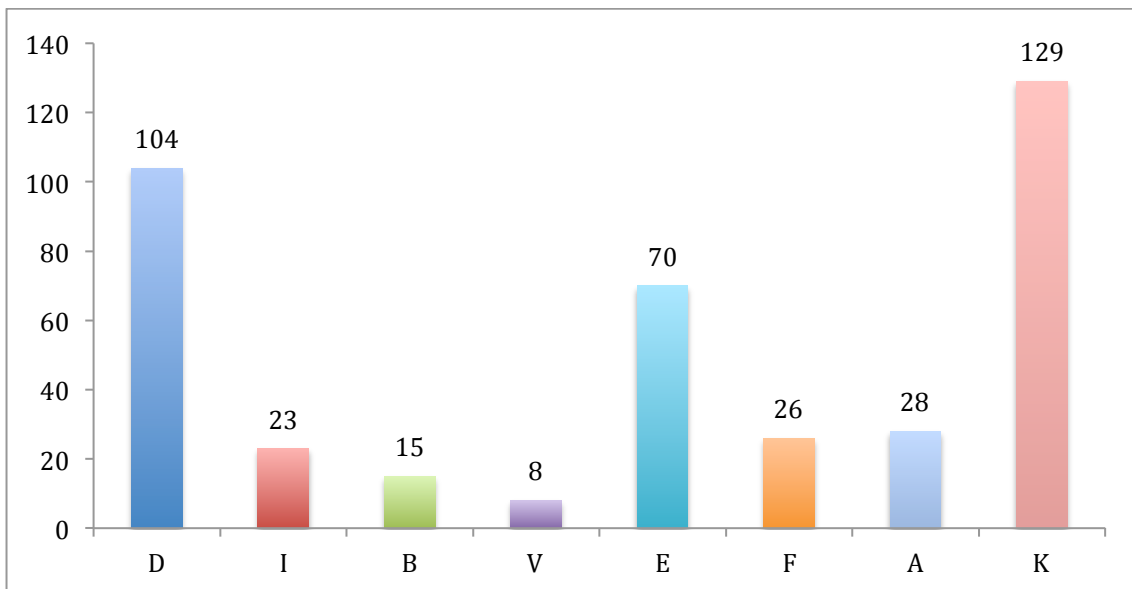


6. Statusbericht Buergerhaushalt.org Januar 2013

Autor: Nina Schröter
ZebraLog GmbH & Co. KG
Am Hofgarten 18
53113 Bonn

Der 6. Statusbericht zu Bürgerhaushalten in Deutschland bietet einen umfassenden Überblick über alle erfassten Kommunen in Deutschland, die sich mit einem Bürgerhaushalt beschäftigen oder bereits einen Bürgerhaushalt durchgeführt haben. Seit dem ersten Statusbericht im Jahr 2007 ist nicht nur die Anzahl der hier aufgeführten Kommunen stetig gewachsen, sondern auch die Anforderungen an die Erfassung der Kommunen sind gestiegen. Dies ist vor allem auf die wachsende Vielfalt der unterschiedlichen Verfahrenstypen zurückzuführen. Zum Relaunch von buergerhaushalt.org wurde daher intensiv an einer Überarbeitung gearbeitet. Insgesamt wurden 403 Kommunen recherchiert, darunter alle deutschen Kommunen mit mehr als 40.000 Einwohnern sowie den bereits in den Vorjahren auf buergerhaushalt.org erfassten kleineren Kommunen. In der nachfolgenden Grafik soll zunächst ein Überblick über die einzelnen Status und ihre Häufigkeiten gegeben werden. In einer darunter liegenden Legende werden die einzelnen Statusabkürzungen und die Erhebungstechnik definiert.



Status	Anzahl	Legende
D	104	D = Diskussion
I	23	I = Information
B	15	B = Beschluss
V	8	V = Vorform
E	70	E = Einführung
F	26	F = Fortführung
A	28	A = Abstellgleis
K	129	K = Kein Status
Insgesamt	403	

Legende

D = Diskussion

Die Einführung eines Bürgerhaushaltes wird in der Kommune diskutiert. Der Bürgerhaushalt wird zum

Beispiel von einer Partei oder einer nicht-staatlichen Organisation eingefordert. Die Einführung ist oft umstritten. Ein Ratsbeschluss zur Einführung liegt nicht vor. Die aktuellste Forderung nach der Einführung eines Bürgerhaushalts ist nicht älter als zwei Jahre.

