

Bürgerhaushalt – Chancen und Risiken

Bürgerhaushalte werden in Deutschland gerne genutzt, wenn es um die Konsolidierung kommunaler Haushalte geht. Aber sie nur zur Absicherung von Sparhaushalten zu nutzen, dürfte keine erfolgreiche Strategie sein.

Bürgerhaushaltsverfahren sind zwar keine Massenbewegung in Deutschland, aber sie sind aus der Welt der kommunalen Selbstverwaltung auch nicht mehr wegzudenken. Richtig geplant und praktiziert können sie ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz der kommunalen Haushalte und Partizipation auf lokaler Ebene sein. Missverständnisse gilt es zu vermeiden, Erfolgskriterien zu beachten. Von der Information über die Partizipation führt der Weg zur Kooperation.

Inhalt		Seite
1	Einleitung	910
1.1	Annäherung an den Begriff und Abgrenzung	910
1.2	Bürgerhaushalte – eine neue Massenbewegung?	911
1.3	Ursprünge der Bewegung	913
2	Ziele von Bürgerhaushaltsverfahren	915
3	Verfahren	917
3.1	Informationsphase	918
3.2	Vorschlagsphase	919
3.3	Bewertungsphase	920
3.4	Entscheidungsphase	921
3.5	Rückkopplungsphase	921
4	Erfolgsfaktoren und Missverständnisse	921
5	Ausblick	923

■ Der Autor

Dr. Hanspeter Knirsch ist Rechtsanwalt und Kommunalberater mit langjähriger Erfahrung in verschiedenen Führungsfunktionen kommunaler Verwaltungen. Als Autor zahlreicher Fachveröffentlichungen hat er sich vor allem im Bereich des kommunalen Haushaltsrechts und hier speziell auf dem Gebiet des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einen Namen gemacht.

1 Einleitung

1.1 Annäherung an den Begriff und Abgrenzung

Bürgerhaushalte sind keine gesetzlich definierte oder gar geregelte Materie. Schon der Begriff „Bürgerhaushalt“ lädt zu Missverständnissen ein, die es möglichst zu vermeiden gilt. Das Kommunalrecht kennt die Haushaltssatzung¹ und den Haushaltsplan.² Demgegenüber versteht man unter Bürgerhaushalt i. d. R. kein eigenes Zahlenwerk, sondern ein nicht förmliches Teilnahmeverfahren in Form eines strukturierten Dialogs zwischen Verwaltung, Politik und Einwohnerschaft.

Die Gemeindeordnung normiert Publizitätsverpflichtungen und Beteiligungsmöglichkeiten der Einwohner und Abgabepflichtigen.³ Demgegenüber gehen Bürgerhaushaltsverfahren über die bloße Information und Konsultation hinaus. Erreicht werden soll ein Dialog, an dem sich alle Einwohner und nicht nur die Bürger beteiligen können. Einwohner ist, wer in der Gemeinde wohnt, Bürger ist, wer zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt ist.⁴ Der Wortteil „Bürger“ im Begriff „Bürgerhaushalt“ ist i. S. v. „Einwohner“ zu verstehen. Die Begrifflichkeit knüpft also eher an die in der politischen Diskussion verwendeten Begriffe „Bürgerbeteiligung“⁵ oder auch „Bürgerinitiative“⁶ an.

Der Rat muss über die Haushaltssatzung beschließen.⁷ Er kann dies nicht delegieren.⁸ Auch sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan sowie über ihre Bestandteile und Anlagen unzulässig.

Ein Bürgerhaushalt ist folglich kein von der Einwohnerschaft beschlossener Haushalt. Einem Bürgerhaushalt kommt keine eigenständige haushaltsrechtliche Bedeutung zu.

Gemeint ist mit dem Begriff des Bürgerhaushalts vielmehr ein mehr oder minder stark ausgeprägtes Teilnahmeverfahren an der Beratung und Aufstellung eines kommunalen Haushalts. Zur Beteiligung

¹ Z. B. § 78 GO NW.

² § 79 GO NW. Exemplarisch wird die Rechtslage der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (GO NW) zugrunde gelegt.

³ § 80 Abs. 3 GO NW.

⁴ § 21 GO NW.

⁵ Vgl. z. B. Hill (Hg.), Bürgerbeteiligung, Analysen und Praxisbeispiele, 2010; Vetter, Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, 2008.

⁶ Grundlegend Knirsch/Nickolmann, Die Chance der Bürgerinitiativen, 1976; Grossmann (Hg.), Bürgerinitiativen – Schritte zur Veränderung, 1971.

⁷ § 80 Abs. 4 GO NW.

⁸ § 41 Abs. 1 lit.h GO NW.

aufgefordert sind nicht nur Wahlberechtigte, sondern alle Einwohner, die sich für das Gemeinwesen interessieren.

