

## **Bürgerhaushalte: Beteiligungsschranken und wie sie überwunden werden können**

Im Gespräch mit Dr. Robert Gerlit

Warum scheitern Bürgerhaushalte trotz ihres Potenzials oft an niedrigen Beteiligungsraten?

Dr. Robert Gerlit forscht zu Teilbarrieren und wie man sie überwindet.



(© Claudio Schwarz on Unsplash)

Bildbeschreibung: Das Foto zeigt eine Schranke vor einer Tiefgarage.

### **Trotz gesellschaftlicher Forderungen nach mehr Partizipationsmöglichkeiten zeigen viele Bürgerhaushalte (zu) niedrige Beteiligungsraten. Wie bewerten Sie dieses Phänomen?**

Der Bürgerhaushalt gilt weltweit als eines der am weitesten verbreiteten Open-Government-Verfahren und wurde bereits in mehreren tausend Städten erfolgreich umgesetzt. Er soll Bürgerinnen und Bürger mehr Informationen über den kommunalen Haushalt vermitteln und ihnen gleichzeitig mehr Mitspracherechte bei der Entscheidungsfindung über die Verwendung öffentlicher Mittel einräumen. Die Erfahrungen in deutschen Kommunen zeigen jedoch ein differenziertes Bild. Einerseits ist eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung zu beobachten, wie beispielhaft Interviews mit 216 Bürgerinnen und Bürgern in Unterschleißheim, Stuttgart und Trier zeigen, die im Rahmen meiner Dissertation an der Technischen Universität München ausgewertet wurden. 94% der Befragten sprachen sich ausdrücklich für eine Fortsetzung der Bürgerhaushalte in ihrer Stadt aus.

Diese hohe Zustimmung führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer hohen Beteiligung. Tatsächlich gaben nur 6% der Befragten an, sich am jeweiligen Bürgerhaushalt beteiligt zu

haben. Auch andere Beispiele zeigen, dass die hohen Erwartungen von Politik und Verwaltung an die Beteiligungsrate nicht immer erfüllt werden. In einigen Fällen ist auch nach mehrmaliger Durchführung eines Bürgerhaushalts ein Rückgang der Beteiligung zu beobachten, bis hin zu Situationen, in denen Einladungen zu Bürgerhaushaltsveranstaltungen gänzlich unbeantwortet blieben und nur noch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommune vor Ort waren. Dies hat dazu geführt, dass einige Kommunen ihre Bürgerhaushalte ausgesetzt oder durch alternative Beteiligungsinstrumente ersetzt haben, wie dies beispielsweise in Frankfurt am Main geschehen ist.

Inhaltliche Repräsentationslücken, die Verstärkung bestehender Ungleichheiten, die Marginalisierung von Minderheiteninteressen oder die Stärkung politisch radikaler Positionen sind nur einige der Probleme, die in der Literatur im Zusammenhang mit niedrigen Beteiligungsrate diskutiert werden. Daraus auf ein generelles Scheitern von Bürgerhaushalten in Deutschland zu schließen, erscheint jedoch verfehlt. Denn nicht nur international, sondern auch in Deutschland gibt es sehr erfolgreiche Bürgerhaushalte mit vergleichsweise hohen Beteiligungsrate. Zudem sind - abhängig vor allem von der Zielsetzung eines konkret durchgeführten Bürgerhaushaltes - neben den Beteiligungsrate eine Vielzahl weiterer Faktoren ausschlaggebend, um eine fundierte Aussage über Erfolg oder Misserfolg treffen zu können. Der Bürgerhaushalt erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität und ist hinsichtlich der Beteiligungsrate nicht mit Wahlen zu vergleichen, die einem ganz anderen Zweck dienen. Auch vermeintlich wenige Teilnehmerinnen und Teilnehmer können hervorragende Vorschläge generieren. Und die eingangs zitierte Befragung illustriert, dass Bürgerinnen und Bürger auch dann erreicht und mit dem Verfahren zufrieden sein können, wenn sie sich nicht aktiv beteiligt haben.

