

**Beschlussvorlage**

zur Vorberatung im **Jugendgemeinderat**  
 zur Vorberatung im **Verwaltungsausschuss**  
 zur Behandlung im **Gemeinderat**

---

**Betreff:** **Satzung zur Änderung der Satzung über die Durchführung von Einwohnerbefragungen**  
**Bezug:** Antrag des Jugendgemeinderats, Vorlage 506/2020, Vorlage 198/2017  
**Anlagen:** Änderungssatzung  
 Synopse

---

**Beschlussantrag:**

1. Die Satzung zur Änderung der Satzung über die Durchführung von Einwohnerbefragungen nach Anlage 1 wird beschlossen.
2. Es wird ein offenes Forum eingerichtet.

Finanzielle Auswirkungen: Ergebnishaushalt		lfd. Nr.	Ertrags- und Aufwandsarten	HH-Plan 2020	Auswirkung 2020	Auswirkung Folgejahre
DEZ00 THH_1 FB10	Dezernat 00 OBM Boris Palmer Kommunale Steuerung u. Innere Verwaltung Kommunales			EUR		
1210 Statistik und Wahlen	14	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	-29.330	-17.300	-6.500	
	18	Sonstige ordentliche Aufwendungen	-233.220			

Die Darstellung der Altersgruppe der 12 bis unter 16jährigen, ohne dass diese in das Gesamtergebnis eingerechnet wird, erfordert Anpassungen an der App. Es fallen einmalig Kosten in Höhe von bis maximal 8.300 Euro an. Die Kosten werden aus dem Budget des Fachbereichs 10 getragen.

Für den Versand der Zugangscodes vor jeder Befragung an die erstmalig Berechtigten fallen zusätzlich jeweils Kosten in Höhe von ca. 6.500 Euro Porto je Jahr an. Die Kosten werden ab 2021 im Haushalt dargestellt, in 2020 sind sie aus dem Budget des Fachbereichs 10 zu tragen. Dazu kommen unverändert die Druckkosten für die Broschüre.

Die Einrichtung eines offenen Forums kostet einmalig 2.500 Euro. Die Kosten werden ebenfalls aus dem Budget des Fachbereichs 10 getragen.

## **Begründung:**

### 1. Anlass / Problemstellung

Der Jugendgemeinderat hat beantragt (Vorlag 506/2020), die Satzung über die Durchführung von Einwohnerbefragungen so zu ändern, dass bereits alle, die das 12. Lebensjahr vollendet haben, an den Einwohnerbefragungen teilnehmen können.

Nach Auffassung des Jugendgemeinderats betreffen viele Entscheidungen, bei denen mit Hilfe der BürgerApp die Stadtbevölkerung befragt wird, auch und gerade diejenigen, die aktuell noch jünger als 16 Jahre sind. Jugendliche seien insbesondere durch ihre Teilnahme am Politikunterricht über politische Fragestellungen informiert und würden in der Regel außerdem sehr gut wissen, wie sie sich mit weiterführenden Informationen versorgen können und würden dies auch tun. Außerdem sei die BürgerApp mit ihren unverbindlichen Ergebnissen als Möglichkeit der Heranführung an die Demokratie nutzbar.

Die Verwaltung hat diesen Antrag zudem zum Anlass genommen, weitere Änderungen an der Satzung vorzuschlagen. Diese Änderungen leiten sich im Wesentlichen aus den Erfahrungen aus den beiden ersten Befragungen ab.

### 2. Sachstand

#### 2.1. Antrag des Jugendgemeinderats

Nach § 7 Abs. 1 Gemeindeordnung (GemO) ist Einwohnerin oder Einwohner der Gemeinde, wer in der Gemeinde lebt. Jedoch stehen die Rechte, welche Einwohnerinnen und Einwohner nach der Gemeindeordnung haben, wie bspw. der Antrag auf eine Einwohnerversammlung, nur Einwohnerinnen und Einwohnern zu, die das 16. Lebensjahr vollendet haben (§ 20a GemO i. V. m. § 41 KomWG). Die Regelung in der Satzung über die Durchführung von Einwohnerbefragungen orientiert sich an diesem rechtlichen Rahmen.

