

STADT FRIEDRICHSHAFEN Sitzungsvorlage Drucksache-Nr. 2021 / V 00125	Ausfertigungen: Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung, BSO, SU
Dienststelle: Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung Aktenzeichen: SBB2021/03	13.04.2021, Unterschrift:
Mitzeichnung (Datum, Kurzzeichen): <input type="checkbox"/> BM Stauber _____ <input checked="" type="checkbox"/> EBM Dr. Köhler _____ <input checked="" type="checkbox"/> BM Köster _____ <input checked="" type="checkbox"/> OB Brand _____	

Betreff: Weiterentwicklung der Online-Vorhabenliste und ergänzende Formate für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger Anlage(n):			
Medien: Bitte ankreuzen. Alles, was präsentiert werden soll, muss mindestens 1 Arbeitstag vor den jeweiligen Sitzungen der Geschäftsstelle des Gemeinderates zugeleitet werden, damit die Präsentation gewährleistet werden kann.			
<input type="checkbox"/> MS Office Dateien (inkl. ppt, .mpp)	<input type="checkbox"/> .pdf-, htm-Dateien	<input type="checkbox"/> DVD	<input type="checkbox"/> Video

Referent und Zeitdauer: Eberhard, Alexandra 20 min.
--

Gremium:	Datum:	Zuständigkeit:	Öffentlichkeitsstatus:
Finanz- und Verwaltungsausschuss	12.07.2021	Vorberatung	öffentlich
Gemeinderat	21.07.2021	Beschluss	öffentlich

Ggf. Hinweis auf frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, Drucksache-Nr.): 2019 / V 00269 Leitlinien Bürgerbeteiligung
--

<u>FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN</u>		<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	
Kosten:	<input type="checkbox"/> einmaliger Aufwand (konsumtiv)	Betrag:	EUR	
	<input type="checkbox"/> einmalige Auszahlung (investiv)	Betrag:	EUR	
	<input type="checkbox"/> jährlicher Folgeaufwand:	Personalkosten	Betrag:	EUR
		Sachkosten	Betrag:	EUR
Zuschüsse	<input type="checkbox"/> einmalige Einzahlung	Betrag:	EUR	
bzw.				
Beiträge:	<input type="checkbox"/> laufende (jährlich)	Betrag:	EUR	
MITTELBEREITSTELLUNG IM HAUSHALT:				
<input type="checkbox"/> Stadt	<input type="checkbox"/> Ergebnis-HH	<input type="checkbox"/> Finanz-HH	Kontierungen:	
<input type="checkbox"/> Stiftung	<input type="checkbox"/> Ergebnis-HH	<input type="checkbox"/> Finanz-HH	Kontierungen:	
Zur Verfügung stehende Mittel				
Planansatz im lfd. Jahr:			EUR	
Ermächtigungsübertrag aus dem Vorjahr:			EUR	
Noch bereitzustellen:			EUR	
Deckungsvorschlag:			EUR	

Beschlussantrag:

- 1.) Die Vorhabenliste soll weiterhin mit einer Auswahl an stadtentwicklungsrelevanten und bereits vom Gemeinderat beratenen und beschlossenen Vorhaben ergänzt und aktualisiert werden, laufend und ohne zusätzlichen Gemeinderatsbeschluss, da es sich um bereits vom Gemeinderat beschlossene Vorhaben handelt.
- 2.) Wo fachlich sinnvoll und zeitlich machbar, sollen offene Online-Befragungen durch repräsentativ angelegte Online-Befragungen ersetzt werden. Dabei wird die Methode der Zufallsauswahl angewendet. Um niemanden bei Befragungen auszuschließen, sollen die repräsentativen Befragungen durch offene Befragungen ergänzt werden. Die Ergebnisse der repräsentativ angelegten Online-Befragungen und der offenen Befragungen werden dann vergleichend dargestellt.
- 3.) Wo fachlich sinnvoll und zeitlich machbar, sollen Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu Präsenzworkshops per Zufallsauswahl eingeladen werden, um eine Teilnehmerstruktur zu haben, die die Gesamtgesellschaft besser repräsentiert. Das Verfahren – ob per Zufallsauswahl oder offene Teilnahme – wird von der Verwaltung entsprechend im Rahmen der Vorgehensweise zu einem Projekt vorgeschlagen und vom Gemeinderat beschlossen.
- 4.) Ein Bürgerpanel mit einem repräsentativen Pool an wiederholt zu Befragenden soll aufgebaut werden. Dieses Bürgerpanel soll funktional und inhaltlich auch mit den ISEK-Befragungen und weiteren wiederkehrenden Befragungen kombinierbar sein.