**Oft wird kritisiert, bei Bürgerhaushalten beteiligten sich ohnehin nur diejenigen, die sich auch bereits in anderen Bereichen politisch engagieren. Wie können Bürgerhaushalte auch die sogenannten „stillen Gruppen“ erreichen? Oder ist das Instrument dafür generell ungeeignet?**

Hintergrund dieser Kritik ist die im Zusammenhang mit den geringen Beteiligungsraten an Bürgerhaushalten und der teilweise zu beobachtenden Zusammensetzung der Teilnehmer diskutierte These, das Verfahren sei lediglich Sprachrohr einer lautstarken, oft sehr gut organisierten und vernetzten Minderheit, der so genannten "üblichen Verdächtigen". Diese Bevölkerungsgruppe erhalte durch den Bürgerhaushalt eine zusätzliche Möglichkeit, ihre Interessen lautstark zu vertreten. Die Mehrheit bliebe dagegen stumm und ihre Interessen ungehört.

Ich halte das Konzept des Bürgerhaushalts grundsätzlich für geeignet, auch die so genannten "stillen Gruppen" zu erreichen, die durch andere Teilnahmeverfahren nicht mehr oder schlechter erreicht werden können. Der Bürgerhaushalt umfasst die unterschiedlichsten Lebensbereiche einer Kommune und richtet sich in der Regel an alle Einwohner. Teilweise wird der Adressatenkreis noch weiter gefasst und bezieht z.B. auch Berufspendler oder Touristen mit ein. Beteiligungsraten sagen wenig darüber aus, wie viele Bürgerinnen und Bürger in dem Sinne erreicht wurden, dass sie nun besser über den Haushalt informiert sind, eine höhere Akzeptanz für Einsparungen o.ä. besteht. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn sich die stillen Gruppen nicht aktiv etwa mit eigenen Vorschlägen beteiligt haben. Um jedoch eine Aussage darüber treffen zu können, wie die stillen Gruppen für eine aktive Beteiligung erreicht werden können, muss zunächst untersucht werden, warum diese nicht stattfindet. Dazu sollten wir sie fragen und mit ihnen sprechen, anstatt nur über sie zu reden. Wir würden dann sehr schnell feststellen, dass diese Gruppen gar nicht still sind, sondern wir ihnen bislang vielleicht einfach kein oder zu wenig Gehör gegeben haben. Neben der in Evaluationen zum Bürgerhaushalt bereits häufig untersuchten Zusammensetzung der Teilnehmenden und den Befragungen zur Zufriedenheit mit dem Verfahren ist es daher entscheidend, die Perspektive der Nicht-Teilnehmenden zu erheben.

Bürgerhaushalt ist ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von Verfahren, die sich von Land zu Land, aber auch innerhalb eines Landes von Stadt zu Stadt unterscheiden können. Auch die Bürgerhaushalte einer Stadt entwickeln sich oft im Laufe der Jahre weiter. Seit den ersten Bürgerhaushalten Ende der 1980er Jahre ist eine Vielzahl von demokratischen Innovationen hinzugekommen. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit finden sich in Online-Bürgerhaushalten oder bei den sogenannten Budgethaushalten. Der Bürgerhaushalt ist somit ein sehr anpassungsfähiges Konzept. Ausgehend von den über Befragungen identifizierten Barrieren, die eine Beteiligung erschweren oder verhindern, können dann Maßnahmen entwickelt werden, um diese Barrieren zu überwinden. So kann es uns gelingen, unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen, Anforderungen, Erwartungen und insbesondere auch der technologischen Möglichkeiten im Hier und Jetzt

ein Verfahren anzubieten, das den Vorstellungen und Bedürfnissen der Menschen auch gerecht wird.