Wann spricht man von einem Bürgerhaushalt? Im Allgemeinen werden folgende Kriterien⁹ genannt:

- Es muss sich um eine Beteiligungsform an der Aufstellung des Haushalts handeln, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen (Öffentlichkeit der Beratung, Auslegung des Entwurfs, Möglichkeit der Erhebung von Einwendungen, Publizität des beschlossenen Plans, Publizität der Jahresrechnung) hinausgeht.
- Es muss sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren handeln. Ein einmaliges Referendum zu haushalts- oder steuerpolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.
- Es sollte sich um einen eigenständigen Diskussionsprozess handeln, der mittels Internet und/oder Versammlungen bzw. Treffen geführt wird. Eine Befragung oder ein Referendum allein ist demnach kein Bürgerhaushalt. Ebenso nicht die bloße Öffnung bestehender Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie.
- Die Ergebnisse des Verfahrens sind öffentlich zu machen.
- Ein eigenes Bürgerbudget wird gelegentlich zum Gegenstand des Verfahrens gemacht. Ist aber nicht zwingend erforderlich.

1.2 Bürgerhaushalte – eine neue Massenbewegung?

Analysiert man die Publikationen, die bei der Eingabe des Stichworts „Bürgerhaushalt“ im Internet sichtbar werden, könnte man den Eindruck gewinnen, es handle sich um eine neue Massenbewegung. Ende 2012 nennt die Internetseite www.buergerhaushalt.org, die von der Bundeszentrale für politische Bildung und der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragten Servicestelle für Kommunen¹⁰ betrieben wird, 237 Kommunen und Kreise, die sich in irgendeiner Weise mit dem Thema Bürgerhaushalt befassen. Abb. 1 gibt hierzu einen Überblick:

⁹ Vgl. beispielweise Eich, *der gemeindehaushalt 2011*, S. 253, 254; Herzberg/Sintomer/Kleger (Hg.), *Hoffnung auf eine neue Demokratie*, 2012, S.15-16.

¹⁰ www.service-eine-welt.de.

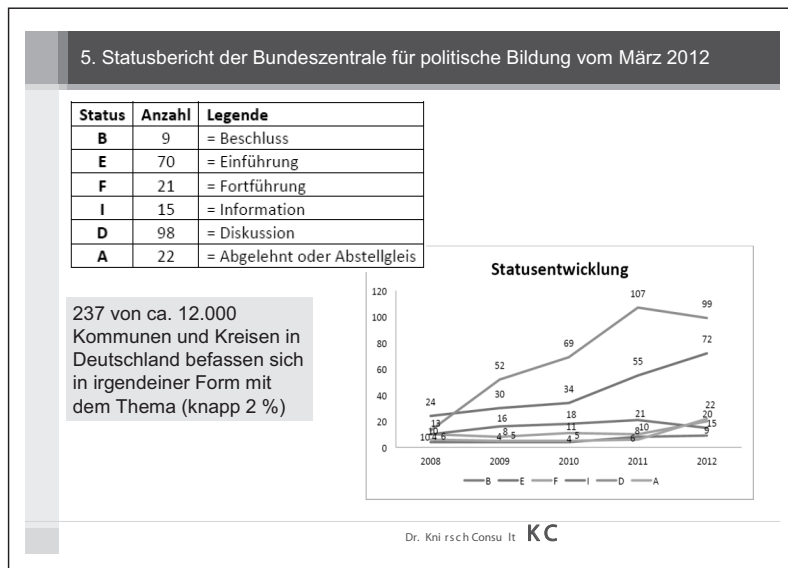


Abb. 1: Statusbericht Bürgerhaushalt

Die Internetseiten der in Sachen Bürgerhaushalt aktiven Kommunen, die in Abb. 2 dargestellt sind, können diesen Eindruck unterstreichen. Es sind vor allem große und mittlere Städte, die Bürgerhaushaltsverfahren aktiv nutzen.



Abb. 2: Internetseiten der Kommunen zum Thema Bürgerhaushalt

Würde man die Beteiligung der Städte und Gemeinden nach Einwohnerzahlen gewichten, dürfte daher ein deutlich höherer Prozentwert als bei der rein zahlenmäßigen Betrachtung erreicht werden. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass bislang nur eine Minderheit von Städten und Gemeinden das Verfahren nutzt. Auffallend ist, dass in Deutschland vor allem der wachsende finanzielle Konsolidierungsdruck dazu zu führen scheint, den Dialog mit den Einwohnern zu suchen. Vergleichsweise wohlhabende Städte und Gemeinden findet man eher selten in den Reihen der Bürgerhaushaltskommunen.¹¹

Seit massiver Bürgerprotest nicht nur in Sachen Stuttgart 21 weit bis in die sog. gesellschaftliche Mitte hinein Akzeptanz findet und sich beispielweise auch der 69. Deutsche Juristentag 2012 mit neuen Vorschlägen zur rechtlichen Absicherung von Bürgerbeteiligung¹² befasst hat, rückt neben dem Sparaspekt allerdings stärker der Gedanke der Stärkung der lokalen Demokratie durch Partizipation und Kooperation in den Vordergrund. Die Weckung von Gemeinsinn und die Stärkung ehrenamtlichen Engagements werden darüber hinaus gerne als Beweggründe für Bürgerhaushaltsverfahren genannt.

