



## 7. Statusbericht des Portals Buergerhaushalt.org

Juni 2014

---

Autoren: Michelle Ruesch, Julian Ermert  
Zebralog GmbH & Co. KG  
Am Hofgarten 18  
53113 Bonn

Bereits zum siebten Mal veröffentlicht nun die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) zusammen mit der Servicestelle der Kommunen in der Einen Welt (SKEW) der Engagement Global gGmbH den Statusbericht für Bürgerhaushalte in Deutschland. Der Bericht gibt detailliert Auskunft darüber, wie sich Bürgerhaushalte als Beteiligungsinstrumente kommunaler Haushaltsplanung entwickeln. Seit 2008 werden mit dem Statusbericht bundesweit Bürgerhaushalte entlang einheitlicher Statuskategorien (s. Seite 5) erfasst. Entwicklungstrends in der deutschen Bürgerhaushaltslandschaft werden auf diese Weise sichtbar gemacht und liefern damit wichtige Hinweise für alle, die sich näher mit dem Thema Bürgerhaushalte beschäftigen.

In den letzten Jahren haben sich Bürgerhaushalte in Deutschland entlang ihrer Verfahrenstypen stark ausdifferenziert. Mit dem Statusbericht 2013 wurden deshalb erstmals Vergleichsdimensionen (s. Anhang) eingeführt, um die unterschiedlichen Eigenschaften der wachsenden Zahl von Bürgerhaushaltsverfahren genauer zu erfassen. Mit dem vorliegenden Statusbericht 2014 ist es somit möglich, Bürgerhaushalte auch entlang ihrer Verfahrensspezifika, wie etwa Beteiligungsart oder -kanal, miteinander zu vergleichen.

Für den Statusbericht 2014 wurden alle Kommunen recherchiert, die zum Stichtag (11.02.2014) in der Datenbank des Portals *buergerhaushalt.org* erfasst waren. Diese Datenbank beinhaltet alle Kommunen mit mehr als 40.000 Einwohnern sowie kleinere Kommunen, die im Zuge der ständigen Berichterstattung zum Thema Bürgerhaushalte in die Datenbank aufgenommen wurden<sup>1</sup>. Insgesamt wurden in diesem Jahr 432 Kommunen recherchiert. Damit wurden 29 Kommunen mehr erfasst als im Statusbericht 2013. Die Recherche für den Statusbericht erfolgte wie auch in den Vorjahren ausschließlich über das Internet.

**Hinweis:**

Sollten Sie über aktualisierte Informationen zu einer Kommune verfügen, die in diesem Bericht noch nicht berücksichtigt sind, so teilen Sie uns dies gerne mit. Die Daten werden auf *buergerhaushalt.org* laufend aktualisiert.

Erfasst wurden die einzelnen Statusinformationen und Vergleichsdimensionen entlang eines Katalogs einheitlicher Analysekategorien. Sämtliche Daten werden auf *buergerhaushalt.org* stetig aktualisiert. Die gesamte Datenbank der recherchierten Kommunen und Verfahren kann auch per Open-Data-Schnittstelle auf *buergerhaushalt.org* heruntergeladen werden.<sup>2</sup>

Zu Beginn ist es zunächst sinnvoll auf die grundlegende Definition von Bürgerhaushalten einzugehen, die diesem und den vorhergehenden Statusberichten zugrunde liegt. Sie wurde von Carsten Herzberg und seinen Kollegen und Kolleginnen entwickelt.<sup>3</sup> Demzufolge müssen fünf Bedingungen erfüllt sein, um von einem Bürgerhaushalt sprechen zu können:

- Finanzielle Angelegenheiten müssen im Zentrum des Beteiligungsverfahrens stehen.
- Die Bürgerbeteiligung muss auf Ebene der gesamten Stadt beziehungsweise einer Ebene mit politisch-administrativen Entscheidungsbefugnissen stattfinden.
- Das Verfahren muss auf Dauer und regelmäßige Wiederholung angelegt sein.
- Der Bürgerhaushalt muss einen öffentlichen Diskurs ermöglichen (zum Beispiel im Internet oder vor Ort).<sup>4</sup>
- Es muss eine Form von Rechenschaft zu den Ergebnissen der Beteiligung stattfinden.

