Berlin Institut
für Partizipation

Evaluation

der auf dem „Regelwerk Bürgerbeteiligung“ basierenden Beteiligungskultur der Stadt Mannheim in den Jahren 2020-2024

14.04.2025

INHALT

Zielsetzung und Auftrag 1

Methode 2

Akteure und Strukturen der Bürgerbeteiligung in Mannheim 4

- Regelwerk Bürgerbeteiligung 4
- Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung 4
- Vorhabenliste 5
- Beteiligungsportal 5
- Beteiligungskonzepte 5
- Projektbegleitgruppen 5
- Beteiligungsbeirat 6
- Organisatorische Verankerung 6

Ergebnisse der Evaluation 7

- Institutionelle Strukturen und Ressourcen 7
- Prozessqualität 10
- Relevanz der Beteiligungsergebnisse 14
- Zusammenfassung 17

Empfehlungen 20

- Primäre Maßnahmen 20
- Optionale Maßnahmen 21

Anlage: Indikatoren 23

Bewertungstabelle 24

Anlage: Verzeichnis der zur Evaluation herangezogenen Dokumente 27

Kontakt 30

Zielsetzung und Auftrag

Die Bürgerbeteiligung in Mannheim wird durch die Stadtverwaltung seit der 2012 erstellten *Handreichung Bürgerbeteiligung* intensiv vorangetrieben. 2019 wurde ein von Verwaltung und Gemeinderat erarbeitetes *Regelwerk Bürgerbeteiligung* beschlossen, welches seitdem die Grundlage der Bürgerbeteiligung in Mannheim bildet. Über fünf Jahre nach Beschluss des Regelwerks soll nun im Rahmen dieser externen Evaluation ein intensiver Blick auf die Praxis der Bürgerbeteiligung in Mannheim geworfen werden.

Der evaluierte Zeitraum umfasst die Jahre 2020 bis 2024. Um nachhaltige und zukunftsorientierte Ergebnisse zu erzielen, zielt der zentrale Bestandteil der Evaluation weniger auf die Betrachtung einzelner Beteiligungsprojekte, sondern vielmehr auf eine Analyse der bestehenden Strukturen, Ressourcen und Prozesse sowie auf die Wirkung der Beteiligung ab. Neben der Analyse soll die Evaluation konkrete Handlungsempfehlungen beinhalten, mit Hilfe derer die Zentrale Koordinierungsstelle Beteiligung und die Fachämter ihre Arbeit weiter optimieren können.

Ziel der Evaluation ist es, die kontinuierliche Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung sicherzustellen und Bereiche und Aufgabenfelder sichtbar zu machen, die bei der Umsetzung des Regelwerkes bisher nicht genug Aufmerksamkeit bekommen haben. Außerdem soll untersucht werden, ob das Regelwerk Bürgerbeteiligung selbst Optimierungsbedarf aufweist.

Methode

Das vom Berlin Institut für Partizipation gemeinsam mit Praktikerinnen und Praktikern und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus acht Hochschulen erarbeitete und seitdem kontinuierlich fortgeschriebene Evaluationsverfahren Gute Bürgerbeteiligung basiert auf einer interview- und dokumentengestützten Analyse der Beteiligungspraxis von Kommunen und Strukturen, in denen Beteiligung praktiziert wird.

Eingeflossen in dieses Verfahren sind u. a. die Kriterien Guter Beteiligung des Netzwerks Bürgerbeteiligung, der Allianz Vielfältige Demokratie, des Umweltbundesamtes, der Stabsstelle Bürgerbeteiligung der Landesregierung Baden-Württemberg, des Bürgerbeauftragten des Landes Thüringen, des Österreichischen Bundeslandes Steiermark und der OECD.

Das Verfahren ist multiperspektivisch. Es berücksichtigt die Erfahrungen aller Akteurinnen und Akteure und ist nicht primär auf die Ermittlung von Defiziten ausgerichtet, sondern auf die Erarbeitung von individuellen, praxistauglichen Empfehlungen für ein optimales Qualitätsmanagement in der Zukunft. Die universellen Kriterien werden nicht isoliert, sondern eingebettet in den jeweiligen institutionellen Handlungsrahmen, betrachtet.

Grundlage der Evaluation ist ein externes Audit durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Berlin Instituts für Partizipation. Dieses Audit bestand aus drei Teilen:

1. Ein umfangreiches kriteriengestütztes Interview mit Mitgliedern des im Fachbereichs Demokratie und Strategie angesiedelten Teams Bürgerschaft und Beteiligung.
2. Die Sichtung schriftlicher Unterlagen und Belege (Satzungen, Konzepte, Berichte, Protokolle, Event- und Format-Berichte u. a.)[1] sowie
3. Validierende Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Fachämter, der Kommunalpolitik sowie Akteurinnen und Akteuren aus der Zivilgesellschaft.

In die Evaluation eingeflossen ist eine zwischen Oktober 2024 und Januar 2025 durch die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung des Fachbereichs Demokratie und Strategie durchgeführte Umfrage zur Bürgerbeteiligung in Mannheim. Insgesamt nahmen daran 500 Bürgerinnen und Bürger teil.

Die Evaluationsmethode des Berlin Instituts für Partizipation führt zu einer qualitativen und quantitativen Einschätzung der Beteiligungsqualität aus drei Blickwinkeln: Institution, Prozesse und Relevanz.

Zu jeder Perspektive werden jeweils sieben Bereiche genauer untersucht, zu denen je vier Indikatoren entwickelt wurden. Insgesamt fließen so 84 Indikatoren in die Untersuchung ein. Im Ergebnisteil stellt jeder Absatz einen Indikator dar.

[1] Das Verzeichnis der entsprechenden Dokumente befindet sich im Anhang

Ist ein spezifischer Indikator nicht anwendbar, wird dessen Aufgabe aber durch eine andere Maßnahme/Struktur geleistet, kann diese als Ersatzindikator herangezogen werden. Auf diese Weise finden auch untypische und innovative Konzepte Eingang in die Bewertung.

Der Evaluationsbericht bietet eine nach Indikatoren aufgeschlüsselte, quantitative und qualitative Auswertung, eine umfassende „Multiperspektivkarte" sowie konkrete und fokussierte Handlungsempfehlungen für weitere Verbesserungen.

Akteure und Strukturen der Bürgerbeteiligung in Mannheim

Bürgerbeteiligung spielt in Mannheim eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Stadt und zur Stärkung der Demokratie. Sie ist als wesentliches Ziel im von der Bürgerschaft mitentwickelten Leitbild Mannheim 2030 verankert.

Die folgende Übersicht stellt die zentralen Akteure und Strukturen der Bürgerbeteiligung in Mannheim vor, die durch ihr Zusammenwirken den Rahmen für die gelebte Beteiligungskultur in der Stadt vorgeben:

Regelwerk Bürgerbeteiligung

Grundlage für die Beteiligungspraxis bildet das 2019 beschlossene Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim[2]. Auf 34 Seiten beschreibt das Regelwerk Formen guter Bürgerbeteiligung und definiert Akteure, Prozesse, Ziele und Qualitätsstandards für die Stadt Mannheim. Es erläutert zudem die Aufgaben von Politik und Verwaltung in Mannheim bei einem Beteiligungsprozess. Es gilt verpflichtend für alle Vorhaben der Stadt Mannheim, die mit einem Bürgerbeteiligungsprozess umgesetzt werden sollen.

Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung

Im Regelwerk ist auch eine *Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung* im Fachbereich Demokratie und Strategie definiert. Sie trägt eine zentrale Verantwortung bei der Sicherstellung einer koordinierten, zielführenden und effizienten Umsetzung der Mannheimer Bürgerbeteiligung insgesamt. Sie unterstützt und begleitet die verantwortlichen Fachbereiche/Fachämter und stellt die gewünschte Qualität sicher. Besonders im Fokus steht dabei die Beachtung der Wechselwirkungen/Schnittstellen zwischen den Angeboten. Die Koordinierungsstelle ist für die Umsetzung und Weiterentwicklung des Beteiligungsportals, der Vorhabenliste sowie des Beteiligungsbeirats verantwortlich.

Um die Qualität der Beteiligungsprozesse zu sichern, hat die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung die Verantwortung, die Beteiligungskompetenz in der Verwaltung auszubauen. Hierzu werden ausgewählte Beteiligungsprozesse durch die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung begleitet. Gleichzeitig bietet sie Hilfestellungen in Form von Checklisten, Wissenstransfer sowie Schulungen zur Qualifikation der Verwaltung an.

[2] In Mannheim wurde das Regelwerk nicht wie in vielen anderen Kommunen trialogisch – also von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung – entwickelt, sondern bewusst von Gemeinderat und Verwaltung. Diesen beiden Akteuren war es wichtig, durch die Betrachtung ihrer Rollen und Aufgaben, die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsprozessen anschlussfähig an die Beratungen und Entscheidungen des Gemeinderates zu machen.

Vorhabenliste

Die öffentliche Vorhabenliste gibt einen Überblick über aktuelle Planungen und Projekte der Stadt, die der Gemeinderat beschlossen hat. Vorhaben betreffen die Stadtentwicklung sowie wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Aspekte des Stadtlebens.

