

Martina Neunecker

# „Kein Geld, geht nicht, machen wir schon“

## Der Einfluss von Bürgerbeteiligung auf kommunalpolitische Entscheidungen



Die Resultate von Bürgerbeteiligung wirken sich nur in vereinzelten Fällen auf kommunalpolitische Entscheidungen aus. Die gewählten Politiker halten die inhaltlichen Ergebnisse entsprechender Verfahren für überwiegend bereits bekannt und ihr eigenes Handeln ohnehin für den Wünschen der Bürger entsprechend. Außerdem sind sie häufig zeitlich und sachlich überfordert, den Vorschlägen der Bürger die angemessene Aufmerksamkeit zu widmen. Dies sind die zentralen Befunde einer empirischen Studie, die das Verfahren des „Bürgerhaushaltes“ in insgesamt dreizehn deutschen Städten untersuchte.<sup>1</sup> Angesichts der hohen Erwartungen, mit denen Bürgerbeteiligung vielerorts startet, sind diese Resultate alarmierend und verdeutlichen dringenden Diskussions- und Handlungsbedarf.

Ob Bürgerdialog der Bundesregierung, der Beteiligungsprozess zum Tempelhofer Feld in Berlin oder Dialogveranstaltungen zur Kommunal- und Verfassungsreform in Rheinland-Pfalz: Bundesweit erfreut sich die Einbindung der Bevölkerung in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse nach wie vor wachsender Beliebtheit. Es gibt insbesondere auf der kommunalen Ebene kaum mehr ein öffentliches Vorhaben, das nicht unter Einsatz einer Bürgerkonsultation geplant würde – von Bau- und Sanierungsvorhaben über Umwelt- und Technikfragen bis hin zu Integrations- und Verkehrskonzepten oder kommunalen Leitbildern. Der Begriff der „Konsultation“ verdeutlicht an dieser Stelle, dass es bei derartigen Verfahren nicht darum geht, die Bürger tatsächlich entscheiden zu lassen. Diese sind hier vielmehr in einer rein beratenden Rolle aktiv.<sup>2</sup>

Aktuelle Daten zeigen zwar, dass die Entscheidungsträger in deutschen Kommunen mehrheitlich der Auffassung sind, Bürgerbeteiligung in verschiedenen Formen könne politische Entscheidungen verbessern und neue Ideen hervorbringen (Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg 2014, S. 28, 43). Doch das in „Sonntagsreden“ beschworene „Ideal des mündigen Bürgers“ gerät in der Praxis, wenn es darum geht „der Bürgerschaft mehr Einfluss auf politische Entscheidungen einzuräumen“, häufig an seine Grenzen (Gabriel 2010, S. 164). Die Bürger nach ihrer Meinung zu fragen, bedeutet nicht immer, dass deren Ant-

worten auch gehört, in politischen Willensbildungsprozessen verarbeitet und schließlich in handfeste Entscheidungen übersetzt werden. Welche Wirkungen können konsultative Modelle der Bürgerbeteiligung in der Praxis also tatsächlich auf die Entscheidungen von gewählten Mandatsträgern entfalten? In welchem Maße spiegeln sich Beteiligungsergebnisse in formalen Beschlüssen wider? Und wie lässt sich die vorhandene oder fehlende Wirkung von Partizipation erklären? Diesen zentralen Fragen widmet sich die hier vorgestellte Studie am Beispiel der sogenannten „Bürgerhaushalte“ in Deutschland.

Im Anschluss an diese einführenden Bemerkungen geht der folgende Abschnitt zunächst in aller Kürze auf die aus theoretischer Perspektive vorgetragenen Erwartungen an die Wirkungen beratender Bürgerbeteiligung ein. Auf ein Porträt des Beteiligungsinstruments „Bürgerhaushalt“ folgen die Präsentation der wesentlichen empirischen Erkenntnisse zu den Wirkungen der untersuchten Bürgerhaushalte auf die Entscheidungen der Stadt- und Gemeinderäte sowie die Diskussion der zentralen Faktoren zur Erklärung dieser Wirkungen. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick zur Zukunft konsultativer Bürgerbeteiligung.

### Theoretische Erwartungen zur Wirkung konsultativer Bürgerbeteiligung

Theoretische Ansätze zu partizipativer, das heißt beteiligungsorientierter Demokratie, setzen vielfältige Hoffnungen in die Anwendung entsprechender Verfahren. Zu den erhofften „Qualitätsmerkmalen“ der Partizipation zählen neben der wohl am häufigsten geäußerten erzieherischen Wirkung auf die teilnehmenden Bürger (vgl. u.a. Pateman 1970) auch eine höhere Legitimität der Entscheidungen (vgl. u.a. Gutmann/Thompson 1996), effektives und transparentes Regieren (vgl. u.a. Fung/Wright 2003), die Bildung von Sozialkapital (vgl. u.a.