<sup>1</sup> Darunter sind neben Kommunen auch Landkreise und Stadtbezirke. Nicht erfasst sind Bürgerhaushalte auf Landesebene.

<sup>2</sup> Die Open-Data-Schnittstelle ist unter folgendem Link zu finden [www.buergerhaushalt.org/de/map](http://www.buergerhaushalt.org/de/map).

<sup>3</sup> Detaillierte Informationen zur Definition von Bürgerhaushalten nach Herzberg sind unter [www.buergerhaushalt.org/de/article/geschichte-und-definition-von-b%C3%BCrgerhaushalten](http://www.buergerhaushalt.org/de/article/geschichte-und-definition-von-b%C3%BCrgerhaushalten) zu finden

<sup>4</sup> Insbesondere für die Recherche des Statusberichtes ist diese Bedingung die wesentliche Grundlage zur Abgrenzung zwischen Bürgerhaushalten und Vorformen.

Informationen zur Datengrundlage des Statusberichtes 2014	
Gesamtzahl der recherchierten Kommunen, Landkreise und Bezirke <sup>5</sup>	432
Gesamtzahl der erfassten Verfahren (Status E und F)	87
Gesamtzahl der erfassten Verfahren aus dem Jahr 2013 und 2014	72
Art der erfassten Kommunen	Alle Kommunen mit mindestens 40.000 Einwohnerinnen und Einwohnern + einige wenige Kommunen mit weniger als 40.000 Einwohnern
Rechercheart	Internetrecherche (ausschließlich)

Der folgende Statusbericht ist in zwei Teile gegliedert. Zunächst wird im ersten Teil die aktuelle Verteilung der Statuskategorien vorgestellt und mit den Daten der Vorjahre verglichen. Anschließend stehen im zweiten Teil die Vergleichsdimensionen zur näheren Beschreibung der Beteiligungsverfahren im Vordergrund.

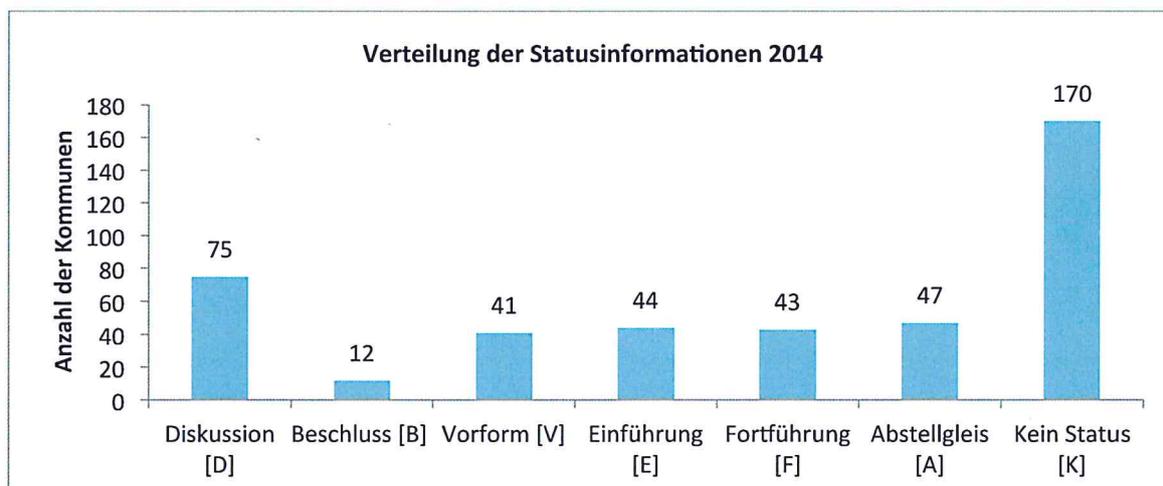
---

<sup>5</sup> Die Liste aller im Statusbericht erfassten Kommunen finden Sie im Anhang dieses Statusberichtes.

