

# Bachelorarbeit

Der Bürgerhaushalt:  
Partizipation in der kommunalen  
Haushaltspolitik am Beispiel der  
Städte Freiburg und Köln

Universität:	FernUniversität in Hagen
Fachbereich:	Kultur- und Sozialwissenschaften
Studiengang:	Politik- und Verwaltungswissenschaft
Prüfer:	Prof. Dr. Lars Holtkamp
Abgabedatum:	16.05.2011

von

Tom Eich

Vollandstr. 10  
70597 Stuttgart  
tom.eich@web.de  
Matrikelnummer: 6954987

---

**Inhalt**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1	Entstehung von Bürgerhaushalten in deutschen Großstädten	1
1.2	Methodisches Vorgehen, Fallauswahl und Aufbau	3
<b>2</b>	<b>Das Beteiligungsverfahren Bürgerhaushalt</b>	<b>5</b>
2.1	Herkunft und Ziele des Beteiligungsverfahrens Bürgerhaushalt	5
2.2	Definition: Was ist ein Bürgerhaushalt?	6
2.3	Verschiedenheit der Verfahren und Schwerpunkt in Deutschland	7
<b>3</b>	<b>Erfolgreiche Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik?</b>	<b>9</b>
3.1	Partizipation aus demokratietheoretischer Perspektive	9
3.2	Modell der Bürgerkommune und Einordnung des Bürgerhaushalts	11
3.3	Kriterien für eine erfolgreiche Beteiligung auf kommunaler Ebene	14
<b>4</b>	<b>Der Freiburger Beteiligungshaushalt 2009 / 2010</b>	<b>18</b>
4.1	Die Stadt Freiburg und die Einführung des Beteiligungshaushalts	18
4.2	Konzeption, Durchführung und Ergebnisse des Verfahrens	20
4.3	Der Beteiligungshaushalt aus Sicht der Akteursgruppen	27
4.4	Die Zukunft des Beteiligungshaushalts in Freiburg	30
<b>5</b>	<b>Der Kölner Bürgerhaushalt 2010</b>	<b>31</b>
5.1	Die Stadt Köln und die Einführung des Bürgerhaushalts	31
5.2	Konzeption, Durchführung und Ergebnisse des Verfahrens	33
5.3	Der Bürgerhaushalt aus Sicht der Akteursgruppen	39
5.4	Die Zukunft des Bürgerhaushalts in Köln	42
<b>6</b>	<b>Bewertung der beiden Verfahren im Vergleich</b>	<b>42</b>
6.1	Vorbereitung der Verfahren	42
6.2	Information der Bürger	43
6.3	Bürgerbeteiligung an der kommunalen Haushaltsaufstellung	45
6.4	Entscheidungsfindung, Rechenschaft und Evaluation	48
6.5	Politikergebnisse und Spielräume für eine Beteiligung	50
6.6	Input- und Output-Legitimität sowie Effizienz der Verfahren	52
<b>7</b>	<b>Fazit und Ausblick</b>	<b>54</b>
	<b>Literatur</b>	<b>57</b>

## 1 Einleitung

### 1.1 *Entstehung von Bürgerhaushalten in deutschen Großstädten*

Das Aufkommen von Bürgerhaushalten in Deutschland ist ein relativ neues Phänomen. Erst Ende der 1990er Jahre haben einige deutsche Kommunen damit begonnen, ein Bürgerhaushaltsverfahren einzurichten. Obwohl der Bürgerhaushalt in Deutschland immer noch eine randständige Erscheinung ist, erfährt das Verfahren in den letzten Jahren jedoch eine wachsende Aufmerksamkeit, auch weil es von unterschiedlichen Stiftungen, Ministerien und kommunalpolitischen Vereinigungen zunehmend propagiert wird.<sup>1</sup> Aktuell verzeichnet die Plattform [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org), die von der Bundeszentrale für politische Bildung und der Servicestelle für Kommunen in der einen Welt betrieben wird, insgesamt 53 Verfahren in deutschen Kommunen, die sich in der Einführungs- oder Fortführungsphase befinden, darunter 15 Großstädte mit über 100.000 Einwohnern.<sup>2</sup> Dabei ist jedoch hervorzuheben, dass sich die Verfahren der Kommunen und die Intensität der Bürgerbeteiligung stark voneinander unterscheiden. Öffentlich zugängliche Informationen zu den einzelnen Verfahren sind zudem selten im Detail vorhanden.

Die **Entstehung von Bürgerhaushalten** in Deutschland kann auf verschiedene Entwicklungen zurückgeführt werden. Einerseits sind Bürgerhaushalte Bestandteil einer seit mehreren Jahren zunehmenden Bewegung zur Durchsetzung von Elementen partizipativer Demokratie auf kommunaler Ebene, die den Bürgern mehr Möglichkeiten einräumen soll, selbst lokale Entscheidungen treffen zu können oder an diesen beteiligt zu werden. Beispiele für diese Entwicklung sind die erweiterten Möglichkeiten lokaler Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie die Direktwahlen der Bürgermeister. Andererseits haben die Modernisierungsversuche der lokalen öffentlichen Verwaltungen seit den 1990er Jahren, die sich am Neuen Steuerungsmodell orientieren, die Einführung von Bürgerhaushalten maßgeblich begünstigt. Im Rahmen der beiden Leitbilder „Bürgerorientierung“ sowie „Effizienz und Wirtschaftlichkeit“ und der hierauf begründeten Umstellung kommunaler Rechnungs- und Steuerungssysteme wurde die Einführung eines Bürgerhaushalts häufig als zielführendes Mittel angesehen, um die Transparenz und Steuerungswirkung kommunaler Haushalte weiter zu steigern. Zusammengeführt wurden die beiden Diskussionsstränge „Verwaltungsmodernisierung“ und „Elemente partizipativer Demokratie“ im Modell der Bürgerkommune, das auf der traditionellen Ordnungskommune und der modernen Dienstleistungskommune aufbaut und versucht, diese weiterzuentwickeln.<sup>3</sup> Im Modell der Bürgerkommune liegt im Hinblick auf mögliche Beteiligungsinstrumente jedoch kein Schwerpunkt auf Bürgerhaushaltsverfahren. Zudem wird ein Bürgerhaushalt von den Urhebern des Modells vor allem bei geringem finanziellem Spielraum der Kommune kritisch

---

<sup>1</sup> Vgl. Holtkamp, Lars (2008), S. 222.

<sup>2</sup> Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung / Servicestelle Kommunen in der einen Welt (2010).

<sup>3</sup> Vgl. Franzke, Jochen / Kleger, Heinz (2010), S. 51 f.

---

gesehen und die Delegation von Budgetverantwortung auf Bürger und Vereine in diesem Fall als bessere Alternative betrachtet.<sup>4</sup>

**Geschichtlich gesehen kann die Entstehung von Bürgerhaushalten in Deutschland in verschiedene Phasen** unterteilt werden. Das deutschlandweit erste Bürgerhaushalts-Experiment wurde 1998 im baden-württembergischen Mönchweiler (3.200 Einwohner) durchgeführt. Weitere Experimente mit Bürgerhaushaltsverfahren fanden in dieser Zeit auf Initiative kommunaler Entscheidungsträger im Rahmen des Reformnetzwerks „Kommunen der Zukunft“ im badischen Blumberg (10.400 Einwohner), in Monheim am Rhein (43.000 Einwohner), Groß-Umstadt (21.400 Einwohner) und in Neustadt an der Weinstraße (58.400 Einwohner) statt. Anschließend wurde zwischen November 2000 und Mai 2004 vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung das bis dato größte Bürgerhaushalts-Projekt in insgesamt sechs Kommunen (Castrop-Rauxel, Hamm, Hilden, Monheim am Rhein, Vlotho und Emsdetten) durchgeführt. Bei der Auswahl der Modellkommunen wurde dabei bewusst auf unterschiedliche Haushaltslagen und Einwohnergrößenklassen geachtet. Das Projekt zeigte, dass eine Beteiligung der Bürger an der schwierigen Materie Haushalt grundsätzlich möglich ist, dass die Voraussetzung hierfür jedoch ein deutlich transparenterer Haushalt ist. Im Anschluss an das Pilotprojekt kam der Bürgerhaushalt allerdings in der Mehrheit der Modellkommunen zum Erliegen. Dauerhafte Bürgerhaushaltsverfahren entwickelten sich hingegen in Groß-Umstadt, Emsdetten und Hilden, wo es gelungen ist, die Impulse des Pilotprojekts, auf die auch die Einführung des Bürgerhaushaltsverfahrens in Köln zurückzuführen ist, bis heute zu nutzen. Eine Verlagerung des Schwerpunkts von modellhaften Bürgerhaushaltsprojekten auf Großstädte fand nachfolgend im Zuge der Einführung von Bürgerhaushaltsverfahren auf Berliner Bezirksebene statt. Bis September 2004 erarbeitete dabei eine aus Vertretern von Verwaltung und Politik sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren bestehende „AG Bürgerhaushalt Berlin“ konkrete Möglichkeiten zur Umsetzung eines Bürgerhaushalts. Nachdem man sich darauf geeinigt hatte, die Verfahren zunächst auf Ebene der Stadtbezirke durchzuführen, wurden mit dem Bürgerhaushalt 2007 in Berlin-Lichtenberg und dem Beteiligungsverfahren zum Bürgerhaushalt 2010/2011 in Marzahn-Hellersdorf die ersten, alle Stadtteile umfassenden Bürgerhaushaltsverfahren in Berlin umgesetzt. Beide Verfahren, die auch in Zukunft fortgesetzt werden sollen, sind dabei durch einen konsultativen Charakter gekennzeichnet. Eine Reihe weiterer Berliner Bezirke befinden sich aktuell in der Planung oder Umsetzung eines Bürgerhaushaltsverfahrens.<sup>5</sup> Aber auch deutschlandweit sind mittlerweile auf alle Bundesländer verteilt in einer Vielzahl von Kommunen Bürgerhaushalts-Initiativen entstanden. Darunter sind auch Großstädte wie Hamburg, Köln, Stuttgart, Essen, Bonn, Erfurt, Freiburg und Potsdam zu finden, die ein

---

<sup>4</sup> Vgl. Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2002), S. 19 f.

<sup>5</sup> Vgl. Franzke, Jochen / Kleger, Heinz (2010), S. 53 ff.

---

Bürgerhaushaltsverfahren auf Ebene der Gesamtstadt bereits erfolgreich etabliert haben oder aktuell versuchen, einen Bürgerhaushalt einzurichten.<sup>6</sup>

Von ersten Experimenten in kleinen Kommunen hat die Anzahl der deutschen Kommunen, die heute Bürgerhaushaltsverfahren planen, umsetzen oder bereits fest etabliert haben, einen neuen Höhepunkt erreicht. Trotz dieser Entwicklung wurde in Umfragen der Vergangenheit immer wieder bestätigt, dass Bürger nur ein geringes Interesse an der Haushaltspolitik haben und sich lieber an konkreten Projekten beteiligen. Zudem scheinen die Komplexität des kommunalen Haushalts sowie der geringe Kenntnisstand der Bürger bei kommunalpolitischen Fragestellungen gerade in Großstädten auf Grund ihrer großen Aufgabenvielfalt hinderliche Faktoren für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Bürgerhaushaltsverfahrens zu sein. Ferner könnte sich die schwierige Finanzlage vieler Kommunen und der damit häufig einhergehende Verlust von Handlungsspielräumen für die Durchführung einer Bürgerbeteiligung an der Haushaltsaufstellung in diesen Kommunen als problematisch erweisen.<sup>7</sup> Dennoch ist die Anzahl von Bürgerhaushalten in deutschen Großstädten in den letzten Jahren stetig gewachsen. Doch **handelt es sich hierbei um eine erfolgreiche Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik?** Ziel der Arbeit ist es, Antworten auf diese Fragestellung mittels eines fallorientierten, qualitativen Vergleichs der Bürgerhaushaltsverfahren der Großstädte Freiburg und Köln zu erarbeiten.

## **1.2 Methodisches Vorgehen, Fallauswahl und Aufbau**

Um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden im Rahmen der Fallauswahl Bürgerhaushaltsverfahren gewählt, die sich auf die Ebene der Gesamtstadt beziehen. Die Auswahl orientiert sich dabei an einem „Most dissimilar systems – same outcome – Design“<sup>8</sup>. Dabei wurden Großstädte untersucht, die sich im Hinblick auf die kommunale Haushaltssituation, die Bundeslandzugehörigkeit und die Konzeption des Verfahrens unterscheiden, die jedoch bereits ein Bürgerhaushaltsverfahren durchgeführt haben und auch in Zukunft durchführen wollen. Auf Grund der Komplexität der Fragestellung und der Vorgaben im Hinblick auf den Zeitrahmen und die maximale Seitenanzahl einer Bachelorarbeit hat sich der Vergleich dabei auf zwei Fälle beschränkt. Mit dem ersten Verfahren „Beteiligungshaushalt 2009/2010“ der Stadt Freiburg, das in den Jahren 2007 und 2008 durchgeführt wurde, sowie dem Verfahren „Bürgerhaushalt 2010“ der Stadt Köln, das in den Jahren 2009 und 2010 stattfand, wurden zwei Fälle ausgewählt, die den oben genannten Kriterien entsprechen und beide gut dokumentiert sind. Ausschlaggebend für die Auswahl des Kölner Bürgerhaushalts 2010 war die erstmalige Durchführung einer unabhängigen wissenschaftlichen Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts, der bereits zum

---

<sup>6</sup> Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung / Servicestelle Kommunen in der einen Welt (2010).

<sup>7</sup> Vgl. Holtkamp, Lars (2004), S. 12.

<sup>8</sup> Vgl. Barrios, Harald (2006), S. 40 f.

zweiten Mal durchgeführt wurde. Eine solche unabhängige Evaluation fand im Rahmen des „Beteiligungshaushalt 2009 / 2010“ der Stadt Freiburg nicht statt. Um neben den Dokumentationen weitere Hintergrund-Informationen zu erhalten, wurden insgesamt acht Leitfrageninterviews<sup>9</sup> mit zentralen Akteuren der Verfahren geführt. Hierzu zählten die hauptverantwortlichen Mitarbeiter der Verwaltung der beiden Kommunen, Vertreter zentraler zivilgesellschaftlicher Akteure, Vertreter der kommunalpolitischen Oppositionsfraktionen sowie an dem jeweiligen Verfahren beteiligte externe Berater. Um noch differenziertere Informationen erhalten zu können, wäre die Befragung einer Reihe weiterer Akteure sowie die Durchführung eigener Bürgerbefragungen zielführend gewesen. Der hohe Aufwand, der mit der Konzeption, Durchführung und Auswertung solcher Erhebungen verbunden ist, war jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht zu bewerkstelligen. Im Rahmen der Untersuchung wird der Versuch der Integration einer Gender-Perspektive in das Freiburger Verfahren nicht näher beleuchtet, da dies für die Beantwortung der Fragestellung der Arbeit nicht notwendig ist. Um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten, wird bei Personenbezeichnungen nicht zwischen maskuliner und femininer Form unterschieden und die maskuline Form stellvertretend für Männer und Frauen verwendet.

Mit Blick auf den **Aufbau der Arbeit** werden in **Kapitel zwei** zunächst Herkunft und Ziele des Verfahrens „Bürgerhaushalt“ dargestellt und definiert, was im Rahmen dieser Arbeit unter einem „Bürgerhaushalt“ verstanden wird. Zudem werden hier die Verschiedenartigkeit der Verfahren und der Schwerpunkt deutscher Bürgerhaushalte erläutert. In **Kapitel drei** werden demokratiethoretische Überlegungen in Bezug auf Bürgerpartizipation aufgegriffen und der Bürgerhaushalt in das Modell der Bürgerkommune eingeordnet. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, anschließend Kriterien für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene festzulegen. In den folgenden **Kapiteln vier und fünf** werden die zu untersuchenden Bürgerhaushaltsverfahren von Köln und Freiburg jeweils im Detail dargestellt. Die Schwerpunkte der Darstellung liegen dabei auf der Konzeption, der Durchführung sowie den Ergebnissen des Verfahrens. Zudem werden beide Verfahren anschließend aus dem Blickwinkel der für das jeweilige Verfahren zentralen Akteursgruppen betrachtet. In **Kapitel sechs** erfolgt die Bewertung der beiden Verfahren in Hinblick darauf, ob eine erfolgreiche Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik gelungen ist. Den **Schluss** bildet Kapitel sieben, in dem die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und mögliche Entwicklungen im Hinblick auf die ursprüngliche Fragestellung der Arbeit aufgezeigt werden.

---

<sup>9</sup> Vgl. Esser, Elke / Hill, Paul B. / Schnell, Rainer (2005), S. 387 f. sowie Herzberg, Carsten / Röcke, Anja / Sintomer, Yves (2005), S. 661 ff.

## 2 Das Beteiligungsverfahren Bürgerhaushalt

### 2.1 *Herkunft und Ziele des Beteiligungsverfahrens Bürgerhaushalt*

Die internationale Entwicklung des Beteiligungsverfahrens Bürgerhaushalt ist vor allem mit der 1,3 Millionen Einwohner zählenden Stadt **Porto Alegre** in Brasilien verbunden, in der die Bürger seit 1989 an der Aufstellung des Haushalts beteiligt werden. Dabei entscheiden die Bürger von Porto Alegre in erster Linie über die Verteilung der Investitionen der Kommune. Innerhalb eines komplexen Systems werden hier zu Beginn eines Verfahrens in Basisversammlungen, die nach Wohnregionen und Themengebieten unterteilt sind, die wichtigsten Arbeiten und Dienstleistungen von den Bürgern hierarchisiert. Ein für das Bürgerhaushaltsverfahren von den Bürgern gewählter Rat kontrolliert anschließend, ob die Verwaltung die Prioritäten im Haushaltsentwurf berücksichtigt hat. Nur wenn der Rat dem Haushaltsentwurf zustimmt, kann dieser anschließend zur Verabschiedung beim Stadtrat eingereicht werden. Dabei beruht das Verfahren auf einer Art Geschäftsordnung, die prinzipiell jedes Jahr gemeinsam von der Regierung und den Bürgern Porto Alegres beschlossen werden muss und verändert werden kann, die im juristischen Sinne jedoch keine bindende Wirkung hat. Ziel des Verfahrens ist es dabei nicht, die bestehenden demokratischen Institutionen zu ersetzen, sondern diese so zu ergänzen, dass die repräsentative Demokratie vor Ort gestärkt wird und die Bürger bei der Hierarchisierung der Verwendung begrenzter Ressourcen mit einbezogen werden. Mit der Quasi-Übertragung von Entscheidungsmacht auf die Bürgerschaft innerhalb des Verfahrens geht der Bürgerhaushalt von Porto Alegre über andere Formen der Bürgerbeteiligung, die rein konsultativen Charakter haben, deutlich hinaus.<sup>10</sup> Dabei zeichnet sich Porto Alegre mittlerweile durch eine signifikante Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur aus. Zudem wuchs die Beteiligung über die Jahre von unter 1.000 Personen 1990 auf über 17.000 Teilnehmer im Jahr 2002, wobei insbesondere untere Bevölkerungsschichten, die in politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen in der Regel deutlich unterrepräsentiert sind, stark vertreten sind.<sup>11</sup> Dennoch muss auch hier hervorgehoben werden, dass sich bezogen auf die Gesamtbevölkerung nur zwischen ein und zwei Prozent der Bürger Porto Alegres an dem Verfahren beteiligen.

Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, der als Ursprung und internationales Musterbeispiel des Verfahrens gilt, wird häufig auch in Deutschland als Grundlage für Diskussionen verwendet.<sup>12</sup> Dabei ist jedoch in Deutschland - auch im Gegensatz zu den Beispielen in Südeuropa - nicht Porto Alegre, sondern vielmehr die 300.000 Einwohner zählende neuseeländische Stadt **Christchurch** Vorbild für die Entstehung der ersten Bürgerhaushaltsverfahren im Rahmen des Reformnetzwerks „Kommunen der Zukunft“, auf

<sup>10</sup> Vgl. Herzberg, Carsten (2001), S. 39 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Herzberg, Carsten / Röcke, Anja / Sintomer, Yves (2010), S. 34.

<sup>12</sup> Vgl. Brangsch, Lutz / Brangsch, Petra (2006) sowie Müller, Erhard O. (2006).

deren Erfahrungen auch das Bürgerhaushalts-Projekt in Nordrhein-Westfalen aufbaut. Die für ihre Reformfreudigkeit bekannte Stadt Christchurch gewann 1993 den internationalen Preis der Bertelsmann Stiftung für Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, da es der Stadt nach Auffassung der Stiftung unter anderem gelungen war, Bürgerpartizipation und Verwaltungsmodernisierung besonders erfolgreich miteinander zu verbinden. Ziel des Verfahrens in Christchurch ist es, das Wissen der Einwohner zu nutzen, um die Arbeit der Verwaltung optimieren und den Bedürfnissen der Bürger anpassen zu können. Dabei wird der Haushalt in Christchurch nach einem Bottom-up-Prozess aufgestellt, bei dem zu Beginn des Verfahrens Projektvorschläge und Anregungen zu öffentlichen Dienstleistungen in den Ortsbeiräten der Stadt gemacht werden. Auf dieser Basis wird von der Verwaltung nachfolgend ein Haushaltsentwurf erarbeitet, der nach Überarbeitung in den Ausschüssen des Rats öffentlich präsentiert wird. Anschließend können die Bürger der Stadt schriftlich Vorschläge einreichen, diese auf einer öffentlichen Veranstaltung persönlich vorstellen und mit der Verwaltung diskutieren, ob die Vorschläge in den Kompetenzbereich der Kommune fallen, technisch umsetzbar sind und welche Kosten sie verursachen. Über die Umsetzung der Vorschläge entscheidet dabei der Rat der Stadt. Eine Delegation von Entscheidungskompetenz auf die Bürgerschaft findet somit in Christchurch - anders als im Beispiel Porto Alegre - nicht statt.<sup>13</sup>

## **2.2 Definition: Was ist ein Bürgerhaushalt?**

Um das Verfahren Bürgerhaushalt von anderen informellen Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene abzugrenzen und eine Basis für den Vergleich der Verfahren in Freiburg und Köln zu schaffen, wird nachfolgend definiert, was im Rahmen dieser Arbeit unter einem Bürgerhaushalt verstanden wird. Auf Grund der großen Verschiedenheit der Verfahren bietet sich eine methodologische Definition an, die klar überprüfbare Anforderungen an einen Bürgerhaushalt stellt und somit eine gemeinsame Basis der verschiedenen Verfahren für die Untersuchung festlegt. Die Definition übernimmt dabei größtenteils die Kriterien des Forschungsprojekts „Der Bürgerhaushalt im europäischen Vergleich – Perspektiven und Chancen des kooperativen Staates auf kommunaler Ebene“ am Berliner Centre Marc Bloch und der Humboldt Universität.<sup>14</sup> Lediglich im Hinblick auf Präsenzversammlungen unterscheidet sich die Definition, da eine im Forschungsprojekt erfolgte Festlegung des Mindestkriteriums Präsenzversammlungen für die Existenz eines deliberativen Prozess nicht zwingend notwendig erscheint, da für eine Diskussion auch andere Kommunikationsmittel genutzt werden können.

---

<sup>13</sup> Vgl. Cuny, Cécile / Herzberg, Carsten (2007), S. 11 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Herzberg, Carsten / Röcke, Anja / Sintomer, Yves (2010), S. 39 ff.



---

Ein **Bürgerhaushalt** ist ein Verfahren, das **Bürgern die Möglichkeit gibt, sich an der Verteilung von öffentlichen Geldern zu beteiligen**. Zudem müssen **fünf weitere Kriterien** erfüllt sein um ein Verfahren als Bürgerhaushalt bezeichnen zu können:

1. Das Verfahren muss explizit finanzielle Angelegenheiten betreffen. Im Vergleich zu anderen Partizipationsverfahren besteht die Besonderheit von Bürgerhaushalten darin, finanzielle Mittel in das Zentrum der Diskussion zu stellen und hervorzuheben, dass es sich hierbei um begrenzte Ressourcen handelt.
2. Die Beteiligung findet auf Ebene der Gesamtstadt oder eines Bezirks mit einem eigenen politischen Vertretungsorgan, dem eine eigene Verwaltung zugeordnet ist, statt.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes Verfahren. Eine einmalige Versammlung oder ein einmaliges Referendum zu Haushaltsfragen stellen keinen Bürgerhaushalt dar.
4. Das Verfahren beinhaltet eine öffentliche Diskussion zu Haushaltsfragen. Die Wahl des Mediums für den Diskussionsprozess ist dabei nicht entscheidend. Eine reine Umfrage zur Thematik kommunale Finanzen ist jedoch ebenso wenig ein Bürgerhaushalt wie eine herkömmliche Rats- oder Ausschusssitzung, an der Bürger teilnehmen können.
5. Über die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses muss mündlich oder schriftlich Rechenschaft gegeben werden.

Sowohl der Kölner „Bürgerhaushalt 2010“ als auch der Freiburger „Beteiligungshaushalt 2009 / 2010“ erfüllen die hier aufgestellten Kriterien – auch wenn die Intensität der Rechenschaftslegung im Freiburger Verfahren grenzwertig war. Trotz Ihrer Unterschiedlichkeit weisen beide Verfahren somit eine für eine vergleichende Untersuchung notwendige gemeinsame Basis auf. An dieser Stelle ist auch hervorzuheben, dass es keine Hinweise dafür gibt, dass die auf der Plattform [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org) aufgeführten deutschen Bürgerhaushaltsverfahren auf die Erfüllung ähnlicher Kriterien überprüft werden.

