



Universität Potsdam



Jochen Franzke | Eva Roeder

Evaluation des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz

Jochen Franzke | Eva Roeder

Evaluation des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de>
abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2014

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Fon +49 (0)331 977 2533 / Fax -2292,

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe KWI-Gutachten wird herausgegeben vom
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Ireen Koepke, wissensatz.de

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISBN 978-3-86956-277-3

ISSN (print) 1439-8907

ISSN (online) 1866-5462

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2014/6692/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-66929](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-66929)

<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-66929>

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	7
Zusammenfassung	8
Zielsetzung des Gutachtens	10
1 Bürgerhaushalte in Deutschland – Ein kurzer Überblick	13
2 Bürgerhaushalte in deutschen Landkreisen	17
2.1 <i>Allgemeines</i>	17
2.2 <i>Bürgerhaushalt im Landkreis Waldeck-Frankenberg</i>	18
2.3 <i>Bürgerhaushalt im Landkreis Mayen-Koblenz</i>	20
2.4 <i>Bürgerhaushalt im Landkreis Wetterau</i>	21
2.5 <i>Bürgerhaushalt im Landkreis Gießen</i>	22
2.6 <i>Fazit</i>	22
3 Der Landkreis Mansfeld-Südharz. Rahmenbedingungen für den Bürgerhaushalt	23
3.1 <i>Landkreise in der Kommunalverfassung Sachsen-Anhalts</i>	23
3.2 <i>Der Kreistag</i>	24
3.3 <i>Der Landrat</i>	25
3.4 <i>Der Kreishaushalt</i>	27
3.5 <i>Ablauf des Bürgerhaushaltes 2012/2013 im Landkreis Mansfeld-Südharz</i>	32
4 Evaluation des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz	35
4.1 <i>Herangehensweise</i>	35
4.2 <i>Bürgerbeteiligung im Landkreis</i>	37
4.3 <i>Entstehungskontext des Bürgerhaushaltes</i>	40
4.4 <i>Interne Kommunikation und Organisation</i>	41
4.5 <i>Analyse des Verfahrens</i>	41
4.6 <i>Wirkung und Leistungsfähigkeit des Bürgerhaushaltes</i>	44
4.7 <i>Funktionen des Bürgerhaushaltes</i>	49
4.8 <i>Zusammenfassende Einschätzung des Bürgerhaushaltes durch die Befragten</i>	51
4.9 <i>Vorschläge zur Weiterentwicklung des Verfahrens durch die Befragten</i>	51

5	Perspektiven des Bürgerhaushaltes im Landkreis	53
5.1	<i>Grundsätzliches zur Weiterführung des Verfahrens</i>	53
5.2	<i>Szenario I: „Weiter so“</i>	55
5.3	<i>Szenario II: Bürgerhaushalt in Kooperation mit der organisierten Zivilgesellschaft</i>	56
5.4	<i>Szenario III: Bürgerhaushalt der interkommunalen Zusammenarbeit</i>	58
5.5	<i>Fazit</i>	59
	Literatur	60
	Dokumente des Landkreises	62
	Interviewleitfaden für Kreistagsmitglieder	63
	Interviewleitfaden für Führungskräfte und Mitarbeiter der Kreisverwaltung	68

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Vergleich von Bürgerhaushaltsprojekten auf Landkreisebene	18
Abb. 2:	Verwaltungsgliederung des Landkreises Mansfeld-Südharz	26
Abb. 3:	Erträge des Landkreises 2012	28
Abb. 4:	Geplante Erträge des Ergebnishaushaltes 2012	29
Abb. 5:	Aufwendungen des Landkreises 2012	30
Abb. 6:	Aufwendungen im Ergebnishaushalt 2012	31
Abb. 7:	Entwicklungsschritte des Bürgerhaushaltes im Jahr 2012/2013	32
Abb. 8/9:	Liste der Interviewten	36
Abb. 10:	Bürgerbeteiligung auf Landkreisebene	38
Abb. 11 :	Bürgerhaushalt auf Landkreisebene	46
Abb. 12:	Funktionen des Bürgerhaushaltes	50

Zusammenfassung

Neue Verfahren von Bürgerbeteiligung werden auch in Deutschland verstärkt auf der lokalen Ebene eingesetzt, um den BürgerInnen größere politische Mitwirkungschancen einzuräumen und die Qualität der Entscheidungsprozesse zu verbessern. Auf Landkreisebene ist das Thema Bürgerbeteiligung in Deutschland bisher wesentlich geringer aufgegriffen worden als auf gemeindlicher Ebene. Insofern handelt es sich beim Bürgerhaushalt im Landkreis Mansfeld-Südharz um ein Experiment, dessen Ausgang auch für andere Landkreise von Interesse ist.

Ziel des vorliegenden Gutachtens ist es, Vorschläge zur einer möglichen Weiterführung des Bürgerhaushaltsprojektes im Landkreis Mansfeld-Südharz zu machen. Die zugrundeliegende Evaluation des bislang ersten Bürgerhaushaltsverfahrens stützt sich vor allem auf Interviews des Gutachters mit Kreistagsmitgliedern und Führungskräften der Kreisverwaltung. Unter den wichtigsten Erkenntnissen lässt sich u.a. hervorheben, dass

- der Landkreis für die BürgerInnen weniger einen Identifikations- und Gestaltungsrahmen darstellt als die Städte und Gemeinden. Das fehlende Wissen über Zuständigkeiten verstärkt dabei diesen Effekt.
- das Verfahren des Bürgerhaushaltes grundsätzlich offen für alle BürgerInnen ist, aber durch aktivierende und vor allem zielgruppengerechte Ansprache weiter verfeinert werden kann.
- die Befragten den Bürgerhaushalt insgesamt als „befriedigend“ mit Tendenz zu „gut“ bewerteten. Sein Potential wurde als hoch bewertet, es bedarf aber noch mehr Zeit, um dies endgültig bewerten zu können.

Anknüpfend an die Ergebnisse wurde in Zusammenfassung aller Hinweise und Argumente drei unterschiedliche Szenarien herausgearbeitet, wie der Bürgerhaushalt im Landkreis Mansfeld-Südharz fortgesetzt werden könnte: „Weiter so“, „Bürgerhaushalt in Kooperation mit der organisierten Zivilgesellschaft“ und „Bürgerhaushalt der interkommunalen Zusammenarbeit“. In diesem Zusammenhang unterbreitet der Gutachter Vorschläge und Anregungen, wie diese Szenarien inhaltlich ausgestaltet werden könnten. Außerdem werden offene Fragen thematisiert.

Mit dem ersten Bürgerhaushalt 2012/2013 hat der Landkreis Mansfeld-Südharz ein demokratisches Experiment begonnen, dessen Möglichkeiten längst noch nicht ausgereizt sind. Deswegen lohnt es sich, diesen Weg weiter zu verfolgen und das Verfahren zu vertiefen und zu verfeinern.

Zielsetzung des Gutachtens

Der Gutachter Prof. Dr. Jochen Franzke wurde vom Landrat des Landkreises Mansfeld-Südharz, Herrn Dirk Schatz, im Mai 2013 vertraglich mit der wissenschaftlichen Begleitung des Projektes „Bürgerhaushalt“ beauftragt. Bestandteil dieses Auftrages ist eine fachliche Evaluation des ersten Bürgerhaushaltes im Landkreis im Jahr 2012/2013 (für den Doppelhaushalt 2013/2014), deren Resultate mit diesem Gutachten vorgelegt werden.

Zeitnah wurde ein wissenschaftliches Team zur Unterstützung des Gutachters an der Universität Potsdam gebildet. Dieses befasste sich unter Leitung von Prof. Dr. Jochen Franzke vor allem mit der Vorbereitung und Durchführung der Befragungen im Landkreis Mansfeld-Südharz. Der Gutachter konnte dabei auf seine langjährigen Forschungen zu neuen Formen der Bürgerbeteiligung in der kommunalen Politik in Deutschland und Europa zurückgreifen¹. Zur Projektmitarbeiterin wurde Eva Roeder bestimmt, die in den vergangenen Jahren vielfältige Forschungen zu Bürgerhaushalten, speziell in Lateinamerika und Deutschland, unternommen hat². Sie hat an allen Interviews teilgenommen und diese mit ausgewertet. Schließlich ergänzte Herr Philipp Sternad das Team, der technische Unterstützung leistete und die graphischen Darstellungen des Gutachtens erarbeitete.

Ziel des vorliegenden Gutachtens ist es, auf der Grundlage der Evaluation des Bürgerhaushaltes 2012/2013 Vorschläge zur möglichen Weiterführung des Projektes im Landkreis zu machen. Diese sollen sich auf die Ziele, die Ressourcen- und Zeitplanung, die Einbeziehung der BürgerInnen sowie die Prozessoptimierung konzentrieren. Dabei sollte der wissenschaftliche Forschungsstand zu den Fragen der Entwicklung partizipativer Haushalte in Deutschland berücksichtigt werden. Methodisch war dieses Gutachten insbesondere aus zwei Gründen durchaus schwierig zu erstellen:

1 Franzke (2007), Franzke/Kleger (2006, 2009, 2010).

2 Roeder (2010).

- Erstens hat es bislang nur eine einzige Runde des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz gegeben, die zu Beginn der Arbeit am Gutachten auch noch nicht abgeschlossen war. Für eine wissenschaftliche Evaluation ist dieser Zeitpunkt außergewöhnlich früh. Vergleichsmöglichkeiten mit früheren Verfahren im Landkreis liegen somit nicht vor.
- Zweitens gibt es auch nur wenige andere Referenzmodelle für Bürgerhaushalte auf Landkreisebene, die im Gutachten herangezogen werden konnten. Es konnten nur vier deutsche Landkreise identifiziert werden, die ebenfalls gegenwärtig ähnliche Bürgerhaushaltsverfahren durchführen. Alle befinden sich – wie der Landkreis Mansfeld-Südharz – allerdings noch am Anfang des Verfahrens.

Unter diesen Umständen konnte auch kein *best practice* Vergleich angestellt werden. Bürgerhaushalte werden in Deutschland bislang fast vollständig auf Gemeindeebene erprobt. Auch die wissenschaftliche Diskussion befasst sich fast ausschließlich mit der örtlichen Selbstverwaltungsebene. Für den Gutachter war es unter diesen Umständen eine wissenschaftliche Herausforderung, sich diesem Thema zu stellen.

Daher wurde – in Abstimmung mit dem Landkreis – entschieden, in erster Linie die Methode der Face-to-Face-Interviews zu nutzen, um Erfahrungen und Einschätzungen der Verfahrensbeteiligten (im weitesten Sinne) zu erheben. Auf dieser Basis sollten Stärken und Schwächen des bisherigen Bürgerhaushaltsverfahrens im Landkreis analysiert werden. Zwei Akteursgruppen boten sich für diese Methode besonders an: die Gruppe der KreispolitikerInnen (der Vorsitzende des Kreistages und weitere Kreistagsmitglieder) als politische EntscheidungsträgerInnen sowie die Gruppe der Verwaltungsführungskräfte (der Landrat und weitere Führungskräfte der Kreisverwaltung) als konzeptionelle VorarbeiterInnen und Vollzugsakteure.

Für eine weitere, dritte Gruppe, die Bürgermeister der größeren Städte im Landkreis, wurde die Methode schriftlicher Kurzbefragungen gewählt, um vor allem heraus zu finden, welche Einstellung diese zu einem eventuellen gemeinsamen Bürgerhaushalt mit dem Landkreis haben. Aus diesem Grund wurden die Oberbürgermeister bzw. Bürgermeister aller Städte mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen im Landkreis angeschrieben (betrifft die Städte Sangerhausen, Eisleben, Hettstedt und die Gemeinde Südharz).

Desweiteren wurden die von der Kreisverwaltung zur Verfügung gestellten bzw. öffentlich vorliegenden Dokumente und Materialien

zum ersten Bürgerhaushalt des Landkreises Mansfeld-Südharz im Jahr 2012/13 analysiert. Hinzu kamen die Ergebnisse von zwei Gruppendiskussionen des Gutachters mit Führungskräften und MitarbeiterInnen der Kreisverwaltung im Frühjahr und Sommer 2013.

Die Erfahrungen mit Bürgerhaushalten in anderen deutschen Landkreisen wurden ebenfalls untersucht. Neben den zugänglichen Materialien wurden zwei Telefoninterviews geführt.

Der Dank der Gutachter gilt abschließend dem Landrat des Landkreises Mansfeld-Südharz, Herrn Dirk Schatz, für die Möglichkeit, den Landkreis bei seinem partizipativen Experiment Bürgerhaushalt in begleitender Forschung zu unterstützen. Außerdem bedanken wir uns bei der Kämmererei, vor allem bei den Kolleginnen Anett Germey und Bianca Pfeiffer, bei allen anderen Führungskräften der Kreisverwaltung sowie bei allen Kreistagsmitgliedern, die uns für Interviews zur Verfügung standen, für die offenen und herzlichen Gespräche.

1 Bürgerhaushalte in Deutschland – Ein kurzer Überblick

In Deutschland ist die Verabschiedung der Haushaltssatzung ein traditionelles Kernrecht der Gemeinderäte und Kreistage. So sind Haushalte bislang kein Gegenstand von Bürgerentscheiden, obwohl kommunale Bürgerpartizipation mittlerweile sonst zu fast allen lokalen Themen möglich ist. Nur die entscheidende Haushalts- und Finanzplanung, welche die lokalen finanzpolitischen Prioritäten festschreibt, bleibt gemäß der traditionellen Vorrechte (bzw. Vorbehalte) tabu.

Dies wird sich kurzfristig auch nicht ändern. Allerdings wächst das Interesse der Kommunen, ihre Haushalte transparenter zu machen und die BürgerInnen durch einen Bürgerhaushalt in die Debatte der lokalen Prioritäten einzubeziehen. Oft werden diese Bemühungen besonders dann intensiviert, wenn sich Kommunen in schwieriger Haushaltslage befinden.

Das Verfahren wurde ursprünglich in Porto Alegre (Brasilien) im Jahr 1989 entwickelt. Es löste einen bis heute nahezu weltweit anhaltenden Boom an partizipativen Haushalten aus. Der Bürgerhaushalt kann als sehr flexibles Instrument der Bürgerbeteiligung betrachtet werden, da er unter sehr verschiedenen politisch-administrativen Umständen wirken und mit unterschiedlichen sozialen Inhalten gefüllt werden kann. Somit sind auch die Grade und Ausgestaltungen der Bürgerbeteiligung an Entscheidungen über lokale Finanzen in den verschiedenen Ländern und auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen differenziert.

Sintomer/Herzberg/Röcke definieren den Bürgerhaushalt als ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren der Beteiligung der Bürgerschaft einer Gebietskörperschaft mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen an der Diskussion über lokale Finanzen. Es handelt sich dabei um einen eigenständigen Diskussionsprozess, der mit einer Rechenschaft der Gemeinderäte, die über die Bürgervorschläge entscheiden, über den Umgang mit den im Verfahren vorgebrachten Vorschlägen abschließt³.

