

Anleitung zum Scheitern – Wie Verwaltung und Politik einen Bürgerhaushalt wirkungsvoll scheitern lassen können

Anke Knopp

Wer hätte schon etwas gegen Demokratie? Die Zustimmung der bundesdeutschen Bevölkerung zur Staatsform der Demokratie liegt bei rund 95 Prozent. (vgl. FES-Studie, 2012) Bürgerbeteiligung in Form von Bürgerbegehren und Volksentscheidungen etwa wünschen sich 67 Prozent der Bundesbürger (vgl. Umfrage BST, 2011). Welcher Politiker also würde »die« Demokratie in Frage stellen oder lauthals gegen Bürgerbeteiligung wettern wollen?

Bürgerbeteiligung ist demnach groß in Mode. Kaum ein gewählter Volksvertreter kommt ohne diese Begrifflichkeit aus. Dem reinen Lippenbekenntnis zur Beteiligungskultur stehen viele konkrete Formate der Beteiligung gegenüber. Einiges davon ist neu, vieles erst durch das Internet ermöglicht. Ein solches Format ist etwa der Bürgerhaushalt. Dieses Online-Bürgerbeteiligungsverfahren an der Aufstellung eines kommunalen Haushaltes ist gleichzeitig ein schöner Lackmustest, wie ernst es der kommunalen Politik mit der Beteiligung denn nun wirklich ist.

An einem Ort etwa gelingen Bürgerhaushalte – an einem anderen aber nicht. Dass sie teilweise misslingen, liegt nicht zwingend am Format oder an der mangelnden Teilnahme der Bürgerschaft, wie gerne behauptet wird. Sind Politik und Verwaltungen nicht mit ganzem Herzen dabei, können sie einen Bürgerhaushalt sehr leicht zum Scheitern bringen, wenn etwa folgende kleine Tricks dazu ineinandergreifen. Am Ende gelten dann sogar nicht Politik und Verwaltung als die Verursacher des Scheiterns - sondern der Bürger war's. Und kaum jemand hat das Tricksen bemerkt: Eine passende Gelegenheit für die Politik, dieses unliebsame Format frei von Gesichtsverlust im Nichts wieder versinken zu lassen. Ohne dabei ein Wort gegen Bürgerbeteiligung oder Demokratie verloren zu haben.

Hier die Anleitung zum Scheitern mit 15 bereits erprobten und wirksamen Tricks:

1. Ja! - Aber...

Ein Bürgerhaushalt fällt nicht vom Himmel: Ohne den erklärten politischen Willen, einen Bürgerhaushalt durchzuführen, geht es nicht. Erst ein Ratsbeschluss ermöglicht in der Regel die Einrichtung eines solchen Verfahrens in einer Kommune. Dazu braucht es eine Ratsmehrheit. Die ist oft schnell gefunden, denn der Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung findet sich in fast jedem Wahlprogramm der Parteien. Ein Bürgerhaushalt könnte diese Versprechen einlösen, er steht für Transparenz, Konsultation mit den Bürgern und anschließend für Rechenschaft und Stärkung der Legitimation bekräftigen, warum welche Vorschläge erfolgreich waren oder nicht. Ein Bürgerhaushalt bringt Modernität, Innovation und verbindet digitale Massenkommunikation mit

tradierten Formen der politischen Kommunikation. Grundsätzlich können im besten Fall die Akzeptanz von Ratsentscheidungen und das Gefühl der Loyalität zur eigenen Stadt bestärkt werden.

Das Bekenntnis zur Beteiligung ist also schnell gesprochen - und ergibt einen parteipolitischen Pluspunkt in der öffentlichen Wahrnehmung. Hier kann also manch ein Kommunalpolitiker getrost die Hand für ein »Ja« zum Bürgerhaushalt heben – und schon die Faust der Formaljuristerei in der Tasche ballen, um das Verfahren real nur halbherzig oder konterkarierend durch strategische Winkelzüge zu unterlaufen. Beteiligter ist man gern - Deutungshoheit und Macht abgeben aber schmerzt. Um das zu verhindern, ist ein wenig Sand im Getriebe eines Bürgerhaushaltes ganz brauchbar. So sind Zweifel und Skepsis – trotz der ersten Zustimmung - dezent öffentlich gesät gute Grundlagen für ein späteres Scheitern.

