

Landeshauptstadt Dresden  
Die Oberbürgermeisterin

GZ: (OB) GB 2

Datum: - 3. APR. 2014

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
im Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden  
Frau Stadträtin  
Gerit Thomas

**Bürgerhaushalt**  
AF2843/14

Sehr geehrte Frau Thomas,

Ihre oben genannte Anfrage beantworte ich wie folgt:

**„In der Beschlusskontrolle zu A0138/10 (Sitzungsnummer: SR/013/2010) „Bürgerhaushalt Dresden für den Doppelhaushalt 2011/2012“ heißt es:**

**„Sehr geehrte Damen und Herren, folgende abschließende Information kann zu oben genanntem Beschluss gegeben werden: zu Punkt 2: Für den Doppelhaushalt 2013/2014 ist auf der Basis dieser Erfahrungen eine Projektgruppe aus je einem Vertreter der Stadtratsfraktionen, der Oberbürgermeisterin, dem Finanzbürgermeister und Vertretern der Kämmerei zu bilden. Dabei sind auf geeignete Weise Erfahrungen anderer Städte sowie externer Sachverständiger einzubeziehen. Es wird angestrebt, in Vorbereitung des Doppelhaushaltes 2015/2016 eine entsprechende Projektgruppe zu bilden.“**

**Dazu bitte ich um Beantwortung folgender Fragen:**

- 1. Wann und in welcher Form soll die genannte Projektgruppe gebildet werden beziehungsweise ist gebildet worden?**
- 2. Welche Bestrebungen diesbezüglich wurden bereits unternommen bzw. sind geplant?**
- 3. Welche Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung wurden aus dem Beschluss zu A0526/12 (Sitzungsnummer: SR/040/2012) umgesetzt?**
- 4. Welche Erfahrungen wurden dabei gemacht (Beteiligung an Bürgerversammlungen, Einwände gegen den Haushaltsentwurf, Nutzung des Internetangebotes etc.)?**
- 5. Welche Schlussfolgerungen wurden aus der Bürgerbeteiligung zum Doppelhaushalt 2013/14 gezogen?**
- 6. Welche Verfahren und Methoden zur Bürgerbeteiligung zum Doppelhaushalt 2015/16 sind geplant bzw. in Vorbereitung?**
- 7. Schätzt die Oberbürgermeisterin ein, dass die Landeshauptstadt Dresden von sich sagen kann, einen Bürgerhaushalt zu haben und wenn ja, welches Modell liegt diesem zugrunde?**
- 8. Wurden oder werden in Vorbereitung des Doppelhaushalts 2015/16 Erfahrungen anderer Kommunen beziehungsweise entsprechende wissenschaftliche Publikationen zu und mit Bürgerhaushalten genutzt?“**

## **9. Welche Erkenntnisse wurden ggf. gewonnen und in die Planung der Haushaltsberatungen einbezogen?**

Gestatten Sie mir vor der Beantwortung Ihrer Fragen eine kurze einleitende Darstellung des Themenkomplexes Bürgerhaushalt. Zum einen werden üblicherweise unter dem Begriff zwei unterschiedliche Ansätze der bürgerschaftlichen Beteiligung am haushaltsgebenden Verfahren gemeint. Zum einen das der Information, d. h. die inhaltliche Vermittlung des Haushaltes und seiner Bedeutung des kommunalen Zusammenlebens, und zum anderen die aktive Gestaltung von monetären Budgets durch die Bürgerschaft.

Die grundlegende Partizipation der Dresdner Bürgerschaft an der Aufstellung des Haushaltes ist in einem formalisierten Verfahren bereits durch die Regelungen des § 76 SächsGemO gesichert. Danach muss der Haushalt nach Einbringung in den Stadtrat an 7 Tagen öffentlich ausgelegt werden mit der Möglichkeit, Einwendungen zu formulieren.

Zusätzlich zu diesem gesetzlichen Verfahren ist es in der Landeshauptstadt Dresden seit geraumer Zeit üblich, den Haushaltsentwurf bereits vor Einbringung in den Stadtrat in öffentlichen Bürgerversammlungen durch den Bürgermeister für Finanzen und Liegenschaften ausführlich vorzustellen. Die Bürgerinnen und Bürger haben in diesen Veranstaltungen die Möglichkeit, konkrete Nachfragen zu stellen bzw. werden über das Verfahren der Haushaltsauslegung und das damit verbundene Recht zur Abgabe von Einwendungen gegen den Haushalt informiert. Ergänzend zu diesem Angebot wird vom Geschäftsbereich Finanzen und Liegenschaften flankierend zu den Haushaltsberatungen eine Broschüre mit einer Darstellung des aktuellen Doppelhaushaltsentwurfs sowie die Erklärung der Begrifflichkeiten herausgegeben und an die Bürgerämter verteilt sowie online zum Download bereitgestellt.

Darüber hinaus wird im Rahmen der Beratungsfolge der Ausschüsse weitere Öffentlichkeit dergestalt hergestellt, dass in den Ortschaftsräten der Haushaltsentwurf vor Einbringung in den Stadtrat in öffentlicher Sitzung beraten und so eine entsprechende Diskussionsgrundlage in Bürgerschaft und Medien ermöglicht wird.

Im Rahmen des Haushaltsverfahrens für den Doppelhaushalt 2013/2014 wurde erstmals ein Online-Haushaltsplanrechner auf der Homepage der Landeshauptstadt Dresden realisiert, der interaktiv die unterschiedlichen Positionen des Ergebnis- und Finanzhaushaltes abbilden kann.

Hinsichtlich der Frage, welche Möglichkeiten bestehen, das Haushaltsplanverfahren mit einer aktiven monetären Gestaltung der Dresdnerinnen und Dresdner zu erweitern, sind aus Sicht der Stadtverwaltung problematisch. Die Gemeindeordnung sieht eine direkte Fixierung von Budgets außerhalb der Kompetenzen des Stadtrates nicht vor. Zudem müssten seitens der Landeshauptstadt Dresden Budgets vorgegeben werden, die für eine bürgerschaftliche Partizipation geeignet wären, wobei die Höhe der monetären Mittel zumindest summarisch vorgegeben werden müsste. Dies wiederum würde jedoch wieder in die Entscheidungskompetenzen des Stadtrates eingreifen, so dass ein Votum der Bürgerschaft wiederum nur empfehlenden Charakter haben könnte. Die endgültige rechtliche Bewertung eines solchen Verfahrens kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden.

Es ist jedoch festzuhalten, dass ein solches Verfahren und seine konkrete Ausgestaltung bzw. schon die Bildung einer entsprechenden Projektgruppe im Rahmen der Vorbereitungen des aktuellen Doppelhaushaltes durch die Stadtratsfraktionen angestrebt, jedoch aufgrund wiederholender Vertagungen im Fachausschuss nicht initiiert wurde.

Zu 1.)

Wie bereits in der Beschlusskontrolle zu A526/12 ausgeführt, war die Bildung einer Projektgruppe nicht möglich, da das Prozedere des Vorgehens durch wiederholte Vertagungen des Antrages schlussendlich in der Zeitfolge des Haushaltes nicht mehr möglich war.

Zu 2.)

Aufgrund der oben dargestellten Problematik hinsichtlich der Kompetenzen und der offenen Frage der Gestaltung wurden für die bevorstehenden Haushaltsberatungen noch keine weiteren Bestrebungen seitens der Stadtverwaltung unternommen.

Zu 3.)

Seitens der Landeshauptstadt Dresden wurden im zurückliegenden Haushaltseinbringungsverfahren neben der aus § 76 SächsGemO ohnehin gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung zusätzliche Elemente in Form eines Interaktiven Haushaltsplans, einer Bürgerversammlung und Bürgerbroschüre zum Haushalt umgesetzt.

Zu 4.)

Die mit diesen Formen der Bürgerbeteiligung gemachten Erfahrungen sind heterogen. Eigen ist allen, dass eine im Verhältnis zur Bedeutung eines Haushaltsplans geringe Beteiligung festgestellt werden konnte. Zumindest in der Bürgerversammlung war mit der überschaubaren Anzahl der Teilnehmer größtenteils eine Diskussion auf inhaltlich hohem Niveau zu konstatieren. Der Haushaltsplanrechner wiederum sah ebenso wie die Haushaltsbroschüre ein indirektes Feedback im Wege über des Einwendungsverfahrens vor. Die Qualität und Quantität der Einwendungen entsprach denen der Vorjahre.

Zu 5.)

Angesichts der unter 4.) dargestellten Erfahrungen und unter Einbeziehung von Kostenüberlegungen wird die Landeshauptstadt Dresden für das bevorstehende Haushaltsplanverfahren auf die Abhaltung einer oder mehrerer Bürgerversammlung(en) sowie die Herausgabe der Broschüre zurückgreifen.

Zu 6.)

siehe Punkt 5

Zu 7.)

Wie bereits eingangs ausgeführt, werden unter den Begriff „Bürgerhaushalt“ unterschiedliche Elemente subsumiert. Meiner Auffassung nach kann man in den bundesweiten Umsetzungen bislang nicht von einem sich durchsetzenden Modell einer Bürgerbeteiligung sprechen, sondern lediglich von Praxisbeispielen. Vor diesem Hintergrund liegt der Schwerpunkt des Dresdner Modells auf einem informativ ausgeprägten Bürgerhaushalt.

Zu 8.)

Bereits im Vorfeld des letzten und so auch im aktuellen Haushaltsplanverfahren wurden Erfahrungen unterschiedlicher Bürgerbeteiligungsmodelle evaluiert. Dabei wurde u. a. auf Veröffentlichungen der Online-Plattform [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org) der Bundeszentrale für

politische Bildung sowie auf Praxiserfahrungen der Stadt Leipzig zurückgegriffen. Ergänzend dazu ist die Veröffentlichung „Der Bürgerhaushalt und die digitale Demokratie“ aus der Zeitschrift „Die Öffentliche Verwaltung“ vom Mai 2013, die sich mit den Möglichkeiten und den Grenzen der Bürgerbeteiligung beschäftigt und dabei einen guten Überblick über den aktuellen Stand der Diskussion und Umsetzung in Deutschland wiedergibt (eine Kopie des Artikels habe ich dieser Antwort beigelegt), herangezogen worden.

Zu 9.)

Aufgrund der überschaubaren Beteiligung am Interaktiven Haushaltsplanrechner im letzten Beteiligungsverfahren und angesichts dessen, dass diese Erfahrung in vielen Kommunen in ähnlicher Weise gemacht wird, sieht die Landeshauptstadt Dresden vor dem Hintergrund der dafür benötigten Personal- und Finanzressourcen im bevorstehenden Verfahren davon ab und wird sich, wie bereits ausgeführt, auf die Elemente Bürgerversammlung und Bürgerbroschüre konzentrieren.