#### 2.2. Teilnahmeberechtigung

In § 3 der Satzung ist derzeit eine Stichtagsregelung verankert. Wer am 30.09. in Tübingen mit Erstwohnsitz gemeldet ist und das 16. Lebensjahr vollendet hat, ist bis zum 29.09. des Folgejahres berechtigt, an einer Einwohnerbefragung teilzunehmen. Diese Berechtigung geht nicht verloren, diese gilt bspw. auch dann, wenn sie oder er in der Zwischenzeit verzogen ist. Umgekehrt erhalten bspw. Personen, die nach einem 30.09. das 16. Lebensjahr vollendet haben, erst zum nächsten 30.09. den Zugangscode. Hat jemand ihren bzw. seinen Zugangscode verloren, sollte auch der Ersatzcode erst zum nächsten 30.09. ausgestellt werden. Der Grund für diese Regelung war, dass die Zugangscodes mit der Einladung zur Neubürgerbegrüßung Anfang Oktober versandt und somit Portokosten gespart werden sollten.

Bei den beiden Befragungen wurde die Stichtagsregelung nicht angewandt, da jeweils ein Vollversand des Zugangscodes stattfand. Hat jemand seinen Zugangscode verloren und sich bei der Verwaltung gemeldet wurde der Zugangscode sofort erneut ausgestellt.

### 2.3. Generierung der Zugangscodes

Die Prüfung, ob eine Person an einer Befragung teilnehmen darf, erfolgt über den Zugangscodes. Dieser wird derzeit wie folgt generiert: Die abgeschottete Statistikstelle der Stadt erstellt zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Auszug aus dem Melderegister. Jeder Person wird nun zunächst ein in Excel errechneter zehnstelliger Zufallscode zugeordnet. Zudem wird jedem Code das Merkmal „Geschlecht“ und „Geburtsjahr“ zugeordnet.

Aus diesem Code und den zugeordneten Merkmalen wird nun mit einem weiteren Programm durch die Statistikstelle mit einem Hash-Verfahren der Zugangscodes errechnet. Die Firma collective mind, welche die Befragung technisch durchführt, erhält dann von der Stadt eine Liste mit den gültigen Zugangscodes und den darin enthaltenen beiden Merkmalen.

Die Praxis hat gezeigt, dass dies zwar funktioniert, aber in der Umsetzung schwierig ist. Die Generierung der Zugangscodes mit Hilfe eines Hash-Verfahrens ist ein sehr technischer Vorgang, hier können kleine Fehler zu falschen Ergebnissen führen. Die Generierung der Zugangscodes erfordert bei der Verwaltung einen hohen Zeitaufwand. Dies liegt unter anderem daran, dass beim Beauftragten für Statistik, Wahlen und Datenschutz keine IT-Fachleute bzw. Programmierer sitzen und daher das erforderliche Fachwissen nicht ohne ständige Rückkoppelung mit der Firma vorhanden ist.

### 2.4. Schriftliche Teilnahme

Nach § 7 der Satzung kann die schriftliche Teilnahme bis zum dritten Tag vor Beginn der Befragung, 12 Uhr beantragt werden. Die beiden ersten Befragungen haben gezeigt, dass für die Verwaltung die Frist knapp ist, wenn die Befragung an einem Montag startet und daher bis Freitagmittag die schriftliche Abstimmung beantragt werden kann; im Gegenzug ist die Frist üppig, wenn die Befragung an einem anderen Tag beginnt.

Zudem hat die Verwaltung bereits mit der ersten Befragung die Möglichkeit eingeräumt, bis auf Widerruf dauerhaft schriftliche Teilnahme zu beantragen. Alle erforderlichen Unterlagen werden dann bei jeder Befragung automatisch ohne einen gesonderten Antrag übersandt. Von dieser Möglichkeit haben aktuell 869 Personen Gebrauch gemacht.

### 2.5. Beschlussfassung über eine Einwohnerbefragung, Fragestellung, Information

Aus Sicht der Verwaltung hat sich die Regelung sehr bewährt, dass der zuständige Ausschuss über den Wortlaut der Fragestellung und die damit verbundenen kurzen Informationen mit 2/3-Mehrheit entschieden hat. Diese wurden ausführlich diskutiert und gemeinschaftlich erarbeitet. Die langen Informationstexte dagegen wurden de facto von der Verwaltung erstellt, eine Diskussion dieser Texte im Gremium war kaum möglich.

