



# Petra Kelly STIFTUNG

Bayerisches Bildungswerk für Demokratie  
und Ökologie in der Heinrich-Böll-Stiftung e. V.

## “Bürgerhaushalt” in Deutschland Neue Sparstrategie oder echte Bürgerbeteiligung?

Dokumentation der Tagung  
am 27. März 2004  
in Nürnberg



## 0. Begrüßung und Einführung

### a. Dr. Gerd Rudel Petra-Kelly-Stiftung

Unser heutiges Thema – der „Bürgerhaushalt“ – muss in engem Zusammenhang gesehen werden mit einer Entwicklung in den bundesdeutschen Kommunen, die seit nunmehr mehr als einem Jahrzehnt andauert und unter dem Stichwort „Bürgerkommune“ begrifflich zusammengefasst werden kann. Die Petra-Kelly-Stiftung hat diese Entwicklung von Anfang interessiert aufgegriffen und mit eigenen Veranstaltungen immer wieder kritisch begleitet. Im Mittelpunkt unseres Interesses stand dabei zunächst die so genannte Verwaltungsreform, die sich mit dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ vor allem auf eine Neugestaltung des Verhältnisses von Rat und Verwaltung bezog. Die GemeindebürgerInnen kamen in diesem Modell hauptsächlich als „KundInnen“ der Verwaltung in den Blick möglicher Reformen: Die Kommunen wollten sich verstärkt als Dienstleistungsunternehmen verstehen und weniger als hoheitliche Behörde.

Die BürgerInnen als Mitbestimmende und Mitbeteiligte kommen in einem anderen Aspekt der „Bürgerkommune“ zum Tragen: in dem Versuch, ehrenamtliches Engagement der Bürgerschaft zu fördern (nicht zuletzt auch aus Gründen der immer knapper werdenden Finanzmittel!), und bei verschiedensten Formen der Bürgerbeteiligung – von Verkehrsforen über Runde Tische bis hin zu Planungszellen.

Diese beiden Aspekte – die Mittelknappheit und die Bürgerbeteiligung – spielen natürlich auch beim Bürgerhaushalt eine entscheidende Rolle. Der Bürgerhaushalt stellt dennoch so etwas wie eine neue Qualität der Bürgerbeteiligung dar – greift er doch in einen Kernbereich der Kommunalpolitik und in eine der wichtigsten Kompetenzen der Kommunalparlamente ein. Immerhin gelten die Haushaltsberatungen gemeinhin als „Sternstunden“ der Parlamente (auch wenn kommunale Praktiker sie häufig genug als „Abnick-Runden“ für die Vorlagen der Verwaltung erleben!). Mit Sicherheit sind die Haushaltsdebatten politisch die wichtigsten im Verlauf des Jahres – in ihnen werden die finanziellen und damit politischen Weichen für die weitere Entwicklung der Kommune gestellt. „Bürgerhaushalt“ heißt dann: die BürgerInnen sollen bei der Entscheidung über diese ebenso wichtige wie komplexe und schwierige Materie (die bislang den RätInnen – und da meist auch nur einigen

wenigen Haushaltsspezialisten – vorbehalten war) eingreifen, sie mitgestalten.

Wie kann das gehen? Wie sieht es mit der politischen Verantwortung der gewählten Gremien aus? Wer macht bei diesem Mitgestaltungsprozess überhaupt mit? Kann so etwas überhaupt funktionieren? Mit diesen Fragen wollen wir uns heute intensiv befassen – auch in der Hoffnung, vielleicht den einen oder anderen Anstoß zu geben, „Bürgerhaushalte“ auch einmal in einer bayerischen Kommune auf den Weg zu bringen.

### b. Dr. Norbert Stamm Komma 21 Bayern

Dieses Seminar ist für uns das vierte und letzte in einer Reihe von Informationsseminaren – von der TeilnehmerInnenzahl das kleinste, inhaltlich jedoch das ausdifferenzierteste.

Die Komma21 Bayern am Bayerischen Landesamt für Umweltschutz ist als Projektstelle vom Umweltministerium eingerichtet zur Unterstützung der bayerischen Kommunen bei der Aufstellung von Lokalen Agenden 21. Wir sind Netzwerkknoten für nachhaltige Kommunalentwicklung – geben Informationen und Förderung aus, versuchen, nachhaltige Kommunalentwicklung voranzutreiben. Dies bedingt, erst mal herauszustellen, was nachhaltige Kommunalentwicklung ist – wie und wo sie schon stattfindet bzw. stattfinden sollte. Wir dokumentieren, unterstützen, initiieren und diskutieren.

Bei nachhaltiger Kommunalentwicklung geht es unserer Meinung nach um einen Prozess und um ein Ziel. Den Prozess einer gemeinsamen Selbstentwicklung des Gemeinwesens – das heißt der Bürger, der Verwaltung, der Politik, der Wirtschaft, der Institutionen und Vereine, der Medien – und um das 1992 in Rio global von und für alle Regionen, Nationen und Kommunen vorgegebene Ziel einer nachhaltigen Entwicklung – die sowohl zukünftigen Generationen wie auch allen heute lebenden Menschen die Chance lässt, ihre Bedürfnisse zu befriedigen.

Es wächst derzeit ein neues kommunales Leitbild heran – ergänzend zur Dienstleistungskommune die Bürgerkommune. Die Agenda-Prozesse vielerorts in den letzten Jahren waren und sind hierfür der umfassendste Ausdruck. Hier war und ist Bürgerbeteiligung in allen Handlungsfeldern (Umwelt, Soziales, Wirtschaft, lokal und

global) und mit allen Akteuren (Bürgergesellschaft, Verwaltung, Kommunalpolitik) angestrebt. Ziel der Agenda-Prozesse ist eine nachhaltige Entwicklung vor Ort.

Eine nachhaltige Kommunalentwicklung lässt sich ablesen an den Prozessen und deren Ergebnissen: an Leitbildern, Handlungsprogrammen, guten Projekten. Maßstab für uns sind 24 lokale Nachhaltigkeitsindikatoren, je sechs verteilt auf die vier Bereiche Ökologie, Ökonomie, Soziales/ Gesellschaft und Partizipation (siehe „Leitfaden Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21“). Mancherorts wurde auch schon zumindest etwas an nachhaltiger Entwicklung erreicht: Leitbilder erarbeitet und Ziele festgeschrieben, Handlungsprogramme aufgestellt und Projekte umgesetzt. Die Agenda-Prozesse verknüpfen so Nachhaltigkeit und Bürgerkommune zur Nachhaltigen Bürgerkommune – dem kommunalen Leitbild der Zukunft.

Es macht Sinn, die Leitbilder und das Handlungsprogramm, die Lokale Agenda 21, mit dem kommunalen Haushalt zu verknüpfen. Denn im Haushalt werden Weichen für die langfristige Entwicklung der Kommune gestellt und festgeschrieben.

Warum halten wir Bürgerbeteiligung auch am Haushalt für weiterbringend? Immer, auch in Zeiten knapper Kassen, gilt es, die richtigen Akzente zu setzen. Je mehr Kompetenz dabei mitwirkt, um so besser: nicht nur aus Politik und Verwaltung, sondern auch aus der Bürgerschaft. Gut ist auch, wenn der beschlossene Haushalt breit getragen wird und manche Dinge durch Bürgerengagement umgesetzt werden.

Eine Bürgerbeteiligung am Haushalt braucht gut aufbereitete Information, sucht die Konsultation der Bürger und gibt ihnen nach der Entscheidung durch den Gemeinderat Rechenschaft. Gemeinderat, Verwaltung und Bürger sind gefordert – und profitieren davon.

# 1. Vom „Süden“ lernen? Bürgerhaushalt in Porto Alegre: Hintergründe, Erfahrungen, Perspektiven Clóvis Zimmermann



Porto Alegre ist die Hauptstadt des brasilianischen Bundeslandes Rio Grande do Sul und hat 1,3 Millionen Einwohner. Der Beteiligungshaushalt in dieser Stadt hat seinen Ursprung im Jahr 1989: In diesem Jahr trat der 1988 neu gewählte Oberbürgermeister Olivio Dutra von der Arbeiterpartei (NT) sein Amt an. Die stärkere Beteiligung der Bevölkerung an kommunalen Entscheidungsprozessen war ein wichtiger Punkt im Wahlprogramm der Linkskoalition unter seiner Führung gewesen.

Der Haushalt der Stadt hat folgende Struktur: 60% der Finanzmittel werden für das Personal ausgegeben, 20% für Instandhaltungen und 20% stehen für Investitionen zur Verfügung. Um eine Beteiligung der Bürger/innen an der Verteilung der disponiblen Mittel organisieren zu können, war es zunächst notwendig, das Stadtgebiet nach sozioökonomischen Kriterien in sechzehn, einigermaßen überschaubare Stadtbezirke aufzuteilen:



## a. Der Partizipationsprozess

Der Beteiligungsprozess am Haushalt beginnt in Porto Alegre mit Vorbereitungstreffen auf Ebene der 16 Bezirke im März und April. In kleinen Gruppen widmen sich die TeilnehmerInnen den spezifischen Problemen in ihren jeweiligen Stadtvierteln und denken über mögliche Prioritäten für die Verteilung der Finanzmittel nach. An den Treffen in den Stadtvierteln können alle interessierten EinwohnerInnen teilnehmen. Stimmrecht haben alle BürgerInnen über 16 Jahre.