### **2.3 *Verschiedenheit der Verfahren und Schwerpunkt in Deutschland***

Die Unterschiedlichkeit der verschiedenen Bürgerhaushaltsverfahren ist sowohl in Deutschland als auch in Europa groß. Das Forschungsprojekt „Der Bürgerhaushalt im europäischen Vergleich – Perspektiven und Chancen des kooperativen Staates auf kommunaler Ebene“ hat als Ergebnis seiner Feldforschung eine **konzeptuelle Karte von sechs Idealtypen** entwickelt, denen die einzelnen im Forschungsprojekt untersuchten Bürgerhaushalte mehr oder weniger zuzuordnen sind. Während den Idealtypen „Repräsentation organisierter Interessen“, „Community Fonds auf Quartiers- und auf Stadtebene“ und „öffentlich-privater“ Verhandlungstisch nur wenige Beispiele zugeordnet werden können, bewegt sich der Großteil der untersuchten Beispiele im konzeptuellen Dreieck der Idealtypen „Porto Alegre in Europa“, „Bürgernahe Beteiligung“ und „Konsultation öffentlicher Finanzen“, deren Grundzüge nachfolgend kurz dargestellt werden:

1. **Porto Alegre in Europa:** Bei diesen Idealtyp handelt es sich um ein innovatives Verfahren, das mit den zuvor existierenden lokalen Traditionen bricht und dem Vorbild Porto Alegre am nächsten kommt. Es basiert auf thematischen und territorialen Versammlungen, die allen Bürgern offen stehen sowie partizipativen Räten, die sich aus Bürgerdelegierten zusammensetzen. Kernpunkt des auf die Hierarchisierung von Investitionen gerichteten Verfahrens ist die Übertragung von Entscheidungskompetenz auf die teilnehmenden Bürger.
2. **Bürgernahe Beteiligung:** Der zweite Idealtyp zeichnet sich durch eine Übertragung der Systematik von Quartiersbeiräten auf den Bürgerhaushalt aus, wobei eine Diskussion über gesamtstädtische Themen inbegriffen ist. Entscheidungsmacht wird den Bürgern hier jedoch ausschließlich für Projekte auf Quartiersebene übertragen, ansonsten bleibt das Verfahren rein konsultativ.
3. **Konsultation öffentlicher Finanzen:** Der dritte Idealtyp ist stark durch das Verfahren in Christchurch geprägt und unterscheidet sich daher deutlich vom Bürgerhaushalt in Porto Alegre. Die wesentliche Besonderheit des Verfahrens, bei dem die Bürger ebenfalls eine rein konsultative Rolle haben, besteht darin, dass diese nicht auf konkrete Projekte, sondern auf den kommunalen Haushalt einer Stadt bezogen ist. Dabei versucht das Verfahren idealtypisch, über eine transparente Darstellung des Haushalts Partizipation und Modernisierung miteinander zu verbinden, wobei Diskussionen über die grundlegenden finanziellen Fragen der Kommune mit einbezogen werden. Für diesen Idealtyp ist eine dominierende Rolle der Verwaltung kennzeichnend, die das Verfahren in der Regel erarbeitet und die Beteiligungsergebnisse zusammenfasst. Anders als in Porto Alegre stehen zudem soziale Dimensionen und Verteilungskriterien nicht im Vordergrund des Verfahrens.<sup>15</sup>

Die **Bürgerhaushalte in Deutschland** zeichnen sich durch eine große Nähe zum Idealtyp „**Konsultation öffentlicher Finanzen**“ aus. Die verschiedenen Verfahren basieren dabei auf einem Grundmodell, das bereits den ersten Experimenten mit Bürgerhaushalten in Deutschland zu Grunde lag und das die Information über den Haushalt der Kommune, eine Konsultation der Meinung der Bürger sowie eine Rechenschaftslegung über die Annahme oder Ablehnung der Vorschläge umfasst.<sup>16</sup> Vertiefend propagierte die Bundeszentrale für politische Bildung im Jahr 2005 in ihrem Arbeitsmaterial „Bürgerhaushalt in Großstädten“ die Methodik einer Hierarchisierung der Vorschläge durch ein bürgerzentriertes Voting-Verfahren, das heute bereits bei verschiedenen deutschen Bürgerhaushaltsverfahren zum Einsatz kommt.<sup>17</sup>

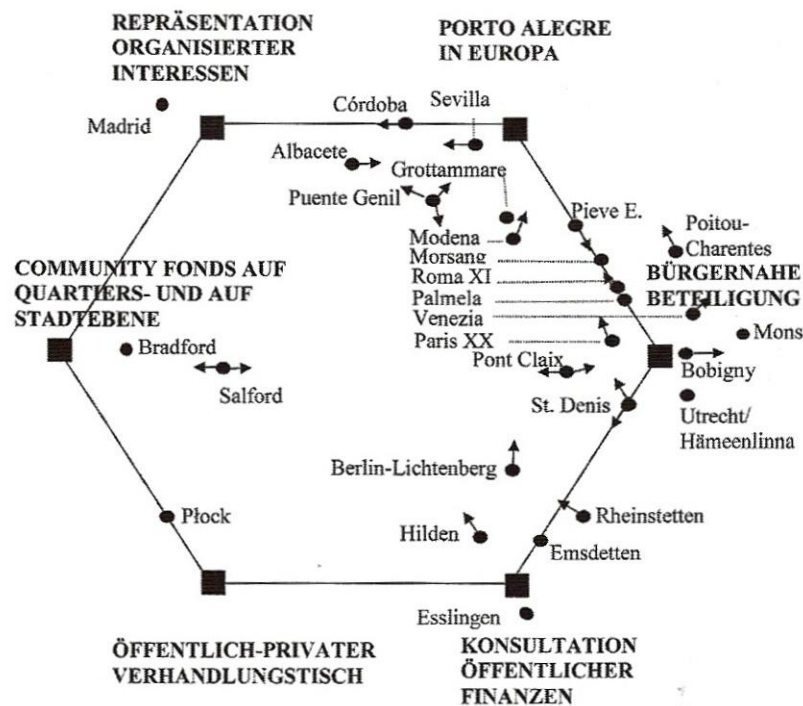
---

<sup>15</sup> Vgl. Herzberg, Carsten / Röcke, Anja / Sintomer, Yves (2010), S. 80 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Cuny, Cécile / Herzberg, Carsten (2007), S. 14.

<sup>17</sup> Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2005), S. 13.

Abbildung 1: Verfahrenstypologie der Bürgerhaushalte in Europa (2005-2006)



Quelle: Herzberg, Carsten / Röcke, Anja / Sintomer, Yves (2010), S.84.

### 3 Erfolgreiche Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik?

#### 3.1 Partizipation aus demokratietheoretischer Perspektive

Demokratie bezeichnet die legitime Herrschaftsausübung durch und zum Wohle des Staatsvolkes. Da dieses in modernen ausdifferenzierten Gesellschaften nicht über jedes Detail des politischen Tagesgeschäfts entscheiden kann, basieren moderne Demokratien wie die Bundesrepublik Deutschland auf einem repräsentativ demokratischen System. In diesem sollen Volksvertreter, die auf mehreren Ebenen durch allgemeine und gleiche Wahlen legitimiert werden, das Staatsvolk in seiner Gesamtheit repräsentieren und verbindliche politische Entscheidungen treffen. Ziel dieses Repräsentationsgedankens ist es, effiziente politische Entscheidungen zu gewährleisten, die auf Expertenwissen basieren und von Personen getroffen werden, die sich auf Basis Ihres Mandats und der damit verbundenen finanziellen Absicherung auf die für die jeweilige Entscheidung relevanten und komplexen Sachverhalte konzentrieren können.<sup>18</sup> Heute sieht sich die Bundesrepublik Deutschland jedoch ebenso wie die große Mehrheit der demokratischen Staaten mit einer desillusionierten Bürgerschaft und einer unter den Schlagworten „Politik-, Politiker- und Parteienverdrossenheit“ bekannten Legitimitätskrise konfrontiert. Sowohl die Wahlbeteiligung auf allen politischen Ebenen als auch das Vertrauen in die politischen Institutionen sinken und das individuelle parteipolitische Engagement ist weiter rückläufig.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Vgl. Schmidt, Manfred G. (2006), S. 15 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Herzberg, Carsten / Röcke, Anja / Sintomer, Yves (2010), S. 16.

Dabei trifft die Legitimitätskrise nicht nur die bezahlten Berufspolitiker, sondern auch die ehrenamtliche Kommunalpolitik. Auf Grund der Nähe zu den Bürgern wird daher gerade auf kommunaler Ebene eine direkte Beteiligung der Bürger an der demokratischen Willensbildung als erfolgsversprechende Methode betrachtet, um der beschriebenen Legitimitätskrise zu begegnen.<sup>20</sup> **Aber ist Partizipation bereits ein Wert an sich?** Demokratietheoretische Kritik an Partizipation entfacht sich in diesem Zusammenhang vor allem daran, dass in der Praxis häufig „Partizipation und Empowerment [...] blindlings zum neuen moralischen Imperativ“<sup>21</sup> gemacht werden. Argumentiert wird zudem, dass der Einsatz partizipativer Instrumente nicht automatisch zu besseren Politikergebnissen bzw. deren erhöhter Akzeptanz führt. Im Mittelpunkt muss daher die Frage stehen, welche Ziele ein Partizipationsverfahren erreichen muss, um aus demokratietheoretischer Perspektive eine Steigerung von Input- und Output-Legitimität zu erreichen?

In der komplexen Demokratietheorie verbindet Scharpf bereits 1970 empirische und normative Theorie und entwickelt das Postulat einer Demokratieform, die sowohl der Anforderung einer Erhöhung der Input- als auch der Steigerung der Output-Legitimität gerecht wird und so zu einem Höchstmaß politischer Rationalität bei der Entscheidungsfindung führt.<sup>22</sup> Partizipationsverfahren müssen dabei das begrenzte Zeitbudget der Bürger genauso berücksichtigen wie die Situation, dass „kein einzelner [...] unter modernen Bedingungen in der Lage [ist] sich auch nur einigermaßen zu informieren, über die Fragen, die in einem Partizipationsmodell gleichberechtigt auf seiner politischen Tagesordnung stehen müssten.“<sup>23</sup> Dieses Postulat soll hier auf die Anforderungen eines Partizipationsverfahrens auf kommunaler Ebene übertragen werden. Allgemein formuliert muss ein Partizipationsverfahren also das begrenzte Zeitbudget und die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität der Bürger berücksichtigen und dazu führen, sowohl die Einbeziehung der Präferenzen der Bürger und deren Akzeptanz für das Zustandekommen von Entscheidungen (Inputs) zu verbessern als auch die Qualität der politischen Entscheidungen (Outputs) zu steigern. Doch wie sollte ein Partizipationsprozess aus theoretischer Perspektive ausgestaltet sein, um ein Höchstmaß politisch rationaler Entscheidungen zu erzielen? Das Modell der Deliberation geht diesbezüglich davon aus, dass ein Partizipationsverfahren seine Berechtigung aus „Meinungsbildungsprozessen gewinnt, an die die Beteiligten die Erwartung richten, dass ihr Ergebnis vernünftig sei.“<sup>24</sup> Ziel eines Verfahrens sollte es in diesem Zusammenhang sein, die kommunikative Verständigung der Akteure durch eine Optimierung der Diskursqualität zu erreichen, wobei die Beurteilung an verschiedene Merkmale gebunden ist. Zu diesen Merkmalen gehören

<sup>20</sup> Vgl. Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun (2003), S. 20 f.

<sup>21</sup> Vgl. Kersting, Norbert (2008a), S. 17.

<sup>22</sup> Vgl. Scharpf, Fritz (1970), S. 21 ff.

<sup>23</sup> Scharpf, Fritz (1970), S. 58.

<sup>24</sup> Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Kißler, Leo (2006), S. 74.

der kommunikative Austausch von Informationen und Argumenten der Beteiligten, gleiche Zugangs- und Teilnahmechancen der Bürger, die Abwesenheit von Zwängen bei der Beratung, die Zusammenwirkung von Diskurs und Willensbildung und die Rückbindung der Ergebnisse an verbindliche politische Entscheidungen. Kritiker des Deliberationsmodell fordern zudem dazu auf, einer in Partizipationsverfahren klassischen Unterrepräsentation von bestimmten Personengruppen methodisch zu begegnen, um der Gefahr einer maßgeblichen Prägung des Verfahrens durch eine politisch aktive Elite zu entgehen.<sup>25</sup> Um die Leistung eines Verfahrens beurteilen zu können, sollte dieses abschließend auch unter dem Gesichtspunkt der Effizienz betrachtet werden, indem die Ergebnisse des Verfahrens vor dem Hintergrund des Einsatzes von finanziellen und zeitlichen Ressourcen der beteiligten Akteure bewertet werden.<sup>26</sup>

### **3.2 Modell der Bürgerkommune und Einordnung des Bürgerhaushalts**

Das Modell der Bürgerkommune stellt das in Deutschland am weitesten verbreitete normative Leitbild lokaler Demokratie dar.<sup>27</sup> Die Konjunktur des Modells wird dabei von Bogumil / Holtkamp / Schwarz (2003) mit fünf langfristigen gesellschaftlichen Trends begründet, zu denen erstens die bereits aufgezeigte Legitimitätskrise der Demokratie - hier mit Fokus auf die Ebene der Kommune – zählt. Zudem stellen sie folgende Trends fest:

2. Eine **schwere Haushaltskrise** vieler Kommunen seit Anfang der 90er Jahre, die erwarten lässt, dass der Spardruck der Kommunen auch in Zukunft weiter anhält. Obwohl die einzelnen Städte in sehr unterschiedlichem Maße von der Haushaltskrise betroffen sind, ist vor allem in Nordrhein-Westfalen die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts in vielen Kommunen bereits zum Regelfall geworden.
3. Eine **Steuerungskrise**, da sich mit den klassischen Steuerungsmedien Geld und Recht immer weniger politische Zielsetzungen erreichen lassen. Zudem setzt Steuerung meistens erst dann an, wenn ein Problem nur noch schwer zu lösen ist. Um jedoch bereits die Entstehung von Problemen verhindern zu können, ist die Kommune auf die Kooperation der für das spezifische Feld relevanten Akteure angewiesen.
4. Eine **Krise klassischer gesellschaftlicher Institutionen** wie Familie, Kirche und millieugebundenen Organisationen. Um als Kommune das Engagementpotenzial der Bürger dennoch nutzen zu können, müssen daher Angebote geschaffen werden, die den gewandelten Motiven von bürgerschaftlichem Engagement, wie Befristung, Projektorientierung und Spaß beim Einsatz gerecht werden.

---

<sup>25</sup> Vgl. Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Kißler, Leo (2006), S. 74 ff.

<sup>26</sup> Vgl. Kersting, Norbert (2008a), S. 35.

<sup>27</sup> Vgl. Herzberg, Carsten (2009), S. 50.

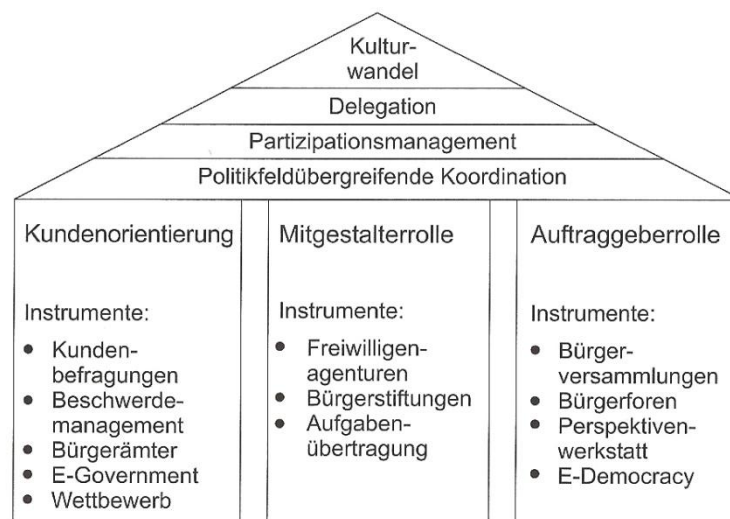
5. Die Einführung der **Direktwahl der Bürgermeister** und die **Ausweitung von Formen direkter Demokratie** in Form der Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.<sup>28</sup>

Dabei liegt „die besondere Qualität der Bürgerkommune [...] in der Neugestaltung des Kräffedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung. Es geht um die Ergänzung repräsentativer Entscheidungsformen mit direktdemokratischen und kooperativen Formen der Demokratie.“<sup>29</sup> Dabei will das **Leitbild fünf Ziele** erreichen:

1. Eine höhere Zufriedenheit der Bürger mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz)
2. Eine stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und eine Wiederbelebung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung)
3. Eine Stärkung der Unterstützernetzwerke der Bürgerschaft (Solidarität)
4. Eine Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz)
5. Bessere Ergebnisse im Sinne der Erreichung politischer Zielsetzungen (Effektivität)

Damit die Beteiligungsinstrumente in Bezug auf die verschiedenen Partizipationsrollen ihren vollen Nutzen entfalten, ist im Sinne der Bürgerkommune eine grundlegende Umgestaltung des kommunalen Entscheidungssystems erforderlich. Hierfür schlagen Bogumil / Holtkamp / Schwarz (2003) folgenden **konzeptionellen Überbau** vor:

Abbildung 2: Das Modell der Bürgerkommune



Quelle: Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun (2003), S. 25.

<sup>28</sup> Vgl. Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun (2003), S.13 ff.

<sup>29</sup> Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2002), S.5.

Die Bürgerkommune setzt dabei auf eine mehrdimensionale Vorgehensweise, bei der dem Bürger verschiedene Partizipationsrollen zugewiesen werden. Aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung (Kundenrolle) sollen das freiwillige Engagement der Bürger (Mitgestalterrolle) gefördert und diese stärker an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt (Auftraggeberrolle) werden.

Das **Beteiligungsinstrument Bürgerhaushalt** wird dabei der **Auftraggeberrolle des Bürgers** zugeordnet.<sup>30</sup> Auf Grund der Komplexität des kommunalen Haushalts und der Haushaltskrise vieler Kommunen wird das Partizipationsverfahren Bürgerhaushalt jedoch von Holtkamp - einem der Urheber des Modells der Bürgerkommune - kritisch beurteilt. Gerade in Kommunen mit einem nicht ausgeglichenen Verwaltungshaushalt sei in diesem Zusammenhang nur eine sehr begrenzte Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu erwarten.<sup>31</sup> Zu Beginn war der Bürgerhaushalt daher nicht als Bestandteil der Bürgerkommune vorgesehen. Erst die zunehmende Diskussion über eine Bürgerbeteiligung am Haushalt hat eine Verbindung hergestellt.<sup>32</sup> Für einen erfolgreichen Einsatz von Beteiligungsinstrumenten der Auftraggeberrolle wie dem Bürgerhaushalt sind dabei im Sinne der Bürgerkommune **zwei Faktoren von entscheidender Bedeutung:**

- 1. Politikfeldübergreifende Koordination:** Es müssen Organisationsstrukturen geschaffen werden, die eine ressortübergreifende Koordination der Bürgerbeteiligung ermöglichen. Hierfür müssen klare Kooperationsabsprachen zwischen den einzelnen Fachbereichen existieren, um die Umsetzung ressortübergreifender Beteiligungsergebnisse zu erleichtern.
- 2. Die Einführung eines Partizipationsmanagements,** das verhindern soll, dass, wie häufig in der kommunalen Praxis festzustellen ist, Partizipationsinstrumente relativ unreflektiert eingesetzt werden. Ziel dabei ist es, dass sich die „kommunalen Entscheidungsträger vor dem Einsatz von Beteiligungsinstrumenten darüber Gedanken machen, wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema die Bürger wie zu beteiligen sind.“ Für einen nachhaltigen Umgang mit Partizipationsressourcen und um Enttäuschungen zu vermeiden, ist es dabei besonders wichtig, im Vorfeld zu klären, was die Bürger von dem Partizipationsinstrument erwarten. Beispiele haben gezeigt, dass die Bürger vor allem leicht verständliche Informationen zum Planungsvorhaben priorisieren und erwarten, dass die Ergebnisse des Verfahrens zumindest teilweise umgesetzt werden. Zudem ist eine soziale Ausgewogenheit der Beteiligung bei der Konzeption und Durchführung eines Verfahrens anzustreben, um eine klassische Überrepräsentanz von Männern, Akademikern, Vertretern von Parteien, Verbänden und Vereinen sowie Personen aus der Mittelschicht zu verhindern. Dabei kommt es darauf

<sup>30</sup> Vgl. Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2002), S.16 f.

<sup>31</sup> Vgl. Holtkamp, Lars (2004), S. 12.

<sup>32</sup> Vgl. Herzberg, Carsten (2009), S. 50.

an, ein Beteiligungsverfahren so zu gestalten, dass nicht nur die „üblichen Verdächtigen“, sondern auch zuvor definierte Zielgruppen erreicht werden und diese sich anschließend an dem Verfahren beteiligen.<sup>33</sup>

Ein weiteres Problem im Hinblick auf einen Bürgerhaushalt ist, dass Ratsmitglieder häufig die Befürchtung haben, dass mit der Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplanung die Kernkompetenz des Gemeinderats ausgehöhlt wird. Vor der Einführung eines Bürgerhaushaltsverfahrens ist daher ein **intensiver Einbezug der Kommunalpolitik**, der die gleichberechtigte Beteiligung von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen umfasst, notwendig, um sich die Unterstützung des Gemeinderats für eine erfolgreiche Planung und Durchführung zu sichern. Ebenso wichtig ist es, die **Unterstützung der Verwaltung** zu gewinnen, die in der Regel federführend für die Detailplanung des Verfahrens und dessen Umsetzung verantwortlich ist.<sup>34</sup>

### **3.3 Kriterien für eine erfolgreiche Beteiligung auf kommunaler Ebene**

Obwohl Beteiligungsinstrumente mittlerweile auf kommunaler Ebene verstärkt eingesetzt werden, wurde deren Evaluation bisher häufig vernachlässigt, was insbesondere auf viele deutsche Bürgerhaushaltsverfahren zutrifft. Bislang bestehen daher kaum wissenschaftliche Standards für eine Evaluation von Partizipationsverfahren auf kommunaler Ebene.<sup>35</sup> Aufbauend auf den beiden vorangehenden Unterkapiteln werden daher nachfolgend Kriterien für eine erfolgreiche Beteiligung auf kommunaler Ebene im Rahmen eines Bürgerhaushaltsverfahrens festgelegt, die als Beurteilungsmaßstab für die zu untersuchenden Verfahren von Freiburg und Köln dienen. Dabei muss ein Bürgerhaushaltsverfahren aus normativer Perspektive **zwei übergeordnete Ziele** erreichen:

1. **Eine Steigerung der Input-Legitimität** auf kommunaler Ebene durch eine möglichst optimale Einbeziehung der Präferenzen der Bürger vor Ort und deren Akzeptanz für das Zustandekommen der Entscheidungen innerhalb des Verfahrens.
2. **Eine Steigerung der Output-Legitimität**, indem die Qualität kommunalpolitischer Entscheidungen durch das Verfahren erhöht wird.

Dabei ist davon auszugehen, dass eine Steigerung von Input- sowie Output-Legitimität auf kommunaler Ebene durch ein Bürgerhaushaltsverfahren unter Berücksichtigung nachfolgender Punkte gefördert wird, die sich aus den vorangegangenen Überlegungen

---

<sup>33</sup> Vgl. Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun (2003), S. 25.

<sup>34</sup> Vgl. Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2002), S. 19 f.

<sup>35</sup> Vgl. Kersting, Norbert (2008b), S. 281.



ableiten. Die Verfahrensphasen basieren dabei auf der Systematik von Albert Günther<sup>36</sup> und dem Arbeitsmaterial „Bürgerhaushalt in Großstädten“<sup>37</sup>.

1. **Vorbereitungsphase:** In der Verfahrensvorbereitung sollten folgende Maßnahmen durchgeführt werden, um ein gutes Fundament für einen Bürgerhaushalt zu legen:
  - Die Kommunalpolitik muss unter gleichberechtigter Beteiligung von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen frühzeitig einbezogen werden, um die Unterstützung des Gemeinderats zu gewinnen. Ebenso muss die Verwaltung frühzeitig für die Unterstützung der Einführung eines Bürgerhaushaltverfahrens gewonnen werden.
  - Es sollten Organisationsstrukturen innerhalb der Verwaltung geschaffen werden, die eine ressortübergreifende Koordination der Bürgerbeteiligung und die Umsetzung der Ergebnisse des Verfahrens ermöglichen.
  - Um zielorientiert die Zeitpunkte, Fragestellungen und Instrumente der Bürgerbeteiligung festzulegen und das Ziel eines reflektierten Einsatzes von Partizipationsinstrumenten zu erreichen, muss ein Partizipationsmanagement etabliert werden.
  - Die kommunale Haushaltssituation muss im Vorfeld berücksichtigt werden und Handlungsspielräume und Realisierungswahrscheinlichkeit von zu erwartenden Beteiligungsergebnissen sollten realistisch eingeschätzt werden.
  - Um die Zustimmung der Bürger für die Einführung eines Bürgerhaushaltsverfahrens zu erhalten, sollte auch die Möglichkeit geprüft werden, die Bürger über die Einführung eines solchen Verfahrens in Form eines Bürgerentscheids abstimmen zu lassen. Besonders bei einem Partizipationsverfahrens wie im Fall Porto Alegre, dessen Beteiligungsergebnisse für den Rat quasi bindend sind und bei dem das repräsentativ demokratische Verfahren faktisch zumindest teilweise außer Kraft gesetzt wird, ist aus demokratischen Gesichtspunkten eine vorherige mehrheitliche Zustimmung der Bürger notwendig – zumindest dann, wenn das Verfahren und eine Bindung an dessen Ergebnissen keine Rechtsgrundlage hat. Eine vorab durchgeführte Abstimmung der Bürger könnte zudem eine Mobilisierung für die Verfahrensbeteiligung bewirken.
  
2. In der **Informationsphase** werden die Bürger über den Haushalt sowie Inhalt und Ablauf des Verfahrens informiert. Folgende Punkte sollten dabei berücksichtigt werden:
  - Informationen über den kommunalen Haushalt und die damit verbundenen finanziellen Zusammenhänge und Investitionen müssen leicht verständlich sein – insbesondere für Personen, die bisher wenig Erfahrung mit Politik und politischen Prozessen haben.
  - Informationen über Ziel und Zweck sowie den zeitlichen Ablauf der Beteiligungsmöglichkeiten müssen klar nachvollziehbar sein.

---

<sup>36</sup> Vgl. Günther, Albert (2007), S. 77 ff.

<sup>37</sup> Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2005), S. 9 ff.

- 
- Sowohl das begrenzte Zeitbudget als auch die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität der Bürger müssen berücksichtigt werden.
  - Es sollten zielgruppenorientierte Maßnahmen zur Information von in Partizipationsverfahren klassisch unterrepräsentierten Gruppen durchgeführt werden.
- 3. Beteiligungsphase:** Die Bürgerbeteiligung an der kommunalen Haushaltsaufstellung bildet den Kern des Verfahrens. Dabei sollten folgende Punkte beachtet werden:
- Die Präferenzen der Bürger sollten möglichst gut einbezogen werden. Dies kann beispielsweise über die Möglichkeit, Vorschläge machen zu können, erreicht werden.
  - Die Rahmenbedingungen des Verfahrens und die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung von Vorschlägen müssen den Bürgern klar kommuniziert werden.
  - Das geringe Zeitbudget der Bürger muss bei der Ausgestaltung der Beteiligungsbausteine berücksichtigt werden.
  - Es sollten gleiche Zugangs- und Teilnahmechancen gewährleistet sein. Dabei ist darauf zu achten, durch die Wahl der Medien insbesondere ältere Menschen, die häufig keinen Internetzugang besitzen, nicht von dem Verfahren auszuschließen.
  - Virtuelle oder reale Plattformen sollten für einen kommunikativen Austausch von Informationen und Argumenten geschaffen werden. Ziel dabei sollte es sein, über einen kommunikativen Austausch von Informationen und Argumenten und das Zusammenwirken von Diskurs und Willensbildung die Qualität der Ergebnisse der Beteiligungsbausteine zu erhöhen.
  - Um die Diskurse der verschiedenen Plattformen für alle Beteiligten transparent zusammenfassen zu können, sollte ein Leitmedium etabliert werden.
  - Um eine Priorisierung der Bürger zu ermöglichen und eine bessere Handhabbarkeit für Verwaltung und Politik bei der Bearbeitung und der Beratung von Vorschlägen zu erreichen, sollten Vorschläge durch die Bürger bewertet und die Anzahl der Vorschläge, die in die Entscheidungsphase einfließen, begrenzt werden.
  - Es sollten Maßnahmen für eine möglichst hohe Beteiligung von in Partizipationsverfahren klassisch unterrepräsentierten Gruppen durchgeführt werden. Zudem sollten sowohl bei der Erstellung von Vorschlägen und vor allem bei deren Priorisierung möglichst viele Bürger der Kommune beteiligt sein, um die Input-Legitimität auf kommunaler Ebene zu erhöhen.
- 4. Auf Basis der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens erfolgt im Anschluss an die Bürgerbeteiligung die **Entscheidungsfindung im Rat sowie die Umsetzung der angenommenen Vorschläge.**** Dabei sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:
- Die Ergebnisse der Beteiligungsphase sollten inklusive Angabe der finanziellen Konsequenzen deren Umsetzung von der Verwaltung transparent aufbereitet werden.

