

Erfahrungen der Stadt Köln mit dem Instrument des Bürgerhaushaltes

Gabriele C. Klug, Kämmerin der Stadt Köln

Abstract

Die Stadt Köln bittet ihre Bürger bereits seit dem Jahr 2007 um beratende Mithilfe bei der Ausgestaltung des Haushaltes. Der Beitrag reflektiert die Erfahrungen der Stadtkämmerin mit diesem Element der Bürgerbeteiligung. Die Bereitschaft der Bürger an der Gewichtung der Ausgaben, aber auch an der Ausgestaltung von Sparzielen mitzuwirken, zeigt das große Potenzial partizipativer Instrumente.

Der Bürgerhaushalt stellt ein modernes und transparentes Instrument der Bürgerbeteiligung dar. Die Bevölkerung wird dabei aktiv in die Planung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen einbezogen. Dieser beteiligungsorientierte Ansatz gibt den Einwohnerinnen und Einwohnern die Möglichkeit, ihre Ideen einzubringen und zu diskutieren, wie und wofür die Stadt ihre Finanzen einsetzen soll. Die Ansätze zur Durchführung eines Bürgerhaushaltes können hierbei sehr unterschiedlich ausfallen. So kann bei Bürgerhaushalten der gesamte Haushalt einer Kommune zur Diskussion gestellt werden oder nur bestimmte Haushaltsbereiche. Alternativ kann nach Einsparpotenzialen gefragt werden bzw. nach neuen Einnahmequellen. Jede Kommune sollte sich im Vorfeld zur Aufstellung eines Bürgerhaushaltes überlegen, welche Ziele sie mit der Beteiligung der Bürgerschaft verfolgt. Sowohl die Zielsetzungen eines Bürgerhaushaltes, als auch die grundsätzliche Weiterentwicklung des Instruments der Bürgerbeteiligung, sollten kontinuierlich betrachtet werden. So zeigt die Praxis, dass die Nähe zur Lebenswirklichkeit, zum unmittelbaren Lebensumfeld der Menschen, für die Mobilisierbarkeit eine große Rolle spielt.

Das bedeutet, dass die Involvierung der Bürgerinnen und Bürger ausschließlich im Zuge des jährlichen kommunalen Haushaltes nicht mehr den aktuellen Erfordernissen bzw. Ansprüchen der Stadtgesellschaft entspricht. Hier bedarf es einer Öffnung und Weitung. Künftig wird es vielmehr darauf ankommen, einerseits die Einwohnerinnen und Einwohner tiefer und mit höherer Relevanz in die Finanzthemen miteinzubinden, andererseits den Sprung zur Ganzjährigkeit zu vollziehen. Das kann auch die unterjährige Bürgerbeteiligung während des gesamten Haushaltsjahres bedeuten, gewährleistet mithin einen Beteiligungshaushalt und ermöglicht transparente sowie kontinuierliche Einblicke und somit die Schärfung der Gesamtsicht auf die komplexen kommunalen Haushaltsthemen, nicht nur eine ausschnittbezogene Detailbetrachtung.

Darüber hinaus erlaubt diese Beteiligungsstrategie die Fokussierung auf die langfristigen Wirkungen von städtischen Investitionen und erhöht in der Bürgerschaft die Sensibilität für die mehrjährige Finanzplanung der Kommune. Dies stellt einen überaus wichtigen Aspekt dar, wenn man bedenkt, dass bis dato in der Bevölkerung eher der Eindruck vorherrscht, dass der städtische Haushalt einjährig wirkt.

Die Stadt Köln hat ihre Bürgerinnen und Bürger erstmals im Jahr 2007 aufgerufen, sich im Rahmen der Aufstellung der Haushalte für die Jahre 2008 und 2009 zu beteiligen. Durch die Einbeziehung wurde für das komplexe Thema „städtischer Haushalt“ sensibilisiert, wie auch

umfassend und vor allem verständlich darüber informiert. Seither ist der Kölner Bürgerhaushalt Bestandteil der jährlichen Haushaltseinbringung.

