

Bürgerhaushalte – ein Instrument aus Lateinamerika erobert Deutschland

Kommunen leben davon, dass sich Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Prozessen beteiligen und sich für die Entwicklung ihres Gemeinwesens engagieren. Eine besondere Möglichkeit der Bürgerbeteiligung ist der Bürgerhaushalt. Durch ihn erhalten Bürgerⁱ die Möglichkeit, bei der Aufstellung des kommunalen Haushalts mitzuwirken.

Bürgerhaushalte sind in verschiedener Hinsicht ein besonderes Beteiligungsinstrument

Zum einen ist die Öffnung der kommunalen Haushaltsverfahren für eine systematische Beteiligung der Bürger bemerkenswert. Denn der Haushalt ist das wichtigste Steuerungsinstrument der Kommunen. In den Haushaltsberatungen verhandeln Politik und Verwaltung Budgets und setzen politische und finanzielle Schwerpunkte. Die Haushaltserstellung beeinflusst in einem erheblichen Ausmaß die Entwicklung einer Kommune, aber normalerweise finden Verhandlungen und Abstimmungen dazu hinter verschlossenen Türen statt. Entscheidungen über den Haushalt werden auch gern als "Königsrecht" des Gemeinderates bezeichnet. Bislang war die in den Gemeindeordnungen vorgesehene Auslegung des Haushaltsplanes die einzige Möglichkeit der Bürger, sich überhaupt über den Haushalt zu informieren, wobei Haushaltspläne für den Laien schwer verständlich sind. Nun öffnen Bürgerhaushalte dieses Verfahren.

Zum anderen sind Bürgerhaushalte ein Instrument der Bürgerbeteiligung, das aus dem globalen Süden kommt. Die Idee der Bürgerhaushalte wurde in Porto Alegre, Brasilien, Ende der 80er Jahre geboren. Mittlerweile sind Bürgerhaushalte in vielen Ländern auf allen Kontinenten zu finden. Weltweit gab es 2010 zwischen 800 und 1.500 Bürgerhaushalte (Herzberg u.a. 2010, S. 10). Neueste Zahlen aus dem Jahr 2012 gehen von circa 1.050 bis 1.800 Verfahren weltweit aus (Herzberg u.a. 2013). Bürgerhaushalte sind also nach wie vor auf ihrem weltweiten Siegeszug vom Globalen Süden in den Norden.

Die weltweite Verbreitung von Bürgerhaushalten ging mit einer großen Variation des Verfahrens einher. Bürgerhaushalte haben sich dabei als ein sehr flexibles Instrument erwiesen, das sich auf die unterschiedlichen politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Kontexte anwenden lässt. Der internationale Erfahrungs- und Wissensaustausch hat viel zur weltweiten Verbreitung und ständigen Weiterentwicklung von Bürgerhaushalten beigetragen.

Mittlerweile sind die Verfahren so vielfältig wie die Ziele, die mit einem Bürgerhaushalt verfolgt werden

Während es in Lateinamerika beim Bürgerhaushalt vor allem um die sozial gerechte Verteilung knapper Ressourcen sowie Korruptionsbekämpfung geht, steht in vielen Ländern Europas, aber auch in Australien oder Neuseeland eher die Reform der Verwaltung und der Dialog zwischen Verwaltung, Politik und den Bürgern im Zentrum von Bürgerhaushalten. Bürgerhaushalte sollen mehr Transparenz über öffentliche Ausgaben und Einnahmen schaffen. Die Bürger sollen durch Informationen zum öffentlichen Haushalt qualifiziert werden. Es soll eine höhere Akzeptanz auch von ungeliebten Entscheidungen der Kommunalverwaltung erzeugt und Politikverdrossenheit so entgegengewirkt werden. Vor allem in Großbritannien, den USA oder Kanada steht aber auch der Aspekt der Einbeziehung und Stärkung von sozial benachteiligten Gruppen durch 'Community Development' im Mittelpunkt der Verfahren.

Was genau ist ein Bürgerhaushalt?