I = Information

Die Bürgerbeteiligung befindet sich (oder verharrt) auf der ersten Stufe: Die Bürgerinnen und Bürger werden über den Haushalt und die Haushaltsplanungen informiert, zum Beispiel mittels Broschüren, Informationsveranstaltungen, im Internet speziell aufbereiteter Informationen, oder interaktiver Darstellungen wie zum Beispiel „Offene Haushalte“. Die bereitgestellten Dokumente und Informationen gehen über die unkommentierte Veröffentlichung von Haushaltsdokumenten wie dem Haushaltsplan hinaus; sie sind didaktisch aufbereitet und sollen Laien ermöglichen bestimmte Aspekte des Haushalts zu verstehen. Eine Konsultation ist (noch oder dauerhaft) nicht oder nur in Ansätzen vorgesehen.

B = Beschluss

Die Einführung eines Bürgerhaushaltes wurde durch den Rat (im besten Fall einstimmig) beschlossen. Ein Ratsbeschluss liegt vor und liegt maximal zwei Jahre zurück.

V = Vorform

Das derzeit durch die Kommune durchgeführte Verfahren zur Bürgerbeteiligung am Haushalt entspricht noch nicht einem vollwertigen Bürgerhaushalt. Dazu bedarf es insbesondere erweiterter Interaktionsformen mit Mitarbeitern der Verwaltung und/oder Politikern. Diese könnten bspw. in Form einer Online-Beteiligungsplattform oder in Form von Bürgerversammlungen eröffnet werden. Konstitutiv für einen Bürgerhaushalt ist die Möglichkeit eines öffentlichen Diskurses über den Haushalt. Besteht hingegen nur die Möglichkeit via E-Mail oder mit Hilfe von Online-Formularen Vorschläge für den kommunalen Haushalt an die Verwaltung zu schicken, so ist der Status V anzuwenden. Beteiligungsverfahren mit dem Status V bieten keine interaktiven Diskussionsmöglichkeiten über den Haushalt. Der Status V wird an Kommunen vergeben, die die von ihnen durchgeführte Bürgerbeteiligung am Haushalt als „Bürgerhaushalt“ bezeichnen (auch wenn dieser de facto noch keiner ist).

E = Einführung Der Bürgerhaushalt wird zum ersten oder zweiten Mal durchgeführt. Die Öffentlichkeit wird nicht nur über den Haushalt informiert (zum Beispiel durch eine Broschüre), sondern auch konsultiert: Sie hat die Möglichkeit, Verwaltungsvorschläge zu bewerten und/oder eigene Vorschläge einzubringen, zu diskutieren und zu bewerten. Darüber hinaus ist eine Rückmeldung darüber vorgesehen (Rechenschaft), ob und wie die Bürgervorschläge berücksichtigt wurden. Der letzte durchgeführte Bürgerhaushalt liegt nicht länger als zwei Jahre zurück

F = Fortführung

Der Bürgerhaushalt wird zum dritten Mal oder häufiger durchgeführt. Es zeichnet sich ab, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger mehr und mehr zum festen und dauerhaften Bestandteil des Haushaltsplanungsverfahrens wird. Der letzte durchgeführte Bürgerhaushalt liegt nicht länger als zwei Jahre zurück.

A = Abstellgleis

Der Bürgerhaushalt oder Vorformen wie zum Beispiel Bürgerinformationsveranstaltungen werden nicht mehr durchgeführt. Die Einführung oder Fortführung des Bürgerhaushaltes wurde vom Rat abgelehnt oder aus anderen Gründen abgebrochen.

K = Kein Status

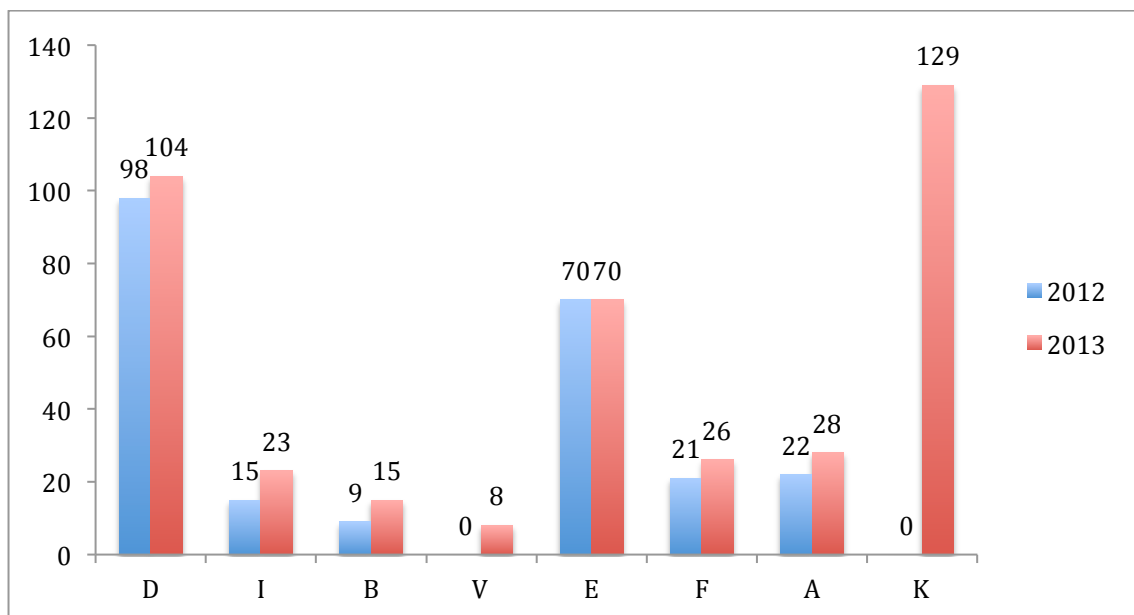
In der Kommune ist die Einführung eines Bürgerhaushaltes kein Thema. Zudem sind Haushaltsdokumente nicht didaktisch aufbereitet.

