

Bürgerhaushalt III: Was ist Erfolg? – einige Gedanken zur Evaluation

Wenn über die Einführung eines Bürgerhaushalts in einer Kommune diskutiert wird, sind es hohe positive Erwartungen, die mit diesem Instrument verknüpft werden. So wird davon gesprochen, dass

- die Bürgerinnen und Bürger in den politischen Diskurs einbezogen,
- die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse erhöht,
- die Kreativität der Bürgerschaft für die Kommunalpolitik nutzbar gemacht
- das Verständnis und Interesse für die Kommunalpolitik gefördert
- die Kenntnis finanzwirtschaftlicher Zusammenhänge und Rahmenbedingungen vertieft und
- das Vertrauen in die Arbeit von Politik und Verwaltung gestärkt

werden sollen.

Ob dies tatsächlich erreicht wird, muss ex post evaluiert werden. Doch welche Indikatoren sind vorhanden oder müssten gebildet werden? Bei einer Durchsicht der zahlreichen Studien fällt auf, dass an erster Stelle die Beteiligungsquote genannt wird. D.h. wie viele Personen haben sich an einem Bürgerhaushalt beteiligt in Relation zur Gesamtbevölkerung/zur Bevölkerung oberhalb einer definierten Altersgrenze (18, 16 Jahre oder weniger?)/zur wahlberechtigten Bevölkerung. Es versteht sich von selbst, dass die Beteiligungsquote bei gleicher Anzahl der Beteiligten in der Folge der genannten Relationen steigt, da der Nenner immer kleiner wird.

Wird dieser Indikator gewählt, so fällt das Ergebnis eher ernüchternd aus. In einer Studie für die Stadt Köln¹ kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass der Anteil der Aktiven in einem Bürgerhaushalt, bezogen auf die Wahlberechtigten im Durchschnitt bei 1% liegt. Lediglich in zwei Städten, Stuttgart und Potsdam geht er deutlich darüber hinaus. Interessanterweise spielt in diesen beiden Städten die Beteiligung per Post eine besonders große Rolle. Ob es dazwischen einen Zusammenhang gibt, lässt sich aus den Daten jedoch nicht erkennen.

Ein wichtiger Punkt, der in allen Bürgerbeteiligungsverfahren eine große Rolle spielt, ist die Repräsentativität. Die Zusammensetzung der Nutzer in einem Bürgerhaushaltsverfahren ist daher von erheblicher Bedeutung. Dies gilt sowohl für Alter und Geschlecht als auch für Bildungsgrad und Herkunft. Die beiden ersten Indikatoren sind in manchen Verfahren ganz gut dokumentiert. So zeigt die Evaluation aus Potsdam keine ausgeprägte Männerdominanz. Hinsichtlich der Altersstruktur fällt vor allem auf, dass sich – abgesehen von den sehr Alten – Jugendliche kaum am Verfahren beteiligen.²

Weitaus schwieriger zu beurteilen sind Bildungsgrad und Sozialstatus, denn hierüber liegen Originaldaten nicht vor. Üblicherweise wird angenommen, dass die

¹ Volker Vorwerk/Maria Gonçalves/Peter Hedwig, Den Kölner Bürgerhaushalt beleben, Bielefeld/Köln 2016, S. 44

² Stadt Potsdam, Bürgerhaushalt 2017 – Auswertung der Konsultationsphase, S. 3

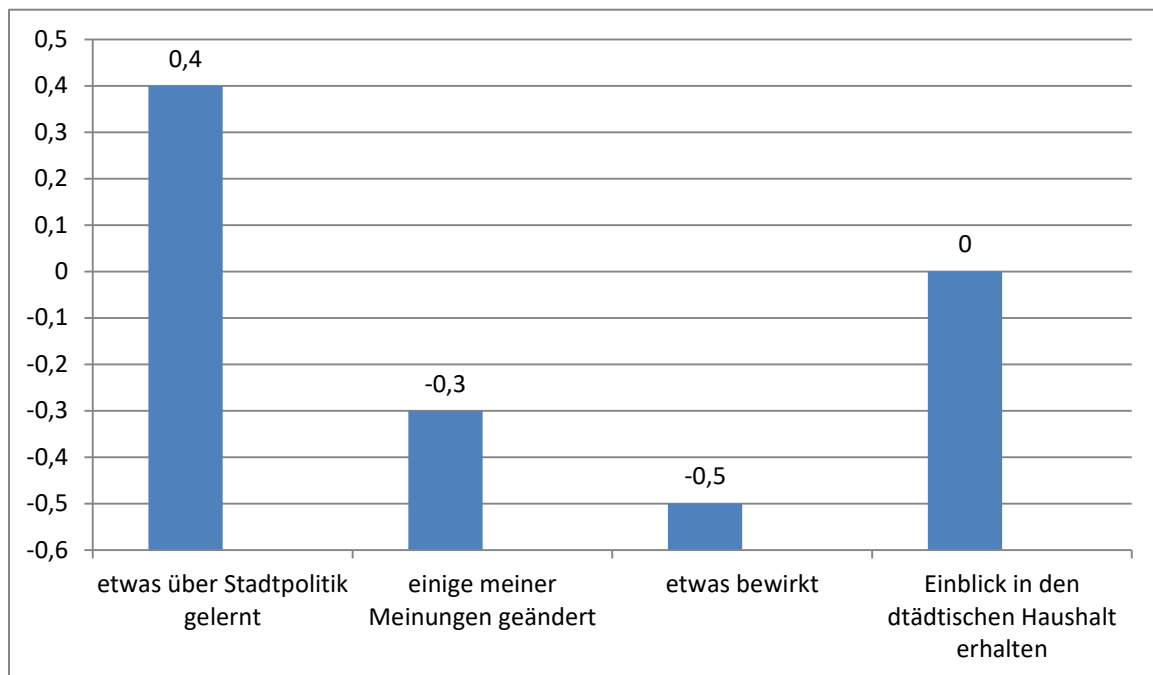
Beteiligungsbereitschaft von beiden Faktoren in besonderem Maße abhängt. "Die Ansprache muss milieubezogen erfolgen. Bickendorf ist nicht Lindenthal etc." – diese Aussage aus der Kölner Studie macht deutlich, dass eine Auswertung nach den Stadtquartieren, aus denen die Nutzer kommen, wichtige Aufschlüsse über die Sozialstruktur erlauben könnte. Potsdam hat eine entsprechende Analyse vorgenommen – dabei dürfte der hohe Anteil postalischer Eingaben besonders hilfreich gewesen sein.

Ein interessanter Indikator könnte schließlich die Beteiligung an Kommunalwahlen sein. Trägt der Bürgerhaushalt zu mehr Interesse an der Kommunalpolitik und an Kommunalwahlen bei? Schaut man sich die Ergebnisse in Köln und Trier, Bürgerhaushaltsstädte der ersten Stunde, an, so ist auch dies eher ernüchternd. Zwischen 2004, also vor Einführung des Bürgerhaushalts und 2014, stieg die Beteiligung bei den Kommunalwahlen in Köln um 1,5%-Punkte und in Trier um 2,8%-Punkte, blieb aber in beiden Städten unter der 50%-Marke.

Einige Städte haben im Wege der Befragung versucht, sich einen Eindruck zu verschaffen, wie der Bürgerhaushalt „ankommt“. Dabei wird das Verfahren selbst durchaus positiv bewertet – das verwundert eigentlich wenig. Denn diejenigen, die am Bürgerhaushalt teilgenommen haben, konnten sich insbesondere auf der Internetplattform zurechtfinden. Inhaltlich zeigt sich aber eine gravierende Schwachstelle. Mit der Begründung einer Ablehnung von Bürgervorschlägen zeigen sich viele Nutzer wenig zufrieden. Offenbar gelingt es Rat und Verwaltung nicht eine nachvollziehbare Argumentation (die auch ankommt) zu liefern.

Schließlich sollen die Teilnehmenden ja auch einen persönlichen Nutzen durch das Verfahren erhalten. Eine Umfrage aus Trier zeigt jedoch, dass dies wohl kaum der Fall ist. So gaben die Befragten an, nur wenig über Stadtpolitik und Haushalt gelernt zu haben. Vor allem aber hatten sie Zweifel, ob sie überhaupt etwas bewirken konnten:

Tabelle 7: Wirkung des Bürgerhaushalts auf die Beteiligten („ich habe durch die Teilnahme am Bürgerhaushalt ...“)



Quelle: Stadt Trier, Umfrage zu trier-mitgestalten, Frage 5 <https://www.trier-mitgestalten.de/umfrage/6194>

Zu den Mängeln von offenen Partizipationsprozessen zählt stets die Selektivität der Bereitschaft zur Teilnahme. Insbesondere sollen politikferne Gruppen erreicht werden – diese Herausforderung kann der Bürgerhaushalt nicht meistern. Selbst bei verständlicher Erklärung setzt er ein bestimmtes Grundwissen und die Aufnahmefähigkeit von Informationen voraus. Der Bürgerhaushalt wird außerdem als ein besonders komplexes Sujet wahrgenommen. In Köln wurde daher gefragt, wie denn weitere Gruppen für das Verfahren gewonnen werden könnten. Die Antworten aus der Kommunalpolitik hierzu sind z.T. originell (Belohnung für die Teilnahme!) richten sich jedoch im Wesentlichen auf die Kommunikationswege, vor allem auf eine direktere Ansprache auch „vor Ort“. Interessant könnte es sein, ergänzend mit dem Konzept einer Planungszelle zu arbeiten, um dort auch die Sichtweise jener Gruppen einzubringen, die sich an offenen Partizipationsprozessen üblicherweise nicht beteiligen.

Vielleicht ist es der etwas sperrige Begriff des „Bürgerhaushalts“, der viele abschreckt. Tatsächlich wird im Verfahren aber nur selten über den Haushalt oder einzelne Haushaltsstellen diskutiert – im Vordergrund stehen viel häufiger einzelne Projekte, oft auch nur bestimmte Mängel. An einem Bürgerhaushaltsverfahren teilzunehmen ist also wesentlich einfacher als gedacht! Das ist vielen möglicherweise gar nicht so bewusst.

Viele Städte sind daher in den letzten Jahren auch dazu übergegangen, den Bürgerhaushalt in eine allgemeine Beteiligungsplattform einzubringen. Dort können dann andere Themen außerhalb des förmlichen Haushaltsverfahrens zur Diskus-

sion gestellt werden. So gab es in Trier („Trier mitgestalten“) die Möglichkeit die Zebrastreifen in der Stadt zu bewerten – ein strukturierter „Mängelmelder“; in Bonn („Bonn macht mit!“) war ein neues Projekt („Bau einer Seilbahn“) Gegenstand eines offenen Dialogs.

Alle Ideen zur Verbreiterung der Beteiligungsbasis aber erfordern vielleicht nicht unbedingt deutlich mehr finanzielle Mittel, wohl aber erheblich mehr Zeit von Politik und Verwaltung. Ob beide Akteure bereit und in der Lage sind, ein größeres Zeitbudget zur Verfügung zu stellen, dürfte durchaus fraglich sein.

Oktober 2018