

Bürgerbeteiligung, die etwas bewirkt – Mannheimer Annäherungen an ein Wirkungsmonitoring

Nadja Wersinski

1 Bürgerbeteiligung mit Wirkung?

Bürgerbeteiligung muss eine hohe Qualität und damit eine Wirkung haben – diese Aussage trifft allerorten auf Zustimmung. Nur wenn partizipative Prozesse auch Effekte erzielen, tragen sie zur Stärkung der kommunalen Demokratie bei. In den vergangenen Jahren ist die Expertise in Sachen Bürgerbeteiligung rapide gestiegen. Hat das aber zu wesentlichen Erkenntnissen über die Wirkung von Bürgerbeteiligung geführt? Seit Jahren heißt es in der Fachwelt: Die Erforschung der Wirkung von Bürgerbeteiligung steckt noch in den Kinderschuhen.

Wie zahlreiche Kommunen hat auch die Stadt Mannheim einen Rahmen für die kommunale Bürgerbeteiligung entwickelt – das sog. »Regelwerk Bürgerbeteiligung«. Mit der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung im Fachbereich Demokratie und Strategie wurde eine verantwortliche Stelle eingerichtet, verwaltungsinterne Rollen und Kompetenzen in einer besonderen Geschäftsanweisung geregelt. Die Vorhabenliste und das Beteiligungsportal haben sich etabliert, einen Überblick über die Mannheimer Bürgerbeteiligung liefert ein jährlicher Monitoringbericht. Die Befragung von Teilnehmenden nach ihrer Zufriedenheit ist selbstverständlich, eine Bürgerbefragung liefert die gesamtstädtische Perspektive. Es werden regelmäßig Reflektionsgespräche geführt. Die Leistungsbilanz ist gut: Die Zahl der Vorhaben mit Bürgerbeteiligung steigt stetig, ebenso die Qualität der Prozesse. Es ist bekannt, wie viele Veranstaltungen durchgeführt und wie viele Menschen erreicht wurden, welche Gruppen besser und welche schlechter.

Gleichzeitig stellt sich die Frage: Können wir die Auswirkung der Bürgerbeteiligung auf das entsprechende Vorhaben ausreichend erfassen? Und die Wirkung auf die kommunale Demokratie? Unseren bisherigen Weg in Mannheim und den Versuch, alle bisherigen Bausteine zu einem Wirkungsmonitoring zu bündeln, wollen wir in diesem Artikel darstellen – als Werkstattbericht, verknüpft mit vielen offenen Fragen.

2 Was wissen wir über die Wirkung der Mannheimer Bürgerbeteiligung?

In den vergangenen Jahren haben wir ein Monitoringsystem aufgebaut, um die Beteiligungsprozesse und Instrumente wie die Vorhabenliste oder das Beteiligungsportal im Blick zu behalten. Ursprünglich war der Auftrag, jährlich einen quantitativen Monitoringbericht (Betrachtung) vorzulegen, der alle fünf Jahre durch eine externe qualitative Evaluation (Bewertung) ergänzt wird. In den vergangenen zwei Jahren wurde deutlich, dass die Wirkungsfragen immer relevanter wurden, zahlreiche evaluative Elemente und Aussagen zur Wirkung haben wir daher in das Monitoring integriert.

Die Bilanz des letzten Monitoringberichts aus dem Jahr 2021 ist positiv. Von den 15 im Detail erfassten Beteiligungsprozessen konnten alle erfolgreich – entsprechend ihrer erwünschten Zielstellung und Wirkung – vorangetrieben werden. Die Prozesse fanden gemäß Vorhabenliste und Beteiligungskonzept statt. In allen

untersuchten Prozessen hat sich die Beteiligung der Bürgerschaft ausgewirkt, insbesondere durch die Berücksichtigung der Anliegen in der weiteren Planung und Vorhabenumsetzung. Alle Beteiligungsergebnisse sind transparent und stehen auf dem Beteiligungsportal www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de (1) zur Verfügung – teilweise mit Begründungen, welche Aspekte weiterverfolgt werden konnten und welche nicht.

