Dezernat I

Ressort Verwaltung

Sitzungsvorlage 2021/195

CRAILSHEIM

Antrag der BLC vom 31.03.2021 / Stadtrat Gansky Einführung einer BürgerApp

Gremium	Termin	Beratungsfolge	Status
Hauptausschuss	07.06.2021	Vorberatung	öffentlich
Gemeinderat	10.06.2021	Entscheidung	öffentlich

Anlagen

Anlage 1: Antrag der BLC vom 31.03.2021

Weitere beteiligte Ressorts

I. Beschlussvorschlag

Antrag der BLC vom 31.03.2021 / Stadtrat Gansky:

„Die BLC beantragt, dass die Stadtverwaltung sich bis zur Sitzung im Juni darüber kundig macht, wie die Stadt Tübingen die „BürgerApp“ eingeführt hat und welche Beschlüsse in Crailsheim für eine Einführung solch einer „BürgerApp“ nötig sind.

In der Gemeinderatssitzung soll dann über die Einführung einer solchen „BürgerApp“ informiert, beraten und beschlossen werden.

Andere Arten der Bürgerbeteiligung werden dadurch keinesfalls geschmälert oder gar überflüssig.“

II. Sachverhalt und Begründung

Die Stadt Tübingen erhielt im Jahr 2019 mit der Einführung der „BürgerApp“, mit der Bürgerbefragungen zu ausgewählten Themen per Smartphone oder Tablet durchgeführt werden können, überregional große Aufmerksamkeit. Zwar bietet mittlerweile eine Vielzahl von Kommunen in Baden-Württemberg mobile Applikationen an, die unter dem Sammelbegriff „BürgerApp“ eingeordnet werden können, jedoch bleibt die Möglichkeit zur Bürgerbefragung derzeit ein Alleinstellungsmerkmal der Tübinger Lösung. Im Gegensatz hierzu bieten die Applikationen anderer Kommunen lediglich den Zugang zu spezifischen Informationen oder beispielsweise auch die Möglichkeit, direkt mit der Verwaltung in Kontakt zu treten.

Nach einer Auswertung von öffentlich zugänglichen Sitzungsvorlagen und Informationen zur Tübinger BürgerApp und einer direkten Verbindungsaufnahme und Rücksprache mit dem Fachbereich Kommunales der Stadtverwaltung Tübingen kann festgehalten werden, dass die Einführung

und der Betrieb der BürgerApp in Tübingen als ein komplexer und langwieriger Prozess gesehen werden muss.

Die folgenden Ausführungen skizzieren den Rahmen des Einführungsprozesses der Tübinger BürgerApp. Weiterhin werden das Wirkprinzip und die flankierenden organisatorischen Maßnahmen erläutert. Ein Überblick zur tatsächlichen Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger rundet das Bild ab. Im Sinne der Transparenz wird auch die vorhandene Kritik an der Tübinger BürgerApp wiedergegeben und eingeordnet.

1 Einführung der BürgerApp Tübingen

Die Bürgerbeteiligung nimmt bereits seit vielen Jahren eine feste Rolle in der politischen Willensbildung in Tübingen ein. Dabei wurden die Möglichkeiten, dass sich Bürgerinnen und Bürger frühzeitig beratend einbringen, kontinuierlich ausgebaut. Hierfür können der **Bürgerinnenrat** als Beteiligungsformat und eine transparent einsehbare **Vorhabenliste**, mit der die Stadtverwaltung über wichtige Vorhaben und Planungen informiert, als Beispiele angeführt werden.

Neben diesen beratschlagenden Formen der Beteiligung existiert mit § 21 GemO BW landesrechtlich verbrieft natürlich auch die Möglichkeit, einen Bürgerentscheid herbeizuführen. Dieser Aspekt stellt in der Praxis der kommunalen Willensbildung in Baden-Württemberg im Allgemeinen und bei der Stadt Tübingen im Speziellen[1] allerdings eher die Ausnahme dar.

