



DER BÜRGERHAUSHALT

Die Finanzen der eigenen Gemeinde mitbestimmen
Eine Einführung

Thomas Benedikter

Der Bürgerhaushalt

Die Finanzen der eigenen Gemeinde mitbestimmen - Eine Einführung

Bozen, August 2013

© Copyright *PolitiS*, Sozialgenossenschaft ONLUS

Herausgeber: *PolitiS* - Politische Bildung und Studien in Südtirol

Dominikanerplatz 35, 39100 Bozen, Tel. 0471

info@politis.it - www.politis.it

Konzept, Text und Übersetzung: Thomas Benedikter

Lektorat der deutschen Fassung: Cristina Herz

Lektorat der italienischen Fassung: Angela Moresco

Layout: Hanna Battisti

Druck: ESPERIA Lavis (TN)

Fotos: alle vom Autor, mit Ausnahme von Porto Alegre (MISEREOR), Grottammare (Internetseite der Gemeinde), Bürgerrat Vorarlberg (Zukunftsbüro Vorarlberg), Versammlung in Canegrate (Stefano Stortone), Versammlung „La parola al cittadino“ (Paolo Michelotto), Bürgermeister von Capannori (Gemeinde Capannori), Spiel Hildopoly (Internetseite Hilden), Jochen Partsch (Gemeinde Darmstadt).

© **Das Copyright** dieser Publikation unterliegt den Bestimmungen des Creative Commons License "Attribution-Non-Commercial-No Derivs 2.5".

Es steht allen frei, dieses Werk unter folgenden Bedingungen zu verbreiten und wiederzugeben:

- * Angabe des Autors in der oben angegebenen Form.
- * Nicht kommerzielle Verwendung: dieses Werk darf nicht für Gewinnzwecke verwertet werden.
- * Keine transformierte Verwertung: dieses Werk darf nicht in abgeänderter Form oder in Varianten herausgebracht werden.
- * Für jede Verwendung und Verbreitung müssen gegenüber Dritten die Bedingungen der Creative Commons License klar gestellt werden. Mit Einverständnis des Copyright-Inhabers kann jede der genannten Bedingungen aufgehoben werden.

Weitere Informationen unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>

Danksagung

Ein besonderer Dank geht an die Ilse-Waldthaler-Stiftung für Zivilcourage und soziale Verantwortung (Bozen) für die finanzielle Unterstützung, an deren Vorsitzende Cristina Herz für das Lektorat, an Angela Moresco für das Lektorat der italienischen Fassung, an Hanna Battisti für das Layout, an Josef Gruber für die fachkundige Beratung und Paolo Michelotto für seinen Beitrag.

Außerdem geht ein Dank an alle Interviewpartner: BM Ulrich Veith (Mals), Ass. Luigi Gallo (Bozen), Gemeindereferent Jochen Kager (Eppan), Monica Luque-Rodríguez und Gloria Galvez Fernandez (Puente Genil, Andalusien), Stefano Stortone (Canegrate), Fabio Bovolon (Bozen), Jochen Partsch (Oberbürgermeister von Darmstadt), und an BM Giorgio del Ghingaro (Capannori).

Thomas Benedikter

Der Bürgerhaushalt

Die Finanzen der eigenen Gemeinde mitbestimmen - Eine Einführung



Reihe *Beiträge zur Demokratieentwicklung* 1.2013

INHALT

	<i>Vorwort:</i>	6
	Aktive Bürgerbeteiligung bei der Gestaltung der Gemeindefinanzen	
1	Was ist ein Bürgerhaushalt? Definition, Sinn und Zweck	8
2	Wie funktioniert der Bürgerhaushalt? Die verschiedenen Typen	13
3	Der Gemeindehaushalt heute und morgen <i>Ein Gespräch mit Stadtrat Luigi Gallo (Bozen)</i>	20
4	Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt in Italien: Das Beispiel Grottammare <i>Canegrate: Bürgerbeteiligung einfach und wirksam</i>	25
5	Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt in Deutschland <i>Gespräch mit Jochen Partsch, Oberbürgermeister von Darmstadt</i>	32
6	Puente Genil (Andalusien): der Bürgerhaushalt als Teil einer umfassenden politischen Beteiligung <i>Ein Gespräch mit Monica Luque Rodríguez und Gloria Galvez Fernandez</i>	38
7	Die Wirkungen von Bürgerhaushalten	44
8	Zehn häufig gestellte Fragen zum Bürgerhaushalt	47
9	Die erste Südtiroler Gemeinde mit einem Bürgerhaushalt <i>Ein Gespräch mit dem Malser Bürgermeister Ulrich Veith</i>	50
10	Der Bürgerhaushalt in Südtirol: ein Modell	54
11	Andere Instrumente der Mitbestimmung bei Finanzfragen und in der Kommunalpolitik <i>Das Finanzreferendum</i> <i>Bürgerbeteiligung an der Bauleitplanung: Grottammare</i> <i>Allgemeine Bürgerbefragungen und Bürgerpanels</i> <i>Die Bürgerräte in Vorarlberg</i>	59
12	Mitwirkung an der Gestaltung der Gemeindefinanzen als Zukunftsaufgabe	66
	Bibliografie und Internetseiten	69
	Organisationen	71

Aktive Bürgerbeteiligung bei der Gestaltung der Gemeindefinanzen

Das Verfahren zur Erstellung, Diskussion und Verabschiedung der Haushaltsvoranschläge der Südtiroler Gemeinden leidet an einem Mangel an demokratischer Mitwirkung der betroffenen Bürger/innen. Von den politischen Vertretern wird der Haushalt als komplizierte, nur den politischen Fachleuten übertragbare Aufgabe dargestellt, die keine direkte Mitwirkung der Bürger/innen erlaubt. Wohl die meisten betrachten den Haushaltsvoranschlag als eine trockene, schwierige, unattraktive Angelegenheit, und selbst viele Gemeinderäte befassen sich nicht näher mit dem Papier, das sie lieber an die Experten delegieren. Zu Unrecht, denn der Haushalt ist das in Zahlen geronnene Regierungsprogramm einer Gemeindeverwaltung und gerade hier könnten und sollten die Bürger/innen direkt ihre Vorstellungen, Prioritäten und Präferenzen einfließen lassen.

Vielen finanzwirksamen Entscheidungen politischer Gremien (Gemeinden, Bezirksgemeinschaften, Land) ist eine dichte, nicht öffentliche Lobbyarbeit vorgeschaltet. Einfache Bürger/innen ohne effiziente Organisation im Rücken erhalten keine Informationen, werden nicht gefragt und können keinen Einfluss geltend machen. Es fehlt an Transparenz und Mitbestimmung bei der Verwaltung öffentlicher Mittel, was gerade in Zeiten der Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben noch wichtiger wird. Die Voraussetzungen für eine aktive Mitwirkung an dieser wichtigen politischen Aufgabe bilden mehr Information, Interesse und politische Bildung. Dies hat in Brasilien und anderen Entwicklungsländern gut funktioniert und hunderttausende Menschen zur politischen Beteiligung motiviert. Warum sollte dies nicht auch in Südtirol gelingen?

Abhilfe könnten in gewissem Maße Bürgerhaushalte schaffen. Bürgerhaushalte sind eine moderne Form der Beteiligung der Bürger/innen an der Erstellung kommunaler Haushalte, bei der die Einwohner direkt, dauerhaft und eigenständig mitwirken. Die Idee partizipativer Haushalte hat sich seit ihrer erstmaligen Verwendung im brasilianischen Porto Alegre 1989 weltweit verbreitet. In Italien gibt es rund 30 Gemeinden, die den Bürgerhaushalt mit Erfolg anwenden. In Deutschland wenden über 200 Kommunen irgendeine Form dieser Bürgermitsprache bei den Gemeindefinanzen praktisch an.

Doch was nützt ein Bürgerhaushalt, wenn die Gemeinden ohnehin knapp bei Kasse sind?

Ist das Verfahren nicht zu aufwändig, wenn gleichzeitig gespart werden muss? Auch die Frage der Kompetenz wird immer wieder gestellt: ist der Haushalt nicht zu schwierig für die einfachen Bürger/innen, zumal sich selbst Gemeinderäte nicht immer damit auskennen? Soll die Materie nicht gleich den Experten überlassen bleiben? Und schließlich: haben die Bürger/innen überhaupt genügend Verantwortungsgefühl für die gesamte Gemeinde? Oder werden Erwartungen geweckt, die die Gemeinde gar nicht erfüllen kann?

Diese Fragen gilt es zu prüfen. Die Möglichkeiten von Bürgerhaushalten werden derzeit in Hunderten von Gemeinden in Europa ausgelotet, verschiedene Verfahren werden erprobt, immer mehr Kommunalpolitiker halten die Mitwirkung der Bürger/innen an den Gemeindefinanzen für notwendig. Doch Bürgerhaushalte gelten als probater Weg, die lokale Demokratie zu fördern, breitere Bevölkerungsschichten in die gemeindepolitische Debatte einzubinden und problemadäquatere Lösungen zu finden, indem lokales Bürgerwissen stärker genutzt wird. Die Instrumente und Verfahren für diese Art der Mitwirkung liegen vor und sind inzwischen längst über die Testphase hinaus. Es gibt positive und negative Erfahrungen, es gibt Erfolge und Misserfolge. In Deutschland z.B. beteiligt sich bei weitem nicht die Mehrheit der Bürger/innen an den funktionierenden Bürgerhaushalten, doch der Kreis der aktiven, interessierten und fachkundigen Bürger/innen erweitert sich stetig. Die übrigen Bürger/innen jener Kommunen wissen: sie können jederzeit mitwirken, wenn sie wollen. In Südtirol hätte man 2013 den Vorteil, die verschiedenen Verfahren zu vergleichen, zu prüfen, die geeigneten Elemente auswählen zu können, um dann für unsere Verhältnisse brauchbare Verfahren auszuarbeiten und allen Gemeinderäten zur Einführung vorzuschlagen.

Die vorliegende Publikation soll in gebotener Kürze dieses Verfahren zur Bürgerbeteiligung an der Gestaltung der Gemeindefinanzen veranschaulichen. Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt in verschiedenen Kommunen, vor allem in Deutschland und Italien, kommen zu Wort, Idealtypen, Funktionsweise und Wirkungen werden erläutert, und schließlich wird ein Modell des Bürgerhaushalts für Südtirols Gemeinden vorgeschlagen. Mehr direkte Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger/innen in unserem demokratischen Gemeinwesen sind auch in Südtirol ein Gebot der Stunde. Der Bürgerhaushalt könnte einer der Wege dahin sein.

Thomas Benedikter



Bozen, August 2013

1 Was ist ein „Bürgerhaushalt“? Definition, Sinn und Zweck

Ein Bürgerhaushalt ist ein Verfahren, das es den Bürger/innen einer Kommune gleich welcher Größe erlaubt, direkt über die Verwendung der Finanzen ihrer Gemeinde demokratisch mitzubestimmen. Das Recht auf Mitbestimmung kann sich sowohl auf den gesamten Haushaltsvoranschlag beziehen, als auch auf einen beträchtlichen Teil davon. Je nach Kontext, Ziel und Zweck dieser spezifischen Form von Bürgerbeteiligung haben sich verschiedene Typen und Verfahren des Bürgerhaushalts herausentwickelt. Doch überall, wo ein Bürgerhaushalt eingeführt worden ist, geht es grundsätzlich um mehr Transparenz, Konsensbildung, Effizienz des Mitteleinsatzes, Kontrolle, Verteilungsgerechtigkeit und direkte Mitbestimmung. Die Bürger/innen einer Gemeinde sind direkt betroffen, zum einen als Steuerzahler, zum anderen als Nutzer der von ihrer Gemeinde erbrachten öffentlichen Dienste. Das Verfahren des Bürgerhaushalts ist kein bloß einmaliges Ereignis, sondern meist ein umfassender, mehrmonatiger Prozess parallel zur Haushaltserstellung durch die gewählten Gemeinderäte und Kommunalverwaltungen.

Der Bürgerhaushalt ist das erfolgreichste Partizipationsinstrument auf kommunaler Ebene der letzten 15 Jahre. In Brasilien und Neuseeland entstanden, breitete sich diese Form der Bürgerbeteiligung in den letzten Jahren gleichzeitig in mehreren Ländern Europas aus. Vom Jahr 2001 bis 2010 stieg die Zahl der Beispiele auf über 300 an. Dazu gehören sowohl Großstädte wie das über 700.000 Einwohner zählende Sevilla in Andalusien oder Bezirke der europäischen Hauptstädte London, Paris, Rom und Berlin, als auch mittlere Städte wie Hilden und Emsdetten in Deutschland, Modena und Bergamo in Italien. Außerdem sind Bürgerhaushalte in kleineren Kommunen zu finden, z.B. im italienischen Grottammare, Canegrate oder Altidona. Was aber ist ein Bürgerhaushalt konkret und wie lässt sich ein solches Verfahren am besten definieren? Warum braucht man überhaupt eine Definition?

An erster Stelle ist hier ein praktischer Grund anzuführen: Eine Definition ermöglicht, dass Akteure, die sich über den Bürgerhaushalt austauschen möchten, über den gleichen Gegenstand reden und ihn nicht mit anderen Formen der Bürgerbeteiligung verwechseln. Aus wissenschaftlicher, aber auch aus praktischer Sicht, vereinfacht eine Definition darüber hinaus den Vergleich. So können Bürgerhaushalte großer Gemeinden, kleiner Gemeinden oder in Städten mit ähnlichen Rahmenbedingungen miteinander verglichen werden, um



Bewerbung des Bürgerhaushalts in Potsdam

daraus Empfehlungen für die Praxis abzuleiten. Das wichtigste Argument für eine Definition aber ist, die Besonderheit des Bürgerhaushalts aufzuzeigen: Der Bürgerhaushalt stellt eine neue Qualität der Beteiligung dar, die insbesondere durch die Mitbestimmung über die Gemeindefinanzen und Rechenschaftslegung über den Umgang mit den Bürgervorschlägen erreicht wird. Allerdings gilt es, einige Grundkriterien festzuschreiben, um von einem Bürgerhaushalt sprechen zu können, was unten erfolgt.

Eine rechtlich eindeutige Definition dessen, was einen Bürgerhaushalt ausmacht, gibt es nicht. Einige Akteure bezeichnen bereits Informationsbroschüren als Bürgerhaushalt, andere benutzen den Begriff exklusiv für das Verfahren von Porto Alegre, bei dem es um eine Beteiligung der Bürger/innen am Investitionshaushalt geht. Daneben gibt es Beteiligungsverfahren, die einen anderen Namen tragen, vom Prinzip her jedoch einem Bürgerhaushalt entsprechen. Aus dieser Situation heraus sei eine Definition vorgeschlagen, die zum einen einfach genug für die praktische Anwendung ist, zum andern aber ausreichend Spielraum für unterschiedliche Varianten des Bürgerhaushalts lässt. Carsten Herzberg¹ gibt für einen Bürgerhaushalt folgende fünf Bedingungen vor:

1. Im Zentrum der Beteiligung stehen finanzielle Angelegenheiten, es geht um begrenzte Ressourcen.

¹ Carsten Herzberg auf <http://www.buergerhaushalt.de>

2. Die Beteiligung findet auf der Ebene einer Gesamtstadt oder Gemeinde mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt. Ein Stadtteiffonds allein, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushalts- oder steuerpolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.
4. Das Verfahren beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess, der mittels Versammlungen und/oder Internet geführt wird. Eine schriftliche Befragung allein ist demnach kein Bürgerhaushalt. Ebenso nicht die bloße Öffnung der bestehenden Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie für alle Bürger/innen.
5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Ein Bürgerhaushalt ist demnach ein strukturiertes Verfahren zur Mitbestimmung der Bürger/innen am Haushaltsvoranschlag ihrer Gemeinde, das die genannten fünf Bedingungen erfüllt.

Damit soll nicht gesagt werden, dass Partizipationsformen, die diesen Kriterien nicht entsprechen, weniger interessant sind. Ganz im Gegenteil: mit einem hochdotierten Stadtteiffonds oder einem Referendum zur Ausgestaltung von Steuern, wie es im britischen Milton Keynes geschehen ist, kann man Einiges bewegen. Gleichermaßen kann eine Informationsbroschüre oder eine Umfrage sinnvoll sein, wenn sie zur Beantwortung spezieller Fragen dient. Aus Gründen der Vergleichbarkeit sollte der Begriff „Bürgerhaushalt“ aber nur verwendet werden, wenn er den beschriebenen fünf Kriterien entspricht.

Welche Ziele verfolgt ein Bürgerhaushalt? Es geht darum, den Bürger/innen direkte Mitbestimmung über die Finanzen bzw. eines Teils der Finanzen ihrer Gemeinde zu ermöglichen. Bürgerhaushalte sollen zu einem besser lesbaren, nachhaltigen, geschlechter- und generationensensiblen, leistungsorientierten Finanzplan führen. Sie sollen für mehr Transparenz und Information bei den Gemeindefinanzen sorgen und über die aktive Einbeziehung der Bürger/innen einen höheren Grad von Mitverantwortung und Verteilungsgerechtigkeit fördern. Dies setzt eine gute Information über die Finanzen, die Verwaltung, den Bedarf und die verschiedenen Möglichkeiten des Einsatzes der öffentlichen Mittel voraus.

Somit geht es beim Bürgerhaushalt nicht um eine Volksabstimmung oder einen Volksentscheid, so wichtig diese in der direkten Demokratie auch sein mögen. Vielmehr geht es um einen intensiven Dialog zwischen den Bürger/innen untereinander, zwischen Gemeindepolitikern und Bürger/innen, um mehr Transparenz und Demokratie. Was bedeutet mehr Demokratie in diesem Zusammenhang? Schlicht und einfach die strengere Orientierung an den von der betroffenen Bevölkerung geäußerten Bedürfnissen und eine aktivere Rolle der Bürgerschaft in der Diskussion und Festlegung zumindest eines Teils des Jahreshaushalts. Dies richtet sich nicht gegen die Politiker, sondern führt zur

strikteren Einhaltung von den nach außen hin vertretenen Leitlinien und Programmen. Die Letztentscheidung bleibt bei den gewählten Vertretungsgremien.

Ideal wäre die Ergänzung des Bürgerhaushalts durch das in der Schweiz praktizierte Finanzreferendum, was in Italien zur Zeit nicht zulässig ist (vgl. dazu Kap. 11.1). Der Bürgerhaushalt stellt jedenfalls eine neue Qualität der Beteiligung dar, die insbesondere durch mehr Informationspflichten und Rechenschaftslegung der Verwalter und die aktive Einbeziehung der Bürger/innen erreicht wird. Bürgerhaushalte können von Gemeinden freiwillig eingeführt werden. Aufgrund ihrer Satzungsheftigkeit (Art. 118 der Verfassung) können die Gemeinden Mitbestimmungsrechte autonom bestimmen. Man könnte aber auch an eine Änderung der Gemeindeordnung denken, um dieses Instrument nach Erprobung und Pilotprojekten flächendeckend einzuführen.

Pionierstadt des Bürgerhaushalts: Porto Alegre

«Der Bürgerhaushalt ist eine öffentliche Form der Ausübung von Macht, womit die Bürger über die Verwendung der öffentlichen Haushaltsmittel bestimmen. Es ist eine Form der Kontrolle, von woher die Gelder stammen und wohin sie fließen, eine Form der Mitbestimmung über die Verwendung öffentlicher Mittel.»

Aus der Geschäftsordnung des „Orçamento Participativo“, Porto Alegre

Seinen Ausgang nahm die Erfahrung mit dem Bürgerhaushalt 1989 in Porto Alegre, einer Hafenstadt im Süden Brasiliens mit 1,4 Millionen Einwohnern. Ziel war es, den Bürger/innen eine echte Mitsprache und Mitentscheidung bei der Entwicklung ihrer Stadt einzuräumen. Die ganze Bevölkerung ab 16 Jahren erhielt die Möglichkeit, ihre Bedürfnisse auszudrücken und gemeinsam Prioritäten für die Investitionen ihrer Stadt festzulegen. Diese allgemeine Beteiligung wurde durch die transparente Einbeziehung von Berufsverbänden und Gewerkschaften in die Entscheidungen ergänzt.

Damals wurde Porto Alegre in 16 Stadtbezirke aufgeteilt, in welchen regelmäßige Bürgerhaushaltsdebatten abgehalten werden. Darüber hinaus wurden ab 1994 sechs „Themenforen“ eingerichtet: Verkehrswesen und Mobilität, Urbanistik und Bauleitplan, Wirtschaftsentwicklung und Gemeindesteuern, Gesundheit und Soziales, Bildung und Freizeit, Kultur. In diesen Themenforen werden Vorhaben diskutiert, die für die gesamte Stadt von Bedeutung sind. Dabei handelt es sich oft um größere Erschließungsprojekte und Bauvorhaben, um neue Infrastrukturen und Verkehrswege in einer wachsenden Stadt.

Vor den offiziellen Bezirksversammlungen für den Bürgerhaushalt versammeln sich die Bürger/innen zu informellen Treffen, um sich vorzubereiten und ihre Vorschläge abzustimmen. Die offiziellen Versammlungen der Bezirke und der Themenforen werden über die Medien, Internet, Plakate und Flugblätter bekannt gegeben. Auf der Tagesordnung



Teilnehmerin am Bürgerhaushalt von Porto Alegre

dieser Versammlungen steht nicht nur der Voranschlag des Haushalts, sondern auch der Rechenschaftsbericht über den letzten Haushalt. Die Verwaltung ist verpflichtet, die Umsetzung der Beschlüsse des Bürgerhaushalts genau darzulegen, damit alle eine direkte Kontrolle ausüben können. In den Bezirksversammlungen werden auch Verfahrensfragen und Kriterien der Mittelverteilung auf die Stadtbezirke diskutiert.

Die Gemeinderegierung muss bei allen Versammlungen mit einem Vertreter präsent sein, der gleichzeitig auch über rechtliche, technische und finanzielle Aspekte Aufschluss geben muss. Dieser Vertreter darf die Entscheidungen der Versammlung aber nicht beeinflussen. Am Ende dieser Bürgerhaushaltsdebatten präsentiert jede Bezirksversammlung und jedes Themenforum dem Stadtplanungsamt ihre Prioritätenliste. Das Amt erstellt den Haushaltsentwurf unter Berücksichtigung dieser Prioritäten. Der Bürgerhaushalt wird am Ende des Verfahrens vom Gemeinderat (Stadtparlament) verabschiedet. In der Regel gewährt die Stadtregierung - auch aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen - den Bürgern die freie Entscheidung über einen Teil des Jahreshaushalts. In Porto Alegre hat man mit 10% des Haushaltsumfangs begonnen und steht heute bei 25% des Gesamthaushalts, der der direkten Bürgerbeteiligung unterworfen ist. In anderen Städten Brasiliens, die den Bürgerhaushalt nach dem Muster Porto Alegres übernommen haben, übersteigt dieser Anteil oft nicht 10% des Kommunalbudgets.

Eine wesentliche Voraussetzung für einen Bürgerhaushalt ist die Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen in größeren Gemeinden. Die wichtigste Voraussetzung aber ist die grundlegende Bereitschaft der Parteien und Verwalter, tatsächlich ein Stück der Verantwortung an die Bürger/innen abzugeben, um Mitentscheidung zu ermöglichen. In einer wachsenden Zahl von Kommunen ist der Bürgerhaushalt zu einem integralen Teil der politischen Kultur und demokratischen Verfahren auf Gemeindeebene geworden.

