

# Sachstandsbericht Bürgerhaushalt 2011 (BHH 2011) – Stand August 2011 –

## Anlage 1 zur Ratsvorlage V/0531/2011

Gliederung	Seite
Teil 1	2
Das Verfahren: „Bürgerhaushalt Münster“	
1. Einordnung des Instruments	2
2. Ziele, konzeptionelle Eckpunkte des münsterschen Verfahrens	3
3. Das Verfahren Bürgerhaushalt	5
Teil 2	12
„Bürgerhaushalt Münster“: Umsetzung in 2011	
1. Zeitlicher Verlauf in 2011	12
2. Informationsphase	12
3. Vorschlags- und Bewertungsphase	13
4. Der Beirat	16
5. Kosten in 2011	16
6. Organisation in der Stadtverwaltung in 2011	16

Am 06.04.2011 hat der Rat der Stadt Münster die Einführung eines Bürgerhaushalts (Vorlage V0029/2011/ 1. Erg) beschlossen und die Verwaltung beauftragt, noch im April 2011 mit der Umsetzung des Bürgerhaushalts 2011 (für den Haushaltsplan 2012) zu beginnen.

Vorausgegangen war der Auftrag des Hauptausschusses an die Verwaltung vom 03.02.2010 (Vorlage V0077/2010) - angestoßen durch den Antrag der CDU-Fraktion im Rat der Stadt Münster Nr. A – R/0025/2009: „Rathaus öffnen: Bürgerhaushalt für Münster“ vom 16.11.2009 - gemeinsam mit interessierten Bürger/innen<sup>1</sup> konkrete Beteiligungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

Ausgangspunkt für die Erarbeitung des Verfahrens Bürgerhaushalt war eine Bürgerversammlung zum städtischen Haushalt, die am 14.01.2010 mit interessierten Einwohner/innen stattfand. Im Nachgang zu dieser Bürgerversammlung wurde eine Arbeitsgruppe (mit der Bezeichnung „Kernarbeitsgruppe“) mit zunächst 12 Bürgerr/innen gebildet, die sich im Laufe der Zeit (bis März 2011) auf 36 Mitglieder erweiterte. Diese Arbeitsgruppe erarbeitete in 2010 gemeinsam mit der Verwaltung das Verfahren „Bürgerhaushalt“, das Gegenstand der politischen Beratung und Beschlussfassung im Rat am 06.04.2011 war.<sup>2</sup>

Dieser Sachstandsbericht enthält im ersten Teil eine abstrakte Beschreibung des „Verfahrens Bürgerhaushalt Münster“ mit den münsterschen Eckpunkten und im zweiten Teil dann die Beschreibung der konkreten Umsetzung des Verfahrens in Münster im Jahr 2011 (bis zum Berichtsstand August 2011).

## **Teil 1:                   Das Verfahren „Bürgerhaushalt in Münster“ – Beschreibung des Instruments**

### **1.       Einordnung des Instruments**

Bürgerhaushalte sind eine moderne Form der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Erstellung kommunaler Haushalte, bei der die Bürgerinnen und Bürger direkt, dauerhaft und eigenständig bei dessen Diskussion im Rahmen des Entscheidungsprozesses mitwirken. Die Idee partizipativer Haushalte hat sich seit ihrer erstmaligen Verwendung im brasilianischen Porto Alegre 1989 weltweit verbreitet. Sie entfaltet sich unter unterschiedlichen politisch-administrativen Rahmenbedingungen und wird mit unterschiedlichen politischen und sozialen Inhalten gefüllt. Bürgerhaushalte gelten als probater Weg, die lokale Demokratie zu fördern, breitere Bevölkerungsschichten in die kommunalpolitische Debatte einzubinden und problemadäquatere Lösungen zu finden, indem lokales Bürgerwissen stärker genutzt wird.

Der Gedanke der Bürgerhaushalte<sup>3</sup> findet auch in Deutschland immer mehr Befürworter. Die Bundeszentrale für politische Bildung hat für Deutschland in einer aktuellen Erhebung (April 2011) festgestellt, dass in 73 Kommunen Ratsbeschlüsse für die Einführung des Bürgerhaushalts vorliegen, davon haben 65 Kommunen das Verfahren Bürgerhaushalt bereits erstmalig oder mehrfach umgesetzt. In 107 Kommunen wird die Einführung eines Bürgerhaushalts aktuell diskutiert, wobei auffallend ist, dass diese Zahl in 2010 rasant von 68 auf

<sup>1</sup> Der Begriff Bürger/innen ist im Rahmen des Verfahrens Bürgerhaushalt nicht im kommunalverfassungsrechtlichen Sinn zu verstehen und damit nicht auf wahlberechtigte in Münster lebende Personen beschränkt. Der Begriff deckt inhaltlich alle Personen ab, die einen Beitrag im Verfahren leisten bzw. sich beteiligen.

<sup>2</sup> Einzelheiten zur Erarbeitung des Verfahrens sind in der Vorlage V/0029/2011 „Einrichtung eines Bürger/innen – Haushaltes in der Stadt Münster“ dargestellt.

<sup>3</sup> Der Begriff Bürgerhaushalt wird weltweit verwendet für die Beteiligung von Personen, die sich zum Haushalt einer Kommune in einem bestimmten Verfahren äußern. Insofern kann es dahinstehen, ob eine andere Bezeichnung – z. B. Beteiligtenhaushalt – den inhaltlichen Kern des dahinter stehenden Anliegens besser trifft, da es keinen Sinn macht, dass Münster sich begrifflich abgrenzt.

107 gestiegen ist. Eine überregionale Zeitung hat diesem Trend in einem am 13.07.2011 veröffentlichten Artikel mit der Titel „Boom der Bürgerhaushalte“ überschrieben.<sup>4</sup>

Damit reagieren Gemeinderäte auch in Deutschland auf die festzustellende Tendenz, dass kommunalpolitische Entscheidungen kritisch hinterfragt werden sowie auf die viel diskutierte Politikverdrossenheit und politische Apathie von Bürgerinnen und Bürgern<sup>5</sup>.

