

## Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Verwaltungsausschuss**

---

<b>Betreff:</b>	<b>Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung - Evaluation der Umsetzung</b>
Bezug:	43/2015, Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung
Anlagen: 1	Grundsätze der Bürgerbeteiligung

---

### Zusammenfassung:

Der Gemeinderat hat 2015 beschlossen, Prozesse der Bürgerbeteiligung auf der Grundlage der „Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung“ zu planen, durchzuführen und auszuwerten.

Die Grundsätze wurden im Rahmen einer Masterarbeit hinsichtlich der Quantität und Qualität analysiert. Die bei der Entwicklung der Grundsätze beteiligten Schlüsselpersonen wurden schriftlich und online befragt. Mit Expertinnen und Experten aus der Stadtverwaltung wurden zudem leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Die Mehrzahl der interviewten Personen wendet die Grundsätze demnach direkt oder indirekt an. Die Beteiligungspraxis der Universitätsstadt wird in ihrer Gesamtheit von den Interviewten überwiegend positiv bewertet und auf hohem Niveau durchgeführt. Positiv entwickelt haben sich die frühzeitige Information, Transparenz, Ergebnisoffenheit und Fairness. Handlungsbedarf wird bei der Vorhabenliste, dem Einsatz externer Moderation, der Inklusion und der Dokumentation und Evaluation nach außen und innen gesehen.

Aus Sicht der Verwaltung haben sich die Grundsätze der Bürgerbeteiligung bewährt, deren Anwendung kann jedoch noch weiter verbessert werden. Der Beirat Bürgerbeteiligung soll aufgelöst und die diesem zugedachte Ombudsfunktion der Beauftragten für Bürgerengagement übertragen werden.

### Ziel:

Information über die Ergebnisse der Evaluation sowie die Änderungen, die daraus erfolgen.

## Bericht:

### 1. Anlass / Problemstellung

Zwischen 2013 und 2015 erfolgte unter der Leitung von Prof. Dr. Klaus Selle von der Rheinisch Westfälischen Technischen Hochschule Aachen eine systematische Bestandsaufnahme der kommunalen Beteiligungsaktivitäten, um auf dieser Grundlage Bedarf und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung abschätzen, Impulse zur Weiterentwicklung geben und nächste Schritte einleiten zu können. An diesem Prozess waren 20 Schlüsselpersonen aus der Stadtgesellschaft, Vertretungen des Gemeinderates und der Stadtverwaltung beteiligt. Im Anschluss wurden auf dieser Grundlage die Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung erarbeitet. Am 29. Juni 2015 wurde im Gemeinderat beschlossen, Prozesse der Bürgerbeteiligung auf der Grundlage der „Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung“ zu planen, durchzuführen und auszuwerten. Seitdem dienen diese als Richtschnur für alle Bürgerbeteiligungsprozesse. Nach zweijähriger Probephase sollte die Umsetzung der Grundsätze ausgewertet und angepasst werden.

Die Auswertung erfolgte 2018/2019 im Rahmen einer Masterarbeit im Studienfach Planung und Partizipation. Die Verzögerung der Auswertung um fast zwei Jahre ist bedingt durch zusätzliche Aufgaben der Beauftragten für Bürgerengagement in der Flüchtlingsarbeit. Diese hatten zu der Zeit, als es die Fachabteilung Hilfen für Geflüchtete noch nicht gab, größere Priorität und die Umsetzung und Verankerung der Grundsätze konnte nicht wie geplant begleitet werden.

### 2. Sachstand

Mit der Evaluation sollten die Umsetzung der Grundsätze seit ihrer Einführung, insbesondere im Hinblick auf die Qualität der Bürgerbeteiligung untersucht werden, um daraus Handlungsempfehlungen für die Beteiligungspraxis der Universitätsstadt Tübingen abzuleiten. Das Ziel war es, frühzeitig aus den bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung der Grundsätze zu lernen und damit eine verbesserte Implementation derselben zu erreichen. Verantwortlich für die Evaluation war die Beauftragte für Bürgerengagement, die diese federführend begleitete.

