

Bürgerhaushalt



erungspräsidium +++ Selbstverwaltungsaufgaben +++ Steuern +++ Verpflichtungsermächtigung +++ Vermögenshaushalt +++

Modelle | Methoden | Möglichkeiten



→ Inhalt

Vorwort	1
Der Haushaltsplan einer Gemeinde: das gute Geld der Bürger und wo es bleibt	2
Der Haushalt in Leipzig: ein wenig wie auf dem orientalischen Basar	5
Der Bürgerhaushalt: da wird einiges anders	8
Aber bitte nicht als Feigenblatt der Demokratie!	9
Die Globalisierung einmal anders: Bürgerhaushalte in Porto Alegre (Brasilien) und Issy-les Moulineaux (Frankreich)	10
Die ersten Ansätze in Deutschland: Bürgerhaushaltsmodelle in Nordrheinwestfalen	13
Ein Ausblick: Wie könnte ein Bürgerhaushalt in Leipzig aussehen?	15
Weiterführendes zum Thema:	
Grundzüge der parlamentarischen Demokratie und ihre Schwächen	20
Bürgerbeteiligung nach der Sächsischen Gemeindeordnung	22
Stadtbezirks- und Ortschaftsräte	23
Weitere Methoden der Bürgerbeteiligung	24
Bürgerbeteiligung – auch elektronisch	27
Glossar	29

➔ Mehr Mitbestimmung – mehr Verantwortung!

Die wachsende Zahl von Einwendungen zum Haushaltsplan und Protesten z. B. gegen konkrete Schließpläne von Einrichtungen zeigen: immer mehr Menschen wollen auch in Haushaltsfragen in unserer Stadt mitreden. Das ist gut, denn nur so werden die Menschen in unserer Stadt auch mehr eigene Verantwortung übernehmen.

Unsere Broschüre ist eine herzliche Einladung an alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt, sich nicht nur passiv zu informieren, sondern auch mitzureden bei den entscheidenden Weichenstellungen in unserer Stadtpolitik.

Seit vielen Jahren beklagen wir eine immer schlechter werdende Finanzlage in der Stadt. Und doch wird in Leipzig jedes Jahr noch sehr viel Geld ausgegeben – für städtische Aufgaben, für den Betrieb von städtischen Einrichtungen und unzählige kleinere und größere Projekte. Mittlerweile wird aber auch immer mehr offenkundig: Viele der wichtigen Fragen werden nicht vorrangig nur aus einer fachpolitischen Diskussionen heraus entschieden, sondern faktisch durch die Bereitstellung von Finanzmitteln.

Dazu kommt, dass die gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung in Leipzig immer noch eine mehr oder minder praktizierte mühsame Pflichtübung ist. Und die rechtlich möglichen und gewollten Einwendungen der Einwohnerinnen und Einwohner zum Stadthaushalt werden zwar formal im Stadtrat beraten und abgestimmt, aber eine wirkliche aktive Bürgerbeteiligung, die auf die Einwohnerinnen und Einwohner zugeht und sie einbezieht, gibt es nicht. Eine echte, ergebnisoffene Bürgerbeteiligung würde voraussetzen, dass auch die Ausgaben im Stadthaushalt auf den Prüfstein gestellt werden – bis hin zu Entscheidungen darüber welche Investitionen wann getätigt werden.

Das bedeutet allerdings auch, dass der Stadtrat etwas von seiner Macht abgeben muss. Denn nur die Verbindlichkeit der Bürgervoten macht Bürgerbeteiligung attraktiv. Dem Stadtrat und der Verwaltungsspitze wird das – bei allem Respekt – nicht schaden, sondern ihre Entscheidungsprozesse qualifizieren und ihre Kreativität herausfordern. Natürlich wird eine echte Bürgerbeteiligung am Stadthaushalt schrittweise eingeführt werden müssen. Um so wichtiger ist es, mit den ersten anzufangen.

Da es bislang immer noch keinerlei Informationsmaterial der Stadtverwaltung zur städtischen Haushaltsplanung gibt, hat nunmehr unsere Fraktion selbst diese Broschüre erarbeitet, die auf einer Arbeit unserer Dresdner Partnerfraktion beruht. Erläutert werden Grundbegriffe und Entscheidungsabläufe kommunaler Haushaltswirtschaft in Deutschland, in Sachsen und in Leipzig. Erfahrungen mit Bürgerhaushalten in Deutschland und anderswo werden reflektiert. Ein Glossar übersetzt schließlich die wichtigsten Fach- und Fremdwörter.

Die Broschüre reiht sich ein in eine Vielzahl von Aktivitäten der letzten Jahre, in denen wir den Bürgerinnen und Bürgern die Stadtratsarbeit näher bringen und sie so zum eigenen Engagement ermutigen wollen. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll für Sie Impuls und Motivation sein, sich mit diesem Thema zu beschäftigen und mit der Diskussion dazu zu beginnen.

Leipzig im März 2004

Michael J. Weichert
Fraktionsvorsitzender



Michael J. Weichert
Fraktionsvorsitzender

➔ Der Haushaltsplan einer Gemeinde: das gute Geld der Bürger und wo es bleibt



Entwicklungs des
Haushaltsvolumens
der Stadt Leipzig
2000-20001

Grüne Begriffe –
Erklärungen im
Glossar

Der Haushaltsplan ist das Instrument der Stadt, mit dem die eigentlich wichtigen politischen Entscheidungen getroffen werden. Geht es um eine Einzelentscheidung, wird in der Regel nur noch auf den Haushalt verwiesen und das „kein Geld da“ sei. Tatsächlich ist der Haushalt nichts anderes als in Zahlen geronnene politische Wertentscheidungen: Wie viel mir Kitas und Schulen wert sind, sehe ich an deren Etat. Ob ich das Geld für eine Olympiabewerbung oder den Umbau der Jahnallee ausbebe, ist ebenso eine politische Entscheidung, wie die Frage, ob ich vorhandene Straßen saniere oder neu baue.

Zu Beginn soll kurz skizziert werden, wie bisher ein Haushalt in jeder Gemeinde erarbeitet und verabschiedet wird. Zunächst werden wichtige Begriffe an Hand von Beispielen erklärt. Dann wird die rechtliche Grundlage der Haushaltsplanung bzw. Verabschiedung an Hand der *Sächsischen Gemeindeordnung* dargestellt.

Die wichtigsten Begriffe

Aus drei mach eins:

Verwaltungs- und Vermögenshaushalt
und Haushaltssatzung

Ein städtischer Haushalt besteht neben dem Stellenplan der Mitarbeiter aus drei Teilen: dem Verwaltungs- und dem Vermögenshaushalt und der Haushaltssatzung.

Verwaltungshaushalt

Im Verwaltungshaushalt werden alle laufenden Einnahmen (*Steuern, Gebühren, Abgaben, Beiträge und Zuweisungen*) und die laufenden Ausgaben erfasst. Ausgaben sind zunächst einmal der Betrieb der Verwaltung selbst: Personalkosten, laufende Betriebs- und Bewirtschaftungskosten der Verwaltung und der kommunalen Einrichtungen (also auch Kitas oder Sport- und Kultureinrichtungen) einschließlich der Werterhaltung. Dazu gehören auch die Zinszahlungen, da die Stadt im Laufe der Jahre hohe Kredite aufgenommen hat. Weitere Ausgaben sind Zuschüsse, also Fördermittel für freie Träger der Jugend-, Alten- oder Kulturarbeit, Zuschüsse an Unternehmen wie die Verkehrsbetriebe, sowie Leistungen an Einzelpersonen (Sozialhilfe, Wohngeld). Die Ausgaben im Verwaltungshaushalt werden auch oft als konsumtive Kosten bezeichnet – es bleibt ja kein sichtbares Vermögen übrig, wenn ein Angestellter Gehalt bezieht oder der kaos e. V. Fördermittel für einen Kinderkreativkurs bekommt. Zum *Verwaltungshaushalt* gehören schließlich noch die Wirtschaftspläne derjenigen städtischen Einrichtungen, die als Eigenbetriebe (unselbstständige wirtschaftliche Einheit) arbeiten. Die GmbHs (z. B. Zoo, LWB) sind rechtlich selbstständige Einrichtungen und werden von deren Aufsichtsräten gesteuert.

Vermögenshaushalt

Hier geht es um die Investitionen und die Schuldentilgung. Die Höhe dieses Haushalts ist oft weniger umstritten, denn es bleibt ja etwas Sichtbares übrig: eine sanierte Brücke, ein schönes Kulturhaus oder die neue Mehrzwecksporthalle. Zu den Einnahmen gehören die Zuführungen vom Verwaltungshaushalt (Mittel, die dort aber erst einmal erwirtschaftet werden müssen!) und Veräußerungserlöse, also wenn die Stadt Grundstücke, Immobilien oder Unternehmensanteile verkauft. Hier werden die Fördermittel geplant, die von der Europäischen Union, dem Bund oder dem Land zweckgebunden gewährt werden, etwa für das Zentralstadion oder das Grassi-Museum. Zu den Einnahmen im *Vermögenshaushalt* gehört auch die Kreditaufnahme.

Haushaltssatzung

In der Haushaltssatzung werden die gesamten Einnahmen und Ausgaben laut Haushaltsplan, die in der Summe am Ende in jedem Fall ausgeglichen sein müssen, festgestellt. Weiterhin wird der Höchstbetrag der neuen Kredite, die aufgenommen werden dürfen, festgelegt. Außerdem werden hier noch die *Hebesätze* für die Gewerbe- und die Grundsteuer A (Häuser) und B (landwirtschaftliche Flächen) festgeschrieben.

Pflicht und Kür – die Aufgaben der Stadt

Bei den kommunalen Aufgaben unterscheidet man *Selbstverwaltungsaufgaben* und *hoheitliche Aufgaben*, die die Stadt im Auftrag von Bund oder Land durchführt. Bei den Selbstverwaltungsaufgaben gibt es *freiwillige Aufgaben* und *Pflichtaufgaben*. Bei den freiwilligen Aufgaben entscheidet die Stadt über das „ob“ und das „wie“. Einzelne Kulturstätten, wie die Musikalische Komödie, könnte die Stadt also einfach schließen. Welche Sport-

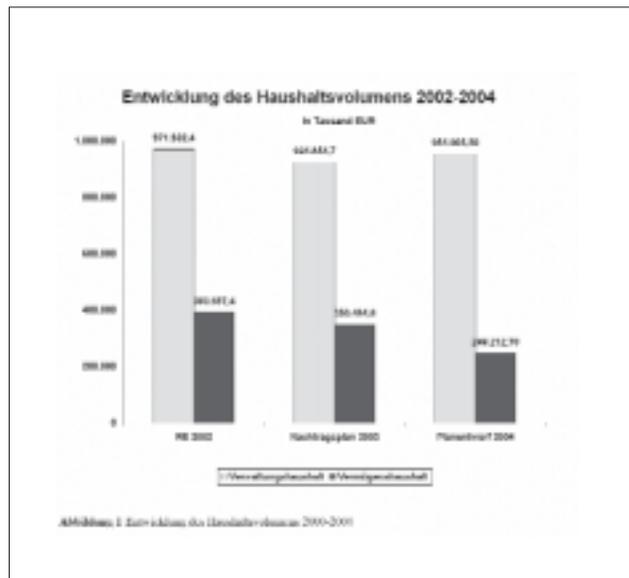
anlagen sie erhalten will oder welchen Stellenwert die Wirtschaftsförderung einnimmt, entscheidet sie selbst.

Bei den Pflichtaufgaben entscheidet die Stadt nur über das „wie“. Sie muss eine Bauleitplanung machen und Gemeindestraßen bauen. Ob aber zuerst die Körneritzbrücke oder die Berliner bzw. welche Straßen wo gebaut und wie unterhalten werden, entscheidet die Stadt selbst. Strittig ist, wie weit die Pflicht zur Daseinsvorsorge geht. Bei den hoheitlichen Aufgaben gibt es nur Pflichtaufgaben. Man unterscheidet weisungsfreie wie etwa den Öffentlichen Personennahverkehr und das Betreiben von Märkten, Brandschutz oder Schulverwaltung (für Schulbücher und Schulgebäudesanierung) und *Weisungsaufgaben*. Dazu gehört etwa das Meldewesen (Personalausweise) und die Sozialhilfe – hier gibt es oft nur den Spielraum, wie die Auszahlung organisiert und gestaltet wird. Wenn der Bund oder der Freistaat den Kommunen neue Aufgaben überträgt, muss er z. B. nach Art. 85 II der Sächsischen Verfassung auch die Gelder dafür bereit stellen.

So wurde mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kitaplatz für drei- bis

Grüne Begriffe – Erklärungen im Glossar

Entwicklungs des Haushaltsvolumens der Stadt Leipzig 2002-2004





Die Ratsversammlung von der Besuchertribüne aus gesehen.