## 2. Ziele, konzeptionelle Eckpunkte und Nutzen / Risiken des Bürgerhaushalts

### 2.1 Ziele des Bürgerhaushalts

Mit dem Bürgerhaushalt werden folgende Ziele verfolgt:

- Für die Bürgerschaft soll Transparenz über den Haushalt und die Haushaltsplanung geschaffen werden, um ein „Mehr“ an Akzeptanz für die Haushaltssituation der Stadt und den Kostendruck zu schaffen
- Das „Teilhabe–Interesse“ der Bürgerschaft an politischen Prozessen soll verbessert und kontinuierlich erhöht werden durch diese besondere Form der Beteiligung
- Der Dialog zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung soll verbessert werden
- Es sollen Entscheidungshilfen für die Politik durch die Einbindung von Bürgerwissen generiert werden

### 2.2 Konzeptionelle Eckpunkte des münsterschen Bürgerhaushalts

Es gibt in Deutschland nicht das Bürgerhaushaltsverfahren, das sich bewährt hat und das andere Kommunen 1:1 übernehmen können. Wie bei vielen anderen Instrumenten auch, sind Legitimation und Zielrichtung gleich oder sehr ähnlich, die Ausgestaltung ist aber sehr geprägt von den konkreten Rahmenbedingungen vor Ort. Es sollen daher die konzeptionellen Eckpunkte – wie sie im Rahmen der Ratsvorlage V/0029/2011 dargelegt worden sind – vorab in Stichpunkten zusammengestellt werden:

- Entscheidungskompetenz für den Haushalt bleibt beim Rat
- Es werden keine Haushaltsmittel in die Entscheidungskompetenz der Bürger/innen überführt<sup>6</sup>
- Auf Dauer angelegtes Instrument, das ständig im Sinne der Zielerreichung weiterentwickelt und verbessert wird
- Das Instrument Bürgerhaushalt wurde mit Bürger/innen und Vertretern der politischen Parteien in 2010 entwickelt und das so erarbeitete Konzept war Gegenstand des Ratsbeschlusses
- Akteure sind die Bürgerschaft, die politischen Verantwortlichen und die Verwaltung
- Die Weiterentwicklung des Verfahrens Bürgerhaushalt erfolgt in einem Gremium (Beirat), das sich aus Bürger/innen, aus Vertretern der politischen Parteien, Interessengruppen und Verbänden zusammensetzt (zurzeit 50 Mitglieder)

<sup>4</sup> Welt online: 13.07.2011 „Boom der Bürgerhaushalte“, Autor: Manuel Bearder.

<sup>5</sup> Arzheimer, Kai: Politikverdrossenheit, Wiesbaden 2002.

<sup>6</sup> Dieser Aspekt wurde in dem Änderungsantrag der „Piratenpartei“ vom 09.02.2011 unter Ziff. V thematisiert unter Bezugnahme auf den „Kiezfonds“, der im Bürgerhaushaltsverfahren Lichtenberg implementiert ist. In Münster ist im Rahmen der Weiterentwicklung des Verfahrens dieser Aspekt zu diskutieren.

- Inhaltlicher Bezugspunkt ist der städtische Haushalt im weitesten Sinn – keine Beschränkung auf einen Bezug zu einer konkreten Haushaltsposition (jeder Vorschlag, der zu einem Ressourcenverbrauch oder einer Ressourceneinsparung führen kann, kann von einer/m Bürger/in eingebracht werden)
- Breite Information über den städtischen Haushalt, die aktuelle städtische Finanzlage
- Dialogorientiertes, kooperativ-demokratisches Verfahren
- Ergebnisoffener Prozess
- Das Verfahren Bürgerhaushalt besteht aus den Phasen: Informationsphase, Vorschlagsphase, Bewertungsphase, Dokumentationsphase, Rechenschaftsphase
- Für alle Stufen / Phasen des Verfahrens gilt: niederschwellig, einfach, transparent, verständlich
- Besondere Ansprache der beiden Zielgruppen: Seniorinnen/ Senioren, Jugendliche
- Bezirksbezogene Ansätze sind im Verfahren zu implementieren

Mit diesen konzeptionellen Eckpunkten erfüllt das münstersche Verfahren die in der Literatur aufgestellten Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um von einem Bürgerhaushalt zu sprechen.<sup>7</sup>

### 2.3 Nutzen / Risiken des Verfahrens Bürgerhaushalt

Für die Bürgerschaft liegt der Nutzen darin, dass

- über das hochkomplexe und daher vorrangig Spezialisten zugängliche System des städtischen Haushalts verständlich informiert werden soll,
- in einen Dialog mit anderen interessierten Bürger/innen, politischen Akteuren und Verwaltungsmitarbeitern eingetreten werden kann,
- mit eigenen Beiträgen Einfluss darauf genommen werden kann, womit sich Politik oder auch Verwaltung an prominenter Stelle im Rahmen der Haushaltsberatung beschäftigt,
- der Wissensvorsprung der Verwaltung / der Fachpolitiker eingedämmt wird und die verantwortlichen Akteure Rechenschaft ablegen müssen, ob und wie sie mit den Vorschlägen umgegangen sind.

Für Verwaltung und Politik liegt der Nutzen darin, dass durch den Dialog mit den Bürger/innen in die Entscheidungsprozesse kreative Ideen, der Blick von außen und das Bürgerwissen eingebracht und damit „Betriebsblindheit“ und Ressortegoismen in Verwaltung und Politik überwunden werden können.

Natürlich dürfen die Risiken nicht unberücksichtigt bleiben, im Gegenteil: sie müssen benannt werden, um von den Handelnden im Rahmen der Umsetzung und Weiterentwicklung des Instruments berücksichtigt werden zu können (ggf. rechtzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen initiieren). Folgende Risiken sind zu benennen:

- das Bürgerhaushaltsverfahren kann zu einer Enttäuschung bzw. Frustration bei den Bürger/innen führen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn im Verfahren zu große Hoffnungen geweckt werden, die später aufgrund finanzieller und juristischer Einschränkungen systematisch enttäuscht werden müssen.
- Enttäuschung und Frustration können aber auch verursacht werden, wenn die Akteure aus Politik und Verwaltung im Rahmen des Verfahrens eine nicht fördernde Haltung zum Instrument Bürgerhaushalt erkennen lassen. Wichtig wird sein, die Glaubwürdigkeit der Akteure durch eine ernsthafte und fördernde Haltung immer wieder zu beweisen. Es muss erkennbar sein, dass Politik und Verwaltung mit den Vorschlägen aus der Bürgerschaft ernsthaft und gewissenhaft umgehen.

