

Universitätsstadt Tübingen

Beauftragte für Bürgerschaftliches Engagement
Gertrud van Ackern, Telefon: 204-1532
Gesch. Z.: 015

Vorlage 517a/2010
Datum 26.04.2010

Beschlussvorlage

zur Behandlung im: **Gemeinderat**

Vorberatung im: **Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen und Verwaltung**

Betreff: Bürgerbeteiligung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung

Bezug: Antrag 517/2010

Anlage: Bezeichnung: 1. Kurzbeschreibung internetbasierte Bürgerbefragung
2. Kurzbeschreibung Bürgerpanels (Bürgerbefragung)

Beschlussantrag:

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung wird eine Bürgerbefragung in Kooperation mit dem Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer durchgeführt.

Finanzielle Auswirkungen		Jahr: 2010	Folgej.:
Investitionskosten:	€	12.500 €	€
bei HHStelle veranschlagt:	1.0310.6650.000		
Aufwand / Ertrag jährlich	€	ab:	

Ziel: Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Meinungsbildung zur Haushaltskonsolidierung. Durchführung einer repräsentativen Bürgerbefragung im Herbst 2010, um Rückmeldung zu den Haushaltskonsolidierungsvorschlägen und eine Priorisierung zu erhalten. Diese soll dem Gemeinderat bei der Entscheidung über notwendige Einsparungen im Haushalt 2011 eine Orientierung bieten.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Die SPD-Gemeinderatsfraktion hat am 07.04.2010 einen Antrag zur intensivierten Bürgerbeteiligung bei der Haushaltskonsolidierung gestellt. Die Haushaltskonsolidierung in diesem Jahr erfordert weitere Sparanstrengungen, die Folgen für Angebote der Infrastruktur und auf Steuern und Gebühren haben werden. Bei der Prüfung, Gewichtung und Hierarchisierung der Sparvorschläge ist eine Bürgerbeteiligung sinnvoll. Mit ihrem Antrag bittet die SPD-Fraktion die Verwaltung um Prüfung einer internetbasierten Bürgerbeteiligung im Prozess der Haushaltskonsolidierung, wie sie z. B. die Stadt Solingen durchgeführt hat.

2. Sachstand

Der Wunsch nach einer Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Haushaltskonsolidierung wird sowohl von der Verwaltung, als auch von der Politik als wichtig und sinnvoll betrachtet. Es stellt sich die Frage nach der geeigneten Form, die sowohl den Bürgerwillen zum Ausdruck bringt, als auch die Handhabung und Kosten in einem vertretbaren Maß berücksichtigt. Da die internetbasierte Bürgerbeteiligung hohe Kosten mit hohem internen wie externen Personalaufwand verursacht, hat die „Projektgruppe Minus 10%“ als Alternative die schriftlich-postalische Bürgerbefragung des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung in Speyer geprüft.

3. Lösungsvarianten

3.1 Internetbasierte Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadt Solingen

Ähnlich wie die Stadt Solingen (www.solingen-spart.de) verfahren auch andere Städte, wie zum Beispiel Essen, Gütersloh und Köln bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, bei der Haushaltskonsolidierung. Es handelt sich um ein internetgestütztes Vorschlagseingabe- und -bewertungsverfahren. Solingen muss ab 2013 jährlich 45 Millionen Euro einsparen. 108 Einnahme- und Einsparvorschläge, die direkt die Bürgerinnen und Bürger betreffen, wurden für die Dauer von 21 Tagen im Internet von der Verwaltung vorgestellt, und konnten von Bürgerinnen und Bürgern befürwortet, abgelehnt, kommentiert und ergänzt werden. Die Stadt Solingen hat zirka 160.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Durch intensive Öffentlichkeitsarbeit lag die registrierte Beteiligung mit 3.566 Personen bei 2,2% der Bevölkerung (üblich sind 1%). Weitere 20.000 Internetnutzerinnen und -nutzer haben die Internetseite besucht. Durch den eingebauten Haushaltsrechner wird jedem Beteiligten seine eingesparte Summe, und im Gesamtüberblick die Erreichung des Einsparziels aller Vorschläge angezeigt. Zur Vorbereitung und Durchführung über einen Zeitraum von vier Monaten, mit dem Anbieter Zebralog, wurden vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kämmerei, so wie sechs externe Moderatoren benötigt. Die Kämmerei sorgte für den fachlichen Input, die Moderatoren für die Einhaltung der „Spielregeln“. Die Erhebung soziodemographischer Daten lässt Rückschlüsse auf die Beteiligten zu. 84% haben Angaben zu Alter, Geschlecht und Stadtteil gemacht. Alle Beteiligten erhalten eine Antwort über das Ergebnis. Die Stadt begründet öffentlich ihre Entscheidung. Die Kosten belaufen sich auf zusätzliche 50.000 €. Darin sind die Kosten für die Moderatoren und 19.000 Euro für die benötigte Software und ein Rechenschaftsbericht enthalten.