Die Vorhabenliste bietet Bürgerschaft, Politik und Verwaltung einen Überblick über Planungen und Projekte der Stadt und schafft Transparenz darüber, welche Vorhaben mit beziehungsweise ohne Bürgerbeteiligung durchgeführt werden. Die übersichtliche Auflistung stellt eine wichtige Grundlage für die Bürgerschaft dar, sich zu beteiligen.

Federführend für die Erstellung der Liste ist die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung. Verantwortlich für die Meldung der Vorhaben sowie der Aktualität der Liste sind die zuständigen Fachbereiche und Fachämter. Der Gemeinderat beschließt die Veröffentlichung der Liste und gleichzeitig die informelle Bürgerbeteiligung bei den entsprechend gekennzeichneten Vorhaben.

Beteiligungsportal

Das Beteiligungsportal fungiert in erster Linie als zentraler und verlässlicher Anlaufpunkt für sämtliche Beteiligungsprojekte der Stadt Mannheim sowie zu allen Fragen rund um das Thema Bürgerbeteiligung. Über das Portal kann sich die Bürgerschaft umfassend über Beteiligungsprozesse informieren. Das Portal bündelt Beteiligungsangebote, egal ob offline oder online, an einer Stelle, dokumentiert sie und macht sie transparent. Es stellt standardisierte oder modular erweiterbare Beteiligungsformate bereit. Über das Portal sind die Vorhabenliste und die Beteiligungskonzepte abrufbar.

Für das Beteiligungsportal ist der Fachbereich Demokratie und Strategie zuständig. Er übernimmt die Betreuung der Nutzerinnen und Nutzer sowie die Pflege der zentralen Inhalte. Für die einzelnen Informationen sind die federführenden Fachbereiche verantwortlich.

Beteiligungskonzepte

Das Regelwerk schreibt außerdem die Erstellung von *Beteiligungskonzepten* für jedes Beteiligungsvorhaben der Stadt vor. Dieses Beteiligungskonzept variiert je nach Größe und Komplexität des Prozesses und wird auf dem Beteiligungsportal veröffentlicht.

Projektbegleitgruppen

Für die Erstellung des Beteiligungskonzeptes und die Begleitung und ggf. Nachjustierung des Beteiligungsprozesses kann durch die zuständige Fachstelle gemeinsam mit der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung eine *Projektbegleitgruppe* installiert werden. Jede Fraktion und Gruppierung des Gemeinderats kann Vertreterinnen und Vertreter für die Projektbegleitgruppe entsenden. Auch Vertreterinnen und Vertreter sowie

Multiplikatorinnen und Multiplikatoren der im Beteiligungskonzept ermittelten Zielgruppen werden in die Projektbegleitgruppen eingeladen.

Beteiligungsbeirat

Darüber hinaus schreibt das Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim die Errichtung eines *Beteiligungsbeirates* bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Gemeinderates, des Migrationsbeirates, des Jugendbeirates und der Verwaltung vor. Dieser soll die Umsetzung des Regelwerkes begleiten und die Qualität der städtischen Bürgerbeteiligungsprozesse langfristig steigern.

Organisatorische Verankerung

Zentraler Akteur der Bürgerbeteiligung ist letztlich die im Fachbereich 15 „Demokratie und Strategie" angesiedelte Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung. Der Fachbereich 15 ist direkt im Dezernat des Oberbürgermeisters angesiedelt. Diese enge Verbindung zur Stadtspitze soll sicherstellen, dass die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung Gehör finden und verdeutlicht die Relevanz des Themas in Mannheim.

Ergebnisse der Evaluation

Institutionelle Strukturen und Ressourcen

Aufbau und Strukturen

Das Führungspersonal in der Verwaltung informiert die Mitarbeitenden regelmäßig über aktuelle Themen und Vorhaben und sorgt so für eine angemessene interne Transparenz. Dazu werden u. a. „Mitarbeiterdialoge" des Oberbürgermeisters genutzt, vor allem aber Informationen über die Fachbereichsleitungen kommuniziert. Viermal im Jahr erscheint eine Mitarbeiterzeitung. Zudem gibt es Informationen über das Intranet (Desknet) sowie bei besonderem Anlass eine „All-User-Mail" an alle Mitarbeitenden.

Die Leitlinien der Verwaltung geben eine Arbeitskultur vor, in der Feedback, Lob und Kritik über Hierarchie- und Abteilungsgrenzen hinweg, gelebt werden soll. Die konkrete Umsetzung hängt wie immer in Organisationen dieser Größenordnung stark von den handelnden Personen ab und ist in verschiedenen Bereichen der Verwaltung deshalb unterschiedlich ausgeprägt. Insbesondere die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung profitiert viel von direkter Kommunikation bis hin zu den Bürgermeistern. Hilfreich ist hier u. a. auch eine starke Rückendeckung der Beteiligungskultur durch den Oberbürgermeister.

Es ist gängige Praxis, Kolleginnen und Kollegen aus anderen Abteilungen auf dem kurzen Dienstweg zu kontaktieren, um Informationen für anstehenden Entscheidungen zusammenzutragen. Manchmal ist dieser Prozess aus Sicht der für Beteiligung zuständigen Akteure etwas träge, insbesondere mit einigen planenden Einheiten. Er wird insgesamt jedoch als zufriedenstellend empfunden.

Zur Vorbereitung komplexer Entscheidungen werden oftmals temporäre Arbeitsgruppen mit Mitarbeitenden unterschiedlicher Abteilungen gebildet. Konkrete Beispiele sind die Ausgestaltung der Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine, diverse Inklusionsthemen, das Handlungsfeld kinderfreundliche Kommune, die Gestaltung der Neckarstadt-West sowie die Erstellung des Regelwerks Bürgerbeteiligung.

Führungsstruktur und -Kompetenz

Die Bürgerbeteiligung in Mannheim ist regelmäßig Bestandteil von Entscheidungsprozessen. In diversen Beschlussvorlagen wird erwähnt, dass aus der Beteiligung heraus Teile der Entscheidungen aktiv mitgestaltet worden sind. Eine zentrale Vorhabenliste existiert. Sie dokumentiert Beteiligungsmöglichkeiten und wird durch die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung redaktionell betreut sowie veröffentlicht. Die Fachämter liefern die Inhalte. Wenn Informationen fehlen, werden diese durch die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung gezielt angefordert. Dazu gehört je nach Stufe der Beteiligung ggf. auch ein konkretes Beteiligungskonzept. Die Vorhabenliste wird durch einen Beschluss des Gemeinderats zweimal im Jahr veröffentlicht.

Zur Sicherstellung einer regelmäßigen Gesamtbewertung der Beteiligungspraxis durch die verantwortlichen Organe erarbeitet die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung einen jährlichen umfangreichen und aussagekräftigen Monitoring-Bericht, der dem Oberbürgermeister und dem Gemeinderat vorgelegt wird. Der Bericht wird im Beteiligungsbeirat, in dem jede Fraktion vertreten ist, diskutiert.

Der Beteiligungsbeirat der Stadt Mannheim besteht hauptsächlich aus Vertretern der Politik und der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung. Er trifft sich in der Regel zweimal im Jahr. Er hat insbesondere die Aufgabe, die Umsetzung des Regelwerks Bürgerbeteiligung zu begleiten und zu evaluieren. Regelmäßig diskutiert er möglichen Weiterentwicklungsbedarf des Regelwerkes und beschäftigt sich darüber hinaus mit Fachthemen wie z. B. der Gewinnung „schwer erreichbarer" Gruppen. Aus Sicht der Koordinierungsstelle sowie der Beteiligten hat sich die Zusammenarbeit in dieser Form bewährt.

Aufgrund der regelmäßigen Berichterstattung durch die Koordinierungsstelle sowie einer aktiven Mitwirkung im Beteiligungsbeirat gibt es bei den Fraktionen im Gemeinderat konkrete Ansprechpartner sowie eine Grundkompetenz zu Beteiligungsthemen.

Finanzielle Ressourcen

Es gibt keinen fixierten finanziellen Kostenanteil für Beteiligung bei Vorhaben der Stadt. In den untersuchten Beispielen waren die Mittel jedoch ausreichend. Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung hat zudem ein eigenes Budget für Beteiligung, das diese bei Bedarf gezielt einsetzen kann.

Eine jährliche Kennzahl, wieviel Euro (Sach- und Personalmittel) pro Einwohnerin bzw. Einwohner für Partizipation ausgegeben werden, wird nicht ermittelt.

Berechnungen im Rahmen der Evaluation haben ergeben, dass die Ausgaben für Beteiligung pro Kopf und Jahr über dem durch das Berlin Institut für Partizipation empfohlenen Mindestsatz von 5.- EUR pro Person liegen.

Alle untersuchten Projekte, Prozesse und Institutionen der Beteiligung haben überwiegend ausreichende und zumindest teilweise von ihnen selbst budgetisierbare Finanzmittel zur Verfügung.

Qualifikation und ihre Sicherung

Es gibt in der Verwaltung regelmäßig interne Runden zur Qualifizierung und strategischen Weiterentwicklung von Beteiligung. Dazu zählen z. B. verwaltungsinterne Vernetzungstreffen mit Input und Gelegenheit zum Austausch. Der Teilnehmerkreis setzt sich aus den Beteiligten und weiteren Interessierten aus der Verwaltung zusammen.

