

Bürgerhaushalt – kluges Marketing oder effektive Teilhabe?

Der Bürgerhaushalt stellt ein Instrument der Politik dar, um die Bürger bei Fragen der kommunalen Finanzen einzubinden, Haushaltsplanungen transparenter zu gestalten und gleichzeitig vom Bürgerwissen zu profitieren. Die ersten Beispiele für gelungene Bürgerhaushalte sind aus Brasilien Ende der 1980er-Jahre bekannt. Die ursprüngliche Grundidee hat in den Folgejahren jedoch einige Veränderungen erfahren. Mittlerweile werden Bürgerhaushalte in unterschiedlichen Formen in zahlreichen deutschen Kommunen als direkte Bürgerbeteiligung eingesetzt.

Gründe und Ziele

Die Kommunalpolitik hofft, durch die aktive Einbindung der Bürger in haushaltspolitische Debatten einerseits der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken und andererseits die Akzeptanz und damit die Legitimität politischer Finanzentscheidungen zu erhöhen. Ziel des Bürgerhaushalts ist es auch, Nähe zu den Bürgern herzustellen und deren Engagement zu fördern. Im Zuge der sich verschlechternden finanziellen Situation in vielen Kommunen geht es dabei heute häufig auch um die Akzeptanz für anstehende Konsolidierungsvorhaben. Die Bürger sollen für die finanziellen Probleme sensibilisiert werden und im Idealfall mit ihrem Wissen zu deren Lösung beitragen. Zusätzlich sollen die kommunalen Dienstleistungen und die damit verbundenen Ausgaben für den Bürger transparenter gemacht werden. Vorbehalte, dass die Bürgerbeteiligung nicht das Gemeinwohlinteresse fördere, wurden vielfach in der Praxis widerlegt; Einzelinteressen und Gemeinwohl schließen sich nicht aus. Vielmehr kann die Interessenabwägung auf eine breitere Basis gestellt werden.

Definition Bürgerhaushalt

Der Bürgerhaushalt wird in vielen Städten auch partizipativer Haushalt oder Beteiligungshaushalt genannt. Um die Begrifflichkeit von anderen Partizipationsverfahren abzugrenzen, benennen Herzberg/

Röcke/Sintomer¹ folgende Kriterien für den Idealtypus eines Bürgerhaushalts:

1. Im Zentrum des Bürgerhaushalts stehen finanzielle Angelegenheiten; es geht um begrenzte Ressourcen.
2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren.
4. Der Ablauf beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess.
5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft darüber ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Vereinfacht lassen sich für den Idealtypus des Bürgerhaushalts drei obligatorische, aufeinander aufbauende Phasen benennen (siehe Abbildung 1).

Porto Alegre – der Startschuss

Der Auftakt zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung des Kommunalhaushalts war 1989 in Porto Alegre (Brasilien). Von dort aus hat die Idee viele andere Staaten und Kommunen erreicht.



Auf Bürgerversammlungen in Stadtteilen und Bezirken³ werden regionale Investitionsmöglichkeiten und Repräsentanten des Volkes für den Rat des Haushalts bestimmt. Zusätzlich gibt es thematische Versammlungen (zum Beispiel „Transport und Verkehr“), die dem jeweiligen Fachbereich der Verwaltung zugeordnet sind und eher gesamtstädtische Investitionen zum Inhalt haben. Als entscheidenden Schritt

überprüfen die Mitglieder des Rates den Haushaltsentwurf, bevor er vom Stadtrat verabschiedet wird. Außerdem erstellen die Delegierten zusammen mit dem Stadtplanungsamt den Investitionsplan anhand der zuvor im Rat verfassten Prioritätenliste. Ein Verteilungsschlüssel sorgt dafür, dass benachteiligten Stadtteilen mehr Mittel zugesprochen werden. Nach jedem Haushaltsjahr wird die Zweckmäßigkeit

und Wirksamkeit des Beteiligungsverfahrens geprüft. Mit dem Ziel des Korruptionsabbaus ist zusätzlich eine Kontrollinstanz der Bürgerschaft geschaffen worden, die die Vergabe von öffentlichen Aufträgen begleitet. Der Bürgerhaushalt Porto Alegres gilt als das führende Beispiel, da in vielen vormals kritischen Bereichen wie der Korruptionsbekämpfung und gravierenden Infrastrukturproblemen deutliche Verbesserungen verzeichnet werden konnten. Die Umverteilung öffentlicher Investitionsmittel kam dabei vor allem durch die Beteiligung einer repräsentativen Teilnehmerstruktur – also vieler ärmerer Bevölkerungsgruppen – zustande. So gelang es beispielsweise, den Anteil der Trinkwasseranschlüsse in der Bevölkerung von 80 Prozent im Jahr 1989 auf 98 Prozent im Jahr 2002 zu erhöhen. Auf diese Weise konnte die Teilnahme am Bürgerhaushalt auf Dauer attraktiv gehalten werden, was mit bis zuletzt 100.000 Teilnehmern bei 1,2 Millionen Einwohnern in mehr als zwei Jahrzehnten zu deutlichen sozialen und politischen Veränderungen führte.