Mittlerweile sind dementsprechend 274 Kommunen in der Karte der Bürgerhaushalte in Deutschland erfasst¹. Der leichte Wachstumstrend der Vorjahre zeichnet sich also fort – im letzten Jahr waren es noch 237 Kommunen. Die größte Kategorie ist wie

¹ Stand: Dezember 2012

bereits in den Vorgängerjahren der Status „D“ wie Diskussion: 104 Kommunen in Deutschland denken aktuell über die Einführung eines Bürgerhaushaltes nach, immerhin sechs mehr als im Vorjahr. Auch der Status „B“ wie Beschluss konnte einen Anstieg um sechs auf mittlerweile 15 Kommunen verzeichnen. Im Status „I“ wie Information sind acht Kommunen hinzugekommen. Auch der Status „F“ wie Fortführung ist gewachsen: Waren es im letzten Jahr noch 21 Kommunen, finden sich dort nun 26. Hier zeichnet sich ein Trend ab, der bereits in den letzten Jahren beobachtet wurde: Die Bürgerhaushaltsverfahren festigen ihren Stand in mehr Kommunen und gehen dort in den Verwaltungsalltag über. Kommunen, die dieses Jahr einen neuen Bürgerhaushalt eingeführt haben, gab es aber nur wenige; genau genommen ist die Kategorie „E“ wie Einführung seit dem letzten Statusbericht rein zahlenmäßig nicht gewachsen. Der Status „A“ wie Abstellgleis hat sich in diesem Jahr erneut vergrößert: 28 Kommunen haben das Verfahren mittlerweile eingestellt, sechs mehr als im letzten Jahr. Neu hinzugekommen ist in diesem Jahr der Status „V“ wie Vorform mit acht Kommunen, die ihr Beteiligungsangebot am Haushalt als Bürgerhaushalt bezeichnen, dem aber zentrale diskursive Beteiligungselemente eines Bürgerhaushalts fehlen. Es besteht beispielweise die Möglichkeit, über ein Kontaktformular Haushaltsvorschläge einzureichen, diese fließen aber in keinen öffentlichen Dialog ein.

Trotz der wachsenden Kategorie „A“ lässt sich im Gesamtbild eine positive Bilanz ziehen, die sich auch in der folgenden Grafik abzeichnet.

