

# Bürgerhaushalte

(Lars Holtkamp)

In Deutschland war der Einbezug der Bürger in die kommunale Haushaltsplanung lange Zeit ein Tabuthema. Erst Ende der 1990er Jahre haben einige wenige Kommunen angefangen, einen Bürgerhaushalt aufzustellen. Bisher ist der Bürgerhaushalt sicherlich noch ein eher randständiges Phänomen in der kommunalen Praxis, wobei allerdings unterschiedliche Stiftungen, Ministerien und kommunalpolitische Vereinigungen zunehmend für die Idee des Bürgerhaushalts werben.

Im Folgenden soll kurz das Verfahren und der Implementationsstand der Bürgerhaushalte in deutschen Kommunen skizziert werden, um dann ausführlich die Stärken und Schwächen dieses Beteiligungskonzeptes in der kommunalen Praxis zu analysieren. Dabei werden insbesondere die Schwächen des Konzeptes und die latenten Konflikte, die in den „Hochglanzbroschüren“ der Stiftungen und Stadtverwaltungen weitgehend ausgeblendet werden, näher untersucht. Unter Zugrundelegung der realen Akteurskonstellationen und restriktiven rechtlichen Rahmenbedingungen in der kommunalen Haushaltspolitik wird gefragt, von welchen Faktoren der Erfolg bzw. Misserfolg des Bürgerhaushalts abhängt.

## Das Verfahren des Bürgerhaushalts

Die Bürger können in sehr unterschiedlichem Maße an der Haushaltsplanung beteiligt werden. Verschiedenste Erfahrungen zeigen, dass die bisherige, rechtlich vorgeschriebene öffentliche Auslegung des Haushalts von fast keinem Bürger genutzt wird und damit eher eine Farce ist (Banner 1998). Der Bürgerhaushalt setzt deshalb auf eine aktive Informationspolitik und will die Bürger intensiv im Rahmen von Angeboten der kooperativen Demokratie an der Haushaltsplanung beteiligen (vgl. allgemein hierzu Holtkamp et al. 2006). An diesen Angeboten können alle interessierten gesellschaftliche Gruppen und Bürger teilnehmen. Diese werden in der Regel von Politik und Verwaltung „inszeniert“, und der Politik kommt bei der Umsetzung der Beteiligungsergebnisse das Letztentscheidungsrecht zu. Sowohl beim Einsatz als auch bei der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen sind die Bürger also in starkem Maße auf den Stadtrat angewiesen. Der Bürgerhaushalt lässt sich in drei Phasen gliedern:

Direkt nach Haushaltseinbringung im Stadtrat werden die Bürger über den Gesamthaushalt und einzelne Teilbereiche in verständlich aufbereiteter Form informiert. Hierfür können unterschiedliche Informationsmedien miteinander kombiniert werden: Ausführliche Broschüren an alle Haushalte, Broschüren zum Runterladen im Internet, Informationssäulen im Gemeindegebiet, Beilage zur Tageszeitung und Pressekonferenzen.

Hieran schließt sich die Konsultationsphase an, in der die Bürger in Bürgerforen die Möglichkeit erhalten sollen über Prioritäten bei den Sparmaßnahmen oder den Investitionsmaßnahmen zu diskutieren. Teilweise wird die Konsultationsphase auch nur auf eine schriftliche bzw. telefonische Befragung der Bürger reduziert.

In der dritten Phase – der Rechenschaft – soll der Rat durch Broschüren bzw. Internetangebote darüber Auskunft geben, welche Beteiligungsergebnisse von ihm umgesetzt wurden bzw. warum bestimmte Ergebnisse nicht umgesetzt wurden. Dies kann auch damit verbunden sein bereits über die Einbringung des nächsten Haushalts zu informieren, weil der Bürgerhaushalt als Daueraufgabe gilt, so dass in jedem Haushaltsjahr zu informieren, zu beteiligen und Rechenschaft abzulegen ist.

**Abbildung 1 : Inhalte und Maßnahmen des Bürgerhaushalts**

	Information	Konsultation	Rechenschaft
Mögliche Inhalte	Überblick über den Gesamthaushalt und einzelne Bereiche	Diskussion des Gesamthaushalts bzw. bestimmter Bereiche mit der Bürgerschaft, Priorisierung von Investitionsvorhaben oder Sparmaßnahmen	Rechenschaft darüber, welche Anregungen der Bürger beim Beschluss des Rates berücksichtigt wurden und welche nicht
Mögliche Maßnahmen	Broschüren, Internet, Infofahrten, Inforundgänge und Infostände; Marketing (Flyer, Anzeigen etc.); Öffentlichkeitsarbeit (Pressearbeit, Internet); Vorträge, Seminare oder Schulungen	Bürgerforen, Bürgerbefragungen (schriftlich, Internet), Telefoninterviews, Hotline, Dialogkarten per Post etc.	Broschüren / Flyer („So hat der Rat entschieden!“), Website, Informationsveranstaltungen, persönliche Anschreiben

