

Stadt Reutlingen 10 Hauptamt Gz.: 10-1-qu-lc		22/021/01	04.01.2022
Beratungsfolge	Datum	Behandlungszweck/-art	Ergebnis
VKSA	20.01.2022	Kenntnisnahme öffentlich	
Mitteilungsvorlage Bürgerbefragungen per App - Anfrage der SPD-Fraktion vom 02.05.2019 - Antrag der WiR-Fraktion vom 20.07.2020			
Bezugsdrucksache 19/005/038, 20/005/063			

Kurzfassung Eine Befragung der Einwohnerschaft zu wichtigen Fragestellungen ist auf Basis der gegebenen gesetzlichen Bestimmungen bereits heute möglich. Eine „BürgerApp“ kann ein zusätzliches Instrument für eine Befragung darstellen. Die Verwendung einer BürgerApp für Bürgerbefragungen in der Stadt Reutlingen setzt eine organisatorische Vorbereitung und Begleitung des Einsatzes voraus. Dafür sind Personal- und Sachkosten notwendig, die im Haushalt nicht enthalten sind.

Sachverhalt

1. Anfrage / Antrag

Die Anfrage der SPD-Fraktion vom 02.05.2019 und der Antrag der WiR-Fraktion vom 20.07.2020 richten sich auf die Möglichkeit einer Befragung der Einwohnerschaft mittels einer sogenannten „BürgerApp“. Die aufgeworfenen Fragestellungen zu den Voraussetzungen und Möglichkeiten für regelmäßige Einwohnerbefragungen in Reutlingen werden nachfolgend beantwortet.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1 Gemeindeordnung Baden-Württemberg: Einwohnerversammlung, Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Auf die förmlichen, in der Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) geregelten, Beteiligungsinstrumente „Einwohnerversammlung (§ 20a GemO), Einwohnerantrag (§ 20 b GemO), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 21 GemO)“ kann der Gemeinderat jederzeit zurückgreifen.

Die mit der Anfrage / dem Antrag der Fraktionen angesprochenen Möglichkeiten zielen auf eine zusätzliche, gesetzlich nicht normierte Beteiligung der Einwohnerschaft in relevanten Themen.

2.2 Unterrichtung der Einwohnerschaft - Rechtsgrundlagen

Eine rechtliche Grundlage für den Einbezug der Einwohnerschaft bildet § 20 GemO:

„Der Gemeinderat unterrichtet die Einwohner durch den Bürgermeister über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde und sorgt für die Förderung des allgemeinen Interesses an der Verwaltung der Gemeinde.

Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde (...) 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.“

Der in § 20 Absatz 1 GemO formulierte Unterrichtsanspruch wird neben den gesetzlich geregelten Formen der Bürgerbeteiligung über mehrere Verfahren und Medien – etwa über das Amtsblatt, das Internet und Presseinformationen – erfüllt.

Bei Bestehen eines besonderen Bedürfnisses, insbesondere bei Planungen und Vorhaben, die für die Entwicklung der Gemeinde bedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl der Einwohnerinnen und Einwohner nachhaltig berühren, soll diesen nach § 20 Absatz 2 GemO Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Die Form, in der das geschieht, ist der pflichtgemäßen Entscheidung des Gemeinderats überlassen. Eine Einwohnerversammlung und die Aufforderung zur schriftlichen Stellungnahme können geeignete Mittel hierfür sein, die Gemeindeordnung lässt aber auch alle anderen geeigneten Möglichkeiten zur Erfragung der Meinungen (Umfragen, online Umfragen, Interviews, ...) zu. Vorschriften über eine förmliche Verfahrensbeteiligung (z. B. § 3 Baugesetzbuch, §§ 72 -78 Landesverwaltungsverfahrensgesetz für Planfeststellungen nach Straßenrecht oder Wasserrecht) haben Vorrang gegenüber der nur unterstützenden Verfahrensbeteiligung nach § 20 GemO.

2.3 Gesetzlich nicht geregelte Beteiligungsform Bürgerbefragung

Eine Form gesetzlich nicht explizit geregelter Beteiligung ist die Bürgerbefragung. Sie ist an der Schnittstelle zwischen repräsentativer und unmittelbarer Demokratie angesiedelt und zielt auf die Ermittlung des Willens der Einwohnerschaft zu konkreten Fragestellungen. In Betracht kommen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die in die Kompetenz des Gemeinderats oder des Bürgermeisters fallen und für welche politische Handlungsspielräume bestehen. Staatliche Aufgaben (Weisungsaufgaben) können nicht Gegenstand einer Bürgerbefragung sein.

Die rechtliche Legitimation für die Durchführung einer Bürgerbefragung lässt sich aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (Kommunale Selbstverwaltungs- und Organisationshoheit) ableiten.