Wenn wir von Wirkung sprechen, betrachten wir diese vier Dimensionen:

- **Legitimation:** Ziel ist es, Verbindlichkeit für die Verfahren, die Beteiligten und die Ergebnisse herzustellen durch a) einen klaren politischen Auftrag, b) eine präzise Definition und Abbildung der Zielgruppen und c) die Einbindung der Beteiligungsergebnisse in Beschlussvorlagen.
- **Akzeptanz:** Ziel ist es, die Zustimmung a) für kommunale Vorhaben und Entscheidungen und b) für die Mannheimer Bürgerbeteiligung zu erhöhen, z.B. durch offene Dialoge, Transparenz und Anliegenmanagement. Ein Indikator ist die Zufriedenheit der Beteiligten.
- **Qualität:** Ziel ist es, alle Perspektiven abzubilden, die Anliegen im Vorhaben abzuwägen und somit passgenaue Lösungen zu entwickeln. Ziel ist es zudem, unterschiedliche Anliegen und Interessenskonflikte transparent zu machen.
- **Aktivierung:** Ziel ist es, betroffene Zielgruppen für das Projekt zu aktivieren. Ziel ist darüber hinaus eine aktive Stadtgesellschaft in der Form, dass sich die Bevölkerung über den Beteiligungsprozess hinaus für das Projekt verantwortlich fühlt.

Deutlich wird, dass die Wirkung auf das jeweilige Vorhaben von der Wirkung auf die beteiligten Menschen zu unterscheiden ist. Nachfolgend einige allgemeine und zusammenfassende Ergebnisse aus dem Monitoringbericht 2021 zu den einzelnen Wirkungsdimensionen:

Legitimation

Durch das Weiterverfolgen der Anliegen aus dem Beteiligungsprozess, zum Beispiel durch ihre Aufnahme in Auslobungstexte von städtebaulichen Wettbewerben, wurden die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen verbindlich gesichert.

In mehreren Prozessen wurde die Verzahnung von Vor-Ort-Themen mit der gesamtstädtischen Strategie herausgearbeitet. Deutlich wurde, wie sich die einzelnen kommunalen Strategien und Aspekte des Mannheimer Leitbilds 2030 für konkrete Stadtteilentwicklungen auswirken und wie die vor Ort relevanten Themen (z.B. Mobilität, Wohnraum, Klima) mit den gesamtstädtischen Konzepten verzahnt sind. Dies legitimiert den Beteiligungsprozess und die Ergebnisse.

Eine klare Kommunikation verdeutlicht, welche Menschen und Zielgruppen mit ihren jeweiligen Perspektiven und ihrer Betroffenheit eingeladen sind, sich an Gestaltungsprozessen zu beteiligen und welche Entscheidungsspielräume es gibt. Mit dem Bürgerrat zum Klimaschutz-Aktionsplan 2030 wurde ein Format der Zufallsauswahl von Bürgerinnen und Bürgern eingeführt, das die Legitimation der Beteiligten und damit auch der Ergebnisse erhöhen soll.

Akzeptanz

Die Zufriedenheit mit den durchgeführten Beteiligungsprozessen war während der Prozesse bei allen beteiligten Akteuren sehr hoch. Sie wird am Ende von Beteiligungsveranstaltungen erhoben und betrug je nach Veranstaltung 64 bis 100 Prozent.

Die Aussagekraft muss allerdings relativiert werden: Die Zufriedenheit mit einer Einzelveranstaltung bedeutet noch nicht, dass auch der Gesamtprozess und dessen Ergebnis als zufriedenstellend erlebt wird. Entsprechende Umfragen zur Akzeptanz werden nach Umsetzung der einzelnen Vorhaben erfolgen und in diesem Jahr exemplarisch getestet.

Grundsätzlich konnte in zahlreichen Beteiligungsprozessen beobachtet werden, dass die Akzeptanz der Beteiligten abhängig ist von der Umsetzung der Ergebnisse und der Kommunikation auch nach Ende des Beteiligungsprozesses, insbesondere bei Änderung des Zeitplans und der konkreten Planungen.

Die Bürgerbefragung 2020 beleuchtet den allgemeinen Blick der Bürgerschaft auf die Bürgerbeteiligung. Die Zufriedenheit mit Bürgerbeteiligung ist demnach gleichbleibend. Beteiligungsmöglichkeiten waren in Mannheim also auch in Zeiten der Corona-Pandemie präsent. Nur 30 Prozent der Befragten sind unzufrieden mit der Mannheimer Bürgerbeteiligung.

45 Prozent der Befragten bewerten die Beteiligungsmöglichkeiten in Mannheim als ausreichend und stimmen der Aussage »Es gibt in Mannheim ausreichend Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger, bei der Gestaltung der Stadt mitzuwirken« zu. 56 Prozent der Befragten stimmen der Aussage »Ich fühle mich über das Handeln der Stadtverwaltung ausreichend informiert« zu.

