

Transparenz im kommunalen Planungsprozess: Dimensionen, Wirkungszusammenhänge, Wechselwirkungen und die Rolle von Evaluation für die raumbezogene Entscheidungsfindung

Christin Juliana Müller , Tina Fentross 

Received: 24 June 2025 ■ Accepted: 15 December 2025 ■ Published online: 30 January 2026

Zusammenfassung

Die kommunale Planung stellt einen multidimensionalen Entscheidungsprozess dar. Innerhalb dessen wird Transparenz nicht nur als Informationszugang verstanden, sondern umfasst auch die Offenlegung von Bewertungsstandards, Entscheidungslogiken und Verfahrensschritten. Dieser Beitrag untersucht die Rolle und Wechselwirkungen der Transparenz im kommunalen Planungsprozess aus der Perspektive beteiligter Akteure. Anhand von 19 leitfadengestützten Experteninterviews und einer Fokusgruppe werden Verständnisse, Praktiken und Ambivalenzen von Transparenz qualitativ anhand von vier Dimensionen rekonstruiert. Die Untersuchung liefert des Weiteren einen qualitativen Beitrag mit einem *Causal Loop Diagram* der Transparenz und akzentuiert damit raumbezogene Entscheidungs- und Verfahrenspraktiken. Die Ergebnisse zeigen, dass Transparenz als notwendig gilt, ihre Umsetzung jedoch kontextabhängig sowie durch Ressourcen, Interessen und strategische Erwägungen begrenzt bleibt und daher nur selektiv erfolgt, während Evaluationen dazu beitra-

gen können, Transparenz zu strukturieren, messbar zu machen und Entscheidungsprozesse weiterzuentwickeln. Der Artikel leistet einen empirischen Beitrag zur Planungsforschung, indem er Transparenz als mehrdimensionale Governance-Praxis fasst und deren organisationale Spannungsfelder aufzeigt. Zudem werden die Chancen von Ex-post-Prozessevaluationen in raumbezogenen Entscheidungsprozessen erörtert und Impulse für die Eingliederung und Weiterentwicklung der Evaluationsforschung in diese gegeben.

Schlüsselwörter: Planungsprozess ■ Transparenz ■ Evaluation ■ Entscheidungsfindung ■ Verfahrenspraktiken


Transparency in the municipal planning process: dimensions, causal relationships, interactions, and the role of evaluation in spatial decision-making

Abstract

Municipal planning is a multidimensional decision-making process. Within this process, transparency is understood not only as access to information, but also includes the disclosure of evaluation standards, decision-making logic, and procedural steps. This paper examines the role and interactions of transparency in the municipal planning process from the perspective of the actors involved. Based on 19 guided expert interviews and a focus group, understandings, practices, and ambivalences of transparency are reconstructed qualitatively using four dimensions. The study also provides a qualitative contribution with a causal loop diagram of transparency, thereby highlighting spatial decision-making and procedural practices. The results show that transparency is considered

✉ **Christin Juliana Müller**, Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität Gießen, Senckenbergstraße 1, 35390 Gießen, Deutschland
christin.mueller@geogr.uni-giessen.de

Tina Fentross, Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität Gießen, Senckenbergstraße 1, 35390 Gießen, Deutschland
tina.fentross@uni-giessen.de

 © 2026 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

necessary, but its implementation remains context-dependent and limited by resources, interests, and strategic considerations, and therefore only occurs selectively, while evaluations can help to structure transparency, make it measurable, and further develop decision-making processes. The paper makes an empirical contribution to planning research by conceptualizing transparency as a multidimensional governance practice and highlighting its organizational tensions. In addition, the opportunities offered by ex-post process evaluations in spatial decision-making processes are discussed, and impetus is provided for the integration and further development of evaluation research in this area.

Keywords: Planning process ■ Transparency ■ Evaluation ■ Decision-making ■ Procedural practices

1 Einleitung

Die kommunale Planung ist ein komplexer und multidimensionaler Entscheidungsprozess, der von einer Vielzahl von Agierenden, Interessen und Rahmenbedingungen geprägt ist (Levin-Keitel/Behrend 2022). Fürst (2004: 243) argumentiert jedoch, dass Abwägen und Bewerten in Entscheidungsfindungsprozessen trotz ihrer zentralen Bedeutung für die planerische Tätigkeit einer „Black Box“ gleichen, die einer vertieften theoretischen und empirischen Untersuchung bedürfen (vgl. Müller/Bongers-Römer/Bakunowitsch et al. 2024). Gerade in der kommunalen Planung, in der komplexe Interessen und Beteiligungsformen aufeinandertreffen, rückt Transparenz ins Zentrum fachlicher und gesellschaftlicher Erwartungen. Ohne evidenzbasierte Grundlage bleibt Transparenz jedoch oft oberflächlich oder unvollständig (Woro/Supriyanto 2013). Gleichzeitig weisen laut Dahler-Larsen und Boodhoo (2019) empirische Studien mit international vergleichendem Ansatz auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Ausprägung einer Evaluationskultur und der Transparenz politischer Entscheidungsprozesse hin, welche als ein zentraler Aspekt von *Good Governance* betrachtet und zunehmend als Voraussetzung für Vertrauen, Legitimation und Akzeptanz planerischer Entscheidungen verstanden werden (Hood/Heald 2006; Grimmelikhuijsen/Porumbescu/Hong et al. 2013). Evaluation kann somit als methodischer Ansatz verstanden werden, der Transparenz schafft und als Grundlage für die Zurechnung von Wirkungen zu Interventionen dient (Diller 2023).

Während in internationalen Studien zunehmend quantitative und indikatorgestützte Ansätze entwickelt werden (Porumbescu/Bellé/Cucciniello et al. 2017; Erkkilä 2020), liegen für den deutschen kommunalen Kontext bislang nur wenige empirische Untersuchungen vor, die Transparenzprozesse qualitativ rekonstruieren. Insbesondere fehlt es

an empirisch fundierten Ansätzen zur Operationalisierung von Transparenz. Der vorliegende Beitrag schließt hier an. Transparenz im kommunalen Planungsprozess wird empirisch rekonstruiert und Wirkungszusammenhänge werden qualitativ analysiert, um die Grundlage für eine spätere Indikatorenbildung zur Evaluation zu schaffen. Empirisch wurde untersucht, wie Transparenz in Planungsprozessen verstanden, umgesetzt und bewertet wird, um zu prüfen, inwieweit sie tatsächlich zur Nachvollziehbarkeit und Qualität raumbezogener Entscheidungsfindung beiträgt. Der vorliegende Beitrag ist nicht als empirische Bewertung, sondern als konzeptionelle Anregung zu betrachten. Der Fokus liegt darauf, den möglichen Einfluss der Evaluationsforschung auf die Steigerung der Transparenz in kommunalen Planungsprozessen zu erörtern. Es wird dargelegt, dass besonders Prozessevaluationen ein effektives Mittel darstellen können, um Transparenz in komplexen Planungsabläufen systematisch zu beleuchten und gezielt zu fördern. Die Integration in den Diskurs der Evaluationsforschung soll demonstrieren, wie evaluative Ansätze als analytisches und praktisches Instrument zur Verbesserung bestehender Planungsprozesse eingesetzt werden können.

Durch die Fragestellung „Wie wird Transparenz von Akteuren in kommunalen Planungsprozessen wahrgenommen und inwiefern kann Evaluation als Ansatzpunkt zur Förderung dieser Transparenz dienen?“ werden die praktischen Erscheinungsformen, Wirkungszusammenhänge sowie wahrgenommenen Stärken und Schwächen von Transparenz innerhalb kommunaler Planungsprozesse rekonstruiert. Dabei steht nicht die Bewertung einzelner Gruppen von Akteuren, sondern das Verständnis der Transparenz als strukturelles und prozessuales Phänomen im Vordergrund, das die Qualität, Nachvollziehbarkeit und den Optimierungsbedarf von Entscheidungen beeinflusst. Ziel dieser Rekonstruktion ist es, einen empirisch fundierten Beitrag zur Weiterentwicklung raumbezogener Entscheidungs- und Evaluationspraktiken im Planungskontext zu leisten, indem aufgezeigt wird, an welchen Stellen Transparenzprozesse förderlich wirken und wo strukturelle Hemmnisse bestehen. Dadurch wird Transparenz zugleich als analytisches Konzept und als Ansatzpunkt für die Verbesserung planungspraktischer Verfahren begriffen.