2. Unverbindlich bleiben

Die Bürger dürfen gerne ihre Vorschläge zum Sparen einbringen. Sie dürfen gerne auch kommentieren und bisherige Ausgaben und Einnahmen bewerten. Die letzte Entscheidung über den Haushalt hat jedoch die Politik. Das ist repräsentative Demokratie. Ist ein Bürgerhaushalt eingeführt, heißt das nicht, dass am Ende auch umgesetzt wird, was darin steht. Die Gewählten brauchen zu Beginn nur völlig unverbindlich zu bleiben, keine Aussage zu formulieren, wie sie etwa mit den Ergebnissen am Ende umgehen möchten. An die Verbindlichkeit am Ende eines Bürgerhaushaltes denken viele Bürger am Anfang eines solchen Verfahrens nicht unmittelbar – und warum dann frühzeitig schlafende Hunde wecken?

3. Begleitgremium mit Funktionären besetzen

Oft wird ein begleitender Beirat für die Dauer des Bürgerhaushaltes eingerichtet. Selbstverständlich ist dieser zur Hälfte mit Vertretern aus der Politik zu besetzen, dies analog der jeweiligen Fraktionsstärke. So sind der informelle Informationsfluss und auch die Steuerung durch die Politik gewährleistet. Sind auch ausreichend Verwaltungskollegen an Bord, erhält ein solches Gremium noch deutlicher die Aura der Ernsthaftigkeit. Gut ist, hierzu lediglich eine Handvoll Bürger zu laden, diese sollen stellvertretend für die Bevölkerung stehen und sind zahlenmäßig im Gremium in der Minderheit. Zudem müssen bekannte Funktionäre in das Gremium »berufen« werden. Verwaltung und Politik können hierzu gemeinsam eine Liste mit Personen vorschlagen. Die Personen bilden einen Querschnitt der Aktiven und Institutionen einer Stadt, die möglichst bereits zahlreiche Posten und Mandate ausüben – deshalb leider oftmals zeitlich verhindert sind, wenn das Gremium in Fragen des Bürgerhaushaltes natürlich unverbindlich tagt. Üblicherweise ist die Besetzung vollzählig, wenn die Presse am Anfang über das Gremium berichtet. Im Laufe des Verfahrens erodiert das Gremium. Am Ende kann dann argumentiert werden, das Gremium sei inhaltlich nicht wirklich handlungsfähig gewesen. Es ist später leicht, glaubhaft zu bedauern, das Interesse am Bürgerhaushalt sei offensichtlich wenig ausgeprägt gewesen, denn auch die Funktionäre wären - das Scheitern vorausahnend weil erfahren – schnell fern geblieben. So stehen Politik und Verwaltung, umgeben von einer Restschar an betroffenen Bürgern, als alleinige Streiter für die Sache da und vollkommen unschuldig am Scheitern.

4. Kriterium des Gelingens: Die Quote der Beteiligung

Grundsätzlich ist der Bürgerhaushalt nur an ein einziges Kriterium des Gelingens zu koppeln: dem Kriterium der Quote. Die Beteiligungsquoten der bisher erfolgreichen Bürgerhaushalte liegt zwischen 1,7 und 2 Prozent. Es kann durchaus sein, dass eine Kommune in der ersten Durchführung etwas unterhalb dieser Prozentpunkt liegt, da ein solches Verfahren zunächst eingeübt werden muss, bevor breite Teile der Bevölkerung mitmachen. Geringe Quoten allerdings lassen sich umgehend schnell »schlecht« rechnen. Die Quote der Beteiligung in Bezug auf die Wahlberechtigten etwa ergibt einen negativen Minimalcharakter - der bereits postulierte Eindruck des »Kein Interesse in der Bürgerschaft am Bürgerhaushalt« lässt sich so sehr einfach öffentlich artikulieren. Den Vergleich in realen Zahlen der Nutzer auszudrücken, gilt es dabei zu vermeiden, denn er zeigt in der Regel eine andere Relation: haben sich etwa 2.000 Menschen angemeldet, spricht das schon eine andere Sprache in Relation zu denen, die sonst Zugang zu einem Haushalt erlangen. Wird das angestrebte Quorum also nicht erreicht, spielt das in die Hände derer, die ein solches Verfahren nicht wiederholen wollen.

5. Terminstrategie und 2-Phasen-Modell

Eine besondere Note bekommt ein Bürgerhaushalt, wenn bereits weit im Vorfeld seitens Verwaltung ein Terminplan erarbeitet wurde, der zwar in den Ausschüssen abgestimmt und allen bekannt ist, aber in seiner Wirkung unterschätzt wird. Etwa, wenn das Beteiligungsverfahren bereits im Spätsommer des Jahres durchgeführt wird – die Eckdaten für den Haushalt sowie die Finanzdaten aus dem jeweiligen Bundesland aber erst im Herbst eingebracht werden. Die Frage, ob es sich dabei um einen Bürgerhaushalt handelt, ist als nebensächlich erklärbar - die fehlenden Grunddaten könne man bis dahin online und nachträglich vorlegen, reicht als Erklärung. Schlüsselzuweisungen etwa reichen als reine Prognose, da die Handlungsspanne durch die hohe Verschuldung vieler Kommunen eh deutlich gering ist - und es dies auch im Vorlauf eines Bürgerhaushaltes zu kommunizieren gilt.