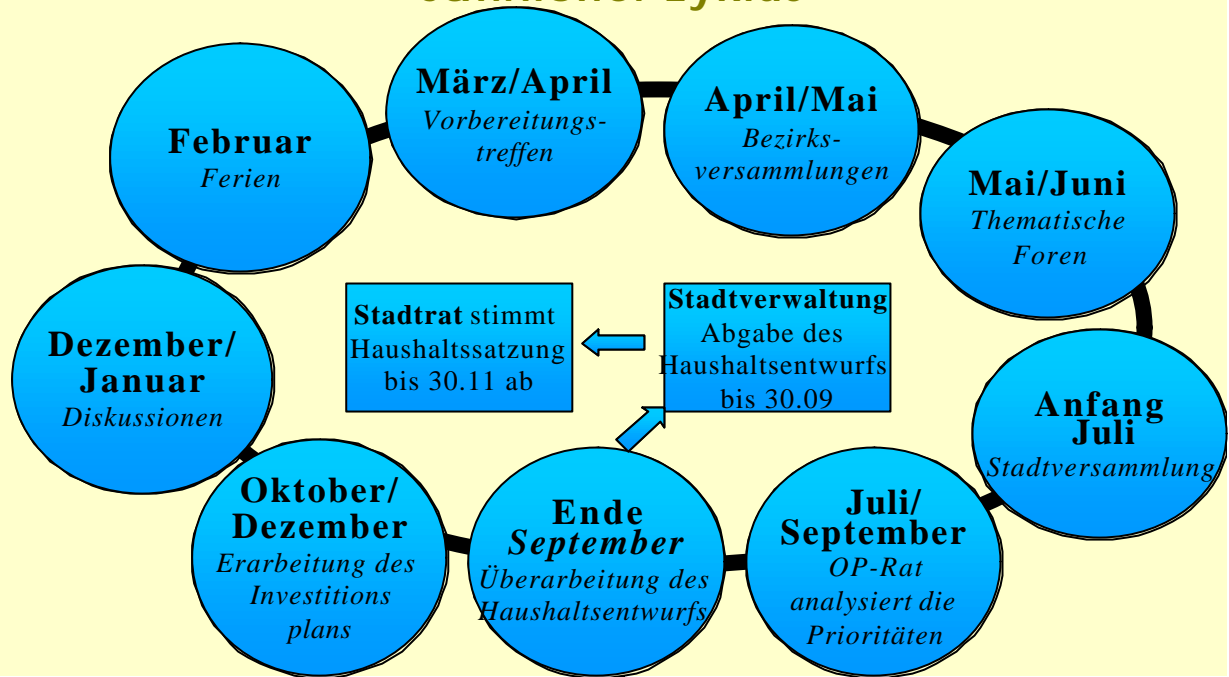
Im April und Mai finden dann Bezirksversammlungen statt. Auf diesen Treffen geht es im Wesentlichen um drei Themen:

- Der Rechenschaftsbericht der Stadtverwaltung über das abgelaufene Haushaltsjahr wird vorgestellt und diskutiert.
- Die Delegierten des Bezirkes für die übergeordneten Versammlungen (ein/e Delegierte/r je 20 BürgerInnen) werden gewählt.
- Die Prioritäten für den jeweiligen Bezirk werden bestimmt.

An diesen Bezirksversammlungen nehmen auch die Stadtoberen (Oberbürgermeister, Stadträte, Verwaltung) teil.

Im Mai/Juli finden dann die Foren der gewählten Delegierten statt, in denen die in den Bürgerversammlungen aufgestellten Prioritäten systematisiert werden. In thematischen Foren, die im Mai und im Juni stattfinden, gibt es stadtübergreifende Diskussionen, die parallel zu den Versammlungen in den Bezirken laufen. Folgende Foren gibt es seit 1994:

## Der Partizipationsprozess Jährlicher Zyklus



- Verkehr und Transportwesen
- Gesundheit und Soziales
- Erziehung und Freizeit
- Stadtentwicklung und Stadtorganisation
- Wirtschaftsentwicklung und Steuerpolitik
- Kultur (seit 2000)

Die thematischen Foren beraten über Investitionen, die die gesamte Stadt betreffen. Es handelt sich oft um langfristige und groß angelegte Projekte (z.B. größere Ansiedlungs- und Verkehrsprojekte). Die Foren und auch die Stadtviertelversammlungen werden vom Stadtplanungsamt (GAPLAN) geleitet und durch den Oberbürgermeister und die Fachdezernate begleitet. Die aus den Delegierten der Bezirke bestehenden Bezirksforen sind für die Leitung des Diskussionsprozesses mit der Bevölkerung im Stadtviertel verantwortlich. Sie fungieren gleichzeitig als Bindeglied zum für die Gesamtstadt zuständigen Beirat des Beteiligungshaushaltes, dem OP-Rat.

Im Juli wird eine große Stadtversammlung durchgeführt, auf der die Prioritäten aller Stadtbezirke präsentiert werden. Der OP-Rat analysiert die von den BürgerInnen bestimmten Prioritäten und verteilt die zur Verfügung stehenden Mittel nach den vorgegebenen Kriterien (siehe unten). Ende September überarbeitet die Verwaltung den Haushaltsentwurf. Zwischen Oktober und Dezember wird auf der Basis der Bürgerprioritäten und der

Empfehlungen des OP-Rates der Investitionsplan erstellt. Der letzte Haushaltsplan wird im Dezember/Januar vom Stadtrat diskutiert und verabschiedet. Nach einem Monat Pause im Februar beginnt der Haushaltspartizipationsprozess im März von Neuem. Der Zyklus des Beteiligungsprozesses ist in der oben stehenden Grafik als Überblick zusammengefasst.

Das System des Bürgerhaushaltes wächst in Form einer Reihe von Delegiertenwahlen pyramidenförmig von unten nach oben. Die unten stehende Grafik zeigt dieses „Rätesystem“ im Überblick.

### Das Rätesystem des Beteiligungshaushaltes



Am Prozess des Beteiligungshaushaltes sind viele verschiedene Gruppen und Gremien beteiligt:

⇒ in der Stadtverwaltung:

- Oberbürgermeister
- GAPLAN – Planungsamt
- Koordinationsstelle
- Dezernate, Ämter

⇒ institutionalisierte Gremien:

- 16 Bezirksversammlungen
- OP-Rat
- 6 thematische Foren
- Stadtrat

⇒ Bürgerschaft:

- BewohnerInnen der 16 Bezirke
- Bürgerinitiativen
- Vereine

Kriterien für die letztliche Verteilung der verfügbaren Finanzmittel sind:

- Mängel in der Infrastruktur und den öffentlichen Dienstleistungen eines Bezirks
- die Gesamtbevölkerung des jeweiligen Stadtbezirks
- die Priorität des Stadtbezirks

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass die Bevölkerung durchaus in der Lage ist, ihre Prioritäten auf die tatsächlich notwendigen Investitionen zu legen. Wasserversorgung, Kanalisation, Müllabfuhr sowie die Befestigung von Straßen und Wegen standen dementsprechend im Mittelpunkt. Auch im Bildungswesen wurde viel geleistet.

Seit der Einführung des Beteiligungsverfahrens haben sich kontinuierlich mehr Menschen an der Aufstellung und Diskussion des Bürgerhaushalts beteiligt. Die Zahlen der Tabelle zeigen dies deutlich. Die „inoffizielle“ Beteiligung liegt Schätzungen zufolge sogar noch erheblich höher: Insgesamt beteiligen sich rund 100.000 BürgerInnen an der Erstellung des Haushalts der Stadt. Das sind immerhin rund 15% der wahlberechtigten Bevölkerung.

Interessant ist auch die Geschlechterverteilung beim Beteiligungsprozess: Während im Stadtrat von Porto Alegre lediglich 15,2% Frauen sitzen, ist das Geschlechterverhältnis im Beteiligungsprozess nahezu ausgeglichen. Während des Beteiligungshaushaltes im Jahr 1998 standen 51,4% Frauen 48,6% Männern gegenüber.

### b. Kritik am Beteiligungshaushalt

Gegen das in Porto Alegre praktizierte Modell des Beteiligungshaushaltes gibt es auch kritische Einwände. Skeptiker weisen auch die große Abhängigkeit des Beteiligungsprozesses von der Stadtverwaltung hin. Dieser Einwand ist zweifellos berechtigt. Ohne die Administration des linken Oberbürgermeisters und ihre Unterstützung für den Beteiligungsprozess wäre dieser sicher nicht in der jetzigen Form entstanden. Zudem fehlt es nach wie vor an einer formalrechtlichen Absicherung und Verankerung des Beteiligungsprozesses. Ein Wechsel in der Stadtregierung könnte diesen Prozess rasch beenden. Andererseits macht dieser

Umstand auch deutlich, dass ein Beteiligungshaushalt ohne die Rückendeckung aus der Politik keine Chance hat. Und: Die jetzige Stadtregierung Porto Alegres ist immerhin mehrmals wiedergewählt worden – vielleicht nicht zuletzt deshalb, weil sie diesen Beteiligungsprozess so nachhaltig unterstützt.

Ein weiterer Einwand bezieht sich auf die demographische Struktur der Beteiligung. Diese ist zwar – wie wir gesehen haben – zahlenmäßig durchaus beträchtlich und im Geschlechterverhältnis ausgewogen. Dennoch muss festgestellt werden, dass sich die „Ärmsten der Armen“ kaum daran beteiligen. Dies ist jedoch kaum verwunderlich, weil diese Bevölkerungsschicht zu sehr damit befasst ist (sein muss!), ihr alltägliches Überleben zu sichern. Für eine Teilnahme am Beteiligungsprozess fehlt ihr schlicht die notwendige Zeit und Muße.

