

KOMMUNALPOLITIK

5/2004

Forum

Grüne / Alternative in den Räten NRW e.V. · Jahrgang 10 · Heft 5 · November / Dezember · ISSN 1616-4806

Kommunaler Bürgerhaushalt

Mit den BürgerInnen rechnen

Liebe Leserinnen und Leser,

die Kommunalwahlen sind vorüber. Sie sind gut gelaufen. Für Grüne gab es mit einem landesweiten Abschneiden von 10,3% reichlich Anlass mit unseren WählerInnen gemeinsam zu feiern. In NRW sitzen nunmehr 1211 Grüne in den Räten und Kreistagen, damit konnten 344 Mandate dazu gewonnen werden, bundesweit dürften es rund 1000 zusätzliche Mandate sein. Die CDU verzeichnet landesweit Verluste von 6,9% und die SPD von 2,2%. Nun gilt es die Ergebnisse der Kommunalwahl in Inhalte und Projekte zu überführen. In zahlreichen Kommunen werden derzeit Koalitionsgespräche geführt. Manche Verhandlungen sind noch nicht abgeschlossen, aber wir bleiben dran und werden noch berichten. Und auch uns solltet ihr nicht vergessen: Werdet neues Mitglied oder stockt euren Mitgliedsbeitrag auf. Wir brauchen eure Unterstützung!

Damit der Sekt nicht überschäumt, gehören auch Wehrmutstropfen ins Glas. Gerade in der Kommunalpolitik sind die Nichtwähler zum entscheidenden Mitspieler aufgestiegen. Viele WählerInnen haben sich von der Politik entfernt und bekanntermaßen profitieren Parteien mit vielen Stammwählern, wie die Grünen, von einer geringen Wahlbeteiligung. Diese Ausgabe macht den kommunalen Bürgerhaushalt zum Schwerpunkt. Angesichts der prekären Haushaltssituation der Kommunen und der zunehmenden Politikverdrossenheit, wird bürgerschaftliche Beteiligung auch auf diesem Feld erprobt. Nicht zuletzt, weil der Spielraum der Kommunen, eine eigenständige Politik betreiben zu können, immer kleiner wird. Jede Form der politischen Kultur, die mehr Transparenz und Partizipation schafft, stärkt auch die kommunale Selbstverwaltung. Der Einsatz für mehr bürgerschaftliche Mitbestimmung kann sich also nur lohnen, während die geeigneten Beteiligungsformen durchaus kontrovers diskutiert werden.

Wir wünschen den neuen Räten einen „Guten Start“. Und euch einen guten Ausklang des sicher ereignisreichen Jahres. Ganz herzlich möchte ich mich bei den Autorinnen und Autoren für ihr Engagement bedanken. Es ist eine große Freude, dass die Zusammenarbeit so unkompliziert und produktiv gelingt.

Dunja Briese
– Redaktion –

inhalt

GARaktuell

Die Gewinner genießen still	3
Deutliche Zugewinne beim Kampf der Köpfe	4
Gewonnen und doch verloren!	5
Das Gemeindefinanzierungsgesetz	6

Forum

Kommunaler Bürgerhaushalt. Mit den BürgerInnen rechnen	7
Mehr Transparenz und Engagement	8
Wenn BürgerInnen haushalten	10
Entscheiden ohne Spielraum	12
Der Haushalt ist der Nerv des Staates	14
Vlotho rechnet mit den BürgerInnen	16

thema

Hartz IV gilt für von Gewalt betroffene Frauen	18
Aufbruch in der kommunalen Finanzpolitik	21

politik qualifiziert

Haushalt ohne Schrecken!	23
Die Macht der BürgermeisterIn	28

frauen

Künstlerinnen fördern	26
-----------------------------	----

service/info

Grundsteuer in Bewegung	29
-------------------------------	----

rezension

Höhenrausch	30
Erinnerung an die Natur	30

GARnet

Bürgerhaushalte im Netz	31
-------------------------------	----

impresum

Forum Kommunalpolitik erscheint fünfmal im Jahr und wird an die Mitglieder der GAR NRW kostenlos abgegeben. Der Abonnentenpreis für Nicht-Mitglieder beträgt 18,40 € inklusive Versandkosten, der Einzelpreis 3,90 €. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der GAR NRW wieder. Die Redaktion behält sich vor, Beiträge in gekürzter Form abzdrukken. Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung der Redaktion und unter Quellenangabe gestattet. Dies gilt nicht für Mitglieder der GAR NRW.

Herausgeber: GAR NRW, Grüne/Alternative in den Räten NRW
Jahnstr. 52 · 40215 Düsseldorf · Fon: 0211-38476-0
E-mail: info@gar-nrw.de · Web: www.gar-nrw.de

Redaktion, V.i.S.d.P.: Dunja Briese, Fon: 0211-38476-16, briese@gar-nrw.de

Redaktionelle Mitarbeit: Ilona Schmitz (-15), Volker Wilke (-13)

Layout: Roland Lang (Birgit Beckmann)

Titelfoto: Roland Lang
Fotos: Roland Lang (S. 7, 13)
Grüne Liste Vlotho (S. 17)
Judith Samen (S. 26)
Michael Vogel (S. 32)

Auflage: 1.100 Exemplare
Druck: TIAMATdruck GmbH, Düsseldorf
ISSN: 1616-4806

Thema der nächsten Ausgabe: Migration

Redaktionsschluss der nächsten Ausgabe:

03. Januar 2005

Nachlese zur Kommunalwahl

Die Gewinner genießen still

Ein Kuriosum begleitet das Ergebnis der Kommunalwahl in NRW. Alle Parteien zeigen sich mit dem Wahlergebnis zufrieden und präsentieren sich als Sieger der Wahl.

Wen wundert's: wurde doch die Kommunalwahl in NRW als Richtungswahl für die baldig anstehenden Wahlen im Land (2005) und Bund (2006) stilisiert. Vor diesem Hintergrund konnte sich die CDU mit einem landesweiten Verlust von 6,9% schlecht als Verlierer darstellen. Gleiches gilt für die Genossen mit einem gegenüber 1999 nochmaligen Verlust von 2,2% und damit schlechtesten Nachkriegsergebnis bei Kommunalwahlen in NRW. Aber die Roten konnten immerhin in ihrer sozialdemokratischen Herzkammer, dem Ruhrgebiet, wieder punkten.

Die eigentlichen Gewinner der Wahl genießen still. Mit landesweit 10,3 % liegen die Grünen 3% über dem Kommunalwahlergebnis von 1999. Die Stille in der Siegeslaune mag auch mit der Euphorie aus dem erst drei Monate zurückliegenden Europawahlergebnis von 12,6% einhergehen. Dennoch es gab reichlich Gründe gemeinsam mit 769.177 WählerInnen, die grün wählten, zu feiern. Lag man doch 0,1% über dem schon sehr guten 94er Ergebnis. Mit Ausnahme der Stadt Bottrop, liegen die Grünen in allen Kreisen und Städten über 6%. Auch wenn die Hochburgen in den bekannten Städten liegen, ist augenfällig, dass sich die Grünen auch im ländlichen Raum auf recht hohem Niveau als dritte Kraft etabliert haben. Im Ballungsraum Ruhr liegen die Grünen in den Gemeinden Sprockhövel und Herdecke mit mehr als 14% als auch Rheinberg und Haltern mit mehr als 12% noch vor Bochum (12%), Dortmund (11,5%) und Essen (10,7%).

Hochburgen

Schwarz ist das Ländle, Rot das Ruhrgebiet und Grün sind die Städte. Eine sicherlich sehr reduzierte Sichtweise, die genauso richtig wie falsch ist: Die bis zur Wahl grüne „Hauptstadt“ Köln wurde bei der Kommunalwahl 2004 von Münster und Aachen auf Platz 3 gedrängt. Unter den ersten zehn Hochburgen liegt nur ein Kreis, der Rheinisch-Bergische. Auf Platz 12 liegt mit Dortmund die erste Ruhrgebietsstadt. NRW-weit lag das Kommunal-

wahlergebnis 2,2% unter dem Ergebnis der Europawahl. Die höchste Differenz zum Europawahlergebnis mussten die Kölner hinnehmen. Die geringste Differenz unter den ersten 10 Städten weisen die Krefelder Grünen auf. Gegenüber dem Europawahlergebnis gar noch zulegen konnten die Kreise Kleve, Heinsberg, Höxter und Olpe. Interessanterweise kommen auch die besten NRW-Wahlergebnisse mit Lohmar (25%) und Rhede (22%) aus dem ländlichen Raum. Aus Köln hingegen kam 1999 das einzige Direktmandat. Bei der jetzigen Wahl holte Köln drei Direktmandate (Elisabeth Thelen, Barbara Moritz, Andreas Wolter). Münster holte zwei (Carsten Peters, Henry Klas) und Bonn (Coletta Manemann), Aachen (Elisabeth Paul), Bielefeld (Klaus Rees) jeweils ein Direktmandat.

Die beiden amtierenden Bürgermeister Jürgen Schimke aus Laer (78,7%) und Lothar Mittag aus Rhede (73,2%) wurden mit respektablen Ergebnissen in ihrem Amt bestätigt.

Sitzverteilung

1211 Grüne sitzen nunmehr in den Räten und Kreistagen. In den 23 kreisfreien Städten konnten die bestehenden 123 Ratsmandate um 54 Mandate auf 176 erhöht werden. Während die Grünen 1999 nur ein Direktmandat in den kreisfreien Städten holten, hat sich die Anzahl 2004 auf acht erhöht. Allein drei Mandate sind aus Köln, zwei weitere aus Münster und jeweils eins aus Bielefeld, Aachen und Münster. In den 31 Kreistagen erhöhte sich die Anzahl der Sitze von 113 auf 169, in den kreisangehörigen Gemeinden von 631 auf 866. Allein im Ruhrgebiet steigerten sich die Mandate von 68 auf 92. In NRW sind das insgesamt 344 zusätzliche Mandate.

Auffällig ist die geschlechtsspezifische Verschiebung in der Mandatsverteilung: saßen 1999 noch ca. 25% mehr grüne Frauen als Männer in den Kreistagen, liegen mit der Wahl 2004 die Männer mit drei Mandaten vorn. Ähnliches gilt für die Städte. Gab es 1999 noch 66 Frauen und 57 Männer, sind es nunmehr 89 Männer und 87 Frauen.

Mit fünf Wählergruppen zusätzlich zu dem bekannten Parteienspektrum war die Liste der Wählergruppen in Aachen besonders lang. Dennoch holten die Aachener Grünen trotz des breiten An-

gebots ein landesweit beachtliches Ergebnis (17,6%) und schnitten deutlich besser ab als 1994 (11,9%). Auch in Köln, Duisburg, Gelsenkirchen und Dortmund gab es neun verschiedene Wahlmöglichkeiten auf den Listen. Darunter so illustre Gruppen wie „Wir für Gelsenkirchen“ oder „Europäische Liste Aachen“. „Gemeinsam gegen Sozialraub“ in Köln wird zukünftig ebenso allein im Rat sitzen wie „Gemeinsam gegen Sozialkahlschlag“ in Aachen. In den kreisangehörigen Gemeinden stellen die Wählergruppen/Einzelbewerber in der Summe der Mandate mit 1.194 Mandaten vor den Grünen und der FDP die meisten Sitze. Ausreißer ist die

Stadt Coesfeld, in der eine Freie Wählergemeinschaft 34,7% holte.

Im Kreis Coesfeld war zugleich die Bereitschaft unter den 54 Verwaltungsbezirken in NRW zur Wahl zu gehen mit 62,4% am höchsten. Wie überhaupt im ländlichen Bereich die Wahlbeteiligung höher war, als in den Städten. Als erste kreisfreie Stadt kommt Münster auf Platz 7, gefolgt von Bottrop auf Platz 20. Die „müdesten“ Wähler finden sich in Mönchengladbach.

*Volker Wilke
Geschäftsführer der GAR NRW*

BürgermeisterInnenwahl

Deutliche Zugewinne beim Kampf der Köpfe

Stichwahl oder nicht? Die Stichwahl ist entschieden. Der Trend der Wahl für Bündnis 90/DIE GRÜNEN ist eindeutig positiv. Auch die Bürger- und OberbürgermeisterInnen Ergebnisse haben sich gegenüber der letzten Wahl deutlich verbessert. Während bei der ersten BürgermeisterInnenwahl 99 außer Anne Lütkes keine Kandidatin einer kreisfreien Stadt über 10% erreichte, sind nun einige KandidatInnen an dieser Schwelle. In Münster und Bielefeld wurden sogar 11,5% erreicht.

Doch auch die Erwartungen vor Ort waren gestiegen und so kam es trotz deutlicher Verbesserungen mancherorts zu Enttäuschungen. So erzielte der profilierte Düsseldorfer Grüne Wolfgang Scheffler nur die Hälfte der Stimmen, die auf die Partei entfielen. Viele Grüne WählerInnen entschieden sich angesichts der Polarisierung um den regierenden CDUler Joachim Erwin für die sozialdemokratische Kandidatin Gudrun Hock. Die OB-Wahl, und daran hat sich nichts geändert, wurde zwischen den beiden großen Parteien entschieden. Die grünen WählerInnen tendierten bei einer polarisierten Lage zur SPD.