Wichtig bei der Publikation eines solchen Vorhabens ist die Form der Veröffentlichung, gerade wenn es darum geht, ein bis dato neues Instrument möglichst flächendeckend zu implementieren. Neben der Beteiligung in schriftlicher bzw. telefonischer Form ist insbesondere ein internetbasierter Bürgerhaushalt ein geeignetes Instrument, um auch ein nicht organisiertes, aber interessiertes Publikum aus der Bürgerschaft anzusprechen und zu motivieren, untereinander bzw. mit der Stadtverwaltung in Dialog zu treten, sowie diesen zu intensivieren. Vorschläge können unterbreitet, diskutiert, bewertet und kommentiert werden. Mit keinem anderen Verfahren verfügt man über die Möglichkeit, in einem so kurzen Beteiligungszeitraum eine entsprechend große Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern zu erreichen. Entsprechende Internet-Portale dienen hierbei als schnelles Informationsmedium und geben sowohl den Ideengebern als auch Verwaltung und Politik Feedback zu den eingestellten Vorschlägen, deren Akzeptanz in der übrigen Bevölkerung, sowie zum Verfahrensstand des gesamten Beteiligungsverfahrens.

Durch die Bewertungen ergibt sich eine Rangfolge. Die hieraus resultierenden TOP-Listen werden durch die Verwaltung auf ihre rechtliche und faktische Realisierbarkeit geprüft und ins politische Beratungsverfahren gebracht. Abschließend befindet der Rat der Stadt Köln über eine Umsetzung ausgewählter Vorschläge auf Grundlage der z.B. im Bürgerhaushalt 2016 erstellten Besten-Liste von 25 Vorschlägen je Stadtbezirk sowie 25 stadtübergreifenden Vorschlägen (vgl. Anlage 1 „Phasen des Bürgerhaushalts“).

Die angesprochene Motivation, als Bürgerin und Bürger an den Bürgerhaushalten der Kommune möglichst langfristig mitzuwirken, muss gefördert und gespeist werden. Dies erreicht die Verwaltung, indem sie dafür sorgt, dass die ausgerufenen Bürgerhaushalte interessante Inhalte und Diskussionsthemen der Stadtgesellschaft bieten. Essentiell hierbei ist, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit ihren Anliegen und Vorschlägen ernst genommen werden und im weiteren Auswahlverfahren diese auch näher betrachtet, prüft und im besten Fall realisiert. Somit werden die Bürgerinnen und Bürger als Wissensträger aufgewertet.

Die Themen, zu denen die Bevölkerung eingeladen wurde, sich kreativ zu beteiligen, lesen sich sehr vielschichtig. Hier finden sich Schwerpunkte wie „Deine Stadt, Dein Geld“, „Bildung/Schule“ und „Umweltschutz“ sowie „Kinder/Jugend“, „Wirtschaftsförderung“, „Kultur“ und „Sparen“. Diesen wechselnden Themen der ersten Verfahren lag ein rollierendes System zugrunde. Hierdurch sollten nach und nach möglichst viele geeignete Haushaltsbereiche mit besonders großer Außenwirkung abgebildet werden, mit der Perspektive, dass ähnliche Vorschläge aus den Vorjahren sukzessive verwirklicht werden können, falls sie bisher nicht Bestandteil der TOP-Liste waren.

Aufgrund der immer größer werdenden Anspannung der Haushaltssituation, entschied sich die Stadt Köln im Rahmen des Doppelhaushalts 2013/2014 auch dem Bürgerhaushalt ein korrespondierendes Motto zu geben: „Ideen – Die Haushaltsplanung der Stadt Köln braucht nachhaltige Sparvorschläge“. Insofern standen die Konsolidierungsvorschläge der Verwaltung im Vordergrund, wobei auch weiterhin „freie“ Vorschläge zulässig waren. Kernaussage für die beabsichtigte Sensibilisierung der Bevölkerung war es, darauf aufmerksam zu machen, dass die Haushaltssituation der Stadt Köln keine Spielräume für zusätzliche Ausgaben enthält. Den Verfahren in 2015 und 2016 wurde wiederum eine neue Orientierung

unter dem Motto „Köln braucht nachhaltige Ideen für die Planung des städtischen Haushalts“ gegeben. Nunmehr konzentriert sich das Vorschlagswesen auf die jeweiligen Stadtbezirke, in denen die Kölner und Kölnerinnen leben. Das Wirken in den Stadtvierteln stellt einen wichtigen Bestandteil bei der qualitativ hochwertigen und anspruchsvollen Stadtgestaltung sowie für deren Erhalt dar. Die Bevölkerung soll Ideen zur Verbesserung der Lebensqualität vor Ort entwickeln, aber auch auf Missstände aufmerksam machen. Womöglich gibt es öffentliche Leistungen, auf die künftig verzichtet werden kann?