# 1. Entwicklung der Bürgerhaushalte in Deutschland: Eine Gesamtschau

Um einen Überblick über die Landschaft der Bürgerhaushalte in Deutschland zu erhalten, wurden zunächst alle Kommunen aus der Datenbank anhand der bereits etablierten Statuskategorien klassifiziert. Eine Besonderheit im Vergleich zu den Statusberichten der Vorjahre besteht darin, dass im Statusbericht 2014 erstmals auf den Status *Information (I)* verzichtet wurde. In der Erprobung des Codierschemas im Vorfeld der Recherche hatte sich angedeutet, dass dieser Status nicht mehr eindeutig gegenüber anderen Statuskategorien, insbesondere der Kategorie *Diskussion (D)*, abgegrenzt werden konnte. Der Verzicht auf Status *I* sorgt demnach für eine Verbesserung der Eindeutigkeit des Codierschemas und trägt damit den Veränderungen der Bürgerhaushaltslandschaft in den letzten Jahren Rechnung.

Das nachfolgende Diagramm zeigt die aktuelle Verteilung der Statuskategorien der 432 recherchierten Kommunen, Landkreise und Bezirke (Stand von Februar 2014):



Statuskategorie	Statusbericht 2014	Statusbericht 2013	Veränderung
Diskussion (D)	75	104	-29
Beschluss (B)	12	15	-3
Vorform (V)	41	8	+33
Einführung (E)	44	70	-26
Fortführung (F)	43	26	+17
Abstellgleis (A)	47	28	+19
Kein Status (K)	170	129	+41
<i>Information (I)</i>		23	
Insgesamt	432	403	+29

Die aktuellen Daten zeigen, dass von 432 erfassten Kommunen insgesamt 87 entweder einen Bürgerhaushalt eingeführt haben (Status *E*) oder ihn aktuell fortführen (Status *F*) und damit Bürgerhaushalte als Instrument zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Finanzen aktiv nutzen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet das zunächst einen leichten Rückgang um insgesamt neun Bürgerhaushalte. Zählt man allerdings die 41 Kommunen hinzu, die eine

*Vorform (V)* von Bürgerhaushalten eingeführt haben (zum Beispiel Abfragen per E-Mail ohne Diskussionsmöglichkeiten), so steigt die Zahl auf 128 Kommunen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Anstieg von 24 Kommunen, wenn man diese drei Statuskategorien zusammen betrachtet.

