

Evaluationsbericht

zur Umsetzung der Tübinger
Grundsätze der Bürgerbeteiligung
seit Ihrer Einführung im Jahr 2015

September
2019

Impressum

2019

Verfasserin: Nina Deuschle (M.Sc. Planung und Partizipation
In Zusammenarbeit mit der Universitätsstadt Tübingen

Layout: Repröstelle

Inhalt

Vorwort	3
Evaluationsbausteine	4
Quantitative Erfassung der Tübinger Beteiligungspraxis	4
Befragung ehemaliger Schlüsselpersonen	4
Durchführung von leitfadengestützten Experteninterviews	5
Ergebnisse der Analyse	5
Übersicht über Art und Umfang durchgeführter Beteiligungsverfahren	5
Einschätzungen ehemaliger Schlüsselpersonen	7
Wahrnehmung der Grundsätze und ihrer Umsetzung aus Expertensicht	7
Ableitung von Handlungsempfehlungen	13
Veränderungsbedarfe bei den Grundsätzen	13
Optimierungspotenziale bei der Umsetzung der Grundsätze in der Praxis	14
Künftige Rolle der Beauftragten für Bürgerengagement	17
Fazit	18
Literatur	19
Anhang	20

Vorwort

Grundlage der Entstehung der Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung war eine **ausführliche Untersuchung der bisherigen Beteiligungspraxis vor Ort**, die zwischen 2013 und 2015 unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. Klaus Selle erfolgt ist. Der Arbeitsauftrag der Stadt an das Forscherteam lautete damals:

„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“. (Universitätsstadt Tübingen 2013: 1)

Im Ergebnis **bescheinigten die Forschenden der Universitätsstadt eine bemerkenswerte „Beteiligungskultur“**, die eine Platzierung vor vielen anderen Städten bedeutet. Neben Lob für die bestehende Beteiligungspraxis wurden von den beteiligten Akteuren aber auch Anregungen hinsichtlich der Gestaltung von Beteiligungsverfahren laut, die im Folgenden in die **Formulierung der Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung** eingeflossen sind. Resultat dieses Prozesses waren insgesamt **vier Grundsätze**, die am 29. Juni 2015 vom Tübinger Gemeinderat beschlossen wurden. Sie dienen seitdem als Orientierung für die Planung und Durchführung von Beteiligung vor Ort und schaffen damit einen verlässlichen Rahmen.

Wesentliches Element dieser Leitlinien ist die **Evaluation ihrer Umsetzung in der Praxis**. Nach einer ursprünglich zweijährigen Probephase sollten diese daher ausgewertet und angepasst werden. **Die vorliegende Evaluation untersucht demnach die Umsetzung der Grundsätze seit ihrer Einführung im Hinblick auf die Quantität und Qualität von Bürgerbeteiligung, um daraus Handlungsempfehlungen für die Beteiligungspraxis der Universitätsstadt Tübingen abzuleiten**. Ziel ist 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 ist die Beauftragte für Bürgerengagement, die diese federführend begleitet.

Evaluationsbausteine

Die vorliegende Evaluation setzt sich aus drei Bausteinen zusammen, die eine umfassende Betrachtung der bisherigen Umsetzung der Tübinger Beteiligungsgrundsätze ermöglichen sollen. Die einzelnen Elemente werden im Folgenden dargestellt.

Quantitative Erfassung der Tübinger Beteiligungspraxis

Erster Teil der Evaluation ist die **quantitative Erfassung sämtlicher, von der Universitätsstadt Tübingen initiierten, dialogischer Beteiligungsverfahren seit Inkrafttreten der Beteiligungsgrundsätze** am 29. Juni 2015.¹ Hierfür wurde auf Daten des Forschungsprojekts „Datenbank dialogische Beteiligungsverfahren“ der Universität Stuttgart zurückgegriffen, das eine Vollerhebung der dialogischen Beteiligungslandschaft in Baden-Württemberg anstrebt. Die **Erhebung der Daten** erfolgte **sowohl onlinebasiert als auch teilautomatisiert**, sodass lediglich öffentlich im Internet verfügbare Informationen Berücksichtigung finden. Für die Erfassung der Verfahren sieht das Projekt zudem eine **Unterteilung in Beteiligungsereignisse und -prozesse** vor, die sich nach Länge der Beteiligung unterscheiden. Ein Beteiligungsverfahren im Sinne des Projektes liegt demnach dann vor, wenn mindestens zwei Beteiligungsereignisse zu ein und demselben Thema stattgefunden haben. Die für die Universitätsstadt Tübingen spezifischen Daten wurden von der Autorin als Mitarbeiterin des Projekts selbst erhoben und für die Zwecke dieser Arbeit aufbereitet. Sie dienten gleichzeitig als Basis für die Auswahl geeigneter Gesprächspartner für die Durchführung von Experteninterviews. Ergänzt wird dieses Vorgehen durch eine **quantitative Auswertung der** im September 2017 eingeführten **Vorhabenliste**², die zusätzliche Hinweise auf die Durchführung von Beteiligung liefern soll.

Befragung ehemaliger Schlüsselpersonen

In einem zweiten Schritt wurden **verschiedene Persönlichkeiten aus der Tübinger Stadtgesellschaft befragt**, welche bereits als Schlüsselpersonen maßgeblich an der Entstehung der Grundsätze beteiligt waren. Hierzu gehörten unter anderem Vertreterinnen und Vertreter von örtlichen Institutionen, aber auch Mitglieder verschiedener Tübinger Gremien, welche als Teil der Gesellschaft eine einzigartige Perspektive zum Thema Beteiligung in Tübingen einnehmen. Zu diesem Zweck wurde ein **Kurzfragebogen** versandt, der von den entsprechenden Personen **sowohl online als auch offline** ausgefüllt werden konnte. In einem Fall wurde zudem ein persönliches Gespräch geführt, was auf Wunsch einer der zuvor kontaktierten Schlüsselpersonen geschehen ist. Ziel der Befragung war es herauszufinden, inwiefern es seit Verabschiedung der Grundsätze innerhalb der Stadtgesellschaft eine veränderte Wahrnehmung der Bürgerbeteiligung gibt, und wenn ja, welche Bereiche hiervon besonders betroffen sind. Hierbei ergab sich eine beeindruckende **Rücklaufquote von mehr als 50 Prozent**³.

¹ Stichtag der Untersuchung ist der 31. Dezember 2018.

² Stichtag ist hier der 31. August 2019

³ Je nachdem, ob die Rückmeldungen aus dem persönlichen Gespräch den Ergebnissen der eigentlichen Befragung zugerechnet werden, ergibt sich für diesen Evaluationsbaustein eine Rücklaufquote von 58,8 bzw. 64,7 Prozent.

Ergebnisse der Analyse

Durchführung von leitfadengestützten Experteninterviews

Dritter Teil der Evaluation ist die **Durchführung leitfadengestützter Interviews mit Expertinnen und Experten aus der Tübinger Stadtverwaltung bzw. örtlichen Politik**. Hierfür wurden Personen ausgewählt, die in ihrer Position regelmäßig mit dem Thema Bürgerbeteiligung zu tun haben und damit Auskunft über die bisherige Beteiligungspraxis der Universitätsstadt geben können. Hierbei war es gleichzeitig von Belang, **möglichst verschiedene Perspektiven** zu berücksichtigen, um eine umfassende Rekonstruktion der Ereignisse zu ermöglichen. Damit ergab sich zunächst eine Auswahl von neun Interviewten, die sowohl die verschiedenen Dezernate als auch unterschiedliche Verwaltungsebenen berücksichtigte. Der Beschäftigungszeitraum einzelner Personen war nur bedingt von Bedeutung, da auch neuere Beschäftigte der Stadtverwaltung ihre Perspektive einbringen sollten. Ergänzt wurde diese verwaltungsinterne Auswahl zusätzlich durch eine Persönlichkeit der Tübinger Stadtpolitik, die bereits maßgeblich an der Entstehung der Grundsätze beteiligt war. Im Ergebnis wurden damit **insgesamt zehn Experteninterviews** geführt, welche anschließend transkribiert und computergestützt mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) ausgewertet wurden. Wesentlicher Bestandteil war dabei die **Ableitung konkreter Qualitätskriterien aus den Tübinger Beteiligungsgrundsätzen⁴**, welche die Basis für die weitere Analyse bildeten.

⁴ Diese Qualitätskriterien sind die Frühzeitigkeit, die Ergebnisoffenheit, die Transparenz, die Fairness, die Inklusion, die Dokumentation der Ergebnisse nach außen sowie die Reflexion der Ergebnisse.

⁵ Für das Jahr hochgerechnet ergibt sich damit ein Wert von 28.

⁶ Als Beteiligungsverfahren mit Beteiligungskonzept werden solche Prozesse verstanden, die ein zusammenhängendes Design aufweisen. Folglich handelt es sich hierbei explizit um keine bloße Ansammlung verschiedener Veranstaltungen zu einem Thema.

Übersicht über Art und Umfang durchgeführter Beteiligungsverfahren

Für den Zeitraum zwischen Einführung der Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung im Jahr 2015 und dem gewählten Stichdatum konnten insgesamt **127 von der Universitätsstadt Tübingen initiierte Beteiligungsereignisse** identifiziert werden, die sich heruntergebrochen auf die einzelnen Jahre wie folgt aufteilen:

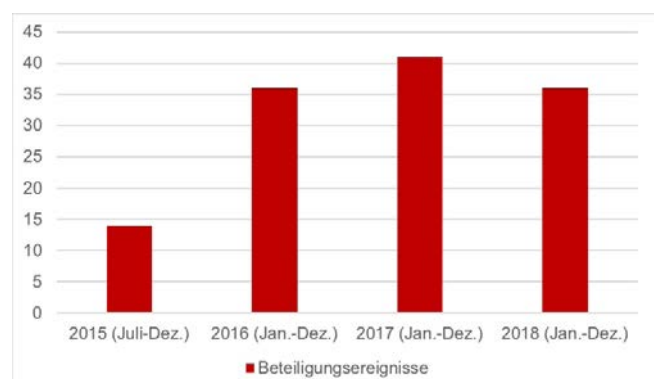


Abb 1: Beteiligungsereignisse der Universitätsstadt Tübingen seit Einführung der Grundsätze

Quelle: Datenbank dialogische Beteiligungsverfahren, Universität Stuttgart

Im Gegensatz zu den übrigen Jahren decken die Zahlen für 2015 dabei lediglich einen Zeitraum von sechs Monaten ab, was auf den Zeitpunkt der Verabschiedung der Grundsätze zurückzuführen ist. Unabhängig davon lässt sich zwischen 2015 und 2017 in absoluten Zahlen ein **Anstieg der von der Universitätsstadt initiierten Beteiligungsereignisse** feststellen, der von 14 bzw. 28⁵ bis hin zu 41 durchgeführten Veranstaltungen pro Jahr reicht. Bereits im darauffolgenden Jahr gehen diese Zahlen jedoch leicht zurück, sodass zunächst von keinem eindeutigen Trend die Rede sein kann. Zur Einordnung der Ergebnisse ist indes das Vorliegen von Beteiligungsprozessen von Bedeutung, da diese Hinweise auf die Umstände der Entwicklung der absoluten Zahlen geben können. Von der Universitätsstadt Tübingen initiiert haben dabei **seit Mitte 2015 insgesamt zwölf Beteiligungsprozesse begonnen**, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur teilweise abgeschlossen sind. Betrachtet man zudem nur diejenigen Prozesse, die mit einem eigenen Beteiligungskonzept⁶