Die Bürgerbefragung ist hingegen zwischen den beiden aufgezählten Ausprägungsformen anzusiedeln und spielte auch vor der Einführung der BürgerApp eine Rolle im Konzept zur Bürgerbeteiligung in Tübingen. Im Gegensatz zum Bürgerentscheid ist das Ergebnis einer Bürgerbefragung jedoch in keiner Weise bindend und der Gemeinderat bleibt formal betrachtet frei in seiner Entscheidung. Jedoch wurden hier insbesondere die hohen Kosten für die Durchführung einer solchen Befragung problematisch gesehen. Gleichwohl sah es die Stadtverwaltung als wichtig an, bei grundlegenden Entscheidungen des Gemeinderats eine möglichst genaue Kenntnis über den Willen der Bürgerinnen und Bürger zu besitzen.

Um an einer Lösung für dieses Spannungsverhältnis zu arbeiten, wurde bereits 2016 Kontakt zu den Firmen aaronprojects GmbH (mittlerweile umbenannt in collective mind SOLUTIONS GmbH) und neongelb GmbH aufgenommen und zunächst Gespräche zu einer stark interaktiven BürgerApp geführt, woraus schlussendlich ein eigenständiges Projekt entstanden ist, das die Konzeption einer Bürgerbeteiligung-App zum Ziel hatte.

Die Entwicklungskosten für die Applikation (inkl. eines anschließenden Sicherheitstests) sind mit 172.000 Euro ebenfalls als hoch anzusehen, jedoch konnte der Anteil der Stadt Tübingen hieran vergleichsweise geringgehalten werden. Mit den beteiligten Firmen wurde die Vereinbarung getroffen, dass die Stadt Tübingen lediglich 92.000 Euro der Entwicklungskosten

[1] Der bislang letzte Bürgerentscheid fand in Tübingen im Jahr 1993 statt.

übernimmt, da Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt maßgeblich bei der Konzeption der Applikation mitgewirkt haben und dafür auch Infrastruktur der Verwaltung genutzt wurde.

Die beteiligten Unternehmen sahen zudem die Möglichkeit, das fertige Produkt gewinnbringend zu vermarkten. Der Anteil der Stadt Tübingen wurde wiederum mit 72.000 Euro im Rahmen des Projekts „Städte und Gemeinden 4.0 – Future Communities" vom Land gefördert. Insgesamt können die Rahmenbedingungen somit als sehr förderlich angesehen werden, da lediglich ein Restbetrag von 20.000 finanziert werden musste.

Die erhebliche Fördersumme konnte allerdings nur abgeschöpft werden, weil bereits ein ausgearbeitetes Konzept der Bürgerbeteiligung vorlag, das in der Einführung der App durch digitale Mittel ergänzt werden sollte. Es sollte in diesem Zusammenhang auch angeführt werden, dass für den Betrieb und die Wartung der Applikation jährlich 14.000 Euro im Haushalt der Stadt Tübingen veranschlagt sind (bei maximal zwei Bürgerbefragungen jährlich).

Mit den geschilderten Ausgangsbedingungen beschloss der Tübinger Gemeinderat im September 2017 die Aufstellung einer **Satzung über die Durchführung von Einwohnerbefragungen** und die Entwicklung einer Bürgerbeteiligung-App, bei gleichzeitiger Bewilligung einer überplanmäßigen Ausgabe.

Die erste Bürgerbefragung mit Unterstützung der entwickelten App wurde im März 2019 durchgeführt. Neben der Konzeption und Entwicklung wurde das zugrundeliegende Wirkprinzip vorab mit dem Landesdatenschutzbeauftragten abgestimmt und die entsprechende Zustimmung eingeholt. Den Empfehlungen des LfDI folgend, wurde durch ein externes Unternehmen auch ein mehrtägiger Sicherheitstest der Architektur durchgeführt und das positive Ergebnis zertifiziert.