### **Können Sie uns einen Eindruck über mögliche Beteiligungsbarrieren am Bürgerhaushalt vermitteln?**

Im Rahmen meiner Dissertation konnte ich 36 Barrieren identifizieren, die einer aktiven Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Bürgerhaushalt entgegenstehen können. Diesen Barrieren wurden fünf Kategorien zugeordnet und in eine idealtypische Reihenfolge gebracht, die hilft zu verstehen, unter welchen Umständen es zu einer Nichtbeteiligung kommen kann.

Die genannten Barrieren existieren aber nicht unabhängig voneinander, sondern können sich gegenseitig verstärken oder sogar im Widerspruch zueinander stehen. Dies macht die Herausforderung, Barrieren abzubauen, noch komplexer. Sie zeigen auch, dass viele Gründe für die Nichtteilnahme nicht direkt auf den Bürgerhaushalt zurückzuführen sind.

- (1) In der Diskussion um niedrige Beteiligungsbarrieren wird häufig davon ausgegangen, dass mangelndes Interesse der Bürgerinnen und Bürger maßgeblich dafür verantwortlich ist. Ein solches mangelndes Interesse kann jedoch sehr vielfältig sein. Es kann sich beispielsweise auf politische Partizipation im Allgemeinen oder auf den Bürgerhaushalt im Besonderen beziehen. Gleichzeitig kann die persönliche Betroffenheit von den diskutierten Themen eine relevante Barriere darstellen. Die Beteiligung kann bereits im Vorfeld über andere (Online-)Kanäle erfolgt sein oder eine lokale Veranstaltung, wie im eingangs genannten Beispiel, bietet aus Sicht der Zielgruppen keinen erkennbaren Mehrwert, da die Ergebnisse auch im Nachhinein online abrufbar sind.
- (2) Selbst wenn man gerne am Bürgerhaushalt teilnehmen würde, ist das ohne eine Möglichkeit zur Teilnahme nicht möglich. Diese Barriere mag zunächst überraschen. Allerdings werden teilweise auch solche Verfahren von Kommunen als Bürgerhaushalt bezeichnet und beworben, die lediglich über den Haushalt informieren und keinerlei Beteiligungselemente enthalten. Zweitens finden Bürgerhaushalte in der Regel über einen bestimmten Zeitraum statt, so dass nach Ablauf der Frist eine Beteiligung nicht mehr möglich ist.
- (3) Häufig sind der Bürgerhaushalt oder einzelne Aspekte bei der Zielgruppe nicht bekannt. In den Interviews mit 216 Bürgerinnen und Bürgern war die mangelnde Bekanntheit des Bürgerhaushalts die am häufigsten genannte Barriere für die eigene Beteiligung. 67% der Befragten kannten den Bürgerhaushalt in ihrer Kommune bislang nicht. Das ist für die Zielgruppe so, als gäbe es den Bürgerhaushalt gar nicht. Doch auch wenn der Bürgerhaushalt bekannt ist, eine Beteiligungsmöglichkeit und Interesse an einer Beteiligung besteht, führt dies nicht automatisch zu einer Teilnahme.

- (4) Bestimmte Aspekte können trotz generellen Interesses zu einer Ablehnung der Teilnahme führen. Wenn ein Bürgerhaushalt angeboten wird, ist z.B. bereits eine bestimmte politische Kultur vorhanden. Umgangssprachlich ausgedrückt: Wenn das Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Politik und Verwaltung bereits angespannt ist, ist nicht davon auszugehen, dass sich dies nur durch den Bürgerhaushalt schlagartig ändert. Mögliche Ablehnungsgründe sind, dass das Verfahren als Alibi-Beteiligungsmaßnahme angesehen und keine Umsetzung der Ergebnisse erwartet wird. Eine Bürgerin oder Bürger kann sich dann fragen, warum er oder sie sich überhaupt beteiligen sollte.
- (5) Schließlich dürfen die in der Bevölkerung unterschiedlich ausgeprägten Voraussetzungen für eine Beteiligung nicht unterschätzt werden. Dazu zählen beispielsweise der erforderliche (Zeit-)Aufwand zur Beteiligung, ein geeigneter Zugang zu digitalen Beteiligungsplattformen und die notwendigen Kompetenzen, diese effektiv zu nutzen. Die Auseinandersetzung mit komplexen Themen setzt zudem entsprechende Fach- und Sprachkenntnisse sowie das Verständnis der Verfahrensregeln voraus.