aufwarten können, reduziert sich diese Zahl weiter auf zehn. Inhalt der Beteiligungsprozesse sind bzw. waren neben städtebaulichen Fragestellungen häufig auch gesamtgesellschaftliche Themen, die von einer altersgerechten Stadtentwicklung bis hin zur Integration von Geflüchteten reichten. Dabei fällt auf, dass im Jahr 2018 ausgesprochen viele Beteiligungsprozesse begonnen wurden – eine Beobachtung, die nicht mit der Entwicklung der Zahlen für die von der Universitätsstadt initiierten Beteiligungsereignisse korrespondiert. Tatsächlich hätte man mit der zunehmenden Anzahl von Beteiligungsprozessen auch einen Anstieg der Beteiligungsereignisse erwartet, was für Tübingen jedoch nicht der Fall ist. Als möglicher Grund hierfür kann das Startdatum der erfassten Beteiligungsprozesse angeführt werden, das Einfluss auf die Anzahl der im Jahr 2018 durchgeführten Beteiligungsereignisse hat. Im vorliegenden Fall liegt dieses häufig gegen Ende des Jahres, weshalb davon auszugehen ist, dass ein großer Teil der Beteiligungsereignisse wohl erst nach 2018 stattfinden wird. Angesichts dieser Beobachtung kann somit von einem **leichten Anstieg der Beteiligungsereignisse im Untersuchungszeitraum** die Rede sein, der sich schließlich bei einem Wert von 36 bis 41 Veranstaltungen pro Jahr einpendelt. Ein Blick auf die **verwendeten Formate** zeigt zusätzlich eine **beachtliche Variation**, die sich durch das Vorliegen von insgesamt zwölf verschiedenen Methoden offenbart.⁷ Besonders häufig wurden jedoch Informationsveranstaltungen durchgeführt, von denen bis Ende 2018 insgesamt 53 Stück gezählt werden konnten. Mit einigem Abstand folgten weitere Formate wie Workshops oder Befragungen, die mit mehr als zehn Treffern in Tübingen ebenfalls von Bedeutung waren. Einzelne in der Datenbank hinterlegte Formate wurden im besagten Zeitraum hingegen überhaupt nicht verwendet, weshalb diese auch in der entsprechenden Übersicht zu vernachlässigen waren. In einem weiteren Schritt wurden die zuvor identifizierten Beteiligungsereignisse den verschiedenen Dezernaten zugeordnet, um weitere Erkenntnisse zur bisherigen Beteiligungspraxis zu generieren. **Der größte Anteil**, der seit Mitte 2015 durchgeführten Beteiligungsereignisse, **fiel dabei in den Bereich des Baudezernats**, das seitdem mehr als die Hälfte (56%) der Veranstaltungen zu verantworten hatte. Nicht wenige Ereignisse konnten mit einem Anteil von 29% auch dem Sozialdezernat zugeordnet werden, während vom Dezernat des Oberbürgermeisters im Untersuchungszeitraum vergleichsweise wenige Veranstaltungen durchgeführt wurden (siehe Abb. 2).

Beteiligungsereignisse der Universitätsstadt Tübingen (Gesamt: 127)

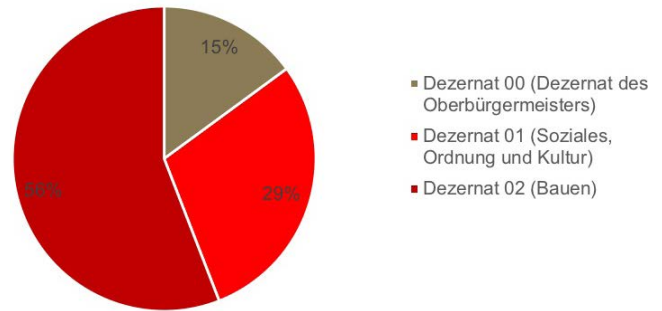


Abb. 2: Anteil der Beteiligungsereignisse nach Dezernaten seit Einführung der Grundsätze

Quelle: Datenbank dialogische Beteiligungsverfahren, Universität Stuttgart

Etwas anders sieht es bei den seit Mitte 2015 in Tübingen begonnenen Beteiligungsprozessen aus, die sich noch stärker auf die Dezernate 01 und 02 verteilen.⁸ Faktisch ist hier das Sozialdezernat sogar für die Mehrzahl der Verfahren verantwortlich, was allerdings noch keine Aussage über dessen tatsächliche Belastung zulässt. Denn so weisen die verschiedenen Beteiligungsprozesse keine einheitliche Länge und damit auch keine standardisierte Anzahl von Beteiligungsereignissen auf. Hinzu kommt, dass auch einzelne sich wiederholende Ereignisse einen hohen Aufwand bedeuten können, was im Fall des Baudezernats insbesondere auf die regelmäßige Vorstellung von Bauungsplänen in Informationsveranstaltungen zutrifft.

Abschließend soll auch die **Vorhabenliste** der Universitätsstadt Berücksichtigung finden. Gemäß dieser im April 2019 zuletzt aktualisierten Liste gibt es in Tübingen **aktuell 58 Vorhaben**, die jedoch in unterschiedlichem Ausmaß unter Beteiligung der Bürgerschaft durchgeführt werden.⁹ Für insgesamt fünf dieser Vorhaben ist dabei laut Liste keinerlei Bürgerbeteiligung vorgesehen, was auf die Art der Projekte als einfache Sanierung- oder Baumaßnahmen zurückgeführt werden kann. Die übrigen, unter Beteiligung geplanten Vorhaben, können demgegenüber hinsichtlich ihrer Intensität unterschieden werden, die von der reinen Information, über die Konsultation bis hin zur Kooperation in Entscheidungsprozessen reicht. Hiervon beschränken sich insgesamt 27 der Vorhaben lediglich auf die Information als erste Stufe der Beteiligung, während andere zusätzlich ein Mindestmaß an Konsulta-

⁷ Für eine ausführliche Übersicht über die seit Verabschiedung der Grundsätze verwendeten Beteiligungsformate in der Universitätsstadt Tübingen siehe Anhang.

⁸ Eine Übersicht über die verschiedenen Beteiligungsprozessen nach Dezernaten findet sich im Anhang.

⁹ Für eine Übersicht der verschiedenen Vorhaben mit deren Grad der Beteiligung siehe Anhang.

tion vorsehen. Als in diesem Zusammenhang besonders interessant kann zudem die **Zahl der Aufrufe** der im September 2017 eingeführten Vorhabenliste gelten. So wurde die Website zwischen ihrer Einführung und dem gewählten Stichdatum insgesamt 18.347 Mal aufgerufen, was durchschnittlich etwa 764 Aufrufe pro Monat sind. Die Aufrufzahlen für die einzelnen Monate weisen jedoch in der Realität beachtliche Unterschiede auf, die von lediglich 46 Aufrufen im März 2018 bis hin zu 2724 Aufrufen im März 2019 reichen. Es ist zu vermuten, dass diese Schwankungen auf wiederkehrende Aktualisierungsmaßnahmen, aber auch auf entsprechende Maßnahmen der Pressestelle sowie den groß angelegten Beteiligungsprozess Regional-Stadtbahn Innenstadtstrecke zurückzuführen sind, wobei letztendlich unklar bleibt, ob nicht auch Aufrufe von Beschäftigten der Verwaltung zu diesem Ergebnis beigetragen. Alles in allem zeigen sich mittlerweile aber insgesamt höhere Aufrufzahlen, welche auf eine steigende Bekanntheit der Vorhabenliste schließen lassen.

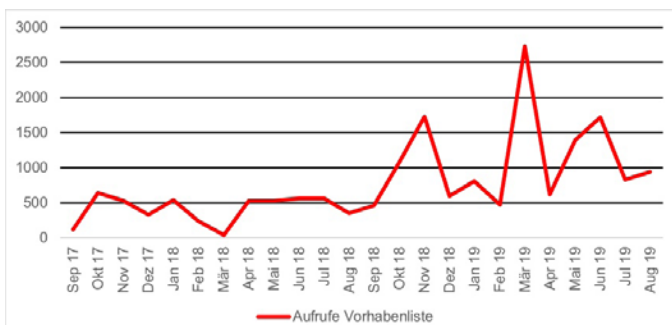


Abb. 3: Seitenaufrufe der Vorhabenliste seit Ihrer Einführung

Quelle: Universitätsstadt Tübingen (Eigene Darstellung)

Einschätzungen ehemaliger Schlüsselpersonen

Durch die Befragung früherer Schlüsselpersonen konnten die folgenden Erkenntnisse generiert werden: So lässt sich im Allgemeinen eine **leichte Verbesserung der Situation** feststellen, **was auf einen Großteil der abgefragten Bereiche zutrifft**. Im Ergebnis steht die Universitätsstadt Tübingen damit laut den Befragten seit Einführung der Grundsätze etwas besser da, **wenngleich noch keine wesentliche Veränderung der Lage eingetreten ist**. Lediglich für den Bereich der Inklusion bzw. der gleichberechtigten Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen lässt sich keinerlei Fortschritt feststellen (s. Abb. 7), weshalb diesbezüglich **verschiedene Anmerkungen** laut wurden.

So wurde unter anderem die im März 2019 durchgeführte **Bürgerbefragung mithilfe der neu entwickelten BürgerApp kritisiert**, die nach Meinung eines der Befragten sowohl Seniorinnen und Senioren als auch Menschen mit Behinderungen ausschließt. Ferner entwerfe die App als neues Instrument der Meinungsbildung das bisherige Engagement in solchen Prozessen, weshalb jene grundsätzlich mit Vorsicht zu genießen ist. Auf der anderen Seite wurde angemerkt, dass insbesondere Jugendliche noch stärker in demokratische Beteiligungsprozesse einzubeziehen sind, was beispielsweise durch Planspiele in der Schule oder aber durch mobile Informationsstände geschehen kann. In jedem Fall ist zukünftig der Einfluss von Interessengruppen zu reflektieren, da dieser eine gleichberechtigte Teilhabe verhindert.

Als ein weiterer wichtiger Aspekt ist die **Bedeutung von Bürgerbeteiligung** zu nennen, die von mindestens einer der befragten Personen angesprochen wurde. Hierbei ist weiter zu klären, was Bürgerbeteiligung in Tübingen überhaupt beinhaltet und was sich daraus im Konkreten ergibt. Die Definition von Beteiligung hängt dabei im Grundsatz eng mit der Ergebnisoffenheit von Verfahren zusammen, wodurch letztlich die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger bestimmt wird. Tatsächlich sind die bestehenden Grenzen hier noch stärker an die Öffentlichkeit zu kommunizieren, um Enttäuschungen in der Bevölkerung zu vermeiden. Alles in allem lässt sich jedoch knapp vier Jahre nach Verabschiedung der Grundsätze insgesamt eine **Verbesserung der Lage** feststellen, **die jedoch nicht abschließend auf das Vorliegen der Grundsätze zurückgeführt werden kann**.

Wahrnehmung der Grundsätze und ihrer Umsetzung aus Expertensicht

Im Zuge der Interviews von zuvor ausgewählten Expertinnen und Experten aus der Tübinger Stadtverwaltung bzw. örtlichen Politik konnte eine Reihe weiterer Erkenntnisse generiert werden, die deutlich über die Resultate der quantitativen Erfassung und der Befragung ehemaliger Schlüsselpersonen hinausgehen. Besonders auffällig war dabei, dass die **Beteiligungspraxis der Universitätsstadt in ihrer Gesamtheit von den Interviewten überwiegend als positiv bewertet wurde**. Gleichzeitig wurden aber auch Handlungsbedarfe in verschiedenen Bereichen identifiziert.

Kenntnisse der Grundsätze

Im Hinblick auf die Bekanntheit der Grundsätze ergab sich folgendes Bild: **Ein Großteil der befragten Personen gab an, die Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung zu kennen, wenngleich nicht zwangsläufig detailliertes Wissen zu deren Inhalt vorlag.** Als besonders hilfreich für die Kenntnis der Grundsätze hat sich indes eine **Sensibilisierung durch die Position der Beauftragten für Bürgerengagement** erwiesen, die in der Vergangenheit insbesondere in Form von persönlichen Gesprächen erfolgt ist. Im Rahmen eines informellen Austauschs wurden Beschäftigte dabei über die Existenz der Grundsätze sowie deren Bedeutung informiert, sodass selbige für künftige Planungen berücksichtigt werden können. Voraussetzung hierfür sind bzw. waren Informationen über den Arbeitsbeginn neuer Beschäftigter, welche bisweilen jedoch nur vereinzelt bei der Stabsstelle ankommen. Darüber hinaus kam der **Informationspolitik innerhalb der Stadtverwaltung** eine besondere Rolle zu, da bereits mit Verabschiedung der Grundsätze im Jahr 2015 mehrere Beschäftigte Kenntnis über deren Existenz erhalten haben. Abschließend ist auch **die Einbindung von Teilen des Personals in den Entstehungsprozess** als ein Grund für die Bekanntheit der Grundsätze innerhalb der Verwaltung zu identifizieren.