In Bezug auf die im Antrag der BLC angesprochenen erforderlichen Beschlüsse für eine Einführung in Crailsheim, kann mit Blick auf den Einführungsprozess in Tübingen festgehalten werden, dass sowohl über die Einführung einer Bürgerbeteiligung-App selbst, als auch über die damit verbundenen Haushaltsmittel Beschluss gefasst werden muss. Auch eine Satzung, die den Ablauf und die Rahmenbedingungen von Einwohnerbefragungen regelt, sollte beschlossen werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Tübinger BürgerApp über den Zeitraum von über zwei Jahren konzipiert und entwickelt wurde. Mit Blick auf die Entwicklungskosten muss ebenfalls festgestellt werden, dass vorteilhafte Umstände die Finanzierung maßgeblich begünstigt haben. Gleichwohl fügte sich die BürgerApp in ein bereits vorhandenes Konzept der Bürgerbeteiligung ein und stellt letztendlich nur die Überführung eines vormals analogen Prozesses in die digitale Welt dar.

In der folgenden Darstellung des Wirkprinzips der Tübinger BürgerApp und des Ablaufs einer Bürgerbefragung wird deutlich, dass der zugrundeliegende Prozess der Bürgerbefragung die tragende Säule darstellt und die Applikation hierbei eher als ein Vehikel zu sehen ist.

CRAILSHEIM

2 Wirkprinzip der Applikation und Ablauf der Bürgerbefragung

In der Tübinger **Satzung über die Durchführung von Einwohnerbefragungen** (Fassung vom 2. Juli 2020) findet sich die Festlegung, dass alle Personen, die 42 Tage vor Beginn einer Einwohnerbefragung ihren Erstwohnsitz in Tübingen und das 12. Lebensjahr vollendet haben, dazu berechtigt sind, an der Einwohnerbefragung teilzunehmen.[2] Für die Nutzung der BürgerApp wird an diese Personengruppe von der Stadtverwaltung ein Zugangscode verschickt, mit dem eine einmalige Registrierung durchgeführt werden muss.

Dabei gab es zwei Prämissen: einerseits soll eine Mehrfachteilnahme an den Befragungen effektiv verhindert werden und andererseits soll das Abstimmungsverhalten eines Individuums zu keinem Zeitpunkt ermittelbar sein. Eine Darstellung der Bereitstellung der Zugangscodes und Auswertung der Ergebnisse verdeutlich, wie dies technisch und organisatorisch verwirklicht wurde.

Die Meldebehörde der Stadt Tübingen leitet die Meldedaten der Teilnahmeberechtigten an die abgeschottete Statistikstelle der Stadtverwaltung weiter. Diese errechnet Zugangscodes mit Hilfe einer kryptographischen Hashfunktion.[3] Die Codes werden den Personen zugeordnet, wodurch eine Liste mit zulässigen Codes entsteht. Das beauftragte Entwicklungsunternehmen erhält diese Liste und pflegt die Codes in das System ein.

Durch diese Konzeption wird effektiv sichergestellt, dass die beauftragte Firma keinerlei verwertbare Daten der Bürgerinnen und Bürger erhält und zudem auch systemseitig eine Mehrfachabstimmung unterbunden wird, da anhand der Zugangscodes nicht nur geprüft wird, ob eine Person zur Teilnahme an der Befragung berechtigt ist, sondern auch ob diese bereits ihre Stimme abgegeben hat. Das Abstimmungsverhalten wird wiederum an anderer Stelle ohne einen Verweis auf den jeweiligen Zugangscode gespeichert. Somit kann keine Verbindung mehr zwischen den Zugangscodes und dem Abstimmungsverhalten hergestellt werden.

Einmal jährlich erfolgt ein Abgleich der Liste mit den gültigen Zugangscodes. Hierbei wird ermittelt, welche Codes gesperrt werden müssen, da die Teilnahmeberechtigung erloschen ist. Gleichzeitig werden neue Teilnahmeberechtigte angeschrieben und das beschriebene Prozedere wiederholt.

Ursprünglich war angedacht, die Bürgerbefragungen lediglich mit der BürgerApp durchzuführen. In der Beratung ist der Gemeinderat jedoch hierbei vom Vorschlag der Verwaltung abgewichen und hat schlussendlich in der **Satzung über die Durchführung von Einwohnerbefragungen** festgelegt, dass zusätzlich zur Abstimmung per App auch eine browsergestützte Teilnahme im Internet und die schriftliche Teilnahme per Fragebogen angeboten werden soll. Die

[2] In der ersten Fassung der Satzung war zunächst allerdings festgelegt, dass nur Personen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, an den Befragungen teilnehmen dürfen.