In Deutschland begann die Debatte über den Bürgerhaushalt Ende der 1990er Jahre, vornehmlich im Zuge der damaligen Krise der kommunalen Haushalte. Es gab dabei zwei verschiedene theoretische Zugänge: den Verwaltungsmodernisierungsdiskurs (Einführung des Neuen Steuerungsmodells) und den Diskurs über die direkte Demokratie auf lokaler Ebene. Der erste deutsche Bürgerhaushalt wurde 1998 in der Gemeinde Mönchweiler im Schwarzwald durchgeführt.

Nach den letzten verfügbaren Daten von Januar 2013 befassen sich ca. 247 deutsche Kommunen mit dem Bürgerhaushalt. Davon haben 96 Kommunen den Prozess ein- oder zweimal durchgeführt⁴. Das Interesse am Bürgerhaushalt nimmt quantitativ weiter zu. Zugleich zeigt sich bezüglich der erfolgreichen Implementation des Verfahrens eine zunehmende Differenziertheit. Die Zahl der *best practice* Beispiele nimmt zu. Zugleich aber auch die Zahl der Kommunen, die das Verfahren abgebrochen haben (zuletzt ca. 25 Kommunen). Es handelt sich dabei fast ausschließlich um Städte und Gemeinden (s. Kap. 3).

Ob ein Bürgerhaushalt für eine Kommune ein geeignetes und erfolgreiches Verfahren darstellt, ist offenbar nur im Einzelfall zu entscheiden. Neben dem politischen Willen des politisch-administrativen Führungspersonals ist offenbar auch eine entsprechende Partizipationskultur und -bereitschaft „von unten“ nötig. Außerdem benötigt dieses Verfahren Zeit, um sich im lokalen Kontext adäquat zu institutionalisieren.

Mittlerweile lässt sich eine erhebliche Varianz partizipativer Haushalte in Deutschland identifizieren. Ihnen ist gemeinsam, dass Ideen und Vorschläge der BürgerInnen gesammelt werden und dann in die Haushaltsberatungen des Rates einfließen, bei dem das Budgetrecht verbleibt.

Die Typologie der Bürgerhaushalte ist allerdings in der deutschen und internationalen Wissenschaftsdebatte durchaus umstritten⁵. Die meisten Kommunen in Deutschland führen eine unverbindliche Konsultation öffentlicher Finanzen durch. Einige wenige praktizieren das Modell der bürgernahen Partizipation⁶. Kersting unterscheidet z. B. vier Typen von Bürgerhaushalten: Haushaltsrechner (z. B. in Hamburg, Leipzig), Budget-Umfragen (Jena), Stadtteifonds (Lichtenberg) und haushaltsbezogenes Vorschlagswesen⁷ (z. B. Münster). Letzteres wird

4 Schröter (2013).

5 Franzke/Kleger (2010), Sintomer/Herzberg/Röcke (2010), Kersting (2012).

6 Franzke/Kleger (2010, 63).

7 Kersting (2012).

nach seiner Auffassung in der Mehrzahl der deutschen Kommunen eingesetzt. Über vier Fünftel aller deutschen Bürgerhaushalte können – so Kersting – als haushaltsbezogenes Vorschlagswesen charakterisiert werden. Dieses ist teilweise ausgabenorientiert (insbesondere auf Investitionen bezogen) oder auch sparorientiert. Dieses Konsultationsmodell umfasst drei standardisierte Schritte: „Information/Konsultation“, „Bewertung“ und „Rechenschaft“⁸.

Bürgerhaushalte sollen – wie andere partizipative Verfahren – bestimmte politische Ziele und gesellschaftliche Wirkungen erreichen⁹:

- Höhere Akzeptanz (Bürgerzufriedenheit mit lokalen Dienstleistungen und örtlicher Planung soll gesteigert werden);
- Mehr Demokratie (Beteiligung der BürgerInnen an lokalen Entscheidungsprozessen soll gefördert werden);
- Stärkere Solidarität und Identität (Hilfsbereitschaft der BürgerInnen untereinander und ihre Identifikation mit der Kommune soll verbessert werden);
- Höhere Effizienz (Kommunale Haushalte sollen entlastet bzw. finanzpolitische Prioritäten stärker am Bürgerinteresse orientiert werden).

Die Stärkung der Legitimität lokaler Entscheidungen bildet eine wichtige Komponente aller demokratischen Beteiligungsverfahren, auch des Bürgerhaushaltes. So sollen moderne bürgerschaftliche Werte und insbesondere das lokale ehrenamtliche Engagement gestärkt werden. Besonders wichtig ist es dabei, bislang nicht engagierte BürgerInnen anzuregen, sich am Verfahren zu beteiligen und bislang marginalisierte Gruppen mit einzubeziehen (Input-Legitimität). Eine hohe Verfahrensqualität und die Möglichkeit aller Teilnehmenden, im öffentlichen Diskurs im Rahmen des Bürgerhaushaltsverfahrens mitzuwirken, gehören ebenfalls dazu (Throughput-Legitimität). Der Bürgerhaushalt kann schließlich dazu beitragen, gemeinwohlorientierte Ergebnisse zu erzielen, die Problemlösungskapazität der Gebietskörperschaften zu erhöhen und lokale Debatten zu zentralen Problemen anzuregen (Output-Legitimität).

Ob sich der Bürgerhaushalt dauerhaft in deutschen Kommunen etablieren wird, bleibt bislang offen. Dieses Instrument der Bürgerbeteiligung befindet sich immer noch in der Experimentierphase. Die durch

8 Kersting et al. (2013, 3).

9 S. Bogumil et al. (2003).

ihn potentiell mögliche Steigerung der Bürgerbeteiligung bleibt bislang nur begrenzt nachweisbar, auch wenn in einigen Städten beachtliche Ergebnisse erkennbar sind (z. B. Berlin-Lichtenberg, Potsdam). Bislang ist auch noch kein wesentlicher Beitrag zur Lösung kommunaler Haushaltsprobleme bekannt (Ausnahme Stadt Solingen). Dennoch können Bürgerhaushalte nach Auffassung des Gutachters langfristig ein wichtiger Baustein einer umfassenden und langfristigen Modernisierung der deutschen Kommunen sein.

2 Bürgerhaushalte in deutschen Landkreisen

2.1 Allgemeines

Wichtig bei der Einordnung des Bürgerhaushaltes ist ohne Zweifel auch der spezifische regionale bzw. lokale Kontext. Verschiedene Faktoren können die Einführung eines Bürgerhaushaltes positiv bzw. negativ beeinflussen. Darunter fallen beispielsweise der Dezentralisierungsgrad des politischen Systems im jeweiligen Bundesland, die regionale Beteiligungstradition, die Stärke der regionalen Zivilgesellschaft, die Offenheit der Verwaltung für Bürgerpartizipation und auch die Durchsetzungskraft der Kommunalvertretung. Gerade der letzte Punkt hängt stark mit der Öffnung des politisch-administrativen Systems zusammen, welche Beteiligungsstrukturen maßgeblich unterstützen kann. Die relative Bedeutung der einzelnen Faktoren und Akteure ist wissenschaftlich umstritten, weshalb jeder Einzelfall in seinen Zusammenhängen untersucht werden sollte.

Neue Verfahren von Bürgerbeteiligung werden in Deutschland seit einigen Jahren verstärkt auf der Ebene der Städte und Gemeinden genutzt, um den BürgerInnen größere politische Mitwirkungschancen einzuräumen und damit den politischen Entscheidungsprozess auf eine breitere Grundlage zu stellen.

Auf Landkreisebene ist das Thema Bürgerbeteiligung bisher wesentlich geringer verbreitet als auf gemeindlicher Ebene. Der Gutachter hat in den öffentlich zugänglichen Quellen nur vier aktuelle Vergleichsbeispiele herausgefunden (s. Abb. 1).

Name	Einwohnerzahl	Transparenter Haushalt	Beteiligung	Einschätzung des Standes ¹⁰
Gießen (Hessen)	260.000	Ja	Vorschläge	Information
Mayen-Koblenz (Rheinland-Pfalz)	56.000	Ja	Vorschläge	Einführung
Waldeck-Frankenberg (Hessen)	160.000	Ja	Vorschläge	Vorform
Wetteraukreis (Hessen)	300.000	Ja	Vorschläge	Information
Zum Vergleich Mansfeld-Südharz (Sachsen-Anhalt)	148.000	Ja	Vorschläge	Einführung

Abb. 1: Vergleich von Bürgerhaushaltsprojekten auf Landkreisebene

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2.2 Bürgerhaushalt im Landkreis Waldeck-Frankenberg

Der Kreistag des Landkreises Waldeck-Frankenberg (Hessen) beschloss am 17. September 2012 auf Initiative der Fraktion „Die Linke“ die (zunächst für zwei Haushalte) probeweise Einführung eines partizipativen Haushaltes.¹¹ Der Haushaltsplan 2013 wurde erstmals in einer transparenten und leicht verständlichen Form erstellt, die Haushaltspläne 2014 und 2015 werden unter Beteiligung der BürgerInnen ausgearbeitet. deren Vorschläge wurden dem Finanzausschuss des Kreistages vorgelegt. Dieser befand nach Rücksprache mit den Fachdiensten darüber, welche Ideen Verwendung finden sollten. Letztlich entschied der Kreistag.

Zur Diskussion standen alle Aufgabengebiete des Landkreises wie Schule/Bildung, Sport, Kreisstraßen oder Kultur. Ausgenommen sind lediglich Steuern und Gebühren. Beteiligen konnten sich alle BürgerInnen des Kreises, unabhängig von Alter und Staatsangehörigkeit über ein Onlineformular oder Formulare, die bei der Kreisverwaltung und

10 Hier wird die Einschätzung der Internetplattform Bürgerhaushalt.org zugrunde gelegt; verfügbar unter: URL: <http://www.buergerhaushalt.org/de/start> (abgerufen am 26. Oktober 2013).

11 Vgl. URL: http://lk-wf.active-city.net/city_info/webaccessibility/index.cfm?region_id=81&waid=42&item_id=855476&link_id=213733913&fsize=1&contrast=0 (abgerufen am 1. August 2013).

den Städten bzw. Gemeinden des Kreises auslagen oder postalisch bzw. per Fax.

Die Informationsstrategie des Landkreises bestand in einer Mischung aus Informationen über die Homepage, dem Auslegen von Informationsmaterial im Kreishaus und in den Rathäusern der kreisangehörigen Städte. Es wurde sogar ein Video für YouTube produziert.¹²

Vorschläge für den Haushaltsplan 2014 mussten – mit einem Absender versehen – bis zum 15. Mai 2013 per E-Mail, persönlich oder schriftlich per Post eingereicht werden. Jeder Vorschlag soll ein Feedback bekommen.

Der erste Durchlauf des Bürgerhaushaltes wird vom Landkreis als Erfolg gewertet.¹³ 28 Vorschläge sind für den Bürgerhaushalt 2014 eingegangen. 20 der eingereichten Vorschläge waren nicht umsetzbar, da Beschlüsse, Recht oder Zuständigkeiten anderer Gebietskörperschaften dem entgegen standen. Bei weiteren eingereichten Ideen wird bereits in der vorgeschlagenen Weise verfahren.

Die Themen der BürgerInnenvorschläge reichten vom öffentlichen Personennahverkehr, Kreisstraßen- und Radwegebau bis hin zum Schulwesen und zur Gesundheitsförderung. Zu den Vorschlägen wurden Stellungnahmen der Verwaltung eingeholt. Der Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Verkehr beschloss am 9. September 2013 folgende drei Vorschläge in den Haushaltsentwurf 2014 aufzunehmen¹⁴:

- Betriebliche Gesundheitsförderung zur Gesunderhaltung der MitarbeiterInnen der Kreisverwaltung sowie gegebenenfalls der Verwaltungen der kreisangehörigen Gemeinden;
- Einrichtung von Selbsthilfekontaktstellen zur Förderung der Selbsthilfelandschaft;
- Förderung bedrohter Haustierrassen.¹⁵

12 URL: <http://www.youtube.com/watch?v=adf6T89z5YA> (abgerufen am 26. Oktober 2013).

13 Telefongespräch des Gutachters mit Herrn Buhert aus dem Büro des Landrates am 25. Oktober 2013.

14 Die Beschlussfassung des Haushaltes wird im November 2013 erfolgen. Es gibt bislang keine Signale, dass die Bürgerhaushaltsvorschläge nicht aufgenommen werden.

15 Information auf der Homepage des Landkreises, URL: http://lk-wf.active-city.net/city_info/webaccessibility/index.cfm?waid=42&item_id=857744&old_item_id=0&oldrecord=271&oldmodul=13&olddesign=9103 (abgerufen am 25. Oktober 2013).

Der Kreistag entscheidet letztendlich mit der Beschlussfassung im Dezember 2013 über den Haushalt 2014, ob die drei vorstehend genannten Vorschläge umgesetzt werden sollen.

Die Testphase für den Bürgerhaushalt wurde im Landkreis auf zwei Haushalte festgelegt. Somit soll es auch im Jahr 2014 einen Bürgerhaushalt für den Haushalt 2015 geben.

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg befindet sich nach Einschätzung des Gutachters tatsächlich auf dem Weg zu einem Bürgerhaushalt.

2.3 Bürgerhaushalt im Landkreis Mayen-Koblenz

Ein weiteres Referenzprojekt für Bürgerhaushalte auf Landkreisebene ist der Landkreis Mayen-Koblenz (Rheinland-Pfalz). Der Landrat Alexander Saftig ist davon überzeugt, dass der Bürgerhaushalt „ein hervorragendes Instrument (ist), um Menschen zum aktiven Mitgestalten zu bewegen.“¹⁶ Als Voraussetzung für die Bürgerbeteiligung wird ein transparenter und lesbarer Haushalt betrachtet.

Im Landkreis Mayen-Koblenz wurden bislang zwei Bürgerhaushalte durchgeführt.¹⁷ Beim ersten Bürgerhaushalt 2012 gab es noch technische Grenzen der Nutzung der Internetseite des Kreises. So konnten lediglich zu ausgewählten Bereichen diejenigen Investitionen dargestellt werden, für die mehr als 100.000 Euro veranschlagt werden sollten. Bewertungen waren nur zu großen Politikbereichen wie „Kreisstraßen“, nicht aber zu einzelnen Maßnahmen möglich. Dies stieß auf Kritik, weil die Möglichkeit vermisst wurde, konkrete Einzelmaßnahmen zu bewerten.

Dieses Problem konnte beim zweiten Bürgerhaushalt 2013 gelöst werden. Bis zum 30. September 2013 konnten BürgerInnen via Internet Vorschläge und Anregungen zu geplanten Investitionen in den Bereichen Schulen, Sport, Straßen, Sicherheit und Ordnung, Gesundheit sowie Kinder, Jugend und Soziales einbringen. 153 Kommentare und Bewertungen sind eingegangen und werden jetzt in die anstehenden Haushaltsberatungen im Kreistag einfließen.

