

Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplanung in Deutschland

Oliver Märker

Der Haushalt ist *das* kommunale Steuerungsinstrument. In den Haushaltsberatungen verhandeln Politik und Verwaltung Budgets und setzen politische und finanzielle Schwerpunkte. Die Haushaltserstellung beeinflusst daher in einem erheblichen Ausmaß die sozio-ökonomische und infrastrukturelle Entwicklung einer Kommune. Es wundert daher wenig, dass sich die Fragen, wo Gelder hinfließen sollen und wo nicht, zukünftig immer weniger auf dem üblichen öffentlichkeitsfernen Weg exklusiv diskutieren und entscheiden lassen. Denn interessierte Bürgerinnen und Bürger wollen nicht mehr bloße Adressaten politisch-administrativer Entscheidungen sein. Sie wollen stattdessen aktiv in Entscheidungsvorbereitungsprozesse als Ideen-, Vorschlags- und Feedbackgeber einbezogen werden. Das gilt insbesondere für das kommunale Haushaltsplanverfahren. Es reicht nicht mehr aus, den für Bürgerinnen und Bürger in der Regel schwer lesbaren Haushaltsentwurf in der Kämmerlei lediglich zur Einsichtnahme auszulegen oder als Download zur Verfügung zu stellen. Einige, wenn auch noch wenige Kommunen — Anfang 2013 sind in Deutschland 274 Bürgerhaushaltskommunen zu verzeichnen —, machen sich auf den Weg, ihre Haushaltsplanverfahren mehr als bisher für Bürgerbeteiligung mithilfe eines *Bürgerhaushaltes* zu öffnen (1).

Die Idee der systematischen Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplanung wurde Ende der 80er Jahre in Porto Alegre (Brasilien) und später — hier mit anderen Zielen und Verfahren — Anfang der 90er Jahre in Christ Church (Neuseeland) geboren und hat mittlerweile viele Nachfolger gefunden. Weltweit wird *Participatory Budgeting* vielfältig innerhalb eines Kontinuums zwischen den Modellen *Christ Church* und *Porto Alegre* umgesetzt: So fungieren Bürgerhaushalte, die sich am Vorbild Porto Alegres orientieren, insbesondere als sozialpolitische Planungsinstrumente, um eine gerechtere Verteilung öffentlicher Ressourcen zu erreichen, etwa um bislang benachteiligten Stadtquartieren die Entwicklung ihrer Infrastrukturen zu ermöglichen, um politikfernen Bevölkerungsgruppen eine Stimme zu geben, oder um Korruption zu bekämpfen (Märker u. Wilhelmy 2012).

Demgegenüber verstehen sich Bürgerhaushalte, die sich an dem Modell der Stadt Christ Church orientieren, eher als Reformprojekt zur Modernisierung vorhandener politisch-administrativer Prozesse durch die konsequentere Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger. Die überwiegende Mehrheit der Bürgerhaushalte in Deutschland, deren Ausbreitung — von einigen früheren Pilotprojekten abgesehen — mit dem Bürgerhaushalt Lichtenberg (2005) (2) begann und sich mit dem Bürgerhaushalt der *Stadt Köln* (2007) (3) fortsetzte, orientieren sich stark an dem Modell der Stadt *Christ Church*, nämlich der Reformierung des seit langem praktizierten Haushaltsplanverfahrens, mit dem Ziel, es einsehbarer und offener für Bürgervorschläge zu machen. Nahezu alle Bürgerhaushalte folgen (in vielen Varianten) dabei dem *Kölner Modell* (vgl. Märker u. Wehner 2011), indem sie die Bürgerschaft mittels einer moderierten Beteiligungsplattform (E-Partizipation) auffordern, Vorschläge

zum Haushalt einzubringen, mit dem Leistungsversprechen, die bestbewerteten Vorschläge fachlich und politisch zu beraten und öffentlich Feedback darüber abzugeben, ob und wie die jeweiligen Vorschläge aus der Bürgerschaft in den kommenden Haushalt Eingang finden.

