

Bürgerbudgets – Wo liegen die Grenzen?

Gunnar Schwarting Mainz/Speyer

Das Giessener Urteil – ein Wendepunkt?

Als der Verwaltungsgerichtshof in Kassel mit Beschluss vom 14. Dezember 2021 Teile der Bürgerbeteiligungssatzung der Stadt Giessen für unzulässig erklärte, war die Verunsicherung groß. Denn das Gericht hatte in seiner Begründung darauf hingewiesen, dass die bereits 2015 vom Regierungspräsidium beanstandeten, den Bürgern in der Satzung eingeräumten Beteiligungsmöglichkeiten die Entscheidungsspielräume der gewählten Vertreterinnen und Vertreter in der Stadtverordnetenversammlung einschränken. Zwar bezog sich das Gericht auf

- die Bürgerfragestunde,
- die Bürgerschaftsversammlung und
- den Bürgerantrag,

doch es steht zu vermuten, dass es ein Bürgerbudget ebenfalls kritisch betrachtet hätte. Ist damit dieses Instrument im Rahmen von Bürgerhaushalten generell gefährdet?

Bevor diese Frage näher beleuchtet wird, ist festzuhalten, dass das hessische Urteil auf den in Sachen Bürgerbeteiligung sehr restriktiven Regelungen der hessischen Gemeindeordnung beruht. So sind die vom Gericht beanstandeten Instrumente in anderen Ländern längst in der jeweiligen Kommunalverfassung verankert, z.B. in Sachsen:¹

| | |
|----------------------|-----------------------|
| Einwohnerfragestunde | § 44 Abs. 3 SächsGemO |
| Einwohnerversammlung | § 22 SächsGemO |
| Einwohnerantrag | § 23 SächsGemO |

Der Urteilsspruch aus Hessen kann daher nicht ohne Weiteres auf andere Länder übertragen werden. Nur am Rande sei bemerkt, dass die Beteiligungssatzung der Stadt Giessen sich nur auf die Bürgerschaft bezieht, während in den meisten Ländern die Beteiligung für alle Einwohnerinnen und Einwohner offensteht.

Was sagt das Kommunalrecht zu Bürgerhaushalten?

Der Haushalt ist eines der zentralen Instrumente zur Steuerung der Gemeinde, daher ist die Öffentlichkeit des Haushaltsverfahrens unverzichtbar. Da öffentliches Handeln ganz überwiegend mit finanziellen Auswirkungen verbunden ist, gibt erst die Öffentlichkeit des Budgetprozesses dem Bürger die notwendigen Voraussetzungen für seine weiteren Mitwirkungsmöglichkeiten. Folgerichtig sehen alle Kommunalverfassungen vor, dass die Beratung und Beschlussfassung über den Haushalt in öffentlicher Sitzung des Rates erfolgt (§ 76 Abs. 2 SächsGemO).

¹ Zu den Regelungen in den anderen Ländern s. Gern, Alfons/Brüning, Christoph, Deutsche Kommunalrecht, 4. Aufl. Baden-Baden 2019, S. 367ff.

„Die Öffentlichkeit der Sitzungen fließt aus dem Demokratieprinzip und ist ein tragender Grundsatz des Kommunalverfassungsrechts. Sie ist ein Mittel, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten ... und speziell dem Gemeindebürger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaft und ihrer einzelnen Mitglieder zu ermöglichen, um damit eine Basis zu schaffen ... auf sicherer Beurteilungsgrundlage das Wahlrecht ausüben zu können.“²

Im Anschluss daran hat die Öffentlichkeit nach allen Kommunalverfassungen – wenn auch in den meisten Ländern formal eng begrenzt auf einige Werktage – Gelegenheit, den beschlossenen Haushaltsplan einzusehen.³ Diese Vorschrift erscheint inzwischen überholt, da wohl jede Gemeinde über einen Internetauftritt verfügt, und viele Gemeinden auf dieser Plattform auch den Haushalt in seiner Gesamtheit oder mit seinen Eckdaten zum jederzeitigen Abruf präsentieren.