Zunächst werden die theoretischen Grundlagen zu Transparenz und Evaluation in Planungsprozessen erörtert. Darauf aufbauend erfolgt die Darstellung der empirischen Untersuchung, die auf Experteninterviews und einem Fokusgruppengespräch basiert, sowie die Analyse der erhobenen Daten mittels qualitativer Inhaltsanalysen. Im Anschluss werden die Ergebnisse präsentiert und in den entsprechenden Kontext gestellt und diskutiert. Den Abschluss bildet ein Fazit, das die zentralen Erkenntnisse zusammenfasst.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Planungsprozesse im politischen Spannungsfeld

Raumbezogene Entscheidungsfindung in Planungsprozessen stellt den Ausgangspunkt des Betrachtungsraumes dar. Planungsprozesse werden in diesem Beitrag als die Gesamtheit der räumlich-strategischen, formellen und informellen Planungsprozesse auf kommunaler Ebene verstanden, die auf die Steuerung von Stadt- und Raumentwicklung zielen. Dazu zählen insbesondere formelle Verfahren der Bauleitplanung (z. B. Flächennutzungs- und Bebauungspläne nach Baugesetzbuch) sowie informelle Planungsinstrumente wie Stadtentwicklungskonzepte oder Rahmenpläne. Transparenz entsteht in formellen Verfahren vor allem durch Regelgebundenheit, in informellen durch Austausch und diskursive Offenheit (Müller/Bongers-Römer/Bakunowitsch et al. 2024).

Gemäß Schönwandt und Jung (2006: 26) basiert die Entscheidungsfindung im Planungsprozess auf einem Ansatz, der sich an „Problemen zuerst“ orientiert. Diese Sichtweise und der normative Anspruch tragen dazu bei, dass öffentliche Planungsprozesse häufig als erratisch und schwer nachvollziehbar wahrgenommen werden. In der Folge ist der Zusammenhang für breitere Gruppen von Akteuren, die an einzelnen Planungsepisoden beteiligt sind oder auf diese reagieren, nicht unbedingt selbsterklärend (Polívka/Reicher 2019: 236). Raumbezogene Entscheidungsfindungsprozesse sind häufig von einer hohen Intransparenz geprägt, die sowohl Bürgerinnen und Bürgern als auch internen Beteiligten eine Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen erschwert (Fürst 2004: 243). Dies ist insbesondere auf die inhärente Komplexität der Raumplanung und die zahlreichen Unsicherheiten zurückzuführen, die diesen Prozess prägen. Je komplexer der Weg der Entscheidung mit ihrer Bewertung und Abwägung, umso zufälliger gestaltet sich die Begründung, denn wie Schimank (2022: 7–8) betont, besitzt jede Begründung einen „Faktor X“, der sie angreifbar macht, da mit einer anderen Begründung auch eine andere Entscheidung möglich gewesen wäre. Unter Abwägung wird im Planungsprozess das gegeneinander Abwägen unterschiedlicher öffentlicher und privater Belange im formellen Kontext und das Abwägen von Interessen im informellen Kontext verstanden (Müller/Bongers-Römer/Bakunowitsch et al. 2024: 424). In diesem Beitrag wird Abwägung als kommunikativer Prozess gefasst, der Transparenz sowohl durch die Offenlegung der Entscheidungsgrundlagen (Information am Planungsgegenstand) als auch durch die Nachvollziehbarkeit des Entscheidungswegs (Prozesstransparenz) herstellt.

Die komplexen Planungsverfahren, unklare Begrifflich-

keiten, divergierende Zielsetzungen und die fehlende Dokumentation von Entscheidungsfindungen tragen dazu bei, dass Entscheidungswege und Entscheidungsgrundlagen oft nicht ausreichend sichtbar sind (Fürst 2004; Schönwandt/Jung 2006; Müller/Bongers-Römer/Bakunowitsch et al. 2024). Planungsprozesse entziehen sich somit häufig der Möglichkeit einer systematischen Überprüfung und sind dann einer kritischen Reflexion und einer Weiterentwicklung nicht zugänglich (Roggendorf/Scholl/Scholles et al. 2011). Es wird jedoch in diesem Zusammenhang auf die Nutzung von Evaluationen und deren Rolle in der evidenzbasierten Entscheidungsfindung verwiesen (Patton 2018).

2.2 Transparenz im kommunalen Planungsprozess

Das Ideal der Transparenz hat seine Wurzeln in der Aufklärung, vor allem in den Gedanken von Philosophen wie Rousseau, Kant und Bentham, die Offenheit als Voraussetzung für Legitimität und Kontrolle politischer Prozesse betrachteten. Seit den 1980er-Jahren hat sich Transparenz zunehmend zu einem zentralen Prinzip in Governance- und Verwaltungsprozessen entwickelt, das von internationalen Organisationen, nationalen Regierungen und lokalen Agierenden gleichermaßen gefordert wird (Meijer 2015; Ringel 2019). Polívka und Reicher (2019) unterscheiden zwischen einer buchstäblichen (physische Eigenschaft der Durchsichtigkeit) und einer phänomenalen (Wahrnehmung ‚durch etwas hindurch‘, nicht des Objekts selbst) Transparenz. Im Kontext von Planungsprozessen wird die Bedeutung von Transparenz nicht auf die physische Architektur im physischen Raum angewandt, sondern vielmehr auf die Klarheit und Nachvollziehbarkeit von Prozessen. Laut Buchert (2017) hat Transparenz im kommunalen Planungsprozess auch eine symbolische Bedeutung und ist zentral für die Akzeptanz, da sie Machtstrukturen sichtbar macht und Vertrauen fördert.

Die Anforderungen an Transparenz variieren je nach kulturellen, politischen und institutionellen Kontexten. Dies macht eine flexible Anpassung der Instrumente erforderlich (Geertman/Stillwell 2020: 1330). Gleichzeitig konstituiert sie eine notwendige Voraussetzung für eine effektive Partizipation der Öffentlichkeit. In einem demokratischen Kontext wird der Begriff Transparenz dahingehend verwendet, dass die Außenstehenden über Informationen verfügen, die es ihnen erlauben, in Kenntnis der Sachlage an Entscheidungen mitzuwirken sowie die von Insidern getroffenen Entscheidungen zu bewerten (Florini 2007). In diesem Kontext wird Transparenz auch häufig verortet (Polívka/Reicher 2019; Witte/Punt/Geertman 2020). Transparenz ist jedoch ein weitergefasster Begriff, der sich nicht nur auf den Informationsfluss bezieht, sondern auch die Darlegung

von Bewertungsstandards, Entscheidungslogiken und Verfahrensschritten umfasst (Nam/Pardo 2014; Mukhopadhyay 2016).

Aufbauend auf diesen und den Überlegungen von Schimank (2022) zur sozialen Konstruktion von Entscheidungsprozessen und den planungstheoretischen Arbeiten von Schönwandt und Jung (2006) wird Transparenz im kommunalen Planungsprozess in diesem Beitrag als ein mehrschichtiges Phänomen verstanden, das zwischen Objekttransparenz und Prozesstransparenz unterscheidet (vgl. auch August/Osrecki 2019). Objekttransparenz bezieht sich auf die Bereitstellung und Offenlegung von Informationen über den Planungsgegenstand selbst (Informationszugang) oder die Einbindung von Akteuren (Partizipation). Prozesstransparenz hingegen umfasst die prozessuale Offenlegung und kommunikative Vermittlung der Entscheidungslogik innerhalb des gesamten Planungsprozesses mit der Nachvollziehbarkeit der Abläufe, Zuständigkeiten und Entscheidungslogiken innerhalb der Planung (Hood/Heald 2006; Fox 2007; Grimmelikhuijsen/Porumbescu/Hong et al. 2013; Woro/Supriyanto 2013). Transparenz in kommunalen Planungsprozessen umfasst somit die aktive Offenlegung und den Austausch von Informationen, wobei sowohl der Zugang als auch die Verständlichkeit im Fokus stehen (August/Osrecki 2019). Neben der reinen Informationsweitergabe durch die nominale Transparenz ist vor allem die effektive Transparenz mit dem Verständnis der Inhalte entscheidend (Hood/Heald 2006). Die Perspektive ist besonders relevant für kommunale Verwaltungen, in denen Transparenz einerseits als demokratische Leitidee, andererseits als Bestandteil institutionalisierter Steuerungsmechanismen (z. B. Berichtspflichten, Kennzahlen) wirken. Diese Differenzierung bietet ein analytisches Rahmenkonzept, das es erlaubt, Transparenz nicht nur als Informationsphänomen, sondern als strukturelles Element kommunaler Steuerung und Kommunikation zu betrachten. Die Einbettung von Transparenz in spezifische Verwaltungslogiken, etwa im Rahmen des *New Public Management* – also eines Reformansatzes, der Verwaltungssteuerung stärker an Effizienz, Rechenschaft und Kontrolle orientiert – ist im Kontext kommunaler Planung ebenso relevant, da Transparenz hier nicht nur als demokratisches Ideal, sondern auch als Steuerungsinstrument verstanden wird (Hood 2011). In diesem Sinne bildet sie den theoretischen Bezugspunkt der empirischen Untersuchung und dient der Systematisierung der Befunde zu Wahrnehmung, Wirkung und Ambivalenzen von Transparenz.