Begründung:

1. Hintergrundinformation:

1.1. Beschlusslage Vorhabenliste und Leitlinien Bürgerbeteiligung 2019 / V 00269, Beschluss im Gemeinderat 18.11.2019

1. Der Gemeinderat stimmt den Leitlinien für Bürgerbeteiligung zu.
2. Der Gemeinderat stimmt einer öffentlichen Online-Vorhabenliste zu.
3. Bürgerbeteiligung kann durch Bürgerinnen und Bürger angeregt werden [...].
4. Die Leitlinien werden nach drei bis maximal fünf Jahren überprüft [...].
Ergänzung FVA in Ziff. 4: Nach einem Jahr soll überprüft werden, ob die Vorhabenliste möglichst quartalsweise aktualisiert werden kann

1.2. Bürgerbeteiligung: Allgemeine Regelungen:

1.2.1. Gemeindeordnung § 20: Unterrichtung der Einwohner

(2) Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie die Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden. Sofern dafür ein besonderes Bedürfnis besteht, soll den Einwohnern allgemein Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Vorschriften über eine förmliche Beteiligung oder Anhörung bleiben unberührt.

Weitere Regelungen siehe u. a. auch Gemeindeordnung § 20a (Einwohnerversammlung) und § 41a (Beteiligung von Kindern und Jugendlichen) usw.

1.2.2. Man unterscheidet drei Stufen der Bürgerbeteiligung:

1.) Information, 2.) Konsultation/Einbringungen von Ideen. 3.) Aktive Mitgestaltung
Die Konsultation wird in der Regel und die aktive Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger wird immer durch den Gemeinderat beschlossen.

Da es sich in allen drei Stufen um informelle Bürgerbeteiligung handelt, die ein Meinungsbild wiedergibt und damit eine Entscheidungshilfe für den Gemeinderat darstellt, darf nicht der Eindruck entstehen, dass die Bürgerbeteiligung die Gemeinderatsentscheidung und die Fachplanung ersetzt.

Bürgerbeteiligungen, die keinen vorgeschalteten Beschluss des Gemeinderates erfordern, sind Projekte, wie z. B. Spielplatzneugestaltungen, wo man den Bedarf der direkten Anwohnerinnen und Anwohner sowie Nutzerinnen und Nutzer berücksichtigt und umsetzt.

2. Erfahrungswerte und Vorschlag zur Weiterentwicklung

2.1. Online-Vorhabenliste:

In einer Vorhabenliste werden bestimmte Projekte und Vorhaben, die bereits vom Gemeinderat beschlossen sind, in allen Details (Finanzen, Zeitplan, ISEK-Bezug usw.) online dargestellt. Bei den gelisteten Vorhaben wird auch vermerkt, ob sie mit oder ohne Bürgerbeteiligung stattfinden. Eine Vorhabenliste ist also nicht gleichzeitig eine Bürgerbeteiligungsliste, aber ein Instrument, um die Bürgerinnen und Bürger zu informieren über stadtentwicklungsrelevante Vorhaben.

Die Vorhabenliste hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit aller Maßnahmen, sie bietet vielmehr in Form von Steckbriefen einen überschaubaren und lesefreundlichen Überblick von bis zu 100 aktuellen Vorhaben. Die Gesamtheit aller Vorhaben ist im städtischen Haushalt vollständig dargestellt.

In Friedrichshafen haben wir zunächst die aus den 17 Leitprojekten aus dem ISEK-

Handlungskonzept abgeleiteten Projektbausteine, also insgesamt knapp 80 Vorhaben in die Vorhabenliste aufgenommen.

Die Ergänzung der Vorhabenliste und die Aktualisierung der bereits gelisteten Vorhaben gestaltete sich bisher schwierig. Der Aufforderung an die Fachämter, Vorhaben zur Aufnahme vorzuschlagen, blieb aus unterschiedlichen Gründen ohne Ergebnis (Unsicherheit durch die Haushaltslage und Pandemie, zu geringe Personalressourcen für diesen zusätzlichen Dokumentationsaufwand, noch keine intuitive Handhabung der Online-Plattform u.w.).