Abbildung 1: Inhalte und Maßnahmen des Bürgerhaushalts

	Phase		
	Information	Konsultation	Rechenschaft
Mögliche Inhalte	Überblick über den Gesamthaushalt und einzelne Bereiche	Diskussion des Gesamthaushalts bzw. bestimmter Bereiche mit der Bürgerschaft, Priorisierung von Investitionsvorhaben oder Sparmaßnahmen	Rechenschaft darüber, welche Anregungen seitens der Bürger beim Beschluss des Rates berücksichtigt wurden und welche nicht
Mögliche Maßnahmen	Broschüren, Internet, Infofahrten, -rundgänge und -stände; Marketing (Flyer, Anzeigen etc.); Öffentlichkeitsarbeit (Pressearbeit, Internet); Vorträge, Seminare oder Schulungen	Bürgerforen; Bürgerbefragungen (schriftlich, via Internet, Telefoninterviews); Hotline; Dialogkarten per Post	Broschüren/Flyer („So hat der Rat entschieden!“); Website, Informationsveranstaltungen; persönliche Anschreiben

Quelle: Innenministerium NRW/Bertelsmann Stiftung (2004): Kommunaler Bürgerhaushalt – Ein Leitfaden für die Praxis.²

¹ Vgl. Herzberg, C. u. a. (2006): Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts.

² Eine detaillierte Darstellung mit ausführlicher Beschreibung der Phasen bietet die Publikation der Bundeszentrale für politische Bildung u. a. (2005): Bürgerhaushalt in Großstädten.

³ „Bei den Bezirken des Bürgerhaushalts handelt es sich nicht um Verwaltungsbezirke, sondern um eine Aufteilung der Stadt in Planungszonen, die für den Bürgerhaushalt auf der Basis von Sozialräumen definiert wurden.“ In: Inwent gGmbH/Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.) (2010): Dialog global. Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit – eine Einladung zur globalen Kooperation.

Die Situation in Deutschland

Die öffentliche Auslegung der Haushaltsentwürfe ist bisher in den deutschen Gemeindeordnungen geregelt. Dieses formelle Verfahren und die Möglichkeit, Einwendungen gegen die Pläne zu erheben, finden in der Praxis allerdings kaum



Beachtung.⁴ Vom Bürgerhaushalt als informellem Verfahren, das seit einigen Jahren auch die Diskussion in Deutschland beflügelt hat, wird hingegen deutlich mehr Gebrauch gemacht, auch weil für eine Beteiligung weder ein ausgeprägtes Verständnis des komplexen Haushaltsplanes noch ein Besuch bei der Kämmerei vonnöten ist.

Um das Jahr 2000 herum gab es erste Projekte, die ein bürgerorientiertes Haushaltsaufstellungsverfahren zum Inhalt hatten. Zu nennen sind hier die Städte Monheim am Rhein und Blumberg. In den darauffolgenden Jahren führten zahlreiche weitere Kommunen Elemente des originären Verfahrens ein. In jüngster Vergangenheit haben einige Städte, wie beispielsweise Essen und Solingen, den Bürgern die Möglichkeit gegeben, ihre Prioritäten bei der Haushaltsaufstellung in der Form abzugeben, dass Einsparungsobjekte bewertet werden konnten. Dabei findet gedanklich eine Umkehrung statt. Nicht Investitionsprojekte werden in die Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse gegeben, sondern „Negativlisten“, die zu einem Haushaltsausgleich beitragen sollen.

Im internationalen Vergleich ist hervorzuheben, dass die Projekte in Deutschland überwiegend konsultativen Charakter haben. Die Verwaltung als koordinierende Stelle fasst die Vorschläge und Präferenzen der Bürger zusammen. Es besteht jedoch kein Umsetzungsanspruch durch die

befragten Bürger; die letztendliche Entscheidung bleibt beim Rat der Kommune.