Quelle: Innenministerium NRW / Bertelsmann Stiftung 2004: 9<sup>1</sup>

## Implementationspraxis

In Deutschland wurde der Bürgerhaushalt Ende der 1990er Jahre anfangs v. a. in kleineren Gemeinden erprobt, wie z. B. in Mönchweiler im Schwarzwald (3000 Einwohner) und im badischen Blumberg (10000 Einwohner). In relativ kurzer Zeit zogen aber auch etwas größere Städte nach (Neustadt an der Weinstraße, Groß-Umstadt und Rheinstetten), die in dem von unterschiedlichen Stiftungen initiierten Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ mitarbeiteten. Im Dezember 2000 startete dann das von der Bertelsmann- Stiftung und dem Innenministerium NRW entwickelte Modellprojekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“, an dem insgesamt sechs nordrhein-westfälische Städte teilnahmen, von denen nach der Projektphase allerdings drei den Bürgerhaushalt nicht fortführten (Innenministerium NRW / Bertelsmann Stiftung 2004). In Deutschland gibt es derzeit vier Kommunen mit fest etabliertem Bürgerhaushalt (Groß-Umstadt, Hilden, Emsdetten und Vlotho), wovon drei in Nordrhein-Westfalen liegen (Sintomer et al. 2005). Der Innenminister von Nordrhein-Westfalen hat aufgrund der Erfahrungen im Modellprojekt Bürgerhaushalt in einem Schreiben nach der Kommunalwahl 2004 allen Ratsmitgliedern im Lande „den kommunalen Bürgerhaushalt als wichtiges Reformprojekt ans Herz gelegt“ (Köhler 2004: 8-9).

Die Bürgerhaushalte wurden in der Regel nicht auf Initiative der Bürger implementiert, sondern die Initiative geht von den kommunalen Entscheidungsträgern (im Verbund mit

<sup>1</sup> vgl. eine noch weitergehendere Ausdifferenzierung der Beteiligungsschritte Herzberg (2005: 9-13).

Aktivitäten einiger Stiftungen) aus. Insbesondere die direktgewählten Bürgermeister haben sich in den Projektkommunen für die Implementation des Bürgerhaushalts eingesetzt. Die Bürgermeister wollen den Rat über den Umweg der Bürgerbeteiligung zu einem disziplinierteren Ausgabeverhalten motivieren und Bürgernähe zur Absicherung ihrer Wiederwahl vermitteln (Bogumil / Holtkamp 2006).

Als beispielhaft gerade für die von vielen kommunalen Entscheidungsträgern angestrebte Beteiligung an der Haushaltskonsolidierung kann der Bürgerhaushalt in der Stadt Emsdetten gelten (Sintomer et al. 2005 / Eising 2005). Emsdetten hat 35.000 Einwohner und liegt in der Nähe der Stadt Münster. Die Haushaltslage ist im Vergleich zu den anderen nordrhein-westfälischen Kommunen relativ entspannt. Durch die Teilnahme am Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ hat die Stadtverwaltung relativ früh das Konzept des Bürgerhaushalts kennen gelernt. Als das Innenministerium und die Bertelsmann Stiftung das Modellprojekt Bürgerhaushalt anboten, haben der Bürgermeister und der erste Beigeordnete die Chance genutzt einen Bürgerhaushalt in Emsdetten einzuführen. Nach anfänglich starken Bedenken des Rates wurde der Bürgerhaushalt mit einstimmigem Ratsbeschluss im Februar 2001 implementiert.

Auf dem Emsdettener Frühjahrsmarkt wurde im März 2001 der Bürgerhaushalt den Bürgern vorgestellt und danach gefragt, zu welchen Themen die Bürger konkret im Rahmen der Haushaltsplanung beteiligt werden wollen. Es kristallisierten sich zwei Themen heraus, zu denen anschließend Bürgerforen eingesetzt wurden. Während das erste Bürgerforum nur auf eine geringe Resonanz traf, kam es im zweiten Forum zu massiven Konflikten, die hinterher in ein Bürgerbegehren mündeten. Nach diesen negativen Erfahrungen wurde der Bürgerhaushalt konzeptionell überarbeitet.

Die Bürger werden nun jedes Jahr in einer 20-seitigen Haushaltsbroschüre, die mit der Tageszeitung an die Haushalte verteilt wird, über die aktuellen Haushaltsdaten und die zu treffenden Investitions- bzw. Konsolidierungsentscheidungen informiert.

