

Beim Geld mitentscheiden

Der Stuttgarter Bürgerhaushalt geht neue Wege der Zielgruppenansprache

Peter Reinhardt

Das Gebiet um das Veranstaltungszentrum Wagenhallen ist eine Oase für Künstler/innen und Stadtgärtner/innen in Stuttgart. Aus der Industriebrache mit einem Bauzug der Deutschen Bahn ist seit der Inbesitznahme durch Studierende vor mehr als 20 Jahren eine Keimzelle für unzählige Projekte der Musik- und Kunstszene geworden. Die Stadtplaner/innen haben der mittlerweile etablierten Kreativszene einen dauerhaften Platz im dort geplanten Stadtquartier »Maker City« versprochen. Umso größer ist der Aufschrei, als die Deutsche Bahn Anfang 2021 den Mietvertrag mit dem Trägerverein kündigt. Die Aktivistinnen und Aktivisten trommeln für den Erhalt der Waggonen am angestammten Platz – und sammeln für diesen Vorschlag die meisten Stimmen im Stuttgarter Bürgerhaushalt 2021.

Die Koordinatorin für Bürgerbeteiligung in der Stadtkämmerei ist über diesen Erfolg der Initiative nicht überrascht. »Solche kulturellen Anliegen, die auch noch im Zusammenhang mit der Entwicklung des Bahnprojekts Stuttgart 21 stehen, haben immer eine überregionale Wirkung«, sagt sie. Fast 2200 Unterstützer/innen konnten die Kreativleute für ihr Anliegen mobilisieren. Ein wenig haben sie damit offene Türen eingerannt. Das Thema dieses »Siegervorschlags« hätten die Fachausschüsse und die zuständigen Kommunalpolitiker/innen schon vorher auf dem Radar gehabt, ordnet der für den Bürgerhaushalt zuständige Finanzbürgermeister die Kampagne ein. Die Wirkung der Bürgerbeteiligung sei trotzdem nicht zu unterschätzen: »Der Spitzenplatz hat den Druck bei der Suche nach einer Lösung für die Kulturszene samt Finanzierung verstärkt.« Fast eine Million Euro und 1,5 Personalstellen genehmigt der Stadtrat daraufhin im Doppelhaushalt 2022/23 für dieses Projekt.

Dauerbrenner und Einzelinteressen

Gesamtstädtische Themen, teils mit überregionaler Ausstrahlung, spielen traditionell bei den Stuttgarter Bürgerhaushalten eine zentrale Rolle – neben Einzelprojekten aus den Stadtbezirken. Im mittlerweile sechsten Bürgerhaushalt, der dem städtischen Doppelhaushalt für das laufende und nächste Jahr vorgeschaltet war, sieht die Koordinatorin für Bürgerbeteiligung »ein ausgewogenes Wechselspiel« zwischen konkreten Anliegen vor Ort und Beiträgen zu aktuellen politischen Diskussionen. Allein 22 der 100 bestplatzierten Anträge beschäftigen sich – vor dem Hintergrund des Klimawandels – mit den Grün- und Blühflächen in der Stadt. Ein Dauerbrenner seit dem Start des Bürgerhaushalts im Jahr 2011 sind Verkehrsthemen, aktuell dominiert der Ausbau des Radnetzes. Dank Corona erobert diesmal die Digitalisierung der Schulen gleich zwei Spitzenplätze. Top-10-Platzierungen erreichen die Vorschläge, Trinkbrunnen zu erhalten und weitere Wasserspender zu errichten. Die Stadträte stellen dafür das notwendige Geld zur Verfügung. Immer wieder nutzen Schulen den Bürgerhaushalt, um auf marode Physiksäle oder undichte Fenster hinzuweisen. Die zählen zwar zur Rubrik »Einzelinteressen«, zeigen aber in der Summe ein lange unterbelichtetes Handlungsfeld.