Eine weitere Variante ist auch, die Termine des Bürgerhaushaltes so zu planen, dass nur ein Termin zur Beratung im jeweiligen Fachausschuss übrigbleibt, der Hauptausschuss gänzlich als Beratungsgremium außen vor bleibt und dann sofort der Rat entscheidet.

Eine Alternative dazu stellt auch die dar, das Verfahren zweistufig zu gestalten: nach der Vorschlagphase durch die Bürger folgt die politische Beratung und Sichtung der Vorschläge im Hauptausschuss. Hier wird nach Vorlage der Verwaltung entschieden, welche Vorschläge schließlich in die sogenannte »Votingphase« durch die Bürger gelangen. Für die Auswahl der Vorschläge sollten möglichst keine Kriterien benannt werden, das erhöht die Intransparenz und die Frustration der Beteiligten.

6. Kosten in den Fokus stellen

Bereits in der Diskussionsphase, ob ein Bürgerhaushalt durchgeführt werden soll oder nicht, muss deutlich herausgestellt werden, dass ein Bürgerhaushalt auch Kosten verursacht. Diese fallen für das Internet-Tool sowie für eine sinnvolle Moderation und auch für verwaltungsinterne Aufwände an. Es muss der nachhaltige Eindruck entstehen, eine Kommune mit Schulden könne sich nicht auch noch eine teure Bürgerbeteiligung

leisten, bei der am Ende zweifelhaft ist, ob sich diese riskante Innovation rentiert oder nicht. Besonders gelungen ist die Diskussion dann, wenn deutlich wird, dass der Rat doch bereits aus »Bürgern« besteht, so dass nicht weitere Bürger kostenintensiv bemüht werden müssten.

7. Nur Sparvorschläge zulassen

Der Bürgerhaushalt sollte gleich zu Beginn nur eine sehr schlanke Beteiligung ermöglichen: also möglichst auf Sparvorschläge beschränkt. Die Kommentarfunktion ist kaum einzuschränken, gehört sie doch zum Wesen eines Bürgerhaushaltes. Einschränken lässt sich wohl aber die Möglichkeit, Alternativen oder Priorisierungen bestehender Ausgaben oder die Nennung anderer Einnahmequellen als bisher einzubringen. Gleichzeitig ist zu kommunizieren, dass ein bestehendes Haushaltsloch sehr groß ist und daher durch »ein paar gut gemeinte« Bürgervorschläge kaum zu stopfen sein wird. Die Budgetplanung muss deutlich kompliziert erklärt werden und der Eindruck muss sich verfestigen, dass Politik und Verwaltung bereits den Großteil an Sparmöglichkeiten ausgeschöpft haben. So weiß der Bürger von Anfang an, dass er sich sehr anstrengen muss, mühsam Expertise aufbringen muss, um überhaupt einen sinnvollen Beitrag leisten zu können. Die Hemmschwelle der Beteiligung liegt so unterschwellig schon sehr hoch.

8. Anonymisierung diskreditieren – den Internet-Unerfahrenen erschrecken

Zu vermeiden gilt es unter allen Umständen, dass ein Bürgerhaushaltsverfahren anonym, also ohne direkte Namensnennung der Nutzer, durchgeführt werden kann. Die Anmeldung sollte unbedingt unter Angabe des Geburtsortes, des Geburtsdatums, der E-mail-Anschrift sowie möglicherweise der Passnummer erfolgen, damit ein Missbrauch durch Ortsfremde ausgeschlossen werden kann. Gerne kann der zuständige Datenschutzbeauftragte eine Kommune auch nachträglich dafür rügen, dass diese Anmeldezwänge nach dem Telemediengesetz nicht zulässig sind - dann ist der Bürgerhaushalt aber bereits in Misskredit gebracht und die Bürger, vor allem die internetunerfahrenen, sind verunsichert genug, um auf eine zweite Beteiligungswelle zu verzichten.