Daran anschließend finden Bürgerforen statt, dessen Themen nun aber weitgehend von der Verwaltung bestimmt werden. So wurden die Bürger beispielsweise im Rahmen eines Bürgerforums 2002 dazu angeleitet, zwischen verschiedenen Sparpaketen auszuwählen, um ein Defizit von 2,8 Mio. Euro auszugleichen. Im ersten Teil des Bürgerforums informierte der Bürgermeister über die Haushaltssituation der Stadt und machte deutlich, dass ohne Konsolidierungsvorschläge bald ein Defizit im Verwaltungshaushalt drohe. Im zweiten Teil fand ein sog. „Gallerywalk“ statt, in dem die Bürger an Informationsständen im Veranstaltungsraum über unterschiedliche Konsolidierungsoptionen informiert wurden (Senkung von Personal- und Betriebskosten, Anhebung von Steuern etc.). An jedem Informationsstand informierte ein Verwaltungsmitarbeiter über die jeweilige Konsolidierungsmaßnahme und die Bürger konnten Fragen stellen und diskutieren. Am Ende des Rundgangs erhielt jeder Teilnehmer einen Fragebogen, mit dem er seine Strategie des Haushaltsausgleichs entwickeln konnte<sup>2</sup>. In den Folgejahren stellte man den Foren nicht mehr den Ausgleich eines Defizits zur Aufgabe, sondern beteiligte sie an konkreten Einsparvorschlägen für öffentliche Einrichtungen und Aufgabenbereiche.

Zu den Bürgerforen werden die Bürger auch schriftlich eingeladen. Von der Stadtverwaltung wurden 2000 Einladungen verschickt, die stichprobenartig aus dem Einwohnermelderegister

---

<sup>2</sup> Im Ergebnis setzten sich die Bürger eher für eine Erhöhung der Gewerbesteuer (von der sie in der Regel nicht direkt negativ betroffen waren) als für Kürzungen im freiwilligen Aufgabenbereich ein. Der Stadtrat folgte im Prinzip diesem Votum und erhöhte, wenn auch geringer als von den Bürgern vorgeschlagen, die Hebesätze für die Gewerbesteuer (Sintomer et al. 2005: 26).

gezogen wurden. Die Teilnehmerzahl schwankte in den Projektjahren zwischen 100 und 150 Teilnehmern (Eising 2005: 48). Im Anschluss an die Konsultationsphase werden die Bürger durch die Haushaltsbroschüre des jeweils nächsten Jahres über die Ergebnisse der Ratsbeschlüsse informiert. Zusätzlich werden die Teilnehmer zeitnah in einem persönlichen Anschreiben über die Ergebnisse informiert.

## **Stärken-Schwächen-Analyse**

In der wissenschaftlichen Literatur und in der kommunalen Praxis werden von den Bürgerhaushalten zum Teil hohe Leistungen für die Input- und Output-Legitimität (vgl. allgemein hierzu Holtkamp et al. 2006) des kommunalpolitischen Systems erwartet. Auf der Inputseite wird eine höhere Transparenz, eine stärkere Akzeptanz von Konsolidierungsmaßnahmen und eine breite Inklusion unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen erwartet. Die Output-Legitimität des politischen Systems (v. a. Effektivität und Effizienz) soll dadurch erhöht werden, dass durch die Nutzung von gesellschaftlichem Wissen problemadäquatere Lösungen entwickelt werden. Zudem sollen die Implementationsressourcen gesellschaftlicher Akteure (ehrenamtliches Engagement, Spenden etc.) die zunehmend bescheideneren kommunalen Ressourcen ergänzen und die Beteiligung soll Kommunalpolitiker zu sparsamerem Haushalten anleiten bzw. gesellschaftliche Widerstände gegen Konsolidierungsmaßnahmen abbauen helfen.