Die Evaluation erfolgte in drei Bausteinen:

1. Quantitative Erfassung weitgehend aller, von der Universitätsstadt Tübingen initiierten, dialogischer Beteiligungsverfahren seit Inkrafttreten der Beteiligungsgrundsätze im Juni 2015. Eine quantitative Auswertung, der im September 2017 eingeführten Vorhabenliste, sollte zusätzliche Hinweise auf die Durchführung von Beteiligung liefern.
2. An der schriftlichen Befragung ehemaliger Schlüsselpersonen zur Einschätzung der Umsetzung der Grundsätze der Bürgerbeteiligung haben sich zehn schriftlich oder online beteiligt. Sie beobachteten insgesamt leichte Verbesserungen, sehen aber weiterhin eine gleichberechtigte Teilhabe an Beteiligungsverfahren als Herausforderung. Ein konkreter Zusammenhang zwischen der Verabschiedung der Grundsätze und den Ergebnissen der Befragung sind allerdings, nach dieser Zeitspanne, nicht eindeutig erkennbar.
3. Durchführung von zehn leitfadengestützten Interviews mit Expertinnen und Experten aus der Tübinger Stadtverwaltung und einer Stadträtin, die Mitglied im Beirat Bürgerbeteiligung ist. Hierfür wurden Personen aus den drei Dezernaten und unterschiedlichen Verwaltungsebenen ausgewählt, die in ihrer Position regelmäßig mit dem Thema

Bürgerbeteiligung zu tun haben und damit Auskunft über die bisherige Beteiligungspraxis der Universitätsstadt geben können. Möglichst verschiedene Perspektiven sollten dabei berücksichtigt werden. Mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse wurden die Interviews ausgewertet.

Die Beteiligungspraxis der Universitätsstadt wird in ihrer Gesamtheit von den Interviewten überwiegend positiv bewertet. Die Mehrzahl der interviewten Personen wendet die Grundsätze direkt oder indirekt an. Gleichzeitig wurde aber auch Handlungsbedarf in verschiedenen Bereichen identifiziert. Es wird darauf hingewiesen, dass es sich bei den nun folgenden Ergebnissen der Untersuchung in erster Linie um die Sichtweise der Teilnehmerinnen und Teilnehmer handelt.

Bei den folgenden vier Qualitätsmerkmalen besteht nach Meinung der Befragten kein oder kaum Handlungsbedarf:

#### Frühzeitige Information

Seit vielen Jahren wird sie erfolgreich gewährleistet. Nur bei der Vorhabenliste gab es eine zurückhaltende Bewertung hinsichtlich des Aufwands und des Nutzens. Auch der Grad der Bekanntheit sollte durch eine bessere Öffentlichkeitsarbeit erhöht werden.

#### Ergebnisoffenheit

Während der Beteiligungsprozesse gibt es eine große Bereitschaft zur Ergebnisoffenheit seitens der Verwaltung. Erschwert wird diese manchmal dadurch, dass Beteiligte oft die Grenzen des Machbaren und die bereits beschlossenen Rahmenbedingungen und den Gestaltungsspielraum innerhalb der Beteiligung nicht akzeptieren wollen.

#### Transparenz

Die Stadtverwaltung gibt sich große Mühe Informationen für die Öffentlichkeit bereitzustellen und damit eine transparente Prozessgestaltung zu gewährleisten. Die Beteiligten und die Öffentlichkeit werden über Protokolle, Berichterstattungen im Internet, über die Mitteilungsblätter in den Ortsteilen sowie Newsletter in unregelmäßigen Abständen über aktuelle Entwicklungen informiert. Seitens der Bevölkerung wird gelegentlich noch mehr Transparenz gefordert, was in der Praxis und dem damit verbundenen Arbeitsaufwand jedoch nicht leistbar ist.

#### Fairness

Ein fairer Umgang miteinander auf „Augenhöhe“ während eines Verfahrens wird überwiegend bestätigt. Es wird darauf geachtet, dass alle Beteiligten und damit auch konträre Positionen während der Beteiligung gleichermaßen zu Wort kommen. Bei großen Prozessen mit vielschichten Interessenlagen eine externe Moderation einzusetzen, um Vorwürfe der Befangenheit in der Verwaltung schon im Keim zu ersticken, wird in der praktischen Umsetzung teilweise als schwierig erachtet. Seit Einführung der Grundsätze wurden dennoch insgesamt mehr Verfahren an externe Unternehmen vergeben.