## Offizielle Beteiligung der Bevölkerung

Jahr	Beteiligte (Individuen)
1989	780
1990	976
1991	3.694
1992	7.610
1993	10.735
1994	11.247
1995	14.267
1996	11.941
1997	16.016
1998	16.456
1999	20.724
2000	19.025
2001	21.805 + 400 per Internet

Der dritte Kritikpunkt bezieht sich auf die auch in Porto Alegre notwendige Legalisierung der Bürgervorschläge im Stadtrat. Der Bürgerhaushalt in Porto Alegre ist also kein Verfahren direkter Demokratie, sondern letztlich ein Konsultationsverfahren, dem sich der Stadtrat anschließen kann – oder auch nicht. Faktisch ist es allerdings so, dass der Stadtrat die von den BürgerInnen vorgebrachten Vorschläge weitgehend übernommen hat. Auch die zunehmende Beteiligung an der Aufstellung des Bürgerhaushaltes ist ein Indiz dafür, dass sich die BürgerInnen vom Stadtrat ernst genommen fühlen.

### c. Ergebnisse der Partizipation

Dass sich der der Beteiligungsprozess im Rahmen des Bürgerhaushalts in Porto Alegre positiv auf das politische Klima in der Stadt auswirkt, zeigt der Vergleich mit anderen brasilianischen Großstädten: Während das zivilgesellschaftliche Engagement in den Städten Salvador, Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte und Sao Paolo 1996 zwischen 22 und 29% der Bevölkerung lag, hatte Porto Alegre im gleichen Jahr einen wesentlich höheren Wert: Hier lag das zivilgesellschaftliche Engagement bei 38%.

Ähnliches gilt für die Sympathie für eine der politischen Parteien, die ja als Indikator für politische Zufriedenheit gewertet werden darf:

Sao Paolo	42%
Rio de Janeiro	44%
Porto Alegre	66%

Die „Politikverdrossenheit“ scheint also in Porto Alegre weit geringer zu sein als in vergleichbaren anderen brasilianischen Städten. Im Gegenteil – dort gibt es offensichtlich ein steigendes Interesse an der Politik, nicht zuletzt wohl deshalb, weil der eigene Einfluss darauf deutlich größer ist als in anderen Kommunen.

Auch für die Lebensqualität der Stadt selbst hat der Beteiligungshaushalt positive Ergebnisse gezeigt. Aufgrund der im Beteiligungsprozess von den BürgerInnen vorgegebenen Prioritäten wurde in Porto Alegre in den vergangenen Jahren vor allem die örtliche Kanalisation ausgebaut. Während im Jahr 1989 nur 48% aller Wohnungen an die Kanalisation angeschlossen waren, lag der entsprechende Anteil zehn Jahre später bereits bei 83%.

Dass der Bürgerhaushalt in Porto Alegre ganz offenbar ein Erfolgsmodell ist, zeigt auch die Tatsache, dass dieses Beispiel inzwischen Nachahmer in ganz Lateinamerika und darüber hinaus gefunden hat. Rund 200 Städte in ganz Brasilien haben einen Bürgerhaushalt nach dem Vorbild Porto Alegres. In anderen lateinamerikanischen Staaten sind

die Städte Montevideo, San Salvador, Rosario (Argentinien) diesem Beispiel gefolgt. Und auch in Europa ist man inzwischen bereit, vom Süden zu lernen: In Barcelona und Rubi (Spanien) sowie Saint-Denis (Frankreich) gibt es inzwischen einen Bürgerhaushalt, ebenso in deutschen Städten (siehe dazu unter 2.)

Die weltweite Anerkennung für den innovativen Charakter des Modells Bürgerhaushalt spiegelt sich auch in der Tatsache wieder, dass Porto Alegre mittlerweile schon drei Mal als Gastgeberin für das Weltsozialforum fungiert hat. Im Jahr 2001 kamen 30.000 Beteiligte aus 120 Ländern, 2002 waren es 60.000 Menschen aus 150 Ländern, 2003 waren es sogar 100.000 Gäste aus 160 Ländern.

## 2. Erfahrungen mit „Bürgerhaushalten“ in deutschen Kommunen – ein Überblick Tobias Bergmann

### a. Was ist ein „Kommunaler Bürgerhaushalt“?

Der Bürgerhaushalt ist ein Verfahren, um die Haushalts- und Finanzplanung einer Kommune mit den Bürgerinnen und Bürgern zu erörtern. Im Rahmen dieses Verfahrens bietet sich die gute Gelegenheit, den BürgerInnen die finanziellen Möglichkeiten und Grenzen ihrer Kommune zu verdeutlichen. Auf diese Weise entsteht im besten Falle eine neue Form des Dialogs zwischen Politik, Verwaltung und BürgerInnen. Der Bürgerhaushalt ist vor diesem Hintergrund auch ein Instrument politisch-strategischer Steuerung.

In Nordrhein-Westfalen entschied sich die Landesregierung in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung, einen Modellversuch durchzuführen, um dieses neue Instrumentarium der Bürgerkonsultation in der Praxis zu testen. Aus den zahlreichen Bewerbungen wurden schließlich folgende Projektkommunen ausgewählt:

▪ Stadt Castrop-Rauxel	79.000 EW
▪ Stadt Emsdetten	35.000 EW
▪ Stadt Hamm	181.000 EW
▪ Stadt Hilden	57.000 EW
▪ Stadt Monheim am Rhein	44.000 EW
▪ Stadt Vlotho	21.000 EW

Bei der Diskussion über Bürgerhaushalte sollte aber immer bedacht werden, was Bürgerhaushalte **nicht** sind:

- Bürgerhaushalte sind kein Verfahren der direkten Demokratie, sondern ein Konsultationsverfahren. Die Bürger entscheiden also nicht direkt über den Haushaltsplan, sondern geben dazu Anregungen, Vorschläge und Ideen im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens.
- Die letzte Entscheidung – und damit die Gesamtverantwortung – für den Haushalt verbleibt also beim Stadtrat, bei der Politik. Im Gegensatz zum brasilianischen Beispiel wird der Haushalt nicht durch die BürgerInnen selbst aufgestellt, sondern von ihnen erörtert, evtl. – bei entsprechender Zustimmung durch den Rat – modifiziert.

Diese beiden Punkte zu betonen, ist wichtig, um Missverständnisse von vornherein zu vermeiden: Der Politik, den Stadträten, kann so die Angst ge-

nommen werden, ihnen solle ein Kernbereich ihrer Kompetenzen „weggenommen“ werden. Auf der anderen Seite sollte es vermieden werden, bei den BürgerInnen „falsche Hoffnungen“ in Bezug auf die Reichweite ihrer Mitbestimmungsmöglichkeiten in Sachen Haushalt zu wecken.

Im Rahmen des Modellprojekts in NRW wurden mehrere Ziele verfolgt:

- Obwohl der Haushalt einer Kommune einen entscheidenden politisch-strategischen Stellenwert hat, befassen sich die wenigsten BürgerInnen damit. Die – formal – in den meisten Gemeindeordnungen festgeschriebenen Einsichtsmöglichkeiten werden so gut wie nie genutzt. In dieser Situation ist es ein wesentliches Ziel des Bürgerhaushalts, für das schier undurchschaubare Gewirr des Zahlenwerks der kameralen Kommunalhaushalte Transparenz zu schaffen. Die BürgerInnen sollen wissen und verstehen, was in diesen Haushalten eigentlich drinsteht, was die vielen Zahlen bedeuten.
- Es sollten Beteiligungsmöglichkeiten für das komplexe Politikfeld Haushalt entwickelt und erprobt werden.
- Der Dialog zwischen Politik und BürgerInnen sollte verbessert werden.
- Als Ergebnis sollte sich ein praxistaugliches Verfahren für die Durchführung eines Bürgerhaushaltsverfahrens in NRW herauskristallisieren.

### b. Bausteine des Bürgerhaushalts

Ein Bürgerhaushalt besteht aus drei Schritten bzw. Bausteinen:

#### ➤ **Information**

Die Haushaltsdaten für das folgende Jahr, also der Haushaltsplanentwurf, werden in bürgerfreundlicher Weise aufbereitet. Diese Information ist die Grundlage für die weitere Erörterung. Ihr kommt deshalb besondere Bedeutung zu.

#### ➤ **Konsultation und Anhörung der Öffentlichkeit**

Die Verwaltung und die Politik „hören“ sich die Anregungen und Vorschläge der BürgerInnen zu den Budgets an. Für diese Konsultation muss ein breites Methodenspektrum zum Einsatz kommen, um eine annähernd repräsentative

Beteiligung der gesamten Bürgerschaft zu gewährleisten.

➤ **Rechenschaft**

Die Politik macht die Beschlusslage zum Haushalt transparent (d.h. öffentlich). Sie erläutert den BürgerInnen, welche Vorschläge sie übernommen, welche sie abgelehnt hat und begründet diese Beschlüsse.