2 Wie funktioniert der Bürgerhaushalt? Die verschiedenen Typen

Das Verfahren eines Bürgerhaushalts muss so gestaltet sein, dass einerseits ein gründlicher Informations- und Meinungsbildungsprozess erfolgen kann, andererseits Zeit und Energie der interessierten Durchschnittsbürger/innen nicht überstrapaziert werden. Die Bürger/innen sollen nicht den Gemeindepolitikern die Arbeit abnehmen, sondern die Prioritäten der Bevölkerung besser zur Geltung bringen. Die Erstellung, Debatte und Verabschiedung des Jahres-Haushaltsvoranschlags bleibt dem Gemeinderat nicht erspart, sondern bleibt eine ganz grundlegende Aufgabe der gewählten Mitglieder des Gemeinderats. Doch im Vorfeld haben die Bürger/innen mehr Gelegenheit zu direkter Mitsprache. Der Bürgerhaushalt soll die Entscheidungsfindung nicht verzögern, sondern in ihrer demokratischen Qualität verbessern.

Die **Hauptakteure** sind die Bürger/innen, Vereine und Verbände, die Verwaltung, die politischen Vertreter, jedoch im Rahmen eines für alle offenen, nach klaren Regeln ablaufenden Verfahrens. Ein Bürgerhaushalt ist ein überparteilicher Prozess, der allen Bürger/innen gleich welcher Ausrichtung und Funktion offen steht. Somit ist die Gemeindeverwaltung auch verpflichtet, alle Bürger/innen in gleicher Weise zu informieren, zu den Versammlungen und Arbeitssitzungen einzuladen und ins gesamte Verfahren einzubeziehen. Unabhängige Moderation garantiert gleichberechtigte Kommunikation, kein Gemeindegänger darf in seinem Recht auf Beteiligung diskriminiert werden. Die parteipolitische Auseinandersetzung über die Finanzen, Teil einer pluralistischen Demokratie, gibt es auf jeden Fall im Gemeinderat, doch im Bürgerhaushalt treten Bürger/innen als solche miteinander in Dialog und gegenseitige Abstimmung.

Die **Gemeindegröße** spielt eine gewisse Rolle. Der Bürgerhaushalt in kleineren Gemeinden bezieht sich in der Regel aufs gesamte Territorium und auf alle betroffenen Bürger/innen. In mittelgroßen und größeren Städten hingegen gibt es Formen der Dezentralisierung. Dort werden Bürgerhaushalte in den einzelnen Bezirken oder Stadtteilen diskutiert und dann auf höherer Ebene durch gewählte Delegierte („Bürgerhaushaltsräte“) zusammengeführt.

In seiner **einfachsten Form** kann sich ein Bürgerhaushalt darin erschöpfen, dass Bürgerversammlungen Projekte einbringen, diskutieren, nach Priorität reihen und dem Gemeinderat vorschlagen. In komplexeren Formen gibt es ein mehrstufiges Verfahren mit der

Bildung von Delegiertenausschüssen und Arbeitsgruppen für größere Investitionsbereiche mit mehreren Anhörungs- und Abstimmungsprozessen. Bei der Aufteilung von Bürgerhaushalten auf Stadtbezirke besteht die Gefahr der Kirchturmpolitik und auch die Gefahr, dass Bürger/innen das Gemeinwohl und die Interessen der Allgemeinheit aus den Augen verlieren. In der Regel entwickelt sich der Bürgerhaushalt in mehreren Phasen:²

a) Die Vorbereitung

Eine „Werkstatt“ mit Bürgervertretern, Vereinen und Verbänden wird errichtet. Leitlinien des Verfahrens werden besprochen, Budgets festgelegt und Modalitäten vereinbart. Festgelegt werden: der Ablaufplan mit Terminkalender, die Bekanntmachung, die Art der Einholung der Vorschläge, die Bewertungs- und Abstimmungsmodalitäten, der Ablauf der Bürgerversammlungen und Arbeitsgruppen, Regeln und Kriterien für die Beteiligung, Aufgaben und Pflichten der Gemeindeverwaltung. Der dem Bürgerhaushalt unterliegende Teil des Gemeindehaushalts und die Informationskanäle zwischen Gemeinde und Bürger/innen müssen genau definiert werden.

b) Das Beteiligungsverfahren selbst

Folgende fünf Einzelschritte sind sinnvoll und gebräuchlich:

- Einberufung der ersten Runde von Bürgerversammlungen, Information und Erläuterung der Haushaltserstellung, Diskussion von Kriterien und Prioritäten
- Sammlung von Vorschlägen und Projekten. Bildung von Arbeitsgruppen der Bürger/innen, die von Fachleuten der Gemeinde unterstützt werden.
- Sichtung und Vorbewertung der eingegangenen Projekte und Vorschläge, Prüfung der Machbarkeit der Vorschläge.
- Neue Runde von Bürgerversammlungen mit Abstimmung über diese Projekte.
- Bildung einer Prioritätenliste und Abschlussbericht an den Gemeinderat.

c) Die Umsetzung

Der unter Mitwirkung der Bürger/innen mit Verfahren des Bürgerhaushalts erstellte Haushalt wird vom Gemeinderat (Kommunalparlament) beschlossen und unter der Verantwortung des Gemeindevorstandes (Kommunalregierung) im Folgejahr umgesetzt. Die Bürger/innen und eventuell bei den Bürgerversammlungen bestellte Delegierte haben ein Recht auf Information über laufende Verfahren und finanzielle Maßnahmen.

d) Rechenschaft und Kontrolle

Diese Phase erfolgt nach Abschluss des Haushaltsjahres, dessen Haushalt mit Bürgerbeteiligung mitgestaltet worden ist. Darin sollen die Bürger/innen direkt oder über gewählte Vertreter erfahren, was aus den Vorschlägen, Beschlüssen und Projekten des Bürgerhaushalts konkret geworden ist. Die Gemeindeverwalter sind verpflichtet, in verschiedener Form Rechenschaft abzulegen.

² Vgl. Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Netzwerk: Kommunen der Zukunft, Hrsg., 2001), *Der Bürgerhaushalt - Ein Handbuch für die Praxis*

Der Bürgerhaushalt: Ablauf



In einem fortgeschrittenem Stadium des Bürgerhaushalts und mit einer erfahreneren Bürgerschaft wird es dazu kommen, dass sich Bürger/innen bereits im Vorfeld treffen, Ideen erörtern und sich abstimmen, also bereits bevor das eigentliche „institutionelle“ Verfahren beginnt. Aus dem Alltag des öffentlichen Lebens können sich neue Bedürfnisse und neue Projekte ergeben, die im Hinblick auf den Bürgerhaushalt vorab diskutiert werden müssen, aber auch direkt in die Gemeindepolitik einfließen können.

Wichtig am ganzen Prozess ist jedenfalls die Erfassung des Bedarfs und der Vorschläge, eine faire Diskussion, die Bildung einer bürgerbestimmten Prioritätenliste (nicht durch Parteien und Interessenverbände) und die Möglichkeit über diese abzustimmen. Beim Bürgerhaushalt müssen Bürger/innen und Politiker besser überlegen, was die Gemeinde braucht, welche Investitionsvorhaben Vorrang haben sollen und wie der Haushalt überarbeitet werden muss.

Als grundlegende „Infrastrukturen“ eines Bürgerhaushalts kann man folgende betrachten:

- allgemeine Bürgerversammlungen
- lokale oder Stadtviertelversammlungen
- Bürgerkomitees (Stadtviertelräte) als Koordinationsstelle und Bürgervertretung
- schriftliche und elektronische Information der Bürger/innen (Internetportal der Gemeinde zum Bürgerhaushalt)
- Zur Ergänzung: repräsentative Umfragen oder allgemeine Bürgerbefragungen

Ergänzende Instrumente sind repräsentative Befragungen. In verschiedenen Kommunen, die den Bürgerhaushalt bereits anwenden (z.B. Freiburg), werden repräsentativ ausgewählte Bürger/innen angeschrieben und gebeten, einen Fragebogen auszufüllen. Dabei können

die Bürger/innen angeben, in welchen Bereichen sie Mehrausgaben befürworten, wo sie hingegen einsparen würden und welche konkreten Vorschläge sie selbst einzubringen haben. Die Ergebnisse dieser Umfrage müssen in den Abschlussbericht des Bürgerhaushalts an den Gemeinderat einfließen und von Letzterem berücksichtigt werden.

In der konkreten Politik lassen sich verschiedene Formen und Verfahren der Bürgerhaushalte beobachten. Herzberg, Röcke und Sintomer³ haben 6 idealtypische Modelle abgeleitet, von welchen fünf im Folgenden kurz wiedergegeben werden. In der Praxis haben die Gemeinden meistens Mischformen eingeführt, doch können diese Idealtypen Anregungen für die optimale Anpassung des Verfahrens an Bedarf und Bedingungen der jeweiligen Gemeinde liefern.

Idealtypus 1: Porto Alegre in Europa

Einige Bürgerhaushalte in Europa haben das Beteiligungsverfahren der brasilianischen Pionierstadt Porto Alegre stark nachempfunden, wie z.B. die andalusische Großstadt Córdoba und deren Nachbarstadt Puente Genil. Wie in Brasilien geht es dabei darum, dass alle Bürger/innen über Investitionen und Projekte ihrer Kommune mitbestimmen können. Sie werden nicht nur informiert und konsultiert, sondern können in einem mehrstufigen Verfahren auch selbst entscheiden. Diese Form kommt somit einem Volks- und Bürgerentscheid über einen Teil der Gemeindefinanzen sehr nahe. Formaljuridisch gesehen trifft zwar der Gemeinderat (Stadtparlament) die letzte Entscheidung über den Haushalt, doch sind die Vorschläge der Bürgerforen für den Gemeinderat bindend. De facto haben die Bürger/innen die Entscheidungskompetenz für bestimmte, genau festgelegte Kapitel des Haushaltsvoranschlags. Wie beim brasilianischen Vorbild gibt es bei diesem Verfahren für die Festlegung der Investitionen einen Verteilungsschlüssel. Es gelten aber nicht unbedingt die Kriterien von Porto Alegre, sondern es können andere Indikatoren, wie z.B. die Zahl der Sozialhilfeempfänger im Stadtteil, die Beteiligung der Bürger/innen an den Versammlungen oder bei der Umsetzung der Projekte verwendet werden.⁴

Diskutiert wird in diesem Verfahren meistens nicht im Plenum, was in einer Großstadt gar nicht möglich wäre, sondern in überschaubaren Foren, Ausschüssen oder Delegiertengremien. Die Qualität hinsichtlich demokratischer Mitbestimmung wird als hoch eingestuft. Aus vielen detaillierten Vorschlägen der Teilnehmer werden jene mit den meisten Präferenzen ausgewählt. Damit werden für die Gemeindepolitiker die Prioritäten der Bürger/innen und einzelner Stadtteile klarer. Die Interessen werden transparent, wenn auch grundsätzlich immer die Gefahr besteht, dass in nicht-repräsentativen Versammlungen bestimmte soziale Gruppen eine dominante Rolle spielen.

³ Vgl. Carsten Herzberg, Anja Röcke, Yves Sintomer, *Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts*, in: Kleger/Franzke (2010), *Potsdamer Bürgerhaushalt*

⁴ Vgl. Herzberg/Röcke/Sintomer (2010), 6

Idealtypus 2: Bürgerhaushalt organisierter Interessen

Bei diesem Verfahren sind die Vereine, Verbände und andere organisierte Interessengruppen die wesentlichen Akteure. Statt einzelner Investitionsvorhaben wie bei „Porto Alegre in Europa“ stehen hier Konzepte, politische Vorgaben und strategische Entscheidungen zur Diskussion, etwa in der Wohnbaupolitik, Bauleitplanung, Umwelt-, Bildungs- und Nahverkehrspolitik. Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine beratende Konsultation, wofür besondere Gremien geschaffen werden. Haben die Verbände und Interessengruppen nicht bereits heute gerade in der Südtiroler Gesellschaft einen zu starken Einfluss auf die politischen Vertreter? Ohne Zweifel, doch wird durch dieses Verfahren die Artikulation der Interessen transparenter. Die verschiedenen Gruppen sind gezwungen, ihre Anliegen und Vorschläge mit jenen der anderen Gruppen zu vergleichen und im öffentlichen Raum zu rechtfertigen. Klientelpolitischer Filz zwischen Parteien, Verwaltung und Gemeindepolitik kann aufgeweicht und die Prioritätensetzung für die Bürger/innen nachvollziehbar werden. Konflikte können auftreten, wenn etablierte Vereine und Initiativen Nachteile für ihre Förderung befürchten. Im Bürgerhaushalt von Albacete (Spanien, 150.000 Einwohner) sind Vereine und andere Gruppen die wichtigsten Teilnehmer, die eine Prioritätenliste für Investitionen erstellen.

Idealtypus 3: Gemeinwesenfonds auf Stadtviertel- und Stadtebene

Hier geht es um das Modell der Community Fonds, wie ihn Herzberg/Röcke/Sintomer beschreiben⁵, das man mit „Gemeinwesenfonds“ übersetzen könnte. Die Hauptform ist das Modell des „Privat-öffentlichen Verhandlungstischs“, dessen Prinzipien in der Entwicklungspolitik internationaler Organisationen zu finden sind. Beide spielen in Europa bisher nur eine marginale Rolle. Sie zeigen jedoch interessante Entwicklungsperspektiven für den Bürgerhaushalt hierzulande auf.

Die grundlegende Gemeinsamkeit zwischen beiden Modellen besteht darin, dass es einen Fonds für Investitionen bzw. für Projekte im Sozial-, Umwelt- oder Kulturbereich etc. gibt. Ein solcher Fonds existiert z.B. in der britischen Stadt Bradford (467.000 Einwohner) und im polnischen Płock (128.000 Einwohner). Das Besondere an diesen Modellen ist, dass sie relativ unabhängig vom kommunalen Haushalt sind, weil das zur Diskussion stehende Geld nicht oder nur zum Teil von der lokalen Verwaltung kommt. Aus diesem Grund hat auch nicht die Gemeindevertretung das letzte Wort über die Annahme der Vorschläge, sondern ein Ausschuss, Komitee oder eine Delegiertenversammlung, die auch die Prioritätenliste erstellen. Teilnehmer sind in beiden Verfahren organisierte Gruppen, wie Vereine, Initiativen etc. Die deliberative Qualität ist als gut einzuschätzen, da mehrere Treffen mit einem überschaubaren Teilnehmerkreis stattfinden. Diese Form des Bürgerhaushalts zeigt neue Möglichkeiten auf: „Es könnten Programme der Stadt- und Infrastrukturförderung lokal mit einem Bürgerhaushalt verbunden werden. Dieser Prozess könnte sich explizit auf die Förderung von benachteiligten Vierteln bzw. Bewohnergruppen beziehen.“⁶

⁵ Herzberg/Röcke/Sintomer, S. 7

⁶ Herzberg/Röcke/Sintomer (2010), 8. Die in diesem Text ebenso vorgestellte Form des „privat-öffentlichen Verhandlungstischs“ kann nicht als ein Bürgerhaushalt laut Definition von Kapitel 1 gelten.

Idealtypus 4: Bürgernahe Partizipation

Dieses Verfahren des Bürgerhaushalts verdient den Namen nicht ganz, weil es rein beratenden Charakter hat. Solche Verfahren werden typischerweise in Frankreich und Italien angewandt. Die Ergebnisse der Bürgerversammlungen und Bürgerforen werden von der Gemeindeverwaltung zusammengefasst. Es findet keine von den teilnehmenden Bürgern autonom bestimmte Reihung der Vorschläge statt. Die Gemeindepolitiker hören zu, bleiben aber frei, nur jene Vorschläge umzusetzen, die mit ihren Interessen übereinstimmen. Dieses Verfahren verfolgt keine sozialen Ziele, somit werden im Unterschied zum echten Bürgerhaushalt keine Kriterien zur Verteilung von Investitionsgeldern festgelegt. Die Partizipation erfolgt durch Bürgerversammlungen, die durch Internetforen ergänzt werden können. „In Deutschland wird zur Mobilisierung (ergänzend) gerne eine Zufallsauswahl von Teilnehmern aus dem Einwohnermelderegister vorgenommen, die eine persönliche Einladung des Bürgermeisters erhalten. Mit dem Begriff „Bürgernähe“ sind bei diesem Verfahren vor allem zwei Aspekte gemeint: zum einen bezieht er sich auf eine geografische Nähe, also auf die Partizipation der Bürger/innen in den einzelnen Stadtteilen, zum anderen kann der Begriff für einen engen Kontakt zwischen der Gemeindeleitung und den Bürger/innen stehen.“⁷



Arbeitsgruppe eines Bürgerrats in Vorarlberg

Idealtypus 5: Konsultation über öffentliche Finanzen

Bei diesem Modell geht es in erster Linie um ein Transparentmachen der finanziellen Situation und Perspektiven einer Stadt oder Kommune. In Broschüren, auf Info-Abenden und im Internet werden Informationen zum Gesamthaushalt erteilt. Dabei werden die Bürger/innen nicht nur zu Vorschlägen für die Ausgaben eingeladen, sondern auch für Vorschläge zur Einsparung öffentlicher Gelder. Weil Bürger/innen vor Ort oft sensibler gegenüber Verschwendung sind, kommen dabei oft neue Sparvorschläge auf den Tisch. Bei diesem Modell des Bürgerhaushalts wird bemängelt, dass es oft nur um Anhängsel einer Rationalisierung der Gemeindefinanzen geht. Die Bürger/innen sollen zum Mitdenken und Mittragen der Sparpolitik der Gemeinde angeregt werden, die politische Verantwortung für finanzpolitische Fehlentscheidungen bleibt aber ausgeblendet. Die Bürger/innen werden meist nur in 1-2 Veranstaltungen einbezogen, nicht jedoch in einem umfassenden „Partizipationszyklus“ einer Reihe abgestimmter Versammlungen. Als Vorteil wird die direkte Diskussion zwischen Bürger/innen und Gemeindepolitikern gesehen, als Nachteil die geringe Verbindlichkeit in der Umsetzung der Vorschläge.

Die Bürgerhaushalte in Europa, vor allem jene im deutschsprachigen Raum und in Italien, auf die hier Bezug genommen wird, sind noch relativ jung. Es gibt eine vergleichende Forschung⁸, aber es müssen immer wieder auch Unterschiede in den rechtlichen Rahmenbedingungen, in der politischen Kultur und im wirtschaftlich-sozialen Entwicklungsstand und letztlich auch

schlicht in der Größe der Gemeinde berücksichtigt werden. Südtirols Gemeinden sind zum Großteil Kleingemeinden (111 auf 116 Gemeinden haben weniger als 15.000 Einwohner). In kleinen Gemeinden können grundsätzlich gemeinsame Bürgerversammlungen abgehalten werden. Bei der Wahl der Verfahren kommt es wesentlich auf den Grundzweck der ganzen Veranstaltung an: Sollen die Bürger/innen nur besser über die Gemeindefinanzen informiert und konsultiert werden oder sollen sie zumindest über Teile des Haushalts mitentscheiden können? Soll bloß die Kommunikation zwischen Bürgern und politischen Vertretern verbessert werden oder soll eine verbindliche Vorgabe für die Gestaltung des Haushalts mitgegeben werden? Oder anders ausgedrückt: Soll bloß eine Informationsfunktion oder auch eine Legitimationsfunktion erfüllt werden?⁹

⁷ Herzberg/Röcke/Sintomer (2010), 8/9

⁸ Sintomer Yves/Allegretti Giovanni (2009), *I bilanci partecipativi in Europa - Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, EDIESSE, Roma

⁹ Mit Blick auf die skizzierten Typen und Modelle von Bürgerhaushalten zieht Martin Rüttgers folgende perspektivische Schlussfolgerung: „Der Bürgerhaushalt wird als zeitgemäßes Partizipationsmodell keine Modeerscheinung bleiben, sondern steht erst am Anfang einer längerfristigen ‚Karriere‘. Als partizipativer Rahmen vermag er es, Kombinationsmöglichkeiten von Beteiligungsverfahren bereitzustellen zur besseren Systematisierung bürgerschaftlicher Einflussnahme. Sofern das Modell des Bürgerhaushalts konsequent weiterentwickelt und in der kommunalen Landschaft noch stärker verankert wird, kann es einen wichtigen Beitrag leisten, um das von bedenklicher Demokratieverdrossenheit bedrohte System der repräsentativen Demokratie zu vitalisieren und neue Legitimationsquellen zu erschließen.“ Vgl. Martin Rüttgers, (o.J.), *Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Analyse-Reihe „betrifft: Bürgergesellschaft“ Nr. 30, S.11

3 Der Gemeindehaushalt heute und morgen

Jahr für Jahr wird in den Südtiroler Gemeinden der Haushaltsvoranschlag erstellt, verhandelt und mit wechselnder Aufmerksamkeit im Gemeinderat diskutiert und verabschiedet. Die wesentlichen Entscheidungen sind vorab und ohne Öffentlichkeit gefallen, eine vertiefte Debatte zur Gestaltung der Gemeindefinanzen ist eher Ausnahme als Regel, während die Mehrheit sich auf den Sachverstand des Ausschusses verlässt. Die Bürger/innen können diesem Verfahren in der Enddebatte als Zuschauer beiwohnen, gefragt werden sie nicht. Das komplexe Zahlenwerk selbst bleibt für die meisten Bürger/innen ein Buch mit sieben Siegeln, auch wenn manche Gemeinden eine Fülle analytischer Berichte und Begleitinformationen liefern, interessante Mehrjahresvergleiche bieten und auf der Internetseite auch visuell gut aufbereiten.

Ein herkömmlicher Haushaltsvoranschlag einer Gemeinde ist tatsächlich keine leichte Kost. Auch die Gemeinderäte tun sich bisweilen schwer, alle Details zu verstehen. Die

Spese per funzione					Ausgaben nach Aufgaben				
INVESTIMENTI	2012	2013	diff.	%	SPESE CORRENTI	2012	2013	diff.	%
Amministrazione	10,2	8,9	-1,3	-12,7%	Amministrazione	47,1	40,2	-6,9	-14,6%
Giustizia	0,3	0,3	0,0	0,0%	Giustizia	3,0	3,0	0,0	0,0%
Polizia locale	0,05	0,09	0,04	80,0%	Polizia locale	7,1	7,0	-0,1	-1,4%
Istruzione	4,5	30,1	25,6	568,9%	Istruzione	19,6	20,1	0,5	2,6%
Cultura	0,5	2,3	1,8	360,0%	Cultura	10,1	9,4	-0,7	-6,9%
Sport e tempo libero	14,7	8	-6,7	-45,6%	Sport e tempo libero	8,2	8,3	0,1	1,2%
Turismo	0,0	0,02	0,02		Turismo	1,7	1,2	-0,5	-29,4%
Viabilità	10,7	9	-1,7	-15,9%	Viabilità	6,6	5,5	-1,1	-16,7%
Gestione territorio	19,5	46,6	27,1	139,0%	Gestione territorio	9,9	8,7	-1,2	-12,1%
Sociale	10	10,9	0,9	9,0%	Sociale	60,9	62,4	1,5	2,5%
Sviluppo economico	0,2	0,2	-	-	Sviluppo economico	1,0	1,0	0,0	0,0%
Servizi produttivi	0,5	0,9	0,4	80,0%	Servizi produttivi	0,7	0,9	0,2	2,3%

Präsentation des Haushaltsvoranschlags 2013 auf der Internetseite der Gemeinde Bozen. Dabei lässt die in Südtirol erforderliche Zweisprachigkeit die Tabellen manchmal komplizierter erscheinen, als sie es tatsächlich sind. Vgl. www.gemeinde.bozen.it

meisten Gemeindefestsetzungen verpflichten die Gemeinden zur Veröffentlichung des Haushaltsentwurfs für das folgende Jahr mindestens einige Wochen vor seiner Vorlage im Plenum des Gemeinderats. Alle Bürger/innen sollen damit die Möglichkeit erhalten, sich zu informieren und bei Bedarf bei den politischen Vertretern vorzusprechen. Echte Transparenz und Verständlichkeit des "Finanzplans" der Gemeinde wird damit nicht geschaffen, und die wenigsten Bürger/innen bringen sich irgendwie in die Haushaltsdebatte ein. Die Gemeindehaushalte - wie auch der Landeshaushalt - bleiben vorerst eine Sache der Experten.

