

REPORT

Bürger dein Haushalt

[29.03.2010] Mit Bürgerhaushalten können Politik und Verwaltung Entscheidungen transparent machen und für Akzeptanz werben. Im Gegenzug erfahren sie etwas über die Wünsche der Bürger. Das Mitspracherecht bezieht sich allerdings nicht immer auf dieselben Themenbereiche und auch die Beteiligungsinstrumente unterscheiden sich von Fall zu Fall.

In Zeiten klammer Kassen ist es für Politik und Verwaltung wichtiger denn je, herauszufinden, an welcher Stelle die Bürger bereit sind, Verzicht zu üben. Die Krise der öffentlichen Haushalte ist somit ein Grund für das wachsende Interesse an Bürgerhaushalten. 67 Kommunen in Deutschland haben ein derartiges Beteiligungsprojekt bereits durchgeführt, beschlossen oder informieren die Bürger zumindest über den Haushalt. Durch die höhere Transparenz soll nicht zuletzt das Verständnis für finanzpolitische Zusammenhänge und Handlungszwänge gefördert werden.

Die öffentliche Auslegung der Haushaltsentwürfe ist in den Gemeindeordnungen seit Längerem verankert. Rückmeldungen erhält die Verwaltung jedoch eher selten, was nicht verwunderlich ist, denn wer möchte sich schon über mehrere hundert Seiten ein Zahlenwerk mit Erläuterungen auf Amtsdeutsch zu Gemüte führen? Auch werden Bürger kaum Urlaub nehmen, um einen Besuch bei der Kämmerei einzuplanen. Mehr Bürgernähe lässt sich durch eine verständlichere Fassung des Haushalts, eine transparente Veröffentlichung im Internet sowie aktivierende Informationsmaßnahmen erzielen.

Erfolgsfaktoren für Bürgerhaushalte

Bürgerhaushalte sind nicht per se mit dem Medium Internet verbunden, gewinnen dadurch aber zusätzlich an Bedeutung. Im Fokus steht entweder die Sammlung von Bürgervorschlägen oder die Bewertung von Entwürfen der Verwaltung. Im ersten Fall liegt das Hauptaugenmerk auf der Aktivierung der Bürger, im zweiten Fall auf der verständlichen Informationsaufbereitung. Ein wichtiger Bestandteil neben einem lesbaren Haushalt und dem Dialog-Angebot ist die Rechenschaft über die Umsetzung der Bürgervorschläge. Fehlt die Zusage der Politik, die Ergebnisse des Verfahrens auch berücksichtigen zu wollen, leiden Akzeptanz und Beteiligung. Und ohne Rückmeldung, wie der Input in die Haushaltsplanung einfließt, werden die Bürger kein zweites Mal bereit sein, an einem Bürgerhaushalt teilzunehmen. Außerdem sind ein breiter politischer Konsens und die Unterstützung durch die Verwaltungsspitzen, insbesondere die Kämmerei, ausschlaggebend für den Erfolg eines Bürgerhaushalts – ebenso wie eine intensive medienübergreifende Öffentlichkeitsarbeit über mehrere Kanäle und die Unterstützung des Verfahrens etwa in den Medien.

Paradebeispiel Köln

Geradezu musterhaft hat dies die Stadt Köln bei ihrem ersten Bürgerhaushalt im Jahr 2007 umgesetzt. IT-Leiter Andreas Engel: „Es war nicht so, dass plötzlich im Internet-Auftritt irgendwo oben links ein Button auf den Bürgerhaushalt verwiesen hat. Die Diskussion ist gründlich vorbereitet worden. Es gab eine sehr öffentlichkeitswirksame Eröffnungsveranstaltung und die ganze Stadt war plakatiert mit dem Hinweis auf den Bürgerhaushalt.“ Darüber hinaus wurde das Thema von den Kölner Medien aufgegriffen und positiv bewertet. Trotz der Themenbegrenzung auf Sport, Grünflächen, Straßen, Wege und Plätze haben die Zugriffszahlen die Erwartungen der Verantwortlichen übertroffen: Über 10.000 Bürger haben sich