Persönliche Nutzung der Grundsätze

Es zeigt sich, dass die persönliche Nutzung der Grundsätze grundsätzlich eng mit deren Kenntnis verknüpft ist. Die **Mehrzahl der interviewten Personen wendet die Grundsätze demzufolge direkt oder indirekt an**, was auf die weitreichende Kenntnis derselben in der Stadtverwaltung zurückzuführen ist. Hierfür werden diese im Arbeitsalltag von den Verantwortlichen unmittelbar aus dem Gedächtnis für die Konzeption von Bürgerbeteiligung verwendet bzw. bei Bedarf nachgeschlagen. Zudem gaben mehrere Expertinnen und Experten an, die Grundsätze zwar nicht systematisch, aufgrund der eigenen Erfahrungswerte aber in vielen Fällen bereits automatisch zu berücksichtigen, weshalb hier von einer indirekten Nutzung die Rede sein kann. Dies traf insbesondere auf Beschäftigte zu, die bereits seit längerer Zeit Bürgerbeteiligung betreiben und daher eine gewisse Routine bei der Konzeption von Verfahren entwickelt hatten. Die Subkategorie „Keine Nutzung“ fand bei der abschließenden Kodierung hingegen keine Verwendung, was auf fehlende Nachfragen während des Interviews im Fall einer geringen Kenntnis der Grundsätze zurückzuführen ist.

Wahrnehmung der Umsetzung der Grundsätze in der Praxis Frühzeitigkeit

Folgt man den Einschätzungen der interviewten Personen ist die **Frühzeitigkeit der Beteiligung** in Tübingen **im Allgemeinen gegeben**, sodass für diesen Bereich nur wenig Handlungsbedarf besteht. Folglich wird die Tübinger Bevölkerung bei wichtigen Fragen in aller Regel frühzeitig miteinbezogen und über die Verfahren sowie deren Ablauf informiert. Eine **Verbesserung der Situation seit Einführung der Grundsätze** im Jahr 2015 ist dabei **nicht ersichtlich**. Vielmehr zeigt sich, dass dies schon seit vielen Jahren in Tübingen erfolgreich funktioniert und damit bereits ein hoher Grad in Sachen Frühzeitigkeit erzielt wurde. Lediglich einzelne Interviewte wiesen darauf hin, dass das Thema in Tübingen trotz weitgehender Realisierung noch nicht optimal gelöst ist. Hierbei wurde insbesondere auf das fehlende Bewusstsein der Bevölkerung für die Informationspolitik der Stadt verwiesen, das den Effekt der frühzeitigen Beteiligung in der Praxis durchaus schmälert. Darüber hinaus wurde auch die Bedeutung der frühzeitigen Information für die Aufgabenklärung im Vorfeld eines Verfahrens betont, die der gemeinsamen Abstimmung der beteiligten Akteure zur Vorgehensweise der Beteiligung dient.

Deutlich zurückhaltender wird demgegenüber die **im Jahr 2017 eingeführte Vorhabenliste bewertet**, die als Maßnahme zur Umsetzung der frühzeitigen Beteiligung in Tübingen gelten kann. Insbesondere der **Aufwand für Betreuung und Pflege** derselben wurde während der Interviews wiederholt betont, was in erster Linie das Baudezernat mit seinen zahlreichen Verfahren an seine Kapazitätsgrenzen führt. Zwar wird die Vorhabenliste von den örtlichen Expertinnen und Experten fast ausnahmslos als „gute Sache“ bewertet, welche jedoch im Alltag viel zu viele personelle Ressourcen bindet. Speziell die Aktualität der Vorhabenliste war immer wieder Thema, welche als Voraussetzung für das Funktionieren des Instruments gelten kann. Gleichwohl ist der Eindruck entstanden, dass der **praktische Nutzen der Vorhabenliste nicht für alle Mitglieder der Verwaltung offensichtlich** ist. Damit steht der Aufwand für die Betreuung und Pflege für viele der befragten Personen in keinem Verhältnis zum Ertrag. Es folgt daraus, dass die **Öffentlichkeitswirksamkeit des Instruments als ein Problemfeld** identifiziert werden kann, die es künftig dringend zu erhöhen gilt. Damit stellt sich gleichzeitig die Frage nach den erforderlichen personellen Ressourcen, die für eine ernsthafte Betreuung der Vorhabenliste unverzichtbar sind. Im Verlauf gab lediglich eine Person an, bisher keine Erfahrungen mit der Vorhabenliste gemacht zu haben, was auf die bis dato fehlende Nutzung des Instruments für die eigene Beteiligung zurückzuführen ist.

Ergebnisoffenheit

Im Fall der Kategorie „Ergebnisoffenheit“ wurde während der Interviews vor allem die **Bedeutung der Klärung von Rahmenbedingungen im Vorfeld von Beteiligungsverfahren** betont. So zeige sich den Befragten zufolge in der Praxis immer wieder, dass dieser Aufgabe besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden sollte. Ziel dieses Vorgehen ist es unrealistische Vorstellungen hinsichtlich der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten vorzubeugen, um langfristig Enttäuschungen in der Bevölkerung zu vermeiden. **Im Grundsatz ist damit für die Tübinger Bürgerbeteiligung durchaus eine Offenheit gegeben, die jedoch durch zuvor definierte Leitplanken teilweise begrenzt wird.** Diese Offenheit äußert sich insbesondere durch die große Aufgeschlossenheit der Stadtverwaltung, die in Beteiligungsverfahren bereitwillig Ideen aus der Bevölkerung aufnimmt und dazugehörigen Diskussionen ausreichend Raum lässt. Trotzdem müssen die beteiligten Akteure aus der Bürgerschaft mitunter während des Prozesses von den Verantwortlichen „eingefangen“ werden, um eine Versteifung auf aussichtslose Ideen zu verhindern. Hinzu kommt, dass die letztendliche Entscheidungsbefugnis in aller Regel beim Gemeinderat verbleibt und die Ergebnisse der Beteiligung daher nicht zwangsläufig von der Politik zu berücksichtigen sind. Obwohl sich die Tübinger Stadtverwaltung bei der Vermittlung von Rahmenbedingungen bereits große Mühe gibt, werden diese zudem nicht immer von der Bevölkerung akzeptiert. Ungeachtet dessen kann im Fall der Universitätsstadt von einer **weitgehenden Ergebnisoffenheit in Sachen Bürgerbeteiligung** die Rede sein, **welche die Wünsche der Tübinger Bürgerschaft ernsthaft und ehrlich berücksichtigt.**

Transparenz

Ähnlich wie die beiden vorherigen Kategorien wird auch die **Transparenz** in Sachen Bürgerbeteiligung von den Interviewten **überwiegend positiv bewertet.** So gibt sich die Universitätsstadt im Allgemeinen große Mühe Informationen für die Öffentlichkeit bereitzustellen und damit eine transparente Prozessgestaltung zu gewährleisten. Hierzu werden neben Protokollen und Berichterstattungen im Internet auch die Mitteilungsblätter der Stadtteile sowie Newsletter genutzt, um die Bürgerschaft in unregelmäßigen Abständen über aktuelle Entwicklungen zu informieren. Trotz dieser Maßnahmen **wird seitens der Bevölkerung gelegentlich noch mehr Transparenz gefordert,** was in der Praxis aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes jedoch nur schwer zu verwirklichen ist. Eine der interviewten Personen stellt ferner fest, dass trotz Veröffentlichung des Handbuchs Bürgerbeteiligung kaum eine Verbesserung der Situation eingetreten ist. Stattdessen scheint es, als sei bereits in

der Vergangenheit ein hohes Maß an Transparenz erreicht worden, sodass auch eine weitere Steigerung zu keinen signifikanten Verbesserungen führen würde. Abschließend wurde während der Interviews auch auf mögliche Einschränkungen und Grenzen der Transparenz hingewiesen, die auf verwaltungsinterne Vorgaben und Informationen zurückzuführen sind.

Fairness

Im Gegensatz zu den bereits behandelten Kriterien **ergab sich für die Kategorie Fairness** während der Interviews **deutlich mehr Diskussionsbedarf.** Neben Einschätzungen zur **Beteiligung auf Augenhöhe** war hier vorwiegend die **Neutralität der Moderation** Thema, wobei die Meinungen der Interviewten dazu deutlich auseinandergingen. Während die einen aus Gründen der Fairness grundsätzlich eine externe Moderation bevorzugten, waren andere der Meinung, dass in gewissen Konstellationen durchaus auch eine interne Moderation sinnvoll sein kann. Insbesondere bei kleineren Beteiligungsprozessen wurde eine verwaltungsinterne Moderation bevorzugt, da ein Verfahren ansonsten schnell überzogen und aufgesetzt wirken kann. Man war sich einig, dass auch eine interne Moderation kraft ihrer Professionalität neutral agieren kann, weshalb diese Option weiterhin bei Bedarf Anwendung finden sollte. Als sinnvoll wurde in diesem Zusammenhang die **mögliche Übernahme der Moderatorenrolle durch die Position der Beauftragten für Bürgerengagement** erachtet, die mit ihrer Expertise als Bindeglied zwischen Bürgerschaft und Verwaltung agieren kann. **Große und heikle Prozesse** mit vielschichten Interessenlagen **sind demgegenüber nach außen zu vergeben,** um Vorwürfe der Befangenheit in der Verwaltung schon im Keim zu ersticken. Die Praxis zeigt jedoch, dass dieser Vorsatz nicht immer eingehalten werden kann. Speziell die hohe Komplexität der einzelnen Verfahren verhindert regelmäßig eine Vergabe der Moderation nach außen, da eine Abstimmung mit weiteren Akteuren aufgrund des erhöhten Arbeitsaufwandes kaum zu bewältigen ist. Gleichwohl wurde eine mögliche Vermischung von Rollen während eines Verfahrens als kritisch bewertet, da für die Bevölkerung nicht immer ersichtlich ist, in welcher Rolle sich der externe Moderator befindet. **Im Ergebnis werden damit bis heute auch größere Beteiligungsprozesse von Angehörigen der Stadtverwaltung moderiert,** was auch die vergangenen Verfahren in Tübingen zeigen. **Seit Einführung der Grundsätze wurden dennoch insgesamt mehr Verfahren an externe Unternehmen vergeben,** wobei auch hier in der Vergangenheit Vorwürfe der Beeinflussung laut wurden. Im Hinblick auf die Beteiligung auf Augenhöhe innerhalb eines Verfahrens wurde hingegen nur wenig Kritik geübt. Tatsächlich wird in Tübingen bereits seit vielen Jahren darauf

geachtet, dass alle Beteiligten und damit auch konträre Positionen während der Beteiligung gleichermaßen zu Wort kommen. Einzig und allein in Sachen Ressentiments gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen und deren Lebensweisen herrscht laut einer Person weiter Verbesserungsbedarf. Insofern sind **Vorbehalte jeglicher Art künftig stärker abzubauen**, um einen fairen Umgang der Akteure untereinander zu erreichen.