3.2 Schriftliche Bürgerbefragung

Das deutsche Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer (FöV) hat in Modellprojekten das Verfahren der Bürgerbefragung erprobt und bietet es interessierten Kommunen an, z. B. den Städten Arnshagen, Ludwigshafen, Speyer, Nürtingen u. a. an. Im Angebot sind zwei Befragungen innerhalb eines Jahres.

Drei Kernelemente sind bei der Befragungsmethodik wichtig: Repräsentativität, Offenheit und Niederschwelligkeit. Die Bürgerbefragung wird bei einer repräsentativen Stichprobe von 750 bis 1.000 Personen ab 16 Jahren aus dem Einwohnermelderegister, die Alter und Geschlecht, Stadt- und Ortsteile berücksichtigt, schriftlich-postalisch durchgeführt. Begleitet wird die Befragung durch eine intensive und breite Öffentlichkeitsarbeit. Alle interessierten Bürgerinnen und Bürger können sich via Internet an der Befragung beteiligen. Die Beteiligung liegt in der Regel bei 30%. Die Befragung ist niederschwellig, d. h. geringer Zeitaufwand und keine sozialen und persönliche Barrieren. Die Vorlaufzeit in enger Zusammenarbeit mit dem FöV beträgt zirka ein halbes Jahr. Nach einem halbtägigen Workshop zur Ermittlung der Themen mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und Politik sind für die Feinabstimmung des Fragebogens zwei Personen mit jeweils drei Arbeitstagen erforderlich. Die Entwicklung des Fragebogens übernimmt das FöV. Nach Abschluss der Befragung erfolgt die Dateneingabe durch die Verwaltung. Pro Fragebogen werden fünf Minuten veranschlagt (bei 1200 Fragebögen entspricht das 100 Stunden). Die Auswertung, Präsentation und ein schriftlicher Bericht erfolgen durch das FöV. Die Kosten betragen für zwei Befragungen 12.500 Euro. Bei diesem Verfahren kann auch ein Haushaltsrechner eingebaut werden, der das erreichte Einsparziel durch die Befragung ermittelt.

3.3 **Bürgerinformation**

Bürgerinformationen gehören inzwischen zum etablierten Angebot der Verwaltung bei wichtigen Fragen, die die Öffentlichkeit betreffen. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung werden bei einer öffentlichen Bürgerinformation die Finanzsituation der Universitätsstadt Tübingen und die Einsparvorschläge der Verwaltung vorgestellt. Beteiligt sind hierbei die Dezenten und ggf. die Fachbereichsleitungen und andere Dienststellen für spezielle Fachinformationen.

4. **Vorschlag der Verwaltung**

Das Internetbasierte Verfahren wird als sehr kostspielig angesehen und es ist zu erwarten, dass bei dieser Form der Beteiligung nicht alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden. Die Verwaltung schlägt deshalb zur Bürgerbeteiligung als ersten Schritt eine **Bürgerinformation** zu den Sparvorschlägen der Verwaltung vor der Sommerpause und als zweiten Schritt eine schriftliche **Bürgerbefragung** im Herbst 2010 vor.

Zeitlicher Ablauf

Mai-Juli	Themenfestlegung in einem halbtägigen Workshop gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und Politik, Erarbeitung und Feinabstimmung des Fragebogens
September	Durchführung der Befragung, Dateneingabe
Oktober	Präsentation der Ergebnisse, schriftlicher Bericht

5. **Finanzielle Auswirkungen**

Die Kosten für das Deutsche Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung betragen 7.500 Euro. Weitere Ausgaben der Verwaltung in Höhe von jeweils 2.500 Euro sind für die Durchführung der Befragung (Kopier- und Portokosten) notwendig, gesamt 12.500 Euro. Die Dateneingabe erfolgt durch die Stadtverwaltung. Die Ausgaben können über die Haushaltsstelle 1.0310.6650.000 finanziert werden. Die Mittel wurden bei der Haushaltskonsolidierung eigens dafür eingestellt und können dafür verwendet werden.