1 Dazu wurden erstmals die offiziellen Entscheidungen der Stadt- und Gemeinderäte über knapp 1.000 Vorschläge umfassend analysiert und darüber hinaus Ratsmitglieder aus den betreffenden Kommunen schriftlich und mündlich befragt.

2 Die Begriffe „konsultativ“ und „beratend“ werden daher im Folgenden synonym verwendet. Sie sind abzugrenzen von anderen Formen der Partizipation von Bürgern, bei denen diese – wie zum Beispiel im Falle des Bürgerentscheids – mit echter Entscheidungskompetenz ausgestattet werden.



Fishkin 1995) sowie Fairness und Inklusivität (vgl. u.a. Fung/Wright 2001). Immer wieder findet sich auch die Annahme der höheren inhaltlichen Einflussnahme durch die Bürger und damit letztlich einer besseren Politik. Die Teilhabe von Bürgern an staatlicher Entscheidungsfindung erscheint mitunter als Allheilmittel für die komplexen Probleme modernen Regierens.

Eine weitere Erwartung im Hinblick auf die Resultate der Bürgerbeteiligung aus theoretischer Sicht lautet, dass Partizipation bessere, weil gründlicher informierte politische Entscheidungen hervorbringen könne (vgl. u.a. Talpin 2012, S. 198-201). Die Öffentlichkeit gilt als Quelle des Wissens und neuer Ideen, die das Potenzial besitzt, die Qualität politischer Entscheidungen signifikant zu erhöhen (Beierle/Cayford 2002, S. 14). Da die Bürger selbst ihre Bedürfnisse am besten kennen, führe ihre Einbeziehung in den Politikformulierungs- und Entscheidungsprozess dazu, dass verstärkt solche Leistungen beschlossen werden, für die auch tatsächlich Bedarf besteht. Zudem kann Bürgerbeteiligung auch zur Entwicklung neuer Ideen und alternativer Lösungsansätze führen, die durch reines Elitenhandeln unter Umständen ausbleiben würden (ebd.).

Empirische Studien zu Bürgerbeteiligungsverfahren sind bereits seit einigen Jahren en vogue, doch fundierte Erkenntnisse zu den Wirkungen derartiger Verfahren auf politische Entscheidungen sind nach wie vor Mangelware. Erst langsam entsteht die nötige Aufmerksamkeit für die elementare Frage, in welchem Ausmaß die Äußerungen der Bürger tatsächlich in die endgültigen politischen Entscheidungen einfließen. Für andere Länder liegen durchaus Befunde zu den inhaltlichen Wirkungen konsultativer Beteiligung vor (vgl. beispielhaft Barrett et al. 2012, Neunecker/Mastuti 2013, Fedozzi 2012), doch entsprechende Studien für Deutschland gehen bislang selten über anekdotische Evidenz hinaus. Exemplarisch dafür kann die Feststellung von Albert Günther zum Verfahren des Bürgerhaushalts stehen, dass „die Räte die Vorschläge der Bürger gründlich beraten und zum Teil direkt übernommen oder die Entscheidung auf einen späteren Zeitpunkt vertagt haben“ (Günther 2007, S. 91).

## Der Bürgerhaushalt in Deutschland

Die Idee, die Einwohner einer Kommune in die Aufstellung des vormals geschlossenen und den parlamentarischen Eliten vorbehaltenen Haushaltsprozesses einzubeziehen, wurde in der brasilianischen Stadt Porto Alègre geboren und dort 1989 zum ersten Mal in die Praxis umgesetzt. Die Zahl der deutschen Kommunen, die einen Bürgerhaushalt durchführen, ist nach dem Startschuss in der kleinen Schwarzwald-Gemeinde Mönchweiler im Jahr 1998 und einem Pilotprojekt in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2004) zunächst dynamisch gewachsen. Auf dem Höhepunkt bestanden bundesweit rund 100 Bürgerhaushaltsverfahren, doch mittlerweile stagniert das Wachstum und die Zahl nicht fortgeführter Verfahren steigt.

Der aktuelle Statusbericht von buergerhaushalt.org weist für 2015 rund 70 aktive Prozesse aus (Bundeszentrale für Politische Bildung und Servicestelle Kommunen in der Einen Welt 2015).