In der Regel bedarf es jedoch für die Umsetzung von Vorschlägen eines finanziellen Mehraufwandes, dem die Stadt Köln in unterschiedlicher Weise im Rahmen der bisherigen Bürgerhaushaltsverfahren begegnet ist. So wurden zur Realisierung ausgewählter Projekte in 2008/2009 noch 8,2 Mio. € zusätzlich in den städtischen Haushalt eingestellt, in 2010/2011 war es noch eine Million Euro. In den Haushaltsjahren 2012-2014 konnten Maßnahmen nur noch im Rahmen der bestehenden Budgets verwirklicht werden, da es gerade bei den bereits angesprochenen Konsolidierungsvorschlägen der Verwaltung eher um eine Einschätzung und Bewertung der Einsparpotenziale ging.

Wie bereits beim Bürgerhaushalt 2015 konnten die Bürgerinnen und Bürger auch beim nunmehr sechsten Beteiligungsverfahren im vergangenen Jahr neben der thematischen Ausrichtung die Vorschläge weiterhin stadtteilspezifisch ordnen. Im Rahmen der konzeptionellen Weiterentwicklung sowie zur Erhöhung der Attraktivität bestand die Besonderheit des Verfahrens in 2016 in der erstmaligen Bereitstellung eines „echten Bürgerbudgets“ in Höhe von 100.000 € je Stadtbezirk für die Umsetzung der eingereichten Vorschläge. Darüber hinaus gab es ebenfalls die Möglichkeit, Vorschläge auf gesamtstädtischer Ebene zu unterbreiten.

Einerseits brachten die Kölner Bürgerhaushalte der vergangenen Jahre somit viel positiven Input, der zur Realisierung zahlreicher kleinerer und größerer Maßnahmen geführt hat. Andererseits musste gerade bei kleinteiligen Anregungen innerhalb des Abwägungsprozesses zwischen Allgemein- und Anliegerinteresse zu Gunsten der Allgemeinheit entschieden werden. Dies kann zu Verstimmungen in Teilen der Bürgerschaft führen, sodass sich diese unter Umständen nicht ernst genommen fühlt. Ursächlich hierfür ist der vielfach fehlende Einblick bei den Fach- und Haushaltsthemen in weiten Kreisen der Bevölkerung.

Hilfreich wäre hier sicher, nicht nur mit Blick auf die Qualität und Umsetzbarkeit von unterbreiteten Vorschlägen, auch die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Zahlen, Daten, Fakten der Stadtverwaltung für die Bürgerschaft zu optimieren. Hier sollte sich die Verwaltung gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern weiter als bisher öffnen. Instrumente hierfür sind „Open Data“ und „Open Budget“. Dies schafft neben einer verbesserten Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger eine höhere Akzeptanz bei der Bevölkerung für das städtische Handeln. Ferner wird der Politik und Verwaltung eine bessere Sicht auf Probleme vor Ort und somit ein gezielteres Wirken ermöglicht.

Es wird künftig also darauf ankommen, die kooperative Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner stärker zu leben und die Sensibilität dafür herzustellen, wie es um die finanzielle Situation der Kommune steht und warum es bestimmte Schwerpunkte gibt. Insofern sollte bei der Ausgestaltung künftiger Bürgerbeteiligungsmodelle auch in Betracht gezogen werden, den Blick der Bürgerschaft stärker als bisher auf die Pflichtaufgaben der Kommune, wie Verkehr, Infrastruktur, Bildung, Umwelt und Energie zu richten und die Stärke dieses Instruments für anstehende Priorisierungen zu nutzen.