6. **Anlagen**
 1. Kurzbeschreibung der internetbasierten Bürgerbefragung
 2. Kurzbeschreibung Bürgerpanels (schriftliche Bürgerbefragung)

Hinweise zum Thema Bürgerhaushalt
für die Stadt Tübingen

Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung (Kurzfassung)

Fraunhofer Institut IAIS
PD Dr. Wehner
Schloss Birlinghoven
53754 Sankt Augustin

Fon 02241 – 142559
Fax 02241 – 142384
E-Mail josef.wehner@iais.fraunhofer.de
WWW iais.fraunhofer.de

Zebralog Bonn
Dr. Oliver Märker
Adolfstraße 39
53229 Bonn

Fon 0228 – 2271 599
Fax 030 – 6162 3681
E-Mail maerker@zebralog.de
WWW zebralog.de

Viele Städte in Deutschland leiden strukturell an einer unzureichenden Finanzausstattung. Hinzu kommen die noch nicht absehbaren Auswirkungen der Weltwirtschafts- und -finanzkrise auf die Ein- und Ausgabenseite. In dieser Situation, in der auch unpopuläre Entscheidungen und Maßnahmen zu treffen sind, wird es wichtig, dass die Bürger nicht nur den Ernst der finanzpolitischen Lage ihrer Kommune begreifen lernen, sondern auch die Gelegenheit bekommen, ihre Meinung zu den Aktivitäten ihrer politischen Vertreter zu äußern und nachzuvollziehen, wie die Haushaltsentscheidungen getroffen werden. Fraunhofer IAIS und Zebralog schlagen das Verfahren **„Bürgerbeteiligte Haushaltssicherung“** vor, das in Solingen (160.000 EW) bereits erfolgreich durchgeführt wurde und in der Stadt Essen (580.000 EW) Ende April starten wird.¹

Zentrale Merkmale:

- Das Verfahren informiert anhand ausgewählter und gut verständlicher Beispiele über die finanzielle Situation der Stadt.
- Das Sparen öffentlicher Ausgaben steht im Mittelpunkt. Entsprechende Sparvorschläge und Vorschläge zur Verbesserung der Einnahmesituation werden durch Verwaltung vorgegeben.
- Die Bürgerinnen und Bürger erhalten die Möglichkeit, innerhalb eines drei-wöchigen, Verfahrens Vorschläge der Verwaltung zu bewerten, zu kommentieren und durch eigene Bürgervorschläge zu ergänzen.
- Während des Verfahrens werden die aktuellen Sparziele auf einem „Spartacho“ für alle und für jeden einzelnen Teilnehmenden angezeigt, auch nach Haushaltsbereichen.
- Nach Abschluss der Beteiligung werden die Ergebnisse des Verfahrens durch die Verwaltung aufbereitet. Ergebnisse sind u.a. Rankinglisten aller Vorschläge, Rankings zu einzelnen Haushaltsbereichen und Bewertungen zu einzelnen Vorschlägen, die jeweils mit sozio-demografischen Daten ergänzt werden.² Darüber hinaus werden alle eingegangenen Bürgervorschläge auf ihr Sparpotenzial geprüft und mit einer entsprechenden Stellungnahme der Verwaltung als Input in die Beratungen der politischen Gremien gegeben.
- Die Politik nimmt die öffentliche Bewertungen und alternativen Sparvorschläge ihrer Bürger zur Kenntnis, behält sich aber vor zu entscheiden, welche Anregungen berücksichtigt werden und welche nicht. Ihre Entscheidungen sind aber öffentlich zu begründen („Rechenschaftslegung“).

¹ <http://www.solingen-spart.de>

² Sozio-demografische Daten werden auf freiwilliger Basis während der erstmaligen Anmeldung auf der Beteiligungsplattform erhoben. Circa 80% aller aktiv Teilnehmenden machen sozio-demografische Angaben (Alter, Geschlecht, Ausbildung, Stadtbezirk oder -stadtteil, Hintergrund, usw.).