Vorschlag und Erläuterung zu Beschlussantrag 1:

Da die Vorhabenliste eine Liste bereits beschlossener Vorhaben ist, sollen folgende Maßnahmen zu einer ressourcenschonenden Vereinfachung des Verfahrens beitragen:

- Stadtentwicklungsrelevante beschlossene Vorhaben werden nicht von den Fachämtern für die Vorhabenliste gemeldet, sondern von der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung nach den monatlichen Beschlüssen des Gemeinderates gesammelt und eingegeben. Dabei wird zwischen stadtentwicklungsrelevanten Vorhaben (kommen in die Vorhabenliste) und weiteren Vorhaben, wie z. B. bloßen Sanierungsmaßnahmen oder Gebührenordnungen (kommen nicht in die Vorhabenliste) unterschieden.
- Die Aufnahme in die Vorhabenliste erfolgt ohne weiteren Gemeinderatsbeschluss, da es sich um bereits vom Gemeinderat beschlossene Vorhaben handelt (ursprünglich war ein zusätzlicher Beschluss zur Aufnahme in die Vorhabenliste vorgesehen: 2019 / V 00269, Gemeinderat 18.11.2019) – dies auch im Sinne von Sitzungsökonomie und Entlastung der Gremien. Sollte ein Vorhaben fehlen, kann dieses jederzeit in die Vorhabenliste aufgenommen werden.
- Durch eine technische Weiterentwicklung der Online-Plattform kann im Backend der Plattform leichtgängiger und mit einer vollständigen Bearbeitungshistorie gearbeitet werden, so dass laufende Aktualisierungsabfragen bei den Fachämtern und beim ISEK-Beauftragten leichter abgearbeitet werden können.

2.2. Gestaltungsspielraum für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger:

Gesetzliche Vorschriften, andere Zuständigkeiten, bereits bestehende Beschlüsse des Gemeinderates oder unflexible Bedingungen können den Gestaltungsspielraum eines Projekts in einem Maße eingrenzen, dass Bürgerbeteiligung hier keinen Sinn macht.

Maßnahmen mit einem großen Gestaltungsspielraum werden in der Regel mit einem mehrstufigen Verfahren realisiert, zum Beispiel mit einer Kombination aus Online-Befragung, Präsenz-Workshops und Informationsveranstaltungen.

In Friedrichshafen haben wir gute Erfahrungen mit den Online-Befragungen gemacht. Bei den hier gestellten Fragen können vorgegebene Mehrfachantworten angekreuzt werden. Die Mehrfachantworten geben alle potentiellen Gestaltungs- und Realisierungsmöglichkeiten eines Projekts wieder. Für das freie Formulieren von weiteren Ideen werden die Fragen mit vorgegebenen Auswahlantworten durch Fragen mit Freitextfeldern ergänzt. Diese Online-Befragungen sind gut auswertbar, die Ergebnisse gut darstellbar.

2.3. Repräsentativität der Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren:

Bis auf die Befragung zum ISEK im Jahr 2016 und das anstehende Sicherheitsaudit sind bisher alle Online-Befragungen und auch alle Präsenzveranstaltungen offen und damit nicht repräsentativ angelegt. Das bedeutet, dass jeder der möchte, an diesen Online-Befragungen und Veranstaltungen niederschwellig teilnehmen kann.

Das bedeutet außerdem, dass gegebenenfalls verstärkt beteiligungs- und themenaffine Gruppierungen daran teilnehmen und damit das Ergebnis in eine bestimmte Richtung beeinflussen – manchmal ist das so gewollt und zielführend (auch im Sinne von Zielgruppenbeteiligung), manchmal ergibt das aber ein einseitiges Meinungsbild, das nicht die unterschiedlichen Lebenslagen und Interessen einer Gesellschaft abbildet.

Vorschlag und Erläuterung zu Beschlussantrag 2:

Bei repräsentativ angelegten Befragungen wird eine sogenannte Stichprobe nach einer vorher festgelegten Anzahl an Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus dem Einwohnerregister gezogen. Diese nach dem Zufallsprinzip gezogenen Namen erhalten eine Einladung zur Teilnahme an der Befragung mit einem persönlichen Zugangscode zur Online-Befragung. Mit dem Zugangscode können keine Rückschlüsse auf den Namen der Teilnehmerin oder des Teilnehmers gezogen werden. Unsere Datenschutzbestimmungen lassen aktuell ausschließlich folgende Kriterien zu, um die Stichprobe repräsentativ anzulegen:

- Gleichmäßige Aufteilung nach Geschlecht,
- gleichmäßige Aufteilung nach Altersstruktur,
- die Auswahl betrifft gleichmäßig das gesamte Stadtgebiet (oder bei Bedarf auch nur bestimmte Stadtteile und Ortschaften) und
- ein gewisser Prozentsatz sind Bürgerinnen und Bürger mit ausländischer Staatsbürgerschaft.