Inwieweit diese Ansprüche in der kommunalen Realität auch tatsächlich erfüllt werden, lässt sich derzeit nur schwer beantworten. Das liegt erstens daran, dass nur begrenzt unabhängige wissenschaftliche Evaluationen vorliegen, während die Stiftungen, Ministerien und Städte kein ausgeprägtes Interesse erkennen lassen, die offensichtlichen Probleme des Bürgerhaushalts in ihren Publikationen zu thematisieren. Zweitens ist der Bürgerhaushalt kein standardisiertes Verfahren, in dem immer dieselben Beteiligungsinstrumente angewendet werden, so dass die Wirkungen in der Praxis erheblich variieren können.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass zumindest gewisse notwendige Bedingungen erfüllt sein müssen, damit die Bürgerhaushalte positive Wirkungen im Hinblick auf die Input- und Output-Legitimität entfalten können. Ein erfolgreicher Bürgerhaushalt setzt zumindest voraus, dass es auf Seiten der Bürgerschaft genügend interessierte Teilnehmer gibt und diese aufgrund der Beteiligungserfahrungen zumindest zum Teil auch bereit sind, in den nächsten Jahren an den Bürgerhaushalten zu partizipieren. Ein Bürgerhaushalt ohne Bürger kann keine positiven Wirkungen haben, ist somit die wesentliche Hypothese. Positive Beteiligungserfahrungen hängen wiederum stark davon ab, ob hinterher durch die kommunalen Entscheidungsträger auch einige Beteiligungsergebnisse umgesetzt werden (Bogumil et al. 2003).

Im Kern ist also zu prüfen, ob ein größeres Teilnahmeinteresse und eine Umsetzung von Beteiligungsergebnissen unter Berücksichtigung der realen Akteurskonstellationen und Rahmenbedingungen in der kommunalen Haushaltspolitik zu erwarten ist. Hierzu liegen mittlerweile einige empirische Untersuchungen vor, so dass eine Prüfung dieser notwendigen Bedingungen für einen im Sinne der Input- und Output-Legitimität erfolgreichen Bürgerhaushalt möglich ist.

## *Grundzüge kommunaler Haushaltspolitik*

Die kommunale Haushaltspolitik wird in der Regel nur von sehr wenigen Akteuren dominiert und verschließt sich in der Regel einer breiteren Beteiligung. Der Kämmerer und der Bürgermeister bestimmen durch die Haushaltseinbringung maßgeblich die Haushaltssentscheidungen, die in den Fraktionen von den Fraktionsvorsitzenden und wenigen Haushaltsexperten modifiziert werden. Viele Ratsmitglieder und große Teile der Öffentlichkeit sind häufig nicht in der Lage den Haushaltsplan richtig zu lesen. Die geringe Transparenz der Haushaltsplanung stützt dabei die Machtposition der Fraktionsspitzen und Kämmererei.

Die anschließenden Haushaltsberatungen im Gemeinderat sind dann in nordrhein-westfälischen Kommunen, in denen bisher vorrangig der Bürgerhaushalt eingesetzt wurde, stark vom Parteienwettbewerb geprägt. Die Opposition nutzt die Haushaltsrede häufig zur „Generalabrechnung mit der Regierung“, wobei den Reden meist nicht zu entnehmen ist, wie ein Haushaltsausgleich im Verwaltungshaushalt zu erreichen ist. Der defizitäre Verwaltungshaushalt wird häufig als „Versagen“ der jeweiligen Mehrheitsfraktionen dargestellt. Die Mehrheitsfraktionen betonen demgegenüber, dass die defizitäre Haushaltssituation nur etwas mit kommunal nicht zu beeinflussenden Entwicklungen zu tun habe. Haushaltsberatungen sind in hohem Maße ritualisiert, so dass alljährlich dieselben Argumentationsfiguren in neuem Gewand vorgetragen werden. In Extremfällen kopieren die Fraktionsvorsitzenden einzelne Textbausteine aus ihren alten Haushaltsreden und fügen sie lediglich zu einer neuen Rede zusammen (Holtkamp 2000: 211).

Aufgrund der kommunalen Haushaltskrise haben in den letzten Jahren die Aufsichtsbehörden einen immer stärkeren Einfluss auf die kommunalen Haushalte. Insbesondere in nordrhein-westfälischen Kommunen gelingt es immer weniger die Verwaltungshaushalte auszugleichen, mit der Folge, dass sog. Haushaltssicherungskonzepte ausgewiesen werden müssen (Diemert 2005). Ende 2005 waren bereits 198 nordrhein-westfälische Kommunen in der Haushaltssicherung. Damit können aktuell in Nordrhein-Westfalen fast 50% der Kommunen ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen. Die Ausweisung eines HSK führt regelmäßig zu starken Eingriffen der Aufsichtsbehörden in die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung. Eine der ersten Auswirkungen des HSK ist, dass die Aufsichtsbehörden Druck machen, die Hebesätze für die Grundsteuern zu erhöhen. Darüber hinaus wirkt die Aufsichtsbehörde bei kreisangehörigen Gemeinden häufig darauf hin, dass das Kreditvolumen und damit die Investitionen reduziert werden (Holtkamp 2006).