Demgegenüber haben sich z.B. in Duisburg angesichts der unbeliebten und angeschlagenen SPD-OB, Bärbel Zieling, offensichtlich fast alle Grünwählerinnen für die Grüne Kandidatin entschieden. Die CDU zu wählen, war für die Grünen WählerInnen offensichtlich keine Alternative. Das Ergebnis der grünen Kandidaten entspricht hier etwa dem der Grünen Partei. Obschon die beiden großen Parteien auch weiterhin den ländlichen Raum dominieren, gibt es auch hier Grund

zur Freude. Lothar Mittag und Hans-Jürgen Schimke, die bisher einzigen direkt gewählten grünen Bürgermeister in NRW, machten mit jeweils über 70% grüne Träume wahr. In den Gemeinden Rhede (ca. 25.000 EinwohnerInnen) und Laer (ca. 7.000 EinwohnerInnen), konnten beide, offensichtlich ganz jenseits von der Farbe der Parteibücher, persönlich überzeugen.

Auch in Vlotho, Steinheim, Alsdorf, Hilchenbach und Bornheim konnten die von den Grünen ins Rennen geschickten KandidatInnen offensichtlich persönlich punkten und bis zu 20% und mehr erreichen. Die Alsdorfer Kandidatin Beatrix Schongen kam mit 18,6% sogar in die Stichwahl. In Hilchenbach (Kreis Siegen-Wittgenstein) ging man unkonventionelle Wege. Per Annoncierung in der „Zeit“ wurde ein gemeinsamer Kandidat von FDP, Unabhängiger Wählergemeinschaft und Bündnis 90/DIE GRÜNEN gesucht, der lokale Probleme mit neuen Ideen angeht. Der Hesse Hans-Peter Hasenstab schlug schließlich in der Stichwahl ein.

Und wie war es? Diese Frage habe ich zahlreichen KandidatInnen gestellt. Die Antwort war einhellig: Viel Arbeit! Doch keineR wollte die gewonnenen Erfahrungen missen. Alle freuten sich über die Gespräche, die entstanden sind, und die neuen Zugänge, die sich eröffnet haben. Kopflakate wirken, der Wiedererkennungseffekt fordert zur persönlichen Ansprache heraus und öffnet Türen.

*Ilona Schmitz
Bildungsreferentin der GAR-NRW*

Kommunalwahl im Bergischen

Gewonnen und doch verloren!

Das Ergebnis der Kommunalwahl für uns GRÜNE war landesweit ordentlich bis gut. Hier in Bergisch Gladbach, im Speckgürtel von Köln mit 110.000 Einwohnern, und im Rheinisch-Bergischen-Kreis, war es diesmal sehr gut. Bereits im Wahlkampf war die positive Stimmung auffällig, es gab großen Zuspruch gerade auch von älteren Menschen. Ansonsten hofften wir auf Erlösung von dem Dauerfrust absoluter CDU-Mehrheiten. Seit die Grafen von Berg abgezogen waren, regierten die Schwarzen. Also quasi schon immer: Kirche, Karneval, grüne Hügel und viel schwarzer Staub in den Parlamenten. Eine CDU Bürgermeisterin regierte Bergisch-Gladbach gemeinsam mit ihrem schwarzen Hofstaat, arrogant setzte sie sich über jeden Bürgerwillen ihrer Untertanen hinweg.

Noch einen Tag vor der Kommunalwahl wurde eine eventuelle Stichwahl als völlig unrealistischer „Supergau“ abgetan. Und dann passierte es am 26. September 2004. Im historischen Ratssaal, mit den knarrenden Dielen, ging ein Raunen durch die Menge, als die Ergebnisse bekannt wurden.

Die CDU verliert 16,5 % (schlechtestes Ergebnis seit 1975) und besagte Regentin verlor 20,5 %. Schwupps weg vom Thron und in die Stichwahl mit dem SPD Kandidaten, was der sich nie hätte träumen lassen. Und wir GRÜNE schwelgten in dem besten Ergebnis seit unserem Einzug in Rat und Kreistag in Bergisch Gladbach: 13,6 % (+ 4,8 %), 9 Sitze im Rat, ich als Bürgermeisterkandidatin stolze 10,1%. Die KollegInnen im Kreis 12,1 %, das beste Flächenergebnis in NRW.

Sekt und Selters

Da knallten die Sektkorken und wir kamen vor Begeisterung nicht in den Schlaf. Endlich, nach 15 Jahren Ackerei vor Ort, waren wir nah dran an der Bevölkerung. Und sogar bei uns gilt für die CDU „Hochmut kommt vor dem Fall“. Immerhin mussten die CDU zwei Bürgerbegehren über sich ergehen lassen (Schließung der Verbraucherzentrale und Cross-Border-Leasing-Verfahren): Bei beiden Bürgerbegehren setzte sich die Bevölkerung durch, was der CDU bis zum Wahltag übel genommen wurde.

Schließlich fegte die Stichwahl die CDU endgültig aus dem Bürgermeisterzimmer und der erste SPD Verwaltungschef in der Geschichte der Stadt nahm ihren Thron ein. Weiterhin eitel Freude auf GRÜNER Seite. Selbstverständlich ging ich davon aus, dass wir, als deutlich drittstärkste Kraft im Rat, eine stellvertretende Bürgermeisterposition erhalten, obwohl die Mehrheiten bunt sind. Nur jeweils mindestens drei Fraktionen können eine Mehrheit bilden. Da hatten wir aber die Rechnung ohne CDU

und FDP gemacht. Flugs holten sie sich noch die Stimmen der neuen Bürgerinitiative, die sich nur mit Müll und Abwasser beschäftigt. Und für deren vier Herren im „besten Alter“, zwischen 75 und 83!, sind die GRÜNEN nun mal suspekt.

Viele Fragen offen

Pech gehabt. Schon ist manche Euphorie verfliegen und wie weiland bei Marcel Reich Ranicki bleiben „noch viele Fragen offen“.

- ❑ Warum wird in Rat und Ausschuss nach Hare-Niemeyer ausgezählt, um den Willen des Wählers abzubilden, während bei der Wahl der stellvertretenden BürgermeisterIn wieder Listen gebildet werden können, die das Wahlergebnis verfälschen?
- ❑ Ebenfalls fragwürdig ist, dass einer Partei durch Mehrheitsbildung ein Direktmandat abgejagt werden kann. In den Landschaftsversammlungen und den Regionalräten nehmen Mitglieder anderer Parteien Direktmandate ein, die den Grünen nach dem Wahlergebnis per Direktentsendung zustehen. Dies kann meines Erachtens auch nicht über Ausgleichsmandate geheilt werden.

Hier klafft eine große Gesetzeslücke, die verwaltungsjuristisch geprüft werden sollte.

Und die Moral von der Geschichte: freu' dich niemals zu früh, auch wenn der äußere Anschein es noch so nahe legt.

Magda Ryborsch

Fraktionsvorsitzende in Bergisch-Gladbach, GAR-Vorstand

Aus dem Landeshaushalt

Das Gemeindefinanzierungsgesetz

Die jährliche November-Steuerschätzung steht kurz bevor. Obwohl die Konjunkturdaten einen Aufschwung erhoffen lassen, ist nicht mit Steuer-Mehreinnahmen zu rechnen, das Gegenteil ist der Fall. Nun ist es in NRW üblich, dass die Kommunen einen gewissen Vertrauensschutz genießen und darauf setzen können, dass sich die angekündigten Zuweisungen im Beratungsverfahren nicht verschlechtern. Deshalb ist davon auszugehen, dass selbst bei starken Steuereinbrüchen, die Zuweisungen an die Kommunen Mithilfe von Kreditierungen auf der angekündigten Höhe gehalten werden können.

Die aktuelle Situation

Das Land NRW stellt den Gemeinden und Gemeindeverbänden (auf der Grundlage von Art. 106 Abs. 7 GG in Verbindung mit Art. 79 LVerf.), wie in den vergangenen Jahren, 23 % seines Anteils an der Einkommenssteuer, der Körperschaftssteuer, der Umsatzsteuer und 4/7 seiner Einnahmen aus der Grunderwerbssteuer – den allgemeinen Steuerverbund – zur Verfügung. Nach verschiedenen Vorwegabzügen und Rückzahlungen sind das im Jahr 2004 (Angaben für 2005 in Klammern) bei einem plus von 9,5% (– 8,5%) immerhin 7.521,6 Millionen € (6.880,1 Mio. €). Dieser Betrag nennt sich verfügbarer Verbundbetrag. Dieses jährlich im Gemeindefinanzierungsgesetz zur Verfügung gestellte Geld hat eine Ergänzungsfunktion und eine Ausgleichsfunktion. Die Finanzkraft der Gemeinden soll ergänzt werden, da die eigenen kommunalen Einnahmen nicht zur Deckung des Bedarfs ausreichen, und die Finanzkraftunterschiede der Gemeinden sollen abgemildert werden. Landesweit erreichen die Zuweisungen des Landes einen Anteil von ca. 23,5% an den Einnahmen der Kommunen.

Der kommunale Finanzausgleich NRW zeichnet sich gegenüber dem anderer Länder dadurch aus, dass er auf finanzmathematischen Berechnungen beruht und seine Datengrundlage aktuell ist. Darüber hinaus ist das Verhältnis allgemeiner, freier Mittel zu zweckgebundenen Mitteln mit 97,1% (97,3%) zu 2,9% (2,7%) in NRW besonders hoch.

Obwohl das Gemeindefinanzierungsgesetz NRW vom Grundsatz her eine verlässliche und faire Grundlage für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen ist, wird es für 2005 zu einem Rück-

gang des verfügbaren Verbundbetrags um 8,5% kommen. Das liegt an der schweren Konjunkturkrise, die unsere Steuerquellen langsamer sprudeln lassen sowie an der Rückzahlung von Kreditierungen der Vorjahre. Im Jahr 2005 sollen nach Plan allein 690,1 Mio. € zurückgezahlt werden. Ohne diese Rückzahlungen wäre der verfügbare Verbundbetrag 2005 um mehr als 10 % höher und würde damit den Betrag des Jahres 2004 sogar leicht übertreffen.

Soweit das Gemeindefinanzierungsgesetz 2004/2005, wie es zusammen mit dem Doppelhaushalt 2004/2005 am 28. Januar dieses Jahres verabschiedet wurde.

Ausblick

Schon für 2005 habe ich der Landtagsfraktion vorgeschlagen, das durch Harz IV ersparte Wohngeld, in Höhe von ca. 455 Mio €, den Kommunen nach einem eigenen Schlüssel zuzuweisen. Darüber hinaus soll der Soziallastenansatz neugerechnet werden, damit es zwischen den Gewinnern und Verlierern der Hartz-Reform zu einem fairen Interessenausgleich kommt.¹

Ein einsamer Lichtblick ist die wieder steigende Gewerbesteuer- (+ 11,5%) und das Grundsteuer-aufkommen (+ 4,8%), im ersten Halbjahr 2004, verglichen mit dem ersten Halbjahr 2003. Nach einem dreijährigen Verfall erfolgt der Anstieg allerdings auf einem geringen Niveau.

Für eine wirkliche Konsolidierungschance brauchen die Kommunen allerdings zweierlei, einen konjunkturellen Aufschwung mit mehr Beschäftigung und eine solide Gemeindefinanzreform mit der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen bei der Gemeindefinanzierungssteuer (Gewerbesteuer).

Darüber hinaus müsste eine reformierte, vitalisierte Grundsteuer mit ökologischer Lenkungswirkung und ein Hebesatzrecht auf den Einkommenssteueranteil, sowie die Teilung des Einkommenssteueranteils zwischen Wohnsitz- und Arbeitsplatz-Kommune diskutiert werden.

Ewald Groth, MdL

Kommunalpolitischer Sprecher der grünen Landtagsfraktion NRW

Anmerkung:

¹ Nach Redaktionsschluss dieses Heftes wurde der Nachtrag zum GFG 2005 in den Landtag eingebracht. Wir Grünen haben uns inzwischen mit der Forderung einer gerechteren Verteilung der ersparten Wohngeld-Mittel durchgesetzt. Aktuelle Daten finden sich in den kommunalen Rundmails der Landtagsfraktion.



Kommunaler Bürgerhaushalt

Mit den BürgerInnen rechnen

Die öffentlichen Haushalte sind die Grundlage der Politik. Doch kommunale Haushaltspolitik gilt immer noch als „Königsrecht“, das den Augen der „Untertanen“ weitgehend entzogen werden sollte. Was dabei herauskommen kann, wenn Politik und Verwaltung mit den BürgerInnen rechnen, wurde im Rahmen des Modellprojektes „Kommunaler Bürgerhaushalt“ in NRW erprobt. Hier haben das Innenministerium NRW und die Bertelsmann Stiftung in sechs Pilotkommunen neue Wege der Beteiligung beschritten. Der Bürgerhaushalt dient dazu, die BürgerInnen über den Stand der kommunalen Finanzen zu informieren, Vorschläge zur Haushaltsgestaltung zu diskutieren und Rechenschaft über deren Umsetzung abzulegen. Die Erfahrungen aus den Projektkommunen liegen vor, und deren Auswertung lohnt.

Forum Kommunalpolitik hat die Beteiligten um ihre Stellungnahme gebeten und weitere grüne Positionen zu Beteiligungsformen an Haushaltsentscheidungen eingeholt.

