

# Probleme des Bürgerhaushalts

## Beteiligen ohne Spielraum?

*Dr. Lars Holtkamp*

*Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität Hagen*

Die umfassende Beteiligung der BürgerInnen am Haushaltsplan ist nur die konsequente Fortsetzung der Idee der Bürgerkommune und wird deshalb vielfach begrüßt. Wesentliches Ziel des Bürgerhaushaltes ist es, viele BürgerInnen in die Haushaltsplanung einzubeziehen und zumindest einen Teil ihrer Anregungen umzusetzen. **Doch wenn BürgerInnen mitentscheiden sollen, müssen auch die Rahmenbedingungen stimmen. Gerade in NRW ist dies in vielen Kommunen nicht der Fall.**

## Geringes Interesse der BürgerInnen

In vielen Umfragen wurde deutlich, dass die BürgerInnen nur ein sehr eingeschränktes Interesse an der Haushaltspolitik im Allgemeinen haben. Sie beteiligen sich lieber an konkreten Projekten als an abstrakten Diskussionen über Haushaltsdaten. Hinzu kommt, dass die Kommunen in NRW im Durchschnitt deutlich mehr EinwohnerInnen haben, als die Kommunen anderer Bundesländer. In Bürgerbefragungen wurde ermittelt, dass das schon eingeschränkte Interesse der BürgerInnen an der Haushaltspolitik in größeren Städten noch weiter abnimmt (Holtkamp 2001). Die mit steigender Gemeindegröße abnehmende Identifikation mit der Stadt, der geringere Kenntnisstand bei kommunalpolitischen Fragestellungen und der niedrigere Prozentsatz von Hauseigentümern, welche die Steuer- und Abgabenlast deutlicher wahrnehmen als die Mieter, dürften hierfür die wesentlichen Ursachen sein. Die Folge ist, dass in Nordrhein-Westfalen nur wenige nicht organisierte, gut informierte Bürger am Bürgerhaushalt teilnehmen.

## Aushöhlung der Ratskompetenzen

Viele **KommunalpolitikerInnen** gerade in NRW haben ein stärkeres parlamentarisches **Grundverständnis als die KommunalpolitikerInnen** der anderen Bundesländer. Damit wird gerade das Budgetrecht immer noch als die Kernkompetenz („das Königsrecht“) des Stadtparlamentes angesehen. **Wenn weiter berücksichtigt wird**, dass der Stadtrat in den letzten Jahren durch die Reform der Gemeindeordnungen (Einführung von Bürgerbegehren und hauptamtlichen Bürgermeistern) **bereits erhebliche** Kompetenzen abgeben musste, ist mit einem großen Misstrauen gegenüber dem Bürgerhaushalt zu rechnen. Die von **vielen** BürgermeisterInnen immer wiederholte Formel, dass der Stadtrat durch das Instrument der Bürgerbeteiligung zu einer disziplinierten Ausgabenpolitik bewegt werden soll, kann von den Ratsmitgliedern als bewusste Aushöhlung ihrer Kompetenzen **über** den Umweg der Bürgerbeteiligung gedeutet werden. Durch dieses Misstrauen wird die Umsetzung der im Rahmen des

Bürgerhaushalts erzielten Beteiligungsergebnisse zusehends prekär. Das führt zu Frust bei den Bürgern, weil sie sich, wie Bürgerbefragungen in einigen Städten zeigen, von den zeitintensiven Beteiligungsverfahren vor allem erhoffen, dass ein Teil ihrer Anregungen hinterher tatsächlich auch umgesetzt wird (Bogumil / Holtkamp / Schwarz 2003)

### **Bürgerhaushalt ohne Haushalt**

Für die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen sind aber auch die Haushaltskrise und die Intervention der Aufsichtsbehörden **verantwortlich**.

Im Jahre 2004 weisen nach Angaben des Innenministeriums 180 Städte und Gemeinden in NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aus, **72 davon** verfügen nicht mal über einen genehmigten Haushalt. Damit ist die Zahl der HSK-Kommunen und der Kommunen mit nicht genehmigtem Haushalt seit 1992 kontinuierlich gestiegen. Das Innenministerium sieht seine Pflicht darin, diesen „Kommunen lästig zu werden und den gewollten heilsamen Druck auf die am Budgetprozess Beteiligten zu erhöhen“ (Innenministerium NRW 2004, S. 48). Gleichzeitig fordert der Innenminister in seinem Schreiben vom 28.9.04 alle Rats- und Kreistagsmitglieder in NRW auf, die Bürger stärker am Haushaltsplan zu beteiligen und die Chancen des Bürgerhaushaltes zu nutzen. Ob das **Innenministerium** damit auch den BürgerInnen „lästig“ werden will und den „heilsamen Druck“ **darauf** erhöhen will, bleibt **offen**.