Grüne Begriffe –
Erklärungen im
Glossar

sechsjährige Kinder nach Bundesgesetz keine Gegenfinanzierung gesichert. Die Kommunen erhalten von Freistaat und Bund zwar allgemeine *Schlüsselzuweisungen*, müssen aber den Rest selbst aufbringen – und diese Deckungslücken werden immer größer.

Finanzplanung. Verabschiedet wird der Haushalt durch den Stadtrat, genehmigt durch das *Regierungspräsidium* (RP). Die in der *Gemeindeordnung* vorgesehenen Fristen (der neue Haushalt soll am Ende des alten Jahres beschlossen sein) werden oft nur mit großer Mühe eingehalten.

Rechtliche Grundlagen

Die Paragraphen 72 bis 88 der *Sächsischen Gemeindeordnung* regeln die Haushaltswirtschaft der Gemeinden. Dort werden Grundsätze („sparsam“, „wirtschaftlich“, „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen“) festgelegt. Dazu die Verpflichtung, jährlich eine *Haushaltssatzung* zu erlassen, Regelungen über Kreditaufnahmen, *Nachtrags Haushalte*, die Jahresrechnung am Ende des Haushaltsjahres und einer fünfjährigen



→ Der Haushalt in Leipzig: ein wenig wie auf dem orientalischen Basar

Es soll nun erklärt werden, wie die Haushaltsplanung in Leipzig bisher abläuft, wo Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung jetzt schon bestehen und wie wirksam diese ist.

Die Stadtverwaltung erarbeitet einen Haushaltsplanentwurf, der als *Beschlussvorlage* im September, spätestens Oktober in den Stadtrat eingebracht wird. Dem geht ein verwaltungsinternes, für alle Beteiligten überaus anstrengendes und auch schmerzhaftes verhandeln voraus. Schon im Frühjahr – die „Blessuren“ der vorangegangenen Haushaltsplanbeschlussfassung sind noch nicht vollständig verheilt – betrachtet die *Dezernentenrunde* die finanziellen Aussichten für das kommende Jahr. Die einzelnen Ämter bzw. nachgeordnete Einrichtungen (z. B. Beratungsstellen des Gesundheitsamtes oder Eigenbetriebe, wie die großen Kulturhäuser) melden bis Mitte des Jahres ihren Bedarf an. Das ist die einzige Zeit des Jahres, wo diese sich was wünschen dürfen. Die Stadtkämmerei gleicht dann die zu erwartenden Einnahmen und von den Fachämtern veranschlagten Ausgaben ab und führt eine erste massive Kürzung durch. Dieser folgt nach einem erneuten Abgleich in der Regel noch mindestens eine zweite.

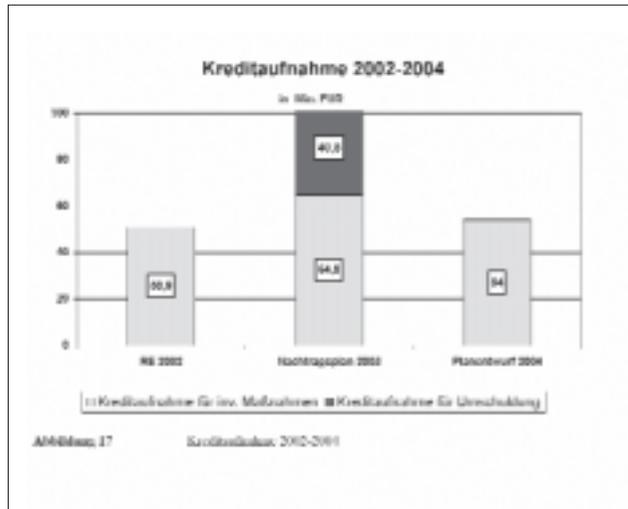
Schon diese Prozedur ist ein Tauziehen innerhalb der Stadtverwaltung. Es ist dabei auch ausschlaggebend, wie viel politische Durchsetzungskraft jeder Verwaltungsbereich innerhalb und außerhalb der Verwaltung hat. Davon – und auch von einer geschickten Öffentlichkeitsarbeit – hängt es ab, welche Mittel für die einzelnen Ressorts eingestellt werden.

Bei der Verteilung der Mittel sind große Teile schon fest gebunden: durch *Verpflichtungsermächtigungen*, durch gesetz-

liche Vorgaben (Sozialhilfe) oder Tarifverträge (Gehälter).

Zeitgleich mit der Übergabe an die Stadträte muss der Haushaltsplan an mindestens sieben Arbeitstagen öffentlich ausgelegt werden. Diese Frist wird im Amtsblatt und in der Tagespresse bekannt gegeben. Bis zu sieben Arbeitstage nach Ablauf der Auslegungsfrist können Einwohner und in der Stadt abgabenpflichtige Personen (Unternehmen) Einwendungen an den Stadtrat richten. Diese müssen sich nicht zwingend konkret auf einzelne Haushaltsstellen beziehen, sondern auch auf den Erhalt einer Einrichtung, das Niveau der Kinderbetreuung oder die Zuschüsse für einen konkreten Verein. Das ist die einzige direkte Bürgerbeteiligung, die die *Sächsische Gemeindeordnung* bisher vorsieht.

Kreditaufnahme der Stadt Leipzig 2002-2004



Der Haushaltsplan-Entwurf ist ein dickes Buch, in dem die Zahlen nach verwaltungsinternen Kostenstellen geordnet sind. Es ist für Laien und auch die ehrenamtlich arbeitenden Stadtratsmitglieder oft schwer zu durchschauen, wie viel bei-

spielsweise für Straßenbau insgesamt ein-
geplant ist, weil man die Beträge erst aus
den verschiedenen Teilen zusammen-
suchen und addieren muss.
Notwendig für die Bürgerbeteiligung

nen vor den Bürgern und beugt der Ver-
krustung von Politik vor.
In abschließender öffentlicher Sitzung be-
schließt der Rat dann die einzelnen Be-
standteile des Haushaltsplanes. Vorab
muss er allerdings über alle Einwendungen
der Bürger einzeln entscheiden. Die je-
weiligen Einwender haben bisher keinen
Rechtsanspruch auf eine Antwort, wenn
ihre Einwendung abgelehnt wird.
Nach dem Beschluss wird die Haushalts-
satzung dem *Regierungspräsidium* als
Rechtsaufsichtsbehörde mit einem Antrag
auf Genehmigung übergeben. Dieses prüft
in erster Linie, ob die Kreditaufnahme
nicht zu hoch ist und nicht der Deckung
der Ausgaben des konsumtiven Bereichs,
des Verwaltungshaushaltes, was verboten
ist, dient. Die Grenze zwischen formaler
Prüfung und inhaltlicher Einmischung ist
allerdings nicht immer messerscharf gezo-
gen – hier mischt das CDU-dominierte
Regierungspräsidium oft politisch mit. Die
beschlossene und genehmigte Haushalts-
satzung muss erneut sieben Arbeitstage
lang ausgelegt werden. Die Genehmigung
dauert unverständlicherweise viele Mo-
nate und liegt oft erst am Ende des lau-
fenden Jahres vor. Da bis dahin die einge-
stellten Gelder nicht endgültig verbindlich
sind, führt das regelmäßig zu großen Un-
sicherheiten z. B. bei den von den Zu-
schüssen der Stadt abhängigen freien Trä-
gern, die ihre Gelder nur unter Vorbehalt
oder scheinchenweise bekommen.



Anlage 19: Entwicklung der Nettoneuverschuldung

Entwicklung der
Nettoverschuldung
Stadt Leipzig
2002-2004

wären also eine gut vorbereitete Öffent-
lichkeitsarbeit und kompetente Rückfrage-
möglichkeiten, die derzeit mit der öffent-
lichen Auslegung nicht gewährleistet ist.
Der Haushaltsentwurf wird in den Aus-
schüssen des Stadtrates und zum Schluss
im Stadtrats-Plenum beraten. Dabei
kommt es zu einem Ringen zwischen Ver-
waltung und Rat. Es ist schließlich Sache
des Stadtrates, die politischen Handlungs-
linien der Stadt festzulegen und die Ver-
waltung bei ihrer Arbeit zu kontrollieren.
So waren in den letzten Jahren die Kür-
zungen im Bereich der *freiwilligen Auf-
gaben* von der Verwaltung so angelegt,
dass es nach Kürzungen in anderen
Bereichen doch noch einen finanziellen
Spielraum gab und der Rat sein soziales
Gewissen oder seine jeweiligen politischen
Präferenzen unter Beweis stellen konnte,
indem er Nachbesserungen durchgesetzt
hat.
Dieses Ringen zwischen Stadtratsfrak-
tionen und Verwaltungsspitze (welches
sind Deine Forderungen, damit Du meinem
Haushalt zustimmst) dient auch der stär-
keren Profilierung der einzelnen Fraktio-

Haushaltsvollzug und Kontrolle

Der mühsam erkämpfte Haushalt wird nie
so vollzogen, wie ihn der Stadtrat be-
schlossen hat. Eine Unzahl von *Über-* und
Außerplanmäßigen Ausgaben, sowie von
Mittelumwidmungen werden von der
Kämmerei genehmigt.
Sofort nach der Genehmigung können
Haushaltssperren erlassen werden und die
gesperrten Anteile können später völlig
gekürzt werden.
Bei größeren Abweichungen zu den ge-



planten Ansätzen (in Leipzig in der Regel 5% zur Gesamtsumme) muss ein *Nachtragshaushalt* beschlossen werden. Das ist sehr selten und geschieht faktisch oft erst zum Ende des entsprechenden Haushaltsjahres, wenn diese Veränderungen längst vollzogen sind und der Stadtrat bei seinem Beschluss keinerlei Spielraum mehr hat. Wenig beachtet wird immer noch sehr zu Unrecht, dass die Stadt nach der *Gemeindeordnung* verpflichtet ist, eine *Jahres(ab)rechnung* aufzustellen, bei der neben der Offenlegung der tatsächlich verausgabten Gelder auch über die Stände des Vermögens und der Schulden berichtet werden muss (§ 88 der Sächsischen Gemeindeordnung). Zur Haushaltsrechnung gehört ein schriftlicher Rechenschaftsbericht und eine Stellungnahme der strengen städtischen Finanzaufsicht, des *Rechnungsprüfungsamtes*, welches dem Stadt-

rat untersteht. Auch die Haushaltsrechnung muss vom Stadtrat beschlossen und anschließend sieben Arbeitstage nach vorheriger Bekanntmachung ausgelegt werden. Das ist das Instrument der Kontrolle, für den Bürger allerdings bisher wenig verständlich und damit kaum nutzbar.

Die öffentlichen Gelder sichern die Lebensqualität einer Stadt

Grüne Begriffe – Erklärungen im Glossar



Das Regierungspräsidium als langer Arm der Staatsregierung

➔ Der Bürgerhaushalt: da wird einiges anders

Gegenstand

Der Bürgerhaushalt – der eigentlich ein Bürgerbeteiligungs-haushalt ist - betrifft oberflächlich betrachtet eine scheinbar „trockene“ Materie. Ein Bürgerhaushalt hat aber die Chance, den Schleier der angeblichen „Sachzwänge“ von den harten politischen Interessenentscheidungen zu nehmen.

Rechtlich verbindliche Letztentscheidung des Stadtrats

Die *Gemeindeordnung* verlangt, dass der Stadtrat den rechtlich letztverbindlichen Beschluss über den Stadthaushalt treffen muss. Die Bürger dürfen daher nicht selbst über den Haushalt entscheiden. Auch ein Bürgerentscheid über die *Haushaltssatzung* ist unzulässig. Damit ist zwar in rechtlicher Hinsicht der Verbindlichkeit eines Bürgerhaushalts die Spitze abgebrochen, aber politisch bleibt das große Feld der Einflussnahme vor der verbindlichen Letztentscheidung des Stadtrats.

Legitimationskraft gleicher, transparenter und ortsnaher Entscheidungsprozesse

Ein wesentlicher Kritikpunkt der Entscheidungsfindung betrifft das Verfahren. Im Stadtrat wird in der Regel nach einer mehr oder weniger kurzen Debatte entschieden. Die Sitzungen sind zwar in der Regel öffentlich, aber in den Debatten werden weder Sachverhalt noch Entscheidungsalternativen für den Zuschauer erkennbar. Somit bleibt die politische Debatte, wenn sie überhaupt stattfindet, auf kleine Kreise sachkompetenter Stadträte, die Spitzen der Verwaltung sowie einflussreiche Verbandsvertreter (z. B. IHK) beschränkt.

Dies ist ein Verfahren, das dem Anspruch der gleichen Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger nicht gerecht wird. Der Bürgerhaushalt möchte dieses Verfahrensdefizit aufgreifen und der Stadtratsentscheidung zumindest in bestimmten Teilen transparenten Abwägungs- und Entscheidungsprozess voransetzen.