Für die Umsetzung dieser drei Schritte kommen jeweils unterschiedliche Methoden und Verfahren in Betracht. Die folgende Tabelle gibt einen ersten Überblick.

den zu dem Ergebnis gekommen, wie er im verabschiedeten Haushalt erkennbar ist.“ Wenn dies gelingt, dann kann der Beteiligungsprozess einen kontinuierlichen Charakter bekommen und zu einem echten Dialog zwischen Politik und Bürgerschaft über Haushaltsfragen werden. Im besten Falle wird der Rechenschaftsbericht über den verabschiedeten Haushalt schon zum Startschuss für den neuen Beteiligungsprozess. So wird der Bürgerhaushalt zu einem kontinuierlichen Prozess, seine Aufstellung wird zur „Routine“. Diese Kontinuität kommt in der „Bürgerhaushaltsuhr“, die auf der folgenden Seite zu sehen ist, sehr gut zum

## Verfahren und Methoden für die Umsetzung

	<b>Information</b>	<b>Konsultation bzw. Anhörung</b>	<b>Rechenschaft</b>
<b>Mögliche Verfahren und Methoden</b>	<p><b>Medien:</b> z.B. Broschüre / Handreichung Städtische Homepage, Lokalpresse, „Themenwochen“ etc.</p> <p><b>Darstellung:</b> Einzelne Ressortbudgets (z.B. Ausgaben u. Einnahmen Sozial / Umweltbereich, geplante Investitionsmaßnahmen) <b>und</b> Überblick über Gesamthaushalt</p>	<p><b>Verfahren:</b> Bürgerversammlungen Befragungen (schriftlich, Internet) Telefoninterviews, Hotlines Dialogkarten per Post etc.</p> <p><b>Methoden:</b> Auswahl einer repräsentativen Stichprobe und/oder offene Einladung / Befragung</p>	<p><b>Medien:</b> z.B. Broschüre, Handreichung („So hat der Rat entschieden!“) Städtische Homepage Lokalpresse Ggf. Infoveranstaltungen</p> <p><b>Darstellung:</b> Rechenschaft darüber, welche Anregungen der Bürger/innen beim Beschluss des Rates berücksichtigt wurden und welche nicht =&gt; Transparenz</p>

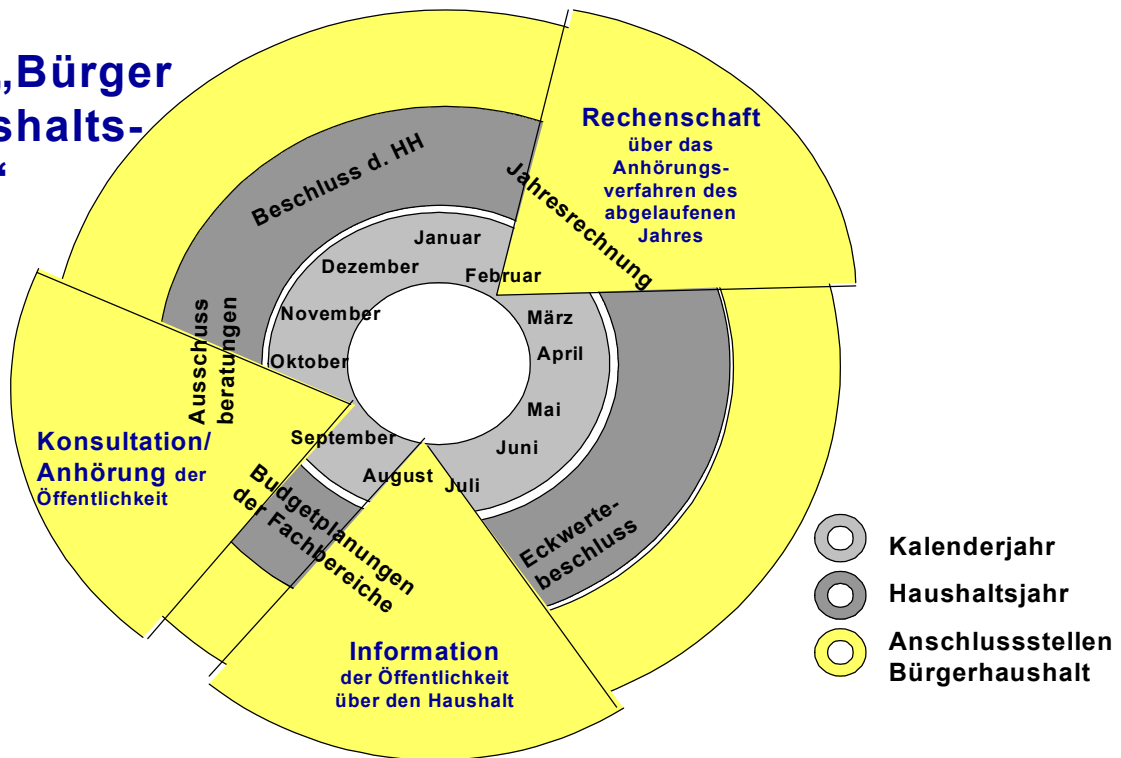
Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den Prozess des Beteiligungshaushaltes ist zweifellos der Schritt der Rechenschaft durch Politik und Verwaltung. In diesem Schritt sollen die PolitikerInnen für die Transparenz der getroffenen Entscheidungen sorgen, was – so die Hoffnung – auch zu einer besseren Akzeptanz dieser Entscheidungen auf Seiten der Bürgerschaft führen kann. Dies wird jedoch nur funktionieren, wenn die Politik ihre Entscheidungen auch nachvollziehbar und überzeugend begründet. Nur auf diese Weise können die BürgerInnen dazu motiviert werden, auch beim nächsten Bürgerhaushalt wieder aktiv mitzumachen. Die Politik muss im Schritt der Rechenschaftslegung also ganz deutlich machen: „Wir, die Politik, nehmen euch, die BürgerInnen, ernst, wir haben eure Argumente erwogen und sind aus folgenden Grün-

Ausdruck.

Damit ein Beteiligungsprozess zum Kommunalhaushalt auch wirklich ein Erfolg wird, müssen v.a. die folgenden Faktoren berücksichtigt werden:

- bürgerfreundliche, d.h. verständliche Aufbereitung des Haushaltsplanentwurfs (Information)
- angemessene Anhörungs- und Konsultationsverfahren für die BürgerInnen
- Initiativfunktion der Politik: Es muss ein eindeutiges Votum (am besten einstimmig!) der Politik geben, dass ein solcher Prozess gewollt wird.
- Verknüpfung mit längerfristigen Zielen und Strategien der Kommune: Hier geht es v.a. um die Einbeziehung von Agenda21-Prozessen

## Die „Bürgerhaushalts-Uhr“



und/ oder Leitbilddiskussionen in der Kommune, die systematisch auf die Diskussion des Haushaltes rückbezogen werden müssten. Beteiligung am Haushalt und Leitbilddiskussion dürfen nicht unverbunden nebeneinander her laufen.

- Rechenschaft gegenüber der Bürgerschaft

### c. Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt in NRW

Die Aufmerksamkeit der Politik für den Bürgerhaushalt ist während der Laufzeit des Modellprojekts zweifellos gewachsen – nicht zuletzt durch die „öffentliche“ Bürgerbeteiligung selbst. Das hatte erwünschte wie unerwünschte Effekte.

- Erwünscht: Die Akzeptanz für den Bürgerhaushalt ist gewachsen. Vorschläge und Ideen aus der Bürgerbeteiligung wurden aufgegriffen und mit aktuellen Themen in der politischen Debatte verzahnt.
- Unerwünscht: Die jeweilige Rathausopposition versucht immer wieder einmal, Bürgerinteressen durch parallele Beteiligungsformen (Bürgerbegehren) gegeneinander auszuspielen.

Vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage hat die Politik Ziel und Zweck des Bürgerhaushalts erneut überprüft. Der Bürgerhaushalt wird insgesamt stärker durch die Politik wahrgenommen und kritisch auf seinen möglichen Nutzen überprüft.

Gleichzeitig wird durch die themen- bzw. projektbezogenen Debatten im Rahmen des Bürgerhaushalts deutlich, wie notwendig es ist, diesen Beteiligungsprozess mit anderen (strategischen) Zielen in der Kommune zu verknüpfen.

Nach Ablauf des Modellprojekts gibt es einige Ergebnisse. Es bleiben aber auch Fragen offen.

- Wie vermeiden wir, dass sich nur die „üblichen Verdächtigen“ zu Wort melden?
- Behindert die Finanzkrise ein transparentes Haushaltsaufstellungsverfahren?
- Wecken wir Erwartungen, die nicht erfüllt werden können?
- Welche Profilierungsäquivalente gibt es für Kommunalpolitiker?

Es hat sich gezeigt, dass ein Bürgerhaushalt desto einfacher durchzuführen ist, je kleiner und überschaubarer eine Kommune ist. Und klar ist mittlerweile, dass sich ein solcher Bürgerhaushalt durchführen lässt, ohne dass es notwendig ist, die Gemeindeordnung zu ändern. Ein kontinuierlicher Erfahrungsaustausch unter den beteiligten Kommunen ist nützlich – auch und gerade was die unterschiedlichen Methoden der Bürgerbeteiligung und die damit gemachten Erfahrungen angeht.

### 3. Forum 1: „Inhalte“ Sind die BürgerInnen die „besseren“ Sparkommissare? Peter Gack

Das Einmischen und Beteiligen der BürgerInnen an haushaltsrelevanten Entscheidungen der Stadt oder Gemeinde ist nichts Neues. Neu oder anders ist bei der „Beteiligungsform“ Bürgerhaushalt eher das relativ „formalisierte“ Verfahren. Dadurch erhält das Einmischen der BürgerInnen etwas Verbindliches und entwächst der Rolle des zufälligen, in den Augen der politisch Verantwortlichen lästigen oder hart erkämpften Beteiligungsverfahrens.

Von diesen Verfahrensformen liegen bereits seit Jahren relativ viele Praxiserfahrungen vor. Und diese sehen nicht etwa so aus, dass die Bürgerinnen und Bürger reihenweise „unbezahlbare“ Forderungen stellen (das gibt es zwar auch), sondern die Erfahrungen berichten eher von Beispielen, bei denen die BürgerInnen durch ihr Engagement und ihre alternativen Ideen und Konzepte den Haushalt ihrer Gemeinde erheblich entlasten.