Die im Haushalt enthaltenen Maßnahmen betreffen nicht nur die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde. Sie haben Auswirkungen für alle Einwohnerinnen und Einwohner; darüber hinaus sind sie auch für Gebietsfremde – Berufs- oder Schulpendinger bzw. Abgabepflichtige – von Belang. So richtet sich eine weitere Vorschrift in zwei Ländern (Nordrhein-Westfalen und Sachsen) auch an diesen großen Kreis. Alle haben dort die Möglichkeit innerhalb einer bestimmten Frist Einwendungen zum auszulegenden Haushaltsplanentwurf zu erheben (§ 76 Abs. 1 SächsGemO) – über die Einwendungen hat der Rat bei der Verabschiedung des Haushalts (einzeln) zu befinden. An seiner Letztzuständigkeit ändert diese Bestimmung jedoch nichts.

Ein direkter Bezug zu Bürgerhaushalten findet sich in den Kommunalverfassungen nicht. Einen indirekten Hinweis enthält immerhin die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung. Danach ist den Einwohnerinnen und Einwohnern (nicht erwähnt sind die Abgabepflichtigen) neben der Möglichkeit zur Einsichtnahme zum Haushaltsplanentwurf auch das Recht zur Einreichung von Vorschlägen gegeben (§ 97 Abs. 1 GemO RP). Allerdings ist die Zeitspanne mit 14 Tagen sehr begrenzt. Das ist zwar mehr als in den anderen Ländern, vermag aber gegenüber einem Bürgerhaushalt nicht zu befriedigen. Wollte man die aktive Beteiligung der Bevölkerung im Haushaltsverfahren aus den Kommunalverfassungen herleiten, bliebe nur die Möglichkeit des Einwohnerantrags.⁴ Das aber ist ein recht umständliches Verfahren und wird die aktive Mitwirkung wohl kaum stimulieren.

So bleibt der Bürgerhaushalt ein freiwilliges Angebot der einzelnen Gemeinde. Es widerspricht den Vorgaben der Kommunalverfassungen nicht. Eine Verankerung im Kommunalrecht ist überflüssig, wenn es den Gemeinden überlassen bleibt, ob sie einen Bürgerhaushalt auflegen wollen oder nicht. Kann-Bestimmungen in der Kommunalverfassung machen rechtlich wenig Sinn. Würde der Bürgerhaushalt hingegen zur Verpflichtung der Gemeinde, stellte sich unmittelbar die Frage nach der Konnexitätsrelevanz.

² Gern, Alfons/Brüning, Christoph, Deutsche Kommunalrecht, 4. Aufl. Baden-Baden 2019, S.309

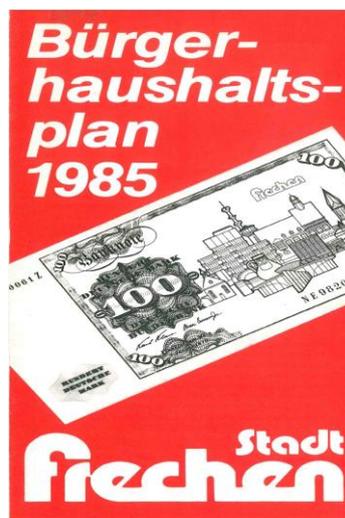
³ Vgl. Gern, Alfons/Brüning, Christoph, Deutsche Kommunalrecht, 4. Aufl. Baden-Baden 2019, S.549

⁴ S. Schwarting, Gunnar, Kommunalrecht für Nichtjuristen, Wiesbaden 2020, S. 51

Von der Information zur direkten Mitwirkung

Das Bürgerbudget steht – vorläufig – am Ende der Entwicklung von Bürgerhaushalten seit mehr als 30 Jahren. Zu Beginn ging es vor allem darum, die „Black Box“ Haushalt zu öffnen und die Bevölkerung zu informieren, was in einem Kommunalhaushalt niedergelegt ist, welche Bedeutung ein Haushaltsansatz hat und in welchem Verfahren ein Haushalt aufgestellt, beraten und beschlossen wird. Das konnte auf unterschiedliche Weise geschehen. So waren Info-Broschüren ebenso denkbar wie öffentliche Veranstaltungen. Mit der Entwicklung des Internet konnten die Informationen auch über die entsprechende Plattform der einzelnen Gemeinde abrufbar gemacht werden.⁵

Auf ein ganz frühes Beispiel aus Deutschland aus der pre-web-Zeit sei hier hingewiesen⁶:



Der zweite Schritt war dann die Interaktion (Konsultation). Die Bevölkerung kann – je nach Gemeinde⁷ – mehr oder weniger umfangreich zu einzelnen Positionen des Haushalts Stellung nehmen, eigene Vorschläge unterbreiten und Vorschläge Dritter kommentieren und bewerten. Ein gutes Beispiel ist der Bürgerhaushalt der Stadt Trier, der seit 2009 besteht. Unter dem Motto „Trier mitgestalten“ hat er sich längst zu einer umfassenden Beteiligungsform entwickelt. Das Instrument hat sich insoweit von seinem eigenen Ursprung gelöst.