1.3 Ursprünge der Bewegung

Wer sich mit den Ursprüngen der Bürgerhaushaltsbewegung befasst, stößt schnell auf die brasilianische Stadt Porto Alegre¹³ und andere Städte Lateinamerikas.¹⁴ Es ist offensichtlich, dass der politische und gesellschaftliche Hintergrund in den dortigen Entstehungsländern mit der Situation in Deutschland wenig gemeinsam hat.

Die Entwicklung von der Preußischen Städteordnung von 1810 bis zur Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes in Art. 28 ist ohne eine gewachsene Tradition des bürgerschaftlichen Engagements nicht vorstellbar. Es ist sicherlich auch kein Zufall, dass die Idee der Bürgerhaushalte in Europa zuerst in Ländern wie Spanien und Portugal auf fruchtbaren Boden gefallen ist, die sich erst in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts von autoritären Regimen befreien konnten und

¹¹ Schwarting spricht in einem Beitrag für die Plattform www.buergerhaushalt.org von einer „Spar-Partizipation“.

¹² Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, in Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, Gutachten, 2012

¹³ Ausführlich Herzberg/Röcke/Sintomer, Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts, in Franzke/Kleger (Hrsg.), Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams, 2006, S. 188–195.

¹⁴ Vgl. z. B. Projektbericht der Bertelsmann-Stiftung über den Bürgerhaushalt in La Plata, Argentinien, abrufbar unter:

deren wirtschaftliche Entwicklung von einem großen Nachholbedarf geprägt ist.

Auf der Karte der Internetplattform www.buergerhaushalt.org, die in Abb. 3 dargestellt ist, gewinnt man einen Eindruck von der weltweiten Entwicklung der Idee. In Südamerika und Afrika werden Bürgerhaushalte mit deutlich anderen Zielsetzungen als in Deutschland durchgeführt. I. d. R. bezieht sich die Beteiligung auf Investitionen und Projekte. Neben der Einübung demokratischer Partizipation dienen Bürgerhaushalte dort auch der Korruptions- und Armutsbekämpfung.¹⁵ In den jeweiligen Landessprachen werden Bürgerhaushalte auch anders genannt, z. B. participatory budgets oder oramento participativo, was eher mit Beteiligungshaushalt zu übersetzen wäre und den Kern der Projekte zutreffend beschreibt.

