

Etablierung des Regelwerks Bürgerbeteiligung – der Mannheimer Weg

Nadja Wersinski

In Mannheim ist die gemeinsame Gestaltung der Stadt unter Einbeziehung der Bürgerschaft Alltag. Bürgerbeteiligung ist Teil der kommunalen Strategie und im Leitbild »Mannheim 2030« verankert. Das Regelwerk Bürgerbeteiligung ist dabei eine zentrale Grundlage. Es wurde in den Jahren 2015 bis 2017 entwickelt im Unterschied zu vielen anderen Städten zunächst von Gemeinderat und Verwaltung. Diese Grundsätze und Angebote wurden anschließend in einer Pilotphase bis Ende 2018 mit der Bürgerschaft getestet und ausgewertet. Auf dieser Basis wurde das Regelwerk angepasst und am 12. März 2019 vom Mannheimer Gemeinderat als Grundlage für die städtische Bürgerbeteiligung beschlossen.

Ziel des Regelwerks Bürgerbeteiligung ist es, die Qualität der städtischen Bürgerbeteiligung zu sichern und weiter zu entwickeln. Es definiert sowohl Ziele als auch Qualitätsstandards und regelt Verantwortlichkeiten und Angebote der Bürgerbeteiligung bei städtischen Vorhaben. Beschrieben wird ein gemeinsames Verständnis, was Bürgerbeteiligung eigentlich ist und wie sie in Mannheim gut funktioniert.

Zur Sicherung der Qualität der Beteiligungsprozesse liegt ein besonderer Fokus darauf, die Beteiligungskompetenz innerhalb der Verwaltung auszubauen. Auch in Zukunft werden die Erfahrungen aus Beteiligungsprozessen ausgewertet und das Regelwerk kontinuierlich angepasst.

Der Mannheimer Weg

Bereits im Jahr 2011 hat der Mannheimer Gemeinderat sein Verständnis von Bürgerbeteiligung in sogenannten Leitlinien zum Ausdruck gebracht. In den Folgejahren gab es zahlreiche Beteiligungsprozesse, in denen teilweise deutlich wurde: Es gibt sehr unterschiedliche Vorstellungen, was Bürgerbeteiligung eigentlich ist. Insbesondere die verschiedenen Rollen von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft waren nicht präzise geklärt. Dies führte dazu, dass in vielen Prozessen neben den inhaltlichen Debatten auch Grundsatzdiskussionen über Bürgerbeteiligung geführt wurden. Frustrationen auf allen Seiten waren immer wieder einmal die Folge.

Das politische Interesse, sich in aller Tiefe mit Bürgerbeteiligung und den Rollen der Hauptbeteiligten auseinander zu setzen, war somit groß. Im Frühjahr 2015 verständigte sich deshalb der Gemeinderat darauf, in einer Arbeitsgruppe gemeinsam mit der Verwaltung am Thema »Rollen und Aufgaben von Politik und Verwaltung in Bürgerbeteiligungsprozessen« zu arbeiten. Das Regelwerk Bürgerbeteiligung war das Ergebnis einer intensiven Arbeitsphase zwischen Politik und Verwaltung bis ins Frühjahr 2017 hinein.

In den meisten Kommunen ist es üblich, die Leitlinien Bürgerbeteiligung im Dialog zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung zu entwickeln. Warum ist Mannheim einen anderen Weg gegangen?

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sollten zunächst zwischen Gemeinderat und Verwaltung in einem arbeitsorientierten Rahmen die jeweiligen Rollen geklärt werden. Wer entscheidet zum Beispiel, bei

welchen Vorhaben die Bürgerschaft beteiligt wird? Wie intensiv begleiten die Mitglieder des Gemeinderates die Bürgerbeteiligungsprozesse und welche Rolle haben sie dabei?

In den Augen der Stadt Mannheim war notwendig, sich zunächst auf diese politische Positionierung zu verständigen, bevor die Bürgerschaft einbezogen wurde. Das Vorgehen sorgte dafür, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen bereits in einem frühen Stadium Bestandteil des Handelns von Politik und Verwaltung wurden. Allen Beteiligten war es wichtig, durch Betrachtung der Rollen und »Übergabestellen« die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsprozessen anschlussfähig an die Beratungen und Entscheidungen des Gemeinderates zu machen.

Durch die Klärung der Rahmenbedingungen in einem ersten Schritt wurde sichergestellt, dass die Bürgerschaft nicht »losgelöst« diskutiert, wie sie Bürgerbeteiligung in Mannheim entwickeln möchte – um dann von Verwaltung und Politik zu hören »So haben wir uns das nicht vorgestellt.« Die Erprobung der erarbeiteten Maßnahmen und Einbeziehung der Bürgerschaft im Anschluss konnte dadurch zielgerichteter und schneller stattfinden.