Paul Köhler legt die Sicht des Innenministeriums NRW zum Reformprojekt Bürgerhaushalt dar. Er stellt die Intention des Modells und zentrale Ergebnisse vor. Angela Köllner hat das Modellprojekt Bürgerhaushalt im Auftrag der Bertelsmannstiftung begleitet und berichtet über die Erfahrungen, die in den Projektkommunen gemacht wurden. Dr. Lars Holtkamp begleitet den Bürgerhaushalt mit Skepsis. Er geht der Frage nach, ob eine „echte“ Beteiligung an Haushaltsentscheidungen unter den bestehenden Rahmenbedingungen überhaupt möglich ist. Für Peter Finger ist der Beteiligungshaushalt ganz eindeutig ein Thema der Grünen. Er räumt mit Richelieu auf, um klar zu machen, warum Transparenz und Beteiligung gerade bei haushaltspolitischen Entscheidungen Sinn machen. Die BürgerInnen von Vlotho haben beim Bürgerhaushalt engagiert mitgemischt. Was im Rahmen dieses Beteiligungsmodells bewirkt wurde, und wie die Grünen vor Ort dazu stehen, das machen Sabine Niemann und August-Wilhelm König deutlich.



Neue Wege der Bürgerbeteiligung

Mehr Transparenz und Engagement

Paul Köhler
Regierungsdirektor im
Innenministerium NRW

Von den finanzwirtschaftlichen Entscheidungen eines Rates oder eines Kreistages sind alle Bürgerinnen und Bürger direkt betroffen. Doch gerade bei dem Beschluss über die kommunale Haushaltsatzung ist die Diskrepanz zwischen der Bedeutung der Entscheidung und dem bürgerschaftlichen Interesse an ihr erstaunlich groß.

Mit dem Modellprojekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“ haben die sechs Pilotkommunen Castrop-Rauxel, Emsdetten, Hamm, Hilden, Monheim und Vlotho, zusammen mit der Bertelsmann Stiftung und dem Innenministerium Nordrhein-Westfalen den Versuch unternommen, im Haushaltsaufstellungsverfahren neue Wege der Bürgerbeteiligung zu gehen.

Die Philosophie

Im Jahre 1994 wurde die Gemeindeordnung NRW grundlegend novelliert. Die unmittelbare Wahl des Bürgermeisters zur Kommunalwahl 1999, die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, die Stärkung des kommunalen Petitionsrechts und die Etablierung von Ausländerbeiräten waren dabei Beiträge zur Ergänzung unserer repräsentativ angelegten Gemeindedemokratie mit Bestandteilen der direkten Demokratie.

Aus Sicht des Innenministeriums reichte das nicht. Es stellte sich die Frage, was über die rechtliche Verankerung bürgerschaftlicher Mitwirkungsmöglichkeiten hinaus getan werden kann, um der Politik- und Wahlmüdigkeit vieler Bürgerinnen und Bürger zu begegnen? Gibt es zusätzlich zu den bestehenden Mitgestaltungsverfahren Chancen, im eher informellen kommunalen Raum den Rückgang des bürgerschaftlichen Engagements aufzufangen? Eine Frucht dieser Überlegungen war die Idee „Kommunaler Bürgerhaushalt“.

Der Prozess

Nach der Auftaktveranstaltung zum Kommunalen Bürgerhaushalt am 3. November 2000 wurden aus den Bewerberkommunen durch die Projektträger Bertelsmann Stiftung und Innenministerium NRW insgesamt sechs Projektkommunen ausgesucht. Bei der Auswahl wurde Wert darauf gelegt, dass

Kommunen aus allen Teilen des Landes vertreten sind. Neben der räumlichen Ausgewogenheit sollten sowohl kreisangehörige als auch kreisfreie Gemeinden berücksichtigt werden. Bei der Steuerung des Modellvorhabens wurde zwischen strategischer Gesamtprojektsteuerung und Steuerung vor Ort unterschieden.

Für die strategische Gesamtsteuerung durch die Projektträger wurde eine Lenkungsgruppe (Leitungsebene) sowie eine Arbeitsgruppe gebildet. In den Projektkommunen selbst wurden unterschiedliche organisatorische Formen der Projektarbeit ausprobiert. Die unmittelbaren Projektverantwortlichen waren in der Regel der Kämmerei zugeordnet, teilweise aber auch direkt dem Hauptverwaltungsbeamten unterstellt. In allen Pilotkommunen wurden vielfältige Veranstaltungen, Aktionen und Einzelprojekten zum „Kommunalen Bürgerhaushalt“ durchgeführt. Bemerkenswert ist, dass dies ohne zusätzliches Personal möglich war.

Die externe Kommunikation für eine breitere Öffentlichkeit wurde durch ein internetbasiertes Informationsangebot (www.buergerhaushalt.de) gewährleistet. Neben allgemeinen Informationen zum Projekt wurde auch die Verbindung zu den einzelnen Projekten vor Ort hergestellt. Zwei Zwischenberichte informierten über den laufenden Stand des Modellvorhabens.

Das Ziel

Wichtigstes Ziel des Projektes war es herauszufinden, ob und wie es möglich ist, den Bürgerinnen und Bürgern das komplizierte Zahlenwerk des Kommunalhaushalts zugänglicher zu machen. Sie sollten in den Stand versetzt werden, im Etataufstellungsverfahren sachgerecht Vorschläge und Anregungen unterbreiten zu können.

Die Bausteine

Der „Kommunale Bürgerhaushalt“ besteht aus drei aufeinander aufbauenden Bausteinen: Information, Konsultation und Rechenschaft.

Information: Bürgerinnen und Bürger werden in verständlicher und transparenter Form über den kommunalen Haushalt und die mit ihm verbunde-

nen rechtlichen und ökonomischen Zusammenhänge informiert.

Konsultation: Bürgerinnen und Bürger können sich fundiert zu Fragen und Problemen des örtlichen Budgets äußern. Ihre Vorschläge und Anregungen werden im Verfahren der Haushaltsaufstellung berücksichtigt.

Rechenschaft: Rat und Verwaltung nehmen zu den Ergebnissen des Bürgerhaushalts Stellung. Sie legen Rechenschaft ab und informieren darüber, was aus den Vorschlägen und Anregungen geworden ist.

Die Ergebnisse

Welche Ergebnisse lassen sich aus den verschiedenen Handlungsansätzen der Bürgerhaushalts festhalten?

Es ist möglich, der Bürgerschaft die hoch komplexe und schwer durchschaubare Materie Haushalt in verständlicher und transparenter Form darzustellen. Dabei können rechtliche und ökonomische Zusammenhänge so begreiflich gemacht werden, dass ein gehaltvoller Dialog zustande kommt. Transparenz als Grundlage für Beteiligung ist also machbar.

Die Resultate des Bürgerhaushaltes liefern für Rat und Verwaltung wertvolle Informationen, die der Entscheidungsfindung bei der Verabschiedung des Etats ein breiteres Fundament geben können. Der Bürgerhaushalt bietet darüber hinaus auch der Verwaltung die Möglichkeit, ihre komplexe Arbeit darzustellen, ohne belehrend oder gar bevormundend daher zu kommen.

Die Ergebnisse des Bürgerhaushalts und das weitere Verfahren müssen für alle Beteiligten klar kommuniziert werden, um auch langfristig Wirkungen für ein neues Gemeinschaftsverständnis von Bürgerschaft, Rat und Verwaltung in der Debatte um den Umgang mit den kommunalen Finanzen zu erzielen.

Das Vorurteil, Bürgerbeteiligung sei nur ein Thema für kleinere und finanziell gesunde Kommunen, wurde widerlegt. Informations- und Konsultationsprozesse hängen nicht von der Einwohnerzahl oder der Haushaltslage ab, sondern von der Bereitschaft der Politik und der Verwaltung, innovative Instrumente und Verfahren auszuprobieren. Gerade auch in Kommunen, die sich in einer schwierigen Haushaltslage befinden, kann der Bürgerhaushalt zu einem gestärkten Problembewusstsein für die notwendigen Konsolidierungsschritte bei den Bürgerinnen und Bürgern führen.

Die Schlussfolgerungen

Das Modellprojekt hat bewiesen, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger möglich ist und dass diese Beteiligung mit relativ geringem administrativen und finanziellen Aufwand dauerhaft realisiert werden kann. Es hat sich auch gezeigt, dass damit neben den bestehenden Mitgestaltungsverfahren auf der kommunalen Ebene, im eher informellen politischen Raum, das bürgerschaftliche Engagement gestärkt werden kann.

Der Bürgerhaushalt kann aber nur erfolgreich sein, wenn er von der Überzeugung der Verantwortlichen in Rat und Verwaltung getragen wird. Deshalb ist nicht beabsichtigt, den Bürgerhaushalt durch eine Änderung der Gemeindeordnung verpflichtend einzuführen.

Der Bürgerhaushalt erweitert freiwillige bürgerschaftliche Beteiligungsangebote, ohne das Prinzip der repräsentativen Demokratie und das der Verantwortlichkeit des demokratisch legitimierten Rates bzw. Kreistages in Frage zu stellen.

Das Projekt Bürgerhaushalt wurde am 3. Juni 2004 mit einem Abschlusskongress beendet. Die Broschüre „Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis“ gibt konkrete Tipps und Hinweise für alle am Bürgerhaushalt Interessierten. Die Bertelsmann Stiftung und das Innenministerium NRW stehen auch weiterhin als Anlaufstelle zur Verfügung. Um den Praxistransfer zusätzlich zu unterstützen hat NRW-Innenminister Dr. Fritz Behrens kurz nach der Kommunalwahl am 28. September 2004 allen neuen Mandatsträgern in den Räten, Kreisen und Bezirksvertretungen sowie den neuen Hauptverwaltungsbeamten in einem persönlichen Schreiben den Kommunalen Bürgerhaushalt als wichtiges Reformprojekt an Herz gelegt.

Es ist nun Sache der Räte und Kreistage, im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu entscheiden, ob sie den Bürgerhaushalt einführen wollen.



Aus den Projekten

Wenn BürgerInnen haushalten

Angela Köllner
Unternehmensberaterin bei
Ramboll Management.
Sie hat das Modellprojekt
Bürgerhaushalt im Auftrag der
Bertelsmann Stiftung begleitet.

Im Haushaltsplan werden die kommunalpolitischen Ziele und Vorhaben der Zukunft festgelegt. Er ist daher ein strategisch zentraler Ausgangspunkt für den Dialog mit der Bürgerschaft. Doch das Interesse der Bürgerschaft an der Vorbereitung der Haushaltssatzung ist meistens gering und von den vorhandenen Beteiligungsrechten wird kaum Gebrauch gemacht. Die Gemeindeordnungen der Länder regeln, dass der Haushaltsplanentwurf der Kommunen zwischen einer und sechs Wochen ausgelegt werden muss. Der eigentliche Zweck dieser Maßnahme, die BürgerInnen über die Budgets und Finanzdaten zu informieren und Transparenz über den kommunalen Haushalt herzustellen, erfüllt diese Vorschrift jedoch nicht. Kaum eine Bürgerin, kaum ein Bürger macht davon Gebrauch.

Die Idee

Diese Analyse veranlasste bereits Ende der 90er Jahre einige kleine Kommunen im Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ dazu, neue bürgerschaftliche Formen des Dialogs über anstehende Haushaltsentscheidungen zu erproben. Vorbild waren die Erfahrungen aus der neuseeländischen Stadt Christchurch und aus Skandinavien – wo haushaltspolitische Zielsetzungen und Budgets schon seit vielen Jahren gegenüber Bürgerinnen und Bürgern transparent gemacht werden. Die Modellkommunen in NRW haben diese Erfahrungen aufgegriffen und die zentralen Ziele des Bürgerhaushalts gemeinsam definiert:

- ❑ Transparenz für die Bürgerschaft über den Haushalt und die Haushaltsplanung,
- ❑ Beteiligung der Bürger am Haushalt und den damit verbundenen (strategischen) Zielen um den Dialog zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung zu verbessern,
- ❑ Entscheidungshilfen für die Politik durch die Ergebnisse der Bürgerkonsultation.

Der Bürgerhaushalt stellt die Grundwerte der repräsentativen Demokratie keineswegs in Frage. Bürgerinnen und Bürger werden vor dem Haushaltsbeschluss zu ausgewählten Themen und Budgets, Investitionsalternativen oder wichtigen Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen befragt oder konsultiert. Die Entscheidung über den

Haushalt, also die Entscheidungen darüber, welche Anregungen und Vorschläge letztlich in den Haushalt einfließen, trifft nach wie vor der Rat. Ein Bürgerhaushalt ist keine Form der direkten Demokratie, sondern ein Instrument der repräsentativen Demokratie und nicht zuletzt ein Informationsinstrument für Politik und Verwaltung.

Zuerst Informieren

Mit der Entscheidung, den Haushalt mit der Bürgerschaft zu erörtern, lassen sich Politik und Verwaltung auf einen neuen, dauerhaften Prozess ein, der „erprobt“ werden muss. Der städtische Haushalt ist ein eher sperriges Thema, das nicht auf Anhieb viele Bürger und noch weniger Bürgerinnen lockt. Information ist der Schlüssel für den Dialog zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. Daher ist eine attraktive Informationsphase sehr wichtig, in der aussagekräftige Informationen und Daten über den Haushalt zielgerichtet und auch zielgruppenspezifisch vermittelt werden. Webauftritte und Haushaltsbroschüren sollten professionell mit übersichtlichen Grafiken und anschaulichem Zahlenmaterial gestaltet werden, um nicht ungelesen als Altpapier zu enden. Die städtischen Finanzen lassen sich durchaus interessant darstellen. Auch originelle Instrumente haben sich, flankierend eingesetzt, als hilfreich erwiesen. So gab es in den Kneipen von Castrop-Rauxel bedruckte Bierdeckel mit einfachen Haushaltsrechnungen. Die Stadt Hilden hat zum „Hildopoly“ eingeladen, einer Informationsveranstaltung, die in Anlehnung an das Brettspiel Monopoly konzipiert wurde.