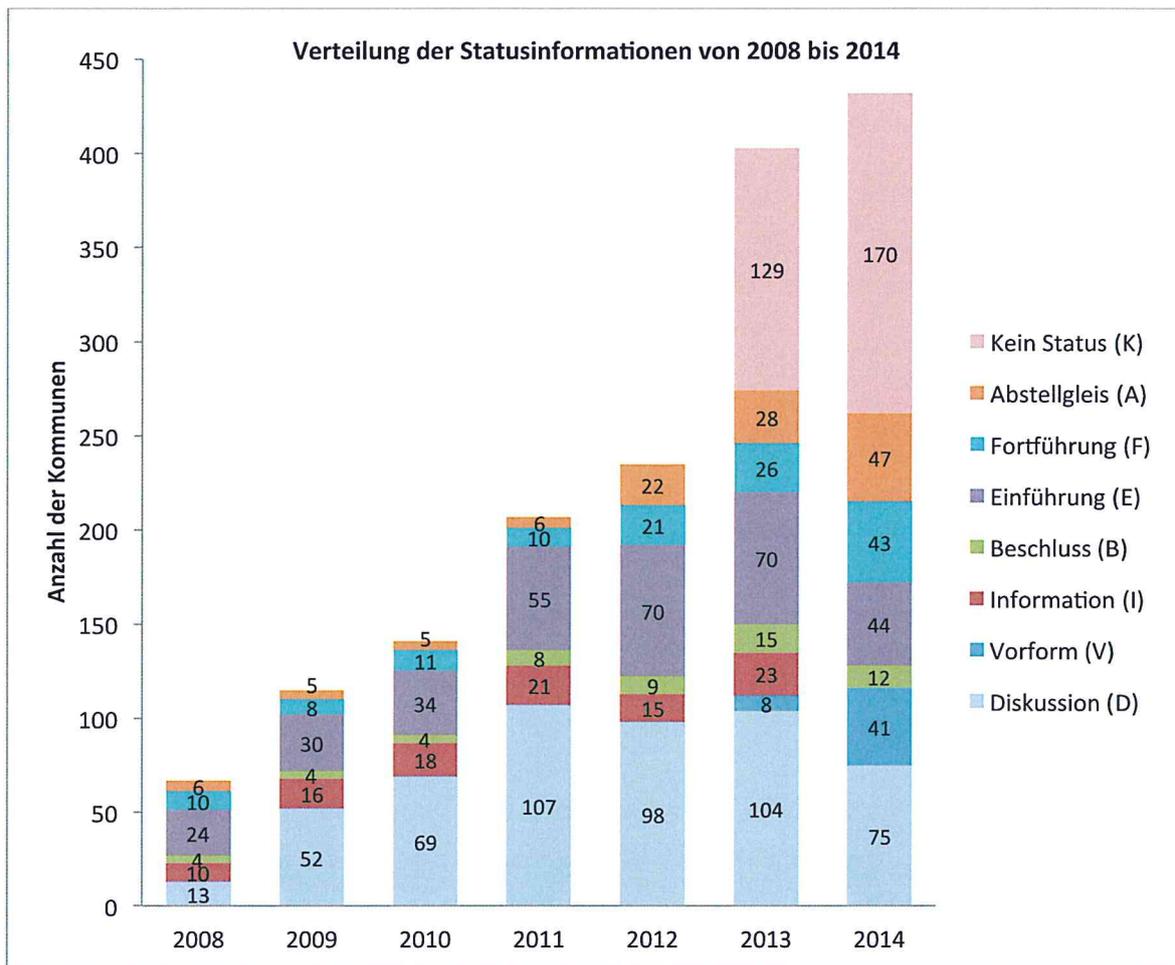
Während in der Kategorie *Vorform (V)* ein starker Zuwachs verzeichnet wurde (von 8 auf 41 Kommunen), ist in der Kategorie *Einführung (E)* ein starker Rückgang festzustellen. Diese Entwicklung ist in gewissem Maße auch der Tatsache geschuldet, dass im Statusbericht 2014 die Kategorie *Vorform (V)* strenger codiert wurde und damit vormals als Einführung klassifizierte Bürgerhaushalte nun der Kategorie *V* zugeordnet wurden, wenn sie nicht den Kriterien eines Bürgerhaushaltes nach Herzberg et al. entsprachen (vgl. Seite 2).

In der Kategorie *Fortführung (F)* zeichnet sich im Vergleich zum Vorjahr ein Zuwachs ab. Demnach stieg die Zahl der Kommunen in dieser Kategorie um 17 auf aktuell 43 Kommunen. Zugenommen hat allerdings auch die Zahl derjenigen Kommunen, die ihren Bürgerhaushalt nicht mehr durchführen und ihn folglich auf das *Abstellgleis (A)* geschoben haben. Die Zahl der Kommunen stieg in dieser Kategorie auf 47 Kommunen.

Einen leichten Rückgang verzeichnet die Kategorie *Beschluss (B)*. Dort wurden insgesamt zwölf Kommunen zugeordnet, in denen Stadtratsbeschlüsse zur Einführung eines Bürgerhaushaltes vorliegen. Deutlich zurückgegangen sind auch solche Kommunen in denen die Einführung eines Bürgerhaushaltes diskutiert (*Diskussion (D)*) wird. Deren Zahl sank im Vorjahresvergleich um 29 auf aktuell 75 Kommunen.