Mit freundlichen Grüßen

  
Helma Órosz

Dirk Hilbert  
Erster Bürgermeister

Anlage

Zeitschrift für öffentliches Recht  
und Verwaltungswissenschaft

Schriftleitung:

Univ.-Prof. Dr. Hartmut Bauer, Potsdam  
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann,  
Speyer

66. Jahrgang Heft 9 Mai 2013  
Seite 325

# Die Öffentliche Verwaltung

# DÖV

## Der Bürgerhaushalt und die digitale Demokratie

– Möglichkeiten und Grenzen der Online-Partizipation –

Von Dr. Martin Thormann, Warendorf\*

Mit dem Internet bestehen heute fast unbegrenzte Möglichkeiten der Information und Kommunikation. Zugleich ergeben sich dadurch – zunächst einmal rein technisch – auch neue Chancen für eine Bürgerbeteiligung in Form der „Online-Partizipation“. Ein Beispiel dafür ist der Bürgerhaushalt, wie er in den letzten Jahren in zahlreichen Kommunen erprobt worden ist. Der Beitrag fragt danach, ob der Bürgerhaushalt ein geeignetes Instrument darstellt, um den partizipativen Demokratieansatz in den Kommunen mit Leben zu erfüllen. Darüber hinaus geht er der Frage nach, ob durch die umfassenden Möglichkeiten des Internets (die „digitale Revolution“) auch bereits strukturelle Veränderungen des demokratischen Systems erzeugt werden.

### I. Einführung

Lange schon wird gefordert, die repräsentative Demokratie in Deutschland verstärkt durch Elemente direkter Demokratie zu ergänzen und insbesondere die Hürden, welche derzeit Volksbegehren und Volksentscheide sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide überwinden müssen, weiter abzusenken.<sup>1</sup> Parallel dazu gewinnen nun Bürgerbefragungen per Internet zunehmend an Bedeutung. Solche Online-Abstimmungen werden heute in vielen Internetauftritten von Verlagen, TV-Sendern und sonstigen Institutionen und zu den verschiedensten politischen Fragen angeboten.

Gleichzeitig hat sich in den Kommunen in den letzten Jahren die Idee des Bürgerhaushalts weiter verbreitet. Das gilt vor allem für dessen neueste, im Wesentlichen internetbasierte Form. Dabei unterscheidet den Bürgerhaushalt von den anderen Möglichkeiten zur Meinungs-

äußerung über das Internet, dass es der Staat selbst ist, der sein demokratisches Instrumentarium um diese Möglichkeit der Bürgerbeteiligung ergänzt. Er entscheidet sich dafür, der repräsentativen und direkten Demokratie ein wenig „Partizipation per Mausklick“ an die Seite zu stellen.

Fraglich ist jedoch, ob das richtig ist: Ist diese Form von Bürgerbeteiligung wirklich die zeitgemäße Ergänzung der bisherigen Instrumente repräsentativer und direkter Demokratie? Oder handelt es sich eher um ein vielleicht gut gemeintes aber letztlich untaugliches Beteiligungsinstrument, welches der Vitalität der Demokratie auf kommunaler Ebene eher schadet als nutzt?

Unabhängig davon hat sich inzwischen die gesamte politische Kommunikation durch das Internet deutlich beschleunigt und verändert. Das Internet fungiert heute nicht nur in stetig zunehmendem Maße als Informationsquelle auch zu politischen Fragen. Es bietet darüber hinaus vielfältige Möglichkeiten zur Interaktion und kann zudem für politische Kampagnen genutzt werden.

Dass mit diesen (technischen) Möglichkeiten große Potenziale für eine Bürgerbeteiligung verbunden sind, liegt auf der Hand. Fraglich aber ist, inwiefern dadurch auch die Demokratie als solche verändert wird. Für *Hannah Arendt* lag deren kardinales Problem darin, „dass es neben den modernen Staatsapparaten“, aber auch den „modernen Parteimaschinen“ keinen „öffentlichen Raum gibt“, wo die „Bürger auftreten und ihre Angelegenheiten erörtern“ können und wo sich „eine wirkliche Meinungsbildung [und Mitbestimmung] entwickeln kann“.<sup>2</sup>

Dies könnte heute anders sein, sofern mit Hilfe des Internets tatsächlich – qualitativ und quantitativ – ein neues Zeitalter für die Partizipation eröffnet ist. Daher wird hier abschließend die Frage zu behandeln sein, inwiefern durch das Internet die bisherigen demokratischen Struk-

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer von Warendorf sowie Lehrbeauftragter für Staats- und Europarecht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.

<sup>1</sup> Vgl. dazu die Beiträge in *Hermann K. Heußer/Otmar Jung* (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, 2. Aufl. 2009; vgl. ferner [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de) <Stand aller Internet-Links: 19.3.2013>.

<sup>2</sup> *Hannah Arendt*, in: Adalbert Reif (Hrsg.), *Gespräche mit Hannah Arendt*, 1976, S. 94 f. (hier zitiert nach: *Werner Maihofer*, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel, *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl. 1994, S. 427 [488 f.]).

turen überlagert oder ergänzt werden und ob dadurch möglicherweise eine originär partizipative „digitale Demokratie“ entstanden ist (oder nach und nach entstehen wird).

## II. Das Wesen der Demokratie und der Wert von Partizipation

### 1. Das demokratische Prinzip

„Es gibt kaum einen verfassungsrechtlichen Begriff“ – so Konrad Hesse – „dem so unterschiedliche Deutungen gegeben werden wie dem der Demokratie.“<sup>3</sup> Das hat vor allem damit zu tun, dass für das, was die Demokratie als Staatsform ausmacht bzw. ausmachen soll, das staatsrechtliche und politische Vorverständnis des Verfassungsinterpreten (und auch dessen Menschenbild und Welt-sicht) in besonderem Maße prägend sind. Dabei besteht meistens noch Einigkeit darüber, welche Grundsätze und Werte dem demokratischen Prinzip generell zugeordnet werden können. Die Frage aber, was das prägende Merkmal der Staatsform Demokratie ist, was die „Idee“ der Demokratie im Kern ausmacht, worin „Wesen und Wert“ (Hans Kelsen) der Demokratie liegen, diese Frage wird seit jeher unterschiedlich beantwortet.

Ein tragender Grundsatz der Demokratie ist ohne jeden Zweifel das Mehrheits- oder Majoritätsprinzip,<sup>4</sup> also der Grundsatz, dass in der Demokratie letztlich die Mehrheit entscheidet und die Minderheit die mehrheitlich getroffenen Entscheidungen zu akzeptieren hat. Gleichwohl ist die Demokratie nicht mit der Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit gleichzusetzen. Denn in der Demokratie sind auch die Minderheiten geschützt (z. B. über die Grundrechte). Vor allem aber ist die Demokratie auch auf Einigung, Ausgleich und Verständigung angelegt, das heißt auf „die Erzielung eines Kompromisses“.<sup>5</sup> Dabei sind Kompromisse häufig schon die Voraussetzung dafür, dass die Mehrheit einen Herrschaftsanspruch überhaupt entwickeln kann, also dass überhaupt aus diversen Einzelmeinungen und partikularen Interessen eine (parlamentarische) Mehrheit entsteht und als solche bestehen bleibt.<sup>6</sup>

Eine weitere Grundlage der Demokratie ist die Idee der Gleichheit, und zwar nicht in einem allgemeinen Sinne (Gleichheit vor dem Gesetz, soziale Gleichheit – wobei dies jeweils hinzukommen mag), sondern als staatsbürgerlich-politische Gleichheit. „Die Gleichheit, welche die Demokratie fordert und beinhaltet, bezieht sich auf die Gewinnung (oder Behauptung) politischer Macht, die in staatlichen Organen [...] ausgeübt wird.“ Das demokratisch-egalitäre Prinzip besteht also darin, „die gleiche Chance politischer Machtgewinnung zu gewährleisten.“<sup>7</sup>

Daher hat in der Demokratie jedermann die gleichen staatsbürgerlichen Rechte, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht (Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl). Dies steht jedoch nicht allein, sondern wird u. a. „flankiert“ durch die demokratischen Freiheitsrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit.

Hinzu kommt, dass nach Art. 20 Abs. 2 GG alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Dies bedeutet, dass die Innehabung und Ausübung der Staatsgewalt (die „Herrschaft“) sich konkret vom Volk herleiten bzw. auf den Volkswillen zurückführen lässt (sog. Volkssouveränität). Das gesamte staatliche Handeln muss insofern demokratisch legitimiert sein. Dabei ist die „Effektivität“ der demokratischen Legitimation das Entscheidende; notwendig ist laut Bundesverfassungsgericht ein „bestimmtes Legitimationsniveau“, und zwar insbesondere in Form der „personellen Legitimation“.<sup>8</sup> Ein Amtsträger besitzt dann uneingeschränkte personelle Legitimation, „wenn er verfassungsgemäß sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder dadurch erhalten hat, daß er durch einen seinerseits personell legitimierten, unter Verantwortung gegenüber dem Parlament handelnden Amtsträger oder mit dessen Zustimmung bestellt worden ist“ (sog. ununterbrochene Legitimationskette).<sup>9</sup>

Zu den tragenden Grundsätzen der Demokratie gehört ferner ihre Freiheitlichkeit, also die Freiheit und Offenheit (und auch Öffentlichkeit) des demokratischen Prozesses.<sup>10</sup> „Frei“ sein muss insbesondere die Wahlentscheidung; die Bürger müssen ihr Urteil „in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.“<sup>11</sup> Dazu gehört auch, den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung möglichst von solchen Entwicklungen (insbesondere Machtkonzentrationen) frei zu halten, welche bewirken, dass dieser letztlich nicht offen bzw. (ergebnis-)offen ist.<sup>12</sup> Die Gefährdungen in Bezug auf einen solchen offenen Prozess sind evident. Denn öffentliche Debatten werden häufig nicht geführt, um für das Gemeinwesen die besten Entscheidungen zu finden, sondern oft geht es im Wesentlichen darum, Partikularinteressen durchzusetzen, das heißt Macht zu gewinnen bzw. zu erhalten oder eigene wirtschaftliche Interessen durchzusetzen. Wer über Macht, Einfluss oder Geld verfügt, wird daher in der Regel bestrebt sein, im politischen Diskurs die Meinungsführerschaft zu übernehmen.<sup>13</sup> Mit einem zumindest freien und offenen Verfahren wird daher auch die egalitäre Seite von Demokratie gestützt.

Besonders wichtig ist darüber hinaus die rechtliche Interpretation des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG, wonach das Volk die Staatsgewalt u. a. durch Wahlen und Abstimmungen

3 Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 127.

4 BVerfGE 112, 118 (140).

5 Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929 (Neudruck 1963), S. 57.

6 Hesse (Fn. 3), Rn. 141 f.; vgl. auch Kelsen (Fn. 5), S. 56, für den das Majoritätsprinzip soziologisch durch die „Kraft der sozialen Integration“ charakterisiert wird.

7 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Redaktion Kritische Justiz (Hrsg.), Demokratie und Grundgesetz, 2000, S. 8 (27); Klaus Stern, Das Staatsrecht

der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 614; Bernd Grzeszick, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, Grundgesetz (Kommentar), Art. 20 Rn. 35 f. (Stand: Jan. 2010).

8 BVerfGE 93, 37 (66 f.). Ebenso Böckenförde (Fn. 7), S. 8 (10 f.).

9 BVerfGE 93, 37 (67).

10 Stern (Fn. 7), S. 613, 615 ff.; Michael Sachs, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz (Kommentar), 6. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 13, 16 ff.; Friedrich E. Schnapp, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, Grundgesetz (Kommentar), Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 22.