Bei den folgenden Qualitätsmerkmalen und Aufgaben besteht Handlungsbedarf:

#### Inklusion

Die Einbindung verschiedener Bevölkerungsgruppen gelingt aktuell nur unzureichend, was sich auch in den Beteiligungsveranstaltungen vor Ort zeigt. Die sogenannten „stillen Gruppen“ werden mit herkömmlichen Beteiligungsformaten nicht erreicht. Hierzu zählen Ju-

gendliche, junge Erwachsene und Familien sowie Menschen mit Migrationshintergrund, ältere Seniorinnen und Senioren.

#### Dokumentation/ Evaluation nach außen

Die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse aus den Beteiligungsverfahren wird in der Regel durch die Veröffentlichung von Gemeinderatsvorlagen sichergestellt, die den Verlauf der Beteiligung, sowie deren Ergebnisse beinhalten. Teilweise werden zusätzlich auch weitere Dokumente zum Verfahren im Internet oder in den Mitteilungsblättern veröffentlicht. In den, bei größeren Prozessen, eingerichteten Runden Tischen oder Begleitkreisen mit Schlüsselakteuren können die wesentlichen Ergebnisse ebenfalls kommuniziert werden. Auch wenn in diesem Punkt eine leichte Verbesserung seit Einführung der Grundsätze erreicht wurde, wünschten sich mehrere Befragte zusätzlich eine Art Zwischenschritt, der zwischen Abschluss der Beteiligung und Veröffentlichung der Gemeinderatsvorlage liegt.

#### Reflexion der Ergebnisse

Ähnlich wie bei der Inklusion lässt sich auch für die Kategorie „Reflexion der Ergebnisse“ großer Handlungsbedarf feststellen. Die Dokumentation und Evaluation von Beteiligungsverfahren bedeutet einen Mehraufwand, der vielfältig nicht erbracht werden kann. Daher werden nur wenige ausgewählte Beteiligungsprozesse von Mitgliedern der Stadtverwaltung nach deren Abschluss auf Vor- und Nachteile hin reflektiert. Das spezifische Erfahrungswissen einzelner Beschäftigter untereinander zu teilen und einen Mehrwert für alle in der Verwaltung zu generieren kann so nicht erreicht werden.

#### Beirat Bürgerbeteiligung

Der Beirat Bürgerbeteiligung setzt sich zusammen aus zwei externen Partizipationsbeauftragten aus anderen Städten, zwei Vertretungen aus der Mitte des Gemeinderates und der Beauftragten für Bürgerengagement. Er hat die Aufgabe einmal jährlich ausgewählte Beteiligungsprozesse auf der Grundlage der Grundsätze auszuwerten und zu bewerten und soll ggf. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Grundsätze geben. Seit Verabschiedung der Grundsätze hat der Beirat zweimal getagt (2017 und 2018). Beteiligt waren die Projektleiterinnen von ausgewählten Beteiligungsverfahren.

Der Beirat Bürgerbeteiligung wird in seiner derzeitigen Konstellation als wenig befriedigend angesehen, und die fehlende Berücksichtigung der Bürgerschaft wurde mehrfach kritisiert. Seine Aufgaben sind den Interviewten nicht klar. Die Einbindung des Beirats in bereits bestehende Strukturen der Universitätsstadt, und damit auch dessen Verhältnis zu den Ausschüssen des Gemeinderates ist unübersichtlich.

Die Evaluation identifiziert einige Veränderungsbedarfe im Hinblick auf die Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung. Der Umgang mit relevanten Handlungsempfehlungen und wie sie umgesetzt werden sollen, werden unter Punkt 3. Vorgehen der Verwaltung beschrieben.

### 3. Vorgehen der Verwaltung

#### Vorhabenliste

Bereits seit 2018 wird die Vorhabenliste zweimal jährlich systematisch aktualisiert. Der Passus im ersten Grundsatz (Frühzeitige Information) wird entsprechend geändert und im Handbuch angepasst. Der Gemeinderat wird anstatt einmal, zweimal jährlich über die Vorhabenliste informiert. Die Aktualisierung der Vorhabenliste wird durch Öffentlichkeitsarbeit begleitet.