Das Verfahren gewinnt auf diese Weise den Charakter einer **Beratung**; es passt sich gut in die formalen politisch-administrativen Abläufe ein und kann verstetigt werden. Es zeichnet sich aus durch Einfachheit der Teilnahmebedingungen, Transparenz sämtlicher Phasen, und durch die Vorgabe zu bewertender Stellungnahmen.

- Als Beteiligungsmethode wird ein internetgestütztes Vorschlagseingabe- und -bewertungsverfahren gewählt, um eine niedrigschwellige Beteiligung seitens der Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Zielsetzung durch die Nutzung des Internets ist, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger zu erreichen.
- Auf Seiten der Verwaltung wird durch die Internet-basierte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger eine medienbruchfreie und zügige Be- und Abarbeitung der Beteiligungsergebnisse gewährleistet werden.
- Die technische und methodische Auslegung des Verfahrens orientiert sich an der Zielsetzung der Einführung eines vergleichbaren Verfahrens in anderen Städten (u.a. Solingen und Essen). Das Verfahren soll in möglichst vielen Städten eingesetzt werden, um vor allem die Kosten für das Verfahren möglichst niedrig zu halten, jedoch auch um Vergleichs-, Austausch- und Lernchancen für die Anwender zu schaffen.
- Das Verfahren wird so ausgelegt, dass es regelmäßig einsetzbar sein wird. Mittelfristig sollte die Stadt in der Lage sein, das Verfahren ohne externe Hilfe anbieten zu können.
- Bei der Auswahl der Beteiligungsplattform ist (daher) darauf zu achten, dass diese ausbaufähig für zukünftige Bürgerhaushalte und ggf. auch für weitere Verfahren wie etwa in der Stadtplanung / -entwicklung einsetzbar ist.

Zeitbedarfe und Arbeitspakete

Um in der Einführungsphase des Bürgerhaushaltes Neutralität in allen wichtigen konzeptionellen Aufgaben und auch bei der Durchführung (Moderation) zu wahren, wird ein externer Partner (Ext. P.) in die Planung und Durchführung des Verfahrens einbezogen. Während die Verwaltung (in Abstimmung mit der Politik) für alle inhaltlichen Fragen und Entscheidungen verantwortlich ist, übernimmt der externe Dienstleister alle methodischen und verfahrenstechnischen Aufgaben.

Zeitbedarf ³	Arbeitspakete (AP)	Produkte / Know-how-Transfer	Verw.	Ext.P.
Konzeption, Detailplanung, Information (ca. 4 Wochen) ⁴	<p>AP1: Konzeption, laufende Beratung und Unterstützung der Verwaltung, Projektmanagement</p> <p>Erstellung eines detaillierten Ablaufplans und To-do-Liste für das gesamte Projekt; Unterstützung der Verwaltung mit konzeptionellen und praktischen Know-how und Übersetzungsleistungen im Hinblick auf die spezifischen Zielsetzungen und Anforderungen der Tübinger Verwaltung und Politik; Feinkonzeption für das Online-Beteiligungsverfahren; Projektmanagement: Unterstützung der Verwaltung bei der Umsetzung aller Schritte und Zusammenführung der Arbeitsergebnisse, Qualitätssicherung und Sicherung des Know-how-Transfers, Unterstützung bei öffentlichen oder internen Terminen, um Erfahrungswissen aus anderen Verfahren verfügbar zu machen und konzeptionelle Ausrichtung in Tübingen mit Fach-Know-how abzusichern (Pressegespräche, Sitzungen, öffentliche Informationsveranstaltung, usw.)</p>	<p>Folgende Ergebnisse können für folgende Verfahren wieder verwendet werden (Know-how-Transfer):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Checkliste mit allen zentralen Todos – Ablaufdiagramm mit Zeitfenster und Abhängigkeiten – Foliensätze für Präsentationen – Feinkonzeption⁵ 	(X)	X

³ Arbeitspakete können teilweise parallel abgearbeitet werden.

⁴ Projektmanagement = gesamtes Verfahren bis AP7

⁵ Kann für andere Projekte in der Stadt Tübingen als Diskussionsgrundlage und Orientierung genutzt werden (1. Schritt in Richtung einer späteren Standardisierung bei der Konzeption vergleichbarer Verfahren).