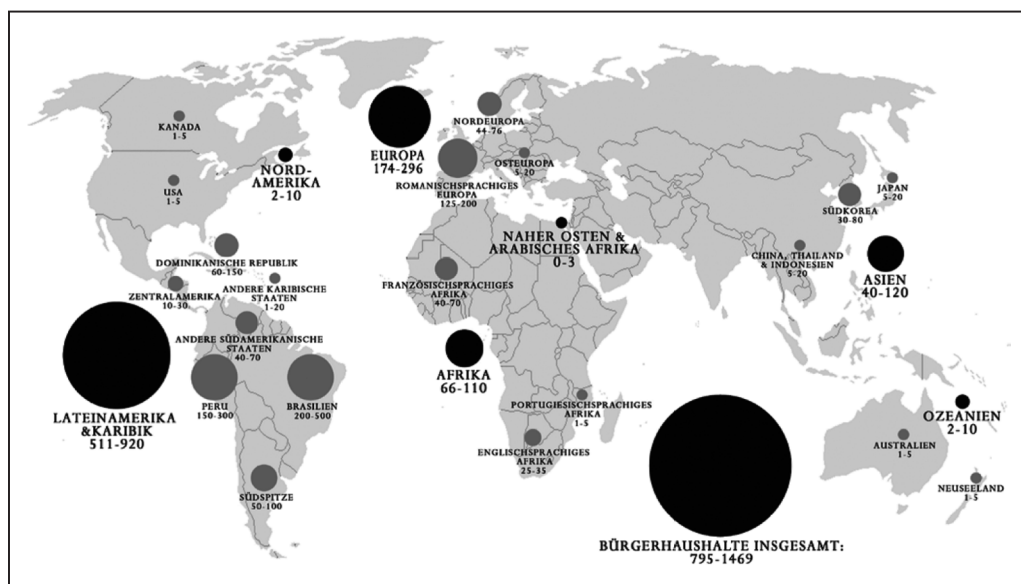


Abb. 3: Kartographische Darstellung der Bürgerhaushalte¹⁶

¹⁵ Auf einer Veranstaltung der Bundeszentrale für politische Bildung und der „Service-stelle Kommunen in der einen Welt“ am 22.11.2012 in Frankfurt berichtete Nelson Dias, der z. B. das Bürgerhaushaltsverfahren in Maputo, der Hauptstadt Mosambiks, begleitet hat, dass dort die Auswirkungen auf die Lebensqualität der Menschen das wichtigste Erfolgskriterium seien.

¹⁶ Vom Süden lernen, Studie, Servicestelle der Kommunen in der einen Welt, Dialog Global 25, 2010.

2 Ziele von Bürgerhaushaltsverfahren

Über das allgemeine Ziel, man wolle die Einwohnerinnen und Einwohner stärker an der Beratung des Haushalts beteiligen, findet man selten explizite Zielformulierungen. Es gibt aber Beispiele, wo konkret gesagt wird, dass es um die Sammlung von Vorschlägen zur Sanierung des städtischen Haushalts geht, wie Abb. 4 zeigt.

Welche Ziele werden mit Bürgerhaushalten verfolgt?

Bonn:
Laut Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch sei Bonn knapp bei Kasse, aber reich an Menschen, die sich engagieren. Dieses Potenzial wolle man nutzen.

Solingen:
Oberbürgermeister Norbert Feith: Solingen ist nicht mehr akut von Überschuldung bedroht! Die "Insolvenz", die für das Jahr 2013 erwartet wurde, ist erst einmal abgewendet.

Köln:
Die Kölnerinnen und Kölner können sich an den Haushaltsberatungen der Stadt beteiligen - mit dem Kölner Bürgerhaushalt "Deine Stadt - Dein Geld!,"

Münster:
Das Mitmachen steht beim Bürgerhaushalt an erster Stelle. Mitmachen heißt konkret: Vorschläge zu allen städtischen Aufgabenbereichen abgeben, die Vorschläge von anderen diskutieren und kommentieren und anschließend die vorliegenden Vorschläge in einer Abstimmung abschließend bewerten.

Dr. Knirsch Consult **KC**

Abb. 4: Beispiele für Ziele der Bürgerhaushalte

Prominente Beispiele dafür sind die Verfahren in Essen und Solingen. Unter www.solingen-spart.de können Einwohnerinnen und Einwohner sich seit dem Haushaltsjahr 2010 in die Konsolidierungsstrategie der Stadt mit eigenen Vorschlägen einbringen.

Ähnlich in Essen, wo die Überschuldung der Stadt mithilfe der Aktion „Essen kriegt die Kurve“ abgewendet werden soll. In Essen ist der Bürgerhaushalt mittlerweile ausgesetzt und von einem thematisch weiter angelegten Verfahren unter der Überschrift Strategieprojekt Essen.2030 ersetzt worden.

Demgegenüber betont z. B. die Stadt Hildesheim die Weckung bürgerschaftlichen Engagements als Ziel (s. Beispiel Hildesheim). Das geht deutlich über das Repertoire klassischer Haushaltsberatungen hinaus.

Die Stadt Münster, die ebenfalls mit einem strukturellen Defizit in ihrem Haushalt zu kämpfen hat, will Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nicht auf die Abgabe von Sparvorschlägen reduzieren. Es sollen generell „Entscheidungshilfen für die Politik durch die Einbindung von Bürgerwissen generiert werden“.¹⁷

Die Stadt Bonn spricht von der „Nutzung bürgerschaftlichen Engagements“. Hier scheinen Aspekte eine Rolle zu spielen, die unter dem Begriff „Bürgerkommune“¹⁸ zusammenzufassen sind. Auch werden Erwartungen sichtbar, das Bürgerhaushaltsverfahren einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung leisten können. Ähnliche Ziele werden beim Frankfurter Bürgerhaushalt genannt.¹⁹ Verbesserung des Dialogs insbesondere mit nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern, Gewinnung von Entscheidungshilfen zur Verwendung von (knappen) finanziellen Mitteln, Erhöhung der Verständlichkeit und Transparenz des Haushalts der Stadt Frankfurt am Main, Herstellung einer Identifikation mit der Stadt Frankfurt und größere Akzeptanz stadtpolitischer Entscheidungen.