Feedback einholen

In der Phase der Anhörung oder Konsultation wird das Feedback der BürgerInnen und Bürger zum kommunalen Haushalt eingeholt. Dazu sollte idealerweise ein Mix an Angeboten bereitgestellt werden. Im Rahmen des Bürgerhaushalts wurden verschiedenen Veranstaltungsformen erprobt: Bürgerversammlungen, themenbezogene Veranstaltungen (Fachforen), Bürgersprechstunden und Marktgespräche. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltungen sollten immer die Möglichkeit ha-

ben Fragen zu stellen, Prioritäten bei Ausgaben und Sparmassnahmen zu setzen und neue Ideen einzubringen. In den Projektkommunen erwiesen sich repräsentative Methoden der Beteiligung als unerlässlich, also die Einbindung von nach Alter, Geschlecht, Stadtteil, etc. repräsentativ ausgewählten Stichproben von Bürgerinnen und Bürgern. Alle anderen Verfahren laufen immer Gefahr, dass die „üblichen Verdächtigen“ und Vereinslobbyisten unter sich bleiben und das Thema Haushalt keine wirklich breit diskutierte Angelegenheit wird.

Entscheidungen begründen

Nachdem die Bürgerinnen und Bürger gehört wurden, fallen die Entscheidungen in den politischen Gremien. Wenn der Haushalt für das kommende Jahr steht, setzt die Rechenschaft ein. Die Bürgerinnen und Bürger sollen nachvollziehen können, warum genau so und nicht anders entschieden wurde. Nur dann werden die politischen Entscheidungen auch akzeptiert – auch die unangenehmen Sparentscheidungen. Spätestens jetzt wird es hoch politisch. Wer Transparenz schafft, muss plötzlich Entscheidungen begründen, die zuvor ohne öffentliche Diskussion durch den Rat liefen. Damit dabei keine unerfüllbaren Erwartungen geweckt werden, muss von vornherein Klarheit über die begrenzten Mittel und Rahmenbedingungen geschaffen werden, das haben die Erfahrungen aus fast allen Projektkommunen gezeigt.

Rat vom Rat

Von besonderem Interesse war daher auch die Meinung der Ratsmitglieder der Projektkommunen zum Bürgerhaushalt. Im Frühjahr 2003 führten die Projektträger eine schriftliche Befragung von 276 Ratsmitgliedern aus den Projektkommunen durch, knapp 56% der Ratsfrauen und –herren beantworteten den Fragebogen.

Die Ratsmitglieder waren im Allgemeinen gut über das Modellprojekt informiert – 63% gaben an, die Vorschläge der Bürger in den Haushaltsberatungen oder in den Fraktionen zu erörtern. Fast 80% der Ratsmitglieder meinen, dass sie besser einschätzen können, was Bürgerinnen und Bürgern wichtig oder unwichtig ist. Rund 63% gaben an, dass sie neue Anregungen für die Haushaltbera-

tungen erhalten. Aber auch die Risiken und Befürchtungen von Seiten der Politik spiegeln sich in den Ergebnissen. So glauben 70% der Befragten, dass der Bürgerhaushalt Erwartungen bei Bürgerinnen und Bürgern weckte, die nicht erfüllt werden können. Fast die Hälfte ist die Ansicht, dass das Projekt viel Arbeit für die Fachbereiche und die Kämmerei verursachte.

Weiter machen

Ganz ohne Aufwand ist der Bürgerhaushalt nicht zu haben. Aber die Ausgaben sind – auch mit professioneller Unterstützung bei Informationsbroschüren, Webtools und der Moderation von Bürgerversammlungen – in allen Modellkommunen überschaubar geblieben. So beliefen sich die Sachkosten in Emsdetten im Jahr 2001 auf rund 17.000€, das entspricht 50 Cent je Einwohner.

Angesichts der Bedeutung des Haushalts für eine Kommune ist der Bürgerhaushalt, kann der Bürgerhaushalt ein ideales Instrument sein, um mit den Bürgerinnen und Bürgern ins kommunalpolitische Gespräch zu kommen. Die Modellkommunen in NRW haben bewiesen, was viele früher für schlicht unmöglich gehalten haben: der Haushaltsplanentwurf kann für ganz normale Bürger verständlich und gestaltbar werden.





Bürgerhaushalt kontrovers

Beteiligen ohne Spielraum?

*Dr. Lars Holtkamp
Institut für Politikwissenschaft
der FernUniversität Hagen*

Die umfassende Beteiligung der BürgerInnen am Haushaltsplan ist nur die konsequente Fortsetzung der Idee der Bürgerkommune und wird deshalb vielfach begrüßt. Wesentliches Ziel des Bürgerhaushaltes ist es, viele BürgerInnen in die Haushaltsplanung einzubeziehen und zumindest einen Teil ihrer Anregungen umzusetzen. Doch wenn BürgerInnen mitentscheiden sollen, müssen auch die Rahmenbedingungen stimmen. Gerade in NRW ist dies in vielen Kommunen nicht der Fall.

Geringes Interesse der BürgerInnen

In vielen Umfragen wurde deutlich, dass die BürgerInnen nur ein sehr eingeschränktes Interesse an der Haushaltspolitik im Allgemeinen haben. Sie beteiligen sich lieber an konkreten Projekten, als an abstrakten Diskussionen über Haushaltsdaten. Hinzu kommt, dass die Kommunen in NRW im Durchschnitt deutlich mehr EinwohnerInnen haben, als die Kommunen anderer Bundesländer. In Bürgerbefragungen wurde ermittelt, dass das schon eingeschränkte Interesse der BürgerInnen an der Haushaltspolitik in größeren Städten noch weiter abnimmt (Holtkamp 2001). Die mit steigender Gemeindegröße abnehmende Identifikation mit der Stadt, der geringere Kenntnisstand bei kommunalpolitischen Fragestellungen und der niedrigere Prozentsatz von Hauseigentümern, welche die Steuer- und Abgabenlast deutlicher wahrnehmen als die Mieter, sind hierfür die wesentlichen Ursachen. Die Folge ist, dass in Nordrhein-Westfalen nur wenige nicht organisierte, gut informierte Bürger am Bürgerhaushalt teilnehmen.

Aushöhlung der Ratskompetenzen

Viele KommunalpolitikerInnen in NRW haben ein stärkeres parlamentarisches Grundverständnis als die KommunalpolitikerInnen der anderen Bundesländer. Damit wird gerade das Budgetrecht immer noch als die Kernkompetenz („das Königsrecht“) des Stadtparlamentes angesehen. Wenn weiter berücksichtigt wird, dass der Stadtrat in den letzten Jahren durch die Reform der Gemeindeordnungen (Einführung von Bürgerbegehren und hauptamtlichen Bürgermeistern) bereits erhebliche Kompeten-

zen abgeben musste, ist mit einem großen Misstrauen gegenüber dem Bürgerhaushalt zu rechnen. Die von vielen BürgermeisterInnen immer wiederholte Formel, dass der Stadtrat durch das Instrument der Bürgerbeteiligung zu einer disziplinierten Ausgabenpolitik bewegt werden soll, kann von den Ratsmitgliedern als bewusste Aushöhlung ihrer Kompetenzen über den Umweg der Bürgerbeteiligung gedeutet werden. Durch dieses Misstrauen wird die Umsetzung der im Rahmen des Bürgerhaushalts erzielten Beteiligungsergebnisse zusehends prekär. Das führt zu Frust bei den BürgerInnen, die sich, wie Befragungen in einigen Städten zeigen, von den zeitintensiven Beteiligungsverfahren vor allem erhoffen, dass ein Teil ihrer Anregungen hinterher tatsächlich auch umgesetzt werden (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003).

Bürgerhaushalt ohne Haushalt

Für die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen sind aber auch die Haushaltskrise und die Intervention der Aufsichtsbehörden verantwortlich.

Im Jahre 2004 weisen nach Angaben des Innenministeriums 180 Städte und Gemeinden in NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aus, 72 davon verfügen nicht mal über einen genehmigten Haushalt. Damit ist die Zahl der HSK-Kommunen und der Kommunen mit nicht genehmigtem Haushalt seit 1992 kontinuierlich gestiegen. Das Innenministerium sieht seine Pflicht darin, diesen „Kommunen lästig zu werden und den gewollten heilsamen Druck auf die am Budgetprozess Beteiligten zu erhöhen“ (Innenministerium NRW 2004, S. 48). Gleichzeitig fordert der Innenminister in seinem Schreiben vom 28.9.04 alle Rats- und Kreisratsmitglieder in NRW auf, die Bürger stärker am Haushaltsplan zu beteiligen und die Chancen des Bürgerhaushaltes zu nutzen. Ob das Innenministerium damit auch den BürgerInnen „lästig“ werden will und den „heilsamen Druck“ darauf erhöhen will, bleibt offen.

Erfahrungen mit der direkten Demokratie in der Schweiz zeigen, dass BürgerInnen unter bestimmten Bedingungen durchaus sparsamer agieren als Kommunalpolitik und Verwaltung. Dies setzt aber

voraus, dass sie durch Einsparungen deutlich weniger Steuern zahlen müssen. In NRW steht aber aufgrund der Genehmigungspolitik des Innenministeriums bereits fest, dass die BürgerInnen über Jahre mit eher steigenden Grundsteuerhebesätzen bei gleichzeitig sinkenden Ausgaben zu rechnen haben (siehe Prüfraster des Innenministeriums für Haushaltssicherungskonzepte). Zugespitzt ließe sich formulieren, wer mehr bezahlt, bekommt im Gegenzug geringere Leistungen. Bei diesen restriktiven Rahmenbedingungen ist nicht ersichtlich, dass zeitintensive Beteiligungsverfahren der BürgerInnen durch Beteiligungserfolge belohnt werden.

Hinzu kommt in NRW, dass wesentliche Bestandteile des Haushaltsplans nichtöffentlich mit den Aufsichtsbehörden verhandelt werden und die Kommunen mit „geschönten“ Haushaltsdaten operieren (Holtkamp 2003). Von einer Haushaltstransparenz, die für eine nachhaltige Partizipation grundlegend ist, kann somit nicht ausgegangen werden. Bei nicht genehmigtem Haushalt verlieren häufig selbst die Fraktionsvorsitzenden das Interesse an der Lektüre des Haushaltsplans, weil von ihm kaum noch eine Bindekraft ausgeht. Spätestens unter diesen Bedingungen kann die Beteiligung der BürgerInnen am Haushaltsplan zynisch wirken.

Bürgerbudgets als Lösung?

Unter diesen schwierigen Bedingungen ist eine Delegation von Budgetverantwortung auf BürgerInnen und Verbände in kleinen Teilbereichen eher zu empfehlen. Beispiele hierfür sind die Vergabe von Sportmitteln durch den Stadtverband oder Energiebudgets in Schulen und vergleichbaren Einrichtungen. Hier könnten Nutzerbeiräte über die Verwendung der eingesparten Mittel mitentscheiden. Die Budgets sind in der Regel gedeckelt, die Beteiligten gut informiert und motiviert. Darüber hinaus geht es nicht um unverbindliche Beteiligung, sondern die BürgerInnen und Verbände können real mitentscheiden.

Die Vergabe von Fördermitteln durch den Stadtverband haben wir in zwei Städten mittlerer Größe im Rahmen unseres Forschungsprojekts Bürgerkommune intensiver untersucht (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). In beiden Städten wurde dieses Verfahren von allen kommunalen Entscheidungsträgern sehr positiv beurteilt, weil dadurch die Grenzen des Haushalts von den Verbandsvertretern nach unten vermittelt werden und in der Regel sachgerechtere Entscheidungen zustande kommen. Lediglich in einer der untersuchten Städte, in der es keine Berichtspflicht des Sportverbands gab, wurde angemerkt, dass zu überprüfen sei, ob so auch gerade neue Angebote (auch neue Sport-



arten) gefördert würden. Ein weiteres mögliches Problem der Delegation sei, dass man als Mandatsträger den Überblick verliert, weil die Verwaltung nicht über die detaillierte Mittelverwendung berichtet. Somit sollte die Delegation von Budgets mit einer Berichtspflicht an den Stadtrat einhergehen, um die notwendige öffentliche Transparenz und Kontrolle gewährleisten zu können. Sonst könnte das Bürgerbudget zum Selbstbedienungsladen für etablierte Sonderinteressen degenerieren.

Wenn die Kommunalpolitik bereit ist kleinere Kompetenzen bei weiterhin bestehenden Berichtspflichten abzugeben, können auf Teilbereiche begrenzte Bürgerbudgets sicherlich für die BürgerInnen erfolgreicher sein als der vom Innenministerium und der Bertelsmann Stiftung promotete Bürgerhaushalt bei untransparentem oder nicht genehmigtem Haushalt.

BürgerInnen beteiligen sich gerne an konkreten Projekten. Daher ist eine Delegation der Budgetverantwortung auf kleine Teilbereiche zu empfehlen.

Literatur:

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun 2003: *Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin

Holtkamp, Lars 2001: *Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich?* in: *Der Gemeindehaushalt* 5/2001, S. 104–107

Holtkamp, Lars 2003: *Haushalten in kreisangehörigen Gemeinden – Über Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Befreiungsschläge*, in: *Forum Kommunalpolitik* 1/03, S. 6 – 8

Innenministerium NRW 2004: *Kommunalfinanzbericht*, http://www.im.nrw.de/pub/pdf/kommunalfinanzbericht_0405.pdf



Grüne für Transparenz und Beteiligung

Der Haushalt ist der Nerv des Staates

Peter Finger

Erster grüner Bürgermeister
der Stadt Bonn und Mitinhaber
der Beratungsgesellschaft
system-bonn

„Der Haushalt ist der Nerv des Staates.