Dabei stellt der Haushaltsvoranschlag die finanzielle Grundlage für die Tätigkeiten der Gemeinde dar. Die Planung der Einnahmen und Ausgaben setzt den genauen Rahmen für das Handeln der Gemeindeverwaltung in den allermeisten Aufgabenbereichen. Ein Großteil der Ausgaben wird mit dem Haushalt festgeschrieben. Oft werden auch die mittel- und langfristigen strategischen Handlungsschwerpunkte und mehrjährige Investitionsprogramme festgelegt. Im folgenden Gespräch geht der für die Bürgerbeteiligung zuständige Bozner Stadtrat auf diese Probleme ein.



„Mehr Information und Konsultation der Bürger wäre schon viel.“

Ein Gespräch mit Luigi Gallo, Stadtrat für Bürgerbeteiligung, Personal und öffentliche Arbeiten der Gemeinde Bozen

Wie wird der Gemeindehaushalt derzeit erstellt?

Gallo: Der Haushalt folgt einem starren, gesetzlich vorgeschriebenem Schema, das die Beamten füllen. Da gibt es Kategorien und Kapitel, die kein normaler Bürger versteht. Die Gemeinderäte erhalten den Haushaltsvoranschlag mit den Makro-Daten und dem Begleitbericht. Die Details verstehen nicht mal alle Gemeinderäte. Der Ausschuss verfügt über weitere Informationen, die eine konkretere Sicht der Dinge erlauben. Die Hauptaufgabe

von uns Stadträten ist es, für die finanzielle Deckung, also den Haushaltsausgleich zu sorgen. Interessant wäre die Gestaltung eines ganz neuen Haushalts. Das geschieht nie, da gibt es eine Art inneres Gesetz der Haushaltsplanung. Bei den Investitionen sind beispielsweise zahlreiche Posten vorgesehen, aber erst während des Jahres stellt sich heraus, ob diese auch gefüllt werden. Andere Ausgabenposten können aus unerwarteten Gründen verschoben werden. Somit gibt es immer eine gewisse Unsicherheit.

Wie könnte man den Haushalt der Gemeinde für alle verständlicher gestalten?

Gallo: Der Gemeindehaushalt müsste laut geltenden Bestimmungen für die Öffentlichkeit verständlich sein. In der Praxis läuft es leider nicht so. Mir liegt sehr daran, den Haushaltsbericht mit einer Art Sozialbilanz zu ergänzen. Das wäre nicht nur eine Übersicht, sondern ein Rechenschaftsbericht, der über die Wirkungen der Ausgaben der Gemeinde auf das soziale, wirtschaftliche, kulturelle Leben der Stadt Aufschluss gibt. Das steckt noch in den Kinderschuhen.

Wie verläuft die Verabschiedung des Haushalts im Gemeinderat?

Gallo: Diese Sitzungen nehmen eine ganze Woche im Dezember in Anspruch. Die Gemeinderäte äußern sich ziemlich allgemein, auf Details geht kaum jemand ein, auch weil die Verständlichkeit des Zahlenwerks fehlt. Es gibt nur wenige Abänderungsanträge, weil die Gegenfinanzierung vorgesehen werden muss. Viel mehr an Debatte gibt es in den Kommissionen, wo einzelne Probleme vertieft werden.

Hat man in Bozen nie an öffentliche Veranstaltungen zur Erläuterung des Haushalts gedacht?

Gallo: Es gibt Anhörungen vor allem in den Stadtvierteln, aber nicht in institutionalisierter Form. Eigentlich hätten die Stadtviertelräte diese Aufgabe, nehmen sie aber kaum wahr. Ein beträchtliches Hindernis ist der zeitliche Ablauf. Ein Bürgerhaushalt würde eine Revision des Verfahrens zur Haushaltserstellung erfordern. Der Entwurf wird im Sommer ausgehend vom Vorjahreshaushalt erstellt. Ein weiteres Problem ist die Unsicherheit bei den Einnahmen, denn ein wesentlicher Beitrag hängt auch vom Land ab. Dieser wird durch Übereinkunft zwischen dem Landeshauptmann und dem Präsidenten des Gemeindenverbands entschieden, aber manchmal erst zum Jahresende oder im folgenden Jahr. So müssen wir Schätzwerte einsetzen. Theoretisch ließe sich dieses Verfahren auch ändern.

Können die Stadtviertel ihre Bilanzen selbst bestimmen?

Gallo: Jeder Stadtviertelrat hat seinen eigenen Haushalt - rund 50.000 Euro - sowohl für Investitionen als auch für laufende Ausgaben in seiner Zuständigkeit: öffentliches Grün, Parks, Sportanlagen, nicht sehr viel mehr. Jedes Stadtviertel kann auch zum Gesamthaushalt Vorschläge einbringen. Sie könnten eine wichtigere Rolle spielen, weil sie einen direkten Draht zu den Bürgern haben. Nach 25 Jahren sollten sie diese Kompetenz ausbauen, denn Verwaltungskompetenzen sind sehr gering und die Gemeinde kann kaum zentrale Dienste an die Stadtviertel übertragen.

Wie könnten die Bürger/innen in die Verabschiedung des Gemeindehaushalts einbezogen werden?

Gallo: Ich denke an eigene Bürgerversammlungen, an Anhörungen, an offene Diskussionsabende. Man könnte kleinere Ausgabenbeträge den Stadtvierteln zur freien Entscheidung überlassen. Heute schon können die Stadtviertelräte über 40-50.000 Euro selbst entscheiden. Wir versuchen pro Stadtviertel zwei Versammlungen im Jahr abzuhalten. Die Dezentralisierung sollte neu belebt werden, denn in den letzten Jahren gab es eher einen Dornröschenschlaf.

Sind die Bürger überhaupt interessiert, sich am Haushaltsverfahren zu beteiligen?

Gallo: Ich habe eher widersprüchliche Erfahrungen gemacht. Einerseits gibt es eine hohe Nachfrage nach Partizipation, andererseits kommen zu Stadtviertelratsversammlungen nur wenige Leute. Die Bürger wollen schon mitreden. Je mehr entschieden werden kann, desto höher ist das Interesse, ganz klar. Eine bloße Informationsveranstaltung ist nicht so attraktiv. Man muss eben einige Themen, einige Haushaltsbereiche, einige Ausgabenkompetenzen finden, um die Bürger stärker anzusprechen.

Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt zeigen, dass in der Regel die schon Informierten und schon Engagierten an diesem Prozess teilnehmen. Wie kann man politikferne Gruppen mit geringerem Kenntnisstand einbeziehen?

Gallo: Das ist eine große Herausforderung. Es braucht eine Reihe von Instrumenten, um die Bürger besser einzubeziehen. Man merkt auch ein hohes Defizit an politischer Bildung. Der Bürgerhaushalt ist sicher wichtig, doch wie kann man die Bürger darauf vorbereiten? Man müsste Aufgaben und Funktionsweise von Land und Gemeinden, Haushalt und Steuerwesen erklären. Bevor man Verfahren zur Beteiligung einführt, müsste man dafür sorgen, dass die Bürger besser Bescheid wissen, worum es geht. Andererseits haben auch Politiker eine gewisse Angst vor Beteiligung. Das sage ich ganz selbstkritisch. Eine Stadtviertelversammlung wird da auch schon als Bedrohung gesehen, denn manchmal fordern die Bürgern Dinge, die sich nicht durchführen lassen. Die Bewusstseinsbildung ist eine grundlegende Voraussetzung für unsere Gesellschaft. Sonst werden wir immer mehr Experten herrschaft haben und daneben Bürger, die sich ohnmächtig fühlen.

Wenn in Bozen ein Bürgerhaushalt eingeführt würde, hätte er bloß Konsultativ- und Informationsaufgaben wie in Deutschland oder sollten die Bürger auch mitentscheiden können?

Gallo: Ich wäre schon mit Information und Konsultation nach bundesdeutschem Muster zufrieden, wobei bei einigen kleineren Ausgabenarten auch eine Mitentscheidung erlaubt sein müsste. Das Ziel sollte mehr Bürgerbeteiligung sein, aber schon vorher sollte eine gute Information und Transparenz über den Gemeindehaushalt geboten werden. Sehr wichtig ist auch die Rechenschaftslegung, weil diese zu mehr Mitverantwortung unter den Bürgern führt. Dies ist ein Akt der Offenlegung. Dies erfordert allerdings einen Einstellungswandel bei den Politikern und auch bei der Gemeindebürokratie. Nach acht Jahren als Gemeindereferent kann ich feststellen, dass der Verwaltungsapparat schon eine gewisse Trägheit aufweist.

4 Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt in Italien: Das Beispiel Grottammare

„Il cittadino non può essere considerato un bambino capriccioso che sceglie il giocattolo più costoso“.

In Italien hat sich die Idee des Bürgerhaushalts vor allem nach dem ersten Weltsozialforum in Porto Alegre 2001 verbreitet. Die positiven Erfahrungen dieser Stadt und zahlreicher anderer Kommunen regten viele italienische Aktivisten und NROs an, Ähnliches in Italien selbst einzuführen. Hatten bis dahin erst Grottammare und einige Gemeinden in Mittelitalien den Bürgerhaushalt angewandt, kam er ab 2001 auch in Norditalien (Udine, Modena, Isola Vicentina, Pieve Emanuele, Castel Maggiore) zum Einsatz. Weitere 20 Gemeinden, darunter auch die Großstädte Rom, Neapel und Venedig, haben einen Stadtreferenten mit der Ausarbeitung von Verfahren und Pilotprojekten für die Beteiligung der Bürger am Gemeindehaushalt beauftragt. Als Instrument der Verbesserung und als Form der Zusammenarbeit zwischen Gemeindepolitikern, Verwaltungsapparat und Bürger/innen ist der Bürgerhaushalt allerdings noch wenig zum Zug gekommen. In vielen Gemeinden denkt man daran, den Bürgerhaushalt mit einer „Sozialbilanz“ zu ersetzen und die Bürger/innen nur im Vorfeld der Haushaltserstellung informell einzubeziehen. Umstritten ist auch, über welchen Teil des Gemeindehaushalts und über welchen Ausgabenumfang die Bürger/innen mitbestimmen können sollen. Davon hängt die Reichweite demokratischer Mitbestimmung der Bürger/innen bei den Gemeindefinanzen ab. Die Kleinstadt Grottammare war die erste Gemeinde Italiens mit einem Bürgerhaushalt und ist immer noch ein leuchtendes Beispiel.

1. Eine Kleinstadt wird zum Labor der Bürgerbeteiligung

In der Kleinstadt Grottammare an der Adria (Marken, 14.000 Einwohner) ist die Bürgerbeteiligung für verschiedene Bereiche der Gemeindepolitik 1994 gestartet worden. Die Bürgerrechte sollten gestärkt werden, um dem „degrado“ und einem zusehenden Vertrauensverlust bei den Bürger/innen gegenzusteuern. Diese sollten die Möglichkeit bekommen, die Zukunft der Gemeinde mitzugestalten. Nicht nur ein kleiner Kreis von Experten und Parteipolitikern, sondern die Allgemeinheit sollte mitreden. Nicht alle Gemeingüter sollten unbeschränkt „in Wert gesetzt“ werden. Neue Formen direkter Bürgerbeteiligung sollten sowohl auf Stadtviertelebene wie auch für einzelne Felder der Gemeindepolitik getestet werden. In Bürgerversammlungen fanden keine Abstimmungen statt, doch die Ergebnisse wurden festgehalten und dem Gemeinderat übermittelt. Freiwillige Arbeitsgruppen von Bürger/innen wurden gebildet. Vor allem für die Mitwirkung am Haushalt und am Bauleitplan wurden strukturierte Gruppen gebildet.

2. Ablauf des Verfahrens

Ende 2003 ist dann in Grottammare ein neues Beteiligungsverfahren in Kraft gesetzt worden, das eine formelle Abstimmung der Bürger/innen über Prioritäten im Haushalt vorsieht. Das Verfahren gliedert sich in zwei aufeinander folgende Phasen von Versammlungen (6 Versammlungen, jeweils eine pro Gemeindebezirk). Die erste Phase, genannt „Gli amministratori ascoltano i cittadini“ (Die Verwalter hören sich die Bürger/innen an), findet im November statt. In Anwesenheit des Gemeindevorstandes werden hier die Vorschläge der Bürger/innen gesammelt. Sie werden verschriftlicht und von den Gemeindevorstehern in drei Kategorien aufgeteilt:

- Hinweise auf bestehende Mängel: Diese betreffen die normale Verwaltung, kleine Anliegen, die noch nicht realisiert worden sind, weil noch nicht auf der Tagesordnung, werden an die zuständigen Ämter weiter geleitet.
- Vorschläge bezogen aufs eigene Stadtviertel: Diese erfordern eine politische Entscheidung, denn die Umsetzung eines Vorhabens kann den Aufschub oder Verzicht auf ein anderes Vorhaben bedeuten. In der Regel bringt dies Ausgaben mittleren Umfangs und wird von der Bevölkerung entschieden. Diese Vorschläge werden in der Phase „Decido anch'io“ auf die Vorhabenliste zur Beschlussfassung gesetzt. Dort können die Bürger/innen ihre Präferenzen ausdrücken. Der Gemeindevorstand verpflichtet sich, die meistgewählten Vorhaben umzusetzen.
- Vorschläge für die Gesamtgemeinde: Hier geht es um größere Projekte, die erhebliche Mittel verschlingen. Forderungen werden auf die Liste gesetzt und den Bürger/innen zur Abstimmung vorgelegt. Die Gemeinde verpflichtet sich nicht, diese binnen eines Bezugsjahrs zu realisieren (was demagogisch wäre), sondern als Hinweis der Bevölkerung aufzunehmen und in die Entwicklungsstrategie für die Stadt einzubauen.

Die kleineren Hinweise und Vorschläge werden sofort an die zuständigen Ämter zur raschen Bearbeitung weiter geleitet. Die bezirksbezogenen und allgemein relevanten Vorschläge werden zusammen mit den auf anderem Weg eingebrachten Vorschlägen (Internet, Post, Sprechstunden usw.) gesammelt und in die nächste Phase von Versammlungen gebracht.

Die zweite Runde von Versammlungen läuft unter dem Motto „Decido anch'io“ (Ich bestimme mit) im Spätherbst vor Verabschiedung des Gemeindehaushalts. Hier können die Bürger/innen, ausgehend von der Machbarkeit und den Kosten die Vorschläge nach ihrer Priorität reihen. Es wird eine Prioritätenliste gebildet, die für die Gemeindeverwaltung verbindlich ist. Mit einem eigenen Wahlzettel werden auch die auf die gesamte Gemeinde bezogenen Vorschläge gereiht, an der die Arbeit der Gemeindepolitiker gemessen werden kann. Der Bürgermeister antwortet aufgrund der Machbarkeit, die Ämter antworten auf die kleinen Hinweise. Die Bürger/innen können ihre Präferenzen sowohl zu den Maßnahmen in ihren jeweiligen Stadtvierteln als auch zur gesamten Stadt ausdrücken.

3. Die wichtigsten Pfeiler des Verfahrens

Die Gemeinde Grottammare hat versucht, das ganze Verfahren nicht zu stark mit Statuten und Geschäftsordnung zu reglementieren, sondern Spielraum für ständige Verbesserungen zu lassen. Das ganze Verfahren stützt sich auf zwei zentrale Pfeiler:

- Die Stadtviertelversammlungen sind echte Diskussionsforen. Die Teilnehmer bringen ihre Ideen und Vorschläge ein, werfen Probleme auf, diskutieren den Haushalt der ganzen Gemeinde. Insgesamt werden 12 Bürgerversammlungen abgehalten, jeweils zwei in allen 6 Stadtvierteln, protokolliert und allen Gemeinderäten übermittelt. In diesen Debatten wird versucht, gemeinsam allgemeine Interessen des Viertels und der ganzen Stadt zu definieren.
- Die Stadtviertelkomitees sind permanent eingerichtete Organe, die verhindern sollen, dass sich die Versammlungen in bloßer Diskussion erschöpfen. Sie nehmen die Informationsaufgabe wahr, verständigen die Bürger/innen über wichtige Vorhaben und politische Ereignisse und wickeln den Bürgerhaushalt organisatorisch ab. Sie bilden eine Art Vermittler in der Hand der Bürger/innen gegenüber der Gemeinde. Doch haben sie keinen Anspruch auf politische Vertretung und bilden keine Konkurrenz zu gewählten Organen.

4. Grottammare: ein Leuchtturm der Bürgerbeteiligung?

In Grottammare war von Anfang an ein ganz erhebliches Interesse zu verzeichnen: Die Bürger/innen konnten zum ersten Mal mit ihrer Stimme den Einsatz der Gemeindemittel beeinflussen. Bei den stadtviertelbezogenen Vorschlägen verpflichtet sich die Gemeindeverwaltung die jeweils erstgereihten Projekte innerhalb desselben Jahres zu verwirklichen. Bei den Vorhaben von Bedeutung für die Gesamtgemeinde wurde eine etwas andere Vorgangsweise gewählt. Die Verwaltung nimmt die Vorschläge mit oberster Priorität zur Kenntnis und verpflichtet sich, die wichtigsten sofort umzusetzen. Dank dieser beiden Versammlungen und Mitwirkungsphasen können die Bürger/innen aktiv in der Festlegung der Leitlinien der Gemeindeverwaltung mitwirken. In der ersten Phase wird informiert und vorgeschlagen, in der zweiten Phase entschieden.

In der ersten Zeit der Anwendung des Bürgerhaushalts in Grottammare in den 1990er Jahren haben zwei Stadtviertel die meisten Vorschläge vorgelegt. Es waren zwei vernachlässigte Schlaf-Viertel mit schlechter Infrastruktur, die dank Bürgerhaushalt gewaltig aufholen konnten und zu Vorzeigevierteln wurden. In den Versammlungen haben die auf ein spezielles Stadtviertel bezogenen Vorschläge das Übergewicht, doch werden immer auch Projekte der Gesamtstadt diskutiert. Die von Bürger/innen vorgeschlagenen Projekte sind zu 90% umgesetzt worden und haben den Gemeindeverwaltern hohe Glaubwürdigkeit verschafft. Der Bürgerhaushalt ist zu einem „Modus operandi“ geworden, einem durchstrukturierten Verfahrensablauf der Gemeindepolitik. Der oft artikuliert Einwand gegen den Bürgerhaushalt „Es gibt nicht genug Geld für die Wünsche der Bürger“ entpuppte sich als Märchen: 60% der Vorschläge hatten nur sehr geringe Kosten, 23% mittelgroße Kosten und nur 9% hätten zu hohen Kosten geführt und sind deshalb auch nicht immer durchgeführt werden.



Grottammare

Grottammare wird manchmal als „Porto Alegre Italiens“ bezeichnet und ist doch nur ein Städtchen mit 14.000 Einwohnern. In Grottammare versteht man sich nicht als Leuchtturm der Bürgerbeteiligung an der Politik. Man habe einfach die Bürger/innen echt und ehrlich in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Das Beteiligungsverfahren sei nicht beliebig übertragbar, betont die Gemeindeverwaltung, es müsse auf die jeweilige Gemeinderealität zugeschnitten werden. Es gebe keine allgemeingültigen Modelle, unterstreicht man in Grottammare Rathaus, keinen „kit partecipativo“, auch kein Pflichtverfahren. Jede Gemeinde müsse das Verfahren finden, das zu ihren sozialen Strukturen, politischen Traditionen und spezifischen Problemen passe, wobei aber der öffentliche Charakter und die Mitentscheidungsmöglichkeit der Bürger/innen im Vordergrund stehen müsse.

Zur Vertiefung: www.comune.grottammare.ap.it

Lombardi E./Naletto G. (2006), *Comunità partecipate. Guida alla buone pratiche locali*, Manifestolibri, Roma.



Abschlussversammlung des Bürgerhaushalts Canegrate

„Canegrate partecipa“ - Bürgerbeteiligung einfach und wirksam

Bei den Ausgaben der eigenen Gemeinde mitbestimmen - das geht auch ohne komplexe, langfristige Verfahren. Die kleine Gemeinde Canegrate (12.400 Einwohner, Region Lombardei) macht es vor. Die dortige Beteiligungsmethode ist bewusst einfach gehalten, um möglichst breite Kreise der Bürgerschaft einzubeziehen. Die Menschen sollen dabei zusammenfinden, lernen, sich abzustimmen - also in Austausch und Beziehung miteinander treten - und dann für einen kleineren Teil der Gemeindeausgaben direkt selbst Prioritäten setzen und Investitionen mitbestimmen.

Das Verfahren funktioniert so: Die Gemeinde verteilt an alle Bürger/innen ab 16 Jahren einen Vordruck, auf Papier und elektronisch. Auf diesem Vordruck kann jeder Vorschläge für sein Viertel oder für die ganze Gemeinde notieren. Diese Vorschläge werden gesammelt und von Fachleuten der Gemeindeverwaltung analysiert und nach objektiven Kriterien gefiltert: nach der wirtschaftlichen und technischen Machbarkeit, sowie gemäß Zuständigkeit der Gemeinde. Es gilt das Leitmotiv: „Je mehr Bürger/innen denselben Vorschlag einreichen, desto mehr Erfolgchancen hat er“. Anders gesagt: Nur Vorschläge mit zahlreichen Unterstützern können die folgende Phase der Abstimmung passieren. Die machbaren und finanzierbaren Vorschläge werden auf einem offiziellen Blatt der Gemeinde gesammelt, das wiederum verteilt wird. Darauf kann jeder Bürger ab 16 seine persönliche Prioritätenliste festschreiben. Die meistgewählten Vorhaben werden konkret von der Gemeinde realisiert.

Den Abschluss bildet eine Bürgerversammlung, die nochmals allen Teilnehmern die Möglichkeit gibt, ihre Prioritäten zu wählen und ihre Meinung dazu auszudrücken.

Dieses Verfahren bietet den Bürger/innen nicht nur einen effizienten Weg zur Artikulation von Vorschlägen, sondern schafft auch einen konkreten Anreiz für gemeinschaftliches Engagement. Das Verfahren ist einfach, löst aber nebenbei eine Fülle von Kontakten, virtuelle Konferenzen, Informationssitzungen aus. Hier werden Vorschläge durchgekaut, Meinungen ausgetauscht, Projekte erläutert. Die Menschen stimmen sich buchstäblich aufeinander ab, lauter gute Gelegenheiten, über Gemeindepolitik zu reden. Erleichtert wird das Verfahren auch dadurch, dass man ihm relativ viel Zeit einräumt, dass die Urnen an verschiedensten öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde aufgestellt sind und die Bürger/innen die Sicherheit haben, dass die meistgewählten Projekte auch tatsächlich umgesetzt werden.

In den ersten 5 Jahren hat das Experiment von Canegrate überraschend gute Früchte getragen: im ersten Jahr nahmen rund 100 Bürger/innen teil, im zweiten Jahr waren es schon 1000, also rund 10% der volljährigen Bevölkerung. Im zweiten Jahr beschloss der Gemeindevorstand, 100.000 Euro für die von den Bürger/innen frei gewählten Projekte bereitzustellen.

Die Vorschläge aus der Bürgerschaft erwiesen sich auch als sehr „gemeinwohlorientiert“. Wenn man berücksichtigt, dass die Mehrheit der Abstimmenden, entsprechend der Zusammensetzung der Bevölkerung, Erwachsene mittleren und fortgeschrittenen Alters waren, mag dies überraschen: die drei erstgereihten Projekte betrafen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (Spielplätze, Turnhallen, Jugendzentren). Da die Bevölkerung den unmittelbaren Erfolg der Methode erleben konnte, kam es im dritten Jahr zu einer massenhaften Beteiligung. Fast die gesamte Vereinswelt und zahlreiche spontan für einzelne Projekte gegründete Bürgerinitiativen und Komitees nahmen teil, um über den aufgestockten Betrag von 150.000 Euro zu entscheiden, unter dem Motto: „Più siamo, più decidiamo“ (Je mehr wir sind, desto mehr Entscheidungsgewicht haben wir).