Thematische Eingrenzungen gibt es beim Bürgerhaushalt in Stuttgart nicht. Die Koordinatorin: »Es sollen alle Anliegen eingebracht werden können und die sind vielfältig.« Für den Doppelhaushalt 2022/23 wurden 2853 Vorschläge eingereicht. Nach der Zusammenfassung identischer Beiträge blieben 2156 übrig, für die in der anschließenden Bewertungsphase 1,3 Millionen Stimmen abgegeben werden. Wegen der Einschränkungen durch die Pandemie konnten erstmals keine Unterschriften gesammelt werden. Die Beteiligung war nur über die Online-Plattform möglich. Das dürfte der Grund gewesen sein, dass sich die Zahl der Teilnehmenden gegenüber 2019 auf 20.000 halbiert hat. Angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen stuft der Bürgermeister das aber als »erfreulich hoch« ein. Und die Zahl der abgegebenen Bewertungen sei im Vergleich zu 2019 um weniger als zehn Prozent zurückgegangen. Sein Fazit: »Im Online-Verfahren sind die Teilnehmer mit höherer Intensität dabei.«

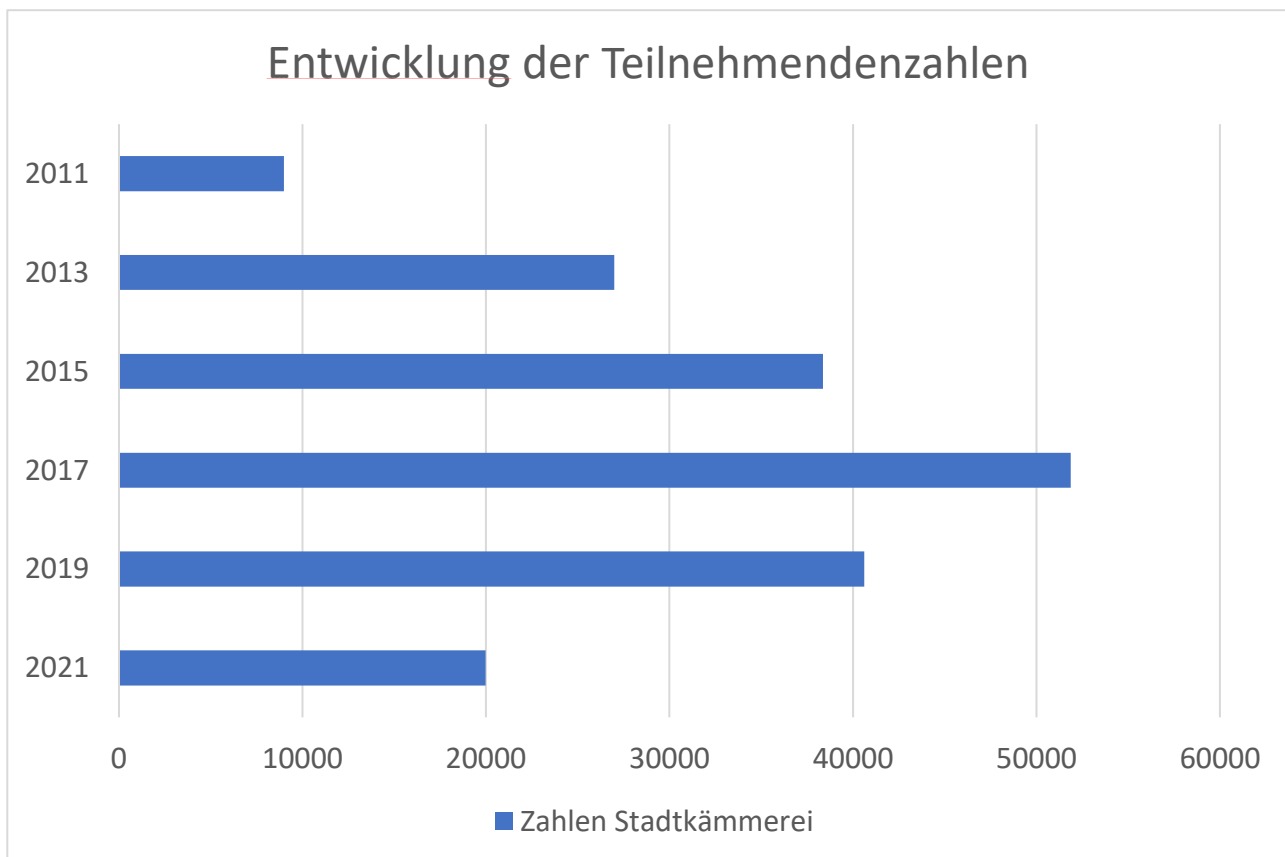


Abbildung 1: Entwicklung der Teilnehmendenzahlen beim Stuttgarter Bürgerhaushalt

Abgegebene Stimmen

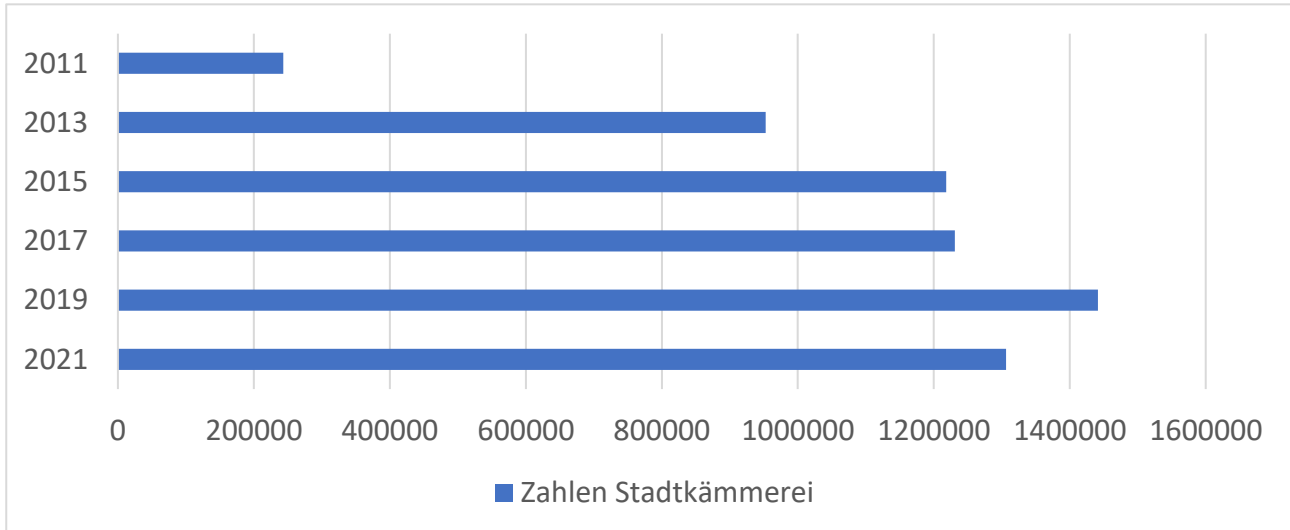


