

**DEMOKRATIE
STÄRKEN
GEMEINSAM
GESTALTEN**



Bürgerbeteiligung in Mannheim

DER MANNHEIMER WEG

September 2017

STADT MANNHEIM²

Rat, Beteiligung und Wahlen



DER MANNHEIMER WEG

| | |
|--|----|
| Summary | 4 |
| Formen der Bürgerbeteiligung | 5 |
| Bürgerbeteiligung in Mannheim | 6 |
| Der Weg zum Mannheimer Weg | 6 |
| Die Besonderheiten des Mannheimer Wegs | 7 |
| Ziele und Inhalte des Regelwerks Bürgerbeteiligung | 9 |
| Die Rollen und Aufgaben von Politik und Verwaltung | 9 |
| Die Instrumente des Regelwerks | 10 |
| Die Pilotphase | 11 |
| Fazit | 11 |



„Früher dachte ich, dass es für informelle, also freiwillige, Bürgerbeteiligung keinen festgelegten Regelungsrahmen braucht. Bei Bürgerbeteiligungsprozessen in der Vergangenheit haben jedoch Diskussionen über das Verfahren oft einen größeren Raum eingenommen, als die inhaltliche Auseinandersetzung. Das hat manchmal zu Frustrationen geführt, die wir zukünftig verhindern möchten.“

Dr. Peter Kurz, Oberbürgermeister Mannheim

SUMMARY

Bürgerbeteiligung spielt in Mannheim eine wichtige Rolle bei der gemeinsamen Gestaltung der Stadt und zur Stärkung der Demokratie. Um die Qualität der Bürgerbeteiligungsprozesse zu sichern und weiter zu entwickeln, wurden diese nun im Regelwerk Bürgerbeteiligung konkretisiert. Dazu hat eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitgliedern aller Fraktionen und Gruppierungen des Gemeinderates, des Büros des Oberbürgermeisters und dem Fachbereich Rat, Beteiligung und Wahlen in einem einjährigen Prozess gemeinsam klare Qualitätskriterien und Abläufe festgelegt.

In dem daraus entstandenen Regelwerk werden zunächst Formen der Bürgerbeteiligung beschrieben sowie Ziele und Qualitätsstandards definiert. Anschließend werden die Aufgaben von Politik und Verwaltung in einem Beteiligungsprozess formuliert. Aufbauend auf den bestehenden Beteiligungsangeboten werden neue Angebote und Maßnahmen entwickelt, um diese Aufgaben zu erfüllen und mehr Transparenz, Klarheit, Verbindlichkeit und Nachhaltigkeit zu schaffen. Das Regelwerk mit seinen neuen Angeboten und Maßnahmen wird in einer Pilotphase von Mai 2017 bis Dezember 2018 getestet.



DER MANNHEIMER WEG

Bürgerbeteiligung in Mannheim

FORMEN DER BÜRGERBETEILIGUNG

Grundsätzlich gibt es formelle und informelle Bürgerbeteiligung. Die formelle Bürgerbeteiligung ist gesetzlich geregelt, aber auch sie war Bestandteil der Überlegungen der Arbeitsgruppe. Die informelle Bürgerbeteiligung ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, sondern ein zusätzliches, freiwilliges Angebot der Stadt. Ihr galt hier die besondere Aufmerksamkeit.

Natürlich, die Ziele und Qualitätsstandards für gute Bürgerbeteiligung, die nun definiert werden, gelten primär für informelle Bürgerbeteiligungsprozesse. Aufgrund der zunehmenden Verzahnung beider Formen wirken die Qualitätsstandards jedoch auch in die formelle Bürgerbeteiligung hinein. Zukünftig kann mit dem Regelwerk also auch die Qualität der formellen Bürgerbeteiligung in Mannheim gesichert werden.

Bürgerbeteiligung gibt es in unterschiedlichem Umfang: Grundlage ist die **Information** (Presseberichte, Informationsveranstaltungen, Internet, Flyer), damit alle Beteiligten genug wissen, um mitreden zu können. Ausreichende Transparenz ist hier besonders wichtig. In der Stufe **Anhörung** kann die Bürgerschaft Stellung beziehen und ihre Meinung äußern. Das findet zum Beispiel in Umfragen, Ideensammlungen oder Stadtteilspaziergängen statt. Die Stufe **Mitgestaltung** bedeutet, die Beteiligten entwickeln gemeinsam Konzepte und Lösungen. Die **Mitentscheidung** ist in der informellen Bürgerbeteiligung eine Ausnahme. Normalerweise entscheidet der Gemeinderat.