Im Gegensatz zu den direkt-demokratisch orientierten Bürgerhaushalten Porto Alegres, in denen Ergebnisse der Bürgerbeteiligung de facto verbindlichen Charakter haben, stellen Bürgerhaushalte in Deutschland also allenfalls *indirekt-demokratische Beratungsverfahren* dar. Die Letztentscheidung verbleibt beim gewählten Rat. Folgt man den Zielsetzungen dieser Bürgerhaushalte, so sollen daraus für interessierte Bürgerinnen und Bürger neue Chancen erwachsen, die eigene Expertise und Vorschläge in politisch-administrative Aushandlungsprozesse einzubringen und die politischen Aushandlungs- und Prioritätensetzungsprozesse zu beeinflussen. Und umgekehrt sollen durch Bürgerhaushalte für Akteure aus Verwaltung und Politik neue Möglichkeiten erwachsen, zusätzliche Hinweise über die Präferenzen der interessierten Bevölkerung zu erhalten — etwa durch Bürgervorschläge oder Hinweise zu politisch-administrativen Ziel- und Schwerpunktsetzungen, die sie als zusätzliche Inspirationsquelle nutzen können, um (politische) Handlungsalternativen einer zusätzlichen Bewertung und Priorisierung zu unterziehen.

Letztlich sollen Bürgerhaushalte in Deutschland also als Beteiligungsangebote zwischen den Wahlen zu einer Verbesserung des Dialoges zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft beitragen, wobei vor dem Hintergrund vermeintlich diagnostizierter Politikverdrossenheit insbesondere nicht-organisierte und politikferne Bevölkerungsgruppen zur Teilnahme gewonnen werden sollen. Nach der anfänglichen Euphorie, die von wichtigen und mehrfach preisgekrönten Pilotverfahren wie dem Kölner Bürgerhaushalt oder der Bürgerbeteiligten Haushaltssicherung der Stadt Solingen (4) (vgl. Banner 2010; Märker u. Wehner 2010) ausgingen, und den vielen an Bürgerhaushalten herangetragenen Hoffnungen und Leistungsfähigkeitszuschreibungen zur Weiterentwicklung der lokalen Demokratie, zeigt sich, dass Bürgerhaushalte unter einer Überlast an Erwartungen nun auf ein möglicherweise realistischeres Niveau zurückpendeln und eine klarere Einschätzung ihrer Leistungsfähigkeit erlauben, unterstützt durch erste umfangreiche Untersuchungen wie die von Taubert, Krohn & Knobloch (2011).

So werden nun alle jene enttäuscht, die von einem »revolutionären Beteiligungsschub« durch Bürgerhaushalte ausgingen oder dies noch immer tun, etwa beflügelt durch die »Digitalisierung« der Bürgerbeteiligung, durch die manche glauben, das Beteiligungsmedium Internet reiche alleine aus, um ganz viele Bürgerinnen und Bürger vom Hocker der Politikverdrossenheit zu schieben. Oder jene, die glauben, ausgerechnet diejenigen mit diesem Instrument zu erreichen zu können, die seit jeher schwierig zur Beteiligung zu gewinnen waren, also politik- oder bildungsferne Bevölkerungsgruppen, oder Gruppierungen, deren Politikferne ein Bestandteil ihrer Identität darstellt. Und die dann überrascht sind, dass auch Bürgerhaushalte durch asymmetrische Beteiligungsstrukturen gekennzeichnet sind, also vor allem durch Bürgerinnen und Bürger mit einem höheren Bildungsgrad im Alter zwischen 30 und 60 Jahren. Oder jene, die glauben, dass durch die Bürgerinnen und Bürger völlig neue, noch nie gedachte Ideen eingebracht werden, zum Beispiel neue Sparideen um Haushalte zu konsolidieren, und dabei übersehen, dass der Beteiligungsoutput der Bürgerhaushalte allenfalls dazu geeignet ist, bereits Gedachtes neu zu überdenken oder (fest)gesetzte Prioritäten aufzubrechen. Oder diejenigen, um ein

letztes Beispiel zu nennen, die Bürgerhaushalte in die Nähe direktdemokratischer Beteiligungsinstrumenten wie Begehren, Entscheide oder Wahlen rücken, und dann von der verhältnismäßig geringen »Wahlbeteiligung« oder der nicht vorhandene formalen Bindungskraft der Ergebnisse enttäuscht sind.

Das Mobilisierungspotenzial und die Reichweite von Bürgerhaushalten in Deutschland ist im Vergleich zu anderen Bürgerhaushalten — und hier wird mit regelmäßiger Penetranz von den Kritikern auf Porto Alegre in Brasilien verwiesen — begrenzt. Denn Bürgerhaushalte in Deutschland haben nun mal aufgrund der spezifischen kommunalen politisch-administrativen Verfasstheit eine völlig andere Funktion als beispielsweise diejenigen in Brasilien. Dennoch kann man in neueren Ansätzen beobachten, dass beispielsweise durch die Bereitstellung sogenannter *Offener Haushalte* (5) oder kleinerer Budgets, über die die Bürger direkt entscheiden können, versucht wird, die Bürgerhaushalte vorsichtig weiter zu öffnen beziehungsweise mit verbindlicheren, wenn auch kleinen Elementen à la Porto Alegre auszustatten.