Während der deutschsprachige Diskurs zur Transparenz in Planungsprozessen bislang vergleichsweise begrenzt ist, besonders auch im Bereich der kommunalen Planung mit wenig empirischer Evidenz, hat sich im internationalen Forschungskontext ein breiteres Verständnis herausgebildet

(Woro/Supriyanto 2013; Hersperger/Thurnheer-Wittenwiler/Tobias et al. 2022). Empirische Studien und Meta-Analysen zeigen, dass Transparenz häufig positive Effekte auf Vertrauen, Akzeptanz und Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger entfaltet, diese Wirkungen jedoch moderat und kontextabhängig bleiben (Grimmelikhuijsen/Porumbescu/Hong et al. 2013; Wang/Guan 2023). Gleichzeitig weisen kritische Ansätze darauf hin, dass Transparenz auch paradoxe oder unbeabsichtigte Folgen haben kann, etwa Überforderung, Misstrauen oder neue Formen der Intransparenz (Alloa/Thomä 2018; Erkkilä 2020). Theoretische Beiträge (z. B. Hood/Heald 2006; Fox 2007; Meijer 2015) differenzieren zunehmend zwischen Informationszugang, Rechenschaft und prozessualer Nachvollziehbarkeit, womit Transparenz als mehrdimensionale Governance-Praxis verstanden wird. Zudem gewinnt die Diskussion durch Digitalisierung und datenbasierte Planungsinstrumente an neuer Relevanz, da sich damit sowohl Chancen als auch Risiken für Transparenzstrukturen ergeben (Zuiderwijk/de Reuver 2021).

Als detaillierterer Ansatz zur Veranschaulichung von Transparenz eignet sich das klar strukturierte Modell von Hood und Heald (2006). Transparenz lässt sich demnach in vier Dimensionen in einem Konzeptualisierungsrahmen unterteilen. Die Autoren entwickeln ein systematisches Modell, um Transparenz in verschiedenen Kontexten zu analysieren, statt starre Kategorien oder Typologien vorzugeben. Ihr Ansatz berücksichtigt ebenso die Interaktion unterschiedlicher Dimensionen von Transparenz. Unterschieden werden kann in interne und externe Transparenz wie auch andere Arbeiten argumentieren (Nam/Pardo 2014; Hersperger/Thurnheer-Wittenwiler/Tobias et al. 2022). Die interne Transparenz richtet sich an Planungsverantwortliche und dient der Nachvollziehbarkeit sowie Qualitätssicherung, externe Transparenz zielt auf die Öffentlichkeit, fördert Vertrauen, Legitimation und Partizipation (Nam/Pardo 2014; Hersperger/Thurnheer-Wittenwiler/Tobias et al. 2022). Das Modell ermöglicht Unterscheidungen der Dimensionen, um ein differenziertes Verständnis von Transparenz zu schaffen (Hood/Heald 2006). Die Hauptdimensionen bilden somit eine umfassende Transparenzstruktur:

Upwards Transparency (vertikal/intern): Bei dieser Dimension fließen Informationen von den unteren Ebenen, wie beispielsweise Fachabteilungen, zu den höheren Ebenen wie der Verwaltungsspitze oder politischen Gremien. Ziel ist es, der Führungsebene eine fundierte Entscheidungsbasis zu bieten, indem sie mit umfassenden und relevanten Informationen ausgestattet wird.

Downwards Transparency (vertikal/intern): Bezieht sich auf den Informationsfluss von den oberen Ebenen hinunter zu den unteren Ebenen. Hier steht die klare Kommunikation von Vorgaben, Zielen und strategischen Entscheidungen im

Vordergrund, um sicherzustellen, dass alle Beteiligten ein gemeinsames Verständnis der Zielsetzung und Arbeitsweise haben.

Outwards Transparency (horizontal/extern): Im Rahmen dieser Dimension erfolgt der Informationsfluss nach außen, etwa an Bürgerinnen, Bürger oder Stakeholder. Ziel ist es, die Öffentlichkeit und externe Akteure über Prozesse, Entscheidungen und deren Hintergründe zu informieren. Diese Dimension fördert nicht nur die Nachvollziehbarkeit, sondern auch das Vertrauen in die Entscheidungen und Handlungen der Institutionen.

Inwards Transparency (horizontal/extern): Umfasst den Informationsfluss von außen in den Planungsprozess hinein. Dazu zählen beispielsweise Rückmeldungen von Bürgerinnen und Bürgern, Expertenmeinungen oder Beiträge anderer externer Akteure. Ziel ist es, externe Perspektiven und Expertise einzubeziehen, um die Qualität der Entscheidungsfindung und die Akzeptanz der Ergebnisse zu erhöhen.

Obwohl Hood und Heald (2006) in ihrem grundlegenden Beitrag primär einen heuristischen Bezugsrahmen zur Klassifizierung von Transparenzdimensionen entwerfen, wurde ihr Ansatz in der Folge vielfach theoretisch und empirisch weiterentwickelt. Zeitlich nachfolgende Arbeiten untersuchen die konkreten Wirkungen und Steuerungslogiken von Transparenz in Verwaltungsprozessen. Transparenz wird somit nicht nur als normative Forderung, sondern als Teil der Verwaltungsprogrammierung verstanden, deren Wirkungen von organisatorischen Routinen und Governance-Strukturen geprägt sind (Hood 2011; Porumbescu/Bellé/Cucciniello et al. 2017; Erkkilä 2020; Koivisto 2022;). Für den vorliegenden Beitrag wird der ursprüngliche Ansatz jedoch aufgrund seiner einfachen Strukturierung herangezogen.

2.3 Die Ambivalenz der Transparenz im Planungsprozess

Im Kontext der Transparenz in Planungsprozessen zeigt sich eine deutliche Diskrepanz zwischen idealisierten Konzepten und den realen Bedingungen in der Praxis (Mayrhofer/Meyer 2020). Während einige Stränge der wissenschaftlichen Literatur Transparenz weiterhin als universelles und normativ wünschenswertes Prinzip betonen, verweist ein zunehmend einflussreicherer Zweig der *Critical Transparency Studies* auf deren ambivalente, paradoxe und teils kontraproduktive Wirkungen (Porumbescu/Bellé/Cucciniello et al. 2017; Alloa/Thomä 2018; August/Osrecki 2019; Erkkilä 2020; Koivisto 2022). Diese kritischen Ansätze zeigen, dass Transparenzpraktiken häufig nicht-intendierte Folgen hervorrufen, wie etwa Bürokratisierung, Misstrauen, symbolische Performativität oder Überforderung der Akteure,

und dass die postulierte Offenheit oftmals in neue Formen der Kontrolle und Intransparenz umschlägt. Wie Ringel (2019) beschreibt, besteht zwischen Transparenz und Geheimhaltung kein Nullsummenverhältnis: Beide Aspekte bedingen einander. In Planungsprozessen ist eine gewisse „Hinterbühne“ erforderlich, um strategische Diskussionen und Entscheidungsfindungen vorzubereiten, bevor diese öffentlich gemacht werden (Ringel 2019: 115). Ein Beispiel hierfür kann in nicht öffentlichen Teilen einer kommunalen Ratssitzung gesehen werden. Dies ermöglicht die Herstellung einer Balance zwischen Offenheit und Wahrung sensibler Interessen (Ringel 2019: 127).

Die Forderung nach Transparenz geht zudem mit hohen Anforderungen an die Akteure einher. Die Aufbereitung technischer und rechtlicher Details in verständlicher Form kann den Aufwand erheblich erhöhen und die Effizienz der Planung beeinträchtigen, vor allem wenn keine geeigneten Strategien zur Integration von Transparenz vorhanden sind (August/Osrecki 2019; Hersperger/Thurnheer-Wittenwiler/Tobias et al. 2022). Insbesondere die Gewährleistung von Offenheit bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Effizienz und Zielorientierung ist eine Herausforderung (Diller/Gardt/Kohl 2012). Transparenz wird häufig mit den Konzepten Effizienz und Fairness assoziiert, jedoch ist zu konstatieren, dass Transparenzpraktiken häufig unerwartete Folgen haben. Wie Ringel (2019) argumentiert, erreichen Transparenzmaßnahmen ihre selbstgesteckten Ziele nicht immer. Vielmehr können unbeabsichtigte strukturelle Auswirkungen auftreten, wie etwa organisatorische Ineffizienz, eine starke Bürokratisierung, Intransparenz oder sogar das Scheitern des Planungsprozesses. Die zunehmende Anzahl an Berichten und Audits im kommunalen Kontext erschwert so die eigentliche Planung und kann das Misstrauen zwischen den Agierenden verstärken (August/Osrecki 2019; Ringel 2019). Damit steht Transparenz weniger für ein universelles Ideal als vielmehr für ein komplexes Spannungsfeld zwischen Norm, Praxis und Wirkung.