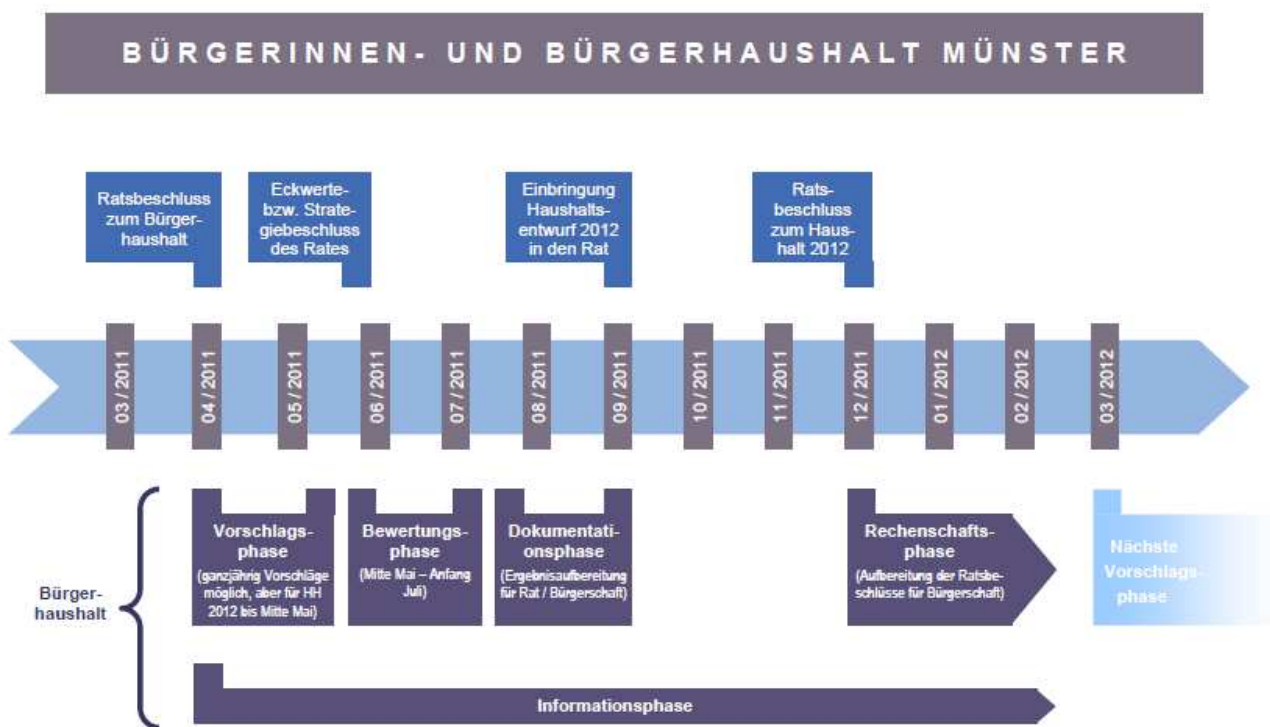
<sup>7</sup> M. Rüttgers, Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung, hrsg. Friederich Ebert Stiftung.

- Ein denkbares Risiko wird als „Bürgerspielwiese“ beschrieben. Darunter ist der Vorwurf der wirkungslosen Bürgerbeteiligung zu verstehen, die zwar Vorschläge hervorbringt, jedoch keine Konsequenzen für die tatsächlichen politischen Entscheidungen hat.
- Zuletzt ist auf den Kritikpunkt / das Risiko hinzuweisen, das mit dem Schlagwort „übliche Verdächtige“ beschrieben wird. Darunter ist die überproportional hohe Beteiligung von ohnehin gesellschaftlich und politisch sehr aktiven Bürgerinnen und Bürgern gemeint, die bereits eine Vielzahl von Möglichkeiten der Einflussnahme und Interessendurchsetzung nutzen, und so noch eine zusätzliche Möglichkeit bekommen, auf die Gestaltung ihres sozialen Umfelds einzuwirken.<sup>8</sup>

### 3. Das Verfahren Bürgerhaushalt

Das Instrument Bürgerhaushalt bezieht sich auf den Haushalt des Folgejahres und steht deshalb in einem zeitlichen Zusammenhang zu den Haushaltsplanberatungen, die mit der Einbringung des Haushalts (erste Ratssitzung nach den Sommerferien) beginnt und mit der Beschlussfassung durch den Rat in der Dezember-Sitzung beendet wird.

Das Verfahren Bürgerhaushalt bezieht sich im Wesentlichen auf die Dauer eines Jahres, mit folgenden zeitlich abgrenzbaren Phasen, die in diesem Kapitel näher erläutert werden.



<sup>8</sup> Nach einer Studie Verba et al, 1995, Cambridge: Harvard University Press, sind das vor allem männliche Personen mit einem höheren sozialen Status (Bildung, Beruf, Einkommen).

### 3.1 Informationsphase (Akteure: Politik, Beirat<sup>9</sup>, Verwaltung)

Der Prozess des Bürgerhaushalts beginnt mit der Informationsphase. Sie bezieht sich sowohl auf

- Informationen zum Instrument Bürgerhaushalt (Motivation von Bürger/innen zur Teilnahme) als auch auf
- die wesentlichen Informationen zu den Eckpunkten für den Haushalt des laufenden Haushaltsjahres (inhaltliche Ansatzpunkte für Beteiligung).

Die Informationsphase ist zeitlich nicht befristet, sie wird von der Zielrichtung her ihren Schwerpunkt im ersten Halbjahr haben.

Im Rahmen der Informationsphase sollen möglichst viele Bürger mobilisiert werden sich einzubringen und von den Partizipationsmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Entscheidend in dieser Phase ist eine breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit, die die Bürgerschaft sowohl insgesamt als auch zielgruppenbezogen ansprechen muss.

### 3.2 Partizipation der Bürgerschaft in der Vorschlagsphase und der Bewertungsphase (Akteur: Bürgerschaft)

#### 3.2.1 Grundsätzliche Anmerkungen zur Vorschlags- und Bewertungsphase

Die Vorschlagsphase bildet das Herzstück des Instruments Bürgerhaushalt, denn in dieser Phase formulieren Bürger/innen ihre Ideen / Vorschläge und können Vorschläge Dritter kommentieren. Sie bringen so ihr Wissen in den Prozess ein. An die Vorschlagsphase schließt sich die Bewertung der eingebrachten und frei gegebenen Vorschläge an.

Grundsätzlich gilt für beide Phasen, dass eine Mitwirkung ohne Abgabe personenbezogener Daten nicht möglich ist und dass die Mitwirkungshandlungen zeitlich begrenzt vorgenommen werden können, in festgelegten Zeitfenstern.