Können die Kommunen in den Haushaltssicherungskonzepten nicht mehr darlegen, wie sie mittelfristig den Verwaltungshaushalt ausgleichen wollen, wird der Haushalt nicht genehmigt und die Kommunen fallen unter das sog. Nothaushaltsrecht. Ende 2005 haben 104 Kommunen und damit knapp ein Viertel aller nordrhein-westfälischen Kommunen keinen genehmigten Haushalt mehr. Damit wird das Nothaushaltsrecht nach § 81 GO NW zum Normalfall und in einem Extremfall<sup>3</sup> wurde ab 2006 schon ein beratender Sparkommissar von der Landesregierung bestellt. Im Nothaushaltsrecht können im Verwaltungshaushalt eigentlich nur noch die Leistungen finanziert werden, zu denen die Kommunen rechtlich verpflichtet sind „oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind“

---

<sup>3</sup> Dieser Fall des beratenden Sparkommissars in der Stadt Waltrop wird vom Autor auf der Internetseite [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de) kontinuierlich dokumentiert.

(GO NW § 81 Abs. 1) und im Vermögenshaushalt können durch die extreme Deckelung der langfristigen Kredite kaum noch Investitionen finanziert werden.

Die Auflagen der Aufsichtsbehörden werden häufig in nichtöffentlichen Verhandlungen mit der Kommunalverwaltung umgesetzt, wobei insbesondere die Oppositionsparteien und die Öffentlichkeit häufig nur schwer die Forderungen der Aufsichtsbehörde von den „eigenmächtigen“ Empfehlungen der Kommunalverwaltung oder der Regierungsfractionen unterscheiden können. Bei diesen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen ist die Beteiligung der Bürger an der Haushaltsplanung sicherlich nicht unproblematisch, wie noch ausführlicher zu zeigen sein wird.

### *Teilnahmeinteresse*

Kommen wir zunächst auf die Frage nach dem Interesse der Bürger an der kommunalen Haushaltspolitik zurück. Die Ergebnisse von Bürgerumfragen zeigen immer wieder, dass im Vergleich zu konkreten Projekten das Interesse der Bürger an der Haushaltsplanung nicht sehr ausgeprägt ist. Hinzu kommen gravierende Unterschiede zwischen kleinen Gemeinden und mittleren und großen Städten. Im Rahmen eines vom Innenministerium NW geförderten Forschungsprojektes zur Kommunalwahl 1999 wurden zwei Gemeinden in der Größenklasse zwischen 10.000 bis 20.000 Einwohner und zwei kreisfreie Städte im Ruhrgebiet eingehend untersucht (Holtkamp 2002). Im Rahmen der Analyse des Wahlkampfes in den beiden kreisangehörigen Gemeinden wurde bereits deutlich, dass die Bürgermeisterbewerber in den kreisangehörigen Gemeinden die kommunale Haushaltspolitik persönlich für das wichtigste Thema hielten und auch davon ausgingen, dass der Bürger dieses Thema für sehr wichtig hält. In den kreisfreien Städten wurde hingegen von den Kandidaten davon ausgegangen, dass der Wähler die Haushaltspolitik für eher unwichtig hält. Neben der Wahrnehmung der Präferenzen der Bürger durch die Bürgermeisterkandidaten war selbstverständlich auch die in der Bürgerumfrage ermittelte Bürgermeinung von Interesse. Auf die offene Frage nach dem wichtigsten kommunalen Problem gaben die Bürger in den beiden kreisangehörigen Gemeinden doppelt so häufig Antworten, die der Haushaltspolitik zugeordnet wurden, wie in den kreisfreien Gemeinden (kreisangehörig: 6,95 % der Nennungen; kreisfrei: 3,4% der Nennungen). Die Bürger sahen also die Haushaltspolitik in den kreisfreien Städten viel weniger als ein Problem an, obwohl die objektiven Haushaltsprobleme (in Form sich aufsummierender Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt) in den kreisfreien Städten viel größer waren.

Erklärungsvariablen für das abnehmende Interesse an der Haushaltspolitik mit zunehmender Gemeindegröße sind die abnehmende Identifikation mit der Stadt, der geringere Kenntnisstand bei kommunalpolitischen Fragestellungen und der niedrigere Prozentsatz von Hauseigentümern, die die Steuer- und Abgabenlast deutlicher wahrnehmen als die Mieter. So zeigen die Evaluationen zum Bürgerhaushalt, dass in einigen mittleren und größeren Städten der Bürgerhaushalt auch wegen der geringen Resonanz aus der Bürgerschaft wieder eingestellt wurde (Sintomer et al. 2005: 52). In der nordrhein-westfälischen Modellprojektkommune Monheim bringt es der Pressesprecher der Stadtverwaltung auf den Punkt, dass sich der hohe personelle und organisatorische Aufwand angesichts der geringen Resonanz nicht auszahlt und deshalb der Bürgerhaushalt eingestellt wurde: „Das Interesse war von Anfang an nicht besonders groß. Wenn 20 bis 30 Leute kamen, war das schon ein Erfolg“<sup>4</sup>. In Castrop-Rauxel wurde wegen der Gemeindegröße und der massiven

---

<sup>4</sup> taz 17.12.05 „Städte sperren Kassenwarte“

Haushaltsprobleme bereits gleich auf eine intensive Beteiligung am Bürgerhaushalt verzichtet.

