich nicht unmittelbar monetär messen lassen. Entscheidungen dieser Art werden aus unterschiedlichen Gründen selten wissenschaftlich fundiert getroffen, sondern nach politischem Kalkül und Erfahrungswissen.

Mit der Nutzwertanalyse existiert in der Entscheidungstheorie ein nicht-monetäres Analyseverfahren. Die Nutzwertanalyse bewertet unterschiedliche Alternativen anhand eines hierarchischen Zielsystems und bietet dabei die Möglichkeit, auch subjektive Werturteile mit einfließen zu lassen. Das Verfahren ist in seiner ursprünglichen Form jedoch sehr anspruchsvoll und findet daher in der kommunalen Praxis nur selten Anwendung.

In dem Forschungsprojekt „Kommunaler Innenentwicklungsfonds KIF“ ist es gelungen, die Nutzwertanalyse für die wissenschaftliche Vorabbewertung und -entscheidung von Innenentwicklungsmaßnahmen derart zu modifizieren, dass das Verfahren von den Akteuren angewendet und akzeptiert wird. Der Artikel beschreibt diese Modifizierung, welche jetzt die Implementierung des Verfahrens in die Praxis ermöglicht.

*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.*

### Notwendigkeit der Bewertung von Innenentwicklungsmaßnahmen

Erfolgreiche Innenentwicklung bedarf erfahrungsgemäß eines Bündels unterschiedlichster Maßnahmen, um die Funktion der Ortsmitten auch im Rahmen ihrer zentralörtlichen Bedeutung zu stärken, zu erhalten oder wiederherzustellen. Im Forschungsprojekt Kommunalen Innenentwicklungsfonds KIF haben sich die beteiligten kommunalen Akteure aus den Landkreisen Nienburg/Weser und Gifhorn daher entschieden, in einem interkommunalen Ansatz Maßnahmen aus den vier Handlungsfeldern „Wohnen“, „Soziale Infrastruktur“, „Lokale Wirtschaft“ und „Freiraum“ zu fördern. Zu diesem Zweck richten sie einen auf freiwilliger Basis gegründeten Fonds zur Innenentwicklung, den Kommunalen Innenentwicklungsfonds KIF, ein. Die Bandbreite an Projektideen reicht dabei von der Umnutzung alter Molkereianlagen für Büro- und Museumsflächen über städtebauliche Quartiersentwicklung bis zur Anpassung von Wohnraum an aktuelle Wohnbedürfnisse (siehe auch Jacuniak-Suda u.a. in diesem Band). Den vielen Projektideen steht jedoch der finanziell begrenzte Fonds gegenüber. Notwendig ist daher ein Verfahren, mit dem die eingereichten Projekte bewertet und anschließend priorisiert werden können. Es gilt, sachgerechte Förderentscheidungen zu treffen, die von möglichst allen teilnehmenden Akteuren akzeptiert werden.

### Anforderungen an das Antrags- und Bewertungsverfahren

Das Antrags- und Bewertungsverfahren muss ohne hohe Einarbeitungszeit anwendbar sein und darf nur möglichst geringe Verwaltungskosten verursachen. Gleichzeitig muss es aber auch die jeweiligen Ansprüche und Zielvorgaben der Wissenschaft und der kommunalen Akteure abbilden. Eine besondere Herausforderung besteht also darin, das Verfahren so kompliziert wie erforderlich und zugleich so schlicht wie möglich zu gestalten. Letztlich zählt, was sich in der Praxis bewährt. Die Bewertung darf daher keine logischen Brüche und keine Überkomplexität aufweisen. Im Forschungsprojekt

wurde daher zuerst der Bewertungsbogen entwickelt und aus den Anforderungen „rückwärts“ der dazugehörige Projektantrag erstellt. Dieses Vorgehen gewährleistet, dass im Projektantrag nur jene Informationen geliefert werden müssen, die für die Bewertung relevant sind.

Die Projekte befinden sich zum Zeitpunkt der Beantragung noch in der Ideenphase. Sie sind noch nicht umgesetzt, Auswirkungen sind noch nicht spürbar. Das Verfahren muss daher eine Bewertung der Projekte und des (erwarteten) Nutzens bereits vor Projektdurchführung ermöglichen.

Die letzte zentrale Anforderung an das Verfahren ist, dass auch Ziele in der Bewertung berücksichtigt werden, die sich nicht in monetärem Mehrwert abbilden lassen. So ist beispielsweise die Aufwertung einer zentralen Ortslage durch die Schaffung eines Treffpunktes für Jung und Alt nur schwer monetär messbar.