Die Festlegung von Zeitfenstern ist notwendig, weil die Ergebnisse aus der Mitwirkung Gegenstand der Haushaltsplanberatungen sind. Das macht eine Anknüpfung des Verfahrens Bürgerhaushalt an den zeitlichen Vorgaben des Haushaltsplans notwendig. Das Bürgerhaushaltsverfahren hat für jedes Jahr eindeutig festgelegte Zeitfenster. So gibt es für die Abgabe der Vorschläge einen festen Zeitpunkt, die den Auftakt für die Bewertung der Vorschläge bildet. Vorschläge, die nach diesem Zeitpunkt eingereicht werden, nimmt die Verwaltung mit in das Bürgerhaushaltsverfahren für das kommende Jahr. Sie gehen also nicht verloren.

Jede mitwirkende Person ist eindeutig identifizierbar, allerdings nicht für jedermann, sondern nur für die wenigen Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung, die mit der Begleitung des Bürgerhaushalts beschäftigt sind. Sie können die Nutzer der Internetplattform über die Datenbank (Name, Vorname, Anschrift, E-Mail-Adresse und Geburtsdatum) identifizieren bzw. erheben diese Daten bei Personen, die sich persönlich, schriftlich, telefonisch an die Verwaltung wenden. Um die (wenigen) Mitarbeiter für den Datenschutz besonders zu sensibilisieren, war jeder Mitarbeiter gehalten, mit seiner Unterschrift das Wissen um seine Verschwiegenheitspflicht zu dokumentieren.

<sup>9</sup> Hinweise zum Gremium „Beirat“ vgl. unten Teil 1, Ziff. 3.5

### 3.2.2 Informationen zur Vorschlagsphase

In dieser Phase werden von den Bürger/innen Vorschläge formuliert und / oder Kommentare zu den Vorschlägen Dritter abgegeben.

- Wer kann mitwirken?  
Mitwirken kann jeder. Es kommt nicht darauf an, ob der / die Mitwirkende wahlberechtigt ist oder in Münster wohnt, jeder der sich einbringen möchte, kann sich einbringen. Er muss allerdings bereit sein, seine persönlichen Daten im Rahmen der Registrierung in der Internetplattform dem System bzw. bei einer unmittelbaren Kontaktaufnahme zur Verwaltung einem mit dem Bürgerhaushalt befassten Mitarbeiter/in bekannt zu geben.
- Welche Zugänge stehen den Bürger/innen für eine Mitwirkung zur Verfügung?  
Es gibt zwei Zugänge, die für die Abgabe von Vorschlägen und Kommentaren zur Verfügung stehen:
  - a. Internetplattform  
unter [www.buergerhaushalt/stadt-muenster.de](http://www.buergerhaushalt/stadt-muenster.de) kann die Onlineplattform aufgerufen werden
  - b. Telefonisch, persönlich, per E-Mail ist eine Äußerung an die Verwaltungsmitarbeiter/innen möglich. Für eine schriftliche Mitwirkung ist ein entsprechender Vordruck über die Münster Information im Stadthaus 1 oder über die Bezirksverwaltungsstellen während der Vorschlagsphase erhältlich.
- Welche Angaben kann der Verfasser zu einem Vorschlag machen?  
Der Verfasser äußert sich folgendermaßen:  
Mein Vorschlag heißt:  
Kurzbeschreibung  
Erläuterung (detaillierte Beschreibung und/oder Vorschlag zur Gegenfinanzierung)  
Mein Vorschlag betrifft – Auswahl: die ganze Stadt Münster, nur den Stadtbezirk ...  
Mein Vorschlag fällt in den Bereich – Auswahl unter 17 möglichen Themengebieten
- Wo gibt es einen Überblick über alle formulierten Vorschläge und Kommentare?  
Alle Vorschläge und Kommentare sind auf der Internetplattform eingestellt, da auch die telefonisch, persönlich, schriftlich eingegangenen Vorschläge von den Verwaltungsmitarbeitern (unter der Kennung: Redaktionsteam) in die Internetplattform eingestellt werden.
- Gibt es eine inhaltliche / thematische Begrenzung?  
Die Vorschläge können zu allen städtischen Aufgaben- und Leistungsbereichen gemacht werden. Ob und inwieweit ein haushaltsrechtlicher Bezug vorliegt, ist weit auszulegen dahingehend, ob mit dem Vorschlag ein Ressourcenverbrauch oder eine Ressourceneinsparung verbunden ist. Ein unmittelbarer Bezug zu einer Haushaltsposition muss nicht bestehen. Darüber hinaus dürfen die Vorschläge keine beleidigenden oder extremistischen Äußerungen beinhalten. Nimmt ein Vorschlag diese Hürden, wird er „freigegeben“.
- Werden die eingereichten Vorschläge thematisch gebündelt?  
Ja. Zum einen wird jeder Vorschlag den Kategorien bezirklich / überbezirklich zugeordnet, zum anderen folgenden sachlichen Kategorien:  
Kinder/Jugendliche, Kultur, Schulen, Sicherheit/Ordnung/Sauberkeit, Soziales, Sport, Umwelt, Verkehr, öffentliche Finanzen, Sonstiges

Hinzuweisen ist darauf, dass die Vorschlagenden diese Zuordnung in eigener Verantwortung vornehmen und diese nicht zwingend mit den Verwaltungsdefinitionen der Begriffe konform gehen.

- Erscheint jedes im Rahmen des Bürgerhaushalts formulierte Anliegen als Vorschlag im Internet?

Anliegen, die einen der folgenden Sachverhalte betreffen, gehen nicht als Vorschlag ins Internet:

- das Anliegen ist wortgleich und damit absolut identisch mit einem zeitlich früher eingegangenen Vorschlag (verursacht dadurch, dass der Absender versehentlich den Vorschlag mehrfach abgesendet hat)
- das Anliegen ist inhaltlich deckungsgleich mit einem bereits eingestellten Vorschlag
- die Formulierung des Anliegens enthält beleidigende oder extremistische Äußerungen
- das Anliegen weist auch bei wohlwollender Betrachtung und weitester Auslegung keinen Bezug zum städtischen Haushalt auf.

Die Entscheidung, ein Anliegen nicht als Vorschlag ins Internet zu stellen, wird verwaltungsseitig mit dem Eingebener kommuniziert mit dem Ziel, Akzeptanz zu erreichen.

Wird das Anliegen ins Internet gestellt, erfolgt dies zeitnah, in der Regel am folgenden Arbeitstag.