Schon die Form der Konsultation hat frühzeitig zu der Frage geführt, inwieweit Entscheidungen des Rates durch die Ergebnisse der Beteiligung präjudiziert

⁵ Das Ziel einer umfassenden Information „erscheint unerreichbar“, so die skeptische Einschätzung von Hans-Henning Schult/Peter C. Lorson, Mögliche Gründe für die Einstellung von Bürgerhaushaltsverfahren – Einblicke von Verwaltungsmitarbeiter*innen, Gastbeitrag unter <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/moegliche-gruende-fuer-die-einstellung-von-buergerhaushaltsverfahren> , Abschnitt 1

⁶ Der Bürgerhaushaltsplan stammt aus der Zeit, als der Verfasser Kämmerer der Stadt war. Die Broschüre wurde u.a. den Schulen zugeleitet mit dem Angebot eine Unterrichtseinheit zum Thema durchzuführen. Die Resonanz war leider gering.

⁷ Hier wie im folgenden wird stellvertretend der Begriff „Gemeinde“ genutzt; dies erscheint gerechtfertigt, da Bürgerhaushalte und -budgets auf der Ebene der Gemeindeverbände eher selten sind.

werden. Zwar ist das Letztentscheidungsrecht des Rates in Haushaltsfragen unangetastet; gleichwohl ist es für die Kommunalpolitik schwer, im Verfahren gut bewertete Vorschläge ohne triftigen Grund zu verwerfen (Rechenschaftspflicht).⁸ Das gilt auch, wenn die Beteiligungsquote gering ist.

Ausgenommen sind allerdings Vorhaben, die rechtlich nicht zulässig sind bzw. nicht in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde fallen. Rechtlich nicht zulässig dürften vor allem Vorschläge zu den sog. Weisungsaufgaben sein, die in Sachsen im Regelfall dem Bürgermeister vorbehalten (§ 53 Abs. 3 SächsGemO) und auch von einem Bürgerentscheid ausgeschlossen sind (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO). Im Hinblick auf die Zuständigkeit ist eine Befassung auf örtlicher Ebene nicht möglich, wenn die betreffende Aufgabe von anderen kommunalen (Landkreis) oder staatlichen Instanzen wahrgenommen wird. Selbstverständlich können auch Vorschläge, die private Verfügungsrechte betreffen, nicht in Betracht gezogen werden.⁹

Allerdings ist die Frage der Zuständigkeit in der Praxis nicht ganz so einfach, denn viele Anregungen im Beteiligungsverfahren betreffen Sachverhalte, die von kommunalen Unternehmen verantwortet werden (z.B. ÖPNV). Die Entscheidungskompetenz der Unternehmensgremien kann nicht übergangen werden. Auf sie kann die Gemeinde allenfalls – je nach Rechtsform – über ihre eigenen Vertreterinnen und Vertreter Einfluss nehmen.

Der Bürgerentscheid – das Vertreterbegehren

Der Bürgerentscheid wird in der Regel als das Ergebnis eines Bürgerbegehrens angesehen. Doch auch der Gemeinderat kann in fast allen – auch in Hessen – Ländern eine Angelegenheit einem Entscheid der Bürgerschaft überlassen (so § 24 Abs. 1 SächsGemO).¹⁰ Diese bisweilen auch als Vertreterbegehren bezeichnete Möglichkeit bedarf in einigen Ländern einer qualifizierten Mehrheit im Gemeinderat, ansonsten genügt ein Mehrheitsbeschluss. Dass der Gemeinderat aus freien Stücken die Bürgerinnen und Bürger an seiner Stelle entscheiden lassen kann, ist also nichts Neues.

Allerdings gelten dann die für ein gültiges Ergebnis erforderlichen Quoren hinsichtlich der Beteiligung und der notwendigen Mehrheit. Diese Quoren sind in den Ländern zwar unterschiedlich definiert, liegen allerdings über den Beteiligungsquoten der meisten Bürgerhaushaltsverfahren.¹¹ Hinzu kommt, dass ein Bürgerentscheid nur eine Fragestellung ermöglicht, die eindeutig mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden kann.