Bürgerhaushalte in Deutschland sind im Unterschied zu ihrem brasilianischen Vorbild rein konsultativ gestaltet. Zwar ist es theoretisch denkbar, dass die Stadt- und Gemeinderäte sich eine Art Selbstverpflichtung zur Befolgung des Bürgervotums auferlegen, das Budgetrecht ist jedoch gemäß der deutschen Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen nicht übertragbar.<sup>3</sup> Gleichzeitig bedeutet diese fehlende Übertragung einer substanziellen Entscheidungsbefugnis, dass damit die Frage nach dem inhaltlichen Einfluss der entsprechenden Bürgervorschläge auf die letztlich getroffenen Entscheidungen umso relevanter wird. Deutsche Bürgerhaushaltsprozesse laufen grundsätzlich nach dem Dreischritt „Information – Konsultation – Rechenschaft“ ab (vgl. Bertelsmann Stiftung/Innenministerium NRW 2004, vgl. auch Geißel et al. 2015, S.153). Der erste Schritt dreht sich zunächst um Informationen in zweierlei Hinsicht: Einerseits sollen die Bürger über das Verfahren des Bürgerhaushalts informiert werden, das heißt über dessen Existenz, den Ablauf und die verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten, andererseits werden hier Informationen über den Haushalt selbst für die Öffentlichkeit aufbereitet. Zum Einsatz kommen dabei ganz unterschiedliche Instrumente – von Postern, Flyern und Postwurfsendungen über Einladungen zu Bürgerversammlungen bis hin zu kreativen Formen wie etwa Bierdeckeln mit Haushaltsinformationen, welche die Stadt Hildden vor einigen Jahren zu ihrem Bürgerhaushalt erstellen ließ.

Die zweite Phase des Bürgerhaushalts – die Konsultation der Bürger – kann als das Kernelement bezeichnet werden, da hier die eigentliche Beteiligung der Bürger erfolgt. Diese bekommen die Möglichkeit, ihre Wünsche, Ideen und Präferenzen zu öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und damit letztlich zum Leben in ihrer Kommune zu äußern. Neben der Einreichung eigener Vorschläge sehen die meisten deutschen Bürgerhaushalte vor, dass die Bürger die Vorschläge der anderen Teilnehmer – meist auf entsprechenden Online-Plattformen – kommentieren und/oder bewerten können. Als Resultat dieser Bewertungen entsteht nach Abschluss der aktiven Beteiligungsphase in der Regel eine sogenannte Top-Liste der am besten bewerteten Vorschläge. Diese Top-Listen sind es, die schließlich mit Stellungnahmen durch die Verwaltung versehen zur Diskussion und Beschlussfassung an die politischen Gremien weitergeleitet werden.

Der dritte wesentliche Schritt ist schließlich die Rechenschaft der Entscheidungsträger über ihren Umgang mit den eingegangenen Vorschlägen. Da es sich um ein konsultatives Ver-

<sup>3</sup> So heißt es etwa in §51 Nr. 7 der Hessischen Gemeindeordnung: „Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann die Gemeindevertretung nicht übertragen: ...den Erlass der Haushaltssatzung und die Festsetzung des Investitionsprogramms“. Inhaltlich identische Bestimmungen finden sich auch in den Gemeindeordnungen anderer Bundesländer.

fahren handelt, ist für die Bürger zunächst nicht ohne weiteres ersichtlich, wie sich ihre Vorschläge und Anregungen in den letztlich getroffenen Entscheidungen zum Haushalt widerspiegeln. Doch wenngleich die Pflicht zur Rechenschaft als konstitutives Element in allen deutschen Bürgerhaushalts-Konzepten angelegt ist, so fällt ihre praktische Umsetzung höchst unterschiedlich aus. Es finden sich Beispiele qualitativ hochwertiger und umfassender Rückmeldungen ebenso wie Fälle, in denen ein Feedback durch die politischen Gremien nahezu gänzlich fehlt.<sup>4</sup>

Nach dieser kurzen Vorstellung des Verfahrens „Bürgerhaushalt“ schließt sich im nächsten Abschnitt die Diskussion der empirischen Studie zu den Wirkungen des Bürgerhaushaltes auf die Entscheidungen deutscher Stadt- und Gemeinderäte an.