[3] Das sogenannte „hashing" ist in der Kryptographie ein gängiges Mittel der Verschlüsselung. Dabei werden Zeichenfolgen (wie bspw. die Kombination aus Vor- und Zunamen) mithilfe eines Algorithmus in einen numerischen Wert oder einen Schlüssel, der eine feste Länge aufweist, umgewandelt. Dieser numerische Wert ist fortan der Hashwert, der schlussendlich eine Abwandlung der ursprünglichen Zeichenfolge darstellt.

Grundintention war hierbei, dass niemand aufgrund von technischen Hürden von der Teilnahme ausgeschlossen werden soll.

Den Beschluss, ob eine Einwohnerbefragung durchgeführt wird, fasst der Tübinger Gemeinderat mit 2/3-Mehrheit der Mitglieder. Über den genauen Wortlaut der Befragung beschließt wiederum der jeweils zuständige Ausschuss mit einer 2/3 Mehrheit.

Spätestens zwei Wochen vor Beginn einer Befragung teilt die Stadt Tübingen im Internet und im Schwäbischen Tagblatt in Form einer Amtlichen Bekanntmachung mit, dass eine Befragung ansteht. Die Bekanntmachung enthält die Fragestellungen und zeigt die Möglichkeiten zur Teilnahme auf. Wer die BürgerApp auf seinem mobilen Endgerät installiert und Push-Nachrichten zugestimmt hat, erhält eine Nachricht auf das Smartphone oder Tablet. Zudem findet vor Beginn einer Befragung eine Einwohnerinformationsveranstaltung statt. Dort werden die unterschiedlichen Sichtweisen dar- und ein Forum für Fragen und Diskussionen bereitgestellt.

Bei einer Teilnahme über die App und im Internet wertet die beauftragte Firma die Ergebnisse automatisch aus. Nehmen mehr als 50 Personen schriftlich an einer Befragung teil, wertet die Stadtverwaltung die Fragebögen aus. Sollten es weniger Personen sein, wertet ebenfalls die beauftragte Firma die Fragebögen aus. So ist auch bei schriftlicher Teilnahme die Anonymität gesichert. Die Zahl 50 orientiert sich hierbei an den Vorgaben der Wahlgesetze zur Briefwahl.

Die ausgewerteten Ergebnisse werden sowohl als absolute Zahlen, als auch nach Geschlecht und Altersgruppe aufbereitet zur Verfügung gestellt. Somit ist auch ein differenzierter Blick auf die Ergebnisse möglich und die Präferenzen verschiedener Bevölkerungsgruppen können zielgerichteter erfasst werden.

Insgesamt ist das zugrundeliegende Wirkprinzip der Applikation und die organisatorische Umsetzung der Bürgerbefragungen als komplex und verbunden mit einem erheblichen Aufwand für die Stadtverwaltung Tübingen zu sehen. Tatsächlich kann aber hiermit das angestrebte Maß an Sicherheit und Zuverlässigkeit erreicht werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich allerdings die Frage, in welchem Verhältnis die aufgebrachten Mittel zu dem erzielten Nutzen stehen.

3 Nutzung der BürgerApp

Da die Stadt Tübingen eine wissenschaftliche Begleitforschung für die erste und zweite Befragung in Auftrag gegeben hat, können sehr präzise Aussagen zur Nutzung und Akzeptanz der BürgerApp getroffen werden. Die Ergebnisse wurden im Rahmen von zwei Studien (Kneuer/Datts (2019): Studie zur Einwohnerbefragung der Universitätsstadt Tübingen & Kneuer/Datts (2020): 2. Studie zur Einwohnerbefragung der Universitätsstadt Tübingen) veröffentlicht und sind über das Internet abrufbar. Die Studien erfüllen hierbei das Repräsentativitätskriterium, indem eine Stichprobe von jeweils ca. 1.500 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern angeschrieben und zur Teilnahme an einer Befragung durch die Begleitforschung eingeladen wurde. Die Rücklaufquote lag bei 18,5 und 21,7 Prozent.