In jüngeren internationalen Arbeiten wird Transparenz zunehmend in Verbindung mit Digitalisierung und datenbasierter Governance ambivalent diskutiert (Hersperger/Thurnheer-Wittenwiler/Tobias et al. 2022). Digitale Beteiligungsplattformen, offene Datenportale und algorithmische Entscheidungsunterstützungssysteme verändern sowohl die Strukturen der Informationsvermittlung als auch die Wahrnehmung von Transparenz. Diese Entwicklungen eröffnen neue Chancen für Nachvollziehbarkeit und Bürgerbeteiligung, bringen aber zugleich neue Intransparenzen mit sich – etwa durch technologische Komplexität, Datenfilterung oder algorithmische Steuerung (Zuiderwijk/de Reuver 2021; Hersperger/Thurnheer-Wittenwiler/Tobias et al. 2022).

2.4 Evaluation in der Raumplanung im Kontext von Transparenz

Komplexe Entscheidungen in der Raumplanung erfordern eine gewisse Transparenz, um Sachkompetenz und Kritikfähigkeit der Beteiligten zu stärken und Akzeptanz für Verfahren und Ergebnisse zu fördern (Mangels 2006). Evaluationen haben in diesem Bereich bislang wenig Praxis, da Erfolgskontrollen durch lange Zeiträume, abstrakte Zielsetzungen und vielfältige Einflussfaktoren erschwert werden. Besonders die Flächennutzungsplanung ist betroffen, da sie strategische Entwicklungsvorgaben mit unterschiedlichen Nutzungsinteressen von Bürgerinnen, Bürgern, Unternehmen und Verwaltung verbindet.

Evaluationen tragen zur methodischen Absicherung, Nachvollziehbarkeit und Legitimation von Planungsverfahren bei, indem sie ex-ante, ex-interim und ex-post zur Bewertung herangezogen werden (Weith 2018). 2004 wurde im Baugesetzbuch eine gesetzliche Überprüfungspflicht eingeführt, nach der Gemeinden ihre Flächennutzungspläne spätestens alle 15 Jahre evaluieren mussten (§ 5 Abs. 1 S. 3 BauGB 2004).¹ Darauf aufbauend entwickelte Mangels (2006) eine umfassende Methodik zur Evaluation in der Raumplanung, die formelle Planvorgaben, Beteiligung, Umweltprüfung und Monitoring ebenso berücksichtigt wie die Steuerungswirkung, Zielformulierungen und Effizienz von Verfahren. Sie schlägt vor, diesen Prozess durch ein EDV-gestütztes Programm zu unterstützen, das Planende schrittweise durch die Evaluation führt. Mit der Abschaffung der Evaluierungspflicht im Jahr 2007 wurde die Überprüfung der Flächennutzungsplanung zwar freiwillig, bleibt aber strategisch relevant (Bunzel/Michalski/Sander et al. 2012: 25).

Heute finden Evaluationen in der kommunalen Planung fast ausschließlich ex ante im Rahmen der Umweltprüfung statt (§ 2 Abs. 4 S. 1 BauGB).² Ex-interim- oder Ex-post-Evaluationen sind selten, obwohl sie für die Prozessevaluation besonders wertvoll wären, da ein positiver Zusammenhang zwischen Transparenz und Evaluationskultur besteht (Dahler-Larsen/Boodhoo 2019). Solche Evaluationen identifizieren systematisch Stärken und Schwächen laufender Maßnahmen, liefern zeitnahe Rückmeldungen und Handlungsempfehlungen und tragen zur Optimierung bei (Stock-

mann/Meyer 2010). Voraussetzung ist, dass die Ergebnisse organisationsintern wie auch öffentlich zugänglich gemacht werden, um Lernprozesse anzustoßen und die Planungsqualität zu verbessern. Transparenz bleibt dabei zentral für Akzeptanz und Erfolg; Qualitätsstandards sichern sie ab (DeGEval 2017).

Evaluationen dokumentieren somit nicht nur Planungsprozesse, sondern ermöglichen auch die kritische Überprüfung von Ergebnissen und Methoden. Obwohl die Forschung ihre Bedeutung für Transparenz hervorhebt (Faludi 2000), wird das Ex-post-Evaluieren raumbezogener Entscheidungsprozesse in Deutschland bislang kaum genutzt. Dabei bietet die politische Nutzung von Evaluationen wertvolle Ansätze, um Intransparenz zu überwinden und evidenzbasierte, gesellschaftlich legitimierte Planung zu fördern.

3 Methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen basiert auf leitfadengestützten Experteninterviews und einer Fokusgruppen-Erhebung. Diese Methodenkombination ermöglichte es, „Transparenz“ aus verschiedenen Blickwinkeln der Planungspraxis betrachten zu können. Zu berücksichtigen ist, dass die Auswahl der Methoden theoretisch und nicht statistisch begründet ist und somit keine Repräsentativität beansprucht. Die Ergebnisse erlauben daher keine generalisierbaren Aussagen über alle Kommunen, sondern liefern analytisch übertragbare Erkenntnisse im Sinne theoretischer Verallgemeinerung. Die leitfadengestützten Interviews dienen der umfassenden Analyse kommunaler Planungsprozesse aus Praxissicht. Sie erfassen Erfahrungen und Einschätzungen von Fachleuten zur Gestaltung, Bewertung und Kommunikation von Planungsprozessen. Durch den externen Forschungsblick erfolgte eine summative Datenerhebung. Die deduktive Auswertung ermöglichte es, zentrale Transparenzdimensionen und wiederkehrende Muster auf operativer und strategischer Ebene zu identifizieren, um Optimierungspotenziale für zukünftige Verfahren aufzuzeigen (vgl. Stockmann/Meyer 2010). Die Fokusgruppe diente der kollektiven Reflexion kommunaler Bewertungs- und Abwägungsprozesse. Ihre interaktive Dynamik machte gemeinsame und kontrastierende Perspektiven auf Transparenz sichtbar.

3.1 Leitfadengestützte Experteninterviews

Im Zeitraum von März bis Oktober 2023 wurden 19 Interviews mit einer kumulativen Dauer von 22 Stunden geführt. Insgesamt wurden dabei neun Fälle (Fallstudien) untersucht, die auf der Basis eines *Judgemental Sampling* (be-

¹ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Oktober 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 257) geändert worden ist.

² Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Oktober 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 257) geändert worden ist.

wusste und theoriegeleitete Fallauswahl) ausgewählt wurden. Maßgeblich waren Kriterien wie Zugänglichkeit, Kooperationsbereitschaft, Kontrastierung von Planungskontexten und -typen sowie die Verfügbarkeit relevanter Daten zum Planungsprozess. Analysiert wurden Planverfahren, die die Planenden in der Vergangenheit bearbeitet haben oder zu dem Zeitpunkt der Interviews bearbeiteten. Zu den im Interview behandelten Themen zählen Zielbestimmung und Rahmenbedingungen des Planverfahrens, Entwicklung von Alternativen, Abwägungsvorgang im Planverfahren und abschließende Entscheidungsfindung sowie Ausblick und Weiterentwicklung des Abwägungs- und Entscheidungsprozesses. Aufgrund dieses Vorgehens konnte eine Vielfalt an Kontexten, räumlichen Bedingungen und Herausforderungen besonders auch in Hinblick auf die Transparenz berücksichtigt werden. In sieben Fällen kamen formelle Verfahren zur Anwendung, meist nach § 30 BauGB, überwiegend als vorhabenbezogene (§ 30 Abs. 2 BauGB) oder qualifizierte (§ 30 Abs. 1 BauGB) Bebauungsplanverfahren. Informelle Verfahren waren in allen Fällen Bestandteil der Interviews und umfassten vor allem Rahmenpläne, städtebauliche Konzepte oder Ideenwettbewerbe. Bei den beteiligten Fällen war die Leitung der Stadtplanung oder Stadtentwicklung nahezu immer vertreten. Planungsbüros oder Beratungsfirmen waren in sechs Fällen beteiligt. Alle Interviewten wurden aufgrund ihrer beruflichen Rolle ausgewählt. Die Dauer der Verfahren variierte zwischen einer Stunde 15 Minuten und vier Stunden 51 Minuten. Um Verzerrungen zu vermeiden, wurden ausschließlich alltägliche Planungsverfahren untersucht, bei denen die Beteiligten den Prozess noch unmittelbar rekonstruieren konnten.

Die Interviews wurden dokumentiert, transkribiert und analysiert unter Verwendung einer inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse mit der Software MAXQDA (Kuckartz/Rädiker 2024). Der Prozess umfasste zunächst eine initiiierende Textarbeit. Daraufhin fand eine Kategorienbildung statt, die aufgrund der thematischen Hauptkategorien deduktiv erfolgte. Die konkrete Anwendbarkeit der entwickelten Kategorien wurde anhand von drei der 19 Transkripte überprüft und verifiziert. Im darauffolgenden Schritt wurde das gesamte Datenmaterial erneut mit einem differenzierten Kategoriensystem kodiert.

3.2 Fokusgruppe

Ergänzend wurde im Anschluss eine Fokusgruppe mit Expertinnen und Experten gebildet, deren Auswahl einem *Purposive Sampling* (Palinkas/Horwitz/Green et al. 2015) folgte. Dabei wurde gezielt eine heterogene, aber erfahrungshomogene Gruppenzusammensetzung angestrebt, um verschiedene Perspektiven aus der kommunalen Praxis einzubeziehen. Kriterien waren beruflicher Erfahrungshinter-

grund, thematische Expertise und institutionelle Zugehörigkeit.