### Die Nutzwertanalyse als Instrument der Entscheidungsfindung

Die Nutzwertanalyse (NWA) ist ein nicht-monetäres Analyseverfahren aus der Entscheidungstheorie und scheint damit auf den ersten Blick die oben skizzierten Anforderungen zu erfüllen. Ziel des theoretischen Konzeptes ist es, unterschiedliche Alternativen (hier Innenentwicklungsmaßnahmen) hinsichtlich ihrer sogenannten Nutzwerte (NW) zu priorisieren, um so eine Rangfolge der Alternativen zu erstellen. Die Alternativen werden im Hinblick auf ein zu erstellendes hierarchisches Zielsys-

#### Das Projekt

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

Das Projekt „Kommunalen 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](http://www.kommunen-innovativ.de/kif)

tem miteinander verglichen und bewertet. Zu diesem Zweck werden zielbezogene Erreichungsgrade mithilfe von sogenannten Nutzenfunktionen bestimmt. Diese Zahlenwerte werden zu einem Gesamtnutzen, dem NW, addiert. Anhand des NW wird dann ein Ranking erstellt, mit dem die Entscheidung einfach möglich ist.

### **Stärken und Schwächen der Nutzwertanalyse für die kommunale Anwendungspraxis**

Vorteile der Methode sind, dass ein nicht-monetärer Mehrwert berücksichtigt wird, das Verfahren den Entscheidungsprozess klar strukturiert und auch die Transparenz der Entscheidung zumindest theoretisch gegeben ist. Auch ist das Verfahren in der Theorie darauf ausgelegt, den Nutzwert vor der Umsetzung der Alternativen zu bestimmen, so dass Bewertung und Entscheidung im Vorfeld ermöglicht werden.

Daneben gibt es auch eine Reihe von Schwächen: Das Messverfahren suggeriert eine nicht vorhandene Objektivität der Bewertung. Für die meisten Ziele ist es schwierig, deren Erreichungsgrad über Nutzenfunktionen überhaupt abzubilden. Die Messung der Erreichungsgrade kann sehr viel Arbeit erfordern, die oftmals nicht in Relation zum Nutzen der Methode steht. Das hierarchische Zielsystem und die Gewichtung der unterschiedlichen Ziele sind oftmals zu komplex, weshalb die Berechnung des Gesamtwertes nur schwer nachvollzogen werden kann. Nicht zuletzt führt die Berechnung anhand von Zahlenwerten dazu, dass die einzelnen Werte nur schwer interpretiert werden können. All diese Schwächen führen dazu, dass die NWA in der kommunalen Praxis kaum angewandt wird.

### **Modifizierung der Nutzwertanalyse für die kommunale Anwendungspraxis**

Damit die Nutzwertanalyse für einen KIF erfolgreich eingesetzt werden kann, waren eine Reihe von Veränderungen und Vereinfachungen erforderlich:

1. Auf ein komplexes und hierarchisches Zielsystem wurde zugunsten eines einfach nachvollziehbaren Ziel-

katalogs verzichtet. Dennoch gibt das Verfahren genügend Spielraum, unterschiedliche Maßnahmen zu bewerten:

- Neben vier übergeordneten Zielen, anhand derer jede Maßnahme gemessen wird, gibt es jeweils zwei handlungsfeldspezifische Ziele, die auch den Schwerpunkt der Bewertung darstellen. Deckt eine Maßnahme weitere Ziele aus anderen Handlungsfelder ab, wird auch dies positiv berücksichtigt.
- Eine Maßnahme kann bei der Bewertung maximal 100 Punkte erzielen. Die Gewichtung der unterschiedlichen Zieldimensionen ist dabei noch auf dem Bewertungsbogen einsehbar und somit stets einfach nachzuvollziehen.

2. Das Verfahren der NWA wurde um kommunikative Elemente erweitert, da die strukturierte Kommunikation ein wichtiges Erfolgsmerkmal für Vertrauen und Verbindlichkeit unter den Teilnehmenden darstellt (siehe auch Klein in diesem Band). Das modifizierte Verfahren sieht nach der jeweiligen individuellen Beurteilung durch die einzelnen Mitglieder eines Bewertungsgremiums einen Austausch untereinander vor. In dieser Diskussionsphase werden die unterschiedlichen Einschätzungen sichtbar. Der Aushandlungsprozess wird dadurch verstärkt, dass sich das Gremium auf einen gemeinsamen Wert pro Ziel festlegen muss.