Beispiel: Bürgerhaushalt Hildesheim

Beim Bürgerhaushalt sind wir alle gefragt, wenn es darum geht,

- ob und wie unsere Parks und Grünanlagen gepflegt sind;
- ob und wie unsere Sport- und Spielplätze ausgestattet werden;
- wie Angebote unserer Musik- und Volkshochschulen aussehen;
- ob und wie wir unsere Jugendlichen fördern und
- welche Angebote wir für Senioren bereithalten.

Kurz: wie wir unser Gemeinwesen gestalten und was.

Der Haushalt ist Gerüst und Leitlinie der Hildesheimer Politik:

- In welchen Bereichen sollen Schwerpunkte gesetzt werden?
- Welche Vorhaben sollen verwirklicht werden?
- Wo kann zugunsten anderer oder neuer Aufgaben etwas gespart und umgeschichtet werden?

¹⁷ Sachstandsbericht Bürgerhaushalt 2011, Stadt Münster, Anlage zur Ratsvorlage V 0531/2011.

¹⁸ Vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz, Das Reformmodell Bürgerkommune Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Berlin 2003.

¹⁹ Magistratsvorlage M 22, zitiert nach dem Evaluationsbericht von Kolleck/Geißel/Neunecker, Goethe Universität Frankfurt, Vortragsfolien vom 22.11.2012 auf der Tagung „Erfolg oder Misserfolg? Wie ist eine Evaluation von Bürgerhaushalten möglich?“ in Frankfurt a. M.

Mit dem Bürgerhaushalt wollen wir diese Diskussion mit Ihnen führen und auf eine breitere Basis stellen.

Nachdem im kommunalen Haushaltsrecht Ziele und Kennzahlen im Sinne einer ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung²⁰ eine immer größere Rolle spielen sollen, könnte man erwarten, dass zu den Zielen von Bürgerhaushaltsverfahren auch entsprechende Kennzahlen formuliert werden. Das ist jedoch abgesehen von diversen Quoten, die die Beteiligung messen, bislang nicht der Fall.

Das erschwert natürlich eine belastbare Einschätzung des Erfolgs von Bürgerhaushaltsverfahren, denn der Erfolg lässt sich nur anhand messbarer Kriterien zuverlässig ermitteln. Evaluationen stützen sich daher auch vorwiegend auf statistisch erfassbare Merkmale der Teilnehmer bei internetgestützten Verfahren.²¹

Stadtgesellschaftliche Wirkungen von Bürgerhaushaltsverfahren, die sicherlich auch nur mittel- bis langfristig sichtbar werden können, spielen bislang keine Rolle. Abgesehen davon dürfte es auch schwierig sein, direkte Auswirkungen z. B. auf die Wahlbeteiligungsquote zu messen. Sollte sich allerdings herausstellen, dass die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in sog. Bürgerhaushaltskommunen generell höher ist als anderswo, läge die Annahme eines Mobilisierungseffekts nahe. Es wäre im Übrigen auch ein Hinweis darauf, dass Partizipation durchaus geeignet ist, die repräsentative Demokratie zu stärken. Systematische Untersuchungen dazu sind zumindest in Deutschland bisher nicht erfolgt.

3 Verfahren

Genauso wenig wie es eine allgemein verbindliche Definition von Bürgerhaushalten gibt, existiert ein Musterablaufplan. Es ist einerseits zu unterscheiden zwischen den eingesetzten Techniken und Medien. Andererseits gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen hinsichtlich der Intensität und der thematischen Breite. Das Bürgerhaushaltsverfahren in Münster, dargestellt in Abb. 5, kann jedoch als durchaus typisch für die Aufteilung in Phasen angesehen werden.

²⁰ Ausführlich dazu Klieve/Knirsch, Verwaltungsrundschau 2010, S. 217 ff.

²¹ Wissenschaftliche Evaluationen der Bürgerhaushaltsverfahren gibt es z. B. in den Städten Frankfurt und Köln.