3. Bürgerbefragung, Ziele, Einsatz- und Gestaltungsmöglichkeiten, Erfahrungen

3.1. Ziele, Nutzen, Einsatzmöglichkeiten

Eine Bürgerbefragung – ob schriftlich, über Internetnutzung oder per App – gibt den Einwohnerinnen und Einwohnern eine breite und unmittelbar nutzbare Möglichkeit, dem Gemeinderat und der Verwaltung ihre Einschätzungen und Meinungen in wichtigen Angelegenheiten zu spiegeln.

Eine rechtliche Bindungswirkung kommt einer Bürgerbefragung nach der Gemeindeordnung nicht zu.

3.2 Erfahrungen anderer Kommunen

Breite Erfahrungen anderer Kommunen liegen noch nicht vor. Einzig die Stadt Tübingen hat ihre Erfahrungen – zuletzt im Rahmen eines vom Städtetag Baden-Württemberg moderierten Austauschs im Juni 2021 mit anderen Städten geteilt.

Nach diesem Bericht haben Befragungen in den Jahren 2019 und 2020 Beteiligungsquoten von 16,5 % und 24,5 % ergeben (schriftlich, über das Internet und per App).

Eine im Jahr 2020 mit wissenschaftlicher Begleitung durchgeführte Befragung habe ergeben, dass 58% der Befragten mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Tübingen funktioniert, „zufriedener als zuvor“ waren.

4. Voraussetzungen und mögliche Umsetzungsstrategien

4.1 Konsens, Konzept, Leitlinien

Eine Bürgerbefragung über schriftliche Verfahren und Internet ist bereits jetzt möglich (s. Ziffer 2.2 und 2.3).

Die BürgerApp ist einer von drei Wegen, über welche die Tübinger Bevölkerung an Befragungen teilnehmen kann. Parallel zur App stehen auch eine Internetseite (incl. moderiertem Diskussionsforum) und die schriftliche Teilnahme per Post zur Verfügung.

Der Gemeinderat trifft die Entscheidung, ob eine Bürgerbefragung zu einem bestimmten Thema stattfindet und welche Fragestellungen gewählt werden.

Auch bei zusätzlicher Nutzung einer BürgerApp ist hierfür ein Konsens über die Befragung und ein Konzept erforderlich, mit dem Verfahren und Umsetzung geregelt werden. Dies erfolgt zweckmäßigerweise durch Leitlinien oder andere verbindliche Regelungen zur kommunalen Bürgerbeteiligung. Die Satzungsform wird hierzu hilfreich sein.

4.2 Datenschutz und Datensicherheit im Abstimmungsprozess, Authentizität der Ergebnisse bei Verwendung einer App

Voraussetzung für einen datenschutzgerechten Abstimmungsprozess ist, dass die Auswertungsergebnisse keine Rückschlüsse auf die abstimmenden Personen zulassen und dass personenbezogene Daten geschützt bleiben. Außerdem ist die Sicherung der Authentizität der Abstimmung (z.B. Ausschluss Mehrfachabstimmung) von Bedeutung. Die in Tübingen angewandte Lösung der Collective mind SOLUTIONS GmbH (ehemals aaronprojects GmbH) mit einer Anonymisierung der IP-Adresse der Nutzenden und Informationen über eine Datenschutzerklärung in der App trägt diesen Vorgaben Rechnung.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist der Einsatz einer BürgerApp bei entsprechender Vorbereitung und Begleitung durch die Verwaltung möglich. Auch vom Landesdatenschutzbeauftragten wurde die Vorgehensweise der Stadt Tübingen als datenschutzgerecht bewertet.

4.3 Ressourcen

Für die Implementierung und Anwendung eines Befragungskonzepts mit Auswahl und Einrichtung einer BürgerApp entsteht zusätzlicher Aufwand, der in der bisherigen Ausstattung der Ämter nicht berücksichtigt ist.

Einmaliger Aufwand

Personalkosten für Konzeptentwicklung, Satzungsentwurf,
technische Einführung (ca. 6 Monate): 36.000 €

Laufender Aufwand

Für die Pflege und Weiterentwicklung

Personalkosten für Konzeption, Abstimmung und Durchführung
von Befragungen (eigenes Personal / Dienstleistungen): 35.000 € / a

Lizenzkosten: 10.000 € / a

Portokosten (alternativer Befragungsweg): 10.000 € / a

Laufender Aufwand pro Jahr 55.000 € / a

Die Kosten werden in der VKSA-Sitzung mündlich näher erläutert.

5. Fazit

Die Durchführung von Einwohnerbefragungen mit analogen oder digitalen Verfahren ist möglich:

Die Anwendung einer BürgerApp stellt eine (additive) Möglichkeit, nicht jedoch eine Voraussetzung für Bürgerbefragungen dar.

Die Erarbeitung eines Konzepts mit mehreren alternativen Befragungswegen (App / Internet / Schriftform) sowie die Anwendung, Pflege und Weiterentwicklung der Befragungstools würde zusätzliche Personal- und Sachkosten verursachen, die in der gegenwärtigen Finanzsituation der Stadt Reutlingen nicht verfügbar sind.

gez.

Robert Hahn
Erster Bürgermeister