Die Pilotphase

Das Regelwerk Bürgerbeteiligung wurde in einer Pilotphase von Mai 2017 bis Dezember 2018 getestet. Die Pilotphase diente dazu, die neuen Angebote und Grundsätze mit allen Beteiligten, insbesondere auch der Bürgerschaft, zu erproben und weiterzuentwickeln. Begleitend fand eine Evaluation der Pilotphase statt.

Der Prozess war ergebnisoffen. Ganz bewusst hatte der Gemeinderat das Regelwerk Bürgerbeteiligung vor der Pilotphase noch nicht beschlossen, da es lediglich den Status eines Entwurfs hatte, der gemeinsam in einem umfangreichen Dialog mit der Stadtgesellschaft weiterentwickelt werden sollte. So wurde praxisnah ausprobiert, welche Elemente funktionieren und wo Angebote angepasst werden müssen.

Einige der Angebote wurden stadtweit eingeführt, wie das Beteiligungsportal (seit März 2018 online unter www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de) oder die Vorhabenliste. Die mittlerweile dritte Auflage der Vorhabenliste bildet das Herzstück des Beteiligungsportals und bietet eine Übersicht über alle städtischen Vorhaben mit und ohne Bürgerbeteiligung. Die Arbeitsgruppe zwischen Verwaltung und allen Fraktionen und Gruppierungen des Gemeinderates hat als Beteiligungsbeirat die Pilotphase intensiv begleitet und ausgewertet.

Andere Angebote wurden in konkreten Beteiligungsprozessen getestet. Dazu gehörte zum Beispiel, in einem Beteiligungskonzept vor Prozessbeginn die Eckpunkte des Verfahrens, den Ablauf sowie zentrale Vereinbarungen festzuhalten. Mit der sogenannten Projektbegleitgruppe wurde eine Struktur erprobt, in der Bewohnerschaft, Stadtteilakteure, Verwaltung und Politik gemeinsam ein Beteiligungskonzept entwickeln und den Beteiligungsprozess verantworten. Weitere Schwerpunkte waren das Anliegenmanagement im Sinne einer strukturierten Sammlung und eines Monitorings der Anliegen, die Gewinnung

von Teilnehmerinnen und Teilnehmern durch Zufallsauswahl, Onlinedialoge auf dem Beteiligungsportal sowie neue Kommunikationsstrategien.

Zentral war: Alle Beteiligten haben das Regelwerk in der unmittelbaren Umsetzung erlebt und oft direkt im Austausch miteinander optimiert.

Alle Rückmeldungen und Erkenntnisse wurden im Rahmen der Evaluation der Pilotphase berücksichtigt. Erst nach der Evaluation konnte das Regelwerk angepasst und dem Gemeinderat im März 2019 zum Beschluss vorgelegt werden.

Inhalte des Regelwerks Bürgerbeteiligung

Im Regelwerk Bürgerbeteiligung werden zunächst Formen der Bürgerbeteiligung beschrieben sowie Ziele und Qualitätsstandards definiert. Anschließend werden die Aufgaben von Politik und Verwaltung in einem Beteiligungsprozess formuliert (Abb. 1):



Abbildung 1: Aufgaben von Politik und Verwaltung in einem Beteiligungsprozess; »Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim« S.20.

Aufbauend auf den bestehenden Beteiligungsangeboten werden neue Angebote entwickelt, um diese Aufgaben zu erfüllen (Abb. 2):

- Fachlichkeit durch Zentrale Koordinierungsstelle 
- Transparenz durch Beteiligungsportal  www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de
- Planbarkeit durch Vorhabenliste 
- Verbindlichkeit durch Beteiligungskonzept 
- gemeinsame Verantwortung durch Projektbegleitgruppe 
- Evaluation durch Beteiligungsbeirat 

Abbildung 2: neue Angebote der Bürgerbeteiligung in Mannheim; »Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim« S. 29 ff.

Die Implementierung des beschlossenen Regelwerks Bürgerbeteiligung

Im Zuge der Evaluation wurde das Regelwerk Bürgerbeteiligung als passende Grundlage bewertet und Anpassungen bei einzelnen Aspekten vorgeschlagen (1). Dies deckte sich mit den Erfahrungen der Verwaltung und der Einschätzung des Beteiligungsbeirates.

Welche Schlussfolgerungen wurden im Einzelnen aus der Pilotphase gezogen und bestimmen nun die Phase der Implementierung?