Ich möchte kurz aus vier Bereichen erzählen, aus denen seit längerem Praxiserfahrungen vorliegen:

- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide
- Bürgerstiftungen
- Lokale Agenda 21 – Arbeit
- „Bürgersolidarität“

#### a. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Insgesamt haben in Bayern seit der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Oktober 1995) 1091 (Stand Juni 2003) direktdemokratische Verfahren und 649 daraus resultierende Abstimmungen in Gemeinden, Städten und Landkreisen stattgefunden, die eindeutig zuzuordnen sind. Zudem ist bei 107 Verfahren seit 2000 der Ausgang offen oder unbekannt. Die durchschnittliche Beteiligung an den Abstimmungen liegt bei 50,1%. Damit ist die Wahlbeteiligung im Vergleich zu den vergangenen Jahren gestiegen. (Im Zeitraum von 1.11.1995 bis Ende 2001 lag sie bei 44,97%). In den kleineren Gemeinden liegt die Beteiligung über dem Durchschnitt, während sie in größeren Gemeinden und Städten darunter sinkt.

Im Wesentlichen lassen sich acht Hauptthemenbereiche herausarbeiten:

- Flächennutzungs- und Bebauungspläne (Bauleitpläne)
- Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen (betrifft z.B. den Bau von Schwimm-

bädern, Bau von Kindergärten, Trinkwasserversorgung u.ä.)

- Verkehrsprojekte (betrifft z.B. den Bau einer Umgehungsstraße, das Einrichten einer Fußgängerzone, den Bau von Brücken u.ä.)
- Einzelne, private Projekte (betrifft z.B. den Bau von Hotels, Golfplätzen, Einkaufszentren, McDonalds unter Führung von privaten Trägern u.ä.)
- Entsorgungsprojekte (betrifft z.B. den Bau von Abwasserkanälen, Privatisierung von Entsorgungsanlagen u.ä.)
- Mobilfunksendeanlagen (betrifft z.B. die Aufstellung von Sendemasten u.ä.)
- Gebühren, Abgaben (betrifft z.B. Müllgebühren, Parkgebühren, Ergänzungsabgaben für Kanalnetze u.ä.)
- Sonstiges (betrifft z.B. die Vergabe von Straßennamen, den Aus- oder Eintritt in Verwaltungsgemeinschaften, die Entscheidung über einen hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Bürgermeister u.ä.)

Die drei vorherrschenden Themengebiete sind: „Bauleitpläne“, „Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen“ und „Verkehrsprojekte“.

Themengebiete	Anzahl	Prozent
Bauleitpläne	233	21,36
Öff. Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen	241	22,09
Verkehrsprojekte	246	22,55
einzelne, private Projekte	93	8,52
Entsorgungsprojekte	97	8,89
Mobilfunksendeanlagen	49	4,49
Gebühren, Abgaben	31	2,84
Sonstiges	101	9,26

Damit betreffen mindestens 50% der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide haushaltsrelevante Bereiche. In den meisten Fällen haben sie einen sparsameren oder vorsichtigeren Umgang mit öffentlichen Mitteln zum Ziel.

#### Cross-Border-Leasing

Bürgerinitiativen entdeckten Themen wie Cross-Border-Leasing oder Privatisierung von kommunalen Einrichtungen als Bürgerbegehrensthema. Großes Aufsehen erregte das erste Bürgerbegehren zu diesem Thema in Kulmbach im November 2002, bei dem ein Cross-Border-Leasing Vertrag durch

einen Bürgerentscheid ablehnt wurde. Der Entscheid war überraschend eindeutig. Über 80% stimmten für das Bürgerbegehren und somit gegen das Vorhaben des Gemeinderats, das Kanalisationssystem zu verleasen. Auch in Fürth startete die Bürgerinitiative „Keine Steuertricks mit Abwasser“ im November 2002 ein Bürgerbegehren. Nur fünf Tage nach dem Beginn der Unterschriftenaktion sprach sich der Fürther Stadtrat einstimmig gegen einen Vertrag mit einem US-Investor aus. Auch in anderen Bundesländern liefen Begehren zum Thema CBL. Weitere Bürgerbegehren standen in den Startlöchern. Nicht zuletzt durch die dadurch erhöhte Öffentlichkeit und die eindeutige Stellungnahme der Bürger hat ein Erlass des bayerischen Innenministers Beckstein CBL-Verträge in Bayern „untersagt“.

#### Weitere „Spar-Bürgerentscheide“

- Deggendorf: Bürgerentscheid am 26.03.00  
Thema: Freibad soll günstiger als von Gemeinde geplant gebaut werden. Die Sanierung des alten Freibades im Stadtpark wäre auf eine Investitionssumme von 10,3 Mio. DM und ein Folgedefizit von 1,7 Mio. DM/a gekommen. Der vom Stadtrat favorisierte Neubau eines Spaßbades auf 26,8 Mio. DM Investition und ein jährliches Defizit von 2,7 Mio. DM. Zwar votierte die Mehrheit der Deggendorfer beim Bürgerentscheid für den Erhalt und für die Sanierung des alten Freibades (18,68% für das alte Freibad, 16,9% für das Spaßbad), doch konnte das notwendige Zustimmungsquorum (20%) nicht erreicht werden. Trotzdem wurden durch den Bürgerentscheid kleine Erfolge (abgespeckte Neubauvariante) erzielt.
- Heroldsberg: Bürgerentscheid am 27.04.03  
Thema: Der Rathausbau soll billiger sein als von der Gemeinde geplant.
- Werneck: Bürgerentscheid am 22.09.02  
Thema: Gemeinde soll keine Zuschüsse zu einem Theater zahlen, da dies lediglich als Prestigeobjekt angesehen wurde.
- Tegernsee: Bürgerentscheid am 16.12.01  
Thema: Der Bürgermeister soll ehrenamtlich statt hauptamtlich arbeiten. Dieses Thema wurde auch in anderen Gemeinden zum Inhalt von Bürgerbegehren gemacht.
- Sinzing (bei Regensburg): Bürgerentscheid am 21.7.97  
Thema: Kein teurer Luxusbau einer Anliegerstraße und Bau von Anliegerstraßen in Eigenregie

#### b. Bürgerstiftungen

Relativ spät, aber mit besonderer Dynamik entwickeln sich seit Mitte der 90er Jahre Bürgerstiftungen in Deutschland. Seit die ersten deutschen Bürger-

stiftungen 1996/1997 in Gütersloh und Hannover gegründet wurden, wird die Idee in mehr und mehr Städten und Regionen aufgegriffen. Die Zeichen, dass sich diese Stiftungsform etablieren wird, stehen gut. Nach einer repräsentativen Untersuchung kann sich jeder vierte Bundesbürger vorstellen, gemeinsam mit anderen eine Stiftung zu gründen. Insgesamt gab es hier zu Lande zum Jahresende 2002 rund 50 Bürgerstiftungen und viele Gründungsinitiativen. Das Gesamtvermögen aller bereits gegründeten Bürgerstiftungen in Deutschland belief sich im März 2003 nach einer Befragung der „Initiative Bürgerstiftungen“ auf rund 18,2 Mio. Euro. Durch eine bessere steuerliche und zivilrechtliche Behandlung des Stiftens und Zustiftens fördert der Gesetzgeber die Gründung von Stiftungen und deren Entwicklung. Vor allem die Bürgerstiftungen profitieren von diesen neuen Regelungen.

In Bayern sind mir folgende Bürgerstiftungen bekannt: Augsburg, Erlangen, Lkr. Fürstentfeldbruck, Isartal, München, Nürnberg. Außerdem gibt es folgende Gründungsinitiativen: Fränkische Schweiz, Kulmbach, Neumarkt i.d. Oberpfalz, Wasserburg

#### c. Lokale Agenda 21 - Arbeit

Letztendlich resultieren sehr viele Ansätze für die Einführung des Bürgerhaushalts aus verschiedensten LA21-Aktivitäten. Und nicht nur zufällig wird das Thema Bürgerhaushalt in Bayern in der Hauptsache von der KommA21 beim Landesamt für Umweltschutz in die Kommunen transportiert. Aber unabhängig von formalen Bürgerhaushaltsverfahren arbeiten bereits viele LA21-Initiativen in Bayern innerhalb von Themenbereichen, die sich direkt oder indirekt auf den kommunalen Haushalt auswirken.

Wenn wir die Themenbereiche (Klassifizierung der KommA21) durchgehen, stellen wir fest, dass ein Großteil davon auch haushaltsrelevant ist:

- Konsum/Lebensstile, Regional-/Stadtentwicklung, Eine Welt, Bildung/Schule,
- Wirtschaft/Arbeit, Klimaschutz/Energie, Bauen/Wohnen, Politik/Verwaltung,
- Freizeit/Kultur, Mobilität/Verkehr, Soziales/Zusammenleben, Gesundheit
- Ländlicher Raum, Natur- und Umweltschutz

Vor allem im Bereich „Klimaschutz/Energie“, aber auch im Bereich „Soziales/Zusammenleben“ findet sich eine große Zahl von Praxisbeispielen, in denen sich die LA21-Arbeit positiv auf den kommunalen Haushalt auswirkt.

#### d. Bürgersolidarität

Im Herbst vergangenen Jahres befragte der Bayerische Gemeindetag die ihm mitgliedschaftlich verbundenen 2002 Gemeinden, Märkte und Städte über die Auswirkungen der kommunalen Finanznot bei ihren BürgerInnen. Neben der Fragestellung nach den betroffenen Bereichen und Einrichtungen hat der Bayerische Gemeindetag außerdem wissen wollen, welche besonders hervorzuhebende Beispiele es für Bürgersolidarität und bürgerschaftliches Engagement gibt. Immerhin haben sich exakt 900 Gemeinden an der Umfrage beteiligt.