- Nach der Einbringung der Vorschläge in den Rat sollten die aufbereiteten Ergebnisse in den Ausschüssen intensiv beraten werden.
  - Die Ergebnisse der Beteiligungsphase müssen bei der abschließenden Aufstellung des Haushalts vom Rat berücksichtigt werden.
  - Beschlossene Vorschläge sollten zeitnah durch die Verwaltung, städtische Unternehmen oder städtische Einrichtungen umgesetzt werden.
- 5. Rechenschaftsphase:** Für die langfristige Etablierung eines Bürgerhaushalts und dessen Akzeptanz bei den Bürgern ist eine Rechenschaftslegung über die getroffenen Entscheidungen und deren Umsetzung notwendig. Für eine gute Rechenschaftslegung sollten folgende Punkte beachtet werden:
- Die Rechenschaft über die angenommen, angepassten oder abgelehnten Vorschläge muss eine klar nachvollziehbare Begründung enthalten.
  - Die Rechenschaftslegung über die Vorschläge muss leicht verständlich und für Interessenten einfach zugänglich sein.
  - Die Rechenschaftslegung sollte auch eine zeitliche Perspektive für die Umsetzung beschlossener Vorschläge enthalten.
- 6. Evaluationsphase:** Da ein optimales Bürgerhaushaltsverfahren meist erst nach mehrmaliger Wiederholung und Anpassung erreicht wird, ist eine Evaluation des Verfahrens nach Abschluss des jeweiligen Durchlaufs sinnvoll. Ziel der Evaluation sollte die Anpassung und Verbesserung des Verfahrens für den nächsten Durchlauf sein. Um dies zu erreichen, sollten die Perspektiven von Bürgern, Verwaltung, Politik und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Hinblick auf Struktur und Ablauf des Verfahrens gleichberechtigt berücksichtigt werden.

Auf Basis der detaillierten Analyse der beiden Haushaltsverfahren wird im Anschluss die **Output-Legitimität** der beiden Verfahren bewertet. Hierbei stehen folgende Fragestellungen im Vordergrund:

1. Welche Politikergebnisse konnten durch den Bürgerhaushalt erreicht werden?
2. Betreffen die Politikergebnisse wichtige und maßgebliche Bereiche der Kommunalpolitik oder eher Nebensächlichkeiten?
3. Welche Rolle spielt die Kommunalaufsicht in der Haushaltspolitik der Kommune und inwiefern werden die Spielräume für eine Beteiligung der Bürger an der Haushaltsaufstellung hierdurch verkleinert oder gar beseitigt?
4. In welchem Maße führt der Bürgerhaushalt zu einer Verbesserung der kommunalen Haushaltspolitik aus Sicht der Akteursgruppen?

Um abschließend die **Effizienz der Bürgerhaushaltsverfahren** beurteilen zu können, werden die Politikergebnisse und deren Qualität unter Berücksichtigung des hierfür erbrachten Einsatzes von zeitlichen und finanziellen Ressourcen der einzelnen Akteursgruppen bewertet.

## **4 Der Freiburger Beteiligungshaushalt 2009 / 2010**

### ***4.1 Die Stadt Freiburg und die Einführung des Beteiligungshaushalts***

Mit rund 220.000 Einwohnern ist die Stadt Freiburg im Breisgau nach Stuttgart, Mannheim und Karlsruhe die viertgrößte Kommune Baden-Württembergs. Mehrere Hochschulen, darunter die renommierte Albert-Ludwig-Universität, die auch größter Arbeitgeber der Stadt ist, und insgesamt gut 30.000 Studenten prägen dabei das öffentliche Leben der Kommune als Hochschulstadt. Nachdem die SPD in Freiburg seit 1962 über Jahrzehnte den Oberbürgermeister gestellt hatte, wurde im Jahr 2002 mit Dieter Salomon erstmals ein Parteimitglied der Grünen als Oberbürgermeister gewählt und im Jahr 2010 für weitere acht Jahre bestätigt. Im Gemeinderat der Stadt sind seit der Kommunalwahl 2009 neben Grünen, CDU und SPD sechs weitere Parteien bzw. Wählergemeinschaften vertreten. Die Gemeinderatsmehrheit aus den Fraktionen von Junges Freiburg / DIE GRÜNEN und der CDU der vorherigen Gemeinderatsperiode, die am 30. Juni 2009 endete und in der Beteiligungshaushalt 2009 / 2010 durchgeführt wurde, ging bei der Kommunalwahl 2009 verloren.<sup>38</sup> Die aktuelle Haushaltssituation der Stadt Freiburg ist mit einem Haushaltsvolumen von ca. 0,7 Milliarden Euro auf Grund sinkender Einnahmen angespannt, aber deutlich besser als in der Vergangenheit. In diesem Zusammenhang war vor allem die Haushaltssituation der Kommune im Jahr 2006 dramatisch. Zu diesem Zeitpunkt war der Entwurf für den Doppelhaushalt 2007 / 2008 nicht genehmigungsfähig, da auf Grund des hohen Schuldenstandes der Stadt keine neuen Kredite genehmigt worden wären. Um die Kommune zu entschulden, sollte daher die städtische Wohnungsgesellschaft verkauft werden, was jedoch an einem Bürgerentscheid scheiterte. Eine Differenz zwischen der ursprünglichen Prognose der Steuerschätzung und der tatsächlich eingetretenen Einnahmen durch die Schlüsselzuweisungen aufgrund der Konjunkturentwicklung entspannte die Haushaltssituation zum Jahresende 2006 deutlich, wodurch der Haushalt letztendlich doch genehmigt werden konnte.<sup>39</sup> Mit einem Schuldenstand von 284 Mio. Euro zu Beginn des Haushaltsjahres 2010 und einem ausgeglichenen Nachtragshaushalt 2010 ist die Situation im Vergleich zu vielen anderen deutschen Kommunen aktuell jedoch als weit weniger dramatisch einzuschätzen.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2011).

<sup>39</sup> Vgl. Schubert, Annette (2011).

<sup>40</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2010).

Den ersten Impuls für die Durchführung eines Beteiligungshaushalts in Freiburg gab eine Veranstaltungsreihe der entwicklungspolitischen Organisation KATE, bei der im Jahr 2003 zwei Vertreter der Stadt Porto Alegre in verschiedenen deutschen Kommunen das Thema Bürgerhaushalt vorstellten. Dabei stieß die Freiburger Veranstaltung, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren organisiert wurde und an der mehrere Stadträte verschiedener Fraktionen teilnahmen, auf großes Interesse. Im Jahr 2004 fand im Rahmen des Regionalen Sozialforums an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg ein Workshop zum Thema Beteiligungshaushalt, dessen Mitglieder anschließend die Projektgruppe Beteiligungshaushalt gründeten und an der auch Stadträte dreier Freiburger Gemeinderatsfraktionen mitwirkten. Ziel der Projektgruppe war es zunächst, im Gespräch mit möglichst vielen Akteuren und mit Hilfe von Vortragsveranstaltungen externer Referenten ein eigenes Freiburger Modell für einen Bürgerhaushalt zu entwickeln. Auf Grund der Komplexität des Themas und der begrenzten Kapazitäten der Projektgruppe wurde dieses Ziel jedoch verworfen. In der Folge konzentrierte sich die Projektgruppe darauf, eine politische Grundsatzentscheidung der Stadt für die Entwicklung und Einführung eines Bürgerhaushalts herbeizuführen. Hierfür stellte die Gruppe Argumente für die Einführung eines Bürgerhaushalts zusammen und führte Gespräche mit allen im Freiburger Gemeinderat vertretenen Gruppen und Fraktionen. Positiv für die Wahrnehmung des Themas Bürgerhaushalt wirkte sich zudem die erhitzte öffentliche Diskussion im Jahr 2006 über den geplanten Verkauf der städtischen Wohnungsgesellschaft zur Sanierung des kommunalen Haushalts aus. Nachdem der Verkauf jedoch auf Grund des Bürgerentscheids scheiterte, zeigte sich der Oberbürgermeister der Stadt Ende 2006 anschließend aufgeschlossen dafür, einen Bürgerhaushalt für Freiburg zu entwickeln. Daraufhin beschloss der Gemeinderat im Mai 2007 einstimmig einen interfraktionellen Antrag, mit dem die Verwaltung beauftragt wurde, ein „Freiburger Modell“ für ein Bürgerhaushaltsverfahren zu entwickeln. Nach intensiver konzeptioneller Arbeit der Verwaltung fand im September 2007 ein mit über 200 Personen besuchtes öffentliches Expertenhearing mit Fachleuten aus Hamburg und der Landeszentrale für politische Bildung statt, bei der auch die Konzeptidee für Freiburg vorgestellt wurde. Nachfolgend wurde zudem eine Förderung des Freiburger Verfahrens durch die Landesstiftung Baden-Württemberg beschlossen. Unter der Bedingung der modellhaften Berücksichtigung von „Gender Budgeting“ bezuschusste die Landesstiftung das Freiburger Verfahren mit einem Betrag von 150.000 Euro. Daraufhin erfolgte die endgültige Entscheidung des Gemeinderats zur Umsetzung des Freiburger Beteiligungshaushalts 2009 / 2010 im Oktober 2007 und bereits im November 2007 startete das Beteiligungsverfahren mit einer repräsentativen Bürgerumfrage.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. Projektgruppe Beteiligungshaushalt der Lokalen Agenda 21 Freiburg (2009), S. 7 f.

---

#### **4.2 Konzeption, Durchführung und Ergebnisse des Verfahrens**

Das Verfahren Freiburger Beteiligungshaushalt 2009 / 2010 wurde mit dem Gemeinderatsbeschluss vom 23.10.2007 in die Wege geleitet und mündete im Beschluss des Gemeinderats über den Doppelhaushalt am 16.12.2008. Dabei wurde das Verfahren organisatorisch von nachfolgenden **Gremien** getragen und begleitet:

1. Einer **verwaltungsinternen, ressortübergreifenden Arbeitsgruppe**, die von der persönlichen Referentin des Oberbürgermeisters geleitet und unmittelbar nach dem Gemeinderatsbeschluss im Oktober 2007 gebildet wurde, um das Beteiligungsverfahren zu konzipieren und vorzubereiten.
2. Der „**Begleitgruppe Beteiligungshaushalt**“, die aus jeweils einer Person der im Gemeinderat vertretenen Fraktionen, Fraktionsgemeinschaften und der FDP sowie zwei Personen der Projektgruppe Beteiligungshaushalt und zwei Vertretern der Verwaltung bestand. Aufgabe der Begleitgruppe war es Einfluss auf die Ausgestaltung des Verfahrens zu nehmen und dieses zu begleiten.
3. Einem „**Runden Tisch Beteiligungshaushalt**“, der von der Verwaltung ausgerichtet wurde und bei dem über 30 Vertreter von Freiburger Interessengruppen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen über das Verfahren informiert wurden. Dieser hatte zum Ziel, über die Ansprache der anwesenden Vertreter mittelbar interessierte Bürger für eine Teilnahme am Verfahren zu gewinnen.
4. Der „**Begleitgruppe Jugend**“ (Jugend im Haushalt – mit uns ist zu rechnen), die aus jungen Menschen verschiedener Jugendorganisationen bestand und versuchte, eine möglichst hohe Beteiligung von jungen Menschen zu erreichen.<sup>42</sup>

Ziel des Beteiligungsverfahrens war es herauszufinden, welche städtischen Leistungen den Freiburger Bürgern besonders bzw. weniger wichtig sind. Dabei stellte Freiburg im Unterschied zu anderen deutschen Bürgerhaushaltsverfahren den gesamten Haushalt und nicht nur Teilbereiche zur Diskussion. Im Fokus der Debatte stand jedoch ausschließlich die Ausgabenseite. Durch die finanzielle Förderung und die Kooperation mit der Landesstiftung Baden-Württemberg im Rahmen des Programms „Chancen=Gleichheit. Gleiche Chancen für Männer und Frauen“ wurde das Beteiligungsverfahren zudem mit der Berücksichtigung einer Genderperspektive überlagert. Dabei sollten im Rahmen des Beteiligungsverfahrens „die Auswirkungen der städtischen Finanzen auf die Lebensverhältnisse von Männern und Frauen (...) stets im Blick bleiben“.<sup>43</sup> Im Hinblick auf die einzelnen Bausteine des Freiburger Verfahrens Beteiligungshaushalt 2009 / 2010 gibt nachfolgende Grafik einen zusammenfassenden Überblick:

---

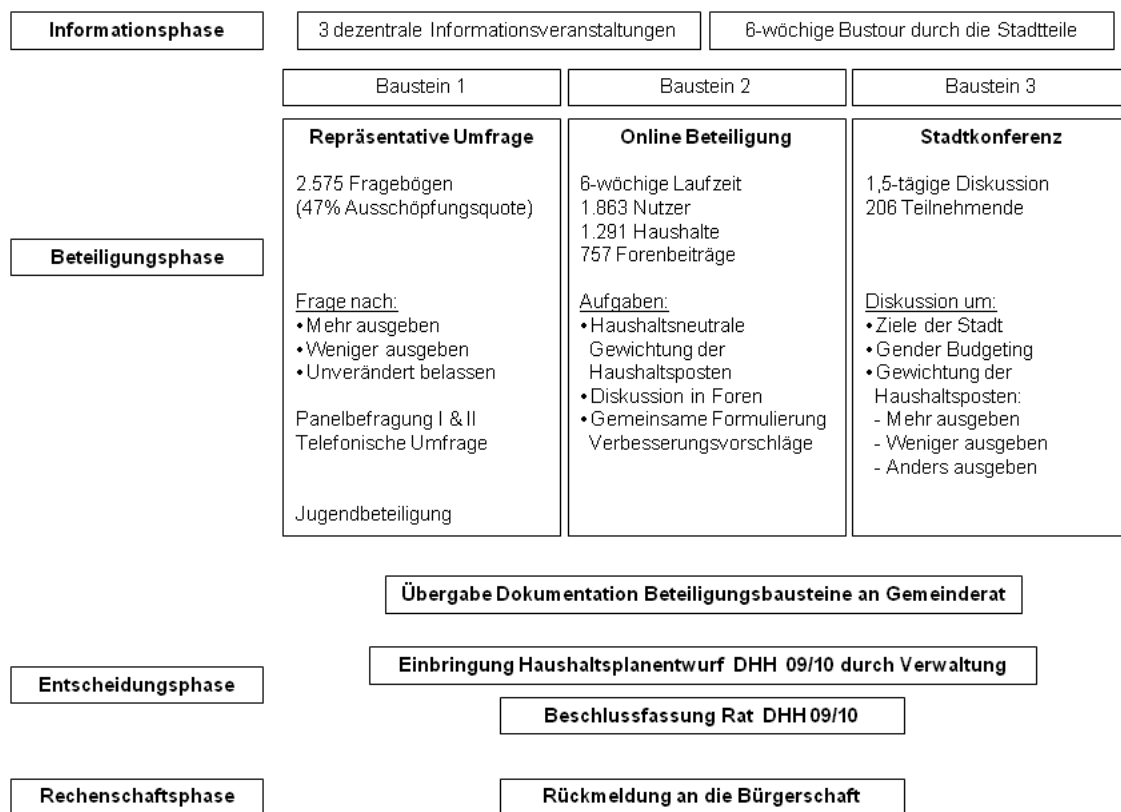
<sup>42</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2009a), S. 2 sowie Projektgruppe Beteiligungshaushalt der Lokalen Agenda 21 Freiburg (2009), S. 9.

<sup>43</sup> Vgl. Stadt Freiburg / Landesstiftung Baden-Württemberg (2009), S. 1 ff.

## Der Bürgerhaushalt: Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik am Beispiel der Städte Freiburg und Köln

- 21 -

Abbildung 3: Überblick Verfahren Freiburger Beteiligungshaushalt 2009 / 2010<sup>44</sup>



Um eine Grundlage für das Beteiligungsverfahren zu schaffen, wurde der kommunale Haushalt der Stadt Freiburg auf Basis der Ausgaben im Doppelhaushalt 2007 / 2008 in einer **zentralen Informationsbroschüre** verständlich aufbereitet, welche als Beilage zum Amtsblatt an alle Freiburger Haushalte verteilt wurde. Um eine bessere Übersichtlichkeit und Lesbarkeit zu gewährleisten, wurde der kameralistische Haushalt der Stadt, entsprechend dem kommunalen Produktplan Baden-Württemberg, in einen Produkthaushalt umgearbeitet. Dabei wurden aus Vereinfachungsgründen die städtischen Beteiligungen ausgenommen und nicht zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie Pflicht- und freiwilligen Leistungen unterschieden. Der Bereich innere Verwaltung wurde ebenfalls nicht in die Diskussion einbezogen, sondern als Overheadkosten auf die anderen Produktbereiche verteilt. Grundlage der Informationsbroschüre waren somit 16 Haushaltsposten und deren zugehörige Produktbereiche.<sup>45</sup>

Mit Beginn der **Informationsphase** am 01.03.2008 wurde die Informationsbroschüre zum Freiburger Beteiligungshaushalt über das Amtsblatt an alle Freiburger Haushalte verteilt. Ferner wurden als Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit eine örtliche Straßenbahn mit Logo und Slogan des Verfahrens beklebt und Plakate in den Stadtteilen aufgestellt, die auf den Beteiligungshaushalt aufmerksam machen sollten. Zudem wurde eine sechswöchige

<sup>44</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2008a), Anlage 1.

<sup>45</sup> Vgl. Stadt Freiburg / Landesstiftung Baden-Württemberg (2009), S. 6.

**Bustour** vom 01.03. bis 21.04.2008 durch die Freiburger Stadtteile durchgeführt, bei der in wechselnder Besetzung Mitglieder der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe, der externen Moderationsgruppe des Büro für Planungskommunikation „cg Konzept“ oder Stadträte und Stadträtinnen aus der Begleitgruppe als Ansprechpartner zur Verfügung standen. Ziel der 19 Haltepunkte, die vor allem samstags auf den örtlichen Wochenmärkten stattfanden, war die Information und Motivierung der Bürger für eine Teilnahme an dem Beteiligungsverfahren. Ein weiterer Baustein der Informationsphase waren **drei dezentrale Informationsveranstaltungen** in den Freiburger Stadtteilen Zähringen, Mooswald und Weingarten. Dabei war die gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern des Stadtteils geplante und auf diesen angepasste Veranstaltung in Weingarten mit 88 Personen die mit Abstand am besten besuchte Informationsveranstaltung. Insgesamt nahmen 150 Personen an den dezentralen Informationsveranstaltung teil. Für eine Teilnahme am Verfahren wurde bis Juni 2008 zudem in Einzelgesprächen, Workshops und Präsentationen bei politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen wie ver.di, Caritas, Bürgervereinen, Frauenverbänden und Jugendgruppen geworben.

Die **Beteiligungsphase** des Freiburger Verfahrens bestand aus den **drei Bausteinen: Repräsentative Umfrage, Online Beteiligung und Stadtkonferenz**. Dabei ist hervorzuheben, dass die Haushaltsdarstellung der Informationsbroschüre nicht beibehalten wurde und die Haushaltsbereiche stattdessen „in der Repräsentativerhebung in 29 Posten, in der Online-Beteiligung in 22 und in der Stadtkonferenz in 11 Posten unterteilt“<sup>46</sup> wurden. Zudem wurde die **repräsentative Umfrage** bereits im November 2007 durchgeführt, so dass die Befragten nicht über den Haushalt informiert waren. Zur Durchführung der Umfrage wurde ein Fragebogen mit einem Begleitbrief des Freiburger Oberbürgermeisters, in dem über den Zweck der Umfrage informiert wurde, an 5509 repräsentativ ausgewählte Personen verschickt, wovon 47 Prozent diesen ausgefüllt zurück sendeten. In der Umfrage wurden die Ausgewählten unter anderem zu den aus Ihrer Sicht wichtigsten Zielen für die Stadt Freiburg befragt. Zudem sollten die Befragten mittels der Beantwortung von offenen Fragen sowie geschlossenen Multiple-Choice-Fragen angeben, an welchen Stellen des Haushalts die Stadt mehr oder weniger ausgeben solle bzw. welche Posten unverändert bleiben sollten.<sup>47</sup> Für weitere Befragungen zur Bewertung des Partizipationsverfahrens erklärten sich 866 der befragten Personen im Nachgang der Beantwortung des Fragebogens bereit. Zusätzlich zur repräsentativen Umfrage erfolgte eine auf dieser basierenden **nicht repräsentative schriftliche Befragung von Jugendlichen**, bei der etwa 500 Fragebögen ausgewertet wurden, deren Ergebnisse jedoch nicht im Fazit der Stadt Freiburg<sup>48</sup> zur Beteiligungsphase berücksichtigt wurden.

<sup>46</sup> Vgl. Färber, Christine (2009), S. 32.

<sup>47</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2008a), S. 6.

<sup>48</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2008a), S. 15.



Mit der **Onlinebeteiligung** wurde im Zeitraum vom 07.04.2008 bis zu 09.05.2008 der zweite Baustein der Beteiligungsphase durchgeführt. Dabei wurde das Verfahren von der TuTech Innovations GmbH, die zuvor bereits das Hamburger Bürgerhaushaltsverfahren entworfen hatte, konzipiert, durchgeführt und ausgewertet. Im Rahmen der Onlinebeteiligung hatten die Freiburger Bürger auf der Beteiligungsplattform im Internet ([www.beteiligungshaushalt.freiburg.de](http://www.beteiligungshaushalt.freiburg.de)) die Möglichkeit, ihren persönlichen Haushalt mittels eines Haushaltsrechner-Tools aufzustellen. Unter der Voraussetzung, das Gesamtbudget nicht zu überschreiten, konnten die Teilnehmer mittels Schieberegler die diversen Haushaltsposten reduzieren oder erhöhen und ihre Entscheidungen in separaten Feldern begründen. Die einzelnen Haushalte gingen automatisch in eine Gesamtwertung ein, deren Durchschnittszahlen auf der Plattform stets aktuell angezeigt wurden. Zudem hatten die registrierten Teilnehmer die Möglichkeit, in einem moderierten Online-Forum verschiedene Themenfelder zu diskutieren und Veränderungsvorschläge zu erarbeiten. Während der Onlinebeteiligung registrierten sich 1.863 Teilnehmer auf der Plattform, die 757 Forenbeiträge erstellten und 1.291 einzelne Haushalte aufstellten. Zum Abschluss der Onlinebeteiligung, die in drei aufeinanderfolgende Phasen unterteilt war, hatten die Diskussionsteilnehmer mit Unterstützung der Moderatoren **16 verschiedene Verbesserungsvorschläge zum Haushalt ausformuliert**. Während die Teilnehmer in der ersten Phase (07.04. – 15.04.2008) alle Themen, die Sie mit dem Haushalt in Verbindung brachten frei diskutieren konnten, wurden die angesprochenen Aspekte in der zweiten Phase (15.04. – 06.05.2008) von den Moderatoren in Vorschlag-Wikis zusammengefasst und dort von den Teilnehmern weiterdiskutiert. Zudem wurden in dieser Phase ein Unterforum „Chancengleichheit“ eröffnet, in dem die Teilnehmer ihre „Ideen und Vorschläge (...) zur Gleichstellung von Frauen und Männern einbringen“<sup>49</sup> konnten. In der dritten Phase konnten die Teilnehmer die bisherigen Ergebnisse der Diskussion abschließend diskutieren und die Vorschlag-Wikis endgültig überarbeiten.<sup>50</sup>

Als dritter und abschließender Baustein der Beteiligungsphase fand am Freitag, 20. Juni 2008 von 15.30 – 20.00 Uhr und Samstag, 21. Juni 2008 von 9.30 – 19.00 Uhr eine **1,5tägige Stadtkonferenz** in der Rothaus-Arena der neuen Messe Freiburg statt, die von dem Büro für Planungskommunikation „cg konzept“ konzipiert, moderiert und dokumentiert wurde.<sup>51</sup> Zur Mitarbeit bei der Veranstaltung waren alle Freiburger Bürger aufgerufen, wovon 206 Personen dem Aufruf folgten. Um eine unbeeinflusste Diskussion der Bürger zu gewährleisten, waren bis auf die Mitglieder der „Begleitgruppe Beteiligungshaushalt“ alle Stadträte von der Teilnahme an der Stadtkonferenz ausgeschlossen. Während dieser wurden von den Teilnehmern in wechselnden Arbeitsgruppen die Leistungen der Stadt

<sup>49</sup> Stadt Freiburg (2008a), S. 10.

<sup>50</sup> Vgl. TuTech Innovations GmbH (2008), S. 3 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Stadt Freiburg / Landesstiftung Baden-Württemberg (2009), S. 18.