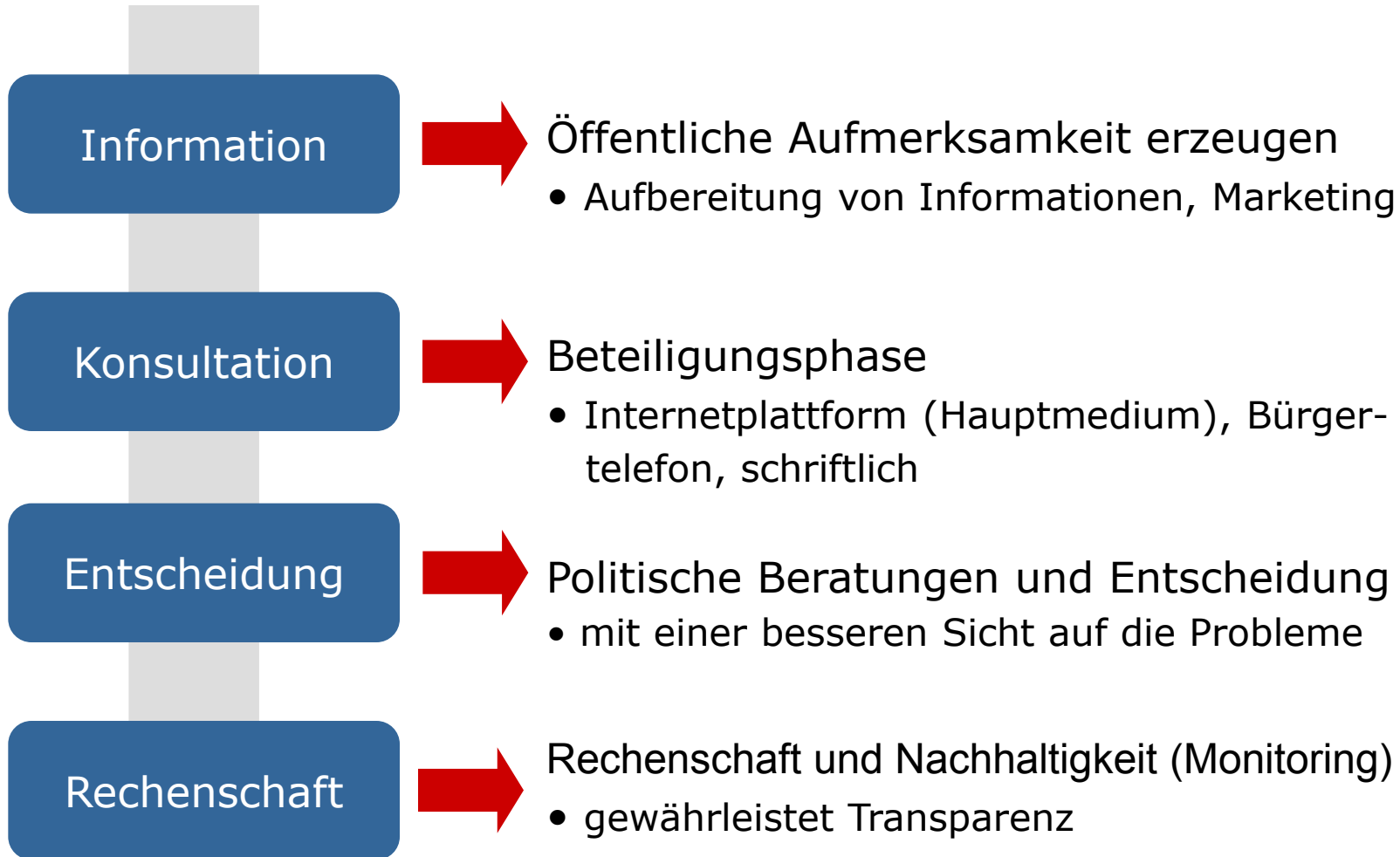
So kann trotz aller zu befürwortenden Transparenz der Stadtverwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, sowie deren Beteiligung im Rahmen von Bürgerhaushalten ein solches Instrument in seiner bestehenden Form keine Verantwortung verschieben oder Haushaltsprobleme lösen. Dennoch ist seine Bedeutung unter dem Aspekt der Einbeziehung der Bevölkerung in den Beteiligungs- und Gestaltungsprozess ihrer Stadt oder Gemeinde unumstritten und wird im Zusammenhang mit der wachsenden Bedeutung von Open Government auch künftig seinen Platz behaupten. Die Einbindung der Bevölkerung in die Diskussion struktureller Themen kann ein Weg sein, Defizite abzubauen. Fragen nach Effizienz von Prozessen, der Effektivität von Maßnahmen, der städtischen Aus- und Vergabepraxis, der Qualität kommunaler Leistungen oder neuer Einnahmenquellen und deren Akzeptanz in der Bevölkerung fordern die kooperative Beteiligung. Es braucht demnach nicht nur die Bereitschaft zum Dialog auf Augenhöhe, sondern auch umfassende Beteiligungskonzepte, die Festlegung der Gestaltungsspielräume, transparente Entscheidungsprozesse, ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Verbindlichkeit sowie die Repräsentativität der Ergebnisse der Bürgerbeteiligungsverfahren.