*Daher muss er den profanen Augen
der Untertanen entzogen werden.“*

*(Richelieu, Erster Minister des französischen
Königs Ludwig XIII.; 17. Jh.)*

Richelieu wäre mit den heute Regierenden zufrieden. Denn seine Nachfolger – auch in den Kommunen – haben es geschafft, den Haushalt bis heute als Geheimnis zu hüten. Es geht das Gerücht um, selbst alt gediente KommunalpolitikerInnen würden den Haushalt nur schwer verstehen – wie sollten dann die Bürgerinnen und Bürger den Durchblick wahren?

Transparenz und Beteiligung

GRÜNE Politik will mehr Transparenz und Beteiligung, vor allem in den finanziellen Angelegenheiten der eigenen Stadt, der eigenen Gemeinde, des eigenen Kreises. Die Aufstellung des Haushalts gehört zu den komplexesten kommunalpolitischen Aufgaben, zugleich ist der Haushalt eine entscheidende Grundlage des kommunalen Lebens. Haushalt und Haushaltspolitik müssen endlich heraus aus der Schattenwelt, an das Licht der Öffentlichkeit.

Der Blick in die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung macht deutlich, wie unzureichend die Beteiligungsmöglichkeiten der BürgerInnen beim Haushalt zurzeit sind:

§ 79 Abs. (3) „Der Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen ist nach vorheriger öffentlicher Bekanntgabe an sieben Tagen öffentlich auszulegen. Gegen den Entwurf können Einwohner oder Abgabepflichtige innerhalb einer Frist von vierzehn Tagen nach Beginn der Auslegung Einwendungen erheben. In der öffentlichen Bekanntgabe der Auslegung ist auf die Frist hinzuweisen; außerdem ist die Stelle anzugeben, bei der die Einwendungen zu erheben sind. Über die Einwendungen beschließt der Rat in öffentlicher Sitzung.“

§ 79 Abs. (6) „Im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung, ist der Haushaltsplan mit seinen Anlagen an sieben Tagen öffentlich auszulegen: in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen.“

Diese Regelungen beinhalten den Geist obrigkeitstaatlichen Denkens. Die BürgerInnen werden zu lästigen Bittstellern, die Haushaltsberatungen stören und behindern. Dabei wäre es die Aufgabe von Politik und Verwaltung, den Haushalt zu den Bürgerinnen und Bürgern zu bringen und diese aktiv zu beteiligen. Dazu bietet sich das Instrument des Beteiligungshaushalts an, denn damit wird das Alltagswissen der Bürgerinnen und Bürger für die kommunale Finanzpolitik produktiv genutzt.

Die Ziele des Beteiligungshaushalts sind: Verständlichkeit, breite Mitwirkungsmöglichkeiten für BürgerInnen, Einbeziehung der Anregungen in die Diskussionen von Rat und Verwaltung, Rechenschaft ablegen. Da Transparenz der größte Feind von Korruption ist, ist der Beteiligungshaushalt auch ein wichtiger Beitrag zur Korruptionsprävention.

Beteiligungshaushalt als GRÜNES Thema

Die GRÜNEN sollten die Einführung des Beteiligungshaushalts in den Städten, Gemeinden und Kreisen zu ihrem zentralen Themen machen. Denn der Haushalt ist die Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und BürgerInnen. Hier werden finanzielle Mittel nach politischen Prioritäten verteilt, hier wird über Projekte und die Unterstützung für Vereine und örtliche Initiativen entschieden. Alle Bürgerinnen und Bürger sind direkt oder indirekt von den Entscheidungen zum Haushalt betroffen – umso wichtiger ist es, sie umfassend zu beteiligen. Optimal für die schnelle Einführung des Beteiligungshaushalts ist, dass Politik und Verwaltung an einem Strang ziehen und die Einführung gemeinsam vorantreiben. Bewährt hat sich auch die Einbeziehung lokaler Initiativen und Agenda-Gruppen.

Wenn Richelieu von all diesen Überlegungen erfährt, wird er sich sicherlich im Grabe umdrehen – uns GRÜNEN soll's recht sein.

Beteiligungshaushalt – den kommunalen Haushalt zu den Bürgerinnen und Bürgern bringen

Bei der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) wird der Beteiligungshaushalt einbezogen. Dies bedeutet konkret:

- ❑ Die Haushaltsberatungen werden ab dem Jahr Y in Form eines Beteiligungshaushalts durchgeführt.
- ❑ Die Stadt/Gemeinde/der Kreis (Name) setzt sich gegenüber dem Land NW dafür ein, dass bei der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements der Beteiligungshaushalt landesweit verpflichtend vorgegeben wird.

Begründung

„Der Haushalt ist der Nerv des Staates. Daher muss er den profanen Augen der Untertanen entzogen werden“ (Richelieu, Erster Minister des französischen Königs Ludwig XIII. ;17. Jh.). Richelieu wäre auch heute zufrieden, denn die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Haushaltsberatungen ist noch immer völlig unzureichend.

Im § 79 Abs. (3) und (6) der Gemeindeordnung NW ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei den Haushaltsberatungen geregelt:

Abs. (3) „Der Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen ist nach vorheriger öffentlicher Bekanntgabe an sieben Tagen öffentlich auszulegen. Gegen den Entwurf können Einwohner oder Abgabepflichtige innerhalb einer Frist von vierzehn Tagen nach Beginn der Auslegung Einwendungen erheben. In der öffentlichen Bekanntgabe der Auslegung ist auf die Frist hinzuweisen: außerdem ist die Stelle anzugeben, bei der die Einwendungen zu erheben sind. Über die Einwendungen beschließt der Rat in öffentlicher Sitzung.“

Abs. (6) „Im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan mit seinen Anlagen an sieben Tagen öffentlich auszulegen: in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen.“

Diese Regelungen lassen das vordemokratische Bewusstsein erkennen, in dem bisher die Haushaltsberatungen stattfinden. Statt den Haushalt zu den Bürgerinnen und Bürgern zu bringen und diese aktiv zu beteiligen, haben sie kaum die Möglichkeit, ihre Anregungen bei Haushaltsberatungen einzubringen.

Der Beteiligungshaushalt dagegen hat das Ziel, die Bürgerinnen und Bürger intensiv in den Prozess der Haushaltsberatungen einzubeziehen. Er ist insofern ein wichtiger Meilenstein

auf dem Weg zur BürgerInnenkommune. Das Verfahren des Beteiligungshaushalts verläuft idealtypisch in fünf Schritten:

- ❑ Verständliche und transparente Aufbereitung des Haushalts
- ❑ Darstellung des Haushalts in (dezentralen) Veranstaltungen; begleitende Öffentlichkeitsarbeit
- ❑ Breite Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger (während der Veranstaltungen, über Internet, Email, Haushalts-Hotline, Aktionen, Dialog-Postkarten, Haushalts-Broschüre, Informationsmaterial für Schulen u.a.)
- ❑ Einbeziehung der Anregungen der Bürgerinnen und Bürger in die Beratungen in den Rats-/Kreistagsgremien
- ❑ Beschlussfassung zu den Anregungen
- ❑ Rechenschaft ablegen: Information der Bürgerinnen und Bürger über die Ergebnisse der Haushaltsberatung – was ist aus den Anregungen geworden?

In Nordrhein-Westfalen gab es 6 Projektkommunen zum Beteiligungshaushalt: Emsdetten, Castrop-Rauxel, Hilden, Vlotho, Hamm, Monheim a. R. Die Ergebnisse aus den Projektkommunen machen deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger den Beteiligungshaushalt positiv einschätzen und als gute Mitwirkungsmöglichkeit in Haushaltsfragen schätzen. Die intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei Haushaltsfragen macht den kommunalen Haushalt transparent und vermindert so die Korruptionsgefahr. Die Erfahrungen zeigen auch, dass die Beteiligung der BürgerInnen bei Haushaltsfragen keineswegs zu höheren finanziellen Ansprüchen an die Stadt/Gemeinde/den Kreis führt. Im Gegenteil: Indem der Haushalt und seine Zusammenhänge für die BürgerInnen verständlich werden, haben sie selbst ein Interesse an einem sparsamen, gerechten und effektiven Einsatz der (knappen) Haushaltsmittel.

Ab dem 1.1.2005 beginnt die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen. Mit dem NKF wird die kommunale Haushalts- und Finanzwirtschaft in weiten Teilen auf neue Grundlagen gestellt. Für die Einführung des NKF gibt es eine Übergangsfrist bis zum Jahr 2008. Ziel der Stadt/Gemeinde/des Kreises (Name) sollte sein, bei der Umstellung insgesamt eine moderne und langfristige Form der Haushalts- und Finanzwirtschaft zu finden. Dazu gehört der Beteiligungshaushalt.



Aus den Kommunen



*August-Wilhelm König
Fraktionsvorsitzender
der Grünen Liste Vlotho*

*Sabine Niemann
Ratsmitglied und
Fraktionsgeschäftsführerin
der Grünen Liste Vlotho*

Vlotho rechnet mit den BürgerInnen

Seit 20 Jahren hat die Grüne Liste Vlotho (GLV) Sitz und Stimme im Rat der Stadt Vlotho. Seitdem erlebt die Fraktion am Ende eines jeden Jahres eine hektische Betriebsamkeit bei Verwaltung und Rat: Die Aufstellung des städtischen Haushaltes ist in Arbeit. Der Haushalt wird vom Kämmerer eingebracht, die Fraktionen halten ihre ‚legendären‘ Haushaltsreden. Kurz vorher werden noch Änderungsanträge eingebracht, oftmals in öffentlichkeitswirksamen Bereichen zu Schulen oder defekten Straßen, um die Bevölkerung zu beruhigen. Das alles findet in Ratssitzungen statt, die allerhöchstens von zehn BürgerInnen beobachtet werden. Und auch in der Öffentlichkeit wird durch die Presseberichterstattung der Eindruck vermittelt, dass über die Köpfe der BürgerInnen hinweg Rat und Verwaltung machen, was sie wollten.

Das wurde für Politik und Verwaltung eine zunehmend unhaltbare Situation. Daher hat sich die Stadt Vlotho 2001, unter maßgeblichem Einfluss der GLV-Fraktion, dem Projekt des Innenministeriums und der Bertelsmann-Stiftung „Kommunaler Bürgerhaushalt“ angeschlossen. Die BürgerInnen sollten an der Aufstellung des städtischen Haushaltes beteiligt werden.

Neue Beteiligungsformen

Dieser Entscheidung waren neue Beteiligungsformen für BürgerInnen an der Stadtpolitik vorausgegangen, die seit dem Jahr 1995 in Form von Zukunftswerkstätten, Lokale Agenda Gruppe und Stadtentwicklungskonferenzen durchgeführt werden. Aus diesen Beteiligungsformen gingen Arbeitskreise zu den verschiedensten Themen hervor. In zahlreichen Sitzungen und Workshops entwickelten die Teilnehmenden Ideen und Konzepte für eine bürgerfreundliche Stadt. So wurde die Einführung eines Stadtbuses konkretisiert, die Umgestaltung der Innenstadt geplant, die Situation der schwächeren VerkehrsteilnehmerInnen unter die Lupe genommen, ein Geschichtspfad entwickelt.

Die Ziele können aber nur mit ausreichenden Ressourcen umgesetzt werden, die nicht in gewünschtem Umfang verfügbar waren. Zudem erfolgten massive Gewerbesteuererinnahmeverluste, die bislang unangetastete Aufgaben der Stadt, wie

die Freibadfinanzierung, in Frage stellten. Die darauf folgenden Haushaltsberatungen brachten Ernüchterung und viele Aktive zogen sich frustriert zurück. Die Einführung des Bürgerhaushaltes war die konsequente Weiterentwicklung dieses bürgerschaftlich ausgerichteten Stadtentwicklungsprozesses, der auch dem bislang entstandenen Frust entgegensteuern sollte.

Bürgerhaushalt im Dialog

Das Kernstück des Vlothoer Bürgerhaushaltes war und ist, das einmal im Jahr stattfindende Bürgerforum. Dieses Forum ist in den alljährlichen Haushaltsaufstellungsprozess integriert und agiert zwischen der Festlegung der Eckwerte des Haushaltes und dem Haushaltsbeschluss durch den Rat. In den ersten Jahren wurden unterschiedliche Szenarien eines Bürgerforums ‚getestet‘. So wurden in einem Jahr, zugeschnitten auf den jeweiligen Stadtteil, einzelne Ortsteilforen durchgeführt. Ein Aufwand, der, wie die Praxis zeigte, so nicht notwendig war. Die Gesamtforen führten mit vergleichsweise geringem Aufwand zu guten Ergebnissen für die Stadtentwicklung.

Bei den im Schulzentrum Vlotho stattfindenden Bürgerforen, stellt der Kämmerer den Haushaltsplanentwurf vor, geht auf die aktuelle Finanzsituation ein und beantwortet die vielen Fragen der durchschnittlich 200 Teilnehmenden. Vorab gibt es einen Rechenschaftsbericht über die Realisierung und Handhabung der Vorschläge des Vorjahres. Um weitere, auch spezifischere Meinungen, Anregungen und Ideen zu verschiedenen Themenfeldern zu bekommen, wird an Infopunkten zu unterschiedlichen Bereichen zum Meinungsaustausch eingeladen.