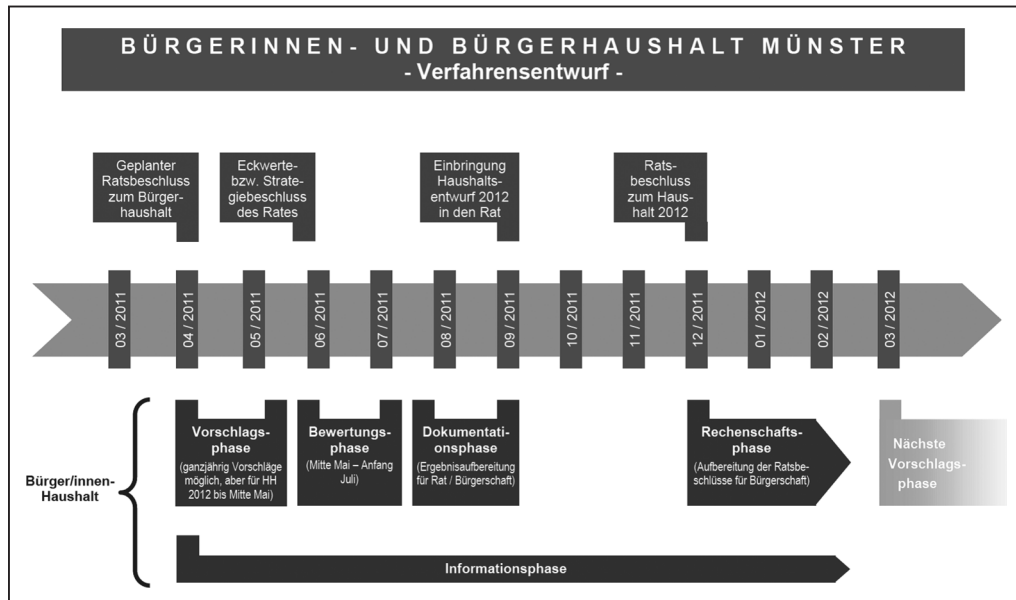


Abb. 5: Bürgerhaushalt Münster

3.1 Informationsphase

In der **Informationsphase** sollen möglichst viele Bürgerinnen und Bürger so informiert werden, dass sie motiviert sind, sich mit Vorschlägen und Kritik aktiv einzubringen. Da das kommunale Haushaltsrecht nicht erst seit der Umstellung auf das am kaufmännischen Rechnungswesen orientierte Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) nicht ohne Weiteres allgemein verständlich ist, liegt hier die erste große Herausforderung und Chance zugleich.

Auch die Mehrheit der Ratsmitglieder dürfte für eine verständlichere und transparentere Darstellung der wesentlichen Informationen zum Haushalt dankbar sein. Da reicht es auch nicht aus, ein paar Fachbegriffe zu erläutern und das Zahlenwerk mit Tortendiagrammen anzureichern. Insbesondere bei knappen Ressourcen und notwendigen Umschichtungen und Konsolidierungen kommt es darauf an, Bewertungen des Zahlenwerks zu ermöglichen. So hilft z. B. die isolierte Information, dass 20 % der Aufwendungen des Haushalts Personalkosten sind, wenig.

Interessant und für mögliche Vorschläge attraktiv wird dieses Thema erst, wenn der Bürger erfährt, wie sich die Personalkosten entwickelt

haben und wie sie sich voraussichtlich entwickeln werden. Vollends interessant wird die Information dann, wenn z. B. interkommunale Vergleichswerte Aufschluss über die Personalintensität in der eigenen Stadt im Vergleich zu anderen Städten vergleichbarer Größenordnung verschaffen.

Wichtig ist, dass die Informationen standardisiert sind und Bewertungsmaßstäbe mitgeliefert werden – und zwar nicht nur dann, wenn das Ergebnis für die eigene Stadt günstig ist.

3.2 Vorschlagsphase

Die **Vorschlagsphase** wird gerne als das Herzstück des Bürgerhaushaltsverfahrens bezeichnet. Hier ist zu unterscheiden zwischen Verfahren, bei denen die Verwaltung eigene Vorschlagslisten vorlegt, und solchen, die darauf verzichten. In der Praxis überwiegen vor allem in Konsolidierungsgemeinden die Fälle mit Vorschlagslisten der Verwaltung. Unverzichtbar sind auf jeden Fall Vorschlagsmöglichkeiten der Einwohnerinnen und Einwohner, die zu dokumentieren sind. Bei internetgestützten Verfahren ist eine Registrierung notwendig, um Missbrauch möglichst zu vermeiden.

Die Vorschläge der Einwohnerinnen und Einwohner stehen ebenso wie die Vorschläge der Verwaltung zur Bewertung an. In der Vorschlagsphase haben sich auch Bürgerversammlungen als Instrument durchgesetzt, wobei man nicht zu große Erwartungen an die Teilnehmerzahl haben sollte. Nützlich können für solche Versammlungen auch vorbereitete Fragebögen sein. Thematisch orientierte Versammlungen in Stadtteilen und Bezirken finden immer mehr Zuspruch als zentrale Veranstaltungen. Es zeigt sich, dass natürlich in den Bürgerversammlungen vor allem diejenigen erscheinen, die sich auch sonst an öffentlichen Diskussionen in der Stadt beteiligen. Gleichwohl ist zu beobachten, dass Partikularinteressen in Bürgerversammlungen eher schwerer zum Zug kommen als in Internetforen. Die direkte und offene Debatte ist offensichtlich durch nichts zu ersetzen. Bei Internetforen empfiehlt sich die Zwischenschaltung einer zentralen Moderation, um rechtlich unzulässige oder gar strafbare Inhalte zu verhindern.