Das zentrale Fortbildungsangebot für Verwaltungsmitarbeitende enthält auch Angebote zum Thema Bürgerbeteiligung, die jedoch wenig Nachfrage erfahren. Vor der Corona-Pandemie gab es eine 50 %-Stelle für Fortbildung, die während der Pandemie in einen anderes Dezernat gewandert ist. Die Qualifikation im Kernteam wird u. a. über den Austausch und die Tagungen des Netzwerk Kommunaler Partizipationsbeauftragten (NEKOPA) realisiert.

Verschiedene planende Fachämter vergeben Konzeption und Durchführung von Beteiligungsveranstaltungen teilweise an externe Dienstleister. Im Interesse eines dauerhaften Kompetenzerhalts werden auch bei Projekten mit Dienstleisterunterstützung die zentralen inhaltlichen Auswertungen und Abwägungsentscheidungen von Mitarbeitenden der Verwaltung mit erarbeitet, die auch alle Prozesse begleiten. Eine vollständige Drittvergabe erfolgt aus Gründen des Kompetenzerhalts grundsätzlich nicht.

Stellenausschreibungen für Fach- und Planungsaufgaben in der Verwaltung fordern in ihrem Anforderungsprofil nur in wenigen Fällen angemessene Qualifikation und Erfahrung im Bereich Partizipation.

Frühzeitigkeit der Beteiligungsangebote

Auslöser, Anlässe und Themen für Partizipation sind im Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim verbindlich festgehalten und veröffentlicht. Dadurch ist eine frühzeitige Erörterung von Beteiligungspotenzial bei Vorhaben der Stadt implementiert.

Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung im Fachbereich Demokratie und Strategie hat ein internes Interventionsrecht, um auf eine frühzeitige Einbindung betroffener Abteilungen oder Akteure hinzuwirken.

Interessierte Bürgerinnen und Bürger können sich durch die zweimal im Jahr erscheinende Vorhabenliste in gedruckter Form bzw. als PDF über die Beteiligungsmöglichkeiten in Mannheim informieren. Zudem sind Informationen über das Online-Beteiligungsportal (https://mannheim-gemeinsam-gestalten.de) erhältlich. Dort können die Vorhaben nach Stadtteil und anderen Kriterien gefiltert werden. Es gibt keine technische Möglichkeit, sich nach diesen und anderen Kriterien gefiltert aktiv benachrichtigen zu lassen, wenn neue Beteiligungsangebote vorliegen. Insgesamt sind die Aktivitäten auf der Plattform bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Biodiversitätsstrategie) eher gering.

Bereits im Stadium der Konzeption eines Vorhabens wird im Rahmen der Meldung zur Vorhabenliste regelmäßig die mögliche Beteiligung und deren Wirkungspotenzial erwogen.

Sicherstellung der Reichweite

Die Qualität und Quantität der Beteiligungsergebnisse werden in der Regel aufbereitet und transparent dargestellt. Sie sind anschließend auf dem Beteiligungsportal einsehbar. Zudem werden die Prozessverläufe übersichtlich dokumentiert und relevante Berichte sowie Dokumente aus den Beteiligungsprozessen stehen dort zum Download bereit.

Besonders umfangreiche bzw. bedeutsame Beteiligungsprozesse erhalten Projektbegleitgruppen. Diese erörtern von Projektbeginn bis -abschluss regelmäßig den Entscheidungsspielraum, der für eine Beteiligung eröffnet wird. Die Beratungen werden dokumentiert.

Bei komplexen Entscheidungen (z. B. Rahmenpläne, Satzungen) wird ein Gremium mit den wesentlichen Interessenvertretern gebildet, das die Ausarbeitung detailliert begleitet.

Bei jedem Beteiligungsverfahren wird eine umfassende Dokumentation des Prozesses und der Ergebnisse erstellt. Diese wird in Form einer Vorlage in den Gemeinderat eingebracht. Dieses Vorgehen ist im Regelwerk Bürgerbeteiligung festgelegt. Ein praktisches Beispiel für dieses Verfahren ist die Bürgerbeteiligung zur Neugestaltung des Marktplatzes in Rheinau. Hier wurden die Bürgerinnen und Bürger intensiv in den Planungsprozess einbezogen, und die Ergebnisse der Beteiligung flossen in die Entscheidungsfindung des Gemeinderats ein. Die Dokumentation dieses Prozesses wurde dem Gemeinderat vorgelegt und ist öffentlich einsehbar.

Fortentwicklung der Beteiligungskultur

Es gibt mit der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung im Fachbereich Demokratie und Strategie eine klar definierte verantwortliche Struktur. Die umfangreiche, konkrete Aufgabenbeschreibung ermöglicht eine effektive, langfristig angelegte Förderung von Partizipation.

Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung ist Mitglied in Netzwerken zur Bürgerbeteiligung wie z. B. der Allianz Vielfältige Demokratie oder dem Netzwerk Kommunaler Partizipationsbeauftragter (NEKOPA) und unterstützt deren Arbeit. Die Kinderbeauftragte ist ebenfalls in entsprechenden Netzwerken der Kinder- und Jugendbeteiligung vertreten. Auch innerhalb der Verwaltung existiert ein Netzwerk zum regelmäßigen Erfahrungsaustausch von mit Partizipation befassten Mitarbeitenden.

Bei der Neubesetzung einschlägiger Stellen, zum Beispiel in der Stadtplanung, gehört eine bürgerorientierte Einstellung teilweise zu den Auswahlkriterien für Bewerbende.

Sofern es Vorgängerprozesse gab, nehmen Beteiligungsprojekte u. a. in Informationsmaterialien explizit Bezug auf vorhergehende Projekte und dokumentieren, was die Initiatoren aus den Erfahrungen gelernt haben. Teilweise werden die Akteure des Vorläuferprozesses noch einmal gezielt eingeladen und/oder konsultiert.

Prozessqualität

Beteiligtengewinnung

In dem für alle Beteiligungsverfahren verpflichtend auszufüllenden Beteiligungskonzept müssen Angaben zu betroffenen Zielgruppen gemacht werden. Je nach Projektgröße werden Vorgespräche mit Multiplikator*innen geführt, um sicherzustellen, dass alle Perspektiven berücksichtigt werden. Bei Bedarf wird eine Projektbegleitgruppe eingerichtet.

Die Methoden, mit denen Betroffene auf Vorhaben aktiv aufmerksam gemacht werden, variieren. Genutzt werden u. a. Newsletter, Pressemitteilungen, Amtsblatt, Briefkästen, Social Media, Plakate sowie die Beteiligungsplattform. Die Koordinierungsstelle erstellt dazu auch gemeinsam mit den durchführenden Fachämtern Mediapläne. Die im Kontext der Evaluation durchgeführte Bevölkerungsumfrage hat gezeigt, dass sich trotz intensiver Bemühungen nur 30 % der Befragten ausreichend über die Beteiligungsangebote der Stadt informiert fühlen.

Grundsätzlich setzt die Stadt Mannheim auf offene Beteiligungsveranstaltungen mit Informationscharakter sowie die Einreichung von Vorschlägen über die Beteiligungsplattform. Intensivere Beteiligungsformen mit kleineren, gezielt angesprochenen Gruppen, sind eher die Ausnahme. Dadurch ist eine große Offenheit der Beteiligung gewährleistet. Es können jedoch nicht immer besonders vulnerable aber betroffene Gruppen ausreichend einbezogen werden.

Viele Beteiligungsprozesse sind bewusst zeitlich kompakt gehalten und konzentrieren sich häufig auf ein bis zwei Veranstaltungen und eine Online-Konsultation. Bei (eher seltenen) länger andauernden Verfahren (z. B. große Stadtentwicklungsprojekte) werden nicht regelmäßig neue Teilnehmerinnen & Teilnehmer angesprochen und in die Diskussion integriert, da es sich oft um eine Abfolge von sehr unterschiedlich besuchten Einzelveranstaltungen handelt. Begleitgruppen bleiben in der Regel über den gesamten Verlauf konstant besetzt.

Klarheit über Beteiligungsumfang

Ausgangssituation, Vorhaben, finanzielle und gesetzliche Rahmenbedingungen, sowie die Ziele und Einflussmöglichkeiten der Beteiligung werden bei jedem Prozess im verbindlichen Beteiligungskonzept beschrieben und sind als gebündelte Information über das Beteiligungsportal verfügbar. Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung bemüht sich dabei um eine verständliche Sprache, was in der Regel auch gelingt. Die Nutzung von leichter/einfacher Sprache erfolgt nicht grundsätzlich, allerdings in bestimmten Fällen gezielt, wenn die Gruppe der Betroffenen entsprechend identifiziert wurde.

Zu Beginn jedes Partizipationsprojekts werden die Beteiligungsziele und der Fahrplan explizit erörtert.

Die anfangs definierten Ziele werden im Laufe jedes Beteiligungsverfahrens mit dem realen Verlauf abgeglichen. Die Beteiligten haben die Gelegenheit, mögliche Defizite zu erörtern. Muss das Konzept angepasst werden, was teilweise auch eine Komprimierung bedeutet, wird das in der Regel unter Einbeziehung der Beteiligten vorgenommen.