Steuereinnahmen 2002-2004

in Mio. EUR

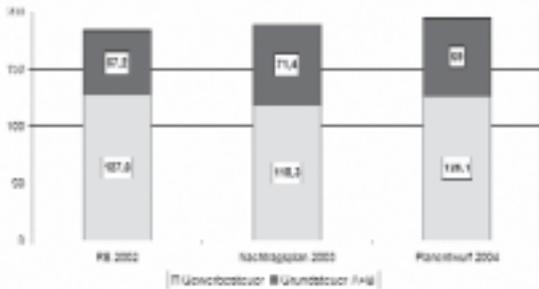


Abbildung 1: Umsatz- und Grundsteuer 2002-2004

Steuereinnahmen der Stadt Leipzig 2002-2004

Grüne Begriffe – Erklärungen im Glossar

Dabei wird ein gewisser Teil der Entscheidungen über die finanziellen Mittel vom Stadtrat auf Gremien der Bürgerschaft übertragen. Das kann sowohl thematisch geschehen (z. B. welche Radwege werden wo gebaut?) oder auch nach regionalen Prämissen (erst das Kita-Dach, dann die Schultoilette, dann das Buswartehäuschen) erfolgen. Zu beachten ist allerdings folgende Tatsache: In der Regel sind jährlich weniger als 25 Prozent des städtischen Haushalts frei zu vergeben. Der Rest ist durch *Weisungs- und Pflichtaufgaben*, *Verpflichtungsermächtigungen*, Vorgaben bei den *Fördermitteln*, Tarifverträge etc. bereits fest gebunden. Doch gerade über die ungebundenen Mittel lohnt es sich politisch zu streiten!

→ Aber bitte nicht als Feigenblatt der Demokratie



Wenn der Bürgerhaushalt ernst gemeint ist und in Zeiten äußerst knapper Kassen nicht allein zur Verbesserung der Akzeptanz von Sparmaßnahmen dienen soll, muss es von den politisch Handelnden eine wirkliche Akzeptanz des Bürgerwillens geben.

Sechs allgemeine Grundsätze sind zu beachten:

1. Wenn der Bürgerhaushalt wirklich der Bürgerbeteiligung und nicht lediglich der politischen Akzeptanzverbesserung unpopulärer Sparmaßnahmen dienen soll, müssen den Bürgern machbare Alternativen vorgeschlagen werden.
2. Weiterhin ist es wichtig, dass der Zeitplan stimmt. Das Bürgerhaushalt-Verfahren muss so geplant werden, dass es dem gesetzlichen Verfahren der Haushaltsplanung nicht hinterher hinkt. Es muss mindestens parallel verlaufen, damit die Entscheidungen der Bürger in die Abstimmung im Stadtrat einfließen können.
3. Die Stadtverwaltung muss den Bürgerhaushalt als ihre Aufgabe begreifen und nicht als lästige Einmischung. Erfolgreiche Modelle zeigen das deutlich. Voraussetzung ist, dass die Verwaltung willens und kreativ genug ist, ihre eigenen Vorgänge transparent zu machen. Die Realisierung eines Bürgerhaushaltes hängt also in hohem Maße vom politischen Willen des Oberbürgermeisters und der Verwaltungsspitze ab.
4. Entscheidend ist, dass die Bürgervoten eine hohe Verbindlichkeit für die Entscheidungen des Stadtrates und der Stadtverwaltung bekommen. Gerade weil eine rechtlich einklagbare Verbindlichkeit in Sachsen derzeit nicht möglich ist, ist die politische Verbindlichkeit als freiwillige Selbstbindung der Entscheidungsträger wichtig. Anderenfalls läuft die Bürgerbeteiligung ins Leere. Der Stadtrat muss die Voten der Bürger akzeptieren und darf nicht beliebig mit ihnen umgehen – auch wenn sie mal nicht in den Mehrheitswillen passen. Der Stadtrat muss bei der Installation des Bürgerhaushaltes die Verwaltung begleiten, die Transparenz und Bürgernähe der Darstellungen einfordern und die Ausdauer des Oberbürgermeisters fördern.
5. Bei gegensätzlichen Auffassungen zwischen Bürgern und Rat könnte – soweit rechtlich möglich – ein Bürgerentscheid statt finden oder auf eine andere Weise ein Kompromiss gefunden werden.
6. Zum Bürgerhaushalt gehört nicht nur die Diskussion vor der Entscheidung, sondern auch die öffentliche Rechenschaftslegung, wie der beschlossene Haushalt realisiert worden ist oder was letztendlich ausschlaggebend war, dass es nicht oder nicht so wie beschlossen realisiert wurde. Anderenfalls wird die Bürgerbeteiligung nur zum Bürgerfrust und vielen Rückzügen führen – und die Politik wird unglaubwürdig.

➔ Globalisierung einmal anders: Bürgerhaushalte in Porto Alegre (Brasilien) und Issy-les Moulineaux (Frankreich)

Grüne Begriffe –
Erklärungen im
Glossar

Derzeit gibt es in Europa etwas weniger als 40 Städte mit einem Bürgerhaushalt, wobei diese in Umfang, Art und Verfahren sehr stark variieren. Sie finden sich schwerpunktmäßig in Spanien, Frankreich und Deutschland - in Belgien und Italien gibt es erste Ansätze. In den beiden erstgenannten gibt es bereits erfolgreiche arbeitende Netzwerke. Das erste Netzwerk in Deutschland „Kommunale Finanzen und Bürgerhaushalt“ im Rahmen der URBAL-Projekte (Themennetzwerke der Europäischen Union) ist im Aufbau begriffen. Darüber hinaus gibt es in Skandinavien und den Niederlanden Teilnahmeverfahren mit finanzpolitischer Relevanz. Das bekannteste Beispiel für einen Bürgerhaushalt, bei dem die Bürger nicht nur beraten, sondern auch mitentscheiden dürfen, ist wohl Porto Alegre in Brasilien. Auch die Kleinstadt Issy-les-Moulineaux bei Paris gilt hier als vorbildlich - ob zu Recht, soll untersucht werden.

Porto Alegre

Porto Alegre hat 1,3 Millionen Einwohner und ist die Hauptstadt des südlichsten brasilianischen Bundesstaates Rio Grande do Sul. Brasilien ist eine präsidentielle Bundesrepublik, nach dem Vorbild der USA. Die drei Ebenen - Gemeinden, Bundesstaaten und Gesamtstaat - sind nicht so eng miteinander verflochten wie in Deutschland. Bei uns nehmen die Kommunen auch Aufgaben im Auftrag von Bund oder Land wahr (z. B. Sozialhilfe) und haben wenig Einfluss auf die gesetzliche Aufgabenstellung. Man nennt das auch „Marmorkuchenföderalismus“, weil man die Bestandteile des Kuchens nicht ohne weiteres trennen kann. Zusätzlich haben die Kommunen Aufgaben nach eigenem

Ermessen. In Brasilien können aber die einzelnen Ebenen unabhängiger voneinander handeln - man kann die Schichten so also auch einzeln betrachten. Die Verfassung von 1988 gibt den Kommunen das Recht, eigene Kommunalverfassungen zu erlassen, im Rahmen festgelegter Zuständigkeiten und „im lokalen Interesse“ Gesetze zu erlassen und *Steuern* zu erheben. Die kommunalen Steuern werden auf Dienstleistungen und Grundstücke erhoben. Daher führen Steuererhöhungen nicht automatisch zur Flucht der Unternehmer, da die Kommunen anders als in Deutschland keine Gewerbesteuer erheben. Im Jahr 1989 gewann ein Bündnis linker Parteien unter der Führung der Arbeiterpartei (PT) die Bürgermeisterwahlen. Im Wahlkampf hatte der Kandidat Armutsbekämpfung und mehr Volksbeteiligung versprochen. Als Bürgermeister musste er feststellen, dass sein Vorgänger die kommunalen Finanzen völlig ruiniert hatte und legte die Karten auf den Tisch. Es wurde ein Modell für einen Bürgerhaushalt entwickelt, in dem die Bürger über Investitionen - das entspricht etwa 20% des Haushaltes - mitentscheiden.

Organisation

In einem komplexen Zusammenspiel von stadtteilbezogenen (16) und thematischen (6) Basisversammlungen, den von ihnen gewählten Foren, dem ständigen Ausschuss „Bürgerhaushalts-Rat“ und der Verwaltung wird ein Haushaltsplanentwurf erarbeitet. Dafür gibt es einen strengen Zeitplan, damit jeder Haushalt fristgemäß verabschiedet werden kann und die Termine im Stadtrat, in der Verwaltung und in den Bürgerversammlungen aufeinander abgestimmt sind. Dabei wird auf der Basis von Stadtteil bezogenen Prioritäten eine



gesamstädtische Liste erarbeitet, die mit den thematischen Projekten der fünf thematischen Versammlungen und den Prioritäten der Verwaltung (*Verwaltungshaltung* und Arbeiten mit Notcharakter) zusammen den ersten Haushaltsentwurf ergibt. Dieser wird von der Verwaltung in den Stadtrat eingebracht, nachdem der Bürgerhaushalts-Rat ihm zugestimmt hat. Der Stadtrat verabschiedet den Haushalt, der dann von der Verwaltung in einen konkreten Investitionsplan umgerechnet wird. Die Verwaltung ist zur Zusammenarbeit mit den Bürgervertretern verpflichtet und muss den Investitionsplan allgemein verständlich formulieren. Jeder Stadtteil erhält aufgrund seiner Prioritätenliste, Einwohnerzahl und der Notwendigkeit der Investitionen eine bestimmte Sachleistung zugeteilt. Anhand des Investitionsplans können die Bürger die Umsetzung kontrollieren. Der Bürgermeister besucht alle Stadtteile, legt über die Durchführung des Bürgerhaushaltes Rechenschaft ab und hört sich an, was für

den kommenden Haushalt gewünscht wird.

Politische Bedeutung

Der Bürgerhaushalt schafft die repräsentative Demokratie nicht ab, sondern ergänzt sie. Nach Schätzungen der Weltbank nehmen jedes Jahr etwa 100.000 Menschen an der Erarbeitung des Bürgerhaushaltes teil, meist Angehörige der Unterschicht und der unteren Mittelschicht. Das entspricht etwa 15% der Wahlberechtigten. Die absolut armen Menschen, die täglich um ihr Überleben kämpfen müssen, beteiligen sich allerdings nicht am Bürgerhaushalt. Sie verweigern die Einladung der Verwaltung und der Bürgerversammlungen. Seit es den Bürgerhaushalt gibt, wurde u. a. in die Infrastruktur der bisher benachteiligsten Stadtviertel investiert. Es ist die Verwaltung, die auf die Bürger zugegangen ist und sich auch der Kritik stellt. Durch das transparente Verfahren werden Vetternwirtschaft und Korruption zurück gedrängt, aber nicht völlig beseitigt. Porto

Porto Alegre – ein Ort mit erweiterter demokratischer Mitbestimmung mitten in Lateinamerika – als Vorbild für Leipzig?

Grüne Begriffe – Erklärungen im Glossar

Alegre ist zu einem globalen Vorbild geworden. Vor allem in Brasilien werden seit einigen Jahren Bürgerhaushaltsmodelle in Städten und teilweise auch in Bundesstaaten (z. B. Rio Grande do Sul) ausprobiert. Dabei wird das Modell nicht einfach kopiert, sondern jeweils an die örtlichen Verhältnisse angepasst.



Issy-les Moulineaux – eine Kleinstadt am Stadtrand von Paris

Issy-les Moulineaux

In Deutschland wird auch die französische Kleinstadt Issy-les-Moulineaux (53.000 Einwohner, am südwestlichen Stadtrand von Paris gelegen) immer wieder als Beispiel für einen erfolgreichen Bürgerhaushalt genannt.

„Bürgerhaushalt“ ist in diesem Zusammenhang ein eher irreführender Begriff, der einem wirklichen Anspruch auf einen Bürger-Beteiligungs-Haushalt nicht gerecht wird und so eher als negatives Beispiel dienen soll.