Vgl. www.canegratepartecipa.org

5 Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt in Deutschland

Ende 2011 befassten sich in Deutschland 207 Gemeinden in irgendeiner Form mit dem Bürgerhaushalt, wobei 62 einen Bürgerhaushalt im engeren Sinn aktiviert hatten. Dabei hat man in der Anwendung des Bürgerhaushalts weniger auf das Beispiel Porto Alegre geschaut, wie spanische und italienische Kommunen, als auf die neuseeländische Stadt Christchurch. In der zweitgrößten Stadt Neuseelands lag der Schwerpunkt nicht auf der Mitentscheidung der Bürger/innen über kommunale Ausgaben, sondern auf ihrer Beteiligung an der Stadtentwicklung und auf der bürgernahen Organisation der Dienstleistungen. Auch in Deutschland stand die Verwaltungsmodernisierung von vornherein stärker im Vordergrund als die echte Mitentscheidung. In den 1990er Jahren waren zahlreiche deutsche Kommunen in eine Finanzkrise geraten, was sie zu Einschnitten im Haushalt zwang. Man wollte somit Effizienz in der Haushaltsgebarung mit mehr demokratischer Legitimation verbinden. Die Direktwahl des Bürgermeisters wurde durchgesetzt, immer mehr Volksabstimmungen abgehalten. Dazu gesellten sich andere Beteiligungsformen wie Runde Tische, Bürgerjurs, die lokale Agenda 21.

Die Bürgerhaushalte entstanden im Fahrwasser eines neuen Modells lokaler Demokratie, genannt „Bürgerkommune“. Diese Reformen, auch als „Neues Steuerungsmodell“ bezeichnet, legten den Kommunen einige Kriterien der Privatwirtschaft auf. Doch pochte vor allem die SPD auf das „New Public Management“ und grenzte sich gegen die bloße Privatisierung von öffentlichen Diensten ab. Ausgehend von diesem Steuerungsmodell sah die Bürgerkommune die Bürger/innen nicht nur als Nutzer, sondern auch mit ihrem Potenzial im ehrenamtlichen Engagement. Die Bertelsmann- und Hans-Böckler-Stiftung (Stiftung des DGB) gründeten gemeinsam die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement KGSt (www.kgst.de) mit dem Zweck, moderne Kommunalverwaltung mit mehr Bürgerbeteiligung zu verbinden. Der erste Bürgerhaushalt wurde 1998 in Mönchweiler im Schwarzwald (2.500 Einwohner) lanciert, wobei Christchurch Pate stand.

2000 wurde in Rheinstetten bei Karlsruhe (20.000 Einwohner) der nächste Bürgerhaushalt verankert. Gleich zu Beginn wurden einige typische Merkmale deutscher Bürgerhaushalte deutlich. Man legte nicht soviel Wert auf die Umverteilung von Ressourcen von einem Stadtteil zum anderen, von einer sozialen Gruppe zur anderen und auf die Investitionsvorhaben, wie etwa in Porto Alegre, sondern stellte sehr stark auf die Rechenschaftslegung der Kommunalverwaltung ab. Ausgehend vom Konzept der Bürgerkommune waren unabhängige

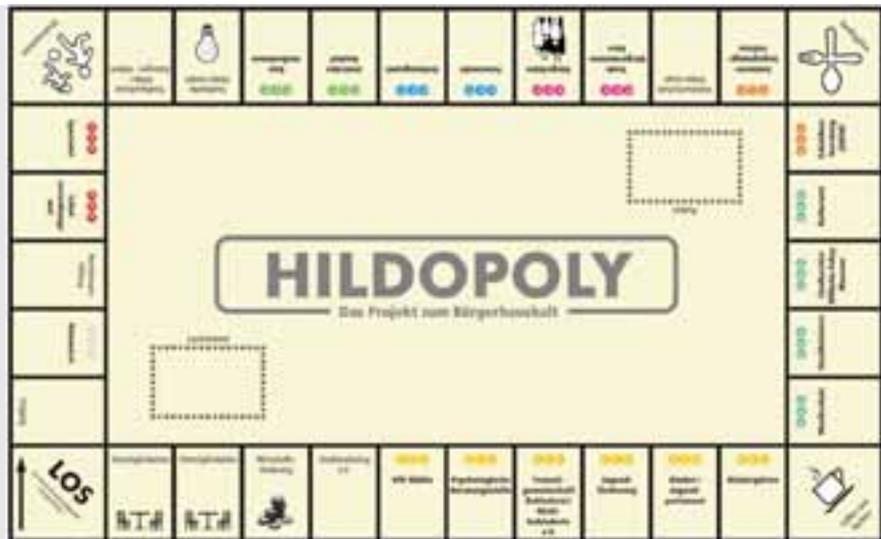
Institutionen wie z.B. Stiftungen mit im Boot mit Zielrichtung Verwaltungsmodernisierung. So startete das Land Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung ein Pilotprojekt „Bürgerhaushalt“. Dabei taten sich die Kleinstädte Hilden (56.000 Einwohner) und Emsdetten (35.000) besonders hervor, die die beiden Varianten des deutschen Bürgerhaushalts verkörpern. Die erste zielt auf die Optimierung der öffentlichen Dienste ab, die zweite will vor allem den Gemeindehaushalt sanieren. Keine der beiden Kommunen befand sich in einer akuten Finanzkrise, obgleich sie in einem Industrieviertel im Umbruch liegen. Beide zeichneten sich schon vorher durch betonte Bürgernähe der Kommunalpolitik aus.¹⁰

Wie läuft ein solcher Bürgerhaushalt ab? Die Stadt Hilden informiert ihre Bürger/innen über das Verfahren über alle verfügbaren Kanäle. Eine zentrale Bürgerversammlung wird abgehalten, in welcher Fachbeamten die Vorhaben und Dienstleistungen der Gemeinde vorstellen und Bürgerfragen beantworten. Die Mehrheit der Teilnehmer wird per Zufallsprinzip ausgewählt und persönlich eingeladen, doch kann jeder interessierte Bürger/innen teilnehmen. Die Vorschläge werden protokolliert und öffentlich aufgeschlagen. Die Bürger/innen werden von der Behandlung dieser Vorschläge im Gemeinderat informiert. Am Ende des Verfahrens wird ein eigener Bericht zugestellt. Sogar ein eigenes Spiel, Hildopoly, ist entwickelt worden, um vor allem Jugendliche und Familien mit Themen der Stadtplanung und Kommunalverwaltung vertraut zu machen.

Auch in Emsdetten ging es darum, den Gemeindehaushalt zu sanieren, gemeinsam mit den Bürger/innen ein Sparprogramm zu entwickeln. Die Vorschläge reichten von der Reduzierung des Personalstands über die Verringerung der Politik-Kosten bis zur Kürzung der Beiträge an Vereine und Steuererhöhungen. Jeder Teilnehmer kann einen Vorschlag formulieren und Punkte vergeben. Dabei können die verfügbaren Punkte auch kumuliert werden. Die Gesamt-Punkteverteilung stellt das Endvotum der Bürgerversammlung dar. Das Stadtparlament nimmt diese Vorschläge auf, entscheidet aber frei über deren Umsetzung. Es begründet dann in einer weiteren Bürgerversammlung seine Entscheidung, und der Bürgermeister gibt zu Beginn des Folgejahrs ausführliche Rechenschaft. Dieses Verfahren folgt demnach dem Dreischritt Information - Konsultation - Rechenschaft.

Die bisherige Bilanz der Bürgerhaushalte in Deutschland sieht durchwachsen aus. Ein wesentlicher Fortschritt ist schon die transparente Erstellung des Haushaltsvoranschlags, der einem kleinen, engagierten Teil der Bürger/innen praxisbezogene politische Bildung verschafft. Der Haushalt wird lesbarer und verständlicher, doch die großen Investitionsvorhaben werden nicht im Rahmen der Bürgerhaushalte diskutiert, geschweige denn verabschiedet. Die Bürger/innen nehmen nicht an echten Entscheidungsprozessen teil, sondern bringen Vorschläge ein zur Verbesserung von Infrastruktur und kommunalen Dienstleistungen. Die sozialen Auswirkungen der deutschen Bürgerhaushalte sind deshalb ziemlich begrenzt.

¹⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Netzwerk: Kommunen der Zukunft, Hrsg., 2001), *Der Bürgerhaushalt - Ein Handbuch für die Praxis*; sowie www.buergerhaushalt.de



In der Stadt Hilden (Nordrhein-Westfalen) ist zum Bürgerhaushalt ein eigenes Spiel entwickelt worden.

Mit dem Bürgerhaushalt will man der Politikmüdigkeit entgegenwirken, mehr Mitverantwortung schaffen, doch mit dem Abtreten von Entscheidungsmacht scheinen sich Deutschlands Kommunalpolitiker besonders schwer zu tun. "Man hat Haushaltsanträge gestellt, die ohnehin geplant waren und wenn der Bürgerhaushalt zufällig die gleiche Forderung stellte, war das eine nützliche Argumentationshilfe", schreibt Paul Tiefenbach.¹¹ Doch ist aus den Wahlergebnissen nicht ersichtlich, ob der Bürgerhaushalt die Wählersympathien wesentlich beeinflusst oder die Wahlbeteiligung erhöht hätte. In Deutschland wird großer Wert auf die Verwaltungsmodernisierung gelegt, auf Transparenz und Rechenschaft. Die direkte Mitentscheidung der Bürger/innen, auch die kontroverse Debatte in Bürgerforen gerät dabei in den Hintergrund. Zudem fehlen themenbezogene Bürgerforen, die kontinuierlich arbeiten und Probleme in kleinen Fachgruppen analysieren könnten. In der Regel wird weder der Gesamthaushalt noch der gesamte Investitionshaushalt zur Mitbestimmung angeboten, sondern nur ein kleiner Teil des kommunalen Haushalts.

¹¹ Paul Tiefenbach (2013), *Alle Macht dem Volke?*, VSA, 136

„Gute Bürgerbeteiligung gelingt nur mit umfassender Information.“

Ein Gespräch mit Jochen Partsch,
Oberbürgermeister von Darmstadt



Seit wann gibt es in Darmstadt einen Bürgerhaushalt und wie hat sich die Beteiligung seit seiner Einführung entwickelt?

Den ersten Darmstädter Bürgerhaushalt gab es 2012. In diesem Jahr wurde der Darmstädter Bürgerhaushalt aufgrund der Erfahrungen aus dem ersten Durchlauf überarbeitet. Die Hauptveränderungen betrafen den Durchführungszeitraum, die Themenauswahl, die Darstellung der Haushaltsdaten und die direkte Ansprache über Stadtteilforen und Beiräte. Die aktive Beteiligung hat sich vom ersten zum zweiten Darmstädter Bürgerhaushalt äußerst positiv entwickelt. Im ersten Jahr haben sich 113 Bürger/innen beteiligt, diese Teilnahmequote konnte im zweiten Jahr auf 600 Bürger/innen gesteigert werden. Im Jahr 2013 wurden insgesamt 160 Ideen und 275 Kommentare abgegeben. Zum Vergleich: Im ersten Jahr war die Anzahl der abgegebenen Ideen mit 170 ähnlich hoch, allerdings wurden nur 125 Kommentare abgesetzt, was deutlich macht, dass der Dialog über und die Auseinandersetzung mit den Vorschlägen intensiver waren. Während 2012 noch 778 Stimmen aus der Bürgerschaft abgegeben wurden, waren es dieses Jahr über 9.500 Stimmen, was mehr als eine Verzehnfachung bei der Stimmabgabe darstellt.

In Darmstadt können die Bürger/innen in 7 Themenbereichen Vorschläge vorlegen. Wie, mit welchem Verfahren erfolgt die Bewertung und Abstimmung über diese Vorschläge?

Auf die vierwöchige Vorschlagsphase folgte eine zweiwöchige Abstimmungsphase, in denen die Bürger/innen die Gelegenheit hatten, alle eingegangenen Vorschläge mit Pro- oder Contra-Stimmen zu bewerten. Die Differenz aus Pro- und Contra-Stimmen bildeten den Zustimmungswert. Im Vorfeld war von Verwaltung und Politik festgelegt worden, dass aus allen sieben Themenbereichen die jeweils drei bestbewerteten Vorschläge (TOP 3) in die Haushaltsberatungen einfließen sollten.

Können die Bürger nur im jeweiligen Stadtviertel Versammlungen zum Bürgerhaushalt abhalten, oder auch auf Ebene der gesamten Kommune?

Die Bürger/innen hatten zum Auftakt des Bürgerhaushalts 2013 die Möglichkeit, sich bei einer gesamtstädtischen Veranstaltung über den städtischen Haushalt zu informieren und erste Ideen und Vorschläge mit allen hauptamtlichen Dezernentinnen und Dezernenten zu diskutieren. Darüber hinaus fanden Projektvorstellungen in den Stadtteilrunden und in verschiedenen Beiräten statt. Initiativen und Gruppen wurden von der Politik und der Verwaltung ermutigt, eigene Veranstaltungen zum Darmstädter Bürgerhaushalt durchzuführen. Leider wurde dieses Angebot bisher kaum genutzt.

Die am besten bewerteten Vorschläge werden erst nach der Abstimmung seitens der Bürger/innen von der Verwaltung fachlich geprüft. Was geschieht, wenn dann ein Vorschlag als nicht oder kaum umsetzbar erachtet wird? Wer entscheidet über die „Beschlussfähigkeit“ einer Vorlage der Bürger/innen?

Die 21 ausgewählten Bürgervorschläge werden von der Verwaltung nach vorab festgelegten Kriterien fachlich geprüft. Alle Vorschläge werden in die politischen Beratungen eingebracht, unabhängig davon, ob sie aus Sicht der Verwaltung als umsetzbar eingeschätzt werden oder nicht. Über die Beschlussfähigkeit entscheiden die hauptamtlichen Dezernent/innen, da sie auch diejenigen sind, die die Magistratsvorlagen in den Magistrat und anschließend in die Stadtverordnetenversammlung einbringen. Beschlussfähige Vorschläge werden als Einzelvorlagen in die politischen Gremien eingebracht. Vorschläge, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Stadt fallen oder denen rechtliche Hindernisse entgegenstehen, werden als Sammelvorlage zur Kenntnisnahme vorgelegt. Die Bürger/innen können über das digitale Parlamentsinformationssystem zeitnah nachverfolgen, wann und wo ihr Vorschlag beraten wird und wie entschieden wurde.

Inwiefern werden die TOP-gereihten Vorschläge von der Stadtregierung umgesetzt? Gibt es klare Verpflichtungen oder ist ein Höchstlimit der zugelassenen Kosten solcher Vorschläge vorgesehen?

Die Entscheidung, welche Vorschläge aus der Bestenliste umgesetzt werden, liegt bei der Stadtverordnetenversammlung. Es gibt weder eine Verpflichtung, eine bestimmte Anzahl an Vorschlägen umzusetzen, noch ein spezielles Budget für die Bürgerhaushaltsideen. Für das Gelingen und die Glaubwürdigkeit unseres Bürgerhaushalts ist es von hoher Bedeutung, dass einige Vorschläge auch umgesetzt werden. Nur so können die Bürger/innen zur weiteren Teilnahme motiviert werden.

Die Kommune Darmstadt ist hoch verschuldet. Wie lässt sich der Zwang zum Sparen und Schuldenabbau mit einem Bürgerhaushalt vereinbaren?

Die finanzielle Lage der Wissenschaftsstadt Darmstadt ist schwierig. Unser Ziel ist es, einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu erreichen, der selbstverständlich auch notwendige Einsparungen zur Folge hat. Gerade vor dem Hintergrund der Teilnahme am „Kommunalen Schutzschirm“ und der Fortführung des Projekts „Wirkungsorientierte Haushaltskonsolidierung“ ist es notwendig, gemeinsam mit Bürger/innen über Priorisierungen und Ausgabeschwerpunkte zu beraten. Der inhaltliche Fokus liegt beim Darmstädter Bürgerhaushalt daher auch nicht nur auf Spar-, sondern auch auf Ausgabe- und Einnahmenvorschläge.

Außerdem ist der Darmstädter Bürgerhaushalt ein sehr geeignetes Instrument, um mit den Bürger/innen über die Haushaltssituation in der Stadt zu sprechen. Viele Bürger/innen beschäftigen sich aus diesem Grund zum ersten Mal mit dem städtischen Haushalt.

7. 600 Bürger/innen haben in diesem Jahr Ideen und Vorschläge vorgelegt. Auf 145.000 Einwohner mag dies als bescheidene Zahl erscheinen. Wie ließe sich diese Zahl steigern?

Ich bin sehr zufrieden über die Beteiligung von 600 Bürger/innen am Bürgerhaushalt. Das ist vermutlich ein Vielfaches mehr als in den Vorjahren. Dennoch würden wir uns natürlich auch über eine Steigerung der Teilnehmerzahlen freuen. Dies könnte möglicherweise gelingen, wenn wir noch frühzeitiger mit mehr Bürger/innen den Ablauf und die Spielregeln des Darmstädter Bürgerhaushalts diskutieren, wenn wir noch mehr Menschen in den Stadtteilen direkt ansprechen und es uns gelingt, den Bekanntheitsgrad des Darmstädter Bürgerhaushalts zu steigern. Wichtig wird auch sein, dass die politischen Beratungen die Vorschläge ernst nehmen und einige der Vorschläge beschlossen werden, damit die Wirksamkeit des Instruments deutlich wird.

Hat der Bürgerhaushalt den erhofften Erfolg gebracht und worin besteht dieser?

Der Darmstädter Bürgerhaushalt führt zu einer Auseinandersetzung, wie mehr Transparenz und Verständlichkeit beim städtischen Haushalt geschaffen werden kann. Diese Debatte halte ich für sehr wichtig, weil gute Bürgerbeteiligung nur auf einer umfassenden Informationsbasis gelingen kann. Der Erfolg in diesem Jahr besteht meines Erachtens vor allem in der hohen Zahl an Stimmabgaben und der umfangreichen Debatte zu den Vorschlägen unter den teilnehmenden Bürger/innen. Für eine abschließende Erfolgsbewertung ist es allerdings noch zu früh – hier sollte der Rechenschaftsbericht und die Anzahl der umgesetzten Vorschläge in die Bewertung einfließen. Außerdem wird es darauf ankommen, ob und wie es gelingt, den Bürgerhaushalt als ein Beteiligungsangebot unter vielen zu verstetigen.

Wird der Darmstädter Bürgerhaushalt wie in anderen deutschen Kommunen durch Umfragen ergänzt, um seine Repräsentativität zu steigern?

Bisher fanden zum Darmstädter Bürgerhaushalt keine repräsentativen Umfragen statt, zukünftig wäre dies aber denkbar und würde die Meinungsvielfalt im Darmstädter Bürgerhaushalt sinnvoll erweitern. Die Wissenschaftsstadt Darmstadt befragt in regelmäßigen Abständen Ihre Bürger/innen zu verschiedenen Themen der Stadtentwicklung. Hierbei werden auch Fragen zur Priorisierung von Stadtentwicklungsthemen und zur Verteilung der städtischen Ausgaben gestellt.

Auf welche Weise legt die Stadtregierung nach Ablauf des Haushaltsjahrs Rechenschaft über die Umsetzung der Bürgerwünsche?

Die Ergebnisse des Darmstädter Bürgerhaushalts werden nach Abschluss der Haushaltsberatungen in einem öffentlichen Rechenschaftsbericht dokumentiert. Dieser umfasst sowohl die Entscheidungen der politischen Gremien als auch die inhaltlichen Begründungen. Der Beratungsverlauf und alle Schritte im Vorfeld vor der Entscheidungsfindung werden dokumentiert.

Näheres zum Bürgerhaushalt in Darmstadt auf:

<http://da-bei.darmstadt.de/discuss/Buergerhaushalt2013>

6 Puente Genil: der Bürgerhaushalt als Teil einer umfassenden politischen Beteiligung

Wie andere größere und kleinere Gemeinden Spaniens hat die Kleinstadt Puente Genil (31.000 Einwohner) in Andalusien eine umfassende Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik eingeführt, die sich auf ein eigenes Reglement stützt (Reglamento de Participación Ciudadana, Puente Genil, Jänner 2001). Einen wichtigen Teil dieser Mitwirkungsmöglichkeiten bildet der Bürgerhaushalt, der seit 2000 zur Anwendung kommt. Es handelt sich um ein genau strukturiertes Verfahren mit klaren Rechten und Pflichten aller Beteiligten. Der Ablauf des Bürgerhaushalts in Puente Genil schematisch:

Monat	Phase	Vorgang im Rahmen des Bürgerhaushalts
März-April	Tage des Bürgerhaushalts für das folgende Jahr	Der BM gibt Rechenschaft übers vorangegangene Haushaltsjahr. Das Statut mit Verfahrensregeln wird vorgestellt, die Kriterien für die Prioritätensetzung diskutiert, der Anteil des Gemeindehaushalts, der dem Bürgerhaushalt unterliegt, festgesetzt.
Mai	Bekanntgabe	Über alle verfügbaren Kanäle werden die Versammlungen, thematischen Foren, Termine und Abschlussversammlung bekannt gegeben (Presse, TV, Internet, Falter, Plakate, Schreiben an die Haushalte)
Juni	Bürgerversammlungen (Stadtviertel und thematisch, wenn nötig) Wahl des Bürgerhaushaltsrats	Die Versammlungen stehen allen Bürger/innen offen und werden von Fachleuten moderiert. Die Projektvorschläge werden vorgebracht und diskutiert, es erfolgt die Prioritätenfestlegung mit einem Punktesystem. Die Bürgerversammlungen wählen auch den Bürgerhaushaltsrat als höchstes Organ des Bürgerhaushalts (Consejo de Ciudad, gebildet aus Delegierten der Bürgerversammlungen und des lokalen Rats für Bürgerbeteiligung, der vor allem aus Vereinsvertretern besteht) um den Haushalt zu erstellen und den Ablauf zu überwachen.
Juli/August	Prüfung	Machbarkeitsprüfung der eingegangenen Vorschläge
September-Oktober	Ausarbeitung des Haushalts	Der Bürgerhaushaltsrat und der Gemeindevausschuss erstellen gemeinsam den Haushalt. Der Bürgerhaushaltsrat ist für den Teil, der dem Bürgerhaushalt unterworfen ist, zuständig.
Dezember	Verabschiedung des Haushalts	Im Gemeinderat wird der so erstellte Haushalt diskutiert und verabschiedet.
Folgejahr	Durchführung und Kontrolle	Im Folgejahr erfolgt die Haushaltsgebarung nach diesen Vorgaben. Der Bürgerhaushaltsrat hat ein Recht auf Information und Kontrolle.



Monica Luque Rodríguez (rechts), Gloria Gálvez Fernández (links)

„Beteiligung soll für alle interessant werden.“

Ein Gespräch mit Monica Luque Rodríguez, Stadträtin für Innovation, Neue Technologien, Offene Regierung und Bürgerbeteiligung, und Gloria Gálvez Fernández, Verantwortliche der Abteilung Bürgerbeteiligung (Gemeinde Puente Genil, Andalusien)¹²

In Spanien werden andere Formen von Bürgerhaushalt angewandt als in Italien und Deutschland. Euer Verfahren scheint jenem von Porto Alegre in Brasilien nachempfunden. Welches Modell hat für Puente Genil Pate gestanden?