Auch wenn die Beteiligung mit jedem Kölner Bürgerhaushalt im Verlauf der Jahre rückläufig war, lässt sich das Interesse daran nach wie vor eindeutig ablesen. Dies zeigen auch die Beteiligungs- und Kommentarstatistiken, die die Stadt Köln aus den bisherigen Bürgerbeteiligungsverfahren erhoben hat. So gaben die ca. 3.700 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des 4. Bürgerhaushalts nahezu ebenso viele Bewertungen und Kommentare ab wie die über 10.000 Nutzer des 1. und 2. Verfahrens. Darüber hinaus kann die geringere Beteiligung bei Verfahren der jüngeren Vergangenheit auch darauf zurückgeführt werden, dass sich die Bürgerinnen und Bürger intensiv mit den bereits eingebrachten Vorschlägen auseinandersetzen und somit Dopplungen vermeiden, die in der statistischen Aufbereitung entsprechende Auswirkungen haben. Nicht zu vernachlässigen ist sicher der Aspekt der behandelten bzw. angesprochenen Themen. Manche Bereiche polarisieren mehr als andere und erzeugen Betroffenheit bei den Kölnerinnen und Kölnern. Zudem konnte in 2016 gegenüber den beiden Vorjahren bei der Teilnahme am Verfahren mit ca. 6100 Beteiligten als auch bei der Erhöhung der Qualität und des Konkretisierungsgrades bei den eingebrachten Vorschlägen wieder ein signifikanter Anstieg verzeichnet werden (vgl. Anlage 2 „Beteiligung am Bürgerhaushaltsverfahren“). Ursächlich hierfür ist sicher auch die Bereitstellung eines separaten festen Budgets pro Stadtbezirk, wodurch die Motivation hinsichtlich des Engagements am Verfahren, aber auch die Glaubwürdigkeit gegenüber der Intention der Verwaltung, das direkte Lebensumfeld der Bevölkerung zu verbessern, messbar gestärkt werden konnte. Deutlich wird dies auch mit Blick auf die Bereiche, für die Vorschläge abgegeben wurden. Hierbei entfielen die meisten Ideen auf die Schwerpunkte „Straßen, Wege, Plätze“, „Bauen und Stadtplanung“, „Sicherheit und Ordnung“, „Grünflächen“ bzw. „Kinder und Jugend“ (vgl. Anlage 3 „Verteilung der Vorschläge nach Haushaltskategorien“). Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse wird der Aspekt der Bezirksbezogenheit und eines fixen Budgets auch bei der Durchführung des aktuellen Bürgerhaushalts 2017 beibehalten.

Letztlich wird es Aufgabe der Verwaltung sein, das Instrument des Bürgerhaushalts auch künftig erfolgreich zu etablieren, indem sie einerseits spannende Themenkomplexe liefert und die Bevölkerung mit ihrem Gestaltungswillen sowie der Liebe zu ihrer Stadt nachhaltig motiviert. Andererseits muss es der Kommune ein besonderes Anliegen sein, die Beteiligungsmöglichkeiten weiterzuentwickeln und durch eine ausgewogene Erweiterung der Gestaltungsspielräume für die Bürgerinnen und Bürger die repräsentative Demokratie zu