Drei spezifische Merkmale kennzeichnen den Bürgerhaushalt im Landkreis Mayen-Koblenz: ein lesbarer Haushalt (Aufbereitung der Haushaltsdaten für die Bürgerbeteiligung), ein internetgestützter

16 *Rheinzeitung* (4. September 2013).

17 *Rheinzeitung* (4. September 2013) sowie kreiseigene Internetseite URL: <http://www.myk.de>.

Haushalt (Aufnahme von Vorschlägen und Anregungen über die kreis-eigene Internetseite) sowie der inhaltliche Fokus auf Investitionsentscheidungen in Infrastrukturen.

Zusammenfassend kommt die Internetplattform Bürgerhaushalt.org zu folgender Einschätzung: „Im Landkreis Mayen-Koblenz gibt es einen Bürgerhaushalt. Bürgerinnen und Bürger werden informiert und können direkt an den Haushaltsplanungen mitwirken. Die Bürger können sich dazu an der Planung zukünftiger Ausgaben beteiligen. Gegenstand des Haushaltes sind ausgewählte Haushaltsbereiche. Die Beteiligung erfolgt hauptsächlich über das Internet und ergänzend über nicht-internetbasierte Kanäle. Bürgerinnen und Bürger können Feedback zu Umfragen bzw. Vorschlägen der Verwaltung geben.“¹⁸

Der Landkreis Mayen-Koblenz befindet sich nach Einschätzung des Gutachters tatsächlich auf dem Weg zu einem Bürgerhaushalt.

2.4 Bürgerhaushalt im Landkreis Wetterau

Im Landkreis Wetterau (Hessen) wurde im Jahr 2011 mit einem „Bürgerhaushalts“-Projekt experimentiert.¹⁹ Der Doppelhaushalt des Landkreises für die Jahre 2012/2013 wurde für die BürgerInnen transparenter gestaltet und in eine allgemeinverständliche Sprache übersetzt. Der Haushalt war zum Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung allerdings bereits erstellt. Eine Beteiligungsmöglichkeit bestand lediglich über formlose Zuschriften per Email (direkt an den Landrat) in einem Zeitraum von 14 Tagen (zwischen dem 15. und 30. November 2011). Es sind nur ca. 5-10 Vorschläge eingegangen.²⁰

Wie bereits vor zwei Jahren werden auch für den Doppelhaushalt 2014/2015 des Wetteraukreises die BürgerInnen die Möglichkeit haben, Vorschläge zum Haushalt zu machen.

Nach Ansicht des Gutachters liegen gegenwärtig nicht genügend spezifische Informationen vor, um dieses Verfahren als Bürgerhaushalt bezeichnen zu können.

18 URL: <http://www.buergerhaushalt.org/de/commune/mayen-koblenz-landkreis> (abgerufen am 26. Oktober 2013).

19 Die nicht datierte Informationsbroschüre „Bürgerhaushalt wofür?“, verfügbar unter: URL: <http://www.wetteraukreis.de/imperia/md/content/service/kreisverwaltung/haushalt/buergerhaushalt.pdf> (abgerufen am 2. August 2013).

20 Nach Informationen von Herrn Flor vom Büro des Landrates (Telefongespräch am 25. Oktober 2013).

2.5 Bürgerhaushalt im Landkreis Gießen

Der Landkreis Gießen informiert seine BürgerInnen über den Haushalt und die Haushaltsplanungen mit Hilfe von Broschüren bzw. Informationsveranstaltungen. Ein transparenter Haushalt liegt daher seit 2009 vor. Damit ist – so die Internetseite Bürgerhaushalt.org – „eine Vorstufe zum Bürgerhaushalt erreicht“.²¹ Eine Konsultation, bei der BürgerInnen ihre Ideen aktiv einbringen können, gibt es (noch) nicht.

Spezifische und aktuelle Informationen zu einem Bürgerhaushaltsprojekt konnten nicht gefunden werden. Dieses Verfahren kann daher nach Ansicht des Gutachters gegenwärtig nicht als Bürgerhaushalt betrachtet werden.

2.6 Fazit

Bislang gibt es in Deutschland kein Projekt auf Landkreisebene, welches die Möglichkeiten eines Bürgerhaushaltes auch nur annähernd voll ausschöpft. Alle Projekte befinden sich noch in der Experimentierphase. Als reale Referenzprojekte für den Bürgerhaushalt im Landkreis Mansfeld-Südharz verbleiben somit augenblicklich nach den Informationen des Gutachters vor allem die Landkreise Waldeck-Frankenberg und Mayen-Koblenz. Ein Meinungsaustausch mit den verantwortlichen Akteuren in diesen Vergleichskreisen wäre für den Landkreis Mansfeld-Südharz sicher sinnvoll.

21 Verfügbar unter: URL: <http://www.buergerhaushalt.org/de/commune/gie%C3%9Fen-landkreis> (abgerufen am 26. Oktober 2013).

3 Der Landkreis Mansfeld-Südharz – Rahmenbedingungen für den Bürgerhaushalt

3.1 Landkreise in der Kommunalverfassung Sachsen-Anhalts

Der Landkreis verwaltet – laut sachsen-anhaltinischer Kreisordnung – „in eigener Verantwortung seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze mit dem Ziel, das Wohl seiner Einwohner zu fördern“. ²² Dabei ist er in seinem Gebiet der Träger der öffentlichen Aufgaben, „die von überörtlicher Bedeutung sind oder deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltungs- oder Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden übersteigt. Er fördert die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und vermittelt einen angemessenen Ausgleich der gemeindlichen Lasten.“ ²³ Der Landkreis stellt in den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit die für seine EinwohnerInnen erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit.

Für eine direkte Bürgerbeteiligung ist ausschließlich der eigene Wirkungskreis relevant. Zu diesem gehören die von dem Landkreis im Rahmen seines Aufgabenbereichs freiwillig übernommenen Aufgaben sowie jene Aufgaben, die ihm durch Gesetz oder sonstige Rechtsvorschriften als eigene zugewiesen sind.

Eine Bürgerbeteiligung an den Kreisangelegenheiten ist laut sachsen-anhaltinischer Kreisordnung durchaus vorgesehen und möglich. Ausdrücklich sind die Verfahren „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheid“ zu wichtigen Kreisangelegenheiten geregelt. Ein Negativkatalog schließt allerdings eine Reihe von Sachverhalten von diesen Verfahren aus, darunter Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises und

22 *Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt* (2009), § 1.

23 *Ebenda*, § 2.

Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Landrat obliegen bzw. die Haushaltssatzung des Landkreises (einschließlich der Haushaltspläne oder der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe), die Kreisabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe des Landkreises.²⁴

Im Rahmen dieser rechtlichen Festlegungen ist auch ein Bürgerhaushalt auf Landkreisebene für Sachverhalte des eigenen Wirkungsbereiches möglich. Dieser entspricht auch dem politischen Willen der Landesregierung, die im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Entwurfs der neuen Kommunalverfassung Sachsen-Anhalts im April 2013 auf deren Zielsetzung zu mehr Bürgerbeteiligung hingewiesen hatte.

Als Verwaltungsorgane des Landkreises sind in der sachsen-anhaltinischen Landkreisordnung der Kreistag und der Landrat genannt.

3.2 Der Kreistag

Der Kreistag ist die Vertretung der EinwohnerInnen des Kreises und das Hauptorgan des Landkreises. Er ist im Rahmen der Gesetze für alle Angelegenheiten des Landkreises zuständig, soweit nicht der Landrat kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Kreistag bestimmte Angelegenheiten übertragen hat.²⁵ Der Kreistag überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt beim Auftreten von Missständen in der Verwaltung für deren Beseitigung durch den Landrat.

Der Kreistag des Landkreises Mansfeld-Südharz besteht in der aktuellen Wahlperiode 2007 bis 2014 aus 54 stimmberechtigten Mitgliedern und dem Landrat Dirk Schatz (CDU), der ebenfalls stimmberechtigt ist. Die Mitgliedschaft im Kreistag ist ehrenamtlich.

Der Kreistag besteht aus sechs Fraktionen: CDU-Fraktion (17 Mitglieder), SPD-Fraktion (12 Mitglieder), Fraktion „Die Linke“ (13 Mitglieder), Fraktion Freie Bürger Mitteldeutschland (5 Mitglieder), Freie Fraktion (5 Mitglieder) und NPD-Fraktion (2 Mitglieder).²⁶

24 *Ebenda*, § 18 und 19.

25 *Ebenda*, § 33.

26 Verfügbar unter: URL: <http://www.mansfeldsuedharz.de/de/kreistag.html> (abgerufen am 26. Oktober 2013).

Vom Kreistag des Landkreises Mansfeld-Südharz wurden zehn Ausschüsse gebildet, davon der Kreisausschuss und fünf weitere beschließende und vier beratende Ausschüsse. Mit dem Bürgerhaushalt sind vorrangig der Kreis- und der Finanzausschuss befasst.

3.3 Der Landrat

Der Landrat leitet die Kreisverwaltung. Er ist für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt die innere Organisation der Kreisverwaltung.²⁷ Er erledigt in eigener Verantwortung die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Die aktuelle Verwaltungsgliederung des Landkreises zeigt Abb. 2.

27

Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt (2009), §52.

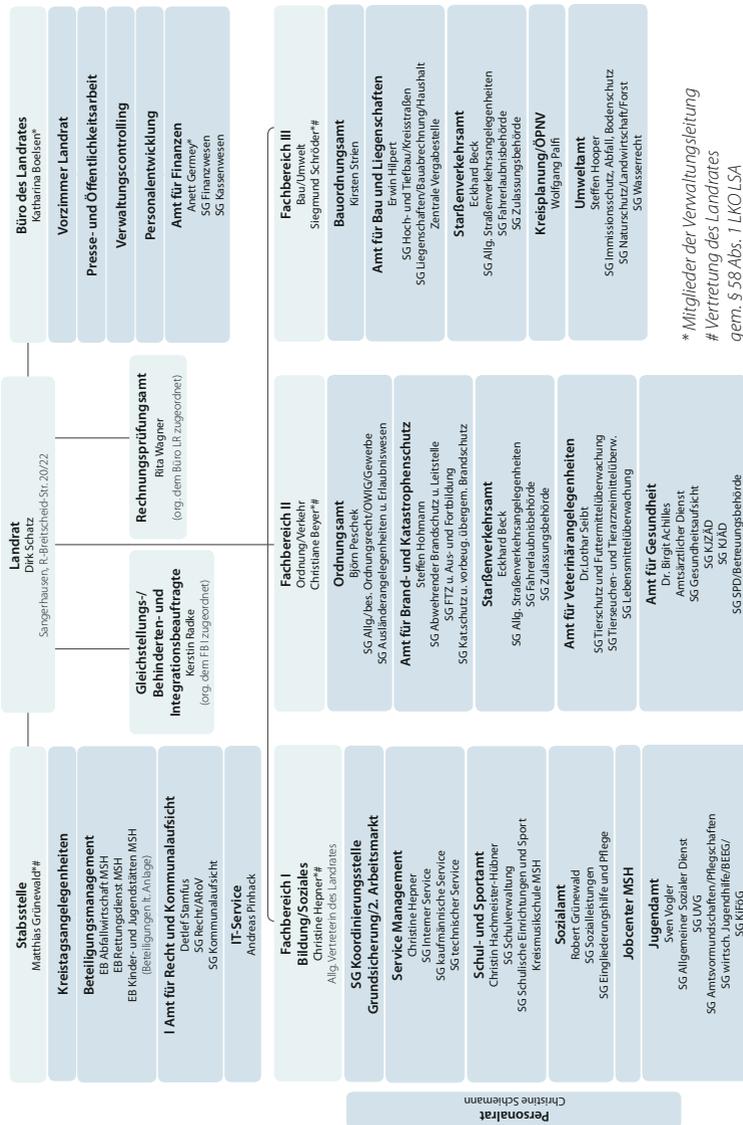


Abb. 2: Verwaltungsgliederung des Landkreises Mansfeld-Südharz

Quelle: Landkreis Mansfeld-Südharz 2013a (abgerufen am 20. Oktober 2013).

3.4 Der Kreishaushalt

Der Landkreis Mansfeld-Südharz stellt seit einiger Zeit alle zwei Jahre einen Doppelhaushalt auf, indem er die kreislichen Finanzen (Einnahmen und Ausgaben) für diesen Zeitraum plant. Im Jahr 2012 wurde der Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 erstellt. Die Vorbereitungen für den Haushaltsentwurf beginnen traditionell in der Kreisverwaltung. Die Fachausschüsse des Kreistages beraten danach für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich. Der Kreistag befindet anschließend über den Haushalt und verabschiedet eine Haushaltsatzung. Diese tritt nach Genehmigung durch die kommunale Aufsichtsbehörde in Kraft.

An dieses gesetzliche Haushaltsverfahren ist der Bürgerhaushalt zeitlich angekoppelt. Voraussetzung dafür ist eine transparente, für die BürgerInnen verständliche Darstellung der Haushaltssituation des Landkreises. Mit der Publikation „Der Bürgerhaushalt im Landkreis Mansfeld-Südharz. Ein Projekt für alle“ von 2012 ist diese notwendige Grundlage geschaffen worden.²⁸ In dieser Bürgerhaushaltsbroschüre wurde zuerst der Ergebnishaushalt vorgestellt, der alle Erträge und Aufwendungen umfasst, die sich durch die laufende Aufgabenerfüllung des Landkreises ergeben.²⁹ Die wichtigsten Erträge des Landkreises sind die Finanzaufweisungen und die Kreisumlage, die die Gemeinden an den Landkreis abführen. Finanzaufweisungen sind insbesondere Schlüsselzuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG), die das Land Sachsen-Anhalt an den Landkreis zur Stärkung seiner Finanzkraft zahlt. Weiterhin gibt es noch Allgemeine Zuweisungen, welche dem Landkreis zur Finanzierung seiner Aufgaben zur Verfügung stehen. Außerdem erhält der Landkreis Zuweisungen für laufende Zwecke vom Land. Diese Zusammenstellung macht somit die Finanzquellen des Landkreises für die BürgerInnen transparent.

Im Jahr 2012 – so die Broschüre zum Bürgerhaushalt – wurde davon ausgegangen, dass der Landkreis Mansfeld-Südharz voraussichtlich ca. 153 Millionen Euro an Erträgen erwirtschaften wird (s. Abb. 3 und 4).

