

10 Was ist ein Bürgerhaushalt?

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*.

Was versteht man unter einem Bürgerhaushalt?

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 Haushaltssatzung und den Haushaltsplan.

Demgegenüber versteht man unter Bürgerhaushalt i. d. R. kein eigenes Zahlenwerk, sondern ein *nicht förmliches Beteiligungsverfahren* in Form eines strukturierten Dialogs zwischen Verwaltung, Politik und Einwohnerschaft. Der Rat muss auf jeden Fall über die Haushaltssatzung beschließen. Er kann dies nicht delegieren. 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 Beteiligungsverfahren an der Beratung und Aufstellung eines kommunalen Haushalts. Zur Beteiligung aufgefordert sind nicht nur Wahlberechtigte, sondern alle *Einwohner und Einwohnerinnen*, die sich für das Gemeinwesen interessieren.

Wann spricht man von einem Bürgerhaushalt?

Im Allgemeinen werden folgende Kriterien 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.

Sind Bürgerhaushalte weit verbreitet?

Ende 2013 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 Kommunen betrieben wird, 451 Kommunen und Kreise, die sich in irgendeiner Weise mit dem Thema Bürgerhaushalt befassen oder befasst haben.

Man kann also nicht von einer Massenbewegung sprechen, gleichwohl stellen Bürgerhaushalte eine interessante Ergänzung der kommunalpolitischen Landschaft dar.

Was sind die Gründe für die Durchführung von Bürgerhaushaltsverfahren?

Auffallend ist, dass 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 Bürgerhaushaltsgemeinden.

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 Bürgerbeteiligung 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.

Wie läuft so ein Bürgerhaushaltsverfahren üblicherweise ab?

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 (vgl. Bild 1) kann jedoch als durchaus typisch für die Aufteilung in Phasen angesehen werden.

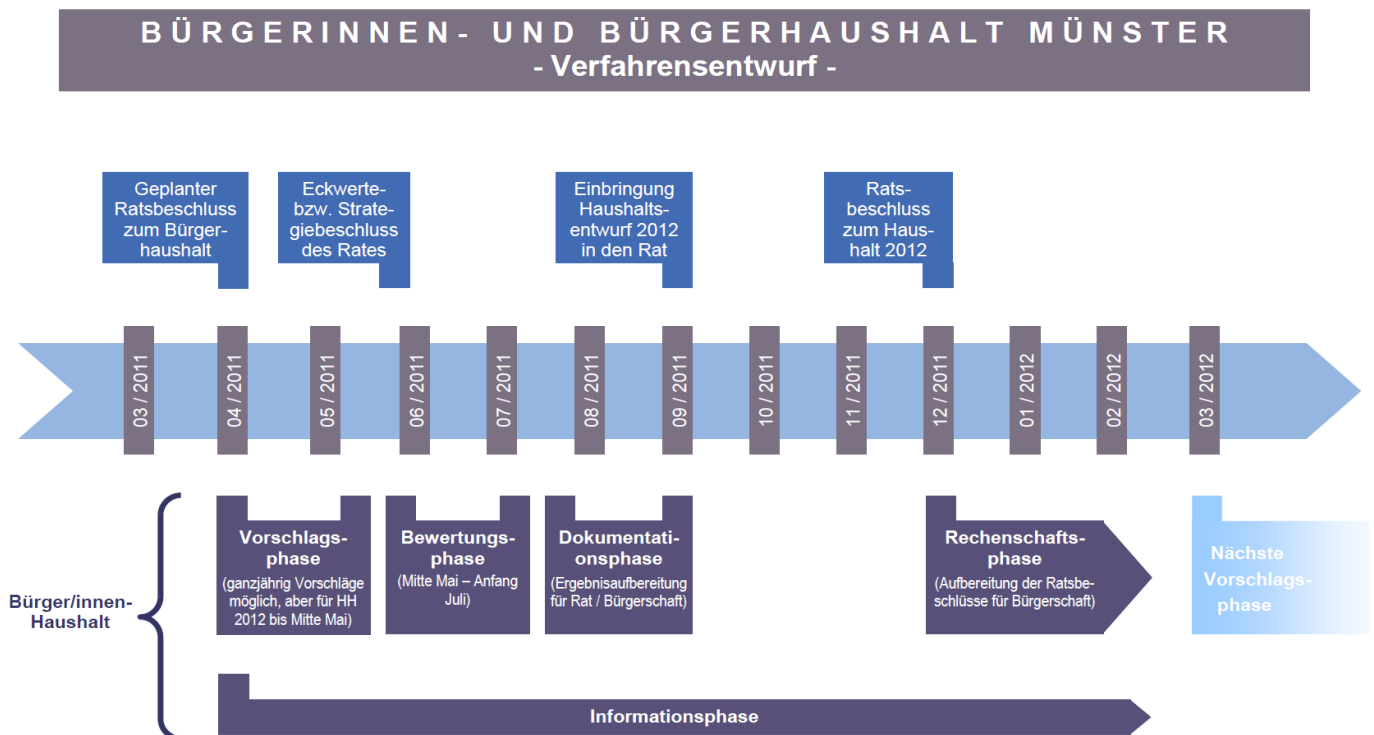


Bild 1: Verfahrensentwurf für Bürgerhaushalt; Quelle: Stadt Münster

Was ist in der Informationsphase zu beachten?

Es sollten 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.

Was passiert in der Vorschlagsphase?

Die Vorschlagsphase ist das Herzstück des Bürgerhaushaltsverfahrens. 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 Zwischen-

schaltung 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. 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.

Wie erfolgt die Bewertung der Vorschläge?

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. 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.

Frage: Wer entscheidet über die Vorschläge der Bürger_innen?

Die politischen Gremien müssen über den Haushalt und in diesem Zusammenhang auch über die Berücksichtigung der Vorschläge entscheiden.

Die Entscheidungszuständigkeit des Rates über den Haushalt ist auf jeden Fall zu beachten.

Auf jeden Fall müssen die zur Abstimmung stehenden Vorschläge publik gemacht werden. Durch das Prinzip der Öffentlichkeit von Sitzungen ist Transparenz grundsätzlich gewährleistet.

Wozu dient die 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.