Praxisbeispiele in Deutschland

In der Verwaltungsrealität hat es eine Reihe unterschiedlicher Ansätze zu Bürgerhaushalten gegeben. Ihnen liegen immer unterschiedliche Ausprägungen hinsichtlich Information, Beteiligung oder Delegation von Fragen der Haushaltspolitik zugrunde. Ein aktueller Statusbericht vom April 2011 über die Bürgerhaushalte in Deutschland verzeichnet 73 Kommunen, bei denen ein Bürgerhaushalt inklusive konsultativer Elemente bereits eingeführt beziehungsweise die Einführung durch den Rat beschlossen wurde. Regionale Schwerpunkte liegen hier in Nordrhein-Westfalen und Berlin/Brandenburg. In weiteren 107 Kommunen wird die Einführung derzeit offiziell diskutiert.⁵

Berlin-Lichtenberg

Der stadtteilbezogene Bürgerhaushalt in Berlin wurde auf der Grundlage eines Konzeptes eingeführt, welches im Rahmen eines Modellprojekts unter Leitung der Bundeszentrale für politische Bildung, verschiedenen Stiftungen, Politikern, Vertretern der Verwaltung sowie interessierten Bürgern ausgearbeitet wurde.⁶

Im Berliner Bezirk Lichtenberg wird im Jahr 2011 bereits der siebte Bürgerhaushalt für das Jahr 2013 vorbereitet, bei dem es um die Verteilung von 32 Millionen Euro (gegenüber circa 580 Millionen für Pflichtausgaben) für freiwillige Aufgaben geht. Die Bürger konnten in einer viermonatigen Phase bis Juli 2011 ihre Vorschläge für Investitionen auf mehreren Beteiligungskanälen (Brief, Internet, Stadteildialog) einbringen. Alle Vorschläge werden seit September 2011 von den Bürgern abgestimmt und in einer Prioritätenliste zusammengefasst.⁷ Die Bezirksverordnetenversamm-

lung entscheidet dann letztendlich, welche Vorschläge mit in den Haushaltsplan aufgenommen werden. In den letzten sechs Jahren sind laut der Bürgermeisterin von den 300 priorisierten Vorschlägen 90 Prozent in den Haushaltsplan aufgenommen worden.⁸ Nach einer zweijährigen Probe, auch Einsparpunkte anzugeben, wurde diese Option wieder gestrichen, da die Unkenntnis der Bürger nach Meinung der Bürgermeisterin zu nicht umsetzbaren Vorschlägen führte. Erstmals werden jedoch auch Vorschläge, die in die Zuständigkeit des Landes Berlin fallen, berücksichtigt.⁹ Zu den Projektkosten des Lichtenberger Bürgerhaushalts gibt es keine offiziellen Angaben.

Bonn

Der Bürgerhaushalt der Bundesstadt Bonn ist ein Beispiel für Onlinebefragungen, die häufig eine verhältnismäßig hohe Teilnehmerresonanz erfahren.¹⁰ Auf einer Onlineplattform können die Bürger die von der Verwaltung eingestellten Konsolidierungs- und Diskussionsvorschläge bewerten und kommentieren sowie eigene Vorschläge einbringen, die wiederum bewertet werden. Nach Informationen der Stadtverwaltung gaben über 12.000 registrierte Teilnehmer (4 Prozent gemessen an der Einwohnerzahl) für den Haushalt 2011/2012 mehr als 1.400 Vorschläge ab und bewerteten diese. Die Kosten hierfür betrugen über 300.000 Euro; der größte Teil entfiel auf interne Personalkosten der Stadtverwaltung.¹¹

Probleme des Bürgerhaushalts

Die Beteiligung an Bürgerhaushalten ist bisher – gemessen an der Gesamteinwohnerzahl – sehr gering (in der Regel im unteren einstelligen Prozentbereich). Auch die Teilnehmerschaft ist in der Regel nicht repräsentativ; es beteiligen sich überdurchschnittlich viele Altersgruppen über 50

4 Vorwerk, V. u. a. (2008): Bürgerbeteiligung am Haushalt. Das Beispiel Bürgerhaushalt Köln.

5 www.buergerhaushalt.org (Stand 8. 8. 2011).

6 www.bpb.de/files/UHOF3Q.pdf (8. 8. 2011).

7 Um die Abstimmungsergebnisse auf eine breitere Basis zu stellen, werden jedes Jahr zufällig ausgewählte Haushalte aufgefordert, an der Haushaltsabstimmung teilzunehmen. Für den Haushalt 2012 wurden 25.000 Haushalte angeschrieben; 5,8 Prozent von ihnen nahmen daraufhin am Abstimmungsverfahren teil. Insgesamt beteiligten sich in diesem Jahr rund 8.000 Bürger an den verschiedenen Phasen des Bürgerhaushaltsverfahrens.

8 www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/broschuere_bueha2013_internet.pdf; auf der Website des Lichtenberger Bürgerhaushalts www.buergerhaushalt-lichtenberg.de kann unter „Realisierte Vorschläge“ der Umsetzungsstand der Vorschläge eingesehen werden (8. 8. 2011).