Die Verfahren sind teilweise mit ähnlichen bzw. standardisierten Strukturen versehen. So gibt es zum Beispiel immer einen offiziellen Ansprechpartner, einen anfänglichen offiziellen Input, eine Form von Kleingruppenarbeit sowie im Anschluss an die Präsenzveranstaltung häufig noch eine anschließende Online-Beteiligung und als Standard auch eine sogenannte „Rückkopplungsveranstaltung“. Dazu finden Veranstaltungen wenn möglich „Vor Ort“ statt und werden durch Begehungen unterstützt.

Methodenkompetenz

Im Rahmen der Vorbereitung jedes Beteiligungsprojekts wird die Auswahl und Ausgestaltung der Beteiligungsmethode in der Begleitgruppe diskutiert und begründet, dabei ist Offenheit für alternative bzw. neue Formate gegeben. Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung hat die explizite Freiheit auch zu experimentieren. Die im Kontext der Evaluation durchgeführte Bevölkerungsumfrage hat gezeigt, dass von den Teilnehmenden an Beteiligungsveranstaltungen nur 15 % mit der Beteiligung unzufrieden waren.

Im Nachgang von Beteiligungsprozessen findet durch die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung regelmäßig eine Bewertung bzw. Überprüfung der eingesetzten Methoden statt.

Auch wenn viele Verfahren einem standardisierten Prozess (s. o.) folgen, kommen bei Bedarf für unterschiedliche Situationen und Anwendungsfälle vielfältige Methoden zum Einsatz.

Alle Projekt- und Prozessverantwortlichen haben einen angemessenen Gestaltungsspielraum bei der Anpassung der Methoden auf die Situation, auf die Beteiligten und auch auf ihren eigenen, authentischen Stil.

Rezeptionsumfang und -bereitschaft

Für jedes Beteiligungsverfahren gibt es eine oder mehrere Personen, die über das Beteiligungsportal kommuniziert werden und auch von Teilnehmenden konsultiert werden können. Zusätzlich fühlen sich die Begleitgruppen für die Prozessqualität verantwortlich.

Bei vielen, aber nicht allen Prozessen werden die Ergebnisse nutzbar und transparent (mit Kernbotschaften und qualitativer Abschichtung) dokumentiert. Auf der Beteiligungsplattform gibt es jedoch häufig für abgeschlossene Projekte keine formellen Abschlussberichte bzw. eine Übersicht und Einordnung der Beteiligungsergebnisse.

Es ist gewünscht und gängige Praxis, dass politische Entscheidungsträgerinnen und -träger an Beteiligungsveranstaltungen teilnehmen, um einen persönlichen Eindruck vom Partizipationsprozess zu erhalten. Sie werden dabei auch den Teilnehmenden gegenüber transparent in ihrer Rolle vorgestellt.

Es ist nicht zu verhindern, dass sich Entscheidungsträgerinnen und -träger öffentlich thematisch positionieren, bevor ein Beteiligungsprozess beendet ist. Dies kommt allerdings in der Praxis eher selten vor und wird allgemein nicht als problematisch gesehen.

Informationsgestaltung

Die geprüften Informationsmaterialien machen überwiegend einen gut aufbereiteten Eindruck. D. h. Texte sind klar formuliert und im Layout gut erschließbar. Zentrale Inhalte werden durch Grafiken, Filme oder andere Visualisierungen zusätzlich erläutert. Die Qualität schwankt u. a. auch deshalb, weil die Erstellung solcher Materialien teilweise auch Bestandteil von Auftragsvergaben ist.

Für unterschiedliche Zielgruppen werden bei Bedarf differenzierte Inhalte angeboten, so u. a. bei Inklusionsthemen auch Workshops in leichter Sprache.

Deutsch ist die Standardsprache in allen Verfahren. Einladungen und Unterlagen werden in der Regel auch dann nicht übersetzt, wenn Betroffene mit migrantischem Hintergrund lokalisiert werden, da befürchtet wird, dass fremdsprachige Einladungen auch die Erwartung auf fremd- bzw. multisprachliche Veranstaltungen auslösen könnten. Bei Bedarf an Übersetzung wird dies gelegentlich auch direkt aus der Gruppe der Beteiligten realisiert.

Die Verfahren sind in der Regel so konzipiert, dass die Beteiligten in der Lage sind, die Informationen zu verstehen, einzuordnen, und in einem gemeinsamen Prozess zu bewerten (u. a. Zeiträume, fachliche Unterstützung, Möglichkeit zum Gedankenaustausch).

Prozessuale Qualität

Im Rahmen der Dokumentation von Beteiligungsprozessen auf der Online-Plattform wird zumeist transparent, welche Themen in Breite und Tiefe von den Teilnehmenden bearbeitet wurden. Dies wird jedoch eher selten kompakt aufbereitet und erfordert meist den Download und die Lektüre mehrerer Dokumente. Teilweise sind dazu auch keine Dokumente vorhanden.

Nicht in allen Beteiligungen wird deshalb transparent, in welcher Weise sich die Teilnehmenden ein informiertes Urteil bilden konnten (z. B. ausführliche Begründungen der Ergebnisse oder Schilderung von Expertenbefragungen).

Eine differenzierte Auswertung ist nicht für alle Beteiligungsprozesse nachweisbar: in einigen Projekten wie z. B. dem Pfalzplatzbunker oder der Kinderspielplatzgestaltung Neumarkt wurden Anliegen und Meinungen differenziert dokumentiert. Diese Ergebnisse flossen dann auch belegbar in die Planung ein.

In allen Verfahren werden die Beteiligten informiert, welche konkreten Entscheidungen zum Thema innerhalb von einem Jahr anstehen und wo aktuell ein Entscheidungsspielraum gesehen wird. Sogenannte Rückkopplungsveranstaltungen einige Zeit nach Abschluss der Beteiligung sind regelmäßiger Bestandteil der Prozesse.

Rollenklärung und -respekt

Im Rahmen der Erstellung des Beteiligungskonzeptes werden Zielgruppen und Multiplikator*innen durch die Verwaltung ermittelt und ggf. angesprochen.

Zu Beginn von Beteiligungsprozessen wird in der Regel keine Stakeholderanalyse vorgestellt, da sie im Allgemeinen nicht erarbeitet wurde. Allerdings werden die Beteiligten darum gebeten, sich entsprechend transparent vorzustellen, damit ein gemeinsames Verständnis der Interessenvielfalt entsteht.

Die Beteiligungsverfahren werden nur in Ausnahmefällen von einer neutralen Person begleitet, die keine inhaltlichen Interessen einbringt. Zumeist erfolgt die Moderation durch Mitarbeitende der Verwaltung. Diese Praxis wird in der Regel von den Beteiligten akzeptiert.

Grundsätzlich haben die Teilnehmenden die Möglichkeit, die Arbeit der Moderation bzw. der Prozessbegleitung zu hinterfragen und ihrer Allparteilichkeit abzusichern. Dies ist allerdings nur selten der Fall (z. B. im Projekt „Drogenkonsumraum“). Gibt es allerdings Bedarf, wird auch darauf eingegangen und Anpassungen sind möglich.

Relevanz der Beteiligungsergebnisse

Sicherstellung der Rezeption

In vielen Beteiligungsprozessen werden die Ergebnisse zusammenfassend dokumentiert und dem Gemeinderat oder den zuständigen Gremien präsentiert. Dies ist Bestandteil der standardisierten Vorgehensweise, wie sie im Regelwerk Bürgerbeteiligung vorgesehen ist. Teilweise wünscht sich die Politik kompaktere und zugleich differenziertere Berichte, um sie besser im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten verarbeiten zu können.

Bei vielen Beteiligungsprozessen treten die Mitglieder des Entscheidungsgremiums in den persönlichen Dialog, z. B. durch Teilnahme an Diskussionen oder die Einladung von Berichterstattern. Die Koordinierungsstelle legt Wert darauf, dass dies den Beteiligten transparent gemacht wird.

Es ist zulässig und erwünscht, dass sich alle Interessierten – ausdrücklich auch die Mitglieder der gewählten Gemeindevertretung – an die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung zur Klärung von Fragen wenden können. Sie werden zudem regelmäßig mit Übersichten über den aktuellen Stand der Beteiligungen versorgt.

Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung veröffentlicht einmal jährlich einen öffentlichen Monitoring-Bericht, der (als Grundlage für die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung) auch in den Gemeinderat gegeben wird.

Verlässlichkeit der Rückmeldung

Bei allen Partizipationsverfahren wird bekannt gegeben, auf welchen Wegen (z. B. E-Mail, Rückkopplungsveranstaltung) und in welchen Zeiträumen die Teilnehmenden Rückmeldungen erhalten.

Das Beteiligungsportal *Mannheim gemeinsam gestalten* bietet für viele, aber nicht alle Projekte aktuelle Informationen. Eine standardisierte Statusanzeige für alle Verfahren existiert nicht. Auf dem Portal gibt es für zahlreiche Projekte Dialogräume, die den Sachstand und aktuelle Informationen bereitstellen. Diese enthalten teilweise Dokumentationen, geplante Termine und Ergebnisse von Beteiligungsveranstaltungen. Nicht alle Projekte verfügen über eine kontinuierliche Statusanzeige oder Aktualisierungen. Einige Projekte werden lediglich bei bestimmten Meilensteinen aktualisiert oder zusammenfassend dokumentiert.