Sinnvoll ist es zudem, beim Start eines Bürgerhaushaltsverfahrens, der die volle Namensnennung erfordert, zu kommunizieren, dass Bürger möglicherweise keine ausreichenden Kenntnisse im komplizierten Haushaltsrecht hätten, um qualifizierte Beiträge leisten zu können. Das Mitmachen unter einem vollen Namen erhöht die Gefahr für die Nutzer, sich in aller Öffentlichkeit zu blamieren.

9. Beteiligte in Frage stellen

Zum Scheitern trägt besonders bei, wenn die Nutzer möglichst ausgegrenzt und »etikettiert« sind. Hier helfen Vokabeln wie: nur Wenige überhaupt, die üblichen Verdächtigen, radikal, links, nur Wenige machen viele Vorschläge, usw. .

Ist bereits im Verlauf des Verfahrens ablesbar, dass sich die Bürger nur spärlich und zögerlich beteiligen, ist es hilfreich zu kommunizieren, dass sich nur die »üblichen Verdächtigen« beteiligen. Diese dann öffentlich dem eher linken Spektrum zuzuordnen sowie möglichen Randgruppen einer Kommune, erhöht die Chance der Abwesenheit der breiteren Masse. Eine besondere Wirkung erzielt auch die frühzeitige Beobachtung, dass nur wenige

Nutzer ganz viele Vorschläge einreichen würden. Es verfestigt sich rasch der Eindruck, eine Minderheit wolle die Mehrheit überstimmen und der Bürgerhaushalt fördere nur Partikularinteressen fernab des Gemeinwohls.

Zum Scheitern beiträgt auch das Einflechten der latent bestehenden Angst und Ablehnung gegenüber dem Internet. Diese Befürchtungen gilt es möglichst frühzeitig aufzugreifen und mit der öffentlichen Debatte um Datenschutz, Internetkriminalität und Jugendgefährdung zu vermischen.

10. Bedienerfreundlichkeit ist Nebensache

Die Nutzerfreundlichkeit der Seite des Bürgerhaushaltes sollte zwar gut gestaltet sein, aber vielleicht eher von Insidern vorbereitet werden, damit der Online-ungewohnte Nutzer sich erst durch viele Klicks durcharbeiten muss, um zum Ziel der Teilhabe zu gelangen. Schön ist auch das gelegentliche Nichterreichen der Seite im Blick zu behalten. Das Vertrauen in die eigenen Nutzerfähigkeit schwindet von selbst und lässt das Interesse wirksam erlahmen.

11. Werbung nur mit »Bordmitteln« betreiben

Ein Bürgerhaushalt in der Anfangsphase muss beworben werden. Dies möglichst auf allen Kommunikationskanälen, nicht nur online. Diese Phase der Bewerbung sollte sich deutlich in Grenzen halten. Gut kommunizieren lässt sich der Anspruch, diese Aufgabe mit »Bordmitteln« bestreiten zu wollen, durch den ausdrücklichen Wunsch nach Sparsamkeit und Nutzung der hauseigenen Kompetenz. Auch die Stellungnahmen und Veröffentlichungen der Verwaltung und Politik dürfen eher spärlich ausfallen, also wenig bis gar nichts auf den einschlägigen Homepages veröffentlichen. So wird das Format sicher nicht ganz so gut oder nur am Rande in der Bevölkerung aufgenommen.

Aktive Unterstützer eines Bürgerhaushaltes wie etwa Bürgerinitiativen oder ähnliches sollten auch mit Informationsmaterial nur zögerlich beliefert werden. Möglich ist auch die Verweigerung eines öffentlichen Info-Standes in der Innenstadt durch das verwaltungseigene Ordnungsamt, wenn etwa zeitgleich ein Stadtfest stattfindet und die Bürger an diesen Tagen »nicht gestört« werden sollen.

12. Die Medienlandschaft nutzen

Eine ergebnisoffene Berichterstattung ist langweilig. Bad news are good news. Das gilt auch für einen Bürgerhaushalt. Zwietracht und Zweifel erringen der Erfahrung nach mehr Aufmerksamkeit als Hintergrundinformationen oder ein sachorientiertes Verfahren. Den empfindsamen Nerv der gedruckten Medienlandschaft trifft man zudem sehr direkt, wenn die Gefahren des Internet im Laufe des Onlineverfahrens herausgestellt werden, etwa, wenn deutlich wird, wie wenig Menschen sich handschriftlich mit Vorschlägen auf realen Zetteln einbringen. Diese durch die Medien transportierte Botschaft spaltet die Bevölkerung recht schnell und hilft Vorurteile der Beteiligungsfähigkeit zu manifestieren. Viele Lokalblätter machen diese Sache gerne auch zu ihrer eigenen Kampagne, weil sie sich selbst durch das Internet bedroht fühlen.