“Aufgrund des Haushaltsdefizits der Stadt hat diese finanziell nichts zu bieten und daher keine Möglichkeit auf Anregungen der Bürger einzugehen. Dadurch fehlt wiederum ein Anreiz für die Bürger sich zu beteiligen, denn ihre Wünsche und Anregungen können letztlich nicht umgesetzt und verwirklicht werden“ (Eising 2005: 60).

Bevor auf diese Umsetzungsproblematik eingegangen wird, soll noch darauf hingewiesen werden, dass durch einige Instrumente das Teilnahmeinteresse erhöht werden kann.

In Emsdetten und anderen Kommunen hat sich gezeigt, dass das Teilnahmeinteresse steigt, wenn viele Bürger persönlich angeschrieben und eingeladen werden. Zudem ist für Großstädte der Bürgerhaushalt auch auf Bezirksebene denkbar und stößt auf ein größeres Teilnahmeinteresse als für die gesamtstädtischen Belange.

Noch weitergehend wäre der Vorschlag (anders als im bisherigen Konzept der Bürgerhaushalte) Entscheidungskompetenzen an die Bürger und Vereine in Detailfragen zu delegieren und dadurch ein höheres Teilnahmeinteresse zu wecken. Beispiele hierfür sind die Vergabe von Sportmitteln durch den Stadtsportverband oder Energiebudgets in Schulen und vergleichbaren Einrichtungen. Hier könnten Nutzerbeiräte über die Verwendung der eingesparten Mittel mitentscheiden. Die Budgets sind in der Regel gedeckelt, die Beteiligten gut informiert und motiviert.

### *Umsetzung von Beteiligungsergebnissen*

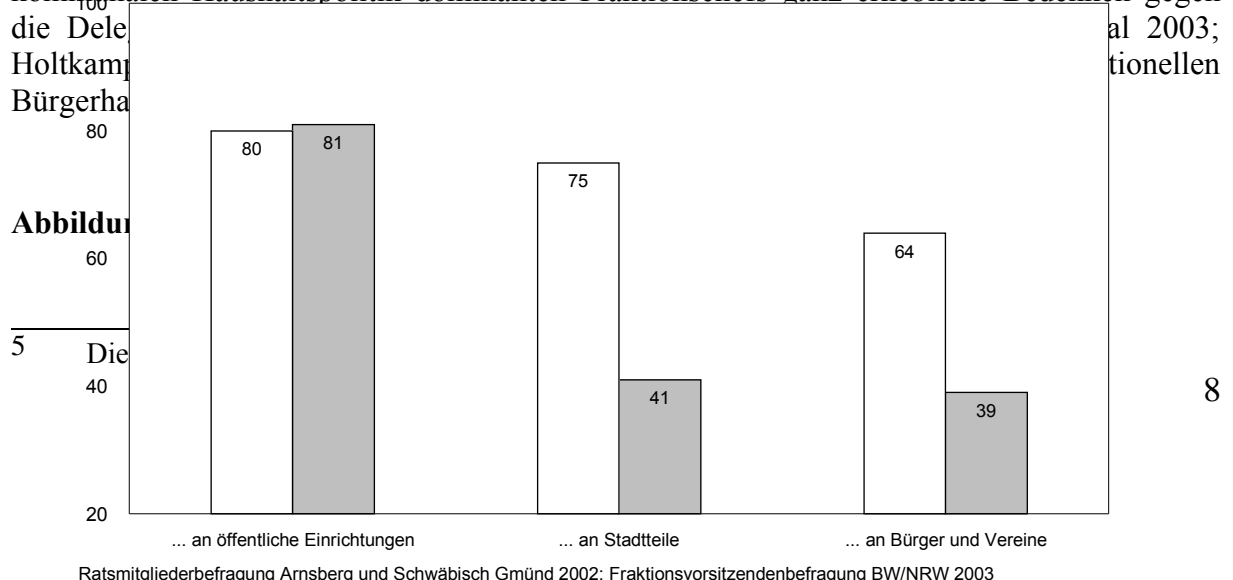
In der kommunalen Haushaltskrise sind, wie gezeigt, die Spielräume für die Umsetzung von kostenintensiven Beteiligungsergebnissen sehr begrenzt. Allerdings könnten die Bürger durchaus eigene Konsolidierungsvorschläge entwickeln, die gerade unter diesen Rahmenbedingungen erfolgreich umgesetzt werden könnten. So zeigen Erfahrungen mit der direkten Demokratie in der Schweiz, dass in Gemeinden mit Elementen direkter Demokratie das Ausgabenniveau signifikant kleiner ist als in Gemeinden mit ausschließlich repräsentativen Strukturen, so dass durchaus ein starker Sparwille der Bürger erwartet werden kann (vgl. bereits Schneider 1983). Allerdings kann man die Ergebnisse der Schweizer Direktdemokratie nicht nahtlos auf den Bürgerhaushalt in Deutschland übertragen. Während für die Schweizer sich ein geringeres Ausgabenniveau sofort in Form von geringeren Steuern „bezahlt“ macht, steht in nordrhein-westfälischen Haushaltssicherungskommunen durch die Genehmigungspolitik der Aufsichtsbehörde bereits fest, dass der Bürger über Jahre mit eher steigenden Grundsteuerhebesätzen und Gebühren bei gleichzeitig zurückzuführenden Ausgaben zu rechnen hat. Zugespitzt ließe sich formulieren, wer mehr bezahlt, bekommt im Gegenzug noch weniger Leistung. Bei diesen restriktiven Rahmenbedingungen ist nicht ersichtlich, dass es im Anschluss an zeitintensive Beteiligungsverfahren zu Beteiligungserfolgen aus Sicht des Bürgers kommt. Zudem lassen sich Bürgerforen im Rahmen des Bürgerhaushalts als Politiknetzwerke charakterisieren, die auf dem Konsensprinzip basieren, das im Gegensatz zum Mehrheitsprinzip der direkten Demokratie kaum für Umverteilung und Kürzungen geeignet ist. In Politiknetzwerken werden konflikthafte Entscheidungen, die gerade im Rahmen der Haushaltskonsolidierung anstehen, häufig weitgehend ausgeklammert (Messner 1994, Fürst 2002). In allen unabhängigen Evaluationen zum Bürgerhaushalt in Deutschland ist folgerichtig nicht erkennbar, dass diese nennenswerten Konsolidierungsvorschläge entwickelt haben. Damit ist insgesamt die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen unwahrscheinlich. Hinzu kommt, dass spätestens im