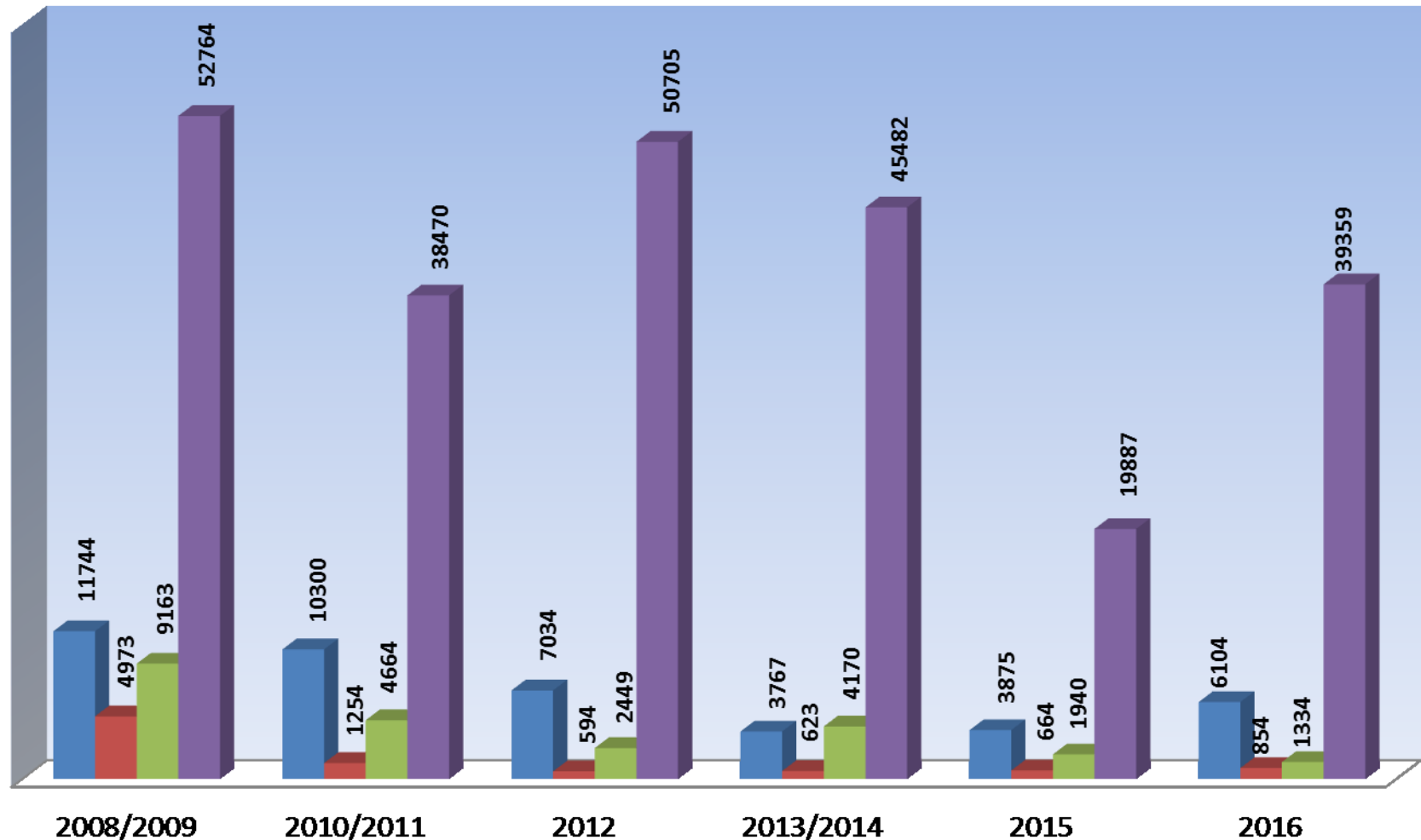
ergänzen und das Vertrauen der Bürgerschaft in die Kommunalverwaltung weiter auszubauen.

Phasen des Bürgerhaushalts



Beteiligung am Bürgerhaushalt

■ Teilnehmer ■ Vorschläge ■ Kommentare ■ Bewertungen



Verteilung der Vorschläge nach Haushaltskategorien