Das Bürgerbudget – der Schritt zur Mitentscheidung

Mit dem „Kiezfonds“ in Berlin-Charlottenburg/Wilmersdorf wurde 2003 die Bevölkerung erstmals zur Mitentscheidung über die Verwendung von Haushaltsmitteln

⁸ S. hierzu ausführlicher Schwarting, Gunnar, Die Stadt und ihr Geld, Wiesbaden 2016, S.115f.

⁹ Ein gutes Beispiel ist eine Waldfläche in einer Gemeinde, die zum Staatsforst gehört bzw. privater Besitz ist.

¹⁰ Zu den Regelungen in anderen Ländern s. Gern, Alfons/Brüning, Christoph, Deutsche Kommunalrecht, 4. Aufl. Baden-Baden 2019, S.375

¹¹ Vgl. Schwarting, Gunnar, Kommunalrecht für Nichtjuristen, Wiesbaden 2020 S. 54f.

eingeladen. Auch wenn der Bezirk diese Aktivität inzwischen eingestellt hat,¹² so hat doch die Nutzung des mittlerweile unter dem Begriff „Bürgerbudget“ zusammengefassten Instruments allmählich zugenommen. So weist der letzte Statusbericht „Bürgerhaushalt in Deutschland“ aus dem Jahr 2019 immerhin 32 Bürgerbudgets für 2017 aus, mehr als eine Verdoppelung in 4 Jahren.¹³

Die einzelnen Bürgerbudgets sind sehr unterschiedlich ausgestaltet, so dass nur einige generelle Merkmale erfasst werden können:

- sie sind finanziell in Relation zum Haushaltsvolumen von untergeordneter Bedeutung, so in Wuppertal bei einem Gesamtbetrag der Aufwendungen von 1,478 Mrd. Euro (2021) ein Bürgerbudget in Höhe von 200.000 Euro¹⁴,
- sie werden vor dem neuen Haushaltsjahr zur Diskussion gestellt, so in Jena im Jahr 2020 für den Haushalt 2021,
- in der Regel ist die Öffentlichkeit aufgerufen, Vorschläge zur Verwendung des Bürgerbudgets einzureichen; dabei gelten Höchstgrenzen für die Einzelmaßnahme,
- alle Vorschläge sind auf ihre Zulässigkeit und Durchführbarkeit durch die Verwaltung zu prüfen,
- das Ergebnis der Prüfung ist vor der Auswahlentscheidung darzulegen,
- die Vorschläge sollen keine Folgekosten verursachen und damit spätere Haushalte belasten¹⁵
- die Auswahl kann auf unterschiedlichem Wege getroffen werden,
 - durch ein besonderes Gremium (z.B. BürgerInnenrat Konstanz¹⁶, berufene Jury Berlin-Lichtenberg¹⁷) oder
 - Abstimmung (z.B. Bürgerbudget Jena¹⁸)
- die Auswahl ist so zu treffen, dass der vorgegebene Finanzrahmen nicht überschritten wird.

„Ein Bürgerbudget lässt sich ... als eine gesamtstädtische bzw. flächendeckende Projektförderrichtlinie für die Bürger:innen kennzeichnen. Die Entscheidung darüber, welche der eingereichten Bürgerprojekte aus dem jährlich vom Stadt- bzw. Gemeinderat zur Verfügung gestellten Budget gefördert und damit umgesetzt werden, treffen die Bürger:innen im Rahmen einer öffentlichen Abstimmung.“¹⁹

¹² Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei: Folgebericht zu Bürgerhaushalten in den Bezirken und einem gesamtstädtischen Bürgerhaushalt für Berlin, Vorlage 1394 C vom 15.3.2019, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-1394.C-v.pdf>, S.4

¹³ 9. Statusbericht, Bürgerhaushalt in Deutschland (2014- 2017), https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9._Statusbericht_Buergerhaushalt.pdf, S.9, zu einzelnen Beispielen s. die weiteren Beiträge in diesem Band

¹⁴ In Wuppertal wird das Bürgerbudget auch von Privaten unterstützt, <https://www.wuppertal.de/microsite/buergerbeteiligung/verfahren/content/buergerbudget-2021.php>

¹⁵ <https://www.wuppertal.de/microsite/buergerbeteiligung/verfahren/content/buergerbudget-2021.php.media/370454/Rahmenkonzept-Buergerbudget-2021-neu-NKCU.pdf> S.2

¹⁶ <https://www.konstanz.de/stadt+gestalten/buergerengagement/buergerbudget>

¹⁷ <https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/verfahren-im-detail>

¹⁸ <https://beteiligung.jena.de/de/buergerbudget-2021>

¹⁹ Akademie für lokale Demokratie, Ergebnisbericht zur landesweiten Befragung „Bürgerbudgets in Sachsen“ 2021, S. 13

Ist ein Bürgerbudget zulässig?