Insgesamt machen die aktuellen Daten im Abgleich mit dem Statusbericht 2013 deutlich, dass die Landschaft der Bürgerhaushalte in Deutschland weiterhin in Bewegung ist. Der Zuwachs in der Kategorie *F* gegenüber dem Vorjahr deutet darauf hin, dass ein Teil der Bürgerhaushalte in Deutschland sich als dauerhaftes Instrument der Bürgerbeteiligung in den Kommunen konsolidiert. Auch die in der Summe gestiegene Zahl der Kommunen mit dem Status *E, F* und *V* macht deutlich, dass Bürgerhaushalte als Beteiligungsinstrumente von vielen Kommunen neu etabliert wurden bzw. dass erste strukturelle Schritte in deren Richtung von Kommunalverwaltungen unternommen werden. Andererseits zeigt sich an der steigenden Zahl von Bürgerhaushalten auf dem Abstellgleis, dass das Instrument Bürgerhaushalt nicht in allen Kommunen Zuspruch findet. Zudem diskutieren offenbar weniger Kommunen über die Einführung eines Bürgerhaushaltes.

Der Abgleich mit den Daten der letzten sechs Statusberichte ermöglicht es, längerfristige Entwicklungen sichtbar zu machen. Das folgende Diagramm zeigt die Verteilung der Statuskategorien von 2008 bis heute:



Zunächst wird dabei deutlich, dass die Gesamtzahl der in den Statusberichten erfassten Kommunen stetig gewachsen ist. Der deutliche Sprung zwischen den Jahren 2012 und 2013 ist durch die zusätzliche Recherche aller Kommunen mit mehr als 40.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu erklären. Betrachtet man die Entwicklung der einzelnen Statuskategorien näher, so fällt auf, dass sowohl die Zahl der Bürgerhaushalte mit Statuskategorie *Fortführung (F)* als auch die Bürgerhaushalte auf dem *Abstellgleis (A)* seit 2009 stetig wächst. Die Zahl der *Einführungen (E)* von Bürgerhaushalten scheint sich nach einer Hochphase von 2011 bis 2013 wieder langsam dem Niveau von 2010 anzunähern. Hier gilt es allerdings zu beachten, dass die Kategorie *Vorform (V)* im Statusbericht 2013 neu aufgenommen wurde. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch beim Status *Diskussion (D)*.

In der folgenden Legende werden die einzelnen Statuskategorien nochmals näher erläutert:

Statuskategorie	Erläuterungen
<b>Diskussion (D)</b>	Die Einführung eines Bürgerhaushaltes wird in der Kommune diskutiert. Der Bürgerhaushalt wird z. B. von einer Partei oder einer nicht-staatlichen Organisation eingefordert. Die Einführung ist oft umstritten. Ein Ratsbeschluss zur Einführung liegt nicht vor. Die neueste Forderung nach der Einführung eines Bürgerhaushalts ist nicht älter als zwei Jahre.
<b>Beschluss (B)</b>	Die Einführung eines Bürgerhaushaltes wurde durch den Rat, im besten Fall einstimmig, beschlossen. Ein Ratsbeschluss liegt vor.