## Die Entscheidungen über die Beteiligungsergebnisse

*„Meine Erfahrung mit diesen rein konsultatorischen Mitteln wie dem Bürgerhaushalt ist, dass bei Dingen, die den politischen Mehrheiten oder dem Rat nicht so angenehm sind, immer ein Mittel gefunden wird, sie beiseite zu wischen oder umzubiegen, so dass sie nicht weiter verfolgt werden.“*

*„Die Frage ist, wie wir diesen Bürgerhaushalt ansehen. Sehen wir ihn mehr oder weniger als Ideensteinbruch, als Vorschlagsliste, oder sehen wir ihn mit imperativem Zwang unterlegt. Das ist die Frage. Und natürlich haben Themen auf Platz 1 immer einen imperativen Zwang.“<sup>5</sup>*

Diese beiden Zitate von Ratsmitgliedern aus zwei unterschiedlichen Kommunen stehen stellvertretend für das Kontinuum, auf dem sich der Einfluss der Bürger auf politische Entscheidungen im Rahmen konsultativer Beteiligungsverfahren potenziell bewegen kann: Auf der einen Seite findet sich die Position, dass Beteiligungsergebnisse, sofern sie den politischen Entscheidungsträgern nicht so angenehm sind, von diesen nicht aufgegriffen werden; auf der anderen Seite steht demgegenüber die Aussage, dass – mindestens – der von den Bürgern am besten bewertete Vorschlag einen imperativen Zwang ausübe und vom Rat entsprechend umzusetzen sei.

Die Entscheidungen der Stadt- und Gemeinderäte zu den Vorschlägen des Bürgerhaushaltes wurden für die hier vorgestellte Untersuchung in insgesamt fünf inhaltliche Kategorien gefasst. Neben der „Annahme“ oder „Ablehnung“ eines Bürgervorschlags durch die Repräsentanten lauten die weiteren Kategorien „Umsetzung bereits erfolgt“, „Umsetzung nicht möglich“ sowie „unklare“ Entscheidungen. Bei den

„unklaren“ Entscheidungen handelt es sich in der Regel um Prüfaufträge oder vertagte Entscheidungen, bei der Kategorie „bereits erfolgt“ lautet die Rückmeldung des Rates, dass der Gegenstand des Bürgervorschlags von der Kommune bereits unabhängig vom Bürgerhaushalt bearbeitet wird oder erledigt wurde. Unter „Umsetzung nicht möglich“ werden meist rechtliche Gründe wie beispielsweise die fehlende Zuständigkeit der Kommune angeführt. Die Analyse aller 839 in der Untersuchung berücksichtigten Bürgervorschläge aus den Top-Listen der dreizehn Kommunen zeigt, dass die entsprechenden Entscheidungen der Stadt- und Gemeinderäte ganz überwiegend als ablehnend oder unklar zu charakterisieren sind (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Entscheidungen der Stadt- und Gemeinderäte über die Bürgervor-

Kategorie	Anzahl	Prozent
Annahme	122	14
bereits erfolgt	130	15
unklar	318	39
Ablehnung	194	23
Umsetzung nicht möglich	25	3
keine Information	50	6
Gesamt	839	100

schläge (Quelle: eigene Darstellung)

Die differenzierte Auswertung nach Kommunen legt offen, dass zwischen diesen teils erhebliche Unterschiede bestehen. Während in drei Kommunen jeweils ein knappes Drittel aller Bürgervorschläge angenommen wird, trifft dies in zwei anderen auf je nur einen einzigen Vorschlag zu. In der Kategorie „unklärer“ Entscheidungen – das heißt solchen, bei denen eine Wirkung weder nachgewiesen noch ausgeschlossen werden kann – sind ebenfalls große Unterschiede nachzuweisen. So wurde in zwei Kommunen die gesamte Top-Liste durch den jeweiligen Rat lediglich pauschal „zur Kenntnis“ genommen, es gab keine gesonderten Entscheidungen oder Rückmeldungen zu einzelnen Vorschlägen. Das weitere Schicksal dieser Vorschläge im Hinblick auf ihre inhaltliche Wirkung ist höchst ungewiss. Auch aus verschiedenen anderen Gründen ist dies eine mindestens fragwürdige Praxis, die Bürger zunächst nach ihrer Meinung zu fragen – und ihre Antworten dann ohne weitere Differenzierung mit „Kenntnisnahme“ zu bescheiden.

Die Befunde aus der quantitativen Auswertung der Ratsentscheidungen werden durch die individuelle Sichtweise der Ratsmitglieder gestützt. Sowohl aus der schriftlichen Befragung der Stadträte als auch aus den mit ausgewählten Fraktionsvertretern geführten Interviews wird deutlich, dass die gewählten Repräsentanten dem Bürgerhaushalt in ihrer Stadt ganz überwiegend keinen Einfluss auf ihre Entscheidungen zusprechen. So gibt die relative Mehrheit von 43% der schriftlich befragten Mandatsträger an, ihrer Einschätzung nach

<sup>4</sup> <http://www.buergerhaushalt.org/de/article/rechenschaft-von-buergerhaushalten-unser-jahresthema-2014>. Letzter Zugriff: 10. September 2016.