registriert, um mehr als 4.700 Vorschläge, 9.000 Kommentare sowie über 52.000 Bewertungen abzugeben. 700.000-mal wurden die Spar- und Ausgabevorschläge von 100.000 verschiedenen Besuchern aufgerufen. Die Vorschläge konnten per Post, online oder durch einen Anruf beim städtischen Call Center eingereicht werden. Jeder Vorschlag, egal auf welchem Wege er einging, gelangte auf die elektronische Beteiligungsplattform, wo er dann für Kommentare und Bewertungen zur Verfügung stand. Obwohl die meisten Vorschläge die Stadt via Internet erreichten, will die Rheinmetropole die anderen Kanäle auch künftig beibehalten.

Ein weiteres Charakteristikum des Kölner Bürgerhaushalts ist neben der Multikanalstrategie die Tatsache, dass eine vollständige Integration in die politisch-administrativen Prozesse angestrebt wird und nicht nur die Beteiligung, sondern auch die anschließende Bewertung sowie Umsetzungsentscheidungen im Internet transparent verfolgt werden können. Im Nachklapp zum zweiten Kölner Bürgerhaushalt, der erneut mehr als 10.000 Teilnehmer verzeichnen konnte, werden aktuell zu jedem Vorschlag der Bestenlisten die Stellungnahme der Verwaltung und die politischen Beratungs- und Entscheidungsergebnisse auf der Online-Plattform veröffentlicht. Auch die Umsetzung der beschlossenen Vorschläge soll dort Schritt für Schritt ersichtlich sein. Zudem haben Bürger die Möglichkeit, sich via Newsletter und Twitter auf dem Laufenden zu halten.

Erste Erfahrungen in Trier

In Anlehnung an das Kölner Modell hat die Stadt Trier 2009 erstmals einen vorschlagsbasierten Bürgerhaushalt durchgeführt und zeigte sich mit der Resonanz zufrieden: Beinahe 1.500 Bürger haben sich beteiligt, mehr als 400 Vorschläge wurden eingereicht, über 600 Kommentare formuliert sowie rund 50.000 Bewertungen vorgenommen. Wichtig für den Erfolg war nach Angaben von Toni Loosen-Bach, Koordinator für Bürgerbeteiligung, dass der Oberbürgermeister das Projekt zur Chefsache erklärt und die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt hat. Von Bedeutung war zudem die Unterstützung des Landes Rheinland-Pfalz, wodurch Zusatzmodule, etwa für die verwaltungsinterne Bearbeitung, überhaupt erst realisiert werden konnten. Die Online-Plattform zum Trierer Bürgerhaushalt ist mit einem BIENE-Award für Barrierefreiheit ausgezeichnet worden. Mitte Dezember 2009 wurden die Beschlüsse online gestellt. Die Ergebnisse werden mithilfe einer Ampel veranschaulicht. Die weitere Umsetzung wird – wie auch in Köln – im Internet dokumentiert, sodass eine laufend aktualisierte Rechenschaft vorliegt. Der Bürgerhaushalt soll nach den Worten von Oberbürgermeister Klaus Jensen keine einmalige Angelegenheit bleiben, sondern fester Bestandteil der politischen Kultur werden. Dabei könnte künftig die Konsolidierung stärker in den Mittelpunkt rücken, obwohl die Bürger schon diesmal die schwierige Haushaltssituation im Auge hatten. Jensen: „Von den Vorschlägen der zweiten Phase sind weniger als die Hälfte mit direkten Ausgaben verbunden. 29 Prozent sind kostenneutral und bei den restlichen 26 Prozent handelt es sich um Einnahme- oder Sparvorschläge.“

Beim Sparen helfen

Rein ums Sparen ging es beim ersten Bürgerhaushalt der Stadt Solingen. Die Bürger konnten die 78 Sparvorschläge des Haushaltssicherungskonzeptes online diskutieren und bewerten. Hinzu kamen 30 Sondervorschläge mit denkbaren Sparmaßnahmen, wie etwa die Schließung von Museen oder der historischen Burganlage, die im Rahmen der vorhergegangenen verwaltungsinternen Beratungen verworfen worden waren. Zudem hatten Bürger die Möglichkeit, selbst Sparvorschläge einzureichen. Das Konzept kam gut an. Das von der Verwaltung anvisierte Ziel, ein Prozent der Bevölkerung auf die Plattform zu locken, wurde bereits vier Tage nach Start des Bürgerhaushaltes übertroffen.