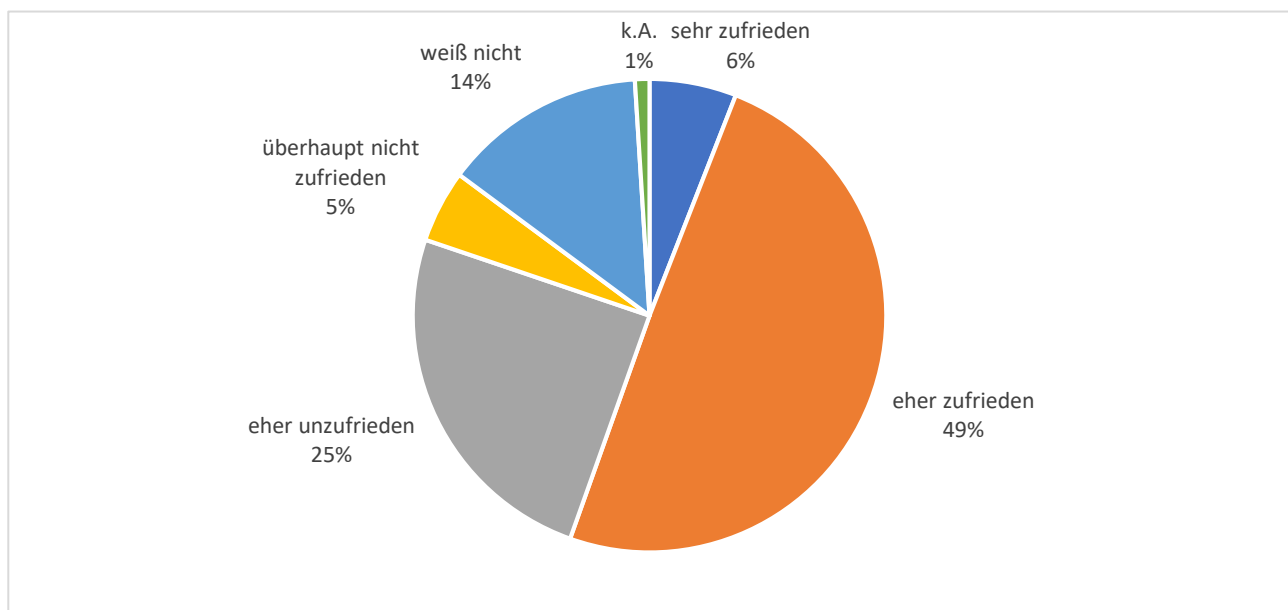


Abbildung 1: Bürgerbefragung 2020, Zufriedenheit mit Mannheimer Bürgerbeteiligung in Prozent © Stadt Mannheim

Qualität

In vielen Beteiligungsprozessen wurden die Anliegen der Beteiligten in die Planung aufgenommen. Durch eine Abbildung der Vielfalt aller Perspektiven konnte eine höhere Qualität der Planungen erreicht werden. Hierfür ließen sich in zahlreichen Vorhaben konkrete Beispiele finden. Von einer gesteigerten Akzeptanz der Planung hierdurch ist auszugehen.

Aktivierung

In zahlreichen Prozessen wurde das Signal gesetzt: Engagement lohnt sich und zeigt Wirkung. Zahlreiche Vorhaben und Beteiligungsprozesse wären ohne das Engagement der Beteiligten nicht zustande gekommen. Die Umsetzung von Vorhaben wird entscheidend durch die involvierten Menschen getragen.

Wichtig ist, dass alle Beteiligten im Rahmen des Entscheidungsspielraums die Erfahrung machen: »Ich kann etwas gestalten, wenn ich mich einbringe, ich werde ernst genommen.« Das lässt sich daran messen, inwieweit Anliegen in den politischen und/oder planerischen Entscheidungsprozess integriert werden und verbindliche Rückmeldungen erfolgen. Intensiviert wurden im vergangenen Jahr deshalb sogenannte Rückkopplungsprozesse, in denen die Beteiligten Informationen dazu erhielten, wie ihre Anliegen bearbeitet wurden.

Ob eine längerfristige Aktivierung gelingt, ob sich Bürgerinnen und Bürger also über die Umsetzung des Vorhabens hinaus engagieren, ist erst mit zeitlichem Abstand einzuschätzen. Im vergangenen Jahr wurde noch einmal deutlich, dass ein dauerhaftes Engagement insbesondere bei langfristigen, intensiven Beteiligungsprozessen entsteht.