Unter der Fragestellung „Wie helfen die Bürgerinnen und Bürger ihren Gemeinden in Zeiten der Finanznot?“ wurden folgende Aktivitäten besonders hervorgehoben<sup>1</sup>:

- Feuerwehrgerätehäuser werden in Eigenregie der Feuerwehrleute gebaut und erweitert.
- Grünanlagenpflege wird von Anliegern und von den Vereinen erledigt.
- Bürger helfen bei der Schulhausrenovierung.
- Kinderbetreuungseinrichtungen werden mit privatem Engagement errichtet und saniert.
- Bürger setzen in Eigeninitiative Wege in Stand
- Öffentliche Straßen und Plätze werden Freiwilligen gereinigt.
- Bürger spenden für größere Maßnahmen.
- Bau eines Vereinszentrums in Eigenregie einer Dorfgemeinschaft
- Neugestaltung öffentlicher Plätze und Grünflächen durch die BürgerInnen
- Neugestaltung eines Parks durch die Landjugend
- Gründung eines Fördervereins zur Rettung des Freibads
- Übernahme von Baumpatenschaften und Patenschaften für Dorfbrunnen
- Renovierung des Gemeindezentrums durch die Bürgerschaft
- Spendenaktionen für Spielplätze, Freibadsanierung, Feuerwehrfahrzeuge
- Gründung von Fördervereinen
- Bau und Sanierung von Leichenhäusern
- Errichtung privater Jugend- und Kulturtreffs
- Eigenleistung von BürgerInnen bei Erdverkabelungen und Hochspannungsleitungen
- Zahlung freiwilliger Ausbaubeiträge bei Straßenbaumaßnahmen im Außenbereich
- Organisation von Fahrgemeinschaften zur Beförderung von Kindergartenkindern
- Umgestaltung von Pausenhöfen der Schulen durch die Eltern
- Landwirte mähen die Straßenbankette.

<sup>1</sup> Die folgende Aufzählung gibt nur eine Auswahl wieder. Vgl. das vollständige Ergebnis der Umfrage in: Bayerischer Gemeindetag, Heft 2/2004

Eine weitere Frage betraf die Solidarität der örtlichen Wirtschaft: „Wie hilft die örtliche Wirtschaft den klammen Kommunen?“

- Firma stellt unentgeltlich Mitarbeiter für die Grünpflege zur Verfügung.
- Materialspenden
- Örtliche Handwerker erbringen unentgeltlich Leistungen.
- Diverse Spendenaktionen für unterschiedliche gemeindliche Einrichtungen
- Gewerbeverband übernimmt die Ausstattung eines Kinderspielplatzes.
- Fahrzeuge (z.B. Gemeindemobil) werden gesponsert mit Werbeaufdruck.
- Zinslose Stundung von Gewerbesteuererrückstellungen
- Beschaffung einer Geschwindigkeitsmessanlage durch Gewerbeverein

### e. Ergebnisse der Forumdiskussion

Welche weiteren Beispiele fallen uns spontan ein, bei denen die BürgerInnen die besseren „Sparkommissare“ waren?

- Viehmarkthalle Sonthofen: Die BürgerInnen wehrten sich gegen einen Luxusausbau, es wurde eine BI gegründet. Mittlerweile wurde die Viehmarkthalle „angepasst“ hergerichtet und saniert und kann von den BürgerInnen als Veranstaltungsort genutzt werden
- BürgerInnen kümmern sich darum, dass auf den städtischen Schulen Photovoltaik-Anlagen installiert werden, sowohl unter der Regie der Kommune, als auch als sogenannte Bürgersolardächer (nach einer Erhebung des Bund Naturschutzes gab es Ende 2003 über 70 Bürgersolardächer in Bayern mit ständig steigender Tendenz).
- Weniger Luxus beim Straßen(aus-)bau

Einsparpotenziale lassen sich besonders dort gut aktivieren, Prioritäten können dort gut gesetzt werden, wo BürgerInnen zu ExpertInnen gemacht werden. Welche Haushaltsbereiche bieten sich hierfür besonders an?

- Verwaltungshaushalt
  - Grünpflege
  - Straßenreinigung
  - Schule, Kindergarten
  - Jugend
  - Kultur
  - Gesundheit und Soziales
- Prioritäten setzen bei Investitionen im Vermögenshaushalt

Als Hilfen wurden in der Diskussion folgende Ideen geäußert:

- Berichte des Rechnungsprüfungsausschusses öffentlich und transparent machen (dürfte bei abgeschlossenen Prüfungen auch rechtlich möglich sein).
- Städtische Leistungen möglichst wirtschaftlich erbringen, dabei helfen u.U. Vergleichszahlen aus anderen Kommunen. Eine Hilfe könnte hier das interkommunale Vergleichsnetz der KGSt (IKO-Netz) sein.
- Transparent machen, was die einzelne städtische Leistung bzw. Einrichtung den BürgerInnen kostet. Als vorbildlich wurde die Stadt Konstanz genannt, die auf ihrer Homepage bekannt gibt, welchen Zuschussbedarf (absolut und pro Einwohner) die städtischen Einrichtungen haben.

Welche Voraussetzungen sind in unserer Stadt/Gemeinde zu schaffen, um in den Bürgerhaushaltsprozess einzusteigen?

- Gespräch mit den politischen Entscheidungsträgern
- Überzeugen der Entscheidungsträger
- Information der Bevölkerung
- Lokale Agenda 21 – Gruppen einbeziehen
- OB, Bgm müssen sich voll hinter die Idee stellen.
- Vorteile des Bürgerhaushalts herausarbeiten: Bürgerakzeptanz spart Geld, reduziert langwierige und teure Widersprüche, baut Widerstände zwischen Verwaltung und Bürger ab, erspart u.U. teure Bürgerentscheide.
- 1. Schritt: Der Haushalt muss lesbar aufbereitet werden (auch für die Räte).

#### 4. Forum 2: „Legitimation“ Bürgerhaushalt – Nur „Spielwiese“ der Demokratie? Clóvis Zimmermann

Nach einer kurzen Vorstellungsrunde wurde zwei Probleme im Hinblick auf die Beteiligung der Menschen bei den Entscheidungsfindungsprozessen thematisiert.

1. Das Problem der Motivation: die Motivation der BürgerInnen zur Partizipation sei problematisch, weil es so eine große positive Kluft zwischen den erwarteten Belohnungen und den Kosten der Partizipation an dem Beteiligungsprozess entsteht. Die Menschen seien gegenwärtig nicht in der Lage, sich für mehr Beteiligung und das Interesse für öffentliche Angelegenheiten sei so schwach wie nie.
2. Das Problem der Kompetenz: die Partizipation sei des Weiteren problematisch, weil man die politischen Kompetenzen und Ressourcen der durchschnittlichen BürgerInnen bei weitem überschätze. Darüber hinaus sei die verfügbare Zeit der BürgerInnen für die Teilnahme am Partizipationsprozess nicht ausreichend.

Nach einem langen Diskussionsprozess hat man sich in der Gruppe doch einigen können, dass die BürgerInnen gegenwärtig doch bereit sind, sich zu beteiligen. Viele gehen zu ATTAC und anderen Bewegungen. Dies zeigt nun, dass eine gewisse Bereitschaft zur Partizipation da ist.

Andererseits wurde auch festgestellt, dass die BürgerInnen doch nicht so inkompetent seien, wie Politiker meinen. Viele Entscheidungen der Politik sind auch durch Interessen geprägt. Im Stadtrat sitzen Interessengruppenvertreter, die spezielle Interessen vertreten, ohne dass die Allgemeinheit davor erfährt. Dabei stellte sich die Frage, wie legitim solchen Entscheidungen dann seien. Doch letzten Endes wurde festgestellt, dass es den normalen BürgerInnen an der Möglichkeit zur Artikulation ihrer Interessen mangelt, die in unserem repräsentativen System nicht gegeben sind. Je mehr BürgerInnen mehr und mehr an den Entscheidungsfindungsprozessen teilnehmen könnten, desto mehr würden Lernprozesse stattfinden.

Unsere Aufgabe sei zu erst zu versuchen, Oberbürgermeister, Kämmerer und Politiker zu überzeugen, dass unser politisches Engagement sinnvoll sei. Dabei stellte sich die Frage, welche Argumente Politiker überzeugen könnten, dass Partizipation sinnvoll ist. Ein wesentliche Argument war, dass dadurch mehr Informationen, Transparenz gewährleistet wird und dass die Jugendlichen stärker an den Entscheidungsfindungsprozessen teilnehmen würden.

## 5. Forum 3: „Methoden“ Bürgerhaushalt – ein neues Instrument für Klientelismus und Partikularinteressen oder Dialog mit der gesamten Bevölkerung?<sup>2</sup> Tobias Bergmann

### a. Informationen über den Haushalt und Rechenschaftsbericht

Die Information der BürgerInnen über den Haushaltsentwurf und – später dann – über die tatsächlichen Beschlüsse im Rat sind ein Kernstück des Beteiligungshaushaltes. Die bürgerfreundliche Aufbereitung dieser Informationen ist um so wichtiger, als die BürgerInnen oft kaum Kenntnisse über den Umfang der Haushaltsmittel und über den Anteil der dabei disponiblen Mittel haben. Die komplexen Informationen und Daten müssen deshalb so komprimiert, gestaltet und illustriert werden, dass sie auch ein Haushalts-Laie verstehen kann.

Folgende Fragen können dabei als Leitfragen gelten:

- Woher bekommt die Stadt ihr Geld?
- Wofür gibt sie es aus?
- Welche Schwerpunkte sind mit der Budgetverteilung gesetzt?
- Wie ist die finanzielle Lage insgesamt?
- Welche Handlungsmöglichkeiten hat die Stadt?