- Wie wird verhindert, dass Inhalte auf die münstersche Plattform gestellt werden, die rechtlich unzulässig sind und eine Haftung der Stadt nach sich ziehen können?

Bei den Vorschlägen geschieht dies durch die Freigabeentscheidung.

Die Kommentare, die im Internet von Nutzern während der Vorschlags- und Bewertungsphase formuliert werden, unterliegen keiner „Freigabe“. Sie erscheinen somit sofort. Das macht es notwendig, dass die eingestellten Kommentare zeitnah überprüft werden müssen, um zu verhindern, dass rechtlich zu beanstandende Kommentare im Internet der Stadt Münster lesbar sind. Da in der Zeit von 23 Uhr bis 7 Uhr nur sehr vereinzelt Kommentare eingestellt werden, ist die Hauptnutzungszeit von 7 Uhr bis 23 Uhr durch zeitnahe Kenntnisaufnahme eingestellter Kommentare abzudecken. Diese Aufgabe nimmt nicht die Verwaltung, sondern ein beauftragter Dritter wahr.

### 3.2.3 Informationen zur Bewertungsphase

- Wer kann mitwirken?  
Im Rahmen der Bewertungsphase ist die Berechtigung zur Mitwirkung auf alle Münsteraner/innen beschränkt. Damit wird gewährleistet, dass sich im Ergebnis der Rat der Stadt Münster nur mit den von Münsteraner/innen bestbewerteten Vorschlägen beschäftigt.
- Welche Zugänge stehen den Bürger/innen für eine Mitwirkung in der Bewertungsphase offen?

Für die Bewertung von Vorschlägen stehen den Bürger/innen folgende 3 Zugänge offen:

- a. Internetplattform  
unter [www.buergerhaushalt/](http://www.buergerhaushalt.stadt-muenster.de) stadt-muenster.de können die registrierten Nutzer/innen Bewertungen abgeben.



- b. Vor-Ort-Veranstaltungen  
Auf den Vor-Ort-Veranstaltungen werden die bezirklichen Vorschläge sowie Vorschläge mit Bezirksbezug vorgestellt. Die Teilnehmer können die Vorschläge im Rahmen der Veranstaltung bewerten.
- c. Bürgerumfrage  
Für die Umfrage wurden am 01.06.2011 sieben bezirksbezogene Fragebogenserien verschickt, pro Außenstadtbezirk 900, und – nach Teilung des Innenstadtbezirks – für jeden Innenstadtbezirk ebenfalls 900. Die Aufteilung des Innenstadtbezirks war erforderlich wegen der zahlreichen Vorschläge, die sich auf die Innenstadt bezogen haben.  
Diese 7 Fragebogenserien sind inhaltlich nicht identisch: die gesamtstädtischen Vorschläge wurden auf die 7 Umfragen verteilt und ergänzt um die spezifischen Vorschläge für den Stadtbezirk, in dem der Adressat lebt.  
Mit einem Volumen von bis zu 60 Vorschlägen pro Fragebogen konnte das Ziel erreicht werden, den Umfang der Bürgerumfrage überschaubar für den Adressaten zu halten, um die Mitwirkungsbereitschaft nicht zu sehr zu strapazieren.
- Wie wird bewertet?  
Bewertet werden kann jeder Vorschlag in allen drei Zugangsarten mit folgenden Erklärungen:
    - JA, ich stimme zu
    - Stehe Vorschlag neutral gegenüber
    - NEIN, lehne Vorschlag ab
    - Kann ich nicht beurteilen (diese Kategorie stand im Internet nicht zur Verfügung)
  - Findet die Auswahl der besten Vorschläge in einem einheitlichen Verfahren und damit unabhängig von der Zugangsart statt?  
Die drei Zugangsarten stehen nebeneinander und werden nicht zusammengeführt. Damit ist gewährleistet, dass die im Rahmen der – nicht zufriedenstellend besuchten – Vor-Ort-Veranstaltungen vorgenommenen Bewertungen nicht in der Bedeutungslosigkeit verschwinden.
  - Wie wird das Bewertungsergebnis für einen Vorschlag ermittelt?  
Gezählt werden die Ja- und die Nein-Stimmen. Das Bewertungsergebnis folgt aus einer Subtraktion der Nein-Stimmen von den Ja-Stimmen.
  - Wie wird die Bestenliste erstellt?  
Einfließen können nur Vorschläge, die in einem der Bewertungsverfahren folgende Mindestanforderungen erfüllen:  
Mindestens 5 Bewertungen, die Zahl der Fürstimmen muss die Zahl der Gegenstimmen übersteigen.  
Die dann übrig bleibenden Vorschläge werden nach ihrem Ergebnis – für jeden Bewertungszugang gesondert – in ein Ranking gesetzt.

Durch dieses Verfahren ist es möglich, dass ein Vorschlag in die Bestenliste gelangt, der im Rahmen der Internetabstimmung mehr Contra-Stimmen als Pro-Stimmen auf sich vereinigt, aber über die schriftliche Umfrage die Mindestvoraussetzungen erfüllt.

In die Bestenliste werden dann aufgenommen aus den Zugängen:

- |                             |   |
|-----------------------------|---|
| a. Onlineplattform:         | die TOP 30 der überbezirklichen und TOP 18 der bezirklichen Vorschläge (unabhängig vom Stadtbezirk) |
| b. Bürgerumfrage:           | die TOP 30 der überbezirklichen und TOP 18 der bezirklichen Vorschläge (unabhängig vom Stadtbezirk) |
| c. Vor-Ort-Veranstaltungen: | TOP 3 je Außenstadtbezirk, TOP 5 für Stadtbezirk Mitte  |

Damit hat die Bestenliste einen maximalen Umfang von 116 Vorschlägen. Die Bestenliste kann jedoch weniger als die genannten 116 Vorschläge umfassen, wenn ein Vorschlag über mehrere Wege (z. B. Internetabstimmung und schriftliche Umfrage) in die Bestenliste gewählt wird.

### 3.3 Dokumentationsphase (Akteur: Verwaltung)

Die Verwaltung hat die Aufgabe, zu jedem in der Bestenliste enthaltenen Vorschlag eine Stellungnahme zu erarbeiten. Dabei ist zu prüfen, ob der Vorschlag grundsätzlich umsetzbar ist, welche fachlichen, technischen und finanziellen Rahmenbedingungen zu beachten und welche Umsetzungsmöglichkeiten denkbar sind.