In Mannheim hat die Beschäftigung mit der Bürgerbeteiligung eine längere Tradition mit unterschiedlichen Erfahrungen. Das ist einer der Hauptgründe, warum das vorliegende Projekt so intensiv verfolgt wurde.



BÜRGERBETEILIGUNG IN MANNHEIM

Im April 2017 hat der Mannheimer Gemeinderat das neue „Regelwerk Bürgerbeteiligung“ beschlossen. Es wird nun in einer Pilotphase gemeinsam mit der Bürgerschaft getestet und ausgewertet. Bei diesem Regelwerk handelt es sich um ein Handbuch, das an einzelne Baumaßnahmen oder Planungen verbindliche Anforderungen zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern stellt. Damit soll Bürgerbeteiligung für alle Mitwirkenden transparenter, nachvollziehbarer, verlässlicher und verbindlicher gemacht werden.

Bürgerbeteiligung ist, wie oben angedeutet, in Mannheim zur gemeinsamen Gestaltung der Stadt ein wichtiges Ziel. Deshalb haben Gemeinderat und Verwaltung in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe im „Regelwerk Bürgerbeteiligung“ Angebote und Maßnahmen entwickelt, damit Bürgerbeteiligung in Mannheim kontinuierlich besser werden kann. Im Folgenden beschreiben wir die einzelnen Elemente des Regelwerks und den Weg dahin.

DER WEG ZUM MANNHEIMER WEG

Der Mannheimer Gemeinderat hat bereits im Jahr 2011 „Leitlinien für Bürgerbeteiligung“ entwickelt. Man kann dieses Leitbild als eine konsequente Fortentwicklung eines längeren politischen Richtungsprozesses ansehen.

Grundsätzlich ist in Mannheim das Ansehen der Verwaltung, der Kommunalpolitik und von deren Arbeit grundsätzlich eher positiv denn negativ oder gar belastet. Das zeigte auch eine wissenschaftliche Untersuchung des Mannheimer Zentrums für europäische Sozialforschung (MZES), die 2012 ein positives Bild ergab und zur gemeinderätlichen Sicht passte.