3 Bündelung aller Schritte im Wirkungsmonitoring

Aus der Entwicklung von einem quantitativen zu einem wirkungsorientierten Monitoring und aus der Erfahrung der vergangenen Jahre entwickeln wir aktuell einen Prozess, der die Wirkung von Beginn an in den Mittelpunkt rückt. Der Prozess wird in den nächsten Monaten weiterentwickelt, erprobt, mit dem Beteiligungsbeirat vertieft und an dem Thema Indikatoren für die vier Wirkungsdimensionen gearbeitet. Unser Grundgedanke ist: Die Wirkung, die mit Bürgerbeteiligung erreicht werden soll, kann nicht allgemein beschrieben werden, sondern nur sehr spezifisch in den jeweiligen Beteiligungsprozessen.

Aktuell arbeiten wir daran, Aspekte des Wirkungsmonitorings in Mannheim in folgenden Schritten miteinander zu verzahnen:

1. Schritt: Wirkungsdimensionen definieren

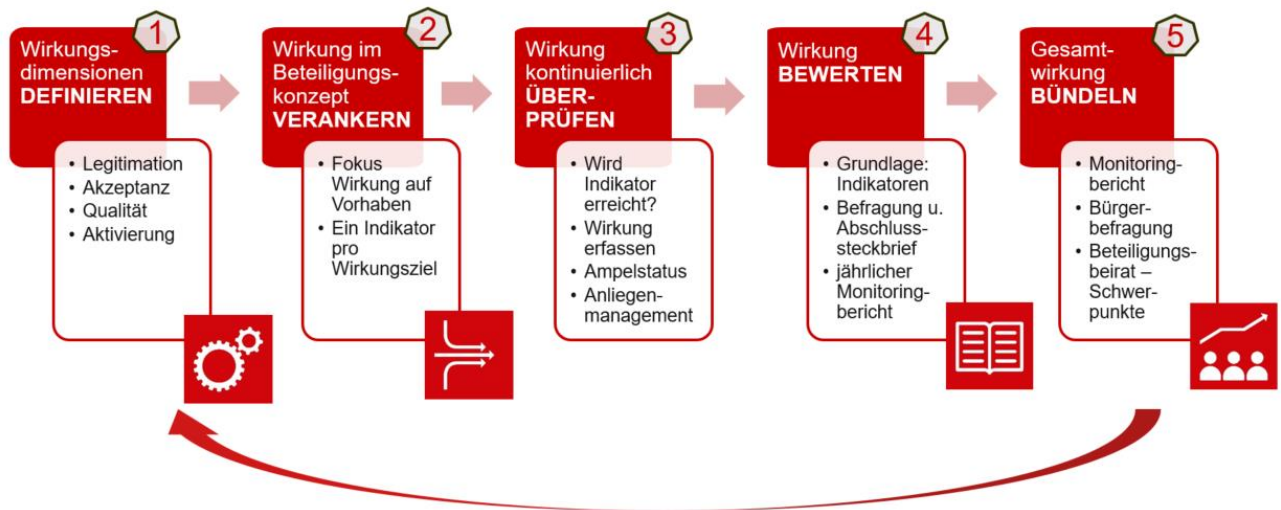


Abbildung 2: Die fünf Schritte des Wirkungsmonitorings in Mannheim © Stadt Mannheim

Die allgemeine Definition der vier Wirkungsdimensionen, ist bereits im Kapitel 2 »Was wissen wir über die Wirkung der Mannheimer Bürgerbeteiligung?« dargestellt. Für jeden Beteiligungsprozess konkretisieren wir, welche Wirkungen jeweils in den einzelnen Dimensionen angestrebt werden.

2. Schritt: Wirkung im Beteiligungskonzept verankern

Die spezifischen Beteiligungskonzepte werden auf die angestrebte Wirkung fokussiert und bekommen damit eine noch größere Bedeutung. Was soll sich durch die Bürgerbeteiligung verändern? Im Beteiligungskonzept werden auch spezifische Indikatoren für die vier Wirkungsdimensionen festgelegt.

3. Schritt: Kontinuierliche Wirkungsüberprüfung

Auf Grundlage des Beteiligungskonzeptes wird die beschriebene Wirkung kontinuierlich überprüft, beispielsweise durch die Befragung von Teilnehmenden einer Veranstaltung.

Eine wichtige Voraussetzung ist eine systematische Darstellung der Anliegen der Beteiligten, um deren Umsetzung im Blick behalten zu können. Hiermit verbunden ist eine Kommunikation der Umsetzung der Anliegen, um deren Wirkung transparent zu machen.