Wie schon bei den offenen Befragungen können auch bei den repräsentativ angelegten Befragungen Angaben zu den persönlichen Lebensumständen gemacht werden (Bildungsstand, Berufsgruppen, Alter, Einkommen, Anzahl der Haushaltsangehörigen usw.), die dann mit in die Auswertung fließen.

Diese repräsentativ angelegten Befragungen liefern im besten Fall ein breiteres Meinungsbild. Um niemanden auszuschließen, der nicht zur Befragung eingeladen wurde aber teilnehmen möchte, soll – wie bei der ISEK-Befragung in 2016 – zeitgleich eine offene Befragung mit den identischen Fragen freigeschaltet werden, die gesondert ausgewertet wird. Hier kann man dann ohne Zugangscode teilnehmen.

2.4. Beteiligung bei Präsenzveranstaltungen

Wie bei den offenen Befragungen, nehmen auch bei den Präsenzveranstaltungen verstärkt beteiligungs- und themenaffine Gruppierungen teil, die damit das Ergebnis in eine bestimmte Richtung beeinflussen. Die Offenheit der Einladung und der uneingeschränkte Teilnehmerkreis ist in der Regel gewollt und zielführend, manchmal ist aber eine repräsentativ angelegte Teilnahme gewünscht und notwendig, um ein ausgewogenes Meinungsbild zu erhalten (Alter, Geschlecht usw.).

Vorschlag und Erläuterung zu Beschlussantrag 3:

Um zum Beispiel rund 50 Teilnehmende für einen Workshop zu gewinnen, werden 1.500 Bürgerinnen und Bürger per Zufallsauswahl aus dem Einwohnermelderegister gezogen, gleichmäßig nach Geschlecht, Altersgruppe sowie auf das Stadtgebiet verteilt und mit einem Anteil nichtdeutscher Staatsangehöriger. Hier wird zunächst das Interesse an einer Teilnahme abgefragt und noch nicht eingeladen. Aus den Rückmeldungen Interessierter werden dann – ebenfalls nach den genannten Kriterien Altersgruppen, Geschlecht usw. verteilt – die Teilnehmenden für den Workshop ausgewählt. Diese Auswahl nimmt ein externer Partner vor, damit weiterhin die Neutralität gewahrt bleibt. Diese externen Partner sind in der Regel Hochschulen oder unser Provider für das Bürgerbeteiligungsportal. Hier ist auch die dafür notwendige Expertise vorhanden (Soziologie, Statistik, Datenschutz usw.).

Dieses Verfahren soll nicht bei jedem Bürgerbeteiligungsverfahren angewendet werden, aber da, wo thematisch und methodisch sinnvoll und zeitlich möglich. Die Verwaltung schlägt das im Rahmen einer Vorlage zum Verfahren eines Projekts vor, der Gemeinderat beschließt in jedem Einzelfall, ob dieses Verfahren angewendet werden soll.

2.5. Bürgerpanel

Grundsätzliches:

Bürgerbefragungen sind eines der sinnvollen Instrumente bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Anders als bei der direkten Demokratie mit ihren Bürgerentscheiden geht es hier nicht um reine Ja/Nein-Antworten, deren mehrheitliches Ergebnis dann auch umgesetzt wird. Mit der Auswertung unserer Befragungen zu einem bestimmten Thema liegt uns hingegen ein Meinungsbild vor, das im Sinne der repräsentativen Demokratie eine Hilfestellung für die

Entscheidungsfindung der gewählten Mandatsträgerinnen und -träger ist. Wir möchten mit unseren Bürgerbefragungen mehr über die Wünsche und Bedarfe der Bürgerinnen und Bürger sowie über ihr Bild von Friedrichshafen und ihre Zufriedenheit in Erfahrung bringen. Ziel ist es, bürgernahe Meinungsbilder zu erfassen sowie Eindrücke über die Bedürfnisse, Erwartungen und Wünsche der Bürgerschaft zu gewinnen. Dadurch soll kontinuierlich die Stadtentwicklung unterstützt sowie gemeinsame Zukunftsperspektiven für Friedrichshafen entwickelt werden.