Inklusion

Als **eines der größten Problemfelder** präsentiert sich in Tübingen der **Themenbereich Inklusion**, der die gleichberechtigte Teilhabe gesellschaftlicher Gruppen beinhaltet. So gaben ausnahmslos alle Personen an, dass die **Einbindung verschiedener Bevölkerungsgruppen aktuell nur unzureichend gelingt**, was sich auch in den Beteiligungsveranstaltungen vor Ort äußert. Hier erscheinen für gewöhnlich die von der Literatur vielfach beschriebenen „üblichen Verdächtigen“, welche nur in begrenztem Maße die Meinung der Bevölkerung widerspiegeln. Im Fall der Universitätsstadt handelt es sich dabei überdurchschnittlich häufig um Personen mit Hochschulabschluss, was auf die örtliche Bevölkerungsstruktur zurückzuführen ist. Damit scheint auch die Aktivierung sogenannter schwer erreichbarer Gruppen nur bedingt zu funktionieren. Wie auch in anderen Kommunen betrifft dies in Tübingen überwiegend Jugendliche, junge Erwachsene und Familien sowie Menschen mit Migrationshintergrund, die mit herkömmlichen Beteiligungsformaten kaum angesprochen werden. Die Mehrzahl der Expertinnen und Experten gab ferner an, bereits zahlreiche Maßnahmen zur Mobilisierung dieser Bevölkerungsgruppen zu unternehmen. Konkret wurden hierfür in der Vergangenheit unter anderem einzelne Gruppen gesondert bespielt, sowie spezielle Formate der Beteiligung genutzt. Die entsprechenden Maßnahmen wurden dabei insgesamt als großer Aufwand wahrgenommen, deren Wirkung allerdings nicht immer im Verhältnis zum Ertrag steht. Obwohl die Universitätsstadt Tübingen damit schon zahlreiche Bemühungen zur Inklusion unternommen hat, können **für die jüngere Vergangenheit indes keine wesentlichen Fortschritte** ausgemacht werden. Zudem scheint es, als sei bei einigen Interviewten eine **gewisse Resignation in Sachen Inklusion** eingetreten. Dieser Zustand äußerte sich dahingehend, dass wiederholt infrage gestellt wurde, ob die verschiedenen Bevölkerungsschichten überhaupt gleichermaßen für eine Beteiligung gewonnen werden können. Zwar war man sich einig darin, dass dieses Ziel auch weiterhin angestrebt werden sollte. Unklar bleibt jedoch, inwieweit eine inklusive Bürgerbeteiligung tatsächlich erreicht werden kann, wenn diese gewünscht bzw. erforderlich ist. Hoffnung gibt hier die im Frühjahr 2019

veröffentlichte städtische BürgerApp, die insbesondere jüngere Menschen niederschwellig für eine Teilnahme an Abstimmungen aktivieren soll.

Dokumentation der Ergebnisse nach außen

Gemäß der befragten Personen wird die **Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse** in Tübingen für gewöhnlich **durch die Veröffentlichung von Gemeinderatsvorlagen sichergestellt**, die den Verlauf der Beteiligung sowie deren Ergebnisse beinhalten. Zusätzlich hierzu werden hin und wieder auch weitere Dokumente zum Verfahren im Internet oder in den verschiedenen Mitteilungsblättern der Kommune veröffentlicht, um Inhalte der Beteiligung in der Breite nach außen zu tragen. Als in diesem Zusammenhang sinnvoll hat sich zudem die **Einrichtung sogenannter Begleitgruppen oder Runder Tische**, bestehend aus verschiedenen Schlüsselakteuren, erwiesen, in denen wesentliche Ergebnisse der Beteiligung ebenfalls kommuniziert wurden. Hierdurch wurden die unmittelbar am Prozess beteiligten Akteure umfassend über den weiteren Umgang mit Ergebnissen informiert, wobei deren Reichweite grundsätzlich nicht zu überschätzen ist. **Inzwischen finden in der Universitätsstadt ganze Veranstaltungen zur Zusammenfassung der Ergebnisse eines Verfahrens statt, wie der Beteiligungsprozesses zur Regionalstadtbahn Innenstadtstrecke zeigt**. Damit hat sich für den Zeitraum seit **Einführung der Grundsätze eine erhebliche Verbesserung der Situation** ergeben, die neben einer verbesserten Nachvollziehbarkeit auch der Absicherung der Verwaltung gegenüber Vorwürfen aus der Bürgerschaft dient. Obwohl damit bereits eine gewisse Nachvollziehbarkeit des Umgangs mit Ergebnissen gegeben ist, **wünschten sich mehrere Befragte zusätzlich hierzu eine Art Zwischenschritt, der zwischen Abschluss der Beteiligung und Veröffentlichung der Gemeinderatsvorlage** geschaltet ist. Idee ist die Erstellung eines eigenen Abschlussdokuments für jedes einzelne Beteiligungsverfahren, das neben den vom Gemeinderat beschlossenen Ideen auch nicht berücksichtigte Anregungen aus der Bevölkerung beinhaltet. Vorbild könnte hier eine Abschlussbroschüre¹⁰ wie die für den Beteiligungsprozess Waldhäuser-Ost sein, welche in den Interviews als besonders positives Beispiel hervorgehoben wurde. Als für die Umsetzung problematisch könnten sich jedoch auch hier letztendlich fehlende personelle Ressourcen erweisen, die als Voraussetzung für eine umfassende Dokumentation der Verfahren gelten können.

¹⁰ Die entsprechende Broschüre kann unter dem folgenden Link abgerufen werden: https://www.tuebingen.de/Dateien/zeitung_stadtteilentwicklung_2018.pdf (zugegriffen am 30. September 2019).

Reflexion der Ergebnisse

Ähnlich wie bei der Inklusion lässt sich auch für die **Kategorie „Reflexion der Ergebnisse“ großer Handlungsbedarf** feststellen. Tatsächlich wird die Dokumentation und Evaluation von Beteiligungsverfahren bisher nur von einzelnen Fachbereichen bzw. -abteilungen regelmäßig praktiziert, was auf fehlende personelle Ressourcen insbesondere im Baudezernat zurückgeführt werden kann. Laut den befragten Personen fehlt es hier schlichtweg an Zeit, nach Abschluss eines Verfahrens die Vor- und Nachteile eines Prozesses zu reflektieren und festzuhalten. Die Folge ist, dass **nur wenige ausgewählte Beteiligungsprozesse von Mitgliedern der Stadtverwaltung näher beleuchtet** werden. Dabei wurde die Dokumentation und Evaluation abgeschlossener Beteiligungsverfahren von den befragten Expertinnen und Experten durchaus als sinnvoll erachtet. Für viele von ihnen kann dieses Vorgehen mitunter als Voraussetzung für einen Lernprozess gelten, der zu einer qualitativen Verbesserung der Bürgerbeteiligung vor Ort führt. Hierfür sollte das spezifische Erfahrungswissen einzelner Beschäftigter jedoch auch untereinander geteilt werden, um einen Mehrwert für alle in der Verwaltung zu generieren. **Unklar bleibt allerdings, wie zukünftig eine systematische Dokumentation und Evaluation der Beteiligungsverfahren erreicht werden soll.** Denkbar wäre hier z.B. das Ausfüllen eines Dokuments¹¹ gegen Ende des Prozesses, in dem die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Verfahren zusammengefasst werden. Die Aufgabe könnte dabei sowohl durch die Prozessverantwortlichen selbst, als auch durch die Stabsstelle der Beauftragten für Bürgerengagement übernommen werden. Voraussetzung hierfür wäre aber auf jeden Fall die Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen, um dem damit einhergehenden Mehraufwand gerecht werden zu können. Ferner bestand **Einigkeit darüber, dass die Dokumentation und Evaluation insgesamt nur wenig Aufwand bedeuten sollte**, da diese ansonsten nicht in den Arbeitsalltag der Beschäftigten zu integrieren sind. Zugleich wurde es als wenig sinnvoll erachtet, die Beteiligungsverfahren lediglich für die „Schublade“ zu reflektieren. Vorgeschlagen wurde demnach ein **regelmäßiger Austausch der Erfahrungen innerhalb der Verwaltung**, um den Lerneffekt bei den Verantwortlichen zu vergrößern. Größtes Manko für die Reflexion der Verfahren erscheint dabei bislang die fehlende Verbindlichkeit der

Vorgaben zu sein, die im Nachgang zu einer unzureichenden Auseinandersetzung mit Beteiligungsprozessen und deren Inhalten führt.

Noch kritischer wird von den befragten Personen der Beirat Bürgerbeteiligung bewertet, welcher der Auswertung von Beteiligungsprozessen dient und in seiner jetzigen Konstellation als wenig befriedigend angesehen wird. Für zahlreiche Interviewte schien **unklar zu sein, welche konkreten Aufgaben dieser überhaupt besitzt.** Die bisherigen jährlichen Sitzungen des Beirats hatten hier bislang kein einheitliches Bild gezeichnet, weshalb auch mehr als drei Jahre nach Einführung des Instruments keine Einigkeit über dessen Aufgabengebiet herrscht. In der Folge bleibt auch die **Einbindung des Beirats in bereits bestehende Strukturen der Universitätsstadt**, und damit auch dessen Verhältnis zu den Ausschüssen des Gemeinderates **unübersichtlich.** Die Mehrzahl der Interviewten wünschte sich demnach eine genaue Definition der Aufgaben des Beirats, um künftig die Effektivität des Instruments zu erhöhen. Dissens gab es jedoch bei der Frage, wie dieses konkret auszugestaltet ist. Während die eine Gruppe eine Begleitung von Beteiligungsprozessen im Vorfeld für sinnvoll erachtete, präferierte die andere eine Betreuung während oder nach Abschluss des Verfahrens. Folglich wurde auch die bisherige **Tagungshäufigkeit des Beirats** teilweise als **problematisch** empfunden, wobei es auch hier aufgrund eines möglichen zeitlichen Mehraufwands zu keinem einheitlichen Meinungsbild kam. In diesem Kontext gilt es ferner zu klären, ob der **Beteiligungsbeirat zukünftig als strategisches oder operatives Instrument** agieren soll oder ob dieser womöglich als überflüssige Maßnahme abzuschaffen ist. In jedem Fall ist festzustellen, dass auch dessen **aktuelle Zusammensetzung überwiegend kritisch** gesehen wird, was auf die fehlende Berücksichtigung von Stimmen aus der Bürgerschaft zurückzuführen ist. Für die Zukunft wird sich daher zusätzlich zu den bisherigen Mitgliedern eine Einbindung von bürgerschaftlichen Akteuren gewünscht, um neue Perspektiven zu berücksichtigen. Auf diese Weise könnte gleichzeitig auch die Öffentlichkeitswirksamkeit des Instruments erhöht werden, die gegenwärtig kaum bis gar nicht gegeben ist. Gleichwohl sollte der Beirat nicht zu groß werden, um seine Arbeitsfähigkeit weiter zu gewährleisten. Alles in allem scheint Einigkeit

¹¹ Vorbild könnte hier das Formular „Dokumentation eines Beteiligungsprozesses“ sein, das bereits mit dem Handbuch Bürgerbeteiligung (2016) auf Seite 44 und im städtischen Intranet zur Verfügung steht.

darüber zu herrschen, dass der aktuelle Zustand kaum zufriedenstellend ist, weshalb es den Beteiligungsbeirat dringend zu reformieren gilt.

Bewertung des Nutzens der Grundsätze

Der **Nutzen der Grundsätze** wurde **insgesamt als hoch eingeschätzt**, was auch die Ergebnisse für die entsprechende Kategorie zeigen. Am häufigsten wurde demnach die Subkategorie „Positive Bewertung“ kodiert, was auf eine **weitgehende Zustimmung zu den Grundsätzen und deren Inhalte** schließen lässt. Als Mehrwert für die Praxis wurde hier vor allem das Vorliegen von Handlungsempfehlungen genannt, was das regelmäßige Aushandeln der Möglichkeiten innerhalb eines Prozesses überflüssig macht. Der Inhalt der Grundsätze wurde dabei überwiegend für stimmig erachtet, sodass nur wenige Anmerkungen hierzu laut wurden. Als besonders positiv wurde zudem das **Abstraktionsniveau der Tübinger Beteiligungsgrundsätze** hervorgehoben, welche dadurch leicht auf den konkreten Fall angepasst werden können. Deutlich detaillierte Grundsätze wären demnach für die Verantwortlichen wenig praktikabel, weshalb hiervon auch weiterhin abgesehen werden sollte. Im gleichen Atemzug wurden aber **auch problematische** Aspekte geäußert, weshalb für solche Fälle eigens die Subkategorie „Ambivalente Bewertung“ eingerichtet wurde. **Kritik** wurde hier insbesondere **hinsichtlich der praktischen Umsetzung der Grundsätze geübt**, die aktuell noch nicht ausreichend zu funktionieren scheint. Während also der Inhalt der Grundsätze überwiegend als angemessen bewertet wurde, wurde deren tatsächliche Implementation im Verwaltungshandeln als Problemfeld identifiziert. Als wesentlicher Grund hierfür sind dabei anderweitige Aufgaben (Stichwort „Zuzug von Geflüchteten“) und damit fehlende personelle Ressourcen der Beauftragten für Bürgerengagement nach Verabschiedung der Grundsätze zu nennen, **die eine direkt anknüpfende Begleitung der Umsetzung und Verankerung derselben verhindert hatten**. Zusätzlich hierzu war auch der damit einhergehende Arbeitsaufwand Thema, der im Verhältnis zum Ertrag insgesamt als suboptimal erachtet wurde. Die ursprüngliche Subkategorie „negative Bewertung“ wurde demgegenüber überhaupt nicht kodiert, was die vorrangig positive Bewertung der Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung unterstreicht.