### 2.6. Gewichtetes Ergebnis

Zusätzlich zum Gesamtergebnis inklusive der schriftlichen Stimmen wurde noch das gewichtete Ergebnis ermittelt. Damit wurde rechnerisch ein Ergebnis erstellt, dass davon ausgeht, dass jede Altersgruppe entsprechend ihres Anteils an der Bevölkerung auch an der Befragung teilgenommen hat. Damit sollte eine Verzerrung des Ergebnisses auf Grund einer überproportionalen Teilnahme jüngerer Einwohnerinnen und Einwohner vermieden werden. Nicht zuletzt dank der Möglichkeit der schriftlichen Teilnahme fand diese Verzerrung

jedoch nicht statt. Das gewichtete Ergebnis unterschied sich daher nur marginal vom Endergebnis inklusive der schriftlichen Stimmen.

Tabelle: Teilnahme an der letzten Befragung nach Altersgruppen (digital und schriftlich)

<b>Altersgruppe</b>	<b>Insgesamt Berechtigte</b>	<b>Teilnahme in %*</b>
16 - 20	6.091	21,2%
21 - 25	12.333	17,7%
26 - 30	10.009	20,5%
31 - 40	12.791	23,9%
41 - 50	9.187	28,1%
51 - 60	10.917	33,6%
61 - 75	11.138	31,4%
76 und älter	6.610	14,8%
Gesamt	79.076	24,5%

\* In den Altersgruppen bis einschließlich 16 bis 50 Jahre wurden insgesamt 67 schriftliche Rückmeldungen gegeben; diese können aus Gründen des Datenschutzes keiner einzelnen Altersgruppe zugeordnet werden.

## 2.7. Sachstand Forum

Mit dem Beschluss über die Satzung (Vorlage 198/2017) hat der Gemeinderat auch beschlossen, dass ein Forum bereitgestellt werden soll, in dem über die Fragestellungen einer Einwohnerbefragung diskutiert werden kann. Zugang zum Forum sollten nur Personen erhalten, die auch an der Einwohnerbefragung teilnehmen können.

Grundsätzlich gilt für ein Forum, dass die Nutzerinnen und Nutzer zwar anonym auftreten können, dem Betreiber des Forums, hier also der Stadtverwaltung, es grundsätzlich möglich sein muss, zurückzuverfolgen, wer welchen Beitrag schreibt damit ggf. strafrechtlich relevante Beiträge verfolgt werden können. Die Verwaltung hat mehrere Möglichkeiten geprüft, wie der Beschluss aus dem Jahr 2017 umgesetzt werden könnte:

1. Der Zugangscode, der für die Teilnahme an einer Befragung benötigt wird, ist zugleich der Zugangscode für das Forum. Die Verwaltung sieht hier die Gefahr, dass dies das Vertrauen in die Anonymität und den Datenschutz schwächen könnte, da im Einzelfall es erforderlich werden könnte, zu klären, wer sich hinter einem Beitrag, hinter einem Zugangscode verbirgt.
2. Es wird ein eigener Zugangscode versandt, der nur für das Forum gilt. Neben dem Aufwand steht dem entgegen, dass die Gefahr besteht, dass der Zugangscode für das Forum für die Befragung genutzt werden soll und umgedreht. Dies funktioniert technisch zwar nicht, kann aber Personen von der Teilnahme an einer Befragung abhalten.
3. Personen, die im Forum schreiben wollen, müssen sich mit Namen, Geburtsdatum und Anschrift registrieren, die Stadtverwaltung prüft dann im jeweiligen Einzelfall die Berechtigung anhand des Melderegisters. Dies ist mit einem sehr hohen Aufwand für die Verwaltung verbunden, eine Überprüfung wäre auch nur bei der erstmaligen Registrierung möglich. Voraussetzung, damit dies rechtlich überhaupt zulässig wäre, wäre zudem eine Regelung in der Satzung, die explizit den Zugang zum Forum auf alle beschränkt, die in Tübingen mit Hauptwohnsitz leben.

### 3. Vorschlag der Verwaltung

#### 3.1. Antrag des Jugendgemeinderats

Die Verwaltung teilt das Anliegen des Jugendgemeinderats, junge Menschen frühzeitig an die Kommunalpolitik heranzuführen und sieht die BürgerApp dazu als ein geeignetes Instrument. Zudem kann es interessant sein zu wissen, wie zu einzelnen Fragen die unter 16jährigen stehen. Die Verwaltung schlägt daher vor, dass künftig auch die 12 bis unter 16jährigen an den Befragungen teilnehmen dürfen. Allerdings wird dieses Ergebnis nicht Teil des Gesamtergebnisses, sondern gesondert ausgewiesen. Damit wird das Anliegen des Jugendgemeinderats aufgegriffen und die Norm der Gemeindeordnung beachtet.