Abbildung 2: Abgegebene Stimmen beim Stuttgarter Bürgerhaushalt

Bürgerhaushalt oder Bürgerbudget

Etwa 100 Städte in Deutschland lassen ihre Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden, wie das Geld der Steuerzahler/innen ausgegeben wird. Zwei Verfahren haben sich laut einem Statusbericht der Bundeszentrale für politische Bildung durchgesetzt (1):

- Mitsprache beim Gesamtbudget: Die Vorschläge dürfen alle Bereiche des Haushalts umfassen und das gesamte Budget der Kommune betreffen. Das können zusätzliche Investitionen ebenso sein wie Sparmaßnahmen. In Deutschland basiert ungefähr die Hälfte der Bürgerhaushalte auf diesem Verfahren. Welche Projekte tatsächlich umgesetzt werden, bleibt Sache der Stadt- und Gemeinderäte.
- Entscheidung über ein Bürgerbudget: Beim Bürgerbudget können Vorschläge zur Verwendung eines vorher von Stadtverwaltung und Gemeinderat festgelegten Geldbetrags eingebracht werden. Hier treffen die Teilnehmenden mit ihren Voten die Entscheidung über die Realisierung. Der aktuelle Trend geht in Deutschland zu diesen Bürgerbudgets, die inzwischen 40 Prozent aller Verfahren ausmachen.