Die erste Bürgerbefragung wurde im März 2019 durchgeführt und hatte den Bau eines neuen Hallenbads und eines Konzertsaals in Tübingen zum Thema. Dabei wurde die Meinung der

CRAILSHEIM

Bürgerinnen und Bürger mit einem Fragenkatalog von fünf Fragen mit jeweils tiefergehenden Erläuterungen abgefragt. Insgesamt waren hierbei 74.741 Personen teilnahmeberechtigt. An der Bürgerbefragung nahmen 12.223 Personen teil, was 16,4 Prozent der Teilnahmeberechtigten entspricht. Hiervon haben 11.677 Personen die digitalen Möglichkeiten (BürgerApp und Internet) zur Abstimmung benutzt. Lediglich 546 Bürgerinnen und Bürger haben sich schriftlich an der Einwohnerbefragung beteiligt, womit diese Form mit 4,45 Prozent der Teilnehmenden eine äußerst geringe Nachfrage aufgewiesen hat.

Die zweite Befragung mit dem Titel „Soll auf der mittleren Spur der Neckarbrücke ein Radweg eingerichtet werden?“ fand im Februar 2020 statt. Hierbei wurde die Meinung von 79.076 Bürgerinnen und Bürgern mit einem Fragenkatalog im Umfang von drei Fragen eingeholt. Die Beteiligung stieg diesmal auf 24,5 Prozent (19.373 Personen). Auch diesmal griffen lediglich 830 Personen (4,28 Prozent der Teilnehmenden) auf die schriftliche Teilnahme an der Befragung zurück. Der erhebliche Anstieg der Teilnahmezahlen ist schlussendlich auf eine breitere Kommunikation der Bürgerbefragung zurückzuführen.

Die Studien heben hervor, dass die Beteiligung an den Bürgerbefragungen in Tübingen im direkten Vergleich zu anderen Partizipationsprojekten auf kommunaler Ebene als hoch anzusehen ist. Leider wird diese Aussage allerdings weder mit konkreten Zahlen noch mit einer Nennung der jeweiligen Bezugsquellen hinterlegt. Nichtsdestotrotz können hinsichtlich der Akzeptanz der BürgerApp eindeutige Schlüsse aus den Studien gezogen werden. So bewerten 80 Prozent der befragten Bürgerinnen und Bürger in der ersten Studie und 76,17 Prozent in der zweiten Studie die BürgerApp als sinnvolle Ergänzung der Demokratie in Tübingen.

Das Fazit bewertet die Nutzung der BürgerApp somit beinahe durchgehend positiv und attestiert der Applikation eine hohe Anwendungsfreundlichkeit und gleichzeitig auch einen positiven Effekt auf die Demokratiezufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger Tübingens.

Bestärkt durch die bisher positiven Erfahrungen möchte die Stadt Tübingen zukünftig die Nutzung der BürgerApp fortsetzen und strebt hierbei den Einsatz im Rahmen von zwei Bürgerbefragungen jährlich an. Bezogen auf die Ausgangsfrage nach dem tatsächlichen Nutzen kann somit festgehalten werden, dass die Einführung der BürgerApp durchaus als ein Erfolg gesehen werden kann, da sowohl Nutzerzahlen als auch Nutzerzufriedenheit gemäß der Studienlage positiv zu bewerten sind.

Neben der generierten Aufmerksamkeit und den erzielten Effekten sollte jedoch auch nicht verschwiegen werden, dass es vereinzelt Kritik an der Einführung der BürgerApp kam.

4 Kritik an der BürgerApp

Während sowohl die Presse als auch die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Tübingen die Einführung der BürgerApp wohlwollend aufgenommen haben, übte der Chaos Computer Club

(CCC) e.V.[4] in einem offenen Brief Fundamentalkritik an der digitalen Bürgerbefragung. Hierbei wurde die konkrete technische Umsetzung kritisiert, da der kommerzielle Betreiber die Offenlegung des Quellcodes abgelehnt hat. Zusätzlich wurden mobile Endgeräte als nicht sicher genug bewertet, um den Ausgangspunkt für digitale Abstimmungen zu bilden. Hinsichtlich der Offenlegung des Quellcodes ist der Kritik zwar grundsätzlich zuzustimmen, jedoch muss dies auch im Hinblick auf die unternehmerischen Interessen der Entwickler relativiert werden, da hier ein bisher einmaliges Produkt entwickelt wurde. Zusätzlich wurde die Sicherheit des Systems von unabhängiger Stelle getestet und zertifiziert.