Da in dieser Altersgruppe nur mit einer sehr geringen Anzahl an Anträgen auf schriftliche Teilnahme zu rechnen ist, gibt es datenschutzrechtliche Bedenken, die schriftliche Abstimmung zuzulassen. Zum Vergleich: Aus der Altersgruppe 16 bis unter 21 gab es bei der letzten Befragung weniger als 10 Anträge. Die Verwaltung schlägt daher vor, für diese Altersgruppe ausschließlich die Teilnahme per BürgerApp oder im Internet zu ermöglichen.

#### 3.2. Teilnahmeberechtigung

Die Verwaltung schlägt vor, dass künftig jede Person an einer Befragung teilnehmen kann, die 42 Tage vor Beginn einer Befragung in Tübingen mit Erstwohnsitz gemeldet ist und die sonstigen Voraussetzungen erfüllt. Dies erhöht die Legitimität der Befragung. Die Frist ist erforderlich, damit die Zugangscodes versandt werden können. Je nach Befragungsrhythmus erfordert dies den Versand von rund 5.000 bis 8.000 Briefen vor jeder Befragung, entsprechend fallen zusätzliche Portokosten für einen Standardbrief in Höhe von bis 6.500 Euro an. Die Kosten für den Druck der Broschüre erhöhen sich ggf. geringfügig, da häufiger mit geringer Auflage gedruckt werden muss. Zudem soll in der Satzung geregelt werden, dass, wenn jemand seinen Zugangscodes verloren hat, die Verwaltung auf Antrag vor der nächsten Befragung den Zugangscodes erneut ausstellt.

#### 3.3. Generierung der Zugangscodes

Zur Erhöhung der Sicherheit und zur Reduzierung des Aufwands bei der Verwaltung sollen die Zugangscodes künftig in einer leicht geänderten Weise generiert werden. Es erfolgt wie bisher ein Abzug aus dem Melderegister durch die abgeschottete Statistikstelle. Die Stadtverwaltung ordnet nun wieder jeder Person einen zehnstelligen Code zu. Eine Liste dieser Codes mit den Merkmalen Geschlecht und Geburtsdatum wird jedoch nun an die beauftragte Firma übergeben, die dann in einem Hash-Verfahren die Zugangscodes generiert. Da die beauftragte Firma aus den Codes, die sie von der Stadtverwaltung erhält, keinerlei Rückschlüsse ziehen kann, wer sich hinter dem Code verbirgt, ist der Datenschutz noch ausreichend gewahrt. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat auf Nachfrage der Stadtverwaltung keine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen dieses geänderte Verfahren geltend gemacht.

#### 3.4. Schriftliche Teilnahme

Die Frist, bis wann schriftliche Teilnahme beantragt werden kann, soll verkürzt werden. Maßgeblich sind nun nicht mehr Wochen-, sondern Arbeitstage. Künftig soll bis am Werktag vor der Befragung, 12 Uhr, schriftliche Teilnahme beantragt werden. Beginnt die Befragung

an einem Montag oder nach einem Feiertag, verlängert sich die Frist auf den vorletzten Werktag, 12 Uhr, vor Beginn der Befragung. Zudem soll die Möglichkeit, dauerhaft schriftliche Befragung zu beantragen, in der Satzung verankert werden.

### 3.5. Beschlussfassung über eine Einwohnerbefragung, Fragestellung, Information

Die Verwaltung schlägt vor, die Zuständigkeit für die Erstellung der ausführlichen Informationen auf die Verwaltung zu übertragen. Damit wird in der Satzung nachvollzogen, wie es bei den ersten Befragungen de facto war. Da die Fragestellungen sich in der Sitzung des Ausschusses oft noch stark verändern, bei der letzten Befragung wurde noch eine weitere Frage ergänzt, ist es nicht möglich, über eine endgültige Fassung der ausführlichen Informationen einen Beschluss zu fassen oder es müsste noch eine weitere Sitzung erfolgen, in der dann über diesen Text Beschluss gefasst wird. Allerdings wird die Verwaltung verpflichtet, die Texte vorab dem Gemeinderat zur Kenntnis zu geben, damit dieser ggf. noch Einwände gegen einzelne Passagen erheben kann.

### 3.6. Gewichtetes Ergebnis

Da sich das gewichtete Ergebnis vom Endergebnis kaum unterscheidet, hat es keinen politischen Mehrwert, in der Debatte um die Ergebnisse hat es keinerlei Rolle gespielt. Die Berechnung ist jedoch aufwändig. Aus Sicht der Verwaltung soll künftig daher auf das gewichtete Ergebnis verzichtet werden.