11 BVerfGE 44, 125 (139).

12 Böckenförde (Fn. 7), S. 8 (26 f.).

13 Vgl. auch Hesse (Fn. 3), Rn. 150 f.

ausübt. Diese Norm wird überwiegend so ausgelegt, dass Volksabstimmungen nur zu den Angelegenheiten zulässig sind, für die das Grundgesetz eine Volksabstimmung ausdrücklich vorsieht (Art. 29 GG).<sup>14</sup> Die Demokratie nach dem Grundgesetz ist damit (fast ausschließlich) die repräsentative Demokratie.

Das Bundesverfassungsgericht hat es bislang eher vermieden, sich „demokratiethoretisch“ klar zu positionieren. Es bestand bislang auch keine Notwendigkeit, sich dazu zu äußern, ob bzw. auf welche Weise das repräsentativ-parlamentarische System durch Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung und Partizipation ergänzt werden könnte oder sollte.<sup>15</sup>

Gleichwohl wird die Bedeutung der Zivilgesellschaft für das repräsentativ-demokratische System vom Bundesverfassungsgericht keineswegs negiert. Das Gericht sieht vielmehr – ganz klar – die Wechselwirkung zwischen der Willensbildung im Volk und der Willensbildung in Regierung und Parlament: „Politisches Programm und Verhalten der Staatsorgane wirken unablässig auf die Willensbildung des Volkes ein [...]; Meinungen aus dem Volk, sehr häufig vorgeformt und gestaltet vor allem in den politischen Parteien, aber auch z.B. über Verbände und über Massenmedien, wirken auf die Willensbildung in den Staatsorganen ein. Die Regierung und die sie tragenden politischen Kräfte im Parlament ebenso wie die Opposition werden bei ihrem Verhalten stets auch den Wähler im Blick haben. Dies alles ist Teil des politischen Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz ihn versteht.“<sup>16</sup>

## 2. Die Idee der partizipativen Demokratie

In der Demokratie soll jeder gleichberechtigt an der politischen Willensbildung mitwirken können. Gleichzeitig sind die politischen Sachverhalte oft so schwierig, erfordern so viel Fachwissen, dass nur wenige in der Lage sind, die Zusammenhänge und die Auswirkungen einer politischen Entscheidung sachgerecht zu beurteilen.<sup>17</sup> Deshalb hat sich das Grundgesetz für die repräsentative Demokratie entschieden und auf eine umfassende Einbeziehung der Bürger in alle politischen Prozesse verzichtet.

Der Anspruch einer Beteiligung des ganzen Volkes am politischen Prozess wird für die partizipative Demokratietheorie dadurch nicht ausreichend eingelöst. Daher fordert beispielsweise *Werner Maihofer* für die Demokratie ein Maximum an Partizipation, nämlich „die größtmögliche und gleichberechtigte Teilhabe und Mitbestimmung aller Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten“,

oder – kurz und prägnant: „Soviel Partizipation wie möglich, soviel Repräsentation wie nötig“.<sup>18</sup>

Die partizipative Demokratietheorie versteht die Demokratie darüber hinaus als Prozess der Kommunikation, welcher „dialogisch“ organisiert wird, also mit dem Ziel, dass die bestehenden Interessengegensätze und Konflikte möglichst gemeinsam im Diskurs geregelt werden. Ein solcher offener, argumentativer Diskurs steht im Zentrum des partizipativen Demokratieansatzes. Politische Partizipation soll damit auch ein Weg sein „zur Interessenfindung und Interessenäußerung, zum Interessenausgleich, zur Kommunikation, Verständigung und wechselseitigen Bildung“.<sup>19</sup>

Der partizipativen Demokratietheorie liegt ein im Grunde „optimistisches“ Bild des Menschen und der gesellschaftlichen Bedingungen zugrunde. Sie geht davon aus, dass der Bürger zu mehr und besserer Beteiligung willens und in der Lage ist bzw. dazu befähigt werden kann.<sup>20</sup> Und sie fordert – als wesentliche Funktionsvoraussetzung und als Grundlage des freien Diskurses – eine „nichtvermachtete politische Öffentlichkeit“ mit „zivilgesellschaftlicher Basis“ (*Jürgen Habermas*).<sup>21</sup>

Die partizipative Demokratie ist dabei keine Alternative zur repräsentativen Demokratie, wohl aber deren „Fortentwicklung“.<sup>22</sup> Wenn möglichst viele an den politischen Entscheidungen beteiligt sind, verbessert das nicht zuletzt auch deren Akzeptanz und erhöht dadurch auch die Stabilität des politischen Systems.<sup>23</sup> Auch deshalb wird eine partizipative Haltung im politischen Leben heute fast allgemein erwartet bzw. vorausgesetzt.<sup>24</sup>

Gerade deshalb aber sollte man die grundsätzlichen Bedenken gegenüber der partizipativen Demokratie nicht aus dem Blick verlieren; denn dadurch werden die Grenzen der Partizipation deutlich:

Wichtig ist zunächst der Hinweis, dass nicht jedermann in gleicher Weise an politischer Partizipation interessiert oder dazu in der Lage ist. Hinzu kommt, dass auch das „Zeitbudget“, welches einem Normalbürger für politische Partizipation zur Verfügung steht, naturgemäß begrenzt ist.<sup>25</sup>

Die sozialwissenschaftliche Forschung hat inzwischen nachgewiesen, dass zudem eine deutliche soziale Schiefelage besteht. Sowohl das politische Interesse als auch die politische Aktivität sind stark abhängig vom Bildungsstand und dem verfügbaren Einkommen. Das wirkt sich

<sup>14</sup> *Jörn Ipsen*, Staatsrecht I, 24. Aufl. 2012, Rn. 129 ff.; *Schnapp* (Fn. 10), Art. 20 Rn. 24.

<sup>15</sup> In BVerfGE 8, 104 (114 f.) hat das Gericht eine Volksbefragung (welche „in derselben Weise und nach denselben Regeln wie bei Wahlen zum Parlament und bei Volksabstimmungen“ ablaufen sollte) als „Ausübung von Staatsgewalt“ qualifiziert. Damit dürfte die Zulässigkeit auch von unverbindlichen Volksbefragungen eher zweifelhaft sein.

<sup>16</sup> BVerfGE 44, 125 (139 f.); vgl. auch BVerfGE 97, 350 (369).

<sup>17</sup> *Hesse* (Fn. 3), Rn. 164.

<sup>18</sup> *Werner Maihofer*, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994, S. 427 (478 f., 481).

<sup>19</sup> *Manfred G. Schmidt*, Demokratietheorien, 3. Aufl. 2000, S. 251–255.

<sup>20</sup> *Schmidt* (Fn. 19), S. 257.

<sup>21</sup> *Paul Nolte*, Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart, 2012, S. 397; ferner *Schmidt* (Fn. 19), S. 280.

<sup>22</sup> *Otfried Höffe*, Ist die Demokratie zukunftsfähig?, 2009, S. 291.

<sup>23</sup> *Winfried von Bredow/Thomas Noetzel*, Politische Urteilskraft, 2009, S. 222.

<sup>24</sup> Unabhängig davon ist aber weiter streitig, ob Partizipation als Ausprägung des demokratischen Prinzips zu verstehen ist. Dazu eingehend *Andreas Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2002, S. 216 ff.

<sup>25</sup> *Schmidt* (Fn. 19), S. 262 f.

zwar auch auf die Teilnahme an Wahlen aus, ist aber bei sonstigen Partizipationsformen (z.B. Unterschriftensammlungen, Demonstrationen, Online-Protestaktionen oder öffentlichen Diskussionen) noch weitaus intensiver zu beobachten.<sup>26</sup>

Bei diesem empirischen Befund kann mit Partizipationsangeboten eine Situation geschaffen werden, in der es im Grunde Minderheiten erleichtert wird, ihre Vorstellungen und Interessen durchzusetzen. Eine „unreflektierte Ausweitung“ politischer Partizipation führt daher keineswegs schon zu verbesserter demokratischer Teilhabe.<sup>27</sup>

Weiter wird kritisiert, zu viel Beteiligung führe zu übersteigerten Ansprüchen gegenüber dem politischen System. Dies könne eine Destabilisierung der politischen Ordnung bewirken. Und schließlich wird der partizipatorischen Demokratietheorie vorgeworfen, es gehe ihr nur um die Maximierung von Beteiligung und zu wenig um die Beteiligungsergebnisse; die Qualität und die Folgeprobleme von politischen Entscheidungen würden vernachlässigt.<sup>28</sup>

### III. Das Experiment Bürgerhaushalt

#### 1. Die Ursprünge des Bürgerhaushalts

In gewissem Umfang bestehen beim kommunalen Haushalt stets auch Möglichkeiten zur Partizipation. Denn die Haushaltsentwürfe werden von den Fachausschüssen und dem Rat normalerweise – in öffentlicher Sitzung – intensiv beraten. Das erzeugt Öffentlichkeit und damit auch die Möglichkeit der Einflussnahme, sei es über die Presse, sei es über die gewählten Vertreter.

In Nordrhein-Westfalen ist darüber hinaus ein besonderes Partizipationsverfahren vorgesehen. Der Haushaltsentwurf ist hier – nach Zuleitung an den Rat – unverzüglich bekannt zu geben und zur Einsicht verfügbar zu halten. In der öffentlichen Bekanntgabe ist eine Frist zu nennen (mindestens 14 Tage), während der gegen den Entwurf „Einwendungen“ erhoben werden können. Über diese hat der Rat, vor der Entscheidung über den Haushalt, in öffentlicher Sitzung zu beschließen (§ 80 Abs. 3 GO NRW).<sup>29</sup>

Dieses förmliche Beteiligungsverfahren ist aber letztlich bedeutungslos. Denn in der Praxis macht kaum jemand davon Gebrauch. Das mag auch daran liegen, dass das kommunale Haushaltsrecht eine für den Bürger schwer durchschaubare Materie darstellt. Hinzu kommt, dass die gesetzlichen Beteiligungsmöglichkeiten erst spät einsetzen, nämlich erst nach der Einbringung des Haushalts-

planentwurfs in den Rat. Wesentliche Fakten sind bis dahin schon geschaffen.

Vor diesem Hintergrund ist die Idee „Bürgerhaushalt“ im Sinne eines Bestrebens, die Beteiligung der Bevölkerung in den Haushaltsangelegenheiten zu beleben und zu intensivieren, zunächst einmal durchaus nachvollziehbar.