Frankreich ist ein extrem zentralisierter Staat, dies wird von den Bürgern im Sinne der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse auch durchaus positiv gesehen. Die Einheitlichkeit in Frankreich (etwa auch des Schulsystems und der sozialen Sicherungssysteme) gilt vielen Franzosen als Garant für Gerechtigkeit. Issy-les Mouli-

neaux hat den Wandel von der Industrie zur Dienstleistungsgesellschaft recht erfolgreich gemeistert, in der Wirtschaft spielt die Informationstechnologie eine große Rolle. Issy gehört in Frankreich zu den Vorreitern von e-Government/e-Democracy (also Bürgerinformation und Bürgerbefragung per Internet), sowie Meinungsaustausch per e-Mail. Der Bürgermeister, der ebenso wie die Stadtratsmehrheit der rechtsliberalen UDF/UMP angehört, hat ein Modell vorangetrieben, das in etwa den Ortsbeiräten in Sachsen entspricht. Issy ist in vier Stadtteile aufgeteilt worden, die jeweils einen Rat haben. Von den 18 Mitgliedern sind vier direkt gewählt, die anderen gehören vor Ort agierenden Vereinen und der Verwaltung an. Der Bürgermeister ist qua Amt Mitglied in jedem der vier Räte. Die Stadteilräte haben ein kleines Budget für ihre Arbeit und dürfen den Stadtrat über einen Teil des Investitionshaushaltes, der jeweils Projekte in ihrem Stadtteil betrifft, beraten. Abgesehen davon, dass die Zusammensetzung der Stadteilräte von Issy-les-Moulineaux breiter ist, als die der Ortsbeiräte in Sachsen, kann man kaum von einer Bürgerbeteiligung sprechen. Was in Frankreich vor dem Hintergrund des Jahrhunderte alten politischen Zentralismus ein Fortschritt ist, ist in Deutschland nichts Neues.



www.portoalegre.rs.gov.br (Website Porto Alegre, brasilianisches Portugiesisch)
www.issy.com (Website von Issy-les-Moulineaux, französisch und englisch)

→ Die ersten Ansätze in Deutschland: Bürgerhaushaltsmodelle in Nordrheinwestfalen

Auch in Deutschland werden seit einigen Jahren Modelle für einen Bürgerhaushalt erprobt. Es scheint da einen zeitlichen Zusammenhang mit der immer prekärer werdenden finanziellen Situation der Kommunen zu geben. Wenn unpopuläre Sparmaßnahmen durchgesetzt werden müssen, die Bürger also für weniger Leistung mehr *Gebühren* bezahlen sollen, muss nach neuen Wegen für die politische Akzeptanz gesucht werden. Eine wichtige Rolle in dem Prozess der Entwicklung und Erprobung spielt die Bertelsmann Stiftung. Einerseits arbeitet sie zusammen mit der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle in Köln, einem von den Städten und Landkreisen getragenen Fachverband für kommunales Management, im so genannten „Netzwerk Kommunen der Zukunft“ mit, das ein Praxishandbuch zum Bürgerhaushalt für die Gemeinden herausgegeben hat.

Andererseits hat sie zusammen mit dem Innenministerium in Nordrhein-Westfalen (NRW) ein Bürgerhaushaltsprojekt entwickelt, das in den Jahren 2000 bis 2003 durchgeführt wurde. An diesem Projekt nehmen sechs Kommunen teil (Castrop-Rauxel – 79.000 Einwohner, Emsdetten – 35.000 Einwohner, Hamm – 181.000 Einwohner, Hilden – 56.000 Einwohner, Vlotho – 21.000 Einwohner).

Auch die Stadt Rheinstetten in Baden-Württemberg, deren Bürgermeister Gerhard Dietz einer der treibenden Kräfte für Bürgerhaushaltsmodelle in Deutschland ist, hat nur gut 20.000 Einwohner und ist seit 2000 mit einem Bürgerhaushaltsansatz aktiv.

Allerdings scheint den Akteuren im Jahr 2003 die Luft ausgegangen zu sein, finden sich doch auf der Webseite keine diesbezüglichen Aktivitäten mehr.



Das Beispiel Hamm

Die Stadt Hamm mit 181.000 Einwohnern ist die größte Stadt in Deutschland, die sich am Projekt Bürgerhaushalt beteiligt und dient daher als Beispiel, um eine gewisse Vergleichbarkeit mit Leipzig herzustellen.

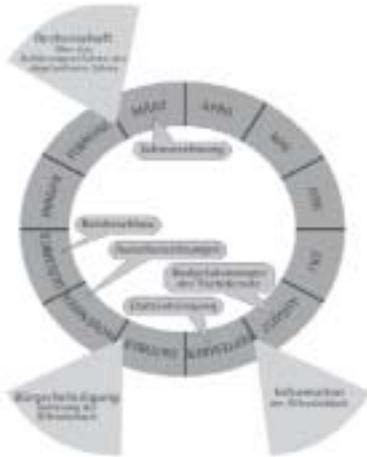
Organisation

Hamm liegt nordwestlich des Ruhrgebiets in Westfalen. Eine Besonderheit Hamms ist der Doppelhaushalt, es gibt also für die Jahre 2001/2002 und 2003/2004 jeweils nur einen Haushalt. Daher konnten die Bürger Hamms nicht zum Haushalt 2002 gehört werden, wie es das Projekt eigentlich vorsieht. Das Projekt hat die drei Phasen Information, Bürgerbeteiligung und Rechenschaft. Zur Information wurde in Hamm eine Veranstaltung in der Volks-

*Grüne Begriffe –
Erklärungen im
Glossar*

hochschule (sieben Teilnehmer) durchgeführt und Anfang 2002 eine Broschüre mit Informationen zum Bürgerhaushalt mit einer Auflage von 50.000 Stück vor allem über die Tagespresse verteilt. Mit dem bei-

Dialog mit politischen Gruppen und gesellschaftlichen Initiativen gesucht. Die Broschüre erläutert den Haushalt an Hand der drei Beispiele Kitas, Volkshochschule und Grünflächen, greift aber keine strittigen Punkte und konkrete Sparmaßnahmen auf. Das Haushaltsverfahren selbst, etwa die Zeitpunkte, zu denen der Entwurf der Verwaltung verändert werden kann, kommt nicht zur Sprache. Die Fragebogenaktion zu den Radwegen ist fragwürdig, wenn die Ergebnisse a) kaum noch in den Haushalt einfließen können und b) die Mehrzahl der erfragten Projekte ohnehin nicht umsetzbar ist. Die fehlende Bürgernähe schlägt sich folgerichtig auch in der geringen Bürgerbeteiligung nieder. Das Projekt Bürgerhaushalt in Hamm macht eher den Eindruck einer Imagekampagne als eines Versuchs, die Bürger an der Entscheidungsfindung zu beteiligen. Von den drei Phasen Information, Bürgerbeteiligung und Rechenschaft wurde also nur die erste Säule – Information – durchgeführt und dies auch noch auf fragwürdige Art und Weise. Eine Bürgerbeteiligung fand nicht statt, lediglich eine Meinungsäußerung. Und von Rechenschaftslegung ist bis dato überhaupt nicht die Rede.



*Bürgeruhr der Stadt
Emsdetten*

liegenden Fragebogen (Rücklauf 117) wurden die Themen erfragt, zu denen die Bürger für den Haushalt 2003/2004 gehört werden wollten. Es wurden die Themen Radwege und Straßen ermittelt. Zur Bürgerbeteiligung wurde dazu ein Fragebogen erarbeitet, der in einer Auflage von 45.000 (Rücklauf 758) verteilt wurde. Die Bürger sollten die Wichtigkeit von 13 Radwegprojekten bewerten, von denen allerdings nur ein einziges wirklich umsetzbar war. Die Aktion fand im Oktober 2002 statt, zu einem Zeitpunkt, als die Etatberatungen im Stadtrat schon fast abgeschlossen waren. Die Ergebnisse der Umfrage waren im Stadtrat auch nicht Schwerpunktthema. Das Projekt wird auch im Doppelhaushalt 2003/04 fortgesetzt.

Politische Bewertung

Die Initiative zur Teilnahme am Projekt Bürgerhaushalt ging von der Verwaltung aus. Sie wurde per Eilantrag im Stadtrat durchgebracht, eine echte Zusammenarbeit mit der Politik fand nicht statt. Auch außerhalb des Stadtrates wurde kein

www.buergerhaushalt.de
(das Projekt in Nordrhein-Westfalen)
www.hamm.de
www.rheinstetten.de



→ Ein Ausblick: Wie könnte ein Bürgerhaushalt in Leipzig aussehen?

In der repräsentativen Demokratie führt auch in Leipzig kein Weg am Stadtrat vorbei. Es geht also darum, den Haushalt aus dem exklusiven Kreis der Verwaltungsfachleute und Stadträte heraus zu holen und die Bürger auf eine verbindliche Weise mit in die Entscheidungen einzu beziehen. Der Stadtrat muss sich bewusst dafür entscheiden, Macht an Bürgerinnen und Bürger abgeben zu wollen.

Fünf Elemente bringen einen Bürgerhaushalt in Leipzig auf den Weg:

1. Bürgerinformation – aber richtig!

Zunächst müssen die Leipziger umfassend informiert und interessiert werden.

Deshalb sollten nicht nur allgemeine Informationen verbreitet, sondern plastisch und an Beispielen deutlich gemacht werden, welche großen Gestaltungsspielräume die Haushaltsplanung mit sich bringt. Eine Broschüre in hoher Auflage über die Tagespresse, die Bürgerämter etc. zu verteilen kann sinnvoll sein, wenn sie wirkliche Informationen enthält und nicht zur Eigenwerbung der Verwaltung dient. Die Aufstellung und das Funktionieren eines städtischen Haushalts muss allgemein verständlich erläutert werden, die rechtlichen Rahmenbedingungen und Einschränkungen sind zu benennen, Zahlen müssen ungeschönt auf den Tisch.

Die Broschüre sollte durch eine anschauliche Internetpräsentation ergänzt werden, die auch immer wieder aktualisiert werden muss. Diese muss leicht zu finden und nicht nur für Insider – wie leider auch bei einigen Projektstädten in NRW zu verzeichnen – sofort nutzbar sein. Eine anschauliche „Bürgerhaushalt-Uhr“, die dem Nutzer anhand von Stichtagen über das Jahr verteilt sofort den zeitlichen Ablauf der Haushaltsplanberatungen vor Augen

führt, hilft sein Engagement zeitgerecht einzubringen.

Die Volkshochschule sollte sich in besonderer Weise bei der Aktivierung und Qualifizierung interessierter Bürger engagieren. Schließlich müssen auch Einwohnerversammlungen auf Stadtbezirks- bzw. Ortschaftsebene zur Information statt finden. Kurzfristig angesagte Einwohnerversammlungen mit lediglich mündlichen Informationen sind ein Anfang und müssen durch weitere und weiterführende Angebote ergänzt werden.

Der gesamte Prozess ist durch eine gute Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten (Auftrittspressekonferenz, regelmäßige Pressemitteilungen, Plakataktionen ...).

2. Bürgerbeteiligung – aber ehrlich!

Die Bürger müssen zu ausgewählten Themen realistische Alternativen vorgelegt bekommen. Diese müssen seriös durchgerechnet werden. Die Vorgaben, die durch EU-, Bundes- und Landesgesetze und Fördermittel in die Entscheidung einfließen, müssen dargestellt sein.

So wäre es zum Beispiel dringend geboten, vor einer Investitionsentscheidung wie dem Straßenbahntunnel in der Jahnallee oder dem Neubau der B6 mit allen damit verbundenen Folgemaßnahmen für die Bürgerinnen und Bürger aufzuzeigen, worin die Vorteile der Baumaßnahme bestehen und welche Folgelasten (Investitionskosten, Zinslasten, Risiken für die Stadt, zu erwartende Betreiberkosten) auf die Stadt zukommen.

Es darf nicht einfach schön gerechnet, Nachteile klein geredet und Vorteile aufgebaut werden.



*Beispiel Grassi-museum:
Bauverzögerungen,
Fehlkalkulationen,
veränderte Rahmen-
bedingungen sollten
auch in Leipzig sofort
veröffentlicht werden,
und nicht erst wenn
keine Möglichkeit der
Einflussnahme mehr
besteht*

3. Rechenschaft – auch wenn es unangenehm wird!

Auch der Haushaltsvollzug muss kontinuierlich öffentlich gemacht werden. Bauverzögerungen, Fehlkalkulationen, veränderte Rahmenbedingungen sollten nicht erst öffentlich gemacht werden, wenn keine Möglichkeiten der Einflussnahme mehr bestehen (wie z. B. bei den explodierenden Baukosten beim Zentralstadion oder den vielfach höheren Betriebskosten beim Bildermuseum), sondern sofort. Der mündige Bürger hat ein Recht darauf zu erfahren, ob und wie seine Entscheidung durchgeführt wurde. Oder warum es nicht geht und was man hätte tun können und welche Fehler oder Ereignisse ein Projekt verändert haben. Dazu muss natürlich ein bestimmter Geist durchs Rathaus und durch die Stadt wehen. Bürger müssen als mündige Bürger ernst genommen werden. Bürger, die Vorhaben der Verwaltung kritisieren, dürfen nicht als „Bedenkenträger“, „Verhinderer“, „Nörgler“ oder „Ewiggestrige“ abgewertet werden. Es muss ge-

fördert werden, dass sich Bürger auch zwischen den Wahlen verantwortlich für die Stadt fühlen. Und schließlich muss politischer Streit auch ausgehalten werden. In einer Demokratie ist es gut und richtig, wenn es um Entscheidungen Konflikte gibt, dass sie in öffentlichem Disput (wie um den Wiederaufbau der Paulinerkirche) ausgetragen werden.

4. Aktiv werden – auch wenn es zunächst mühsam ist!

Die größten Chancen erste Schritte für mehr Bürgerbeteiligung bei der Verteilung der Kommunalfinzen zu gehen, liegen besonders bei den Stadtbezirks- und Ortschaftsräten. Sie können das Bindeglied und die Gesprächsplattform zwischen der interessierten Bürgerschaft und dem Stadtrat/der Verwaltungsspitze sein. Besonders bieten sich hier die Themen an, die hauptsächlich örtlichen Bezug haben und deshalb auf Stadtteilebene besser diskutiert werden können. Hier können auch die bestehenden Quartiersmanage-



ments und die einzelnen Stadtteilforen einbezogen werden. Wichtige Akteure sind dabei auch unsere zahlreichen engagierten Stadtteil-Bürgervereine, die in besonderer Weise die Nöte und Sorgen des Stadtteils vor Ort wahrnehmen.

