

## Vom Bürgerhaushalt über das Bürgerbudget zum Finanzreferendum? Was Politik von Stuttgart und Zürich über Bürgerbeteiligung lernen kann

**Volker Vorwerk**

### Zusammenfassung

Die partizipative Budgetplanung (pB) ist hinsichtlich der Fallzahlen die erfolgreichste informelle Beteiligungsform der letzten Jahrzehnte. Keine hat sich weltweit schneller verbreitet. Kein informelles Verfahren erreicht höhere Beteiligungszahlen. Insofern ist es wichtig, dass sich die Kommunalpolitik mit dieser Form der Bürgerbeteiligung befasst. Es deutet sich an, dass dann viele Menschen erreicht werden können, wenn die Ergebnisse der Beteiligung von Relevanz für den politischen Entscheidungsprozess sind. Wer als Politiker/in Bürgerbeteiligung ernst meint, sollte sich an Verfahren orientieren, die mit einfachen Mitteln viele Menschen erreichen.

Bei der partizipativen Haushaltsplanung können grob drei Formen unterschieden werden: Bürgerhaushalt, Bürgerbudget, Finanzreferendum.

Formelle (rechtlich vorgeschriebene) oder informelle (freiwillige) **Bürgerhaushalte** sammeln Anregungen zum Haushaltsplan. Bei der informellen Variante werden die Ideen zusätzlich oft online, vor Ort oder auf Papier diskutiert und priorisiert. Ideen können hierbei von den Bürger/innen, aber auch von Verwaltung oder Politik stammen und Themen wie die Entschuldung fokussieren.

Bei den informellen **Kiezfonds** können Bürger/innen und Initiativen Ideen einbringen und ein – oft per Zufall besetztes – Bürgergremium entscheidet über die Verteilung kleinerer Budgets in einem Sozialraum oder Stadtteil. Beim **Bürgerbudget**, das Stadtteile oder die gesamte Kommune betreffen kann, wird die Verteilungsaufgabe, das Bürgergremium durch eine Priorisierung mittels Quasi-Plebiszits, also einem Bürgerentscheid über mehrere Themen, ersetzt. In allen Fällen prüft die Verwaltung die Zulässigkeit der Vorschläge. Formell bleibt das kommunale Parlament verantwortlich – sogar bei Selbstbindungsbeschlüssen.

Für eine umfassendere Betrachtung wird in diesem Artikel die Perspektive erweitert um das formelle **Finanzreferendum**, das bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts in einigen Kantonen und Kommunen

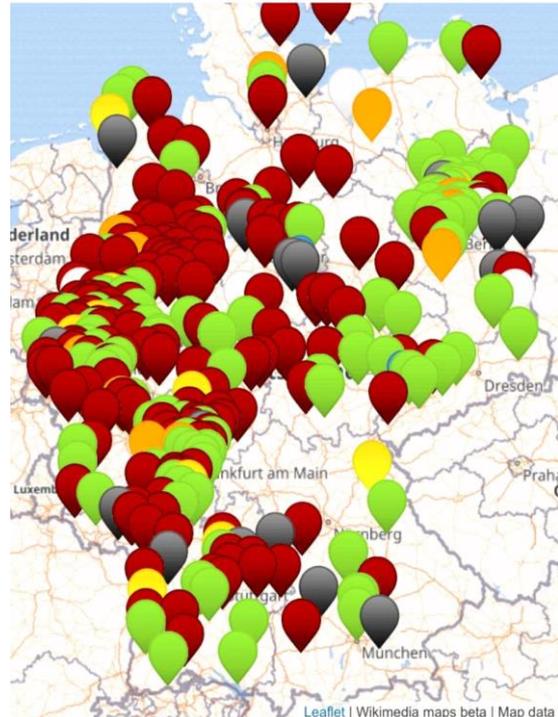


Abb. 1: Deutscher Kommunen mit Bürgerhaushalten. Grüne Tropfen aktiv, rote Tropfen inaktiv (eigene Erhebung).

der Schweiz sowie der US-Bundesstaaten genutzt wird. Es ist das einzige Verfahren, bei dem die Stimmberechtigten anstelle des Rates einzelne Haushaltsfragen entscheiden.

Außerdem wird in diesem Beitrag dafür plädiert mittels Kennzahlen mehrere Verfahren vergleichend zu betrachten. Dies bietet eine fundiertere Basis für Aussagen als die bloße Einzelfallbetrachtung.

Unterschiedliche partizipative Praktiken sollten zudem als Real-Experimente betrachtet werden, die ein Testfeld für neue demokratische Institutionen sind. Den kommunalen Räten ist empfohlen, Mut zum Experimentieren zu zeigen. Den Landesparlamenten ist zu raten, die Gemeindeordnungen mit Experimentierklauseln anzureichern, um die institutionelle Vielfalt zu fördern.

Partizipative Verfahren sollten zudem schlank angelegt werden und gute Schnittstellen zu bestehenden demokratischen Institutionen wie Rat und Verwaltung besitzen. Nur dann ist zu erwarten, dass sie dauerhaft genutzt werden.