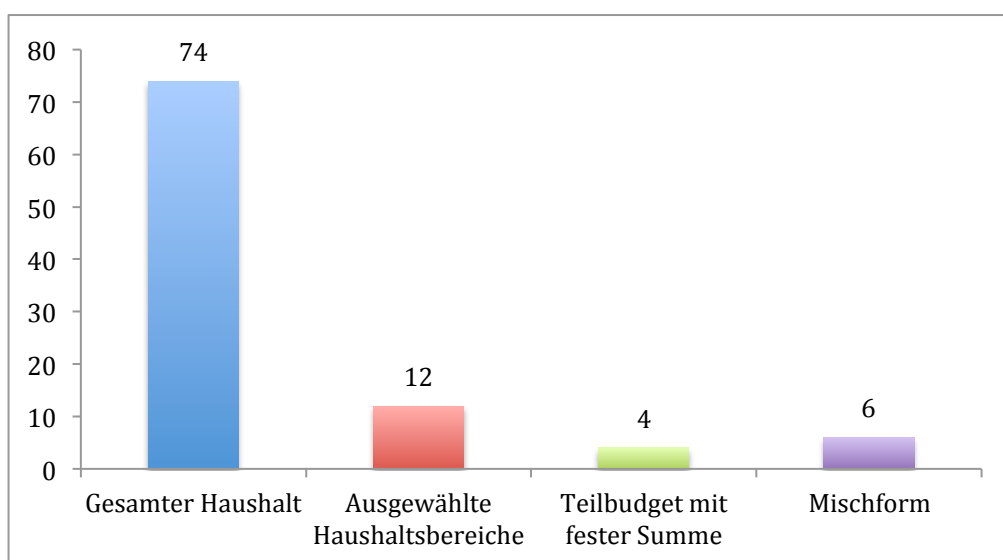


Im direkten Vergleich der Statusentwicklung ist zum Vorjahr ein zumindest leichter Anstieg in allen Statuskategorien zu verzeichnen. Es sind aber nicht nur neue Kommunen in die Tabelle aufgenommen worden, sondern es fanden auch Bewegungen innerhalb der einzelnen Statuskategorien statt. So sind im Status „B“ beispielsweise zwei Kommunen (Braunschweig und Lemgo) in die Karte aufgenommen worden und fünf Kommunen wechselten von „Diskussion“ auf den Status „Beschluss“ (u.a. Herne und Pirmasens). Der Status „D“ verzeichnet wieder den größten Zuwachs an neuen Kommunen, allerdings konnten auch zwei Kommunen, die im letzten Jahr noch unter „Abstellgleis“ liefen, wieder in den Status „Diskussion“ aufgenommen werden (Pulheim und Bergheim). Insgesamt vier Kommunen, die im letzten Jahr noch über eine Einführung diskutiert haben, sind in diesem Jahr unter dem Status „E“ zu finden. Dazu zählen Neustadt am Rügenberge,

Monheim, Goslar und Bischofsheim. Auch Chemnitz und Ratingen haben mittlerweile einen Bürgerhaushalt eingeführt (im Vorjahr: „I“), ebenso wie Osnabrück (Vorjahr: „B“). Neu in der Kategorie „F“ zu finden sind Erfurt, Gütersloh, Leipzig, Mülheim an der Ruhr, Strausberg und Weimar: In diesen Kommunen wurde dieses Jahr zum dritten Mal ein Bürgerhaushaltsverfahren durchgeführt.

Neben der Aufzeichnung von Statusentwicklung wurde in dem diesjährigen Statusbericht auch versucht, die vielfältigen Verfahren, die sich in Deutschland im Laufe der letzten Jahre entwickelt haben, näher einzugrenzen und zu kategorisieren. Betrachtet wurden dabei folgende Dimensionen:

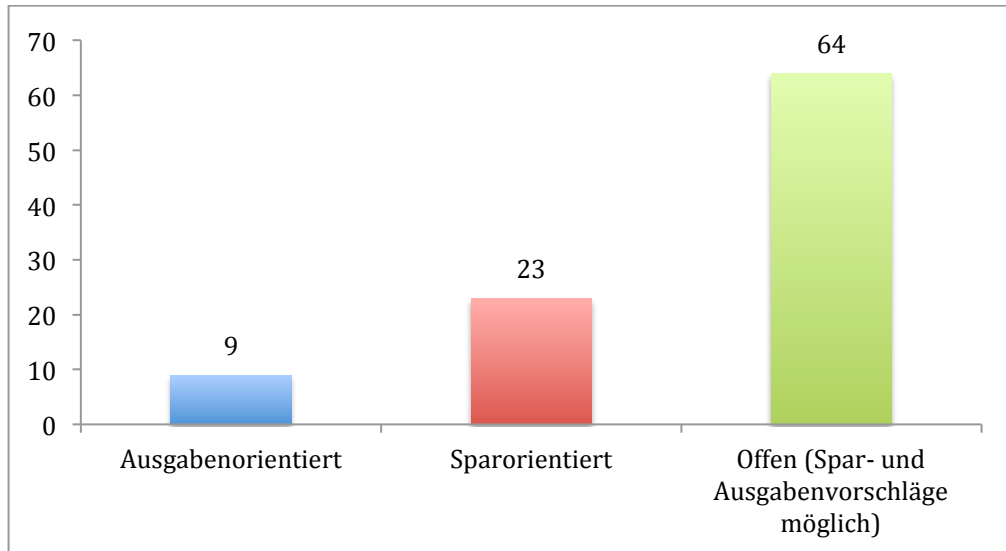
- Gegenstand:
Welche Teile des Haushaltes sind Gegenstand des Bürgerhaushaltes? (Gesamter Haushalt, Teilbudgets mit fester Summe, ausgewählte Haushaltsbereiche)



Legende

Gesamter Haushalt	Es ist keine Eingrenzung des Bürgerhaushaltes auf nur einen Teil des kommunalen Haushaltes ersichtlich. Der Bürgerhaushalt bezieht sich damit potentiell auf den gesamten Haushalt.
Ausgewählte Haushaltsbereiche	Der Bürgerhaushalt beschränkt sich auf ausgewählte Haushaltsbereiche (zum Beispiel Arbeit, Wohnen, Bildung).
Teilbudget mit fester Summe	Der Bürgerhaushalt beschränkt sich auf eine feste Summe (beispielsweise 100000 Euro). Der Bürgerhaushalt bezieht sich damit nur auf ein Teilbudget des gesamten kommunalen Haushaltes.
Mischform	Jegliche Mischform aus „Gesamter Haushalt“, „Teilbudget mit fester Summe“ und „Ausgewählte Haushaltsbereiche“.