Die Themen des Bürgerforum wechselten und wurden auf den aktuellen Gesprächsbedarf zugeschnitten. So standen 2004 unter anderen die Ausstattung und der Zustand der Kinderspielflächen und der Schulsanierungen zur Diskussion. Die für diese Themen zuständigen VerwaltungsmitarbeiterInnen gaben Auskunft und hielten die Gesprächsergebnisse schriftlich fest. Im anschließenden Plenum berichteten die Verantwortlichen aus den Infopunkten über die zusammengetragenen Wün-

sche und Ideen, die erneut eine engagierte, lebhaft- te Aussprache auslösten.

Zu dem Gesamtforen wurden nach dem Zufalls- prinzip 1.000 BürgerInnen persönlich eingeladen. Selbstverständlich konnten darüber hinaus alle In- teressierten teilnehmen. Die persönliche Einladung per Zufallsprinzip stellt jedoch sicher, dass nicht nur die dabei sind, die „in allen Töpfen rühren“, sondern das ein Querschnitt der Bevölkerung ver- treten ist.

Konkrete Ergebnisse

Das Projekt Bürgerhaushalt hat in Vlotho konkrete Folgen. Hier einige Beispiele:

- ❑ Zur Rettung des von der Schließung bedroh- ten Waldfreibades wurde 2003 ein Freibadver- ein gegründet, dessen Mitglieder packen kräftig zu und können damit die städtischen Aufwendungen erheblich reduzieren
- ❑ 2004 haben Bürgerinnen und Bürger Beetpa- tenschaften für städtische Grünflächen über- nommen, Müllsammelaktionen in der freien Landschaft wurden in allen Stadtteilen durch- geführt. Statt über den überlasteten Bauhof zu schimpfen wurde selbst gehandelt
- ❑ Schülerinnen und Schüler haben unter dem Motto „Ohne Moos nichts los“ den städti- schen Haushalt untersucht und für ihren Be- reich punktuelle Einsparmöglichkeiten z.B. bei der Schülerbeförderung ermittelt
- ❑ Zur Sicherstellung der Bücherei wurde mit den NutzerInnen und einem Förderverein die Ein- führung einer Benutzergebühr entwickelt und eingeführt.

Stimmen aus der Politik

Die am Prozess beteiligten Ratsmitglieder aller Fra- ktionen haben ihre Positionen während des Bürger- forums bewusst zurückgehalten. Sie standen dennoch für Rückfragen zur Verfügung. Die Grüne Liste Vlotho unterstützt die Entwicklung des Bür- gerhaushaltes in Vlotho maßgeblich, da:

- ❑ endlich auch in Finanzfragen der Stadt mehr Transparenz und direkte Bürgerbeteiligung möglich wird
- ❑ Politik und Verwaltung auch zwischen den Wahlterminen kontinuierlich Rechenschaft über Ziele und Ressourcen ablegen müssen
- ❑ BürgerInnen den engen Spielraum von Politik und Verwaltung zur Gestaltung der Stadtpoli- tik hautnah kennen lernen
- ❑ BürgerInnen eigene Ideen und Mitwirkungs- möglichkeiten zur Entwicklung ihrer Stadt ein- bringen können

- ❑ Vertrauen entsteht, ebenso wie Akzeptanz, und eine Identifikation mit der Stadt geschaffen wird
- ❑ Politik und Verwaltung wieder dichter an die Bedürfnisse der Bevölkerung angebunden wer- den.

Es hat sich gelohnt

Aus unserer Sicht haben sich die drei Jahre Bür- gerhaushalt gelohnt. Wir werden den eingeschla- genen Weg der BürgerInnenbeteiligung fortsetzen. Dabei wird stetig auf die Ergebnissen der vergan- genen Jahre aufgebaut, so dass die BürgerInnen ihre Beteiligungskompetenzen weiterentwickeln und verstetigen können.

Eine Schwachstelle des Vlothoer Bürgerhaus- haltes ist allerdings der noch unbefriedigende In- formationsfluss zwischen BürgerInnen, Politik und Verwaltung im Jahreslauf zwischen den Bürgerfo- ren. Dieser Dialog muss verstetigt werden, der Re- chenschaftsbericht über die Einarbeitung der Anregungen und Ideen aus dem Bürgerforum in den Haushalt muss zeitnah erfolgen.

Das der Bürgerhaushalt in Vlotho ‚ankommt‘ zei- gen auch die Bürgerbefragungen. Zum Abschluss eines Prozesses wurden Kritikerbögen an die be- teiligten BürgerInnen ausgegeben. Die Auswer- tung der Befragung ergab, dass mehr als 70% der Beteiligten das Verfahren als eindeutig ‚positiv‘ ein- schätzen. Die nun informierteren BürgerInnen füh- len sich ernst genommen und arbeiten mit Politik und Verwaltung gemeinsam für ihre Stadt.

*Kontakt: Sabine Niemann,
Fraktionsbüro der GLV
Telefon 05733/969599
Fax 05733/989709
GrueeneListeVlotho
@t-online.de
www.GrueneListeVlotho.de*

Auf dem Bürgerforum in Vlotho: der Bürgerhaushalt kommt an.



Empfehlungen für eine einheitliche Praxis

Hartz IV gilt für von Gewalt betroffene Frauen

Anmerkung:

1 MFJFG NRW

2 Beispielsweise in der vom Fachbereich Frauen der grünen Landtagsfraktion initiierten Resolution „Frauen in Not brauchen Perspektiven – auch nach Hartz“ und einem Schreiben von Katja Husen, Marianne Hürten u.a.

5.312 Frauen mit 5.790 Kindern suchten 2001 in NRW Zuflucht in Frauenhäusern.¹ 2003 wurden im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt 6.931 Wohnungsverweisungen mit Rückkehrverbot ausgesprochen.

Bisher erhalten die betroffenen Frauen und ihre Kinder – soweit sie bedürftig sind – Sozialhilfe. Auch die vom Land und den Kommunen nicht durch direkte Förderung abgedeckten Kosten der Frauenhausbewohnerinnen werden nach BSHG finanziert. Die wenigsten Frauen verfügen über ein ausreichendes eigenes Einkommen, um für den Frauenhausaufenthalt selbst aufzukommen.

Neuer Regelungsbedarf

Die Definition der Erwerbsfähigkeit (wer nicht auf absehbare Zeit außerstande ist, erwerbstätig zu sein) führt dazu, dass ab dem 1.1.2005 die meisten Frauenhausbewohnerinnen unter das SGB II fallen werden. Generell ist es zu begrüßen, dass von Gewalt betroffene Frauen dem Berechtigtenkreis des SGB II zuzuordnen sind. Im Detail ergeben sich allerdings einige Probleme, die von grüner Seite schon sehr früh aufgegriffen wurden.² Mittlerweile werden auch auf Regierungsebene Regelungsnotwendigkeiten gesehen. So griff in den vergangenen Wochen sowohl die Bundesfrauenministerin Renate Schmidt in einem Brief an Wirtschaftsminister Clement die Thematik auf, als auch die Frauenministerinnenkonferenz in ihrem Beschluss „Förderung von Gewalt betroffener Frauen durch das neue SGB II“. Die grüne Landtagsfraktion bündelte nach Rückkopplung mit Fachfrauen aus Frauenhäusern und Beratungsstellen erneut die zu erwartenden Probleme, mit entsprechenden Handlungsvorschlägen, und übersandte diese an die grüne Bundestagsfraktion. Gemeinsames Ziel dieser Vorstöße ist es, die Verantwortlichen für die besonderen Belange der von Gewalt betroffenen Frauen zu sensibilisieren und zu einer einheitlichen, der Situation der Betroffenen angemessenen Verwaltungspraxis zu kommen. Daher werden die verschiedenen Bereiche, für die Regelungsbedarf besteht, und die entsprechenden Handlungsempfehlungen dargelegt.

1. Zuständigkeiten bei Ortswechsel

Bisher ist das Sozialamt am tatsächlichen Aufenthaltsort der Frau zuständig, unabhängig davon, wo sie gemeldet ist oder wo ihr vorheriger Wohnsitz war. Für von Gewalt betroffene Frauen ist diese Bestimmung wichtig, da sie häufig ein entfernt liegendes Frauenhaus aufsuchen, um den Nachforschungen des gewalttätigen Partners zu entgehen. Nach SGB II ist die Agentur für Arbeit zuständig, in deren Bezirk die Hilfebedürftige ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat.

Empfehlung:

Die Fluchtmöglichkeit in ein weiter entfernt liegendes Frauenhaus darf durch die Regelungen des SGB II nicht beschränkt werden; gewaltbetroffenen Frauen ist bei einem Ortswechsel nicht zuzumuten, im Rahmen ihrer Pflichten durch das SGB II den alten Wohnort aufzusuchen. Deshalb sollte generell davon ausgegangen werden, dass bei einem Aufenthalt im Frauenhaus in aller Regel am Ort der Einrichtung ein gewöhnlicher Aufenthalt begründet wird.

2. Pflicht zur unmittelbaren Mitwirkung

Erwerbsfähige Hilfebedürftige sind zur unmittelbaren Mitwirkung verpflichtet. Dies schließt die Aufnahme einer zumutbaren Erwerbstätigkeit oder Maßnahme mit ein, die bei jungen Frauen (unter 25) unverzüglich zu erfolgen hat. Die Folgen von Gewalt und die akute Krisensituation sowie die Bedingungen der Flucht ins Frauenhaus (ggf. auch einer Wegweisung), stehen jedoch für einen gewissen Zeitraum den hohen Anforderungen und Mitwirkungspflichten des SGB II entgegen. Die Frauen brauchen Zeit, um sich zu stabilisieren und die notwendigen Entscheidungen treffen zu können.

Empfehlung:

Wenn eine Frau in ein Frauenhaus geflohen ist, eine Schutzanordnung (Wegweisung) vorliegt oder eine Nutzungsüberlassung der Wohnung nach dem Gewaltschutzgesetz beantragt worden

ist, muss sichergestellt sein, dass diese Frau auf Grund der Krisensituation nicht unmittelbar zur Arbeitsaufnahme/Mitwirkung verpflichtet wird, sondern erst nach einer Stabilisierungsphase (mindestens 3 bis 6 Monate). So wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die betroffenen Frauen zeitweise nicht erwerbsfähig sind.

3. Bedarfsgemeinschaft

Anspruch auf Unterstützungsleistung besteht erst nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Bedarfsgemeinschaft, zu der u.a. auch der „nicht dauerhaft getrennt lebende Ehegatte oder Lebenspartner“ gehört. Das Gesetz lässt offen, ob und unter welchen Bedingungen eine Flucht ins Frauenhaus (oder eine Wegweisung) als Aufhebung der Bedarfsgemeinschaft zu werten ist. Dies birgt die Gefahr, dass Frauen, die den Frauenhausaufenthalt nicht sofort als dauerhafte Trennung bewerten, keine finanzielle Unterstützung erhalten.

Empfehlung:

Es muss generell davon ausgegangen werden, dass mit der Flucht ins Frauenhaus (oder einer Wegweisung) die Bedarfsgemeinschaft aufgehoben ist. Die ausdrückliche Erklärung der Frau, dass sie sich dauerhaft von ihrem Mann trennen will, darf nicht zur Voraussetzung gemacht werden. Es wird erwartet, dass das BMWA ein entsprechendes Vorgehen empfiehlt. Demnach erhalten Frauen, die vor ihrem gewalttätigen Partner in einem Frauenhaus Zuflucht suchen, einen eigenständigen Anspruch auf Arbeitslosengeld II.

4. Anrechnung oder Heranziehung des Partnereinkommens

Bei der Prüfung der Hilfebedürftigkeit (Voraussetzung für ALG II) wird das Partnereinkommen verstärkt herangezogen. Diese generell für Frauen negative Regelung stärkt in Misshandlungsbeziehungen die Machtposition des Misshändlers. Besonders problematisch wird es, wenn die ökonomische Abhängigkeit bei der Flucht ins Frauenhaus fortbesteht. Eine Heranziehung des Mannes für die Kosten der Unterbringung der Frau im Frauenhaus kann zu einer erneuten Gefährdung der Frau führen, wenn der Mann so ihrem Aufenthaltsort erfährt.

Empfehlung:

Analog zum Sozialhilferecht müsste eine Härterege- lung auch für das SGB II eingeführt bzw. ange- wandt werden. Das BSHG ermöglicht Ausnahmen (von dem Grundsatz „Heranziehung des unter- haltspflichtigen Ehegatten“), wenn es sich um eine

unbillige Härte handelt. Entsprechend einer Emp- fehlung des deutschen Vereins, ist in Zusammen- hang mit dem Aufenthalt im Frauenhaus von ei- ner unbilligen Härte auszugehen, da die Mittei- lung an den Ehemann die Zielsetzung des Frau- enhausaufenthalts (Schutz vor dem gewalttätigen Ehepartner) gefährden kann. Dies muss auch bei der Bewilligung von ALG II zum Tragen kommen.