### **Erfolgs-Indikatoren: Fallzahlen, Aktive, Aktivität**

Für eine vergleichende Analyse von Verfahren der partizipativen Budgetplanung sind Kennzahlen hilfreich, die zugleich als Indikatoren für den Erfolg genutzt werden können. Damit lassen sich Kommunen, Modelle und zeitliche Entwicklungen vergleichen.

Die Häufigkeit der Nutzung eines informellen partizipativen Verfahrens, also die Zahl der Fälle (im Zeitverlauf) kann Auskunft über die Akzeptanz des Verfahrens in Politik und Verwaltung geben, da diese zumeist entscheiden, ob ein Bürgerhaushalt als Instrument genutzt wird. Hier lautet die These: Je häufiger ein Verfahren eingesetzt wird, desto höher ist die Akzeptanz.

Von Beteiligungsverfahren erwarten Politik und Verwaltung, dass möglichst viele Menschen zumindest aber auch sonst Inaktive oder ein repräsentatives Abbild erreicht werden. Ziel ist eine »breite Beteiligung« (Vorwerk/Goncalves 2016).

Die Zahl der Aktiven kann als Indikator für die Akzeptanz in der Bevölkerung dienen. Je höher die Beteiligungsquote (also die Anzahl der Aktiven geteilt durch die Zahl der Bevölkerung oder der Zielgruppe) desto erfolgreicher ist das Verfahren.

Entsprechendes gilt für die Aktivität im Verfahren: Viele Vorschläge je Einwohner/in oder Bewertungen je Teilnehmer/in können als Indikator für die aktivierende Wirkung des Vorgehens und die Qualität der Abläufe gelten.

### **Indikator 1: Anzahl partizipativer Haushaltsplanungen**

Weltweit haben mehrere tausend – in Deutschland rund 300 – Kommunen ihre Bevölkerung informell an der Haushaltsplanung beteiligt (Vorwerk/Goncalves 2018). Angesichts von rund 10.000 deutschen Kommunen mag dies wenig erscheinen, aber verglichen mit anderen Verfahren der Beteiligung – wie der Planungszelle – ist dies viel.

Bemerkenswert ist die zeitliche Entwicklung. Auf eine Phase langsamen Wachstums und Stagnation bei Bürgerhaushalten (ohne Budget, oft gefördert von Stiftungen) von 1998 bis 2009 folgt ein starkes Wachstum von 2010 bis 2013 mit einem ebenso starken Rückgang bis 2017. Viele Kommunen haben ihre Versuche mit dem Argument mangelnder Beteiligung beendet.

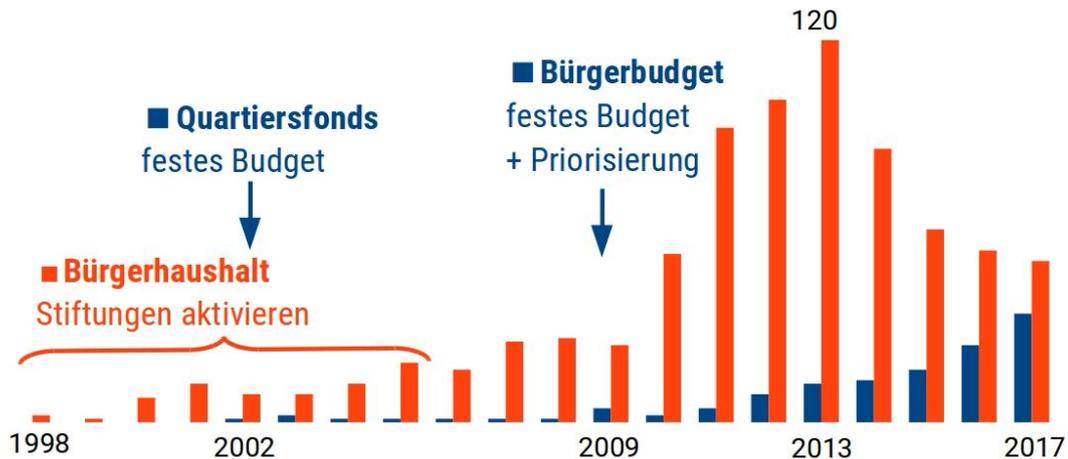


Abb. 2: Anzahl Bürgerhaushalte, Quartiers-, Kiezfonds bzw. Bürgerbudgets in Deutschland 1998 bis 2017

Mit dem Quartiersfonds 2002, Kiezfonds ab 2003 und Bürgerbudgets ab 2009 entstehen neue, erfolgversprechende Modelle, die die sinkende Zahl der Bürgerhaushalte zunehmend ausgleichen. Aus dem zeitlichen Verlauf kann gefolgert werden: Verfahren mit einem vorher festgelegten Budget für die Umsetzung von Vorschlägen (Bürgerbudget) könnten sich als erfolgreicher erweisen als Bürgerhaushalte ohne festes Budget.