Freiburg diskutiert, wobei Verwaltungsvertreter aus den Bereichen der verschiedenen Haushaltsposten für Fragen zur Verfügung standen.<sup>52</sup> Die Stadtkonferenz wurde dabei in mehrere Arbeitsphasen aufgeteilt, wobei in den ersten beiden Phasen eine Diskussion über die Entwicklungsziele der Stadt Freiburg analog der repräsentativen Umfrage stattfand. Im Anschluss wurden die am häufigsten genannten Ziele aus Stadtteilperspektive diskutiert, bevor in der nächsten Phase die Ergebnisse aus der Genderperspektive reflektiert wurden. Nachfolgend wurden die verschiedenen Haushaltsposten von den Teilnehmern diskutiert und Argumente für eine Veränderung der Ausgaben gesammelt und dokumentiert. Abschließend wurden die Teilnehmer aufgefordert, je Arbeitsgruppe drei Haushaltsposten auszuwählen, die in den kommenden 2 Jahren mehr Gewicht erhalten sollten. An dem Stimmungsbild beteiligten sich jedoch nicht alle Arbeitsgruppen, da einige Teilnehmer befürchteten, dass so die differenzierten Diskussionen der vorangegangenen Arbeitsschritte obsolet würden und die Ergebnisse der Diskussionen unzulässig verkürzt würden.<sup>53</sup>

Zusammenfassend wurden im Hinblick auf die **Gewichtungsentscheidungen** der beteiligten Bürger in allen **drei Beteiligungsbausteinen** Themen priorisiert, die sich auf die Themenkomplexe „Schule“ sowie „Betreuungsangebote von Kindern“ beziehen. Unterschiedliche Kategorien der einzelnen Beteiligungsbausteine erschweren jedoch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse<sup>54</sup>, wie nachfolgende Grafik der Stadt Freiburg zeigt:

Tabelle 1: Übersicht über die Gewichtungen in der Freiburger Beteiligungsphase<sup>55</sup>

	Repräsentative Umfrage		Online Beteiligung		Stadtkonferenz
	Mehr ausgeben	Weniger ausgeben	Erhöhte Posten	Reduzierte Posten	Wichtige Themen
1.	Betreuungsangebote an Schulen (+ 62%)	Theaterangebot (- 31%)	Schulische Betreuung (+ 25%)	Wirtschaft & Tourismus (- 23%)	Soziale Hilfen, Kinder- und Familienhilfe
2.	Instandhaltung / Bau von Schulen (+ 59%)	Kulturförderung (- 31%)	ÖPNV (+ 14%)	Friedhöfe (- 20%)	Schule
3.	Kindertagesstätten (+ 56%)	Friedhöfe (- 29%)	Schulträgeraufgaben (+10%)	Stadtentwicklung, Bauen & Wohnen (- 19%)	Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen
4.	Jugendtreffpunkte (+ 46%)	Wohnungsbau (- 29%)	Kindertageseinrichtungen (+ 10%)	Öffentliche Ordnung (- 15%)	Kultur
5.	Klimaschutz (+ 46%)	Museen & Stadtarchiv (- 26%)	VHS, Bibliotheken, naturpäd. Einrichtungen (+ 7%)	Verkehrsflächen & Verkehrsanlagen (- 13%)	Umweltschutz
6.			Förderung sozialer Angebote (+ 7%)	Liegenschaften & Wohnen (- 13%)	
7.			Sport (+ 6%)	Theater (- 11%)	
8.			Bäder (+ 6%)	Museen & Archive (- 10%)	
9.			Musik (+ 4%)	Kulturpflege (- 9%)	
10.			Umweltschutz (+ 3%)	Schulkindbeförderung (- 8%)	
11.				Erholungsanlagen, Land- und Forstwirtschaft (- 5%)	

<sup>52</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2008a), S. 12.

<sup>53</sup> Vgl. cg Konzept Büro für Planungskommunikation (2008), S. 5 ff.

<sup>54</sup> Vgl. Färber, Christine (2009), S. 32.

<sup>55</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2008a), S. 15.

Nach Abschluss der Beteiligungsphase wurde dem Gemeinderat die detaillierte Dokumentation der einzelnen Beteiligungsbausteine gemeinsam mit dem Haushaltsplanentwurf übergeben. Dabei wurden die konkreten Bürgervorschläge, die in den verschiedenen Beteiligungsbausteinen entstanden sind, von der Verwaltung nicht bewertet. Neben der unterschiedlichen Gewichtung verschiedener Haushaltsposten bei den einzelnen Beteiligungsbausteinen hatte der Gemeinderat in der **Entscheidungsphase** somit eine Vielzahl von weder bewerteten noch priorisierten einzelnen Bürgervorschlägen sowie eine enorme Menge von Detailinformationen zu verarbeiten.<sup>56</sup> In der ersten Lesung im Hauptausschuss des Doppelhaushalts 2009 / 2010 wurden die Ergebnisse des Beteiligungshaushalts im öffentlichen Teil vorgestellt und diskutiert, wobei auch hier der Schwerpunkt auf der Gewichtung der einzelnen Haushaltsposten lag. Aufbauend auf der anschließenden Beratung des Haushaltsplanentwurfs konnten die Fraktionen anschließend Anträge formulieren, bei denen diese sich in insgesamt 26 Anträgen auf die Ergebnisse der Beteiligungsbausteine bezogen. In der zweiten Lesung am 24. und 25. November 2008 wurden die einzelnen Anträge im Haushaltsausschuss diskutiert und abgestimmt. Abschließend gingen in den am 16.12.2008 verabschiedeten Doppelhaushalt 2009/2010 zwar nahezu alle Anträge mit Bezug zum Beteiligungshaushalt ein,<sup>57</sup> dabei ist jedoch davon auszugehen, dass die dokumentierten Ergebnisse der Beteiligungsphase nur im Einzelfall inhaltlicher Ursprung der Fraktionsanträge waren und die Ergebnisse von den Fraktionen vor allem dazu verwendet wurden, ihre eigenen Positionen zu untermauern.<sup>58</sup> „Dass in allen Beteiligungsbausteinen (...) thematisch die gleichen Schwerpunkte als relevante betrachtet wurden“<sup>59</sup> und sich die Fraktionen bei der Ausrichtung Ihrer Anträge hieran orientieren konnten, kann in diesem Zusammenhang als **Hauptergebnis des Partizipationsverfahrens „Beteiligungshaushalts 2009 / 2010“** betrachtet werden.

Eine **Rechenschaftslegung** über die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens war neben der Dokumentation der Ergebnisse der Beteiligungsbausteine ursprünglich im Rahmen einer Ausgabe des Freiburger Amtsblattes in der zweiten Jahreshälfte 2009 geplant.<sup>60</sup> Eine gesonderte Rechenschaftslegung fand jedoch nicht statt, da die Stadt Freiburg der Auffassung war, dass „in den örtlichen Medien [...] über die gemeinderätlichen Beratungen berichtet [wurde], sodass eine Berichterstattung durch das Amtsblatt damals nicht mehr notwendig war.“<sup>61</sup> Eine Evaluation des Verfahrens wurde von der Landesstiftung Baden-Württemberg mit dem Schwerpunkt auf das Thema Gender-Budgeting in Auftrag gegeben und von der am Verfahren beteiligten Gender-Expertin Christine Färber durchgeführt.

<sup>56</sup> Vgl. Projektgruppe Beteiligungshaushalt der Lokalen Agenda 21 Freiburg (2009), S. 23.

<sup>57</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2009a), S. 2.

<sup>58</sup> Vgl. Badische Zeitung (2008a).

<sup>59</sup> Schubert, Annette (2011).

<sup>60</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2009a), S. 3.

<sup>61</sup> Heim, Christof (2011a).

Neben dem Gender-Schwerpunkt wurde dabei das Verfahren insgesamt in dem rund 150 Seiten umfassenden Evaluationsdokument umfassend bewertet. Da die Stadt Freiburg mit den Inhalten der Evaluation jedoch nicht einverstanden war<sup>62</sup>, wurde dieses Dokument weder veröffentlicht noch den Freiburger Stadträten übergeben. Die Evaluation von Christine Färber stand somit als Informationsgrundlage für den Gemeinderatsbeschluss am 30. Juni 2009 zur Zukunft des Beteiligungshaushalts nicht zur Verfügung.<sup>63</sup> Eine zusätzliche **unabhängige Evaluation des Verfahrens** fand nicht statt. Von der Stadt Freiburg wurde jedoch eine weitere Befragung von 322 Personen durchgeführt, die bereits an der repräsentativen Bürgerumfrage teilgenommen hatten. Dabei wurden die Personen nach dem Bekanntheitsgrad der einzelnen Informationsangebote sowie ihrem Vertrauen in die Umsetzung der Verfahrensergebnisse gefragt und gebeten, die Relevanz der einzelnen Beteiligungsbausteine zu bewerten. Die Befragung erfolgte jedoch bereits im Anschluss an die Onlinebeteiligung im Mai 2008 und somit vor der Stadtkonferenz, der Entscheidungsphase im Gemeinderat und der Verabschiedung des Doppelhaushalts.<sup>64</sup>

Die **Kosten** für das Freiburger Verfahren Beteiligungshaushalt 2009/2010 lagen bei insgesamt 682.240 Euro. Da die Landesstiftung Baden-Württemberg das Projekt mit 149.680 Euro förderte, entstand der Stadt Freiburg ein Aufwand von 532.560 Euro. Abzüglich der Förderung durch die Landesstiftung wurde der Eigenanteil der Stadt an den Sachkosten (externe Dienstleistungen) von insgesamt 220.085 Euro (32,3 %) auf 70.405 Euro beziffert. Der Großteil des städtischen Aufwands entstand durch Personalkosten in Höhe von 462.155 Euro. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass zur Berechnung der Kosten eine Vollkostenrechnung durchgeführt wurde, bei der die Arbeitszeit der Verwaltungsmitarbeiter als Kosten kalkuliert wurden. Die Anwesenheit einer Vielzahl von Verwaltungsmitarbeitern bei der Stadtkonferenz erklärt somit auch den hohen Anteil der Kosten dieses Bausteins<sup>65</sup>:

*Tabelle 2: Kosten des Freiburger Verfahrens bezogen auf Beteiligungsbausteine und Teilnehmer<sup>66</sup>*

<b>Beteiligungsbausteine</b>	<b>Kosten pro Baustein</b>	<b>Kosten pro Teilnehmer</b>
Umfrage	150.062 Euro	58 Euro (2.575 Teilnehmende)
Online-Beteiligung	226.391 Euro	110 Euro (2.048 Teilnehmende)
Stadtkonferenz	305.787 Euro	1.484 Euro (206 Teilnehmende)

<sup>62</sup> Vgl. Färber, Christine (2011).

<sup>63</sup> Vgl. Badische Zeitung (2009).

<sup>64</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2008a), S. 7.

<sup>65</sup> Vgl. Schubert, Annette (2011).

<sup>66</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2009b), S. 4.

### **4.3 Der Beteiligungshaushalt aus Sicht der Akteursgruppen**

Nachdem das Verfahren Freiburger Beteiligungshaushalt 2009 / 2010 zuvor dargestellt wurde, wird dieses nachfolgend aus Perspektive der für das Verfahren zentralen Akteure - Bürger, Verwaltung, Kommunalpolitik sowie Projektgruppe Beteiligungshaushalt der Lokalen Agenda 21 – betrachtet.

Um die Meinung der **Bürger** zum Beteiligungshaushalt zu erfahren, wurden die 866 Teilnehmer der repräsentativen Bürgerumfrage, die sich für weitere Befragungen bereit erklärt hatten, erneut kontaktiert wovon in einer zweiten Umfrage 322 Personen befragt werden konnten. Diese wurde jedoch im Zeitraum vom 7. – 31. Mai 2008<sup>67</sup> und somit sowohl vor der Stadtkonferenz als auch der Entscheidungsphase im Gemeinderat durchgeführt, was die Aussagekraft der Ergebnisse neben der geringen Anzahl an Personen und einer fehlenden Repräsentativität deutlich beeinflusst. Im Hinblick auf die Informationsphase antworteten 92% der Befragten, dass sie mindestens eine der verschiedenen Informationsmaßnahmen wahrgenommen hätten. Bei der Beurteilung der verschiedenen Beteiligungsbausteine wurden allen drei Beteiligungsbausteinen große Bedeutung zugemessen. Dabei wurde die Bürgerumfrage von 91% der Befragten als wichtig bzw. sehr wichtig eingestuft, gefolgt von der Onlinebeteiligung (84%) und der Stadtkonferenz (73%), wobei auch hier davon ausgegangen werden muss, dass die Rekrutierung der Befragungsteilnehmer aus der ersten Bürgerumfrage das Ergebnis beeinflusst. Im Hinblick auf die Effektivität des Verfahrens schätzen die Befragten die Auswirkungen der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens auf die Entscheidungen des Gemeinderats eher konservativ ein (Mittelwert von 4,5 auf eine Skala von 0 – 10) – jedoch ohne die Entscheidungen bereits kennen zu können.<sup>68</sup> An einer weiteren Umfrage zur Bewertung des Bausteins Online-Beteiligung nahmen 177 der 1.863 auf der Plattform registrierten Nutzer teil, wodurch die Aussagekraft der Umfrageergebnisse auf Grund der geringen Teilnehmerzahl ebenfalls einschränkt wird. 51% der Befragten beurteilten die Online-Plattform dabei besser als andere Beteiligungsmöglichkeiten und auf einer Skala von herausragend (1) bis mangelhaft (5) bewerteten 73% die Plattform mit 2 oder 3. Gefragt nach dem Nutzen des Haushaltsrechner, wurde am häufigsten geantwortet, dass dieser vor allem darin läge, seine Präferenzen deutlich machen oder sich über den Haushalt informieren zu können. Abschließend gaben 83% der Umfrageteilnehmer an, dass sie sich auch an zukünftigen Beteiligungshaushalten auf einer Online-Plattform beteiligen würden. Zusätzlich wurden auch die Meinungen der Teilnehmer der Stadtkonferenz zu diesem Baustein dokumentiert. Da es sich hierbei jedoch ausschließlich um Aussagen von Einzelpersonen handelt, werden diese hier nicht näher betrachtet.

---

<sup>67</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2008b), S. 12.

<sup>68</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2005), S. 5 ff.

Die **Verwaltung** der Stadt Freiburg bewertet das Verfahren insgesamt positiv und ist der Auffassung, dass die Gewichtung städtischer Leistungen sowohl bei der Stadtkonferenz als auch im Rahmen der Online-Beteiligung „erfolgreich diskutiert“<sup>69</sup> werden konnte. Neben Informationen zum Haushalt sei der Beteiligungshaushalt zudem ein gutes Verfahren, um „aufzuzeigen, dass eine Stadt auf viele Ausgaben keinen Einfluss hat“<sup>70</sup>. Trotz einer sehr umfangreichen Informationsphase sei es jedoch „im Hinblick auf die aufzuwendenden Mittel nicht in ausreichendem Maße gelungen, Bürgerinnen und Bürger für die Stadtkonferenz zu aktivieren“<sup>71</sup>. Zudem seien die 206 Teilnehmer mehrheitlich Interessenvertreter gewesen, wodurch der Versuch gescheitert sei, „in der Mehrheit Bürgerinnen und Bürger, die sich sonst nicht engagieren, zu beteiligen [was] [...] auch eine Grenze von Beteiligungsverfahren“<sup>72</sup> aufzeige. Für künftige Verfahren wird es daher von der Verwaltung als erfolgsversprechender erachtet, Diskussionen zum Haushalt in Stadtteilkonferenzen im Rahmen der Stadtteilentwicklungspläne – die aktuell jedoch nicht mehr stattfinden<sup>73</sup> - zu integrieren. Hierbei könne beispielsweise der Ablauf von Haushaltberatungen erläutert und die Anregungen von Bürgern aufgegriffen werden. Positiv bewertet die Verwaltung zudem das Instrument der repräsentativen Bürgerumfrage. Dieses sei vor allem auf Grund der Repräsentativität, der geringen Kosten sowie der Teilnehmerzahlen ein geeignetes Instrument zur Durchführung eines Beteiligungshaushalts. Eines der Kernprobleme des Verfahrens aus Sicht der Verwaltung war jedoch die geringe Personalausstattung. Für das erste Verfahren wurden keine zusätzlichen Personalstellen eingerichtet und alle beteiligten Verwaltungsmitarbeiter mussten zusätzlich zu Ihren eigentlichen Tätigkeiten an dem Verfahren arbeiten. Für zukünftige ähnliche komplexe Verfahren sei daher die Einrichtung von mindestens drei bis vier zusätzlichen Personalstellen notwendig.<sup>74</sup>

Aus Perspektive der **Kommunalpolitik** wird das Verfahren unterschiedlich bewertet. Im Hinblick auf die Gewichtung der einzelnen Haushaltsposten bewertete die Fraktion Junges Freiburg / DIE GRÜNEN die Ergebnisse des Verfahrens positiv, da diese die Forderungen der Fraktion untermauerten.<sup>75</sup> Wie die Fraktion Junges Freiburg / DIE GRÜNEN zeigte sich auch die Gemeinderatsfraktion der CDU sehr enttäuscht über die geringe Beteiligung an der Stadtkonferenz und den hohen Anteil von Interessenvertretern. Für die CDU-Fraktion war die Online-Beteiligung eine „interessante Ergänzung“<sup>76</sup> des Verfahrens, am bedeutendsten wurden jedoch die Ergebnisse der repräsentativen Bürgerumfrage eingeschätzt, da nur

---

<sup>69</sup> Stadt Freiburg (2009a), S. 4.

<sup>70</sup> Schubert, Annette (2011).

<sup>71</sup> Stadt Freiburg (2009a), S. 6.

<sup>72</sup> Schubert, Annette (2011).

<sup>73</sup> Schubert, Annette (2011).

<sup>74</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2009a).

<sup>75</sup> Vgl. Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg Junges Freiburg / Die Grünen (2011).

<sup>76</sup> Vgl. Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg CDU (2008).

diese „verlässliche Rückschlüsse auf die Meinung der Bevölkerung erlaubt.“<sup>77</sup> Hingegen hält die SPD-Fraktion den Beteiligungsbaustein Bürgerumfrage „nicht für erforderlich – insbesondere deshalb, weil in diesem Modul die Kommunikation vollständig ausfällt.“ Obwohl die SPD-Fraktion zudem viele Verfahrensdetails kritisiert, ist sie dennoch der Auffassung, dass sich insgesamt „der Prozess des Beteiligungshaushalts gelohnt hat.“<sup>78</sup> Die Fraktion Unabhängige Listen beanstandet, dass bei den einzelnen Beteiligungsbausteinen nur Meinungen der Bürger abgefragt wurden, was keine echte Beteiligung darstelle.<sup>79</sup> In diesem Zusammenhang sieht die Fraktion die Gefahr, dass bei dem gewählten Vorgehen „individuelle Befragungen [...] den Prozess kollektiver politischer Willensbildung“ ersetzen und „Demoskopie [...] an die Stelle von Demokratie“ tritt.<sup>80</sup> Zudem betont die Fraktion, dass die enorme Menge an ungefilterten Informationen aus dem Beteiligungshaushalt im Vorfeld der Haushaltberatungen „nicht wirklich zu verarbeiten [gewesen sei und dass dies] eigentlich allen Fraktionen so [ging].“<sup>81</sup>

Für die **Projektgruppe Beteiligungshaushalt der lokalen Agenda 21** war der Beteiligungshaushalt 2009 / 2010 vor allem ein Experiment. Ziel der Projektgruppe war es, im ersten Verfahren Erfahrungen mit verschiedenen Instrumenten zu sammeln, damit diese nach kritischer Prüfung für das nächste Verfahren angepasst werden können, um so schrittweise, mittelfristig und nach mehreren Verfahren zu einem optimalen Beteiligungshaushalt für Freiburg zu finden. Daher war die Projektgruppe auch enttäuscht, dass keine gemeinsame Evaluation mit den verschiedenen Akteuren nach Abschluss des Verfahrens stattgefunden hat, was zu Beginn von der Verwaltung zugesichert worden sei. Aus Perspektive der Projektgruppe waren die Erwartungen vieler Akteure an den Beteiligungshaushalt 2009 / 2010 zu hoch. So sieht die Projektgruppe die zu hohen Erwartungen ebenso als ein zentrales Problem des Verfahrens, wie das Fehlen von zielgruppenspezifisch ausgestalteten Ansprache- und Beteiligungsformen, um in Partizipationsverfahren klassisch unterrepräsentierte Gruppen besser zu mobilisieren. In Bezug auf die Stadtkonferenz war auch die Projektgruppe im Nachgang der Meinung, dass eine stadtweite 1,5tägige Konferenz nicht sinnvoll war. Dennoch sieht sie den persönlichen Diskurs von Menschen auf realen Versammlungen, die am besten auf Bezirksebene stattfinden sollten, als zentrales Element für zukünftige Verfahren. Abschließend stellt die Projektgruppe fest, dass es der Verwaltung vor allem an dem „richtige[n] Know-How in Bezug auf das Partizipationsmanagement“ gefehlt habe. Eine Weiterentwicklung des Freiburger Beteiligungshaushalts brauche zudem „mehr Personalausstattung“.<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup> Vgl. Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg CDU (2008).

<sup>78</sup> Vgl. Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg SPD (2008).

<sup>79</sup> Vgl. Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg Unabhängige Listen (2008).

<sup>80</sup> Vgl. Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg Unabhängige Listen (2007).

<sup>81</sup> Schubert, Ulrike (2011).

<sup>82</sup> Heimer, Franz-Albert (2011).

#### **4.4 Die Zukunft des Beteiligungshaushalts in Freiburg**

Am 30.06.2009 beschloss der Gemeinderat der Stadt Freiburg, die Beteiligung der Bürger an der Haushaltsaufstellung auch in Zukunft fortzuführen, den Umfang und die Kosten des Verfahrens jedoch deutlich zu reduzieren. Dabei wurde für zukünftige Verfahren festgelegt, Informationen zum Doppelhaushalt regelmäßig im Amtsblatt sowie auf der städtischen Homepage zu publizieren und den Baustein der repräsentativen Umfrage beizubehalten. Daneben sollen auch weiterhin Gender-Mainstream-Kriterien in den Verfahren Berücksichtigung finden. Zudem soll auch in Zukunft eine Internetplattform eingerichtet werden, auf der die Ergebnisse der Bürgerumfrage und aktuelle Entwicklungen von Bürgern diskutiert werden können. Ferner sollte mittelfristig „die Idee des Beteiligungshaushalts [...] in die Stadtteilentwicklungspläne (STEP) aufgenommen und in die STEP-Stadtteilkonferenzen in geeigneter Form (Information, Diskussion, Priorisierung) integriert [werden].“<sup>83</sup> Da jedoch festgestellt wurde, dass der notwendige Aufwand für die Stadtteilentwicklungspläne von der Verwaltung nicht zu leisten ist, finden diese aktuell nicht mehr statt.<sup>84</sup> Daher basiert das Beteiligungsverfahren für den **Doppelhaushalt 2011 / 2012 nur auf den beiden Bausteinen, Bürgerumfrage und Online-Beteiligung.**<sup>85</sup> Auf die diversen Begleitgremien wurde für das zweite Verfahren ebenso verzichtet wie auf die dezentralen Informationsveranstaltungen und die Stadtkonferenz, die auf Kritik gestoßen war und einen Großteil der Kosten des letzten Verfahrens verursachte. Ferner wurde auf die Erstellung einer Informationsbroschüre verzichtet, die, wie im ersten Verfahren, an die Freiburger Haushalte hätte versandt werden können. Stattdessen wurde versucht, über Pressearbeit, Flyer, Berichterstattung zum Verfahren im Amtsblatt und auf der Internetseite der Stadt sowie Print- und Online-Werbung, Bürger für die Teilnahme am Verfahren zu gewinnen.<sup>86</sup> Eine für die Bürger verständliche Aufbereitung des Haushalts fand jedoch nur auf der Online-Plattform statt, die von Mitarbeitern der Stadt entwickelt und bei der auf den Haushaltsrechner verzichtet wurde. Auf der Plattform wurden die Ergebnisse der Bürgerumfrage 2010 angezeigt und den Bürgern die Möglichkeit gegeben, vom 8. Februar bis zum Ende der Haushaltsberatungen am 17. Mai 2011 Vorschläge zu machen sowie diese mit anderen Nutzern zu diskutieren. Im Vergleich zum letzten Verfahren konnten die 1.155 registrierten Nutzern dieses Mal alle Vorschläge positiv oder negativ bewerten, wobei die Gesamtheit der Bewertungen jedem Nutzer in Echtzeit angezeigt wurde.<sup>87</sup> Alle Vorschläge und Kommentare, die bis zum 8. März gemacht wurden, wurden vom städtischen Moderatorenteam zusammengefasst und an den Gemeinderat weitergeleitet. Ziel war es, den Gemeinderatsfraktionen die Möglichkeit zu geben, die diversen Vorschläge in Ihren Änderungsanträgen zum Haushalt zu berücksichtigen, die bis zum 16. März

<sup>83</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2009a).

<sup>84</sup> Vgl. Schubert, Annette (2011).

<sup>85</sup> Vgl. Badische Zeitung (2010).

<sup>86</sup> Vgl. Heim, Christof (2011b).

<sup>87</sup> Vgl. Badische Zeitung (2011b).



gestellt wurden. Danach blieb das Forum zwar geöffnet, da die Änderungsanträge der Fraktionen jedoch bereits formuliert waren, ist die Wahrscheinlichkeit der Berücksichtigung eines neuen Vorschlags bei der Verabschiedung des Doppelhaushalts am 17. Mai 2011 jedoch gering.<sup>88</sup>

## 5 Der Kölner Bürgerhaushalt 2010

### 5.1 Die Stadt Köln und die Einführung des Bürgerhaushalts

Mit rund 1,02 Millionen Einwohnern ist Köln die größte Stadt Nordrhein-Westfalens und neben Berlin, Hamburg und München zählt die Kommune zu den vier Millionen-Städten der Bundesrepublik Deutschland.<sup>89</sup> Die Stadt Köln konnte in den letzten Jahren ihre führende Position als Dienstleistungs-, Handel- und Industriezentrum ausbauen und sich zudem den Ruf einer innovativen Medienstadt erarbeiten. Daneben zeichnet sich die Stadt Köln mit der Universität zu Köln und sieben weiteren Hochschulen sowie insgesamt mehr als 60.000 Studenten als bekannter Hochschul- und Forschungsstandort aus.<sup>90</sup> Die Kommunalpolitik der Stadt Köln wird seit der Kommunal- und Oberbürgermeisterwahl im August 2009 von dem SPD-Bürgermeister Jürgen Roters und einer rot-grünen Koalition bestimmt, die durch die Stimme des Oberbürgermeisters eine knappe Ratsmehrheit von einer Stimme besitzt.<sup>91</sup> Zuvor war die Kölner Kommunalpolitik durch wechselnde Mehrheitsverhältnisse geprägt. Als im Jahr 2004 der Beschluss zur erstmaligen Durchführung eines Bürgerhaushalts getroffen wurde, hatte die Stadt mit Fritz Schramma einen CDU-Bürgermeister und im Rat der Stadt existierte ein Bündnis zwischen den Fraktionen von CDU und Bündnis 90 / Die Grünen.<sup>92</sup> Von 2004 bis 2007 hatte Köln ein Haushaltssicherungskonzept, von dem sich die Stadt jedoch durch die Systemumstellung von Kameralistik auf das Neue Kommunale Finanzmanagement im Jahr 2008 befreien konnte. Auf Grund von Konsolidierungsmaßnahmen waren die Voraussetzungen für die zwingende Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts in den vergangenen Jahren nicht erfüllt, wodurch die Kommunalaufsicht in der Haushaltspolitik der Stadt Köln seit dem Jahr 2008 keine Rolle mehr spielt. Die Haushaltssituation der Stadt mit einem Haushaltsvolumen von ca. 3,5 Milliarden pro Jahr ist jedoch weiterhin sehr angespannt und insbesondere bei weiter steigenden Zinsen wird Köln in Zukunft vor schwer zu lösende Probleme gestellt.<sup>93</sup>

Die erste Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Bürgerhaushaltsverfahren in Köln fand im Herbst 2007 statt. Nachdem im Zeitraum von 2001 bis 2003, in dem auch das Modellprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde, zunächst einzelne, kleinere

<sup>88</sup> Vgl. Badische Zeitung (2011a).