Luque Rodríguez: Die Praxis weicht in diesen Dingen von der Theorie immer etwas ab. Wenn man ein Verfahren vor Ort anwendet, muss man immer die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse berücksichtigen. In Puente Genil haben wir ein eigenes Modell entwickelt und die Methode laufend verbessert, um sie möglichst einfach und bürgernah zu halten.

¹² Das Interview ist vom Autor am 25. Juni 2013 im Rathaus von Puente Genil geführt worden.

Der Bürgerhaushalt ist 2000 eingeführt worden und seitdem sind jedes Jahr einige Aspekte geändert worden. Doch es stimmt: Brasilien ist für uns ein starker Bezugspunkt.

Worauf stützt sich dieses Verfahren? Gibt es ausreichend Bürgerversammlungen?

Galvez Fernandez: Die Zahl der Bürgerversammlungen ist ausgebaut worden. 2000 waren es erst acht, doch jetzt sind es 16 und zwar eine Versammlung in jeder der acht Fraktionen rund um Puente Genil und in den acht Stadtvierteln. Diese Viertel unterscheiden sich untereinander und das Stadtgebiet unterscheidet sich von den Landgebieten. Alle haben spezifische Problemlagen, denen wir Rechnung tragen müssen. Wir nutzen diese Versammlungen, um als Stadtregierung über aktuelle Probleme aufzuklären und die dringendsten Bedürfnisse ausfindig zu machen.

Nun kann in diesen Bürgerhaushaltsversammlungen über einzelne Vorhaben und Sachbereiche abgestimmt werden. Pro Sachbereich können drei Prioritäten bestimmt werden. Wie läuft das ab?

Luque Rodríguez: Dies richtet sich nach den jeweiligen Zuständigkeiten der Stadträte. Jeder Bürger hat in diesen Versammlungen das Recht, einen Vorschlag in jedem Sachbereich vorzulegen und zwar einmal für das eigene Stadtviertel oder Fraktion, dann für die gesamte Gemeinde. Ausgehend von diesen Vorschlägen der Bürger wird dann für jeden Sachbereich die Prioritätenliste gebildet und die drei meistgewählten Vorschläge kommen in die Endrunde. Darüber hinaus können die Bürger freie Vorschläge vorlegen, die im Rat des Bürgerhaushalts diskutiert werden, und zwar für die gesamte Gemeinde. Schließlich werden die Vertreter für den Rat des Bürgerhaushalts bestimmt. Dieser setzt sich aus diesen Vertretern und dem lokalen Rat für Bürgerbeteiligung zusammen.

Die Auswahlkriterien der Vorschläge werden bei euch nicht ein für allemal bestimmt, sondern können jedes Jahr neu definiert werden. Welche sind diese Kriterien?

Galvez Fernandez: Es gibt z.B. die Zahl der betroffenen Einwohner, nicht befriedigte Grundbedürfnisse, die voraussichtlichen Auswirkungen auf das Viertel, die Art der zukünftigen Nutzer der Einrichtung, ein bestehendes Infrastruktur-Defizit. Diese Kriterien werden vom Gemeinderat jedes Jahr neu bestimmt. Grundsätzlich sind es dieselben, die auch gewählte Vertreter und Gemeindebeamte anwenden, wie z.B. die Zahl der Nutzer eines Projekts, die Dringlichkeit, die finanzielle Machbarkeit usw. Gemäß dieser Kriterien werden aus allen Vorschlägen zu den einzelnen Sachgebieten die prioritären Maßnahmen ausgewählt.

Die Stadträte haben also in diesem Verfahren eine ziemlich bedeutende Rolle: sie erläutern die Problematik, weisen auf dringende Vorhaben hin, klären über Sachzwänge auf...

Luque Rodríguez: Ja, und jedes Jahr kommen viele Vorschläge auf den Tisch, die wir aus Mangel an Ressourcen nicht umsetzen können. Wir haben verpflichtende Dienstleistungen und laufende Kosten, die wir unbedingt decken müssen. Der verbleibende Teil steht für die Mitbestimmung seitens der Bürger offen. Doch haben wir in den ersten 7 Jahren der Anwendung des Bürgerhaushalts so viele Vorschläge und Vorhaben aufgehäuft, dass wir

weitere 7 Jahre bis zu deren voller Umsetzung bräuchten. Deshalb mussten wir 2009 eine Pause für den Bürgerhaushalt einlegen, um die vielen Projekte abarbeiten zu können. Es nützt nichts, ständig neue Vorschläge aufzuhäufen, die wir nicht umsetzen können.

Wird die Machbarkeit der Bürgervorschläge in einer eigenen Phase geklärt?

Luque Rodríguez: Natürlich, dies muss seitens der zuständigen Ämter und auch quer durch die Abteilungen geklärt werden. Auf politischer und technischer Ebene müssen wir wissen, was wir beschließen und warum. Der Bürgermeister, ich als Stadträtin für die Bürgerbeteiligung oder die zuständige Beamtin können auf jede aufkommende Frage eingehen. Wenn die Frage nicht sofort bei den Versammlungen geklärt wird, wird sie dem Fragesteller etwas später direkt mitgeteilt. Wir nehmen die Fragen immer auf und suchen nach einer Lösung. Wenn ich z.B. zu wenig über Sportstätten weiß, leite ich die Frage an meinen Kollegen in der Stadtregierung weiter.

Wie gelangt man nach der Abhaltung all dieser Bürgerversammlungen zu einer endgültigen Prioritätenliste aller Bürger für die Gesamtgemeinde, die dann dem Gemeinderat vorgelegt wird?

Luque Rodríguez: Die in den 16 Bürgerversammlungen gesammelten Vorschläge werden an den Stadtrat weitergeleitet, dessen Aufgabe es ist, alles nach festgelegten Prioritäten für die Umsetzung im Folgejahr zu ordnen. Dabei werden folgende Kriterien angewandt: die Zahl der Begünstigten des Projekts, die Art der begünstigten Bevölkerung, der Ort der Tätigkeit, die Zahl der potenziellen Nutzer, die Dringlichkeit und Notwendigkeit der Maßnahme, ein eventueller Rückstand in der Infrastrukturausstattung gegenüber anderen Vierteln und Zonen. Der Stadtrat ist das höchste Organ des Bürgerhaushalts und setzt sich aus den Delegierten der Bürgerversammlung und des lokalen Rates für Bürgerbeteiligung zusammen.

Wird nach Ablauf des Haushaltsjahrs seitens der Gemeinde auch Rechenschaft über die Umsetzung des Bürgerhaushalts abgelegt?

Galvez Fernandez: Natürlich. Der Slogan lautet dabei: „Der Bürgermeister gibt Rechenschaft über das abgelaufene Haushaltsjahr“. Und er hat tatsächlich an allen Bürgerversammlungen teilgenommen und erklärt, warum bestimmte Projekte nicht verwirklicht werden konnten und ob man sie in Zukunft zu realisieren gedenkt. Manche Vorhaben können nicht in einem Jahr verwirklicht werden, für andere fehlt einfach das Geld. Wenn etwas nicht erfüllt worden ist, hat der Bürgermeister erklärt, warum es nicht gelungen ist. Das ist sehr wichtig, weil die Bürger oft nicht wissen, wo die Kompetenzen einer Gemeinde enden oder die Probleme der Gesamtgemeinde nicht richtig einzuschätzen vermögen.

Der Bürgerhaushaltsrat und die Stadtregierung erarbeiten schließlich zusammen das Grundgerüst des Haushaltsentwurfs. Wie läuft das in der Praxis ab?

Luque Rodríguez: Wenn der Stadtrat, das höchste Organ des Bürgerhaushalts, die Liste der Vorschläge nach Prioritäten geordnet hat, trifft sich eine Delegation dieses Rats mit der Stadtregierung. Diese übernimmt die Aufgabe der Umsetzung im Rahmen des



In Puente Genil wird auch der strategische Entwicklungsplan der Gemeinde mit partizipativem Verfahren erstellt.

Haushaltsanteils, der für das Folgejahr für den Bürgerhaushalt reserviert worden ist und geht dabei genau nach Prioritätenreihung vor. Der Stadtrat übernimmt die Aufgabe, die Umsetzung zu überwachen. Projekte, die nicht in jenem Haushaltsjahr verwirklicht werden können, kommen in den nachfolgenden Jahren dran. Doch immer steht nur der Stadregierung die Entscheidung zu, in welchem Umfang die vom Stadtrat vorgelegten Bürgervorschläge realisiert werden.

Am Ende muss der Gemeinderat unter eigener politischer Verantwortung den Haushalt einschließlich der Vorschläge der Bürger/innen verabschieden. Werden die Bürgervorschläge in der Regel voll übernommen?

Galvez Fernandez: Die Gemeinde hat obligatorische Ausgaben. Die Stadregierung beschließt, welcher Teil dem Bürgerhaushalt überlassen ist. Den Bürgern ist schon klar, dass sie nur über einen Teil mitentscheiden können. Wir müssen Prioritäten bei den Investitionen festlegen, weil wir verpflichtende Aufgaben haben. Manchmal wissen die Bürger einfach nicht, welche Dienstleistungen unbedingt erbracht werden müssen, z.B. dass wir Jahr für Jahr in unser Trinkwasserleitungsnetz investieren müssen. Dann müssen andere Projekte einfach zurückstehen. Zudem befinden wir uns jetzt in der Krise der öffentlichen Finanzen. Wir haben sehr beschränkte Mittel, die Gemeinde muss jetzt mit weniger Finanzmitteln

auskommen, auch für Basisdienstleistungen gibt es jetzt weniger Geld. Spanien muss sparen und das auf allen Regierungsebenen.

Haben Sie mit dem Bürgerhaushalt ausreichend Transparenz für die Gemeindefinanzen geschaffen?

Luque Rodríguez: In Andalusien gibt es ein neues Gesetz für Transparenz in der Finanzverwaltung, das ist verpflichtend für alle Kommunalverwaltungen. Dennoch kommt kaum ein einzelner Bürger in die Gemeinde und verlangt Rechenschaft über die Ausgaben der Gemeinde. Mit dem Bürgerhaushalt ist eine Plattform geschaffen worden, um den Bürgern in verständlicher Weise alle Informationen zum Haushalt der Gemeinde zu bieten. Das ist ein Bürgerrecht bei uns.

Wie schaffen Sie es, die Teilnahme an der Bürgerversammlungen zu gewährleisten? Wie steht es mit der Beteiligung am Bürgerhaushalt?

Luque Rodríguez: Die Bürger müssen das Gefühl bekommen, dass diese Versammlungen keine Zeitverschwendung sind und der Bürgerhaushalt der Lösung ihrer Probleme dient. Wir versuchen immer, auf alle Fragen einzugehen und die Bürger ernst zu nehmen. Wir legen großen Wert auf möglichst zahlreiche Beteiligung und bewerben das Verfahren mit allen verfügbaren Mitteln. Nur mit den Bürgern klappt das Verfahren, deshalb müssen wir die Bürger auch ständig motivieren, mitzumachen.

Galvez Fernandez: Mehr als auf die Zahl der Teilnehmer legen wir Wert auf die Qualität des ganzen Prozesses. Die Bürger kommen in ihrer Freizeit nach einem langen Arbeitstag und müssen davon ausgehen können, dass sich die Teilnahme lohnt. Sie sind selbst Akteure des Ganzen, wir Verwalter dürfen den Prozess nur begleiten. Wir stellen Kinderbetreuung zur Verfügung, damit auch Väter und Mütter kommen, und wir schließen gegen 23 Uhr ab, was für Andalusien unüblich früh ist. Wir versuchen, die Beteiligung für alle interessant zu machen.

Gibt es Kritik, dass der Bürgerhaushalt nicht ausreichend repräsentativ sei?

Fernandez Galvez: Nein, weil jeder weiß, dass die Versammlungen offen sind und jeder frei mitmachen kann. Übers Internet können die Bürger auch hinterher noch Vorschläge vorlegen. In der Online-Plattform geht die Debatte dann weiter. Jeder, der etwas zum Haushalt von Puente Genil sagen will, kann es tun. Die Versammlungen sind aber sehr wichtig, weil die Menschen sich direkt mit den Vertretern und Beamten auseinandersetzen können.

Luque Rodríguez: Wir müssen das Ganze noch besser bewerben, es braucht ein richtiges Marketing für Bürgerbeteiligung, um mehr Aufmerksamkeit zu schaffen, ja um den Bürgern mehr Selbstbewusstsein zu verleihen, sich an diese Themen heranzuwagen. Die Politiker müssen diesen Prozess aktiv fördern.

Welche Ergebnisse können Sie bisher mit dem Bürgerhaushalt vorweisen?

Luque Rodríguez: Ohne Zweifel sind die Vorhaben der Gemeinde jetzt besser in Einklang mit den Prioritäten, wie sie die Bürger empfinden. Mehr Transparenz, eine bessere

Auswahl der Projekte und Vorhaben, mehr Koordination der Arbeit der Verwaltung, mehr Rechenschaftslegung durch die Gemeindeverwaltung, das sind erste Ergebnisse. Wir brauchen aber auch mehr Mitsprache bei den mittel- und langfristigen Projekten. Deshalb versuchen wir, die Bürger auch bei den Planungsprozessen auf mittlere Frist besser einzubeziehen.

Galvez Fernandez: 2000 war der Bürgerhaushalt eine Neuheit und wir wussten noch nicht, ob es klappt. Wichtig war vor allem, einen öffentlichen Ort zu schaffen, wo die Gemeindefinanzen frei von den Bürgern diskutiert werden können.

7 Die Wirkungen von Bürgerhaushalten

Die Wirkungen der bisher angewandten Bürgerhaushalte können kaum verallgemeinert werden. Wesentlichen Einfluss hat das jeweils angewandte Modell (vgl. Kapitel 2).¹³ Der politische Wille der politischen Vertreter/innen und der Gemeindeverwaltung und das Interesse der Bürger/innen spielen eine wichtige Rolle. Eine ganz wichtige Voraussetzung sind die persönlichen und finanziellen Ressourcen, die die Gemeinde für dieses Verfahren zur Verfügung stellt. Ein Bürgerhaushalt, der eine gewisse Wirkung erzielen soll, braucht qualifiziertes Personal, Sachmittel und Räumlichkeiten. Von entscheidender Bedeutung ist auch die Bewerbung und Kommunikation für ein Verfahren, das den meisten Bürger/innen eher unbekannt ist. Da die Kommunen immer stärker zum Sparen gezwungen sind, wird oft eingewandt, dass man nicht zusätzlich Geld für Bürgerbeteiligung aufbringen könne. Manche Kritiker halten dagegen, dass der materielle und immaterielle Nutzen eines gut durchgeführten Bürgerhaushalts viel größer sei als die Kosten. Bei der Beurteilung seiner Wirkungen wird üblicherweise auf drei Kriterien Bezug genommen: die Verwaltungsmodernisierung, die Stärkung der sozialen Gerechtigkeit und die Verbesserung der politischen Kultur. Im Folgenden beziehen wir noch weitere Maßstäbe ein.

a) Verwaltungsmodernisierung

Herzberg/Röcke/Sintomer haben in ihren Querschnittuntersuchungen in ganz Europa fünf Haupttrends der Modernisierung der kommunalen Verwaltung festgestellt: eine Erhöhung der Transparenz und dadurch der Kontrollfunktion durch die Bürger/innen, eine Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen durch Hinweise und Anregungen der Teilnehmer, eine bessere Zusammenarbeit von Fachbereichen der Verwaltung, eine Beschleunigung von verwaltungsinternen Abläufen sowie eine Erarbeitung von Expertisen für zentrale Fragen des öffentlichen Lebens. Eine Reduzierung der Kosten und eine Strukturreform der Verwaltung als unmittelbare Folgen des Bürgerhaushalts sind dagegen eher die Ausnahme. Gemeinden wurden veranlasst, den Haushalt besser zu erläutern, das Handeln der Verwaltung transparenter zu gestalten und die Leistungen der Gemeindeverwaltung überschaubar zu beschreiben. Ein Erfolgskriterium scheint es somit zu sein, ob es gelingt,

¹³ Dieser Abschnitt lehnt sich an die Erkenntnisse an von: Herzberg C./Röcke A./Sintomer Y. (2010), *Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts*.

den Bürgerhaushalt mit einer umfassenden Modernisierung und Demokratisierung zu verbinden. Dies war in Porto Alegre zweifellos der Fall, während in Deutschland mit seiner weiter entwickelten Verwaltungseffizienz eher die Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern verbessert worden ist.

b) Mehr Wissen über den Gemeindehaushalt

Bürgerhaushalte können sich nur bewähren, wenn die Bürger/innen sich besser über die Gemeindefinanzen informieren und die Verwaltung ihrerseits eine bessere und verständliche Information bietet. Dabei geht es weniger um die Details als um die allgemeine Kenntnis der Haushaltsentwicklung, der Einnahmen und Ausgaben einer Gemeinde, der finanziellen Verpflichtungen und flexiblen Spielräume zur Veränderung. Es ist festgestellt worden, dass Wissen und Handlungskompetenz zumindest bei den Teilnehmern am Bürgerhaushalt zugenommen haben. Allerdings konnte der Bürgerhaushalt die Kompetenzen der Teilnehmer nur dort stärken, wo die Verfahren längerfristig angewandt worden sind.

c) Kommunikation zwischen Bürgern und Politikern

In vielen Fällen hat sich die Kommunikation zwischen Bürger/innen und Politikern verbessert, vor allem dort, wo es zuvor keinen Austausch gegeben hatte. Nicht erwiesen ist, dass in Kommunen mit Bürgerhaushalten die Wahlbeteiligung zunimmt, doch konnte die regierende Partei (jene Partei, die den Bürgerhaushalt eingeführt hat) bessere Wahlergebnisse einfahren bzw. mehr Vertrauen bei den Bürger/innen gewinnen, wie typischerweise in Grottammare.

d) Koordination der Zivilgesellschaft

Dies gilt insbesondere für jene Verfahren, die regelmäßige Treffen der Bürger/innen über einen längeren Zeitraum vorsahen, in denen Letztere nicht nur individuelle Vorschläge für die Haushaltsgestaltung einbringen konnten. Einige wenige Veranstaltungen oder Bürgerversammlungen genügen für diesen Zweck nicht. Am stärksten ist dieser Effekt naturgemäß dort, wo die Bürger/innen selbst zu Ko-Organisatoren und Trägern eines solchen Verfahrens auf Stadtteilebene werden, wie z.B. in Puente Genil und Grottammare. Hier kommt es zu einem breiten Austausch und Abstimmung zwischen engagierten Bürger/innen, wodurch sich gemeinschaftliche Verantwortung für den jeweiligen Bezirk oder die ganze Gemeinde entwickeln konnte.

e) Soziale Gerechtigkeit

Die Verbindung von Bürgerhaushalt und sozialer Gerechtigkeit, die in Porto Alegre 1989 im Vordergrund stand, ist in Europa noch schwach ausgeprägt. Mit Grottammare

existiert in Italien nur ein Beispiel für einen grundlegenden sozialen Wandel. In anderen Gemeinden (z.B. Albacete, Spanien) konnten soziale und ethnische Minderheiten besser integriert werden, weil sie eine klar definierte Mitsprache im Bürgerhaushaltsverfahren erhielten. Damit ein Bürgerhaushalt zu mehr sozialem Ausgleich führt, muss vor allem die Teilnahme bildungsferner, einkommensschwacher Schichten gelingen. Dafür reicht die übliche Bewerbung nicht aus, sondern die Gemeindepolitik muss die Bürger/innen direkt ansprechen. Eine messbare Wirkung für die soziale Position von benachteiligten Gruppen oder Gemeindebezirken wäre umso höher, je mehr sozial relevante Ausgaben und Einnahmen dem Bürgerhaushalt unterworfen werden.

f) Qualität der demokratischen Mitbestimmung

Ein zentrales Erfolgskriterium für einen Bürgerhaushalt ist selbstredend die Erhöhung des Ausmaßes und der Qualität der Beteiligung der Bürger/innen. Diese ist nicht Selbstzweck, sondern eine der Voraussetzungen für soziales Wohlbefinden und Lebensqualität in einer Gemeinde.¹⁴ Der Grad an Beteiligung lässt sich nicht nur über die Zahl der Teilnehmer an den Verfahren und die Zahl der Eingaben, Vorschläge und Kontakte messen. Laut Erfahrung beteiligt sich nur eine Minderheit der Bürger/innen an Bürgerhaushalten, aber schon dies entfaltet Wirkungen auf die gesamte Gemeindepolitik. Die Intensität und Qualität der Beteiligung hängt entscheidend davon ab, ob im Rahmen des Bürgerhaushalts überhaupt Mitentscheidung zulässig ist, nicht nur Information, Konsultation und Rechenschaft. Wo Bürger/innen als Mitentscheider gefragt sind, steigt Interesse und Motivation zur Beteiligung. Wo Kommunen den Bürgerhaushalt nur nutzen, um die eigene Politik den Bürger/innen näher zu bringen oder Sparzwänge zu vermitteln, sinkt die Beteiligung.

g) Erschließung von Bürgerwissen für Einsparungen

Die bei Bürgerversammlungen und über andere Kanäle des Bürgerhaushalts gemachten Sparvorschläge stärken die Verantwortung der Bürger/innen für das Gemeinwesen und erschließen das Bürgerwissen für die Politik. Weil Bürger oft sensibler gegenüber Verschwendung öffentlicher Mittel sind, kommen neue Sparvorschläge auf den Tisch, die von allen mitgetragen werden können. Dies kann zu einer ausgewogeneren Sparpolitik beitragen.

¹⁴ Zu diesem Zusammenhang gibt es wichtige Forschungsergebnisse aus der Schweiz: Bruno S. Frey/Alois Stutzer (2006), *Economia e felicità. Come l'economia e le istituzioni influenzano il nostro benessere*, Il Sole 24 Ore, Milano

8 Zehn häufig gestellte Fragen zum Bürgerhaushalt



1. Was nutzt ein Bürgerhaushalt, wenn die Gemeinde sparen muss?

Wie Staat, Regionen und autonome Provinzen müssen auch die Gemeinden immer mehr bei den Ausgaben den Rotstift ansetzen. Investitionen werden viel genauer geprüft, weil ein erheblicher Teil der laufenden Ausgaben kaum zu verändern ist. Die Bürger/innen verstehen die schwierige Haushaltslage, sehen ein, dass gespart werden muss. Gerade bei knapperer Gemeindegasse können Bürger/innen mithelfen, Prioritäten zu setzen, um die allgemein befürworteten Investitionsvorhaben zu verwirklichen. Die Sparmaßnahmen werden sozial gerechter angelegt, wenn die Betroffenen sich direkt dazu äußern können. In einigen deutschen Kommunen haben Bürger/innen mit dem Bürgerhaushalt bereits Gemeindesteuern erhöht.

2. Ist die Haushaltsmaterie nicht zu schwierig für den Durchschnittsbürger?

Sicher, so wie bisher meist gehandhabt, ist der Gemeindehaushalt keine leichte Kost, auch nicht für die Gemeinderäte selbst. Er muss bürgerfreundlich aufbereitet und von der Verwaltung den Bürger/innen erklärt werden. Sehr wichtig ist die externe Unterstützung durch Experten und Fachbeamte, die den Haushalt zu erläutern haben. In Porto Alegre und vielen anderen Städten befassen sich hunderttausende ganz normale Leute mit den Haushalten. So steigen die politischen Kenntnisse und wächst eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen Bürger/innen und Verwaltung.

3. Werden mit dem Bürgerhaushalt nicht Erwartungen geweckt, die die Gemeinde nicht erfüllen kann?

Bei eher wenigen Bürgerhaushalten können die Bürger/innen direkt über „ihren Haushalt“ abstimmen. Meist bleibt dem Gemeinderat die Verfügungsmacht über den größeren Teil des Haushaltsvoranschlags und die legale Zuständigkeit, den Haushalt zu verabschieden und in Kraft zu setzen. Zudem wird vorab geklärt, über welchen Teil des Haushalts die Bürger/innen im Rahmen des Bürgerhaushalts mitwirken können. Somit kann die Gemeinde diesen Prozess durch die Begrenzung des Anteils des Haushalts, der der Bürgermitbestimmung unterworfen ist, steuern.