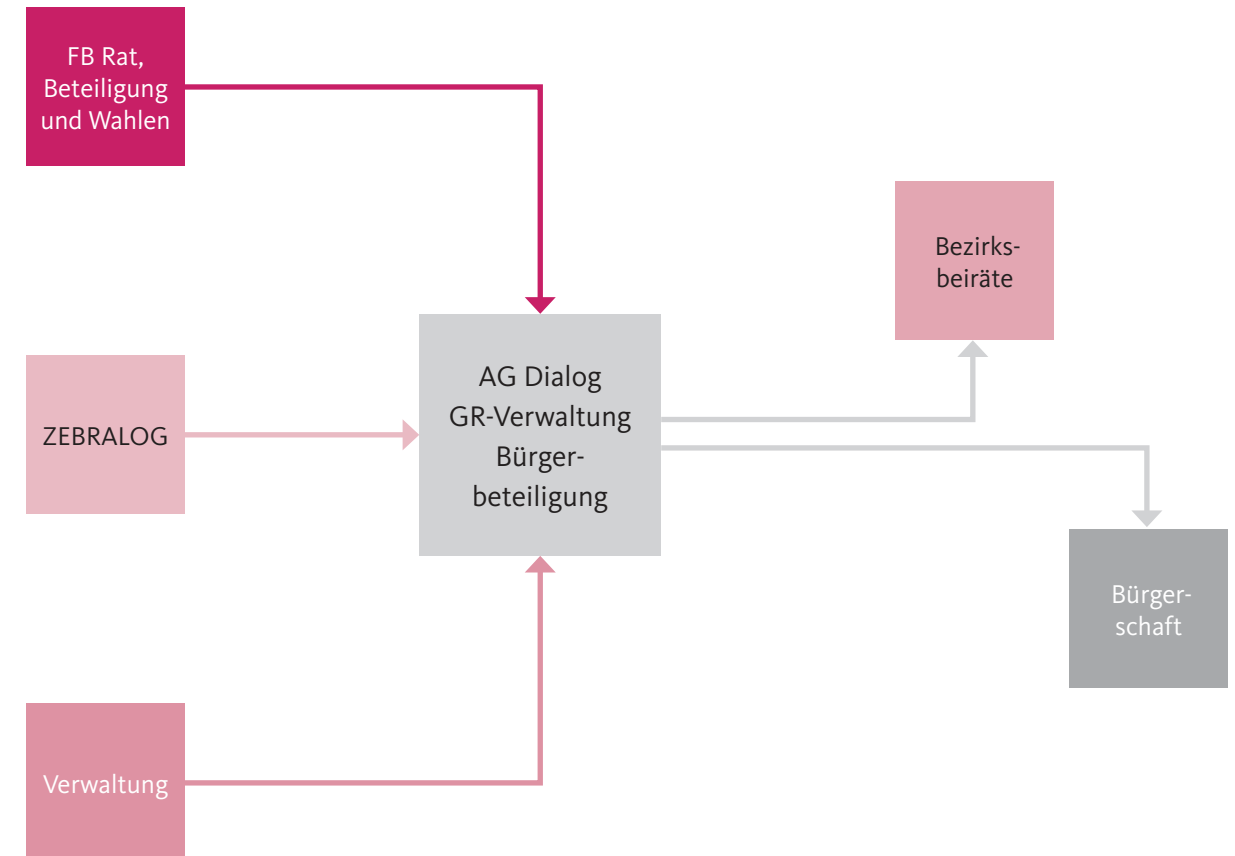
Im März 2015 fand dann eine Klausurtagung des Gemeinderates zum Thema Bürgerbeteiligung in Mannheim statt, bei der die Teilnehmer sich darauf verständigten, die Qualität der Bürgerbeteiligung in Mannheim zu sichern und in einer Arbeitsgruppe gemeinsam mit der Verwaltung am Thema „Rollen und Aufgaben von Politik und Verwaltung in Bürgerbeteiligungsprozessen“ zu arbeiten.

Grund dafür war auch, dass die Kommune Erfahrungen mit großen Projekten wie beispielsweise „Stadtbahn Nord“ oder den Planungen zur BUGA 2023 gemacht hatte, bei denen seitens der Bürger teils sehr entschiedene Forderungen erhoben worden waren. Das politische Interesse, sich in aller Tiefe und detailliert mit Bürgerbeteiligung und den Rollen der Hauptbeteiligten auseinander zu setzen, war also groß.

Im Mai 2015 konstituierte sich dann die Arbeitsgruppe „AG Dialog GR-Verwaltung Bürgerbeteiligung“. Sie wird vom Fachbereich Rat, Beteiligung und Wahlen/Team Bürgerschaft und Beteiligung und der Agentur Zebralog unterstützt. Zebralog begleitet erfolgreich zahlreiche Kommunen bei der Konzipierung und Umsetzung von Bürgerbeteiligung und konnte so garantieren, dass auch Erfahrungen anderer Städte mitberücksichtigt wurden. Eine Besonderheit bei diesem Prozess ist sicherlich auch, dass Verwaltung und Gemeinderat dieses Konzept gemeinsam erarbeitet haben.

Bei der Entwicklung des Regelwerks wurde die Fachverwaltung in mehreren „Vernetzungstreffen Bürgerbeteiligung“, mit einem Fachtag und in diversen Einzelgesprächen einbezogen. So war sichergestellt, dass das Regelwerk Bürgerbeteiligung sich der bisherigen Beteiligungspraxis der Verwaltung anpasst und diese ergänzt.

Vor der Beratung der Beschlussvorlage wurden die Bezirksbeiräte über das Vorhaben durch die Arbeitsgruppe „AG Dialog GR-Verwaltung Bürgerbeteiligung“ informiert. Darüber hinaus fand eine Informationsveranstaltung für die Bürgerschaft statt. Die Hinweise der Bezirksbeiräte sowie der Bürgerschaft fließen in die Umsetzung des Regelwerks in der Pilotphase ein.