### **Welche Empfehlungen würden Sie Kommunen geben, die die Einführung eines Bürgerhaushalts planen?**

Angesichts des Erstarkens rechtspopulistischer Bewegungen und des schwindenden Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie und ihre Institutionen sind neben der akademischen Auseinandersetzung ganz praktische Beiträge zur Revitalisierung der Demokratie gefragt. Damit der Bürgerhaushalt in diesem Kontext einen positiven Beitrag leisten kann, bedarf es einer zielgerichteten Planung, einer nutzerorientierten Konzeption und einer sorgfältigen Umsetzung. Eine umfassende Diskussion aller in meiner Dissertation diskutierten Maßnahmen zur Überwindung von Beteiligungsbarrieren würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen. Ich möchte mich daher auf einige Schwerpunkte beschränken.

Zunächst sollte genau überlegt werden, warum ein Bürgerhaushalt eingeführt werden soll und ob es sich um ein geeignetes Beteiligungsinstrument handelt. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger kann es wenig motivierend sein, sich mit Vorschlägen einzubringen, wenn der finanzielle Spielraum gering ist und der Eindruck entsteht, dass es nur noch darum geht, Einsparungen zu legitimieren.

Binden Sie möglichst frühzeitig, idealerweise bereits in der Konzeptionsphase des Verfahrens, zentrale Interessengruppen, Medienvertreter und Multiplikatoren ein. Dies dient nicht nur der Öffentlichkeitsarbeit, sondern gibt Ihnen auch die Möglichkeit, den Bürgerhaushalt selbst zum Gegenstand der Beteiligung zu machen. Digitale Labore können Ihnen dabei helfen, die Nutzerfreundlichkeit zu erhöhen und das Verfahren für Ihre Zielgruppen attraktiver zu gestalten. Die Gewährleistung der digitalen Barrierefreiheit ist

dabei unerlässlich. Wenn es Ihre finanzielle Situation zulässt, sollten Sie darüber nachdenken, ein eigenes Budget für die Umsetzung der Ideen der Bürgerinnen und Bürger vorzusehen. Dies kann das Gefühl bestärken, dass es auch etwas zu entscheiden gibt.