In jedem Verfahren ist eine Kontaktmöglichkeit bekannt, unter der die für das Verfahren verantwortliche Person auch für Mitglieder des Gemeinderats für Rückfragen erreichbar ist.

Die Rückmeldungen an die Beteiligten sind in der Regel nicht nur allgemein gehalten, sondern haben eine deutliche Granularität, die bei Bedarf bis auf die Realisierung einzelner Vorschläge heruntergebrochen wird. Bei einzelnen Prozessen (z. B. Kinderspielplatz Neumarkt) erfolgte diese Rückmeldung hervorragend in Bezug auf jedes einzelne Anliegen.

Umgang mit Konflikten

Es gibt keine standardisierten Regeln für den Umgang mit Konflikten in Beteiligungsverfahren, z. B. im Rahmen des Regelwerks Bürgerbeteiligung oder in projektspezifischen Vereinbarungen, weil dieser Fall sehr selten vorkommt und dann jeweils spezifische Lösungen gesucht werden.

Nicht gelöste bzw. nicht lösbare Konflikte werden im Auswertungsbericht dokumentiert, damit die Entscheidungsträgerinnen und -träger sie ggf. in einem größeren Verhandlungspaket ausgleichen können. Gemäß des Regelwerks Bürgerbeteiligung „muss dabei der Prozessverlauf nachvollziehbar sein, inklusive der inhaltlichen Diskussionen, der Konfliktpunkte, der vom Ergebnis abweichenden Minderheitenmeinungen und der Abwägung der Verwaltung". Entsprechende Beispiele lagen im Rahmen der Evaluation nicht vor, da Konflikte in entsprechender Intensität laut Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung nicht vorkamen bzw. innerhalb der Beteiligung zufriedenstellend geklärt werden konnten.

Entscheidungsträgerinnen und -träger sind nicht verpflichtet, transparent über Kontakte und Gespräche mit Interessenvertretern zu berichten, die sie außerhalb des Partizipationsverfahrens zum gleichen Thema führen. Das wird in der Regel auch nicht als problematisch empfunden.

In Mannheim existieren über die Bürgerbeauftragte, den Mängelmelder oder die Telefonnummer 115 verschiedene Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, um Beschwerden oder Hinweise einzureichen. Eine explizite, klar kommunizierte Anlaufstelle, bei der Bürgerinnen und Bürger sich über mangelnde Fairness, Ineffektivität oder Untätigkeit bei der Nutzung, Auswertung und Abwägung von Beteiligungsergebnissen beschweren können, fehlt allerdings. Insbesondere auf dem Beteiligungsportal wird nicht deutlich, dass sich die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung als zentrale Adresse für derartige Anliegen versteht oder angeboten wird.

Verbindlichkeit der Rechenschaft

Eine dezidierte Rückmeldung zu wichtigen Kernergebnissen der Beteiligung gemäß dem Prinzip „Do it or explain it" ist im Regelwerk Bürgerbeteiligung nicht explizit vorgeschrieben. Im Rahmen von Rückkopplungsveranstaltungen gibt es jedoch häufig ein Feedback über den weiteren Verlauf. In der Politik wird teilweise eine Möglichkeit gewünscht, persönlich gegenüber den Beteiligten Rechenschaft ablegen zu können.

Die Ergebnisse vieler Beteiligungsverfahren sind langfristig öffentlich einsehbar. Klassische Abschlussberichte sind jedoch im Regelwerk Bürgerbeteiligung nicht vorgesehen und daher eher eine Ausnahme.

Einmal pro Jahr wird durch die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung ein schriftlicher Monitoring-Bericht erstellt. Dieser hat sich im Lauf der Jahre zunehmend auch mit der Frage der Wirkung der Beteiligung beschäftigt. Er geht diesbezüglich deutlich weiter als die meisten Berichtsstandards anderer Kommunen und kann als beispielhaft gelten.

In Beschlussvorlagen der Wahlgremien werden, soweit stattgefunden, Beteiligungsprozesse allgemein referenziert, konkrete auf Beteiligungsergebnisse basierende Bestandteile des Vorhabens werden dabei teilweise dargestellt.

Sicherstellung von gemeinwohlorientierten Ergebnissen

Die Stadt hat übergreifende Beschlüsse gefasst, um Gemeinwohlinteressen zu priorisieren. Dies wurde im Kontext der Leitlinien für die Zusammenarbeit und der strategischen Ziele (Leitbild Mannheim 2030) verankert. Diese Ziele dienen als Richtwert für politische und administrative Entscheidungen und sind somit Grundlage und ggf. Korrektiv für die Behandlung von Partikularinteressen in Beteiligungsprozessen. Dies ist eine Herausforderung z. B. im Rahmen des Beteiligungshaushaltes, wo gut mobilisierende Interessengruppen bessere Chancen haben.

Da die meisten Beteiligungsprozesse offen sind, beteiligen sich in der Regel auch Akteure, die den Gemeinwohlaspekt einbringen, dies wird jedoch nicht gezielt (z. B. im Rahmen einer Stakeholder-Analyse) in das Prozessdesign integriert.

Diskurse werden im Allgemeinen so moderiert, dass die Frage nach einer gemeinwohlorientierten Lösung gestellt wird. Sie wird jedoch nicht als Priorität kommuniziert.

Die Ergebnisse von Beteiligung werden nicht unabhängig auf ihre Gemeinwohlorientierung hin bewertet. Diese Bewertung ist kein Bestandteil der Berichterstattung sowie von auf der Grundlage der Beteiligung basierende Beschlussvorlagen.

Stärkung der Demokratie

Die Stadt Mannheim bietet dezidierte Beteiligungsangebote für junge Menschen unterhalb des gesetzlichen Wahlalters sowie einen Jugendbeirat an. Die Kinderbeauftragte sorgt für die Umsetzung der UN-Kinderrechte auf kommunaler Ebene, die kindgerechte Stadtgestaltung und die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an kommunalen Entscheidungsprozessen. Ein zentrales Programm ist „68DEINS!“, das verschiedene Formate zur Kinder- und Jugendbeteiligung umfasst. Dazu gehören Stadtteilversammlungen, Kindergipfel und Jugendgipfel sowie ein Jugendbeirat.

Es gibt insbesondere im Rahmen des Quartiersmanagements Projekte und Maßnahmen, die spezifisch darauf hinwirken, dass klassische Nicht-Wählerinnen und Nicht-Wähler ihre Interessen einbringen können und Selbstwirksamkeit erleben. Dazu gibt es ergänzende, nicht-vorhabenbezogene Angebote wie die „Bürgerdialoge“ des Oberbürgermeisters. Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung arbeitet auch mit Vor-Ort-Präsenz, um in den Stadtteilen Themen und Beteiligungsanlässe zu ermitteln, dies wird jedoch verwaltungsintern noch skeptisch betrachtet.

Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung bietet grundsätzlich auch Beratung dazu an, wie die in Beteiligungsprozessen identifizierten Anliegen auch als Einwohnerantrag, Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid weiterverfolgt werden können. Diese Möglichkeit ist in der Öffentlichkeit jedoch kaum bekannt. In der Verwaltung werden direktdemokratische Initiativen eher als Konfliktindikator gesehen, während die im Rahmen der

Evaluation befragten Akteure aus der Kommunalpolitik sich für mehr direktdemokratische Angebote offen zeigten.

Es gibt kein explizites Gremium, das die demokratische Entwicklung in der Kommune langfristig behandelt. Über diverse Beiräte (Beteiligungsbeirat, Jugendbeirat, Migrationsbeirat) und das durch den Bund geförderte Programm „Demokratie leben!" werden hier jedoch immer wieder wichtige Impulse gesetzt.

Qualität und Regelmäßigkeit der Evaluation

Dies ist nach einer ersten Evaluation der Pilotphase des Regelwerks Bürgerbeteiligung 2019 die erste umfassende externe Evaluation der Beteiligungskultur Mannheims. Die interne Evaluation erfolgt auf überdurchschnittlichem Niveau im Rahmen der jährlichen Monitoring-Berichte.