Dabei hat die Verwaltung die Stellungnahmen so abzufassen, dass sie von einer fachlich nicht versierten Person verstanden und nachvollzogen werden können. Die Stellungnahmen müssen aus sich heraus verständlich und in sich „rund“ sein.

Die Vorschläge aus der Bestenliste mit den Stellungnahmen / Prüfergebnissen der Verwaltung werden dem Rat – parallel zur Haushaltseinbringung – von der Verwaltung vorgelegt. Damit ist sichergestellt, dass die Politik diese Vorschläge in ihre Haushaltsberatungen einbeziehen und dabei die Hinweise der Verwaltung berücksichtigen kann. Zeitgleich werden die Stellungnahmen / Prüfergebnisse der Verwaltung auch auf der Internetseite zum Bürgerhaushalt veröffentlicht werden.

### 3.4 Rechenschaftsphase (Akteure: Politik und Verwaltung)

Die Rechenschaftsphase ist der abschließende Baustein des Beteiligungsverfahrens. Die Rechenschaftsphase beginnt mit dem Haushaltsplanbeschluss des Rates, denn der Rat entscheidet im Rahmen des Haushaltsplans über die in der Bestenliste enthaltenen Vorschläge. Zu jedem in der Bestenliste enthaltenen Vorschlag ist ein Votum des Rates vorgesehen (z. B. Zustimmung, Ablehnung, Prüfauftrag an Verwaltung, bereits umgesetzt bzw. in Umsetzung, in Planung).

Über das Ergebnis der politischen Entscheidung wird öffentlich Auskunft gegeben. Dies sollte sehr zeitnah im Internet am Tag nach der Etatsitzung des Rates erfolgen.

Daneben ist ein periodisches Berichtswesen aufzubauen, das in regelmäßigen Zeitabständen den Fortgang der Umsetzungsprozesse dokumentiert.

### 3.5 Mitwirkung im Beirat

Neben der Einbringung / Mitwirkung im laufenden Bürgerhaushaltsverfahren für den Haushalt des folgenden Jahres haben die Bürger/innen auch die Möglichkeit, sich im Beirat zu engagieren. Dieses vom Rat beschlossene und zum Bürgerhaushalt gebildete Gremium hat u. a. die Aufgabe, in unterjährig stattfindenden Sitzungen Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zum Verfahren des Bürgerhaushalts zu erarbeiten und dem Rat zur Entscheidung zuzuleiten. Nach den Vorstellungen des Rates setzt sich der Beirat aus interessierten Bürger/innen, interessierten Vertreter/innen der politischen Parteien in Münster sowie der Verbände und Interessengruppen sowie Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung zusammen.<sup>10</sup> In der Begründung der Vorlage zum Ratsbeschluss (V/0029/2011) heißt es:

„Bei der Besetzung des Beirats wird eine geschlechterparitätische Besetzung (§ 12 Landesgleichstellungsgesetz und Frauenförderplan Stadt Münster, Januar 2010) angestrebt. Die Parteien, Fraktionen und die Ämter der Stadtverwaltung werden aufgefordert, bei der Benennung ihrer Vertreter/innen jeweils eine ausgewogene Besetzung (gegebenenfalls mehrerer Personen (m/w) vorzunehmen. Bei den weiteren Verbänden/Organisationen wird um eine jeweils paritätische Entsendung gebeten“.

Der in 2011 gebildete Beirat besteht aus aktuell 50 interessierten Bürger/-innen und Vertreter/-innen der politischen Parteien und Verbände sowie Interessengruppen. Dieses Gremium ist hervorgegangen aus der Arbeitsgruppe, die in 2010 das münstersche Bürgerhaushaltsverfahren erarbeitet hat (Bezeichnung in 2010: Kernarbeitsgruppe). In den nächsten Sitzungen wird sich der Beirat mit der Frage der weiteren Etablierung (u. a. Geschäftsordnung, Aufgaben) und der Weiterentwicklung des Bürgerhaushalts befassen.

---

<sup>10</sup> Vgl. Ziff. 3 des Ratsbeschlusses vom 06.04.2011

## Teil 2: „Bürgerhaushalt Münster“: Umsetzung in 2011

Dieses Kapitel fasst zusammen, wie das in Teil 1 beschriebene Verfahren Bürgerhaushalt in 2011 von Mitte April bis einschließlich Juli 2011 umgesetzt wurde.

Zu betonen ist, dass es sich in diesem Jahr um den ersten Durchgang dieses neuen, sehr komplexen, in der Schnittstelle zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung angelegten Instruments handelt. Vor diesem Hintergrund muss konstatiert werden, dass Unebenheiten zwangsläufig auftreten bzw. auftreten werden, die es zu erkennen und für die Zukunft zu bereinigen gilt. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass ein optimales Bürgerhaushaltsverfahren meist erst nach mehrmaliger Wiederholung und Anpassung erreichbar ist.<sup>11</sup>

### 1. Zeitlicher Verlauf in 2011

Die einzelnen Phasen finden / fanden in 2011 in folgenden Zeitfenstern statt:

- |  |                      |
|--|----------------------|
| • Informationsphase                                | 07.04. bis laufend   |
| • Vorschlagsphase                                  | 14.04. – 18.05.2011  |
| • Bewertungsphase                                  | 19.05. – 04.07.2011  |
| • Dokumentationsphase                              | 05.07. – 15.09.2011  |
| • Politik berät über Haushalt und Bürgervorschläge | 21.09. – 14.12..2011 |
| • Rechenschaftsphase                               | ab 15.12.2011        |

### 2. Informationsphase

Mit dem Ziel, möglichst viele Bürger/innen zu motivieren, sich im Rahmen des Bürgerhaushalts 2011 aktiv einzubringen, hat die Verwaltung direkt nach dem Ratsbeschluss vom 6. April 2011 mit einer breit angelegten Öffentlichkeitsarbeit die Informationsphase angestoßen.