Es gibt auch eine formelle Variante von Bürgerhaushalten, deren Fälle in der Abbildung nicht mitgezählt wurden. Unter anderem schreibt die Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen seit jeher vor: 1. Der Haushaltsplanentwurf muss mindestens 14 Tage ausgelegt werden und 2. die Bevölkerung kann Einwände formulieren. Dies entspricht einem Bürgerhaushalt ohne Bewertungsphase (Vorwerk 2013).

Insbesondere einige nordrhein-westfälische Kommunen gehen bei informellen Bürgerhaushalten ähnlich vor. Einige bieten nur ein Online-Vorschlagsformular (Plettenberg), manche geben zusätzlich einen Überblick über den Haushaltsplan (Kamen) bisweilen mittels eines interaktiven Haushaltsplans oder sogar eines Haushaltsrechners (Leipzig). Bei diesen Varianten ist die Resonanz eher gering und die Beteiligungsprozesse werden oft rasch wieder eingestellt.

Die geringe Beteiligung sollte aber nicht auf mangelndes Interesse, sondern auf das Verfahren zurückgeführt werden. Es ist festzustellen, dass Verfahren dann eine geringe Beteiligung haben,

- wenn die Aussicht auf Umsetzung der Vorschläge gering ist,
- wenn die »Informationskosten« hoch sind, also der Aufwand sich zu informieren, um mitwirken zu können,

- wenn nur eine aufwändige Beteiligungsform vorgesehen ist. Vorschläge formulieren ist aufwendiger als Vorschläge zu kommentieren oder zu bewerten. Wird nur das aufwendige »Vorschläge formulieren« angeboten, machen weniger Menschen mit, als wenn Vorschläge bewertet werden sollen.

## Indikator 2: Anzahl der Aktiven

Betrachten wir als zweiten Indikator die Zahl der aktiven Personen. Einige Kommunen erreichten hier 2016 beeindruckende Werte. Bei Großstädten über 500.000 Einwohnende aktivierte Stuttgart mittels eines vorschlagsorientierten Bürgerhaushalts mit einer Bewertungsphase mit 52.000 oder 9 % der Bevölkerung die meisten Menschen – auch im internationalen Vergleich. Paris erreichte 8 %, Lissabon 5 %, New York und Madrid je 2 % (Vorwerk 2018) – alle mit einem festen Budget. Köln oder Bonn erreichten, auch mit einem zuletzt eingeführten Bürgerbudget, nur weniger als 1 % und eignen sich damit nicht als Vorbild. Frankfurt und Hamburg hatten ihre Versuche wegen mangelnder Beteiligung eingestellt.

In deutschen Städten mit 100.000 bis 500.000 Einwohnenden erreichte Potsdam 7 % (mit einem aufwendigen und komplexen Verfahrensmix aus Bürgerversammlungen, Online-Dialogen, zwei Bewertungsphasen, einer Redaktionskonferenz und Umfragen), in der Gruppe mit 10.000 bis 100.000 Einwohnenden Kleinmachnow 11 % und in Kommunen unter 10.000 Einwohnende Ketzin (Havel) 24 % der Bevölkerung. Die beiden letztgenannten nutzen ein Bürgerbudget.

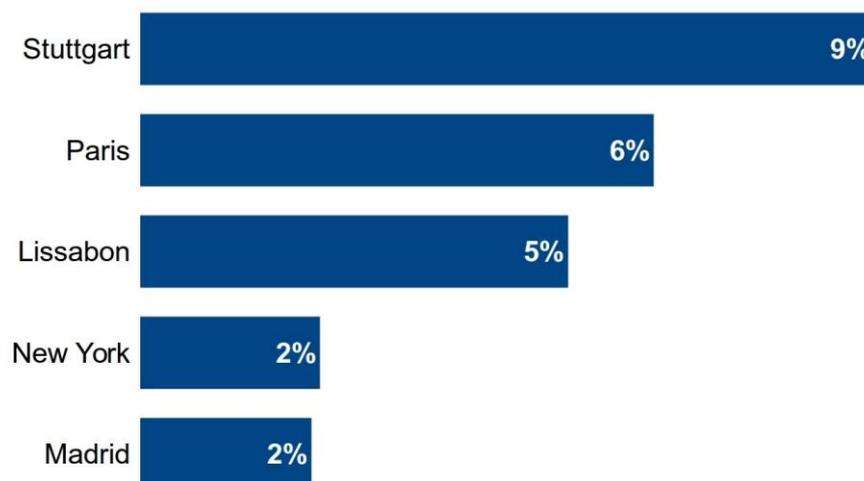


Abb. 3: Internationaler Vergleich der Beteiligung an der partizipativen Budgetplanung in einigen Großstädten im Jahr 2017. Stuttgart hat mit rund 9 % der Einwohnenden eine der weltweit höchsten Quoten an Aktiven. Weitere Zahlen in Vorwerk/Gonçalves/Hedwig 2016

Ein Blick in die Schweiz zeigt, dass es mit den Finanzreferenden ein weiteres partizipatives Verfahren für die Haushaltsplanung gibt. Im Kanton Zürich unterstehen beispielsweise Entscheidungen dem obligatorischen (vorgeschriebenen) Referendum, die zu einer steuerlichen Mehrbelastung führen. Beschlüsse des Kantonsrates – das entspricht in Deutschland einem Landtag – über neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Millionen Franken und neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 600.000 Franken unterliegen dem fakultativen (zu beantragenden) Referendum (Verfassung des Kantons Zürich, Artikel 32f, Stand 2014).