5. Psychosoziale Beratung zur Wiedereingliederung

Frauenhäuser gewähren nicht nur Zuflucht, son- dern bieten unverzichtbare, umfangreiche Unter- stützungs- und Beratungsleistungen. Psychosoziale Beratung, die der Wiederherstellung der Erwerbs- fähigkeit dient, kann als Eingliederungsleistung gemäß SGB II bewilligt und in diesem Sinne finan- ziert werden. Auch die von Frauenhausmitarbeite- rinnen geleistete Unterstützung bei der Bewältigung der Krisensituation, kann gemäß einer Stellungnah- me des BMWA als Eingliederungsleistung gewer- tet werden. Einerseits eröffnet diese Betrachtung neue Möglichkeiten, die Arbeit der Frauenhäuser einzubinden und abzusichern. Andererseits besteht die Gefahr, dass die psychosoziale Beratung nicht mehr im weitesten Sinne der Überwindung der Kri- sensituation dient, sondern auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt verengt wird.

Empfehlung:

Es sollte sichergestellt werden, dass bei geäußer- tem Bedarf mit gewaltbetroffenen Frauen eine psy- chosoziale Beratung als Leistung in der Einglie- derungsvereinbarung zu vereinbaren ist. Frauen- häuser und andere Unterstützungseinrichtungen sollten als Einrichtungen der psychosozialen Be- ratung in den Katalog der Einrichtungen aufge- nommen werden, mit denen die kommunalen Trä- ger/Arbeitsgemeinschaften Leistungsvereinbarun- gen abschließen. Damit darf kein genereller Verweis der Frauenhäuser auf das SGB II und da- mit Verengung ihrer Hilfeleistungen auf die Ein- gliederung in den Arbeitsmarkt verbunden wer- den.

6. Vorschussleistungen

Vorschussleistungen sind im SGB II nicht vorgese- hen, für Frauen, die ins Frauenhaus flüchten, aber notwendig: für Bekleidungshilfen, für die Unterbrin- gungskosten im Frauenhaus (die Frauen können nicht vorfinanzieren) und für unabweisbaren per- sönlichen Bedarf. Auch bei einer Wegweisung kann unmittelbarer Unterstützungsbedarf gegeben sein.

Empfehlung:

Es muss sichergestellt werden, dass – insbesondere für gewaltbetroffene Leistungsempfängerinnen – Vorschussleistungen für die Zeit des Prüfverfahrens der Agentur möglich sind. Für die unmittelbare Antragstellung und (vorläufige) Auszahlung ist ein geeignetes Verfahren festzulegen.

7. Leistungen für die Unterkunft

Gemäß SGB II erhalten Hilfebedürftige auch die angemessenen Wohnkosten. Bei der notwendigen Übernahme der Kosten für die Unterkunft in Zusammenhang mit einer Wegweisung und ggf. anschließenden gerichtlich verfügten Wohnungszuweisung, kann das Kriterium der Angemessenheit der Wohnung problematisch sein.

Empfehlung:

In Regelungen zur Angemessenheit von Unterkunftskosten sollte die besondere Problematik von Gewalt betroffener Frauen aufgenommen und eine Weitergewährung empfohlen werden, solange ein Wohnungswechsel nicht zumutbar ist. Übernimmt die betroffene Frau nur einen Teil der Wohnung bzw. des Hauses, müssen ihre Unterkunftskosten getrennt finanziert werden. Eine Doppelfinanzierung (Wohnung und Frauenhaus) muss auch dann möglich sein, wenn die Wohnung aufgrund einer Wegweisung vorübergehend leer steht.

8. Vertretung der Bedarfsgemeinschaft

Das SGB II sieht vor, dass das antragstellende Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft auch für die anderen Haushaltsmitglieder Eingliederungsvereinbarungen abschließen kann. Diese Vertretungsregelung wird von vielen Frauenorganisationen grundsätzlich kritisiert. Besonders problematisch ist ihre Anwendung, wenn der erwerbslose gewalttätige Partner Antragsteller ist. Er erlangt so zusätzliche Kontrollmöglichkeiten.

Empfehlung:

Auch wenn eine gewaltbetroffene Frau noch keine dauerhafte Trennung vom gewalttätigen Partner anstrebt (wenn die Trennung angestrebt wird, besteht sowieso keine Bedarfsgemeinschaft mehr), muss diese Regel ausgesetzt werden. Zu dokumentieren ist dies durch den Aufenthalt in einem Frauenhaus, eine Wegweisung oder einen Antrag nach dem Gewaltschutzgesetz.

9. Qualifizierung der MitarbeiterInnen der Agentur für Arbeit

Seit langem wird für Behördenangestellte, die mit von Gewalt betroffenen Frauen befasst sind, eine besondere Qualifizierung gefordert. Während Sozialämter oftmals in örtliche Kooperationsbündnisse eingebunden sind und für situationsangemessene und unbürokratische Hilfe für gewaltbetroffene Frauen bereits geschultes Personal vorhanden ist, fehlt es in den Agenturen für Arbeit an entsprechenden Kenntnissen und Kooperationserfahrung.

Empfehlung:

Die MitarbeiterInnen der BA sind durch entsprechende Qualifizierungsprogramme auf den Umgang mit von Gewalt betroffenen Frauen vorzubereiten. Örtlich sollte geprüft werden, ob im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft (bei den optierenden Kommunen analog) Zuständigkeit für diesen Personenkreis einer besonders geeigneten Mitarbeiterin übertragen werden kann.

Für eine den besonderen Belangen von Gewalt betroffener Frauen angemessene, bundesweit einheitliche Praxis, wären entsprechende Durchführungsverordnungen oder Handlungsanweisungen für den Gesetzesvollzug wünschenswert. Informell ist zur Zeit (Ende Oktober 2004) zu erfahren, dass es vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Handlungsempfehlungen in Form eines Frage- und Antwortkatalogs geben soll. Noch ist dessen Reichweite nicht abzusehen. Deshalb hier der Hinweis: In vielen Fällen kann (im Interesse der Frauen muss) der Ermessensspielraum vor Ort genutzt werden. Grüne in den Räten sind aufgefordert, sich dafür einzusetzen!

Marianne Hürten, MdB

Frauenpolitische Sprecherin der grünen Landtagsfraktion NRW

Neues Kommunales Finanzmanagement

Aufbruch in der kommunalen Finanzpolitik

Es ist soweit: Zum kommenden Jahreswechsel tritt das Neue Kommunale Finanzmanagementgesetz NRW (NKFG NRW) in Kraft. Mit diesem Gesetz wird das Ende der kameralen Ära eingeläutet. Spätestens zum 1.1.2009 sollen die kommunalen Haushalte auf ein kaufmännisches Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt sein. Das ist der Wille der nordrhein-westfälischen Landesregierung. Der Landtag hat das Gesetz am 10. November 2004 verabschiedet.

Das Gesetz kommt nicht überraschend. Bereits 1999 hat die Landesregierung ein großes Modellprojekt gestartet. Seit dem haben ausgewählte Kommunen – die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers, Münster, der Kreis Gütersloh und die Gemeinde Hiddenhausen – das neue System erarbeitet und erprobt.

Auch wenn das neue Gesetz den Praxistest schon bestanden hat, wird die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) nicht einfach sein. Die Umstellung ist für alle Beteiligten eine große Aufgabe. Die Modellkommunen, die das NKF schon eingeführt haben, sind überzeugt: Die Aufgabe lohnt! Die Reform ist längst überfällig und ein großer Fortschritt in der Haushaltswirtschaft. Um was also geht es?

Kameralistik ade

Bis heute regiert in unseren Finanzverwaltungen die Kameralistik. Dieses staatliche Finanzverwaltungssystem entstammt dem 18. Jahrhundert. Im Jahr 1727 wurden in Halle und Frankfurt/Oder zur Ausbildung der Kameralisten-Beamten die ersten ökonomischen Lehrstühle an deutschsprachigen Universitäten geschaffen. Auch wenn das System immer wieder modernisiert wurde und längst nicht mehr mit den Ursprüngen vergleichbar ist, so bleibt es letztlich doch eine einfache Einnahmen- und Ausgabenrechnung: Im Haushalt werden zum einen die Einnahmen dargelegt und zum anderen die Ausgaben, kleinteilig verteilt auf eine Vielzahl von Haushaltsstellen. Grundlagen, die für eine moderne Haushaltsführung erforderlich sind, kann die Kameralistik nicht liefern, wichtige Fragen werden nicht beantwortet, wie:

- ❑ Welche Leistungen bekommen die Bürgerinnen und Bürger für das Geld, das wir bereitstellen? Wo entstehen welche Kosten, beispielsweise bei den Hilfen zur Erziehung, und welcher Erfolg ist damit verbunden? Kostet ein Personalausweis tatsächlich nur 8 Euro? Sind die eingesetzten Mittel in der Wirtschaftsförderung sinnvoll eingesetzt oder wäre an anderer Stelle mit der selben Summe ein höherer Nutzen zu erzielen? Der Kameralistik fehlt die Basis für die Einrichtung einer Kosten- und Leistungsrechnung und eines kompatiblen Controllings. Das NKF wird die notwendigen Daten liefern.
- ❑ Welche Investitionen sind notwendig, um den Wert eines Gebäudes zu erhalten? In der Kameralistik sind Wertanpassungen mittels Abschreibungen nicht vorgesehen. Deshalb wird oft zu wenig in die Bestandserhaltung investiert. Insbesondere Schulen leiden darunter. Aus den für Investitionen vorgesehenen Mitteln, werden stattdessen politische Prestigeprojekte geplant und gebaut. Mit dem neuen System wird es zu mehr Transparenz kommen und hoffentlich einem bewussteren Umgang mit Investitionsentscheidungen.
- ❑ Wie hoch ist die Anleihe, die wir bei den zukünftigen Generationen platziert haben? Welche Pensionszahlungen werden wir zukünftig zu leisten haben? Welche Zinszahlungen kommen angesichts der nicht unerheblichen Verschuldung auf uns zu? Da Zukunftsbelastungen bislang nicht ausgewiesen werden müssen, hat das Handeln heute – ob bei Personaleinstellungen oder neuer Verschuldung – keine Konsequenzen. Auch dieses Defizit wird hoben.
- ❑ Wie sieht unsere kommunale Bilanz aus? Was sind unsere Vermögensverhältnisse? Wir besitzen Beteiligungen, Grundstücke und Immobilien, aber wir kennen den Wert nicht. Gleichzeitig haben wir Schulden, ohne zu wissen, in welchem Verhältnis sie zum Vermögen, zum Eigenkapital stehen. Das kann schwierig werden. Die neue Gemeindeordnung sieht nach § 75 Allgemeine Haushaltsgrundsätze vor, dass eine Gemeinde dann als überschuldet gilt,

„wenn nach der Haushaltsplanung das Eigenkapital aufgebraucht wird“. Es kann sein, dass wir heute schon überschuldet sind, ohne es zu wissen. Für die Beschaffung von Krediten ist eine solche Situation fatal.

Kurs auf NKF

Mit Hilfe des neuen kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesens werden die Kommunen in die Lage versetzt, wie die private Wirtschaft, nach ökonomischen Prinzipien zu handeln: Mit gegebenen Mitteln einen größtmöglichen Erfolg zu erzielen. Das NKF wird also nicht nur die Frage nach der Höhe der Einnahmen beantworten können, sondern auch die nach einem optimalen Einsatz der vorhandenen Mittel. Angesichts der zunehmend schwierigeren Zeiten für alle öffentlichen Haushalte ist mehr Transparenz und Effizienz sehr zu begrüßen.

Die Sorge, dass zukünftig alles einem Wirtschaftlichkeitsdiktat unterliegt, ist verständlich. Aber: Ist es nicht so, dass heute vor allem diejenigen Geld locker machen können, die das größte Durchsetzungsvermögen haben? Und wäre es nicht besser, wenn es in Zukunft diejenigen wären, die eine effiziente Idee haben?

Positiv ist auch, dass Kosten verschiedener Kommunen miteinander verglichen werden können: z.B. der Personalaufwand für eine Baugenehmigung. Das wird dazu beitragen, dass Verwaltungsabläufe weiter optimiert werden. Schließlich ist es wichtig, über die wahren finanziellen Verhältnisse in der Kommune Bescheid zu wissen. Das trägt dazu bei, anzuerkennen, dass auch die öffentlichen Haushalte Grenzen haben und nicht alles, was wünschenswert ist, auch machbar ist. So werden die Bürgerinnen und Bürger vor unmäßigen Versprechungen bewahrt und die Politik kann in punkto Finanzen Glaubwürdigkeit zurückgewinnen.

Für die meisten KämmerInnen, die MitarbeiterInnen der Verwaltungen und auch die PolitikerInnen in den Kommunen wird die neue Legislaturperiode zu einer Zeit des Umbruchs. Wir alle werden Neues zu lernen haben. Diese fundamentale Systemumstellung von Anfang an zu begleiten und sich allmählich in die neue Denkweise hinein zu finden, ist ein gut gemeinter Rat. Je früher wir diesen Lernprozess in den Kommunen organisieren, je früher wir uns mit den Grundzügen der neuen Buchführung vertraut machen, desto besser.

Aachen macht mit

Die rot-grüne Ratsmehrheit in Aachen hat den festen politischen Willen, das neue Gesetz zügig umzusetzen. In der Verwaltung arbeitet bereits seit längerem ein Lenkungsausschuss, der den Umstel-

lungsprozess peu à peu steuert. Fünf Pilotämter sind ausgesucht worden, um den Alltag im neuen System zu erproben. Aus diesen Ämtern sind sogenannte Dienststellenbetreuer ernannt worden, die ab 2005 in der Anwendung des neuen Buchungssystems geschult werden. Ab 2006 soll für die Modellämter ein erster neuer sogenannter doppischer Haushalt aufgestellt werden. So werden Teile des alten Systems Schritt für Schritt und für alle nachvollziehbar ersetzt. Unterstützung von außen holt sich die Verwaltung beispielsweise zu Fragen der Vermögensbewertung, weil es nicht unerheblich ist, mit welchem Wert ein historisches Rathaus in die Bilanz eingestellt wird.