Die Fokusgruppe diente der Untersuchung von Bewertungs- und Abwägungsprozessen in Planungsprozessen und basierte auf einem strukturierten, aber flexibel angelegten Ablauf. Die Diskussion erfolgte mit zehn Teilnehmenden, die aus unterschiedlichen Fachbereichen und mit durchschnittlich 23 Jahren Berufserfahrung rekrutiert wurden, durch einen halbstrukturierten Leitfaden mit sieben Themenblöcken und zielte auf die Reflexion methodischer Ansätze und Werthaltungen in Planungsprozessen ab (vgl. Döring 2022). Die Expertinnen und Experten stammen aus den Bereichen Stadtplanung, Stadtentwicklung, Raumplanung und Architektur. Sie sind in leitenden Positionen in Stadtplanungsämtern (TN04, TN06, TN09, TN10, TN08), Planungsbüros (TN01, TN02, TN03), akademischen Institutionen (TN05), als Bürgermeister (TN07) oft mit einem Schwerpunkt auf Städtebau tätig.

Während der Sitzung wurden Meinungen, Einstellungen und Verhaltensweisen zum Planungsprozess durch Diskussion und Interaktion erfasst. Die Diskussion begann mit einem Grundreiz in Form eines Planungsprozessmodells und kombinierte Kleingruppenarbeit mit Plenumsdiskussionen, um methodische und kontextuelle Aspekte der Bewertung zu beleuchten (vgl. Lamnek/Krell 2016).

Die Ergebnisse wurden mittels qualitativer Inhaltsanalyse nach Kuckartz und Rädiker (2024) ausgewertet. Dabei wurden die Transkripte durch deduktiv entwickelte Hauptkategorien und ergänzte Subkategorien analysiert. Die qualitative Datenanalyse, ebenfalls durchgeführt mit der Software MAXQDA, ermöglichte eine systematische Verdichtung der Daten und die Gewinnung neuer Erkenntnisse. Der Fokus lag auf der Erhebung gruppengenerierter Daten und der Rekonstruktion kollektiver Orientierungsmuster sowie subjektiver Erfahrungen.

4 Ergebnisse

Für die empirische Analyse wurde Transparenz anhand der theoretisch abgeleiteten Dimensionen, nach Hood und Heald (2006), durch die Einteilung in *Upwards*, *Downwards*, *Inwards* und *Outwards Transparency* operationalisiert und in Subkategorien strukturiert. Diese Operationalisierung dient als analytischer Rahmen, um die empirischen Befunde systematisch einzuordnen. Nachfolgend werden die Ergebnisse der vertikalen und horizontalen Transparenz an beispielhaften Aussagen verdeutlicht. Des Weiteren erfolgt die Darstellung der Ergebnisse in einem *Causal Loop Diagram* (CLD).

In Bezug auf die *vertikale Transparenz*, die sich in aufwärts- (*Upwards Transparency*) und abwärtsgerichtete Infor-

mationsflüsse (*Downwards Transparency*) unterteilt, lassen sich spezifische Risiken identifizieren. Die aufwärtsgerichtete Transparenz, bei der Informationen von unteren Ebenen, wie Fachabteilungen oder Planergruppen, zu höheren Ebenen, beispielsweise der politischen Führung, gelangen sollen, wird maßgeblich durch Wissensverluste, beispielsweise bei einem Wechsel der Bearbeiterin oder des Bearbeiters, beeinträchtigt. Eine Expertin sagt hierzu: „Schwierig. Also Bearbeiterwechsel ist Gift, das ist wirklich tödlich fürs Planverfahren“ (Leitung Stadtplanung Sachsen-Anhalt). Diese Risiken entstehen insbesondere durch personelle Wechsel, bei denen informelles Wissen oder nicht dokumentierte Entscheidungsgrundlagen verloren gehen. Hinzu kommt, dass die hohe Komplexität der Verfahren und die unzureichende Klärung zentraler Begriffe die Informationsweitergabe zusätzlich erschweren. Eine Expertin äußert sich hierzu: „Obwohl [...] jeder davon betroffen ist, eine recht komplexe Angelegenheit, die, glaube ich, selbst hier bei Kollegen nicht unbedingt immer verständlich ist, was wir da treiben“ (Leitung Stadtplanung Sachsen-Anhalt). Unterstützt wird die Aussage durch eine weitere: „Auch bei Politikern handelt es sich ja oftmals um Laien. Also die ganzen Kommunalpolitiker, die komplexe Abwägungsentscheidungen treffen müssen, sind letztendlich Laien“ (Leitung Planungsbüro Niedersachsen). Dies führt dazu, dass Entscheidungen auf höherer Ebene häufig auf unvollständigen oder missverständlichen Informationen basieren. Die abwärtsgerichtete Transparenz ist ebenfalls von Risiken geprägt. Informationen, die von oberen Ebenen an die unteren weitergegeben werden sollen, bleiben oft unvollständig oder intransparent. Dies liegt unter anderem daran, dass politische Entscheidungen häufig in geschlossenen Gruppen getroffen werden, deren Diskussionsergebnisse nicht ausreichend dokumentiert oder klar kommuniziert werden. Ein Experte beschreibt: „Das ist so ein halb politischer, halb fachlicher Diskussionsprozess gewesen in dieser geschlossenen Gruppe, die natürlich auch dadurch gut arbeiten konnte, weil die Öffentlichkeit nicht zuguckt. Sobald die Öffentlichkeit zuguckt, muss sich auf jeden Fall jeder politische Vertreter profilieren“ (Leitung Stadtplanung Bayern). Dadurch entstehen Unklarheiten innerhalb der Verwaltung und bei anderen beteiligten Agierenden. Besonders im Hinblick auf Bewertungskriterien zeigen sich bei Verantwortlichen retrospektiv Mängel: „Ich weiß nicht, wie die zustande gekommen waren. Ich glaube, man hat auch nicht so grundsätzlich über eine städtebauliche Dichte nachgedacht“ (Leitung Planungsbüro Niedersachsen). Auch zeigt sich die begrenzte Kapazität der Informationsverarbeitung bei dem Versuch, den Prozess transparent zu gestalten. Die Aussage einer Expertin: „Meistens, muss man sagen, in allermeisten Fällen geht das durch. Das spricht entweder für unsere gute Arbeit

oder dafür, dass niemand sich die Mühe macht, das alles zu lesen“ (Leitung Stadtplanung Sachsen-Anhalt).

Die *horizontale Transparenz*, die nach außen gerichtete (*Outwards Transparency*) und nach innen gerichtete Informationsflüsse (*Inwards Transparency*) umfasst, zeigt ebenfalls deutliche Schwachstellen. Diese leidet unter unzureichenden Ressourcen und ineffektiven Kommunikationsstrategien. Durch eine bestehende Intransparenz zeigt sich, wie eine Expertin beschreibt: „Manchmal wird uns vorgeworfen, wir seien Verhinderer, [...] dass wir sagen, wir müssen auf Rahmenbedingungen, auf Herausforderungen und auch auf vielleicht Risiken hinweisen“ (Leitung Stadtplanung Sachsen-Anhalt). Komplexe Verfahren und Entscheidungswege werden nicht in einer für die Öffentlichkeit verständlichen Form aufbereitet, was die Nachvollziehbarkeit erheblich beeinträchtigt. Obwohl sich die Expertinnen und Experten der Aufgabe bewusst sind: „Und deswegen dieser Bewertungsprozess, das ist ein ganz ganz zentraler Punkt, der auch sehr transparent an alle Akteure, sei es Politik, an Öffentlichkeit, wie auch immer, zu vermitteln ist“ (TN03). Eine Expertin beschreibt den hohen Aufwand: „Man verbringt sehr viel Zeit damit, zu erklären, wie das Planverfahren funktioniert, an welchen Punkten im Planverfahren man eingreifen kann und ab wann der Zug eigentlich abgefahren ist“ (Leitung Stadtplanung Sachsen-Anhalt). Aus der Fokusgruppe geht hervor: „Bürgerbeteiligung ist ein Schlüssel, aber auch ein Kraftakt. Man muss die Erwartungen steuern, sonst führt es schnell zu Frustration auf beiden Seiten“ (TN07). Dies führt dazu, dass Bürgerinnen, Bürger und andere externe Akteure, die zunehmend eine frühzeitige Einbindung und Transparenz fordern, Entscheidungen häufig als intransparent und schwer nachvollziehbar wahrnehmen.