Auch dem Aspekt der Schwächen von mobilen Endgeräten ist zwar zuzustimmen, jedoch darf in diesem Zusammenhang nicht außer Acht gelassen werden, dass es trotzdem für kriminelle Kräfte einen nicht unerheblichen Aufwand bedeutet, ein Smartphone bzw. Tablet zu hacken. Insofern darf angezweifelt werden, dass derart erhebliche finanzielle oder politische Anreize bestehen, um dies umzusetzen. Zumal hiermit letztendlich nur Einzelstimmen manipuliert werden könnten, da das System Mehrfachabstimmungen unterbindet.

Die grundsätzliche Ablehnung des CCC lässt sich hingegen an folgendem Zitat festmachen: „*Es gibt zwei Arten von computerbasierter Abstimmung: manipulierbare oder nicht nachvollziehbare.*“ Dabei wird Bezug auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz von Wahlcomputern aus dem Jahr 2009 genommen. Damals wurde in der Urteilsbegründung festgehalten, dass nachvollziehbare und geheime Wahlen den Kern unseres demokratischen Systems darstellen. Insbesondere die Nachvollziehbarkeit sei durch computergestützte Wahlen demnach nicht ausreichend gegeben.

Die Stadtverwaltung Tübingen sah sich gezwungen, mit einer ausführlichen Stellungnahme auf den offenen Brief zu reagieren und die vorgebrachte Kritik zurückzuweisen, wohl auch, weil der offene Brief des CCC vereinzelt von der Presse aufgegriffen wurde. Eine Erwiderung seitens des CCC blieb aus.

III. Empfehlung und Ziel der Verwaltung

Die Verwaltung empfiehlt, von der Einführung einer Applikation zur Bürgerbeteiligung abzusehen, da der zu erwartende Mehrwert der Möglichkeit zur digitalen Bürgerbefragung mit gegebenen Rahmenbedingungen und bereits vorhandenen Beteiligungsformaten in Beziehung zu setzen ist. Aus Sicht der Verwaltung sind die bestehenden Formate nicht nur kostengünstiger, sondern auch zielführender. So hat die Verwaltung gute Erfahrungen mit persönlichen Informationsveranstaltungen sowie dialogischen Entwicklungsprozessen gemacht, die einer notwendigerweise stark zu vereinfachenden App-Abfrage vorzuziehen sind.

[4] Der Chaos Computer Club hat sich seit der Gründung im Jahr 1981 von einem losen Zusammenschluss von Hackern zu einer der wichtigsten Nichtregierungsorganisationen in allen Fragen zur Computersicherheit entwickelt. Informationsfreiheit und Datenschutz sind zwei wesentliche Kriterien, für die sich der CCC einsetzt.

CRAILSHEIM

Hierzu ist ferner anzuführen, dass selbst in einer Stadt wie Tübingen, in der die Beteiligung durch die universitären Strukturen traditionell höher ausfällt als andernorts, lediglich zwischen 16 und 25 Prozent der Teilnahmeberechtigten diese Möglichkeit nutzen. Die im Vergleich zu anderen Städten in Crailsheim geringe Wahlbeteiligung bei der letzten Oberbürgermeisterwahl, Kommunalwahl und Landtagswahl lässt daher nicht erwarten, dass die Beteiligungsquote bei einer App-Befragung in Crailsheim über der Tübinger Teilnahmequote liegt.