Die Beteiligungsquoten bei den bis zu 9 Finanzreferenden pro Jahr im Kanton Zürich liegen seit 1869 bei 22 bis 83 Prozent und damit um den Faktor 10 höher als bei den informellen deutschen Bürgerhaushalten. Hinsichtlich der Beteiligungsquoten sind Referenden damit die erfolgreichsten Verfahren.

Befürworter anderer Verfahren werden die mangelnde deliberative Qualität, also das Abwägen von Argumenten, dieses Verfahrens anführen. Hierbei wird allerdings vergessen, dass es im Vorfeld der Abstimmung intensive und oft von der Bevölkerung selbst organisierte Informationskampagnen und Dialoge gibt. Überdies loten Verwaltung und Politik im Vorfeld aus, was umsetzbar ist – etwa in Bürgerversammlungen. Zudem wird mit einem Abstimmungsbüchlein meist gut informiert.

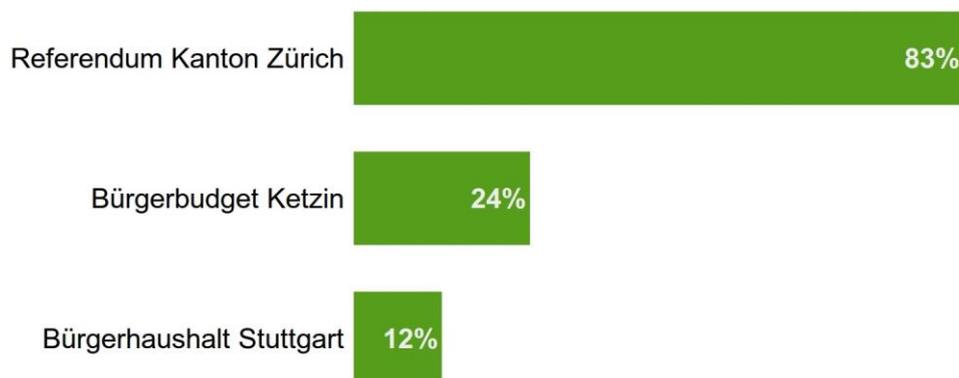


Abb. 4: Vergleich der maximalen Beteiligung bei Finanzreferenden im Kanton Zürich, Bürgerbudgets und Bürgerhaushalten in Deutschland in Prozent der Stimmberechtigten. Bei Finanzreferenden machen wesentlich mehr Menschen mit (eigene Erhebung)

Deliberative Verfahrensbestandteile von Bürgerhaushalten wie Redaktionskonferenzen in Berlin-Lichtenberg, auf denen Bürgervorschläge von einem oft gewählten oder gelosten Gremium redaktionell überarbeitet und zusammengefasst werden, erreichen nur wenige Menschen, auch bei einer Zufallswahl grenzen sie angesichts geringer Rückläufe Menschen aus. Hohe Beteiligungszahlen werden nur mit Bewertungs- oder Abstimmungsverfahren erreicht, die Entscheidungen auf Basis des Bauchgefühls (Giegerenzer 2007) ermöglichen.

### Indikator 3: Aktivität im Verfahren – Vorschläge und Teilnehmende

Auch bei der aktivierenden Wirkung des Vorgehens zeigen die partizipative Budgetplanung erhebliche Unterschiede. So werden je nach Fall unterschiedlich viele Vorschläge je Einwohner/in und Bewertungen je Teilnehmer/in eingebracht. Die These lautet hier: Je mehr Vorschläge und Bewertungen gemacht werden, desto besser ist das Verfahren, da mehr Menschen aktiv beteiligt werden und mehr Informationen gewonnen werden.

Die folgende Tabelle zeigt bei einer Auswahl ähnlicher deutscher Bürgerhaushalte erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen. So wurden in Kerpen, Pulheim und Stuttgart die meisten Vorschläge je Einwohner/in eingebracht mit 0,98 bis 0,80 Prozent. Bei der Zahl der Bewertungen liegen Troisdorf und Pulheim vorne mit 95 und 81 Wertungen je Teilnehmer/in.

Diese Betrachtungen gelten nur für Verfahren mit einer Bewertungsphase mit unbegrenzter Stimmenzahl. In Paris, Lissabon und Madrid steht wie in Berlin-Lichtenberg und vielen deutschen Bürgerbudgets nur eine begrenzte Zahl von – zum Beispiel fünf – Stimmen je Nutzer zur Verfügung, die auf die Vorschläge verteilt werden können. Da sich Referenden auf – wenn auch weitreichende – Einzelfragen beziehen, können diese Kriterien für diese nicht genutzt werden.