### 3.7. Redaktionelle Änderungen

Darüber hinaus schlägt die Verwaltung kleinere redaktionelle Änderungen vor. Dies betrifft unter anderem die Vereinheitlichung der Wortwahl (Zugangscodes als Begriff für den erforderlichen Code) und die Anpassung der Begrifflichkeiten bei der schriftlichen Teilnahme.

### 3.8. Forum

Die Verwaltung schlägt vor, dass eine Standard-Forensoftware installiert wird, bei der sich jede und jeder mit seiner E-Mail-Adresse anmelden kann, es gibt also keine Beschränkung auf Tübingerinnen und Tübinger und keine Kontrolle über die Identität der Personen. Das Forum muss jedoch von der Stadtverwaltung moderiert werden: Beiträge neuer Benutzerinnen und Benutzer müssen von einer Moderatorin, einem Moderator freigeschaltet werden, bevor sie sichtbar werden. Das lässt sich dann bei Bedarf stufenweise aufheben, so dass die Beiträge von Benutzerinnen und Benutzern, die eine bestimmte Anzahl freigeschalteter Beiträge veröffentlicht haben, automatisch veröffentlicht werden.

Vorteil dieser Lösung ist, dass sie technisch einfach umsetzbar ist. Bei Verwendung einer Open-Source-Software fallen keine Softwarelizenzgebühren an. Die einmaligen Installations- und Einrichtungskosten belaufen sich auf ca. 2.500 Euro. Der laufende Aufwand für die technische Wartung und die Installation kontinuierlich erscheinender Software-Updates, die aus Sicherheitsgründen immer zeitnah installiert werden sollten, dürfte in der Größenordnung von etwa fünf Arbeitsstunden im Monat liegen und könnte vom Webmaster der städtischen Webseiten übernommen werden. Der bedeutend größere Teil des laufenden Aufwandes dürfte durch die nötige Moderation des Forums entstehen, wobei der genaue Umfang wesentlich von der Nutzerakzeptanz des Forums abhängt.

Das Forum kann grundsätzlich auch für weitere Beteiligungsverfahren unabhängig von der BürgerApp genutzt werden. Die Verwaltung wird die Erfahrungen mit dem Forum bei der

nächsten Befragung auswerten, insbesondere ob durch das Forum neue Aspekte in der Debatte zur Sprache gebracht wurden, Personen sich an der Diskussion beteiligt haben, die mit anderen Formen nicht angesprochen wurden und wie hoch der Aufwand für die Verwaltung zur Moderation des Forums war. Danach soll entschieden werden, ob und unter welchen Voraussetzungen das Forum dann auch in anderen Beteiligungsverfahren angeboten wird.

Die Verwaltung geht davon aus, dass das Forum im Rahmen von ein bis zwei Befragungen im Jahr mit der BürgerApp mit dem bestehenden Personal bei der Stabsstelle für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und beim Fachbereich Kommunales betreut werden kann. Soll das Forum darüber hinaus genutzt werden, sind zusätzliche Stellenanteile erforderlich.

### 3.9. Weiterentwicklung der BürgerApp

Die zweite Befragung wurde erneut von der Universität Hildesheim wissenschaftlich begleitet. Das positive Bild der ersten Befragung wurde dabei bestätigt. Die Ergebnisse der Untersuchung wird die Universität Hildesheim dem Verwaltungsausschuss erneut kurz vorstellen.

Eine Empfehlung ist, die Möglichkeiten der BürgerApp weiter auszubauen. Als erster Schritt möchte die Verwaltung künftig über die Fragestellungen, die in der Bürger-App zur Abstimmung gestellt wurden, fortlaufend informieren, insbesondere wann der Gemeinderat über die Ergebnisse der Befragung diskutiert, welche Entscheidung der Gemeinderat getroffen hat und wann es ggf. zu einer Umsetzung kommt. Die Verwaltung wird in den nächsten Monaten klären, wie dies in der App umgesetzt werden kann und welcher Aufwand dabei entsteht. Die zu erwartenden Kosten sollen dann im Entwurf der Verwaltung für den Haushalt 2021 eingestellt werden.

## 4. Lösungsvarianten

4.1. Die Satzung wird nicht oder nur in Teilen geändert.

4.2. Auf die Einführung eines Forums wird verzichtet.