- Auftaktveranstaltung am 14.04.2011 im Rathausfestsaal  
110 Bürger/innen informierten sich zu den Themen Bürgerhaushalt Münster und städtische Finanzen und traten im Rahmen der Arbeitsgruppen in einen Dialog mit der Verwaltung zu verschiedenen Fachthemen ein, gaben Anregungen / Hinweise zum Bürgerhaushalt. Einzelne nutzten die Möglichkeit, bereits Vorschläge über die Internetplattform zu formulieren.
- Presseinformationen am 7. April, 12. April, 3. Mai, 13. Mai, 18. Mai, 19. Juni, 24. Juni, 01. Juli, 06. Juli
- Informationen im städtischen Internetportal (auf [www.muenster.de](http://www.muenster.de)) und auf der Internetseite der Stadt Münster bei ‚Facebook‘ (auf [www.facebook.com/stadt.muenster](http://www.facebook.com/stadt.muenster))
- Verteilung einer mehrseitigen Informationsbroschüre zum Bürgerhaushalt, unter anderem durch Oberbürgermeister Lewe auf dem Wochenmarkt am 13. April
- Einrichtung und Freischaltung der Internetplattform zum Bürgerhaushalt am 14. April

<sup>11</sup> T. Eich, Der Bürgerhaushalt: Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik am Beispiel der Städte Freiburg und Köln, 2011.

- Vorstellung des Themas Bürgerhaushalt unter anderem
  - o bei der Kommunalen Seniorenvertretung Münster
  - o beim runden Tisch der Seniorenorganisationen
  - o beim Stadtsporbund Münster
- Informationen per E-Mail an
  - o Teilnehmer/-innen früherer Veranstaltungen zum städtischen Haushalt
  - o an Sportvereine und -organisationen
  - o an Frauenorganisationen
  - o an Jugendorganisationen
  - o an Kulturinstitutionen
  - o an Schulleitungen (mit der Bitte um Weiterleitung an Elternvertretungen)
  - o an Institutionen im Bereich Umwelt / Energie / Ökoprotit
- Radiointerview mit Oberbürgermeister Lewe bei ‚Antenne Münster‘ am 9. Mai 2011
- Radiointerview bei ‚radio q‘ (Hochschulradio) am 16. Mai 2011.
- Im Rahmen der in den einzelnen Stadtbezirken am 19.05.2011 in Hilstrup, 08.06.2011 in Nord, am 09.06.2011 in West, am 14.06.2011 in Ost, am 29.06.2011 in Mitte und am 30.06.2011 in Südost durchgeführten Vor-Ort-Veranstaltungen wurden die Anwesenden sowohl über den aktuellen Stand des diesjährigen Bürgerhaushaltsverfahrens als auch über den städtischen Haushalt informiert.

Unterstützt wurde die städtische Öffentlichkeitsarbeit auch durch Dritte, die über eigene Aktivitäten bestimmte Zielgruppen auf die zahlreichen Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen des Bürgerhaushalts 2011 aufmerksam machten. Dazu zählen u.a. der Allgemeine Studierendenausschuss (AStA) der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (WWU), der in einer E-Mail an alle Studierenden der WWU zur Beteiligung am Bürgerhaushalt aufrief, oder auch Initiativen / Vereine (z. B. Eltern helfen Eltern e.V., SV Blau – Weiß Aasee e.V.), die ihre Mitglieder zum Thema Bürgerhaushalt informierten.

### 3. Vorschlags- und Bewertungsphase

3.900 Personen haben aktiv im Rahmen der Vorschlags- und Bewertungsphase mitgewirkt, das sind 1,3 % der Einwohner/innen Münsters. Mit dieser Zahl liegt Münster innerhalb der Spannweite der Beteiligungsquoten, die in bundesdeutschen Kommunen in 2010 erreicht worden sind (0,7 % Essen, 1,1 % Köln, 1,7 % Gütersloh, 1,9 %, Trier, 2,2 % Solingen, 3,8 % Potsdam).

Die aktiven über 3.900 Münsteraner/innen haben folgende Zugänge für die Mitwirkung genutzt:

- 1.600 über das Internet
- 2.144 über die schriftliche Umfrage
- 136 über die Stadtbezirksveranstaltungen und
- 49 durch den persönlichen (3), telefonischen (20) oder schriftlichen Zugang (26)

Sie haben 440 im Internet eingestellte Vorschläge formuliert, 2.700 Kommentare abgegeben. Insgesamt 3.446 Bürger/innen haben einen oder mehrere Vorschläge bewertet.

Insgesamt haben sich im Internet 1.728 Personen (978 männlich und 750 weiblich) registrieren lassen, davon aus Münster: 1.614 (925 männlich und 689 weiblich, Frauenanteil somit 43 %).

Die „Aktivierungsquote“ insgesamt beläuft sich – bezogen auf 280.000 Einwohner in Münster – auf einen prozentualen Anteil von 1,3 %.

### 3.1 Vorschlagsphase (14.04. – 18.05.2011)

In der Vorschlagsphase wurden 516 Anliegen „angemeldet“, davon wurden durch die Freigabe 440 als Vorschläge in das Internet eingestellt.

Von den 76 nicht freigegebenen Anliegen stammen 67 Vorschläge von einer Person, die diese Anliegen über zwei Benutzernamen – neben zahlreichen weiteren, freigegebenen Vorschlägen – eingebracht hat. Ganz überwiegend hatten die nicht freigegebenen Anliegen auch bei weitester Auslegung keinen Bezug zum städtischen Haushalt. Ganz wenige Einzelfälle wurden nicht freigegeben, weil der Inhalt des Anliegens auf Personen(gruppen) beleidigend oder herabsetzend wirken könnte.. Ab und zu kam es vor, dass ein Nutzer seinen Vorschlag mehrfach abgesendet hatte, so dass ein und derselbe Vorschlag mehrfach ankam. Die „Wiederholungsvorschläge“ wurden nicht freigegeben.

Die Entscheidung über die Nichtfreigabe wurde in jedem Einzelfall mit der Firma Bürgerwissen, Bielefeld, die die Internetplattform begleitet hat, rückgekoppelt und mit den Eingebenen kommuniziert.

Die 440 ins Internet eingestellten Vorschläge wurden von 198 Personen eingebracht, 137 Personen haben die Internetplattform für das Einbringen der Vorschläge genutzt (davon 45 weiblich, Frauenanteil 33 %).