Es gibt Verfahren, bei denen thematische Vorgaben und Begrenzungen vorgenommen werden (z. B. Köln), und solche, die das gesamte Themenspektrum des Haushalts abdecken.

In vielen Fällen wird bereits zu Beginn des Verfahrens ein Beirat gebildet, der als vertrauensbildende Maßnahme positiv zu bewerten ist. In einem solchen Beirat können neben interessierten Bürgern und Vertretern von Interessengruppen auch Vertreter der Ratsfraktion mitarbeiten, um eine Anbindung an die Institutionen der repräsentativen Demokratie sicherzustellen. Die Mitglieder des Beirats sollten vom Rat bestimmt werden.

Die Vorschlagsphase muss rechtzeitig im Jahr stattfinden und befristet sein, wenn die Vorschläge in die Haushaltsberatungen des Rates einfließen sollen. Vorschläge sollten auch per SMS in geregelten Verfahren möglich sein.²² Denkbar wären auch kostenlos ladbare Apps für Smartphones, mit deren Hilfe Vorschläge gemacht werden können. Erste Erfahrungen mit Apps im kommunalen Beschwerdemanagement sind durchaus ermutigend.

3.3 Bewertungsphase

Die Bewertung der Vorschläge der Verwaltung und der Einwohnerinnen und Einwohner sollte ebenfalls in einem geregelten Verfahren erfolgen. Die Bewertung setzt voraus, dass die Vorschläge gesammelt und dokumentiert werden. Auch in dieser Phase ist der Einsatz der unterschiedlichen Medien möglich. Ein gangbarer Weg ist z. B. die Bewertung mit folgenden alternativen Aussagen

- Ja, ich stimme zu.
- Nein, ich lehne den Vorschlag ab.
- Ich stehe dem Vorschlag neutral gegenüber.

Es ist empfehlenswert, vorab die Hürden festzulegen, die ein Vorschlag nehmen muss, um dem Rat zusammen mit einer Stellungnahme der Verwaltung für die Entscheidung über den Haushalt vorgelegt zu werden. Vorschläge werden grundsätzlich immer dann eine Chance auf Zustimmung haben, wenn sie anschlussfähig sind, d. h.

²²International wird vor allem aus Ländern mit einer noch relativ geringen Internetzugangquote berichtet, dass Beteiligung via SMS äußerst erfolgreich ist (Beispiel: La Plata, Argentinien).

ihre weitere Umsetzung in den gesetzlich geregelten Verfahren ohne größere Hindernisse möglich ist. Auf jeden Fall muss das Verfahren offen und transparent sein. Die Ergebnisse müssen dokumentiert werden.

3.4 Entscheidungsphase

Die politischen Gremien müssen über den Haushalt und in diesem Zusammenhang auch über die Berücksichtigung der Vorschläge entscheiden. Auf jeden Fall müssen die zur Abstimmung stehenden Vorschläge publik gemacht werden. Durch das im Kommunalrecht grundsätzlich geltende Prinzip der Öffentlichkeit von Sitzungen ist Transparenz grundsätzlich gewährleistet.

3.5 Rückkopplungsphase

Für die Nachhaltigkeit des Verfahrens ist nicht nur die Anschlussfähigkeit der Vorschläge, sondern auch die Rückkopplung der Ergebnisse von herausragender Bedeutung.

Für die Mitteilung der Ergebnisse und die Erläuterung der weiteren Vorgehensweise bietet es sich an, dieselben Wege und Medien zu nutzen, die auch für die Einsammlung der Vorschläge benutzt worden sind. Für die langfristige Vertrauensbildung ist es enorm wichtig, dass die Beteiligten ernst genommen werden. Dazu gehört auf jeden Fall, dass die Ergebnisse des Verfahrens öffentlich gemacht werden.

4 Erfolgsfaktoren und Missverständnisse

Halbherzige Bürgerhaushaltsverfahren sollte man vermeiden, weil Enttäuschungen zu Resignation führen können und das ist das genaue Gegenteil von dem, was eigentlich gewollt ist, nämlich Einwohnerinnen und Einwohner zu motivieren, sich in die kommunalpolitische Diskussion um den Haushalt und die Entwicklungsperspektiven der Stadt einzubringen. Daher ist es wichtig, dass die politische Führung in der Gemeinde eine solche Öffnung der politischen Diskussion tatsächlich will und dieser Wille nach außen und in die eigene Verwaltung hinein glaubwürdig kommuniziert wird. Der für die Beschlussfassung über den Haushalt zuständige Rat der Gemeinde sollte sich vor Start des Verfahrens klar darüber sein, wie viel Partizipation er

eigentlich will. Wünschenswert ist im Vorfeld eine intensive politische Diskussion in den Fraktionen des Rates. Kritische Fragen sind zu beantworten, Skepsis ist ernst zu nehmen.