Nothaushaltsrecht der Haushaltsplan nur wenig aussagekräftig ist und wesentliche haushaltspolitische Entscheidungen in nichtöffentliche Verhandlungen mit den Aufsichtsbehörden verlagert werden. Durch Partizipation würden dann bei den Bürgern Erwartungen geweckt, die hinterher systematisch enttäuscht werden. Nach Ansicht der kommunalen Entscheidungsträger besteht hierin die größte Gefahr der Bürgerhaushalte in nordrhein-westfälischen Städten (Köllner 2004: 11). Bei nicht genehmigtem Haushalt verlieren aufgrund der geringen Bindekraft des Haushaltsplans häufig selbst die Fraktionsvorsitzenden das Interesse an der Lektüre des Haushaltsplans. Spätestens unter diesen Bedingungen, die derzeit schon für 25 % der Kommunen in NRW gelten, kann die Beteiligung der Bürger am Haushaltsplan zynisch wirken.

Aber auch in Kommunen mit günstigerer Haushaltslage, ist die Umsetzung der Ergebnisse des Bürgerhaushalts höchst prekär. Viele Kommunalpolitiker sehen das Budgetrecht als *die* Kernkompetenz („das Königsrecht“) der kommunalen Vertretungskörperschaft an. Wenn man berücksichtigt, dass der Stadtrat in den letzten Jahren durch die Reform der Gemeindeordnungen in den meisten Bundesländern (Einführung von Bürgerbegehren und direkt gewählten Bürgermeistern) bereits in erheblichem Maße Kompetenzen abgeben musste, ist mit einem großen Misstrauen gegenüber dem Bürgerhaushalt zu rechnen. Die öffentlich von Bürgermeistern immer wiederholte Formel, dass man den Stadtrat durch eine Beteiligung der Bürger zu einer disziplinierten Ausgabenpolitik bewegen wolle, kann von den Ratsmitgliedern als bewusste Aushöhlung ihrer Kompetenzen gedeutet werden. Deshalb wurde der Bürgerhaushalt in den Modellkommunen insgesamt sehr misstrauisch von den Ratsmitgliedern begleitet, was große Umsetzungsdefizite bei den Beteiligungsergebnissen wahrscheinlich macht (Sintomer et al. 2005; Holtkamp 2001). Zudem lässt der ausgeprägte Parteienwettbewerb in der kommunalen Haushaltspolitik bei schablonenhaften Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen nur wenig erwarten, dass neue Vorschläge und Informationen durch den Bürgerhaushalt in die Haushaltsdebatten Eingang finden. Auch ist es bei ausgeprägtem Parteienwettbewerb nicht unwahrscheinlich, dass Bürgerforen zu Wahlkampfplattformen umfunktioniert werden, was die Teilnahmebereitschaft der Bürger in der Regel senkt (Herrmann 2002: 220 / ILS 2000: 49).