<sup>89</sup> Vgl. Stadt Köln (2010b), S. 19.

<sup>90</sup> Vgl. Stadt Köln (2011b).

<sup>91</sup> Vgl. Molitor, Udo (2011).

<sup>92</sup> Vgl. Engel, Denise (2009), S.61.

<sup>93</sup> Vgl. Ropertz, Manfred (2011) sowie Stadt Köln (2010a).

Informationsveranstaltungen zu Bürgerhaushaltsverfahren in Köln stattfanden, wurde die Verwaltung im Juli 2004 vom Rat der Stadt damit beauftragt, ein öffentliches Symposium für einen Kölner Bürgerhaushalt durchzuführen. Dieses fand im September 2006 statt und sollte Voraussetzungen und Anforderungen für die Realisierung eines Bürgerhaushalts in der Millionenstadt klären. Zuvor hatte der Rat bereits im Dezember 2005 die Verwaltung damit beauftragt, eine Konzeption für ein Bürgerhaushaltsverfahren zu erarbeiten, zu deren Zweck eine Lenkungsgruppe aus Vertretern von Rat und Verwaltung sowie ein Beirat mit Vertretern zivilgesellschaftlicher Akteure eingerichtet wurden. Begründet wurde die Einführung eines Bürgerhaushalts im Ratsbeschluss 2004 damit, die Bürger in Zeiten leerer Kassen an den relevanten Beratungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen und den Bürgerhaushalt als Bestandteil des Leitbildes der Bürgerkommune etablieren zu wollen. Im Anschluss an das Symposium wurde das Verfahren „Kölner Bürgerhaushalt 2008“ von der Kämmerei und den Online-Diensten der Stadt im Detail vorbereitet und von der Lenkungsgruppe und dem Beirat begleitet, woraufhin der Finanzausschuss im Juni 2007 das Durchführungskonzept für den Bürgerhaushalt 2008 beschloss. Das vorschlagsbasierte Verfahren mit einer Internet-Plattform als Leitmedium wurde im ersten Durchgang zu den drei Themenbereichen „Straßen, Wege, Plätze“, „Grünflächen“ und „Sport“ durchgeführt, die zuvor in einer repräsentativen Bürgerumfrage priorisiert worden waren. Im Rahmen des Verfahrens wurden pro Themenbereich hundert Vorschläge von den Teilnehmern priorisiert, welche nach Aufbereitung der Verwaltung im Anschluss Eingang in die politischen Beratungen fanden. Für die Umsetzung der Vorschläge, die ein positives Votum des Rates erhalten hatten, wurden bei der Verabschiedung des Haushalts im Juni 2008 zusätzliche Mittel in Höhe von 8,2 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Das erste Verfahren Kölner Bürgerhaushalt 2008, an dem sich über 10.000 Personen beteiligt haben, wurde im Juni 2008 von den Vereinten Nationen mit dem zweiten Platz des „UN Public Service Award“ in der Kategorie „Förderung der Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen durch innovative Mechanismen“ ausgezeichnet.<sup>94</sup> Nach Abschluss des ersten Verfahrens beschloss der Finanzausschuss des Rates im März 2009 die Eckpunkte des Verfahrens „Bürgerhaushalt 2010“. Dieses wurde im Vergleich zum ersten Verfahren methodisch leicht angepasst und zu den beiden Themenbereichen „Schule/Bildung“ und „Umweltschutz“ durchgeführt.<sup>95</sup>

## **5.2 Konzeption, Durchführung und Ergebnisse des Verfahrens**

Die Bürgerbeteiligung im Rahmen des „Kölner Bürgerhaushalts 2010“ fand vom 17. November bis 20. Dezember 2010 statt. Ursprünglich sollte der Haushaltsplan für das Jahr 2010 bereits im Mai 2010 verabschiedet werden, was sich jedoch auf Grund der prekären Finanzsituation der Stadt und einem drohenden Haushaltssicherungskonzept

<sup>94</sup> Vgl. Rüttgers, Martin (2008), S. 7 f. sowie KölnAgenda e.V. (2011)

<sup>95</sup> Vgl. Stadt Köln (2009b).

verzögerte. Der Rat der Stadt Köln beschloss daher erst am 07. Oktober 2010 den Haushaltsplan – zu diesem Zeitpunkt jedoch sowohl für das Jahr 2010 als auch das Jahr 2011. Die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens flossen daher erst später als geplant und in einen Doppelhaushalt 2010/2011 ein.<sup>96</sup> Die Federführung für das Verfahren „Kölner Bürgerhaushalt 2010“ hatten der Finanzausschuss für den Rat der Stadt Köln und die Kämmerei als Vertretung der Verwaltung. Zudem wurde das Verfahren von nachfolgenden Gremien begleitet:

1. Der **Lenkungsgruppe**, die sich aus Vertretern der Fraktionen des Rats der Stadt Köln und der Verwaltung zusammensetzt. Diese bereitete die Entscheidungen des Finanzausschusses vor und steuerte die Umsetzung der politischen Beschlüsse für den Bürgerhaushalt.
2. Dem **Beirat**, der aus Vertretern zivilgesellschaftlicher Akteure besteht und dessen Sitzungen von der Verwaltung geleitet wurden. Im Beirat vertreten sind der Deutsche Gewerkschaftsbund Region Köln, die Kölner Handwerkskammer, die lokale Industrie- und Handelskammer, der KölnAgenda e.V. und das Kölner Netzwerk Bürgerengagement. Aufgabe des Beirats war es, Verwaltung und Politik bei der Durchführung des Verfahrens beratend zur Seite zu stehen und die konzeptionelle Anpassung des Verfahrens mit Anregungen zu begleiten.<sup>97</sup>

Wie bereits das erste Verfahren sollte der Kölner Bürgerhaushalt 2010 die Bürger erneut an der Aufstellung des Haushaltsplans beteiligen. Zentrale Ziele des Verfahrens waren, den städtischen Haushalt für die Bürger verständlicher zu machen, durch die Beteiligung den Dialog zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung zu intensivieren und mit den Ergebnissen des Verfahrens Entscheidungshilfen für die kommunalpolitischen Vertreter zu generieren. Dabei konzentrierte sich das Verfahren ausschließlich auf die Ausgabenseite der Kommune. Der Kölner Bürgerhaushalt folgt hierbei thematisch einem roulierenden System, wodurch jedes Verfahren zu vorab festgelegten Themenschwerpunkten stattfindet, bis nach einigen Jahren die Themen des ersten Verfahrens erneut zur Diskussion stehen. Dieses Vorgehen zielt einerseits darauf ab, die „Beteiligung noch einfacher und fokussierter zu machen“<sup>98</sup> und andererseits, der Verwaltung ausreichend Zeit zu geben, um die beschlossenen Vorschläge eines Verfahrens abarbeiten zu können<sup>99</sup>. Die Themenschwerpunkte des Kölner Bürgerhaushalts 2010 „Bildung/Schule“ und „Umweltschutz“ ergaben sich dabei ebenfalls aus der Priorisierung des repräsentativen Bürgerumfrage, die vor dem ersten Verfahren durchgeführt wurde. Der Umfrage folgend hätte jedoch eigentlich zusätzlich der Themenbereich „Kultur“ Inhalt der Bürgerbeteiligung

<sup>96</sup> Vgl. Ropertz, Manfred (2011).

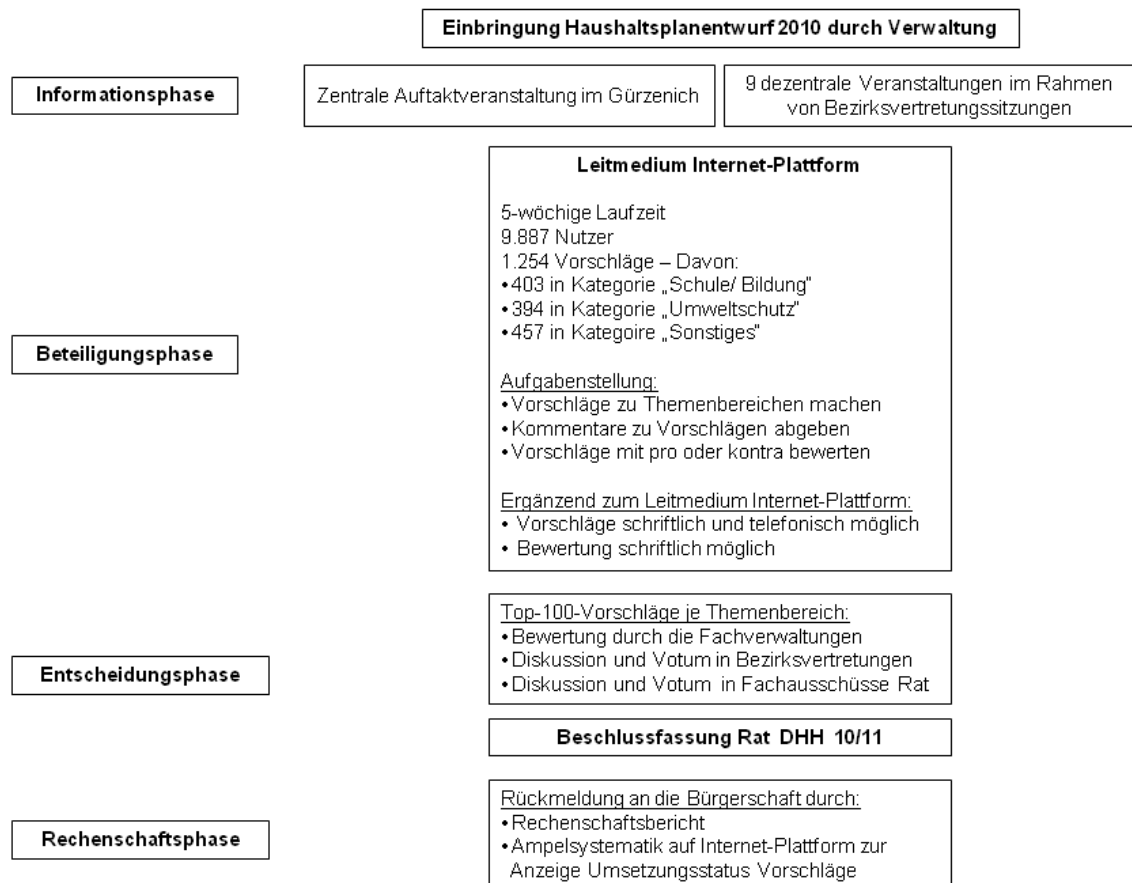
<sup>97</sup> Vgl. Kreutz, Tanja (2011).

<sup>98</sup> Vgl. Märker, Oliver (2011).

<sup>99</sup> Vgl. Kreutz, Tanja (2011).

sein müssen. Auf Grund der damaligen Brisanz des Themas im Zusammenhang mit einem Bürgerbegehren zum Kölner Schauspielhaus wurde der Bereich „Kultur“ jedoch in Abstimmung mit dem Beirat nicht als Themenschwerpunkt bestimmt.<sup>100</sup> Als Grundlage für das Verfahren Bürgerhaushalt 2010 wurden von der Verwaltung Informationen zum Ablauf des Beteiligungsverfahrens und der Haushaltsplanaufstellung sowie zu den beiden Themenbereichen „Schule/Bildung“ und „Umweltschutz“ für die Bürger aufbereitet. Diese Informationen wurden auf der Homepage der Stadt, der Internet-Plattform sowie in einer gut 40-seitigen Informationsbroschüre veröffentlicht. Im Detail sollte es bei dem Verfahren um eine Beteiligung an den Produktgruppen „Schulträgeraufgaben“, „Volkshochschule“, „Rheinische Musikschule“ und „Umweltordnung, -vorsorge“ gehen.<sup>101</sup> Einen Überblick über die einzelnen Bausteine des Verfahrens gibt nachfolgende Grafik.

Abbildung 4: Überblick Verfahren Kölner Bürgerhaushalt 2010



Die **Informationsphase** des Kölner Bürgerhaushalts 2010 war zeitlich nicht von der Beteiligungsphase getrennt. Eine Reihe von Maßnahmen fanden daher begleitend während des Zeitraums der Bürgerbeteiligung statt. Die Basis der Informationsphase bildeten die Informationen im Internet sowie die Informationsbroschüre, die in den Bürgerämtern der

<sup>100</sup> Vgl. Molitor, Udo (2011) / Stadt Köln (2009a), S. 6 f.

<sup>101</sup> Vgl. Stadt Köln (2009a) S. 6 ff. / Kreutz, Tanja (2011).

Kölner Bezirke auslag oder von interessierten Bürgern bei der Stadt angefordert werden konnte. Im Vergleich zum ersten Verfahren wurden dieses Mal keine Flyer erstellt, die damals an alle Kölner Haushalte versendet wurden, da die Kosten von gut 60.000 Euro im Hinblick auf die hieraus zu erwartende Beteiligung als zu hoch angesehen wurden. Wie im ersten Verfahren wurden jedoch erneut Poster zum Bürgerhaushalt mit Slogan und Logo des ersten Verfahrens produziert, um so einen Wiedererkennungseffekt bei den Bürgern zu erzielen. Als weitere Maßnahmen der Informationsphase wurden Spots auf Radio Köln geschaltet und Pressegespräche mit den relevanten Vertretern der lokalen Medien geführt. Da das Verfahren nun allerdings in seiner zweiten Auflage kein Novum mehr war, war die Intensität der Berichterstattung im Vergleich zum ersten Verfahren deutlich geringer. Als Auftakt zur Beteiligungsphase fand zudem am 17. November 2009 eine zentrale Informationsveranstaltung im Kölner Gürzenich statt, an der neben den ca. 150 Vertretern aus Politik und Verwaltung jedoch nur ca. 150 Bürger teilnahmen<sup>102</sup>. Zudem wurden von der Verwaltung während der Beteiligungsphase in den neun Kölner Stadtbezirken Informationsveranstaltungen im Rahmen der Bezirksvertretungssitzungen durchgeführt. Die Resonanz der Bürger auf die dezentralen Veranstaltungen war jedoch ebenfalls sehr gering und das Maximum an anwesenden Bürgern pro Veranstaltung lag bei ca. 20 Personen.<sup>103</sup>

Die **Beteiligungsphase** zum Kölner Bürgerhaushalt fand vom 17. November bis 20. Dezember 2009 statt und war auf die Beteiligung der Bürger über das **Leitmedium „Internet-Plattform“ fokussiert**. Die Bürger der Stadt Köln hatten dabei die Möglichkeit, sich auf der Plattform zu registrieren und zu den beiden Themenbereichen „Schule/Bildung“ und „Umweltschutz“ Vorschläge abzugeben, Vorschläge zu kommentieren und diese mit pro oder kontra zu bewerten. Während in den ersten dreieinhalb Wochen Vorschläge gemacht und Kommentare sowie Bewertungen zu den Vorschlägen abgegeben werden konnten, waren vom 12. Dezember bis zum Ende der Beteiligungsphase nur noch Kommentare und Bewertungen zugelassen. Um auch Bürgern ohne Internet-Zugang die Möglichkeit zu geben, sich am Bürgerhaushalt zu beteiligen, wurden von der Stadt Computerarbeitsplätze in öffentlichen Einrichtungen zur Verfügung gestellt. Zudem war es möglich, Vorschläge auch schriftlich oder telefonisch in das Verfahren einzubringen, die von einem städtischen Redaktionsteam in die Internet-Plattform eingearbeitet wurden. Hinzu kam die erstmalige Möglichkeit, auch schriftlich Bewertungen abzugeben, welche ebenfalls der Internet-Plattform hinzugefügt worden. Die Zuordnung der einzelnen Bürgervorschläge zu den Themenbereichen erfolgte durch das Redaktionsteam, das hierbei sehr wohlwollend agierte und diese auch einem Themenbereich zuordnete, wenn der Bezug zum Thema gering war, was beispielhaft an einem Vorschlag wie „Radwege erweitern und sicherer

---

<sup>102</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 118.

<sup>103</sup> Vgl. Kreutz, Tanja (2011).

gestalten“ deutlich wird, der dem Bereich „Umweltschutz“ zugeordnet wurde<sup>104</sup>. Die Moderation der Plattform wurde von der Zebralog GmbH und Co KG als externem Dienstleister durchgeführt. Dieser hatte die Aufgabe, für einen respektvollen Umgang der Teilnehmer untereinander zu sorgen und in Abstimmung mit der Verwaltung Fragen der Bürger zu beantworten und Hintergrundinformationen zur Verfügung zu stellen. Ergebnis der Online-Beteiligung waren die Bestenlisten der beiden Themenbereiche „Schule/Bildung“ und „Umweltschutz“, die pro Kategorie jeweils 100 Vorschläge umfassten und sich aus den Vorschlägen mit der höchsten Differenz zwischen Pro- und Kontra-Bewertungen am Ende der Beteiligungsphase am 20. Dezember zusammensetzten.<sup>105</sup>

Zählt man die Beteiligung durch die Abgabe von schriftlichen Bewertungen der Vorschläge hinzu, konnte das Verfahren Bürgerhaushalt 2010 sogar etwas mehr Teilnehmer als das erste Verfahren verzeichnen, wobei die Internetbeteiligung leicht zurückgegangen ist.<sup>106</sup> Dabei nutzten 9.987 Bürger die Möglichkeit, sich auf der Internet-Plattform zum Kölner Bürgerhaushalt 2010 zu registrieren. Hiervon beteiligten sich 640 Personen durch die Abgabe von Vorschlägen, 1.485 gaben Kommentare ab und 8.988 beteiligten sich an der Bewertung von Vorschlägen. Von den 1.254 Vorschlägen wurden 1.017 von den registrierten Nutzern der Plattform und 237 schriftlich, telefonisch oder über die Computerarbeitsplätze in das Verfahren eingebracht. Bemerkenswert dabei ist, dass trotz wohlwollender Zuordnung der Redaktion 403 Vorschläge auf den Themenbereich „Schule/Bildung“, 394 Vorschläge auf den Themenbereich „Umweltschutz“ und 457 Vorschlägen – und somit die meisten - auf die Kategorie „Sonstiges“ entfielen. Die 1.254 Vorschläge wurden insgesamt 4.562 Mal kommentiert, wobei jedoch nur 84 Vorschläge mehr als 10 mal kommentiert wurden und mehr als die Hälfte der Vorschläge zwei oder weniger Kommentare aufwiesen. Die häufigste Aktivität der Beteiligung war die Bewertung von Vorschlägen mit pro oder kontra. Insgesamt wurden 38.439 Stimmen abgegeben, wobei der überwiegende Teil (32.998 Stimmen) Pro-Stimmen waren. Dabei wurde die Möglichkeit, schriftliche Bewertungen abzugeben, vor allem von gut organisierten Bürgern genutzt, was sich an ungefähr 3.600 schriftlich über Bewertungsbögen eingegangenen Stimmen zeigt, die sich auf wenige Vorschläge konzentrierten<sup>107</sup>. Das Ergebnis der Bewertungen waren die Top-100-Bestenlisten der beiden Themenbereiche, wobei hervorzuheben ist, dass im Bereich „Schule/Bildung“ bereits ein Überhang von 32 Pro-Stimmen gegenüber den Kontra-Stimmen und im Bereich „Umweltschutz“ ein Überhang von 29 Stimmen ausreichten, um unter die Top-100-Vorschläge zu gelangen.<sup>108</sup> Bedeutend ist dieser Punkt deshalb, weil alle Top-100-Vorschläge im Verfahren gleichberechtigt behandelt

<sup>104</sup> Vgl. Kreutz, Tanja (2011).

<sup>105</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 12 f.

<sup>106</sup> Vgl. Märker, Oliver (2011).

<sup>107</sup> Vgl. Märker, Oliver (2011).

<sup>108</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 23 ff.

werden und die Bestenlisten je Themenbereich keine Priorisierung im Sinne einer Reihenfolge darstellen. Ziel der Bestenlisten war es, die Anzahl von Vorschlägen pro Themenbereich zu begrenzen, um so die Verarbeitungs- und Beratungskapazitäten von Politik und Verwaltung nicht zu überlasten.<sup>109</sup>

Im Anschluss an die Beteiligung der Kölner Bürger folgte die **Entscheidungsphase**. Die Vorschläge der Bestenlisten „Schule/Bildung“ und „Umweltschutz“ wurden von der Kämmerei zunächst an die zuständigen Fachverwaltungen weitergeleitet. Nachdem diese ihre Stellungnahmen bis zum 22. Februar 2010 eingereicht hatten, die soweit möglich auch eine Aufstellung der Umsetzungskosten enthielten, wurden die einzelnen Vorschläge an die Bezirksvertretungen weitergeleitet, die bis zum 15. April 2010 Ihre Voten zu den Vorschlägen abgaben. Im Anschluss wurden die Vorschläge inklusive Stellungnahmen der Fachverwaltungen und Voten der Bezirksvertretungen zunächst den Fachausschüssen des Rates und anschließend dem Finanzausschuss zugewiesen, der für jeden Vorschlag eine Entscheidungsempfehlung abgab. Die endgültige Entscheidung über die Umsetzung der Vorschläge traf der Rat der Stadt Köln. Dieser beschloss am 7. Oktober 2010 den Haushaltsplanentwurf zum Doppelhaushalt 2010/2011 mit den, die einzelnen Vorschläge betreffenden Veränderungsnachweisen.<sup>110</sup> Hierbei wurde als **Ergebnis des Beteiligungsverfahrens Kölner Bürgerhaushalt 2010** die Umsetzung von dreißig Vorschlägen aus den Bestenlisten beschlossen,<sup>111</sup> für die zusätzliche Mittel in Höhe von rund 2 Millionen Euro und somit auf Grund der Haushaltslage deutlich weniger als im ersten Verfahren (8,2 Millionen Euro)<sup>112</sup> zur Verfügung gestellt wurden<sup>113</sup>. Vorschläge, die es nicht in die Bestenlisten geschafft hatten, wozu auch die Vorschläge aus der Kategorie „Sonstiges“ zählten, wurden von der Verwaltung weder bewertet, noch flossen diese in den festgelegten Entscheidungsprozess ein. Die Vorschläge wurden jedoch von der Verwaltung zusammengefasst und der Politik zur Kenntnis übergeben.<sup>114</sup>

Die **Rechenschaftsphase** des Kölner Bürgerhaushalts 2010 besteht aus verschiedenen Elementen. Einen Teil der Rechenschaft bildet der Beschluss des Rates zu den umzusetzenden Vorschlägen, der im Internet abrufbar ist. Zudem wurde im Anschluss an den Beschluss von der Verwaltung ein 360 Seiten starker Rechenschaftsbericht erstellt, der die Vorschläge der Bestenlisten des Bürgerhaushalts inklusive Voten und Stellungnahmen detailliert aufführt und diese verschiedenen Themenclustern zuordnet. Eine übersichtliche Aufbereitung oder eine für den Bürger verständliche Zusammenfassung der Ergebnisse des

---

<sup>109</sup> Vgl. Märker, Oliver (2011).

<sup>110</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 13.

<sup>111</sup> Vgl. Kreutz, Tanja (2011).

<sup>112</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 114.

<sup>113</sup> Vgl. Ropertz, Manfred (2011).

<sup>114</sup> Vgl. Kreutz, Tanja (2011).

Verfahrens im Rahmen des Rechenschaftsberichts, fand jedoch nicht statt.<sup>115</sup> Zusätzlich zum Rechenschaftsbericht, sind die Stellungnahmen und Voten zu den Vorschlägen der Bestenlisten auch auf der Internetplattform zum Bürgerhaushalt abrufbar. Ferner wurde hier eine Ampelsystematik eingerichtet, die auf Vorschlagsebene anzeigt, ob der jeweilige Vorschlag der Bestenliste abgelehnt wurde, sich in der Umsetzung befindet oder bereits umgesetzt wurde. Die Stadt Köln hatte sich im Vorfeld des Bürgerhaushalts 2010 außerdem dazu entschieden, das Verfahren **erstmalig einer unabhängigen Evaluation** zu unterziehen. Im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens wurde das Institut für Wissenschafts- und Technikforschung der Universität Bielefeld, das an keiner anderen Stelle in den Bürgerhaushalt involviert war, mit der Evaluation beauftragt. Dabei orientierte sich die Evaluation an den „selbst gestellten der Stadt Köln an das Verfahren“.<sup>116</sup> Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Evaluation bereits am 27. September 2009 und somit vor dem Beschluss des Doppelhaushalts am 7. Oktober 2010 fertiggestellt wurde, was auf die beschriebene Verzögerung bei der Haushaltsplanaufstellung zurückzuführen ist.<sup>117</sup>

Die **Kosten** für das Verfahren Kölner Bürgerhaushalt 2010 können nur näherungsweise geschätzt werden, da die Stadt nicht bereit ist, eine transparente Aufstellung der einzelnen Kostenbausteine zu veröffentlichen. Zudem fand keine Vollkostenrechnung statt, bei der die Arbeitszeit der Verwaltungsmitarbeiter als Kosten kalkuliert worden. Die Kosten für die Posterplakatierungen, die Erstellung der Informationsbroschüre, die Auftaktveranstaltung im Gürzenich sowie die Schaltung von Radio-Spots auf Radio-Köln schätzt die Kämmerei auf ca. 50.000 Euro.<sup>118</sup> Hinzu kommen Kosten für externe Dienstleister zur Moderation und Weiterentwicklung der Internet-Plattform, die jedoch von der Kämmerei nicht beziffert werden konnten. Da die Plattform bereits existierte, lagen die Kosten für diesen Part jedoch weit unter jenen für die Konzeption der Plattform und Betreuung des ersten Verfahrens (ca. 120.000 Euro).<sup>119</sup> Die Kosten für das Verfahren Kölner Bürgerhaushalt 2010 lagen somit geschätzt in einem Bereich zwischen 50.000 und 150.000 Euro.

### **5.3 Der Bürgerhaushalt aus Sicht der Akteursgruppen**

Nachdem das Verfahren Kölner Bürgerhaushalt zuvor dargestellt wurde, wird dieses nachfolgend aus Sicht der für das Verfahren zentralen Akteure - Bürger, Verwaltung, Kommunalpolitik sowie KölnAgenda e.V – betrachtet.

Um die Meinung der **Bürger** zum Kölner Bürgerhaushalt 2010 zu erfahren, wurden die registrierten Nutzer der Internet-Plattform, die dem Bezug eines Newsletters zugestimmt

---

<sup>115</sup> Vgl. Stadt Köln (2010c).

<sup>116</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 14.

<sup>117</sup> Vgl. Stadt Köln (2009a), S. 43.

<sup>118</sup> Vgl. Kreutz, Tanja (2011).