Stadt	Jahr	Einwohnende	Aktive / Einwohnende	Vorschläge / Ein- wohnende	Wertungen / Teilnehmende	Typ
Kerpen	2016	47.360	1,1%	0,98%	57	Bürgerhaushalt
Pulheim	2018	44.615	2,0%	0,82%	81	Bürgerbudget, Bürgerhaushalt
Stuttgart	2016	433.964	8,6%	0,80%	57	Bürgerhaushalt
Monheim	2017	32.784	0,5%	0,56%	9	Bürgerhaushalt
Trier	2016	84.291	1,1%	0,39%	55	Bürgerhaushalt
Troisdorf	2016	55.300	1,1%	0,17%	95	Bürgerhaushalt
Wuppertal	2017	349.470	0,6%	0,08%	3	Bürgerbudget
Köln	2017	1.034.175	0,5%	0,08%	6	Bürgerbudget, Bürgerhaushalt
Bonn	2018	308.534	0,5%	0,02%	1	Bürgerbudget

Kamen	2017	36.167	0,1%	0,01%	–	Bürgerhaushalt
Paris	2017/18	2.200.000	6,0%	0,09%	begrenzt	Bürgerbudget
Lissabon	2016	506.892	5,0%	0,15%	begrenzt	Bürgerbudget
Madrid	2017/18	3.300.000	2,0%	0,13%	begrenzt	Bürgerbudget

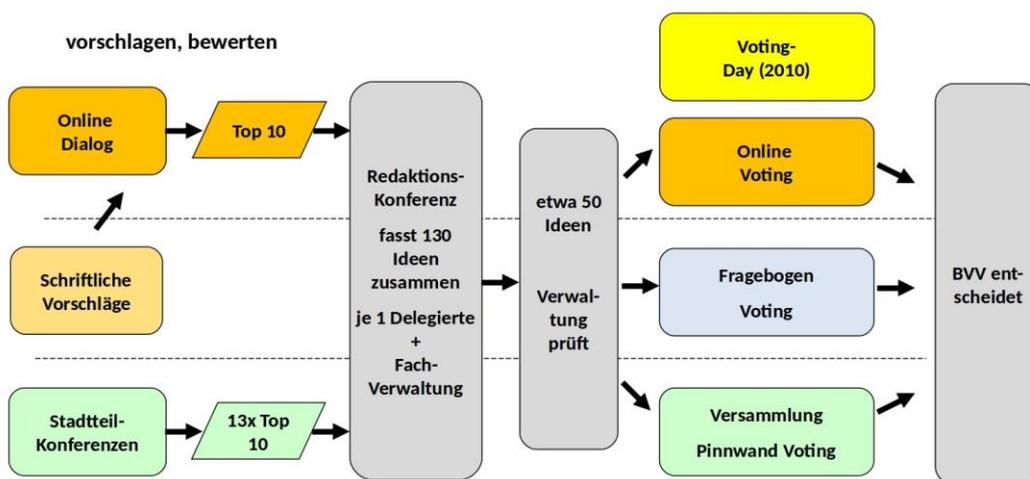
Abb. 5: Anzahl Vorschläge je Einwohner/in und Bewertungen je Teilnehmer/in bei vergleichbaren Bürgerhaushalten in deutschen Städten. Zum Vergleich wurden auch Paris, Lissabon und Madrid aufgeführt

Ergebnis: Vor der Durchführung lohnt sich ein Blick auf die Kennzahlen anderer Kommunen. Sollen viele Ideen gesammelt und hohe Bewertungszahlen erreicht werden, sollte eine Verfahrensführung wie in Kerpen, Pulheim oder Stuttgart gewählt werden.

### Deliberation versus Weisheit der Vielen

Viele verbinden Bürgerbeteiligung mit Deliberation (Beratschlagung, Betrachtung). Rationale Diskussionen und das bessere Argument sollen auch bei der Aufstellung wesentlicher Teile des Haushalts dominieren. Bei Bürgerhaushalten kann das auch Investitionen oder eine Konsolidierung umfassen. Diese Lesart erfordert umfängliche Festlegungen von Kriterien, nach denen Gelder als Steuern erhoben und

als öffentliche Ausgaben verteilt werden sollen. Der Bürgerhaushalt in Porto Alegre kam diesem Modell hinsichtlich der Ausgaben wahrscheinlich am nächsten.



### Öffentlichkeitsarbeit

Abb.6: Das komplexe Vorgehen in Berlin-Lichtenberg führt nicht zu hohen Beteiligungszahlen.

Dabei wird allerdings vergessen, dass eine auf Argumentation beruhende Beteiligung viele Menschen ausschließt und besser gebildete bevorteilt. Abstimmungsorientierte Verfahren schließen hingegen kaum Menschen aus, da nahezu alle einen Vorschlag bewerten können, und sei es aus dem Bauch heraus, wie wir es alles meistens tun.