	<p>AP2: Informatische Konzeptionierung</p> <p>Anpassung der Online-Plattform und der Beteiligungsmethodik (Last- und Pflichtenheft); Konzeption und Erstellung von Informationen zum Thema „Bürgerhaushalt“, zu den Spielregeln und Ablauf der Teilnahme am BHH ; Unterstützung bei der Erstellung eines „lesbaren Haushalts“: Basisinformationen zur Situation des Tübinger Haushaltes und häufig gestellter Fragen (FAQs)</p>	<p>Folgende Ergebnisse können für folgende Verfahren wieder verwendet werden (Know-how-Transfer):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lastenheft und Pflichtenheft⁶ – Textbausteine: FAQs, Spielregeln, Verfahrensablauf – Feinkonzeption 	<p>X</p>
<p>Inhalte erstellen, Bewerbung und Anpassung der Plattform (ca. 8 Wochen)</p>	<p>AP3: Aufbereitung der Informationen</p> <p>Zusammenstellung, Strukturierung und Aufbereitung von FAQs, Sparszenarien und Befragung, und Sparvorschlägen</p>	<p>Folgende Ergebnisse können für folgende Verfahren wieder verwendet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sparszenarien (als Template) X – FAQs – Befragung (als Template) – Sparvorschläge (als Template) 	<p>X</p>
	<p>AP4: Öffentlichkeitsarbeit</p> <p>Planung und Durchführung der Öffentlichkeitskampagne</p> <p>(Auftaktveranstaltung, Zusammenarbeit mit den lokalen Medien, Broschüre, Flyer, Plakatierungen)</p>		<p>X</p> <p>(X)</p>
	<p>AP5: Koordinierung, Überwachung und Testen der Anpassungsentwicklungen</p> <p>Koordinierung der Anpassungsentwicklung: Überwachung der Umsetzung des Lastenheftes in Pflichtenheft und korrekte Umsetzung der Anforderungen in technische Plattform (Funktionen, Strukturen, Workflows, ...) durch Koordinationsmeeting mit technischem Anbieter und iterativem Testen der Plattform; Lizenzgebühren</p>		<p>X</p>

⁶ Können für andere Projekte in der Stadt Tübingen als Vorlage genutzt werden – 1. Schritt in Richtung einer späteren Standardisierung bei der Anpassungsentwicklung der Technologie vergleichbarer Verfahren.

Durchführung und Betreuung der Online-Beteiligung (2 bis 3 Wochen)	<p>AP6: Durchführung des Beteiligungsverfahrens</p> <p>Überwachung der Online-Phase gegen Missbrauch; kurzfristige Beantwortung von Fragen zum Verfahren (Meta-Forum „Lob & Kritik“); Unterstützung der Teilnehmenden bei Fragen oder Problemen zum System (am häufigsten: Passwort vergessen oder ungültige E-Mail-Adresse eingegeben, Änderung des Nutzernamens); Sammlung und Weiterleitung von Fragen an die Fachredaktion (Kämmerei Tübingen); Anpassen des Systemstatus (laufende Konfiguration des Systems); Eingreifen durch Moderationsbeiträge; laufendes Bug-Tracking; Fortsetzung der Bewerbung des Verfahrens, laufendes Einstellen von Informationen zum Verlauf des Verfahrens; Newsletter der Moderation; Vorauswertungen der Beiträge durch Clusterung; Schulungen und Supervision (für Online-Redaktion)</p>	<p>Know-how-Transfer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schulung der Mitarbeiter/innen im Umgang mit der Redaktions- und Moderations-schnittstelle - Vermittlung von Kenntnissen zur textvermittelten Online-Moderation - Organisatorische Abläufe für die Zusammenarbeit der Online-Redaktion 	<p>X</p> <p>X</p>
Auswertung der Beteiligungsergebnisse (ca. 3-4 W.)	<p>AP7: Auswertung der Ergebnisse durch Verwaltung und Politik; Abschlussveranstaltung, Dokumentation der Ergebnisse</p>		<p>X</p> <p>(X)</p>
	<p>Quantitative und einfache inhaltliche Auswertung und Dokumentation des Verfahrens</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organisatorische Abläufe für die Einholung verwaltungs- und fachübergreifender Informationen 	<p>X</p> <p>(X)</p>
	<p>Handbuch E-Partizipation für die Stadt Tübingen. Strategie und Anleitung für die nachhaltige Umsetzung Elektronischer Partizipation in Tübingen.</p>	<p>Know-how-Transfer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Handbuch für Betrieb und Standardisierung elektr. Partizipation in Tübingen 	<p>X</p>