Als Mittel der Darstellung in der Informationsphase sind denkbar:

- das Internet - die städtische Homepage, evtl. eine eigene Bürgerhaushalt-Homepage
- Zeitungsartikel in der Lokalpresse, evtl. als regelmäßige Rubrik in der Tageszeitung über den kommunalen Haushalt
- VHS-Kurs zum Thema Haushalt
- Bierdeckel-Werbung für Beteiligungshaushalt
- Haushalts-Tour durch die Stadt
- Haushalts-„Monopoly“, das auf die jeweilige Kommune zugeschnitten ist

Für den Beginn des Beteiligungsprozesses kann es ausreichend sein, Teilbereiche des Haushalts (Resortbudgets) detailliert darzustellen, um den Einstieg in die komplizierte Materie zu erleichtern.

Im Zuge des Rechenschaftsberichts erläutern Politik und Verwaltung, was aus den Empfehlungen der Bürgerschaft geworden ist und wie die Mittel im Haushalt tatsächlich verwendet worden sind. Die BürgerInnen erhalten Einblick in den Entscheidungsprozess der Politik, politisches Handeln wird transparent. Für den weiteren Beteiligungsprozess ist die Rechenschaft deshalb sehr wichtig: Hier entsteht die Motivation, sich auch im nächsten Haushaltsjahr aktiv an der Aufstellung des Haushalts zu beteiligen – oder auch nicht. Als Medien für diese Phase kommt eine Broschüre (Motto: „So hat der Rat entschieden“) ebenso in Frage wie die städtische Homepage oder eine Informationsveranstaltung.

### b. Konsultation/Anhörung

Die Konsultationsphase bildet das Herzstück des Bürgerhaushalts, denn hier haben die BürgerInnen die Möglichkeit, sich zu den Schwerpunkten des Haushaltsentwurfs zu äußern und eigene Vorstellungen einzubringen. Dabei tritt die Kommune im Idealfall auch mit solchen BürgerInnen in einen Dialog ein, die sich normalerweise in sonstigen Beteiligungsverfahren nicht öffentlich zu Wort melden. Ziel aller gewählten Verfahren ist es also, eine möglichst große Repräsentativität der Beteiligung zu gewährleisten. Dementsprechend unterschiedliche Beteiligungsverfahren kann es geben:

<sup>2</sup> Ausführliche Hinweise hierzu sind zu finden im Kapitel 5. von „Der Bürgerhaushalt – Ein Handbuch für die Praxis“

- Die BürgerInnen können ihre Meinung mündlich in entsprechenden Veranstaltungen – z.B. Bürgerforum – äußern.
  - Die Verwaltung kann Meinungsäußerungen mündlich einholen, sei es über Telefoninterviews oder Infostände am Wochenmarkt.
  - Eine Meinungsäußerung kann schriftlich über vorbereitete Antwortpostkarten erfolgen, die über Postwurfsendungen an die Haushalte verteilt werden.
- Politik und Verwaltung können gezielte Befragungen bestimmter Bevölkerungsgruppen (z.B.: Senioren, SchülerInnen/Jugendliche, Eltern) durchführen.
  - Das Internet kann für interaktive Befragungen genutzt werden.
  - Möglich ist auch die Auswahl einer repräsentativen Stichprobe aus der Bürgerschaft.

## 6. Forum 4: „Gender“ Bürgerhaushalt und Gender Budget Wie passt das zusammen? Silke Rapp

Im Rahmen der Diskussionen um den Bürgerhaushalt stellt sich die Frage: Wie kann der Bürgerhaushalt geschlechtergerecht gestaltet werden? Und: Wie lassen sich Gender Budgeting und Bürgerhaushalt kombinieren?

Im Folgenden stelle ich kurz die Grundzüge des Gender Budgeting vor. Dem folgt eine Zusammenstellung der grundsätzlichen Gemeinsamkeiten von Gender Budgeting und Bürgerhaushalt. In einer abschließenden Analyse – hier fließen die Workshopergebnisse ein – zeige ich auf, wie ein geschlechtergerechter Bürgerhaushalt aussehen sollte.

### a. Was ist Gender Budgeting?

Gender Budgeting besteht in der *Analyse, Planung und Umsetzung* einer geschlechtergerechten Haushaltspolitik. Einbezogen werden dabei alle öffentlichen Kosten und Erträge und die dahinterstehenden politischen Strategien. Ausgangspunkte dafür sind quantitative *und* qualitative Erhebungen, die dann in Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit ausgewertet werden. Ziel ist eine geschlechtergerechte und sinnvolle Nutzung von öffentlichen Ressourcen.

Dabei sind zentrale Fragen:

- Wie wirken sich (geplante) Maßnahmen auf die Lebenssituationen jeweils von Frauen und Männern aus?
- Wie wirken sich (geplante) Maßnahmen auf unbezahlte Arbeit und soziale Beziehungen sowohl von Frauen als auch von Männern aus (Versorgung und Betreuung von Angehörigen, Erziehung, Haushalt, Nachbarschaftshilfe etc.)?
- Sind die Maßnahmen geeignet, gegebenenfalls Machtverhältnisse zwischen Frauen und Män-

nern abzubauen bzw. ihre Entstehung zu verhindern?

### b. Warum ist Gender Budgeting wichtig?

Ein Beispiel:

Eine aktuelle Untersuchung der Sportförderung in der Schweiz brachte u.a. folgende Ergebnisse: Knapp ein Viertel der Jugend- und Sport-Subventionen fließt in Sportkurse, in denen der Anteil der Buben und Männer bei über 90 Prozent liegt (z.B. Fußball oder Eishockey). In Sportfächer, in denen der Mädchen- und Frauenanteil größer als 90 Prozent ist, fließen hingegen nur 2,3 Prozent (z.B. Gymnastik oder Eislauf).

Die besten Beschlüsse zur Gleichstellung nützen nichts, wenn nicht auch in der Haushaltspolitik die Gleichstellungsziele verfolgt werden. Untersuchungen zeigen, dass bei Haushaltskürzungen Frauen in der Regel stärker betroffen sind. Nicht zuletzt deshalb, weil oft öffentliche Leistungen gestrichen werden, die dann unbezahlt von Frauen erbracht werden.

Die Gender Budget Analyse zeigt auf, wie Haushaltsentscheidungen sich auswirken. Den KommunalpolitikerInnen steht somit Datenmaterial zur Verfügung, auf dessen Grundlage sie nachhaltig geschlechtergerechte Entscheidungen voran bringen können.

Gender Budgeting ist eine professionelle Querschnittsaufgabe für alle Verantwortlichen in der kommunalen Verwaltung – für Frauen *und* für Männer.

Zur Bewertung von Haushaltsentscheidungen bedarf es neben der statistischen Erhebung und Auswertung auch der aktiven Beteiligung der BürgerInnen. Hier ist eine der wichtigsten Schnittstellen zwischen Gender Budgeting und Bürgerhaushalt.

### c. Gemeinsamkeiten

Bürgerbeteiligung ist ein wichtiges Element von Gender Budgeting. Gemeinsame Ziele von Gender Budgeting und Bürgerhaushalt sind darüber hinaus mehr Transparenz der kommunalen Haushaltspolitik und ihrer Auswirkungen sowie die „ökonomische Alphabetisierung“. Die Bürgerinnen und Bürger sollen durch gezielte Informationen und Darstellung von Zusammenhängen die Haushaltsentscheidungen in ihrer Kommune nachvollziehen und bewerten können.

### d. Kriterien für geschlechtergerechte Bürgerbeteiligung

In erster Linie muss ein besonderes Augenmerk darauf gerichtet sein, ob Frauen überhaupt zu gleichen Teilen beteiligt sind wie Männer. Bei Terminauswahl und Projektplanung muss beachtet werden, dass die Beteiligung mit dem Alltag von Frauen vereinbar ist. Es sollte bei den Zielgruppen zum Beispiel nachgefragt werden, ob Abendtermine günstig sind, ob Kinderbetreuung gewünscht wird und wie wichtig die Wohnortnähe des Veranstaltungsorts ist.

Auch wenn zur Hälfte Frauen anwesend sind, muss darauf geachtet werden, dass sich Männer und Frauen zu gleichen Teilen äußern können. Dies gewährleisten zum Beispiel quotierte Redelisten.

Um tatsächlich einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung zu erreichen und nicht die „üblichen Verdächtigen“, besteht die Möglichkeit, ausgewählte Bürgerinnen und Bürger gezielt und persönlich einzuladen.

Im Workshop wurde außerdem diskutiert, dass Beteiligungsverfahren nicht selten ein höheres ehrenamtliches Engagement der Bürgerinnen und Bürger anstreben. Für Frauen stellt sich hier eine mögliche „Falle“. Denn meistens werden Frauen bei Haushaltskürzungen stärker belastet - vor allem, da sie durch wegfallende öffentliche Leistungen mehr unbezahlte Arbeit leisten. Es sollte also aufmerksam beobachtet werden, ob durch Entscheidungen ehrenamtliches Engagement vor allem auf Frauen zukommt.

### e. Gender Budgeting und Bürgerbeteiligung

Um tatsächlich langfristig geschlechtergerechte Entscheidungen zu treffen, braucht es aber auch in Bürgerbeteiligungsverfahren aussagekräftiges Datenmaterial und Folgeabschätzungen. Diese müssen im Rahmen einer Gender Budget Analyse von Fachleuten erhoben und ausgewertet werden. Die Analyse zeigt auf, wo öffentliche Gelder ungerecht verteilt werden. Dann muss politisch entschieden werden, wie mehr Geschlechtergerechtigkeit hergestellt werden kann. Um dies am oben angeführten Beispiel zu verdeutlichen: Die Analyse stellt fest, dass die Jungensportart Fußball überproportional öffentliche Gelder erhält, Gymnastik hingegen auffallend wenig. Die Bürgerinnen und Bürger können nun an der Entscheidung beteiligt werden, wie die Gelder in Zukunft gerechter verteilt werden. Sollen mehr Mädchen für Fußball begeistert werden? Oder sollen Gymnastik, Reiten oder Ballett stärker bezuschusst werden, während die Zuwendungen für Fußball teilweise gestrichen werden? Wie erreicht die Kommune langfristig Geschlechtergerechtigkeit?