<sup>5</sup> Die beiden Zitate entstammen den im Rahmen des Dissertationsprojektes der Autorin durchgeführten Interviews mit Ratsmitgliedern mehrerer deutscher Kommunen, vgl. Neunecker (2016).



habe der Bürgerhaushalt keine inhaltlichen Entscheidungen nach sich gezogen, die es ohne dieses Verfahren nicht auch gegeben hätte.<sup>6</sup>

Auch die Gesprächspartner aus den Stadt- und Gemeinderäten bestätigen mehrheitlich den fehlenden Entscheidungseinfluss der Bürgervorschläge. Der Bürgerhaushalt habe „eher weniger gebracht“, das kommunale Parlament habe „keinen von den Gedanken nachher in einem Antrag umgesetzt“. Ein anderes Ratsmitglied resümiert, ihm sei „keine Entscheidung bewusst wo [er] sagen würde: genau die Entscheidung haben wir jetzt so getroffen nur weil [der Vorschlag] im Bürgerhaushalt war.“ Sowohl die schriftlich protokollierten Ratsentscheidungen als auch die Einschätzungen der Mandatsträger selbst sprechen also eine deutliche Sprache: Die inhaltliche Wirkung der Bürgervorschläge ist insgesamt gering und häufig diffus, wobei es unter den betrachteten Kommunen sowohl positive als auch negative „Ausreißer“ zu dieser allgemeinen Tendenz gibt. Doch aus welchen Gründen schlägt sich der Input der Bürger nur selten in den Entscheidungen der Repräsentanten nieder?

## Erklärungsversuche

Die fehlende Wirkung der Beteiligungsergebnisse auf die Entscheidungen der Stadt- und Gemeinderäte ist auf ein komplexes Geflecht an Ursachen zurückzuführen, von denen die zentralen Faktoren im Folgenden diskutiert werden. Es sind dies die Selbstwahrnehmung der Politiker als responsiv (1), die sachliche und zeitliche Überforderung der ehrenamtlichen Politiker (2), die Zahl und Zusammensetzung der Teilnehmer des Bürgerhaushalts (3) sowie die Haushaltssituation der jeweiligen Kommune (4).

(1) Der erste wesentliche Erklärungsfaktor für den fehlenden inhaltlichen Einfluss der Beteiligungsergebnisse kann in Gestalt der Selbstwahrnehmung der Politiker als „responsiv“ gesehen werden. Dies bezeichnet den subjektiven Eindruck der kommunalen Mandatsträger, die von den Teilnehmern im Bürgerhaushalt geäußerten Themen seien ihnen ohnehin alle schon bekannt. Die Politiker tun nach eigenem Bekunden auch ohne ein solches Teilnahmeverfahren schon das, was die Bürger von ihnen erwarten. So wiesen mehrere der Befragten kritisch darauf hin, dass der Bürgerhaushalt kaum oder gar keine Themen hervorgebracht habe, die nicht ohnehin bereits in der politischen Diskussion gestanden hätten. Die zentrale Ursache dafür, dass die meisten Themen vermeintlich „alt“ sind, sehen die Repräsentanten zum Großteil in ihrer eigenen Responsivität. Mit anderen Worten: Zahlreiche Politiker glauben, so gut vernetzt zu sein und das Ohr so dicht an der Bevölkerung zu haben, dass es für sie eben auch keine originellen – im Sin-

ne von für die Kommune neuen – Themen mehr gibt. Diese Selbstwahrnehmung als responsiv hemmt vielfach die Bereitschaft, den durch konsultative Beteiligung eingebrachten Bürgerinput zu verarbeiten und in politische Entscheidungen zu übersetzen. Denn wo Politiker ihrem eigenen Eindruck nach ohnehin die Wünsche der Bevölkerung erfüllen, wird zusätzliche Partizipation jenseits von Wahlen obsolet. Unklar bleibt, ob die Bürger dies genauso bewerten würden oder ob es sich hierbei um eine seitens der Kommunalpolitik verzerrte Wahrnehmung handelt und die großen Themen und Probleme der eigenen Stadt eben nicht bereits alle bekannt und bearbeitet sind.

(2) Die Überforderung der Kommunalpolitiker bei der sachlich angemessenen Verarbeitung von Beteiligungsergebnissen erweist sich als weiterer zentraler, bislang jedoch kaum berücksichtigter Erklärungsfaktor. Mehrere Befragte aus unterschiedlichen Städten benannten die eigenen zeitlichen und kognitiven Grenzen als Hindernis, sich ausführlicher mit den Beteiligungsergebnissen auseinanderzusetzen und diesen somit eine Chance auf inhaltliche Wirkung einzuräumen. Am prägnantesten formulierte dies der Vertreter einer kleinen Stadtratsfraktion, der konstatierte, dass man „nach vier Stunden Sitzung“ am Ende „keine Kraft“ und „keine Lust mehr“ habe, „über jeden Mist zu diskutieren“ und einige der Vorschläge von Bürgern aus diesem Grunde letztlich abgelehnt würden.