Messlatte für den Erfolg von Bürgerhaushalten ist die Zahl der Teilnehmenden in Relation zu den Einwohner/innen. Aus der Quote lässt sich der Mobilisierungseffekt des jeweiligen Verfahrens ablesen. »Angesichts des oft geringen Werbeaufwands halten wir eine Beteiligungsquote von einem Prozent bereits für einen großen Erfolg«, so die Bundeszentrale für politische Bildung (2). Generell gilt, dass sich kleinere Kommunen leichter tun, ihre Einwohner/innen zum Mitmachen zu gewinnen als große.

Das Beispiel Stuttgart zeigt, was in Großstädten durch eine aktivierende Online-Plattform und viel Werbung mit direkter Ansprache der Bürger/innen möglich ist: Die Beteiligungsquote liegt im Spitzenjahr 2017 bei

neun Prozent, geht zwei Jahre später aber auf 6,3 Prozent zurück. Der durch die Pandemie erzwungene Verzicht auf das aktive Sammeln von Unterschriften und Informationsveranstaltungen in Präsenzform führt 2021 zu einer Halbierung der Beteiligungsquote auf nur noch 3,1 Prozent. Gut die Hälfte der Stimmen kam in den früheren Bürgerhaushalten durch Unterstützerlisten zusammen. »Man hat es sicher nicht geschafft, alle diese Bürgerinnen und Bürger auf die Online-Plattform zu bringen«, bilanziert die Koordinatorin.

Das Stuttgarter Modell

Der Finanzbürgermeister erklärt das vergleichsweise große Interesse der Stuttgarter/innen mit der Offenheit des Modells. »Unser Format ohne thematische Eingrenzung motiviert die Bürgerinnen und Bürger und führt zu mehr Beteiligung«, sagt er. Als großen Vorteil des Stuttgarter Bürgerhaushalts sieht er, dass die Einwohner/innen sich mit den kommunalpolitischen Themen auseinandersetzen und im Idealfall auch die Umsetzung begleiten. Auf diese Weise bekämen die politisch Verantwortlichen einen Überblick, was die Bürgerinnen und Bürger umtreibt.

Drei Gründe nennt der langjährige Ko-Sprecher des »Arbeitskreises Stuttgarter Bürgerhaushalt« für die Sonderstellung Stuttgarts im Vergleich der Großstädte:

1. Einführung des Bürgerhaushalts im Konsens

Der Grundsatzbeschluss für die Einführung fällt 2010 im politischen Konsens – nachdem der Streit um das Bahnprojekt Stuttgart 21 die Stadtgesellschaft tief gespalten hatte und mehrere Bürgerbegehren dazu abgelehnt worden waren: »Die Verwaltung und die Politiker/innen haben die Durchführung eines Bürgerhaushalts offenbar als Chance gesehen, der Stadtbevölkerung eine grundsätzliche Offenheit für Bürgerbeteiligung zu beweisen.« (3) Für die Durchführung des letzten Bürgerhaushalts stellt die Stadt 135.000 Euro bereit.