Die nach innen gerichtete Transparenz, die den Rückfluss von Informationen und Feedback von externen Agierenden in den Planungsprozess beschreibt, weist ebenfalls Risiken auf. Rückmeldungen von Bürgerinnen, Bürgern oder Fachleuten werden nicht immer systematisch dokumentiert oder ausreichend berücksichtigt. Ein Experte führt dazu aus: „Der Bürger möchte aber wissen, warum das Unsinn ist oder warum man seinem Hinweis nicht folgt. [...] Weil der Bürger will sich ja wiederfinden und ich glaube, er will auch tatsächlich hinterher wissen, was gegen seinen Vorschlag gesprochen hat oder was ihm dafür gesprochen hat“ (Leitung Stadtplanung Brandenburg). Dieser Mangel an Partizipation und transparenter Verarbeitung externer Meinungen führt zu Frustration und mindert die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen. Insgesamt stellt der Wissensmangel ein bedeutendes Problem dar, der sowohl bei Fachleuten als auch bei politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern auftritt. Komplexe Verfahren überfordern oftmals selbst Expertinnen und Experten, während politische Akteure, die

Das *Causal Loop Diagram* (vgl. Abbildung 1) basiert auf den bereits dargestellten qualitativen Auswertungen. Die im Diagramm dargestellten Zusammenhänge wurden in Bezug auf die Kategorien von Hood und Heald (2006) eingeordnet. Damit erzeugt diese Studie rekonstruktives Wissen im Sinne einer interpretativen Methodologie (Lamnek/Krell 2016: 227). Sie bildet die subjektiven Deutungen institutionell eingebetteter Akteure ab, ohne diese als objektive Wirkungsrelationen zu verabsolutieren. Entsprechend werden die Aussagen nicht als empirische Nachweise von Wirkungen, sondern als Interpretationen seitens der Akteure über mögliche Wirkungsmechanismen verstanden. Diese Perspektive erlaubt es, zentrale Wahrnehmungsmuster und Deutungslogiken zu identifizieren, die für die Evaluation von Transparenzprozessen relevant sind, ohne Kausalität im strengen Sinn zu beanspruchen.

Die Visualisierung im Diagramm offenbart Überlappungen innerhalb des Konstrukts, die durch gemeinsame thematische Aspekte bedingt sind (Integration in den Prozess, Verständnis des Prozesses, Komplexität des Verfahrens, Wissensmangel, fehlender Überblick). Der gesamte Prozess wird durch Kommunikation eingerahmt, die als übergreifendes Element in alle Bereiche hineinwirkt. Diese Kommunikationsdimension ist zentral für die Transparenz und prägt sämtliche Interaktionen innerhalb des Systems. Zwischen den einzelnen Aspekten bestehen ambivalente (+/-), negative (-) und positive (+) Wirkungsbeziehungen, die die komplexen Zusammenhänge innerhalb des Entscheidungsprozesses illustrieren.

Eine positive Rückkopplungsschleife entsteht beispielsweise, wenn Transparenz → Verständnis → Motivation → Vertrauen → Transparenz führt, wodurch langfristig Akzeptanz und Zusammenarbeit gestärkt werden. Eine negative Schleife zeigt sich beispielsweise, wenn Transparenz → Komplexität → Überforderung → mangelnde Verständigung → reduzierte Transparenz führt, was Prozesse behindert.

5 Erkenntnisse und Diskussion

5.1 Deutungsmöglichkeiten von Transparenz in Planungsprozessen

Der innovative Beitrag dieses Artikels liegt in der empirischen Rekonstruktion von Transparenz als gelebte Praxis kommunaler Planung. Der Beitrag verdeutlicht einen Ansatz, Transparenz empirisch aus der Perspektive kommunaler Akteure zu rekonstruieren und ihre Wirkungszusammenhänge in Planungsprozessen qualitativ zu erfassen. In kommunalen Planungsprozessen zeigt sich, unter anderem anhand des *Causal Loop Diagrams* der Transparenz

im Entscheidungsfindungsprozess, dass die vier Transparenzdimensionen eng miteinander verknüpft sind und sowohl in der internen als auch in der externen Transparenz deutliche Risiken bestehen. Diese Muster korrespondieren mit Befunden der Governance- und Evaluationsforschung (Hood 2011; August/Osrecki 2019; Erkkilä 2020), die Transparenz als ambivalentes Steuerungsinstrument beschreiben. Die Gegenüberstellung von wissenschaftlichen und praktischen Anforderungen an Transparenz zeigt weniger einen grundlegenden Widerspruch auf als vielmehr eine gemeinsam geteilte, jedoch unterschiedlich konkretisierte Forderung. Sowohl in der Planungspraxis als auch in der Forschung gilt Transparenz als ein erstrebenswertes Prinzip (Grimmelikhuisen/Porumbescu/Hong et al. 2013). Die Befunde lassen sich gemäß der zuvor eingeführten Unterscheidung zwischen Objekttransparenz und Prozesstransparenz interpretieren. Transparenz in Planungsprozessen ist jedoch ein Konzept, das einer differenzierten Betrachtung bedarf, da es sich nicht um ein einheitliches Konzept handelt. Während Transparenz am Planungsgegenstand vor allem zur Informationsnachvollziehbarkeit beiträgt, zeigt sich Prozesstransparenz als entscheidend für Vertrauen, Legitimation und Konfliktbearbeitung. Damit bestätigt sich das theoretische Rahmenkonzept, das Transparenz als sozialen und kommunikativen Prozess im Sinne Schimank (2022) versteht – eingebettet in planerische Interaktions- und Entscheidungslogiken (Schönwandt/Jung 2006).

5.2 Erkenntnisse und Operationalisierung von Transparenz durch das „Causal Loop Diagram“

Das im *Causal Loop Diagram* dargestellte Beziehungsgeflecht zeigt zahlreiche *Loops* (Schleifen), die sich gegenseitig verstärken oder abschwächen. Das Diagramm ermöglicht gleichzeitig auch eine kontrollierte Abbildung kommunaler Planungsrealitäten, die für das Verständnis der Wirkungszusammenhänge von Transparenz zentral sind. Transparenz in Entscheidungsfindungsprozessen kann durch gezielte Strategien gefördert werden. Eine solche Förderung setzt voraus, dass Transparenz nicht als absolutes Prinzip, sondern als flexibel gestaltbares Instrument verstanden wird, das je nach Kontext angepasst werden kann. Eine Auswahl an *Loops* des *Causal Loop Diagrams* und möglicher Optimierungen wird im Nachfolgenden diskutiert:

5.2.1 Diskretionsloop

In der *Downwards Transparency* zeigt sich, dass vertrauliche Gesprächs- und Diskussionsrunden zunächst effiziente und vertrauensvolle Zusammenarbeit innerhalb geschlossener Gruppen fördern. Gleichzeitig begrenzt diese Diskreti-

on den Informationsfluss nach außen und kann Misstrauen sowie Machtasymmetrien verstärken. Der *Loop* verdeutlicht die Ambivalenz zwischen Offenheit und Vertraulichkeit, ein in der Governance-Literatur häufig beschriebenes Transparenz-Paradox (Koivisto 2022). Empfehlenswert ist eine gezielte Kommunikation zentraler Ergebnisse und Begründungen in klarer, prägnanter Form, ohne unnötige Details offenzulegen. Eine frühzeitige Offenlegung von Bewertungsmaßstäben, etwa durch Evaluationsstandards, erhöht die Nachvollziehbarkeit und macht politische Einflussfaktoren sichtbar. Zugleich müssen sensible Informationen geschützt bleiben, um Entscheidungsfreiheit und Handlungsfähigkeit zu sichern. Digitale Plattformen können dabei unterstützen, wesentliche Informationen effizient und nachvollziehbar bereitzustellen (Hersperger/Thurnheer-Wittenwiler/Tobias et al. 2022).

5.2.2 Verständigungsloop

Die *Outwards Transparency* beruht auf der Rückkopplung zwischen Offenheit, Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit. Transparente Darlegung stärkt zwar die Nachvollziehbarkeit, kann bei wachsender Informationsfülle jedoch Verständigung erschweren. Transparenz entfaltet somit nur dann positive Wirkungen, wenn sie mit Verständlichkeit und Kontextualisierung einhergeht – ein Befund, der an die Diskussion um *effective transparency* anknüpft (Hood/Heald 2006). Da inhaltliche Komplexität umfassende Beteiligungsverfahren oft verhindert, sollte Transparenz gezielt an strategisch relevanten Punkten des Planungsprozesses gefördert werden. Verständlich aufbereitete Kerninformationen und fokussierte Beteiligungsformate erhöhen dabei die Wirksamkeit. Nicht die Offenlegung aller Details ist entscheidend, sondern die klare Vermittlung zentraler Entscheidungsgrundlagen.