- **Input:**
Welche Art von Vorschlägen können Bürger und Bürgerinnen einbringen? Können die Teilnehmenden ihre Ideen für Sparmaßnahmen, Investitionsvorhaben oder für beides einbringen? (Lediglich Sparvorschläge oder sowohl Spar- als auch Ausgabenvorschläge)



Legende

Ausgabensorientiert

Die Teilnehmenden sollen vorwiegend Vorschläge für Investitionsmaßnahmen (zum Beispiel Neubau eines Schwimmbades oder ähnliches) einbringen und/oder kommentieren. Ziel bzw. Zweck des Bürgerhaushaltes ist es zukünftige Ausgaben im kommunalen Haushalt zu ermitteln. Im Rahmen des Bürgerhaushaltes werden daher besonders Vorschläge für zukünftige kommunale Ausgaben gesucht.

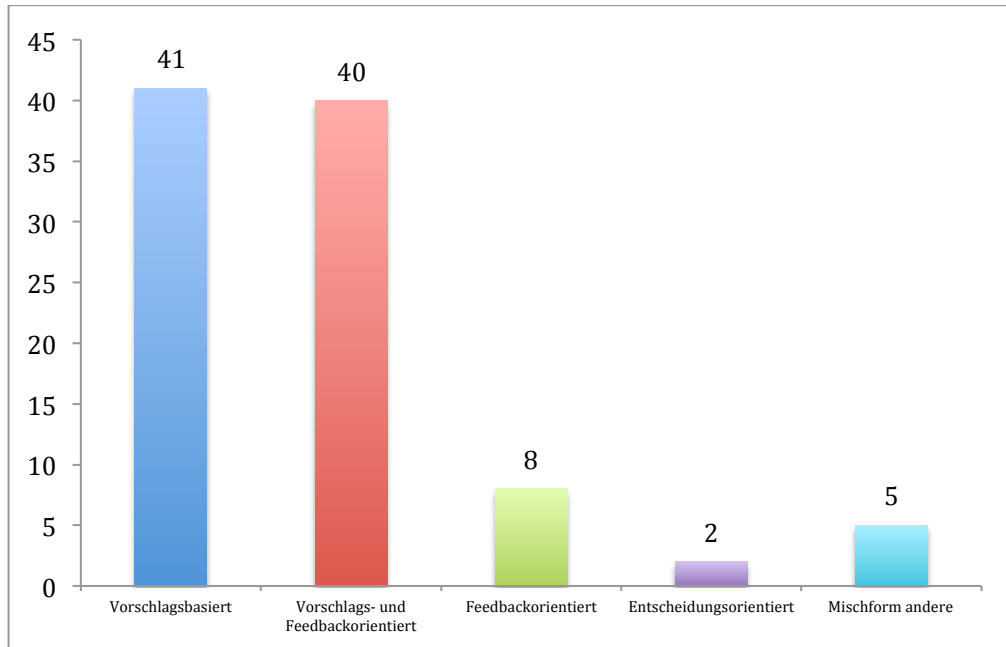
Sparorientiert

Die Teilnehmenden sollen Vorschläge einbringen und/oder kommentieren, die vorwiegend Sparmaßnahmen oder Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Einnahmesituation beinhalten. Primäres Ziel bzw. Zweck des Bürgerhaushaltes ist es zur kommunalen Haushaltskonsolidierung beizutragen. Im Rahmen des Bürgerhaushaltes werden daher besonders Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung gesucht.

Offen (Spar- und Ausgabenvorschläge möglich)

Jegliche Mischung aus „sparorientiert“ und „ausgabensorientiert“

- **Beteiligungsart:**
Wie können Bürgerinnen und Bürger sich beteiligen? (eigene Vorschläge, Feedback zu Verwaltungsvorschlägen, tatsächliche Entscheidungsmacht, zum Beispiel über Teilbudgets)



Legende

Vorschlagsbasiert

Die Teilnehmenden haben die Möglichkeit im Rahmen des Bürgerhaushaltes eigene Vorschläge einzubringen sowie diese zu kommentieren und/oder zu bewerten. Der Rat entscheidet selbstständig über die Vorschläge.

Vorschlags- und Feedbackorientiert

Die Teilnehmenden haben sowohl die Möglichkeit, eigene Vorschläge einzubringen als auch Feedback zu den von der Verwaltung erstellten Vorschlägen einzubringen. Sowohl Bürger- als auch Verwaltungsvorschläge können bewertet und/oder kommentiert werden.