DIE BESONDERHEITEN DES „MANNHEIMER WEGS“

In Deutschland gibt es mittlerweile einige Kommunen, die Bürgerbeteiligung stärker institutionalisieren. In der Regel werden diese Leitlinien in einem „Trialog“ zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung mit externer Moderation entwickelt. Dieser Weg jedoch birgt die Gefahr, dass erst nach der Verabschiedung der Leitlinien deutlich wird, dass Teile nicht ohne Probleme umsetzbar sind und Anliegen der Bürgerschaft nicht realisiert werden können.

Deshalb ist die „AG Dialog GR-Verwaltung Bürgerbeteiligung“ einen anderen Weg gegangen: Sie wollte damit sicherstellen, dass Rollen, Aufgaben, Prozesse und Regeln von Anfang an im politisch-administrativen System verankert werden.

Im ersten Schritt haben deshalb Politik und Verwaltung das Regelwerk Bürgerbeteiligung im Dialog entwickelt. Das garantiert nach Einschätzung von Zebralog, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen bereits in einem frühen Stadium Bestandteil des Handelns von Politik und Verwaltung sind. Die Umsetzung, auch die der weiteren Vorstellungen der Bürgerschaft, kann somit wesentlich schneller und zielgerichteter stattfinden. Dies kann Frustrationen – gerade auf Seiten der Bürgerschaft – vermeiden.

In einer Pilotphase wird das Regelwerk gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern weiterentwickelt. In den Angeboten und Maßnahmen werden sie die Möglichkeit haben, ihre Vorstellungen und Ideen zur zukünftigen Ausgestaltung von Bürgerbeteiligung in Mannheim einzubringen und die Umsetzung des Regelwerks mitzugestalten. Die Schnittstellen zur Arbeit des Bezirksbeirates und seine Rolle sollen ebenfalls gemeinsam mit den Bezirksbeiräten besprochen werden. Das Regelwerk wird so zum „lernenden Dokument“.

Die Besonderheiten des „Mannheimer Wegs“ lassen sich so zusammenfassen:

- Die gemeinsame Entwicklung des Konzepts von Verwaltung und Gemeinderat, in einem ersten Schritt bewusst ohne Bürgerschaft.
- Die Einführung einer Pilotphase mit der Bürgerschaft in verschiedenen Rollen (von der Teilnahme an Bürgerbeteiligungsangeboten bis hin zum Bürgerbeteiligung-Beiratsmitglied).
- Zu den bisherigen Angeboten der Bürgerbeteiligung werden neue entwickelt, um unterschiedliche Menschen zur Beteiligung zu motivieren, in Beteiligungsprozesse einzubinden und die Qualität der Bürgerbeteiligung zu sichern.
- Der offene Prozess, der sich neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anpasst, und maßgeschneidert für den kommunalen Alltag in Mannheim ist.

Entwicklung
durch
Gemeinderat
und
Verwaltung

Pilotphase
unter
Einbeziehung
der
Bürgerschaft

Neue
Angebote
der Bürger-
beteiligung

Offener
Prozess

ZIELE UND INHALTE DES „REGELWERKS BÜRGERBETEILIGUNG“

Ziele des Regelwerks sind ein gemeinsames Verständnis zur Bürgerbeteiligung und die Sicherung und Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligungsprozesse in Mannheim. So soll mehr Klarheit, Verbindlichkeit und Verlässlichkeit für Bürgerschaft, Gemeinderat, Bezirksbeirat und Verwaltung hergestellt werden.

Das Regelwerk soll dabei helfen, mit den Herausforderungen eines Beteiligungsprozesses besser umgehen zu können, da es eine verbindliche Grundlage für alle am Prozess Beteiligten schafft. Die Beteiligungsprozesse sollen allerdings nicht bis ins Detail gesteuert oder alle gesellschaftlich notwendigen Auseinandersetzungen vermieden werden. Es geht außerdem um die Steigerung der Qualität der Prozesse und Ergebnisse, nicht um eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung.