2. Das kritische Engagement engagierter Bürger/innen

Das Verfahren wird von Anfang an durch den überparteilichen »Arbeitskreis Stuttgarter Bürgerhaushalt« begleitet. 10 bis 15 ehrenamtlich tätige Bürgerinnen und Bürger organisieren zusätzlich zu den städtischen Informationsveranstaltungen Gesprächsrunden, gehen in Schulen und besuchen Vereine. Die Altersspanne dieser »Multiplikator/innen« reicht von 30 bis 70 Jahre. Sie beraten Gruppen, die einen Vorschlag für den Bürgerhaushalt einbringen wollen, bei der Formulierung und der Mobilisierung. Die aufsuchende Information trägt dazu bei, dass sich der Anteil der Jugendlichen an den Teilnehmenden im Lauf der Jahre von 3 auf 20 Prozent steigert, bei den Seniorinnen und Senioren von 10 auf 14 Prozent. Der Ko-Sprecher des Arbeitskreises ist überzeugt, dass dieser Einsatz von Ehrenamtlichen für das städtische Verfahren »ganz offenbar in der Bevölkerung als Vertrauensbeweis für die Ernsthaftigkeit dieser Form der Bürgerbeteiligung gewertet wird«.

3. Bürgerbeteiligung als lernendes Verfahren

Alle Beteiligten sehen den Bürgerhaushalt nicht als fertiges Teilnahmeverfahren, sondern passen die Verfahren immer wieder an. Im Rahmen der Evaluierung des Bürgerhaushalts 2021 soll mit einer Umfrage ausgelotet werden, wie die Einschränkungen durch die Pandemie sich auf die Beteiligung ausgewirkt haben. Man hofft, dass in Zukunft wieder in Präsenzveranstaltungen zur Teilnahme animiert werden kann. Ziel ist, die größtmögliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu erreichen. Angesichts des Arbeitsaufwandes

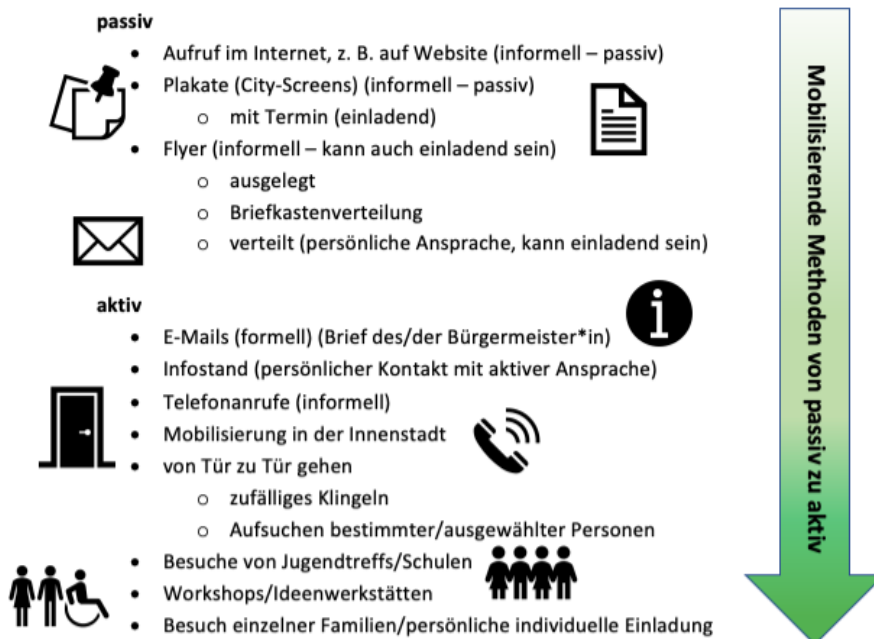
und der Missbrauchsrisiken ist aktuell aber noch offen, ob das Sammeln von Unterschriften nach der Pandemie wieder erlaubt wird.

Einzelne Stadträte denken über eine Beschränkung der Themen im Bürgerhaushalt nach. Damit verbunden ist der Wunsch nach einem zuverlässigen Stimmungsbild aus der Bürgerschaft, ob der Gemeinderat beispielsweise mehr Geld für die Kinderbetreuungsangebote wie Kindertagesstätten oder Kindertagespflege bereitstellen soll. Eine solche Strategieänderung zu mehr allgemeinpolitischen Voten könnte allerdings zu Lasten der Beteiligung gehen, weil Bürgerinnen und Bürger für konkrete Forderungen leichter zum Mitmachen motiviert werden können.