Warum soll es nicht beispielsweise im *Ver-mögenshaushalt* stadtteilbezogene Budgets geben, in dessen Rahmen die Stadtbezirks- oder Ortschaftsräte nach öffentlicher Bürgeranhörung selbst festlegen, welche regional bedeutsame Straße, welcher Radweg oder welcher Fußweg als Nächstes gebaut oder instand gesetzt werden soll. Voraussetzung dafür ist lediglich, dass seitens der Verwaltung eine Bauzustandsanalyse erarbeitet wird, in der die sanierungsbedürftigsten Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Straßen, Plätze, Geh- und Radwege mit Bauumfang und Kosten erfasst sind. Das wäre ein erster aber sehr wirksamer Schritt. Dieser würde auch dazu führen, die bisher sehr geringe Wirksamkeit der Beiräte, die bei deren Mitgliedern zu einem immer größeren

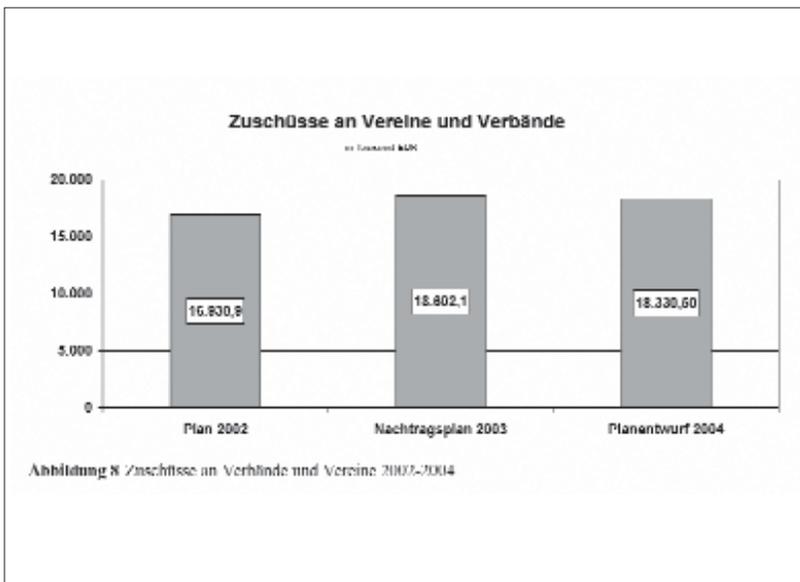
Frust führt, deutlich zu verstärken.

Oder warum nicht mal die Fördermittel der „heiligen Kuh“ Jugendhilfe, die bisher allein hinter verschlossenen Türen vom Jugendhilfeausschuss vergeben werden, mal teilweise mit in einen Bürgerhaushalt werfen? So könnten vom Jugendhilfeausschuss entsprechend des städtischen Jugendhilfeplans und aktueller Erfordernisse Aufgaben bezogen (z. B. Offene Freizeittreffs) Budgets gebildet werden, die dann in einer öffentlichen Diskussion in dem jeweiligen Stadtteil vom Stadtbezirksbeirat verteilt werden. So könnte eine gute Leistung eines Treffs noch besser honoriert oder ein immer noch mangelhaft arbeitender zusätzlich motiviert werden. Damit wird auch auf diesem Gebiet ein fruchtbringender Wettbewerb gefördert. Das letzte Wort hätte dann wieder der Jugendhilfeausschuss. Ähnliches hat das Projekt DOMINO in Dresden bereits erfolgreich praktiziert (siehe Seite 19).

Diese Formen der Bürgerbeteiligung ließen sich weiter ausdehnen, z. B. auf die

Zuschüsse für die Sanierung der Sportanlagen von Vereinen, die Fördermittelverteilung an die Bürgervereine und weitere Teilgebiete des Haushaltsplanes. Jedoch sollte zunächst schrittweise begonnen werden, um Erfahrungen – gute wie schlechte – im Beteiligungsprozess ausreichend reflektieren zu können.

Internet) zur Verfügung zu stellen. Die Palette dieser Möglichkeiten ist breit. Schließlich sollte sich Leipzig mit anderen Kommunen im Ausland und in Deutschland in Verbindung setzen, die Erfahrungen über deren Bürgerhaushaltsarbeit auswerten und auf unsere Gegebenheiten zuschneiden.



Zuschüsse an Vereine und Verbände der Stadt Leipzig 2002-2004

5. Auswertung erster Erfahrungen und Weiterbildung

Die ersten Erfahrungen mit neuen bzw. im Ansatz vorhandenen Modellen (wie z. B. die Brauchtumsmittel in den Ortschaften) müssen unbedingt ausgewertet werden. Verwaltungsfachleute und Stadträte müssen sich mit den Ergebnissen weiterbilden und auch den interessierten Bürgern muss Weiterbildung offen stehen, damit diese Modelle weiterentwickelt und wirklich praktikabel gestaltet werden können. Wir wissen aus den langjährigen Erfahrungen der Stadt Porto Alegre, dass es auch dort viel Weiterarbeit und Weiterbildung gekostet hat, ehe die Beteiligungsmechanismen funktionierten. Denkbar wäre, über die Bürgerbeteiligung hinaus auch beratende Gremien zu bilden und zur Schulung interessierter Bürger Planspiele (z. B. per

Die Chancen für eine bessere Bürgerbeteiligung, zu mehr Mitbestimmung und Demokratie sind groß und wir sollten die Entwicklung der modernen Zeit auch in Leipzig voranbringen.



DOMINO – Jugend gestaltet

„Demokratie positiv erleben“ – ist das Motto des Projektes DOMINO, bei dem Jugendliche frei und selbstverantwortlich über die Förderung von Jugendprojekten entscheiden. In der moderierten Auseinandersetzung mit Werten und Symbolen erlernen junge Menschen soziale Kompetenz und demokratisches Selbstbewusstsein. Ziel ist es, Jugendlichen die Gelegenheit zur Mitbestimmung zu geben und in Eigeninitiative ihren Stadtteil zu gestalten. Die Jugendlichen entscheiden nach selbst gewählten und formulierten Kriterien. DOMINO bindet dabei die erwachsenen Stadtteilakteure ein und fasst sie im Unterstützerkreis zusammen. Der Unterstützerkreis formuliert den Rahmen, in dem sich Jugendliche beteiligen können (bspw. Zielgruppe, lokale Einordnung, Zeitabläufe) und stellt den Fonds zur Verfügung, über den die Jugendjury entscheidet. Der Fonds wird durch die lokale Wirtschaft „gefüllt“. Jugendliche können als Antragsteller auftreten und so ihre Projekte unterstützen lassen, zum anderen wird die Jury aus Jugendlichen gebildet. Die Jugendjury entscheidet frei innerhalb des vorgegebenen Rahmens darüber, welche Projekte mit Hilfe aus dem Unterstützerkreis und dem zur Verfügung stehenden Geld verwirklicht werden können. Aus dem Unterstützerkreis werden zusätzlich Paten-

schaften für Jugendprojekte gebildet. So wird die Projektumsetzung von erwachsenen Stadtteilakteuren unterstützt. Soll DOMINO in einem Stadtteil stattfinden, wird der gesamte Prozess von Coaches begleitet. Zwei Personen moderieren, begleiten und geben Hilfestellungen bei der Durchführung von DOMINO. Dabei trennen wir personell die Arbeit mit den erwachsenen Akteuren im Unterstützerkreis und die Arbeit mit der Jugendjury und den jugendlichen Antragstellern. Im Stadtteil Prohlis/Reick fand im Jahr 2001 ein DOMINO-Projekt statt. Dabei wurden elf Projekte mit einem Antragsvolumen von 22.850,00 DM eingereicht. Es ging dabei hauptsächlich um Projekte zur Freizeitgestaltung von Jugendlichen. Die Einreicher waren Kinder und Jugendliche aus Institutionen wie Horte oder Clubs an Schulen, aber auch Jugendliche, die sich ohne institutionelle Anbindung zusammenfanden, um in ihrer Freizeit etwas zu organisieren, z. B. Sportturniere oder Breakdance. Die Jugendjury bewilligte insgesamt 8.000,00 DM und konnte jeden Antragsteller unterstützen.

Anja Stephan, Projektleiterin DOMINO

www.kulturstadt-dresden.de

www.domino-dresden.de

→ Grundzüge der parlamentarischen Demokratie und ihre Schwächen

von Johannes Lichdi

Grüne Begriffe –
Erklärungen im
Glossar

Ein Bürgerhaushalt soll die direkte Einwirkung der Bürger auf politische Entscheidungen der Gemeinde verstärken. Er setzt bei der zentralen Handlungsmöglichkeit der Stadt, dem Aufstellen des Haushalts, an. Das kann aber nur im Rahmen der bestehenden *Gemeindeordnung*, die auf der repräsentativen Demokratie beruht, geschehen.

Demokratie als Herrschaft des Volkes
Der Anspruch von „Demokratie“, auf „Herrschaft des Volkes“ (so die Übersetzung), stellt die grundsätzliche Frage, wie Entscheidungen zu treffen sind, damit sie in legitimer Weise als für alle verbindlich betrachtet werden können. Die Antwort darauf lautet, dass demokratisch legitimiert nur die Entscheidung sein kann, an der derjenige, für den sie gilt, in gleicher Weise wie andere mitgewirkt hat. Dies führt zu der Ansicht, dass eigentlich jeder über jede Entscheidung, die ihn betrifft selbst abstimmen können muss.

Modell der repräsentativen Demokratie
Das Modell der repräsentativen Demokratie sieht nun gerade nicht die Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger vor, sondern verlagert diese Entscheidung auf Repräsentanten oder Vertreter der Bürger. Nun entsteht aber die Frage, wie es denn kommen kann, dass andere für mich entscheiden können sollen. Widerspricht das nicht genau dem Anspruch auf Demokratie? Das repräsentativ-demokratische System möchte die Entscheidung der Vertreter durch allgemeine, freie, gleiche und geheime Wahlen der vertretenen Bürgerinnen und Bürger legitimieren. Durch den Wahlakt soll die Willensübereinstimmung

zwischen Wählern und Gewählten gewährleistet werden.

Lücken demokratischer Legitimation
Die Legitimation der Gewählten durch die Wahl ist eine Fiktion, die aus der Sicht einer unmittelbaren Demokratie (alle entscheiden über alles) mehrere Lücken aufweist.

a) Keine Abwahlmöglichkeit

So kann eine Person im Rechtsverkehr nach bürgerlichem Recht jederzeit einen Vertreter bevollmächtigen, ihm aber auch wieder die Vollmacht entziehen! Dagegen hat der Bürger nur alle fünf Jahre die Möglichkeit zur Wahl eines Stadtrats oder Landtags. Eine vorherige Abwahl ist nicht möglich. Der sogar für sieben Jahre gewählte Oberbürgermeister kann nur durch Bürgerentscheid mit qualifizierter Mehrheit abgewählt werden (siehe Kapitel 5). Es ist klar, dass die Übereinstimmung mit dem Willen der Wähler durch den Abstand zur Wahl immer weiter abnimmt.

b) Allgemeinermächtigung

Politik setzt sich aus vielen Einzelentscheidungen zusammen, die ein Stadtrat regelmäßig zu treffen hat. Die Wahl ermächtigt den gewählten Vertreter zu jeder dieser Entscheidungen. Dies führt dazu, dass sich der Kandidat im Wahlkampf nur um Zustimmung zu einer sehr allgemeinen politischen Grundlinie bemühen kann. Im politischen Alltag wird der Vertreter aber viele Entscheidungen treffen, die eventuell nicht mit dem Willen seiner Wählerinnen und Wähler übereinstimmen. Der Wähler hat keine Möglichkeit mehr, den gewählten Repräsentanten davon abzuhalten. Die

Wahl von Repräsentanten bedeutet daher eine allgemeine Ermächtigung der Gewählten zur Entscheidung einer Vielzahl von Sachfragen, auch wenn der Wähler eine andere Meinung hat. Der Wähler hat nur die Möglichkeit der Abwahl, die - siehe oben! - erst nach fünf Jahren möglich ist. So können Politiker oft mit Aussicht auf Erfolg auf die Vergesslichkeit ihrer Wähler setzen.

c) Sach- und Ortsferne

Das Zahlenverhältnis zwischen Wählern und Vertretern ist grotesk verzerrt. So sollen 70 Stadträte die Bürger einer Großstadt von fast 500.000 Einwohnern vertreten. Die Erreichbarkeit der Vertreter für Bürger sowie Arbeitskraft eines Menschen beschränken den Zugang zum Abgeordneten massiv. Da der Wähler nur einmal alle fünf Jahre und höchst allgemein befragt wird, bleibt er aus den täglichen und vielen Entscheidungssituationen ausgeschlossen. Dies wird ihm dann wiederum von „Experten“ vorgeworfen, die glauben, die Entscheidung sei für den „einfachen“ Wähler zu kompliziert. Es ist aber höchst unfair und undemokratisch, die eigene Entscheidungszuständigkeit mit der „Dummheit“ der Bürger zu begründen, sich aber selbst nur in einer Art „Geheimsprache“ von Verwaltung und Politik auszudrücken. Es ist die Aufgabe der Parteien, Fraktionen und auch der Verwaltung, dem Bürger die Entscheidungsalternativen so darzustellen, dass sie der Bürger verstehen kann. Die Politiker haben die Bringschuld!