4. Wie lässt sich vermeiden, dass nur die üblichen „Gschaftlhuber“ kommen?

Grundsätzlich steht die Teilnahme an den Verfahren zum Bürgerhaushalt allen Bürgern/innen offen. Naturgemäß nehmen eher solche Menschen teil, die mehr Vorkenntnisse und Zeit haben sowie Interessenvertreter, die bestimmte Vorhaben gezielt durchbringen wollen. Doch müssen alle Bürger/innen wissen, wann welcher Schritt mit welchem Inhalt ansteht, und die Gemeinde muss möglichst alle Bürger/innen mit persönlichem Brief einladen und den Bürgerhaushalt über alle verfügbaren Kanäle bekanntmachen. Zusätzlich kann eine nach bestimmten Kriterien ausgewählte Gruppe vom Bürgermeister speziell eingeladen werden, damit ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung teilnimmt.

5. Ist die Abhaltung eines Bürgerhaushalts nicht zu kostenträchtig?

Nein, denn Mitbestimmung und mehr Demokratie darf etwas kosten. Die Bürger/innen haben das Recht, stärker an den Entscheidungen beteiligt zu werden, und bringen als Steuerzahler selbst das Geld dafür auf. Die Verfahrenskosten sind zudem relativ gering. In bundesdeutschen Gemeinden mit Bürgerhaushalt wurden bloß 50 Cent pro Bewohner aufgewendet. Wenn ein Bürgerhaushalt zu bewusst akzeptierten und demokratisch besser legitimierten Entscheidungen führt, ist dies für die Demokratie ein Gewinn. Ein Bürgerhaushalt soll nicht nur zu demokratischerer, sondern auch zu rationalerer und sparsamerer Mittelverwendung im Interesse aller führen.

6. Weder die Gemeindeverwalter noch die Bürger/innen haben Erfahrung mit diesem Verfahren. Soll die Materie nicht lieber den Experten überlassen bleiben?

Beim Haushalt geht es um öffentliche Gelder, die für das Gemeinwohl einzusetzen sind. In der Regel sind es die einflussreichen Interessengruppen und Verbände, die über die Parteien ihre Interessen besser durchsetzen. Diese Prozesse laufen wenig transparent ab. Der Haushalt ist kein Geheimnis, er muss von den Politikern den Bürger/innen erklärt werden. Die Experten stehen im Dienst der Bürger/innen, nicht umgekehrt, und können deren Vorschläge auf ihre Machbarkeit und Finanzierbarkeit prüfen. Die Erfahrung im Umgang mit der Beteiligung an Finanzfragen lässt sich in wenigen Jahren erwerben.

7. Ist ein Bürgerhaushalt auch für größere Stadtgemeinden praktikabel?

Die Beispiele Porto Alegre (1,4 Mio. Einwohner), Sevilla (700.000), Bonn (300.000), Salford (218.000) sprechen dafür. Doch müssen die Verfahrensweisen der jeweiligen Dimension angepasst werden und auf zwei oder drei Ebenen organisiert werden (Stadtviertel, Bezirke). Dies ist in Südtirol für Bozen mit Sicherheit der Fall, womöglich auch für Meran. Unumgänglich ist bei Großstädten auch die Benennung von Bürgervertretern in speziellen Bürgerhaushaltsorganen, die als eine Art Parallelstruktur zu den Gemeindepolitikern den Prozess im Interesse der Bürger/innen mitsteuern und mitbetreuen.

8. Haben Bürger/innen genügend Verantwortung für die Anliegen der ganzen Stadt?

Die in vielen Ländern praktizierten Bürgerhaushalte haben gezeigt, dass Bürger/innen bei ihren Vorschlägen und Entscheidungen sehr wohl auch die Interessen der gesamten Stadt und das Gemeinwohl im Sinn haben und nicht nur die Interessen einer Gruppe oder eines Stadtviertels. Letztlich geht es bei vielen Themen, die die Gemeinden im Gemeinderat mit ihren Bürger/innen erörtern, auch immer um die Frage „Können wir uns das leisten bzw. welche Mittel müssen bereitgestellt werden?“ Eine Verknüpfung mit den Einnahmen kann auch dazu beitragen, dass im Rahmen der Bürgerbeteiligung keine Luftschlösser entstehen.

9. Kann der Bürgerhaushalt auch einmalig durchgeführt werden?

Im Prinzip ist das möglich. Dennoch ist es ratsam, den Bürgerhaushalt für einen längeren Zeitraum zu planen: 2-4 Jahre sollten hier in Betracht gezogen werden. Im Idealfall soll der Bürgerhaushalt aber als fester Bestandteil in der jährlichen Haushaltsplanung jeder Gemeinde verankert werden. Außerdem haben die Erfahrungen der Gemeinden gezeigt, dass die Abhaltung des Bürgerhaushalts von Jahr zu Jahr leichter wird, der Verwaltungsaufwand abnimmt und das Interesse der Bürger/innen eher zunimmt.

10. Wie verhindert man, dass die Bürger/innen etwas beschließen, die Gemeinderatsmehrheit dann aber doch tut, was sie will?

Durch eine klar definierte Berichts- und Rechenschaftspflicht des Gemeindevorstandes. Der Bürgermeister hat zusammen mit dem Finanzreferenten die Pflicht, in den ersten Monaten des Jahres öffentlich und mit geeigneten bürgerfreundlichen Methoden über die Umsetzung des mit Bürgerhaushalt mitentschiedenen Haushalts des vergangenen Jahres Bericht zu erstatten. Er/sie muss den Bürger/innen darüber Auskunft erteilen, welche ihrer Vorschläge umgesetzt worden sind, und wenn nicht, warum. Diese Phase ist für die politische Verantwortung unumgänglich und der Grad der Umsetzung stellt einen wichtigen Prüfstein fürs Vertrauen der Bürger/innen in ihre Gemeindeverwalter bei den Wahlen dar.

9

Die erste Südtiroler Gemeinde mit einem Bürgerhaushalt



„Fest steht: wenn man die Bürger nicht mitentscheiden lässt, wird auch die Beteiligung nicht so gut ausfallen.“

Ein Gespräch mit Bürgermeister Ulrich Veith

Mals hat als erste Gemeinde Südtirols den Bürgerhaushalt in ihrer Gemeindevorsatzung verankert.¹⁵ Schon 2013 soll das Verfahren konkret in Gang gesetzt werden.

Wie können Bürger/innen heute Vorschläge zum Gemeindehaushalt von Mals einbringen? Gibt es bei der Erstellung des Haushaltsvoranschlags für die Bürger/innen Möglichkeiten zur Mitwirkung?

Veith: Derzeit wird der Haushalt im Ausschuss vorbereitet und Mitte Dezember vom Gemeinderat genehmigt. Seit drei Jahren verfahren wir so: im Oktober wird angekündigt, dass der Haushalt zu machen ist und Gemeinderäte und Ortsobleute können Vorschläge

15 „Der Bürgerhaushalt wird als öffentliches Beteiligungsverfahren sowohl bei der Gestaltung des Haushaltsvoranschlags der Gemeinde als auch bei der entsprechenden Prioritätensetzung eingeführt. Durch dieses Mitspracheverfahren fördert die Gemeindeverwaltung die Transparenz und den Sinn für Mitverantwortung sowohl im Bereich der Ausgaben als auch im Bereich der Sparmöglichkeiten. Die Umsetzung wird mit eigener Gemeindeverordnung geregelt.“ (Gemeindestatut Mals, 2012, Art. 39, Abs.4)

vorlegen. Diese werden in der Novembersitzung des Gemeinderats besprochen, und dann haben die Beteiligten noch drei Wochen Zeit, Änderungswünsche einzubringen. Die Bürger können ihre Wünsche in Sprechstunden und Bürgerversammlungen deponieren, aber spezifische Bürgerversammlungen gab es bisher nicht.

Wie sind die Bürger/innen über den Malser Haushalt informiert?

Veith: Die Bürger sind über den Haushalt eher schlecht informiert. Ich selbst habe den Gemeindehaushalt vor meiner Zeit in der Gemeindepolitik nicht verstanden. Grundsätzlich sollten die Bürger aber besser verstehen, wie es finanziell um die eigene Gemeinde bestellt ist. Was bedeutet z.B. eine Investition von einer halben Million Euro für eine Gemeinde mit 5.000 Einwohnern wie die unsere? Welche Konsequenzen hat das für die Steuern und Gebühren vor Ort? Die Bürger müssen genauso wie die Gemeindeverwalter an die Gegenfinanzierung von Projekten und Wünschen denken.

Bisher war ein hoher Anteil der Einnahmen durch das Land garantiert.

Veith: Bei uns war die Finanzierung der Gemeinden durch das Land im Wesentlichen gesichert. Neue Projekte und Investitionen hatten somit für Steuern und Gebühren kaum Auswirkungen. In der Schweiz wird ein erheblicher Teil der Gemeindefinanzen durch Gemeindesteuern bestritten und der Gemeinde-Haushalt wird in einer eigenen Bürgerversammlung diskutiert. Die Schweizer müssen sich viel bewusster und detaillierter überlegen, ob sich ihre Gemeinde bestimmte Einrichtungen und Dienste leisten kann. Bei uns sind die Bürger viel zu weit entfernt von jener politischen Ebene, auf der die wichtigen Steuern beschlossen werden. Durch einen Bürgerhaushalt könnten die Gemeindefinanzen den Bürgern näher gebracht werden.

Wann soll der Bürgerhaushalt in Mals erstmals angewandt werden?

Veith: Die Verordnung soll noch 2013 verabschiedet werden, aber das genaue Verfahren steht im Detail noch nicht fest. Ob es schon mit einer Anwendung für den Haushalt 2014 klappt, weiß ich noch nicht. Wenn es ein bürgerfreundliches Verfahren sein soll, muss man früh ansetzen, nicht erst im Oktober. Speziell in den ersten Jahren brauchen wir sicher viel Zeit, um zu erklären, wie der Gemeindehaushalt funktioniert.

Soll ein Bürgerhaushalt sich auf den gesamten Haushalt oder nur auf einige Ausgabenbereiche beziehen?

Veith: Wir fangen mit den Investitionen an. Bestimmte laufende Kosten wie etwa die Gehälter der Gemeindebediensteten unterliegen den Kollektivverträgen und können nicht den Bürgern überlassen werden. Über Gebühren hingegen - Trinkwasser, Müllentsorgung usw. - sollen die Bürger schon mitreden können. Das spielt bei der Finanzierung von Projekten eine gewichtige Rolle. Sollen wir Darlehen aufnehmen oder etwas über laufende Einnahmen finanzieren? Die Bürger müssen sich auch bewusst werden, was wichtiger ist: ein Projekt dort und dafür Verzicht auf ein anderes? Ein neues Projekt, aber dafür Gebührenerhöhung? Die Bürger sollen auf die Prioritäten selbst Einfluss nehmen können.

Welche Verfahren zur Information und Konsultation der Bürger/innen würden Sie in Mals einsetzen?

Veith: Das haben wir noch nicht konkret überlegt. In unserer Gemeinde ist alles recht überschaubar, man kann den Bürger leicht erreichen. Ich bin selbst viel mit Vereinen und Verbänden in Kontakt. In der Großstadt ist das viel schwieriger. Grundsätzlich sollten wir Bürgerversammlungen abhalten, aber auch die anderen Kanäle nutzen wie das Internet und unser Gemeindeblatt.

An Bürgerhaushalten nehmen oft vor allem die politisch Engagierten sowie Interessenvertreter teil. Wie kann man dafür sorgen, dass sich auch ganz normale Bürger/innen trauen und wie können sog. politikferne Gruppen für eine Teilnahme gewonnen werden?

Veith: Die Bürger könnten auch alle persönlich angeschrieben werden. Vor zwei Jahren haben wir einen Haushalt auf einer solchen Aktion aufgebaut. In allen Dörfern sind Arbeitsgruppen eingerichtet und Vorschläge eingeholt worden. Später muss aber auch geprüft werden, welche Anliegen offen geblieben sind. Wir haben dabei die Leute als Einzelbürger angesprochen, aber gleichzeitig die Vorsitzenden der Vereine und Verbände auch persönlich kontaktiert, als Zeichen der Wertschätzung ihrer oft ehrenamtlichen Arbeit. Das hat sich bewährt. Aber auch die neuen Medien sollen genutzt werden.

Wie soll die Rechenschaftslegung zum Bürgerhaushalt durch die Gemeinde erfolgen?

Veith: Es ist eine Grundregel für einen Bürgerhaushalt, dass die Bürger informiert werden, was aus ihren Vorschlägen geworden ist. Ansonsten würde deren Motivation stark abnehmen. Unser Gemeindeblatt eignet sich gut für eine solche Berichterstattung.

Sollte der Bürgerhaushalt nur Vorschläge zulassen oder sollten die Bürger/innen über einen Teil des Haushalts selbst entscheiden können?

Veith: Es ist fraglich, ob man den Gemeinderat zwingen kann, bestimmte Investitionen zu tätigen. Die Entscheidungshoheit liegt rechtlich gesehen immer beim Gemeinderat. Über einen Teil der Ausgaben sollten die Bürger aber autonom befinden können, im Sinne der Festlegung von Prioritäten. Auch werden die verfügbaren Mittel in Zukunft knapper. Bei neuen Projekten müssen wir daher alle viel besser überlegen, ob wir mehr Einnahmen generieren oder bei den Ausgaben sparen wollen. Fest steht: wenn man die Bürger nicht mitentscheiden lässt, wird auch die Beteiligung nicht so gut ausfallen.

Wie kann man den Bürgerhaushalt an andere Verfahren der direkten Demokratie koppeln?

Veith: Aus meiner Sicht ist der Bürgerhaushalt eine Ergänzung zu anderen Verfahren. Wir haben die bestätigende und einführende Volksabstimmung eingeführt und die Hürden reduziert. Es soll das Gefühl entstehen, dass man in der Gemeindepolitik mitentscheiden kann, auch gerade bei finanziellen Fragen, denn das interessiert die Menschen. Das Finanzreferendum nach Schweizer Muster ist dagegen bei uns nicht möglich, weil Verfassung und Staatsgesetz ein Referendum über Steuern und öffentliche Haushalte ausschließen.

10 Der Bürgerhaushalt in Südtirol: ein Modell

Aus den erläuterten fünf idealtypischen Formen eines Bürgerhaushalts lassen sich entweder das für die jeweilige Gemeinde passende Verfahren oder eine Kombination - ein Cuvée - herausholen, um den Bürger/innen die Mitbestimmung bei den Gemeindefinanzien zu ermöglichen. Wichtig ist dabei, sich die Grundziele des Bürgerhaushalts vor Augen zu halten: Will man die Bürger/innen nur besser über die Gemeindefinanzien informieren und konsultieren, und bestenfalls Vorschläge für den Haushaltsvoranschlag einholen? Oder sollen die Bürger/innen zumindest über einen Teil des Haushalts ihrer Gemeinde mitreden und mitentscheiden können?

Dabei geht es meist um jene Ausgabenarten, die nicht durch zwingende, vorgegebene Verwaltungskosten und mehrjährige Investitionen gebunden sind, also einzelne Projekte, deren Finanzierung sich über mehrere Haushaltsjahre hinzieht. Mehr gut verständliche Information und Konsultation der Bürger/innen mit allen verfügbaren Mitteln moderner Kommunikationstechnologie ist sicher von Vorteil, doch dem Anspruch auf demokratische Beteiligung entspricht eigentlich nur das Recht der Bürger/innen, in praktikablen Formen mitzubestimmen. Andernfalls wird sich - wie die Erfahrung in verschiedenen Kommunen lehrt - die Beteiligung in Grenzen halten. Somit wird hier ein Modell vorgestellt, das für den Großteil der Südtiroler Gemeinden als passend und umsetzbar erscheint, mit einigen Anpassungen für die beiden nach Einwohner/innen größten Gemeinden Meran und Bozen.

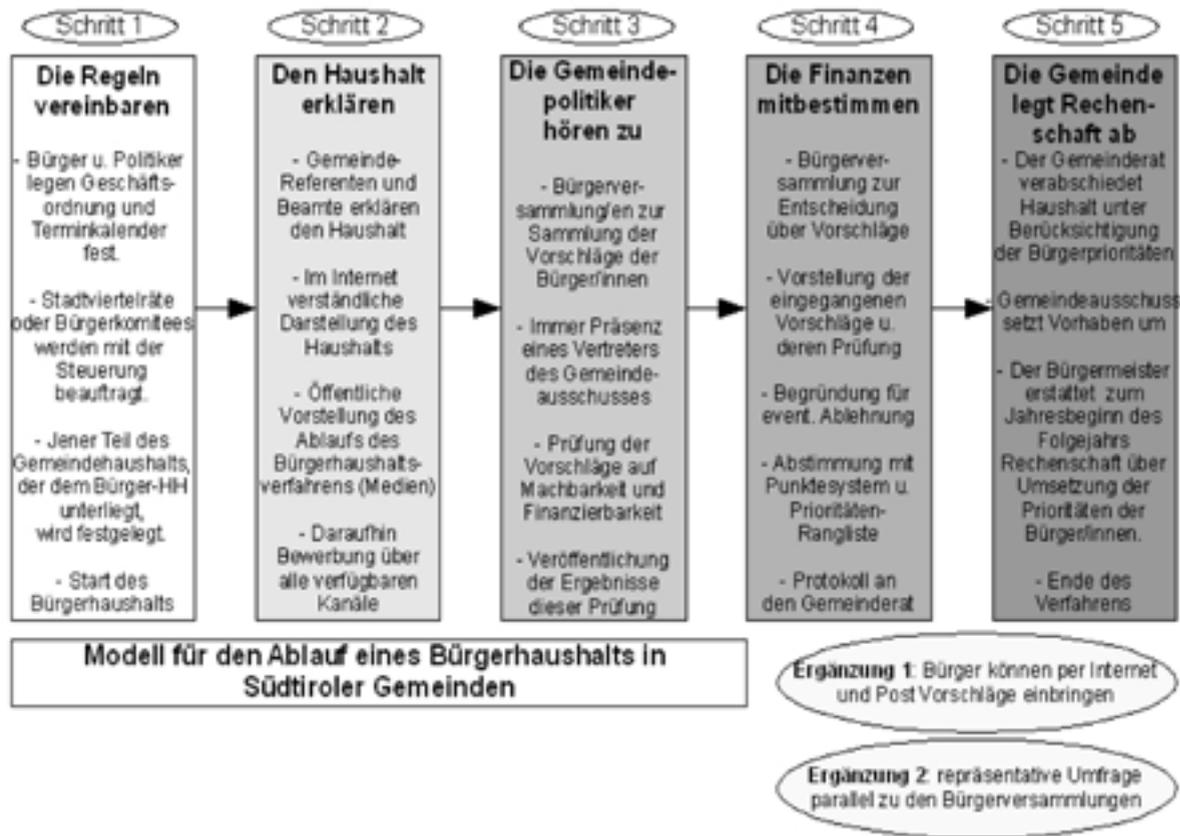
In Südtirol hat man mit der Leitbildentwicklung in zahlreichen Gemeinden schon wertvolle Erfahrungen in der Einbeziehung der Bürger/innen gemacht. Über den Bürgerhaushalt bekämen die Betroffenen die Chance, sich aktiv in die Umsetzung von allgemeinen Zielen der Gemeindepolitik einzubringen, denn der Haushalt ist das finanzielle Instrument zur Realisierung der politischen Präferenzen der Bürger/innen. Natürlich kann den gewählten Politikern nicht die Verantwortung für die Erstellung und Verabschiedung des Haushalts abgenommen werden, doch entscheidend für das Gelingen eines Bürgerhaushalts ist die Möglichkeit der Mitbestimmung, die in folgenden fünf Schritten ablaufen könnte:



Rathaus Kaltern

1. Die Spielregeln vereinbaren

Vor dem Start des Bürgerhaushalts ist es ratsam, Zeit, Mittel und Verstand zu investieren, um mit kommunalen Entscheidungsträgern und relevanten Akteursgruppen vor Ort das passende Bürgerhaushaltsverfahren zu entwerfen, also die Spielregeln bzw. die Geschäftsordnung im Detail festzulegen. An dieser Stelle können auch Kriterien zur Festlegung der Prioritäten bestimmt werden, die für die Verwaltung wie auch für die Bürger zu gelten haben. Die Rahmenbedingungen sind von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich ausgeprägt, sodass solche Sondierungen entscheidend sind für die Akzeptanz und Beteiligung der Bürgerschaft. Der Gemeinderat kann daraufhin die Stadtviertelräte, ein Bürgerkomitee oder auch nur eine einzelne Person (Beamter der Gemeinde) oder eine fachlich qualifizierte private Organisation mit der Koordination und Abwicklung des Verfahrens beauftragen. Die sog. „Fraktionsvorsteher“ in den Landgemeinden Südtirols sind hier nicht mit Stadtviertelräten gleichzusetzen. Bezüglich der Kosten des Verfahrens kann die Gemeinde pro Einwohner einen bestimmten Betrag für die Abwicklung des Bürgerhaushalts bereitstellen. Die volle Transparenz des Verfahrens muss gewährleistet sein.



2. Den Haushalt erklären

Die Bürger haben grundsätzlich ein Recht auf bessere und verständliche Information über den Haushalt ihrer Gemeinde. Dafür sind der Bürgermeister, der Gemeindevorschuss mit Unterstützung der Gemeindeverwaltung verantwortlich. Es gibt heute viele Möglichkeiten, den Haushaltsvoranschlag allgemein verständlich zu erklären und den Bürger/innen mitzuteilen. Dies muss rechtzeitig erfolgen, damit die Bürger/innen in die Lage versetzt werden, in der Entscheidungsphase ("Decido anch'io") kompetent und verantwortlich mitzureden. Der Haushalt - hier geht es noch um den jeweils laufenden Gemeinde-Haushalt - muss zu diesem Zweck den Bürger/innen im Rahmen von Bürgerversammlungen erläutert werden. Der Gemeindevorreferent für Finanzen und die zuständigen Beamten erläutern die Vorhaben der Gemeinde, die langjährigen Verpflichtungen, die gebundenen Ausgaben, die Möglichkeiten bei der Gestaltung der Einnahmen, um den Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Es geht auch darum, politische Strategien und mehrjährige Investitionsprogramme der Folgejahre zu erläutern, die oft erhebliche Folgekosten und langfristige Darlehen erfordern. Wenn nötig, kann eine eigene Broschüre zum Aufbau und zur Handhabung des Haushalts verbreitet werden. Danach haben die Bürger Zeit und mehr Hintergrundwissen, um sich allein oder in spontanen Gruppen und Bürgerinitiativen Gedanken über eigene Vorschläge zu machen.