13. Politische Beratung im alten Format

Gehen die Vorschläge dann aus der Online-Phase in die Beratungen der politischen Fachgremien, bietet sich das tradierte Format der Diskussion geradezu an, aus dem anfänglich sehr transparenten Format wieder eine Politik mit wenig Zuschauern auf der Tribüne zu gestalten. Politik kann hier weitestgehend wieder in Ruhe allein beraten. Daher sollte der Rückfluss der Diskussion und Entscheidung so spät wie möglich in das Onlinetool zurück praktiziert werden. Vorlagen und Protokolle dürfen einen Augenblick länger auf die Veröffentlichung warten als sie eh schon an Zeit benötigen.

Hilfreich sind zudem Vorlagen, in denen die Verwaltung die Vorschläge »bündelt« und dann sogleich »en bloc« abstimmen lässt. Dieses Vorgehen minimiert die Notwendigkeit, die Vorschläge im Einzelnen zu durchdringen oder in ihrer Auswirkung zu diskutieren. Vieles von dem, was dort eingereicht wurde, wird auch »schon gemacht« oder ist bereits »laufendes Geschäft der Verwaltung«.

Die Rechenschaftsberichte brauchen am Ende etwas länger, bevor sie veröffentlicht werden. Es ist dabei besonders sinnvoll, diese verstreut in den jeweiligen Protokollen zu belassen, so dass der interessierte Nutzer möglichst viel klicken und suchen muss. Auf dem Weg zu den Ergebnissen verliert sich so manches Interesse von alleine.

14. Evaluation nur durch Politik

Die Politik hat nicht nur die Entscheidung über die Ergebnisse am Ende. Sondern Politik und Verwaltung bewerten auch ganz allein, ob der Bürgerhaushalt ein Erfolg war oder nicht. Die negativen Zwischenergebnisse und Klippen bei der Durchführung haben bis hierher bereits ausreichend Argumentationsmasse entstehen lassen, dass beide mit ruhigem Gewissen von einem Scheitern des Bürgerhaushaltes sprechen können. Das bedeutet in der Regel, dass ein solches Verfahren nur einmal getestet wurde, für nicht gut erachtet wird und damit in der Mottenkiste der Beteiligungsverfahren verschwinden kann. Ohne große Proteste, die Bürgerschaft fühlt sich schuldig, weil sie nicht ausreichend mitgemacht hat. Die Bürgerschaft sollte hier zudem auch nicht zu Wort kommen, sie hat ihre Chance zur Teilhabe gehabt und verspielt. Weil sie nicht ausreichend mitgemacht haben, wird ihnen auch hier kein Gehör geschenkt.

15. Summe gering - kaum gespart

Die Krönung des Scheiterns aber ist die finale Aussage, dass unterm Strich kaum Sparvolumen zusammen gekommen sind, die den Aufwand in irgend einer Weise rechtfertigen könnten. Dieses Argument zieht am deutlichsten, es erhöht die Scham der Nutzer, dass sie nichts Besseres haben beitragen können. Es unterstreicht die Aussage, dass ein städtischer Haushalt zu komplex ist, um Bürger verantwortlich mitgestalten zu lassen. Es macht deutlich, besser den gewählten Volksvertretern sowie den Fachleuten aus der Verwaltung das Feld (besser) wieder zu überlassen.

Quellenverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (2011): »[Bürger fordern direkte Beteiligung - Umfrage bestätigt Wunsch nach Volks- und Bürgerentscheiden](#)«, durchgeführt durch TNS-Emnid, Gütersloh.

Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Brähler, Elmar (2012): [Die Mitte im Umbruch. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2012](#) (PDF)

Autorin

Dr. Anke Knopp, Jahrgang 1965, Politikwissenschaftlerin, Promotion über Bürgerbeteiligungselemente in der Gemeindeordnung NRW. Arbeit im Programm »Zukunft der Integration« der Bertelsmann Stiftung, u.a. social media manager für »Zukunft der Integration« auf Twitter, Facebook und Xing. Sie ist Mitglied der Bürgerinitiative »Demokratie wagen! - für einen demokratischen Bürgerhaushalt« in Gütersloh. Sie kämpfte für die Einrichtung eines Bürgerhaushaltes in ihrer Stadt durch ein Bürgerbegehren und begleitete diesen drei Jahre lang in seinem Bestehen. Publizistin und Bloggerin »Blickpunkt aus Gütersloh«.

Kontakt:

E-Mail: ekna.knopp@gmx.net

www.demokratie-wagen.org

Redaktion

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de