Elitäres Demokratieverständnis

Von den meisten Politik- und Rechtswissenschaftlern, sowie von der Mehrzahl der deutschen Politiker wird das repräsentativ-demokratische System für allein verfassungsgemäß und politisch richtig angesehen. Politische Entscheidungen könnten wegen ihrer sachlichen Komplexität und ihrer Menge nicht unmittelbar durch alle getroffen werden. Die Arbeit professioneller Vertreter würde die Güte der Entscheidungen steigern und nicht dem populistischen

„Druck der Straße“ ausliefern. Diese Argumentation wird immer noch gerne mit dem historisch falschen Verweis auf den Untergang der Weimarer Republik 1930 bis 1933 garniert, der angeblich durch zuviel direkter Demokratie (hier Volksentscheide) untergegangen sei. Dahinter lugt auch ein Demokratieverständnis hervor, nach dem es Aufgabe von Wahlen sei, fähige politische Führer auszuwählen, die dann mehr oder weniger freie Bahn haben sollen. Diesem Denken kann etwa das französische Präsidialsystem zugeordnet werden. Fernab theoretischer Streitigkeiten ist jedenfalls zu beobachten, dass Entscheidungen der gewählten Vertreter im Stadtrat, Landtag oder Bundestags oft nicht als legitim anerkannt werden und die Beteiligung an Wahlen als wirkungsloses Ritual verweigert wird. Es greift allerdings viel zu kurz, dafür moralische Mängel der Gewählten verantwortlich zu machen; die gibt es auch, aber wichtiger sind die strukturellen Lücken an unmittelbarer demokratischer Legitimation.

Ziele einer Demokratisierung

Unter den gegebenen Verhältnissen kann es nur um Ergänzung, nicht Ersetzung der bestehenden Gemeindeverfassung gehen.

Ziele sind:

- (1) Häufigere Wahlen und leichtere Abwahlmöglichkeiten
- (2) Mehr Möglichkeiten zur unmittelbaren Entscheidung einer Sachfrage durch die Bürger, insbesondere durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (siehe Kapitel 5)
- (3) Dezentralisierung der Entscheidungsebenen
- (4) Eine verbindliche Einbeziehung der Bürger durch Formen der Bürgerbeteiligung
- (5) Eine Politik- und Verwaltungskultur, die den Bürger nicht als Störenfried sondern eigentlichen Auftraggeber und Legitimationsinstanz ernst nimmt.



→ Bürgerbeteiligung nach der Sächsischen Gemeindeordnung – da muss mobilisiert werden!

Ein anstrengender Hürdenlauf: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Über Einzelfragen, die eine Gemeindeangelegenheit betreffen – also keine all-gemeinpolitische Fragen, etwa ein Engagement gegen den Irak-Krieg, können Bürger direkt abstimmen (es gibt aber Themen, für die ausschließlich der Rat zuständig ist, und dazu gehört u. a. auch die *Haushaltssatzung*). Entweder beschließt der Rat mit 2/3-Mehrheit, eine wichtige Angelegenheit an die Bürger zu überweisen, oder die Bürger führen dazu ein Bürgerbegehren durch. Dazu müssen mindestens 15 % der Bürger, die zur Kommunalwahl wahlberechtigt sind, das Bürgerbegehren unterstützen. In der Hauptsatzung der Stadt Leipzig wurde auf unseren Antrag hin das Quorum auf bis zu 5 % abgesenkt. Die Entscheidungsfrage muss mit Ja oder Nein zu beantworten sein und allgemein verständlich sein. Falls die zu treffende Entscheidung Kosten verursacht, muss der Vorschlag einen machbaren Kostendeckungsvorschlag enthalten. Wenn sich das Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss richtet, müssen die Unterstützerunterschriften innerhalb von zwei Monaten nach der offiziellen Bekanntmachung des Beschlusses vorliegen. Ist das Bürgerbegehren erfolgreich, muss innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchgeführt werden. Wenn mindestens 25 % der Wahlberechtigten dem Entscheid zustimmen, ist er angenommen – es müssen also sehr viel mehr Wahlberechtigte zur Stimmabgabe mobilisiert werden. Der Einfachheit halber kann der Stadtrat auch den Beschluss, den das Bürgerbegehren formuliert, gleich selbst fassen.



Geht auch: den (Ober)Bürgermeister abwählen

Wenn 1/3 aller Wahlberechtigten einen Bürgerentscheid zur Abwahl des Bürgermeisters unterstützen, dann muss das Abwahlverfahren eingeleitet werden. In größeren Städten kann das Quorum auch auf 1/5 gesenkt werden. Der Bürgermeister gilt als abgewählt, wenn mindestens die Hälfte aller Wahlberechtigten dafür stimmen. In anderen Bundesländern kann der Stadtrat den Bürgermeister abwählen.

Gilt für alle: Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag

Mindestens ein Mal im Jahr soll (nicht muss!) der Rat eine Einwohnerversammlung zu wichtigen Gemeindeangelegenheiten anberaumen, das kann auch auf Stadtebene sein. Wenn 10 % der *Einwohner* (in Leipzig abgesenkt auf 5 %) einen Antrag stellen, muss eine Einwohnerversammlung abgehalten werden. Das gleiche Quorum gilt auch für die Behandlung einer Gemeindeangelegenheit im Rat – falls die Einwohner glauben, dass ein

→ Stadtbezirks- und Ortschaftsräte



In Leipzig gibt es derzeit zehn Stadtbezirksbeiräte. Die Stadtbezirksbeiräte werden nicht gewählt, sondern nach dem Wahlergebnis im Stadtbezirk von den Parteien und Wählervereinigungen besetzt. Sie beraten lediglich die Verwaltung und den Stadtrat, sie haben keine Entscheidungsbefugnis. Etwas anders ist es bei den Ortschaften. Leipzig hat 14 Ortschaftsräte. Das waren ursprünglich Gemeinden, die erst Ende der 90er Jahre nach Leipzig eingemeindet wurden. Die Mitglieder des Ortschaftsrates werden gleichzeitig mit dem Stadtrat gewählt. Der Ortschaftsrat hat eigene Haushaltsmittel und ist zuständig für die örtliche Infrastruktur und Kultur. So soll verhindert werden, dass nach einer (aus wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Gründen gewünschten) Eingemeindung eine traditionsreiche Gemeinde auf einmal völlig ihr Gesicht verliert. Ortsbeiräte und Ortschaftsräte beraten übrigens immer öffentlich (nur dann nicht, wenn es um vertrauliche Angelegenheiten geht) – ganz im Gegensatz zu den beratenden Ausschüssen des Stadtrates (hier

wird nur bei Beschlussfassung öffentlich beraten). Es wäre möglich, die Stadtbezirksbeiräte zu Ortschaftsräten aufzuwerten und so Entscheidungen an die Basis zu verlagern. Leipzig wird vor den Kommunalwahlen in Kommunalwahlkreise mit annähernd gleicher Bevölkerungszahl aufgeteilt – analog könnten flächendeckend Ortschaftsräte gewählt werden. Das Modell der Ortschaften kann so genutzt werden, um diesen Teilen der Stadt eigene Budgets zu geben, über deren Verwendung dann auch mit der entsprechenden Bürgerbeteiligung vor Ort entschieden werden kann. Diese Prozesse werden überschaubarer und nachvollziehbarer für die Bürger – und die Verbundenheit der Menschen mit ihrem Wohnumfeld wird gestärkt. Damit können sich Verwaltung und Politik auf die überörtlichen, die ganze Stadt betreffenden Themen konzentrieren und hier wirklich konsequente und kluge Entscheidungen treffen. Diese überörtlichen Themen – wie z. B. die Kosten der Olympiabewerbung oder der Bau einer Mehrzweckhalle – müssen freilich auch überörtlich diskutiert werden. Leider ist eine diesbezügliche Initiative unsererseits 2003 vorerst gescheitert. Der jetzige und für alle Beteiligten höchst unbefriedigende Zustand wurde zunächst festgeschrieben. Aber trotzdem: In einer Einführungs- und Testphase könnten bereits vor der Bildung flächendeckender Ortschaftsräte solche örtlichen Entscheidungsfindungen auch bereits in den Stadtbezirksbeiräten stattfinden. Deren Voten sind zwar formal nicht verbindlich, können aber ebenso wie die der Bürger vom Stadtrat und seinen Ausschüssen übernommen werden.

Die Förderung stadtteilkultur relevanter Vereine (im Bild das UT Connewitz) kann Bestandteil des Bürgerhaushaltes werden

Grüne Begriffe – Erklärungen im Glossar

➔ Weitere Methoden der Bürgerbeteiligung

Hier werden kurz einige Möglichkeiten der direkten Bürgerbeteiligung erklärt und weitere Methoden wie Planungszellen und Zukunftswerkstätten vorgestellt, die teilweise schon in den sechziger Jahren entwickelt wurden. Auf den ersten Blick sind die meisten dieser Verfahren aufwändig und teuer. Doch auch die konventionellen Expertengutachten gibt es nicht umsonst und führen nicht zwangsläufig zu besseren oder auch nur brauchbaren Ergebnissen. Als Einstieg kann man ja die eine oder andere Methode für ein begrenztes Projekt auf Stadtbezirksebene ausprobieren, um erste Erfahrungen vor Ort zu sammeln.

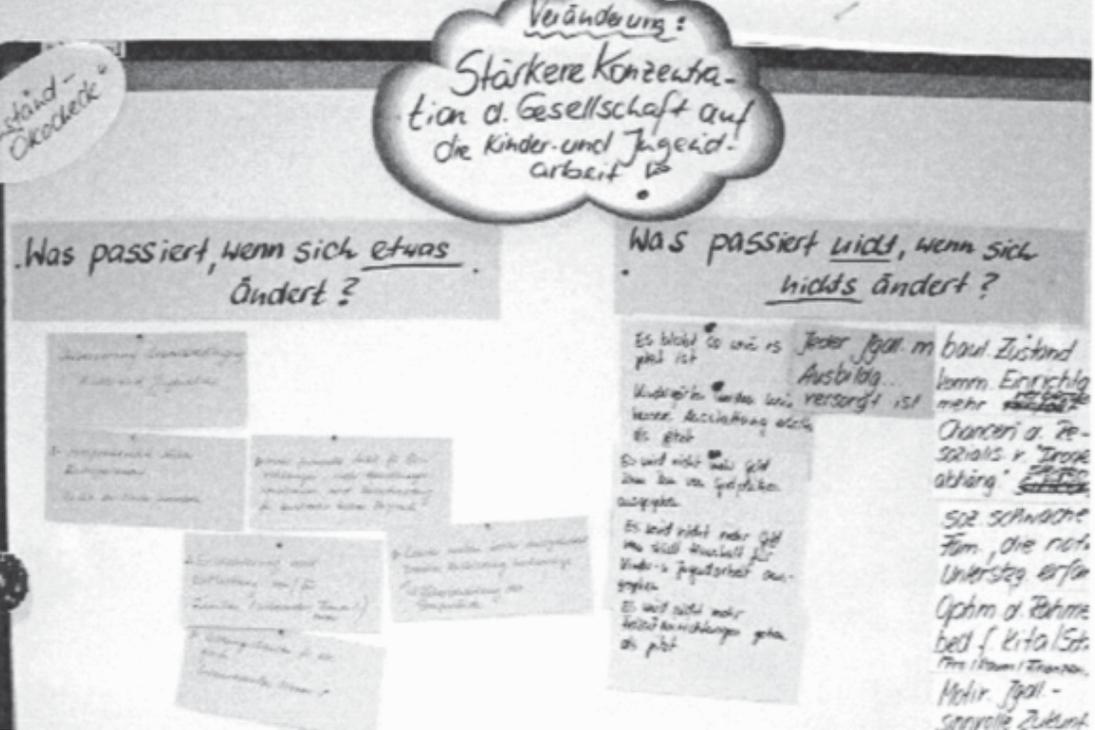
Bürger als Sachverständige: Planungszellen