Personen

Oliver Märker, Dr., ist Geschäftsführer von Zebralog und verantwortlich für das Geschäftsfeld Elektronische Bürgerhaushalte. Oliver Märker berät Politik, Verwaltungen und Nichtregierungsorganisationen bei der Konzeption, Einführung und Umsetzung elektronisch unterstützter Beteiligungsangebote. Zu seinem Aufgabenfeld gehören weiterhin die Moderation von Online-Dialogen und die Durchführung sozial-wissenschaftlicher Studien und Gutachten zum Themenbereich E-Partizipation. Zebralog bietet Lösungen im Bereich elektronischer Partizipation (E-Partizipation) auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene an. Im Auftrag von Bundes- und Landesministerien, Kommunen und Kreisen, sowie Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Verbänden realisiert Zebralog elektronisch-unterstützte Beteiligungsverfahren. Zebralog kooperiert mit Technikpartnern und wissenschaftlichen Einrichtungen. Schwerpunkte sind die Entwicklung von Verfahrenskonzepten, die Planung, Inbetriebnahme und Moderation von Beteiligungsplattformen für Genehmigungsverfahren, Stadt- und Regionalplanung, Haushaltsplanung (elektronische Bürgerhaushalte) und Bürgereingabesysteme (Elektronische Petitionen) oder Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung (E-Konsultationen). Weitere Informationen und Referenzen: <http://www.zebralog.de>

Josef Wehner, PD Dr., arbeitet am Fraunhofer Institut Intelligente Analyse- und Informationssysteme (IAIS) in Sankt Augustin. IAIS gehört europaweit zu den ersten Forschungseinrichtungen, die das Thema E-Partizipation in die E-Government-Bewegung integriert haben. Es ist heute Mitglied im bundesdeutschen E-Government-Netzwerk, dem Fraunhofer E-Government-Zentrum und vertritt dort das Anwendungsfeld E-Partizipation (siehe „Eckpunktepapier zur inhaltlichen Vorbereitung des Umsetzungsplans 2008“ / Workshop / 'Evaluation E-Government 2.0' / Auftraggeber: Bundesministerium des Innern). Zur Ausnahmestellung von IAIS trägt vor allem die Verbindung von Forschung und Anwendung bei. Als einziger Lösungsanbieter in Deutschland verfügt das Institut über einschlägige Forschungserfahrungen auf nationaler wie internationaler Ebene. In dieser Umgebung verantwortet Josef Wehner den Arbeitsbereich E-Partizipation. Er berät Verwaltungen, Unternehmen und Verbände bei der Konzeption und Umsetzung elektronisch unterstützter Beteiligungsverfahren.

Kurzbeschreibung Bürgerpanels: Bürgeraktivierung und Bürgerdialog durch Bürgerbefragungen

Dr. Kai Masser
9.03.2010

Ursprung

Die Idee zur Entwicklung eines für die Deutsche Kommunalverwaltung geeigneten, neuen Konzeptes zur Intensivierung der Bürgerbeteiligung entsprang zwei unterschiedlichen Quellen:

1. Einer „gewissen Unzufriedenheit“ mit den bestehenden Konzepten der Bürgerbeteiligung (z.B. Focusgruppen, Planungszellen), weil diese Konzepte
 - a. Meist nur punktuell, also anlassbezogen, zumeist wenn Probleme mit Bürgerinnen und Bürgern auftreten, eingesetzt werden
 - b. Im Rahmen dieser Beteiligungsverfahren nur wenige Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden. Zum einen ist der Teilnehmerkreis oft beschränkt, weil meist viel Zeit und häufige Treffen („Face-to-Face“ Kommunikation) erforderlich sind. Zum anderen, weil viele potentielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht die erforderliche Zeit aufbringen können (z.B. wegen Familie und Beruf), oder, weil sie durch die Arbeitsform in diesen Gremien abgeschreckt werden: Es dominieren nämlich häufig „die üblichen Verdächtigen“, d.h. Personen, die sich in allen möglichen Zusammenhängen „engagieren“ und die diesbezüglich eine gewisse „Professionalität“ erworben haben. Insbesondere Personen (insbesondere mit niedrigerem Bildungsniveau), die es nicht gewohnt sind in freier Rede vor Publikum sich zu artikulieren, kommen mit derartigen Beteiligungsformen nicht zurecht; diese weisen üblicherweise einen sog. „Mittelschichtbias“ auf, sind „sozial selektiv“
2. Der „Entdeckung“ der Verwendung von Panels zu ähnlichen Zwecken im Ausland; vor allem der Citizens-Panels¹ in Groß-Britannien. Die britischen Kommunen verwendeten diese Panels, d.h. regelmäßige Bürgerbefragungen, zunächst dazu, um gegenüber der britischen Regierung (d.h. der „Audit Commission“²) nachzuweisen, dass sie die Bürgerwünsche und Zufriedenheiten mit öffentlichen Leistungen evaluierten. Als „Seiteneffekt“ stellte sich hierbei heraus, dass mittels der Befragungen das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Angelegenheiten gesteigert werden konnte, bzw. brachliegendes freiwilliges Engagement aktiviert werden konnte.

¹ Beim Begriff „Bürgerpanels“ handelt es sich also um eine Übertragung aus dem Englischen.

² <http://www.audit-commission.gov.uk/>

Zielsetzung

Aus unserer Sicht (d.h. Prof. Klages und seinem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter-Team am FöV³) lag daher die Schlussfolgerung nahe, orientiert am Britischen Vorbild ein Bürgerpanel-Konzept auch für Deutschland zu entwickeln und zu erproben.⁴

Von besonderer Bedeutung im Rahmen der Konzept-Entwicklung war auch das Kriterium der Vereinbarkeit bzw. Kompatibilität mit dem in Deutschland vorherrschenden System der repräsentativen Demokratie. Die Befragungsergebnisse werden von uns als „Serviceangebot“ für die Arbeit der Politik und Verwaltung der Kommunen angesehen. Insbesondere den gewählten Vertreterinnen und Vertretern wollen wir einen Informationsinput liefern, der es Ihnen ermöglicht, auch zwischen den Wahlperioden sich mit einem möglichst umfassenden Teil der Bevölkerung „auszutauschen“.

Aus diesem Grund, der engen Verzahnung des Panels mit der Arbeit der gewählten Gremien und Repräsentanten der Kommune, ist uns sehr wichtig, nicht nur die Identifikation von Themenstellungen und die Entwicklung der Fragebögen, sondern auch die Interpretation der Ergebnisse in enger Abstimmung mit der Kommune durchzuführen.

Um als Instrument einer dialog-orientierten Bürgerbeteiligung fungieren zu können, müssen die Befragungen drei zentralen Bedingungen genügen:

- Repräsentativität (exaktes soziodemographisches Abbild der Kommune)
- Offenheit (für prinzipiell alle Bürger) und
- Niederschwelligkeit (geringer (Zeit)Aufwand und keine sozialen und persönlichen Barrieren)

Vorgehensweise

Die für das Panel entwickelte Befragungsmethodik umfasst drei deutlich differenzierbare Elemente:

- Als Kernelement eine regelmäßig auf der Basis einer *repräsentativen Stichprobenziehung* basierenden (schriftlich-postalische) Bürgerbefragung (Stichproben von 750 bis 1.000 Personen). Wichtig ist, dass die Stichprobenziehung aufgrund der Kriterien von *Alter und Geschlecht geschichtet* erfolgt: D.h. es wird aufgrund der Daten der Einwohnermeldekarteien ermittelt, wie hoch der Anteil der Männer und Frauen in bestimmten Altersgruppen (jeweils in zehnerschritten, also 15-24 Jahre, 25-34 Jahre usw.) ist. Die Größe dieser Altersgruppen, also z.B. der Männer zwischen 34 und 45 Jahren wurde bestimmt und dann wurde aus dieser Altersgruppe eine entsprechend große Anzahl zufällig ausgewählt. Soll nach Stadt- oder Ortsteilen differenziert ausgewertet werden, muss die Schichtung auch dieses Kriterium berücksichtigen.
- Über jede Befragung wird in der lokalen Presse (Tageszeitungen, Anzeigenblätter und Rundfunk), im Internet (Projekthomepages und Städtehomepages) sowie über alle weiteren zur Verfügung stehenden Medien (z.B. Eigenpublikationen der Kommunen wie Amtsblätter) informiert: *Alle* interessierten Bürgerinnen und Bürger *können teilnehmen*, indem sie entweder den Fragebogen online im Internet ausfüllen, oder einen gedruckten Fragebogen bei der Kommune kostenlos anfordern. (Wichtig ist, dass die Befragten ihr Alter, ihr Geschlecht und ihren Bildungsgrad (Schulabschluss) angeben, damit die Daten in den Datensatz der Repräsentativbefragung integrierbar sind).
- Zusätzlich werden all diejenigen, die im Rahmen einer der vorhergehenden Befragungen eine *Kontaktanschrift* hinterlassen haben (die sogenannten „Panelisten“, um ihre Teilnahme an der aktuellen Befragung gebeten. (Auch hier sind natürlich wieder die soziodemographischen Da-