28 *Landkreis Mansfeld-Südharz (2012).*

29 *Ebenda.*

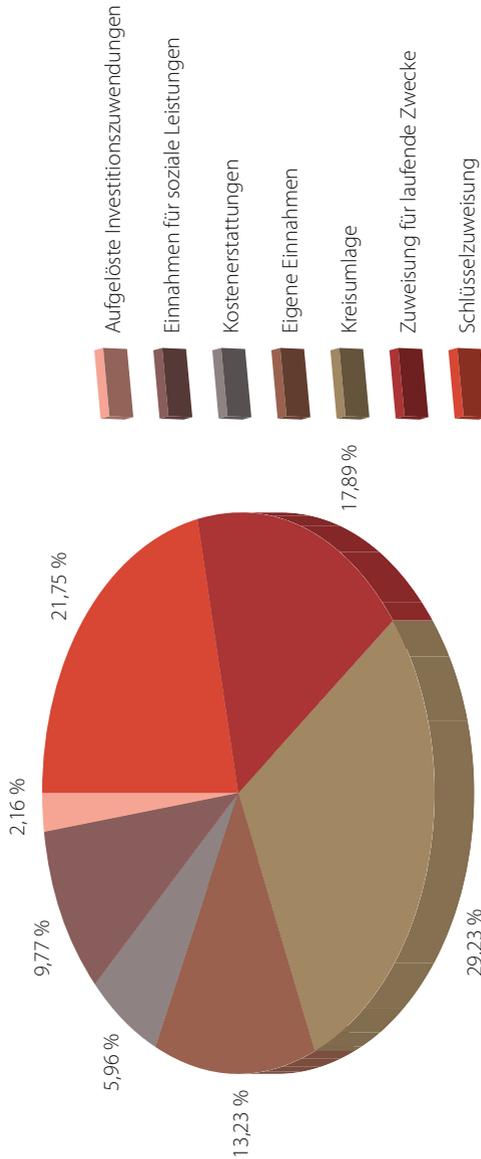


Abb. 3: Erträge des Landkreises 2012

Quelle: Landkreis Mansfeld-Südharz 2012.

Erträge des Ergebnishaushaltes 2012

Schlüsselzuweisungen	33.229.300 Euro
Zuweisungen für laufende Zwecke	27.330.800 Euro
Kreisumlage	44.648.900 Euro
Eigene Einnahmen	20.216.900 Euro
Kostenerstattungen	9.097.100 Euro
Einnahmen für soziale Leistungen	17.931.600 Euro
Aufgelöste Investitionszuwendungen	3.302.300 Euro
Insgesamt	152.756.900 Euro

Abb. 4: *Geplante Erträge des Ergebnishaushaltes 2012*

Quelle: *Landkreis Mansfeld-Südharz 2012, 11.*

Im Ergebnishaushalt des Landkreises wurden dessen Aufwendungen ausgewiesen (s. Abb. 5 und 6). Selbst die kommunalen Aufwendungen kann der Kreistag kaum beeinflussen, da ein erheblicher Teil für Zuweisungen an Gemeinden und gesetzlich verpflichtete Aufgaben bzw. Leistungen reserviert sind. Schließlich enthält die schon genannte Bürgerhaushaltsbroschüre wichtige Informationen zum Schuldenstand und erfolgreichen Schuldenabbau des Landkreises. Damit können sich die BürgerInnen ein realistisches Bild von der Finanzlage des Landkreises machen.

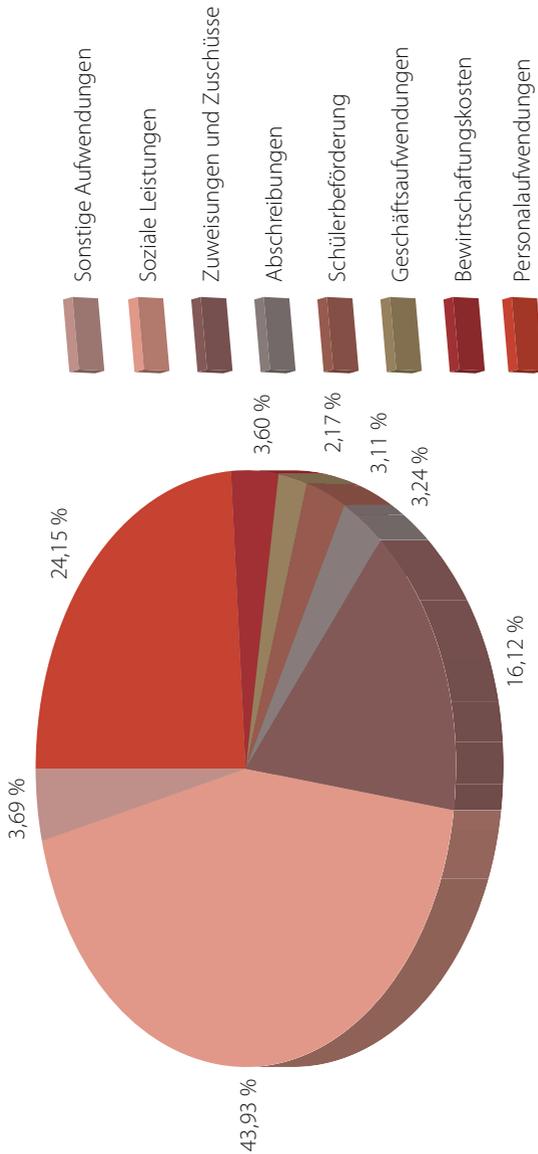


Abb. 5: Aufwendungen des Landkreises 2012

Quelle: Landkreis Mansfeld-Südharz 2012, 12.

Aufwendungen des Ergebnishaushaltes 2012

Personalaufwendungen	36.886.900 Euro
Bewirtschaftungskosten	5.503.200 Euro
Geschäftsaufwendungen	3.309.600 Euro
Schüleraufwendungen	4.753.500 Euro
Abschreibungen	4.947.100 Euro
Zuweisungen und Zuschüsse	24.619.000 Euro
Soziale Leistungen	67.102.300 Euro
Sonstige Aufwendungen	5.635.300 Euro
Insgesamt	152.756.900 Euro

Abb. 6: *Aufwendungen im Ergebnishaushalt 2012*

Quelle: *Landkreis Mansfeld-Südharz 2012, 12.*

3.5 Ablauf des Bürgerhaushaltes 2012/2013 im Landkreis Mansfeld-Südharz

Ablauf

Eine für die spätere Analyse des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz wichtige Übersicht über dessen Entwicklungsschritte im Jahr 2012 enthält die Abb. 7.

Datum	Aktivität im Rahmen des Bürgerhaushaltes
Juni 2012	Der Landrat beauftragt die Kämmerei mit der Vorbereitung eines Bürgerhaushaltes, Phase der konzeptionellen Vorbereitung beginnt
Ende Juli 2012	Bildung der Projektgruppe in der Kreisverwaltung zur Koordination des Bürgerhaushaltes
7. August 2012	Pressekonferenz, Vorstellung der transparenten Kurzdarstellung des Kreishaushaltes 2013/2014 in der Publikation „Der Bürgerhaushalt im Landkreis Mansfeld-Südharz“ ³⁰
September 2012	Bürgerbeteiligungsphase (Vorschlagseinreichung)
Bis 30. November 2012	Sichtung und Bewertung der Bürgervorschläge durch die AG der Kreisverwaltung, Übergabe an den Kreistag
5. Dezember 2012	Beschluss des Kreistages über den Doppelhaushalt unter Einbeziehung von acht Vorschlägen des Bürgerhaushaltes
Mai 2013	Beschluss des Kreistages zur Haushaltssatzung (einschließlich der angenommenen Vorschläge des Bürgerhaushaltes), Beginn der Rechenschaftsphase
Mai 2013	Beauftragung für ein Evaluationsgutachten des ersten Bürgerhaushaltes im Landkreis
23. August 2013	Rechenschaftsbericht über die Ergebnisse des ersten Bürgerhaushaltes

Abb. 7: Entwicklungsschritte des Bürgerhaushaltes im Jahr 2012/2013.

Quelle: Angaben der Kreisverwaltung

Vorschläge

Am ersten Bürgerhaushalt im Landkreis Mansfeld-Südharz konnten alle BürgerInnen teilnehmen, die dort wohnen „sowie Personen, die in dem Landkreis pendeln oder sich mit dem Landkreis verbunden fühlen.“³¹

Insgesamt sind im Rahmen des Bürgerhaushaltsverfahrens 40 Vorschläge eingegangen. Dies ist nach der Selbsteinschätzung des Landkreises ein gutes Resultat. Dafür spricht auch der Vergleich mit den anderen kreislichen Bürgerhaushaltsprojekten (s. Kap. 3).

Was die Zugangswege des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz betrifft, so ist folgendes Bild entstanden: Nur ein Vorschlag wurde per Post eingereicht. 13 Vorschläge stammen von Vereinen und Verbänden (organisierte Interessen); davon sind allein 10 Vorschläge (also ein Viertel der gesamten Vorschläge) vom Kulturbeirat der Rosenstadt Sangerhausen eingereicht worden. 27 Vorschläge stammen von einzelnen BürgerInnen, wovon 23 anonym eingegangen waren. Einsparvorschläge, die im Zusammenhang mit dem Bürgerhaushalt gemacht werden konnten, hat es nicht gegeben.³²

Von den 40 eingegangenen Vorschlägen fallen – nach Angaben des Landkreises – 18 in seinen Zuständigkeitsbereich. Weitere Vorschläge liegen sowohl in dessen Zuständigkeitsbereich als auch in dem der kreisangehörigen Gemeinden. Insgesamt lagen somit 31 Vorschläge (auch) im Zuständigkeitsbereich der kreisangehörigen Gemeinden. Für weitere drei Vorschläge ist das Land zuständig. Sechs Doppelvorschläge waren zu verzeichnen.³³

Die Vorschläge bezogen sich überwiegend auf die Themenbereiche Spielplätze/Jugendunterhaltung (9), Straßen/Wege (9) und Kultur/Tourismus (13). Die Vorschläge wurden an die zuständigen Behörden mit der Bitte um Antwort weitergeleitet. Der Landkreis verfolgte somit, wie mit den Vorschlägen umgegangen wurde und ließ die Ergebnisse in den Rechenschaftsbericht einfließen.

31 *Ebenda.*

32 *Landkreis Mansfeld-Südharz (2013b: 4).*

33 *Ebenda.*

Entscheidungen

Nach intensiver Debatte und Abwägung in den Gremien und im Kreistag wurden schließlich acht Bürgervorschläge in den Doppelhaushalt 2013/2014 aufgenommen. Dabei handelt es sich im Einzelnen um:

1. Sanierung an Schulen, die in Trägerschaft des Landkreises liegen, in Höhe von 5.000.000 Euro;
2. Zuschuss Musikschule in Höhe von 701.100 Euro;
3. Unterstützung Sportvereine in Höhe von 172.700 Euro;
4. Novalis Museum in Wiederstedt in Höhe von 141.500 Euro;
5. Zuschuss Landesliteraturtage Mansfeld-Südharz in Höhe von 71.500 Euro;
6. Zuschuss Erlebniswelt Museen e. V. in Höhe von 12.000 Euro;
7. Zuschuss Röhrigschacht Wettelrode in Höhe von 10.000 Euro;
8. Familien- und Sozialpass in Höhe von 5.000 Euro.³⁴

Angesichts der begrenzten Zahl der Vorschläge wurde keine Top Ten-Liste erstellt.

4 Evaluation des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz

4.1 Herangehensweise

Wie eingangs festgestellt, stützt sich dieses Gutachten angesichts der besonderen Umstände in starkem Maße auf Interviews von Kreistagsmitgliedern sowie Führungskräften der Kreisverwaltung. Diese werden im Folgenden detailliert ausgewertet und insbesondere die Antworten der beiden Gruppen miteinander verglichen. Dabei sollen Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet werden, um Aussagen über die künftige Tragfähigkeit des Bürgerhaushaltsverfahrens zu gewinnen. Außerdem sind alle während der Gespräche durch die Befragten eingebrachten Hinweise und Anregungen mit aufgenommen worden.³⁵

Entsprechende Gespräche wurden allen Fraktionen des Kreistages angeboten. Aus Termingründen kamen leider nicht alle Gespräche zustande. VertreterInnen der vier mitgliederstärksten Fraktionen des Kreistages konnten allerdings befragt werden. Die Auswahl der Führungskräfte der Verwaltung traf die Kämmerei.

Insgesamt konnten sechs Mitglieder des Kreistages (N=6) sowie sieben Führungskräfte der Kreisverwaltung (N=7) befragt werden. Eine Liste der befragten Personen findet sich in der Abb. 8/9 (N=13).

Während der halboffenen³⁶ Interviews wurden die Befragten gebeten, verschiedene Aussagen auf einer Skala von eins bis fünf zu bewerten. In der Anlage dieses Gutachtens befinden sich die beiden in diesem Verfahren benutzten Fragebögen, die im Wesentlichen identisch sind. Bei den Verwaltungsführungskräften wurden zusätzlich Fragen zur Einschätzung des internen Managements des Bürgerhaushaltsverfahrens gestellt, die den Kreistagsmitgliedern kaum bekannt sein dürften. Daher wurden diese Fragen dort nicht gestellt.

35 Diese sind allerdings nicht immer personell zugeordnet worden.

36 Ein Interview wird als halboffen bezeichnet, wenn der befragten Person vordefinierte Antwortkategorien vorgelegt werden, aber auch die Möglichkeit für freie Ergänzungen besteht.

Mitglieder des Kreistages	Datum
1. Herr Skrypek (CDU)	Interview am 4. Juli 2013
2. Herr Lüning (stell. Fraktionsvorsitzender, „Die Linke“)	Interview am 4. Juli 2013
3. Frau Kümmel (Fraktionsvorsitzende, „Die Linke“)	Interview am 4. Juli 2013
4. Herr Koch (Fraktionsvorsitzender, Die Freien Bürger Mitteldeutschland)	Interview am 24. Juli 2013
5. Herr Nothmann (SPD)	Interview am 24. Juli 2013
6. Herr Kotzur (Vorsitzender Kreistag)	Schriftliche Antwort, eingegangen am 15. September 2013

Führungskräfte Kreisverwaltung	Datum
1. Frau Germey (Leiterin Kämmerei)	Interview am 4. Juli 2013
2. Frau Knorr-Linde (Verwaltungsleiterin Gesundheitsamt)	Interview am 4. Juli 2013
3. Herr Grünewald, Matthias (Stabstellenleiter)	Interview am 4. Juli 2013
4. Frau Hachmeister-Hübner (Leiterin Schul- und Sportamt)	Interview am 24. Juli 2013
5. Frau Radke (Gleichstellungsbeauftragte)	Interview am 24. Juli 2013
6. Herr Grünewald, Robert (Leiter Sozialamt)	Interview am 24. Juli 2013
7. Herr Schatz (Landrat)	Schriftliche Antwort, eingegangen am 30. September 2013

Abb. 8/9: Liste der Interviewten

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Allerdings besteht bei einer so geringen Fallzahl wie in unserem Fall immer die Gefahr, dass statistische Ausreißer die Daten in unzulässiger Weise verzerren. Damit stellt sich natürlich auch die Frage nach der Repräsentativität. Diese war angesichts des zur Verfügung stehenden Zeitrahmens ohnehin nicht angestrebt. Dennoch bieten die Ergebnisse der Befragungen nach Ansicht des Gutachters eine durchaus solide Orientierungsgrundlage für Einschätzungen zu den mehrheitlichen Auffassungen sowohl im Kreistag als auch in der Verwaltungsführung über den Bürgerhaushalt im Landkreis und dessen mögliche Fortsetzung bzw. Weiterentwicklung.