Auf den ersten Blick könnte ein Konflikt mit dem Ausschlusskatalog für Bürgerentscheide vermutet werden. Denn danach sind Haushaltssatzungen ausdrücklich von einer Entscheidung ausgenommen (§ 24 Abs. 2 Nr. 3 SächsGemO). Wäre das Bürgerbudget eine Änderung einer geltenden Haushaltssatzung, könnte das nur über eine Nachtragssatzung erfolgen. Wäre das zu umgehen, wenn eine „Leerstelle“ in den Haushalt eingefügt würde mit dem Titel „Maßnahmen im Rahmen des Bürgerbudgets“? Das ist problematisch, denn zum einen fehlt es an einer Spezifikation, zum anderen können die Vorschläge sowohl den laufenden Aufwand als auch die Investitionstätigkeit betreffen. Damit ist ungeklärt, wie diese „Leerstelle“ im Haushalt zugeordnet werden müsste.

Doch die Problematik stellt sich bei Bürgerbudgets in aller Regel nicht. Die Einreichung von Vorschlägen und das Auswahlverfahren benötigen Zeit, so dass eine Realisierung noch im laufenden Jahr schon faktisch kaum in Betracht kommt. Die ausgewählten Vorschläge aus dem Bürgerbudgetverfahren kommen erst für das folgende oder – je nach Vorbereitungszeit – das übernächste Haushaltsjahr in Betracht.

Sie sind durch die Verwaltung in den neuen Haushaltsplan einzustellen. Zu dem Zeitpunkt sind sie auch hinreichend spezifiziert, so dass klar ersichtlich wird, wofür die jeweiligen Beträge verwandt werden. In der Doppik erfolgt dies über Produktbeschreibungen. Mit der Beratung und Verabschiedung des Haushalts trifft der Gemeinderat trotzdem nach wie vor die Entscheidung über den gesamten Haushalt. Er hat dabei durchaus die Möglichkeit, einzelne oder alle Vorschläge zu verwerfen oder zurückzustellen. Gründe hierfür könnten z.B. sein

- neue oder besonders dringliche Aufgaben, für die zusätzliche Finanzmittel benötigt werden,
- eine räumlich verzerrte Verteilung der Maßnahmen (Konzentration auf wenige Ortsteile) oder
- eine sektoral verzerrte Verteilung der Maßnahmen (Konzentration auf einen Aufgabenbereich, z.B. Sport)
- ein unausgeglichener Haushalt.

Mit dem letzten Punkt ist eine besondere Schwierigkeit angesprochen. Kann das Bürgerbudget – das sich im Kontext der kommunalen Aufgabenerfüllung auf den freiwilligen Bereich bezieht – im Zuge der Haushaltsgenehmigung beanstandet werden? Das ist zwar so direkt nicht möglich, da im Genehmigungsverfahren Einzelaufgaben nicht zulässig sind.²⁰ Wohl aber kann die Aufsichtsbehörde verlangen, dass vor allem im Bereich der freiwilligen Leistungen Kürzungen vorgenommen werden, wenn anders (z.B. über eine Steuererhöhung) der Haushaltsausgleich nicht herzustellen ist. Nicht unüblich ist es, dass die Aufsichtsbehörde die Auflage erteilt, einen Nachtragshaushalt bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erstellen. Darin soll dann die Reduktion freiwilliger Leistungen im Umfang X dargestellt werden. Gehören zu einer solchen Kürzung auch die Maßnahmen des Bürgerbudgets?

²⁰ Vgl. Schwarting, Gunnar, Kommunalrecht für Nichtjuristen, Wiesbaden 2020, S. 124

Soll das nicht der Fall sein, wäre die Auflage der Aufsichtsbehörde nur bei den übrigen freiwilligen Leistungen zu erfüllen. Dass das kommunalpolitisch konfliktträchtig sein kann, muss sicher nicht betont werden. Eine solche Konfliktsituation kann dann nur der Gemeinderat lösen.

Grenzen eines Bürgerbudgets?

Insoweit wäre ein Bürgerbudget, für das festgelegt wird, dass die gewählten Projekte auf jeden Fall umgesetzt werden, wohl sehr kritisch zu beurteilen. Denn damit wäre das Letztentscheidungsrecht des Rates beeinträchtigt. Das Versprechen, den Vorschlägen aus der Bevölkerung zu folgen, kann daher nur als (wenn auch starke) politische Absichtserklärung verstanden werden.

Abgesehen davon dürften Bürgerbudgets dann eine Grenze finden, wenn sie die für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben verfügbaren Finanzmittel so stark beanspruchen, dass für die Gemeinderäte nur ein verkleinerter Entscheidungsrahmen übrigbleibt. Wo diese Grenze zu ziehen wäre, kann sicher nur im Einzelfall beurteilt werden. Angesichts des durch Weisungs- und Pflichtaufgaben sowie rechtliche und vertragliche Verpflichtungen weitgehend festgelegten Haushaltsvolumens ist der Spielraum vermutlich nicht sehr groß.

Zwar ist die Höhe des Bürgerbudgets auf die Entscheidung des Gemeinderates selbst zurückzuführen – aber die Rechte jedes einzelnen Ratsmitglieds, also auch der Minderheit, wären tangiert. Denn es kann nicht unterstellt werden, dass der Gemeinderat ein Bürgerbudget im Allgemeinen und hinsichtlich seiner Höhe einstimmig beschließt. Denn die dort gebundenen Mittel stehen für andere Projekte, die einzelne Mitglieder oder Gruppierungen im Rat befürworten, nicht zur Verfügung. Damit bleibt das Bürgerbudget eine kleine – wenn auch wichtige – Ergänzung der Partizipationsangebote in einer Gemeinde.

Konfliktfälle – Zwei Beispiele

Ein wichtiger Hinweis betrifft gewählte Ortsteilvertretungen. Da jedes Projekt in irgendeiner Weise einen räumlichen Bezug aufweist, ist die Einbindung dieses Kreises wichtig.²¹ Denn es darf nicht der Eindruck entstehen, dass mit dem Bürgerbudget an den Ortsteilvertretungen vorbei entschieden wird. Hinzu kommt, dass in einer Reihe von Gemeinden die Ortsteile über ein eigenes Budget verfügen, dessen Verwendung mit dem Bürgerbudget harmonisieren muss. Das verlängert zwar den Prozess, ist aber für die reibungslose Umsetzung eines Bürgerbudgets wichtig.

Ein Beispiel:

Die Ortsteilvertretung hat sich mit einem Möblierungs-/Bepflanzungskonzept in den Grünanlagen befasst und hierfür eine Prioritätenliste entwickelt. Einen Beschluss des Gemeinderates gibt es hierzu (noch) nicht. Im Bürgerbudget wird ein

²¹ <https://www.wuppertal.de/microsite/buergerbeteiligung/verfahren/content/buergerbudget-2021.php.media/370454/Rahmenkonzept-Buergerbudget-2021-neu-NKCU.pdf> S.1f.

Vorschlag eingereicht, der eine als nachrangig eingestufte Maßnahme enthält. Bleibt es bei der Empfehlung der Ortsteilvertretung oder wird der Vorschlag aus dem Bürgerbudget – soweit er eine entsprechende Bewertung erhält – vorgezogen?

Lässt sich dieser Konflikt vermutlich noch leicht lösen, wird es schwierig, wenn Vorschläge im Rahmen des Bürgerbudgets Vorhaben diametral entgegenstehen. So kann es sein, dass ein – noch nicht beschlossenes Vorhaben der Gemeinde Widerspruch erfährt, der über das Bürgerbudget artikuliert wird.

Ein Beispiel:

Die „den Haushalt tragenden Parteien“ – denn förmliche Koalitionen kann es auf örtlicher Ebene nicht geben – wollen in der X-Straße eine Verkehrsberuhigung vornehmen. Das würde den Fortfall von Parkplätzen bedeuten. Im Bürgerbudget wird jedoch vorgeschlagen, auf der Straße Parkflächen zu markieren. Wird der Vorschlag von vornherein verworfen oder kommt er in das Auswahlverfahren?

Eigentlich käme für diese Situation ein Bürgerbegehren („Keine Verkehrsberuhigung in der X-Straße“) in Frage. Das könnte – da der Konflikt nur einen begrenzten Kreis in der Bevölkerung trifft – an den notwendigen Quoren scheitern. Das Bürgerbudget bietet dann ein Ventil, um die Maßnahme in Frage zu stellen. Dies gilt umso mehr, als die Markierungen vermutlich den zulässigen finanziellen Rahmen eines Bürgerbudgets nicht sprengen würden. Nicht auszuschließen ist, dass eine Gruppierung im Gemeinderat, die dem Vorhaben ablehnend gegenübersteht, sogar den Vorschlag lanciert. Für solche Konfliktfälle müssen vorab verbindliche Regeln getroffen werden.

Fazit

Insgesamt ist festzuhalten: Die Unruhe nach dem Giessener Urteil erscheint unbegründet. Bürgerbudgets sind möglich, aber auch nicht unproblematisch. Dabei sollten einige „Leitplanken“ berücksichtigt werden:

- überschaubares Volumen
- Einbindung anderer Akteure in der Kommunalpolitik
- Abgrenzung zu anderweitig geplanten Maßnahmen
- Klare Regeln für den Umgang mit Konfliktsituationen
- Umsetzungskapazitäten in der Verwaltung

Der letzte Punkt hat in den letzten Jahren erheblich an Gewicht gewonnen. In vielen Gemeinden gelingt es nicht die geplanten Maßnahmen innerhalb des Haushaltsjahres umzusetzen. Ein wichtiger Grund sind die fehlenden personellen Kapazitäten in der Verwaltung. Das muss auch bei einem Bürgerbudget bedacht werden. Zwar könnte den Vorschlägen aus dem Bürgerbudget eine Priorität bei der Umsetzung eingeräumt werden – das aber kann nur durch Ratsbeschluss erfolgen.

Die Bedeutung von Bürgerbudgets liegt weniger in ihrer Wirkung auf das Leistungsangebot der Gemeinde als vielmehr in der Aktivierung der Bevölkerung und der Identifikation mit erfolgreich umgesetzten Vorschlägen. Kritisch würde es,

sollte das Bürgerbudget zum Instrument in der kommunalpolitischen Auseinandersetzung werden. Angesichts der komplexen Rahmenbedingungen sollte die Einführung eines Bürgerbudgets daher gründlich vorbereitet werden.²²

²² S. dazu ausführlich Gunnar Schwarting, Bürgerhaushalt – Einführung muss durchdacht sein, <https://www.bu-ergerhaushalt.org/de/article/b%C3%BCrgerhaushalt-%E2%80%93-einf%C3%BChrung-muss-durchdacht-sein>

Literatur

Akademie für lokale Demokratie, Ergebnisbericht zur landesweiten Befragung „Bürgerbudgets in Sachsen, 2021, zum download unter <https://www.lokale-demokratie.de/ergebnisbericht-zur-landesweiten-studie-buergerbudgets-in-sachsen-2021-erschiene/>

Gern, Alfons/Brüning, Christoph, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019

Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 14.12.2021 - 5 A 649/18.Z, <https://openjur.de/u/2385147.html>

Stadt Giessen, Bürgerbeteiligungssatzung der Universitätsstadt Giessen vom 19.3.2015, https://www.giessen.de/media/custom/684_13214_1.PDF?1645184646?direct

Schwarting, Gunnar, Der Bürgerhaushalt – ein Verfahren zu Transparenz und Akzeptanz finanzwirtschaftlicher Entscheidungen, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Wiesbaden B 12, 2020

Schwarting, Gunnar, Kommunalrecht für Nichtjuristen, Wiesbaden 2020

Statusbericht Bürgerhaushalt in Deutschland, 9. Bericht (2014-2017), Oktober 2018, zum download unter https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9_Statusbericht_Buergerhaushalt.pdf

Zur Person

Der Verfasser ist Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie Dozent im Rahmen des Masterstudiengangs „Public Administration“ an der Hochschule Koblenz. Er hat zahlreiche Bücher und Beiträge zu kommunalen Finanzthemen veröffentlicht:

Der kommunale Haushalt, 5. Aufl. Berlin 2019

Stadtfinanzen – Alte Probleme und neue Herausforderungen, Wiesbaden 2021

Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen, 6. Aufl. Berlin 2022