Das Verfahren bedarf einer sorgfältigen Planung und Moderation. Den Aufwand sollte man nicht unterschätzen.

Die Idee des Bürgerhaushalts sollte kein Fremdkörper in der Stadt sein, sondern sich einfügen in die politische Kultur und das Leitbild der Stadt.

Genauso schädlich wie Halbherzigkeit dürfte naive Begeisterung sein. Bürgerhaushalte schaffen keine neuen Partizipationswunder. Beteiligungsquoten von 2 % der Bevölkerung werden schon als Erfolg angesehen.

Bürgerhaushaltsverfahren sind naturgemäß nicht repräsentativ. Das müssen sie auch gar nicht sein. Dafür gibt es in unserem System der kommunalen Selbstverwaltung die Mechanismen der repräsentativen Demokratie. Selbstverständlich werden in Bürgerhaushaltsverfahren auch Partikularinteressen artikuliert. Gerade deswegen kann es zu einer Debatte darüber kommen, was eigentlich das Gemeinwohl in der Stadt ist.

Bürgerhaushaltsverfahren kosten Geld und verursachen Personalaufwand. Das sollte man nicht leugnen. In den Verwaltungen gibt es genügend Wissen, auch mit der Internetgestaltung angemessen umzugehen. Es gibt Open Source Software, mit deren Hilfe man interaktive Foren im Internet managen kann. Das müssen nicht immer nur die Fachleute aus den EDV-Abteilungen sein.

Ob Bürgerhaushaltsverfahren auch einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung leisten, wie dies gelegentlich behauptet wird,²³ kann man infrage stellen. Ohne Zweifel bereichern sie aber den Wissensaustausch zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerinnen und Bürgern.

Ob ein Bürgerhaushalt letztlich als Erfolg oder Misserfolg bewertet wird, hängt nicht nur von den Zielen, sondern auch von der Sicht-

²³ Herzberg/Cuny, Bürgerhaushalt und Bürgerwissen, in Herzberg/Sintomer/Kleger (Hg.), Hoffnung auf eine neue Demokratie, 2012, S. 275.

weise ab. Abb. 6 zeigt die einzelnen Interessengruppen. Wer Bürgerhaushaltsverfahren evaluieren will, sollte dies von Anfang an berücksichtigen.²⁴

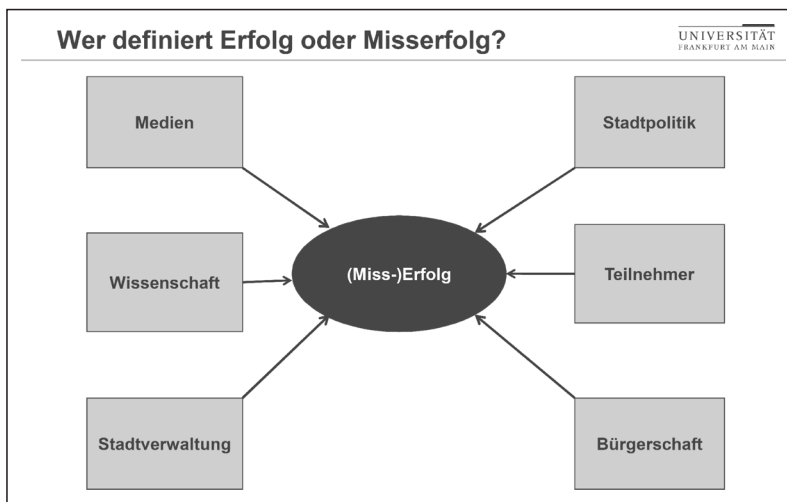


Abb. 6: Wahrnehmung von Erfolg/Misserfolg²⁵

5 Ausblick

Bürgerhaushaltsverfahren sind zwar keine Massenbewegung, jedoch auch nicht mehr wegzudenken aus der Landschaft kommunaler Selbstverwaltung. Sie könnten einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der politischen Kultur in Deutschland leisten. Sie könnten ein Schritt in Richtung mehr Kooperation zwischen den gewählten Mandatsträgern, den kommunalen Verwaltungen und den Einwohnerinnen und Einwohnern sein. Von der Information über die Partizipation führt der Weg zur Kooperation.

²⁴ Beispiele für wissenschaftliche Evaluierungen von Bürgerhaushaltsverfahren sind Berlin-Lichtenberg, Köln und Frankfurt am Main.

²⁵ Evaluation des Frankfurter Bürgerhaushalts, Vortragsfolien Kolleck/Neunecker vom 22.11.2012.