Auch in Berlin-Lichtenberg wurde lange versucht, mit einem vergleichsweise komplexen Verfahren, die deliberative oder argumentative Qualität des Prozesses zu steigern. Allerdings findet der Diskurs vor allem in der kleinen Gruppe der Redaktionskonferenz, also zwischen Verwaltung und zufällig bestimmten oder gewählten Bürger/innen statt. Trotz der Nutzung von Umfragen und vergleichsweise hohem Aufwand war die Zahl der Aktiven niedrig. Maximal 2 Prozent der Wahlberechtigten wurden in Lichtenberg im Jahr 2010 erreicht.

In Lichtenberg werden zuerst Vorschläge gesammelt und bewertet. Jede Person hat dafür fünf Stimmen. Die Top 10-Vorschläge aus Online-Dialog und Papier sowie die je Top 10 Vorschläge der 13 Stadtteilkonferenzen werden der Redaktionskonferenz vorgelegt, die ausgewählten Bürger/innen und Verwaltung besteht. Ähnliche Ideen werden zusammengefasst und unpassende aussortiert. Die verbleidenden Top 50 wurden an einem Voting Day vor Ort (2010) oder auf einer Versammlung, Online und per Fragebogen priorisiert. Der Nachteil dieses Vorgehens ist, dass drei bis vier Listen von Ideen mit unterschiedlichen Reihenfolgen gibt.

Zielführender scheint das Vorgehen in Städten wie Stuttgart und Trier zu sein. Durch intelligente Bewertungsverfahren und eine zielführende Nutzerführung gelingt es, viele Menschen aktiv einzubinden und Ergebnisse auf der Basis der Weisheit der Vielen anstatt aufwendiger Deliberationen zu schaffen. Die Arbeit der Redaktionskonferenz, die in Lichtenberg die Vorschläge und Doppelungen zusammenführt, übernimmt in Stuttgart und Trier im Kern eine neutrale Moderation.

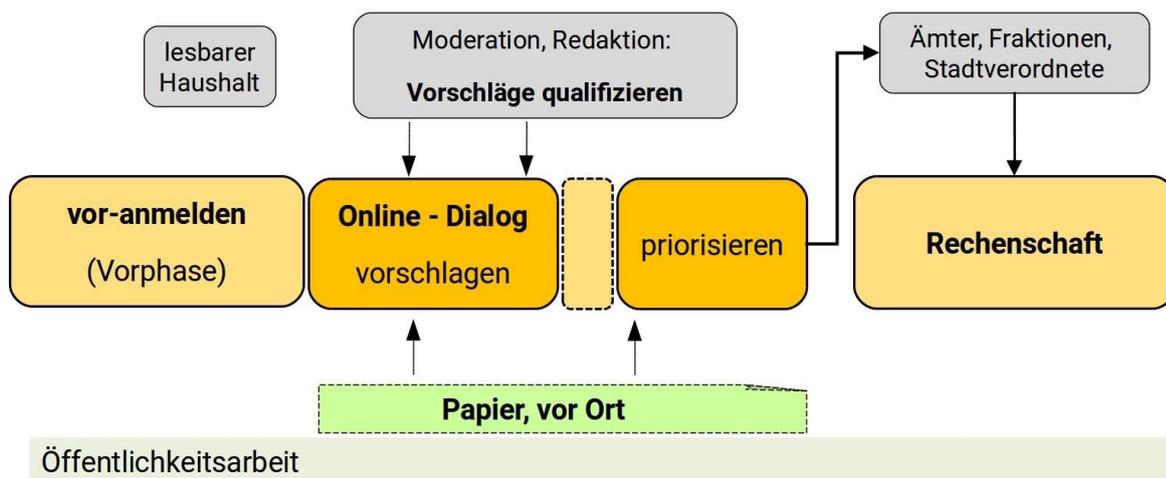


Abb.7: Mit einem einfachen Modell erreicht Stuttgart (bis zu 12 % der Stimmberechtigten) mehr Menschen als Berlin-Lichtenberg (bis zu 2 %).

Statt wie in Lichtenberg zwei Bewertungsphasen gibt es in Stuttgart nur eine. Statt wie in Lichtenberg drei Top-Listen, gibt es in Stuttgart nur eine. Statt einer Redaktionskonferenz wie in Lichtenberg gibt es in Stuttgart eine Moderation, die doppelte Vorschläge zusammenfasst und unpassende aussortiert. Statt nur fünf Stimmen wie in Lichtenberg kann in Stuttgart jede Person jeden Vorschlag mit plus oder minus bewerten. 2016 gab es in Stuttgart 3.200 Vorschläge, in Lichtenberg waren kaum mehr als 120.

Eine Vorauswahl von Vorschlägen – wie in Lichtenberg oder Paris, um die Zahl der Vorschläge überschaubar zu halten – entfällt in Stuttgart oder Trier. Das Bewertungsverfahren ermöglicht, auch aus über 3.000 Vorschlägen eine aussagekräftige Rangliste zu erzeugen. Die Qualität der Vorschläge ist dabei nicht schlechter als in Lichtenberg oder Paris, sofern diese überhaupt ermittelt werden kann.