Die Durchführung des Bürgerhaushalts in den Großstädten auf der Bezirksebene<sup>5</sup> dürfte bei sehr kleinem Budget diese Umsetzungswiderstände der ehrenamtlichen Kommunalpolitik noch vergrößern. So ist aus den Beteiligungsprojekten im Zuge des Förderprogramms „Soziale Stadt“ hinlänglich bekannt, dass Partizipation im Stadtteil von den Bezirksvertretungen nicht selten als Konkurrenzveranstaltung gedeutet wird.

Auf noch weniger Akzeptanz bei den Kommunalpolitikern dürfte die Delegation von Entscheidungs- und Budgetkompetenzen auf Vereine und Bürger treffen. In unserem Forschungsprojekt Bürgerkommune konnten wir anhand landesweiter Befragungen von Fraktionsvorsitzenden und von Ratsmitgliedern in Fallstudienstädten zeigen, dass die in der kommunalen Haushaltspolitik dominanter Fraktionen ganz erhebliche Bedenken gegen



## **Fazit**

Auch wenn in vielen Publikationen von Stiftungen, Ministerien und Wissenschaftlern für den Bürgerhaushalt geworben wird, hat sich dieser bisher nur in wenigen deutschen Kommunen etabliert. Das Teilnahmeinteresse der Bürger und die Bereitschaft dauerhaft an der Haushaltsplanung zu partizipieren ist bei den derzeitigen Rahmenbedingungen nicht sehr ausgeprägt. Somit können die dem Bürgerhaushalt zugeschriebenen Leistungen für die Input- und Outputlegitimität kaum zum Tragen kommen. Gerade in mittleren und größeren Städten mit starken Haushaltsproblemen sind vor allem in Nordrhein-Westfalen gravierende Probleme des Bürgerhaushalts zu konstatieren.

## **Literatur**

- Banner, Gerhard 1998: Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune, in: *Der Bürger im Staat* 4/ 19 98: 179-186.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2006: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, i. E.
- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun 2003: *Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin.
- Diemert, Dörte 2005: *Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW*, Stuttgart.
- Eising, Ursula 2005: *Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung in der Kooperativen Demokratie – Eine kritische Bestandsaufnahme des Bürgerhaushalts*, unveröffentlichte Diplomarbeit, Konstanz.

- Fürst, Dietrich 2002: Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination, in: Brand, Karl-Werner (Hg.): Politik der Nachhaltigkeit, Berlin: 179-191.
- Herrmann, Heike 2002: Initiierte Bürgerforen – Bürgerbeteiligung im Rahmen sozialer Stadtentwicklung in Hamburg, in: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen: 211-229.
- Herzberg, Carsten 2005: Bürgerhaushalt in Großstädten – Arbeitsmaterialien für die Umsetzung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen.
- Holtkamp, Lars 2001: Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich? in: Der Gemeindehaushalt 5/ 2001: 104-107.
- Holtkamp, Lars 2002: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: Andersen, Uwe/ Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen: 235-253.
- Holtkamp, Lars 2006: Kommunale Haushaltspolitik - Strategische Konsolidierung, Durchwursteln oder verdeckter Widerstand, in: Planungsrundschau 13/ 2006. i. E. downloadbar: [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de).
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kibler, Leo 2006: Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement, Frankfurt.
- ILS 2000: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, Dortmund.
- Innenministerium NRW / Bertelsmann Stiftung 2004. Kommunalen Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, Düsseldorf.
- Köhler, Paul 2004: Mehr Transparenz und Engagement – Neue Wege der Bürgerbeteiligung, in: Forum Kommunalpolitik 5/ 04: 8-9.
- Köllner, Angela 2004: Wenn BürgerInnen haushalten, in: Forum Kommunalpolitik 5/ 04: 10-11.
- Messner, Dirk 1994: Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften 4/94: 563-596.
- Schneider, Fritz 1983: Der Einfluß politischer Institutionen auf die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 2, S. 254-269.
- Sintomer, Yves / Herzberg, Carsten / Röcke, Anja 2005: Participatory Budgets in a European Comparative Approach, Volume II, Hans Böckler Stiftung, Ms.