### Beirat Bürgerbeteiligung

Da der Beirat in dieser Form seinem Auftrag nicht gerecht wird und eine Veränderung mit größerem Aufwand verbunden wäre, soll der Beirat aufgelöst werden. Die mit dem Beirat verknüpfte Ombudsfunktion soll bei der Beauftragten für Bürgerengagement bleiben und stärker für die Öffentlichkeit hervorgehoben werden. Wer Kritik und Wünsche an Bürgerbeteiligung oder ein geplantes (Beteiligungskonzept ist im Gemeinderat beschlossen), oder laufendes Teilnahmeverfahren hat, kann sich an die Ombudsstelle Bürgerbeteiligung wenden. Sie holt die nötigen Sach- und Fachinformationen ein, zieht ein oder zwei externe Partizipationsexpertinnen oder –experten um ihre Fachmeinung hinzu, stimmt das Antwortschreiben mit dem/der zuständigen Dezernenten/in, oder Fachbereichsleitung ab und gibt schickt es an die Anfragenden.

Der zweite Absatz der Erläuterungen zum Grundsatz „Dokumentation und Evaluation“ wird wie folgt geändert: „Die Beauftragte für Bürgerengagement hat die Funktion einer Ombudsstelle. Einwohnerinnen und Einwohner können sich mit Kritik und Wünschen zur Bürgerbeteiligung und zu bestimmten Teilnahmeverfahren an die Ombudsstelle wenden. Die Stelle prüft die Angelegenheit, holt in strittigen Fragen Meinungen externer Partizipationsbeauftragten ein und gibt eine Stellungnahme ab.“

### Fairness

Hierbei geht es vor allem darum, dass in Grundsatz zwei (Beteiligungskonzept) bei komplexen Verfahren und widersprüchlichen Interessenlagen eine externe Moderation vorgesehen ist. Künftig wird im Einzelfall die Notwendigkeit einer fachlich versierten Moderation geprüft.

### Inklusion

Bei der Inklusion geht es grundsätzlich darum wie sogenannte „stille“ Bevölkerungsgruppen einbezogen werden können, wenn ihre Sichtweise im Teilnahmeverfahren gewünscht und erforderlich ist. Um sie zu erreichen sollen vielfältige Formate zum Einsatz kommen, wie z.B. aufsuchende Beteiligung, Befragungen (auch peer to peer), über Multiplikator/innen, Zufallsauswahl, Nutzung digitaler Medien, ungewöhnliche Orte.

### Dokumentation / Evaluation nach außen

Bei Teilnahmeverfahren, die sich über mehrere Stufen und einen längeren Zeitraum erstrecken sollen Zwischenschritte dokumentiert und dem Gemeinderat vorgelegt werden. Bei Runden Tischen, oder Begleitgruppen werden Zwischen- und /oder Abschlussergebnisse mit dem Beteiligten besprochen und dokumentiert.

### Dokumentation / Reflexion intern

Damit aus den Erfahrungen innerhalb der Verwaltung ein Mehrwert und Lerneffekt für künftige Verfahren generiert werden kann, erfolgt eine interne Abschlussbesprechung zum jeweiligen Teilnahmeverfahren. Dabei fließen auch Rückmeldungen der Beteiligten von z.B. Runden Tischen und Begleitgruppen ein sowie das Feedback, das mittels einer Befragung der Beteiligten eingeholt wird.

### Schärfung des Aufgabenprofils der Beauftragten für Bürgerengagement

Der Schwerpunkt der Aufgaben der Beauftragten für Bürgerengagement lag darin, das Thema Bürgerbeteiligung in der Verwaltung strategisch weiterzuentwickeln. Darüber hinaus wurden einzelne Verfahren begleitet und ausgewertet. Diese Rolle soll nun ausgebaut werden: Einzelne Verfahren sollen verbessert und systematisch ausgewertet werden. Zudem soll sie als Ansprechpartnerin für die Bürgerinnen und Bürger in Teilnahmefragen bereit-

stehen. Um die Verwaltung bei der Planung, Umsetzung, Dokumentation, Auswertung und Reflexion noch stärker als bisher zu unterstützen, wurden interne Verbesserungen im Verwaltungshandeln erarbeitet.

4. Lösungsvarianten

Der Beirat Bürgerbeteiligung soll beibehalten werden. Seine Zusammensetzung, Aufgabe und Sitzungshäufigkeit müssen dafür überdacht und neu konzipiert werden.

Die Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung werden nicht weiter beachtet.

5. Finanzielle Auswirkungen

Keine