<b>Vorform (V)</b>	Das derzeit durch die Kommune durchgeführte Verfahren zur Bürgerbeteiligung am Haushalt entspricht noch nicht einem vollwertigen Bürgerhaushalt (vgl. Definition auf Seite 1). Dazu bedarf es insbesondere erweiterter Interaktionsformen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung und/oder Politikerinnen und Politikern. Diese könnten bspw. in Form einer Online-Beteiligungsplattform oder in Form von Bürgerversammlungen eröffnet werden. Konstitutiv für einen Bürgerhaushalt ist die Möglichkeit eines öffentlichen Diskurses über den Haushalt. Besteht hingegen nur die Möglichkeit via E-Mail oder mit Hilfe von Online-Formularen Vorschläge für den kommunalen Haushalt an die Verwaltung zu schicken, so ist der Status V anzuwenden. Beteiligungsverfahren mit dem Status V bieten keine interaktiven Diskussionsmöglichkeiten über den Haushalt. Zur Beteiligung in Form von Rückmeldungen (s.o.) wird jedoch explizit und sichtbar von der Kommune aufgerufen. Der Status V wird an Kommunen vergeben, die die von ihnen durchgeführte Bürgerbeteiligung am Haushalt als „Bürgerhaushalt“ bezeichnen (auch wenn dieser de facto noch keiner ist).
<b>Einführung (E)</b>	Der Bürgerhaushalt wird zum ersten oder zweiten Mal durchgeführt. Die Öffentlichkeit wird nicht nur über den Haushalt informiert (z.B. durch eine Broschüre), sondern auch konsultiert: Sie hat die Möglichkeit, Verwaltungsvorschläge zu bewerten und/oder eigene Vorschläge einzubringen, zu diskutieren und zu bewerten. Darüber hinaus ist eine Rückmeldung darüber vorgesehen (Rechenschaft), ob und wie die Bürgervorschläge berücksichtigt wurden. Der Status E kann nur vergeben werden, sofern der letzte durchgeführte Bürgerhaushalt nicht länger als zwei Jahre zurückliegt.
<b>Fortführung (F)</b>	Der Bürgerhaushalt wird zum dritten Mal oder häufiger durchgeführt. Es zeichnet sich (erst jetzt) ab, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern ein fester und dauerhafter Bestandteil des Haushaltsplanungsverfahrens werden könnte/wird. Der Status F kann nur vergeben werden, sofern der letzte durchgeführte Bürgerhaushalt nicht länger als zwei Jahre zurückliegt. Liegt der letzte Bürgerhaushalt mehr als zwei Jahre zurück, ist der Status A zu vergeben.
<b>Abstellgleis (A)</b>	Der Bürgerhaushalt oder Vorformen, wie z.B. Bürgerinformationsveranstaltungen, werden nicht mehr durchgeführt. Die Einführung oder Fortführung des Bürgerhaushaltes wurde abgebrochen oder war nicht vorgesehen. Der letzte Bürgerhaushalt oder eine Vorform liegen mehr als zwei Jahre zurück. Ggf. gibt es zur Einstellung des Bürgerhaushaltes eine offizielle Stellungnahme der Stadtverwaltung. Ein Bürgerhaushalt steht in absehbarer Zeit nicht an und wird nicht diskutiert.
<b>Kein Status (K)</b>	Der Status K wird insbesondere dann vergeben, wenn in der Kommune die Einführung eines Bürgerhaushalts kein Thema ist.

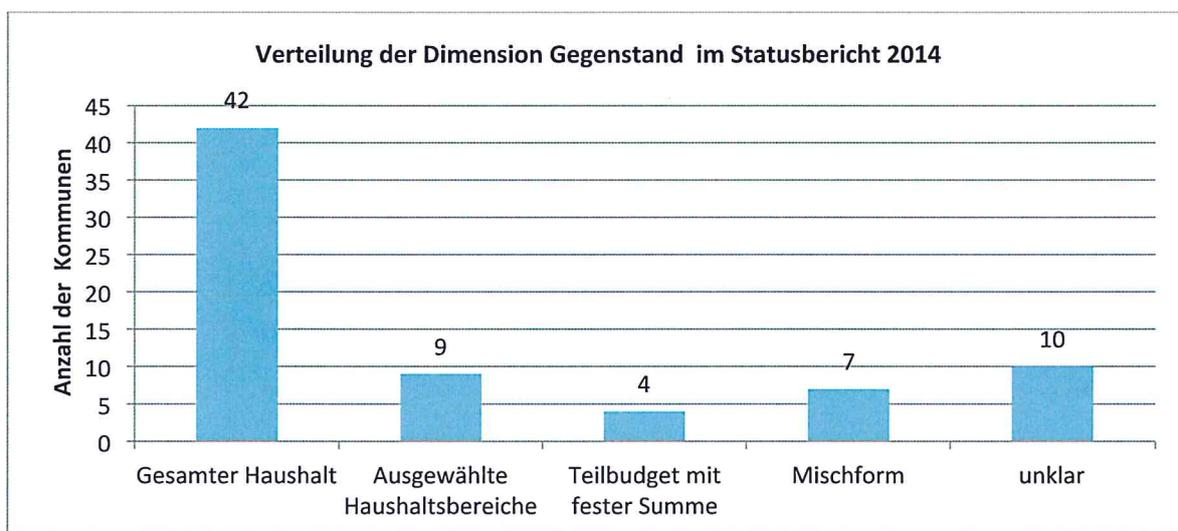
## 2. Der Blick ins Detail: Eigenschaften der Verfahren

Im Jahr 2013 wurden für den Statusbericht erstmalig über die Statuskategorien hinaus alle Bürgerhaushalte auch auf eine Reihe von Vergleichsdimensionen hin untersucht. Für den vorliegenden Statusbericht wurde dieses Vorgehen wiederholt, sodass sich Aussagen darüber treffen lassen, welche Charakteristika Bürgerhaushalte in Deutschland typischerweise aufweisen und wo Unterschiede im Verfahren bestehen.