3. Die Gemeindepolitiker hören zu

In zwei Stufen werden die Bürger/innen in die Entscheidungsfindung einbezogen. Zuerst können sie ihre Vorstellungen und Vorschläge sammeln und vorbringen, die geprüft werden müssen. In einer zweiten Runde sollen sie darüber autonom als freie Bürger/innen ihrer Gemeinde befinden. Zu diesem Zweck werden Bürgerversammlungen einberufen, die in Städten oder größeren Gemeinden auch auf Stadtviertel oder Fraktionen aufgeteilt werden können (z.B. in Bozen und Meran). Der Gemeindevorschuss oder zumindest ein Vertreter des Ausschusses muss bei diesen Versammlungen anwesend sein. Die Teilnehmer/innen haben beschränkte Redezeit, um ihren Vorschlag einzubringen (nur ein Vorschlag pro Person). Die Vorschläge der Bürger/innen werden daraufhin von der Gemeindeverwaltung auf ihre technisch-finanzielle Machbarkeit geprüft und bewertet. Zu diesem Zweck werden die Vorschläge in drei Kategorien unterteilt (vgl. Grottammare):

1. Wünsche, die von den zuständigen Ämtern erledigt werden können
2. Vorhaben, die einen Zusatzaufwand erfordern
3. Große Investitionen mit erheblichem Finanzaufwand und Vorlaufzeit

Das Ergebnis muss allen Interessierten öffentlich mitgeteilt werden. Ideal wäre eine Art Widerspruchsmöglichkeit der interessierten Bürger/innen gegenüber der Einstufung ihres Vorschlags als „nicht machbar“. Die Bildung der Prioritätenrangliste mit demokratischer Abstimmung durch die Bürger/innen erfolgt erst im nächsten Schritt 4 (Die Finanzen mitbestimmen).

4. Die Finanzen mitbestimmen

Vor dieser Phase, in der die Bürger/innen selbst über ihre Vorschläge und Projekte befinden, müssen die Gemeindeverwaltung Bericht zur technischen und finanziellen Machbarkeit der eingegangenen Vorschläge erstatten, gemäß der oben genannten drei Kategorien. Der Bürgermeister bzw. der Finanzreferent muss klären, unter welchen Umständen und mit welcher Gegenfinanzierung die von den Bürger/innen eingebrachten Projekte umgesetzt werden können. Es muss den Bürgern/innen auch klar sein, worauf eine Gemeinde eventuell verzichten muss, wenn bestimmte größere Projekte durchzuführen sind. Nur auf diese Weise lässt sich eine verantwortungsbewusste Entscheidung fällen. Dann können die Bürger/innen ihre Stimme mit einem Punktesystem allen als grundsätzlich machbar eingestuften Projekten zuordnen. Daraus ergibt sich eine klare Reihung der Prioritäten. Es können auch Negativpunkte vergeben werden. Beispielsweise können von der Gemeinde geplante Projekte heruntergestuft, andere heraufgestuft werden. Dieses Punktesystem soll auch kumulativ verwendet werden können: Alle verfügbaren Punkte können auf ein Vorhaben gesetzt werden, das als besonders dringlich erachtet wird. Projekte, die in einem Jahr nicht drankommen, können auf den Bürgerhaushalt des Folgejahrs gesetzt werden. Alles wird protokolliert und offiziell dem Gemeinderat und dem Bürgermeister übergeben.

5. Die Gemeinde legt Rechenschaft ab

Die definitive Entscheidung im rechtlichen Sinn bleibt beim Gemeinderat, der auch die politische Verantwortung für das Ergebnis trägt. Die Beteiligung von Bürger/innen wird erst wirksam, wenn die Verwalter und politisch Verantwortlichen verpflichtet werden, über die Umsetzung der Bürgeranliegen, sprich die Prioritätenliste, im Folgejahr zu berichten. Dies kann schriftlich oder mündlich in eigenen Veranstaltungen geschehen. Üblicherweise stellen der Bürgermeister oder Stadtviertelvorsitzende diese Berichte ins Internet, und die Info-Schalter der Gemeinde müssen diese den interessierten Bürger/innen als Ausdruck aushändigen.

Die Rechenschaftslegung muss darlegen, welche von den Bürger/innen gewünschten Vorhaben umgesetzt worden sind. Wenn sie nicht verwirklicht wurden, muss erklärt werden warum. Nicht realisierte Vorschläge müssen von den Bürger/innen wieder neu eingebracht werden können. Die Bürger/innen haben mit diesem Dokument einen Maßstab zur Beurteilung der gewählten Gemeinderegierung zur Hand. Wer mit der Umsetzung höchst unzufrieden ist, kann seine politische Präferenzen danach orientieren.

Die Bürgernähe bzw. die Qualität der Mitbestimmung ließe sich verstärken durch die **Bildung von Arbeitsgruppen**, die mit Unterstützung durch Fachleute fundierte Vorschläge mit größerer Reichweite ausarbeiten können. Spätestens wenn strategische Fragen der längerfristigen Entwicklung der Gemeinde zur Diskussion anstehen, braucht es solche Arbeitsgruppen.

Kombinationen verschiedener Verfahren erscheinen insbesondere dort geboten, wo eine einzige Beteiligungsmethode höchstwahrscheinlich zu einseitige oder wenig repräsentative Ergebnisse erbringt. In größeren Gemeinden könnten z.B. Verfahren angewandt werden, die zunächst auf Bürgerversammlungen in den Stadtvierteln aufbauen, in welchen Delegierte für einen „Städtischen Bürgerhaushaltsrat“ als Organ des Bürgerhaushalts bestimmt werden. Dieser führt die Ergebnisse zusammen, stimmt sie aufeinander ab, bildet eine Prioritätenliste für die Gesamtgemeinde und erstellt zusammen mit dem Gemeindeausschuss den Haushaltsentwurf (vgl. Puente Genil, Andalusien).

Zwecks Erhöhung der Repräsentativität kann dieses Verfahren durch eine Umfrage ergänzt werden, z.B. mittels Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Bürger/innen. Sehr wichtig ist zudem die Online-Partizipation übers Internet und eine entsprechende Rubrik „Bürgerhaushalt“ im Gemeindeportal. „Offline“-Beteiligung durch Bürger- oder Stadtteilforen, Online-Partizipation und demoskopische Umfragen können sich optimal ergänzen.¹⁶ Bekanntlich dominieren vor allem in kleineren Südtiroler Gemeinden bei Bürgerversammlungen oft die Vertreter großer, einflussreicher Verbände und üben eine beträchtliche soziale Kontrolle aus. Umso notwendiger ist eine neutrale Moderation, die volle Transparenz und Fairness von Verlauf und Ergebnis gewährleistet sowie die Ergänzung der Bürgerversammlungen durch repräsentative Umfragen.

¹⁶ So zum Beispiel der Kölner Bürgerhaushalt, begleitet vom Verein KölnAgenda e.V. Vgl. KölnAgenda Journal für ein zukunftsfähiges Köln, Ausgabe 1/2008, S. 4; sowie die allgemeine Vorstellung unter www.koelnagenda.de. Näheres dazu unter Kap. 11.3

11 Andere Instrumente der Mitbestimmung bei Finanzfragen und in der Kommunalpolitik

Das Finanzreferendum

Das Finanzreferendum ist eine spezielle Form des Volksentscheids, und zwar des bestätigenden Referendums. Es dient dazu, das Finanzgebaren der öffentlichen Hand an den Wünschen der Bürger/innen zu orientieren und dadurch zu einer nachhaltigen Finanzpolitik zu kommen. Es bezieht sich stets auf Teile des Öffentlichen Haushalts einer Gebietskörperschaft und erlaubt den Bürger/innen, unmittelbar über einzelne finanzwirksame Beschlüsse ein Vetorecht auszuüben.

In der Schweiz können die Bürger/innen in den sog. ordentlichen Gemeinden bei der jährlichen Gemeindeversammlung zum Jahreshaushalt direkt auf den Haushaltsvoranschlag, auf die Steuersätze und eventuelle Kreditaufnahmen Einfluss nehmen bzw. die entsprechenden Vorlagen der politischen Vertreter ablehnen. Bei den „außerordentlichen Gemeinden“, wo eine institutionelle Trennung zwischen Gemeinderat und Gemeinderegierung besteht, können Bürger das Finanzreferendum ergreifen.

Für die Durchführung eines Finanzreferendums sind meist gewisse Ausgangsbedingungen definiert. So können zumeist nur Haushaltsposten, die einen gewissen Betrag oder einen gewissen Anteil am Gesamthaushalt überschreiten oder Investitionen, die den Haushalt für eine ganze Reihe von Jahren belasten werden, einem Finanzreferendum unterzogen werden.

Das Finanzreferendum ist entweder fakultativ oder obligatorisch ausgeprägt. Obligatorisch ist das Referendum dann, wenn die Stimmbürger/innen „von Rechts wegen“ zur Entscheidung aufgerufen sind. Fakultativ ist es, wenn es auf Begehren einer Mindestanzahl von Bürger/innen oder einer Behörde ergriffen wird. Hierbei müssen in einer bestimmten Frist eine festgelegte Zahl an Unterschriften von Wahlberechtigten gesammelt werden, um eine Abstimmung über einen Haushaltsposten herbeizuführen. Beim obligatorischen Finanzreferendum hingegen kommt es automatisch zu einer Abstimmung, sobald die Bedingungen bezüglich Ausgabenhöhe und -dauer von einem Haushaltsposten erreicht werden.

Das Finanzreferendum ist die weltweit wohl am wenigsten verbreitete Referendumsform

und kommt nur in der Schweiz regelmäßig zur Anwendung. Dort wird es in allen Kantonen und vielen politischen Gemeinden, allerdings nicht auf bundesstaatlicher Ebene angewendet. Während einige wenige Kantone das Instrument bereits seit dem 19. Jahrhundert kennen, hat es sich erst seit den 1970er Jahren in der ganzen Schweiz ausgebreitet. Die meisten Kantone und Gemeinden kennen entweder das fakultative oder das obligatorische Finanzreferendum, in einigen wenigen Kantonen bestehen beide Ausprägungen nebeneinander, wobei für die obligatorische Ausprägung höhere Anforderungen gelten. So sieht z.B. die Verfassung des Kantons Genf im Art. 56 Folgendes vor:

Finanzreferendum

1. Dem fakultativen Referendum müssen alle Gesetze unterstellt werden, die für den Kanton und für den gleichen Gegenstand eine einmalige Ausgabe von mehr als 125 000 Franken oder eine jährliche Ausgabe von mehr als 60 000 Franken nach sich ziehen.
2. Im Falle des Referendums, müssen diese Gesetze gleichzeitig mit den Vorschlägen über ihre finanzielle Deckung dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

Die Kantone und Gemeinden werden in der Schweiz durch mehr direktdemokratische Instrumentarien geprägt als der Bund. Die Finanzentscheidungen auf Bundesebene unterliegen nämlich weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum. 13 Kantone kennen unterschiedlichste Formen des obligatorischen Finanzreferendums. Die Betragsgrenzen, ab dem ein obligatorisches Referendum zustande kommt, sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich hoch. Das Finanzreferendum wird nicht zufällig als das komplexeste aller direktdemokratischen Instrumente in den Kantonen betrachtet. Hier noch das Beispiel des Kantons Zürich, der das Finanzreferendum in der Totalrevision seiner Verfassung 2005, Art. 39, Punkt d), noch ausgebaut hat:

„Dem Volk werden auf Verlangen zur Abstimmung unterbreitet:

1. neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken
2. neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 600.000 Franken“

Ein derartiges fakultatives Referendum (auch bestätigendes Referendum genannt) können 3000 Stimmberechtigte oder 18 Gemeinden oder die Stadt Zürich oder Winterthur (Gemeindereferendum) oder 45 Mitglieder des Kantonsrats (Kantonsratsreferendum) verlangen. Die Volksabstimmung muss binnen 60 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Kantonsratsbeschlusses schriftlich verlangt werden.

Das Finanzreferendum hat einen messbaren Einfluss auf die Höhe der öffentlichen Ausgaben und die öffentliche Verschuldung pro Kopf der Bevölkerung. Diese liegt laut einer Untersuchung in 132 von 137 größten Gemeinden mit Finanzreferendum für den Zeitraum 1986-1997 signifikant niedriger.¹⁷ Städte und Gemeinden mit Finanzreferendum haben im Schnitt um 20% niedrigere Gemeindeausgaben pro Kopf. Dasselbe gilt auch für die Einnahmen. Instrumente der Direkten Demokratie führen offensichtlich zu einem kleineren öffentlichen Sektor und beschränken die für Einkommensumverteilung eingesetzten

17 Lars P. Feld, *Das Finanzreferendum als Institution einer rationalen Finanzpolitik*, Liberales Institut 2008

Budgetmittel. Diese empirischen Untersuchungen deuten im Wesentlichen darauf hin, dass in direktdemokratischen Gebietskörperschaften weniger ausgegeben wird, weniger Steuern eingenommen werden, weniger Steuern hinterzogen werden und eine höhere Wirtschaftskraft, gemessen am BIP pro Kopf, resultiert. Gemeinden mit Finanzreferendum haben pro Kopf auch eine geringere Verschuldung pro Kopf. Studien zeigen, dass „Vetomöglichkeiten“ wie ein Finanzreferendum zwischen den Wahlzeitpunkten in vorher spezifizierten Fällen für die Bürgerschaft vorteilhaft sind und zu einem signifikant besseren Informationsstand über die öffentlichen Finanzen führen. Kurz gesagt: In Gemeinden mit direkten Volksrechten entsprechen die öffentlichen Ausgaben eher den Bürgerpräferenzen als in Gemeinden, die keine solchen Rechte kennen.

Die Vernehmlassung

In der Schweiz gibt es außerdem die sog. „Vernehmlassung“. Diese Phase des Gesetzgebungsverfahrens bei Verfassungsänderungen, neuen Gesetzen, wichtigen völkerrechtlichen Verträgen sowie anderen Vorhaben von grosser Tragweite erlaubt den Kantonen, die Parteien und interessierten Kreise (insbesondere Verbände) die rechtzeitige Stellungnahme. Zu diesem Zweck stellt die zuständige Stelle den interessierten Institutionen oder Kreisen einen Vorentwurf und einen erläuternden Bericht zu oder veröffentlicht ihn. Vernehmlassungsverfahren gibt es auch auf kommunaler Ebene. Ziel ist, Fachwissen einzubringen und die Erfolgchancen des Projektes im weiteren Gesetzgebungsprozess abschätzen zu können. Insbesondere im Hinblick auf ein mögliches Referendum ist es in der Schweizer Politik wichtig, bei der Vernehmlassung alle wichtigen Interessengruppen zu konsultieren, um so genannte «referendumssichere» Vorlagen präsentieren zu können. Auch wer nicht persönlich zum Vernehmlassungsverfahren eingeladen wird, kann sich zu einer Vorlage äussern, auch als Einzelperson.¹⁸

Lars Feld fasst zusammen: „Zusammenfassend lässt sich auf dieser Basis die Rolle der direkten Volksrechte verdeutlichen: Sie stellen ein Instrumentarium zur selektiven Kontrolle und Sanktion dar, wenn bei den politischen Entscheidungen Abweichungen von den Präferenzen der Bürger/innen auftreten. Direkte Volksrechte korrigieren politische Entscheidungen in Richtung der Präferenzen der Bürger. Dabei dürfte das Finanzreferendum vor allem das Allmendeproblem und die Prinzipal-Agenten-Probleme in der Finanzpolitik reduzieren. Anders gewendet verhindert das Finanzreferendum, dass die in Parlament und Regierung vertretenen Anspruchsgruppen die gemeinsamen Ressourcen des öffentlichen Haushalts übernutzen und dass Politiker sich in Prestigeprojekten verwirklichen.“¹⁹

Zur Vertiefung: www.verfassungsrat.zh.ch

18 Vgl. Hans-Urs Wili, *Das Vernehmlassungsverfahren*, im *Historischen Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10098.php>

19 Lars P. Feld (2008), *Das Finanzreferendum als Institution einer rationalen Finanzpolitik*, Liberales Institut, 11

Bürgerbeteiligung an der Bauleitplanung: das Beispiel Grottammare

Auch bei der Bürgerbeteiligung an der Bauleitplanung war die Adria-Kleinstadt Grottammare bahnbrechend. Mitte der 1990er Jahre hatte die neue Mehrheit (*Solidarietà e Partecipazione*) einen 20 Jahre alten, überholten Bauleitplan geerbt, der der Stadt kapitale Fehlentwicklungen beschert hätte. Der Gemeinderat entschloss sich zu einem ganz neuen, partizipativen Verfahren. Wie beim Bürgerhaushalt sollten die Bürger/innen wirkungsvoll in Entscheidungsprozesse eingreifen können, die zu lange ausschließlich den Experten vorbehalten geblieben waren. So wurde ein eigenes Planungsamt eingerichtet, wo die Bürger/innen jederzeit Einsicht in den Bauleitplan nehmen konnten. Es folgten ein nachhaltiger Einsatz der Stadtviertelkomitees und zahlreiche themenbezogene Bürgerversammlungen. Durch beständige Vereinfachungen und Erläuterungen, immer auch bezogen auf die jeweiligen Stadtviertel, wurde der Nachweis erbracht, dass sich ganz normale Bürger/innen durchaus auch an der Bauleitplanung beteiligen können. Der in Italien verbreitete Klientelismus nach dem Muster „Verschaff mir eine Baugenehmigung da und dort, dann helfe ich dir, wieder gewählt zu werden“ wich dem öffentlichen Interesse. In weniger als einem Jahr gelang es, den Bauleitplan von Grottammare zu erneuern. Damit war auch der übliche Gemeinplatz vom Tisch, dass die Bürgerbeteiligung nur ein Klotz am Bein der effizienten Stadtplaner sei. Im Gegenteil: Gerade aufgrund der starken Legitimation durch die Einbeziehung der Bürger/innen konnte die Stadtverwaltung den Plan nach Bürgerpräferenzen gestalten.

Vom Verfahren her wurde diese Bürgerbeteiligung folgendermaßen abgewickelt:

- Zwei Zyklen von Stadtviertelversammlungen wurden einberufen, die den Zweck erfüllten, den Bürger/innen eine Gesamtschau auf die Entwicklung der Stadt zu bieten. Beim ersten Zyklus wurden Vorschläge, Meinungen, Problembenennung der Bürger/innen erfasst. Beim zweiten Zyklus wurde den Bürger/innen der überarbeitete Bauleitplan erläutert.
- In wöchentlichen Sitzungen konnten die Bürger/innen Woche für Woche in die Ausarbeitung des neuen Bauleitplans Einsicht nehmen. Völlige Transparenz war die Devise der Gemeindeverwaltung.
- Das Amt für Bauleitplanung wurde zum physischen Ort des neuen Beteiligungsinstruments. Es war jeden Nachmittag geöffnet, Bürger/innen konnten ein- und ausgehen, um sich über den Planungsbestand zu informieren. Fachleute des Amtes sorgten dafür, dass die Planungsunterlagen auch für Laien verständlich wurden.
- Die Stadtviertelkomitees übernahmen wiederum die Rolle der Promotoren dieses Verfahrens. Sie teilten den Bürger/innen die Neuerungen des Bauleitplans mit und bereiteten sie so auf die Stadtviertel-Bürgerversammlungen vor.²⁰

Somit haben in Grottammare die allgemeine Bildung und Information in Sachen Bauleitplanung, die Abstimmung der Bevölkerung untereinander und die Rückkopplung zur Gemeindepolitik zu einer bürgernahen Planung und Bauentwicklung der Stadt geführt. Die politische Kultur hat sich verändert, nachdem es Schritt für Schritt gelungen ist, von der bloßen Konsultation zu Verfahren der Mitbestimmung der Bürger/innen überzugehen.

²⁰ Vgl. www.comune.grottammare.ap.it



Giorgio del Ghingaro, Bürgermeister von Capannori

Gemeinde Capannori: der Bürgerhaushalt als soziales und kulturelles Projekt

Die Bürgerbeteiligung ist ein *modus pensandi* und eine Praxis. Der Grundgedanke des Bürgerhaushalts von Capannori, der heuer zum zweiten Mal stattfindet, ist der, dass die Bürger die Hauptrolle bei der Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung unserer Gemeinde zukommen soll. Die Beteiligung ist eine Frage der Praxis. Sie muss einfach umgesetzt werden. Dann schafft sie neue Perspektiven und konkrete Wirkungen.

Ausgehend von diesen Grundgedanken hat die Gemeinde Capannori diese Erfahrung von partizipativer Demokratie gestartet, den sog. Bürgerhaushalt. Damit haben unsere Bürger beim ersten Mal über die Investition von 400.000 Euro aus dem Gemeindehaushalt entschieden, beim zweiten Mal über 500.000 Euro. Sie haben eng zusammengearbeitet, um Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität zu planen. Darüber hinaus hat sich ein Dialog zwischen Bürgern und Verwaltungsfachleuten entwickelt, um den Haushalt und die Verwaltungsverfahren besser zu verstehen.

nach drei Monaten mit Sitzungen, Versammlungen und Auseinandersetzungen haben die Bürger verschiedenen Projekte mit unterschiedlichen Zielrichtung vorgelegt, doch ein zentrales Element war allen gemeinsam: der öffentliche Raum als Gemeinschaftsgut. Die Beteiligung ist somit bei uns nicht nur ein Schlagwort, auch nicht nur ein Projekt der Verwaltungsverbesserung, sondern auch ein soziales und ein kulturelles Projekt.

Giorgio del Ghingaro, Bürgermeister von Capannori
www.comune.capannori.lu.it

Allgemeine Bürgerbefragungen und Bürgerpanels

Im Unterschied zur Volksabstimmung haben Bürgerbefragungen den Zweck, die Meinungen und Positionen der Bürger/innen zu einer oder mehreren Sachfragen vollständig (also nicht nur repräsentativ durch Umfragen) zu erheben. Solche Befragungen sind konsultativ, also weder entscheidend noch rechtlich irgendwie bindend, weshalb sie in der Schweiz nicht als Stimmrechte oder Verfahren der direkten Demokratie betrachtet werden. In Südtirol wird auch bei verbindlichen Volksabstimmungen auf Gemeindeebene und bei den Landesvolksabstimmungen oft fälschlicherweise von „Volksbefragung“ gesprochen. Diese Bürgerbefragungen haben den Vorteil, dass sie die Gesamtheit der Bevölkerung erfassen und bei ausreichender Beteiligung ein verlässliches Bild der Präferenzen der Bevölkerung ergeben. Hier geht es jedoch immer nur um Mitsprache, nicht um aktive Mitentscheidung. Neben Befragungen der gesamten wahlberechtigten Bevölkerung zu ganz konkreten Projekten der Gemeinde können sog. Bürgerpanels²¹ aus einem festen Kern von z.B. 500 bis 1.000 Bürger/innen gebildet werden, die über einen Zeitraum von drei Jahren an regelmäßigen Befragungen (3-4 mal jährlich) zu lokalen Themen teilnehmen. Solche repräsentative Bürgerbefragungen bzw. Bürgerpanels können ergänzend und parallel zum Bürgerhaushalt erfolgen, um der Bürgerbeteiligung an den Gemeindefinanzen mehr Repräsentativität und Legitimität zu verleihen. Die Bürgerpanels können zwecks Kostensenkung auch nur per Internet durchgeführt werden.

Daneben gibt es „Bürgerhaushalte“, die vor allem auf das Internet setzen und auf Bürgerversammlungen verzichten. Eine systembedingte Schwachstelle eines wesentlich auf Online-Befragung abgestellten Bürgerhaushalts ist der Umstand, dass zwar bei diesem Verfahren viele versierte Online-Nutzer Vorschläge einbringen, diese aber trotz der hohen Beteiligungsquote nicht repräsentativ sein dürften. Das Beteiligungsverfahren kann wesentlich verbessert werden, indem im Anschluss an die Online-Beteiligung wesentliche Trends und Vorschläge auch im Rahmen einer repräsentativen schriftlichen Befragung bewertet werden würden. Der Verein „KölnAgenda“ (www.koelnagenda.de), der den Kölner Bürgerhaushalt von Beginn an begleitet hat, schlägt in diesem Sinne vor: „Die hohen Beteiligungszahlen des Bürgerhaushalt 2008 zeigen, dass sich das Internet, sofern es wie in Köln als niederschwelliges Angebot konzipiert ist, als zentrales Element der Beteiligungsmöglichkeit bewährt hat. Zudem kann hier die Beteiligung besonders kostengünstig organisiert werden. Daneben sollten die weiteren Beteiligungsformen optimiert werden, damit z.B. die ältere Generation oder Migranten noch besser angesprochen.“

Die Bürgerräte in Vorarlberg

Der Vorarlberger Landtag hat am 31.1.2013 die partizipative und direkte Demokratie in der Landesverfassung verankert. In Art.1, Abs. 4, heißt es jetzt: „Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.“

Ein erster Schritt erfolgte mit dem Erlass einer Landesrichtlinie zur Durchführung von

²¹ Vgl. Stiftung Mitarbeit (2012), *Praxis Bürgerbeteiligung - Ein Methodenhandbuch*, Bonn, 90-94



Ein Bürgerrat in Vorarlberg

Bürgerräten. In Zukunft können mindestens 1000 Bürger/innen mit ihrer Unterschrift die Einberufung eines Bürgerrats verlangen. Durch diese Verfassungsänderung ist erstmalig in Vorarlberg die rechtliche Grundlage geschaffen worden, um die repräsentative Demokratie mit direktdemokratischen Verfahren zu ergänzen. Dies wird auch als ein Mittel betrachtet, der zunehmenden Politikverdrossenheit entgegenzuwirken.