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Bürgerhaushalte ersetzen keine Gender Budget Analyse. Vielmehr sollte die Analyse einem Beteiligungsverfahren voraus gehen, um den Bürgerinnen und Bürgern aussagekräftiges Datenmaterial und Folgeabschätzungen für ihre Entscheidungen vorlegen zu können.

## 7. Mit dem Bürgerhaushalt auf dem Weg zur nachhaltigen Kommune?

Dr. Norbert Stamm

Wie weiter in Bayern? Noch ist in Bayern in Sachen Bürgerbeteiligungshaushalt noch nichts passiert – oder doch?

Die **Erlangener Agenda** hat beschlossen, einen kommunalen Bürgerhaushalt zu entwickeln und hat hierzu im September 2003 einen Arbeitskreis „Kommunaler Beteiligungshaushalt“ gegründet – aus Mitgliedern des Agenda-Beirats, der Stadtratsfraktionen, von Nichtregierungsorganisationen und der Stadtverwaltung. Grundlage ist ein Pilotprojekt des Jugendparlaments. Der Arbeitskreis diskutierte den Umfang der Bürgerbeteiligung und legte sich im Januar auf eine Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung des Investitionshaushalts fest. In den nächsten Wochen ist ein Grundsatzbeschluss des Stadtrats zur Etablierung eines kommunalen Beteiligungshaushalts geplant. Anschließend soll ein Konzept für die Einführung zur Haushaltsperiode 2005/2006 entwickelt werden, das im Herbst 2004 beschlossen werden soll.

Grundsätzlich zeigen verschiedene bayerische Kommunen Interesse. Dabei spielen folgende Entwicklungen eine positive Rolle:

- Die Bürgerorientierung der Verwaltung wächst (z.B. ausgebildete Moderatoren in der Verwaltung), ebenso das Know-How der Bürger, mancherorts gibt es eine neue Generation von Kommunalpolitikern. Eine solche Beteiligungskultur ist eine Voraussetzung zur Bürgerbeteiligung am Haushalt.
- Die Entwicklung in den Haushalten der Gemeinden, von der Kameralistik (den Zuordnungen an Ämter und Sachgebiete) weg hin zur Doppik/Kosten-Leistungs-Rechnung hin, erleichtert die Informationsaufbereitung.
- Manche kommunale Praxis kann gut weiterentwickelt werden. In kleinen Gemeinden wurde auf Bürgerversammlungen auch schon bisher der Haushalt erläutert – dies kann relativ leicht ausgebaut werden.
- Die Spardiskussion hat allgemein das Interesse am Haushalt der Gemeinde vergrößert. Die Bedeutung wurde klarer. Und trotz der jetzt eingeschränkten Möglichkeiten wächst das Interesse, die Weichen richtig zu stellen.
- In vielen Orten gibt es gute, das heißt breite Prozesse, die die langfristige Entwicklung im Blick haben. Von dem Drittel der bayerischen

Kommunen mit Agenda-Prozess (665) halte ich wieder um ein Drittel für gut. Macht also grob ein Zehntel der bayerischen Kommunen.

- Krisenzeiten sind Reformzeiten. Veränderungen sind leichter möglich.

Zusammenfassend: Es ist ein Interesse am Bürgerhaushalt da. Selten hatten wir bei unseren Seminarveranstaltungen so viele interessierte „kommunale Hauptentscheidungsträger“, sprich: Bürgermeister und Kämmerer, als Teilnehmer. In Anbetracht der großen Zahl bayerischer Gemeinden und Städte – 2.056 – werden sich sicher welche finden, die es anpacken. Es hat immer schon Avantgarde-Kommunen gegeben.

Welcher Weg, welches Verfahren das erfolgversprechendste ist – ob z.B. Online-Kommunikation – wird von Kommune zu Kommune unterschiedlich sein – je nach Größe, Vorerfahrungen, finanziellen Möglichkeiten, Engagement von Bürgermeister, Bürgerschaft, Verwaltung und Rat – es wird nicht ein prototypisches Verfahren geben...

Konkret: wir denken, dass wir ein Netzwerk interessierter Kommunen aufbauen können, dessen Teilnehmern wir eventuell ein Masterlayout für eine Informationsbroschüre zur Verfügung stellen und dessen teilnehmende Kommunen dann auf einen Druckkostenzuschuss hoffen können. Wir sind außerdem im Gespräch mit der KGSt/IKO-Netz des Deutschen Städtetages und der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt über ein Pilotprojekt – hier könnte durch Beratung und Begleitung einer gewissen Anzahl bayerischer Kommunen unterschiedliche Verfahren erprobt werden und am Ende ein methodischer Baukasten zur Durchführung von haushaltspolitischen Beteiligungsverfahren entstehen. Allerdings warten wir, als dem Umweltministerium nachgeordnete Stelle, für beides noch auf grünes Licht aus dem Innen- und Finanzministerium.

Wichtig ist die Eignung der Kommune. Notwendige Voraussetzungen für die erfolgreiche Durchführung eines Bürgerbeteiligungshaushalts sind:

- Wille der kommunalen Spitze
- Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung
- gründliche Information der Gemeinderäte

- Informationen über finanzielle und personelle Kosten und Zeiteinsatz bei Rat und Verwaltung
- möglichst einstimmige Beschlussfassung im Gemeinderat
- aufgeschlossene Finanzverwaltung, z.B. thematisch aufbereitete Haushaltsinformationen (Kosten-Leistungs-Rechnung)

## 8. Referent/inn/en und Moderator/inn/en

Tobias Bergmann, PLS RAMBØLL Management GmbH, Kieler Strasse 303A, 22525 Hamburg, Fon: 040/548091-36, Fax: 040/548091-19, Mail: [tobias.bergmann@pls-ramboll.com](mailto:tobias.bergmann@pls-ramboll.com), Internet: <http://www.pls.dk/homepage/de/index.html>

Peter Gack, GRIBS-Kommunalbüro, Austr. 14, 96047 Bamberg, Fon: 0951/9230388, Fax: 0951/9230389, Mail: [post@gribs.net](mailto:post@gribs.net)

Silke Rapp, Frauenreferentin, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Landesverband Bayern, Sendlingerstr. 47, 80331 München, Fon: 089/11597-21, Fax: 089/11597-24, [frauenreferat@bayern.gruene.de](mailto:frauenreferat@bayern.gruene.de), Internet: [http://www.bayern.gruene-partei.de/rsvgn/rs\\_dok/0,,36681,00.htm](http://www.bayern.gruene-partei.de/rsvgn/rs_dok/0,,36681,00.htm)

Dr. Gerd Rudel, Politologe, Bildungsreferent, Petra-Kelly-Stiftung, Büro Nordbayern, Heinrichsdamm 41a, 96047 Bamberg, Fon: 0951/202558, Fax: 0951/2081155, Mail: [pk-nordbayern@bnv-bamberg.de](mailto:pk-nordbayern@bnv-bamberg.de), Internet: <http://www.petra-kelly-stiftung.de>

Dr. Norbert Stamm, KommA 21 Bayern – Info-Netzwerk für nachhaltige Kommunalentwicklung, Bayerisches Landesamt für Umweltschutz, Bürgermeister-Ulrich-Str. 160, 86179 Augsburg, Fon: 0821/9071-5021 oder 5121, Fax: 0821/9071-5221, Mail: [norbert.stamm@lfu.bayern.de](mailto:norbert.stamm@lfu.bayern.de), Internet: <http://www.bayern.de/lfu/komma21>

Clovís Zimmermann, Politikwissenschaftler, Klausenpfad 6, 69121 Heidelberg, Fon: 06221/453234, Mail: [clovis-zimmermann@web.de](mailto:clovis-zimmermann@web.de)

## 9. Links und Literatur

Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/KGSt (Hrsg.): Der Bürgerhaushalt – Ein Handbuch für die Praxis, o.O. o.J.

Herzberg, Carsten: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre- Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann, Münster 2001

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEnt gGmbH (Hrsg.): Erstes bundesweites Netzwerktreffen „Bürger- und Beteiligungshaushalt“. Dokumentation vom 29.09.2003, Bonn 2003

dies. (Hrsg.) Porto Alegres Beteiligungshaushalt – Lernerfahrungen für deutsche Kommunen. Dokumentation eines Fachgesprächs, Bonn 2003

dies./MISEREOR/DGB Bildungswerk (Hrsg.): Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie, Bonn 2002

Homepage von Porto Alegre: <http://portoalegre.rs.br.gov>

Homepage von Christchurch (Neuseeland): <http://ccc.govt.nz>

Projekt „Kommunaler Bürgerhaushalt in Nordrhein-Westfalen“: <http://www.buergerhaushalt.de>

Herausgeberin:

**PETRA-KELLY-STIFTUNG**

Redaktionelle Bearbeitung: Dr. Gerd Rudel

Layout: Dr. Gerd Rudel

Bamberg, April 2004

Preis: 3 EURO

© **PETRA-KELLY-STIFTUNG**

80469 München, Reichenbachstr. 3A

Fon: 089/242267-30 – Fax: 089/242267-47 – E-mail: [info@petra-kelly-stiftung.de](mailto:info@petra-kelly-stiftung.de)

Nachdruck (auch auszugsweise) nur mit Genehmigung der Herausgeberinnen