Berücksichtigt wurden in den folgenden Darstellungen alle Kommunen mit dem Status *E* und *F*, deren zugehörige Verfahren im Jahr 2013 und bis Februar 2014 (dem Erhebungszeitpunkt der Daten für den vorliegenden Bericht) durchgeführt oder initiiert wurden. Zusammengefasst sind insgesamt 72 Verfahren. Im Unterschied zum Statusbericht 2013 wurde außerdem für die Vergleichsdimensionen jeweils eine Kategorie namens *unklar* eingeführt. Verfahren, zu denen im Internet keine eindeutigen Informationen recherchiert werden konnten, wurden dieser Kategorie zugeordnet.

## 2.1 Gegenstand

In der Vergleichsdimension **Gegenstand** wird die Frage gestellt, welche Teile des Haushaltes Gegenstand des Bürgerhaushaltes sind. Unterschieden wird dabei zwischen Bürgerhaushalten, in denen Bürgerinnen und Bürger Vorschläge und Ideen bezüglich des *gesamten Haushaltes* oder nur zu *ausgewählten Haushaltsbereichen*, zum Beispiel zu Wohnen, Arbeit oder Jugend, abgeben können. Unter *Teilbudget mit fester Summe* sind Bürgerhaushalte zu verstehen, die eine feste Summe (zum Beispiel 100.000 Euro) bereitstellen, für deren Nutzung Vorschläge eingereicht werden können. Damit beschränkt sich der Bürgerhaushalt nur auf ein Teilbudget des gesamten kommunalen Haushaltes. Unter *Mischform* werden alle Bürgerhaushalte gefasst, deren Gegenstände eine Mischung aus den Ausprägungen gesamter Haushalt, Teilbudget mit fester Summe und ausgewählte Haushaltsbereiche darstellen. Eine mögliche Kombination ist etwa die Möglichkeit der Vorschlagsabgabe zum gesamten Haushalt sowie die Bereitstellung eines Teilbudgets mit fester Summe.<sup>6</sup>



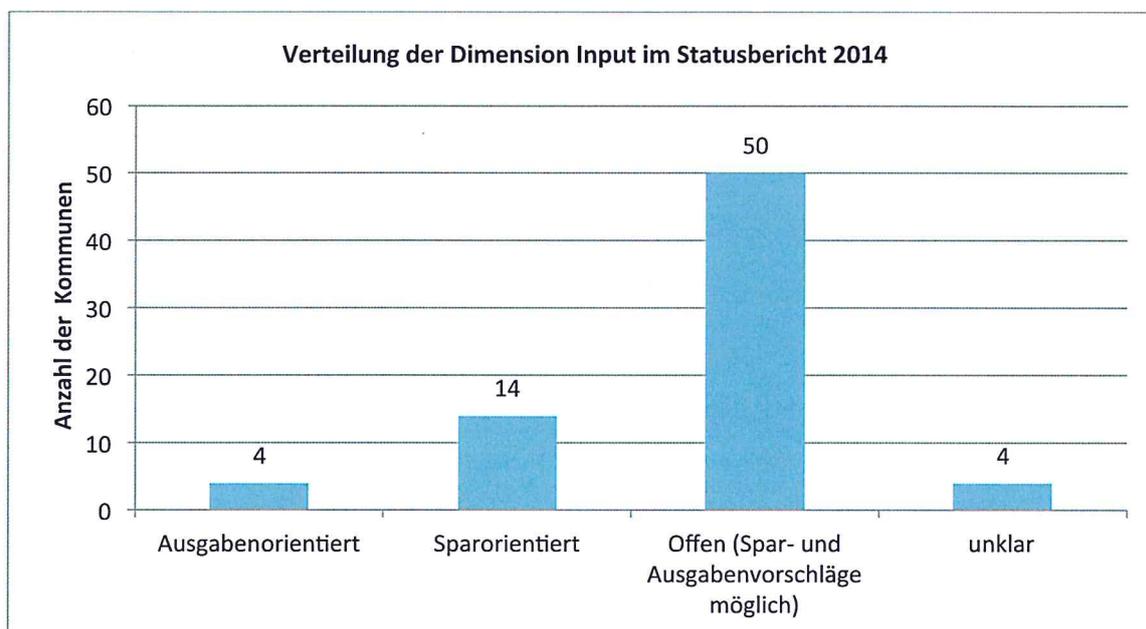
In dieser Vergleichsdimension ergibt sich eine klare Verteilung. Demnach wird deutlich, dass ein großer Teil der erfassten Bürgerhaushaltsverfahren die Bürgerinnen und Bürger an der Planung des gesamten Haushaltes beteiligt<sup>7</sup>. Mit deutlichem Abstand folgen Verfahren, in denen Kommunen gezielt einzelne Haushaltsbereiche ins Zentrum ihres Beteiligungsverfahrens stellen. Dieser Kategorie sind insgesamt 9 Verfahren zugeordnet, wie etwa die Bürgerhaushalte Erfurt, Jena oder Berlin-Neukölln. Über feste Teilbudgets verfügen etwa die Bürgerhaushalte in Cottbus oder Eberswalde.