<sup>119</sup> Vgl. Märker, Oliver (2011).



hatten (8.916 Personen), dazu aufgefordert, sich an einer Onlinebefragung zu beteiligen. Die Befragung, an der sich 729 Personen beteiligten, wurde vom 7. – 21. Januar 2010 und somit bereits kurz nach dem Ende der Beteiligungsphase durchgeführt.<sup>120</sup> Weitere Bürgerbefragungen zum Bürgerhaushalt fanden nicht statt. Der frühe Zeitpunkt der Umfrage, die ausschließliche Befragung von Nutzern der Internet-Plattform sowie die geringe Personenanzahl müssen daher bei der Interpretation der Ergebnisse ebenso berücksichtigt werden wie die Überrepräsentanz von Personen mit einer hohen Beteiligungsaktivität auf der Plattform. Dabei zeigt das Ergebnis der Umfrage eine insgesamt positive Bewertung des Verfahrens durch die Umfrageteilnehmer. Sowohl die Funktionalität der Internet-Plattform in Bezug auf die Möglichkeit der Abgabe, Kommentierung oder Bewertung von Vorschlägen als auch die Redaktion und Moderation der Plattform wurden von den Nutzern als gut bewertet. Neben einzelnen technischen Verbesserungswünschen wurde jedoch vor allem die geringe Beteiligung am Bürgerhaushalt von den Befragten als problematisch angesehen. Im Hinblick auf die Bestenlisten wird von den Umfrageteilnehmern zudem die gute Platzierung von Vorschlägen mit eindeutigen Partikularinteressen kritisiert und die Unzufriedenheit mit dem wahrgenommenen Einfluss organisierter Interessen zum Ausdruck gebracht. Die Berücksichtigung der Vorschläge durch die Kommunalpolitik und deren Umsetzung durch die Verwaltung werden von den Befragten als mittelmäßig bewertet, wobei sich die Fragen hierzu auf das erste Verfahren bezogen. Zudem wurde die Rechenschaftslegung zum ersten Verfahren kritisch beurteilt, da eine Vielzahl von Befragten beanstandete, über die Umsetzung der Vorschläge unzureichend informiert worden zu sein und den Rechenschaftsbericht als wenig aussagekräftig empfand.<sup>121</sup>

Die **Verwaltung** der Stadt Köln steht dem Verfahren Bürgerhaushalt 2010 grundsätzlich positiv gegenüber. Im Hinblick auf das Verhältnis von Aufwand und Nutzen werden jedoch vor allem die dezentralen Informationsveranstaltungen, aber auch die Auftaktveranstaltung im Gürzenich von der Verwaltung als ungünstig bewertet. Zudem verursachte vor allem der Themenbereich „Umweltschutz“ Probleme, da die Bürger ein sehr weitläufiges Verständnis des Themenbereichs hatten, der häufig wenig mit dem städtischen Zuschnitt gemein hatte. In Kombination mit der wohlwollenden Zuordnung von Vorschlägen zu diesem Themenbereich mussten daher häufig die für die Vorschläge zuständigen Stellen mühsam ermittelt und eine Vielzahl von Ämtern und Abteilungen involviert werden. Insgesamt beurteilt die Verwaltung die Vorschläge der Bürger als wenig innovativ. Nur selten werde die Verwaltung auf neue Problemstellungen aufmerksam gemacht, die bisher nicht bekannt waren. Aus Perspektive der Verwaltung beteiligten sich zudem überwiegend politiknahe Bürger an dem Verfahren, was jedoch nicht als grundsätzliches Strukturproblem angesehen

<sup>120</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 43 f.

<sup>121</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 5 und S. 43 ff.

wurde. Ferner wurde die Organisation von Interessen zur Bewertung von Vorschlägen von der Verwaltung als demokratische Normalität und als legitim bewertet.<sup>122</sup> Als zentrale Errungenschaft des Verfahrens sieht die Projektkoordinatorin der Verwaltung die Existenz eines Dialogs mit den Bürgern, der vorher nicht vorhanden war und eine sich entwickelnde Sensibilität der Kommunalpolitik für die kleinteiligen Probleme vor Ort, an denen die Bürger ihrer Meinung nach hauptsächlich Interesse hätten.<sup>123</sup>

Aus Perspektive der **Kommunalpolitik** wird das Verfahren quer durch alle Parteien grundsätzlich positiv beurteilt. Die Kommunalpolitiker stellen zudem durchweg fest, dass sie sich durch den Bürgerhaushalt in ihrer Entscheidungshoheit in Bezug auf die Aufstellung des kommunalen Haushalts nicht beeinträchtigt fühlen. Positiv hervorgehoben wird zudem die Möglichkeit, mit Hilfe des Bürgerhaushalts die Bürger über Möglichkeiten, Restriktionen und Gestaltungsspielräume kommunaler Finanzpolitik aufzuklären. Kritisiert wurde von einigen Vertretern, dass der Bereich Kultur nicht im Fokus des Bürgerhaushalts stand, da dies dem Bürgervotum entsprochen hätte und dieser Bereich den höchsten freiwilligen Etat und somit den größten Gestaltungsspielraum habe. Zudem wurde der Lobbyismus von Interessengruppen als Problem angesehen, da hierdurch das Gemeinwohlinteresse der Kommune tangiert würde. In Bezug auf die Vorschläge wurde ferner von einzelnen Ratsmitgliedern die Wahrnehmung geäußert, dass sich die Kommunalpolitik mit den einzelnen Vorschlägen nicht im Detail beschäftige, sondern über die Vorschläge in den zuständigen Ausschüssen in der Regel blockweise abgestimmt werde. Dieses Vorgehen führte insbesondere dann zu praktischen Problemen, wenn die Stellungnahmen der Verwaltung keine klaren Beschlussvorlagen lieferten und unklar blieb, welche Bedeutung in diesen Fällen eine Zustimmung der Politik zu der Stellungnahme der Verwaltung haben sollte. Die Kommunalpolitik forderte daher die Verwaltung dazu auf, die einzelnen Vorschläge in Zukunft mit eindeutigen Beschlussvorlagen zu versehen. Das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag wird von den kommunalpolitischen Vertretern unterschiedlich bewertet. Während einige das Verhältnis als sehr gut ansehen, bewerten andere dieses insbesondere vor dem Hintergrund des sehr geringen Budgets der Themenbereiche des Bürgerhaushalts im Verhältnis zum Gesamthaushalt kritisch. Zudem wird auch von Seiten der Kommunalpolitik die Rechenschaftslegung als verbesserungsfähig eingestuft, wobei sich diese Beurteilung wiederum auf das erste Bürgerhaushaltsverfahren der Stadt Köln bezieht. Ferner wird die auf absehbare Zeit angespannte Haushaltslage der Stadt Köln von Seiten der Kommunalpolitik als große Herausforderung für zukünftige Bürgerhaushaltsverfahren gesehen.<sup>124</sup> Konflikte zwischen den Fraktionen ergaben sich abschließend bei der Beschlussfassung über die umzusetzenden Vorschläge im Rahmen

<sup>122</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 6 und S. 77 ff.

<sup>123</sup> Vgl. Kreutz, Tanja (2011).

<sup>124</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 6 f. und S. 99 ff.

der Haushaltsplanaufstellung. Die Ratsfraktionen von CDU und FDP stimmten dabei gegen die Vorschlagsliste der Ratsmehrheit und begründeten dies vor allem damit, dass die Reihenfolge der Bestenlisten nicht eingehalten worden wäre,<sup>125</sup> was jedoch im Hinblick auf die im Verfahren angelegte Gleichberechtigung der Vorschläge nicht schlüssig ist.

Auch von Seiten des **KölnAgenda e.V.**, der im Beirat vertreten ist und den Kölner Bürgerhaushalt von Anfang an intensiv und konstruktiv begleitet hat, wird das Verfahren Kölner Bürgerhaushalt 2010 gut bewertet. Positiv an dem Verfahren wird vor allem der Lernprozess für Bürger, Verwaltung und Politik beurteilt: „Sowohl die Bürger gewöhnen sich daran Ihre Meinung abgeben zu können, aber auch Verwaltung und Politik lernen mit den Meinungen umzugehen und diese zu verarbeiten.“ Ferner sieht der KölnAgenda e.V. es als bedeutend an, dass das Verfahren von Beginn an als dauerhafter Prozess angelegt wurde. In diesem Zusammenhang wird auch die Bereitschaft von Verwaltung und Politik gelobt, im Anschluss an jeden Durchlauf das Verfahren gemeinsam mit den Mitgliedern des Beirats weiterzuentwickeln, indem über die gemachten Erfahrungen diskutiert wird und neue Verbesserungsvorschläge zur Anpassung des kommenden Verfahrens eingebracht werden können. Für zukünftige Verfahren besteht der Wunsch, stärker „große Fragen“ der Kommunalpolitik zu diskutieren für die beispielhaft vergangene Entscheidungen zur Neugestaltung des Rhein-Ufers oder zum U-Bahn-Bau genannt wurden. Zudem fordert der KölnAgenda e.V., dass in Zukunft stärker am Einbezug unterrepräsentierter Gruppen gearbeitet wird und das Thema „Gender-Budgeting“ Einfluss in das Verfahren Bürgerhaushalt findet.<sup>126</sup>

#### **5.4 Die Zukunft des Bürgerhaushalts in Köln**

Der Rat der Stadt Köln hat die Verwaltung am 23. März 2010 damit beauftragt, ein Konzept für die Weiterführung des Bürgerhaushalts zu entwickeln. Dieses wurde von der Verwaltung erarbeitet, mit dem Beirat diskutiert und am 04. April 2011 vom Finanzausschuss des Rats der Stadt Köln beschlossen. Das nächste Bürgerhaushaltsverfahren soll demnach im Herbst 2011 für das Haushaltsjahr 2012 stattfinden. Wie auch in den beiden letzten Verfahren wird die Internet-Plattform erneut das Leitmedium des Bürgerhaushalts darstellen. Dabei wird das thematisch roulierende System beibehalten und der Fokus auf die Themenbereiche „Jugend“, „Wirtschaftsförderung“ sowie „Kultur“ gelegt. Der Themenbereich „Kultur“, der laut Bürgerumfrage eigentlich bereits Bestandteil des Bürgerhaushalts 2010 hätte sein sollen, wird somit nachgeholt. Zudem soll das Verfahren erstmal eine eigene Kategorie „Sparvorschläge“ umfassen. Für das übernächste Bürgerhaushaltsverfahren wurde bereits beschlossen, das Thema „Haushaltskonsolidierung“ in den Mittelpunkt der Beteiligung zu stellen. Wie bereits im

---

<sup>125</sup> Vgl. Köln Nachrichten. Das Online Nachrichtenmagazin für Köln (2010).

<sup>126</sup> Vgl. Lammers, Hille (2011).

Rahmen des Bürgerhaushalts 2010 wird es auch im kommenden Verfahren eine dreiwöchige Vorschlags- und Bewertungsphase geben. Im Anschluss erfolgt erneut eine einwöchige Bewertungsphase, in der die Abgabe von Vorschlägen nicht mehr möglich ist. Im Vergleich zum letzten Verfahren werden die Bestenlisten von zuvor 100 auf 25 Vorschläge pro Themenbereich reduziert, um die Kapazitäten von Verwaltung und Rat zu entlasten, was möglicherweise auch zu einer intensiveren Beschäftigung mit den einzelnen Vorschlägen durch die Kommunalpolitik führen wird. Im Rahmen der Informationsphase wird sowohl auf die Auftaktveranstaltung als auch auf die dezentralen Informationsveranstaltungen verzichtet. Statt dessen soll eine Ausstellung zur Präsentation der einzelnen Themenbereiche erfolgen, die möglicherweise im Rathaus stattfinden wird. Aus Sicht von Politik und Verwaltung haben die Bürger auch ohne Veranstaltungen ausreichend Gelegenheit, sich über die Themenbereiche zu informieren und bei Bedarf mit Politik und Verwaltung in Dialog zu treten. Die Plakatierung und die Schaltung von Radio-Spots soll beibehalten werden. Zudem soll die Pressearbeit intensiviert werden, um so wieder eine höhere mediale Aufmerksamkeit als im letzten Verfahren zu erzielen. Ferner sollen mögliche Multiplikatoren frühzeitig und verstärkt angesprochen werden, um eine höhere Beteiligung der Bürger am Bürgerhaushalt 2012 zu erreichen.<sup>127</sup>

## 6 Bewertung der beiden Verfahren im Vergleich

### 6.1 Vorbereitung der Verfahren

Die Untersuchung des **Freiburger „Beteiligungshaushalt 2009 / 2010“** hat gezeigt, dass sowohl die Kommunalpolitik als auch die Verwaltung für die Durchführung eine Bürgerhaushaltsverfahrens gewonnen werden konnten und in dessen Entwicklung eingebunden wurden. Kritisch zu beurteilen ist jedoch die sehr kurze Zeitspanne von nur fünf Monaten - vom Gemeinderatsbeschluss im Mai 2007 bis zur Auftaktveranstaltung im September 2007 - die der Verwaltung zur Entwicklung eines Verfahrens zur Verfügung stand. Dies führte zu einem hohen Zeitdruck in der Vorbereitung der für eine Reihe von Problemen des Verfahrens mitverantwortlich ist.<sup>128</sup> Mit der verwaltungsinternen, ressortübergreifenden Arbeitsgruppe unter Leitung der persönlichen Referentin des Oberbürgermeisters wurden Organisationsstrukturen zur Koordination des Verfahrens geschaffen. Dennoch war ein funktionierendes Partizipationsmanagement für den reflektierten Einsatz von Partizipationsinstrumenten nur in Ansätzen erkennbar. Deutlich wurde dies insbesondere im Hinblick auf den Zeitpunkt der Umfrage, und die unterschiedlichen Kategorien der Haushaltsposten der Bausteine. Hingegen hatte die Stadt bereits im Vorfeld die kommunale Haushaltssituation berücksichtigt und vorhandene Spielräume gesehen.

---

<sup>127</sup> Vgl. Stadt Köln (2011a).

<sup>128</sup> Vgl. Projektgruppe Beteiligungshaushalt der Lokalen Agenda 21 Freiburg (2009), S. 12.

Im Gegensatz zum Freiburger Verfahren handelte es sich beim **Kölner Bürgerhaushalt 2010** um den zweiten Durchlauf und so war in der Vorbereitung des Verfahrens bereits eine gewisse Routine der Akteure zu erkennen, insbesondere auch, weil die Gremien aus dem ersten Verfahren durchgängig beibehalten wurden. Zudem existierten im Vergleich zu Freiburg deutlich ausgereifere Organisationsstrukturen, die detailliert auf die Struktur der Beteiligungsergebnisse ausgelegt waren. Ebenso war ein funktionierendes Partizipationsmanagement vorhanden, das zielorientiert die Zeitpunkte und Instrumente des niederschweligen Verfahrens festgelegt hat. Problematisch war jedoch der lange Zeitraum zwischen dem Ende der Beteiligungsphase und der verspäteten Haushaltsaufstellung im Oktober 2010, die mit einer unerwartet dramatischen Entwicklung der Haushaltssituation begründet wurde. Dennoch wurden die Spielräume für die Durchführung einer Bürgerbeteiligung an der Haushaltsaufstellung sowohl im Vorfeld als auch im Zeitraum der Durchführung des Verfahrens als ausreichend angesehen.<sup>129</sup>

Sowohl das Freiburger als auch das Kölner Verfahren wurden im Vorfeld nicht durch eine Abstimmung der Bürger beispielsweise in Form eines Bürgerentscheids legitimiert. Deren Ausbleiben ist jedoch aus Legitimitätsaspekten unkritisch, da es sich in beiden Fällen um rein konsultative Verfahren handelt und keine Entscheidungskompetenz auf die Bürger übertragen wurde. Mögliche Mobilisierungseffekte einer dem eigentlichen Verfahren vorgelagerten Bürgerabstimmung, konnten daher nicht untersucht werden.

## **6.2 Information der Bürger**

Die Information der Bürger über den kommunalen Haushalt sowie den Inhalt und Ablauf des Beteiligungsverfahrens wurde im **Freiburger Verfahren** durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, eine sechswöchige Bustour, drei dezentrale Informationsveranstaltungen sowie einer Vielzahl von Workshops und Einzelgesprächen, mit großem Aufwand betrieben. Zudem wurde der kameralistische Haushalt aufwendig in einen Produkthaushalt umgearbeitet, welcher in einer Informationsbroschüre für die Bürger verständlich aufbereitet wurde und die über das Amtsblatt an alle Freiburger Haushalte verteilt wurde. Informationen über die einzelnen Beteiligungsbausteine wurden in der Informationsbroschüre, über lokale Medien und das Internet knapp und leicht verständlich kommuniziert. Zudem wurde Wert darauf gelegt, deutlich zu machen, dass die Entscheidungskompetenz bezüglich der Aufstellung des kommunalen Haushalts beim Gemeinderat verbleibt. Trotz des hohen Aufwands blieben die Besucherzahlen der dezentralen Informationsveranstaltungen jedoch sehr gering. Stellt man den gesamten Haushalt wie im Fall Freiburg zur Diskussion, wird in Bezug auf die Information ein weiteres Problem deutlich: Während die Informationsbroschüre insgesamt eine große Menge an

---

<sup>129</sup> Vgl. Ropertz, Manfred (2011).

Detailinformationen enthält, bleiben die Informationen zu den einzelnen Haushaltsposten dennoch oberflächlich. Auch wenn keine Daten hierzu verfügbar sind, ist zudem fraglich, ob eine Vielzahl von Bürgern die 20-seitige Informationsbroschüre in DIN A4 und sehr kleiner Schriftgröße durchgearbeitet hat. Das geringe Zeitbudget und die begrenzte Informationskapazität der Bürger so zu berücksichtigen, dass die Informationen von diesen aufgenommen und verarbeitet werden, die Bürger aber gleichzeitig so detailliert über die Materie „Haushalt“ zu informieren, dass eine fundierte Diskussion stattfinden kann, stellt insbesondere bei Verfahren, die sich auf den Gesamthaushalt einer Kommune beziehen, ein kaum lösbares Problem dar.

Obwohl im zweiten **Kölner Verfahren** auf das Verteilen von Flyern an alle Haushalte verzichtet wurde, wurde dennoch mit hohem Aufwand versucht, die Bürger über den Ablauf des Verfahrens sowie die beiden Themenbereiche „Schule / Bildung“ und „Umweltschutz“ zu informieren. Während Maßnahmen wie Radio-Spots und Plakatierungen nur oberflächlich informierten und vor allem Mobilisierungseffekte erzielen sollten, waren die Auftaktveranstaltung im Gürzenich, die dezentralen Informationsveranstaltungen, die Informationsbroschüre und Informationen im Internet auf die detaillierte Vermittlung von Informationen ausgelegt. Dabei wurde der Ablauf des Verfahrens klar und verständlich kommuniziert. Auch im Kölner Verfahren war jedoch das Interesse an den Präsenzveranstaltungen so gering, dass im kommenden Verfahren – ebenso wie im Freiburger Beteiligungshaushalt 2011/2012 – vollständig auf Veranstaltungen verzichtet wird. Obwohl nur zwei Themenbereiche im Fokus des Verfahrens standen, bleibt auch im Kölner Verfahren fraglich, inwiefern sich die Bürger über das Internet oder die in den Bürgerämtern ausliegende und bestellbare Informationsbroschüre detailliert mit den beiden Themenbereichen auseinandergesetzt haben. Ein am Verfahren beteiligter externer Berater schätzt diesbezüglich die Situation wie folgt ein: „Die Teilnehmer am Verfahren beschäftigen sich größtenteils gar nicht mit den Inhalten der Informationsbroschüre. Nur wenige beschäftigen sich intensiv damit. (...) Bei der Informationsüberflutung heutzutage selektiert man und man liest nur das, was einen wirklich brennend interessiert und ich glaube nicht, dass da eine Haushaltsbroschüre ganz oben in der Reihenfolge ist.“<sup>130</sup> Eine fundierte Analyse der Ursachen für die geringe Teilnahme der Bürger an den Informationsveranstaltungen konnte auf Grund fehlender Daten nicht erfolgen, wodurch eine Einschätzung nur unter Vorbehalt möglich ist. Dabei ist jedoch zu vermuten, dass ein geringes Interesse der Bürger an detaillierten Informationen zu dem komplexen Thema „kommunaler Haushalt“ eine wichtige Rolle für die geringe Präsenz gespielt hat.<sup>131</sup> Zudem war eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Themenbereichen des Haushalts nicht notwendig, um sich mit einem Vorschlag an dem Verfahren zu beteiligen.

---

<sup>130</sup> Märker, Oliver (2011).

<sup>131</sup> Vgl. Holtkamp, Lars (2004), S. 12.

Bezüglich der Information in Partizipationsverfahren klassisch unterrepräsentierten Gruppen fand in beiden Verfahren keine zielgruppenorientierte Ansprache statt. Während im Beispiel des Freiburger Verfahrens jedoch versucht wurde Informationen über Multiplikatoren zu vermitteln, soll die verstärkte Einbindung von Multiplikatoren in Köln erst im kommenden Verfahren stattfinden. Ob über die Ansprache von Multiplikatoren jedoch eine Vielzahl von Personen unterrepräsentierter Gruppen informiert werden können, bleibt fraglich und auch im Freiburger Verfahren gibt es hierfür keine Belege.

### **6.3 Bürgerbeteiligung an der kommunalen Haushaltsaufstellung**

Gleiche Zugangs- und Teilnahmekancen, insbesondere für ältere Menschen, waren im **Freiburger Verfahren** nur bedingt gegeben, da keine schriftlichen oder telefonischen Vorschläge oder Haushaltsaufstellungen im Rahmen der Onlinebeteiligung gemacht werden konnten und eine Teilnahme an der Umfrage nur durch vorherige Auswahl der jeweiligen Person möglich war. Hingegen wäre es für Personen ohne Internetzugang oder mit geringen Computerkenntnisse eine Alternative gewesen an der Stadtkonferenz teilzunehmen. Bei einer Dauer von 1,5 Tagen wurde jedoch deutlich, dass sich vermutlich unter anderem auf Grund des hohen Zeitaufwands nur wenige Bürger (206 Personen) an der Konferenz beteiligten. Hingegen war die Teilnahme an der Umfrage und auch die Online-Beteiligung auch mit wenig Zeitaufwand möglich. Ein Leitmedium für eine transparente Zusammenfassung der Diskurse und Ergebnisse der einzelnen Plattformen existierte nicht. Eine transparente Darstellung der Gewichtungentscheidungen der Bürger wäre jedoch auf Grund der unterschiedlichen Kategorien der einzelnen Beteiligungsbausteine ohnehin schwer möglich gewesen. Um Ihre Präferenzen auszudrücken, konnten die Bürger neben den Gewichtungentscheidungen in Bezug auf die Haushaltsposten bei der Bürgerumfrage offene Fragen beantworten, im Rahmen der Online-Beteiligung Vorschläge entwickeln und bei der Stadtkonferenz Leistungen der Stadt Freiburg diskutieren. Die Qualität der verschiedenen Beteiligungsergebnisse ist jedoch aus unterschiedlichen Gründen als gering einzuschätzen. Die Bürgerumfrage fand vor der Aufbereitung des Haushalts statt und somit lagen den Bürgern zum Zeitpunkt der Beantwortung der Fragen keine aufbereiteten Informationen zum Haushalt vor. Es gibt auch keine Anzeichen dafür, dass die Umfrageteilnehmer auf andere Weise fundierte Informationen über die Haushaltsposten erhalten haben. Die Aussagequalität einer Umfrage über Haushaltsposten, bei denen die teilnehmenden Bürger Ihre Meinung abgeben, denen es jedoch an ausreichender Information und an der Gelegenheit zur kritischen Reflexion und Diskussion fehlt, ist daher begrenzt. In Bezug auf die erarbeiteten Vorschläge im Rahmen der Onlinebeteiligung wurden zwar Bedürfnisse und Ideen von den teilnehmenden Bürgern formuliert und untereinander diskutiert, Informationen darüber, was eine Umsetzung der Vorschläge kosten würde oder wo sich Probleme in der Umsetzung ergeben, wurden von Seiten der Verwaltung jedoch nicht gegeben. Entscheidende

Argumente konnten somit nicht in den Diskussionsprozess einfließen und zudem beteiligten sich jeweils nur wenige Personen an der Diskussion. Unabhängig von der genauen Anzahl der Personen kommt hier ein weiteres Problem zum Vorschein, das beispielhaft an der Online-Beteiligung zum Haushaltsposten „Theater“ verdeutlicht werden soll: Dass dieser Posten die höchsten Streuungen von Zuwendungen und Reduzierungen aufwies, zeigt lediglich unterschiedliche Meinungen der Freiburger Bürger zu diesem Thema an. Dass einige Nutzer in der Diskussion eine stärkere Förderung von freien Theater-Gruppen forderten, lässt ferner keine Rückschlüsse darüber zu, ob es sich hier nur um die Meinung einer Einzelgruppe handelt oder diese beispielsweise von der Mehrheit der Freiburger Bürger befürwortet wird.<sup>132</sup> An diesem Punkt muss auch die Frage gestellt werden, welcher Aufwand damit verbunden wäre, beispielsweise das komplexe Themengebiet „Theaterförderung“ mit seinen Rahmenbedingungen und Abhängigkeiten fundiert unter den Bürgern diskutieren zu können und die Diskussion abschließend zu einem Ergebnis zu führen. Im Rahmen eines Verfahrens mit dem gleichberechtigten Fokus auf alle Haushaltsposten scheint dies kaum möglich zu sein. Im Vergleich hierzu zeigte die Stadtkonferenz eine gegenteilige Problematik. Eine 1,5 tägige Diskussion wurde zusammengeführt in der abschließenden Frage: „Welche drei Haushaltsposten sollten in den kommenden zwei Jahren mehr Gewicht erhalten?“ Dass das Ergebnis einer intensiven Diskussion über Entwicklungsziele der Gesamtstadt und der Stadtteile abschließend in der Gewichtung von Haushaltsposten zusammengefasst wird, ist in Bezug auf die Aussagekraft des Ergebnisses fragwürdig und für die Diskussionsteilnehmer unbefriedigend. Dieses Unbehagen zeigte sich auch bei einer Gruppe von Teilnehmern, die sich weigerte, an der abschließenden Abstimmung teilzunehmen. Abschließend bleibt festzuhalten, dass in Freiburg keine zielgruppenorientierten Maßnahmen für eine möglichst hohe Beteiligung von in Partizipationsverfahren klassisch unterrepräsentierten Gruppen durchgeführt wurden. Ebenso wenig wurde eine Priorisierung der Vorschläge der Online-Beteiligung oder der erarbeiteten Entwicklungsziele der Stadtkonferenz vorgenommen. Zudem wurde den Teilnehmern keine Einschätzung zur Wahrscheinlichkeit der Umsetzung der einzelnen Vorschläge gegeben und stattdessen lediglich verdeutlicht, dass die Vorschläge an den Gemeinderat weitergeleitet würden und dieser über die Berücksichtigung entscheidet. Eine weitere Problematik der erfolgten Beteiligung im Rahmen des Beteiligungshaushalts 2009 / 2010 bestand darin, dass einerseits nur eine repräsentative Bürgerumfrage Rückschlüsse auf die Meinung der Summe der Bürger zuließ, es sich dabei andererseits jedoch um ein Instrument der Meinungsforschung handelt. Eine Umfrage gibt nur einzelnen Bürgern die Möglichkeit ihre Meinung zu äußern und kann daher den Prozess kollektiver Willensbildung im Rahmen eines demokratischen Beteiligungsverfahrens nicht ersetzen.