Diese „Idee Bürgerhaushalt“ geht in Deutschland maßgeblich auf Institutionen wie die Bertelsmann Stiftung zurück. Nach ersten Probelaufen im Rahmen des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“ führte das Innenministerium Nordrhein-Westfalen mit der Bertelsmann Stiftung in den Jahren 2000 bis 2004 ein umfangreiches Modellprojekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“ durch.<sup>30</sup> Die Projektträger definierten darin für den Bürgerhaushalt „drei zentrale Ziele“, nämlich: Transparenz über den Haushalt zu schaffen, Beteiligung der Bürger zu ermöglichen sowie Entscheidungshilfen für die Politik zu generieren.<sup>31</sup> Es gab sechs Pilotkommunen; dies waren die Städte Castrop-Rauxel, Emsdetten, Hamm, Hilden, Monheim und Vlotho.<sup>32</sup>

Der Bürgerhaushalt wurde in den letzten Jahren, parallel zur ständig steigenden Bedeutung der Kommunikation über das Internet, konzeptionell und auch IT-technisch weiter entwickelt. Beispiele für Bürgerhaushalte gibt es inzwischen in vielen Teilen der Republik. Auch heute noch unterscheidet man aber im Grundsatz nach den seinerzeit im nordrhein-westfälischen Modellprojekt definierten „drei Phasen“ eines Bürgerhaushalts: Information, Konsultation (als „Herzstück“) und Rechenschaft.<sup>33</sup>

#### 2. Das aktuelle Modell des Online-Bürgerhaushalts

##### a) Verfahren

Mittlerweile werden Bürgerhaushalte in rund 100 Kommunen durchgeführt.<sup>34</sup> Die Ausgestaltung im Einzelnen ist dabei überaus vielfältig. Es besteht jedoch ein Trend zu Onlineverfahren und zu Online-Abstimmungen. Mehr als 60 % der Kommunen nutzen inzwischen das Internet als Hauptmedium der Beteiligung. In 17 Kommunen ist es sogar das einzige Medium; hier wird ein reiner „Online-Bürgerhaushalt“ praktiziert. Sonstige Beteiligungsformen (Bürgerversammlungen, schriftliche oder telefonische Befragungen, Workshops) sind allgemein rückläufig und vor allem in Großstädten von eher untergeordneter Bedeutung.<sup>35</sup>

26 Sebastian Bödeker, Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland – Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft (OBS-Arbeitspapier Nr. 1), 2012, S. 24 ff., insbes. S. 36 f. [abrufbar unter <http://www.ottobrenner-shop.de/publikationen/obs-arbeitspapiere/shop/obs-arbeitspapier-nr-1-soziale-ungleichheit-und-politische-partizipation-in-deutschland.html>].

27 von Bredow/Noetzel (Fn. 23), S. 228.

28 Schmidt (Fn. 19), S. 262; vgl. zusätzlich Norbert Kersting, Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation, in: ders. (Hrsg.), Politische Beteiligung – Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, 2008, S. 11 (17 ff.).

29 Vgl. ferner § 97 Abs. 2 HessGO.

30 Jochen Franke/Heinz Kleger, Bürgerhaushalte – Chancen und Grenzen, 2010, S. 54.

31 Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfadens für die Praxis, 2004, S. 9.

32 Ein dauerhafter Bürgerhaushalt hat sich daraus nur in Hilden entwickelt.

33 Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Fn. 31), insbes. S. 16 ff.

34 Bundeszentrale für politische Bildung u. a. (Hrsg.), 6. Statusbericht Bürgerhaushalt.org, Jan. 2013, S. 9, abrufbar unter: [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org) – Dreimal oder häufiger hatten danach 26 Kommunen den Bürgerhaushalt praktiziert (S. 1 f.).

35 Bundeszentrale für politische Bildung u. a. (Fn. 34), S. 7 und 9. – Zusätzlich zu den 60 Kommunen, die den Bürgerhaushalt überwiegend oder ausschließlich über das Internet abwickeln, wird dieses von weiteren 16 Kommunen zumindest gleichwertig eingesetzt.



So hat beispielsweise die Stadt Köln für den Doppelhaushalt 2013/2014 zum vierten Mal einen im Wesentlichen internetgestützten Bürgerhaushalt durchgeführt. Der Ablauf war wie folgt:

Die Bürger konnten sich auf einer speziellen Internetplattform registrieren lassen und dort vom 7. bis 28. Januar 2013 eigene Spar- oder auch Ausgabevorschläge abgeben.<sup>36</sup> Die anderen registrierten Nutzer hatten die Möglichkeit, diese Vorschläge gleichzeitig bzw. spätestens bis zum 2. Februar 2013 online zu kommentieren und zu bewerten. Gleiches galt für die 27 Sparvorschläge der Verwaltung.

Bei den Bürgervorschlägen ergab sich aus den abgegebenen Bewertungen mit Pro bzw. Contra ein Ranking. Dabei wurde der Rang der Vorschläge durch die Differenz der Pro- und Contra-Stimmen ermittelt. Die zehn am besten bewerteten Vorschläge sollen anschließend als sog. „Bestenliste“ dem Rat zur Entscheidung vorgelegt werden. Darüber hinaus soll auch das Meinungsbild zu den Verwaltungsvorschlägen in die politische Beratung des Doppelhaushalts 2013/2014 einfließen.

Das Verfahren in Essen im Jahr 2011 war ähnlich. Auch hier gab es eine Online-Plattform,<sup>37</sup> auf der registrierte Nutzer Vorschläge abgeben, kommentieren und bewerten konnten.<sup>38</sup> Über die „TOP-50 Vorschläge“ wurde wiederum vom Rat entschieden.

Auch die Vorgehensweise in Bonn entspricht dem gleichen Muster, wobei die „Bestenliste“ in Bonn aus insgesamt 75 Vorschlägen<sup>39</sup> besteht.<sup>40</sup>

## b) Erfahrungen

Die Beteiligung der Bürger an den (Online-)Bürgerhaushalten ist insgesamt enttäuschend. Nach dem Evaluationsbericht zum Kölner Bürgerhaushalt 2010 hatten sich schon im Jahr 2010 in Köln nur 9.887 Nutzer für die Online-Plattform registrieren lassen. Von diesen wurden 1.017 Vorschläge abgegeben.<sup>41</sup> Zum Doppelhaushalt 2013/2014 ist die Beteiligung weiter zurückgegangen. Im Januar 2013 haben sich nur noch 3.772 Nutzer registrieren

lassen (welche 643 Vorschläge eingestellt haben).<sup>42</sup> Bei 766.361 Wahlberechtigten in der Stadt Köln (Kommunalwahl 2009)<sup>43</sup> entspricht dies einer Teilnahmequote von weniger als 0,5 %.

Hinzu kommt, dass das Engagement der Teilnehmer sehr unterschiedlich ausfällt. So hatte sich in Köln nach dem Evaluationsbericht für 2010 nur eine kleine Gruppe von 30 Personen mit jeweils mehr als drei Vorschlägen beteiligt. Von diesen hoch-aktiven Nutzern (0,3 % der Nutzer) stammten aber 204 Vorschläge, das heißt 20 % der Vorschläge insgesamt.<sup>44</sup> Darüber hinaus haben die besonders engagierten Nutzer auch das Ranking stark geprägt; denn die aktivsten 3 % der Nutzer waren immerhin für rund 40 % aller Stimmen bei der Bewertung der Vorschläge verantwortlich.<sup>45</sup>

Für den Essener Bürgerhaushalt 2011 haben sich nur noch 361 Personen registrieren lassen (nach 3.757 im Vorjahr).<sup>46</sup> Von diesen wurden 164 Bürgervorschläge abgegeben.<sup>47</sup> Daher hat sich die Stadt Essen entschieden, die bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung „vorerst auszusetzen“.<sup>48</sup>

Auch in Bonn war die Beteiligung stark rückläufig. Während sich 2011 noch 12.793 Nutzer hatten registrieren lassen, waren es in 2012 nur noch 1.556; diese gaben 245 Vorschläge ab.<sup>49</sup>

Interessant ist auch, dass sich nicht alle Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise einbringen. In Köln waren nach dem Evaluationsbericht zum Bürgerhaushalt 2010 vor allem Personen mit höheren formalen Bildungsabschlüssen, (Hochschul- oder Fachhochschulreife) deutlich überrepräsentiert.<sup>50</sup> Genauso ist es auch in Essen<sup>51</sup> und Bonn.<sup>52</sup> Gleiches gilt in Essen und Bonn für Teilnehmer mittleren Alters (zwischen 30 und 60 Jahren), wogegen die jungen Erwachsenen nur gering vertreten waren; aus der Altersgruppe der über 76-Jährigen wurde in Essen 2011 nur eine Person erfasst.<sup>53</sup> Ähnliches wurde für Oldenburg erhoben. Damit kann man insgesamt feststellen, dass sich „über-

36 <https://buengerhaushalt.stadt-koeln.de>.

37 [www.essen-kriegt-die-kurve.de](http://www.essen-kriegt-die-kurve.de).

38 In Essen gab es zusätzlich die Möglichkeit, mit Hilfe eines Konsolidierungsrechners festzulegen, in welchem Bereich die Stadt wie viel sparen soll. Bei Nicht-Erreichen des städtischen Sparziels von 225.214.728 Euro wurde als Konsequenz eine Erhöhung der Grundsteuer angezeigt.

39 Davon je 25 zu „Sportförderung“, „Natur- und Landschaftspflege“ sowie „Sparvorschläge zu anderen Themen“, <https://bonn-packts-an.de>.

40 Ähnliche Verfahren mit Online-Plattformen und „Bestenlisten“ gibt es auch in Münster, <http://buengerhaushalt.stadt-muenster.de>, Potsdam, [www.potsdam.de/cms/ziel/550025/DE](http://www.potsdam.de/cms/ziel/550025/DE), Solingen, <http://solingen-spart.de>, Stuttgart, <https://www.buengerhaushalt-stuttgart.de> und Frankfurt, [www ffm.de](http://www ffm.de), ferner 2011 auch in Aachen, [www.aachen-rechnet-mit-ihnen.de](http://www.aachen-rechnet-mit-ihnen.de), sowie (bis 2012) in Oldenburg, [www.oldenburg.de/microsites/buengerhaushalt/buengerhaushalt-aktuell.html](http://www.oldenburg.de/microsites/buengerhaushalt/buengerhaushalt-aktuell.html).

41 Niels Taubert/Wolfgang Krohn/Tobias Knobloch, Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts (Endbericht vom 27.09.2010), S. 23 u. 25. Weitere 237 Vorschläge wurden auf anderem Wege (z.B. über die in den Ämtern aufgestellten Computer oder schriftlich) abgegeben.

42 <https://buengerhaushalt.stadt-koeln.de/2013/seiten/ihre-ideen-sind-gefragt>.

43 [www.stadt-koeln.de/1/presseservice/mittellungen/2009/03611](http://www.stadt-koeln.de/1/presseservice/mittellungen/2009/03611).

44 Taubert/Krohn/Knobloch (Fn. 41), S. 27. – Von den registrierten Nutzern haben nur 1.485 (oder 15 %) überhaupt Kommentare zu den Vorschlägen geschrieben. 55 % der Kommentare entfielen auf eine Gruppe von 174 Hochaktiven (1,8 % der Nutzer), welche jeweils 5 oder mehr Kommentare abgaben.

45 Taubert/Krohn/Knobloch (Fn. 41), S. 31.

46 Stadt Essen (Hrsg.), Essen kriegt die Kurve! Die bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung 2011, Rechenschaftsbericht, Febr. 2012, S. 12. u. 16.

47 Stadt Essen (Fn. 46), S. 18.

48 So: [www.essen-kriegt-die-kurve.de/inhalt/dankwort-des-oberbuergemeisters-und-des-stadtkaeemmerers](http://www.essen-kriegt-die-kurve.de/inhalt/dankwort-des-oberbuergemeisters-und-des-stadtkaeemmerers).

49 Zebralog GmbH&Co. KG (Hrsg.), Bonn packt's an! – Bürgerbeteiligung am Haushalt der Stadt Bonn 2013/2014, Inhaltliche Auswertung im Auftrag der Stadt Bonn, Version: 2.3 (3.7.2012), S. 6. – Wobei die Gründe dafür im Wesentlichen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation des Verfahrens liegen sollen, ebd., S. 12 ff.