Feedbackorientiert

Die Verwaltung sucht im Rahmen des Bürgerhaushaltes Feedback von den Teilnehmenden zum kommunalen Haushalt. Die Teilnehmenden können **keine** eigenen Vorschläge in den Bürgerhaushalt einbringen. Die Teilnehmenden können bspw. Vorschläge der Verwaltung kommentieren und/oder bewerten. Die Teilnehmenden können an einer Umfrage der Verwaltung teilnehmen, die beispielsweise die Präferenzen der Bürger und Bürgerinnen für bestimmte kommunale Aufgabenfelder abfragt.)

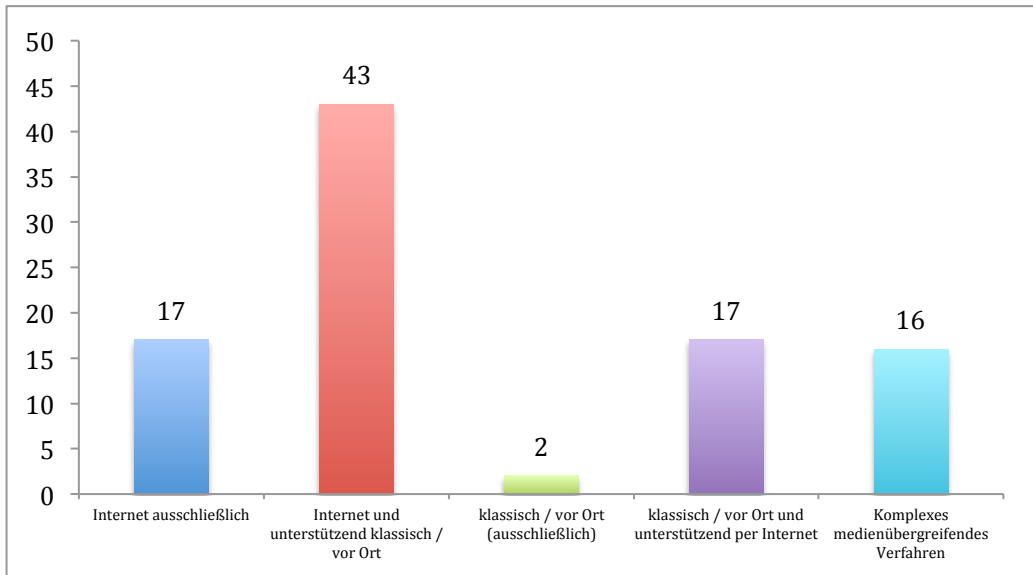
Entscheidungsorientiert

Die Teilnehmenden sollen im Rahmen des Bürgerhaushaltes eine Entscheidung über den kommunalen Haushalt oder bestimmte Teile des kommunalen Haushalts treffen oder konkret vorbereiten. Der Rat hat sich dazu verpflichtet, diese Entscheidung formal zu beschließen und die Verwaltung mit der Umsetzung zu beauftragen. Im Ergebnis treten die Teilnehmenden im Bürgerhaushalt de facto als Entscheidungsgremium auf. Die Rolle des Rates beschränkt sich in diesem Fall auf die Umsetzung der durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerhaushaltes vorbereiteten Entscheidungen in einen Beschluss des Rates ohne vorhergehende materielle Prüfung. Oft geht es hier um die konkrete Verwendung eines Teilbudgets für bestimmte Zwecke (z.B. 10.000 Euro für Jugendprojekte.)

Mischform (andere)

Jegliche Mischform, die nicht durch die Formen Vorschlag- und Feedbackorientiert abgedeckt ist.

- **Beteiligungskanal:**
Mit Hilfe welcher Kommunikationskanäle können Bürgerinnen und Bürger am Bürgerhaushalt teilnehmen? (Online, vor Ort Veranstaltungen oder eine Kombination)



Legende

Internet ausschließlich

Eine Teilnahme am Bürgerhaushalt ist ausschließlich über das Internet möglich.

Internet und unterstützend klassisch/vor Ort

Der Bürgerhaushalt wird hauptsächlich über das Internet durchgeführt. Ergänzend gibt es jedoch bspw. die Möglichkeit Vorschläge per Post, telefonisch, per SMS, per Fax und/oder persönlich bei der Verwaltung einzureichen bzw. Feedback zu Vorschlägen zu geben.