In der Diskussion ist auch, dass sich in den verschiedenen Mitmachformaten bisher weitgehend immer wieder die gleichen Einwohner/innen engagieren. Es wird deshalb auch über neue Formen der Beteiligung nachgedacht. Zur Begleitung großer Bauprojekte kann man sich beispielsweise eine Runde von repräsentativ ausgewählten Einwohner/innen vorstellen, denen der Verdienstausfall erstattet oder Zeit durch die Übernahme der Kinderbetreuung während der Beteiligungsverfahren verschafft wird.

Stille Gruppen und der Bürgerhaushalt

Die Wissenschaft beschäftigt sich aktuell mit der Erreichbarkeit der so genannten stillen Gruppen, also den Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen an politischen Debatten und Prozessen wenig oder gar nicht teilnehmen. Das können sprachliche Hürden sein, fehlende Zeit etwa in der Familienphase oder mangelndes Interesse. Als ausgrenzende Faktoren gelten auch niedrige Einkommen und ein geringer Bildungsgrad. Der



Arbeitskreis Bürgerhaushalt hat es sich zum Ziel gesetzt, zusätzliche Zugänge zu ermöglichen. Die Multiplikator/innen gehen in Schulklassen und Vereine, halten aber auch Vorträge in Seniorenzentren. »Allein durch das aktive Zugehen auf Menschen können Hürden abgebaut werden.« (4) In einer Studie haben Frankfurter Wissenschaftler/innen allerdings auch die Grenzen des Ansatzes erfahren: »Stille Gruppen sind oft mit existenziellen Problemen beschäftigt.« (5)

Abbildung 3: Quelle: Esther Siefert u. a.: Der Einfluss mobilisierender und aktivierender Methoden auf die politische Teilhabe stiller Gruppen innerhalb von Bürgerbeteiligungsprojekten. Frankfurt/Main 2021.

Ein Selbstläufer sind die Bürgerhaushalte in Deutschland trotz der wachsenden Bedeutung von Beteiligungsformaten nicht. Hier stagniert die Zahl der laufenden Verfahren in den letzten Jahren, immerhin 150 Kommunen haben ihre Bürgerhaushalte eingestellt (6). Die möglichen Gründe für den Rückzug haben Hans-Henning Schult und Peter C. Lorson von der Universität Rostock in Interviews mit Verwaltungsmitarbeiter/innen in zwölf Kommunen ausgeleuchtet (7). Die Nichtrealisierbarkeit von Vorschlägen führe bei den Bürger/innen zu Frustration, bei der Ablehnung einer Vielzahl von Anträgen drohe gar Politikverdrossenheit. Ihr Fazit:

»Das ursprüngliche Ziel von Bürgerhaushaltsverfahren, Bürger/innen das gesamte Haushaltswesen zu erklären und an Entscheidungen über den gesamten Haushalt zu beteiligen, erscheint kaum erreichbar.« Das Interesse könne nur stabilisiert werden, wenn die Verwaltung die Gründe für die Ablehnung von Vorschlägen leicht verständlich erklärt. Den Stuttgarter Bürgerhaushalt werten die beiden als Positivbeispiel, wie die Bürger/innen dauerhaft zum Mitmachen animiert werden können.