50 Taubert/Krohn/Knobloch (Fn. 41), S. 24; Etwa 78 % verfügten über das Abitur oder die Fachhochschulreife.

51 Stadt Essen (Fn. 46), S. 24.

52 Zebralog GmbH&Co. KG (Fn. 49), S. 9.

53 Stadt Essen (Fn. 46), S. 23; Zebralog GmbH&Co. KG (Fn. 49), S. 8. – In Köln war die Altersstruktur nicht erfasst worden.

wiegend Personen mit höherem sozioökonomischem Status“ am Bürgerhaushalt beteiligen.<sup>54</sup>

Aufschlussreich ist ferner, welche Themen es auf die sog. „Bestenlisten“ schaffen. Hinter vielen Vorschlägen stehen ganz offensichtlich eher kleine Gruppen von Betroffenen, die den Bürgerhaushalt nutzen, um darüber ihre Interessen durchzusetzen. So wird in Köln aktuell gefordert, den Skatepark North Brigade auszubauen (Nr. 1 der Bestenliste) sowie die Entscheidung zur Schließung des Kulturbunkers Köln-Mühlheim zu revidieren (Nr. 2). Auf dem 1. Platz der Münsteraner Bestenliste steht die Forderung nach Wiederbesetzung von vier Stellen bei der Westfälischen Schule für Musik. In Stuttgart stand in 2011 die Forderung nach einem Neubau des Farmgebäudes auf der Kinder- und Jugendfarm Zuffenhausen auf Platz 1; ferner forderte man den Erhalt und die Sanierung des Freibads Sillenbuch (Platz Nr. 2).

Gerne werden über den Bürgerhaushalt auch „Neiddebatten“ geführt. So steht auf Platz 3 der Kölner Bestenliste die Forderung nach Abschaffung der Freikarten in der Oper (welche derzeit u. a. Ratsmitglieder, Medienvertreter und bestimmte Beschäftigte der Stadt erhalten können). Die Nr. 3 in Potsdam ist die Forderung nach einer 25-prozentigen Kürzung der Finanzierung der Fraktionen in der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung. Hinzu kommt, dass zum Teil eher wenig differenzierte Vorschläge gemacht werden. So brachte es in Aachen 2011 der im Übrigen – auch von der Diktion her – wenig ausgewogene Vorschlag „Hundebesitzer in die Pflicht nehmen“ auf Platz 1.

Die Politiker tun sich immer wieder schwer damit, die Ergebnisse der Abstimmungen zum Bürgerhaushalt tatsächlich umzusetzen. Das hat mit der Art der Vorschläge zu tun, darüber hinaus aber auch mit der geringen Zahl derer, die tatsächlich hinter diesen Vorschlägen stehen. So gab es für die beiden aktuellen Spitzenplätze in Köln nur jeweils rund 350 Stimmen. Auch in Stuttgart waren es jeweils nur etwa 700. Und in Aachen und Münster hatten sich zuletzt nur je rund 100 Bürger für Platz 1 der Bestenliste ausgesprochen.<sup>55</sup>

### 3. Bürgerhaushalt und Demokratie: Problemfelder in Theorie und Praxis

Das Hauptproblem beim Bürgerhaushalt besteht darin, dass dieses Instrument ganz offensichtlich an den Wünschen und Bedürfnissen der Bevölkerung vorbei geht. In allen Bürgerhaushaltskommunen hat sich nur ein geringer Prozentsatz der Bevölkerung überhaupt am Prozess beteiligt. Auch davon nehmen aber nicht alle in gleicher Weise Einfluss, da einige Nutzer nur punktuell mitwirken, andere jedoch recht umfassend, sodass das Ergebnis des

Beteiligungsprozesses von diesen hoch-aktiven Nutzern stark geprägt ist. Hinzu kommt, dass die Beteiligungsquote beim Bürgerhaushalt in der Regel mit der Zeit erheblich abnimmt.

Dieses Problem war jedoch absehbar; und die schwache Resonanz in der Bevölkerung wird sich auch durch intensive Marketingmaßnahmen kaum ändern lassen. Denn das Entstehen des Bürgerhaushalts geht – in Deutschland – nicht darauf zurück, dass ein solches Partizipationsinstrument aus der Bevölkerung heraus massiv gefordert oder gewünscht worden wäre.<sup>56</sup> Die Idee Bürgerhaushalt ist vielmehr im Wesentlichen am „Grünen Tisch“ entstanden. Zugleich fehlte dieser Idee aber von vornherein jede theoretische Fundierung.<sup>57</sup>

Der Hauptgrund für die schwache Resonanz des Bürgerhaushalts in der Bevölkerung dürfte darin liegen, dass der Bürgerhaushalt den Bürger überfordert, und zwar vor allem zeitlich. Der Bürgerhaushalt versucht zwar, plebiszitäre Elemente in den Prozess der kommunalen Haushaltsplanung zu integrieren, ist aber gleichwohl etwas ganz anderes als ein Plebiszit. Die direkte Demokratie, das „Plebiszit“, ist dadurch gekennzeichnet, dass es sich stets nur auf eine konkrete Sachfrage bezieht. Diese Frage ist oft hochaktuell und wird – im Vorfeld der Abstimmung – auch in den Medien intensiv diskutiert. Zudem ist der Gegenstand eines Plebiszits meist entweder grundsätzlicher Art oder die zur Abstimmung stehende Frage löst bei den Bürgern eine unmittelbare persönliche Betroffenheit aus. Daraus ergibt sich für die Bürger die Motivation, sich selbst mit der Sache – und sei sie auch schwierig und komplex – zu befassen und sich dazu eine Meinung zu bilden.

Ganz anders verhält es sich beim kommunalen Haushalt. Denn mit dem Haushalt wird nicht nur über eine oder einige wenige, sondern über zahllose Angelegenheiten entschieden. Das gilt mit Selbstverständlichkeit für die Großstädte; aber auch in mittelgroßen und selbst kleineren Kommunen enthält der Haushaltsplan eine kaum überschaubare Zahl von Haushaltsansätzen zu den verschiedensten Angelegenheiten. Eine Mitwirkung daran kann der Bürger in einem an ein Plebiszit angelehnten Verfahren nicht leisten.

In einem typischen Online-Bürgerhaushalt muss der Bürger – nur um zu klären, welche der Vorschläge ihn interessieren und diesbezüglich an der Abstimmung teilzunehmen – alle eingebrachten Vorschläge zumindest sichten („querlesen“), sich bei den ihn interessierenden Themen mit den Argumenten (das heißt den Kommentaren der anderen Nutzer) vertraut machen und anschließend zur Abstimmung schreiten. Damit ist er aber bei mehreren Hundert Vorschlägen, wie sie auf den Plattformen in der Regel zustande kommen, mehrere Abende beschäftigt. Diese Zeit und Kraft kann kaum jemand investieren.

Allein schon deswegen ist das Thema „Haushalt“ für ein Quasi-Plebiszit strukturell ungeeignet – und der Bürgerhaushalt damit letztlich kein sinnvolles Partizipationsangebot. Das gilt, um Missverständnissen vorzubeugen,

<sup>56</sup> Franzke/Kleger (Fn. 30), S. 58.

<sup>57</sup> Zum Beispiel im Rahmen des nordrhein-westfälischen Modellprojekts oder in sonstigen Publikationen der Bertelsmann Stiftung.

<sup>54</sup> So Sebastian H. Schneider, Bürgerhaushalt Oldenburg 2011/2012, Evaluationsbericht, Mai 2012, S. 7–9.

<sup>55</sup> Vgl. <https://buengerhaushalt.stadt-koeln.de/2013/buenger-vorschlaege/bestenliste>; <http://buengerhaushalt.stadt-muenster.de/mitmachen/vorschlaege-2012.html>; [www.buengerhaushalt-stuttgart.de/archiv](http://www.buengerhaushalt-stuttgart.de/archiv); [www.potsdam.de/cms/ziel/1712486/DE](http://www.potsdam.de/cms/ziel/1712486/DE); <https://bonn-packs-an.de/topliste/13483>; [www.aachen.de/DE/stadt\\_buenger/politik\\_verwaltung/haushaltsplan/haushaltsplan\\_2012/buengerbeteiligung/index.html](http://www.aachen.de/DE/stadt_buenger/politik_verwaltung/haushaltsplan/haushaltsplan_2012/buengerbeteiligung/index.html).

natürlich nicht für einzelne Sachentscheidungen, für die der Haushalt die Grundlage bildet (diese sind selbstverständlich dazu geeignet, ggf. im Rahmen eines Bürgerbeteiligungs bzw. Bürgerentscheids geklärt zu werden), aber es gilt für den Haushalt als solchen!

Darüber hinaus ist fraglich, ob die Bürger in den Strukturen partizipieren wollen, wie sie im Rahmen des Bürgerhaushalts entwickelt worden sind. Denn das „Grunddesign“ des Bürgerhaushalts ist doch recht verwaltungslastig: Die Verwaltung stellt die Plattform zur Verfügung; sie setzt die Termine und gibt ggf. auch Themen vor. In der letzten Prozessphase, also wenn die Politik über die Vorschläge aus den Bestenlisten zu befinden hat, werden die Vorschläge von der Verwaltung zudem fachlich bewertet.<sup>58</sup> Wer den Wunsch hat, sich in die politischen Prozesse autonom und unreglementiert einzubringen, kann dies im Rahmen eines Bürgerhaushalts nicht realisieren.

Im Übrigen fördert der Bürgerhaushalt die bestehenden Tendenzen, die Demokratie zunehmend als „Servicebetrieb“ zu begreifen, welcher vornehmlich eigene Konsuminteressen zu befriedigen hat.<sup>59</sup> Die Vielzahl von Bürgeranschlägen, hinter denen offensichtlich nur kleine Gruppen von Betroffenen stehen, zeigt eindrücklich, dass die Bürger den Bürgerhaushalt gerade auch dazu benutzen.<sup>60</sup>

Für die Politik folgt daraus – in Verbindung mit der geringen Beteiligung der Bürger – im Übrigen ein Dilemma. Entscheidet man sich gegen die Bürgeranschläge aus der Bestenliste, erzeugt man für den Bürgerhaushalt (und damit für sich selbst) ein Glaubwürdigkeitsproblem. Denn das muss in dem Sinne verstanden werden, dass die gewählten Vertreter den Bürgerwillen nicht ernst nehmen und sich (arrogant) über diesen hinwegsetzen.

Wird jedoch den Vorschlägen gefolgt, so ist auch das nicht überzeugend, und zwar mit Rücksicht auf die übergroße Mehrheit der Bevölkerung. Denn die Voten aus dem Bürgerhaushalt sind nach den bisherigen Erfahrungen demokratisch nicht legitimiert. Wie gesehen, nimmt nur ein Bruchteil der Bevölkerung überhaupt am Bürgerhaushalt teil.