▪ **Beteiligungsportal**

Das Beteiligungsportal wird als nützliches Instrument bewertet und entsprechend fortgeführt. Perspektivisch sollen alle Bürgerbeteiligungsprozesse auf dem Portal abgebildet und dokumentiert werden. Es wird somit eine Art »Beteiligungsgedächtnis« der Stadt aufgebaut. Zentral ist es, die Bekanntheit des Portals zu steigern. Außerdem sollen Onlinedialoge noch stärker sinnvoll mit Präsenzveranstaltungen verknüpft werden.

▪ **Vorhabenliste**

Die Vorhabenliste wird als nützliches Instrument bewertet und entsprechend fortgeführt. Seit 2019 erfolgt die verwaltungsinterne Erstellung der Vorhabenliste über einen digitalen Workflow. Ziel ist die sukzessive Reduzierung des verwaltungsinternen Aufwands – der im Rahmen der Evaluation durch die städtischen Kolleginnen und Kollegen durchaus bemängelt wurde.

■ **Beteiligungskonzept und Projektbegleitgruppe**

Zukünftig wird für jeden Beteiligungsprozess ein Beteiligungskonzept erstellt, das den Prozess strukturiert und wesentliche Rahmenbedingungen wie Ziele, Zielgruppen, Formate, Entscheidungsspielraum etc. festhält. Im Beteiligungskonzept wird geprüft, ob und in welcher Form eine Projektbegleitgruppe sinnvoll ist, in der alle Beteiligten (Bürgerschaft, lokale Akteure, Verwaltung, Politik) das Beteiligungskonzept entwickeln und den Prozess begleiten und verantworten. Das Beteiligungskonzept wird für alle sichtbar auf dem Beteiligungsportal eingestellt.

Drei neue Schwerpunkte sind Bestandteil:

- Die Bürgerbeteiligung endet erst mit der Entscheidung, wie die Anliegen aus dem Beteiligungsprozess in die Planung integriert werden, zum Beispiel in einem gemeinderätlichen Ausschuss. Vor dieser Entscheidung wird die Planung nochmals mit den Beteiligten rückgekoppelt.
- Anliegen spitzen sich oft zu einem Zeitpunkt zu, an dem es formal keinen Entscheidungsspielraum mehr gibt («Beteiligungsparadoxon»). Dadurch wird das Einfordern von neuen oder tiefergehenden Anliegen als Konflikt wahrgenommen. Diese zeitlichen Verzögerungen müssen mit eingeplant und im Beteiligungskonzept berücksichtigt werden.
- Es geht nicht nur darum, mehr und bisher nicht beteiligte Menschen zu erreichen, sondern auch alle Milieus und breitere Bevölkerungsschichten. Im Beteiligungskonzept wird geprüft, ob für den jeweiligen Prozess eine Gewinnung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch Zufallsauswahl geeignet ist.

■ **Beteiligungsbeirat**

Der Beteiligungsbeirat hat auch zukünftig die Funktion, die Umsetzung des Regelwerks Bürgerbeteiligung zu begleiten und zu evaluieren. Zusätzlich definiert er inhaltliche Schwerpunkte und wählt Beteiligungsprozesse aus, bei denen diese umgesetzt werden. Feste Mitglieder des Beirats sind Vertreter/innen des Gemeinderates und der Verwaltung. Der Beteiligungsbeirat wird aufgaben- und themenbezogen für die Bürgerschaft und stadtrelevante Gruppen und Akteurinnen und Akteure geöffnet. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass für das jeweilige Thema immer die Richtigen mit am Tisch sitzen und durch diese Wechsel ein größeres Abbild der Stadtgesellschaft erreicht wird. Zudem erscheint auch nach den Erfahrungen anderer Kommunen ein temporäres Engagement zu einzelnen Themen attraktiver für Vertreterinnen und Vertreter der Stadtgesellschaft, als eine langfristige Gremienarbeit für eine Gemeinderatsamtszeit, somit fünf Jahre.

■ **Zentrale Koordinierungsstelle**

Die gewünschte einheitlich hohe Qualität der Bürgerbeteiligungsprozesse lässt sich nur durch den Ausbau der Beteiligungskompetenz innerhalb der Verwaltung erreichen. Bestandteile dieser Beteiligungskompetenz sind unter anderem eine entsprechende Haltung, ausgeprägtes analytisches und politisches Denken, Kommunikationsstärke sowie Erfahrungen in der Arbeit mit sozialen Gruppen. Auch Kenntnisse über soziale Räume, Erfahrungen in der Moderation von Beteiligungsprozessen

und bei der Erstellung von Beteiligungskonzepten sowie Kenntnisse über Anliegenmanagement, Evaluation und Monitoring sind nötig.