4. Schritt: Wirkung bewerten

Auf der Grundlage des Beteiligungskonzepts und des Anliegenmanagements wird die Wirkung im Dialog mit den Beteiligten bewertet. Gegebenenfalls werden Maßnahmen zum Gegensteuern entwickelt und umgesetzt. Verwaltungsintern wird diese Bewertung in einen Ampelstatus summiert (grün = alles im Plan, gelb = kritisch, rot = Wirkung wird nicht erreicht).

Die Bewertung wird einmal jährlich im Monitoringbericht veröffentlicht sowie final nach Vorhabenabschluss in einem Abschlusssteckbrief.

5. Schritt: Bündelung zur Gesamtwirkung Mannheimer Bürgerbeteiligung

Die Analyse der Wirkung aller Beteiligungsprozesse findet einmal jährlich im Monitoringbericht statt. Die Ergebnisse werden jährlich im Beteiligungsbeirat diskutiert, Handlungsschwerpunkte dort identifiziert und die Wirkungsdimensionen gegebenenfalls weiterentwickelt.

4 Viele offene Fragen

Wir wollen uns der Herausforderung, die Wirkung von Bürgerbeteiligung zu betrachten, weiter annähern. Viele Fragen sind aus unserer Sicht noch nicht ausreichend diskutiert, sodass eine weitere städteübergreifende fachliche Debatte hilfreich wäre. Hierzu noch einige Gedanken:

- Es gibt nach unserer Wahrnehmung eine hohe politische Akzeptanz für Bürgerbeteiligung. Wie gehen wir um mit der zunehmenden Forderung nach Bürgerbeteiligung, also einer quantitativen Ausweitung von Beteiligungsangeboten, auch dann, wenn aus fachlicher Sicht keine positive Wirkung zu erreichen ist?
- Da die personellen Ressourcen begrenzt sind: Wie viel Aufwand, Zeit und Energie wollen und können wir in das Wirkungsmonitoring stecken?
- Die Wirkung eines Beteiligungsverfahrens lässt sich erst beurteilen, wenn das jeweilige Vorhaben komplett abgeschlossen ist – der Platz umgestaltet, das Handlungskonzept umgesetzt ist. Ist es realistisch, ein Projekt und die dort Aktiven über Jahre zu begleiten, um eine langfristige vorher – währenddessen – nachher Analyse zu machen? Und wie zuverlässig sind die Aussagen dann noch? Vermischen sich die Zufriedenheit mit dem Prozess und dem Ergebnis dann nicht zwangsläufig?
- Wie zuverlässig sind Aussagen zur Wirkung? Wenn eine Person, die bei einem Gestaltungsprozess mitgewirkt hat, am Ende des Prozesses in einer Befragung angibt, ein größeres Vertrauen in die kommunale Demokratie zu haben – gibt es wirklich einen Kausalzusammenhang zum Beteiligungsprozess, oder welche Faktoren spielen hier eine Rolle?
- Ist es überhaupt sinnvoll, die Wirkung der Bürgerbeteiligung zu einem Vorhaben von der Wirkung, die ein Vorhaben in der Stadtgesellschaft erzeugen soll, zu trennen?
- Angenommen, wir hätten bereits eine optimale Wirkungsforschung im Bereich Bürgerbeteiligung. Wie lautet unsere These, was ihr Ergebnis ist? Wir haben dies im letzten Monitoringbericht so formuliert:
»Eine große Wirkung kann dann erreicht werden, wenn Beteiligungsangebote mit großer zeitlicher und

personeller Intensität, zeitlichem Vorlauf und dezentral im Dialog mit den Akteurinnen und Akteuren vor Ort durchgeführt werden. Anliegen können entwickelt werden, wenn ein enger kontinuierlicher Dialog mit den Beteiligten über einen langen Zeitraum aufrechterhalten wird. Diese Intensität ist in der Praxis nicht immer realisierbar. « Das heißt, wir kennen eigentlich die Stellschrauben, an denen wir ansetzen müssen.

Anmerkungen

(1) www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de

Literatur

- Stadt Mannheim (2019): Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim (https://www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de/sites/default/files/downloads/regelwerk_buergerbeteiligung_ma.pdf)
- Stadt Mannheim (2021): Monitoring Bürgerbeteiligung, Bericht 2021 (https://www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de/sites/default/files/monitoring_bericht_bbt_2021.pdf)

Autorin

Nadja Wersinski arbeitet in der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung im Fachbereich Demokratie und Strategie der Stadt Mannheim und ist für das Monitoring des Regelwerks Bürgerbeteiligung verantwortlich.

Kontakt

Tel.: 0621/293 9390

E-Mail: nadja.wersinski@mannheim.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de