4.2 Bürgerbeteiligung im Landkreis

Im Rahmen der Interviews wurden die Befragten eingangs zu ihrer allgemeinen Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung auf Landkreisebene befragt. Diese Frage erschien uns wichtig, um zu klären, wie die Befragten (ohne Bezug auf das spezielle Verfahren des Bürgerhaushaltes, aber vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Rolle im politisch-administrativen System) die Mitwirkung der BürgerInnen an den Entscheidungsprozessen des Kreises generell sehen.

Grundsätzlich wird das Thema Bürgerbeteiligung von den Befragten (mit einzelnen Ausnahmen) insgesamt als sehr wichtig eingestuft. Anschließend sollten die Befragten verschiedenen Aussagen zustimmen bzw. ablehnen (1 = Stimme überhaupt nicht zu, 5 = Stimme voll und ganz zu). Den Vergleich der zusammengefassten Antworten der Mitglieder des Kreistages und der Führungskräfte der Kreisverwaltung zeigt die Abb. 10.³⁷

37

Die schriftlichen Antworten des Landrates und des Vorsitzenden des Kreistages wurden in diese statistischen Darstellungen aus methodischen Gründen nicht mit einbezogen (Problem der Vergleichbarkeit von spontanen Antworten bei Face-to-Face-Interview und stärker reflektierten Antworten bei schriftlichen Befragungen), fließen aber in die Analyse mit ein und werden im Einzelfall zitiert.

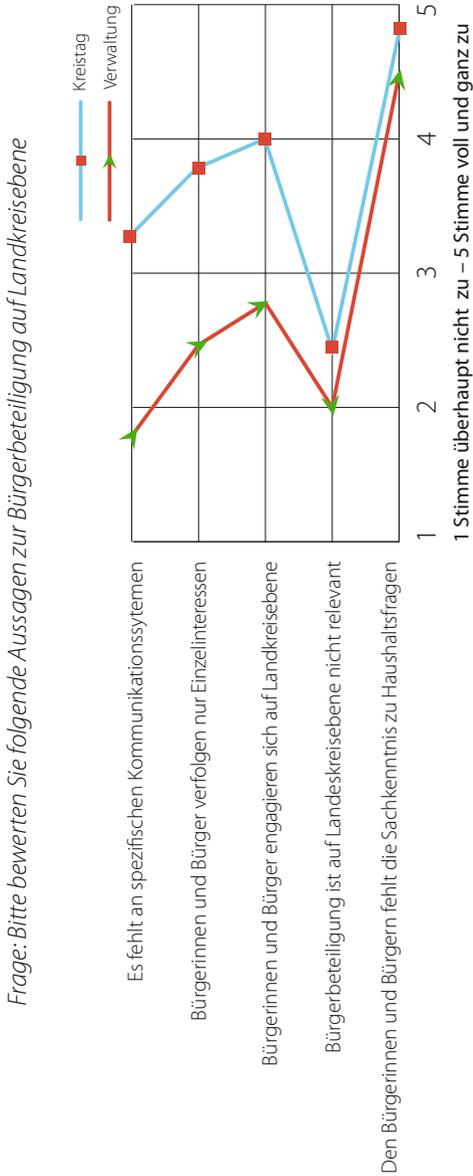


Abb. 10: Bürgerbeteiligung auf Landkreisebene

Quelle: Eigene Darstellung (Kreistagsmitglieder N=5, Verwaltungsführungskräfte des Landkreises N=6).

Insgesamt lässt sich eindeutig erkennen, dass sowohl Kreistagsmitglieder als auch Verwaltungsführungskräfte die Aussagen im Interviewleitfaden zur Bürgerbeteiligung auf Landkreisebene ähnlich einschätzen. Genauso eindeutig ist aber auch zu erkennen, dass die Kreistagsmitglieder diesen Aussagen im Durchschnitt etwas stärker zustimmten. Wegen der negativen Formulierung der Aussagen lässt sich somit ableiten, dass die KreispolitikerInnen der Bürgerbeteiligung auf der Landkreisebene etwas negativer gegenüber stehen als die Verwaltungsführungskräfte.

Dies trifft besonders für die ersten drei Aussagen zu, bei denen ca. ein Skalenpunkt Abweichung feststellbar ist (s. Abb. 10). Manche Befragten unterschieden dabei auch zwischen der empirischen und normativen Ebene, indem sie feststellten, Bürgerbeteiligung „sollte“ relevant sein, sei es bisher aber nicht.

Im Gespräch ergänzten viele der Befragten, dass die Beteiligung von BürgerInnen auf Landkreisebene ohnehin eher nicht relevant sei, da der Landkreis rechtlich ein „reines Verwaltungsorgan“ sei. Daher seien auf dieser Ebene vor allem Vereine und Verbände aktiv (z. B. der Kinderschutzbund, der Paritätische Wohlfahrtsverband und Selbsthilfegruppen), aber kaum einzelne BürgerInnen.

Außerdem hänge die Bürgerbeteiligung stark vom Thema bzw. der überregionalen Bedeutung des betreffenden Objektes (im Landkreis z. B. Rosarium, Theater Eisleben, Krankenhaus) und der Betroffenheit (im Landkreis z. B. die SportgruppenleiterInnen bzw. die MitarbeiterInnen der Sucht- und Drogenberatung) ab. Es sei also vor allem der konkrete Zusammenhang und die entsprechende Zuständigkeit auf der Landkreisebene, die zu Engagement auf dieser Ebene führt.

Der Landkreis wird durch die BürgerInnen nicht bewusst als Identifikations- und Gestaltungsrahmen gewählt. Solche relevante Bezugspunkte ließen sich auf lokaler Ebene einfacher finden. Dies gilt nicht nur für den Landkreis Mansfeld-Südharz sondern für die gesamte Bundesrepublik.

Die Gestaltung von Bürgerbeteiligungsverfahren sollte folglich die geografisch-strukturellen Unterschiede im Landkreis und damit auch die Zuständigkeit unterschiedlicher Gebietskörperschaften berücksichtigen. Diese Herausforderung besteht auch bei der Umsetzung des Bürgerhaushaltes.

Verwaltungs- und Kreistagsmitglieder schätzten während unserer Interviews ähnlich ein, dass die vorhandenen Kommunikationssysteme des Landkreises für den Bürgerhaushalt ausreichend seien. Dabei wurden speziell das Amtsblatt, das Internet (Webseite, Facebook),

Medien (speziell die Presse) und das Telefon genannt. Im Kreistag werden zudem Bürgersprechstunden angeboten. BürgerInnen können den öffentlichen Ausschuss-, Fraktions- bzw. Kreistagssitzungen beiwohnen oder sich als sachkundige BürgerIn einbringen. Zudem gibt es z. B. den Kreissenatorenat. Die vorhandenen Kommunikationskanäle würden allerdings bislang wenig bis selten von den BürgerInnen wahrgenommen.

Am zutreffendsten wurde von den Befragten die Aussage bewertet, dass es den BürgerInnen an Sachkenntnis über den Haushalt fehlt. Dies betreffe insbesondere die kreislichen Pflichtaufgaben. Deshalb sei hier die Informationsarbeit besonders wichtig.

4.3 Entstehungskontext des Bürgerhaushaltes

Die Interviews dienen auch dazu, Informationen über die bisherige noch sehr junge Geschichte des Bürgerhaushaltes im Landkreis zu sammeln (s. Abb. 7). Demnach kann die Einführung des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz als Top-Down-Prozess von Seiten der Verwaltung eingeordnet werden.

Die anderen betroffenen Akteure erfuhren über den Bürgerhaushalt erst später durch die Verwaltungsleitungsvorlage, Dienstbesprechungen oder aus den Medien. Der Kreistag, der in die Planungsprozesse der Kreisverwaltung nicht mit einbezogen worden war, nahm das Vorhaben allerdings – wie es ein befragtes Kreistagsmitglied formulierte – „eher mit positiver Neugier als mit Skepsis zur Kenntnis“.

Erst nachdem die Vorschläge Anfang November 2012 von der Verwaltung an den Kreistag weitergeleitet wurden, kamen die Kreistagsmitglieder im Rahmen einer Klausurtagung zum Haushalt mit dem Bürgerhaushalt konkret in Kontakt. Dort hat der Kreistag „das Arbeiten mit dem Bürgerhaushalt intensiv diskutiert. Das Gleiche trifft auf die Fraktion sowie auf die Ausschüsse des Kreistages zu.“ (Klaus Kotzur, Kreistagsvorsitzender).

Jedoch gibt es – so die Auskunft aller befragten Kreistagsmitglieder – bisher keinen formellen Kreistagsbeschluss zum Bürgerhaushalt. Informell scheint dem Gutachter dazu ein Konsens im Kreistag zu bestehen. Veto-Player oder grundlegende Widerstände gegen das Bürgerhaushaltsprojekt konnten andererseits in den Interviews nicht ausgemacht werden.

4.4 Interne Kommunikation und Organisation

Wie bereits beim Entstehungskontext dargestellt, lief die interne Kommunikation hauptsächlich über die Kämmerei sowie die von ihr initiierte und gesteuerte AG. Die Befragten sind mit der verwaltungsinternen Organisations- und Koordinierungsstruktur insgesamt durchaus zufrieden. Sie hoben die entscheidende, aktive und sehr positive Rolle der Kämmerei bei der Umsetzung des Bürgerhaushaltes hervor, da diese die Hauptverantwortung für das Projekt übernahm, den Prozess stets vorantrieb und auch für die nötige Kontinuität sorgte. Einzelne Befragte machten sich allerdings schon Sorgen, ob der Kämmerei diese zusätzliche Belastung dauerhaft zumutbar ist.

Einige GesprächspartnerInnen merkten an dem Zusammenhang, dass es sinnvoll sei, zukünftig weitere Ämter der Kreisverwaltung stärker in den Bürgerhaushaltsprozess einzubeziehen und die verwaltungsinterne Kommunikation breiter anzulegen.

Die Befragten traten mehrheitlich dafür ein, den Kreistag zukünftig stärker in den Bürgerhaushaltsprozess einzubeziehen. Außerdem könnte dieser größere Wirkung entfalten, wenn er mit anderen Planungsinstrumenten verknüpft und querschnittsmäßig verankert wird (z. B. auf Grundlage eines Leitbildes). Deshalb erscheint eine Diskussion über die Ziele und Visionen ein wichtiger nächster Schritt, auf dessen Grundlage das weitere Vorgehen festgelegt werden kann.

4.5 Analyse des Verfahrens

Der nächste Teil der Befragung konzentrierte sich auf die Analyse des Bürgerhaushaltsverfahrens mit den speziellen Schwerpunkten Information, Repräsentativität, finanzielle Reichweite und Rechenschaftslegung.

Information

Alle Befragten waren sich einig, dass es den BürgerInnen an Sachkenntnis über den Haushalt fehle, vor allem auch im Hinblick auf den pflichtigen Teil des Haushaltes. Gleichzeitig wurde eingewandt, ob der Kämmerei diese zusätzliche Belastung dauerhaft zumutbar ist. Unter

diesen Umständen fielen viele Vorschläge zum Bürgerhaushalt nicht in den Kompetenzbereich des Landkreises (sondern eher in den Bereich der Gemeinden), was aufgrund der Komplexität der Themen und der Zuständigkeitsbereiche ebenfalls auf Unkenntnis und Fehlen von Hintergrundinformationen zurückgeführt werden kann.

Deshalb plädieren viele Befragte für bessere Aufklärung der BürgerInnen und eine adäquate Informationsarbeit hinsichtlich der Aufgaben und Zuständigkeiten des Landkreises und der kreisangehörigen Gemeinden. Auf diese Weise könnten auch unerfüllbare Erwartungen vermieden werden. Der Landrat Dirk Schatz stellte dazu fest:

„Deshalb halte ich es für sehr wichtig, das Instrument ‚Bürgerhaushalt‘ zu nutzen, um den Bürgerinnen und Bürgern des Landkreises die Komplexität und den differenzierten Aufbau des Kreishaushaltes verständlicher zu machen und den Haushalt damit auch transparenter zu machen. [...] Selbstverständlich muss das Instrument ‚Bürgerhaushalt‘ auch dafür genutzt werden, den Bürgerinnen und Bürgern zu erläutern, dass die Pflichtaufgaben des Landkreises deutlich über den freiwilligen Ausgaben liegen und der Landkreis kaum Spielraum hat, zusätzliche Leistungen in der Haushaltsplanung zu berücksichtigen.“³⁸

Die Broschüre zum Bürgerhaushalt war – so übereinstimmend alle Befragten – ein erster wichtiger Schritt in Richtung zu mehr Transparenz. Sie bietet einen guten Überblick über die Haushaltssituation und die Schwerpunkte der freiwilligen Aufgaben.

Repräsentativität

Bei Beteiligungsprozessen stellt die Frage nach dem Teilnehmendenkreis grundsätzlich einen Kritikpunkt dar. Der unterschiedliche sozio-ökonomische Hintergrund der Teilnehmenden (z.B. Bildungsstand, gesellschaftliche Rollenverständnisse) beeinflusst maßgeblich die Beteiligungsstruktur: Während gesellschaftliche Minderheiten, sozial Benachteiligte oder bildungsferne Gruppen die Beteiligungsmöglich-

keiten oft nicht (oder nur eingeschränkt) wahrnehmen, können Gruppen mit entsprechender Vorerfahrung den Raum nutzen, um ihre Interessen durchzusetzen.³⁹

Diese Sorge wurde auch im Rahmen der Befragung geäußert. Ohne ausgleichende Mechanismen und direkte Ansprache von BürgerInnen bestehe die Gefahr, dass der Bürgerhaushalt „demokratische Fassade“ bleibe und zum „Spielball der Gemeinden“ werde.

Andererseits glaubten die Befragten nicht, dass der Bürgerhaushalt nur die organisierten, einflussreichen Gruppen im Landkreis stärken würde. Eher würde er sogar einen Gegenpol zu dominierenden Gruppen bilden, da sich jeder beteiligen könne. Die Tatsache, dass beim ersten Bürgerhaushalt ein Viertel aller Vorschläge vom Kulturbeirat der Rosenstadt Sangerhausen GmbH eingebracht wurde, zeige, wie wichtig es sei, entsprechende Mechanismen einzubauen bzw. festzulegen, wer mit dem Bürgerhaushalt angesprochen werden soll. Folglich spiele die Kommunikation mit den BürgerInnen eine zentrale Rolle. Nur durch die kontinuierliche Mobilisierung und gezielte Verbreitung von Informationen könne die Beteiligung gesichert und die gesamte Bevölkerung angesprochen werden.