Nachgerade absurd wird es jedoch, wenn man betrachtet, wie hoch der Anteil der Bevölkerung ist, der die einzelnen Vorschläge aus den Bestenlisten stützt. So haben sich für die Nr. 1 der aktuellen Kölner Bestenliste „Ausbau des Skateparks North Brigade“ gerade einmal 349 Personen ausgesprochen. Das sind weniger als fünf von Zehntausend Wahlberechtigten in der Stadt Köln. Und für den

Platz 1 im Münsteraner Bürgerhaushalt 2012 „Vier eingesparte Stellen für die Musikschule wiederbesetzen“ hatten 107 Bürger votiert. Das war, bei 221.698 Wahlberechtigten (zur Kommunalwahl 2009),<sup>61</sup> eine ähnliche Beteiligungsquote wie in Köln.

Vor diesem Hintergrund ist es reiner Zufall, wenn die Vorschläge der Bestenlisten auch dem entsprechen, was in der Bevölkerung mehrheitlich gedacht wird. Die sozial selektive Wirkung kommt hinzu; ferner besteht ein Genderproblem<sup>62</sup>, und Behinderte<sup>63</sup> bzw. ältere Menschen haben auch kaum Zugang.

Aufgrund der fehlenden Repräsentativität der Ergebnisse<sup>64</sup> gerät die Idee Bürgerhaushalt letztlich gerade damit in Kollision, was den Ausgangspunkt für das Entstehen des Bürgerhaushalts bildet, nämlich der Zielsetzung, ein „Mehr“ an Demokratie zu ermöglichen. Denn auch der partizipative Demokratieansatz will das demokratische Mehrheitsprinzip nicht in sein Gegenteil verkehren.

#### IV. Demokratie im Wandel: Die Internet-Demokratie

##### 1. Neue Techniken und Strategien für Information und Dialog

Niemand wird bestreiten wollen, dass das Internet für die private und die öffentliche (das heißt die „politische“) Kommunikation eine tiefe Zäsur darstellt. Und es ist sicher richtig, diese „Revolution der Kommunikation“ in ihrer Bedeutung und ihren Wirkungen mit der Erfindung Gutenbergs zum Buchdruck zu vergleichen, einem Ereignis also, das – neben anderen – immerhin den Übergang vom Mittelalter in die Neuzeit markiert.<sup>65</sup>

Denn das Internet ist heute eine schier unerschöpfliche Quelle von Informationen jeder Art. Gleichzeitig liefert es nahezu unbegrenzte Möglichkeiten für eine Kommunikation „in Echtzeit“, und zwar sowohl für den privaten Austausch der Bürger (auch) zu politischen Themen als auch für die Kommunikation zwischen Bürger und Staat.

Dies bedeutet aber, dass die digitalen Techniken, zumindest „theoretisch“, auch enorme Potenziale für die Mitwirkung von Bürgern und Betroffenen in politischen Prozessen (im Sinne partizipativer Demokratie) bieten.<sup>66</sup> Daher ist hier die Frage zu stellen, ob bzw. inwieweit da-

58 In Solingen wird sogar eine „Bereinigte Bestenliste“ erstellt, welche z. B. „Vorschläge, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Stadt fallen, [...] nicht umsetzbar sind oder die eine Investitionsmaßnahme enthalten, die auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht zu einem Spareffekt führt“ nicht berücksichtigt, [www.solingen-spart.de/topliste](http://www.solingen-spart.de/topliste).

59 Uwe Volkmann, Die Privatisierung der Demokratie, FAZ v. 28.2.2010, S. 9. – Die „elektronische Demokratie“, welche allseitige Beteiligungsmöglichkeiten über das Netz suggeriere, sei „so gesehen keineswegs der Königsweg zur Erneuerung der Demokratie, sondern vielleicht nur der nächste Schritt zu ihrer restlosen Privatisierung“.

60 Auch Franzke/Kleger (Fn. 30), S. 85 sehen die Gefahr der „Unterwanderung“ der Bürgerhaushalte durch gut organisierte Interessengruppen wie Vereine, Feuerwehr, Parteien u. a.

61 [www.stadt-muenster.de/ms/wahlen/kommunal2009/barrierefrei/rat2009.html](http://www.stadt-muenster.de/ms/wahlen/kommunal2009/barrierefrei/rat2009.html).

62 Am Essener und Bonner Bürgerhaushalt haben sich beispielsweise rund doppelt so viele Männer wie Frauen beteiligt, Stadt Essen (Fn. 46), S. 25; ZebraLog GmbH&Co. KG (Fn. 49), S. 7.

63 Vgl. dazu die UN-Behindertenrechtskonvention, welcher auch Deutschland zugestimmt hat (BGBl 2008, Teil II, 1419).

64 Wie hier Tom Eich, Der Bürgerhaushalt: Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik am Beispiel der Städte Freiburg und Köln, der gemeindehaushalt 2011, 253 (256 ff.); nachdenklich auch Franzke/Kleger (Fn. 30), S. 78 ff. (insbes. S. 81).

65 Nolte (Fn. 21), S. 407.

66 Leonard Novy/Andrea Kuhn, Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – das Internet als Medium für Gesellschaftsberatung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Wie Politik von Bürgern lernen kann, Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung, S. 139 (145 f.).

durch die Strukturen der repräsentativen Demokratie bereits überlagert oder ergänzt werden und inwiefern dadurch möglicherweise eine originär partizipative „digitale Demokratie“ (oder: „Internet-Demokratie“) entstanden ist – oder nach und nach entstehen wird.

#### a) Information

Das heutige Internet ist ein faszinierendes und hocheffizientes Medium zur Beschaffung von Informationen zu allen möglichen politischen Fragen. Das wird allein schon deutlich, wenn man sich bewusst macht, wie sich das wissenschaftliche Arbeiten zu politiknahen (z. B. rechtlichen) Fragestellungen durch das Internet verändert hat. Während früher wissenschaftliches Arbeiten ohne Zugriff auf eine Bibliothek kaum möglich war, findet man heute viele wesentliche Informationen auch im Netz. Und während man früher nur die Medien nutzen konnte, die vor Ort verfügbar waren, sodass das Informationsangebot immer auch räumlich-inhaltlich beschränkt war, kann im Internet ein Thema mit weltweiter Perspektive recherchiert werden. Hinzu kommt, dass die Informationen allen Nutzern gleichzeitig zur Verfügung stehen und sich Wartezeiten nur noch auf Download-Zeiten beschränken (kein Postlauf o. ä.); und dies alles zu erschwinglichen Preisen.

Gleichwohl wäre es naiv, dem Mythos des Internets als „demokratischer und hierarchiefreier Raum“ nachzuhängen.<sup>67</sup> Die Gründe dafür liegen sowohl bei denen, die die Informationen ins Netz stellen, als auch bei den Nutzern. Denn häufig werden mit der Bereitstellung von Informationen im Netz (z. B. durch Verlage oder TV-Sender) auch ökonomische Interessen verfolgt, und damit ist das Bestreben verbunden, sich am Markt gegen Konkurrenten durchzusetzen. Eine gewisse Konzentration des Nachrichtenmarkts liegt daher in der Logik unseres Wirtschaftssystems.<sup>68</sup>

Aber auch die Bedürfnisse der meisten Nutzer unterstützen das Entstehen klarer Machtstrukturen. Denn für den Nutzer des Internets bedeutet die Fülle an Informationen, die dort verfügbar sind, „Lust und Last“ zugleich. Wer im Netz recherchiert, wird niemals in der Lage sein, alle einschlägigen Seiten zu sichten. Er braucht Orientierung, um sich in der Fülle der Informationen nicht zu verlieren. Und deshalb wird die filternde Vorauswahl der Suchmaschinen gern genutzt, auch wenn diese nach Kriterien erfolgt, die der Nutzer nicht kennt (und möglicherweise im Grunde auch ablehnt).<sup>69</sup> Im Ergebnis führt das dazu, dass es im Netz eine Vielzahl von Informationen gibt, die – was ihre Rezeption und Wirkung angeht – im Grunde bedeutungslos bleiben.<sup>70</sup>

Für den Staat sind mit den beschränkten Rezeptionsmöglichkeiten der Nutzer aber auch große Chancen verbunden. Viele Internetnutzer dürften nämlich bereit sein, vor allem den institutionellen Seiten (z. B. der Behörden) in besonderem Maße zu vertrauen. Damit gewinnt der Staat an Deutungsmacht über den politischen Prozess.

Gleichzeitig stellt er über diesen aber in früher nicht gekanntem Ausmaß auch Transparenz her. Diese wird insbesondere über die Informationssysteme des Bundestags und der Landtage vermittelt, welche beispielsweise auch den Zugriff auf laufende Gesetzgebungsvorhaben und den Beratungsstand dazu eröffnen.<sup>71</sup> Aber auch die Kommunen stellen heute viele offizielle Dokumente (z. B. das Ortsrecht und den Haushaltsplan) ins Netz. Auch hier kann sich der Bürger oftmals mittels eines Bürgerinformationssystems über die Tagesordnung der nächsten Gremientermine informieren und die Vorlagen dazu einsehen.<sup>72</sup>

Insgesamt bewirkt das Internet damit eine völlig neue Qualität von Information zu politischen Fragen sowie von Transparenz über den politischen Prozess. Diese Informationen werden von den Bürgern auch genutzt, sodass sich die politische Information durch die zusätzlichen Online-Angebote insgesamt „intensiviert“ hat.<sup>73</sup> Gleichzeitig ist ein gewisser Bedeutungsverlust der Presse (und in geringerem Umfang auch des Fernsehens) eingetreten.<sup>74</sup>

#### b) Kommunikation

Die neuen Medien (E-Mail, Internet) werden heute von den Bürgern teilweise auch zur politischen Kommunikation untereinander eingesetzt.<sup>75</sup> Besonders bedeutsam sind sie inzwischen aber als Kommunikationsweg zwischen dem Staat und seinen Bürgern.

Für Letzteres ist vor einiger Zeit der Begriff des E-Governments geprägt worden. Dieser beschreibt heute aber in Teilen schon Selbstverständliches. Denn natürlich kommunizieren auch die Verwaltungen heute sowohl untereinander als auch mit ihren Auftragnehmern (z. B. Erbringer von Bau- und anderen Leistungen, Architekten, Anwälte, Berater usw.) und zunehmend auch mit Antragstellern bzw. der Bürgerschaft ganz selbstverständlich – wenn immer möglich und sinnvoll – auf elektronischem Wege.

Allerdings gibt es derzeit auch noch diverse Grenzen der elektronischen Kommunikation, und zwar sowohl rechtlicher als auch technischer Art. Dafür müssen noch Lösungen gefunden werden. Auf Bundesebene befindet sich ein Gesetzpaket, welches die elektronische Kommunika-

67 *Novy/Kuhn* (Fn. 66), S. 160; *Christoph Bieber*, Aktuelle Formen der Politik(v)ermittlung im Internet, in: Peter Massing (Hrsg.), Politik vermitteln, Legitimationsfragen in der Demokratie, 2012, S. 63 (66).

68 *Novy/Kuhn* (Fn. 66), S. 160.

69 Das dürfte vor allem für die Personalisierung der Suchergebnisse gelten, d. h. deren Abhängigkeit u. a. vom bisherigen Verhalten des Users im Netz, vgl. *Inge Kutter*, Das ewige Update, *DIE ZEIT* v. 2.8.2012, S. 21.