Als Bürgerhaushalt wird generell die systematische Beteiligung der Bürger an der Aufstellung des öffentlichen Haushaltes bezeichnet. Um den Bürgerhaushalt von anderen Verfahren zu unterscheiden, orientieren wir uns an einer Definition, die fünf Kriterien vorlegt, die ein Bürgerhaushalt alle erfüllen muss (Herzberg u.a. 2010, S. 9):

1. Im Zentrum des Bürgerhaushalts stehen finanzielle Angelegenheiten, es geht um begrenzte Ressourcen.
2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks (Kreis) mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt. Ein Stadtteilstiftungs allein, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.
4. Der Prozess beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess. Der Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern in bestehende Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie stellt keinen Bürgerhaushalt dar.
5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Dieser Definition folgend gibt es derzeit in Deutschland circa 100 Kommunen, die einen Bürgerhaushalt durchführen und weitere circa 100 Kommunen, die sich mit Bürgerhaushalten beschäftigen und die Einführung diskutieren (www.buergerhaushalt.org).

Das typische Bürgerhaushaltsverfahren in Deutschland läuft dabei nach dem Dreischritt: Information – Konsultation – Rechenschaft ab

Im ersten Schritt – der Informationsphase – werden die Bürger über den Haushalt und natürlich auch über das Verfahren des Bürgerhaushaltes selbst informiert. Hier geht es zum einen darum, den Bürgern den öffentlichen Haushalt, die Systematik der Einnahmen und Ausgaben näher zu bringen, damit sie in informierter und qualifizierter Weise ebenbürtig in den Dialog mit der Verwaltung treten können. Gleichzeitig geht es in dieser Phase darum, alle Bürger über das Verfahren des Bürgerhaushaltes und ihre Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren und zum Mitmachen zu motivieren.

In der zweiten Phase – der Konsultationsphase – können die Bürger ihre Ideen einbringen und Vorschläge zur Aufstellung des Haushaltes machen. In einigen Kommunen wird der gesamte Haushalt zur Diskussion gestellt, in anderen werden die Themen von der Verwaltung eingegrenzt und in manchen Kommunen sind nur Sparvorschläge, die also entweder die Einnahmen erhöhen oder die Ausgaben kürzen, erlaubt. Die Vorschläge werden in den meisten Fällen von den Bürgern diskutiert – entweder in Internetforen oder auf Bürgerversammlungen – und bewertet. So entsteht eine Vorschlagsliste mit Prioritäten, die dann in der nächsten Phase weiter in die Verwaltung und in den Gemeinderat eingebracht werden.

Die dritte Phase – die Rechenschaftsphase – beginnt zunächst damit, dass die Verwaltung die Vorschläge mit den meisten Votenⁱⁱ fachlich auf ihre Umsetzbarkeit und die dafür entstehenden Kosten prüft. Dann wird diese Bestenliste mit den fachlichen Anmerkungen in die Haushaltberatungen des Gemeinderates gegeben. Dieser entscheidet über die Vorschläge und ist frei in seiner Entscheidung, die Vorschläge anzunehmen oder abzulehnen.

Die Entscheidung des Rates wird danach meist in einem Bericht über den Bürgerhaushalt den Bürgern vorgestellt. Dieser Bericht enthält auch die Begründung dafür, warum ein Vorschlag nicht angenommen wurde. Einige Kommunen bemühen sich, auch bei Annahme der Vorschläge die Bürger über die Umsetzung weiter zu informieren und ihnen so auch Rechenschaft abzulegen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Besondere der deutschen Verfahren von Bürgerhaushalten im Hinblick auf die Ausgestaltung in anderen Ländern ihr konsultativer Charakter ist. Die Bürger können lediglich Vorschläge einbringen, haben aber keine (Mit-)entscheidungsbefugnisse über den Haushalt. Weiterhin spielen sich alle drei Phasen der Bürgerhaushalte in Deutschland überwiegend im Internet über Online-Plattformen ab. Auch dies ist im internationalen Vergleich nur in Deutschland so stark ausgeprägt.

Der Bürgerhaushalt ist ein innovatives und noch relativ neues Verfahren der Bürgerbeteiligung, für das sich immer mehr Kommunen interessieren und das stetig weiterentwickelt wird. Dabei gibt es auch Stimmen, die einzelne Verfahrenselemente kritisieren. Es wird zum Beispiel die Manipulationsgefahr der Online-Verfahren thematisiert, der Ausschluss nicht internetaffiner Zielgruppen, es gibt Debatten um die Messbarkeit des (Miss-)Erfolges eines Bürgerhaushaltes, um Erfolgskriterien sowie um (Un-)Vergleichbarkeit verschiedener Verfahren. Daher ist insbesondere der Austausch zwischen Praktikern und Theoretikern des Bürgerhaushaltes enorm wichtig für deren Weiterentwicklung.