Dabei wurde von Befragten angemerkt, dass die aktivierende und vor allem zielgruppengerechte Ansprache bisher fehle. Jugendliche würden beispielsweise die klassischen Instrumente wie das Amtsblatt kaum nutzen. Auch für den ländlichen Raum sollte es spezielle Angebote geben. Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und Zielgruppenansprache kann somit noch auszuschöpfendes Potenzial identifiziert werden.

Finanzielle Reichweite

Eng verknüpft mit der Frage nach der Repräsentativität ist auch der Aspekt der finanziellen Reichweite des Verfahrens. Einige der Befragten wiesen darauf hin, dass das finanzielle Volumen und damit der Gestaltungsspielraum im Rahmen des Bürgerhaushaltes „sehr klein“ sei. Er umfasse nur 2,9 % des Gesamthaushaltes des Landkreises. Der Gutachter verwies aber in den Gesprächen darauf, dass dieser Umfang durchaus vergleichbar mit anderen Bürgerhaushalten in Deutschland sei.

Hervorgehoben wurde von den Befragten, dass es durchaus weitere Ansatzpunkte gäbe, um den Spielraum des Bürgerhaushaltes zu vergrößern. Der Landkreis hat diesen Weg bereits eingeschlagen und gute Ergebnisse erzielt: Indem auch Vorschläge „berücksichtigt“ wurden, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Landkreises fielen, kann der Bürgerhaushalt durchaus eine größere Reichweite erlangen und auch die Entscheidungsprozesse an anderen Zuständigkeitsbereichen beeinflussen. Dabei sei es wichtig, dass die Behörden, an welche die Vorschläge weitergeleitet werden, eine gewisse Offenheit mitbringen, auf die Vorschläge eingehen und diese in die Entscheidungsprozesse mit einbeziehen. Dabei stellt sich die Frage, was der Landkreis bei diesen Prozessen leisten kann und wie diese Vorgänge am besten institutionalisiert werden können.

Alle Befragten waren sich einig, dass der Bürgerhaushalt nur ein ergänzendes Verfahren der repräsentativen Demokratie darstellt und diese stärken, aber nicht ersetzen kann bzw. soll.

Rechenschaftslegung

Nach Ansicht der Befragten bilde die Rechenschaftslegung ein grundlegendes Element des Bürgerhaushaltes. Sie zeige, wie nachvollziehbar und transparent mit den Bürgervorschlägen umgegangen werde. Daran ließe sich die Ernsthaftigkeit eines Beteiligungsverfahrens messen. Zudem werde so maßgeblich das Vertrauen der BürgerInnen in das Verfahren gestärkt. Nicht thematisiert wurde die Frage, wer Rechenschaft ablegen soll, die Verwaltung oder der Kreistag.

4.6 Wirkung und Leistungsfähigkeit des Bürgerhaushaltes

Im weiteren Verlauf der Interviews wurden allgemeine Aussagen zum Bürgerhaushalt im Landkreis diskutiert. Hier fließen auch die Antworten aus der offenen Frage mit ein, was für und gegen einen Bürgerhaushalt auf Landkreisebene spricht, da sich die im offenen Gespräch genannten Aspekte mit den zu bewertenden Aussagen gut ergänzen lassen.

Ein Frageblock bezog sich hauptsächlich auf die möglichen Wirkungen und die entsprechende Leistungsfähigkeit des Verfahrens. Analog

zum ersten Frageblock lässt sich erkennen, dass alle Antworten der Befragten ähnlich ausfallen. Die Verwaltungsführungskräfte stimmten den Aussagen dabei allerdings eher zu als die Kreistagsmitglieder. Aufgrund der zumeist positiven Formulierung der Fragen stehen erstere dem Bürgerhaushalt insgesamt etwas positiver gegenüber (s. Abb. 11).

Frage: Bitte bewerten Sie folgende allgemeine Aussagen zum Bürgerhaushalt im Landkreis

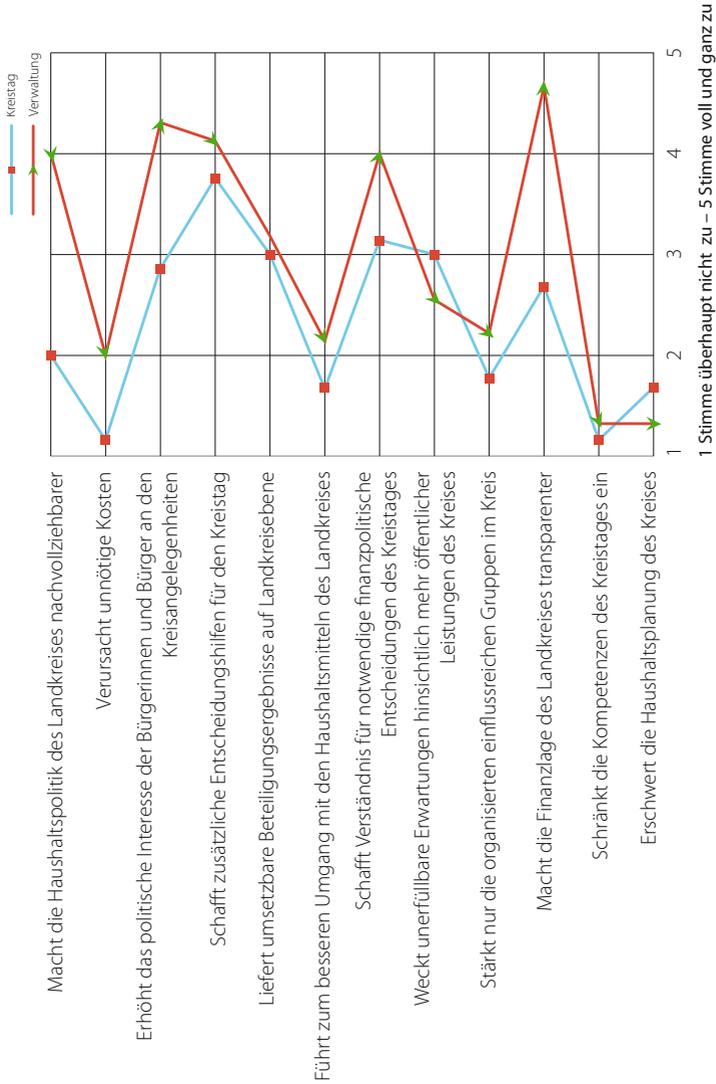


Abb. 11: Bürgerhaushalt auf Landkreisebene

Quelle: Eigene Darstellung (Kreistagsmitglieder N=5, Verwaltungsführungskräfte des Landkreises N=6).

Transparenz

Bei der Aussage, dass der Bürgerhaushalt die Haushaltspolitik nachvollziehbarer und die Finanzlage im Landkreis transparenter machen würde, bewerteten Verwaltungsführungskräfte und Kreistagsmitglieder die Aussagen deutlich mit zwei Punkten Differenz: Während die Kreistagsmitglieder den Aussagen eher zustimmten, stimmten die Verwaltungsführungskräfte eher dagegen. Letztere stehen diesen Aussagen folglich mit mehr Skepsis gegenüber. Ergänzend dazu wurde argumentiert, dass Transparenz auch ohne den Bürgerhaushalt vorhanden sei.

Aktivierung und Mobilisierung

Eine ähnliche Tendenz lässt sich bei der Aussage erkennen, dass der Bürgerhaushalt das politische Interesse der BürgerInnen an Kreisangelegenheiten erhöhe (zwei Punkte Differenz, Kreistagsmitglieder eher positiver). Die Kreistagsmitglieder berichteten, dass ihnen aufgefallen sei, dass mehr BürgerInnen die Bürgersprechstunde nutzen oder auch vor dem Kreistag sprechen würden. Es wurde aber auch betont, dass die Bürgeraktivierung eher ein Wunsch bzw. ein langfristiges Ziel sei. Nur wenn die BürgerInnen sich in dem Verfahren wiederfinden, könne das Verfahren als erfolgreich bezeichnet werden.

Aufwand-Nutzen-Verhältnis (Effizienz)

Die Frage, ob der Bürgerhaushalt unnötige Kosten verursache, wurde von den Befragten eher verneint. Der Kostenfaktor wird folglich als unproblematisch wahrgenommen. Dies passt ebenso mit der Bewertung zusammen, dass der Bürgerhaushalt die Haushaltsplanung des Landkreises eher nicht bis gar nicht erschweren würde. Allerdings glaubten die Befragten aber auch nicht, dass der Bürgerhaushalt zum besseren Umgang mit den Haushaltsmitteln führen werde.

Die Befragten betonten im weiteren Verlauf der Gespräche, dass das Verhältnis von Aufwand und Nutzen ausgeglichen sein müsse. Zum Aufwand gehören vor allem Faktoren wie Zeit, Kommunikationsaufwand und finanzielle Kosten. Da der Gesamtaufwand bisher relativ

gering war, kann das Verhältnis als ausgeglichen oder sogar positiv eingeordnet werden.

Dabei stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Bürgerhaushalt zukünftig einnehmen soll. Wird er als ein Instrument verstanden, das ernstgemeinte Dialogprozesse anstößt und die BürgerInnen und/oder die Zivilgesellschaft als gleichberechtigte Partner in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbindet, müssen ggf. weitere Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Denn die Ausweitung von demokratischen Partizipationsrechten kostet Zeit sowie Engagement und kann Entscheidungsprozesse womöglich verlangsamen. Andererseits bietet dieser Ansatz aber – so eine Reihe von Befragten – auch die Chance, die repräsentative Demokratie auf kreislicher Ebene maßgeblich zu stärken und damit ein „zukunftsfähiges Gemeinwesen“ zu etablieren.

Umsetzbarkeit der Ergebnisse

Positiv standen alle Befragten der Aussage gegenüber, dass der Bürgerhaushalt durch den Anstoß einer offenen, transparenten Diskussion zusätzliche Entscheidungshilfen für den Kreistag schafft. So könnten die Interessen und Visionen der BürgerInnen besser erfasst werden. Die Kompetenzen des Kreistages würde der Bürgerhaushalt dabei nicht einschränken. Da dessen rechtliche Entscheidungskompetenz nicht berührt sei, werde auch dessen traditionelles Rollenverständnis nicht herausgefordert, was sich auch in anderen Einschätzungen der Befragten widerspiegelt.

So zeigten sich die Befragten eher indifferent im Hinblick auf die Aussagen, dass der Bürgerhaushalt umsetzbare Beteiligungsergebnisse auf Kreisebene liefern und unerfüllbare Erwartungen hinsichtlich mehr öffentlicher Leistungen des Kreises wecken würde. Dies hätte sich beim Einreichen der Vorschläge im ersten Bürgerhaushalt die Balance gehalten. Einige Vorschläge waren sogar deckungsgleich mit den Plänen der Verwaltung (z. B. im Kulturbereich) und bestätigten somit deren geplante Vorhaben. Erwartungen sollten dabei realistisch gehalten werden, denn dies sei vor allem eine Frage der Kommunikation und Information. Dazu passt auch die mittlere Einschätzung der Aussage, dass der Bürgerhaushalt mehr Verständnis für finanzpolitische Entscheidungen schaffe, wobei die Führungskräfte der Kreisverwaltung dies ein wenig positiver beurteilten (v. a. als Ziel).

4.7 Funktionen des Bürgerhaushaltes

Weiterhin wurde in den Interviews abgefragt, welche Funktionen des Bürgerhaushaltes die Befragten als wichtig erachten (s. Abb. 12). Dabei zeigte sich, dass alle Befragten die Informationsfunktion, die Anregung einer öffentlichen Diskussion über den Haushalt, die Einbringung von Vorschläge der BürgerInnen und die Erhebung eines Meinungsbildes unter ihnen für wichtig bis sehr wichtig halten. Die Kontrollfunktion hingegen wurde als durchschnittlich bis eher unwichtig bewertet, u.a. mit der Begründung, dass der Bürgerhaushalt nur einen kleinen Teil des Haushaltes betreffen würde. Insgesamt sind die Antworten im Vergleich der Kreistagsmitglieder und der Verwaltungsführungskräfte in diesem Bereich fast identisch.

Frage: Für wie wichtig halten Sie folgende Funktionen des Bürgerhaushalts auf Landkreisebene

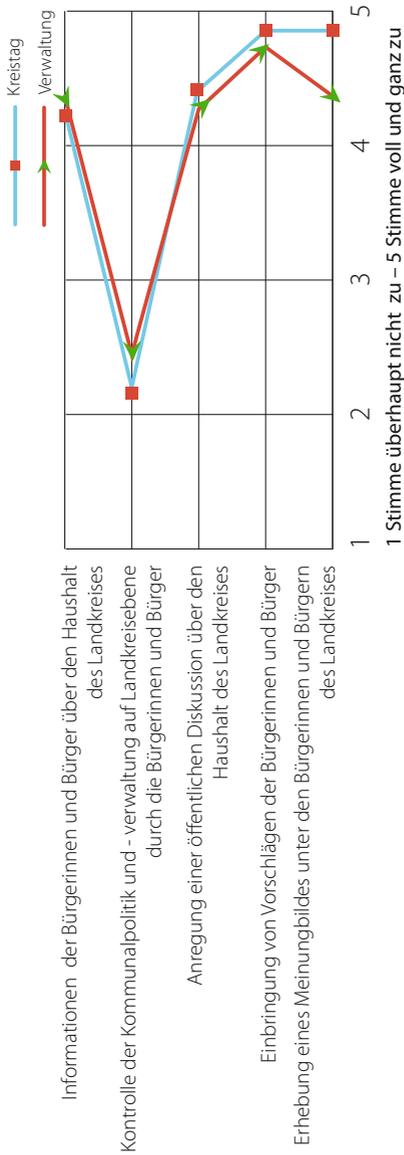


Abb. 12: Funktionen des Bürgerhaushaltes

Quelle: Eigene Darstellung (Kreistagsmitglieder N=5, Verwaltungsführungskräfte des Landkreises N=6).

4.8 Zusammenfassende Einschätzung des Bürgerhaushaltes durch die Befragten

Insgesamt bewerten die Befragten den Bürgerhaushalt als „befriedigend“ mit der Tendenz zu „gut“. Einige GesprächspartnerInnen merken an, dass vor allem der kurze Zeitrahmen und die geringe aktive Unterstützung berücksichtigt werden müsse. Unter diesen Umständen wurde positiv hervorgehoben, dass sich der Landkreis auf den Weg gemacht und das Beste aus der gegebenen Situation herausgeholt – wenn nicht sogar übertroffen habe, wenn die Anzahl der Vorschläge berücksichtigt werden.

Weiterführend wurde aber auch angemerkt, dass sich einerseits nicht auf den Ergebnissen ausgeruht werden dürfe, andererseits die Erwartungen grundsätzlich nicht zu hoch geschraubt werden sollten. Nach dem eher kurzfristigen Start sei es nun wichtig, das Konzept zu verfeinern und weitere methodische Aspekte zu integrieren, damit sichergestellt werden kann, dass die Interessen der BürgerInnen adäquat in die Diskussions- und Entscheidungsprozesse einfließen können und das Projekt nachhaltig und prozessorientiert institutionalisiert wird.