Die Zentrale Koordinierungsstelle stellt den Ausbau der Beteiligungskompetenz durch Folgendes sicher:

- Die Koordinierungsstelle ist mitverantwortlich für die Entwicklung eines Beteiligungskonzeptes für jeden Bürgerbeteiligungsprozess. Im Rahmen der Pilotphase gab es verwaltungsintern intensive Beratungen, ob ein Beteiligungsprozess in der Verantwortung der Fachdienststelle oder der Zentralen Koordinierungsstelle liegen sollte. Durch das Beteiligungskonzept wird nun eine entsprechende Schnittstelle definiert. Ausgewählte Prozesse werden aufgrund ihrer Relevanz von der Zentralen Koordinierungsstelle intensiver gesteuert und begleitet.
- Die Zentrale Koordinierungsstelle entwickelt und implementiert ein Fortbildungsprogramm, um das Regelwerk mit seinen Qualitätsstandards innerhalb der Stadtverwaltung zu vermitteln und die Beteiligungskompetenz in den Dienststellen zu erhöhen.
- Die Pilotphase bestätigte, dass Kommunikation ein wichtiger Baustein der Beteiligungskompetenz ist und deshalb eine Schwerpunktaufgabe der Koordinierungsstelle sein muss. So soll beispielsweise die Bekanntheit der entwickelten Angebote weiterhin gesteigert werden. Kommunikation ist ein zentrales strategisches Element jedes Bürgerbeteiligungsprozesses und ist entscheidend für die Erreichung der gewünschten Zielgruppen. Kommunikationsmaßnahmen werden im Beteiligungskonzept beschrieben.
- Das Anliegenmanagement ist ein neues Aufgabenfeld. Ziel ist es, allen Beteiligten transparent zu machen, wie mit ihren Anliegen im Bürgerbeteiligungsprozess verfahren wird. Hierzu werden in Beteiligungsprozessen die Anliegen strukturiert gesammelt und aufbereitet (Anliegensammlung), in den Planungsprozess integriert und der Bearbeitungsstand beobachtet und evaluiert (Anliegenmonitoring).
- Durch ein Monitoring soll sichtbar werden, inwieweit die Beteiligungspraxis den abgestimmten Qualitätsstandards entspricht und wie die Angebote sich gegebenenfalls weiter entwickeln sollten. Dies ermöglicht die Evaluation der Bürgerbeteiligung und muss kontinuierlich entwickelt werden.

Die Pilotphase hat gezeigt, dass die entwickelten Qualitätsstandards nicht kurzfristig in allen Bürgerbeteiligungsprozessen umgesetzt werden können. Hier ist es nötig, kontinuierlich zu reflektieren, wie viele Vorhaben mit Bürgerbeteiligung im Jahr für die Verwaltung leistbar sind. Außerdem soll stärker differenziert werden, welche Art und Priorität von Beteiligungsprozessen welche »Leistungspakete« tatsächlich beinhalten müssen. Die Umsetzung des Regelwerks Bürgerbeteiligung erfolgt somit sukzessive in den kommenden Jahren. Das Regelwerk wird als lernendes Dokument verstanden, das auch in Zukunft entsprechend den Erfahrungen angepasst und weiterentwickelt wird.

Anmerkungen

(1) Die Evaluation wurde durchgeführt vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Literatur

- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (2019): Zusammenfassung Ergebnisse Evaluation des Regelwerks »Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim«/Pilotphase 2017-2018 (https://www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de/sites/default/files/downloads/evaluation_regelwerk_pilotphase_zusammenfassung.pdf)
- Stadt Mannheim (2017): Beschlussvorlage V059/2017: Regelwerk Bürgerbeteiligung Mannheim – Pilotphase (https://buergerinfo.mannheim.de/buergerinfo/vo0050.asp?_kvonr=215771)
- Stadt Mannheim (2017): Der Mannheimer Weg (https://www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de/sites/default/files/unit/files/buergerbeteiligung_in_mannheim_der_mannheimer_weg.pdf)
- Stadt Mannheim (2019): Beschlussvorlage V064/2019: Regelwerk Bürgerbeteiligung – Auswertung Pilotphase (https://www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de/sites/default/files/downloads/regelwerk_beschlussvorlage_30.01.2019.pdf)
- Stadt Mannheim (2019): Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim (https://www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de/sites/default/files/downloads/regelwerk_buergerbeteiligung_ma.pdf)

Autorin

Nadja Wersinski, arbeitet in der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung im Fachbereich Demokratie und Strategie der Stadt Mannheim und war mitverantwortlich für die Entwicklung des Regelwerks Bürgerbeteiligung.

Kontakt

Nadja Wersinski

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