Dass es beim Solinger Bürgerhaushalt lediglich um Sparmaßnahmen ging, war die Voraussetzung dafür, dass das Projekt überhaupt durchgeführt werden durfte. Ralf Weeke, Kämmerer von Solingen, erläutert:

„Da es sich nicht um eine Pflichtaufgabe, sondern um eine freiwillige Maßnahme handelt, wäre der Stadt Solingen diese mit Kosten verbundene Durchführung der Bürgerbeteiligung eigentlich nicht erlaubt gewesen, da sie von der Bezirksregierung Düsseldorf als Kommune mit drohender Überschuldung eingestuft worden ist.“ Gleiches gilt für die Ruhrmetropole Essen. Deshalb setzen beide Städte in Abstimmung mit dem Innenministerium Nordrhein-Westfalen auf eine so genannte bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung. Das heißt, die Bürgerbeteiligung bezieht sich ausschließlich auf die Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzeptes und wird nur über das Internet durchgeführt. Wie Reiner König von der Stadtkämmerei Essen gegenüber Kommune21 erklärt, handelt es sich um ein gemeinsames Pilotprojekt in Zusammenarbeit mit der Firma Zebralog und dem Fraunhofer-Institut für Intelligente Analyse- und Informationssysteme IAIS. In Solingen ist die Beteiligungsphase bereits beendet, der Essener Auftritt wird nach der Einbringung des Doppelhaushaltes 2010/2011 Ende April freigeschaltet.

Eigene Haushalte aufstellen

Nicht sparen, aber rechnen mussten die Bürger der Freien und Hansestadt Hamburg, die sich für den Einsatz eines Haushaltsrechners entschieden hatte. Damit können Bürger selbst Haushalte aufstellen und die Ausgangsbudgets nach eigenem Gutdünken verändern. So soll ein Gefühl für die Möglichkeiten und Grenzen der Haushaltsplanung geweckt werden. Dieses Tool nutzte auch die baden-württembergische Stadt Freiburg für ihren ersten Bürgerhaushalt im Jahr 2008. Der Stadtverwaltung ging es aber nicht nur darum, die Zusammenhänge im Haushalt deutlich zu machen, sondern auch, wie sich Kürzungen oder Erhöhungen der einzelnen Budgets auf bestimmte Personengruppen auswirken (Gender Budgeting). Insgesamt wurden 1.300 Online-Haushalte aufgestellt. „Das ist für eine Stadt von der Größe Freiburgs relativ viel“, sagt Projektleiterin und Persönliche Referentin des Oberbürgermeisters, Annette Schubert. Den höchsten Rücklauf verzeichnete Freiburg allerdings nicht übers Internet, sondern bei der repräsentativen schriftlichen Umfrage: Von den 5.000 verschickten Fragebögen kamen 2.500 zurück. Für die Stadtkonferenz, das dritte Element des Freiburger Beteiligungsangebots, wurde laut Schubert sehr intensiv geworben, sowohl auf klassischem Wege über eine haushaltsdeckend verteilte Broschüre und Plakate, als auch mit einem Infobus, der über einen Zeitraum von sechs Wochen die Stadtteilmärkte besucht hat. Dennoch war die Bilanz ernüchternd: Gerade mal 206 Teilnehmer, hauptsächlich Interessenvertreter von Organisationen, Initiativen und Verbänden, kamen zu der Veranstaltung, was nicht zuletzt erhebliche Auswirkungen auf die Kosten hatte. Eine Stadtkonferenz wird es in Freiburg deshalb im Rahmen des Bürgerhaushalts künftig nicht mehr geben. „Im kommenden Jahr soll das Konzept aus Internet und repräsentativer Umfrage an den Start gehen und dauerhaft etabliert werden“, sagt Projektleiterin Schubert. Die Diskussionen über den Haushalt sollen im Rahmen von Stadtteilentwicklungsplänen mit den Bürgern fortgeführt werden. Dadurch erhofft sich die Stadt eine höhere Aktivierung und stärkere Teilnahme.