Die Befragten waren sich einig, dass für eine erste aussagekräftige Bilanz fünf bis sechs Jahre notwendig wären, d. h. mindestens drei Durchläufe, um die Phasen „Pilotprojekt“, „Verbesserung/Optimierung“ und „Konsolidierung“ durchlaufen zu haben. Zudem sei eine gewisse Regelmäßigkeit auch für die BürgerInnen wichtig.

4.9 Vorschläge zur Weiterentwicklung des Verfahrens durch die Befragten

Vorschläge

Im Rahmen der Interviews wurden eine Reihe von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Bürgerhaushaltsverfahrens gemacht. Diese bezogen sich z. B. auf die stärkere Einbeziehung des Kreistages in das Verfahren. Einzelne Befragte fänden es gut, wenn der Kreistag dazu einen formellen Beschluss fassen würde. Dabei wäre vorab dessen Rolle bei der Weiterführung des Bürgerhaushaltes genauer zu diskutieren.

Hilfreich könnte dabei auch – so mehrere Befragte – eine Thematisierung und Diskussion über das Leitbild der künftigen Entwicklung des Landkreises sein.

Weitere Vorschläge bezogen sich auf Einzelheiten des Verfahrens. So solle es die Möglichkeit geben, anonym Vorschläge zu unterbreiten. Daher solle weiterhin auf eine Registrierung der Teilnehmenden verzichtet werden. Unterschiedliche Auffassungen wurden über den künftigen Medienmix (schriftliche Antworten versus Internet) geäußert. Einige Befragten setzten sich für eine Vorab-Befragung der BürgerInnen ein, um Schwerpunkte der Bürgerbeteiligung bzw. Themenfelder des Bürgerhaushaltes identifizieren zu können.

Verhältnis Bürgerhaushalt und Zukunftsfonds

Zu den während der Interviews neu aufgetauchten Fragen gehörte das Verhältnis zwischen dem Bürgerhaushalt und dem vom Landkreis gestifteten Zukunftsfonds. Alle Befragten wurden darauf speziell angesprochen.

Die Frage wurde mit Interesse aufgenommen, da es sich doch um ähnliche Bereiche (freiwillige Aufgaben) handeln würde und eine Verknüpfung ggf. möglich wäre. So könnten z. B. nach Auffassung einzelner Befragter Ergebnisse des Bürgerhaushaltes in den Zukunftsfonds einfließen. Wichtig sei es dabei, sich über Ziele zu verständigen und diese zu definieren.

5 Perspektiven des Bürgerhaushaltes im Landkreis

5.1 Grundsätzliches zur Weiterführung des Verfahrens

Hinsichtlich der Perspektiven des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz kommt dieses Gutachten zu folgendem generellen Ergebnis: Mit dem ersten Bürgerhaushalt 2012/2013 hat der Landkreis Mansfeld-Südharz ein sinnvolles, langfristiges und demokratisches Experiment begonnen, dessen Möglichkeiten längst noch nicht ausgereizt sind. Bürgerbeteiligung wird in Deutschland auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung gewinnen. Der Landkreis hat mit dem Bürgerhaushalt einen Entwicklungsweg beschritten, der es wert ist, fortgesetzt zu werden. Dafür spricht insbesondere, dass – neben dem Landrat – sich alle von uns befragten Akteure aus dem Kreistag und der Kreisverwaltung ausdrücklich für diesen Weg ausgesprochen haben. Auf diesen breiten Konsens lässt sich die Fortsetzung des Bürgerhaushaltes aufbauen.

Der Bürgerhaushalt des Landkreises passt auch in das allgemeine Bild der verstärkten Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Land Sachsen-Anhalt, wie es sich im Zusammenhang mit der gegenwärtig diskutierten neuen Kommunalverfassung des Landes bietet. Diese soll mehr Mitsprachemöglichkeiten und mehr Raum für ehrenamtliches Engagement auf kommunaler Ebene schaffen. Dies entspricht genau der Stoßrichtung des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz.

Somit sorgen drei Elemente für stabile Rahmenbedingungen bei einer möglichen Fortsetzung des Bürgerhaushaltes im Landkreis. Dies sind im Einzelnen:

1. Dessen Gegenstand bleibt stabil, es handelt sich auch weiterhin ausschließlich um die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises.
2. Der Zeithorizont bleibt stabil, da der Bürgerhaushalt auch künftig zeitlich an den Prozess der Erarbeitung der Doppelhaushalte im Landkreis gekoppelt bleiben wird. Der nächste Doppelhaushalt für 2015/2016 wird im Jahr 2014 erarbeitet.

3. Die Rolle der Kreisverwaltung in diesem Prozess bleibt stabil. Nur sie erscheint den Gutachtern in der Lage, als Koordinatorin des Verfahrens aufzutreten.

Alle Interviewten sind davon ausgegangen, dass eine längere Zeitperiode bzw. eine mehrfache Wiederholung des Verfahrens notwendig ist, um dessen Erfolg oder Misserfolg endgültig beurteilen zu können. Dies sieht der Gutachter auch so. Er empfiehlt daher wenigstens zwei weitere Doppelhaushalte mit einem Bürgerhaushaltsverfahren zu koppeln. Dies wären die Doppelhaushalte 2015/2016 und 2017/2018. Das entsprechende Zeitfenster für den nächsten Bürgerhaushalt wäre somit das zweite Halbjahr 2014 bzw. eine Verknüpfung mit den Eckdaten der Haushaltsberatungen.

Daneben gibt es Spielräume für Innovationen und Weiterentwicklungen des Bürgerhaushaltes im Landkreis, die in den folgenden vom Gutachter entwickelten Szenarien angedeutet werden. In jedem Fall ist das künftige Verhältnis des Bürgerhaushalts zum Zukunftsfonds des Landkreises zu klären. Möglicherweise kann die Erarbeitung eines Leitbildes für den Kreis ebenfalls zur Optimierung des Bürgerhaushaltsverfahrens führen.

Von den eingangs genannten drei standardisierten Schritten von Bürgerhaushalten sind mit dem ersten Verfahren die Aspekte der „Information“ und „Rechenschaftslegung“ bereits gut einbezogen worden. Eine reale „Konsultation“ mit den BürgerInnen hat es aber im ersten Bürgerhaushaltsverfahren noch nicht gegeben. Beim Nachdenken über eine Fortsetzung des Bürgerhaushaltes sollte in diesem Zusammenhang eine Reihe von Fragen geklärt werden: Macht eine solche Konsultation auf Landkreisebene Sinn? Wenn ja, wie kann diese in die Wege geleitet werden? Welche organisatorische Form könnte diese dann konkret haben? Wer sollte diese moderieren?

Der Gutachter empfiehlt darüber hinaus, die verwaltungsinterne AG „Bürgerhaushalt“ weiterzuentwickeln. Sicher gewährleistet ihr freiwilliger Charakter im ersten Bürgerhaushalt, dass hier engagierte MitarbeiterInnen zusammenarbeiten. Aber die Interviews verdeutlichten, dass dabei die Einbeziehung aller Bereiche der Kreisverwaltung noch optimiert werden könnte. Der Gutachter ist allerdings zu keiner endgültigen Meinung gekommen, ob eine freiwillige oder eine eingesetzte AG besser geeignet ist, das Verfahren im Landkreis zu steuern. Eine zweite Frage in diesem Zusammenhang wäre die mögliche Einbeziehung von VertreterInnen des Kreistages in diese AG.

Der Gutachter hat in Zusammenfassung aller Hinweise und Argumente drei unterschiedliche Szenarien herausgearbeitet, wie der Bürgerhaushalt im Landkreis Mansfeld-Südharz fortzusetzen wäre: „Weiter so“, „Bürgerhaushalt in Kooperation mit der organisierten Zivilgesellschaft“ und „Bürgerhaushalt der interkommunalen Zusammenarbeit“. Eingearbeitet wurden insbesondere Anregungen und Hinweise zum Konzept, zur Informations-, Konsultations- und Rechenschaftsphase sowie zur Steuerung des Verfahrens.

5.2 Szenario I: „Weiter so“

Das erste mögliche Szenario des künftigen Bürgerhaushaltes im Landkreis wäre eine Fortsetzung des Verfahrens ähnlich wie beim ersten Durchlauf 2012/2013, wobei einige Innovationen erfolgen könnten.

Die Grundlage des Verfahrens wäre wieder eine transparente Darstellung des Haushaltes des Landkreises und die Einreichung von Bürgervorschlägen in einer konkreten Frist. Die Steuerung der Aktivitäten könnte wie bislang eine AG bei der Kreisverwaltung übernehmen. Damit wäre die Kontinuität des Verfahrens und dessen Steuerung durch engagierte MitarbeiterInnen gesichert.

Offen bleibt, ob bei einem solchen „Weiter so“-Szenario wieder eine ähnliche Menge an Vorschlägen wie beim ersten Verfahren erzielt werden kann. An der anvisierten Top Ten-Liste sollte festgehalten werden, denn sonst könnte das Verfahren bei einem deutlichen Anstieg der Zahl der Vorschläge unübersichtlich werden. Allerdings ist es dann sicher notwendig, genauer über das Verfahren der Priorisierung nachzudenken.

Auch dieses Szenario könnte nach Ansicht des Gutachters durch einige Veränderungen optimiert werden:

- Erstens stellt sich vor allem die zentrale und bislang ungelöste Frage nach der Konsultation mit den BürgerInnen. Hier könnte das bisherige Verfahren ergänzt werden, entweder durch eine moderierte Internet-Diskussion oder durch Präsenzveranstaltungen. Dies könnte das Verfahren insgesamt betreffen oder auch einzelne Bereiche des eigenen Wirkungskreises. Dabei sollte ein Verfahren implementiert werden, das es den BürgerInnen ermöglicht, die eingebrachten Vorschläge zu priorisieren, um deren Interessen genauer abbilden zu können.

- Zweitens empfiehlt der Gutachter auch bei diesem Szenario eine stärkere Einbeziehung des Kreistages in allen wichtigen Phasen des Bürgerhaushaltsverfahrens von der Information der BürgerInnen bis zur Rechenschaftslegung. Ob dies eine veränderte institutionelle Struktur (Erweiterung der AG um Mitglieder des Kreistages) erfordert, wäre zu prüfen.
- Drittens sollte die Informationskampagne vor der Bürgerpartizipation verstärkt und zielgruppengerechter ausgestaltet werden. Letzteres betreffe vor allem die Ansprache von Jugendlichen und BürgerInnen im ländlichen Raum. Auch hier könnte der Kreistag eine stärkere Rolle spielen (z. B. die dort mitwirkenden sachkundigen BürgerInnen).
- Viertens bestehen Möglichkeiten zur optimaleren Einbeziehung von einigen Bereichen der Kreisverwaltung (z. B. Gesundheitsamt und Sozialamt) in den Bürgerhaushalt, die noch diskutiert werden sollten.

5.3 Szenario II: Bürgerhaushalt in Kooperation mit der organisierten Zivilgesellschaft

Das zweite mögliche Szenario wäre ein Bürgerhaushalt in Kooperation mit der organisierten Zivilgesellschaft. Die institutionelle Einbindung der Vereine und Verbände (z. B. Kreissportbund, Sozialverbände, Fördervereine) sowie der Gruppenvertretungen (z. B. des Kreissenorenrates und anderer Beiräte) in das Bürgerhaushaltsverfahren birgt einige Vorteile. So könnte die zeitnahe Verbreitung der Informationen über den Bürgerhaushalt gestärkt und damit möglicherweise die Zahl der Vorschläge gesteigert werden.

Außerdem könnte unter diesen Bedingungen auch über deren eigenen Beitrag zur Umsetzung von Bürgervorschlägen diskutiert werden (Einbringen von Sozialkapital). Dabei muss nicht alles neu erfunden werden, stattdessen können die bereits bestehenden Verbindungen zwischen der Kreisverwaltung und den zivilgesellschaftlichen Fördervereinen in das Bürgerhaushaltsverfahren eingebunden werden.

Natürlich ergeben sich aus einer solchen starken Einbindung der organisierten Interessen möglicherweise auch Probleme, denn diese vertreten naturgemäß zumeist vorrangig eigene Gruppeninteressen. Durch ein transparentes Verfahren und andere geeignete Mechanismen

sollte daher sichergestellt werden, dass Vorschläge, die diese durchaus legitimen Interessen zum Ausdruck bringen, gleichberechtigt mit allen anderen Vorschlägen behandelt werden.

In jedem Falle sollte sichergestellt werden, dass individuelle BürgerInnen des Landkreises weiterhin Zugang zum Bürgerhaushaltsverfahren erhalten. Deren Vorschläge sollten im Verfahren weiterhin gleichberechtigt berücksichtigt werden.

Dies könnte sich in der Zusammensetzung der AG des Bürgerhaushaltes widerspiegeln, die dann – nach Auffassung der Gutachter – bei diesem Szenario je zu einem Drittel aus VertreterInnen des Kreistages, der Kreisverwaltung und der organisierten Zivilgesellschaft zusammengesetzt werden könnte.

Für den spezifischen Bereich „Schule“ wäre es wichtig genauer darzustellen, wo eigentlich genau bzw. wie groß die Spielräume des Bürgerhaushaltes bei der Sanierung von Schulen sind.

Dieses Szenario ist mit größeren Veränderungen im Vergleich zum ersten Bürgerhaushalt verbunden. Zugleich könnte ein höherer Ressourcen- und Koordinierungsaufwand seitens der Kreisverwaltung erforderlich sein, der jedoch in diesem Gutachten nicht genau beziffert werden kann. Es könnte aber auch den Bürgerhaushalt stärken und auf breitere Schultern stellen. Damit würde ein echtes Konsultationselement in den Bürgerhaushalt eingeführt werden.

Vor einem Beschluss über die Umsetzung dieses Szenarios, empfiehlt der Gutachter alle potentiell zu beteiligenden Akteure der organisierten Zivilgesellschaft zu einem Workshop einzuladen, um deren Interessenlage und Bereitschaft zur Mitwirkung an einem solchen Verfahren genauer zu erkunden. Auf dieser Basis könnten dann Entscheidungen über das weitere Verfahren des partizipativen Haushaltes getroffen werden.

Auch diese Form des Bürgerhaushaltes wäre für Deutschland Neuland. Im europäischen Ausland hat es vereinzelt – allerdings auf Gemeindeebene – solche Bürgerhaushalte gegeben.⁴⁰

5.4 Szenario III: Bürgerhaushalt der interkommunalen Zusammenarbeit

Das dritte mögliche Szenario wäre eine Einbeziehung der größeren kreisangehörigen Kommunen in den Bürgerhaushalt. Dies betrifft vor allem jene Kommunen, deren Infrastrukturen von möglichen Entscheidungen im Rahmen des Bürgerhaushaltes betroffen sind. Zu prüfen wäre aber auch, inwiefern der ländliche Raum (z. B. über Dorfgemeinschaftshäuser) einbezogen werden könnte, um dieses Territorium nicht zu vernachlässigen.