So gesehen können Bürgerhaushalte in Deutschland als ein ständiger Lern- und Aushandlungsprozess verstanden werden, hin zu mehr Öffnung zum Bürger und der gleichzeitigen Begrenzung der Beteiligung durch ein und dieselben Institutionen, die ihre Prozesse für mehr Bürgerbeteiligung einerseits öffnen, andererseits aber gleichzeitig bestehende politisch-administrative Verfahren der Entscheidungsfindung vor Überlastung schützen. Ein spannender Prozess, den es weiterhin zu beobachten gilt.

Nicht sinnvoll ist sicherlich, wenn manche Akteure in der Zwischenzeit versuchen, die heilsame Pendelbewegung der Bürgerhaushalte, weg von der Anfangseuphorie hin zu mehr Realismus und Pragmatismus, dahingehend interpretieren zu wollen, dass das Projekt Bürgerhaushalt in Deutschland gescheitert sei. Und die versuchen Bürgerhaushalten jegliche Leistungsfähigkeit abzusprechen, und dabei völlig übersehen, dass sie im Vergleich zur früheren Praxis der kommunalen Haushaltsplanung, die weitestgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfand, sehr wohl einen wichtigen Schritt hin zu mehr Offenheit und Resonanzfähigkeit im Sinne der Leitbilder Open Government (Lucke von 2010) und Open Participation (Ruesch, Basedow et al. 2012) darstellen.

Anmerkungen und Links

(1) vgl. www.buergerhaushalt.org/article/6-statusbericht-b%C3%BCrgerhaushalte-deutschland-januar-2013

(2) vgl. www.buergerhaushalt-lichtenberg.de

(3) vgl. <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/>

(4) vgl. www.solingen-spart.de

(5) vgl. zum Beispiel den Offenen Haushalt der Stadt Köln: www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/os/#pg/2012/aufwand oder den Offenen Haushalt der Stadt Gießen www.giessen-direkt.de/inhalt/offener-haushalt-der-stadt-giessen

Literaturverzeichnis

Banner, Gerhard (2010). Solingen spart - und die Bürger ziehen mit. Bürgerbeteiligung. Analysen und Praxisbeispiele. H. Hill. Baden-Baden, Nomos. 16: 23-29.

Lucke von, Jörn (2010) Open Government. Öffnung von Staat und Verwaltung. Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen.

Märker, Oliver und Christian Wilhelmy (2012). »Ideen aus Brasilien und Neuseeland - unsere Kommunen lernen dazu.« DEMO 2012 (11-12 - Bürgerhaushalt - Bürger rechnen mit ihrer Stadt): 10.

Märker, Oliver und Josef Wehner (2011). Elektronische Partizipation als Verwaltungsaufgabe. Das Beispiel des Kölner Bürgerhaushalts. Zukunft der Öffentlichkeitsbeteiligung. Chancen. Grenzen. Herausforderungen. . M. Handler and R. Trattnigg, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT): 109-116.

Märker, Oliver und Josef Wehner (2010). »Bürger im Boot.« Kommune 21 2010(10): 56-57.

Ruesch, Anna Michelle, Sebastian Basedow und Jan Korte (2012). From E to O. Towards Open Participation as a Guiding Principle of Open Government. »Advancing Democracy, Government and Governance« - Joint International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective, and Electronic Democracy, EGOVIS/EDEM 2012, Vienna, Austria, Vienna, Austria 2012, Springer (Heidelberg/Berlin).

Taubert, Niels, Wolfgang Krohn und Tobias Knobloch (2011). Evaluierung des Kölner Bürgerhaushaltes. Kassel, kassel university press.

Autor

Dr. Oliver Märker ist geschäftsführender Gesellschafter der Agentur Zebralog (Berlin, Bonn). Im Auftrag der Bundeszentrale für politische Bildung & Engagement Global gGmbH betreut er das Portal www.buergerhaushalt.org.

Dr. Oliver Märker
Zebralog GmbH & Co. KG

Am Hofgarten 18
53113 Bonn
E-Mail: maerker@zebralog.de
www.zebralog.de
www.buergerhaushalt.org
<http://twitter.com/omaerker>

Redaktion

Stiftung MITARBEIT
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de