Den Zugang zu einer Abstimmung mit einer Applikation gerade deshalb noch niedrigschwelliger anzusetzen, kann hierfür aus Sicht der Verwaltung nicht als Lösung angesehen werden. Unabhängig vom einfachen Zugang muss durch die Bürgerinnen und Bürger unverändert eine intensive Auseinandersetzung mit der abgefragten Thematik stattfinden. Nur so kann die Tragweite eines Vorgangs erfasst werden und eine differenzierte Meinungsbildung und -äußerung stattfinden. Bezogen auf ein geplantes Bauvorhaben ist somit nicht nur zu bewerten, welcher Architektenentwurf subjektiv als ansprechender empfunden wird, sondern auch wie die prognostizierbaren Kosten in Einklang mit den sonstigen Bedarfen der Stadt in Einklang gebracht werden können. Bei der subjektiven Abwägung von Kosten sind folglich auch Opportunitätskosten zu berücksichtigen.

Gleichzeitig sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass trotz einer fehlenden Gebundenheit des Gemeinderats an das Votum einer Bürgerbefragung unweigerlich Erwartungshaltungen hiermit erzeugt werden. Folgt der Gemeinderat dem Votum einer Bürgerbefragung nicht, ist absehbar, dass Frust und Enttäuschung seitens der Bürgerschaft entstehen. Von daher hat auch eine unverbindliche Befragung hier immer auch einen verbindlichen Charakter. Sofern sich der Gemeinderat mehrheitlich für die Einführung einer App zur Bürgerbefragung ausspricht, muss das Gremium also auch für sich entscheiden, inwiefern es bereit ist, einem Votum auch dann zu folgen, wenn es nicht den eigenen persönlichen Vorstellungen entspricht.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die bisher praktizierten Formate als deutlich geeigneter, die Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen. Gerade die Bürgerbeteiligungsverfahren der Ressorts Stadtentwicklung sowie Bauen & Verkehr können hierfür beispielhaft aufgeführt werden. Speziell in diesen Bereichen ist die Bürgerbeteiligung bei besonders komplexen Maßnahmen als zielführend zu bewerten und erhöht grundsätzlich auch die Akzeptanz der durchgeführten Projekte. Eine Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger am Planungsprozess und die Einbringung von qualitativ hochwertigen und kreativen Ideen stellen einen erheblichen Gewinn für die Stadtverwaltung dar. Auszugsweise können hier die etablierten **Bürgerversammlungen** genannt werden, die bei allen größeren Straßenbaumaßnahmen durchgeführt werden und stets von einem sehr großen Interesse seitens der Bürgerschaft begleitet sind. In den Ortschaften werden zudem die Ortschaftsräte aktiv eingebunden.

Aber auch abseits der etablierten Formate geht die Stadtverwaltung neue Wege und erprobt alternative Beteiligungsverfahren wie bspw. den **Ideensprint** oder das innovative **Design Thinking** im Zuge der Landesgartenschaubewerbung und des Sanierungsgebietes „Östliche Innenstadt“. Allen diesen Formaten ist jedoch gemein, dass ein intensiver Austausch mit gut informierten Bürgerinnen und Bürgern stattfindet, bei dem man sich auch aufeinander zubewegt. Dieser Effekt ist hingegen bei einer reinen Bürgerbefragung zu einem Sachverhalt nicht zu erwarten.

CRAILSHEIM

Dem Gemeinderat steht es zusätzlich gem. § 21 GemO BW frei, mit 2/3-Mehrheit aller Mitglieder zu beschließen, eine Angelegenheit aus dem Wirkungskreis der Gemeinde der Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger zu unterstellen (Bürgerentscheid). Umgekehrt können die Bürgerinnen und Bürger diesen Prozess durch ein Bürgerbegehren ebenfalls einleiten. Somit sind durchaus Möglichkeiten gegeben, der Bürgerschaft die Entscheidung über bestimmte Themen zu übertragen, wenn dies vom Gemeinderat gewollt ist.

Die Verwaltung empfiehlt, die etablierten Formate der Bürgerbeteiligung weiterzuverfolgen und konsequent auszubauen. Damit soll keineswegs die Möglichkeit zur Bürgerbefragung verworfen werden. Vielmehr sollte im Einzelfall bewertet werden, welcher Ansatz der Bürgerbeteiligung im Hinblick auf ein konkretes Vorhaben den größten Mehrwert für alle Interessengruppen verspricht.