70 Viele politische Blogs haben kaum Leser, *Novy/Kuhn* (Fn. 66), S. 139 (160).

71 Vgl. [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) (Dokumente) oder [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de) (Dokumente&Recherche).

72 So auch in *Warendorf*, <https://www.warendorf.de/rathaus/rat-politik/buergerinformationssystem.html>.

73 *Martin Emmer/Gerhard Vowe/Jens Wolling*, Bürger online, Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland, 2011, S. 300 f.

74 Was sich vor allem daraus ergibt, dass sich die Jüngeren den traditionellen Informationsmöglichkeiten (Tageszeitung) vielfach erst gar nicht zuwenden, sondern ihre politischen Informationsmuster von vornherein in der Internetwelt ausbilden, *Emmer/Vowe/Wolling* (Fn. 73), S. 299.

75 *Emmer/Vowe/Wolling* (Fn. 73), S. 301.

tion mit der Verwaltung erleichtern soll, gerade im Verfahren.<sup>76</sup>

Letztlich sind solche Veränderungen aber eher technischer Art. Der Unterschied zu früheren Zeiten besteht im Wesentlichen darin, dass das eine Medium (Brief) durch ein anderes Medium (z. B. elektronische Post) ersetzt wird. Demokratisch-strukturell ändert sich dadurch im Grunde nichts.

### c) Partizipation

Erstaunlicherweise haben *Emmer/Vowe/Wolling* im Rahmen ihrer umfangreichen Studie zur politischen Online-Kommunikation (für den Zeitraum bis 2009) nicht feststellen können, dass sich durch die Möglichkeiten des Internets die partizipativen Aktivitäten der Bürger verstärkt haben; der Einfluss des Internets auf Aktivitäten zur politischen Partizipation bleibe „unterhalb der statistischen Nachweisgrenze“.<sup>77</sup> Diese Aussage stützt sich jedoch lediglich auf Befragungen zu bestimmten Online-Aktivitäten (z. B. Kontaktaufnahme mit Behörden, Nutzung von Social Media-Angeboten, Unterschriftensammlungen).<sup>78</sup> Unberücksichtigt blieben beispielsweise (Protest-)Kampagnen mit Hilfe des Internets.

Diese haben jedoch gerade in den letzten Jahren kräftig an Bedeutung gewonnen. Es gibt inzwischen zahlreiche Beispiele dafür, wie im Netz „Politik gemacht“ werden kann, also politische Willensbildung betrieben wird, welche auch zu politischen Veränderungen führt oder beiträgt. Einige Organisationen führen regelmäßig internetbasierte Kampagnen durch, wie z. B. die Gruppe *Campact*.<sup>79</sup> Ein besonders eindrucksvolles Beispiel ist die Plagiatsaffäre um *Karl Theodor zu Guttenberg*, zu dessen Rücktritt die Internetplattform *GuttenPlag* maßgeblich beigetragen hat.<sup>80</sup>

Solche Internet-Aktivitäten sind dadurch gekennzeichnet, dass sie von Grund auf bürgerschaftlich, eigeninitiativ und selbstorganisiert sind und sich völlig staatsfrei vollziehen. Das Internet ermöglicht dabei eine Arbeitsweise, die schnell und effizient sowie transparent und kostengünstig ist. Damit bietet das Zeitalter des Internets für die politische Aktivität nicht nur ein neues Medium, sondern es ermöglicht auch ganz andere Aktionsformen. Man wird wohl sagen können, dass die Chancen für unmittelbare politische Partizipation damit eine neue Qualität erreicht haben.

Das Potenzial für eine politische Veränderung „aus dem Netz“ ist im Übrigen noch viel größer als in den genannten Fällen. Denn auch beim sog. „Arabischen Frühling“ (bei-

spielsweise den Revolutionen in Tunesien und Ägypten im Jahr 2011) hat das Internet eine wichtige Rolle gespielt.

### 2. Demokratie im Wandel: Was macht das Internet aus der Demokratie?

Mit dem Internet besteht, wie gesehen, inzwischen die Möglichkeit, sich in umfassendster Weise zu politischen Fragen zu informieren. Zugleich ist der politische Prozess heute so transparent wie kaum zuvor. Und wir können mithilfe der neuen Medien mit Leichtigkeit kommunizieren. Das alles hat dazu geführt, dass sich der politische Diskurs teilweise in das Netz verlagert hat. Der dadurch entstandene neue Medienmix fordert auch Staat und Verwaltung, und zwar zunächst einmal dahin gehend, politische Information, Kommunikation und Partizipation insoweit online anzubieten, wie dies von der Bürgerschaft erwartet wird.<sup>81</sup>

Darüber hinaus sind die politischen Entscheidungsträger zunehmend gut beraten, auch die Debatten im Netz wahrzunehmen sowie ggf. aufzugreifen und bei ihren Entscheidungen einzubeziehen. Das macht zwar Mühe und erzeugt möglicherweise auch Kosten. Man wird jedoch davon ausgehen können, dass die Betroffenen diese Arbeit honorieren werden, sodass die Arbeit im Netz letztlich einen Beitrag dazu leistet, dass die politischen Prozesse auch inhaltlich so ablaufen, wie sich dies die Entscheider in Politik und Verwaltung vorstellen. Damit ist das Internet auch für die Herrschenden – zumindest notgedrungen – ein immer attraktiver werdendes Medium.

Besonders bedeutsam für unser politisches System sind jedoch die Netzaktivitäten, welche sich völlig staatsfrei vollziehen. Das Netz hat seine Kampagnentauglichkeit inzwischen vielfach bewiesen. Es ermöglicht die politische Teilhabe gerade dann, wenn der Staat keine Partizipationsmöglichkeiten eröffnet oder eröffnen will. Damit ist das Netz inzwischen ein ganz gewichtiger Machtfaktor in der Hand der Bürgerinnen und Bürger. Von seiner Funktion her kommt ihm zunehmend ähnliche Bedeutung zu wie bislang nur dem Demonstrationsrecht. Das Internet sorgt heute insbesondere dafür, dass die Offenheit des politischen Prozesses gewährleistet ist und auch erhalten bleibt.

Der alte Streit um die partizipative Demokratietheorie dürfte damit – rein faktisch – zu deren Gunsten entschieden sein: Denn mit der prägenden Kraft dessen, was technisch möglich ist und mit großer Selbstverständlichkeit gelebt wird, entwickelt sich – im Zeitalter des Internets – die (repräsentative) Demokratie immer stärker in eine partizipative Richtung.

Darüber hinaus kann man sich die Frage stellen, ob – vor dem Hintergrund des technisch Möglichen – auch strukturelle Veränderungen in unserem politischen System erfolgen sollten. Vorreiter für eine solche Debatte ist die Piratenpartei, die programmatisch dafür steht, die digitale Revolution für eine „Weiterentwicklung“ der Demokratie zu nutzen, „bei der die Freiheit, die Grundrechte,

<sup>76</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 17/11473. Einen Teil des geplanten Artikelgesetzes bildet der Entwurf eines E-Government-Gesetzes (EGovG).

<sup>77</sup> *Emmer/Vowe/Wolling* (Fn. 73), S. 302.

<sup>78</sup> Vgl. *Emmer/Vowe/Wolling* (Fn. 73), S. 181 ff.

<sup>79</sup> <https://www.campact.de>. – Einige Beispiele für Kampagnen nennt *Bieber* (Fn. 67), insbes. S. 74 ff.

<sup>80</sup> <http://de.guttenplag.wikia.com>. Weitere Arbeiten sind von <http://de.vroniplag.wikia.com> überprüft worden, u. a. die Dissertation von *Silvana Koch-Mehrin*. Die Kampagne gegen *Annette Schavan* wurde ebenfalls im Internet ausgelöst, <http://schavanplag.wordpress.com>.

<sup>81</sup> Dazu haben die Regierungsfractionen in Nordrhein-Westfalen gerade eine „Open Government Strategie“ formuliert, LT-Drs. 16/811. – Einen Überblick über den Stand der E-Partizipation weltweit bietet der United Nations E-Government Survey 2012, abrufbar unter <http://unpan3.un.org/egovkb>.

vor allem die Meinungsfreiheit sowie die Mitbestimmungsmöglichkeiten jedes Einzelnen gestärkt werden.“<sup>82</sup> Dazu arbeitet die Piratenpartei (teilweise) mit dem Konzept der „Liquid Democracy“, bei dem es zu einem fließenden Übergang zwischen der direkten und der repräsentativen Demokratie kommen soll.<sup>83</sup> Als Software kann dabei LiquidFeedback eingesetzt werden. Darin kann das Stimmrecht generell oder auf Themenbereichs- oder Themenebene auf eine beliebige andere Person übertragen werden, wobei eine solche Delegation des Stimmrechts jederzeit widerrufen werden kann.<sup>84</sup>

LiquidFeedback wird seit Neuestem auch vom Landkreis Friesland verwendet.<sup>85</sup> Dort hat der Kreistag beschlossen, eigene Initiativen der Bürger aus dem Internetportal nach erfolgreicher Abstimmung als Anregungen gem. § 34 NdsKomVG zu behandeln sowie die Abstimmungsergebnisse zu Vorlagen der Kreisverwaltung dem entscheidenden Gremium als Meinungsbild analog § 35 NdsKomVG zur Kenntnis zu geben.<sup>86</sup>

Liquid Democracy funktioniert ähnlich interaktiv wie ein Bürgerhaushalt. Es erzeugt jedoch auch ähnliche Problemlagen. Die bei schwacher Beteiligung fehlende Repräsentativität der Ergebnisse ist auch hier das größte Problem.

Hinzu kommt, dass die Softwareeinstellungen der Liquid Democracy-Verfahren durchaus komplex sind. Dies geht grundsätzlich zulasten von Transparenz. So arbeitet LiquidFeedback im Abstimmungsverfahren mit der sog. Schulze-Methode. Diese soll sicherstellen, dass verschiedene Antragsvarianten zur gleichen Grundidee insgesamt zu keinem Vorteil oder Nachteil führen. Es werden dabei alle Anträge, die mehrheitlich Zustimmung gefunden haben, in eine Rangreihenfolge gebracht. Der Antrag mit dem höchsten Rang gilt als angenommen.

Durch dieses Verfahren wird, so heißt es, mit dem politischen Einigungszwang gebrochen; niemand solle gezwungen sein, „zur Schaffung von Mehrheiten schon im Vorfeld faule Kompromisse einzugehen“.<sup>87</sup> Ob das aber tatsächlich ein Fortschritt ist, ist durchaus fraglich. Denn dabei schwingt mit, dass der Kompromiss als solcher in Frage gestellt wird. Die Bereitschaft zum Kompromiss ist aber eine Grundvoraussetzung menschlichen Zusammenlebens und damit auch des Zusammenhalts der Gesellschaft. Der politische Kompromiss bildet die Basis jeder gut funktionierenden, entwickelten Demokratie.

## V. Schluss

Der Bürgerhaushalt darf inzwischen als gescheitert gelten.<sup>88</sup> Er weckt Erwartungen, die er letztlich nicht erfüll-

len kann. Der Grund dafür liegt nicht in der mangelnden Aufgeschlossenheit der Räte und Verwaltungen für die Idee politischer Partizipation, sondern in der mangelnden Eignung des Instruments Bürgerhaushalt für eine echte Teilhabe der Bevölkerung an politischen Entscheidungen. Solange in den Kommunen verantwortlich regiert und entschieden wird, kann ein Bürgerhaushalt niemals das an Partizipation einlösen, was er zu versprechen scheint.