Wesentlich erscheint eine zielgruppengerechte, umfassende und vor allem langfristig ausgerichtete Berichterstattung. Kommunen, die regelmäßig und crossmedial über den Bürgerhaushalt berichten, weisen häufig höhere Beteiligungsraten auf als Kommunen mit einer weniger intensiven Berichterstattung. Sie können die Hintergründe für die Einführung des Bürgerhaushalts und den erwarteten Nutzen für die Kommune und die Bürgerinnen und Bürger erläutern. Sie können den Start des Beteiligungsverfahrens bewerben, die Beteiligungsregeln erläutern, an Einreichungs- und Bewertungsfristen erinnern, auf das Online-Beteiligungsportal verlinken, aber auch Erwartungsmanagement betreiben, indem sie beispielsweise erläutern, welche Arten von Vorschlägen zulässig sind und welche nicht. Die bloße Existenz eines Bürgerhaushalts, der irgendwo auf den Webseiten der Stadtverwaltung versteckt ist und ohne öffentlichkeitswirksame Ankündigung in einem kurzen Zeitfenster durchgeführt wird, entspricht nicht den Vorstellungen einer transparenten und bürgernahen Verwaltung. Nach Abschluss des Verfahrens sollte über die Ergebnisse und die geplanten nächsten Schritte berichtet werden. Ein kontinuierliches Grundrauschen sorgt dafür, dass das Verfahren nicht in Vergessenheit gerät. Um Ihnen ein Bild möglicher konkreter Werbemaßnahmen zu geben, möchte ich Ihnen einen Eindruck von Kommunikationsmaßnahmen im Kontext von Bürgerbeteiligung an meinem derzeitigen Lebensmittelpunkt in Sydney vermitteln. Australien belegt nach Japan den zweiten Platz im E-Partizipationsindex der Vereinten Nationen. Es wird Sie daher nicht überraschen, dass es eine Vielzahl von digitalen Beteiligungsverfahren gibt. Spannend sind für mich aber nicht nur die konkreten Verfahren, sondern vor allem die Intensität, mit der diese digitalen Verfahren mit den unterschiedlichsten Mitteln beworben werden. Kürzlich fand jeder betroffene Haushalt zu Beginn eines neuen Beteiligungsverfahrens einen Flyer in seinem Briefkasten. In modernem Design informierte der Flyer kurz und prägnant über das geplante Verfahren, zentrale Rahmenbedingungen und wie man sich beteiligen kann. Eine weitere zielgruppengerechte Ansprache erfolgt über QR-Codes auf Spielplätzen. Die Besucherinnen und Besucher werden zum Feedback aufgefordert und können ohne großen Aufwand direkt vor Ort auf Missstände hinweisen oder Verbesserungsvorschläge machen. Ein zentrales Portal bündelt die Angebote, hilft bei der Orientierung und erfordert nur eine einmalige Registrierung. Wird ein neues Beteiligungsangebot eingestellt, werden die registrierten Nutzer benachrichtigt. Nach einer Beteiligung versendet das System zudem ein Dankeschön, das eine zusätzliche individuelle Wertschätzung darstellt.

Sehen Sie schließlich eine Evaluation durch einen unabhängigen Akteur vor. Dabei sollten Sie sich nicht darauf beschränken, Daten über die Anzahl und Zusammensetzung der Teilnehmer, eingereichte Vorschläge, Kommentare und Ähnliches zu erheben. Fragen Sie gezielt die Menschen in Ihrer Kommune, ob sie z. B. Ihren Bürgerhaushalt kennen, wenn ja,

warum sie sich beteiligt haben oder wie sie auf das Verfahren aufmerksam geworden sind. Wenn nicht, fragen Sie nach den Gründen für die Nichtteilnahme und nach Verbesserungsvorschlägen. Sie müssen mit einer solchen Befragung nicht bis zum Ende warten, sondern können auch eine Zwischenevaluation einplanen. Auch dies stärkt den Bekanntheitsgrad des Verfahrens, das Vertrauen in Ihre Arbeit und gibt Ihnen eventuell die Möglichkeit, wichtige Stellschrauben noch vor Ablauf der Beteiligungsfrist zu justieren. Und ganz wichtig: Auch ein Verfahren mit zunächst wenig Teilnehmern ist ein Erfolg. Lernen Sie aus Ihren Erfahrungen, berichten Sie darüber, reden Sie mit den Menschen in Ihrer Kommune und gestalten Sie gemeinsam Ihre Erfolgsgeschichte.

### **Wie schätzen Sie die weitere Entwicklung von Bürgerhaushalten im Zeitalter der Digitalisierung ein? Hat das Modell Zukunft?**

Die Digitalisierung wird in Zukunft eine immer wichtigere Rolle für demokratische Innovationen spielen - z.B. bei der Werbung für ein Beteiligungsverfahren, bei der zielgruppengerechten und nutzerfreundlichen Gestaltung des Beteiligungsprozesses oder bei der Auswertung der Ergebnisse. Die Mobilisierungspotenziale des Bürgerhaushalts in seiner Weiterentwicklung zum Online-Bürgerhaushalt sind aus meiner Sicht noch lange nicht ausgeschöpft. Allerdings entfaltet ein Online-Bürgerhaushalt nicht automatisch ein größeres Mobilisierungspotenzial, nur weil dieser im Internet stattfindet oder weil wir versuchen, jede technologische Neuerung, die gerade in Mode ist, zu integrieren. Entscheidend für die Mobilisierung ist vielmehr der effektive und effiziente Einsatz von Informationstechnologien.