Zwar erwarten die Bürger eine seriöse und möglichst ausführliche Befassung mit den Resultaten eines Teilnahmeverfahrens und im Idealfall deren Umsetzung, doch dafür benötigen die ehrenamtlichen Repräsentanten entsprechende Ressourcen. Sie wenden bereits im Alltagsgeschäft ein erhebliches Maß an Zeit und Energie für die Arbeit in Fraktionen, Ausschüssen und Ratssitzungen auf, so dass die Verarbeitung von zusätzlichem Bürgerinput eine weitere Belastung bedeutet. Neben dem notwendigen Zeitaufwand erfordert diese Verarbeitung auch kognitive Ressourcen und schlichtweg persönliche Motivation. Gerade die Mitglieder kleiner Ratsfraktionen, in denen die Arbeit auf nur wenige Köpfe verteilt werden kann, geraten dabei an ihre Grenzen. Diese Überforderung kann daher im Ergebnis eine erhebliche Bremswirkung auf die inhaltliche Wirkung von konsultativer Partizipation entfalten.

(3) Wesentliches, allerdings widersprüchliches Erklärungspotenzial für das Entscheidungsverhalten der Stadt- und Gemeinderäte kommt darüber hinaus den – von den Politikern als (zu) niedrig empfundenen – Teilnehmerzahlen am Teilnahmeverfahren zu. Diese spielen einerseits in den Argumentationen der Ratsmitglieder eine elementare Rolle für die generelle Kritik am Bürgerhaushalt und die insgesamt geringe Berücksichtigung seiner Resultate, für die konkreten inhaltlichen Entscheidungen wurden sie jedoch andererseits als überwiegend irrelevant eingestuft. So konnte die Analyse der formalen Ratsentscheidungen zunächst keine Belege dafür erbringen, dass die Zahl der angenommenen Bürger-

<sup>6</sup> Immerhin 42% glauben, dass eine geringe Zahl von ein bis fünf neuen Entscheidungen durch den Bürgerhaushalt zustande gekommen ist. Nur wenige sind überzeugt, dass das Teilnahmeverfahren zu „ca. 5 bis 10“ oder gar „mehr als 10“ neuen Entscheidungen führte.

vorschläge in einem Zusammenhang mit der Teilnehmerquote steht. Auch in der schriftlichen Befragung gab eine relative Mehrheit der Ratsmitglieder an, die Zahl der Teilnehmer habe keinen Einfluss auf ihre Entscheidungen ausgeübt. Darüber hinaus war jedoch immerhin mehr als ein Drittel unter ihnen der Ansicht, dass aufgrund geringer Teilnehmerzahlen in den kommunalen Parlamenten nur wenige Bürgervorschläge aufgegriffen worden seien.

Noch zentraler erscheint hier aber die wiederholte, häufig mit Legitimitätsaspekten verknüpfte Thematisierung der Teilnehmerzahlen und auch der Zusammensetzung der Teilnehmer-schaft im Zuge der Interviews. Die über alle Kommunen hinweg als sehr gering wahrgenommene Zahl der teilnehmenden Menschen führte offenbar dazu, dass einige Repräsentanten den von so wenigen Bürgern vorgetragenen Wünschen keinen allzu großen Einfluss einräumen wollten. Das zentrale Argument lautet: Je mehr Teilnehmer und je diverser ihre Zusammensetzung, desto legitimer erscheint den Repräsentanten das Beteiligungsergebnis und umso eher sind sie bereit, dieses auch in verbindliche politische Entscheidungen zu übersetzen.

tern bestätigten den Stellenwert der Haushaltslage, da aus ihrer Sicht häufig das Geld fehlt, um eine größere Zahl an Bürgerwünschen umzusetzen. Gleichwohl gab ein signifikanter Anteil von nahezu 40% der schriftlich befragten Ratsmitglieder an, die Haushaltslage der eigenen Kommune habe keinen Einfluss auf die Beschlüsse der politischen Gremien gehabt. Hier bestehen offenbar widersprüchliche Tendenzen, deren Auflösung im Rahmen der empirischen Analyse nicht gänzlich gelingen konnte.