Klassisch/vor Ort (ausschließlich)

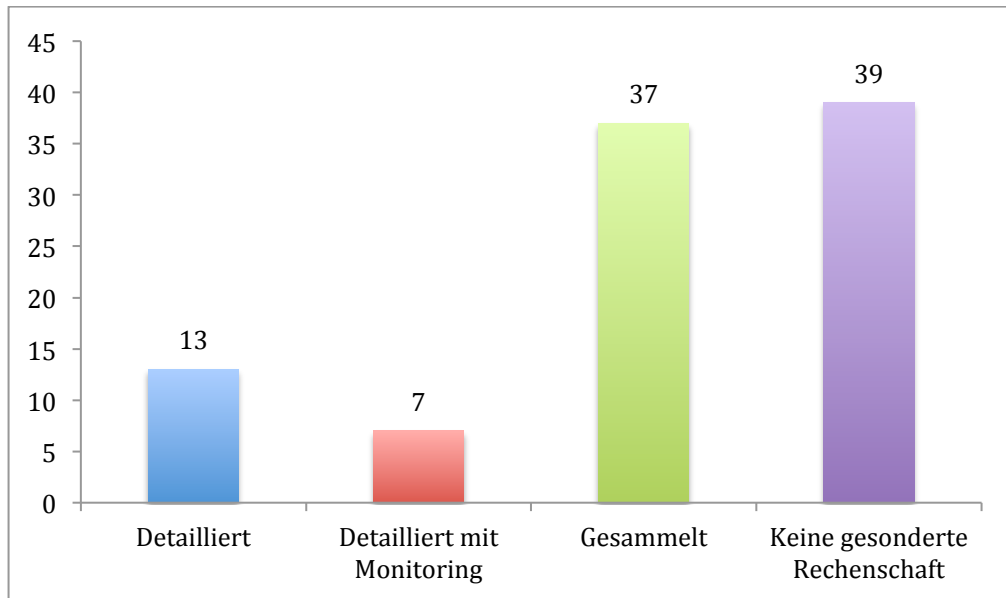
Eine Teilnahme am Bürgerhaushalt ist nur persönlich bei Veranstaltungen vor Ort, sowie per Post, telefonisch, per SMS und/oder per Fax möglich.

Klassisch/vor Ort und unterstützend per Internet

Eine Teilnahme am Bürgerhaushalt ist vornehmlich persönlich bei Veranstaltungen vor Ort, per Post, telefonisch, per SMS oder per Fax möglich. Ergänzend gibt es bspw. die Möglichkeit Vorschläge per E-Mail einzureichen. Eine Online-Beteiligungsplattform für den Bürgerhaushalt gibt es nicht.

Mischform (andere)

- Rechenschaft:
Wie erfolgt die Rechenschaftslegung? (Gibt es überhaupt eine gesonderte Rechenschaft, wird diese als gesammeltes Dokument oder detailliert und vorschlagsbezogen veröffentlicht? Gibt es ein transparentes Monitoring über die Umsetzung der Vorschläge?)



Legende

Detailliert

Die Rechenschaftslegung findet bezogen auf einzelne Vorschläge statt. Informationen zu Ratsbeschlüssen, Verwaltungsempfehlungen und gegebenenfalls weitere Informationen (z.B. Stellungnahmen der Ratsfraktionen zu einzelnen Vorschlägen) werden beispielsweise auf der Online-Plattform des Bürgerhaushaltes unter den betreffenden Vorschlägen eingestellt. Hierzu zählt **nicht** die Verlinkung eines Dokumentes, das eine gesammelte Rechenschaftslegung enthält.

Detailliert mit Monitoring

Es findet eine detaillierte Rechenschaftslegung statt (siehe oben). **Zusätzlich** sind, bspw. auf der Online-Plattform des Bürgerhaushaltes, regelmäßig aktualisierte Informationen zum Umsetzungsstatus eines Vorschlages einsehbar; zum Beispiel „Maßnahme befindet sich in der Umsetzung“ oder ähnliches)

Gesammelt

Die Rechenschaftslegung findet gesammelt statt. Dies kann bspw. in einem Dokument erfolgen, das Ratsbeschlüsse und Verwaltungsempfehlungen zu den (bestbewerteten) Vorschlägen erfasst. Verweist ein Link auf der Online-Plattform eines Bürgerhaushaltes bzw. unter einzelnen Vorschlägen auf der Plattform nur auf ein Dokument, das eine gesammelte Rechenschaftslegung beinhaltet, so gilt dies als „Gesammelte Rechenschaftslegung“. Gibt es **zusätzlich** zur gesammelten Rechenschaftslegung eine detaillierte Rechenschaftslegung, gilt dies als „detaillierte Rechenschaftslegung“.

Keine gesonderte Rechenschaftslegung

Es findet keine gesonderte Rechenschaftslegung statt. Ggf. wird über Ergebnisse des Bürgerhaushaltes im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung zum regulären kommunalen Haushalt informiert.