5.2.3 Ressourcenloop

Die Darstellung der Informationsflüsse zwischen *Outwards* und *Upwards Transparency* verweist auf einen zentralen Mechanismus: Bemühungen um Offenheit und Öffentlichkeitsarbeit binden personelle und zeitliche Ressourcen, was unvollständige Dokumentation, Wissensverluste und intransparente Arbeitsweisen begünstigt. Es entsteht ein balancierender Ressourcenloop: Mehr Transparenz erzeugt Aufwand, welcher Transparenz mindert. Dieses Muster verdeutlicht die organisatorischen Grenzen des Transparenzideals und zeigt, wie symbolische Transparenzpraktiken reale Effizienzprobleme überdecken können (Ringel 2019). Eine realistische Strategie liegt in der Entwicklung transparenter Standards, die sich auf entscheidungsrelevante Kerninformationen konzentrieren. Vollständige Dokumentation aller Details ist selten praktikabel. Effektiver sind strukturierter Wissenstransfers über zentrale Dokumente oder digita-

le Wissensmanagementsysteme. Visualisierungen wie Prozessdiagramme oder Bewertungsmatrizen können komplexe Zusammenhänge verständlich machen, ohne Abläufe zu verlangsamen.

5.2.4 Beteiligungsloop

In der Dimension der *Inwards Transparency* stärkt externe Expertise zunächst Motivation, Legitimation und Gemeinwohlorientierung, kann jedoch zugleich Überforderung, Erwartungsdruck und Verzögerungen erzeugen. Das *Causal Loop Diagram* zeigt damit das Spannungsfeld zwischen Partizipation, Entscheidungsfähigkeit und Akzeptanz – ein Befund, der auch in der Forschung zu partizipativer Governance betont wird (Erkkilä 2020; Koivisto 2022). Verbesserungen lassen sich durch priorisierte Feedbackmechanismen und automatisierte Dokumentationssysteme erzielen, sofern öffentliche Erwartungen realistisch gesteuert werden, um Frustration zu vermeiden. Zugleich sollten Evaluationsmethoden gewährleisten, dass Rückmeldungen nicht nur erfasst, sondern systematisch in Entscheidungen einfließen. Externe Planungsbüros stellen dabei eine besondere Herausforderung dar, da sie oft nur punktuell eingebunden sind und der Gesamtüberblick fehlt. Eine präzise Dokumentation sowie standardisierte Berichtsformate können die Kooperation zwischen Verwaltung und externen Akteuren deutlich verbessern.

5.2.5 Wissensloop

Zentral im Diagramm ist die Rückkopplung zwischen Verständnis des Prozesses, Komplexität und Wissensmangel. Eine stärkere Integration und Dokumentation fördert das Prozessverständnis, kann jedoch zugleich die Komplexität erhöhen und Akteure überfordern. Fehlender Überblick und Wissensverluste wirken schließlich als Bremsfaktoren für Transparenz. Diese Schleifen zeigen, dass Transparenzprozesse selbst reflexiv werden: Sie müssen gemanagt und priorisiert werden, um nicht in Intransparenz umzuschlagen.

Insgesamt illustriert das Diagramm, dass Transparenz nicht als linearer Erfolgsfaktor verstanden werden kann, sondern als dynamisches Gleichgewicht zwischen Offenheit, Verständlichkeit, Ressourcen und Vertrauen. Die dargestellten *Loops* verweisen auf paradoxe und ambivalente Effekte, die auch in der Literatur zu Transparenz und Verwaltungssteuerung beschrieben werden (Hood 2011; August/Osrecki 2019; Erkkilä 2020; Koivisto 2022). Die identifizierten *Loops* machen deutlich, dass eine erfolgreiche Operationalisierung von Transparenz weniger in ‚mehr‘ Transparenz liegt, sondern in ihrer gezielten, kontextsensiblen Gestaltung. Diese Einsicht bildet zugleich den Brückenschlag zur Evaluationsforschung, die Transparenz als überprüf- und lernfähigen Prozess versteht.

5.3 Evaluation und die Validierung von Transparenzansprüchen in der Raumplanungsforschung

Die Auswertung zeigt, dass mangelnde Transparenz in raumbezogenen Entscheidungsprozessen durch regelmäßige Ex-interim- oder Ex-post-Evaluationen abgemildert werden kann. Solche Evaluationen erfassen gezielt Stärken und Schwächen, geben Handlungsempfehlungen und ermöglichen eine systematische Bewertung der Transparenzpraktiken sowie ihrer Auswirkungen auf Entscheidungsqualität und Akzeptanz. Die Evaluationsforschung liefert dabei nicht nur Erkenntnisse über Defizite, sondern auch evidenzbasierte Ansätze zur Verbesserung von Transparenz und zur Optimierung organisatorischer Strukturen. Wie Hood und Heald (2006) betonen, müssen Transparenzansprüche durch systematische Überprüfungen und Analysen validiert werden. Angesichts des Potenzials von Evaluationen für Transparenz und Verantwortlichkeit sollten entsprechende Mechanismen in den relevanten Politikfeldern verankert werden. Dies würde die Entscheidungsqualität erhöhen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in politische Institutionen stärken.

Die gesetzliche Evaluierungspflicht im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) wurde zwar abgeschafft, um Kommunen zu entlasten, dennoch bieten sie erhebliche Vorteile für Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Daher wird vorgeschlagen, die von Mangels (2006) entwickelte Evaluationsmethodik zu überarbeiten und als computergestütztes Programm bundesweit bereitzustellen. So müssten Kommunen keine eigenen Verfahren entwickeln, würden effizient durch den Prozess geführt und erhielten direkt verwertbare Ergebnisse. Dies spart Zeit und Ressourcen, ermöglicht Vergleichbarkeit zwischen Kommunen und unterstützt künftige Planungen.

6 Fazit und Ausblick

Transparenz ist im kommunalen Planungsprozess ein zweischneidiges Schwert. Während sie fördernde Eigenschaften besitzt, erfordert sie zugleich einen bewussten Umgang mit den potenziellen Herausforderungen und Ambivalenzen. Die Fragestellung „Wie wird Transparenz von Akteuren in kommunalen Planungsprozessen wahrgenommen und inwiefern kann Evaluation als Ansatzpunkt zur Förderung dieser Transparenz dienen?“ lässt sich dahingehend beantworten, dass die empirische Analyse verschiedener kommunaler Planungsprozesse zeigt, dass Bedeutung und Wirkungszusammenhänge von Transparenz heterogen ausgeprägt sind und je nach Kontext unterschiedlich wirksam werden. Dies hängt davon ab, welche Dimension von Trans-

parenz betrachtet wird, da deren Ausprägung wesentlich durch organisationale Rahmenbedingungen, Akteurkonstellationen sowie die verfügbaren Ressourcen beeinflusst wird. Es zeigt sich weiter, dass Transparenz in der Praxis als grundlegende Anforderung sowie als ein wesentlicher Erfolgs- und Misserfolgswert gesehen werden kann. Dabei stößt sie jedoch auf strukturelle, institutionelle und kommunikative Grenzen, die ihre Umsetzung erschweren oder einschränken, ohne sie jedoch grundsätzlich zu verhindern. Statt vollständiger Offenheit entstehen häufig hybride Modelle, in denen Transparenz selektiv realisiert wird, während bestimmte Entscheidungen und Prozesse bewusst intransparent bleiben, um strategische Handlungsspielräume zu sichern. Die Untersuchung verdeutlicht anhand der dargestellten *Loops* auch, dass Transparenz in Planungsprozessen mehr erfordert als die bloße Sicherstellung klarer Informationsflüsse – vielmehr eine kontextsensible Gestaltung. Transparenz dient als Ausgangspunkt für das tiefere Verständnis der Entscheidungsfindung und Arbeitsprozesse sowie Weiterentwicklungen in Planungsprozessen.

Ein wichtiges zukünftiges Forschungsfeld liegt auch in der Entwicklung von Indikatorenbasierten Verfahren zur systematischen Überprüfung von Transparenz und deren Einfluss auf die Qualität der Entscheidungsfindung. Zukünftige Studien sollten prüfen, inwieweit Transparenzdimensionen operationalisiert und vergleichend bewertet werden können, um die empirische Erfassung von Transparenz in Planungs- und Entscheidungsprozessen zu verbessern. Hier kann die Evaluationsforschung einen wertvollen Beitrag leisten, indem sie nicht nur die Effizienz und Akzeptanz von Prozessen bewertet, sondern auch Kriterien entwickelt, welche konkretisieren, wie verschiedene Dimensionen von Transparenz die Klarheit, Effizienz und Akzeptanz von Entscheidungen beeinflussen. Wenn Evaluationen nicht nur als technisches Werkzeug verstanden, sondern als Bestandteil eines transparenten und partizipativen Entscheidungsprozesses genutzt werden, dann kann das empirisch fundierte Verständnis von Transparenz dazu beitragen, sie konzeptionell und praktisch gezielter zu gestalten. Dabei ermöglichen standardisierte Evaluationen den Vergleich von Prozessen und machen einen Entwicklungsbedarf sichtbar.

Da die vorliegende Analyse eine deutsche Perspektive einnimmt, könnte eine internationale Erweiterung – unter Einbezug kultureller, technologischer und politischer Unterschiede – zu einer global anschlussfähigen Transparenzpraxis beitragen. Der Fokus auf kulturelle, technologische und politische Unterschiede könnte außerdem wichtige Erkenntnisse für eine global anwendbare Strategie und Praxis der Transparenz liefern.