Leider ist es im zeitlichen Rahmen dieses Gutachtens nicht gelungen, herauszufinden, inwiefern die Städte an einer solchen Mitwirkung interessiert sind. Die Anfragen des Gutachters nach schriftlicher Stellungnahme zu diesem Thema an die (Ober-)Bürgermeister aller kreisangehörigen Städte mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen blieben leider bis zum Redaktionsschluss dieses Gutachtens unbeantwortet.⁴¹

Die Antworten der Städte auf die Zusendung der Bürgervorschläge im Rahmen des Bürgerhaushaltes, die in deren Kompetenzen fallen, waren teilweise durchaus informativ und konstruktiv. Um eine angemessene Umsetzung der Bürgervorschläge zu erreichen, sollte dieses Verfahren im Rahmen eines Bürgerhaushaltes der interkommunalen Zusammenarbeit aber verbindlicher gestaltet werden, damit die Anregungen der BürgerInnen nicht im System verloren gehen.

Mit einem Bürgerhaushalt der interkommunalen Zusammenarbeit (oder vorsichtiger formuliert: Bürgerhaushalt unter Mitwirkung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden) könnte möglicherweise das Interesse der BürgerInnen am Bürgerhaushalt deutlich gesteigert werden. Außerdem könnte über mehr Bürgervorschläge entschieden werden, da die Mehrzahl der Bürgervorschläge des ersten Durchlaufes des Bürgerhaushaltes im Landkreis in die Kompetenzen der Gemeinde fielen.

Die spezifische Form des Bürgerhaushaltes müsste sich dann auch in der Zusammensetzung der AG des Bürgerhaushaltes widerspiegeln, die dann – nach Auffassung des Gutachters – je zu einem Drittel aus Vertretern des Kreistages, der Kreisverwaltung und der mitwirkenden Städte bzw. Gemeinden zusammengesetzt werden könnte. Damit

41 Der Gutachter hatte diesbezüglich die (Ober-)Bürgermeister von Sangerhausen, Hettstedt, Eisleben und der Gemeinde Südharz am 15. Oktober 2013 per E-Mail angeschrieben und um eine Stellungnahme zu einer möglichen Mitwirkung an einem Bürgerhaushalt des Landkreises gebeten.

entsteht allerdings auch ein höherer Koordinierungsaufwand, der bei einer Entscheidungsfindung zu beachten ist.

Vor einem Beschluss über die Umsetzung dieses Szenarios empfiehlt der Gutachter alle potentiell zu beteiligenden Gemeinden zu einem Workshop einzuladen, um deren Interessenlage und Bereitschaft zur Mitwirkung an einem solchen Verfahren genauer zu erkunden. Auf dieser Basis könnten dann Entscheidungen über das weitere Verfahren des partizipativen Haushaltes getroffen werden.

Ein Bürgerhaushalt der interkommunalen Zusammenarbeit würde sicher auch dem Auftrag der sachsen-anhaltinischen Landkreisordnung entsprechen, nach welcher der Landkreis und die Gemeinden „im Zusammenwirken alle Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung erfüllen (sollen)“.⁴² Allerdings hat es diese Form des Bürgerhaushaltes in Deutschland noch nicht gegeben.

5.5 Fazit

Abschließend kann festgehalten werden, dass der Bürgerhaushalt des Landkreises Mansfeld-Südharz interessante Ansatzpunkte bietet und noch nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten birgt. Der Landkreis besitzt das Potential, zur Entwicklung innovativer Lösungen für mehr Bürgerpartizipation in einem zukunftsfähigen Gemeinwesen beizutragen, die nicht nur den eigenen Landkreis betreffen, sondern auch für die kommunale Ebene verallgemeinerbar sind. Der Gutachter wünscht dem Landkreis für seinen weiteren Weg viel Erfolg, einen langen Atem und eine glückliche Hand.

Literatur

- Bogumil, Jörg, Holtkamp, Lars, Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Berlin, Edition Sigma.
- Franzke, Jochen (2007): Bürgerhaushalte. Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Instruments der Bürgerbeteiligung; in: Fischer, Jens, Schaefer, Christina (Hrsg.): Neues Verwaltungsmanagement, Berlin, Raabe, F. 1. 2, S. 1–22.
- Franzke, Jochen, Kleger, Heinz (2010): Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen. Berlin, Edition Sigma.
- Franzke, Jochen, Kleger, Heinz (2009): Bürgerhaushalt ohne Bürger? Analyse der Ergebnisse einer Bürgerbefragung in der Stadt Potsdam im Frühjahr 2007. Potsdam, Universitätsverlag Potsdam.
- Franzke, Jochen, Kleger, Heinz (2006): Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams: Theoretische Reflektionen, zusammenfassende Thesen und Dokumentation eines begleitenden Projektseminars. Potsdam, Universitätsverlag Potsdam.
- Herzberg, Carsten (2001): Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, LIT Verlag.
- Herzberg, Carsten, Röcke, Anja, Sintomer, Yves (2006): Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts, in: Franzke, Jochen, Kleger, Heinz (Hrsg.): Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams. Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, S. 188–202.
- Holtkamp, Lars (2008): Bürgerhaushalt; in: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden, VS Verlag, S. 222–235.
- Kersting, Norbert, Busse, Stefan, Schneider, Sebastian H. (2013): Evaluationsbericht Bürgerhaushalt Jena, Münster und Halle (Saale), im April 2013.
- Kersting, Norbert (Hrsg.) (2012): Electronic Democracy. Opladen, Verlag Barbara Budrich.
- Kersting, Norbert (2008): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden, VS Verlag.

- Roeder, Eva (2010): Der Bürgerhaushalt in Rosario (Argentinien). Ein Beitrag zur Demokratisierung der lokalen Ebene. Münster, LIT Verlag (Reihe Region – Nation – Europa, Bd. 60).
- Schröter, Nina (2013): 6. Statusbericht Bürgerhaushalte. Bonn, Januar 2013, URL: http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/6._Statusbericht_buergerhaushalt.org_.pdf [26. 10. 2013]
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Röcke, Anja, (2010): Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit. Wiesbaden, VS Verlag.

Dokumente des Landkreises

- Landkreis Mansfeld-Südharz (2013a): Verwaltungsgliederungsplan, Sangerhausen, URL: http://www.mansfeldsuedharz.de/media/pdf/wirtschaft/verwaltungsgliederungsplan__kreisverwaltung_mansfeld-suedharz_stand_1.8.2013.pdf [26. 10. 2013]
- Landkreis Mansfeld-Südharz (2013b): Rechenschaftsbericht zu den Vorschlägen des Bürgerhaushaltes 2013/2014, Sangerhausen, URL: http://www.mansfeldsuedharz.de/media/artikel/0020628-rechenschaftsbericht-zum-ersten-buergerh/rechenschaftsbericht_bhh_2013_23.08.2013.pdf [26. 10. 2013]
- Landkreis Mansfeld-Südharz (2013c): Richtlinie zur Gewährleistung von Zuwendungen und Zuschüssen aus den ordentlichen Erträgen des Zukunftsfonds Mansfeld-Südharz, URL: http://www.mansfeldsuedharz.de/media/artikel/0018061-gewaehrung-von-zusuessen-aus-dem-zukun/richtlinie_zukunftsfonds_2013_mit_anlagen.pdf [26. 10. 2013]
- Landkreis Mansfeld-Südharz (2012): Der Bürgerhaushalt im Landkreis Mansfeld-Südharz. Ein Projekt für alle, Sangerhausen, URL: http://www.mansfeldsuedharz.de/media/artikel/0019213-der-buergerhaushalt-mehr-transparenz-bei/broschuere_buergerhaushalt_2012.pdf#page=12&zoom=auto,567,0 [26. 10. 2013]

Weitere Dokumente

- Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt (Landkreisordnung – LKO LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. August 2009, § 1., URL: http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/portal/t/2wtj/page/bssahprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-LKkreisOST2009pIVZ&doc.part=X&doc.price=0.0#jlr-LKkreisOST2009pGI [26. 10. 2013]

Interviewleitfaden für Kreistagsmitglieder

- 1 Wie wichtig ist das Thema „Bürgerbeteiligung“ auf Landkreisebene für Ihre Kreistagsfraktion?

Unwichtig

Wichtig

1 2 3 4 5 Weiß nicht
○ ○ ○ ○ ○ ○

- 2 Bitte bewerten Sie folgende Aussagen zur Bürgerbeteiligung auf Landkreisebene:

- a) Ist auf Landkreisebene nicht relevant.

Stimme überhaupt nicht zu *Stimme voll und ganz zu*

1 2 3 4 5 Weiß nicht
○ ○ ○ ○ ○ ○

- b) Bürgerinnen und Bürger engagieren sich auf Landkreisebene kaum.

Stimme überhaupt nicht zu *Stimme voll und ganz zu*

1 2 3 4 5 Weiß nicht
○ ○ ○ ○ ○ ○

- c) Bürgerinnen und Bürger verfolgen nur Einzelinteressen.

Stimme überhaupt nicht zu *Stimme voll und ganz zu*

1 2 3 4 5 Weiß nicht
○ ○ ○ ○ ○ ○

- d) Es fehlt an spezifischen Kommunikationssystemen zur Bürgerbeteiligung.

Stimme überhaupt nicht zu *Stimme voll und ganz zu*

1 2 3 4 5 Weiß nicht
○ ○ ○ ○ ○ ○

- c) Anregung einer öffentlichen Diskussion über den Haushalt des Landkreises.

<i>Unwichtig</i>			<i>Wichtig</i>		
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>					

- d) Einbringung von Vorschlägen der Bürgerinnen und Bürger.

<i>Unwichtig</i>			<i>Wichtig</i>		
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>					

- e) Erhebung eines Meinungsbildes unter den Bürgerinnen und Bürgern des Landkreises.

<i>Unwichtig</i>			<i>Wichtig</i>		
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>					

- 9 Unterstützt Ihre Fraktion einen weiteren Bürgerhaushalt auf Landkreisebene im nächsten Jahr?

<i>Ja</i>	<i>Nein</i>	<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

- 10 Was sollte im Vergleich zum Bürgerhaushalt 2012/2013 verbessert bzw. verändert werden?

Interviewleitfaden für Führungskräfte und Mitarbeiter der Kreisverwaltung

1 Wie wichtig ist das Thema „Bürgerbeteiligung“ auf Landkreisebene für die Landkreisverwaltung?

Unwichtig

Wichtig

1

2

3

4

5

Weiß nicht

2 Bitte bewerten Sie folgende Aussagen zur Bürgerbeteiligung auf Landkreisebene:

a) Ist auf Landkreisebene nicht relevant.

Stimme überhaupt nicht zu

Stimme voll und ganz zu

1

2

3

4

5

Weiß nicht

b) Bürgerinnen und Bürger engagieren sich auf Landkreisebene kaum.

Stimme überhaupt nicht zu

Stimme voll und ganz zu

1

2

3

4

5

Weiß nicht

c) Bürgerinnen und Bürger verfolgen nur Einzelinteressen.

Stimme überhaupt nicht zu

Stimme voll und ganz zu

1

2

3

4

5

Weiß nicht

- c) Anregung einer öffentlichen Diskussion über den Haushalt des Landkreises.

<i>Unwichtig</i>					<i>Wichtig</i>	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>		<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>		<input type="radio"/>				

- d) Einbringung von Vorschlägen der Bürgerinnen und Bürger.

<i>Unwichtig</i>					<i>Wichtig</i>	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>		<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>		<input type="radio"/>				

- e) Erhebung eines Meinungsbildes unter den Bürgerinnen und Bürgern des Landkreises.

<i>Unwichtig</i>					<i>Wichtig</i>	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>		<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>		<input type="radio"/>				

- 7 Beschreiben Sie die Entstehung des Konzepts zum Bürgerhaushalt im Landkreis:

- 8 Bitte bewerten Sie folgende allgemeine Aussagen zum Bürgerhaushalt 2012/2013 im Landkreis:

- a) Das Konzept war ausgereift.

<i>Stimme überhaupt nicht zu</i>					<i>Stimme voll und ganz zu</i>	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>		<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>

- b) Die Arbeitsverteilung, interne Kommunikation und Organisationsstruktur war angemessen.

<i>Stimme überhaupt nicht zu</i>					<i>Stimme voll und ganz zu</i>	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>		<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>

- c) Die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern war sinnvoll.

Stimme überhaupt nicht zu *Stimme voll und ganz zu*

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>					

- d) Die Rechenschaftslegung der Ergebnisse des Bürgerhaushaltes 2012/2013 gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ist angemessen.

Stimme überhaupt nicht zu *Stimme voll und ganz zu*

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Weiß nicht</i>
<input type="radio"/>					

- 9 Ist eine spezielle Rechenschaftslegung der Landkreisverwaltung zu den Ergebnissen des Bürgerhaushaltes 2012/2013 geplant? Wie soll dabei mit den Vorschlägen umgegangen werden, die nicht in der Kompetenz des Landkreises liegen?
- 10 Unterstützen Sie persönlich einen weiteren Bürgerhaushalt auf Landkreisebene im nächsten Jahr?
- Ja* *Nein* *Weiß nicht*
- | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
- 11 Wenn ja, was sollte im Vergleich zum Bürgerhaushalt 2012/2013 verbessert bzw. verändert werden?

Bürgerbeteiligungsverfahren auf lokaler Ebene sollen die Mitwirkungschancen der BürgerInnen vergrößern. Auf Landkreisebene werden diese bislang wenig genutzt. Dies verwundert kaum, denn die Identifikation der BürgerInnen mit dieser administrativen Ebene ist deutlich geringer als mit ihren Gemeinden. Das fehlende Wissen über Zuständigkeiten verstärkt diesen Effekt.

Als einer der ersten deutschen Landkreise führte der Landkreis Mansfeld-Südharz (Sachsen-Anhalt) in den Jahren 2012-2013 ein Bürgerhaushaltsverfahren durch. Dieses Gutachten dient der Evaluation dieses demokratischen Experiments. Dabei sollen Vorschläge zu dessen möglicher Weiterführung gemacht werden. Die vom Gutachter geführten Interviews mit Kreistagsmitgliedern und Führungskräften der Kreisverwaltung zeigten eine generell positive Einschätzung des Bürgerhaushalts und die weit verbreitete Bereitschaft, dieses Experiment fortzusetzen.

Im Gutachten werden drei unterschiedliche Szenarien für eine mögliche Fortsetzung des Bürgerhaushalts im Landkreis entwickelt. Das „Weiter so“-Szenario mit viel Kontinuität, die Entwicklung eines Bürgerhaushalts in Kooperation mit der organisierten Zivilgesellschaft oder eines Bürgerhaushalts der interkommunalen Zusammenarbeit.

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1439-8907
ISBN 978-3-86956-277-3



9 783869 156277 3