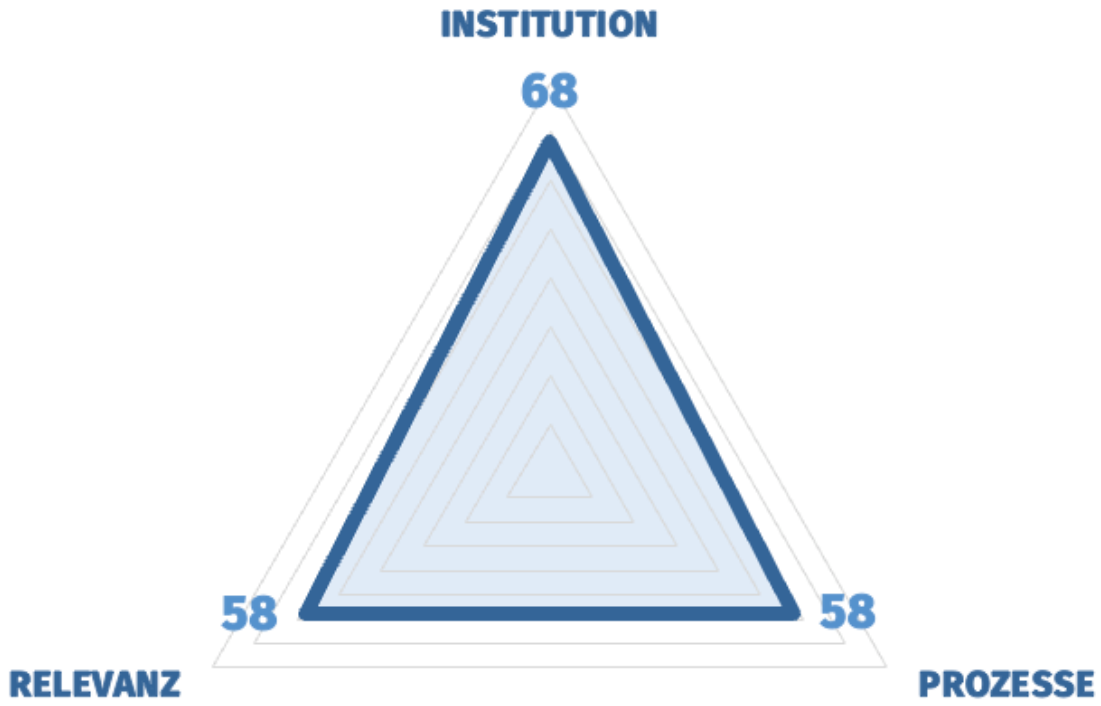
Die externe Evaluation untersucht nicht nur einzelne Prozesse, sondern auch die gesamte Beteiligungskultur inklusive der relevanten Institutionen, Strukturen und Prozesse sowie der Relevanz der Ergebnisse.

Die Evaluation verläuft entsprechend einem standardisierten Verfahren und produziert Ergebnisse, die eine Entwicklung über einen längeren Zeitraum hinweg abbilden können.

Die Ergebnisse der Evaluation werden den Entscheidungsgremien und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Sie werden im Beteiligungsbeirat und in der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung diskutiert und es werden darauf basierende Vorschläge zur weiteren Verbesserung der Beteiligungskultur erarbeitet und beschlossen. Diese Beschlüsse werden als Bestandteil der Evaluationskultur verstanden.

Zusammenfassung

Insgesamt realisiert die Bürgerbeteiligung in Mannheim umfassend die aktuellen Standards Guter Beteiligung und ist im bundesweiten Vergleich von überdurchschnittlicher Qualität.



Hervorzuheben ist die nachhaltige Verankerung der Beteiligungskultur in Struktur, Prozessen und Praxis der Verwaltung. Das Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim und die auf dieser Grundlage arbeitende Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung ist etabliert, anerkannt und verfügt über die notwendige Rückendeckung der Verwaltungsspitze und der Kommunalpolitik sowie die benötigten Instrumente, um eine dauerhafte Qualität der Bürgerbeteiligung sicherzustellen

Die allgemeine Prozessqualität ist gut. Die Verfahren sind in der Regel klar strukturiert, qualitativ standardisiert und je nach Beteiligungsgegenstand hinreichend individualisiert. Die digitale Beteiligungsplattform *Mannheim gemeinsam gestalten* wird in die Prozesse eingebunden.

Sehr solide ist auch die Relevanz der Beteiligungsergebnisse. Der Umgang mit den Ergebnissen und Anregungen aus der Bürgerschaft erfolgt wertschätzend und wirkungsinteressiert.

Dies wird durch die Ergebnisse einer Bevölkerungsumfrage mit 500 Teilnehmenden bestätigt, die von Oktober 2024 bis Januar 2025 auf der Plattform *Mannheim gemeinsam gestalten* durchgeführt wurde. Die Umfrage zeigt eine überwiegend positive Bewertung der Beteiligungsverfahren. Allerdings gibt ein erheblicher Anteil der Befragten an, nicht ausreichend über bestehende Beteiligungsmöglichkeiten informiert zu sein.

Ein zentraler Aspekt, der weiterer Aufmerksamkeit bedarf, ist die soziale Zusammensetzung der Teilnehmenden. Es zeigt sich eine relative Homogenität hinsichtlich der sozioökonomischen Lage. Insbesondere marginalisierte Gruppen wurden auch mit der Umfrage nicht in ausreichendem Maße erreicht. Diese Einschätzung betrifft sowohl die Zusammensetzung der Umfrageteilnehmenden als auch die Beteiligungsverfahren selbst und stellt eine zentrale Herausforderung für zukünftige Maßnahmen dar.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich das Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim bewährt hat und keiner grundlegenden Überarbeitung bedarf. Die darauf beruhende Beteiligungspraxis ist hochwertig.

Gleichwohl ist Verbesserungspotential vorhanden. Dies betrifft empfohlene Nachjustierungen in drei Handlungsfeldern:

1. Die Bekanntheit sowie die Aufbereitung und Zugänglichkeit von Informationen während und nach Beteiligungsprozessen auf der Plattform *Mannheim gemeinsam gestalten*.
2. Die Realisierung einer den jeweiligen Beteiligungsgegenstand angemessenen Beteiligungstiefe.
3. Die Steigerung der Beteiligungsbreite insbesondere durch die gezielte Ansprache und Einbeziehung von vulnerablen Gruppen.

Die im folgenden Abschnitt formulierten Empfehlungen beziehen sich überwiegend auf diese drei lokalisierten Bereiche.

Empfehlungen

Es besteht kein Bedarf, das Regelwerk Bürgerbeteiligung grundsätzlich zu überarbeiten. Gleichwohl gibt es einige Handlungsfelder, in denen – mit unterschiedlichem Mitteleinsatz und Wirkungspotential – Qualitätsverbesserungen erzielt werden können.

Wir teilen diese im Folgenden in zwei Kategorien ein: Primäre Maßnahmen hätten die potenziell höchste Qualitätswirkung. Optionale Maßnahmen könnten sich positiv auf die Beteiligungskultur auswirken, diese Wirkung ist jedoch weder sicher, noch potenziell wirkungsmächtig.

Keine der vorgeschlagenen Maßnahmen muss zwingend durch eine Änderung im Regelwerk Bürgerbeteiligung definiert werden.

Primäre Maßnahmen

- Wir empfehlen die Einführung eines einheitlichen Formates für kompakte, leicht verständliche Abschlussberichte zu Beteiligungsprozessen, welches die wichtigsten Prozessschritte und Kernergebnisse sichtbar macht. Grundsätzlich sollte für alle Beteiligungsprozesse ein solcher Abschlussbericht erstellt werden.
- Sinnvoll ist eine Aufwertung der Beteiligungsplattform *Mannheim gemeinsam gestalten* insbesondere in folgenden Bereichen:
    - Platzierung der vorgeschlagenen Abschlussberichte an prominenter Stelle bei abgelaufenen Prozessen,
    - Schaffung der Möglichkeit zur Bestellung einer Benachrichtigungsmail für filterbare Prozesse z. B. je nach Stadtteil und Thema, sowohl bei Updates als auch bei Neueinstellung und Abschluss,
    - Regelmäßige Maßnahmen zur erhöhten öffentlichen Wahrnehmung der Plattform sowie bei konkreten Online-Konsultationen begleitende Kommunikation mit dem Ziel, die Interaktion auf der Plattform zu erhöhen.
- Hilfreich im Sinne einer breiteren Beteiligung wäre eine standardisierte Stakeholderanalyse im Rahmen der Erstellung eines Beteiligungsprozesses sowie bei größeren Vorhaben die Durchführung eines Beteiligungsscopings in Anlehnung an die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung).
- Auf dieser Grundlage könnten ggf. gezielt bestimmte Betroffenengruppen angesprochen bzw. die Prozesse auf diese zugeschnitten werden. In diesem Zusammenhang ist der Ausbau von Formaten wie aufsuchende Beteiligung oder Beteiligung im öffentlichen Raum, mit denen bereits positive Erfahrungen gesammelt wurden, Bestandteil der Empfehlung.

- Ein erheblicher Anteil der Mannheimer Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund. Gezielte, auch vorhabenunabhängige Beteiligungsangebote für diese Einwohnergruppe, ggf. auch in Kooperation mit Migrantenselbstorganisationen und (teilweise) in unterschiedlichen Sprachen könnten die Integration und den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt stärken.
- Grundsätzlich findet ein großer Teil der Beteiligung in Mannheim mit relativ geringer Beteiligungstiefe statt. Überwiegend handelt es sich um Formate der Information und Konsultation. Bei einzelnen Themen bestünden durchaus Möglichkeiten, tiefer zu beteiligen und dabei auch auf konkrete Formate der Kollaboration[3] und Ko-Kreation[4] zu setzen.
- Um die institutionelle Kompetenz in der Verwaltung über die Koordinierungsstelle hinaus nachhaltig zu stärken, sollte erwogen werden, die ursprünglich dafür geschaffene 50 %-Stelle wieder zu etablieren. In einigen Fachämtern wurde ein Bedarf an maßgeschneiderten Fortbildungen im Beteiligungsbereich ermittelt.
- Eine prozessuale Sicherstellung der Prüfung von Vorschlägen und Beteiligungsergebnisse auf Gemeinwohlorientierung ist zu empfehlen. Der alleinige Bezug auf eine Erwähnung im Leitbild 2030 genügt möglicherweise nicht. Denkbar wäre hier ein gemeinsamer Gemeinwohlcheck mit den Beteiligten oder die Etablierung eines Gemeinwohlindex wie z. B. in Münster.