## Fazit und Ausblick

Die Resultate konsultativer Bürgerbeteiligung schlagen sich nur selten wirkungsvoll in den Entscheidungen von Stadt- und Gemeinderäten nieder – dies konnte im Rahmen der hier vorgestellten empirischen Untersuchung zu Bürgerhaushalten in Deutschland gezeigt werden. In vielen Fällen wird der Input der Bürger entweder abgelehnt, mit unklaren Entscheidungen versehen oder gar lediglich „zur Kenntnis“ genommen. Hinter diesem Befund stehen komplexe Faktoren zur Erklärung des entsprechenden Entscheidungsverhaltens der gewählten Repräsentanten. Zentral erscheinen vor allem ihre Selbstwahr-

nehmung als responsive Politiker, ihre zeitliche und sachliche Überforderung bei der Verarbeitung der Beteiligungsergebnisse, die als (zu) gering wahrgenommene Zahl der Teilnehmer sowie die oftmals angespannte finanzielle Situation der Kommune.

Welche Konsequenzen sind nun aus diesen Erkenntnissen für die Zukunft beratender Bürgerbeteiligung insgesamt zu ziehen? Während es sicher Stimmen gibt, die auf dieser Basis eine weitere Ausbreitung von Bürgerbeteiligung für nicht sinnvoll erachten, kann stattdessen für die konstruktive Suche nach Entwicklungsmöglichkeiten plädiert werden. Im Hinblick auf

eine Stärkung der Wirkungen, die konsultative Prozesse wie der Bürgerhaushalt entfalten können, erscheinen dabei mindestens zwei Wege denkbar, die abschließend kurz skizziert seien. Beide Ansätze implizieren dabei einen höchst unterschiedlichen Blick auf das Verhältnis von repräsentativ-demokratischen Strukturen – hier in Gestalt der Stadt- und Gemeinderäte – und partizipativen Prozessen.

Der erste Weg zur Intensivierung der inhaltlichen Wirkungen von Beteiligung läge in einer weitergehenden Übertragung von Entscheidungskompetenzen an die Bürger selbst. Eine Option sind hier die sogenannten „Bürgerbudgets“ oder



Abb. 1: Kommunalpolitische Entscheidungen: Wo spielt die Musik? (Foto: Jürgen Bitter)

(4) Schließlich – und dies konnte angesichts der grundsätzlichen Bedeutung finanzieller Ressourcen für politische Entscheidungen kaum überraschen – stellt auch die Haushaltslage einer Kommune einen relevanten, wenngleich ambivalenten Erklärungsansatz für die Entscheidungen der Stadträte dar. So belegte die quantitative Auswertung unter anderem, dass in den nach gängigen Kennzahlen als „reich“ zu bezeichnenden Kommunen prozentual gesehen mehr Ausgabewünsche der Bürger berücksichtigt wurden als dies in den „armen“ Kommunen der Fall war. Die Gespräche mit den Fraktionsvertre-



„Stadtteifonds“.<sup>7</sup> Dieses Format der Beteiligung sieht in seinen Grundzügen vor, dass die Bürger in einem finanziell klar begrenzten Umfang – in der brandenburgischen Stadt Eberswalde sind dies etwa maximal 15.000 Euro für ein einzelnes Projekt – Vorschläge machen, über diese abstimmen und die am besten bewerteten unter ihnen bis zu einem bestimmten Gesamtbetrag schließlich umgesetzt werden. Die dahinter stehende Idee ist gerade im Hinblick auf die inhaltlichen Wirkungen des Verfahrens positiv zu werten, garantiert sie doch, dass von den Teilnehmern mehrheitlich gewünschte Projekte in einem gewissen Volumen tatsächlich realisiert werden und nicht mehr allein von den Entscheidungen der Stadträte abhängig sind. Eine radikalere Option zur Übertragung von Entscheidungskompetenzen an die Bürger läge in einer Verknüpfung der Beteiligungsergebnisse mit einer direktdemokratischen Abstimmung. So könnten beispielsweise die drei oder fünf von den Teilnehmern am besten bewerteten Vorschläge nach einer fachlichen Prüfung und unter der Voraussetzung einer finanziellen Realisierbarkeit abschließend einem Bürgerentscheid zugeführt werden. Damit würde allerdings der Pfad rein beratender Beteiligung verlassen und den gewählten Repräsentanten tatsächlich ein gewisser Teil ihrer Entscheidungskompetenz aberkannt. Das partizipative Verfahren träte im äußersten Fall in Konkurrenz zu den kommunalen repräsentativ-demokratischen Strukturen.