Die Methodik der Planungszellen wurde Anfang der 70-iger Jahre von Prof. Dr. Peter C. Dienel an der Universität Wuppertal entwickelt. Dazu werden 25 Bürger ab 16 Jahren aus der Kartei des Einwohnermeldeamtes gezogen, die für vier Tage eine Planungszelle bilden. Sie werden von ihren beruflichen und außerberuflichen Verpflichtungen frei gestellt, Verdienstaufschlag, Kinderbetreuung etc. werden vom Auftraggeber finanziert. Die Bürger sollen zu einem bestimmten Problem, z. B. Gestaltung eines bestimmten Platzes in der Stadt einen Lösungsvorschlag erarbeiten. Sie bekommen Informationen von Experten, Lobbygruppen, Befürwortern und Gegnern des Projekts. In Kleingruppen bearbeiten sie Einzelfragen, die am letzten Tag zu einem von der Mehrheit der Planungszelle getragenen Bürgergutachten zusammengefasst werden. Professionelle Moderatoren organisieren die Planungszelle und die Diskussionen. Sie stellen sicher, dass die Informationen von außen

nicht einseitig sind, dass sich in der Gruppe keine Meinungsführer bilden, dass der Zeitrahmen eingehalten wird etc. Zu jedem Thema werden mehrere Planungszellen gebildet. Die Ergebnisse werden publiziert, so entsteht ein politischer Druck auf die Verwaltung und/oder den Rat, die Bürgergutachten in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen.
www.die-planungszelle.de

Ein bisschen spinnen: Zukunftswerkstätten

Die in den 60-iger Jahren von Robert Jungk und Norbert Müller entwickelte Methode wird auch innerhalb von Organisationen und Firmen verwendet, sie ist also kein reines Bürgerbeteiligungsverfahren. So können im Gegensatz zur Planungszelle auch engagierte, mit dem Thema schon länger befasste Bürger teilnehmen. Eine Zukunftswerkstatt gliedert sich in drei Phasen, die Kritik-, die Fantasie- und die Realisierungsphase. Geht es z. B. um einen verdreckten Spielplatz, so führen Eltern und Anwohner eine Zukunftswerkstatt durch. In der Kritikphase wird gesammelt, wo die Probleme liegen (Hundekot, Scherben, Jugendliche treffen sich...). In der Fantasiephase werden mittels *Kreativitätstechniken* (Pinnwandmethode etc.) Ideen erdacht. Dabei geht es noch nicht um die Realisierung. Also darf gesponnen werden (Zaun drum mit Schlüssel nur für Eltern, Hundefallen...). In der Realisierungsphase werden aus den Ideen der zweiten Phase praktikable Lösungen entwickelt (Hundeklo, Regeln mit den Jugendlichen entwickeln). Daraus kann sich eine permanente Zukunftswerkstatt zur Durchführung entwickeln (Familien übernehmen Patenschaften für Spiel-



geräte, eine Gruppe trifft sich regelmäßig mit den Jugendlichen...). Auch Zukunftswerkstätten müssen von Moderatoren geleitet werden.

In Leipzig werden diesbezüglich gute Erfahrungen im „Forum Grünau“ und dem „Forum Leipziger Osten u. a. gesammelt. So werden hier die speziellen Probleme aber auch Chancen des Stadtteils analysiert und systematisch praxisorientierte Ergebnisse entwickelt.

www.jungk-bibliothek.at
www.wegweiserbuergergesellschaft.de/praxishilfen/kreativitaetstechniken/techniken/grundlagen/zukunftswerkstatt.php

Planungszelle + Zukunftswerkstatt = Perspektivenwerkstatt

Diese auch als „Community Planing“ (etwa gemeinschaftliches Planen für die Kommune) bekannte Methode ist im Grunde eine Planungszelle, die um die Methoden der Zukunftswerkstatt erweitert wurde.

Zahlreiche Teilnehmer arbeiten mehrere Tage in Kleingruppen an Lösungsvorschlägen für ein bestimmtes Problem, etwa in der Stadtplanung. Die verschiedenen Arbeitsgruppen beleuchten unterschiedliche Aspekte, sie werden von Moderatoren geleitet und arbeiten mit verschiedenen **Kreativitätstechniken**. Die Werkstatt ist prinzipiell für alle offen, also für interessierte Bürger und Interessengruppen wie Bürgerinitiativen und Vereine. Die Ergebnisse werden sofort nach Abschluss der Werkstatt veröffentlicht. Den Werkstatttagen geht eine lange Vorbereitungsphase voraus, in der alle wichtigen Informationen veröffentlicht werden und für die Werkstatt geworben wird. Bürger, die nicht an der Werkstatt Teil nehmen können sich in Umfragen zum Thema äußern. Das Verfahren ist sehr öffentlichkeitswirksam, aber auch aufwändig und damit teuer.

www.mitarbeit.de (auf Newsletter klicken, dann runterscrollen)

Kreativität aus dem Chaos – die Pinnboardmethode der Zukunftswerkstatt

Grüne Begriffe – Erklärungen im Glossar

www.perspektivenwerkstatt.de (eine Agentur, die Perspektivenwerkstätten durchführt)
www.perspektivenwerkstatt-essen.de (Beispiel)

Mitbestimmung per Mausclick – die elektronische Demokratie

Die auch unter dem englischen Begriff e-Democracy bekannte Methode wird oftmals nicht genau von der Regierung per Internet, also dem e-Government unterschieden. Doch e-Government, also Formulare, die man sich von der städtischen Website herunterladen kann, Bürgerumfragen per Internet oder die Möglichkeit, Rathausmitarbeiter und Stadträte per e-mail direkt anzusprechen, sind noch keine echte Bürgerbeteiligung. Die elektronische Demokratie ist im Grunde eine technische Erweiterung aller bisher bekannten Möglichkeiten der Mitbestimmung. Sie kann schneller, effizienter und leichter zugänglich sein als die herkömmlichen Verfahren, muss es aber nicht. E-Mails sind schneller und bequemer als Briefe auf Papier, aber sie haben auch ihre Tücken. Erfahrungen aus anderen Städten etwa in Bremen zeigen, dass so manch ein Bürger sich im Ton vergreift und seine Schimpfkanonaden schnell per Enter-Taste in Richtung Rathaus schickt. Wenn andererseits die Sekretärin eine e-mail an den Amtsträger höflich-nichtssagend beantwortet und sie dann in den Ordner „gelöschte Objekte“ verschiebt, ist das auch nur die High-Tech-Variante der guten alten Eingabe, die in der berühmten „Ablage P“ verschwindet. Noch haben längst nicht alle Bürger Zugang zu einem Rechner mit Internetanschluss und eine Mailadresse. Daher darf das Internet niemals die einzige Möglichkeit der Bürgerbeteiligung sein, sondern kann andere Methoden nur ergänzen. Selbst wenn es genügend erschwingliche öffentliche Internetzugänge gibt, dürfen Menschen,

die mit dem Netz nicht umgehen können oder wollen nicht einfach außen vor gelassen werden.

Die schon erwähnte französische Kleinstadt Issy-es-Moulineaux ist bei der elektronischen Kommunikation mit den Bürgern schon recht weit. Neben den elektronischen Formularen für alle Lebenslagen gibt es eine, von einem Fachinstitut durchgeführte, regelmäßige Bürgerumfrage per Internet. Da auch in Issy Ältere und Ärmere weniger Internetzugang haben, werden sie mit mathematisch-statistischen Methoden in die Ergebnisse hinein gerechnet. Sitzungen des Stadtrates können live im Internet verfolgt werden und in den Sitzungspausen kann man seine Räte gleich per e-Mail ansprechen. In Issy gehört die Informationstechnologie zur örtlichen Kultur, sie hat eine große wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt und jedes Jahr im Frühjahr findet ein regelrechtes „Internet-Volksfest“ statt. Auf landesweiten Veranstaltungen hat der Bürgermeister sogar schon die Nutzung des Internets für die Politik als eine Art Wahlprüfstein für die Parteien und Kandidaten in den Raum gestellt.

Streng genommen kann aber auch in Issy nicht von echter elektronischer Demokratie gesprochen werden, da die modernen Kommunikationsmittel in erster Linie der Effizienzsteigerung der Verwaltung dienen.



➔ Bürgerbeteiligung – auch elektronisch

*Bürgerbeteiligung –
zukünftig auch
elektronisch*

1. Bürgerinformation – der erste Schritt zur Mitbestimmung

Die Stadtverwaltung stellt Informationen ins Netz: Haushaltentwürfe, *Beschlussvorschläge* für den Stadtrat, Bebauungspläne, Umweltinformationen, Verkehrszählungen an stark befahrenen Straßen, Stau-Statistiken etc. So kann sich der interessierte Bürger bequem und umfassend informieren, ohne erst umständlich in jedem einzelnen Amt nachfragen zu müssen. Das funktioniert aber nur, wenn sich die Verwaltung nicht als Hüterin von Staatsgeheimnissen, sondern als Dienstleisterin für die Bürger (die die Verwaltung ja schließlich über Steuergelder finanzieren) versteht. In den USA gibt es das so genannte „right to know“ (Recht auf Wissen), ein umfangreiches Akteneinsichtsrecht der Bürger auf allen Ebenen. In den Mitgliedstaaten der EU gibt es ein Recht

auf Information über Umweltbelange. Ein allgemeines Akteneinsichtsrecht gibt es in Deutschland nicht.

2. Bürgerbeteiligung – die Verwaltung muss zuhören

Bürgerumfragen, thematische (und kompetent moderierte!) Chatrooms (also Diskussionen per e-Mail im Internet), e-Mails, die auch ernsthaft beantwortet werden, können herkömmliche Verfahren „auf dem Papier“ kostengünstig ergänzen und Bürger ansprechen, die keine Lust zum Ausfüllen von Fragebögen und zum Besuch von Bürgerversammlungen haben (Jugendliche, Berufstätige in entsprechenden Branchen etc.). In den sechziger und siebenziger Jahren hat die regierende sozialdemokratische Partei in Schweden Mitgliederumfragen an der Basis zu relevanten politischen Themen per Post durchgeführt

und die Ergebnisse in die Gesetzgebung einfließen lassen. Ein ähnliches Verfahren auf elektronischem Weg ist auf Stadt- oder Stadtteilebene möglich. Allerdings muss es auch ernst gemeint sein, d. h. die Verwaltung und der Stadtrat müssen sich mit den Ergebnissen auch ernsthaft auseinandersetzen.

aber keine Voraussetzung für diese Kontrolle.



Das Amtsblatt – wichtige Informationsquelle der Bürger

3. Rechenschaft – was wurde erreicht?
Selten lesen wir in der Zeitung Berichte über die Stadtrats- und noch viel seltener über die Stadtbezirksbeiratssitzungen. Wenn Beschlüsse und Protokolle, idealerweise mit allgemein verständlichen Zusammenfassungen und Erläuterungen, Skizzen, Fotos und anderen relevanten Zusatzinformationen, auf der städtischen Website abrufbar wären, könnten interessierte Bürger sich schnell und direkt informieren und auch schnell reagieren. Wenn sie mit den Beschlüssen nicht einverstanden sind, könnten sie Stadträte ansprechen, Demonstrationen organisieren oder an die Presse gehen. Genauso ist die Verwaltung gefordert, wenn Bürger die Einhaltung der Beschlüsse besser kontrollieren können. Elektronische Verfahren sind

www.wegweiserbuergergesellschaft.de
(interessante Artikel zum Thema)
www.bundestag.de/aktuell/info_e_dem
(Informationen über den bereits beendeten Modellversuch „Forum eDemokratie“ des Bundestages)
www.politik-digital.de
www.mitarbeit.de (auf Newsletter klicken, dann runterscrollen, auch dort interessante Artikel zum Thema)
www.die-planungszelle.de
www.jungk-bibliothek.at
www.wegweiserbuergergesellschaft.de
www.perspektivenwerkstatt.de (Agentur, die Perspektivenwerkstätten durchführt)
www.perspektivenwerkstatt-essen.de (Beispiel)
www.buerger-gehen-online.de



Abgaben

Überbegriff für (hier kommunale) Steuern, Beiträge und Gebühren.

Abgabepflichtige

Diejenigen, die Abgaben zahlen müssen (Bürger, Einwohner, Unternehmen, ...).

Außerplanmäßige Ausgaben

Gelder, die gebraucht werden, um eine Ausgabe zu decken, die bei der Planung noch nicht vorhersehbar war, also nicht im Haushaltsplan enthalten ist. Die Mittel müssen aus anderen Haushaltsstellen abgezogen werden und stehen nicht zusätzlich zur Verfügung.

Beiträge

Zweckgebundene Zahlungen, die z. B. Grundstückseigentümer an die Kommune leisten, weil sie wirtschaftliche Vorteile durch die Anschlussmöglichkeit ihres Grundstückes an kommunale Einrichtungen (Wasser- und Abwasser, Gas und Strom etc.) haben. Kita-Beiträge sind trotz des irreführenden Begriffs Gebühren.

Beschlussvorlage

Von der Verwaltung erarbeiteter Entscheidungsvorschlag für den Stadtrat zu einer bestimmten Angelegenheit mit Begründung und ggf. Zeichnungen oder Plänen.

Bürgerinnen und Bürger

der Gemeinde sind alle wahlberechtigten deutschen Staatsbürger und Staatsbürger aus anderen EU-Mitgliedstaaten mit Dauerwohnsitz in der Gemeinde.