In dem Regelwerk werden zunächst Formen der Bürgerbeteiligung beschrieben sowie Ziele und Qualitätsstandards definiert. Anschließend werden die Aufgaben von Politik und Verwaltung in einem Beteiligungsprozess formuliert. Aufbauend auf den bestehenden Beteiligungsangeboten werden neue Angebote und Maßnahmen entwickelt, um diese Aufgaben zu erfüllen.

DIE ROLLEN UND AUFGABEN VON POLITIK UND VERWALTUNG

Der Gemeinderat

- entscheidet über die Einleitung von Bürgerbeteiligungsprozessen,
- begleitet die Bürgerbeteiligungsprozesse und informiert sich,
- berät Bürgerbeteiligungsergebnisse und entscheidet über den Umgang mit ihnen,
- erläutert Entscheidungen und Abwägungen der Öffentlichkeit und Bürgerschaft.

Die Verwaltung

- konzipiert die Prozesse und setzt sie um,
- bindet die Bürgerschaft und relevante Akteurinnen und Akteure ein,
- prüft Ergebnisse fachlich und entwickelt Vorschläge für den Gemeinderat,
- stellt Transparenz über Beteiligungsprozesse her, dokumentiert und informiert.

Der Bezirksbeirat

Die Mitglieder der Bezirksbeiräte als Experten in den Stadtbezirken sind auch zukünftig zentral für die Diskussion und Entwicklung von Vorhaben vor Ort. Die Bezirksbeiräte haben eine wichtige Rolle bei der Einbindung der Bürgerschaft und sind eine zentrale Schnittstelle zwischen Gemeinderat, Verwaltung und Bürgerschaft.

Das Regelwerk gilt für alle städtischen Vorhaben mit Bürgerbeteiligung. Unter „Vorhaben“ verstehen wir wichtige Planungen, die die Stadt verändern und das Leben der Menschen in Mannheim beeinflussen.

Wie oben gesagt ist es ein „lernendes“ Dokument, das weiterentwickelt wird. Die neuen Angebote werden von Mai 2017 bis Ende 2018 gemeinsam mit der Bürgerschaft getestet und ausgewertet. Anschließend entscheidet der Gemeinderat, ob und in welchem Umfang diese umgesetzt werden.

DIE INSTRUMENTE DES REGELWERKS

Das Regelwerk beschreibt unterschiedliche Arten der Bürgerbeteiligung, außerdem Ziele und Erfolgskriterien. Es erklärt, welche Aufgaben Politik und Verwaltung bei der Bürgerbeteiligung haben. Dafür wurden neun Instrumente entwickelt, die bestehende Angebote ergänzen:

Beteiligungportal:

Ein Online-Beteiligungportal sammelt alle Leistungsangebote (z.B. Projekte, Angebote) übersichtlich im Internet. Dort können Bürgerinnen und Bürger Informationen und Protokolle nachlesen, die nächsten Termine finden und sich an Online-Diskussionen und -Umfragen beteiligen. Das Beteiligungportal startet voraussichtlich Anfang 2018.

Vorhabenliste:

In der Vorhabenliste kann man erkennen, bei welchen städtischen Vorhaben es Bürgerbeteiligung gibt. Auch die Bürgerschaft kann Vorschläge machen. Die Liste enthält z.B. die Beteiligungsformate, den Zeitraum und die Kosten. Sie ist über das Beteiligungportal einsehbar. In Mannheim gibt es die Vorhabenliste erstmals für 2018.

Beteiligungskonzept und Projektbegleitgruppe:

Vor jeder Bürgerbeteiligung wird ein Beteiligungskonzept erstellt. Inhalt sind Ziele, Zielgruppen, Vorgehen, Zeitraum, Ressourcen. Das Konzept ist über das Beteiligungportal einsehbar. Die Projektbegleitgruppe entwickelt das Beteiligungskonzept und trägt Sorge dafür, dass der Beteiligungsprozess korrekt abläuft. Mitglieder dieser Gruppe sind Vertreter/innen der Verwaltung, Mitglieder des Gemeinderates, je nach Thema Stadtteilakteure und Bürgerschaft. Das Beteiligungskonzept und die Idee der Projektbegleitgruppe werden in den Pilotprozessen getestet.