Bürgerhaushalte etablieren sich

Bereits etabliert hat sich der Bürgerhaushalt im Berliner Bezirk Lichtenberg, wo die Beteiligungsphase rund eineinhalb Jahre vor der Verabschiedung des Haushaltes startet. Bezirksbürgermeisterin Christina Emmrich: „Lichtenberg wird gern als Musterbeispiel für das Gelingen eines Bürgerhaushaltes herausgestellt. Das freut und ermutigt uns, den Prozess weiter zu verbessern.“ Das Projekt, das ständigen Veränderungen und Anpassungen unterliegt, verfolgt eine Kombination aus Versammlungen, schriftlichen Befragungen und Internet. Die Beteiligung wächst kontinuierlich. Dies gilt auch für den Bürgerhaushalt der brandenburgischen Landeshauptstadt Potsdam, der ebenfalls auf einen Medienmix setzt und sich am Lichtenberger Modell orientiert. 2008 beteiligten sich mehr als 1.100 Potsdamer, beim Bürgerhaushalt 2009 waren es bereits mehr als 2.000. Beim aktuellen Bürgerhaushalt wurde ein deutlicher

Teilnehmerzuwachs auf insgesamt über 5.300 Bürger erzielt. Als Gründe für diese Steigerung nennt Frank Daenzer, Projektmitarbeiter beim Bürgerhaushalt, unter anderem weitreichende Maßnahmen der gezielten Öffentlichkeitsarbeit sowie eine langfristige Projektplanung und -organisation.

Strategie hilft

Eine umfassende Strategie halten auch Josef Wehner von Fraunhofer IAIS und Oliver Märker von Zebralog für entscheidend. Sie sollte Potenziale sowie rechtliche, technische und organisatorische Voraussetzungen für einen verwaltungsübergreifenden Einsatz webgestützter Beteiligungsverfahren identifizieren. Zudem müssen sich die Städte darüber klar werden, wie sie den Beteiligungsprozess in interne Abläufe integrieren wollen. Ferner seien Verwaltungen gut beraten, dem Bürgerhaushalt eine technische Plattform zu verschaffen, die auch für andere Verfahren einsetzbar, also mandantenfähig ist. Vorab sollte deshalb überlegt werden, für welche weiteren Fragestellungen Bürgerbeteiligungen sinnvoll sind. Zu denken ist dabei etwa an die Bauleitplanung oder Projekte der Stadtentwicklungsplanung. Vorstellbar sind aber auch thematisch und zeitlich unbegrenzte Mitmach-Angebote wie Beschwerdeeingabe- und -verfolgungssysteme. Beides will beispielsweise die Stadt Trier prüfen. Die Metropole Köln, die für ihren Bürgerhaushalt mehrfach national und international ausgezeichnet wurde, geht noch einen Schritt weiter: Das am Bürgerhaushalt erprobte Beteiligungsverfahren soll auf alle in Frage kommenden bürgeroffenen Fachverfahren übertragen werden. Dirk Blauhut, Chef vom Dienst E-Government und Steuerung Bürgerservice: „E-Partizipation wird damit zu einem Standardangebot der Verwaltung für ihre Bürger ausgebaut.“

(rt)

Stichwörter: E-Partizipation, Bürgerhaushalte, E-Partizipation, Köln, Trier, Solingen, Essen, Freiburg, Potsdam, Hamburg, Lichtenberg