Ableitung von Handlungsempfehlungen

Aus der zuvor behandelten Bestandaufnahme ergeben sich für die Beteiligungspraxis der Universitätsstadt Tübingen nach Meinung der interviewten Personen verschiedene Handlungsempfehlungen, die an dieser Stelle geordnet nach Themenbereichen vorgestellt werden.

Veränderungsbedarfe bei den Grundsätzen

Folgende Veränderungsbedarfe im Hinblick auf die Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung wurden identifiziert. Die Reihenfolge der Präsentation von Empfehlungen innerhalb des Kapitels spiegelt indes die Häufigkeit der Nennung durch die interviewten Personen und damit die Priorität im Hinblick auf deren Umsetzung wider. Begonnen wird folglich mit der wichtigsten bewerteten Maßnahme, während alle weiteren Vorschläge eine absteigende Dringlichkeit aufweisen.

Anpassung des Beirats Bürgerbeteiligung

Gemäß Grundsatz vier tritt der Beirat Bürgerbeteiligung einmal pro Jahr zusammen, um vergangene Beteiligungsprozesse zu reflektieren und auszuwerten. Allerdings ist bereits deutlich geworden, dass dieser in seinem derzeitigen Zustand von der Mehrzahl der Interviewten als nicht zielführend empfunden wird. **Möchte man den Beteiligungsbeirat weiter erhalten, sind demnach verschiedene Anpassungen erforderlich.** Hierzu ist zunächst eine **stärkere Aufgabenschärfung** sowie die **verbesserte Zusammenarbeit mit anderen Gremien** zu forcieren. Denkbar wäre hier beispielsweise die Begleitung ausschließlich größerer Beteiligungsprozesse, die dann sowohl im Vorfeld als auch im Nachgang des Verfahrens betrachtet werden. Weiter wird empfohlen, auch die **Zusammensetzung des Beirats zu überdenken**. Es hat sich gezeigt, dass durch die bisherige Besetzung Meinungen aus der Bevölkerung nur unzureichend berücksichtigt werden. Eine Einbindung von Akteuren aus der Bürgerschaft, z.B. aus dem betroffenen Planungsgebiet, ist demnach als sinnvoll zu erachten und könnte zudem die Reichweite des Instruments erhöhen. Zu kombinieren ist diese Maßnahme mit einer **stärkeren Öffentlichkeitsarbeit**, die den Beteiligungsbeirat auch in der breiten Öffentlichkeit verankert. Auf diese Weise erhält die Tübinger Bevölkerung Informationen über die jährlichen Sitzungen und kann damit

eine gewisse Kontrollfunktion ausüben. Gleichzeitig gilt es zu überlegen, ob mit einer neuen Aufgabendefinition möglicherweise auch die **Tagungshäufigkeit des Instruments** zu erhöhen ist. Die vorgeschlagenen Änderungen sind dabei auch für **Grundsatz vier der Leitlinien** vorzunehmen, der damit **wesentliche Modifikationen** erfährt. Zudem sind die verschiedenen Maßnahmen miteinander zu kombinieren, da auf diese Weise die bestmögliche Wirkung des Instruments erreicht wird. Nichtsdestotrotz ist letztendlich aber auch eine **Auflösung des Beirats denkbar**, da dieser aktuell keinen ersichtlichen Mehrwert für die Beteiligungspraxis in Tübingen besitzt. Aus Sicht der Autorin wird jedoch die **Beibehaltung des Instruments empfohlen**, welches bei einer angemessenen Ausgestaltung zu einer weiteren Verstärkung der Tübinger Beteiligungspraxis beitragen kann.

Ergänzung der Leitlinien für die Implementation von Ergebnissen

Wiederholt kam während der Interviews die Frage auf, wie mit den Ergebnissen einer Beteiligung nach Abschluss des Verfahrens umgegangen wird. Tatsächlich endet das Verfahren in Tübingen gegenwärtig mit der Dokumentation und Evaluation des Beteiligungsprozesses, sodass die weitere Verwendung der Resultate für die Bürgerschaft nicht ersichtlich ist. Idee ist es demnach die bisherigen Leitlinien um einen weiteren Grundsatz zu ergänzen, der sich mit der **Implementation der Ergebnisse innerhalb der Verwaltung** beschäftigt. Ziel ist es dabei auch nach Ende eines Beteiligungsprozesses die Auseinandersetzung mit Ergebnissen anzustoßen und damit in gewisser Weise eine Evaluation von Inhalten durchzuführen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Resultate einer Beteiligung in der Folgezeit auch faktisch umgesetzt werden. Zeitgleich wird die Glaubwürdigkeit der Verwaltung gewahrt. In diesem Zusammenhang ist auch ein Pool von gesammelten Vorschlägen aus der Bevölkerung anzulegen, der - wenn auch nicht für das ursprüngliche Verfahren - für künftige Planungen der Universitätsstadt genutzt werden kann. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass berechtigte Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern auch nach Abschluss eines Verfahrens nicht aus den Augen verloren werden. Unklar ist allerdings, wie dieser Vorschlag in der Praxis umzusetzen ist. Denkbar wäre hierbei die **Erweiterung um einen fünften Grundsatz**, der genau diesen Gedanken aufnimmt.

Daneben ist aber auch eine **Verknüpfung mit bereits bestehenden Grundsätzen** möglich, da grundsätzlich eine enge Verbindung zu den Themen transparente Prozessgestaltung und Umgang mit Ergebnissen besteht.

Anpassung der Vorhabenliste

Bereits während dieser Evaluation hat sich herausgestellt, dass die **Veröffentlichung der Vorhabenliste in schriftlicher Form** zusätzlich zu ihrer Bereitstellung im Internet **nicht praktikabel** ist. Dies wurde zwar nicht direkt in den Experteninterviews, jedoch im regelmäßigen Austausch mit den Verantwortlichen dieser Evaluation deutlich. So blieb unklar, wo eine entsprechende Broschüre überhaupt anzubieten ist und ob diese überhaupt von der Bevölkerung wahrgenommen wird. In der Folge wurde die Vorhabenliste bereits in den vergangenen zwei Jahren ausschließlich auf der städtischen Website veröffentlicht. Dementsprechend ist auch der **Passus in Grundsatz eins anzupassen**, der bisher eine Bereitstellung des Instruments auf beiden Kanälen beinhaltet. Weiter wird empfohlen, den **Turnus der Veröffentlichung** in den Leitlinien weiter zu **konkretisieren**. Denn bislang wurde die Vorhabenliste online laufend aktualisiert, weshalb vorgenommene Änderungen in den gelisteten Vorhaben für interessierte Bürgerinnen und Bürger nur schwer ersichtlich waren. Stattdessen wird eine **zentrale Aktualisierung der Vorhabenliste zwei Mal jährlich** vorgeschlagen, die von der Beauftragten für Bürgerengagement betreut wird. Entsprechende Hinweise sind im Vorfeld der Aktualisierung an die Beschäftigten der Stadtverwaltung zu versenden. Die Maßnahme ist zudem durch eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit der städtischen Pressestelle zu begleiten, um das Instrument breit in den Köpfen der Bevölkerung zu verankern.

Anpassung bei der Fairness im Verfahren

Diskussionsbedarf gab es auch bei Grundsatz zwei, dem Beteiligungskonzept, das unter anderem die Fairness und Neutralität im Verfahren beinhaltet. Hierzu heißt es hinsichtlich des Einsatzes von moderierenden Personen konkret: *„Die Beteiligungsprozesse werden durch neutrale (allparteiliche) Moderatorinnen oder Moderatoren begleitet. Bei komplexen Beteiligungsprozessen und widersprüchlichen Interessenslagen wird eine externe Moderation hinzugezogen.“* (Universitätsstadt Tübingen 2016: 8) Die Gespräche im Rahmen dieser Evaluation haben jedoch gezeigt, dass diesem Anspruch in der Praxis kaum gerecht werden kann. **Viele Verfahren sind in ihrer Gesamtheit zu komplex und aufwendig, als dass sie an externe Unternehmen übertragen werden können.** Darüber hinaus wird die Vergabe mittelgroßer Beteiligungsprozesse oftmals als überzogen wahrgenommen, die auch aus finanziellen

Gründen kaum zu rechtfertigen ist. Vorgeschlagen wird demnach grundsätzlich eine **Änderung des Passus**, der bisher bei komplexen Verfahren automatisch eine Zuziehung externer Profis vorsieht. Ziel ist eine Anpassung an die realen Gegebenheiten, die sich in den letzten Jahren herauskristallisiert haben. Zusätzlich hierzu wird die **Verabschiedung von Kriterien für den Einsatz von Moderatoren** empfohlen, um ein einheitliches Vorgehen unabhängig vom jeweiligen Fall zu ermöglichen. Ergänzend ist die **Moderation durch Angehörige der Verwaltung auszubauen**, welche sich in der Vergangenheit als zuverlässig und neutral erwiesen hat.

Anpassung der Grundsätze im Hinblick auf das Thema Jugendbeteiligung

Ein weiterer Vorschlag war die **Anpassung der Grundsätze im Hinblick auf das Thema Jugendbeteiligung**, die nach Einschätzung einer Person bislang nur unzureichend von den Leitlinien abgedeckt wird. Zwar werden Jugendliche und junge Erwachsene indirekt durch Grundsatz zwei und damit bei der Konzeption der Beteiligung angesprochen, deren Aktivierung bisher jedoch nicht weiter konkretisiert. **Idee ist es daher die bisherigen Grundsätze zu modifizieren, um sie an die Bedürfnisse junger Menschen anzupassen.** Hierbei gilt es allerdings zu klären, ob dies über eine Adaption der gegenwärtigen Grundsätze oder aber durch eine Erweiterung derselben geschehen soll. Im Fall der ersten Variante wäre möglicherweise eine Konkretisierung von Grundsatz zwei im Hinblick auf die beteiligten Bevölkerungsgruppen denkbar, wobei dann zusätzlich zu Jugendlichen und jungen Erwachsenen selbstverständlich auch andere schwer erreichbare Gruppen Erwähnung finden sollten.

Optimierungspotenziale bei der Umsetzung der Grundsätze in der Praxis

Weitere Handlungsbedarfe haben sich aus den Experteninterviews für die Umsetzung der Grundsätze in der Praxis ergeben. Angelehnt an die Vorstellung der Veränderungsbedarfe bei den Grundsätzen wird dabei auch hier mit den wichtigsten Maßnahmen begonnen, die entsprechend häufig in den Interviews genannt wurden.