Dezernentenrunde

Interne Dienstberatung des Oberbürgermeisters, der alle einzelnen Beigeordneten der Fachressorts (Finanzen, Allgemeine Verwaltung, Kultur etc.) angehören

Einwohnerinnen und Einwohner

Einwohner sind alle, die auf dem Gebiet einer Gemeinde wohnen, also auch Jugendliche ab 16, Leute mit Nebenwohnsitz und nicht wahlberechtigte Ausländer (bei Kommunalwahlen sind EU-Bürger auch wahlberechtigt).

freiwillige Aufgaben

Die Kommune kann selbst bestimmen, ob sie diese Aufgaben durchführt oder nicht, z. B. Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung. Diese Aufgaben können sowohl Selbstverwaltungsaufgaben (z. B. Umweltschutz) als auch hoheitliche (z. B. der Öffentliche Nahverkehr) Aufgaben sein.

Fördermittel

Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes oder des Landes, mit dem bspw. eine Straßenbaumaßnahme in bestimmter vorgegebener Höhe durch diese mitfinanziert wird.

Gebühren

Gemeinden erheben zweckgebundene Entgelte für die Nutzung von bestimmten kommunalen Dienstleistungen (Abwasser, Müllentsorgung, Kinderbetreuung in städtischen Kindereinrichtungen, Bibliotheksnutzung, Eintritt im Schwimmbad oder im städtischen Theater).

Gemeindeordnung, sächsische

Kommunalrecht ist nach dem Grundgesetz Ländersache, d. h. jedes Bundesland hat eine eigene Gemeindeordnung, in der die wichtigsten kommunalen Regelungen zu finden sind. Dabei liegen den verschiedenen Gemeindeordnungen auch sehr verschiedene Kommunalregierungsmodelle zu Grunde. Die sächsische Gemeindeordnung folgt weitgehend dem baden-württembergischen Modell und ist dem bayrischen Modell verwandt.



Die Haushaltspläne der Stadt Leipzig; da wird viel Papier bewegt!

Haushaltssatzung

wird vom Stadtrat beschlossen und umfasst den Gesamthaushalt, der immer um 1. Januar des Haushaltsjahres in Kraft tritt (bei späterem Beschluss gegebenenfalls rückwirkend). Zur Haushaltssatzung gehören auch die Steuerhebesätze, die gegebenenfalls mit der Satzung gerichtlich überprüft werden können, und die Wirtschaftspläne der städtischen Eigenbetriebe, Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen.

Haushaltssperre

Wenn absehbar ist, dass bis Jahresende mehr ausgegeben und/oder weniger eingenommen wird, als die Haushaltssatzung vorsieht, verhängt der Finanzbürgermeister eine Haushaltssperre. Dazu werden die Ausgaben pauschal um x% gesperrt, später oft auch Haushaltsposten untereinander verschoben. Gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen (z. B. Löhne/Gehälter) laufen weiter, um so mehr werden unter Umständen andere Ausgaben gekürzt, gestrichen oder verschoben (z. B. Fördermittel für private Dritte – oft ein Problem für freie Träger, Aufträge an Handwerker etc.)

Hebesatz

Mit dem Hebesatz errechnen sich die Höhe der Steuern, die von der Gemeinde

selbst erhoben werden. Die staatlichen Finanzämter legen einen Messbeitrag (für Grundeigentum oder Gewerbetätigkeit) fest. Dieser bildet den Maßstab für die Steuer. Die Kommunen können dann selbst festlegen, mit welchem Faktor sie den Messbeitrag multiplizieren, um die Steuer fest zu setzen.

Hoheitliche Aufgaben

Die Kommunen haben diese Aufgaben vom Bund oder dem Land übertragen bekommen (daher auch übertragene oder staatliche Aufgaben) und erledigen sie in eigener Regie und mit eigenem Personal. Hoheitliche Aufgaben können sowohl Pflicht- als auch freiwillige Aufgaben sein.

Jahresrechnung

Die tatsächlich verausgabten Mittel in den einzelnen Haushaltspositionen werden bis Mitte des folgenden Jahres von der Verwaltung abgerechnet. Da kein Laie das auch nur ansatzweise durchschauen kann, prüft das Rechnungsprüfungsamt im Auftrag des Stadtrates die Abrechnung und gibt diesem einen (stets sehr offenen und kritischen) Bericht.

Kommunalfinanzausgleich

siehe Schlüsselzuweisungen.

Mittelumwidmungen

Die ursprüngliche Zweckbestimmung bestimmter Gelder wird geändert, um über- oder außerplanmäßige Ausgaben zu decken.

Nachtragshaushalt

Stellt die Kommune im Laufe eines Haushaltsjahres fest, dass der Haushaltsplan in wesentlichen Punkten (bei uns gehandelt mit 5% der gesamten Haushaltsansätze) nicht eingehalten werden kann, muss er durch einen Nachtragshaushalt geändert und wieder ausgeglichen werden. Wird der Nachtragshaushalt erst mit Abschluss des Haushaltsjahres beschlossen, geht ihm meistens eine Haushaltssperre voraus.

Pflichtaufgaben

sind Aufgaben, zu deren Durchführung mit eigenem Personal und auf eigene Kosten die Kommune verpflichtet ist (nur teilweise gegen Kostenausgleich von Bund, Land oder Dritten). Pflichtaufgaben können Selbstverwaltungsaufgaben (z. B. die Bauleitplanung), Pflichtaufgaben nach Ermessen (z. B. das Betreiben von Krippen und Horten) und Pflichtaufgaben ohne Ermessen (Kindertagesstätten für Kinder von drei Jahren bis zum Schulalter) sein.

Rechtsaufsicht

der Kommunen: die Behörde, die die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns und daher auch die Ausgeglichenheit der Haushaltsführung überprüft. Für Gemeinden sind das die Landkreise, für Landkreise und kreisfreie Städte die Regierungspräsidien. Haushalte müssen von der Rechtsaufsicht genehmigt werden.

Rechnungsprüfungsamt

Die kommunalen Rechnungsämter überprüfen im Rahmen der gesetzmäßig vorgeschriebenen Haushaltsschlussrechnungen die Ausgaben auch auf Sparsamkeit und auf ihre tatsächliche Höhe. Solche Prüfungen werden punktuell in bestimmten Einzelbereichen durchgeführt.

Regierungspräsidium (RP)

Eine mittlere Verwaltungsebene zwischen dem Freistaat und den Kommunen. In Sachsen gibt es drei Regierungsbezirke: Dresden, Leipzig und Chemnitz mit jeweils einem RP. Das RP ist die Aufsichtsbehörde über die Kommunen, Landkreise und einige staatliche Fachämter und so der direkten Unterstellung zum zuständigen Innenministerium dazwischengeschaltet. Es ist auch die erste Anlaufstelle für Dienstaufsichtsbeschwerden. Kritiker halten die RP für aufgeblähte Bürokratien, im Rahmen einer Verwaltungsvereinfachung (und Kosteneinsparung!) wird immer wieder ihre Abschaffung diskutiert.

Selbstverwaltungsaufgaben

Die Aufgaben, die die Kommunen als ihre ureigenste Aufgaben wahrnehmen (es können Pflicht- oder freiwillige Aufgaben sein) – z. B. die Haushalts- und Personalwirtschaft der Kommune.

Schlüsselzuweisung oder Zuweisung

Das ist der Anteil der Gemeinde am allgemeinen Steueraufkommen von Bund und Ländern (auch als Kommunalfinanzausgleich bezeichnet). Die Gemeinden erhalten nach einem bestimmten Schlüssel, der sich aus Einwohnerzahl, bestimmten überörtlichen Aufgaben (Schulen) und eigener Finanzkraft errechnet, Anteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer (= Mehrwertsteuer).

Steuern

Damit sind hier die Steuern gemeint, die die Gemeinde selbständig erhebt: Grundsteuer, Gewerbesteuer, Zweitwohnsitz- oder Hundesteuer. Steuern werden immer als allgemeine Einnahmen in den Haushalt eingestellt. Der Anteil der Gemeinden am Steueraufkommen von Bund und Ländern heißt Schlüsselzuweisung.

Überplanmäßige Ausgabe

Gelder die gebraucht werden, um Ausgaben zu finanzieren, die teurer als ursprünglich geplant geworden sind. Die Mittel müssen aus anderen Haushaltsstellen abgezogen werden und stehen nicht zusätzlich zur Verfügung.

Verpflichtungsermächtigung

Verbindliche Zusagen für Ausgaben, die in den kommenden Haushaltsjahren erforderlich sind, besonders für Investitionen, die z. B. über mehrere Jahre (Bildermuseum) finanziert werden müssen.

Vermögenshaushalt

Der Teil des Haushalts, der die Investitionen (Straßen, Brücken, Gebäude etc.) umfasst. Einnahmen sind Verkaufserlöse (Grundstücke, Einrichtungen etc.), Kredite, Zuschüsse von Bund, Land oder EU und

theoretisch Überschüsse aus dem Verwaltungshaushalt.

Verwaltungshaushalt

Laufende Einnahmen (Steuern, Gebühren, Abgaben, Zuweisungen) und Ausgaben (Personalkosten, Betriebs- und Bewirtschaftungskosten, Zinszahlungen, Umlagen und Zuschüsse an Dritte).

Vorläufige Haushaltswirtschaft

Wenn noch kein gültiger Haushalt verabschiedet ist, muss das laufende Geschäft weitergehen: Löhne/Gehälter, Strom, Telefon, Mieten etc. – alles, was die Kommune für die täglichen Aufgaben ausgeben muss darf schon ausgegeben werden.

Weisungsaufgabe

Pflichtaufgaben, die eine Kommune im Auftrag von Bund oder Land nach Bundes- oder Landesgesetzen ausführt und bei der der Kommune von den höheren Behörden des Freistaates oder des Bundes Weisungen erteilt werden können. Teilweise sind diese Aufgaben Pflichtaufgaben nach Ermessen (z. B. Abfallwirtschaft), teilweise Pflichtaufgaben, bei denen kein Ermessen über die Aufgabenerfüllung besteht (z. B. Auszahlung der Sozialhilfe nach den festen Regelsätzen).

Impressum:

Herausgeber: Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Stadtrat Leipzig, März 2004

Neues Rathaus, Martin-Luther-Ring 4-6, 04109 Leipzig

Redaktion: Fraktion BündnisGrüne/Freie Wähler im Stadtrat Dresden, Oktober 2003

Gundula Schmidt-Graute, Albrecht Krause, Susanne Lerm, Suse Lempe (alle Dresden)

Redaktionelle Überarbeitung und *Erweiterung:* Ingo Seidel, Stadtrat Leipzig

Für die Mitarbeit an der Broschüre danken wir besonders den ehrenamtlichen Unterstützern Jens Hoffsummer und Rechtsanwalt Johannes Lichdi, Anja Stephan vom Kulturbüro Dresden (Projekt DOMINO), Siebert Künzel (Mitarbeiter der grünen Stadtratsfraktion in Hamm/Westfalen), Davi L. Schmidt und Miguel Rangel aus Porto Alegre

Layout und Repro: com.cores

Arno-Nitzsche-Str. 19, 04277 Leipzig

Alle Grafiken aus Stadt Leipzig, Haushaltsentwurf 2004

Fotos: Stadt Leipzig (4); Cordula Lorenz (2, 16/17, 30), Ingo Seidel (7); alle weiteren com.cores (Uta Stöcklein, Ralf Althaus)

Druck: Druckerei Hennig

Magdeborner Str. 7, 04445 Markkleeberg

Auflage: 1.500 Stück

Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, sind nur mit Genehmigung und Quellenangabe gestattet.

Die Broschüre wurde gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.

Aufgang D

Peter Wörner
Frelschaffender
Aquariumentwickler

EMPFÄNGT
SOZIALHILFE
+ WOHNGELD



Leipziger Kinderband u. a. Ensemble
Musikunterricht
Professoren
Tonstudio

Musikstudio Leipzig

Alte Wilsdruffer Str. 10 • 04211 Leipzig • Ringstr.
Telefon 0341 912 91 3 • Fax 0341 912 41 3 • FAX 0341 221 91 3

BÜRGERAMT SÜD
der Stadt Leipzig



Einrichtung der
Stadtverwaltung
- alle Sach-
und Personal-
kosten zahlt die
Stadt!

Kinder- und
Jugendwerkstatt
Sonniger Süden e.V.

erhält von der
Stadt aus dem
Jugendhilfeetat
Projektförderung
Betriebs- und
Personalkostenzuschuss

Städtischer Klangkörper
Urknallorchester
Proberaum III

com.plot gmbh

ctp_druckplattenbelichtung
großformatdruck • digitalproof

GmbH =
Steuerehalter
Gewerbe + Einkom-
menssteuer + Lohn-
steuer der Ange-
stellten

Einzelunter-
nehmen
zahlt
Gewerbe- und
Einkommen-
steuer

Eigenbetrieb
der Stadt
Für Betriebs-
und Personal-
kosten kommt
komplett die
Stadt auf