Ohne auf alle Trends und Potenziale der Digitalisierung für die Bürgerbeteiligung eingehen zu wollen, erscheint die Integration des Bürgerhaushalts mit anderen Transparenz-, Beteiligungs- und Kollaborationsmaßnahmen auf gemeinsamen Open Government-Plattformen ein sehr vielversprechender Ansatz, um die Beteiligungsraten zu erhöhen. Die Gestaltung dieser Plattformen mit einem einheitlichen Look & Feel kann dazu beitragen, die Zugänglichkeit zu erhöhen und darüber hinaus den Nutzern mehrfache Registrierungsprozesse zu ersparen. Die Bewerbung eines Beteiligungsverfahrens oder eines anderen Instruments auf der Plattform hätte immer auch Synergieeffekte mit der Bewerbung anderer. Die Suche nach Beteiligungsmöglichkeiten für die Nutzerinnen und Nutzer könnte deutlich erleichtert werden und auch von Seiten der Kommune könnte ein besseres Feedback gegeben werden. Und wenn die Nutzerinnen und Nutzer z.B. bei der Registrierung oder später in ihrem Profil bestimmte Interessensgebiete angegeben haben, sich an einem relevanten Ort aufhalten oder aufgrund anderer Faktoren wie Alter, Geschlecht, Beruf o.ä. eher zu einer für ein Verfahren relevanten Zielgruppe gehören, könnte dies für eine verbesserte und ggf. proaktivere Bewerbung von Verfahren berücksichtigt werden.

Bereits heute gibt es wie erörtert weltweit zahlreiche Ausprägungen von Bürgerhaushalten.

Einige dieser Modelle werden in Zukunft vielleicht weniger oder gar nicht mehr existieren, während neue Formen entstehen oder häufiger zu beobachten sein werden, wie z.B. die immer populärer werdenden Budgethaushalte. Ich bin gespannt, wie sich das Konzept des Bürgerhaushaltes in den nächsten Jahren entwickeln werden. Dabei sehe ich nicht nur die Kommunen selbst, sondern auch Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in der Verantwortung, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um neue und innovative Beteiligungsverfahren im Kontext der Digitalisierung zu erforschen und zu initiieren und gleichzeitig geeignete Maßnahmen zur Überwindung von Beteiligungsbarrieren umzusetzen. Dabei muss stets ein menschenzentrierter Ansatz im Mittelpunkt der Bemühungen stehen.

### **Über den Autor**

Dr. rer. nat. **Robert Gerlit** war von 2014 bis 2019 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik von Prof. Dr. Helmut Krcmar an der Technischen Universität München im Forschungsbereich E-Government tätig. Im Jahr 2021 schloss er erfolgreich seine Promotion zu Barrieren der politischen Partizipation beim Bürgerhaushalt in Deutschland und Maßnahmen zu deren Überwindung ab. 2019 wechselte er in die Abteilung Digitale Verwaltung, IT-Strategie und IT-Recht des Bayerischen Staatsministeriums für Digitales. Seit seinem Umzug nach Sydney im Jahr 2022 engagiert sich Dr. Gerlit erneut aktiv in der Hochschullehre und bringt seine Expertise als Lehrbeauftragter für die Online-Vorlesung New Public Management im neuen Studiengang Digitales Verwaltungsmanagement der Hochschule Landshut ein, um die nächste Generation von Führungskräften zur Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung auszubilden.

Seine Dissertation an der Technischen Universität München ist online frei verfügbar unter: <https://mediatum.ub.tum.de/1575542>