---

<sup>132</sup> Vgl. Stadt Freiburg (2008c), S. 42 f.



Wie im Freiburger Verfahren wurden auch in **Köln** keine zielgruppenspezifischen Maßnahmen zur Beteiligung von in Partizipationsverfahren klassisch unterrepräsentierten Gruppen durchgeführt. Im Vergleich zum Freiburger Verfahren mit drei verschiedenen Beteiligungsbausteinen zeichnete sich der Kölner Bürgerhaushalt 2010 jedoch durch eine Fokussierung auf die Online-Beteiligung und das Leitmedium Internetplattform aus. Dabei wurde der Ablauf des Verfahrens klar an die Bürger kommuniziert. Durch die Einrichtung von Computer-Arbeitsplätzen und der Möglichkeit, mündliche und schriftliche Vorschläge sowie schriftliche Bewertungen abgeben zu können, wurde auch Personen ohne Internetzugang oder Computerkenntnisse die Möglichkeit gegeben am Verfahren zu partizipieren. Im Gegensatz zu Freiburg wurden im Kölner Verfahren keine Haushaltsposten gewichtet. Der Fokus lag stattdessen ausschließlich auf der Abgabe, Diskussion und Bewertung von Vorschlägen. Dieser Fokus bildete eine sehr niederschwellige und einfache Möglichkeit für die Bürger der Stadt Köln ihre persönlichen Präferenzen mit geringem Zeitaufwand auszudrücken – auch ohne sich im Vorfeld mit den Informationen zu den Haushaltsposten beschäftigt zu haben. Die Niederschwelligkeit des Verfahrens ist jedoch gleichzeitig ein Problem: Dass die Kategorie „Sonstiges“ trotz wohlwollender Zuordnung der Redaktion die meisten Vorschläge enthielt, ist ein starkes Indiz dafür, dass sich viele Bürger nicht mit den einzelnen Haushaltsposten beschäftigt haben. Aber auch bei den Vorschlägen der Bestenlisten zeigt sich, dass diese in der Regel keinen direkten Bezug zu den einzelnen Produktgruppen des Haushalts hatten beziehungsweise der Eindruck entstand, dass Bezüge bewusst konstruiert wurden. Diskussionen über die vier Produktgruppen des Haushalts, die laut Informationsbroschüre Kern des Verfahrens waren sowie über die Frage ob für Leistungen wie beispielsweise den Immissionsschutz mehr oder weniger Geld ausgegeben werden sollte, fanden im Rahmen der Online-Beteiligung nicht statt. In Bezug auf die in der Praxis erfolgte Beteiligung kann man daher das Verfahren auch als themenfokussiertes Anliegenmanagement beschreiben, dass an die Haushaltsaufstellung der Stadt gekoppelt ist. Trotz der Bemühungen der Verwaltung laufend Hintergrundinformationen zu den einzelnen Vorschlägen zu geben, wurden gut 93% der Vorschläge weniger als zehn Mal kommentiert. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Kommentare keine Auswirkung auf den ursprünglichen Vorschlag hatten, da dieser unverändert bestehen blieb. Letztendlich hatten die Kommentare somit die Wirkung, Personen bei der Abgabe einer Pro- oder Kontra-Stimme in der Meinungsfindung zu unterstützen. Insgesamt zeigt sich auch hier, dass es kaum Anzeichen für eine hohe Qualität der Vorschläge gibt. Zudem ist die Verwaltung der Stadt Köln der Auffassung, dass überwiegend Themen diskutiert worden, die bereits zuvor in der politischen Beratung thematisiert worden waren und der Innovationsgrad der Vorschläge insgesamt gering war<sup>133</sup>. Eine Priorisierung der Vorschläge fand durch die Bewertungen der Teilnehmer statt und die Anzahl der Vorschläge auf den

---

<sup>133</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 82.

Bestenlisten wurde begrenzt, was eine besser Handhabbarkeit für Politik und Verwaltung bewirkte. Kritisch zu sehen, ist jedoch, dass bereits ein sehr geringer Überhang an Pro-Stimmen ausreichte, damit ein Vorschlag in die Bestenliste gelangte. Zudem ist hervorzuheben, dass die Priorisierung der Vorschläge lediglich durch gut 1% der Kölner Bürger erfolgte und eine „starke Überrepräsentierung von Personen mit höheren formalen Bildungstiteln“ existierte, wobei davon ausgegangen werden kann, dass dies „Einfluss auf die Zusammensetzung der Bestenlisten“ hatte. Ferner stammten sämtliche Vorschläge von nur 6,5% der am Verfahren beteiligten Personen.<sup>134</sup> Auch im Kölner Verfahren sind daher Rückschlüsse auf die Prioritäten der Bürgerschaft nur sehr bedingt möglich.

#### **6.4 Entscheidungsfindung, Rechenschaft und Evaluation**

In der Phase der **Entscheidungsfindung** wurden im Beispiel des **Freiburger Beteiligungshaushalts** weitere zentrale Probleme deutlich. Die Vorschläge der Online-Beteiligung und der Stadtkonferenz waren nicht priorisiert und zudem erfolgte im Hinblick auf deren potenzielle Umsetzung keine Angabe zu Rahmenbedingungen und finanziellen Konsequenzen durch die Verwaltung. Stattdessen wurde dem Gemeinderat die gesamte Dokumentation der Beteiligungsbausteine ohne zusätzliche Strukturierung überreicht. Dabei zeigte sich, dass die enorme Menge an Detailinformationen von den Stadträten kaum zu verarbeiten war und als einzig transparentes Ergebnis der einzelnen Beteiligungsbausteine die jeweilige Gewichtung der Haushaltsposten blieb. Trotz unterschiedlicher Kategorien konnten hierbei Themenkomplexe identifiziert werden, die in allen Beteiligungsbausteinen ähnlich priorisiert worden. Hingegen gab es keine Anzeichen dafür, dass Vorschläge, die ursprünglich in den Beteiligungsbausteinen erarbeitet wurden, in die Entscheidungsfindung des Gemeinderats einfließen. Daher ist davon auszugehen, dass nur die Gewichtung der Haushaltsposten, als Ergebnisse der Beteiligungsbausteine von den Fraktionen berücksichtigt wurden und diese die Ergebnisse vor allem zur Untermauerung Ihrer eigenen Positionen verwendet haben. Die **Rechenschaftslegung**, die ursprünglich im Rahmen einer Ausgabe des Amtsblatts geschehen sollte, erfolgte ausschließlich durch die Berichterstattung der örtlichen Medien über die Beratungen des Gemeinderats. Da keine Vorschläge aus den Beteiligungsbausteinen in die Entscheidungsfindung des Rates eingeflossen waren und diese somit nicht umgesetzt werden konnten, wird nachvollziehbar, warum auf eine Amtsblattausgabe zur Rechenschaftslegung verzichtet wurde, da fraglich ist, welche Inhalte diese hätte haben sollen. Eine unabhängige **Evaluation** des Verfahrens fand zudem nicht statt und die Evaluation von Christine Färber wurde nicht veröffentlicht. Zudem wurde die „Begleitgruppe Bürgerhaushalt“

---

<sup>134</sup> Vgl. Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010), S. 4.

nicht fortgeführt und es erfolgte keine gemeinsame Weiterentwicklung des Verfahrens durch Politik, Verwaltung und zivilgesellschaftliche Akteure.

Im Vergleich zum Freiburger Verfahren, wurden die 200 in der Beteiligungsphase priorisierten Vorschläge der beiden Themenbereiche des **Kölner Bürgerhaushalts** 2010 von der Verwaltung inklusive finanzieller Konsequenzen für die **Entscheidungsphase** transparent aufbereitet. Trotz eines ausdifferenzierten und strukturierten Systems aus Informationsaufbereitung und Beratung in den Bezirksvertretungen und den Fachausschüssen des Rates entstand dennoch der Eindruck, dass die Informationsvielfalt für eine intensive und detaillierte Beratung der einzelnen Vorschläge zu groß war. Deutlich wurde dies beispielsweise an blockweisen Abstimmungen zu Stellungnahmen der Verwaltung, die keine Beschlussvorlagen waren. Eine Bedeutung des Votums blieb so unklar und zeigt, dass in diesen Fällen zuvor keine intensive Auseinandersetzung mit dem einzelnen Vorschlag stattgefunden hat. Die Ergebnisse der Beteiligungsphase wurden durch den Beschluss über die Umsetzung von 30 Vorschlägen der Bestenlisten bei der abschließenden Aufstellung des Haushalts berücksichtigt. Eine zeitnahe Umsetzung der Vorschläge wird zwar angestrebt, dennoch ist man sich innerhalb der Verwaltung auch darüber im Klaren, dass man längere Zeiträume benötigt, um Vorschläge umzusetzen<sup>135</sup>, was auch ein wichtiger Grund für die Einführung eines nach Themen roulierenden Systems war. Auch die **Rechenschaftsphase** im Kölner Verfahren kann in Zukunft weiter verbessert werden. So sind die Angaben zu den zu den umzusetzenden Vorschlägen im Beschluss des Rates, der im Internet abrufbar ist, für den Bürger nicht klar nachvollziehbar. Zudem bleibt auch der Rechenschaftsbericht erneut wenig aussagekräftig, da er strukturell dem des ersten Verfahrens gleicht, der im Rahmen der Evaluation von Kommunalpolitik und Bürgern beanstandet wurde. Dass der Bericht weder gedruckt noch im Internet abrufbar war, liefert auch Indizien dafür, dass das Interesse an dem Rechenschaftsbericht gering ist. Die Ampelsystematik auf der Internetplattform ist ein Versuch, die Bürger über den Stand der Umsetzung des Vorschlags zu informieren. Eine zeitliche Perspektive für die Umsetzung der angenommenen Vorschläge wird aber auch hier nicht gegeben. Da inhaltlich die Dokumentation der Vorschläge, Kommentare und Beschlussfassungen aus dem Rechenschaftsbericht auf die Plattform gebracht wurde, sind die Informationen zu den umzusetzenden Vorschlägen auch hier nicht leicht verständlich. Zudem fand keine für die Bürger übersichtliche Aufbereitung und Zusammenfassung der Ergebnisse des Verfahrens statt. Stattdessen entschied sich die Stadt jedoch dazu, erstmalig eine

---

<sup>135</sup> Kreutz, Tanja (2011).

**unabhängige Evaluation** zu beauftragen, die auch die Effizienz der einzelnen Maßnahmen bewertete. Der Evaluationsbericht ist im Internet abrufbar und die neunseitige Zusammenfassung des Berichts gibt einen kurzen und leicht verständlichen Überblick über die Ergebnisse der Untersuchung. Eine Bewertung der Qualität der erzielten Politikergebnisse konnte jedoch auf Grund der Fertigstellung der Evaluation noch vor dem Beschluss des Doppelhaushalts nicht erfolgen. Die Ergebnisse der Evaluation wurden in Köln innerhalb der Kommunalpolitik und der Verwaltung diskutiert und zu Vorbereitung des kommenden Verfahrens mit den Mitgliedern des Beirats weiterentwickelt. Mit diesem Vorgehen bei dem auch die Kapazitäten der verschiedenen Akteure im Blickfeld sind, kann das Verfahren „Bürgerhaushalt“ im Rahmen eines stetigen Verbesserungsprozesses Schritt für Schritt optimiert werden.

### **6.5 Politikergebnisse und Spielräume für eine Beteiligung**

Greifbare Politikergebnisse, die auf das **Freiburger Verfahren** zurückgehen, konnten im Rahmen dieser Arbeit kaum nachgewiesen werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Aussage eines am Verfahren beteiligten Vertreters, der TuTech Innovation GmbH, der die Diskussionen der Online-Beteiligung im Anschluss als „großen Schatz“ bezeichnete, der nach Aussage der Projektleiterin der Stadt in der Folge gehoben werden sollte.<sup>136</sup> Diesbezüglich zeigen die Ergebnisse dieser Arbeit jedoch, dass dieses Vorhaben nicht gelungen ist. Zudem hat sich der Gemeinderat zwar „bei einem Teil seiner Anträge auf die Diskussionen und Ergebnisse des Beteiligungshaushalts bezogen“<sup>137</sup>, dass die Bürgerbeteiligung jedoch der Ursprung der Fraktionsanträge zum Beteiligungshaushalt gewesen ist, konnte hier ebenfalls nicht nachgewiesen werden. Nach Auffassung der Projektleiterin der Stadt war so auch das zentrale Ergebnis des Freiburger Beteiligungshaushalts 2009 / 2010 aus Perspektive des Gemeinderats, „dass in allen Beteiligungsbausteinen eigentlich thematisch die gleichen Schwerpunkte als relevant betrachtet wurden.“ Wie in den Kapitel zuvor aufgezeigt scheint diese Einschätzung im Kern ein realistisches Bild über das Verfahren zu zeichnen.

Im Vergleich zum Freiburger Verfahren sind die Ergebnisse des **Kölner Bürgerhaushalts** 2010 grundsätzlich greifbarer. Die Umsetzung von dreißig Vorschlägen aus den Bestenlisten wurde vom Rat beschlossen und für deren Umsetzung wurden gut zwei Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Hierbei handelte es sich jedoch vor allem um kleinteilige Vorschläge, die teilweise auch keinen Bezug mehr zu den Produktgruppen der Informationsbroschüre „Umweltschutz“ und „Schule / Bildung“ hatten. Deutlich wird dies beispielsweise am Vorschlag „Tempo 50 auf der Riehler Straße“, der im Beschluss des

<sup>136</sup> Vgl. Badische Zeitung (2008b).

<sup>137</sup> Vgl. Schubert, Annette (2011).

Rats dem Cluster „Verkehr“ zugeordnet wurde und für dessen Umsetzung eine Umprogrammierung von Lichtsignalanlagen erfolgen muss.<sup>138</sup> Im Bereich der Schulsanierung, in den eine Reihe von umzusetzenden Vorschläge fällt, ist zudem häufig nicht klar, ob die Vorhaben wirklich auf Grund des Bürgerhaushalts realisiert werden sollen oder deren Umsetzung ohnehin geplant war. Durch die Vorschlagsbasiertheit des Verfahrens, lassen dessen Ergebnisse ferner keine Schlüsse auf die Meinung der Bürger bezüglich einer stärkeren oder geringeren Gewichtung der einzelnen Produktgruppen zu. Die erzielten Politikergebnisse können abschließend noch nicht bewertet werden, da es hierzu erst „in den kommenden Monaten einen Statusbericht“<sup>139</sup> geben wird. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Aussage der Projektleiterin der Kämmerei der Stadt Köln, die das wichtigste Ergebnis des Verfahrens darin sieht, dass „man auf einmal einen Dialog hat, den man früher nicht hatte und das war auch die Resonanz bei den Teilnehmern, die es toll fanden, dass Sie gefragt werden. Und die Politiker bekommen auch ein Gefühl für die Probleme vor Ort.“ In diesem Sinne kann man auch die Schaffung einer Kommunikationsplattform, die stetig weiterentwickelt wird und die zur Bearbeitung kommunalpolitischer Fragestellungen verwendet werden kann, als Leistungsproduktion und Politikergebnis des Verfahrens sehen. Die Beteiligungsplattform im Internet und die im Rahmen des Bürgerhaushalts gemachten Erfahrungen konnten bereits in einem weiteren Beteiligungsverfahren „Lärmaktionsplanung – Köln aktiv gegen Lärm“ genutzt werden. Auch in Zukunft soll die Beteiligungsplattform, neben dem Bürgerhaushalt für die Umsetzung von Beteiligungsverfahren zu verschiedenen kommunalen Themen genutzt werden.

Betrachtet man die finanziellen Spielräume der Beteiligung bei einer dramatischen Haushaltslage, wie im Beispiel Köln, vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse, fällt folgendes auf: Während Holtkamp feststellt, dass eine Beteiligung der Bürger an der Haushaltsaufstellung auf Grund der sich ausbreitenden Haushaltskrise und fehlender finanzieller Spielräume vieler Kommunen nicht sinnvoll ist, bekräftigt der zuständige Mitarbeiter der Kämmerei der Stadt Köln, dass trotz einer dramatischen Haushaltssituation für eine Beteiligung der Bürger ausreichend Spielräume vorhanden waren. Dieser vermeintliche Widerspruch löst sich auf, wenn man die für die Umsetzung der beschlossenen Vorschläge zusätzlich investierte Summe von ca. 2 Mio. Euro betrachtet. So lange die Stadt Köln kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen oder unter einem Nothaushalt agieren muss, ist in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass es die Stadt bei einem Haushaltsvolumen von gut 3,5 Milliarden Euro auch in Zukunft schaffen wird, Spielräume für eine Beteiligung der Bürger im einstelligen Millionenbereich zu schaffen. Mit Blick auf den Freiburger Beteiligungshaushalt lässt sich auch hier feststellen, dass kaum finanzielle Spielräume für ein Verfahren vorhanden sein müssen, dessen

---

<sup>138</sup> Vgl. Stadt Köln (2010d).

<sup>139</sup> Vgl. Kreutz, Tanja (2011).

zentrales Ergebnis darin besteht, dass sich die einzelnen Fraktionen bei der Formulierung von Anträgen zum Haushaltsplanentwurf, auf die Gewichtungentscheidungen der Teilnehmer zu den einzelnen Haushaltsposten beziehen.

### **6.6 Input- und Output-Legitimität sowie Effizienz der Verfahren**

Betrachtet man die Frage nach einer möglichen Steigerung der **Input-Legitimität** auf kommunaler Ebene, muss bewertet werden, ob es durch die Verfahren gelungen ist, die Präferenzen der Bürger auf kommunaler Ebene besser zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist es als sehr problematisch zu werten, dass sich nur ca. 1% (Köln) bis 2% (Freiburg) der Bürger an dem Verfahren beteiligten, was bedeutet, dass die Präferenzen von ca. 98% (Freiburg) bis 99% (Köln) der Bürger nicht in die Verfahren eingeflossen sind. Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang hat das Freiburger Verfahren aufgezeigt. Eine repräsentative Umfrage liefert Indizien für die Meinung „der Bürger“ und kann grundsätzlich die Input-Legitimität auf kommunaler Ebene steigern. Da jedoch nur ausgewählte Personen an einer repräsentativen Umfrage teilnehmen dürfen, ist ein Rückschluss der Umfrageergebnisse auf die Meinung der kommunalen Bevölkerung in einem demokratischen Beteiligungsverfahren sehr problematisch, da hierdurch der Gleichheitsgrundsatz verletzt wird. Diesbezüglich ist jedoch im Kölner Verfahren problematisch, dass lediglich 1% der Bürger über die Erstellung der Bestenlisten darüber entscheiden, welche Vorschläge in den Entscheidungsfindungsprozess einfließen und hierfür pro Vorschlag bereits ein Überhang von 32 bzw. 29 Pro-Stimmen ausreichte. Insgesamt konnte daher eine Steigerung der Input-Legitimität auf kommunaler Ebene von beiden Verfahren nur in geringem Maße erreicht werden. Dass beide Verfahren, die keine gesetzliche Grundlage besitzen und auf den Beschluss eines kommunalen Vertretungsorgans zurückgehen, überhaupt legitim sind, wird dadurch gewährleistet, dass das Letztentscheidungsrecht bei dem auf kommunaler Ebene in allgemeinen und gleichen Wahlen legitimierten Rat beziehungsweise Gemeinderat verbleibt.

Eine Beurteilung der **Steigerung der Outputlegitimität** auf kommunaler Ebene, war im Fall des Freiburger Verfahrens schwierig, da keine messbaren Politikergebnisse nachgewiesen werden konnten, für die der Bürgerhaushalt ursächlich war. Als Ergebnis des Beteiligungshaushalts 2009 / 2010 bleiben somit die Gewichtungentscheidungen der am Verfahren beteiligten Bürger in Bezug auf die Haushaltsposten, welche in den Entscheidungsprozess des Gemeinderats eingeflossen sind, wobei fragwürdig bleibt, ob diese den vom Gemeinderat beschlossenen Doppelhaushalt entscheidend beeinflusst haben. Eine Steigerung der Output-Legitimität auf kommunaler Ebene ist somit im Freiburger Verfahren höchstens in sehr geringem Maße erfolgt. In diesem Zusammenhang hat die Betrachtung des Kölner Bürgerhaushalts 2010 gezeigt, dass die Politikergebnisse noch nicht abschließend bewertet werden können. Beleuchtet man jedoch die Vorschläge,

deren Umsetzung beschlossen wurde, so betreffen diese vor allem kleinteilige Maßnahmen. Bei einem Haushaltsvolumen von 3,5 Milliarden Euro bleibt der Betrag von ca. zwei Millionen Euro, der für die Umsetzung der beschlossenen Vorschläge bereitgestellt wurde, zudem marginal. Nicht zu vergessen ist jedoch im Beispiel Köln, dass das Verfahren gemeinsam mit den Akteuren der Begleitgruppe stetig weiterentwickelt wird und diese an einer Optimierung des Trialogs zwischen Bürger, Verwaltung und Politik arbeiten, um ein besseres Verständnis füreinander zu entwickeln. Aus diesem Blickwinkel können die entstandenen Kommunikationsstrukturen und die Beteiligungsplattform im Internet auch als eine Option auf eine zukünftige Steigerung der Output-Legitimität auf kommunaler Ebene in Köln betrachtet werden. Im Vergleich zum Freiburger Verfahren schneidet der Kölner Bürgerhaushalt 2010 im Hinblick auf die Steigerung der Output-Legitimität zwar besser ab, aber auch diese Steigerung bleibt bisher gering.

Setzt man die Bewertung der Legitimitätssteigerungen durch den Freiburger Beteiligungshaushalts 2009 / 2010 in Bezug zum hohen Aufwand aller beteiligten Akteure, den kalkulatorischen Gesamtkosten von 682.240 Euro sowie den angefallenen Sachkosten von 220.085 Euro kann das Verfahren als wenig effizient bezeichnet werden. Im Hinblick auf die Beurteilung der **Effizienz** des Verfahrens „Kölner Bürgerhaushalt 2010“ ist zu berücksichtigen, dass hier keine kalkulatorischen Kosten für die Arbeit der Verwaltungsmitarbeiter berechnet wurden. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass die zeitlichen Kapazitäten die für die Beurteilung und Beratung der Vorschläge von Politik und Verwaltung eingebracht wurden, größer als in Freiburg sind und die Sachkosten mit einem geschätzten Betrag zwischen 50.000 und 150.000 Euro geringer waren, was vor allem damit zu erklären ist, dass die Beteiligungsplattform nicht neu konzipiert und umgesetzt, sondern lediglich weiterentwickelt werden musste. Insgesamt wurde auch das Kölner Verfahren mit hohem Aufwand betrieben, der insbesondere bei der Verwaltung im Rahmen der Vorbereitung des Verfahrens und der Beurteilung der einzelnen Vorschläge anfiel. Hingegen zeichnet sich der Kölner Bürgerhaushalt 2010 durch seine Einfachheit und Niederschwelligkeit der Beteiligung sowie einem ausdifferenzierten und strukturierten System aus Informationsaufbereitung und Beratung aus. Dennoch kann mit Blick auf die geringe Steigerung der Legitimität auch die Effizienz des Kölner Verfahrens in Zukunft noch deutlich gesteigert werden.

## **7 Fazit und Ausblick**

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, an Hand der Beispiele der Großstädte Freiburg und Köln zu beurteilen, ob es sich bei Bürgerhaushaltsverfahren um eine erfolgreiche Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik handelt. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass das Kölner Verfahren „Bürgerhaushalt 2010“ auf Grund einer geringen Steigerung von Input- sowie Output-Legitimität nur sehr bedingt als erfolgreiche Partizipation an der

kommunalen Haushaltspolitik bezeichnet werden kann. Auf Grund einer ebenfalls geringen Steigerung der Input-Legitimität und einer maximal sehr geringen Steigerung der Output-Legitimität, muss das Freiburger Verfahren „Beteiligungshaushalt 2009 / 2010“ im Vergleich als noch weniger erfolgreich angesehen werden. Vor allem im Hinblick auf eine immer stärker steigende Anzahl von Bürgerhaushaltsverfahren in deutschen Kommunen, sind diese Ergebnisse, die auf Basis der hier aufgestellten Kriterien erarbeitet wurden, ernüchternd.

Im Hinblick auf den Freiburger Beteiligungshaushalt sind zunächst eine Reihe von methodischen Problemen für das ernüchternde Fazit verantwortlich. Hierzu zählt einerseits eine repräsentative Bürgerumfrage, die nicht auf der Basis von aufbereiteten Informationen zum Haushalt stattfand und deren Aussagekraft daher gering blieb. Zudem führten die unterschiedlichen Haushaltsposten in den drei Beteiligungsbausteine dazu, dass eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse erschwert wurde. Das Hauptproblem des Verfahrens war jedoch, dass sowohl von den Teilnehmern der Online-Plattform wie auch von den Teilnehmern der Stadtkonferenz eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet wurden, die lediglich dokumentiert, jedoch von der Verwaltung weder bewertet noch übersichtlich aufbereitet wurden. So wurde dem Gemeinderat eine große Menge an dokumentierten Informationen zum Ablauf und den Ergebnissen der Beteiligungsbausteine übergeben, deren Aussagekraft fraglich blieb und die nicht in greifbare Politikergebnisse verarbeitet werden konnten. Mit Blick auf die Methodik des Verfahrens erwies sich das Kölner Verfahren, das bereits zum zweiten Mal durchgeführt wurde, als deutlich ausgereifter. Im Gegensatz zum Freiburger Verfahren wurden eine begrenzte Anzahl von Vorschlägen von der Kölner Verwaltung im Detail aufbereitet und in die politische Entscheidungsfindung eingebracht, in deren Rahmen die Umsetzung von dreißig Vorschlägen beschlossen wurde. Im Verhältnis zum Aufwand des Verfahrens sind jedoch auch hier die erzielten Politikergebnisse marginal. Dies gilt insbesondere dann, wenn man die zusätzlich ausgegebenen Mittel zur Umsetzung der Vorschläge von ca. 2 Mio. Euro in Bezug zum Gesamthaushalt der Stadt Köln von ca. 3,5 Milliarden Euro pro Jahr setzt. Trotz einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit ist es dennoch in beiden Verfahren nicht gelungen mehr als 1% bis 2% der Bevölkerung für eine Beteiligung zu gewinnen. Aber auch wenn es in Zukunft gelingen sollte, dass durch eine weitere Verbesserung der Verfahren beispielsweise 3% bis 4% der Bevölkerung an den Verfahren teilnehmen, werden die zentralen Probleme beider Verfahren nicht gelöst. Daher sollten auch mögliche Alternativen in Betracht gezogen werden, die im Hinblick auf eine Steigerung der Input- sowie der Output-Legitimität auf kommunaler Ebene zu besseren Ergebnissen führen könnten. In Bezug auf mögliche Alternativen zu einer Partizipation über ein Bürgerhaushaltsverfahren hat das Verfahren „Kölner Bürgerhaushalt 2010“ bereits gute Ansätze geliefert.