9 Umfassende Informationen zu laufenden und vergangenen Bürgerhaushalten auf www.buergerhaushalt-lichtenberg.de (3. 8. 2011).

10 Die Seite zum Projekt: www.bonn-packs-an.de.

11 www.buergerhaushalt.org/category/praxis (4. 8. 2011).

Jahre sowie wenige Jugendliche und Ausländer. Die Einflussnahme von Lobbygruppen (Vereine, Verbände, Interessengruppen wie Parteien, Feuerwehr etc.) ist zudem fragwürdig, wenn auch nicht überraschend. Franzke und Kleger merken an, dass ein Mitwirken der Lobbyisten zwar Stabilität und Expertenwissen einbringe, andererseits aber die Gefahr der Unterwanderung berge. Immerhin sei jedoch in dem Verfahren des Bürgerhaushalts die Arbeit der Lobbygruppen transparent und spiele sich nicht in Hinterzimmergesprächen ab.¹²

Politiker und Verwaltung haben darüber hinaus teilweise erhebliche Bedenken in Bezug auf die Qualität der Beiträge der Bürger. Zudem komme es vor, dass sie den Bürgerhaushalt als „Konkurrenzveranstaltung“ wahrnehmen, auch wenn sie öffentlich diese moderne Form der Bürgerbeteiligung begrüßen.¹³ Dies könnte der Grund dafür sein, dass bisher nur kleinere Projekte im Rahmen der Bürgerhaushalte zur Disposition gestellt werden. Eine Befragung zu Prestigeprojekten, strategischen Entscheidungen und Investitionen wie beispielsweise im sozialen Bereich findet nicht statt.

Fazit

Weitreichende soziale Veränderungen, wie sie durch den Bürgerhaushalt in Porto Alegre angestoßen wurden, gibt es hierzulande als Ergebnis partizipatorischer Haushaltsaufstellungsverfahren nicht. Die gesetzlich verankerte Zuständigkeit der Räte, über Haushaltsplanungen zu entscheiden, sowie die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Kommunen, die mit der Haushalts-sicherung befasst sind, hemmen die Einflussmöglichkeiten der Bürger.

Dennoch deuten die Erfahrungen in den Kommunen, die den Bürgerhaushalt zum Programm gemacht haben, darauf hin, dass diese Prozesse zur effektiveren Verteilung knapper Kommunalfinanzen beitragen

können. Die Konsultation über öffentliche Finanzen erfordert vor allem eine transparente, benutzerfreundliche Darstellung der Finanzlage, die es so vorher nicht gegeben hat. Dadurch ist der Bürger nun in der Lage, die öffentlichen Dienstleistungen besser nachverfolgen und bewerten zu können. Auch wenn es bisher keine großen Modernisierungsschritte und Machtzugeständnisse an die Bürger gegeben hat, betonen Politiker dennoch, dass die Konsultation der Bürger wichtige Initiativen hervorgebracht habe, die sonst nicht zustande gekommen wären. Da es sich bei diesen Maßnahmen jedoch nicht um wichtige strategische Fragestellungen handelt, sondern eher nebensächliche Themen bearbeitet werden, sollte bei den Beteiligungsverfahren das Kosten-Nutzen-Verhältnis kritisch hinterfragt werden. Es bleibt Aufgabe der Kommunen, hierfür flächendeckend Kostentransparenz herzustellen.

Für eine erfolgreiche Weiterentwicklung der partizipatorischen und direktdemokratischen Elemente im Rahmen des kommunalen Haushaltsaufstellungsverfahrens ist es wichtig, dass der Beteiligungsprozess auf Dauer angelegt ist, ein transparentes und nachvollziehbares Beteiligungsverfahren inklusive Rechenschaftslegung seitens der Kommunalpolitik etabliert wird und dass der Prozess von allen Akteuren voll unterstützt sowie ausreichend evaluiert wird. Nur so kann der Bürgerhaushalt sich der Qualität und Akzeptanz der Ergebnisse sicher und damit mehr als eine Marketingmaßnahme sein. Ein schlecht umgesetztes Verfahren ohne ausreichende Rechenschaftslegung seitens der Kommunalpolitik kann die Ziele des Bürgerhaushalts auch ins Gegenteil verkehren und zu einer weiteren Steigerung der Politikverdrossenheit beitragen. ■



¹² Franzke, J./Kleger, H. (2010): Bürgerhaushalte – Chancen und Grenzen.

¹³ Bogumil, J./Holtkamp, L. (2007): Die Bürgerkommune. Das Konzept in Theorie und Praxis.