³ FöV: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer

⁴ Eine erste zweijährige Erprobungsphase mit vier mittelgroßen Städten (Viernheim, Arnsberg, Herford und Speyer) ist inzwischen erfolgreich (sowohl aus Sicht der Forschergruppe, als auch aus Sicht der Kommunen und eines wissenschaftlichen Beirats) abgeschlossen worden.

ten (Alter etc.) wichtig, da diese Angaben aus Datenschutzgründen nicht zusammen mit den Adressdaten gespeichert werden).

Mittels dieser sehr einfachen Vorgehensweise können die drei angesprochenen Zielsetzungen Repräsentativität, Offenheit (für alle Bürgerinnen und Bürger) und Niederschwelligkeit mühelos gemeinsam verfolgt werden.

Die Vorgehensweise ist dabei so gestaltet, dass für die Kommunen möglichst geringer Aufwand entsteht.

Aufgaben

Die zur Durchführung einer Befragung anfallenden Arbeiten/Aufgaben werden wie folgt zwischen der Kommune und dem FöV aufgeteilt:

Aufgabe	Kommune	FöV
Themenfindung	Kommune/Gemeinsam, ggf. Workshop mit Verwaltungsvertretern/Politik; Themen der Kommune haben Priorität, FöV hat nur moderierende/unterstützende Funktion	
Fragebogenentwicklung	Ggf. Workshop / Arbeitsgruppe zur näheren Bestimmung/Operationalisierung der Fragestellung(en)	
	Prüfung und „Verabschiedung“ des Entwurfs	Fragebogenentwurf
Stichprobenziehung	Übermittlung der „soziodemographischen Daten“, d.h. Einwohner je Stadt-/Ortsteil/Gemeinde, Verteilung nach Alter und Geschlecht	
		Erstellung des Stichprobenplans, Übermittlung an die Kommune
	Stichprobenziehung entweder Kommune oder FöV	
Erstellung eines Anschreibens an die „Stichproben-Teilnehmer“	Prüfung und Abstimmung des Entwurfs	Entwurf „Serienbrief“ mit Kennungen (PINs)
	Druck der Anschreiben und Fragebögen	Erstellung einer Online-Variante von Anschreiben und Fragebogen und aufspielen auf einen Server des FöV
	Versand der Anschreiben und Fragebögen	
Pressearbeit	Erstellung einer Presseinformation, eventuell Einladung der	

	<p>Presse zu einem Termin (ggf. mit FöV/Innenministerium) zur Erläuterung der Befragung</p> <p>Veröffentlichungen in eigenen Print-/Onlinemedien veranlassen</p>	
Erinnerungsschreiben	Nach ca. 2 Wochen Druck und Versand eines Erinnerungsschreibens mit Dank an diejenigen, die sich beteiligt haben	Entwurf Erinnerungsschreiben
Dateneingabe	Dateneingabe (durch Azubis, 1-Euro Kräfte etc.)	Erstellung einer Eingabemaske
Datenauswertung		Zusammenführung der Online- und Offline-Daten
		Auswertung der Daten (Tabellarisch und Grafisch)
		Erstellung eines kurzen Berichts
	Abstimmung Dateninterpretation	
	Ggf. Präsentation der Ergebnisse durch FöV im Rat/Ausschuss/etc.	
Pressearbeit	<p>Übermittlung der Ergebnisse an die Presse</p> <p>Veröffentlichung in eigenen Medien</p>	