Von den 440 Vorschlägen haben sich insgesamt fast 80 % (347 Vorschläge) auf die Gesamtstadt bezogen, die weiteren 93 Vorschläge verteilten sich wie folgt auf die Stadtbezirke:

8	Vorschläge für Stadtbezirk Hilstrup
52	Vorschläge für Stadtbezirk Mitte
4	Vorschläge für Stadtbezirk Nord
9	Vorschläge für Stadtbezirk Ost
10	Vorschläge für Stadtbezirk Südost
10	Vorschläge für Stadtbezirk West

Jeder Vorschlag wurde von der Verfasserin / dem Verfasser einem Bereich thematisch zugeordnet. Die Auswertung ergibt folgendes Ergebnis (wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Zuordnung nicht zwingend inhaltlich mit der Verwaltungszuordnung übereinstimmt):

4 %	Kinder/ Jugendliche,
6 %	Kultur,
3 %	Schulen,
7 %	Sicherheit/Ordnung/Sauberkeit,
5 %	Soziales,
7 %	Sport,
10 %	Umwelt,
23 %	Verkehr,
13 %	öffentliche Finanzen,
22 %	Sonstiges

### 3.2 Bewertungsphase (19.05. – 04.07.2011)

Insgesamt haben im Internet 1.156 Personen (davon 658 männlich und 499 weiblich), im Rahmen der Bürgerumfrage 2.144 Personen (davon 47 % männlich und 53 % weiblich) und im Rahmen der Vor-Ort-Veranstaltungen 146 Personen (61 % männlich, 39 % weiblich) die Vorschläge bewertet. Die Rücklaufquote der Bürgerumfrage beläuft sich auf 34 %.

Von den 2.144 Fragebögen im Rücklauf entfielen 1.061 Fragebögen auf Frauen und 941 Fragebögen auf Männer, bei 142 Fragebögen fehlte die Angabe des Geschlechts. An der Bürgerumfrage haben sich somit 52,5 % Frauen und 47,0 % Männer beteiligt. Diese Relation ist nahezu identisch mit dem Geschlechterverhältnis in der Grundgesamtheit der mit der Bürgerumfrage angesprochenen Bürger/innen (Grundgesamtheit: 52,2 % Frauen, 47,2 % Männer).

Die Rücklaufquote mit 34 % ist erfreulich. Das zeigt auch der Vergleich mit anderen Bürgerumfragen im Rahmen eines Bürgerhaushaltsverfahrens, z. B. Bürgerumfrage Oldenburg 23,2 %, Berlin – Lichtenberg 15,3 %<sup>12</sup>, Jena 27,7 %.

Im Rahmen der Vor-Ort-Veranstaltungen hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, unabhängig davon, ob sie im Stadtbezirk wohnen, die vorgestellten Vorschläge zu bewerten. Davon haben – differenziert nach Stadtbezirken – Gebrauch gemacht:

-	Hiltrup	23 Teilnehmer/innen
-	Mitte	18 Teilnehmer/innen
-	Nord	15 Teilnehmer/innen
-	Ost	14 Teilnehmer/innen
-	Südost	53 Teilnehmer/innen
-	West	13 Teilnehmer/innen

In die Bestenliste aufgenommen wurden im ersten Schritt 116 Vorschläge. Die Anzahl reduzierte sich letztendlich auf 90 Vorschläge, weil einige Vorschläge über mehrere Wege (z. B. Internetabstimmung und schriftliche Umfrage) in die Bestenliste gelangt sind.

Der Anteil ausgewählter Vorschläge zur Gesamtzahl der eingegangenen Vorschläge beläuft sich in Münster auf 26,36 % (wenn auf die Zahl der im ersten Schritt in die Bestenliste aufgenommenen Vorschläge abgestellt wird) bzw. auf 20,45 % (wenn die Zahl der um Doppelnennungen bereinigten Bestenliste zugrunde gelegt wird). Damit liegt Münster in der Spannweite anderer Kommunen:

-	Bonn 2011	7,2 % (108 von 1.494)
-	Gütersloh 2011	9,7 % (30 von 308)
-	Köln 2011	15,9 % (200 von 1.254 Internetvorschlägen)
-	Trier 2010	31,2 % (66 Spar- und 55 Ausgabevorschläge von 388 Internetvorschlägen)

<sup>12</sup> In Berlin – Lichtenberg ist die Rücklaufquote von 15,3 % in 2005 auf 5,8 % in 2010 gesunken.

### 3.3 Zusammenfassung der wesentlichen Partizipationsdaten

Daten zur Beteiligung:

136	Besucher auf Vor-Ort-Veranstaltungen	
1.728	Registrierte Nutzer im Online-Forum	(davon 978 m/ 750 w, Quote 43,5 %)
2.144	Teilnehmer bei der Bürgerbefragung	(davon 941 m / 1.061 w, Quote: 52,5 %)
3.900	Zahl der mitwirkenden Münsteraner/innen insgesamt	
1,3 %	Aktivierungsquote (Verhältnis aller Mitwirkenden zum Anteil an Gesamtbevölkerung)	
34 %	Rücklaufquote der Bürgerbefragung	

Daten zur Bestenliste:

90	Vorschläge insgesamt	
	Diese Vorschläge sind von 59 Bürger/innen eingebracht worden, davon 43 von Bürgern und 16 von Bürgerinnen (72 % männlich, 28 % weiblich).	

## 4. Der Beirat

Der Beirat besteht aus 50 Mitgliedern, darunter 13 weibliche Mitglieder. Das entspricht einer Frauenquote von knapp 26 %.

36 % der 50 Beiratsmitglieder sind gleichzeitig Mitglieder eines anderen kommunalen politischen Gremiums.

## 5. Kosten in 2011

Für die – einmalige – Erstellung der Internetplattform und die oben erwähnten eingekauften Moderationsleistungen während der Vorschlags- und Bewertungsphase fallen Kosten von rund 30.000 € an, für Öffentlichkeitsarbeit und die Bürgerumfrage rund 15.000 €.

Personalkosten sind nicht zu kalkulieren, da die Aufgaben im Rahmen des Bürgerhaushalts von den Mitarbeiter/innen neben ihren eigentlichen Aufgaben wahrgenommen worden sind.

## 6. Organisation in der Stadtverwaltung in 2011

Verwaltungsintern wird das Projekt Bürgerhaushalt im Jahr 2011 federführend vom Dezernat für Finanzen, Beteiligungs- und Vermögensmanagement betreut von II / Ref durch ein Redaktionsteam begleitet, dem Mitarbeiter/innen des Amtes des Rates und des Oberbürgermeisters, des Personal- und Organisationsamtes, des Presseamtes, des Amtes für Finanzen und Beteiligungen und der citeq angehören. Während der Vorschlags- und Bewertungsphase war außerdem ein externer Moderator (Firma Bürgerwissen, Bielefeld) eingeschaltet, der unter anderem auf der Internetplattform darauf geachtet hat, dass die dortige Diskussion „im Rahmen“ verläuft. Die Bürgerumfrage wurde vom Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung konzipiert, durchgeführt und ausgewertet.