Insgesamt bietet der Beitrag eine theoretische und empirische Grundlage, auf der Indikatorenbasierte Verfahren zur Evaluierung von Transparenz in kommunalen Kontex-

ten entwickelt werden können. Des Weiteren leistet er einen qualitativen Anwendungsbeitrag zur raumbezogenen Entscheidungs- und Verfahrensforschung, indem er aufzeigt, dass die Ex-post-Prozessevaluation von Entscheidungsprozessen ein sinnvoller Ansatz zur Erhöhung der Transparenz und zur Weiterentwicklung von Entscheidungspraktiken sein kann.

Competing Interests The authors declare no competing interests.

Acknowledgements The authors would like to thank the anonymous reviewers for their helpful comments. The authors would also like to thank the students who contributed their time and expertise to the study. In addition, the authors would like to thank the VALPLAN team and in particular Sabine Bongers-Römer for their co-operation during the data collection. The authors acknowledge the use of ChatGPT (GPT-5, OpenAI) for language editing and text refinement during the preparation of this manuscript.

Funding The research project is supported by the German Research Foundation (DFG) under grant 463567980 and 533058785 and the Swiss National Science Foundation (SNSF) under grant 226024.

Literatur

- Alloa, E.; Thomä, D. (2018): Transparency, society and subjectivity: Critical perspectives. Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-77161-8>
- August, V.; Osrecki, F. (2019): Der Transparenz-Imperativ: Normen – Praktiken – Strukturen. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-22294-9>
- Barbrook-Johnson, P.; Penn, A.S. (2022): Systems Mapping: How to build and use causal models of systems. Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-01919-7>
- Buchert, M. (2017): Transparenz. Potenziale und Wertsetzungen in der Architektur. In: Fakultät für Architektur und Landschaft/Leibniz Universität Hannover (Hrsg.): hochweit 2017. Berlin, 8–13. <https://doi.org/10.15488/11611>
- Bunzel, A.; Michalski, D.; Sander, R.; Strauss, W.-C. (2012): Die Flächennutzungsplanung – Räumlicher Ordnungsrahmen der Stadtentwicklung: Reichweite und Aktualität am Beispiel Berlin. Berlin.
- Dahler-Larsen, P.; Boodhoo, A. (2019): Evaluation culture and good governance: Is there a link? In: Evaluation 25, 3, 277–293. <https://doi.org/10.1177/1356389018819110>
- DeGEval – Gesellschaft für Evaluation (2017): Standards für Evaluation. Erste Revision 2016 (Kurzfassung). Köln.
- Diller, C. (2023): Lehrbuch der raumbezogenen Evaluationsforschung. Münster.
- Diller, C.; Gardt, M.; Kohl, M. (2012): Planung im Zeitdruck – Gebiete für die Windenergienutzung in Hessen. In: RaumPlanung 163, 4, 53–57.
- Döring, N. (2022): Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-64762-2>
- Erkkilä, T. (2020): Transparency in public administration. In: Thompson, W. R. (Hrsg.): Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1404>
- Faludi, A. (2000): The Performance of Spatial Planning. In: Planning Practice and Research 15, 4, 299–318. <https://doi.org/10.1080/713691907>
- Florini, A. M. (2007): The Right to Know: Transparency for an Open World. New York. <https://doi.org/10.7312/flor14158>
- Fox, J. (2007): The uncertain relationship between transparency and accountability. In: Development in Practice 17, 4-5, 663–671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Fürst, D. (2004): Planungstheorie – die offenen Stellen. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, 239–258. = Planungsrundschau 10.
- Geertman, S.; Stillwell, J. (2020): Planning support science: Developments and challenges. In: Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science 47, 8, 1326–1342. <https://doi.org/10.1177/2399808320936277>
- Grimmelikhuijsen, S.; Porumbescu, G.; Hong, B.; Im, T. (2013): The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. In: Public Administration Review 73, 4, 575–586. <https://doi.org/10.1111/puar.12047>
- Hersperger, A. M.; Thurnheer-Wittenwiler, C.; Tobias, S.; Folvig, S.; Fertner, C. (2022): Digitalization in land-use planning: Effects of digital plan data on efficiency, transparency and innovation. In: European Planning Studies 30, 12, 2537–2553. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.2016640>
- Hood, C. (2011): The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government. Princeton.
- Hood, C.; Heald, D. (2006): Transparency: The Key to Better Governance? Oxford. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001>
- Koivisto, I. (2022): The Transparency Paradox: Questioning an Ideal. New York.
- Kuckartz, U.; Rädiker, S. (2024): Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Umsetzung mit Software und künstlicher Intelligenz. Weinheim.
- Lamnek, S.; Krell, C. (2016): Qualitative Sozialforschung: mit Online-Material. Weinheim.
- Levin-Keitel, M.; Behrend, L. (2022): Die Topologie der Planungstheorien: Eine Systematisierung planerischen Wissens. Berlin. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-65224-4>
- Mangels, K. (2006): Evaluation von Planwerken und Pla-

- nungsprozessen der Raumplanung zur Erfolgskontrolle hinsichtlich Steuerungswirkung und Effizienz an ausgewählten Beispielen der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz. Dissertation an der Technischen Universität Kaiserslautern.
- Mayrhofer, W.; Meyer, M. (2020): Zwischen Medizin und Gift: Über dysfunktionale Folgen von Transparenz in Organisationen. In: *Zeitschrift Führung + Organisation* 89, 3, 152–157.
- Meijer, A. (2015): Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. In: *International Journal of Public Administration*, 38, 3, 189–199. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.934837>
- Müller, C.; Bongers-Römer, S.; Bakunowitsch, J.; Diller, C. (2024): Abwägung, Alternativen und Varianten in kommunalen Planungsprozessen. Grundsätzliche Überlegungen und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 82, 5, 422–436. <https://doi.org/10.14512/rur.2538>
- Mukhopadhyay, C. (2016): Transparency in Planning Practice: Contemporary Urban Reform in India. In: *Italian Journal of Planning Practice* 7, 1, 213–233.
- Nam, T.; Pardo, T. A. (2014): The Changing Face of a City Government: A Case Study of Philly311. In: *Government Information Quarterly*, 31, S1–S9. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.01.002>
- Palinkas, L. A.; Horwitz, S. M.; Green, C. A.; Wisdom, J. P.; Duan, N.; Hoagwood, K. (2015): Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research. In: *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* 42, 5, 533–544. <https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y>
- Patton, M. Q. (2018): Evaluation Science. In: *American Journal of Evaluation* 39, 2, 183–200. <https://doi.org/10.1177/1098214018763121>
- Polívka, J.; Reicher, C. (2019): The Role of Transparency in Urban Planning Processes. In: Berger, S.; Owetschkin, D. (Hrsg.): *Contested Transparencies, Social Movements and the Public Sphere*. Cham, 233–251. https://doi.org/10.1007/978-3-030-23949-7_11
- Porumbescu, G.; Bellé, N.; Cucciniello, M.; Nasi, G. (2017): Translating policy transparency into policy understanding and policy support: Evidence from a survey experiment. In: *Public Administration* 95, 4, 990–1008. <https://doi.org/10.1111/padm.12347>
- Ringel, L. (2019): Transparenz in der Politik? Grenzen, Probleme und nicht intendierte Folgen. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 71, 1, 111–133. <https://doi.org/10.1007/s11577-019-00591-0>
- Roggendorf, W.; Scholl, B.; Scholles, F.; Schönwandt, W.; Signer, R. (2011): Methoden der Raumplanung. In: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover, 279–377.
- Schimank, U. (2022): *Entscheiden: Ein soziologisches Brevier*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-37196-8>
- Schönwandt, W.; Jung, W. (Hrsg.) (2006): *Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung: kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis*. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 326.
- Stockmann, R.; Meyer, W. (2010): *Evaluation. Eine Einführung*. Opladen.
- Wang, Q.; Guan, Z. (2023): Can sunlight disperse mistrust? A meta-analysis of the effect of transparency on citizens' trust in government. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 33, 3, 453–467. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac040>
- Weith, T. (2018): *Evaluation*. In: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 623–638.
- Witte, P.; Punt, E.; Geertman, S. (2020): Smart Governance in the Making: Integrating 'Smart' in Local Spatial Planning. In: Geertman, S.; Stillwell, J. (Hrsg.): *Handbook of Planning Support Science*. Cheltenham, 226–237.
- Woro, S. J.; Supriyanto, S. (2013): Enhancing Trust, Transparency and Accountability in the Local Development Process. In: *Bisnis & Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* 20, 1, 6. <https://doi.org/10.20476/jbb.v20i1.1865>
- Zuiderwijk, A.; de Reuver, M. (2021): Why open government data initiatives fail to achieve their objectives: Categorizing and prioritizing barriers through a global survey. In: *Transforming Government: People, Process and Policy* 15, 4, 377–395. <https://doi.org/10.1108/TG-09-2020-0271>