Was sind nun „Bürgerräte“? Bürgerräte bestehen aus Personen, die nach dem Zufallsprinzip und unter Beachtung der Diversität ausgewählt wurden. Sie haben die Möglichkeit, allgemeine oder konkretere Themen (insbesondere der Gesetzgebung und der Verwaltung) in einem gut strukturierten Prozess zu erörtern und die zuständigen öffentlichen Entscheidungsträger zu beraten. Durch Bürgerräte wird nicht unmittelbar Einfluss auf die Entscheidungen auf Gemeinde- oder Landesebene genommen. Die Methode zielt aber auf eine für die teilnehmenden Bürger/innen und die öffentlichen Entscheidungsträger wechselseitig gewinnbringende Rückkoppelung und damit ein stärkeres Miteinander ab.

Die Weiterentwicklung des Verfahrens „Bürgerrat“ ist wahrscheinlich noch lange nicht abgeschlossen. Trotzdem war es auch in Vorarlberg klar, dass aufgrund der wachsenden Verbreitung und Anwendung dieses Verfahrens elementare Eckpunkte und Qualitätskriterien definiert werden müssen. Daher wurde 2013 eine Richtlinie erarbeitet, wie die Einberufung und Durchführung eines Bürgerrats sowie darüber hinausgehende Folgeprozesse durch die Landesregierung gestaltet werden sollen. Die Erkenntnisse aus den bisherigen Anwendungen führen zu einer standardisierten Form der Abhaltung von Bürgerräten und somit auch zu mehr Verbindlichkeiten im Umgang mit den Ergebnissen.

Bürgerräte werden mittlerweile halbjährlich landesweit durchgeführt. Dabei spielen „ganz normale“ Bürger/innen die Hauptrolle. Unter Begleitung/Moderation des Vorarlberger Büros für Zukunftsfragen (auch „Zukunftsbüro“, www.vorarlberg.at/zukunft) erarbeiten

10 bis 15 zufällig ausgewählte Bürger/innen einer Gemeinde oder Region an einem Wochenende Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen. Die Ergebnisse werden öffentlich präsentiert und diskutiert. Am Ende des Bürgerrats steht eine gemeinsam verfasste Erklärung. Bereits seit Ende der 1990er Jahre wird im Rahmen von verschiedenen Gemeinde- und Regionalentwicklungsprojekten erfolgreich mit neuen Methoden gearbeitet, um Bürger/innen stärker bei Entwicklungsprozessen mit einzubeziehen. Beispiele dafür, wo solche Methoden (wie z.B. das Programm „Lebenswert leben“) bereits Anwendung gefunden haben:

- die Gemeinde Langenegg,
- der Biosphärenpark Großes Walsertal,
- die Marktgemeinde Götzis, Projekt „z`amma leaba z`Götzis“.

Im Jahr 2004 wurde erstmals ein sehr umfangreiches Beteiligungsverfahren (Bürgergutachten und Zukunftswerkstätten) auf Landesebene durchgeführt, auf dessen Basis schließlich das Programm „Kinder in die Mitte“ entwickelt wurde. Die Anwendung und Weiterentwicklung von Bürgerräten wird seit 2006 vom Vorarlberger „Zukunftsbüros“ koordiniert. Inzwischen wurden an die 40 solcher Bürgerräte vom Büro für Zukunftsfragen begleitet, 30 davon in Vorarlberg. Rund 360 Vorarlberger haben daran teilgenommen. Anwendungsbeispiele sind:

- der Bürgerrat in der Landeshauptstadt Bregenz (Seestadt-Areal)
- verschiedene landesweite Bürgerräte (z.B. in Kombination mit einer Landtagsenquete zum Thema Lebensqualität und Wachstum).

Über den Bürgerrat und die Verfahren der direkten Demokratie hinaus will das Land Vorarlberg weitere Formen der Bürgerbeteiligung aktiver fördern, wie z.B. die allgemeine Bürgerbegutachtung von Gesetzesentwürfen (Art. 34 der Landesverfassung) oder die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in sie betreffenden Angelegenheiten (§ 6 des Jugendgesetzes).

Zur Vertiefung: www.vorarlberg.at/zukunft, Büro für Zukunftsfragen, Der BürgerInnen-Rat - Eine Informations- und Arbeitsmappe, März 2010

12 Mitwirkung an den Gemeindefinanzen als Zukunftsaufgabe

In dieser Broschüre haben wir einen Überblick über das Konzept, die Verfahren und Anwendungsmöglichkeiten des Bürgerhaushalts vermittelt. Der Bürgerhaushalt ist kein für alle Arten von Gemeinden und alle Zeiten festgelegtes Verfahren, vielmehr gibt es verschiedene Ausgestaltungen, die zwischen Lateinamerika und Europa in Hunderten von kleineren und großen Kommunen Jahr für Jahr angewandt werden. Eine gewisse Orientierung bieten die fünf erläuterten „Idealtypen“. Es geht also nicht darum, bestehende Modelle 1:1 zu kopieren, sondern sich Elemente herauszusuchen, die für die eigene Gemeinde, Rahmenbedingungen und politische Kultur passen. Was in Porto Alegre oder Sevilla eingeführt wurde, muss nicht unbedingt für Eppan oder Mals passen. Was die Bürger/innen in Grottammare schätzen, kann den Boznern vielleicht schon zu weit gehen.

Doch unabhängig vom gewählten Verfahren muss vorab politischen Vertretern und engagierten Bürger/innen klar werden, was man mit einem Bürgerhaushalt überhaupt anstrebt. Wenn es nur darum geht, den Haushalt der Bürgerschaft verständlicher zu machen, braucht man kein solches Beteiligungsverfahren. Wenn man als Stadtregierung von den Bürger/innen nur Zustimmung zu bereits getroffenen Investitionsentscheidungen oder gar Sparprogrammen will, braucht man keinen Bürgerhaushalt. Es macht auch keinen Sinn, ein relativ komplexes Verfahren anzustrengen, wenn man mit den Bürger/innen nur über einige 10.000 Euro für neue Grünanlagen diskutieren will. Der Aufwand lohnt sich dagegen, wenn man die Bürger/innen in zentrale Fragen der Gemeindefinanzen einbeziehen will. Dies sind z.B. wichtige Bauvorhaben oder das gesamte Investitionsprogramm. Es lohnt sich auch, den Bürger/innen ein kleineres Teilbudget zur freien, demokratischen Verfügung zu stellen.

Dabei muss die Bürgerbeteiligung parallel zur Haushaltserstellung laufen, damit die Bevölkerung echten Einfluss nehmen kann. Es wäre unfair, den Bürger/innen einen fertigen Entwurf vorzulegen und wiederum die Vorschläge auf unbedeutende Nischen zu beschränken. Ansonsten hätte Paul Tiefenbach recht, wenn er meint: „War der Bürgerhaushalt in Porto Alegre zumindest in seiner Entstehungsphase ein Kampfmittel, mit dem benachteiligte Stadtteile ihren Anteil an den öffentlichen Geldern erstritten, so hat er in Europa eher den Charakter einer Kontaktpflege.“²²

²² Tiefenbach Paul (2013): *Alle Macht dem Volke?, Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), VSA Hamburg*

Ein wichtiger Vorteil des Bürgerhaushalts ist jener, dass die Bürger/innen besser über die eigene Gemeindepolitik Bescheid wissen. Das ist eine der Voraussetzungen für eine lebendigere Demokratie. Genauso wie Volksentscheide auch die politische Bildung zu einem Thema fördern, steigert der Bürgerhaushalt die Kompetenz der Bürger/innen, in Finanzfragen mitzureden. Außerdem motiviert die Möglichkeit der Mitentscheidung die Bürger/innen, sich zu beteiligen. Sie können sich informieren, sich eine Meinung bilden, Vorschläge einbringen, über eine Prioritätenliste abstimmen, nach der Umsetzung des Haushalts vom Gemeindevorstand Rechenschaft einfordern. Sachfragen stehen im Zentrum. Die Politik und Verwaltung müssen Energie und Mittel aufbringen, den Haushalt, die Ausgaben und die Investitionsvorhaben zu erläutern. Ein Lernprozess und ein neuer Dialog zwischen Bürgerschaft und Gemeindepolitikern werden gefördert.

Unsere Demokratie braucht mehr Partizipation und verträgt sie auch. Die Weiterentwicklung der Verfahren für direkte Beteiligung der Bürger/innen an Entscheidungsprozessen ist überfällig, auf Gemeinde- wie auf Landesebene. Die Gemeinde Mals hat es vorgemacht und mithilfe einiger engagierter Bürger und Gemeinderäte ihre Satzung erneuert, die heute bessere Instrumente der direkten Demokratie umfasst, darunter auch den Bürgerhaushalt. Beim Bürgerhaushalt wie bei Volksentscheiden muss man nicht das warme Wasser neu erfinden. Hunderte von Kommunen wenden bereits mit Erfolg die verschiedenen Formen des Bürgerhaushalts an.

Wir haben uns bei diesem Überblick bewusst nicht darauf beschränkt, nur Idealtypen vorzustellen und Einzelverfahren zu nennen, die man wie aus einem Baukasten beliebig kombinieren kann. Gemeindepolitiker tendieren naturgemäß dazu, das „Machbare“ sehr eng zu definieren, die Macht des Faktischen, also die Bedeutung der vorgegebenen und ziemlich eingefahrenen Methoden des Verwaltungsapparats zu übertreiben und den Experten möglichst viel anzuvertrauen. Ein Bürgerhaushalt setzt auch auf das Verantwortungsbewusstsein der Bürgerschaft, und auf die Möglichkeit, ihr Wissen und ihr Interesse an den Finanzen der eigenen Gemeinde zu fördern. So kann zumindest ein Teil der jährlichen Ausgaben, vor allem bei den Investitionen, den Präferenzen der Bürger/innen untergeordnet werden.

Für die Gemeindepolitiker gilt es den Bürgerhaushalt nicht als Konkurrenz zu sehen, sondern ihn als eine zusätzliche Ressource für die eigene Entscheidung zu nutzen. Rein rechtlich bleibt der Gemeinderat für die Verabschiedung des Haushaltsvoranschlags zuständig. Beim Bürgerhaushalt geht es um einen genuin politischen Akt der gewählten Vertreter, die Prioritäten nicht eigenmächtig zu setzen, sondern nach einem präzisen Verfahren geregelte Bürgervorschläge zu berücksichtigen. Ein politischer Akt, der Verantwortung und Vertrauen schafft, allerdings auch Kontrolle erfordert. Die Verwalter müssen nämlich - und dies ist auch Pflichtteil der schwächeren Variante des Bürgerhaushalts nach bundesdeutschem Muster - nach Ablauf des Haushaltsjahrs inhaltlich Rechenschaft ablegen: welche Wünsche der Bürger/innen sind erfüllt worden, wo gab es Abweichungen von deren Prioritätensetzung, und wenn etwas nicht umgesetzt wurde, warum?

Bürgerhaushalte sind ein probates und inzwischen in Hunderten von Kommunen verschiedener Kontinente bewährtes Instrument der konkreten Mitwirkung der Bürger/innen an ihrem lokalen Gemeinwesen. Dabei gewinnen beide, die Bürgerschaft und ihre politischen Vertreter. Aus der Sicht der Politiker kann es für eine lebendige Demokratie nur positiv sein, wenn Bürger/innen sich interessieren, mitdenken, Mitverantwortung zeigen, mehr Zeit und Energie für bürgerschaftliches Engagement aufbringen. Transparenz und Öffentlichkeit der Debatte ist der beste Antikörper gegen Filz, Lobbyvormacht und Korruption.

In Südtirol können Anwendungsbeispiele aus dem deutschen und italienischen Sprachraum studiert werden. In Deutschland steht man - wie erläutert - einer Mitentscheidung der Bürger/innen über die Haushaltskapitel skeptisch gegenüber und beschränkt sich vielfach auf den Dreischritt Information, Konsultation und Rechenschaft. In Italien und Spanien ist man in einigen Gemeinden weitergegangen und überlässt den Bürger/innen zu Recht die Möglichkeit, Prioritäten bei Investitionen zu setzen. Wir sprechen uns hier deutlich für letzteres Modell aus, vor allem auch wenn man Bürger/innen langfristig motivieren will, am Gemeinwesen direkt mitzuwirken. Wie oft erlebt man bei Unterschriftensammlungen die resignierte Reaktion von Bürger/innen: „Da kann man nichts machen, entscheiden ohnehin alles die da oben.“ Bürgerhaushalte und ähnliche Verfahren, genauso wie bessere Verfahren für Volksentscheide, schaffen ein Gegengewicht. Die Bürger/innen können sich einbringen, wenn sie wollen. Je mehr die Menschen merken, dass ihre Stimme Gewicht hat, desto motivierter machen sie mit, desto lebendiger wird die Demokratie in der Gemeinde.

Literatur und Internetseiten zur Vertiefung

Sintomer Yves/Herzberg Carsten/Röcke Anja (2005): *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Field studies, graphics, tables, quantitative analysis, methodological background. Volume II - Documents*, Berlin, www.buergerhaushalt-europa.de

Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja, (2009): *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*, Frankfurt, VS Verlag

Sintomer Yves/Allegretti Giovanni (2009): *I bilanci partecipativi in Europa - Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, EDIESSE, Roma

Allegretti Giovanni e Carsten Herzberg (2004): *Tra efficienza e sviluppi della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, TNI New Politics Project, Working Paper, August 2004

Franzke, Jochen/Kleger, Heinz (2010): *Bürgerhaushalte*, edition Sigma Verlag

Müller, Erhard O. (2006): *Bürger machen Haushalt, Leitfaden für die Gestaltung eines Bürgerhaushalts in Städten und Gemeinden*, Verlag Stiftung Mitarbeit, Bonn

Rüttgers Martin (o.J.): *Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Analyse-Reihe „betrifft: Bürgergesellschaft“ Nr. 30

Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Netzwerk: Kommunen der Zukunft, Hrsg., 2001): *Der Bürgerhaushalt - Ein Handbuch für die Praxis*

Ley Astrid/Weitz Ludwig (Stiftung Mitarbeit, Hg.) (2012): *Praxis Bürgerbeteiligung - Ein Methodenhandbuch*, Bonn,

Bundeszentrale für Politische Bildung (2005): *Bürgerhaushalte in Großstädten. Arbeitsmaterialien für die Umsetzung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

Kleger Heinz/Sintomer Yves/Herzberg Carsten (2008): *Der Bürgerhaushalt in der Diskussion. Von Porto Alegre nach Europa*.

Bobbio Luigi (a cura di) (2007): *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*. Rubettino, Soveria Mannelli

Mariani F. (2005): *Il Bilancio partecipativo*, Aracne, Roma

Lombardi E./Naletto G. (2006), *Comunità partecipate. Guida alla buone pratiche locali*, Manifestolibri, Roma.

Tiefenbach Paul (2013): *Alle Macht dem Volke? Warum Argumente gegen Volksentscheide meistens falsch sind*, Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), VSA Hamburg

Büro für Zukunftsfragen (2010), *Der BürgerInnen-Rat, Eine Informations- und Arbeitsmappe*, Vorarlberg

European Institute for Public Participation (EIPP) (2010), *Handbuch Methoden der Bürgerbeteiligung*, unter: www.participationinstitute.org

Benedikter, Thomas (2008): *Democrazia diretta: Più potere ai cittadini*, ed. SONDA

Internetseiten:

www.buergerhaushalt.de

www.buergergesellschaft.de

www.participatorybudgeting.org

www.participationinstitute.org

www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/newpol/allegretti-herzberg.pdf

www.buergerhaushalt-europa.de

www.partizipation.at/methoden

www.invo.at/praxis/methoden

<http://buergergesellschaft.de/politische-teilhabe>

<http://participedia.net>

www.da-bei.darmstadt.de

www.paolomichelotto.it

www.quorumzeropiudemocrazia.it

www.urp.it

Südtiroler Organisationen für mehr Bürgerbeteiligung

Initiative für mehr Demokratie

Seit 1994 setzt sich diese Vereinigung für mehr direkte Demokratie und demokratische Teilhabe in Südtirol ein. Sie wurde am 6. Mai 2000 neu gegründet und 2001 als Volontariatsorganisation anerkannt. Mit ihrer Tätigkeit will sie den Bürger/innen neue demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten und Mitbestimmungsrechte verschaffen, z.B. mit

- einer bürgerfreundlichen Regelung der Volksabstimmungsrechte (Direkte Demokratie mit Volksinitiative, Referendum und anderen Rechten)
- einer besseren Regelung der Bürgermitbestimmung auf Gemeindeebene
- einem wählerfreundlicheren Wahlrecht mit mehr Wahlmöglichkeiten
- mehr Autonomie für die Gemeinden und Kontrollmöglichkeiten der Bürgerbefragungen
- besseren Mitbestimmungsrechten auch auf staatlicher und europäischer Ebene.

Die Initiative für mehr Demokratie hat mehr als 500 Mitglieder und ist landesweit in Bezirken und Ortsgruppen präsent. Sie hat viermal ein Volksbegehren für ein besseres Gesetz zur direkten Demokratie vorgelegt und die erste landesweite Volksabstimmung über die direkte Demokratie angestrengt (Oktober 2009).

www.dirdemdi.org

Die Ilse Waldthaler Stiftung für Zivilcourage und soziale Verantwortung

Die 2005 gegründete Ilse Waldthaler Stiftung unterstützt Gruppen und Einzelpersonen mit politischem und sozialem Engagement. Sie möchte Menschen ermutigen, Eigeninitiative zu entwickeln und sich an der Lösung von Gemeinschaftsaufgaben zu beteiligen. Insbesondere Frauen sollen zu politischem Handeln und Zivilcourage motiviert werden. Ausgehend vom Prinzip der Selbsthilfe unterstützt die Stiftung Bürgerinitiativen und Vereine, die sich für mehr Bürgerbeteiligung, offene Meinungsbildung, mehr Mitverantwortung und Entscheidungsrechte der Bürger/innen einsetzen. Die Stiftung verfolgt ausschließlich erzieherische, soziale und solidarische Ziele. Sie vergibt alle zwei Jahre den „Ilse-Waldthaler-Preis für Zivilcourage“.

www.zivilcourage.it

POLITiS (Politische Bildung und Studien in Südtirol)

Eine lebendige Demokratie braucht kritisch denkende, fürs Gemeinwohl engagierte BürgerInnen, die mitreden und mitgestalten wollen. Auch deshalb der griechische Name politis=Bürger für diesen neuen Bildungs- und Forschungsträger. Mitwirken kann man besser, wenn man gemeinschaftlich das nötige Hintergrundwissen erstellen und reflektieren kann. Die Auseinandersetzung mit Machtverhältnissen schafft Entscheidungskompetenz

und befähigt zu qualifiziertem politischem Engagement. Dafür kann POLITiS als freie bürgerschaftliche Organisation wichtige Hilfestellung bieten.

POLITiS ist eine unabhängige, dem Gemeinwohl verpflichtete Organisation, die vor allem nicht dominanten Gruppen unserer Gesellschaft Hilfestellung bieten soll. PolitIS will das bestehende Angebot an politischer Bildung ergänzen und BürgerInnen eine Anlaufstelle bieten für:

- Forschung zu aktuellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Aspekten der Südtiroler Gesellschaft.
- Kuratierung, Herausgabe und Verbreitung von Publikationen zu aktuellen politischen Fragen.
- Eine breite Palette von Tätigkeiten politischer Bildung für verschiedene Zielgruppen, von Fachseminaren über Vortragsreihen bis zu neuen Formen von Bildungsveranstaltungen.
- Politikberatung für Freiwilligen-Organisationen und Bürgerinitiativen zur Nutzung der Instrumente der Bürgerbeteiligung.
- Beratung, Unterstützung und Begleitung von Lehrpersonen, die zu spezifischen Themen an ihrer Schule Angebote gestalten.
- Förderung von Forschungsarbeiten und Studien Dritter zu aktuellen Themen der Landespolitik.
- Alle Tätigkeiten in der Gemeinwesen- und Demokratieentwicklung.

Die Rechtsform der Sozialgenossenschaft entspricht dem Grundanliegen von POLITiS, der Förderung von Mitbestimmung, Gleichberechtigung und demokratischer Beteiligung.

www.politis.it

Der Bürgerhaushalt

Die Finanzen der eigenen Gemeinde mitbestimmen

In Südtirol haben viele Gemeinden mit breiter Beteiligung der Bevölkerung Leitbilder entwickelt und Schwerpunkte für ihre Entwicklung gesetzt. Konkret werden diese Vorstellungen spätestens, wenn es ums Geld geht, also vor allem beim Haushaltsvoranschlag. Für viele Bürger zu kompliziert, für viele Gemeinderäte eine Sache der Experten. Dabei ist dieser nichts anderes als das in Zahlen geronnene Tätigkeitsprogramm der Gemeindeverwaltung für das kommende Jahr.

Der Mitbestimmung im Wege von Abstimmungsrechten der Bürgerinnen ist der Haushalt entzogen, wie alle steuerrechtlichen Fragen in Italien. Umso interessanter das Verfahren des Bürgerhaushalts, eine moderne Form der Beteiligung der Bürger am kommunalen Haushalt, bei der sie direkt, dauerhaft und eigenständig mitwirken können. In Brasilien und Neuseeland entstanden, wird es heute in Hunderten von Kommunen Europas angewandt. Der Bürgerhaushalt ist keine bloß einmalige Volksabstimmung oder Umfrage, sondern ein auf Dauer angelegtes, genau geregeltes Verfahren, das den Bürgerinnen Mitentscheidung über zumindest einen Teil des Haushaltsvoranschlags ihrer Gemeinde erlaubt.

Doch was nützt ein Bürgerhaushalt, wenn die Gemeinden ohnehin knapp bei Kasse sind? Ist das Verfahren nicht zu aufwändig, wenn gleichzeitig gespart werden muss? Auch die Frage der Kompetenz wird immer wieder gestellt: ist der Haushalt nicht zu schwierig für die einfachen Bürger, zumal sich selbst Gemeinderäte nicht immer damit auskennen? Und schließlich: haben die Bürgerinnen überhaupt genügend Verantwortungsgefühl für die gesamte Gemeinde? Oder werden Erwartungen geweckt, die die Gemeinde gar nicht erfüllen kann?

Diese Publikation geht auf Sinn und Zweck, Formen und Verfahrensabläufe der heute praktizierten Bürgerhaushalte ein. Es werden Erfahrungen aus dem In- und Ausland kurz geschildert und ein Modell eines solchen Verfahrens für typische Südtiroler Gemeinden vorgeschlagen. Mehr direkte Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und Bürgerinnen in unserem demokratischen Gemeinwesen sind auch in Südtirol ein Gebot der Stunde. Der Bürgerhaushalt könnte einer der Wege dorthin sein.

POLITIS Beiträge zur Demokratieentwicklung 1.2013