Hier setzt die Arbeit der Servicestelle Kommune in der Einen Welt und der Bundeszentrale für politische Bildung an

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/Engagement Global informiert deutsche Kommunen seit 2002 über den Bürgerhaushalt mit dem Ziel, seine Verbreitung in Deutschland zu steigern und den Süd-Nord-Lerndialog zu diesem Thema anzuregen und zu unterstützen. Die internationale Verbreitung des Instruments lädt zu einem weltweiten Dialog ein. Gerade die Unterschiede in Verfahren und Zielen fördern die Reflexion und Weiterentwicklung der eigenen Verfahren im Lichte der Erfahrungen anderer. Zudem können vor allem Methoden zum Beispiel zur Information oder Motivation der Bürger als gute Anregung auch für deutsche Kommunen dienen. Solch ein Dialog gelingt am besten über gelebte Städtepartnerschaften und internationale Netzwerke: Dies sind gute Wege, voneinander und miteinander zu lernen, zusammenzuarbeiten und bürgerschaftliches wie kommunales Engagement zu entwickeln. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt unterstützt solch einen Erfahrungsaustausch sowohl zwischen den deutschen Bürgerhaushaltskommunen als auch mit ihren Partnern im Süden.

Die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) engagiert sich seit 2003 im Bereich der Bürgerhaushalte. Für die bpb steht dabei vor allem die Förderung der Bürgerbeteiligung im Vordergrund. Der Bürgerhaushalt ist ein Beispiel für gelingende Bürgerbeteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene und kann unterschiedliche Ziele der politischen Bildung erreichen: Das Verfahren kann informieren, eigenverantwortliches Handeln des Einzelnen fördern, unterschiedliche Zielgruppen erreichen, Bürgerinnen und Bürger zur politischen Partizipation motivieren, gegen Politikverdrossenheit wirken usw. Als neutrale und parteiunabhängige Institution hat die bpb 2003 die Moderation der Einführung des Bürgerhaushaltes in Berlin-Lichtenberg begleitet.

Seit 2007 arbeiten die Bundeszentrale für politische Bildung und die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt eng zusammen und ergänzen sich in ihrer Ausrichtung:

Die Aufgaben der politischen Bildung werden von der bpb verfolgt, wie zum Beispiel Stärkung des demokratischen Bewusstseins und Förderung der politischen Partizipation, während die Servicestelle die internationale Ausrichtung und die Expertise ins Projekt einbringt und den internationalen Austausch fördert. So hat die Servicestelle 2010 die Studie "Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit - eine Einladung zur globalen Kooperation" herausgegeben. Die Studie gibt einen Überblick über Bürgerhaushalte und ihre weltweite Verbreitung und Ausgestaltung. Anhand von konkreten Beispielen werden unterschiedliche Verfahren und Instrumente vorgestellt. Die Studie enthält auch Hinweise, welche Art von Bürgerhaushalt sich für welche Art von Kommunen eignet und wie ein internationaler Austausch am besten gelingen kann. Ebenfalls 2010 wurde von der Servicestelle gemeinsam mit der Bundeszentrale für politische Bildung und dem Centre Marc Bloch der erste internationale Bürgerhaushaltskongress in Deutschland durchgeführt. Zahlreiche Experten und Praktiker des Bürgerhaushaltes aus aller Welt diskutierten in Berlin Herausforderungen und Erfolge der Bürgerbeteiligungsverfahrenⁱⁱⁱ.