Das Kölner Verfahren war faktisch im Kern ein themenbezogenes Anliegenmanagement, das an die Haushaltsaufstellung der Kommune gekoppelt war. Der Vorteil für die am Verfahren beteiligten Bürger war dabei, dass sie sich nicht mit dem Haushalt auseinandersetzen mussten und dennoch ihr Anliegen in das Verfahren einbringen konnten. Dass trotz einer sehr wohlwollenden Zuordnung der Redaktion die meisten Vorschläge in der Kategorie Sonstiges landeten, zeigt, dass eine thematische Beschränkung problematisch ist. Aus Perspektive des Bürgers betrachtet, scheint eher der Wunsch zu bestehen, ein persönliches Anliegen unabhängig vom Themenbereich in das politische System einzubringen als umgekehrt zunächst Themenbereiche zu beleuchten und sich dann ein Anliegen zu überlegen. Eine zukünftige Lösung hierfür könnte in Köln beispielsweise die Etablierung eines ständigen Anliegenmanagements sein. Ein Vorteil eines solchen Vorgehens wäre, dass persönliche Anliegen von Bürgern der Stadt zeitnah nach ihrem Entstehen in das politische System eingespeist werden könnten. Für die Verwaltung hätte ein ständiges Anliegenmanagement zudem den Vorteil, dass die Vorschläge nicht innerhalb kurzer Zeit eingehen und bearbeitet werden müssen sondern sich diese auf die gesamte Haushaltsperiode verteilen. Auf Grund des Bürgerhaushaltverfahrens scheinen in Köln bereits eingespielte Strukturen und Prozesse innerhalb der Verwaltung zu existieren, auf denen für die Etablierung eines ständigen Anliegenmanagements aufgebaut werden könnte. Auch hier müssten jedoch Kriterien definiert werden, unter welchen Umständen ein Vorschlag von der Verwaltung detaillierter bearbeitet und in die Kommunalpolitik eingespeist wird, was aber durchaus machbar erscheint. Ergänzt werden müsste ein solches ständiges Anliegenmanagement durch den Einsatz partizipativer und direktdemokratischer Elemente bei Projekten mit einem hohen Finanzierungsbedarf, die gerade in Großstädten keine Seltenheit darstellen. In diesem Zusammenhang machte ein Gesprächspartner in Bezug zum Kölner Bürgerhaushalt folgende Aussage: „Schade ist, dass die großen Themen, wie die Messe, der U-Bahn-Bau, die Neugestaltung des Rhein-Ufers, politisch alle durch sind und so hat der Bürger bisher auch nicht das Gefühl, dass es um große Themen geht.“<sup>140</sup> In Zukunft könnte man ähnlich bedeutende Themen, die auch in der Öffentlichkeit diskutiert werden, zum Anlass nehmen, im Vorfeld ein Partizipationsverfahren zu etablieren, das auf der Beteiligungsplattform des Bürgerhaushalts aufbaut und bei dem die Wünsche und Anregungen der Bürger einfließen können. Dabei ist davon auszugehen, dass in solchen Verfahren auch die Durchführung von Präsenzveranstaltung zielführend ist, wenn diese dazu führen, dass teilnehmende Bürger in moderierten Arbeitsgruppen Teilbereiche bearbeiten und die einzelnen Ergebnisse abschließend zusammengeführt werden. Auf Basis des Partizipationsverfahrens sollte anschließend ein Bürgerentscheid stattfinden, bei dem die Bürger der Stadt über die Durchführung des Vorhabens entscheiden können. Beispiele wie der aktuelle Konflikt um

---

<sup>140</sup> Vgl. Lammers, Hille (2011).

---

Stuttgart 21 oder der Bürgerentscheid zum Verkauf der Freiburger Wohnungsgesellschaft zeigen, dass mit den Bürgern durchaus zu rechnen ist, wenn Sie über bedeutende Themen der Stadt mit großen finanziellen Auswirkungen entscheiden dürfen.

Eine weitere Alternative für die Durchführung von Bürgerhaushaltsverfahren in Deutschland, die unter anderem von Vertretern wie Herzberg befürwortet wird, ist die Bereitstellung eigener Budgets für die Verfahren. Dabei wird von Herzberg die Bereitstellung eines eigenen Budgets für einen Bürgerhaushalt als Hürde betrachtet, die deutsche erst Verfahren überwinden müssen, damit diese nicht in der Belanglosigkeit verschwinden. Für Herzberg stellt die Bereitstellung eines eigenen Budgets eine Kernbedingung dafür dar, dass sich noch mehr Personen an den Verfahren beteiligen und die Bürger das Gefühl haben, dass Ihre Vorschläge spürbar berücksichtigt werden.<sup>141</sup> Mit einem eigenen Budget für ein Bürgerhaushaltsverfahren wird jedoch das Ziel verfehlt die Bürger der Stadt an der Haushaltsaufstellung der Kommune zu beteiligen, da diese dann de facto wieder ohne Bürgerbeteiligung stattfindet. Vielleicht sind Vorschläge wie diese aber auch ein Zeichen dafür, dass eine sinnvolle Beteiligung der Bürger am Prozess der Haushaltsaufstellung in deutschen Kommunen insbesondere in Großstädten kaum möglich ist. Die vorliegende Arbeit hat zudem gezeigt, dass es aus Legitimitätsaspekten problematisch ist, wenn die Bereitstellung eines eigenen Budgets für das Verfahren lediglich auf einem Ratsbeschluss beruht. Bisher werden die deutschen Bürgerhaushaltsverfahren durch eine Rückkoppelung der Beteiligungsergebnisse an die Haushaltsberatungen im Rat und den Verbleib der Entscheidungsmacht bei diesem Vertretungsorgan legitimiert. Ein Verfahren, das jedoch keine rechtliche Grundlage besitzt, für das ein eigenes Budget zur Verfügung gestellt wird und über dessen Vergabe die am Bürgerhaushaltsverfahren beteiligten Bürger entscheiden bzw. quasi entscheiden, ist aus demokratischer Perspektive als nicht legitim zu bewerten. In diesem Zusammenhang passt die Aussage „Demokratie ist auch sich nicht beteiligen zu müssen“<sup>142</sup>. Demokratie ist aber auch, dass nicht eine zufällig zusammengesetzte Gruppe, die 1 bis 2% der kommunalen Bevölkerung umfasst, über die Vergabe städtischer Mittel entscheidet, sondern diese Funktion von einem Gremium und Repräsentanten übernommen wird, die von den Bürgern der Kommune in allgemeinen und gleichen Wahlen legitimiert worden sind.

---

<sup>141</sup> Vgl. Der Freitag (2011).

<sup>142</sup> Vgl. Kreutz, Tanja (2011).

## **Literatur**

### **Badische Zeitung (2008a):**

Eine Wundertüte für die Fraktionen. Das Verfahren zum Beteiligungshaushalt hat so viele Ideen gebracht, dass sich im Gemeinderat alle bestätigt fühlen. Badische Zeitung vom 13.09.2008. <http://www.badische-zeitung.de/freiburg/eine-wundertuete-fuer-die-fraktionen--5209618.html> (Stand 28.02.2011).

### **Badische Zeitung (2008b):**

Haushaltsdebatte online: „Da liegt ein großer Schatz“. Badische Zeitung vom 17.05.2008. <http://www.badische-zeitung.de/freiburg/haushaltsdebatte-online-da-liegt-ein-grosser-schatz--1857292.html> (Stand 28.02.2011).

### **Badische Zeitung (2009):**

Streit um den Beteiligungshaushalt. Gemeinderat beschließt mit den Stimmen von Grünen und CDU eine abgespeckte Version. Heftige Kritik der Opposition. Badische Zeitung vom 2.07.2010. <http://www.badische-zeitung.de/freiburg/streit-um-den-beteiligungshaushalt--16668013.html> (Stand 20.02.2011).

### **Badische Zeitung (2010):**

So Ist's richtig. Drei Elemente. Badische Zeitung vom 26.10.2010. <http://www.badische-zeitung.de/freiburg/so-ist-s-richtig-x4aip4aix--36842500.html> (Stand 20.02.2011).

### **Badische Zeitung (2011a):**

Online mitreden beim Haushalt. Internet-Beteiligungshaushalt. Badische Zeitung vom 08.02.2011. <http://www.badische-zeitung.de/freiburg/online-mitreden-beim-haushalt--41003252.html> (Stand 20.02.2011).

### **Badische Zeitung (2011b):**

Trio Digitale. Claudia Williams, Christof Heim und Jürgen Smola moderieren den Online-Beteiligungshaushalt. Badische Zeitung vom 19.02.2011. <http://www.badische-zeitung.de/freiburg/online-mitreden-beim-haushalt--41003252.html> (Stand 20.02.2011).

### **Barrios, Harald (2006):**

Qualitative Methoden des Vergleichs in der Politikwissenschaft, in: Barrios, Harald / Stefes, Christoph H. (Hrsg.), Einführung in die Comparative Politics. München 2006: S. 29-51.

### **Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2002):**

Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2002.

### **Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Kißler, Leo (2006):**

Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt a. M. 2006.

### **Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun (2003):**

Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 22. Berlin 2003.

### **Brangsch, Lutz / Brangsch, Petra (2006):**

Weshalb? Wieso? Warum? Argumente für den Bürgerhaushalt. Berlin 2006.

### **Bundeszentale für politische Bildung (Hrsg.) (2005):**

Bürgerhaushalt in Großstädten. Arbeitsmaterialien für die Umsetzung. Dokumentation und Auswertung der Ergebnisse des Workshop „Bürgerhaushalt für Berliner Bezirke: Lesbar, verständlich, für und mit Bürgern/innen. Bonn 2005.

**cg Konzept Büro für Planungskommunikation (2008):**

Dokumentation. Stadtkonferenz zum geschlechtersensiblen Beteiligungshaushalt 2009/2010. Freiburg 21./22. Juni 2008. Anlage 6b zur Drucksache G 08/179 der Stadt Freiburg. Freiburg 2008.

**Cuny, Cécile / Herzberg, Carsten (2007):**

Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen. Eine Untersuchung von Beispielen in der Region „Berlin-Brandenburg“. Berlin 2007.

**Der Freitag (2011):**

„Politiker müssen einen Teil ihrer Macht abgeben“. Im Gespräch. Viele Deutsche fürchten sich vor mehr direkter Demokratie und wollen die Bürger auf ihre Rolle als Wähler reduzieren. Ein Fehler sagt der Politikwissenschaftler Carsten Herzberg. Der Freitag vom 3.02.2011.

**Esser, Elke / Hill, Paul B. / Schnell, Rainer (2005):**

Geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt. Ergebnisse und Empfehlungen für die Praxis. Hamburg 2009.

**Engel, Denise (2009):**

Der Bürgerhaushalt als Instrument der kooperativen Demokratie. Dargestellt am Beispiel der Bürgerhaushaltsverfahren von Berlin-Lichtenberg und Köln. Magisterarbeit. Aachen 2009.

**Färber, Christine (2009):**

Geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt. Ergebnisse und Empfehlungen für die Praxis. Hamburg 2009.

**Franzke, Jochen / Kleger, Heinz (2010):**

Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen. Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 36. Berlin 2010.

**Günther, Albert (2007):**

Der Bürgerhaushalt. Bestandsaufnahme – Erkenntnisse – Bewertung. Nehren 2007.

**Herzberg, Carsten (2001):**

Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Schriftenreihe Region – Nation – Europa, Bd. 9. Münster 2001.

**Herzberg, Carsten (2009):**

Von der Bürger zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung. Hamburg 2009.

**Herzberg, Carsten / Röcke, Anja / Sintomer, Yves (2005):**

Participatory Budgets in a European comparative approach. Perspectives and chances of the Cooperative State at the municipal level in Germany and Europe. Final Report. Volume II. Documents. Field studies, graphics, tables, quantitative analysis, methodological background. 2005. [http://www.buergerhaushalt-europa.de/documents/Volumen\\_zwei\\_Endbericht\\_Buergerhaushalt\\_Europa5.pdf](http://www.buergerhaushalt-europa.de/documents/Volumen_zwei_Endbericht_Buergerhaushalt_Europa5.pdf) (Stand 27.02.2011).

**Herzberg, Carsten / Röcke, Anja / Sintomer, Yves (2010):**

Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit. Schriftenreihe Bürgergesellschaft und Demokratie, Bd. 33. Wiesbaden 2010.

**Holtkamp, Lars (2004):**

Bürgerhaushalt kontrovers. Beteiligen ohne Spielraum?, in: GAR NRW, Grüne / Alternative in den Räten NRW (Hrsg.), Forum Kommunalpolitik, Nr. 5/2004: S. 12-13.

**Holtkamp, Lars (2008):**

Bürgerhaushalt, in: Kersting, Norbert (Hrsg.), Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Schriftenreihe Bürgergesellschaft und Demokratie, Bd. 28. Wiesbaden 2008: S. 222-235.

**Kersting, Norbert (2008a):**

Innovative Partizipation: Legitimität, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung, in: Kersting, Norbert (Hrsg.), Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Schriftenreihe Bürgergesellschaft und Demokratie, Bd. 28. Wiesbaden 2008: S. 11-39.

**Kersting, Norbert (2008b):**

Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente, in: Kersting, Norbert (Hrsg.), Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Schriftenreihe Bürgergesellschaft und Demokratie, Bd. 28. Wiesbaden 2008: S. 270-292.

**Köln Nachrichten. Das Online-Nachrichtenmagazin für Köln (2010):**

Streit um Zukunft des Bürgerhaushalts. Veröffentlicht am 04.10.2010. [http://www.koeln-nachrichten.de/politik/ausschuesse/koeln\\_buergerhaushalt\\_2010\\_kritik\\_vorschlag\\_finanzauerschuss.html](http://www.koeln-nachrichten.de/politik/ausschuesse/koeln_buergerhaushalt_2010_kritik_vorschlag_finanzauerschuss.html) (Stand 28.02.2011).

**Müller, Erhard O. (2006):**

Bürger machen Haushalt. Ein Leitfaden für die Gestaltung eines Bürgerhaushalts in Städten und Gemeinden. Schriftenreihe Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen, Nr. 35. Bonn 2006.

**Projektgruppe Beteiligungshaushalt der Lokalen Agenda 21 Freiburg (2009):**

Der Freiburger Beteiligungshaushalt 2008. Eine Zwischenbilanz. [http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2009/02/bhh2008\\_zwischenbilanz.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2009/02/bhh2008_zwischenbilanz.pdf) (Stand 29.01.2011).

**Rüttgers, Martin (2008):**

Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung. Analysereihe betrifft: Bürgergesellschaft, Bd. 30. <http://library.fes.de/pdf-files/kug/05593.pdf> (Stand 08.04.2011).

**Scharpf, Fritz (1970):**

Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung. Schriftenreihe Konstanzer Universitätsreden, Bd. 25. Konstanz 1970.

**Schmidt, Manfred G. (2006):**

Demokratiethorien. Eine Einführung. Opladen 2006.

**Stadt Freiburg (2008a):**

Geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt Freiburg 2009 / 2010. Ergebnisse. Gemeinderatsbeschluss vom 16.09.2008. Drucksache G-08/179. Freiburg 2008.

**Stadt Freiburg (Hrsg.) (2008b):**

Bürgerumfrage zum geschlechtersensiblen Beteiligungshaushalt 2009 / 2010. Chancengleichheit und Verfahrensevaluation. Beiträge zur Statistik. Freiburg 2008.

**Stadt Freiburg (Hrsg.) (2008c):**

Berichtsband zur Online-Diskussion „Geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt 2009 / 2010“ Anlage 3B zur Drucksache G 08/179. Freiburg 2008.

**Stadt Freiburg / Landesstiftung Baden-Württemberg (Hrsg.) (2008):**

Freiburger Beteiligungshaushalt 2009 / 2010. Mitreden, mitdenken, mitrechnen, mitmachen! Informationsbroschüre. Freiburg 2008.

**Stadt Freiburg (2009a):**

Beteiligungshaushalt Freiburg 2009 / 2010. Übersicht über die Gesamtkosten des Verfahrens und weiteres Verfahren. Drucksache G-09/142. Freiburg 2009.

**Stadt Freiburg (2009b):**

Beteiligungshaushalt Freiburg 2009 / 2010. Übersicht über die Gesamtkosten des Verfahrens und weiteres Verfahren. Gemeinderatsbeschluss in der Sitzung vom 30.06.2009. Freiburg 2009.

**Stadt Freiburg (2010):**

Nachtragssatzung und Nachtragshaushalt 2010. Gemeinderatsbeschluss vom 06.07.2010. Freiburg 2010.

**Stadt Köln (Hrsg.) (2009a):**

Kölner Bürgerhaushalt. Deine Stadt, Dein Geld. Informationsbroschüre zum Kölner Bürgerhaushalt 2010. Köln 2009.

**Stadt Köln (2010a):**

Gesamtergebnis-Gesamtfinanzplan 2010/2011.  
[www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf20/gesamtergebnis-gesamtfinanzplan\\_20102001.pdf](http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf20/gesamtergebnis-gesamtfinanzplan_20102001.pdf) (Stand 01.11.2010).

**Stadt Köln (Hrsg.) (2010b):**

Statistisches Jahrbuch 2010. Kölner Städtische Nachrichten 5/2010. [http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/statistisches\\_jahrbuch\\_k\\_\\_ln\\_2010.pdf](http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/statistisches_jahrbuch_k__ln_2010.pdf) (Stand 03.04.2011).

**Stadt Köln (Hrsg.) (2010c):**

Bürgerhaushalt 2010. TOP 100 Vorschläge aus den Bereichen „Bildung/Schule“ und Umweltschutz. Rechenschaftsbericht. Köln 2010.

**Stadt Köln (2010d):**

Bürgerhaushalt 2010. Umsetzung der Vorschläge. Ratsbeschluss. Köln 2010.  
[https://buengerhaushalt.stadt-koeln.de/2010/site/downloads/9933\\_15\\_Beschluss\\_Buergerhaushalt\\_2010.pdf](https://buengerhaushalt.stadt-koeln.de/2010/site/downloads/9933_15_Beschluss_Buergerhaushalt_2010.pdf) (Stand 03.04.2011).

**Stadt Köln (2011a):**

Bürgerhaushalt 2012. Konzeptvorschlag zur Fortführung des Verfahrens. Beschlussvorlage für den Finanzausschuss. Köln 2011.

**Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010):**

Evaluierung der Kölner Bürgerhaushalts. Endbericht. Bielefeld 2010.

**TuTech Innovation GmbH (2008):**

Ergebnisbericht zur Online-Diskussion „Geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt Freiburg 2009/2010“. Anlage 3A zur Drucksache G 08/179 der Stadt Freiburg. Hamburg 2008.

### **Weitere Quellen**

#### **Bundeszentrale für politische Bildung / Servicestelle Kommunen in der einen Welt (2010):**

Status Bürgerhaushalte in Deutschland. [www.buergerhaushalt.org/status](http://www.buergerhaushalt.org/status)  
(Stand 25.09.2010).

#### **Färber, Christine (2011):**

Gender-Expertin und verantwortlich für die inhaltliche Beratung und wissenschaftliche  
Begleitung des Freiburger Beteiligungshaushalts 2000 / 2010. Telefoninterview am  
14.03.2011 von 10.40 – 11.00 Uhr.\*

#### **Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg CDU (2008):**

Ehrliche Analyse des Beteiligungshaushalts. [http://www.cdu-fraktion-freiburg.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=594&Itemid=153](http://www.cdu-fraktion-freiburg.de/index.php?option=com_content&task=view&id=594&Itemid=153)  
(Stand 13.03.2011).

#### **Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg Junges Freiburg / Die Grünen (2011):**

Bilanz 2004 – 2009. [http://jf-gruene.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Bilanz\\_JF-Gruene\\_04-09.pdf](http://jf-gruene.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Bilanz_JF-Gruene_04-09.pdf) (Stand 13.03.2011).

#### **Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg SPD (2008):**

Beteiligungshaushalt weiterführen – aber besser. Pressemitteilung. [http://www.spd-freiburg.de/cms/upload/Dateien/GR-Dokumente/081218\\_PM\\_Bet.HH.pdf](http://www.spd-freiburg.de/cms/upload/Dateien/GR-Dokumente/081218_PM_Bet.HH.pdf)  
(Stand 13.03.2011).

#### **Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg Unabhängige Listen (2008):**

Bürgerumfrage und Beteiligungshaushalt. <http://www.unabhaengige-listen-freiburg.de/fraktion/amtsblatt/buergerumfrage> (Stand 13.03.2011).

#### **Gemeinderatsfraktion der Stadt Freiburg Unabhängige Listen (2007):**

Mehr Demoskopie wagen. <http://www.unabhaengige-listen-freiburg.de/fraktion/amtsblatt/demoskopie> (Stand 13.03.2011).

#### **Heim, Christof (2011a):**

Mitarbeiter der Stadt Freiburg und verantwortlich für die technische Realisierung,  
Gestaltung und Redaktion des Verfahrens „Beteiligungshaushalt 2011/ 2012“, E-Mail am  
16.02.2011.

#### **Heim, Christof (2011b):**

Mitarbeiter der Stadt Freiburg und verantwortlich für die technische Realisierung,  
Gestaltung und Redaktion des Verfahrens „Beteiligungshaushalt 2011/ 2012“, E-Mail am  
11.03.2011.

#### **Heimer, Franz-Albert (2011):**

Vertreter der Projektgruppe Beteiligungshaushalt der lokalen Agenda in der Begleitgruppe  
Beteiligungshaushalt der Stadt Freiburg, Leitfrageninterview am 09.03.2011 von 14.00 –  
15.00 Uhr, „Treffpunkt Freiburg“, Schwarzwaldstr. 78d, 79117 Freiburg.\*

#### **KölnAgenda e.V. (2011):**

Bürgerhaushalt Köln. <http://www.koelnagenda.de/buergerhaushalt>  
(Stand 09.04.2011).

#### **Kreutz, Tanja (2011):**

Projektkoordinatorin in der Kämmerei der Stadt Köln, Leitfrageninterview am 05.04.2011  
von 14.00 – 14.45 Uhr, Kämmerei der Stadt Köln, Heumarkt 14, 50667 Köln.\*

**Lammers, Hille (2011):**

Mitglied im Beirat des Kölner Bürgerhaushalts und Vorstandsmitglied des KölnAgenda e.V., Leitfrageninterview am 05.04.2011 von 15.30 – 16.15 Uhr, „Brauerei zur Malzmühle“, Heumarkt 6, 50667 Köln.\*

**Märker, Oliver (2011):**

Geschäftsführender Gesellschafter der Zebralog GmbH und Co KG und maßgeblich beteiligt an der Konzeption sowie der Beratung der zentralen Akteure des Verfahrens und verantwortlich für die Moderation der Online-Phase, Leitfrageninterview am 05.04.2011 von 08.30 – 10.00 Uhr, Büro der Zebralog GmbH und Co KG, Am Hofgarten 18, 53113 Bonn.\*

**Molitor, Udo (2011):**

Fraktionsreferent der FDP-Fraktion im Rat der Stadt Köln, Leitfrageninterview am 05.04.2011 von 11.00 – 12.00 Uhr, Rathaus der Stadt Köln, 50667 Köln.\*

**Ropertz, Manfred (2011):**

Leiter zentrale Finanzsteuerung und stellvertretender Amtsleiter der Kämmerei der Stadt Köln, Leitfrageninterview am 05.04.2011 von 14.45 – 15.15 Uhr, Kämmerei der Stadt Köln, Heumarkt 14, 50667 Köln.\*

**Schubert, Annette (2011):**

Persönliche Referentin des Oberbürgermeisters der Stadt Freiburg, Leitfrageninterview am 09.03.2011 von 11.30 – 12.30 Uhr, Rathaus der Stadt Freiburg, 79098 Freiburg.\*

**Schubert, Ulrike (2011):**

Stadträtin der Linken Liste und Vertreterin der Fraktion „Unabhängige Listen“ in der Begleitgruppe Beteiligungshaushalt der Stadt Freiburg, Leitfrageninterview am 09.03.2011 von 17.00 – 17.45 Uhr, „Süden“, Alfred-Döblin-Platz 1, 79100 Freiburg.\*

**Stadt Freiburg (2011):**

Statistik und Wahlen.

[http://www.freiburg.de/servlet/PB/menu/1143602\\_I1/index.html](http://www.freiburg.de/servlet/PB/menu/1143602_I1/index.html) (Stand: 30.01.2011).

**Stadt Köln (2009b):**

Verfahren für Bürgerhaushalt 2010 festgelegt.

<http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/news/03459/> (Stand 09.04.2011).

**Stadt Köln (2011b):**

Profil des Standortes. <http://www.stadt-koeln.de/7/wirtschaftsstandort/profil/> (Stand 03.04.2011).

*\* Die Fragebögen zu den einzelnen Leitfrageninterviews sowie die Zusammenfassungen der Gespräche auf die sich Teile dieser Arbeit beziehen, sind beim Autor erhältlich.*



***Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen***

Abbildung 1: Verfahrenstypologie der Bürgerhaushalte in Europa	S. 9
Abbildung 2: Das Modell der Bürgerkommune	S. 12
Abbildung 3: Überblick Verfahren Freiburger Beteiligungshaushalt 2009 / 2010	S. 21
Abbildung 4: Überblick Verfahren Kölner Bürgerhaushalt 2010	S. 34
Tabelle 1: Übersicht über die Gewichtungen in der Freiburger Beteiligungsphase	S. 24
Tabelle 2: Kosten des Freiburger Verfahrens bezogen auf Beteiligungsbausteine und Teilnehmer	S. 26

## Erklärung

---

### Erklärung

Name: Tom Eich

Matrikel-Nr.: 6954987

Fach: Politik- und Verwaltungswissenschaft

Modul: Bachelor of Arts Politik- und Verwaltungswissenschaft

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Abschlussarbeit mit dem Thema

### **Der Bürgerhaushalt: Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik am Beispiel der Städte Freiburg und Köln**

ohne Fremde Hilfe erstellt habe. Alle verwendeten Quellen wurden angegeben. Ich versichere, dass ich bisher keine Haus- oder Prüfungsarbeit mit gleichem oder ähnlichem Thema an der FernUniversität oder einer anderen Hochschule eingereicht habe.

Stuttgart, den 13. Mai 2011

Tom Eich