Erst am Anfang steht in Stuttgart die Diskussion über Risiken des Missbrauchs der Verfahren durch einzelne Gruppen. Die Koordinatorin verweist auf die Auswertung der Unterschriftenlisten. Dabei sei aufgefallen, dass da auch viele Menschen unterschrieben haben, die nicht aus Stuttgart kommen und damit die gar nicht teilnahmeberechtigt sind. Die Koordinatorin: »Bei der Erfassung der Listen sehen wir viel Missbrauch.«

Als großes Einfallstor für Manipulation sieht der Verwaltungsinformatiker Robert Müller-Török, Professor für E-Government an der Verwaltungshochschule Ludwigsburg, den Verzicht auf Sicherheitssysteme auf der Online-Plattform des Bürgerhaushalts. »Die Verantwortlichen in Stuttgart glauben, dass jeder Klick ein Bürger ist. Das ist naiv«, kritisiert er. Müller-Török selbst hat sich unter dem Namen Donald Trump mit falscher Adresse auf der Plattform getummelt. Er hat im Auftrag der Baden-Württemberg Stiftung die digitalen Verfahren in der Bürgerbeteiligung untersucht (8). »Die Anmeldung war überall mit einer Wegwerf-Mailadresse möglich«, kritisiert er. Es räche sich, dass für die deutschen Verwaltungen kein etabliertes Verfahren zur Authentifizierung gebe. Risiken, dass Klicks über Gruppenchats in sozialen Medien organisiert oder gar gekauft werden, seien in jüngster Zeit größer geworden. Der Wissenschaftler warnt: »Die Gefahr des Missbrauchs ist heute deutlich höher als noch vor zwei Jahren.«

Missbrauch sei im Online-Verfahren nicht ausgeschlossen, räumt die Koordinatorin des Bürgerhaushalts Stuttgart ein. Real ist die Gefahr ihrer Auffassung nach aber nicht. Bei den Stichproben seien keine wesentlichen Verstöße festgestellt worden: »Wir fragen bei der Registrierung der Teilnehmer keine Daten ab, weil wir keine Hürden für die Beteiligung aufbauen wollen.« Die Skepsis der Menschen nehme zu, je mehr persönliche Informationen sie preisgeben müssen. Es bleibt offenbar ein schwer lösbarer Zielkonflikt zwischen möglichst breiter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und der Belastbarkeit der Abstimmungsergebnisse durch sichere Verfahren.

Anmerkungen

(1) Bundeszentrale für politische Bildung, 2018, Seite 9.

(2) Ebd., Seite 10.

(3) Ebd., Seite 13.

(4) Siefert u.a., 2021, Seite 40.

(5) Ebd., Seite 37.

(6) Bundeszentrale für politische Bildung, 2018, Seite 5.

(7) Schult und Lorson, 2021.

(8) Müller-Török, 2020.

Literatur

- Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.) (2018): Beteiligungshaushalt auf Landesebene. Eine Machbarkeitsstudie am Beispiel Baden-Württembergs, Stuttgart.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2018): 9. Statusbericht. Bürgerhaushalt in Deutschland (2014 – 2017), Bonn. URL: https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9_Statusbericht_Buergerhaushalt.pdf
- Schult, Hans-Henning, und Lorson, Peter C. (2021): Mögliche Gründe für die Einstellung von Bürgerhaushalten. Einblicke von Verwaltungsmitarbeiter*innen. Rostock. URL: (<https://www.buergerhaushalt.org/de/article/moegliche-gruende-fuer-die-einstellung-von-buergerhaushaltsverfahren>)
- Siefert, Esther u.a. (2021): Der Einfluss mobilisierender und aktivierender Methoden auf die politische Teilhabe Stillter Gruppen innerhalb von Bürger*innenbeteiligungsprojekten. Abschlussbericht ‚Aktivierungsgruppe‘. Frankfurt/Main.
Der Forschungsbericht steht zum Download unter der URL: (https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/Abschlussbericht_-_Mobilisierende_und_aktivierende_Methoden_-1.pdf)

Autor

Peter Reinhardt ist ehrenamtlicher Multiplikator im Arbeitskreis Stuttgarter Bürgerhaushalt. Der Journalist arbeitete als landespolitischer Korrespondent für mehrere Regionalzeitungen mit Schwerpunkt Finanz- und Wirtschaftspolitik.

Kontakt

E-Mail: reinhardt.peter@web.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67, 53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de