Mehr personelle Ressourcen

Als das zentrale Grundproblem für die Umsetzung der Grundsätze in der Praxis und damit für die Verstärkung von Bürgerbeteiligung haben sich in Tübingen die zu Verfügung stehenden personellen Ressourcen erwiesen. So wurde von fast allen Expertinnen und Experten **fehlende personelle Ressourcen als größtes Hindernis für eine**

adäquate Organisation und Durchführung von Bürgerbeteiligung in Tübingen genannt. Dies betraf insbesondere das Baudezernat, das in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich viele Beteiligungsveranstaltungen zu betreuen hatte. Zwar wurden die vorgesehenen Beteiligungen dennoch durchgeführt, dies war aber nur durch eine **hohe Arbeitsbelastung** sowie zahlreiche Überstunden einzelner Beschäftigter im Dezernat zu leisten. Abstriche gab es stattdessen sowohl bei der Betreuung der Vorhabenliste als auch der Dokumentation und Evaluation der Ergebnisse, beides Aufgaben, die aus Kapazitätsgründen nicht zu leisten waren. Obendrein wurde dadurch auch die Initiierung zusätzlicher Beteiligungsverfahren gescheut, da diese eine weitere Belastung der Beschäftigten bedeutet hätten. **Vorausgesetzt die Universitätsstadt Tübingen legt Wert auf eine ernsthafte, regelmäßige und qualitativ gute Beteiligung der Bürgerschaft, sind insgesamt mehr personelle Ressourcen für die Planung und Durchführung von Bürgerbeteiligung bereitzustellen.** Die Entscheidung für eine Aufstockung des Personals ist dabei eng mit der künftigen Organisation von Beteiligung verknüpft. Je nachdem wie diese später gestaltet werden soll, ist eine Erhöhung des Personals in den Fachbereichen, beim städtischen Hausdienst oder aber eine Erhöhung der Kapazitäten bei der betreffenden Stabsstelle denkbar. So oder so ist aber in jedem Fall eine **Entlastung der Position der Beauftragten für Bürgerengagement** zu forcieren, die aktuell mit einem Beschäftigungsumfang von 80 Prozent mit zu vielen Aufgaben gleichzeitig aufgeladen ist.¹²

Übertragung des Veranstaltungsmanagements an eigene Organisationseinheit

Als überaus hilfreich für die Umsetzung der Grundsätze wurde ferner die **Übertragung des Veranstaltungsmanagements von den jeweiligen verantwortlichen Fachbereichen an eine eigene Organisationseinheit** empfunden. Hierdurch würden deren Beschäftigte maßgeblich entlastet, damit sich diese wieder auf ihr eigenes Fachgebiet und damit auf die inhaltlichen Aspekte eines Verfahrens konzentrieren können. Für die Übernahme der Aufgabe ist dabei die **Einrichtung einer eigenen Organisationseinheit im Hauptamt** der Universitätsstadt vorstellbar, die für alle organisatorischen Angelegenheiten rund um die Vorbereitung von Beteiligungsveranstaltungen zuständig ist. Nach dieser Vorstellung werden

die Verfahren auch weiterhin von den entsprechenden Fachbereichen geplant, deren konkrete Umsetzung aber von der neuen Organisationseinheit geleistet. Zu diesem Zweck müssten jedoch selbstverständlich zusätzliche personelle Ressourcen bereitgestellt werden, da diese Aufgaben keinesfalls vom bestehenden Hausdienst zu leisten wären. **Alternativ könnte die Veranstaltungsorganisation zukünftig auch bei der Stabsstelle der Beauftragten für Bürgerengagement verortet werden**, wobei auch hier eine Erhöhung der personellen Ressourcen Voraussetzung wäre.

Austausch zu Thema Bürgerbeteiligung innerhalb der Verwaltung

Neben den bereits genannten Punkten, wurde auch die Kommunikation innerhalb der Verwaltung in Sachen Bürgerbeteiligung als verbesserungswürdig eingestuft. Sinnvoll erscheint hier ein **regelmäßiger Austausch der Beschäftigten zu den städtischen Beteiligungsprozessen**, in dem persönliche Erfahrungen zum Thema dargelegt werden. Dies könnte beispielsweise im Rahmen eines entsprechenden Fortbildungsprogramms geschehen, das durch die Beauftragte für Bürgerengagement organisiert und durchgeführt wird. Ziel eines solchen Treffens wäre es, die eigenen Erfahrungen in einen größeren Kontext zu setzen um voneinander zu lernen. Bisher haben hierzu in Tübingen lediglich vereinzelt Angebote stattgefunden, welche allerdings für die Beschäftigten der Stadtverwaltung nicht verbindlich und daher eher mäßig nachgefragt wurden. Künftig ist also eine **stärkere Entlastung des Personals** anzustreben, um **Räume für einen Austausch untereinander zu schaffen. Ergänzend ist eine Abstimmung über anstehende Beteiligungsprozesse** innerhalb der Verwaltung, beispielsweise in der regelmäßig stattfindenden Vollversammlung zu empfehlen, um die Bündelung von Ressourcen zu kommunizieren.

Bereitstellung von Informationen zur Veranstaltungsorganisation

Eine weitere Maßnahme zur Umsetzung der Beteiligungsgrundsätze ist die **Bereitstellung umfassender Informationen für die Veranstaltungsorganisation**, die von mehreren Personen als hilfreich bewertet wurde. Die Idee ist hier, dass durch die Position der Beauftragten für Bürgerengagement **Listen mit Caterern, Moderations- und Evaluationsbüros** oder aber auch **Checklisten für**

¹² Gegenwärtig ist die Stabsstelle der Beauftragten für Bürgerengagement, die lediglich aus der gleichnamigen Position und einem ihr angeschlossenen Sekretariat mit einem Umfang von 35 Prozent besteht, neben der Koordination von Bürgerbeteiligung auch für das Bürgerengagement sowie die Fairtrade Stadt Tübingen zuständig.

die **Veranstaltungsorganisation** angeboten werden, die jederzeit im Intranet der Stadt zur Verfügung stehen. Hiermit wird verhindert, dass für jedes einzelne Verfahren erneut die erforderlichen Informationen herausgesucht werden müssen. Die für die Veranstaltungsorganisation verantwortlichen Personen werden folglich entlastet. Damit wird zwar noch nicht das Grundproblem der fehlenden personellen Ressourcen gelöst, die Organisation von Beteiligungsveranstaltungen aber vereinfacht. Dementsprechend ist die Bereitstellung von Listen lediglich als kurzfristige Maßnahme zu sehen, die auf lange Sicht durch eine Erhöhung der Kapazitäten zu unterstützen ist. Zu begleiten ist diese Maßnahme mit der Definierung gewisser Standards, um eine vergleichbare Veranstaltungsorganisation zu erreichen.

Aushändigung des Handbuchs Bürgerbeteiligung bei Arbeitsantritt

Um die Grundsätze und deren Umsetzung auch bei neuen Beschäftigten der Stadtverwaltung zu fördern, wird eine **Aushändigung des Handbuchs Bürgerbeteiligung direkt bei deren Einstellung** vorgeschlagen. Zweck dieses Vorgehens ist die frühzeitige Sensibilisierung neuer Beschäftigter für das Thema Bürgerbeteiligung, um sie von Anfang an für die Beteiligungspraxis in Tübingen zu schulen. Die Vermittlung der entsprechenden Informationen könnte dabei über die **Einstellungsmappe der Universitätsstadt** erfolgen, die zu Arbeitsbeginn jedem Beschäftigten gemeinsam anderen Hinweisen ausgehändigt wird. Obendrein wird ein kurzes **Gespräch mit der Beauftragten für Bürgerengagement** anvisiert, wodurch die verschriftlichten Grundsätze mit Leben gefüllt werden. Voraussetzung hierfür sind Informationen darüber, wer neu bei der Stadt ist, sodass die Beschäftigten gezielt angesprochen werden können. Entsprechende Informationen sind daher künftig mit der Stabsstelle zu teilen. Aus Kapazitätsgründen sollten derartige Gespräche zudem ausschließlich für solche Beschäftigte anberaumt werden, bei denen aufgrund ihrer Position regelmäßige Berührungen mit dem Thema Bürgerbeteiligung zu erwarten sind.

Verstärkte Einrichtung von Begleitkreisen

Besonders positive Erfahrungen wurden in der Vergangenheit auch mit der Einrichtung sogenannter Begleitkreise gemacht, die u.a. beim Beteiligungsprozess „Zukunftsplan Weststadt“ oder aber für den „Umbau Europaplatz“ zum Einsatz kamen. Durch die kontinuierliche Einbindung von Schlüsselakteuren wurde hier eine vorbildliche Transparenz geschaffen, die nachweislich zu einem guten Gelingen des Verfahrens beigetragen hat. Darüber hinaus hat sich das Instrument auch für die Dokumentation und Evaluation der Prozesse als hilfreich erwiesen, da durch den beständigen Austausch zwischen Verwaltung und Stadtgesellschaft automatisch eine Reflexion der Beteiligung erforderlich geworden war. Vorstellbar ist demnach zukünftig die **verstärkte Einrichtung von Begleitkreisen**, durch die eine Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Beteiligungsprozess im Nachgang eines Verfahrens gewährleistet wird. Im Anschluss müssten diese dann nur noch verschriftlicht und sowohl der Öffentlichkeit als auch verwaltungsintern zur Verfügung gestellt werden.

Größere Offenheit und zielgruppenspezifische Beteiligung

Angesichts der bestehenden Schwierigkeiten bei der Aktivierung verschiedener Bevölkerungsgruppen sind in Tübingen auch **weiterhin Bemühungen zur Suche nach geeigneten Beteiligungsformaten erforderlich**. Für die Zukunft wird daher seitens der Universitätsstadt eine noch größere **Aufgeschlossenheit gegenüber neuen Formaten** gefordert, um auch Bevölkerungsschichten jenseits der „üblichen Verdächtigen“ zu erreichen. Ziel ist die Verwirklichung einer noch stärker zielgruppenspezifischen Beteiligung, die den speziellen Bedürfnissen der Bewohnerschaft gerecht wird. Hierzu bietet sich neben einer niedrighwelligen bzw. aufsuchenden Beteiligung auch die Verwendung alternativer Formate an, um beispielsweise Menschen mit geringen Kommunikationsfähigkeiten zu erreichen. Ein Schritt in die richtige Richtung stellt hier die bereits im Frühjahr 2019 veröffentlichte Tübinger Bürgerapp dar, mit deren Hilfe einfach von zu Hause aus über Fragen des Gemeinwesens abgestimmt werden kann. Die damit verbundene Hoffnung, dass

künftig auch verstärkt jüngere Bevölkerungsgruppen für die Beteiligung gewonnen werden können, hat sich bislang hingegen noch nicht bestätigt¹³, wobei in dieser Gelegenheit weitere Abstimmungen abzuwarten sind.

Ungeachtet dessen ist für die Zukunft in Tübingen eine noch **stärkere Nutzung digitaler Medien** anzustreben, um deren Potentiale bei der Erreichung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen voll auszuschöpfen. Zudem sind bei der Konzeption von Bürgerbeteiligung auch weiterhin **Multiplikatorinnen und Multiplikatoren einzubinden**, welche sich in der Vergangenheit als zuverlässiges Gegenüber erwiesen haben. Abschließend soll auch die Möglichkeit der kreativen Ausgestaltung von Beteiligung (z.B. durch die Verlegung von Veranstaltungen an ungewöhnliche Orte) Erwähnung finden.

Künftige Rolle der Beauftragten für Bürgerengagement

Systematischere Einbindung der Beauftragten für Bürgerengagement

Unabhängig davon, welche Rolle die **Position der Beauftragten für Bürgerengagement** zukünftig spielen soll, ist diese fortan **verwaltungsimern besser und damit systematischer einzubinden**. Hierzu gehört, dass die **Stabsstelle zeitnah** von den jeweiligen Fachbereichen über geplante oder anstehende **Beteiligungsverfahren in Kenntnis gesetzt wird**. Dadurch bekommt sie einen umfassenden Überblick über alle laufenden und kommenden Beteiligungsprozesse und kann bei Bedarf in diese eingreifen. Bislang funktionierte die Weitergabe der Informationen nur sehr sporadisch, sodass die Einbindung in Verfahren oft dem Zufall überlassen war. Insbesondere die räumliche Nähe sowie der persönliche Kontakt zur Stabsstelle hat hier bisher eine Rolle gespielt. Dabei könnte von einer systematischeren Einbeziehung neben der Position selbst auch der Rest der Verwaltung profitieren. Mit ihrem spezifischen Fachwissen kann die Beauftragte für Bürgerengagement den Prozessverantwortlichen nützliche Hilfestellungen geben, die zu einer Verbesserung der Beteiligung beitragen können. Obendrein bietet sich mit den entsprechenden Informationen auch die **Erstellung einer Übersicht aller laufenden sowie abgeschlossenen Beteiligungsverfahren** an, die

verwaltungsimern zur Verfügung gestellt werden kann. Zweck dieser Liste ist die Gesamtschau der bisherigen Beteiligungspraxis, die auch für künftige Beteiligungen Hilfestellungen gibt. Gleichwohl kann dadurch die Reflexion von Ergebnissen überprüft und damit korrespondierende Erinnerungen verschickt werden.