Der zweite Weg richtet seinen Blick stärker auf die gewählten Repräsentanten in den Stadt- und Gemeinderäten und deren Können und Wollen hinsichtlich der Berücksichtigung von Beteiligungsergebnissen. Wie oben ausgeführt, stellt die Verarbeitung von zusätzlichem Bürgerinput häufig eine Überlastung für die zeitlich ohnehin bereits stark geforderten ehrenamtlichen Kommunalpolitiker dar. Um die Wirkung der von den Bürgern vorgetragenen Ideen auf die formalen Entscheidungen in den politischen Gremien zu stärken, könnten also Versuche stehen, einerseits die äußeren Bedingungen, andererseits aber auch die Anreizstrukturen im Zusammenhang mit konsultativer Bürgerbeteiligung zu verändern. Wenn Bürgervorschläge nicht mehr unter großem zeitlichem Druck – und buchstäblich am Ende einer vierstündigen Ratssitzung – diskutiert werden und die Entscheidungsträger zudem die Vorteile einer intensiveren Verarbeitung sehen, sind größere Wirkungen der Beteiligung denkbar.

<sup>7</sup> Die Stadt Eberswalde in Brandenburg war eine der ersten, die ihren Bürgerhaushalt mit einem festen Budget ausstattete, und im hessischen Darmstadt wurde die Einführung eines entsprechenden Modells als Pilotversuch zumindest debattiert. Auch der Berliner Bezirk Lichtenberg stellt in seinen Stadtteilen inzwischen sogenannte „Kiezfonds“ als Ergänzung des klassischen Bürgerhaushaltes bereit. Vgl. <https://eberswalde.de/Buergerbudget.2159.0.html>; <http://www.fr-online.de/darmstadt/darmstadt-mitgestalten-per-stadtteifonds,1472858,28746752.html>; <https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/informationen>; letzter Zugriff: 10. September 2016.

Dr. Martina Neunecker

arbeitet als Kommunikationsberaterin in Wiesbaden. Von 2009 bis 2014 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main und arbeitete dort an der Forschungsstelle „Demokratische Innovationen“.

## Quellen:

- Barrett, Gregory/Wyman, Miriam et al. (2012): Assessing the Policy Impacts of Deliberative Civic Engagement. In: Democracy in Motion. Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement, Hrsg. Tina Nabatchi/John Gastil/Matt Leighninger/Michael G. Weiksner. Oxford: Oxford University Press, S. 181-201.
- Beierle, Thomas C./Cayford, Jerry (2002): Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions. Washington D.C.: RFF Press.
- Bertelsmann Stiftung/Innenministerium NRW (2004): Kommunalen Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis. Gütersloh/Düsseldorf: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (2014): Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bundeszentrale für Politische Bildung/Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (2015): 8. Statusbericht des Portals Buergerhaushalt.org. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Fedozzi, Luciano (2012): Bürgerhaushalt von Porto Alegre: Entstehung, Fortschritte und Grenzen. In: Hoffnung auf eine neue Demokratie.
- Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa, Hrsg. Carsten Herzberg, Yves Sintomer/Heinz Kleger, unter Mitarbeit von Martina Neunecker. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 147-175.
- Fishkin, James S. (1995): The Voice of the People. Public Opinion and Democracy. New Haven/London: Yale University Press.
- Fung, Archon/Wright, Erik Olin (2001): Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. Politics & Society (29) 1, S. 5-41.
- Fung, Archon/Wright, Erik Olin (2003): Thinking about Empowered Participatory Governance. In: Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, Hrsg. Archon Fung/Erik Olin Wright. London: Verso, S. 3-42.
- Gabriel, Oscar W. (2010): Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik – Anspruch und Wirklichkeit. In: Die regierbare Stadt, Hrsg. Wolfgang Schuster/Klaus-Peter Murawski. Stuttgart: Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag, S. 164-194.
- Geißel, Brigitte/Neunecker, Martina/Kolleck, Alma (2015): Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt. Zeitschrift für Parlamentsfragen (46) 1, S. 151-165.
- Günther, Albert (2007): Der Bürgerhaushalt. Bestandsaufnahme – Erkenntnisse – Bewertung. Stuttgart u.a.: Richard Boorberg.
- Gutmann, Amy/Thompson, Dennis F. (1996): Democracy and Disagreement. Cambridge: Harvard University Press.
- Neunecker, Martina/Mastuti, Sri (2013): Participatory Budgeting in Indonesia – The Tanah Datar Experience. In: Participatory Budgeting in Asia and Europe – Key Challenges of Participation, Hrsg. Rudolf Traub-Merz/Yves Sintomer/Carsten Herzberg/Junhua Zhang. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 50-65.
- Neunecker, Martina (2016). Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf kommunalpolitische Entscheidungen. Wiesbaden: Springer VS.
- Pateman, Carol (1970): Participation and democratic theory. Cambridge: University Press.
- Talpin, Julien (2012): When Democratic Innovations Let The People Decide. An evaluation of co-governance experiments. In: Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise?, Hrsg. Brigitte Geißel/Kenneth Newton. London/New York: Routledge, S. 184-205.