Von den 97 Kommunen, die derzeit aktiv einen Bürgerhaushalt durchführen, stellen derzeit neun Kommunen ausgewählte Haushaltsbereiche zur Konsultation, darunter beispielsweise Luckenwalde, Erfurt und Jena. In sechs Kommunen (zum Beispiel Köln, Berlin-Lichtenberg und Trier) werden zwar Schwerpunktthemen zur Diskussion gestellt, es können aber auch zum Gesamthaushalt Vorschläge gemacht werden. Die absolute Mehrheit, insgesamt 74 Kommunen stellt hingegen den gesamten städtischen Haushalt zur Diskussion². Teilbudgets mit fester Summe werden in Deutschland bisher kaum genutzt; lediglich vier Kommunen haben von dieser Möglichkeit bisher Gebrauch gemacht: Bernau, Senftenberg, Zwickau und Eberswalde.

Obwohl sich in Deutschland mittlerweile eine Trend zur Sparorientierung im Bürgerhaushalt feststellen lässt, liegt die Anzahl der Kommunen, die lediglich Sparvorschläge annehmen, momentan lediglich bei 23. Dazu zählen beispielweise Essen, Gladbeck, Konstanz, Remscheid, Bad Wildungen und Mülheim an der Ruhr. Die Mehrheit der Kommunen (64) fordert derzeit hingegen dazu auf, sowohl Spar- als auch Ausgabevorschläge einzubringen. Immerhin sieben Kommunen fordern ihre Bürger und Bürgerinnen sogar aktiv dazu auf, Ausgabevorschläge zu machen (Monheim, Berlin-Neukölln, Chemnitz, Bernau, Zwickau, Bingen und Senftenberg).

Bei der Beteiligungsmöglichkeit zeigt sich zunächst eine deutsche Eigenart der Bürgerhaushalte: In keiner der erfassten Kommunen können Bürger tatsächlich über den gesamten oder einen Teil des Haushaltes entscheiden. Dies ist der rechtlichen Lage in Deutschland geschuldet, der zufolge die Entscheidungshoheit letzten Endes immer beim Rat der Stadt liegen muss. Von dieser Besonderheit einmal abgesehen lässt sich aber eine große Mischung an Beteiligungsformen erkennen: Sieben der erfassten Kommunen nutzen den Bürgerhaushalt, um von den Bürgern ein Feedback zu den eigenen Haushaltsplanungen zu erhalten, das heißt es können keine eigenen Vorschläge durch die Bürger eingegeben werden, sondern stattdessen Verwaltungsvorschläge bewertet und kommentiert werden. Dies ist beispielsweise in Jena, Hattingen, und Leipzig der Fall. Die meisten Kommunen führen in Deutschland einen vorschlagsbasierten Bürgerhaushalt durch, das heißt, dass die Bürgerinnen und Bürger sich durch eigene Vorschläge einbringen können. Dies ist bei insgesamt 81 Kommunen der Fall. Von diesen 81 bieten 40 Kommunen darüber hinaus die Möglichkeit, Feedback zu Vorschlägen der Verwaltung einzureichen. Fünf weitere Kommunen führen eine andere Mischform aus Vorschlags-, Feedback und Entscheidungsorientierung durch.

Bezogen auf den Beteiligungskanal lässt sich ein Trend zu Onlineverfahren feststellen: 60 der erfassten Verfahren nutzen das Internet als Hauptmedium der Beteiligung, bei 17 davon ist es sogar das ausschließliche Medium. In weiteren 16 Kommunen wird ein sogenannten komplexes medienübergreifendes Verfahren eingesetzt, in dem Online- und klassische Vor-Ort-Beteiligung gleichermaßen genutzt und miteinander verbunden werden. Dies ist zum Beispiel in Berlin-Lichtenberg der Fall, aber auch in Kommunen wie Hildesheim, Senftenberg, Potsdam,. Eine Beteiligung, die vorwiegend vor Ort stattfindet, wird in 19 Kommunen durchgeführt, allerdings nutzen auch hiervon 11 Kommunen das Internet unterstützend.

37 der erfassten Kommunen legen eine gesammelte Rechenschaft ab, das heißt in einem abschließenden Dokument werden alle beratenen Vorschläge mit der dazugehörigen Haushaltsentscheidung zusammengefasst. Eine detaillierte

² Zu beachten ist hierbei allerdings, dass aus rechtlichen Gründen viele Haushaltsbereiche nicht durch den Bürgerhaushalt beeinflussbar sind, z.B. Personalkosten.

Rechenschaft, die direkt zu den einzelnen Vorschlägen auf (beispielsweise) der Online-Plattform veröffentlicht wird, nutzen derzeit elf Kommunen, unter anderem Köln, Monheim und Münster. In weiteren sieben Kommunen findet zusätzlich dazu auch transparentes Monitoring über die Umsätze der Vorschläge statt: in Herzogenrath, Stuttgart, Trier, Worms, und in drei Bezirken von Berlin (Lichtenberg, Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf).