

## Schwerpunkt: Die „armen Städte“

Lars Holtkamp/Thomas Bathge

### Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise

#### Zusammenfassung

Entgegen der „Local Governance“-Hypothese ist in der kommunalen Haushaltskrise seit den 2000er Jahren kein Trend zu mehr dialogorientierter Bürgerbeteiligung erkennbar. Vielmehr führen die begrenzten Ressourcen und die Kosten-Nutzen-Kalkulationen der Akteure zu einem Rückgang der Bürgerbeteiligung. Die geringe Umsetzung von Beteiligungsergebnissen in der Haushaltskrise fördert die Politikverdrossenheit der Bürger, die bei hohem Aufwand nur wenig Nutzen aus ihrer Beteiligung ziehen und deshalb häufiger die Exit-Option wählen. Für die kommunalen Entscheidungsträger ist der Einsatz von Bürgerforen und Bürgerhaushalten ebenfalls wenig lohnend, weil diese wenig zur Haushaltskonsolidierung beitragen und viele Ressourcen der Verwaltung binden. Stattdessen setzen die Kommunen auf hierarchisch koordinierte, eng zugeschnittene und nicht-dialogorientierte Beteiligungsverfahren wie den „Sparbürgerhaushalt“.

*Schlagerworte:* Local Governance, Haushaltskrise, Bürgerhaushalt, Bürgerbeteiligung, Hierarchische Steuerung

#### Abstract

##### *Local Civic Participation in Budgetary Crisis*

In contrast to the “Local Governance”-hypothesis there is no apparent trend towards more dialogue-based civic participation in the municipal budgetary crisis since the 2000s. In fact, limited resources and cost-benefit calculations by involved actors cause a decline of civic participation. Low level of implementation of participation results in the budgetary crisis promotes people’s disenchantment with politics. As their participation comes at great expense but nets them little benefit, in consequence they select increasingly the “Exit-Option”. For local policy-makers, the use of citizens’ forums and participatory budgets is also unrewarding, because it contributes little to the budget consolidation and ties up many of the administration’s resources. Instead, the municipalities focus on hierarchically coordinated, closely tailored and non-dialogue-based procedures of participation like the “Sparbürgerhaushalt”.

*Key words:* Local Governance, Budgetary Crisis, Participatory Budgets, Civic Participation, Hierarchical Control

Seit den 1990er Jahren ist eine Zunahme von kommunalen Partizipationsmöglichkeiten in Deutschland zu verzeichnen (Gabriel 2002; Bogumil/Holtkamp 2006). So sehen seitdem alle Kommunalverfassungen die Möglichkeit von Bürgerbegehren und die Direktwahl des Bürgermeisters vor. Neben diesem durch die Landesgesetzgeber ausgelösten Partizipationsschub sind auch viele Initiativen der Kommunen zu verzeichnen, die Bürger freiwillig mehr zu beteiligen. Unter dem Label der Bürgerkommune wurden die Bürger stärker in der Auftraggeber-, Mitgestalter- und Kundenrolle miteinbezogen (Bogumil/Holtkamp 2011). Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an (z.B. „dialogorientierte runde Tische und Beteiligungsverfahren“), dagegen greift die Mitgestalter- und Kundenrolle in der Phase der Politikumsetzung. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs

(Kundenbefragung, Beschwerdemanagement etc.), während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs (Aufgabenübertragung auf Vereine, Freiwilligenagenturen etc.) zu verstehen ist.

In der lokalen Politikforschung stoßen neben den Kommunalverfassungsreformen vor allem dialogorientierte Beteiligungsverfahren in der Auftraggeberrolle auf ein ausgeprägtes Forschungsinteresse. In der Debatte über Local Governance wird postuliert, dass es einen grundlegenden Wandel der lokalen Koordinationsmodi von der hierarchischen Steuerung zu Politiknetzwerken und dialogorientierten Beteiligungsverfahren zu konstatieren gibt (*Blömker* 2010, S. 226f.; *Schwalb/Walk* 2007, S. 9f.; *Heinelt* 2004) – bis hin zur Extremposition von Lokalpolitik als “autonomous, self-organising network“ (*Davies* 2002, S. 301).

Dieser empirisch konstatierte Entwicklungstrend wird insbesondere aus einer funktionalistischen Perspektive erklärt. Dialogorientierte Beteiligungsverfahren, wie sie z.B. teilweise beim Bürgerhaushalt implementiert werden, setzen sich danach als effektivere Koordinationsformen gegenüber hierarchischer und marktlicher Koordination durch. Sie führen zu Synergieeffekten zwischen Verwaltung und Bürgern, wodurch problemgerechtere Lösungen erzielt würden. Selbst unter ökonomischen Effizienzgesichtspunkten, so nimmt man an, rechne sich eine Beteiligung aller Gruppen, weil Proteste und Klagen vor den Verwaltungsgerichten reduziert werden könnten und damit für Investoren eine höhere Berechenbarkeit entstünde (*Kersting* 2004, S. 248).

Durch dialogorientierte Beteiligungsverfahren kann danach zugleich eine höhere Output- und Input-Legitimität erreicht werden. Dies wird zunehmend mit Begriffen wie „partizipative Governance“ oder „Good Governance“ postuliert (*Kersting* 2008, S. 271f.; *Walk* 2008), unter denen die partizipatorische Demokratietheorie eine bemerkenswerte Renaissance erfährt (vgl. demgegenüber zum analytischen Governancebegriff *Holtkamp* 2007).

Empirische Belege für diese „Local Governance“-These über die Zunahme dialogorientierter Beteiligungsverfahren stammen allerdings eher aus den 1990er Jahren (*Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006; *Denters/Rose* 2005; *Vetter/Kersting* 2003). Aber hält dieser Trend zu mehr dialogorientierten Partizipation in den letzten Jahren im Zuge der internationalen Finanzkrise und der sich deutlich verschärfenden kommunalen Haushaltskrise in Deutschland tatsächlich an, und kann Bürgerbeteiligung sogar einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten? Das sind die empirischen Untersuchungsfragen, die diesen Aufsatz strukturieren. Dafür sollen in einem ersten Schritt die Entwicklung unterschiedlicher Bürgerbeteiligungsangebote analysiert werden. In einem zweiten Schritt sollen vertiefend die Bürgerhaushalte untersucht werden, die in der Literatur als Beispiel für kooperative Governanceformen behandelt werden (*Klenk/Nullmeier* 2003). Den regionalen Schwerpunkt für diese Analyse bilden die nordrhein-westfälischen Kommunen, die auch aufgrund der hier besonders ausgeprägten Haushaltskrise immer wieder in empirischen Studien intensiv untersucht wurden und auf deren Ergebnisse in diesem Aufsatz zurückgegriffen werden kann.

## 1. Beteiligungsangebote in der Haushaltskrise

Im Gegensatz zur Local Governance-These wird in diesem Aufsatz von der Ressourcenthese ausgegangen, nach der weniger Ressourcen zu weniger dialogorientierten Beteili-

gungsverfahren führen. Typisch für die Local Governance-These, die sich teilweise stark an die partizipatorische Demokratietheorie anlehnt, ist dagegen, dass sie die Kosten-Nutzen-Kalküle und die begrenzten Ressourcen der Akteure oftmals ausblendet. Politisches Handeln und der Prozess der Informationsbeschaffung konkurrieren aber aus der Rational-Choice-Perspektive beispielsweise mit anderen Freizeittätigkeiten der Bürger, wobei der Nutzen des politischen Handelns angesichts der geringen Einflussmöglichkeiten des Einzelnen relativ gering sein kann (Lindner 1990). Dies gilt insbesondere dann, wenn die dezentrale politische Ebene mit finanziellen Ressourcen unterausgestattet ist und deshalb kaum mit der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu rechnen ist. Dann droht eine „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ (Roth 2001, S. 139), die die Nachfrage nach Beteiligungsangeboten bei den Bürgern tendenziell sinken lassen könnte. Den demokratischen Potenzialen der kommunalen Selbstverwaltung steht in der Haushaltskrise häufiger ein massiver Demokratieabbau durch symbolische Politikangebote gegenüber, so wie dies auch für die nationalstaatliche Ebene konstatiert wird (Crouch 2008). Die Politik hat aufgrund steigender Verschuldung geringere Haushaltsspielräume und verliert an materieller Responsivität. „Je mehr ihre disponiblen Ressourcen schwinden, desto weniger dürfen ihre Bürger von ihr erwarten, und desto weniger erwarten sie“ (Streeck/Mertens 2010, S. 26). Warum sollten sich die Bürger unter diesen Vorzeichen überhaupt noch intensiv an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen wollen, wenn es nichts mehr zu verteilen gibt? Der besonders ausgeprägte Rückgang der kommunalen Wahlbeteiligung in den westdeutschen Gemeinden von 71% noch in 1990 auf 48,8% in 2005 könnte hierfür ein erster empirischer Beleg sein (Vetter 2008, S. 54). Auch die Anreize für die kommunalen Entscheidungsträger (als Partizipationsanbieter), die Bürger in der Haushaltskrise zu beteiligen, vermindern sich, weil eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung bei geringer Umsetzung von Beteiligungsergebnissen ihre Wiederwahlchancen reduziert und die Politikerverdrossenheit eher erhöhen dürfte. In der sich verschärfenden Haushaltskrise ist also insgesamt eine Abnahme der dialogorientierten Beteiligungsverfahren zu erwarten.

Die wesentliche Veränderung in den in diesem Aufsatz näher zu untersuchenden nordrhein-westfälischen Kommunen in den 2000er Jahren war, dass die kommunale Haushaltskrise in NRW-Kommunen und die Eingriffe der Haushaltsaufsicht durch das Land sich extrem verschärft haben. 2001 unterlagen noch lediglich 2,1% der Kommunen dem strengen Nothaushaltsrecht. Aktuell in 2011 sind es bereits 33,5% der NRW-Kommunen. Damit wird das Nothaushaltsrecht insbesondere in den nordrhein-westfälischen Mittel- und Großstädten zum Normalfall.

Beim Nothaushaltsrecht kann die Kommune beispielsweise lediglich ein Viertel des Gesamtbetrages der langfristigen Kredite des Vorjahres aufnehmen, um notwendige Investitionsmaßnahmen durchzuführen. Unter den Bedingungen des Nothaushaltsrechts dürfen die Kommunen auch im Verwaltungshaushalt nur noch die Aufgaben wahrnehmen, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind „oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind“ (GO NW § 81 Abs. 1). Insbesondere neue freiwillige Aufgaben und kostenintensive Beteiligungsangebote dürfen die Kommunen unter diesen Bedingungen eigentlich nicht mehr wahrnehmen.<sup>1</sup> Damit ist bereits aus einer formalrechtlichen Perspektive eher eine Bestätigung der Ressourcen- als der Local Governance-These zu erwarten.

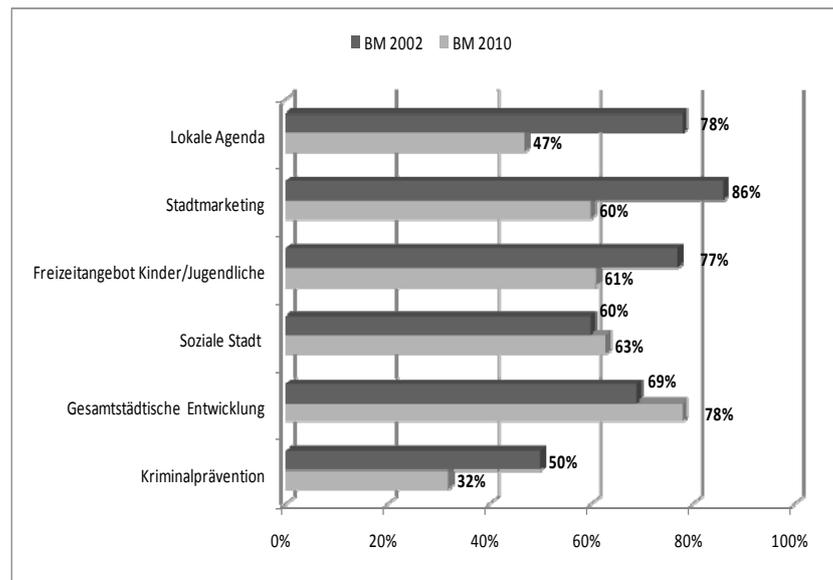
Für die empirische Untersuchung der Hypothesen können wir auf die Ergebnisse von zwei Forschungsprojekten zurückgreifen, die gemeinsam mit Jörg Bogumil durchgeführt wurden. In diesem Rahmen wurden die Bürgermeister und Fraktionsvorsitzenden der

CDU und SPD in den nordrhein-westfälischen Kommunen über 20.000 Einwohner in den 2000er Jahren mit deutlichem zeitlichen Abstand befragt (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003; Holtkamp/Seuberlich 2012), so dass auf dieser Grundlage erstmals auch ein Zeitvergleich kommunaler Beteiligungsangebote möglich ist.

Der empirische Zeitvergleich weist nach Angaben der Bürgermeister im Jahre 2002 und 2010 einen deutlichen Rückgang bei einigen Bürgerforen aus. Insbesondere die Beteiligung bei der Lokalen Agenda geht entsprechend der Ressourcenthese deutlich zurück (vgl. Abbildung 1). Die angestrebte dauerhafte Institutionalisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses ist offensichtlich in nicht wenigen Kommunen gescheitert. Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda wird in empirischen Untersuchungen als „Sandkastenspiel“ und „Alibiveranstaltung“ eingeordnet (Noll 2007, S. 167; Wiemeyer 2002; Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003), weil Beteiligungsergebnisse strukturell nicht umgesetzt wurden. Dies wirkte demotivierend auf die Teilnehmer und die Bereitschaft zum dauerhaften Engagement (Witte 2001, S. 31).

Die mit der Local Governance-These verbreitete Kooperationseuphorie scheint also kaum Einzug in die kommunale Praxis gehalten zu haben. Auffällig ist aber auch, dass Bürgerforen nicht in allen Bereichen zurückgeführt wurden. Negativ ist die Entwicklung vor allem in jenen Bereichen, in denen Bürgerforen finanziell durch die Landesregierung in den 1990er Jahren noch unterstützt wurden, nun aber kaum noch gefördert werden (Lokale Agenda, Stadtmarketing und Kriminalprävention, vgl. Holtkamp 2000). Diese „goldenen Zügel“ des Landes dürften in den Kommunen insbesondere dann eine erhebliche Steuerungswirkung haben, wenn die finanziellen Ressourcen abnehmen. Stabil bleibt dagegen der Einsatz von Beteiligungsverfahren insbesondere in den Bereichen, die 2002 und 2010 noch weiter von Bund und Ländern gefördert wurden, wie dies insbesondere für das Förderprogramm der „Sozialen Stadt“ galt.

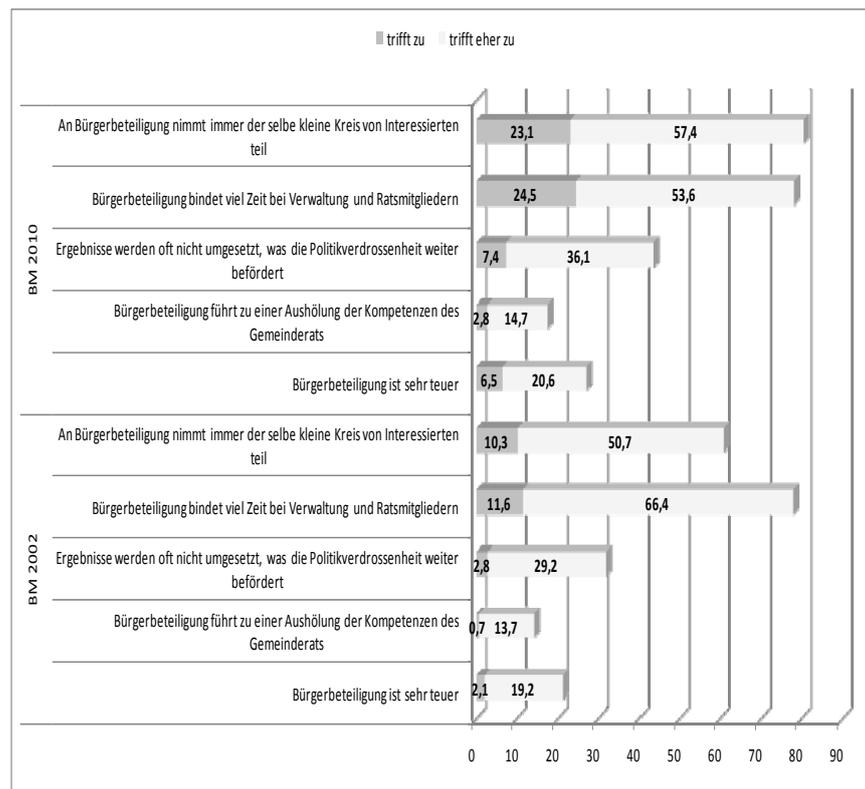
Abbildung 1: Bürgerforen im Zeitvergleich



Quelle: Holtkamp/Seuberlich 2012.

In einem nächsten Schritt wurden die nordrhein-westfälischen Bürgermeister 2002 und 2010 nach den wesentlichen Problemen von Bürgerforen gefragt. Deutlicher als 2002 heben die Bürgermeister in der aktuellen Erhebung hervor, dass nur ein kleiner Kreis der Bürger an den Bürgerforen teilnimmt. Dies legt den Schluss nah, dass die Bürger in der kommunalen Haushaltskrise zunehmend von der Exit-Option Gebrauch machen, weil die Umsetzungswahrscheinlichkeit von Beteiligungsergebnissen bei konstant hohem Aufwand bei der Teilnahme an runden Tischen tendenziell zurückgeht. Auch die Bürgermeister berichten 2010 häufiger über die Nichtumsetzung von Beteiligungsergebnissen, was aus ihrer Sicht die Politikverdrossenheit eher befördern kann. Zudem wird deutlicher hervorgehoben, dass Beteiligungsforen große Zeitressourcen bei Politik und Verwaltung binden. Angesichts des wahrgenommenen geringen politischen Nutzens – eher höhere Politikerverdrossenheit durch Beteiligung und geringe Teilnahme der Bürger – kann der Rückgang der Bürgerforen somit auch mit dem geringeren, rational-kalkulierten Engagement der zentralen Entscheidungsträger erklärt werden.

Abbildung 2: Probleme von Bürgerforen im Zeitvergleich (angegeben in Prozentwerten)

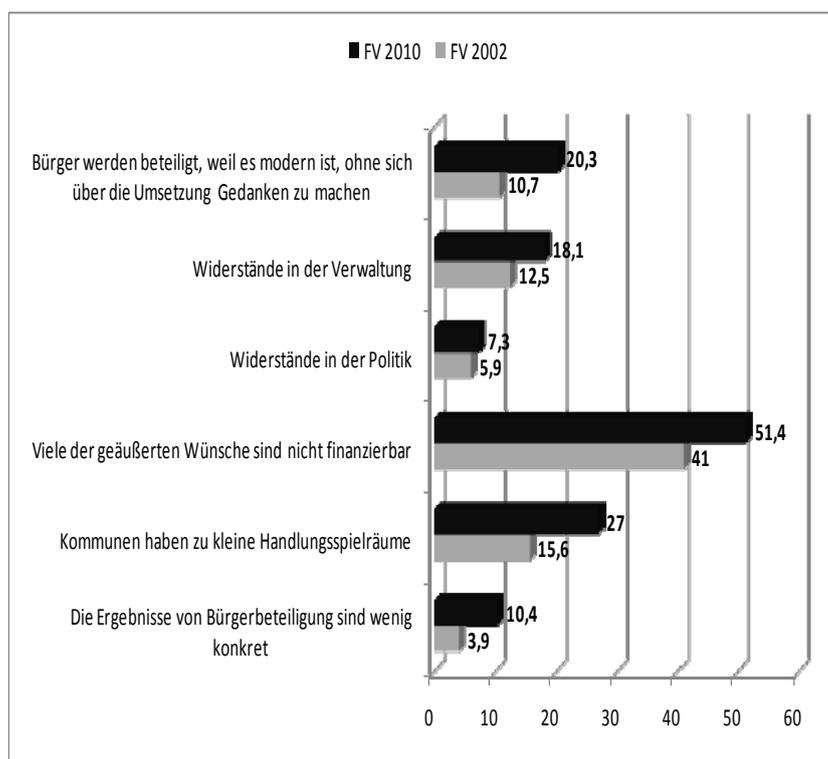


Quelle: Holtkamp/Seuberlich 2012.

Parallel wurden auch die Fraktionsvorsitzenden der CDU und SPD in den nordrhein-westfälischen Städten in die Evaluation miteinbezogen. So wurde u. a. gefragt, worin sie sehr wichtige Ursachen dafür sehen, dass Ergebnisse von Bürgerforen häufiger nicht umgesetzt werden. Mit deutlich steigender Tendenz wurde angegeben, dass die kommunalen

Handlungsspielräume zu klein und die Bürgerwünsche nicht finanzierbar seien. Dies bestätigt nochmals die Ressourcenthese, dass Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise aus Sicht der Entscheidungsträger schwerer und weniger „lohnend“ ist.

Abbildung 3: Sehr wichtige Ursachen für Umsetzungsprobleme im Zeitvergleich (angegeben in Prozentwerten)



Quelle: Holtkamp/Seuberlich 2012.

Insgesamt kann man festhalten, dass die *empirischen* Befunde sich kaum mit der Local Governance-These decken. Kooperation und Netzwerke nehmen in Form von Bürgerforen nicht stetig zu. In der Haushaltskrise stehen Bürgerforen offensichtlich verstärkt zur Disposition.

## 2. Haushaltskonsolidierung durch Bürgerbeteiligung?

Von diesem Trend abweichend ist aber ein deutlicher Zuwachs von Bürgerhaushalten in Deutschland zu verzeichnen. In 2008 wurden in 24 deutschen Kommunen Bürgerhaushalte eingeführt. In 2011 sind es immerhin schon 55, was auch darauf zurückgeführt wird, dass der Bürgerhaushalt „besonders in Zeiten knapper Kassen in immer mehr Kommunen zum Thema wird.“<sup>2</sup>

Im Einklang mit der Ressourcenthese ist zu erwarten, dass dies vorwiegend darauf zurückzuführen ist, dass die Beteiligungsangebote stärker die begrenzten Ressourcen der

kommunalen Entscheidungsträger und Bürger berücksichtigen und deshalb ihre Bedeutung eher zunimmt. Dabei bleibt aber festzuhalten, dass die Einführungsquote immer noch deutlich unter vergleichbaren Beteiligungsprojekten z.B. im Bereich des Stadtmarketings, der Lokalen Agenda oder der sozialen Stadt bleibt.

Zunächst ging es bei der Einführung der Bürgerhaushalte in Deutschland Anfang der 2000er Jahre tatsächlich stärker um die Konsolidierung der Kommunalhaushalte (*Holtkamp 2008; Pflaumbaum 2011, S. 45*). Im Umfeld der Bertelsmann Stiftung und durch Unterstützung von Gerhard Banner als Ex-Vorstand der bei Verwaltungsreformen einflussreichen Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) wurde das Modell des Bürgerhaushalts in Deutschland populär gemacht. Mit Hinweis auf die Schweizer Direktdemokratie<sup>3</sup> wurde propagiert, dass mehr demokratische Beteiligung und Haushaltskonsolidierung kein Widerspruch sein müssten. Als Vorbild galt insbesondere die neuseeländische Stadt Christchurch, die von der Bertelsmann Stiftung ausgezeichnet wurde (*Herzberg 2009, S. 105*). Nach anfänglichen Versuchen in kleinen baden-württembergischen Kommunen (*Holtkamp 2001*) wurden Bürgerhaushalte durch eine gemeinsame Initiative der Bertelsmann Stiftung und des Innenministeriums NRW in nordrhein-westfälischen Kommunen ab 2002 erprobt. Der Bürgerhaushalt gliedert sich nach Vorstellung der Promotoren in drei Phasen:

Direkt nach Haushaltseinbringung im Stadtrat werden die Bürger über den Gesamthaushalt und einzelne Teilbereiche in verständlich aufbereiteter Form informiert. Hieran schließt sich die Konsultationsphase an, in der die Bürger in Bürgerforen die Möglichkeit erhalten sollen, über Prioritäten bei den Sparmaßnahmen oder den Investitionsmaßnahmen zu diskutieren. In der dritten Phase – der Rechenschaft – soll der Rat durch Broschüren bzw. Internetangebote darüber Auskunft geben, welche Beteiligungsergebnisse von ihm umgesetzt bzw. warum bestimmte Ergebnisse nicht umgesetzt wurden. Dies kann auch damit verbunden sein, bereits über die Einbringung des nächsten Haushalts zu informieren, weil der Bürgerhaushalt als Daueraufgabe gilt, so dass in jedem Haushaltsjahr zu informieren, zu beteiligen und Rechenschaft abzulegen ist (*Innenministerium NRW/Bertelsmann Stiftung 2004, S. 9*).

Das Ziel des nordrhein-westfälischen Innenministeriums war es, durch Beteiligung und Haushaltstransparenz die Akzeptanz für Konsolidierungsmaßnahmen zu erhöhen, so dass der von der Kommunalaufsicht angemahte Konsolidierungskurs auch politisch durchgehalten werden kann: „Wenn die Menschen selbst die Sparvorschläge machen, dann akzeptieren sie sie auch eher“, auf diesen Nenner brachte der damalige nordrhein-westfälische Innenminister *Fritz Behrens* die Erwartungen zum Bürgerhaushalt.<sup>4</sup>

Die kommunalen Motive für die Einführung des Bürgerhaushaltes, die insbesondere durch die direkt gewählten Bürgermeister forciert wurden, waren durchaus ähnlich (*Bogumil/Holtkamp 2006*):

- Man will Akzeptanz für notwendige Konsolidierungsmaßnahmen schaffen.
- Man will die so wahrgenommene „Anspruchsinflation“ bei den Bürgern eindämmen und die geringen Handlungsspielräume verdeutlichen.
- Der Bürgermeister will den Rat indirekt durch Partizipationsangebote unter Druck setzen, indem den Steuerzahlern die Kosten von ausgabenexpansiver Politik vor Augen geführt werden.

Die Ergebnisse von Bürgerumfragen in nordrhein-westfälischen Kommunen belegen allerdings, dass das Interesse der Bürger an der Haushaltsplanung im Vergleich zu konkre-

ten Projekten, entgegen den Erwartungen der Promotoren, nicht sehr ausgeprägt ist. Gerade in größeren Kommunen in NRW, die häufig besonders stark von der Haushaltskrise betroffen sind, ist das geäußerte Interesse der Bürger besonders niedrig (Holtkamp 2002). So zeigen die Evaluationen zum Bürgerhaushalt, dass die Bürgerforen in einigen mittleren und größeren Städten auch wegen der geringen Resonanz aus der Bürgerschaft wieder eingestellt wurden (Sintomer/Herzberg/Röcke 2005, S. 52). In der nordrhein-westfälischen Modellprojektkommune Monheim bringt es der Pressesprecher der Stadtverwaltung auf den Punkt: „Das Interesse war von Anfang an nicht besonders groß. Wenn 20 bis 30 Leute kamen, war das schon ein Erfolg.“<sup>5</sup> So nehmen in vielen Fällen nur sehr wenige Bürger an den Bürgerforen zum Bürgerhaushalt teil. Der Bürgerhaushalt kann so nur wenig zur Akzeptanz von einschneidenden Sparmaßnahmen beitragen, allein schon weil die Bürgerforen häufig selbst von vielen Bürgern nicht akzeptiert bzw. aktiv nachgefragt werden. Zudem ist in allen unabhängigen Evaluationen zum Bürgerhaushalt in Deutschland nicht erkennbar, dass in Bürgerforen nennenswerte Konsolidierungsvorschläge entwickelt wurden (Eising 2005; Klages/Daramus 2007, S. 30). Wenn überhaupt eine Deckung der in Bürgerforen geforderten Mehrausgaben angestrebt wurde, präferierten die Teilnehmer eher eine Abgabenerhöhung zu Lasten unbeteiligter Dritter.<sup>6</sup> In der Regel dominieren Vereine und Interessengruppen die Bürgerforen, die vorwiegend einen Abbau ihrer Förderung bzw. der von ihnen genutzten öffentlichen Einrichtungen vermeiden wollen. Während es für viele Bürger belastend ist, sich in Bürgerforen öffentlich für Leistungskürzungen gegenüber Interessengruppen einzusetzen, ist der Nutzen nur wenig greifbar (z.B. sind spürbare Steuerentlastungen in Defizitkommunen kaum zu erwarten). Bürgerforen im Rahmen des Bürgerhaushalts lassen sich als freiwillige Verhandlungssysteme charakterisieren, die auf dem Konsensprinzip basieren, das sich kaum für die Durchsetzung von Umverteilung und Kürzungen eignet. In freiwilligen Verhandlungssystemen werden konflikthafte Entscheidungen, die gerade im Rahmen der Haushaltskonsolidierung anstehen, oft weitgehend ausgeklammert und nicht bearbeitet, damit die wenigen Teilnehmer nicht ihre Exit-Option nutzen (Messner 1994; Fürst 2002).

Bei dieser insgesamt geringen Konsolidierungsorientierung ist die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen unter den restriktiven Haushaltsbedingungen in NRW unwahrscheinlich, was sich wiederum negativ auf die Teilnahme- und Einsatzbereitschaft aller Akteure auswirken kann (Eising 2005, S. 60).

Hinzu kommt, dass spätestens im Nothaushaltsrecht der Haushaltsplan nur wenig aussagekräftig ist und wesentliche haushaltspolitische Entscheidungen in nichtöffentliche Verhandlungen mit den Aufsichtsbehörden verlagert werden. Durch zeitintensive Partizipation würden dann bei den Bürgern Erwartungen geweckt, die hinterher systematisch enttäuscht werden. Nach Ansicht der kommunalen Entscheidungsträger besteht hierin auch die größte Gefahr der Bürgerhaushalte in nordrhein-westfälischen Städten (Köllner 2004, S. 11). Folge wäre eher eine sinkende und nicht eine steigende Akzeptanz von Konsolidierungsentscheidungen. Außerdem bestehen unabhängig von der Haushaltslage in größeren Kommunalparlamenten erhebliche Bedenken gegen Bürgerhaushalte. Viele Kommunalparlamentarier sehen das Budgetrecht als *die* Kernkompetenz („das Königsrecht“) der kommunalen Vertretungskörperschaft an. Wenn man berücksichtigt, dass der Stadtrat in den letzten Jahren durch die Reform der Gemeindeordnungen in den meisten Bundesländern (Einführung von Bürgerbegehren und direkt gewählten Bürgermeistern) bereits in erheblichem Maße Kompetenzen abgeben musste, ist erklärlich, warum der Bürgerhaushalt insgesamt sehr misstrauisch von den Ratsmitgliedern begleitet wurde,

was große Umsetzungsdefizite bei den Beteiligungsergebnissen wahrscheinlich macht (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 319; Holtkamp 2001).

So zeigt sich auch in der bisher umfassendsten Untersuchung der Bürgerhaushalte, dass „nur in den Städten mit einem ausgeglichenen Haushalt eine Bürgerbeteiligung am Haushalt langfristig etabliert werden konnte“ (Herzberg 2009, S. 113). In den NRW-Kommunen mit massiven Konsolidierungsproblemen wurde der Bürgerhaushalt nach dem Auslaufen der Förderung durch Land und Stiftung wieder eingestellt, weil die Resonanz der Bürger zu niedrig war oder keine Verteilungsspielräume mehr gesehen wurden (Holtkamp 2008).

Seit 2002 wird der Bürgerhaushalt aber auch mit einem deutlich höheren Beteiligungsanspruch bei geringeren Konsolidierungserwartungen vorwiegend außerhalb Nordrhein-Westfalens eingesetzt. Angelehnt an den Bürgerhaushalt im brasilianischen Porto Alegre, in dem der langjährige umfassende Beteiligungsprozess durch die dortige Arbeiterpartei vorangetrieben wurde (vgl. ausführlich Herzberg 2009), wird der Bürgerhaushalt teilweise als „linke Alternative“ zum Modell der Bürgerkommune aufgebaut, was angesichts der ursprünglichen Einführung durch die Bertelsmann Stiftung in Deutschland überraschen mag. Die Erfahrungen mit den Bürgerhaushalten in Lateinamerika sind aus dieser Perspektive außerordentlich positiv (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 39).

In Deutschland bei deutlich ausgebauteren Infrastruktursystemen sorgte der Bürgerhaushalt als linkes Projekt in einigen Berliner Stadtteilen für Furore und wurde maßgeblich durch Bezirksbürgermeisterinnen der PDS/Die Linke eingeführt (Franzke/Kleger 2010, S. 61). Zugleich ist es aber auch über den developmentpolitischen Diskurs gelungen, andere Akteure (Bundeszentrale für Politische Bildung und unterschiedliche parteinahe Stiftungen) als Förderinstitutionen zu gewinnen (Franzke/Kleger 2010, S. 56).

In den Berliner Bezirken beteiligten sich sehr viele Bürger intensiv an der Haushaltsplanung, und viele Bürgervorschläge wurden umgesetzt. Dadurch wurden die Erwartungen der Bürger weitgehend erfüllt und Anreize gegeben, sich kontinuierlich an den Bürgerhaushalten zu beteiligen (Klages/Daramus 2007). Gleichzeitig hat die PDS von den positiven Schlagzeilen des Bürgerhaushalts als Modellprojekt in Berlin-Lichtenberg profitiert (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 134), so dass es in diesem Einzelfall tatsächlich zu einer Win-Win-Situation für Bürger und Entscheidungsträger gekommen ist.

Durch aufwändige Werbung, persönliche Anschreiben an die Bürger und vielfältige Beteiligungsangebote wurde die Teilnahmequote in Berlin-Lichtenberg im Vergleich zu den nordrhein-westfälischen Kommunen entscheidend erhöht. Allein an den Bürgerforen und Bürgerversammlungen nehmen jedes Jahr ca. 1000 Bürger teil (Franzke/Kleger 2010, S. 82). Durch das gleichzeitige Angebot von Bürgerforen, Bürgerbefragungen und Online-Diskursen wurden zum Teil durchaus unterschiedliche Zielgruppen erreicht (Klages/Daramus 2007, S. 169). Ähnlich anspruchsvolle Beteiligungsverfahren wurden auch in Freiburg für den Doppelhaushalt 2009/2010 eingesetzt, bei kalkulatorischen Gesamtkosten von immerhin 680.000 Euro nur für das Verfahren (Eich 2011, S. 53). Besonders teuer waren in Freiburg die Bürgerforen und Stadtkonferenzen mit 305.000 Euro bei relativ niedrigem Interesse der Bürger (206 Teilnehmer). Mit noch höheren Gesamtkosten von 1,2 Mio. Euro kalkuliert die Stadt Frankfurt (Main) für die Beteiligung der Bürger am Haushalt 2013.<sup>7</sup>

Auch sonst spielte die Haushaltskonsolidierung in diesen Verfahren zunächst eine untergeordnete Rolle. So wurde in Berlin-Lichtenberg anfangs sogar mit dem Slogan für den Bürgerhaushalt geworben „Helfen Sie uns beim Geldausgeben“ und nicht „Helfen

Sie uns beim Sparen“ (*Doerswald u.a.* 2006, S. 179). Der anfangs noch von der Verwaltung vorgesehene Kostendeckungsvorschlag der Bürger für ihre zusätzlichen Wünsche wurde in Berlin-Lichtenberg ebenfalls verworfen. Damit wurde verhindert, dass unter die Bürger eine „Brandfackel“ geworfen wurde, „die dann ja gezwungen gewesen wären, gegeneinander in Konkurrenz zu treten und ihre Durchsetzungschancen ihrer jeweils eigenen Vorschläge auf Kosten anderer zu verbessern“ (*Klages* 2007, S. 69). Diese Konkurrenzen und Streitigkeiten sind eigentlich aber gerade bei Bürgerforen in der Haushaltskonsolidierungsphase zu erwarten, weshalb in NRW in konsensualen Verfahren zur Konservierung des Gruppenzusammenhalts häufiger gänzlich auf die Diskussion drastischer Sparmaßnahmen verzichtet wurde.

Insgesamt können die Bürgerhaushalte in Berlin, Freiburg und Frankfurt in dieser Form von vielen Kommunen, die unter strenger Haushaltsaufsicht stehen, als zusätzliche freiwillige Aufgabe nicht geleistet werden. Weder dürfen in diesem Maße Haushaltsmittel für neue Teilnehmungsmodelle (siehe die Ausführungen zum Nothaushaltsrecht) bereitgestellt werden,<sup>8</sup> noch dürfen die Beteiligungsergebnisse zu Mehrausgaben in irgendeinem Bereich führen. Daran werden Appelle der Politikwissenschaft an die Haushaltsaufsicht wohl ebenso wenig etwas ändern wie Hinweise, dass man die Haushaltsmittel dafür umschichten könnte (so *Franzke/Kleger* 2010, S. 88 und *Herzberg* 2009, S. 163f.). Die Rahmenbedingungen der Berliner Bezirke und der Stadt Freiburg ohne Haushaltsdefizit weichen somit stark von den NRW-Kommunen ab. Diese Form des Bürgerhaushalts könnte eher als „Schönwetterprodukt“ eingeordnet werden, dem man normativ sicherlich einige Sympathien entgegenbringen kann, das aber den finanziellen Herausforderungen vieler Kommunen nicht entspricht.

Seit 2008 lässt sich wieder ein zunehmender Einsatz der Bürgerhaushalte in Deutschland verzeichnen, obwohl die kommunale Haushaltskrise sich weiter zuspitzt. Damit stellt sich die Frage aufgrund welcher neuen Bedingungen Bürgerhaushalte und Haushaltskrise nun offensichtlich miteinander kompatibel sind. Hierzu lässt sich nur begründet spekulieren, weil in der Kürze der Zeit noch kaum solide empirischen Evaluationen vorliegen können. Zur Analyse eignen sich insbesondere die in der Literatur dokumentierten Extremfälle in Essen und Solingen. Beide nordrhein-westfälischen Großstädte haben extrem hohe Kassenkredite pro Einwohner und gehören deshalb schon traditionell zu den Nothaushaltskommunen. Ende 2009 hatte Solingen knapp 2.500 und Essen 3.200 Euro Kassenkredite pro Einwohner und gehörten damit zur Top Ten der verschuldetsten Kommunen in NRW.

In 2009 wurde in Solingen und Essen eine „bürgerbeteiligte Haushaltssicherung“ durchgeführt. Abgestimmt mit und unterstützt von der Haushaltsaufsicht wurden die Bürger an der Auswahl von Sparmaßnahmen im Zuge der mehrjährigen Haushaltssicherung beteiligt. Bedingung war für die Haushaltsaufsicht (neben vielen anderen Auflagen), dass keine Mehrausgaben, sondern lediglich Einsparungen zur Abstimmung gestellt wurden (*Banner* 2010, S. 26). Weiterhin wurde dieser Sparbürgerhaushalt fokussiert auf eine Abstimmung im Internet, die relativ kostengünstig von Beratungsunternehmen als Komplettangebot entwickelt wurde (*Grafflage* 2012, S. 38f.). In Solingen kostete die Durchführung des Bürgerhaushalts ca. 50.000 Euro (*Naßmacher* 2010, S. 11). In dieser Kombination ist es tatsächlich möglich, Bürger zu beteiligen und Zustimmung zu Sparvorschlägen zu generieren (*Märker/Wehner* 2011). In der Stadt Solingen, in der der Bürgerhaushalt maßgeblich durch den Bürgermeister und den Kämmerer forciert wurde, trugen die Bürger so immerhin 63 der 78 Sparvorschläge der Verwaltung mit. So wurde beispiels-

weise der Schließung eines Fußballstadions und einiger Schulstandorte zugestimmt. Diese Konsolidierungsmaßnahmen erhielten durch die Bürgerbeteiligung eine höhere Akzeptanz und es kam zu keinen größeren Protesten bei der Schließung von Einrichtungen in Solingen (Grafflage 2012, S.38), die sonst in anderen Kommunen ohne Bürgerhaushalt an der Tagesordnung sind (Holtkamp 2012b). Auch in Essen wurde einigen Kürzungen zugestimmt. Dies gilt offensichtlich insbesondere für Stadtteilerrichtungen, die sonst kaum geschlossen werden, weil die Kommunalpolitik dezentrale Widerstände der Nutzer fürchtet (Naßmacher 2010, S. 13f.). So kann die Kommunalpolitik beim Sparbürgerhaushalt nun auf das gesamtstädtische Votum der Bürger zur Legitimationsentlastung verweisen, so dass es einfacher werden kann, Mehrheitsbeschlüsse des Kommunalparlaments zur Schließung dezentraler Standorte zu organisieren. Insgesamt scheint es in diesen Sparbürgerhaushalten bedingt zu gelingen, die Steuerzahler- und Konsumentenrolle der Bürger zusammenzuführen und bei relativ niedrigen Transaktionskosten der Internetverfahren tatsächlich Konsolidierungseffekte mit einer höheren Akzeptanz zu realisieren. Die Kämmerer versuchen wenigstens teilweise erfolgreich sich „bei den Bürgern Rückendeckung für ihre Konsolidierungsvorhaben zu verschaffen“. Voraussetzungen sind, dass, wie es der Kämmerer von Solingen formulierte, der Bürgerhaushalt von einem „Wunschkonzert“ zu einem Konsolidierungsinstrument „umfunktioniert“ wird.<sup>9</sup>

Durch diese Weiterentwicklungen kann mittlerweile die Kommunalaufsicht in NRW auch anderen Kommunen im Nothaushaltsrecht diese bürgerbeteiligende Haushaltssicherung anbieten.<sup>10</sup> Wenn allerdings nicht nur Sparvorschläge, sondern auch Ausgabenwünsche thematisiert werden, tendieren die Bürger auch bei Abstimmungen und Online-Vorschlägen eher zu Mehrausgaben, wie es beispielsweise in der wissenschaftlichen Evaluation für den Bürgerhaushalt in Oldenburg festgestellt wurde:

*„Dies verwundert kaum, da es immer leichter ist Geld auszugeben als einzusparen. Wieso sollte man also bewusst den Vorschlag zur Streichung einer kommunalen Leistung einbringen, wenn damit kein direkter Nutzen verbunden ist?“ (Schneider 2011, S. 63).*

In von der Verwaltung stark vorstrukturierten Internetabstimmungen und schriftlichen Bürgerbefragungen können neue Ausgabenwünsche weitgehend ausgeschlossen werden. Am runden Tisch in Bürgerforen ist es dagegen außerordentlich schwer, die Teilnehmer lediglich an Sparvorschlägen zu beteiligen und dann noch zu einer Priorisierung der Sparvorschläge zu motivieren (Eich 2011).

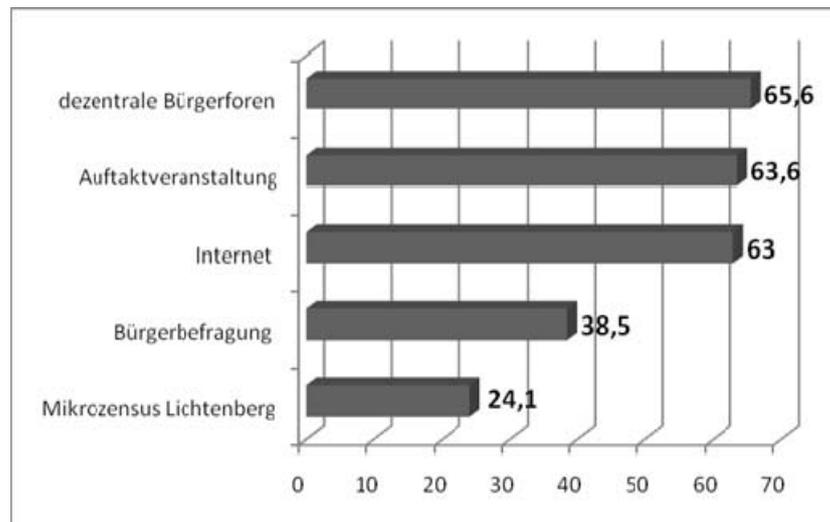
Prinzipiell stehen für die Partizipation bei Sparbürgerhaushalten vor allem zwei nicht dialogorientierte Beteiligungsinstrumente zur Verfügung: Die Internetabstimmung und die schriftliche Bürgerbefragung (bzw. Telefoninterviews bei einer Stichprobe) ermöglichen bei im Verhältnis zur Anzahl der Beteiligten relativ niedrigen Transaktionskosten eine auch für die Bürger wenig ressourcenintensive Partizipation. Beide Beteiligungsinstrumente sind aber sicherlich auch nicht ansatzweise dazu geeignet, die Verwaltung zu kontrollieren oder gar „Bürgermacht“ aufzubauen, was unter den restriktiven Bedingungen der Haushaltssicherung bei freiwilligen Beteiligungsinstrumenten auch „utopisch“ bleiben muss. Im Kern werden durch hierarchische Koordination die Themenpalette und Beteiligungsmöglichkeiten so stark eingeschränkt, dass nur noch wenig an das Vorbild des Bürgerhaushalts in Porto Alegre erinnert.

In Bezug auf die Input-Legitimität haben diese beiden Verfahren aber durchaus eine unterschiedliche Legitimationsbilanz, wobei abschließend vor allem die gravierenden normativen Probleme von Internetabstimmungen hervorgehoben werden sollen.

Sehr gravierend unterscheiden sich die Onlineabstimmung und die schriftliche Bürgerbefragung mit Zufallsstichprobe hinsichtlich der Repräsentativität der Ergebnisse. Bei der Online-Beteiligung ist wie bei Bürgerforen die extrem sozial selektive Zusammensetzung der Teilnehmer zu bemängeln. So waren in Solingen Männer mit hohen formalen Bildungsabschlüssen zwischen 30 und 50 Jahre bei der Onlinebeteiligung stark überrepräsentiert (Schneider 2011, S. 75).

Nur ca. ein Fünftel der bundesdeutschen Bevölkerung nutzt allgemein das Internet für interaktive Diskussionen und Abstimmungen, so dass die Mehrheit der Bürger nahezu strukturell bereits ausgeschlossen ist. Deutlich überrepräsentiert sind insbesondere Personen mit hohen Bildungsabschlüssen (Eisel 2011). Im direkten Vergleich der Beteiligungsinstrumente beim Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg stellt sich heraus, dass in der Bürgerbefragung mit Zufallsstichprobe Bürger mit hohen Bildungsabschlüssen deutlich weniger überrepräsentiert sind als in den anderen Beteiligungsangeboten (vgl. Abbildung 4). Zwar sind alle Beteiligungsverfahren sozial selektiv im Vergleich zu den Mikrozensusdaten, aber die Beteiligung über Internet, Bürgerversammlungen und Bürgerforen weisen beim Thema Bürgerhaushalt eine extreme soziale Schiefelage auf.

Abbildung 4: Prozent der Abiturienten beim Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg 2005



Quelle: Eigene Darstellung durch zusätzliche Quellen<sup>11</sup> und Klages/Daramus 2007.

Noch problematischer sind aber Internetabstimmungen, weil unklar bleibt, wer sich wie oft beteiligt hat. Fast alle Bürgerhaushalte bieten bisher einen Benutzeraccount an, bei dem der richtige Name der Person und die Adresse nicht angegeben und überprüft werden (Schwartz 2010, S. 67)<sup>12</sup>. Auf diese Weise wird einerseits zwar dem Datenschutz stärker Rechnung getragen und die Teilnahmebereitschaft erhöht, aber der Missbrauch bei Abstimmungen ist vorprogrammiert. Dadurch ist es möglich, dass einzelne Personen sich mit mehreren Benutzernamen oder E-Mail-Adressen anmelden, um mehrfach abzustimmen und damit einen größeren Einfluss auf den Bürgerhaushalt zu nehmen. Weiterhin können auch Auswärtige abstimmen, so dass die kommunalen Entscheidungsträger häu-

fig kein genaues Meinungsbild der Bürger ihrer Stadt erhalten. Richtig problematisch wird es, wenn Gruppen diese Möglichkeiten gezielt nutzen, um Mehrheiten z.B. für einzelne Projekte oder gegen Sparmaßnahmen zu mobilisieren. Gerade bei den mit erheblichen Widerständen verbundenen Sparmaßnahmen ist mit diesen mikropolitischen Strategien zu rechnen, und sie wurden in mehreren Fällen auch nachgewiesen.

Im Gütersloher Bürgerhaushalt wurde so beispielsweise die Einrichtung einer Berufsfeuerwehr mit den meisten Stimmen versehen. Die Beliebtheit der Feuerwehr wurde auch damit begründet, dass ein Gütersloher Feuerwehrmann über Facebook alle seine Bielefelder Kollegen gebeten hatte, im Gütersloher Bürgerhaushalt für die Feuerwehr zu votieren.<sup>13</sup>

Beim Potsdamer Bürgerhaushalt ist eine massive Manipulation der Abstimmung erst aufgefallen, nachdem sich ein anonymes „Team Potsdam“ freiwillig bei der Presse meldete und bekannte, mit den Daten von 200 Potsdamern die Mehrheiten verschoben zu haben. Die Stadt dementierte dies zunächst, musste hinterher aber diese Manipulation eingestehen.<sup>14</sup>

Beim Sparhaushalt in Essen hatte es die Verwaltung hingegen mit unerwartet vielen „Fans“ des Theaters zu tun und erklärt sich das im Nachhinein wie folgt: „Zu den Sparmaßnahmen, die beurteilt werden sollten, gehörten auch Maßnahmen aus dem Kulturbereich, z.B. M 157 Reduzierung des Verlustausgleichs (Theater und Philharmonie Essen mbH)“. Für eine lange Dauer des Online-Verfahrens gab es dazu einen hohen Zustimmungsgangrad der registrierten Teilnehmer. Erst in den letzten Tagen des Verfahrens haben sich außerordentlich viele Teilnehmer gegen Kürzungen in diesem Bereich ausgesprochen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass in diesem Bereich „Mobilisierungsprozesse“ stattgefunden haben. Solche Mobilisierungsprozesse, angestoßen mit anderen Medien wie Email-Ketten, SocialMedia (z.B. facebook, studiVZ) oder twitter lassen sich nicht vermeiden, sondern sind ständige Begleiter relevanter Online-Beteiligungsverfahren.“<sup>15</sup>

Deshalb kann bei derzeitigem „Stand der Technik“ (und der geringen Akzeptanz bzw. Verbreitung von digitalen Signaturen als Voraussetzung für relativ manipulationssichere Partizipation) nicht empfohlen werden, ausschließlich auf Online-Beteiligung zu setzen. Vielmehr sind schriftliche Bürgerbefragungen bzw. Telefoninterviews mit Stichprobe deutlich besser dazu geeignet, ein repräsentatives Abbild der Bürger einer Stadt zu Sparmaßnahmen und Präferenzen zu generieren, die dabei ohne viel Aufwand durch Online-Informationen zum Haushalt und Internetforen für Sparvorschläge der Bürger ergänzt werden können. Die Ergebnisse von repräsentativen Bürgerbefragungen werden auch von den Bürgern und den kommunalen Entscheidungsträgern eher akzeptiert als die Ergebnisse von Online-Abstimmungen (*Eich 2011*), so dass sie sich in normativer Hinsicht eher für ernst gemeinte Beteiligungsangebote an der Haushaltskonsolidierung eignen.

### 3. Fazit

Die in der lokalen Politikforschung prominent vertretene Local Governance-These, dass es zu einer Transformation der hierarchischen Steuerung zu eher netzwerkartiger Koordination kommt, kann in Bezug auf dialogorientierte Beteiligungsverfahren seit den 2000er Jahren nicht mehr bestätigt werden. Vielmehr ist seitdem ein Rückgang dieser Verfahren in den untersuchten nordrhein-westfälischen Kommunen zu verzeichnen. Dieser Trend

kann entsprechend der Ressourcenthese auch darauf zurückgeführt werden, dass diese „runden Tische“ kaum in der Lage sind, die Verteilungskonflikte in der Haushaltskonsolidierungsphase konsensual zu lösen bzw. ihre Ergebnisse bei sehr begrenzten Handlungsspielräumen kaum umsetzbar sind. Man kann nicht die Zustimmung aller beteiligten Bürger erwarten, wenn Angebote zurückgebaut werden sollen. Vielmehr zeigt sich auch bei der Bürgerbeteiligung ein starker Einfluss hierarchischer Steuerung, die mit eng zugeschnittenen, nicht dialogorientierten Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen des Sparbürgerhaushalts kombiniert wird und so zu Konsolidierungseffekten und zur Akzeptanz von Sparmaßnahmen beitragen kann. Generell dominiert in der Konsolidierungsphase die hierarchische Koordination, die offensichtlich zu den überzeugendsten Sparergebnissen in deutschen Kommunen führt (*Gitschier* 1997; *Mäding* 1998, S. 115; *Feld/Kirchgässner* 2000; *May* 2002; *Grohs* 2010, S. 426; *Timm-Arnold* 2010; *Geißler* 2011, S. 267f., 281f.; *Holtkamp* 2012b). Die Allmendeproblematik des Haushaltsausgleichs wird vorwiegend durch hierarchische Koordination der Bürgermeister, Kämmerer und Aufsichtsbehörden bearbeitet. Umfassende Partizipation der Bürger ist der Ausnahmefall, weil dadurch tendenziell die Widerstandsoptionen gegen einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen gestärkt werden könnten. So bestimmen in den Kommunen und auch zwischen Kommunen und Landesregierung nicht netzwerkartige, stärker horizontale Koordinationsformen, sondern hierarchische Koordination unter selektivem Einbezug anderer Akteure die haushaltspolitische Szenerie in NRW. Inwieweit diese empirischen Befunde auch auf viele andere Bundesländer übertragbar sind, in denen die Kommunen zumindest gemessen an den Kassenkrediten pro Einwohner geringere Haushaltsprobleme zu verzeichnen haben, wird die zukünftige empirische Forschung zeigen müssen.<sup>16</sup>

## Anmerkungen

- 1 Das von Norbert Wohlfahrt und Werner Zühlke (2005) pointiert betitelt „Ende der kommunalen Selbstverwaltung“ nimmt in Extremfällen, in denen die Kommunalaufsicht beratende Sparkommissare in die Rathäuser entsendet, bereits heute konkrete Formen an (*Holtkamp* 2012a).
- 2 Märker, Oliver, 2011: Bürgerhaushalte in Deutschland, Statusbericht – Stand 12.04.2011. Online verfügbar unter: [www.buergerhaushalt.de](http://www.buergerhaushalt.de), Stand: 03.08.2011.
- 3 Vgl. zu den Konsolidierungsleistungen in den Schweizer Kommunen im Zeichen direktdemokratischer Verfahren z.B. *Feld/Kirchgässner* (2000).
- 4 Vgl. Innenministerium/Bertelsmann Stiftung NRW 2004: Projekt „Bürgerhaushalt“ großer Erfolg, Pressemitteilung vom 03.06.04.
- 5 „Städte sperren Kassenwarte“, in: *taz* 17.12.05.
- 6 So setzten sich die beteiligten Bürger in der nordrhein-westfälischen Stadt Emsdetten eher für eine Erhöhung der Gewerbesteuer (von der sie in der Regel nicht direkt negativ betroffen waren) als für Kürzungen im freiwilligen Aufgabenbereich ein. Der Stadtrat folgte im Prinzip diesem Votum und erhöhte, wenn auch geringer als von den Bürgern vorgeschlagen, die Hebesätze für die Gewerbesteuer (*Grafflage* 2012, S. 32f.).
- 7 Die Online-Phase des Verfahrens ist bereits abgeschlossen. „Bürgerhaushalt: 100 Ideen für Frankfurt“, in: *FR* 21.12.2011. Online verfügbar unter: <http://www.fr-online.de/frankfurt/buergerhaushalt-100-ideen-fuer-frankfurt,1472798,11337702,item,0.html>, Stand: 30.01.2012.
- 8 Aktuelles Beispiel hierfür ist die Nothaushaltskommune Witten, deren Beteiligungsverfahren „Bürgerwerkstatt“ die Kommunalaufsicht als zusätzliche freiwillige Aufgabe einstuft und starke Bedenken anmeldete. „Stadtbücherei: Stoppt Kommunalaufsicht die Bürgerwerkstatt?“, in: *WAZ* 03.05.2011. Online verfügbar unter: <http://www.derwesten.de/staedte/witten/stoppt-kommunalaufsicht-die-buergerwerkstatt-id4607847.html>, Stand: 30.01.2012.
- 9 „Sparkommissar Volk“, in: *Der Neue Kämmerer* 5/2010, S. 1.

- 10 So sieht beispielsweise das „Kommunale Beratungskonzept der Bezirksregierung Arnsberg“ als einen Baustein der Haushaltssicherung nunmehr auch eine intensive Bürgerbeteiligung an der Auswahl von Konsolidierungsoptionen vor. Online verfügbar unter: [http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/presse/2011/02/024\\_11/beratungskonzept.pdf](http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/presse/2011/02/024_11/beratungskonzept.pdf), Stand: 31.01.2012.
- 11 [http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/evaluationsabschlussbericht\\_zum\\_buergerhaushalt\\_2007\\_lichtenberg.pdf](http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/evaluationsabschlussbericht_zum_buergerhaushalt_2007_lichtenberg.pdf), S. 120 ;[http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/Stat\\_Berichte/2010/SB\\_A1-10\\_A1-11\\_A6-2\\_j01-08\\_BE.pdf](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/Stat_Berichte/2010/SB_A1-10_A1-11_A6-2_j01-08_BE.pdf), S. 19, Stand: 04.09.2011.
- 12 Die Registrierungspflicht mit vollem Namen (nur so ist es möglich Vorschläge zu machen und zu kommentieren) für das Online-Diskussionsforum des Bürgerhaushalts in Gütersloh führte zu einer deutlich geringeren Beteiligung als beim ersten Versuch. In der Abstimmungsphase dürfen sich jedoch auch anonyme Benutzer wieder beteiligen. Vgl. Gütersloh startet mit unerwartet geringer Beteiligung. Online verfügbar unter: <http://www.buergerhaushalt.org/category/publikationen/>, Stand: 30.01.2012.
- 13 „Bei der Abstimmung getrickst“, in: Neue Westfälische Nachrichten 1.2.2011.
- 14 „Abstimmung wurde doch manipuliert“, in: Märkische Allgemeine Zeitung 20.10.2010.
- 15 Stadtkämmerei Stadt Essen im November 2010: „Rechenschaftsbericht zur Bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung, Essen kriegt die Kurve“.
- 16 Dies wird derzeit in einem DFG-Projekt zu den „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ von Lars Holtkamp, Uwe Wagschal, Jörg Bogumil und Martin Junkernheinrich näher untersucht.

## Literatur

- Banner, Gerhard*, 2010: Solingen spart – und die Bürger ziehen mit, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung – Analysen und Praxisbeispiele*, Baden-Baden: Nomos, S. 23-29.
- Blömker, Mareike*, 2010: *Local Governance in internationaler Perspektive*, Münster: Waxmann.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2011: *Bürgerkommune*, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag, S. 177-185.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun*, 2003: *Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Berlin: edition sigma.
- Crouch, Colin*, 2008: *Postdemokratie*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Davies, Jonathan S.*, 2002: *The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the ‘Governing without Government’ Thesis*, in: *Public Administration*, 80, S. 303-322.
- Denters, Bas/Lawrence E. Rose* (Hrsg.), 2005: *Comparing Local Governance – Trends and Developments*, New York: Palgrave Macmillan.
- Doerswald, Mario/Schröter, Anja/Schulz, Björn/Träder, Dana/Weise, Sebastian*, 2006: *Abschlussbericht Vergleich Bürgerhaushalt Potsdam und Bezirksamt Berlin-Lichtenberg*, in: *Franzke, Jochen/Kleger, Heinz* (Hrsg.), *Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams*, Potsdam: Universitätsverlag, S. 163-187.
- Eich, Tom*, 2011: *Der Bürgerhaushalt – Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik am Beispiel der Städte Freiburg und Köln*, unveröffentlichte BA-Arbeit, Hagen. Online verfügbar unter: [http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2011/07/Bachelorarbeit\\_TomEich\\_Endversion.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2011/07/Bachelorarbeit_TomEich_Endversion.pdf), Stand: 30.01.2012.
- Eisel, Stefan*, 2011: *Plebiszitäre Online-Versuchungen*, in: *Die Politische Meinung*, 56, S. 30-36.
- Eising, Ursula*, 2005: *Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung in der Kooperativen Demokratie – Eine kritische Bestandsaufnahme des Bürgerhaushalts*, unveröffentlichte Diplomarbeit, Konstanz.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard*, 2000: *Staatsverschuldung und direkte Demokratie: Empirische Ergebnisse für Schweizer Gemeinden*, in: *Neck, Rudolf/Holzmann, Robert/Schneider, Friedrich* (Hrsg.), *Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven*, Wien: Manz'sche, S. 215-236.

- Franzke, Jochen/Kleger, Heinz*, 2010: Bürgerhaushalte – Chancen und Grenzen, Berlin: edition sigma.
- Fürst, Dietrich*, 2002: Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination, in: *Brand, Karl-Werner* (Hrsg.), Politik der Nachhaltigkeit, Berlin: edition sigma, S. 179-191.
- Gabriel, Oscar W.*, 2002: Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik. Anspruch und Wirklichkeit, in: *Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter* (Hrsg.), Die regierbare Stadt, Stuttgart: Kohlhammer, S. 139-169.
- Geißler, Rene*, 2011: Kommunale Konsolidierung – Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Gitschier, Wilfried*, 1997: Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen ‚Fiscal Stress‘ und ‚Political Stress‘, Neustadt/Coburg.
- Grafflage, Nils-Christian*, 2012: Bürgerhaushalte in Nordrhein-Westfalen, unveröffentlichte BA-Arbeit, Hagen.
- Grohs, Stephan*, 2010: Lokale Wohlfahrtsarrangements zwischen Beharrung und Wandel, in: *dms*, 3, S. 413-430.
- Heinelt, Hubert*, 2004: Governance auf lokaler Ebene, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 29-44.
- Herzberg, Carsten*, 2009: Von der Bürger- zur Solidarkommune – Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung, Hamburg: VSA.
- Holtkamp, Lars*, 2000: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Holtkamp, Lars*, 2001: Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich?, in: *Der Gemeindehaushalt*, 102, S. 104-107.
- Holtkamp, Lars*, 2002: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: *Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer* (Hrsg.), Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen: Leske + Budrich, S. 235-253.
- Holtkamp, Lars*, 2007: Local Governance, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), Handbuch Governance, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 366-377.
- Holtkamp, Lars*, 2008: *Bürgerhaushalt*, in: *Kersting, Norbert* (Hrsg.), Politische Beteiligung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 222-235.
- Holtkamp, Lars*, 2012a: Verwaltungsreformen – Eine problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS-Verlag, i.E.
- Holtkamp, Lars*, 2012b: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, 2. Aufl., Berlin.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo*, 2006: Kooperative Demokratie. Das demokratische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt: Campus.
- Holtkamp, Lars/Seuberlich, Marc*, 2012: Innovationsfähigkeit durch mehr Bürgerbeteiligung? In: *Moldaschl, Manfred* (Hrsg.), Innovationsfähigkeit. Die Perspektive der Institutionellen Reflexivität, i.E. *Innenministerium NRW/Bertelsmann Stiftung*, 2004: Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, Düsseldorf.
- Kersting, Norbert*, 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt: Campus.
- Kersting, Norbert*, 2008: Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente, in: *Kersting, Norbert* (Hrsg.), Politische Beteiligung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 270-293.
- Klages, Helmut*, 2007: Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrung, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Klages, Helmut/Daramus, Carmen*, 2007: ‚Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg‘ – Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin, Speyerer Forschungsbericht 249, Speyer.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank*, 2003: Public Governance als Reformstrategie, Berlin: Hans-Böckler-Stiftung.
- Köllner, Angela*, 2004: Wenn BürgerInnen haushalten, in: *Forum Kommunalpolitik* 5/04, S. 10-11.
- Lindner, Clausjohann*, 1990: Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie, Opladen: Leske + Budrich.
- Mäding, Heinrich*, 1998: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland – die 80er und die 90er Jahre im Vergleich, in: *Mäding, Heinrich/Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen: Leske + Budrich, S. 97-117.

- Märker, Oliver* 2011: Bürgerhaushalte in Deutschland, Statusbericht – Stand 12.04.2011. Online verfügbar unter: [www.buergerhaushalt.de](http://www.buergerhaushalt.de), Stand: 31.01.2012.
- Märker, Oliver/Wehner, Josef* 2011: Haushaltskonsolidierung mit Bürgerbeteiligung, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 61, S. 16-19.
- May, Kay-Uwe*, 2002: Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien, Frankfurt: Beck.
- Messner, Dirk*, 1994: Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: PROKLA, 24, S. 563-596.
- Naßmacher, Hiltrud*, 2010: Bürgerhaushalte: Instrumente gegen Finanznot? In: Der Städtetag, 63, S. 10-15.
- Noll, Sebastian*, 2007: Bürger und Kommune – Reform für mehr Bürgernähe – Eine Geschichte des Scheiterns? Marburg: Tectum.
- Pflaumbaum, Elias*, 2011: Bürgerhaushalt im Kräftedreieck Politik – Verwaltung – Bürgerschaft, Hamburg: Diplomica.
- Roth, Roland*, 2001: Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: *Schröter, Eckhart* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 133-152.
- Schneider, Sebastian*, 2011: Bürgerhaushalt Oldenburg 2010/2011, Evaluationsbericht, Oldenburg. Online verfügbar unter: [http://www.oldenburg.de/stadtol/fileadmin/oldenburg/Benutzer/PDF/20/Buergerhaushalt/2010\\_Evaluationsbericht.pdf](http://www.oldenburg.de/stadtol/fileadmin/oldenburg/Benutzer/PDF/20/Buergerhaushalt/2010_Evaluationsbericht.pdf), Stand: 30.01.2012.
- Schwalb, Lilian/Walk, Heike* (Hrsg.), 2007: Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schwirz, Patrick*, 2010: Sicherheits- und Datenschutzaspekte von E-Partizipationsanwendungen, unveröffentlichte Masterarbeit, Koblenz-Landau.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja*, 2005: Participatory Budgets in a European Comparative Approach, Volume II (documents), Berlin: Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt-Universität.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja*, 2010: Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Wiesbaden: VS-Verlag.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel*, 2010: Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *dms*, 3, S. 7-29.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter*, 2010: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Diss., Wiesbaden: VS-Verlag.
- Vetter, Angelika*, 2008: Institutionen und lokale Wahlen – Wo bleiben die Wähler?, in: *Vetter, Angelika* (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 49-72.
- Vetter, Angelika/Norbert Kersting*, 2003: Reforming local government – Heading for efficiency and democracy, in: *Kersting, Norbert/ Vetter, Angelika* (Hrsg.), Reforming Local Government in Europe. Opladen: Leske + Budrich, S. 333-349.
- Walk, Heike*, 2008: Partizipative Governance – Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenenensystem der Klimapolitik, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wiemeyer, Carsten*, 2002: ‚Sustainable development‘ und die Lokale Agenda 21 – Ein neues Arrangement auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit? Marburg: Tectum.
- Witte, Gertrud*, 1995: Abgrenzung zwischen privatisierbarem und nicht privatisierbarem Bereich, in: Sicherung des Wettbewerbs im kommunalen Bereich, FIW-Schriftreihe, Köln, S. 71-80.
- Witte, Gertrud*, 2001: Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement in den Kommunen, in: Geschäftsstelle Internationales Jahr der Freiwilligen im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement im lokalen Raum, Frankfurt, S. 28-35.
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner*, 2005: Ende der kommunalen Selbstverwaltung – Zur politischen Steuerung im ‚Konzern Stadt‘, Hamburg: VSA.

*Anschriften der Autoren:*

Prof. Dr. Lars Holtkamp, FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet IV: Politik und Verwaltung, Universitätsstraße 41, 58084 Hagen

E-Mail: [Lars.Holtkamp@FernUni-Hagen.de](mailto:Lars.Holtkamp@FernUni-Hagen.de)  
(Korrespondenzadresse)

Dipl.-Pol. Thomas Bathge, FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet IV: Politik und Verwaltung, Universitätsstraße 41, 58084 Hagen

E-Mail: [Thomas.Bathge@FernUni-Hagen.de](mailto:Thomas.Bathge@FernUni-Hagen.de)