### Vom Quartiersfond mit Jury zum Bürgerbudget mit Voting

Eine neuere Variante der Bürgerhaushalte beschränkt sich auf die Verteilung eines vorher festgelegten Geldbetrags ohne nach den Einnahmen zu fragen. Das erste derartige Modell wurde 2002 in 17 Berliner Sanierungsgebieten als Quartiersfonds seitens der Senatsverwaltung eingeführt und damit das Programm »Soziale Stadt« ausgedehnt. Je Sanierungsgebiet wurde 1.000.000 DM bereit gestellt, dies sind rund 35 Euro je Einwohner/in im Sanierungsgebiet. Einige Bezirke griffen dieses Modell als Kiezfonds auf. Einzelpersonen oder Initiativen können dabei Geld für gemeinnützige Projekte beantragen. Ein Bürgergremium, bestenfalls (zum Teil) per Zufallswahl besetzt, entscheidet in Abstimmung mit dem Sanierungsrat oder dem Bezirksamt, was umgesetzt wird. Hier kommen also zwei Innovationen zusammen: Gremien durch Zufallswahl besetzen und ein vorher festgelegtes Budget oder alternatives Bürgerparlament plus Haushaltsplan im Kleinen.

Besonders erfolgreich ist die Variante des Bürgerbudgets, bei der zum festen Budget eine Priorisierung der Vorschläge durch eine Bewertung der Vorschläge durch die Bevölkerung hinzukommt – per Papier, online oder vor Ort an einem Abstimmungstag. Die Verwaltung oder eine Redaktionskonferenz prüfen lediglich die Zulässigkeit.

Mit Bürgerbudgets werden oft mehr Menschen erreicht als beim Bürgerhaushalt. In Ketzin (8.000 Einwohner/innen) wurden so 24 % der Bevölkerung erreicht mit einem Bürgerbudget von 8 € je Einwohner/in. Zum Vergleich: In Madrid wurden so etwa 32 € je Einwohner/in verteilt und in Paris 50 €.

### Referendum – Warum nicht gleich abstimmen?

Beim Finanzreferendum passiert Ähnliches, es wird über höhere Einzelausgaben abgestimmt. Will ein Stadtrat eine Entscheidung treffen, die eine bestimmte Höhe an Folgekosten überschreitet, muss (oder kann) die Bevölkerung auf Antrag darüber abstimmen, ob die Maßnahme durchgeführt wird. Referenden bieten damit den verbindlichsten Einfluss auf die Haushaltsplanung und weisen zugleich die höchsten Beteiligungszahlen auf.

Die langfristigen Wirkungen sind positiv. Da es in der Schweiz sowohl Kommunen und Kantone mit als auch ohne Referendum gibt, bietet der interkommunale Vergleich wertvolle Rückschlüsse. So zeigen

empirische Vergleiche, dass der Staat weniger Geld ausgibt (3 bis 9 Prozent) und weniger Steuern hinterzogen werden (Daum 2018).

## **Stuttgart und Kanton Zürich als Vorbilder beachten**

Den Politiker/innen großer Städte und Stadtstaaten ist zu empfehlen, Stuttgart und den Kanton Zürich als Vorbilder ernst zu nehmen. Stuttgart erreicht mit weniger Aufwand mehr Menschen als Paris. Sollen noch mehr Menschen erreicht werden, so wird dies nur mit dem Finanzreferendum wie im Kanton Zürich gelingen. Diese führen zu verbindlichen Ergebnissen, konsolidierten Haushalten und einer größeren Zufriedenheit in der Bevölkerung. Durch klare Entscheidungen werden Kommunalparlamente entlastet.

## **Voting Verfahren nutzen**

Eine breite Beteiligung (Vorwerk/Gonçalves 2016) oder hohe Beteiligungszahlen werden mit Bewertungs- oder Abstimmungsverfahren erreicht. Wie Stuttgart und andere Beispiele zeigen, kann die Weisheit der Vielen genutzt werden, um aus mehreren tausend Vorschlägen eine überzeugende Rangliste von Vorschlägen zu erzeugen.

## **Zufallswahl breiter nutzen**

Bei deliberativen Elementen ist die Legitimationslücke zu beachten. Denn auf Diskussion setzende deliberative Verfahren in kleinen Gremien wie einer Jury erreichen nur einen kleinen Teil der Bevölkerung und bilden Quasi- oder Zweit-Parlamente, die in direkter Konkurrenz zu den bezirklichen oder gestädteischen Gremien stehen ohne die Legitimation einer Wahl. Mit der Zufallswahl hat sich für die Legitimationslücke eine interessante Variante herausgebildet, die bereits im antiken Athen die dominierende Praxis war. Im antiken Athen wurden die meisten Ämter nicht durch Wahl, sondern durch Los besetzt. Warum nicht mehr Gremien mit diesem fairsten aller Wahlverfahren besetzen? Warum diesen Gremien nicht mehr Kompetenzen geben?