Die Verwaltung empfiehlt zum gegenwärtigen Zeitpunkt, von der Einführung einer Applikation zur Bürgerbeteiligung abzusehen. Anhand der vorangegangenen Ausführungen kann nicht abgestritten werden, dass die BürgerApp eine funktionale Ergänzung im Konzept der Bürgerbeteiligung in Tübingen darstellt. Jedoch müssen die derzeitige Umsetzbarkeit und der erwartbare Mehrwert für die Stadt Crailsheim unabhängig hiervon kritisch bewertet werden.

Hier sind bspw. die prognostizierbaren Kosten anzuführen. Zwar ist nicht davon auszugehen, dass eine ähnlich hohe Summe wie bei der Stadt Tübingen zu veranschlagen ist, da mittlerweile ein ausgereifteres Produkt vorliegt, das lediglich an die Gegebenheiten der Stadt Crailsheim angepasst werden müsste. Jedoch ist an Projekten vergleichbarer Größenordnung zu sehen, dass die Umsetzung dennoch fünfstellige Summen veranschlagt. Zusätzlich summieren sich die Betriebskosten zu einem nicht unwesentlichen Posten. Die derzeit unsichere Haushaltslage macht es aus Sicht der Verwaltung notwendig, von einer zeitnahen Umsetzung abzusehen. Im Gespräch mit dem Fachbereich Kommunales der Stadtverwaltung Tübingen wurde uns mitgeteilt, dass in den Jahren 2019 und 2020 zwar mehrere Kommunen Gespräche mit den Entwicklern aufgenommen haben, jedoch noch keine konkrete Umsetzung angestoßen wurde. Als Grund hierfür wird die derzeit flächendeckend angespannte Haushaltslage gesehen.

Derzeit existieren keine verfügbaren Alternativen auf dem Markt. Das ausgefeilte Wirkprinzip der Tübinger BürgerApp ermöglicht anonyme und manipulationssichere Abstimmungen im Rahmen von digitalen Bürgerbefragungen. Aus Sicht der Verwaltung stellen diese Aspekte die grundlegenden Voraussetzungen dar. Kostenfreie bzw. -günstige Umfragetools sind somit keine Option, da hier die Manipulationssicherheit und der reglementierte Zugang nicht in einem ausreichenden Maße sichergestellt ist. Die Ergebnisse büßen somit einen großen Teil ihrer Aussagekraft ein und sind somit nicht als repräsentativ für den tatsächlichen Bürgerwillen zu sehen.

Weiterhin besteht nach unserer Bewertung derzeit nicht das organisatorische Fundament, um Bürgerbefragungen im Stil der Stadt Tübingen durchzuführen. Bereits auf den ersten Blick wird hier ersichtlich, dass die Stadtverwaltung Tübingen mit einer eigenen Statistikstelle anders aufgestellt ist als die Stadtverwaltung Crailsheim. Hier müsste zunächst bewertet werden, welche Voraussetzungen für eine Einführung und den gewinnbringenden Einsatz einer Bürgerbefragungsapp organisatorisch geschaffen werden müssen.

CRAILSHEIM

Als Hauptgrund für die Empfehlung gegen die zeitnahe Einführung einer BürgerApp nach Tübinger Vorbild ist jedoch ein anderer Aspekt zu sehen: Die Ausarbeitung eines Konzeptes zur Bürgerbeteiligung in Crailsheim sollte planmäßig im Jahr 2020 fortgesetzt und intensiviert werden, nachdem bereits in den Vorjahren hiermit begonnen wurde. Die Corona-Pandemie hat diese Bemühungen verlangsamt, da geplante Veranstaltungen hierzu nicht stattfinden konnten (bspw. Klausurtagung Gemeinderat). Gerade in diesen Veranstaltungen sollten Ziele und Leitlinien für ein ganzheitliches Konzept der Bürgerbeteiligung in Crailsheim entwickelt werden.

Die Verwaltung empfiehlt, dass die Arbeiten an einem ganzheitlichen Konzept der Bürgerbeteiligung sobald wie möglich wieder aufgenommen werden, wenn die Corona-Pandemie überwunden ist. Aktuell rät die Verwaltung daher von einem Beschluss zur Einführung einer App für Bürgerbefragungen ab.