<sup>6</sup> Eine detaillierte Aufschlüsselung der einzelnen Kategorien befindet sich im Anhang des Berichtes auf Seite 13. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde auf eine tiefergehende Spezifikation der einzelnen Kategorien an dieser Stelle verzichtet.

<sup>7</sup> Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass aus rechtlichen Gründen viele Haushaltsbereiche nicht durch den Bürgerhaushalt beeinflussbar sind, z. B. Personalkosten.

## 2.2 Input

Die Vergleichsdimension **Input** beschreibt, welche Art von Vorschlägen Bürgerinnen und Bürger einbringen können. Der Input für einen Bürgerhaushalt kann etwa darin bestehen, ausschließlich Vorschläge oder Ideen der Bürgerinnen und Bürger für Ausgaben (*ausgabenorientiert*) oder für Einsparungen (*sparorientiert*) im kommunalen Haushalt zu erhalten. Auch die Kombination aus Ausgaben- und Sparvorschlägen (*offen*) ist möglich.



Auch in dieser Verteilung fällt ein eindeutiger Schwerpunkt auf. Demnach können bei der Mehrheit der erfassten Verfahren, insgesamt 50, sowohl Spar- als auch Ausgabenvorschläge von den Bürgerinnen und Bürgern abgegeben werden. Die zweitgrößte Gruppe mit 14 Kommunen bilden Bürgerhaushaltsverfahren, die darauf abzielen ausschließlich Bürgervorschläge für Sparmaßnahmen zu generieren. Die kleinste Zahl der Bürgerhaushalte ist nach der aktuellen Datenlage ausschließlich interessiert an Investitionsvorschlägen der Bürgerinnen und Bürger. Kommunen in dieser Gruppe sind etwa die Stadt Eberswalde oder Cottbus. Trotz leichter Umschichtungen zeigt sich im Vergleich zum Statusbericht 2013 eine ähnliche Datenverteilung.

## 2.3 Beteiligungsart

In der Vergleichsdimension **Beteiligungsart** wird erfasst, wie sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Bürgerhaushalt beteiligen können. Bürgerhaushalte können demnach etwa *vorschlagsbasiert* sein, das bedeutet Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit eigene Vorschläge einzubringen (und meist auch die Vorschläge anderer Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu kommentieren). Am Ende entscheidet dann der Stadtrat über deren Berücksichtigung. Bei *feedbackorientierten* Bürgerhaushalten handelt es sich um Verfahren, in denen Bürgerinnen und Bürger keine eigenen Vorschläge einbringen können. Die Stadtverwaltungen sind vielmehr an Feedback zu Vorschlägen interessiert, die sie selbst zur Diskussion stellen. Teilnehmerinnen und Teilnehmer solcher Verfahren können etwa an Umfragen der Stadt