## **Finanzreferendum auf Landesebene einführen**

Zielführend scheint auch ein punktueller oder zeitlich beschränkter funktionaler Ersatz einer Institution durch eine andere zu sein. So kann die Funktion, verbindliche Entscheidungen zu treffen, sowohl von einem gewählten Parlament als auch mit einem Plebiszit (Abstimmung der Wahlberechtigten) erreicht werden. Das entlastet die Parlamente und vermeidet intransparente Verantwortungsdiffusionen mit Rechenschaften wie beim Bürgerhaushalt, wo Verantwortlichkeiten verschwimmen. Die »Drohung« mit einem Plebiszit wird dazu führen, dass Parlamente die öffentliche Meinung bei Entscheidungen stärker berücksichtigen.

## Bürgerbudget für klare Entscheidungen nutzen

Kommunen, die einen Bürgerhaushalt einführen möchten, ist zu empfehlen, direkt mit einem Bürgerbudget zu beginnen. Kommunen, mit schlechten Erfahrungen mit rein vorschlagsorientierten Bürgerhaushalten sollten zum Bürgerbudget wechseln.

Die Landespolitik sollte die Gemeindeordnungen anpassen und den Kommunen ermöglichen, Teile des Haushalts durch abstimmungsorientierte Verfahren entscheiden zu lassen. Da es sich bei Kommunalparlamenten formal um Einrichtungen der Selbstverwaltung und nicht um gesetzgebende Körperschaften handelt, sollte das Argument des parlamentarischen Haushaltsvorbehalts keine Rolle spielen.

Wer die Mehrheit der Menschen und vor allem auch weniger gut Gebildete erreichen will, kommt um das Referendum nicht herum. Die Schweiz zeigt seit 150 Jahren, dass es funktioniert. Worauf wartet die Politik in Deutschland?

## Literatur

---

- Daum, Matthias, 2018: Das ist unser Geld, Monsieur Parmelin. <https://www.zeit.de/2018/10/finanzreferendum-schweiz-notwendigkeit> (zuletzt aufgerufen am 8.10.2018).
- Hess, Stephanie 2017: Das letzte Wort haben die Bürger – auch beim Geld, <https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/schauplatz-schweiz-10- das-letzte-wort-haben-die-buerger-auch-beim-geld/43151852> (zuletzt aufgerufen am 8.10.2018).
- Kanton Zürich: Abstimmungsarchiv (1831 bis heute). [https://wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/wahlen-abstimmungen/de/abstimmungen/abstimmungsarchiv.html](https://wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz_inneres/wahlen-abstimmungen/de/abstimmungen/abstimmungsarchiv.html) (zuletzt aufgerufen am 8.10.2018).
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2005: Der Quartiersfonds. Ein Berliner Modell der Bürgerbeteiligung, Berlin
- Vorwerk, Volker, 2018: Bürgerbudget – Der erfolgreichere Bürgerhaushalt. 20 Jahre partizipative Haushaltsplanung, in: Der Städtetag.
- Vorwerk, Volker/ Gonçalves, Maria 2016: Was heißt breite Beteiligung? Wie wird sie erreicht?, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, Bielefeld. <https://www.buergerwissen.de/d/Kernerergebnisse%20Synopsis%20Vorwerk.pdf> (zuletzt aufgerufen am 8.10.2018).
- Vorwerk, Volker/ Gonçalves, Maria/ Hedwig, Peter, 2016: Den Kölner Bürgerhaushalt beleben. Ein Konzept-Vorschlag erarbeitet aus der Evaluation von Verlauf, Sicht Beteiligter, Vergleich mit anderen Verfahren, Bielefeld, Köln.

[https://www.buergerwissen.de/d/buergerwissen\\_bericht\\_bhh\\_koeln32\\_0.pdf](https://www.buergerwissen.de/d/buergerwissen_bericht_bhh_koeln32_0.pdf) (zuletzt aufgerufen am 8.10.2018).

- Vorwerk, Volker, 2013: Bürgerhaushalt. Bürgerinnen und Bürger an der Planung kommunaler Haushalt beteiligen, in: Erfolgreiches Verwaltungsmanagement, WEKA-Verlag.
- <https://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCrgerhaushalt>

### Autor

---

**Volker Vorwerk**, berät mit »buergerwissen« Kommunen und Organisationen, die ihre Bevölkerung und Mitglieder besser beteiligen wollen. Zu den Schwerpunkten gehören Online-Dialoge, Bürgerhaushalte, Bürgerbudgets und Leitlinien der Bürgerbeteiligung. Außerdem lehrt er an der FernUniversität in Hagen. Seit 30 Jahren untersucht und evaluiert er Prozesse der Bürgerbeteiligung.

### Kontakt

buergerwissen  
Gottlob-Binder-Str. 29  
33613 Bielefeld  
E-Mail: [vorwerk@buergerwissen.de](mailto:vorwerk@buergerwissen.de)  
Web: <https://www.buergerwissen.de>

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung  
c/o Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter  
Ellerstraße 67  
53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)