Optionale Maßnahmen

- Bei der Ausschreibung von Stellen in beteiligungsrelevanten Tätigkeitsfeldern (z. B. Stadtplanung) sollten Kompetenzen und Erfahrungen in der Bürgerbeteiligung Bestandteil des kommunizierten Anforderungsprofils und Teil der Auswahlkriterien sein.
- Der jährliche Monitoring-Bericht der Stadt Mannheim ist in seiner jetzigen Form bereits ein Vorbild für ähnliche Berichte in anderen Städten. Um den Bericht weiter zu optimieren könnte erkennbar (ggf. quantifiziert) dokumentiert werden, wie hoch der Anteil der berücksichtigten Anregungen aus der Bürgerbeteiligung bei der tatsächlichen Umsetzung von Vorhaben ist.

[3] Kollaboration ist in der Partizipation eine Form der Zusammenarbeit, bei der die Beteiligten am Endergebnis der Zusammenarbeit schöpferisch beteiligt und keine bloßen Zuarbeiter oder Inhaltslieferanten sind.

[4] Ko-Kreation (auch: Co-Creation) beschreibt gemeinschaftliche Schöpfungsprozesse mehrerer Personen oder Statusgruppen. Ursprünglich aus dem Marketing als Form der interaktiven Produktgestaltung mit Prosumenten hervorgegangen, wird der Begriff heute auch in der Partizipation verwendet. Von der Kollaboration unterscheidet sich die Ko-Kreation durch eine geringere Beteiligungstiefe/Verbindlichkeit, die Beteiligten sind hier eher Impulsgeber.

- Eine zentrale Ermittlung der kommunalen Ausgaben für Beteiligung, aufbereitet als standardisierte Kennzahl (Euro/Einwohner) verbessert die Transparenz und unterstützt effizienzorientierte Arbeit und Berichterstattung.
- Eine zentrale Anlaufstelle (ggf. online auf der Beteiligungsplattform) für spontanes Feedback der Bürgerinnen und Bürger zu Angeboten der Bürgerbeteiligung könnte als permanentes Evaluationstool das Qualitätsmanagement unterstützen.

Anlage: Indikatoren

Die folgende Tabelle gibt die quantitative Auswertung der 84 betrachteten Indikatoren wieder. Pro Indikator können maximal 3 Punkte vergeben werden. Dies führt rechnerisch pro Bereich zu maximal 12 Punkten, pro Perspektive zu maximal 84 Punkten und in der Gesamtwertung zu maximal 252 Punkten.

Angelegt wurde dabei folgendes Bewertungsraster:

- **0 Punkte:** Zu diesem Indikator konnte keine Umsetzung nachgewiesen werden.
- **1 Punkt:** Der Indikator ist belegt, es gibt aber noch deutlichen Spielraum nach oben.
- **2 Punkte:** Der Indikator ist zufriedenstellend belegt. Verbesserungspotenzial ist vorhanden.
- **3 Punkte:** Der Indikator ist erschöpfend belegt. Es konnte kein Verbesserungspotenzial mehr ermittelt werden.

Das Indikatorensystem wurde so angelegt, dass auch zukünftige Weiterentwicklungen bezüglich der Qualität von Bürgerbeteiligung abgebildet werden können. Die Maximalpunktzahl ist deshalb nur ein theoretisch erzielbarer Wert. Bereits eine Wertung von 2 Punkten entspricht weitgehend den aktuell anerkennten Kriterien Guter Beteiligung. Daraus ergibt sich folgende Einschätzung für die Gesamtpunktzahl:

- **0 bis 80 Punkte:** Die Beteiligungskultur ist nur rudimentär entwickelt. Erhebliche Faktoren sind nicht oder nur mangelhaft erkennbar. Insgesamt kann mit vergleichbar geringem Aufwand eine deutliche Verbesserung der Beteiligungsqualität erreicht werden.
- **80 bis 120 Punkte:** Eine Beteiligungskultur ist erkennbar. Die Stadt ist bemüht, Gute Beteiligung zu realisieren. Zumindest in Teilbereichen sind jedoch noch weitere Anstrengungen erforderlich.
- **120 bis 160 Punkte:** In der Stadt existiert eine etablierte Beteiligungskultur, die weitgehend den Standards Guter Beteiligung entspricht. Weitere Verbesserungen sind möglich, insbesondere wird eine Konzentration auf die jeweils schwächste Perspektive empfohlen.
- **160 bis 200 Punkte:** Die Beteiligung in der Stadt realisiert die aktuellen Standards Guter Beteiligung. Sie ist von überdurchschnittlicher Qualität. In einzelnen Bereichen können Verbesserungspotenziale lokalisiert werden.
- **Über 200 Punkte:** Die Beteiligungskultur in der Stadt übertrifft die aktuellen Standards Guter Beteiligung und hat nur noch geringes Verbesserungspotenzial – bei dem jeweils eine genaue Betrachtung von Aufwand und Ertrag geprüft werden sollte.

Bewertungstabelle

Gesamtsumme	**184**
1. Institution	**68**
1.1. Aufbau	**11**
1.1.1. Interne Transparenz	3
1.1.2. Interne Feedback-Kultur	3
1.1.3. Informelle Kooperation	2
1.1.4. Institutionelle Kooperation	3
1.2. Führung	**12**
1.2.1. Regelmäßiger Bestandteil der Entscheidungsprozesse	3
1.2.2. Regelmäßige Gesamtbewertung	3
1.2.3. Fachkompetenz institutionell	3
1.2.4. Fachkompetenz in den Fraktionen	3
1.3. Finanzen	**7**
1.3.1. Definierter Projektkostenanteil	2
1.3.2. Transparenz	0
1.3.3. Allgemeine Ausstattung	3
1.3.4. Spezifische Finanzierung	2
1.4. Qualifikation	**9**
1.4.1. Interne Entwicklung	3
1.4.2. Personalentwicklung	2
1.4.3. Kompetenzerhalt bei Outsourcing	3
1.4.4. Nachwuchsförderung	1
1.5. Frühzeitigkeit	**10**
1.5.1. Grundlegende Klärung	3
1.5.2. Rechtzeitige Einmischung	3
1.5.3. Anlassbezogene Benachrichtigung	1
1.5.4. Regelmäßiger Bestandteil der Entscheidungsprozesse	3
1.6. Reichweite	**10**
1.6.1. Transparenz bei Standardverfahren	2
1.6.2. Transparenz bei Sonderprojekten	3
1.6.3. Kooperative Ausarbeitung	2
1.6.4. Weitergabe in die Stadtvertretung	3
1.7. Kultur	**9**
1.7.1. Fachstelle für Partizipation	3
1.7.2. Netzwerke	3
1.7.3. Personalpolitik	1

1.7.4. Einzelprojekte bilden langfristige Prozesse 2

2. Prozesse **58**

2.1. Beteiligte **8**

2.1.1. Interessenanalyse 2

2.1.2. Aufmerksamkeit 2

2.1.3. Teilnehmergewinnung 2

2.1.4. Teilnehmererneuerung 2

2.2. Ziele **9**

2.2.1. Verständlichkeit 2

2.2.2. Beteiligungsscoping 2

2.2.3. Zielerreichung 2

2.2.4. Einklang mit anderen Projekten 3

2.3. Methoden **12**

2.3.1. Methodenauswahl 3

2.3.2. Innovation bei Standardverfahren 3

2.3.3. Vielfalt und Standardisierung 3

2.3.4. Anwendung 3

2.4. Empfänger **9**

2.4.1. Verantwortlichkeit 3

2.4.2. Nutzbare Dokumentation 1

2.4.3. Persönlicher Eindruck 3

2.4.4. Vermeiden von Vorfestlegungen 2

2.5. Information **7**

2.5.1. Aufbereitung 2

2.5.2. Differenzierte Inhalte 2

2.5.3. Differenzierte Kanäle 1

2.5.4. Ressourcen für Aufnahme und Bewertung 2

2.6. Qualität **6**

2.6.1. Thematisches Spektrum 1

2.6.2. Meinungsbildung 1

2.6.3. Differenzierte Auswertung 1

2.6.4. Anschlussfähigkeit 3

2.7. Rollen **7**

2.7.1. Neutralität der Stakeholderanalyse 2

2.7.2. Rollenvielfalt 1

2.7.3. Moderation und Prozessbegleitung 2

2.7.4. Allparteilichkeit 2

3. Relevanz **58**

3.1. Rezeption **11**
3.1.1. Berichterstattung 2
3.1.2. Persönlicher Austausch 3
3.1.3. Effiziente Informationswege 3
3.1.4. Sichtbarkeit der Fachstelle 3
3.2. Rückmeldung **9**
3.2.1. Vereinbarung 3
3.2.2. Zustandsanzeige 1
3.2.3. Erreichbarkeit 3
3.2.4. Granularität 2
3.3. Konfliktbearbeitung **4**
3.3.1. Regeln für den Umgang 2
3.3.2. Übergabe 1
3.3.3. Lobbytransparenz 1
3.3.4. Anlaufstelle 0
3.4. Rechenschaft **9**
3.4.1. Selbstverpflichtung 2
3.4.2. Langfristige Transparenz 2
3.4.3. Wirkungsbericht 3
3.4.4. Credits 2
3.5. Gemeinwohl **5**
3.5.1. Vorrang für Gemeinwohlinteressen 2
3.5.2. Stakeholder der Gemeinwohlinteressen 1
3.5.3. Diskursorientierung 2
3.5.4. Gemeinwohlorientierte Bewertung 0
3.6. Demokratie **8**
3.6.1. Noch-nicht-Wähler 3
3.6.2. Nicht-Wähler 2
3.6.3. Direkte Demokratie 1
3.6.4. Langfristige Entwicklung 2
3.7. Evaluation **12**
3.7.1. Regelmäßigkeit 3
3.7.2. Tiefe 3
3.7.3. Standardisierung 3
3.7.4. Relevanz 3