3. Auf dem Bewertungsbogen wurden den Zahlen, die zur Bestimmung des NW notwendig sind, verbale Kategorien zugeordnet (von „unbedeutend“ bis „sehr bedeutend“). Die Zielerreichungswerte ergeben sich nicht aus einer Nutzenfunktion, sondern aus den klar voneinander abgegrenzten Kategorien.

4. Die Bewertung der Maßnahmen erfolgt durch die subjektive Einschätzung der kommunalen Akteure. Bewertungsgegenstand sind somit nicht objektiv verifizierbare Kriterien und harte Fakten, sondern Aussagen und Erläuterungen der Antragssteller zu den (erwarteten) Ergebnissen der jeweiligen Projekte.

Der Bewertungsbogen und der darauf abgestimmte Projektantrag spiegeln diese Überlegungen wider.

### Warum sich der Einsatz des Instrumentes lohnt

Die Anwendung des aus der Nutzwertanalyse abgeleiteten Bewertungsverfahrens bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich:

1. Das Verfahren wird strukturiert. Das baut Unsicherheit ab und generiert einen effizienten Einigungsprozess.
2. Die vielen Bewertungsschritte stellen sicher, dass sich jeder Teilnehmende ausreichend mit dem Vorhaben auseinandersetzt und eine eigene Bewertung einbringen kann.
3. Der offene Austausch zu den unterschiedlichen Einschätzungen erhöht insgesamt die Transparenz und das Vertrauen.
4. Die Einführung der verbalen Kategorien erleichtert den Teilnehmenden die Bewertung der Anträge. Sie können ihre Position in der anschließenden Diskussion besser vertreten.
5. Die klar voneinander abgegrenzten Kategorien machen die Zusammensetzung der Gesamtbewertung transparent. Der Antragssteller kann nachvollziehen, in welchen Bereichen sein Projekt Stärken aufweist und in welchen es Nachbesserungsbedarf gibt.
6. Die klare Beschränkung auf die subjektive Beurteilung verhindert eine „Schein-Objektivität“. Die kommunalen Akteure werden sich ihrer gemeinsamen Verantwortung bewusst und ein konzentrierter und ernsthafter Austausch der unterschiedlichen Einschätzungen angestoßen.

All diese Aspekte führen im Ergebnis zu einer stärkeren Akzeptanz der geförderten Projekte.

### Abschließende Empfehlung: Testlauf des Bewertungsverfahrens mit den kommunalen Akteuren

Vor der konkreten Anwendung in der kommunalen Praxis empfiehlt es sich, das Verfahren in einem geschützten Raum zu erproben. Hierfür eignet sich ein Planspiel, in dem das Bewertungsverfahren thematisiert werden sollte (siehe auch Bizer/Gödecke in diesem Band). Folgende Gründe sprechen für diesen Testlauf:

1. *Stärkung des Vertrauens:* Die Diskussion und der Aushandlungsprozess der Akteure legen deren Bewertung offen. Hierdurch wird das Vertrauen untereinander aber auch in die Ergebnisse gestärkt.
2. *Sammeln von Erfahrungen:* Die Akteure erlernen, wie das Bewertungsverfahren in der Praxis funktioniert, aber auch, wie der Projektbogen so auszufüllen ist, dass alle wesentlichen Aspekte des Projektes ausreichend dargestellt sind.
3. *Individuelle Zielanpassung:* Die Erfahrungswerte helfen dabei, jene Ziele zu identifizieren, die von den Akteuren für die Bewertung von Innenentwicklungsmaßnahmen als wichtig empfunden werden. Sollten die festgelegten Ziele eine unterschiedlich hohe Relevanz für die Akteure aufweisen, kann die Gewichtung gegebenenfalls angepasst werden.
4. *Individuelles Regelwerk:* Individuelle Regeln, wie etwa die Einführung einer Mindestpunktzahl, können leichter abgestimmt und festgelegt werden.

### Zum Weiterlesen

- /// Diller, Christian / Oberding, Sarah (2018): „Rationale“ vs. (?) „kommunikative“ Planungsmethoden: Theoretische Ausgangspunkte, empirische Befunde aus Experimenten und Überlegungen zur Weiterentwicklung am Beispiel der Nutzwertanalyse, in: Raumforschung und Raumordnung 76. Heft 6. Seite 515-529.
- /// Landkreis Nienburg/Weser (Hrsg.) (2019): Kommunalen Innenentwicklungsfonds (KIF) - Ein Handbuch für die kommunale Praxis. Nienburg/Weser.

### Der Autor

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