Schärfung der Rolle und Aufgaben

Zusätzlich zu einer verbesserten Einbindung der Beauftragten für Bürgerengagement ist auch eine **Schärfung der Position sowie ihrer Aufgaben** zu empfehlen. Tatsächlich gab die Mehrzahl der befragten Personen an, nicht immer zu wissen, welche Funktionen diese überhaupt besitzt. **So ist es zukünftig insbesondere zu klären wann und in welche Verfahren die Beauftragte für Bürgerengagement zwingend einzubinden ist**. Zwar ist die Position organisatorisch als Stabsstelle und damit als strategische Stelle in der Verwaltung verankert, von der in der Vergangenheit aber auch immer wieder operative Aufgaben übernommen wurden. Hinzu kommt, dass die Beauftragte für Bürgerengagement nur schlecht in das übrige Verwaltungsgeschehen eingebunden ist. Neben der Aufstockung der Ressourcen ist daher künftig auch die **verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Bereichen** anzustreben, um entsprechende Synergien zu nutzen. Wenngleich nicht allen befragten Personen bis dato klar war, welchen Aufgabenbereich die Beauftragte für Bürgerengagement tatsächlich besitzt, wurde ihre Expertise in der Vergangenheit dennoch häufig und gerne genutzt, und sie in einer beratenden Funktion bzw. für die Unterstützung von Moderationen engagiert. Die Interviewten wünschten sich daher auch weiterhin eine Stabsstelle mit offenem Ohr für ihre Anliegen, die bei Bedarf als **Kompetenzzentrum** kontaktiert werden kann. Dabei besteht überwiegend Einigkeit darüber, dass die **erforderliche Überzeugungsarbeit in Sachen Bürgerbeteiligung bereits geleistet** wurde und deshalb auf der strategischen Ebene keine wesentlichen Entwicklungen mehr zu erwarten sind. In der Folge wird die **Beauftragte für Bürgerengagement** künftig vermehrt als Anbieterin von Leistungen (Serviceebene) gesehen, welche eine **Beratungsfunktion nach innen** besitzt. Im Ergebnis ist damit die bisherige Metaebene nach und nach zu verlassen und stattdessen verstärkt die operative Ebene zu beschreiten.

¹³ Die Ergebnisse der ersten Befragung mit der BürgerApp, die zwischen dem 11. und 25. März 2019 stattfand, finden sich auf der Website der Universitätsstadt Tübingen: <https://www.tuebingen.de/24162.html#/25264> (zugegriffen am 30. September 2019). Entgegen der ursprünglichen Erwartung haben sich Jugendliche bzw. junge Erwachsene nur unterdurchschnittlich an der Abstimmung beteiligt.

Fazit

Ausgehend vom Erkenntnisinteresse dieser Evaluation wurde die Umsetzung der Tübinger Grundsätze der Bürgerbeteiligung seit ihrer Einführung im Jahr 2015 hinsichtlich der Quantität und Qualität von Bürgerbeteiligung analysiert. Zu diesem Zweck wurden neben einer quantitativen Erfassung der bisherigen Beteiligungspraxis und einer Befragung ehemaliger Schlüsselpersonen auch leitfadengestützte Experteninterviews mit Expertinnen und Experten aus der Stadtverwaltung bzw. lokalen Politik durchgeführt, und mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring ausgewertet. Die Ergebnisse der Analyse werden im Folgenden zusammengefasst.

Der erste wichtige Befund ist, dass von der Universitätsstadt Tübingen initiiert im Untersuchungszeitraum **überdurchschnittlich viele Beteiligungsereignisse und -verfahren** stattgefunden haben. Dies zeigt auch ein Vergleich mit anderen Kommunen in Baden-Württemberg, deren Beteiligungspraxis im Rahmen des Forschungsprojekts „Datenbank dialogische Beteiligungsverfahren“ erfasst wurde. Damit weist die Stadt in Sachen Bürgerbeteiligung eine **beeindruckende Veranstaltungsdichte** auf, die über die Jahre sogar leicht angestiegen ist. Die eingehende Betrachtung der seit 2017 im Internet verfügbaren Vorhabenliste mit ihren zahlreichen Vorhaben hat diesen Eindruck noch weiter bestätigt.

Im Hinblick auf die Qualität der Beteiligung ist demgegenüber festzustellen, dass sich die **Tübinger Beteiligungspraxis** im Allgemeinen **bereits auf einem sehr hohen Niveau** befindet, was auch die lobenden Worte der interviewten Expertinnen und Experten zeigen. Ähnlich wie zuvor von Klaus Selle ermittelt, kann demnach für die Universitätsstadt von einer echten **Beteiligungskultur** die Rede sein, die als Vorbild für andere Kommunen dienen kann. Die im Jahr 2015 verabschiedeten Beteiligungsgrundsätze dienen in diesem Zusammenhang **als gute Grundlage bzw. Orientierung für die Konzeption von Bürgerbeteiligung**, welche im Alltag partiell von den Mitarbeitern der Stadtverwaltung Anwendung finden. Insofern weisen die Grundsätze auch innerhalb der Verwaltung einen gewissen Bekanntheitsgrad auf. Ferner konnte eine gewisse Verbesserung der Situation seit Einführung der Grundsätze festgestellt werden, die jedoch nicht zwangsläufig mit der Verabschiedung der Grundsätze zusammenhängt.

Nichtsdestotrotz sind hinsichtlich der Qualität der Beteiligung **verschiedene Verbesserungsbedarfe** identifizieren, die vor allem die Umsetzung der Inhalte der Grundsätze in der Praxis betreffen. In der Folge ließen sich für die Beteiligungspraxis der Universitätsstadt Tübingen in einem weiteren Schritt verschiedene Handlungsempfehlungen ableiten, die auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen und in kurzfristige und längerfristige Maßnahmen unterteilt werden können. **Im Ergebnis ist damit eine weitgehende Beibehaltung der Grundsätze in ihrer jetzigen Form zu empfehlen, welche jedoch stärker in der Praxis eine Anwendung finden müssen.** Eine bedeutende Rolle kann hier künftig die Position der Beauftragten für Bürgerengagement spielen, die in absehbarer Zeit verschiedene Modifikationen zu durchlaufen hat. Als **zentrale Hindernis für die Umsetzung der Grundsätze** in der Praxis wurden derweil fehlende personelle Ressourcen identifiziert, welche es künftig dringend aufzustocken gilt. Auf lange Sicht ist zudem auch die **Umwandlung der Leitlinien in eine Beteiligungssatzung** denkbar, um eine größere Verbindlichkeit derselben zu erreichen. In jedem Fall bleibt spannend, welche dieser Handlungsempfehlungen sich in der Verwaltungspraxis tatsächlich als praktikabel erweisen. Die weiteren Entwicklungen werden hier nur die Zeit zeigen können, wobei eine **erneute Betrachtung bzw. Evaluation der Thematik zu einem späteren Zeitpunkt** sicherlich sinnvoll ist.

Literatur

Mayring, Philipp (2015):

Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken.
12., überarbeitete Auflage. Weinheim Basel: Beltz Verlag.

Universität Stuttgart (2018):

Datenbank dialogische Beteiligungsverfahren. In:
<http://www.uni-stuttgart.de/soz/dbb/>, zugegriffen am
30.09.2019.

Universitätsstadt Tübingen (2013):

Vom Wachsen der Beteiligungskultur – Eine Bestandauf-
nahme in Tübingen. Text abrufbar unter: https://www.tuebingen.de/Dateien/bestandsaufnahme_buergerbeteiligung.pdf

Universitätsstadt Tübingen (2016):

Tübingen gemeinsam gestalten - Handbuch Bürgerbetei-
ligung. Text abrufbar unter: https://www.tuebingen.de/Dateien/handbuch_buergerbeteiligung.pdf

Anhang

Beteiligungspraxis der Universitätsstadt Tübingen seit Einführung der Grundsätze

Bezeichnung des Beteiligungsprozesses	Kurzbeschreibung	Startdatum
Von der Gemeinschaftsschule zum Abitur – Wege für Tübingen	Die Wege von der „Gemeinschaftsschule zum Abitur“ für die SchülerInnen der drei Gemeinschaftsschulen wurden im Zuge eines breiten Beteiligungsprozesses mit Schulleitungen, Eltern, Lehrkräften, GemeinderätInnen, SchülerInnen sowie der Schulverwaltung diskutiert.	November 2015
Lesen – Lernen – Leben. Impulse für die Stadtbibliothek von morgen	Im Rahmen eines Beteiligungsprozesses in Kooperation mit der Hochschule der Medien wurde die Zukunft der Stadtbücherei Tübingen gemeinsam mit der Bevölkerung thematisiert und diskutiert. Ergebnis des Prozesses ist eine Konzeption zur Zukunft der Stadtbücherei, die auch die Wünsche der Bibliotheksbesucher berücksichtigt.	November 2015
Zukunftsplan Weststadt	Hinter dem Titel „Zukunft Weststadt“ verbirgt sich die Erarbeitung eines Zukunftsplans Weststadt“ in einem gut zweijährigen Vorbereitungs-, Planungs- und Beteiligungsprozess. In enger Zusammenarbeit zwischen den politischen Gremien, der Stadtverwaltung und der Öffentlichkeit wurden gemeinsame Ziele, Maßnahmen und Umsetzungsstrategien für eine geordnete und langfristig angelegte Stadtentwicklung des Stadtteils erarbeitet.	März 2016
Nachbarschaft und Vielfalt	Ziel des Beteiligungsprozesses ist es, bis 2020 zusammen mit der Tübinger Einwohnerschaft die Voraussetzungen für ein gelingendes Miteinander von einheimischen und geflüchteten Menschen zu gestalten. Rund um drei künftige Wohnstandorte für geflüchtete Menschen sollen dabei in einem konstruktiven Dialog neue Kontakte entstehen und Potenziale für ein gutes Zusammenleben ausgeschöpft werden.	Februar 2017

Bezeichnung des Beteiligungsprozesses	Kurzbeschreibung	Startdatum
Stadtteilentwicklung Waldhäuser-Ost	Waldhäuser-Ost ist im Rahmen der Sozialkonzeption ein Stadtteil mit besonderem Handlungsbedarf. Geplant ist für die Entwicklung des Stadtteils Fördermittel beim Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ zu beantragen. Gemeinsam mit Einwohnerinnen und Einwohnern, Akteuren vor Ort und politischen Entscheidungsträgern wurde dafür ein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (SEK) erarbeitet.	Dezember 2017
Leben in Hirschau. Gemeinsam. Gestalten.	Zweck des Beteiligungsprozesses ist es zusammen mit der Bevölkerung zu überlegen, wie eine gute und facettenreiche Versorgung der älter werdenden Bevölkerung vor Ort gelingen kann. Parallel hierzu sind aber auch die Lebenslagen und Sorgen der jüngeren Generationen Thema.	Mai 2018
Umbau Europaplatz	Seit Beginn der Planungen für den Umbau des Europaplatzes legt die Stadtverwaltung großen Wert auf Bürgerbeteiligung. Auch im Zuge der Neuordnung des Bahnhofsvorplatzes wird die Bevölkerung an wichtigen Entscheidungen beteiligt.	Juni 2018
Seniorenwohnen in Hagelloch	Mit Hilfe eines Beteiligungsprozesses soll der Stadtteil Hagelloch fit gemacht werden für das Thema Leben im Alter. Zentrale Fragestellung ist hierbei die folgende: „Wie wollen wir im Alter leben?“.	Juli 2018
Regional-Stadtbahn Innenstadtstrecke	Die Tübinger Bürgerschaft soll über eine mögliche Straßenbahn für die Universitätsstadt entscheiden. Hierfür soll im Jahr 2020 ein Bürgerentscheid stattfinden. Bis dahin haben die Tübinger Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, bei Informationsveranstaltungen Details zu erfahren und in Workshops über Alternativen zur Lösung des Verkehrsproblems zu diskutieren.	September 2018
Unterjesingen.gut.leben –in jedem Alter	Unter dem Titel „Unterjesingen.gut.leben – in jedem Alter“ ist im Tübinger Stadtteil Unterjesingen ein breit angelegter Bürgerbeteiligungsprozess gestartet, der das Thema Pflegebedürftigkeit im Alter näher beleuchten soll.	November 2018