Anlage: Verzeichnis der zur Evaluation herangezogenen Dokumente

Abschlussbericht Verkehrsworkshop Mannheim - Waldhof
Amtsblatt vom 21.04.2022 Ausgabe Nr.16
Angebotsaufforderung: Südliche Erweiterung alter Meßplatz – Moderation im Rahmen des Beteiligungsverfahrens
Ausschreibung: Moderation FutuRaum Mannheim
Ausschreibung: Beratungsleistung Leitbild Mannheim 2030
Beschlussvorlage V121/2015
Beschlussvorlage V110/2017
Beschlussvorlage V500/2019
Beschlussvorlage V727/2019
Beschlussvorlage V388/2021
Beschlussvorlage V016/2022
Beschussvorlage V633/2022
Beschlussvorlage V091/2023
Beschlussvorlage V541/2023
Beschlussvorlage V269/2024
Beschlussvorlage V276/2024
Besondere Geschäftsanweisung Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim
Beteiligungsbeirat: Präsentation der Sitzung am 12.04.24
Beteiligungsbeirat: Präsentation der Sitzung am 18.10.24
Beteiligungsbeirat: Protokoll der Sitzung vom 07.02.2020
Beteiligungsbeirat: Protokoll der Sitzung vom 25.09.2020
Beteiligungsbeirat: Protokoll der Sitzung vom 12.02.2021
Beteiligungsbeirat: Protokoll der Sitzung vom 15.10.2021
Beteiligungsbeirat: Protokoll der Sitzung vom 14.10.2022
Beteiligungsbeirat: Protokoll der Sitzung vom 03.02.2023
Beteiligungsbeirat: Protokoll der Sitzung vom 17.11.2023
Beteiligungsbeirat: Protokoll der Sitzung vom 12.04.2024
Beteiligungsbeirat: Protokoll der Sitzung vom 18.10.2024
Beteiligungsbeirat: Tagesordnungspunkte der Sitzung am 25.09.2020
Beteiligungsbeirat: Tagesordnungspunkte der Sitzung am 12.02.2021
Beteiligungsbeirat: Tagesordnungspunkte der Sitzung am 15.10.2021
Beteiligungsbeirat: Tagesordnungspunkte der Sitzung am 25.02.2022
Beteiligungsbeirat: Tagesordnungspunkte der Sitzung am 14.10.2022
Beteiligungsbeirat: Tagesordnungspunkte der Sitzung am 03.02.2023
Beteiligungsbeirat: Tagesordnungspunkte der Sitzung am 17.11.2023
Beteiligungsbeirat: Tagesordnungspunkte der Sitzung am 12.04.2024
Beteiligungsbeirat: Tagesordnungspunkte der Sitzung am 18.10.2024
Beteiligungsbeirat: Auswahl von Beteiligungsprojekten April 2024
Beteiligungsbeirat: Auswahl von Beteiligungsprojekten Oktober 2024
Beteiligungsergebnisse: Sanierung Kinderspielplatz Bruno-Rüffer-Straße
Beteiligungsergebnisse: Sanierung Kinderspielplatz Beil-/Böckstraße
Beteiligungsergebnisse: Umfrage zum Queeren Zentrum Mannheim

Beteiligungskonzept: Sanierung Kinderspielplatz Beil-/Böckstraße
Beteiligungskonzept: Bäderkonzeption / Neubau Kombibad Herzogenried
Beteiligungskonzept: Projektentwicklung Queeres Zentrum Mannheim
Bewerbungsplan Alter Meßplatz-Süd
Bewerbungsplan Pfalzbunker
Beteiligungshaushalt 2015: Infoflyer
Beteiligungshaushalt 2015: Auswertungsbericht
Beteiligungshaushalt 2019: Postkarten
Beteiligungshaushalt 2019: Statistikbericht zum zweiten Mannheimer Beteiligungshaushalt
Beteiligungshaushalt 2022: aktueller Umsetzungsstand der Ideen; Anlagen zu V556/2023
Beteiligungshaushalt 2022: Statistikbericht zum Beteiligungshaushalt der Stadt Mannheim im jahr 2022
Bürgerbeteiligung Neubau Kombibad Herzogenried – Hinweise und Anregungen
Dokumentation: 3. Community Workshop Queeres Zentrum Mannheim
Einladung Seminar Q4.1.1.1 Bürgerbeteiligung bei der Stadt Mannheim: Ziele Standards und Verfahren
Einladung Akteurstreffen zu Swanseaplatz & Hans-Böckler-Platz
Einladung Projektbegleitgruppe Kopernikusspielplatz
Einladung Projektbegleitgruppe Wallstadt
Einladung Projektbegleitgruppe Marktplatz Rheinau
Einladung Vernetzungstreffen November 2024
Einladung Umfrage: Ihre Meinung zur Mannheimer Bürgerbeteiligung
Evaluation Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim, Abschlussbericht mit handlungsempfehlungen
Handout Freiraumplanerisch Wettbewerbe – Akteurstreffen am 16.10.2020
Handreichung: Mannheim Gemeinsam Gestalten! Bürgerbeteiligung
Haushaltsplan der Stadt Mannheim 2022
Informationsvorlage zum Versand V556/2023
Informationsmaterialien: Banner Neugestaltung Vorplatz der Uhlandschule in Mannheim
Informationsmaterialien: Neugestaltung Neckarvorland Nord – Plakat zur Bürgerexkursion
Informationsmaterialien: Neugestaltung Neckarvorland Nord –Infoblatt zur Bürgerexkursion
Informationsmaterialien: Erweiterung Alter Meßplatz Süd – Plakat zum Bürgerworkshop
Informationsmaterialien: Erweiterung Alter Meßplatz Süd – Infoblatt zum Bürgerworkshop
Leitbild Mannheim 2030
Leitlinien unserer Zusammenarbeit Stadt Mannheim
Machbarkeitsstudie städtebauliche Entwicklung des Pfalzplatzbunkers
Magma – das Magazin für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Mannheim 02/2019 – 03/2019
Magma – das Magazin für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Mannheim 06/2019 – 07/2019
Magma – das Magazin für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Mannheim 03/2023
Magma – das Magazin für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Mannheim 04/2023
Mannheimer Hitzeaktionsplan
Monitoring Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim Bericht 2021
Monitoring Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim Bericht 2022
Monitoring Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim Bericht 2023
Muster für Fragebögen der Stadt Mannheim
Newsletter Beteiligungsportal vom 06.12.2024
Netzwerk Bürgerbeteiligung: Etablierung des Regelwerks Bürgerbeteiligung – der Mannheimer Weg
Netzwerk Bürgerbeteiligung: Bürgerbeteiligung, die etwas bewirkt – Mannheimer Annäherungen an ein Wirkungsmonitoring

Organigramm 15.22 Bürgerschaft und Beteiligung
Präsentation Seminar Q4.1.1.1 Bürgerbeteiligung bei der Stadt Mannheim: Ziele Standards und Verfahren
Präsentation für das Netzwerk kommunaler Partizipationsbeauftragten: Bürgerbeteiligung die wirkt – Der Mannheimer Ansatz beim Wirkungsmonitoring
Protokoll Projektbegleitgruppe KSZFF Wallstadt 271123
Protokoll Projektbegleitgruppe Alter Meßplatz Süd 08022024
Protokoll Projektbegleitgruppe KSZFF Wallstadt 040322
Protokoll Vernetzungstreffen Bürgerbeteiligung 05.12.2018
Protokoll Vernetzungstreffen Bürgerbeteiligung 26.02.2024
Protokoll Vernetzungstreffen Bürgerbeteiligung 04.11.2024
Regelwerk Bürgerbeteiligung
Stellenausschreibung: Sachbearbeitung Bürgerbeteiligungsprozesse
Stellenausschreibung: Bürgerbeauftragte*n
Stellenausschreibung: Sachbearbeiter*in Bürgerkommunikation
Stellenausschreibung: Sachgebietsleitung – Bürgerschaft
Stellenausschreibung: Beauftragte*n für bürgerschaftliches Engagement
Vorhabenliste 2020_2 der Stadt Mannheim
Vorhabenliste 2021_2 der Stadt Mannheim
Vorhabenliste 2022_2 der Stadt Mannheim
Vorhabenliste 2023_2 der Stadt Mannheim
Vorhabenliste 2024_1 der Stadt Mannheim

Kontakt

Berlin Institut für Partizipation | bipar

Haus der Demokratie
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

T 030 120 826 110
M evaluationen@bipar.de