Vielmehr bleibt das Engagement derer, die sich im Bürgerhaushalt einbringen, oft folgenlos. Der Bürgerhaushalt ist damit ein Beispiel für „Pseudo-Beteiligung“ bzw. „Pseudo-Demokratie“. Damit wird er dauerhaft die sog. Politikverdrossenheit eher fördern als vermindern. Hinzu kommt, dass der Bürgerhaushalt sozial desintegrierend wirkt. Er fördert das Entstehen von „Beteiligungseliten“<sup>89</sup> und trägt damit zu mehr Ungleichheit, das heißt im Grunde zu einer Vertiefung der sozialen Spaltung der Gesellschaft bei.

Deshalb ist es nur zu begrüßen, dass einige Kommunen – wie Aachen, Essen und Oldenburg – den Bürgerhaushalt mittlerweile schon wieder ausgesetzt oder abgeschafft haben.<sup>90</sup> Auch wenn der Staat seine Bürger im Grundsatz durchaus zur Demokratie „erziehen“ darf und wohl auch sollte,<sup>91</sup> so müssen doch die Mittel, derer er sich dabei bedient, tauglich sein. Der Bürgerhaushalt ist letztlich nur der untaugliche Versuch, das Volk zu der Art von Demokratie zu bekehren, die Bürokraten und Theoretiker erdacht haben.

Der Versuch der Bundeskanzlerin, den „Dialog über Deutschlands Zukunft“ im Winter 2012 auch als Online-Bürgerdialog zu führen, hat im Übrigen zu ähnlichen Phänomenen geführt, wie sie aus dem kommunalen Bürgerhaushalten bekannt sind. Zwei der drei am besten bewerteten Vorschläge (Strafbarkeit der Leugnung des Völkermordes an den Armeniern und Aramäern; Forderung nach einer „Offenen Diskussion“ über den Islam) sind ganz offensichtlich anti-türkisch bzw. anti-islamisch motiviert,<sup>92</sup> entspringen also nicht dem Ringen um die besten Ideen für die Zukunft unseres Landes. Zudem war dieser Online-Dialog bei insgesamt 11.527 Vorschlägen für niemanden mit normalem Zeitbudget auch nur ansatzweise handhabbar.<sup>93</sup> – Auch so kann es also nicht gehen!

Andererseits ist der Ausgangspunkt für die „Idee“ Bürgerhaushalt, nämlich das Bestreben, die Beteiligung der Bevölkerung in Haushaltsangelegenheiten zu beleben und zu intensivieren, durchaus nachvollziehbar. Das gilt umso mehr, als der partizipative Demokratieansatz im Zeitalter des Internets nicht grundsätzlich in Frage zu stellen ist. Der entwickelte demokratische Staat ist durchaus gefördert, vielfältige Möglichkeiten zur politischen Partizipation seiner Bürger zu schaffen. Vor diesem Hintergrund stellt sich zwangsläufig die Frage nach Alternativen.

82 Grundsatzprogramm der Piratenpartei Deutschland, S. 5, [www.piratenpartei.de/politik/wahl-und-grundsatzprogramm-e](http://www.piratenpartei.de/politik/wahl-und-grundsatzprogramm-e).

83 § 11 Satzung des Landesverbandes Berlin der Piratenpartei Deutschland v. 16.9.2012, <http://berlin.piratenpartei.de/partei/satzung>.

84 <http://liquidfeedback.org/mission/mission-de>. Eine weitere Liquid Democracy Software ist „Adhocracy“, <https://adhocracy.de>.

85 <https://www.liquid-friesland.de>.

86 [www.friesland.de/internet/page.php?typ=2&site=901000772&rubrik=901000003](http://www.friesland.de/internet/page.php?typ=2&site=901000772&rubrik=901000003).

87 <http://liquidfeedback.org/mission/mission-de>.

88 Ähnlich bereits Eich (Fn. 64), der gemeindehaushalt 2011, 257.

89 Christoph Möllers, Auf das Regieren kommt es an (Interview), DIE ZEIT v. 16.5.2012, S. 5Z.

90 Nach dem 6. Statusbericht Buergerhaushalt.org (Fn. 34), S. 3 haben inzwischen 28 Kommunen den Bürgerhaushalt wieder eingestellt.

91 Uwe Volkmann, Darf der Staat seine Bürger erziehen?, 2012, S. 39 f.

92 Hans-Ulrich Jörges, Die Edelpiratin, Stern Nr. 18/2012, S. 50.

93 Vgl. [https://www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/20-Vorschlaege/10-Wie-Leben/vorschlag\\_einstieg\\_node.html](https://www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/20-Vorschlaege/10-Wie-Leben/vorschlag_einstieg_node.html).



Jedes alternative Partizipationsangebot sollte dabei von der Erkenntnis ausgehen, dass echte Partizipation in erster Linie eine Frage der „Haltung“ ist und weniger ein Problem der „Technik“. Wenn die Haltung stimmt, werden sich vermutlich alle weiteren Fragen lösen lassen. Wenn es aber an der Akzeptanz für echte Partizipation hapert, dann wird auch das bestausgedachte Verfahren meist so praktiziert, dass die Partizipationserfolge letztlich ausbleiben.

Effektive Partizipation setzt voraus, die konkreten Wünsche der Bürger nach Beteiligung – wo immer sie entstehen – ernst zu nehmen und aufzugreifen. Entscheidend ist dabei vor allem, dass die Prozesse von den Entscheidungsträgern in Regierung, Verwaltung und Politik so gestaltet werden, dass die Betroffenen frühzeitig informiert sind und sich einbringen können, und dass auf Seiten der (politischen) Entscheider letztlich auch die Bereitschaft dazu besteht, eigene Positionen zu verändern und einen Konsens bzw. Kompromiss zu finden.<sup>94</sup>

Darüber hinaus haben einige Bürger das Bedürfnis, persönliche Anliegen bei der Verwaltung vorbringen zu können. Das zeigt sich auch daran, dass die (Online-)Bürgerhaushalte manchmal dazu genutzt werden, eher persönliche Anliegen zu thematisieren. Allerdings ist eine solch individuelle Perspektive im Bürgerhaushalt an sich nicht vorgesehen. Außerdem stehen dafür in den üblichen Bürgerhaushaltsverfahren nur kleine Zeitfenster zur Verfügung. Als Lösung schlägt Tom Eich daher „die Etablierung eines stän-

digen Anliegenmanagements“ vor, das heißt ein Instrumentarium, welches – unabhängig vom Haushalt – sicherstellt, dass die Anliegen und Vorschläge der Bürger von einer bestimmten Stelle der Verwaltung bearbeitet werden.<sup>95</sup>

Letztlich sollte man Bürgerbeteiligung und repräsentative Demokratie aber auch nicht gegeneinander stellen. Es dürfte von niemandem bestritten werden, dass in unserer hochkomplexen Lebenswirklichkeit viele Entscheidungen letztlich von Fachleuten vorbereitet werden müssen; die „Schwarmintelligenz“ mag manchmal helfen, sich auf sie zu verlassen wäre leichtfertig. Daher muss jede Weiterentwicklung des politischen Systems im Blick behalten, dass das System insgesamt nur funktioniert, wenn sein repräsentatives Gerüst stabil bleibt. Auch die Menschen, die in den Räten und Parlamenten verantwortlich arbeiten, verdienen Respekt und Wertschätzung – mehr als der schnelle Mausklick im Netz.<sup>96</sup>

95 Eich (Fn. 64), der gemeindehaushalt 2011, 257. Vgl. auch Novy/Kuhn (Fn. 66), S. 161, die es ebenfalls für naheliegend halten, dass viele Menschen sich nur „punktuell und themenspezifisch“ einbringen wollen.

96 Ähnlich Oscar W. Gabriel, Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik – Anspruch und Wirklichkeit, in: Wolfgang Schuster/Klaus-Peter Murawski, Die regierbare Stadt, 2. Aufl. 2010, S. 164 (191); treffend auch Josef Joffe, Virtueller Anstand, DIE ZEIT v. 22.3.2012, S. 12: „Die Massenerregung per Maus hat mit Demokratie so viel zu tun wie ein Buhruf mit Theaterkritik.“

94 Dazu näher Martin Thormann, Nicht bloß verwalten: Prozesse gestalten!, KommJur 2012, 121 ff.

## Änderungen im System des Verwaltungsrechtsschutzes in Ungarn

Von Dr. Krisztina F. Rozsnyai, Universitätsdozentin, Budapest\*

Die neue ungarische Verfassung hat einige Elemente des ungarischen Verwaltungsrechtsschutzsystems geändert. Ziel dieses Aufsatzes ist, das neue System im Rahmen der ungarischen verwaltungsrechtlichen Entwicklungen des letzten Jahrzehnts vorzustellen. Einerseits wurden die Verwaltungs- und Arbeitsgerichte (VAG) mit Wirkung zum 1. Januar 2013 als Sondergerichtsbarkeit institutionalisiert und das Verwaltungsprozessrecht dieser Änderung angepasst. Andererseits wurde die Verfassungsgerichtsbarkeit völlig neu konzipiert und die echte Verfassungsbeschwerde in den Mittelpunkt der Tätigkeit des Verfassungsgerichts gerückt. Bei den ergänzenden Rechtsschutzmöglichkeiten haben sich auch Änderungen ergeben. Die Ausbalancierung von Verfahrenseffizienz und Rechtsschutz ist ein wichtiges Anliegen der aktuellen verwaltungsverfahrensrechtlichen Gesetzgebung.

Das ungarische Parlament hat nach der Wende keine neue Verfassung erlassen: In 1989 und 1990 wurden aber fast alle Artikel der Verfassung (Gesetz Nr. XX. von 1949) ge-

ändert. Der Wunsch nach einer neuen Verfassung war seither präsent, am Ende der 1990er Jahre wurden auch mehrere Entwürfe teils durch das Justizministerium, teils durch Wissenschaftler angefertigt. Da die parlamentarische Mehrheit zwischen 1994 und 1998, obwohl sie genug Stimmen gehabt hätte, nicht ohne die Einwilligung der Minderheit als verfassungsgebende Gewalt tätig werden wollte, blieb die alte Verfassung in Kraft. Danach ergab sich bis 2010 keine reale Möglichkeit zu diesem Vorhaben. Im Jahr 2010 gewann die Ungarische Bürgerliche Partei (Fidesz) eine Zweidrittel-Mehrheit im Parlament, und sogleich begannen die Vorbereitungen für die neue Verfassung, die schließlich genau ein Jahr nach den Wahlen am 25. April 2011 als „Grundgesetz von Ungarn“ verkündet wurde.

### I. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

#### 1. Organisation

Das Verfassungsgericht (VerfG) hat noch im Jahr 1990 festgestellt, dass die enumerative Regelung der vor Gericht anfechtbaren Verwaltungsakte verfassungswidrig ist, und hat den Gesetzgeber verpflichtet, eine rechts-

\* Anmerkung der Schriftleitung: Die Verfasserin ist Dozentin am Lehrstuhl für Verwaltungsrecht der Juristischen Fakultät der Universität ELTE Budapest.