Beteiligungsbeirat:

Der Beteiligungsbeirat bewertet die Bürgerbeteiligung in Mannheim und entwickelt das Regelwerk Bürgerbeteiligung weiter. Im Beirat sitzen Verwaltung, Gemeinderatsmitglieder, Bürgerbeteiligungsexpertinnen und -experten sowie die Bürgerschaft. Die gemeinsame Arbeitsgruppe von Verwaltung und Gemeinderat übernimmt in der Pilotphase die Aufgaben des Beteiligungsbeirats. Sie entscheidet, ob und wann die Bürgerschaft und Expertinnen und Experten dazu kommen.

Anschlussfähigkeit, Kommunikation und Marketing:

Natürgemäß ist Kommunikation für Bürgerbeteiligung von hoher Bedeutung. Passende Kommunikation sorgt dafür, dass die Übergabe von der Bürgerschaft (Entwicklung von Ideen) zur Verwaltung (Prüfung der Ideen) und von dort zum Gemeinderat (Entscheidungsträger) funktioniert. Im Beteiligungportal sind alle wichtigen Dokumente dazu einsehbar. Gemeinderatsentscheidungen können auf der Internetseite der Stadt Mannheim und im Beteiligungportal nachgelesen werden. Diese Angebote werden in den Pilotprozessen getestet.

Monitoring:

Die Beteiligungsprozesse werden beobachtet, überprüft und bewertet, um ihre Leistungsfähigkeit zu überprüfen. Das Monitoring konzentriert sich auf die Evaluation der Pilotphase, z.B. der beiden Pilotprozesse.

Zentrale Koordinierungsstelle:

Eine zentrale Koordinierungsstelle im Fachbereich Rat, Beteiligung und Wahlen begleitet die Bürgerbeteiligung und achtet darauf, dass sie erfolgreich ist. In der Pilotphase legt sie ihren Schwerpunkt auf den Test der Angebote und Maßnahmen.

DIE PILOTPHASE

Die Pilotphase des Regelwerks Bürgerbeteiligung hat im Mai 2017 begonnen und endet am 31. Dezember 2018. Ab Oktober 2018 findet die Auswertung der externen Evaluation der Pilotphase statt. Nach Ende der Pilotphase möchte der jetzige Gemeinderat das Regelwerk beschließen.

Die Pilotphase dient dazu, die neuen Maßnahmen, Angebote und die gemeinsam entwickelten Grundsätze der Bürgerbeteiligung zu erproben. Die Erprobung einiger Angebote und Maßnahmen findet in zwei konkreten Bürgerbeteiligungsprojekten statt.

VORLÄUFIGES FAZIT

Bürgerbeteiligung benötigt klare Rahmenbedingungen und einen definierten Beteiligungsraum. Mannheim liefert in Form des Regelwerks für die anstehende „Bürgerbeteiligung zur Bürgerbeteiligung“ genau diese Grundlage: **Durch die bereits vorab erfolgte Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung können nun die Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf Machbarkeit, Ressourcen oder Personaleinsatz fundiert eingeschätzt und entsprechend aufgenommen werden.** Dies mindert die Gefahr von Enttäuschungen auf Seiten der Bürgerschaft und verschafft Politik und Verwaltung Sicherheit und Effizienz in der Umsetzung.

Auch wenn damit Neuland betreten wird, kann dieses Vorgehen nach Auffassung von Zebra-log zum jetzigen Zeitpunkt Vorbildcharakter für andere Kommunen besitzen, vor allem wenn Kommunen bereits auf eine breite Erfahrung an Bürgerbeteiligungsverfahren zurückgreifen können.

Links:

www.mannheim.de/stadt-gestalten/regelwerk-buergerbeteiligung

www.mannheim.de/sites/default/files/page/22427/demokratie-audit_mannheim_i.pdf



Stadt Mannheim

Fachbereich Rat, Beteiligung und Wahlen
Team Bürgerschaft und Beteiligung
Rathaus E5
68159 Mannheim

Tel: +49 621 2939390
buergerbeteiligung@mannheim.de
www.mannheim.de

Fotos: Andreas Henn (Seite 1, 2, 12), Stadt Mannheim (Seite 3, 4)