Bundesweites Netzwerk Bürgerhaushalt

Zur stärkeren Vernetzung der Bürgerhaushaltskommunen auf nationaler Ebene hat die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt 2003 das bundesweite Netzwerk Bürgerhaushalt ins Leben gerufen. 2007 hat sich die Bundeszentrale für politische Bildung als Kooperationspartner dem Netzwerk angeschlossen. Die Ziele des Netzwerkes liegen darin, Praktikerinnen und Praktiker sowie alle Interessierte des Bürgerhaushaltes durch spezifische Informationen zum Thema und durch Erfahrungsaustausch über konkrete Fragen der Planung und Umsetzung von Bürgerhaushalten in ihrer Arbeit zu unterstützen sowie einen Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft zu ermöglichen. Dazu gibt es jährliche Netzwerktreffen als Plattform des Erfahrungsaustausches^{iv}. Zusätzlich werden neue Trends, Methoden oder Instrumente in speziellen Workshops diskutiert wie beispielsweise dem Workshop zur Evaluierung von Bürgerhaushalten im November 2012^v. Bei all diesen Veranstaltungen werden auch immer wieder internationale Erfahrungen aus dem Globalen Süden gewinnbringend in den deutschen Dialogprozess eingespeist.

Service

Ebenfalls seit 2007 wird die Internetseite www.buergerhaushalt.org – die auf Wunsch der Kommunen und Interessierten geschaffen wurde – gemeinsam von der Bundeszentrale für politische Bildung und der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt betrieben. Die Website www.buergerhaushalt.org ist die zentrale Anlaufstelle in Deutschland für alle Interessierten zu Fragen rund um den Bürgerhaushalt. Neben Basisinformationen zum Thema informiert die Seite über aktuelle Bürgerhaushaltsprojekte. Es gibt praktische Tipps, Material zur Umsetzung und Erfahrungsberichte anderer Expertinnen und Experten aus der Bürgerhaushaltspraxis. Zudem werden Bürgerhaushaltsverfahren und Methoden der Durchführung aus Deutschland und aus anderen Ländern vorgestellt. Ab Januar 2013 erscheint die Seite mit einem neuen Gesicht und mit neuen – interaktiven – Angeboten, bei denen der Erfahrungsaustausch und kontroverse Diskussionen auch über die Landesgrenzen hinweg im Vordergrund stehen werden.

Der Bürgerhaushalt ist ein Instrument der Bürgerbeteiligung, der sich immer stärker auf kommunaler Ebene in Deutschland etabliert. Es ist zu erwarten, dass das Interesse an diesem Beteiligungsverfahren zunehmen wird, wobei auch die Diskussionen darüber immer kontroverser und detailreicher werden.

Mandy Wagner, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / Engagement Global gGmbH

Kontakt: mandy.wagner@engagement-global.de

www.buergerhaushalt.org

Svetlana Alenitskaya, Bundeszentrale für politische Bildung

Kontakt: svetlana.alenitskaya@bpb.bund.de

Literatur

Herzberg, Sintomer, Allegretti, Röcke: Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit –eine Einladung zur globalen Kooperation, Seite 10; Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Dialog Global 25, Bonn 12/2010; www.service-eine-welt.de/images/text_material-2125.img. Die Zahlen beruhen zum Teil auf Informationen von Ansprechpartnern oder aus Publikationen, zum Teil aber auch auf Schätzungen aus Mangel an anderen Informationsquellen.

Herzberg, Sintomer, Allegretti, Röcke: Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit –eine Einladung zur globalen Kooperation; Überarbeitete Version, Dialog Global 25, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, voraussichtliche Veröffentlichung Februar 2013.

ⁱ Um die Lesbarkeit zu vereinfachen sind in dem vorliegenden Text die zur Gleichstellung von Mann und Frau gebräuchlichen Schreibweisen nicht durchgängig verwendet worden. Bei allen männlichen Bezeichnungen sind selbstverständlich die Frauen gleichermaßen angesprochen (und umgekehrt).

ⁱⁱ Hier wird in der Regel vorher eine Anzahl von Vorschlägen, die weiter bearbeitet werden sollen festgelegt. In manchen Kommunen sind das die 20 bestbewerteten Vorschläge in anderen auch bis zu 120 oder vorher nicht begrenzte Anzahl.

ⁱⁱⁱ Dokumentation der Veranstaltung: Internationaler Kongress zu Modellen des Bürgerhaushaltes. Dokumentation, Dialog Global 24, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Bonn 11/2010; www.service-eine-welt.de/images/text_material-2123.img

^{iv} Die Dokumentationen der Netzwerktreffen sind in der Reihe "Material" der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt erschienen und unter www.service-eine-welt.de/publikationen/publikationen-start.html abrufbar.

^v Die Dokumentation des Workshops steht als pdf Dokument zum download bereit unter www.buergerhaushalte.org