Quelle: Datenbank dialogische Beteiligungsverfahren, Universität Stuttgart

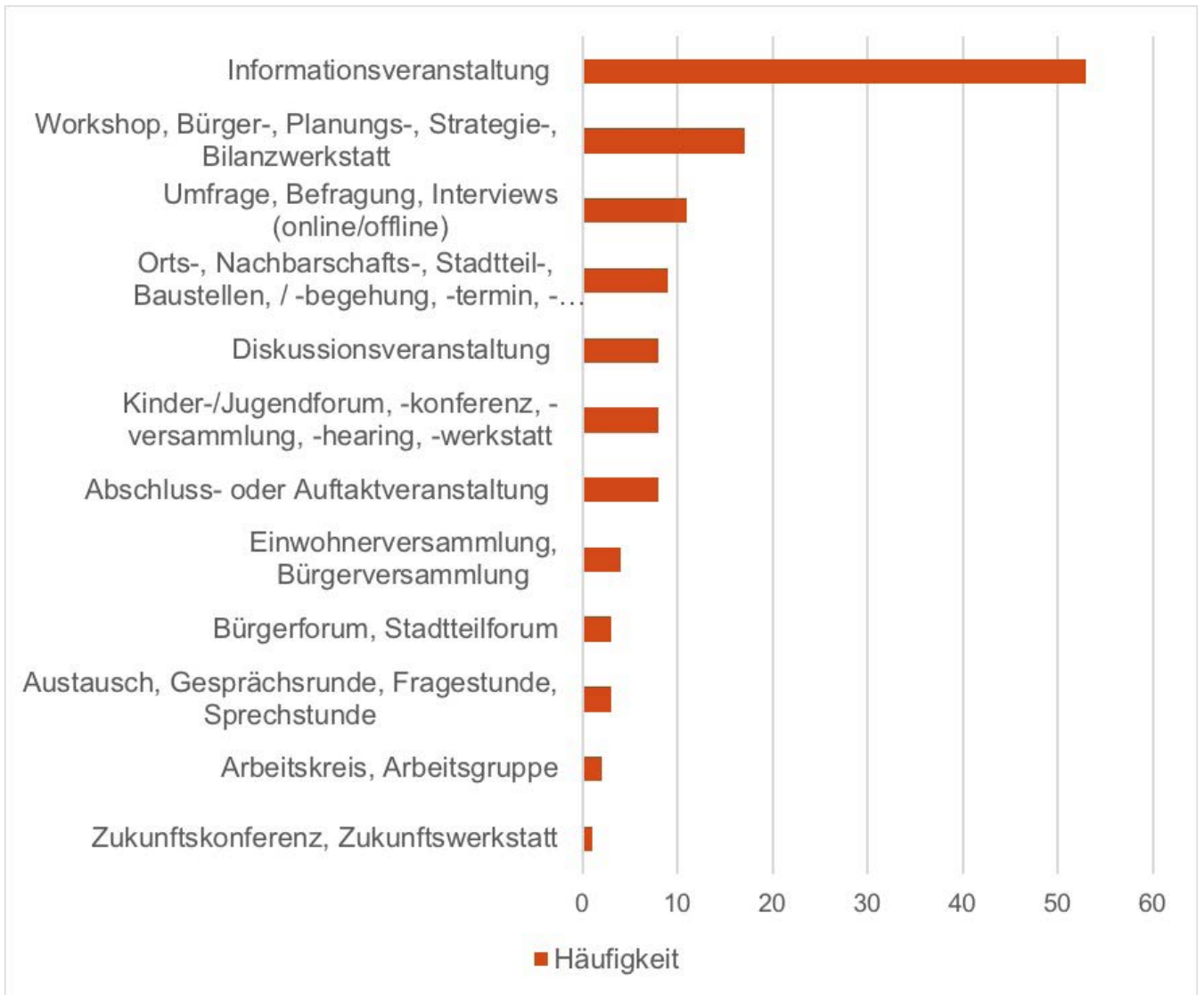


Abb. 4: Überblick über die verwendeten Beteiligungsformate
Quelle: Datenbank dialogische Beteiligungsverfahren, Universität Stuttgart

Bewerbung für eine Landesgartenschau im Zeitraum 2013 - 2035	Kooperieren	▼	WHO Soziale Stadt	Information, Konsultation, Kooperieren	▼
Weiherr; Entwicklung in den Ortsteilen	Information, Konsultation	▼	Sanierungsgebiet südliches Stadtzentrum	Information, Konsultation	▼
Neubau Bildungshaus Winkelwiese	Information	▼	Wissenschafts- und Technologiepark Tübingen	Information, Konsultation	▼
Ausbauplanung Kindertagesbetreuung	Information	▼	Baugebiet Hechinger Eck Nord	Information	▼
CTC - communities that care	Information, Konsultation, Kooperation	▼	Bebauungsplan 'Aischbach, Teil 2'	Information	▼
Projekt Optiwoh	Information	▼	Handlungsprogramm Fairer Wohnen	Information, Konsultation, Kooperation	▼
Sanierung Lammhof	Information, Konsultation	▼	Fortschreibung Tübinger Integrationskonzept	Kooperieren	▼
Lokaler Aktionsplan zur Gleichstellung der Geschlechter	Konsultation, Kooperation	▼	Weiterentwicklung der Tübinger Grundschulen zu Ganztagsgrundschulen nach neuem Landesgesetz	Information, Konsultation, Kooperation	▼
4. Reinigungsstufe Klärwerk	Information	▼	Fortschreibung des kommunalen Klimaschutzprogramms 'Tübingen macht blau'	Information, Kooperation	▼
Hochwasserschutz am Goldersbach zwischen Salzwäsen und Goldersbachbrücke Pfrondorfer Straße	Information	▼	Radbrücke West		▼
Barrierefreiheit am Bankmannsteg; Rampen	Information	▼	Radbrücke Wöhrdstraße		▼
Lärmaktionsplanung	Konsultation	▼	Radbrücke Ost		▼
Erweiterung Kinderhaus Paula Zundel	Information	▼	Neubau Sportplatz Derendingen	Information, Konsultation	▼
Neubau Kinderhaus Aischbach	Information	▼	Erneuerung Steinlachbrücke Friedrichstraße	Information	▼
Erweiterung Kinderhaus Hagelloch	Information	▼	Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept	Information	▼
Schulentwicklung Süd	Information	▼	Umbau, Erweiterung und Neukonzeption Hölderlirturm	Information	▼
Neubau Kinderhaus Sofie-Haug	Information	▼	Geschwister-Scholl-Schule Sanierungsmaßnahme	Information	▼
Queck-Areal	Information, Konsultation	▼	Erweiterung und Sanierung Turn- und Festhalle Lustnau	Information	▼
Neubau Jugendhaus Lustnau	Information	▼	Gemeinschaftsgrabstätten Tübinger Friedhöfe	Information	▼
Neubau Kinderhaus Gartenstraße	Information	▼	Bebauungsplan 'Weilheimer Wiesen'	Information, Konsultation	▼
Neubau Feuerwehrhaus Lustnau	Information	▼	'3 in One' - Sport- und Bewegungsanlage Jahnallee (Parcours, Skateboard inkl. Trial)	Information, Konsultation	▼
Sanierung Gemeinschaftsschule West und Neubau einer gemeinsamen Oberstufe	Information	▼	Stocherkahnanlegestelle beim Hölderlirturm und Neckarmüller	Information	▼
Entwicklung Westbahnhofareal	Information, Konsultation	▼	Neckarrenaturierung beim Freibad Tübingen	Information	▼
Sanierung Kepler-Gymnasium	Information	▼	Flusspark Neckaraue	Information	▼
Entwicklung Altstadt	Information, Konsultation, Kooperation	▼	Sanierung der Mauern an der Burse in Tübingen		▼
ZOB Europaplatz	Konsultation, Kooperation	▼	Sanierung WC Clinicumsgasse und Wiedereröffnung		▼
Regional-Stadtbahn Neckar-Alb - Innenstadstrecke Tübingen	Information, Konsultation	▼	Sudhaus Tübingen, Modernisierung und Erweiterung	Information	▼
Quartier Marienburger Straße - Entwicklung des Areal zw. B 27, Schweickhardtstraße, Marienburgerstraße und Eisenhutstraße	Konsultation	▼	Luftreinhalteplan Tübingen - 3. Fortschreibung	Konsultation	▼
Seniorenleben und Pflege	Kooperieren	▼	Aufhöhung Hochwasserdamm Unteres Neckartal	Information, Konsultation	▼

Abb. 5: Überblick über die in der Vorhabensliste aufgeführten Projekte
Quelle: Website der Universitätsstadt Tübingen (Stand: September 2019)

Beteiligungsprozesse der Universitätsstadt Tübingen (Gesamt: 10)



Abb. 6: Anteil der Beteiligungsprozesse nach Dezernaten seit Einführung der Grundsätze
Quelle: Datenbank dialogische Beteiligungsverfahren, Universität Stuttgart

1. Die Bürgerbeteiligung auf Grundlage der Tübinger Grundsätze...

Anzahl Teilnehmer: 9

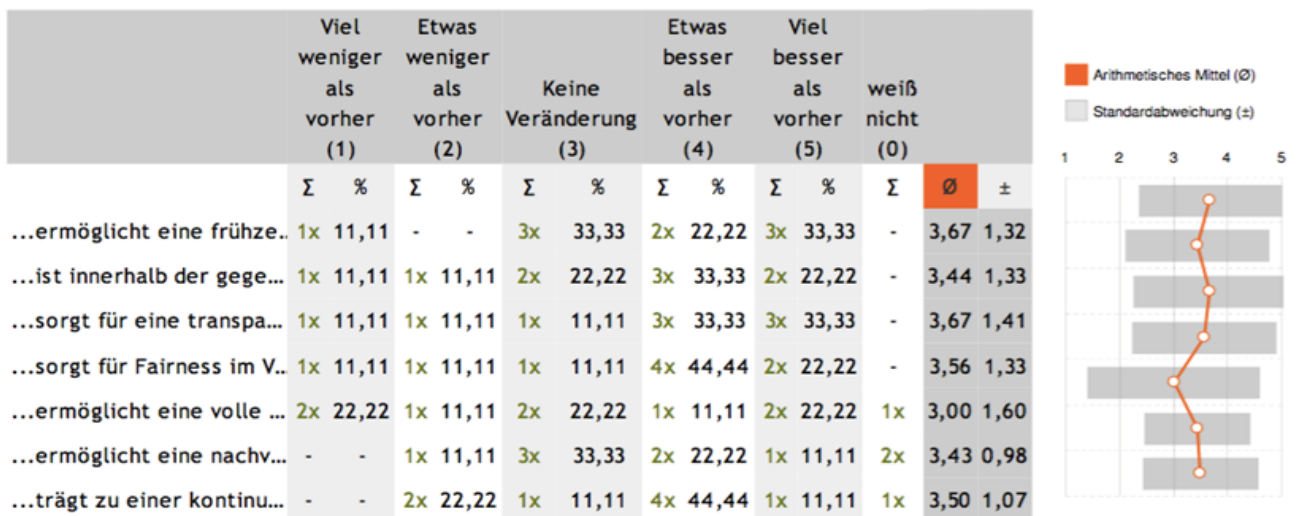


Abb. 7: Ergebnisse der Umfrage unter Ehemaligen Schlüsselpersonen
Quelle: umfrageonline.com