Erfahrungen mit der direkten Demokratie in der Schweiz zeigen, dass BürgerInnen unter bestimmten Bedingungen durchaus sparsamer agieren als Kommunalpolitik und Verwaltung. Dies setzt aber voraus, dass sie durch Einsparungen deutlich weniger Steuern zahlen müssen. In NRW steht aber aufgrund der Genehmigungspolitik des Innenministeriums bereits fest, dass die BürgerInnen über Jahre mit eher steigenden Grundsteuerhebesätzen bei gleichzeitig **sinkenden** Ausgaben zu rechnen haben (siehe Prüfraster des Innenministeriums für Haushaltssicherungskonzepte). Zugespitzt ließe sich formulieren, wer mehr bezahlt, bekommt im Gegenzug **geringere Leistungen**. Bei diesen restriktiven Rahmenbedingungen ist nicht ersichtlich, dass zeitintensive Beteiligungsverfahren der BürgerInnen durch Beteiligungserfolge **belohnt werden**. Hinzu kommt in NRW, dass wesentliche Bestandteile des Haushaltsplans nichtöffentlich mit den Aufsichtsbehörden verhandelt werden und die Kommunen mit „geschönten“ Haushaltsdaten operieren (Holtkamp 2003). Von einer Haushaltstransparenz, die für eine nachhaltige Partizipation grundlegend ist, kann somit nicht ausgegangen werden. Bei nicht genehmigtem Haushalt verlieren häufig selbst die Fraktionsvorsitzenden das Interesse an der Lektüre des Haushaltsplans, weil von ihm kaum noch eine Bindekraft ausgeht. Spätestens unter diesen Bedingungen kann die Beteiligung der BürgerInnen am Haushaltsplan zynisch wirken.

## Bürgerbudgets als Lösung?

Unter diesen schwierigen Bedingungen **ist** eine Delegation von Budgetverantwortung auf BürgerInnen und Verbände in kleinen Teilbereichen eher zu empfehlen. Beispiele hierfür sind die Vergabe von Sportmitteln durch den Stadtsportverband oder Energiebudgets in Schulen und **vergleichbaren** Einrichtungen. **Hier könnten** Nutzerbeiräte über die Verwendung der eingesparten Mittel mitentscheiden. Die Budgets sind in der Regel gedeckelt, die Beteiligten gut informiert und motiviert. Darüber hinaus geht es nicht um unverbindliche Beteiligung, sondern die BürgerInnen und Verbände können real mitentscheiden.

Die Vergabe von Fördermitteln durch den Stadtsportbund haben wir in zwei Städten mittlerer Größe im Rahmen unseres Forschungsprojekts Bürgerkommune intensiver untersucht (Bogumil / Holtkamp / Schwarz 2003). In beiden Städten wurde dieses Verfahren von allen kommunalen Entscheidungsträgern sehr positiv beurteilt, weil dadurch die Grenzen des Haushalts von den Verbandsvertretern nach unten vermittelt werden und in der Regel sachgerechtere Entscheidungen zustande kommen. Lediglich in der Untersuchungsstadt, in der es keine Berichtspflicht des Stadtsportverbands gab, wurde angemerkt, dass zu überprüfen sei, ob so auch gerade neue Angebote (auch neue Sportarten) gefördert werden. Ein weiteres mögliches Problem von Delegation sei, dass man als Mandatsträger den Überblick verliert, weil die Verwaltung nicht über die detaillierte Mittelverwendung berichtet. Somit sollte die Delegation von Budgets mit einer Berichtspflicht an den Stadtrat einhergehen, um die notwendige öffentliche Transparenz und Kontrolle gewährleisten zu können. Sonst könnte das Bürgerbudget möglicherweise zum Selbstbedienungsladen für etablierte Sonderinteressen degenerieren.

Wenn die Kommunalpolitik bereit ist kleinere Kompetenzen bei weiterhin bestehenden Berichtspflichten abzugeben, können auf Teilbereiche begrenzte Bürgerbudgets sicherlich für die BürgerInnen erfolgreicher sein als der vom Innenministerium und der Bertelsmannstiftung promotete Bürgerhaushalt **bei untransparentem bzw. nicht-genehmigtem Haushalt**.

### Literatur:

Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin

Holtkamp, Lars 2001: Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich? in: Der Gemeindehaushalt 5/2001, S. 104-107

Holtkamp, Lars 2003: Haushalten in kreisangehörigen Gemeinden - Über Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Befreiungsschläge, in: GAR-Rundbrief 1 / 03, S. 6-8

Innenministerium NRW 2004: Kommunalfinanzbericht, [http://www.im.nrw.de/pub/pdf/kommunalfinanzbericht\\_0405.pdf](http://www.im.nrw.de/pub/pdf/kommunalfinanzbericht_0405.pdf)