Bisher:

Bürgerbefragungen haben wir dementsprechend vor allem bei thematisch begrenzten Vorhaben eingesetzt (z. B. Kulturentwicklungskonzept, Innenstadtbefragung, Klimaanpassungskonzept, Fallenbrunnen, Ortsdurchfahrt Fischbach), aber auch thematisch weiter gefasst im Rahmen des ISEK.

Zuvor wurden im Laufe der letzten 50 Jahre mit unterschiedlichen externen Partnerinnen und Partnern, z. B. mit Hochschulen, und mit unterschiedlichen Methoden allgemeine Befragungen durchgeführt, z. B. zur Bürgerzufriedenheit. Die Unterschiedlichkeit der Fragestellung und der Methode lassen aber keine Auswertungen zu, die langfristige Entwicklungen, Einstellungsveränderungen oder gar Trends aufzeigen.

Vorschlag und Erläuterung zu Beschlussantrag 4:

Vor diesem Hintergrund bietet sich die Einrichtung eines Bürgerpanels an, welches eine möglichst repräsentative Stichprobe der Bevölkerung umfasst und auf dessen Basis kontinuierlich Befragungen an denselben Personen bzw. Haushalten durchgeführt werden können. Aus diesem „Pool“ von Bürgerinnen und Bürgern, die zugestimmt haben, regelmäßig befragt zu werden, können unterschiedlich repräsentative Bevölkerungsstichproben zu variierenden Zeitpunkten gezogen und für Bürgerbefragungen allgemeiner Art genutzt werden, je nach Anforderung, Art, Thema und Umfang der gewünschten Umfrage.

Diese Befragungen:

- sollen all drei bis fünf Jahre wiederholt werden, um auf diese Weise eine Auswertung über die Entwicklung vieler Jahre zu haben.
- haben drei Viertel gleichbleibende Fragen. Ein Viertel der Fragen variiert und geht auf die zum Zeitpunkt der Befragung aktuellen Themen ein. Somit werden vergleichbare Daten geschaffen, die eine Auswertung in Hinblick auf Entwicklungen über einen gewissen Zeitraum ermöglichen.
- sollen auch kompatibel mit dem ISEK-Prozess sein.

Weitere Möglichkeiten, die das Bürgerpanel mitbringt, sind unter anderem:

- In Kombination mit Veranstaltungen oder vertiefenden Interviews kann der Pool der zu Befragenden erweitert werden bzw. damit kombiniert werden.
- Weitere thematisch einmalige Bürgerbefragungen können mit dem Befragenden-Pool des Bürgerpanels durchgeführt werden (was offene Befragungen oder Befragungen mit einer unabhängigen Stichprobenziehung nicht ausschließt).
- Blitzumfragen
- Zielgruppenbefragungen, z. B. Jugendbefragungen
- u. w.

Unsere Datenschutzbestimmungen lassen – wie unter Punkt 2.3. erwähnt – aktuell ausschließlich folgende Kriterien zu, um die Stichprobe repräsentativ anzulegen:

- gleichmäßige Aufteilung nach Geschlecht,
- gleichmäßige Aufteilung nach Altersstruktur,
- die Auswahl betrifft gleichmäßig das gesamte Stadtgebiet (oder bei Bedarf Stadtteile und Ortschaften) und
- ein gewisser Prozentsatz sind Bürgerinnen und Bürger mit ausländischer Staatsbürgerschaft.

Mit einem Teilnehmenden-Pool im Rahmen eines Bürgerpanels haben wir auch die Möglichkeit, weitere Kriterien abzufragen, die in der Auswertung für uns relevant sind und im besten Fall ein

tatsächliches repräsentatives Bild abgibt, das die Stadtgesellschaft in ihrer Gesamtheit widerspiegelt, z. B.:

- Anzahl der Mitglieder eines Haushalts
- Einkommensverhältnisse/Einkommensart
- Lebensumstände (Familien, Paare, Singles, Alleinerziehende usw.)
- ggf. Migrationshintergrund

Die Kosten für den Aufbau eines Bürgerpanels und damit auch für die dafür notwendige erste Befragung sollen aus dem laufenden Budget der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung getragen werden. Deshalb wird dieses Projekt nicht zeitlich kompakt, sondern schrittweise umgesetzt, so wie es das Budget erlaubt. Es ist vorgesehen, die erste Befragung und damit den konkreten Aufbau des Bürgerpanels in 2022 zu starten. Bis dahin wird zusammen mit den externen Experten die konzeptionelle Vorarbeit geleistet.

Um Beschlussfassung wird gebeten.