Aachen gehört zu den Kommunen, die keinen genehmigten Haushalt haben. Mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement verbinden wir keine überzogenen Erwartungen: Das NKF wird unsere strukturellen Finanzprobleme nicht lösen, wir werden auch mit dem NKF weiter konsolidieren müssen. Aber wir werden das zukünftig fundierter angehen können. Und es wird eine höhere Sensibilität geben im Umgang mit öffentlichen Mitteln. Wir werden ein größeres Bewusstsein dafür bekommen, ob wir von der Substanz oder zu Lasten nachfolgender Generationen leben. Anträge, die heute beschlossen werden, ohne die wirklichen finanziellen Auswirkungen zu kennen, werden in Zukunft sicherlich nicht so leicht beschlossen. Und bei den Haushaltsberatungen werden zukünftig – ganz im grünen Sinne – hoffentlich nur noch solche Änderungsanträge eine Chance haben, die sich ausschließlich an einem nachhaltigen, zukunftssichernden Umgang mit den uns anvertrauten Werten und Ressourcen orientieren. Das NKF wird nicht nur die Finanzwirtschaft in den Kommunen nachhaltig verändern, sondern auch die politische Kultur.

Christiane Rennert

Ratsfrau in der Stadt Aachen

Weitere Informationen zum NKF gibt es auf der Homepage

<http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de>

Mit Plan an den Haushaltsplan

Haushalt ohne Schrecken!

Alle Jahre wieder landen in den Fraktionsgeschäftsstellen dicke Bücher, die den Charme von Telefonbüchern ausstrahlen und dennoch bearbeitet werden wollen. Es handelt sich um den kommunalen Haushaltsplan – für manche (immer noch) ein Buch mit sieben Siegeln. Kein Mensch käme auf die Idee, ein Telefonbuch „durch zu lesen“ – dennoch ist es sehr nützlich, wenn man eine Telefonnummer sucht!

Im Folgenden wird erläutert, wie ein Haushalt entsteht und wo man was finden kann. Denn eins ist klar: Im Haushalt wird nichts „vergessen“ – jede Ausgabe muss sich irgendwo wiederfinden. Wo fängt man nun an? Wie kann man sich einen Überblick verschaffen? Wie unterscheidet man das Wesentliche vom Unwesentlichen? Was ist zu tun, um politisch eine aktive Rolle übernehmen zu können?

Erarbeitung des Haushaltsentwurfs

Die meisten Kommunen in NRW befinden sich im Umstellungsprozess vom klassisch-kameralen Haushalt zum doppischen Haushalt im Rahmen des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“ (NKF). Je nach Reformstand sind die verwaltungswirtschaftlichen Aufstellungsverfahren und die „Designs“ der Haushalte unterschiedlich:

In althergebrachter Weise wird der Haushalt in der Kämmererei aufgestellt, indem die Anmeldungen der Fachämter zu jedem einzelnen Posten gesammelt und zu einem Gesamtwerk zusammengefügt werden. Dieses gliedert sich in Einzelpläne und „Unterabschnitte“, also verwaltungsorganisatorisch zusammenhängende Einnahmen- und Ausgabenbereiche.

In Reformkommunen mit Fachbereichen, die Budgetverantwortung tragen, obliegt es diesen, für ihren Bereich die geplanten Budgets aufzustellen. Diese müssen sich im Rahmen von Vorgaben bewegen, die aus den im Verwaltungsvorstand oder im Rat beschlossenen Eckdaten stammen.

Oft wird hierbei eine Gliederung nach Produkten zugrundegelegt, man orientiert sich aus Sicht der BürgerInnen auf die Leistungen, die eine Verwaltung erbringt, und fasst diese zu sinnvollen Gruppen zusammen. Idealerweise werden mit der

Mittelbereitstellung (Input) auch Angaben zum erwarteten Leistungsniveau (Output) hergestellt, also wie viele Kindergartenplätze oder wie viele Personalausweise sollen im Planjahr bereitgestellt werden.

In einigen wenigen Kommunen wird bereits ein „Doppischer Haushalt“ vorgelegt, der nach den Regeln der doppelten Buchführung und betriebswirtschaftlichen Standards aufgestellt wird und nicht nur Einzahlungen und Auszahlungen, sondern auch Abschreibungen, Rückstellungen und diverse Sonderposten enthält, die eine saubere Beurteilung der finanziellen Lage einer Kommune ermöglichen. Wenn das NKF-Gesetz wie geplant in Kraft tritt, muss spätestens zum 1.1.2008 (also in rund drei Jahren) doppisch gearbeitet werden.

Wie auch immer die Zahlen zusammenkommen und wie auch immer der Haushaltsplan aussehen soll: Es ist Aufgabe des/der KämmererIn, den Gesamthaushalt aufzustellen, also aus den Einzelanmeldungen oder Fachbereichs-Budgets ein Gesamtwerk zu fertigen, in dem Einnahmen und Ausgaben zum Ausgleich kommen. Gelingt dies nicht, muss im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes nachgewiesen werden, wie der Haushaltsausgleich in den nächsten Jahren erreicht werden kann.

Dieses Gesamtwerk wird dann von der/dem (Ober-) BürgermeisterIn festgestellt und anschließend dem Rat zugeleitet. Der/die KämmererIn erläutert dann in der Einbringungsrede das Zahlenwerk – mehr oder weniger kunstvoll grafisch aufbereitet und unterstützt – schwerpunktmäßig.

Wo finde ich was?

Auch noch so dicke Telefonbücher sind einfach zu handhaben, weil sie einem klaren Ordnungsprinzip – dem Alphabet – gehorchen und deshalb auch schwierige Namen leicht zu finden sind. Ähnlich ist es beim Haushalt – nur gelten hier nicht ein, sondern mehrere Ordnungsprinzipien:

Die erste Gliederungsebene ist die von Verwaltungshaushalt (Einzahlungen und Auszahlungen im Rahmen des laufenden Betriebs) und Vermögenshaushalt (alle vermögenswirksamen Vorgänge wie Investitionen und Kredite).

Anmerkung:

1 Im NKF-NW-Gesetz wird eine Produktgliederung vorgeschrieben, die von den bislang verwendeten Gliederungsempfehlungen abweicht. Deshalb sollte man sich den in der jeweiligen Gemeinde aktuell verwendeten Produktgliederungsplan besorgen. Wer sich präzise informieren möchte, sollte sich die Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften laut Gemeindehaushalts-Verordnung (GemHVO) besorgen (z.B. Dresbach, Kommunales Haushalts- und Kassenrecht NRW mit NKF und ausführlichem Stichwortverzeichnis).

Auf der zweiten Ebene wird nach den Verantwortungsbereichen (institutionelle Gliederung) bzw. nach den Aufgaben- /Leistungsarten gegliedert (entweder Einzelpläne und Unterabschnitte oder Budgets/Produkte). Hierfür gelten jeweils bindende Vorschriften¹.

Drittens schließlich sind die Ausgaben bzw. Einnahmen nach Arten (Gruppierung) unterschieden, z.B. Personalausgaben, sächlicher Verwaltungsaufwand, Zuschüsse etc. Auch hier gelten klare Zuordnungsvorschriften.

Zusätzlich gibt es eine Reihe von Pflicht-Anlagen, die Informationen über die Personalausgaben und den Stellenplan, die Investitionsplanung (mit den Projekten im einzelnen), die mittelfristige Finanzplanung (Finanzplan), die Rücklagen und Schulden sowie die städtischen Unternehmen bzw. Beteiligungen enthalten. Insbesondere letzteres wird immer wichtiger, weil umfangreiche städtische Aufgaben außerhalb der Kernverwaltung wahrgenommen werden.

Die eigenen Themen

Interessant wird der Haushaltsplan vor allem, wenn er, anhand von konkreten Fragen, für die eigene Recherche genutzt wird. Hier einige Beispiele:

Wir möchten die Unterhaltungskosten der Ampeln im Stadtgebiet überprüfen (vielleicht brauchen wir ein zusätzliches Argument, um für Kreisverkehre zu werben...). Laufender Unterhaltungsaufwand ist nicht vermögenswirksam, also greifen wir uns den Verwaltungshaushalt. Vorne im Band befindet sich eine Gliederungsübersicht:

- entweder Einzelpläne und Unterabschnitte (in Wesel: Einzelplan 6 (Straßen etc.) und Unterabschnitt 630 (Unterhaltung von Straßen etc.) oder
- Produkte (in Wesel: Produkt 54.02.02 (Unterhaltung verkehrsleitender Anlagen)) oder
- die Aufgabe wird von einem städtischen Eigenbetrieb wahrgenommen – in diesem Falle ist der Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs zu Rate zu ziehen.

Oder wir möchten überprüfen, ob die Verwaltung die Überwachung des ruhenden Verkehrs (sprich: Falschparker) zugunsten des städtischen Haushalts (Bußgelder) ernst nimmt. Da es sich um ordnungsbehördliche Maßnahmen handelt, findet sich diese Einnahme im Einzelplan 1 (öffentliche Sicherheit und Ordnung) im Unterabschnitt 110 (Amt für öffentliche Ordnung) oder aber im Produkt 12.07.02 (Überwachung des ruhenden Verkehrs). Es gilt die spezielle Einnahmeart 2602 „Verwarnungs- und Bußgelder für die Überwachung des ruhenden Straßenverkehrs“. Die „ordentlichen“ Parkgebühren finden

sich dagegen im Unterabschnitt 680 bei der Einnahmeart 1100 (bzw. im o.g. Produkt).

Soll am örtlichen Gymnasium ein neuer Lehrerparkplatz gebaut werden? Dabei handelt es sich um eine (vermögenswirksame) Investition, so dass im Vermögenshaushalt gesucht werden muss. In der kameralen Gliederung ist der Einzelplan 2 (Schulen) zutreffend, hier der Unterabschnitt 230 (Gymnasien); in der Produktgliederung nach dem NKF müsste es das Produkt 21.01.04 (Schulträgeraufgaben an Gymnasien) sein. Dort sind die Baumaßnahmen aufgelistet – also ist es ein Leichtes, die Frage zu beantworten. Zur Sicherheit könnten wir auch noch das Investitionsprogramm an entsprechender Stelle befragen – falls die Maßnahmen in späteren Jahren geplant ist.

Wir wundern uns über die niedrig veranschlagten Ausgaben für ein politisch brisantes Projekt und finden dann bei den Einnahmen einen kleingedruckten „Deckungsvermerk“, der folgendermaßen lauten könnte: „Mehreinnahmen fließen den Ausgaben bei Haushaltsstelle XY zu“. Erklärung: Man rechnet von vornherein mit höheren Einnahmen, die dann entsprechend erhöhte Ausgaben ermöglichen, ohne dass später der eigentlich erforderliche Antrag auf eine überplanmäßige Ausgabe gestellt werden müsste.

Wer sich stärker fürs „große Ganze“ interessiert (z. B. wie sich die Einnahmen insgesamt entwickelt haben), der sollte sich den Einzelplan 9 bzw. den Produktbereich 61 (Allgemeine Finanzwirtschaft) vornehmen. Dort sind alle nicht fachspezifischen Einnahmen – Grundsteuer, Gewerbesteuer, Schlüsselzuweisungen etc. – dargestellt. Der Finanzplan (in der Anlage) liefert eine Prognose dieser großen Summen auch für die nächsten 4 Jahre (Planjahr plus 3 weitere Jahre); unter dem Strich zeigt sich, ob ein Haushaltsausgleich gehalten oder erreicht werden kann.

Haushaltsberatungen

Mit der Einbringung des Haushaltsentwurfes wird der Rat Herr des weiteren Verfahrens. Üblicherweise befassen sich zunächst die Fraktionen in ihren jeweiligen Haushaltsklausuren mit dem Gesamtwerk. Oft wird hier die Marschrichtung für die Haushaltsberatungen festgelegt und ein Paket von Änderungsanträgen beschlossen. In manchen Kommunen ist es üblich, dass der Haushaltsentwurf bereits vorher mit der Mehrheitsfraktion (bzw. den Koalitionsfraktionen) abgestimmt wurde; dann gilt in der Regel, dass diese Fraktion bzw. Fraktionen später keine (größeren) Änderungen mehr verlangen.

Die Änderungsanträge sind das eigentliche „Salz in der Suppe“ der Haushaltsberatungen, vor

allem wenn sie nicht „freischwebend“ formuliert werden, sondern vor dem Hintergrund aktueller Auseinandersetzungen in der Kommune entstehen und diese aufnehmen. Je weniger Geld in der kommunalen Kasse, desto wichtiger die Frage nach der „Finanzierbarkeit“ – je überzeugender sie beantwortet werden kann, desto interessanter der Haushaltsantrag.

Nach der Einbringung sind zunächst die Ausschüsse dran; sie beraten nur die sie betreffenden Teile; vorgeschlagene Änderungen gehen in den Haupt- und Finanzausschuss und anschließend – und abschließend – in den Rat.

Immer wichtiger wird die Frage, ob ein beschlossener Haushalt auch von der Kommunalaufsicht (bei kreisfreien Städten und Kreisen der Regierungspräsident, bei kreisangehörigen Gemeinden der Kreis) genehmigt wird. Wenn nicht, muss zusätzlich ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt und beschlossen werden, das gegenüber dem Haushalt zusätzliche Einsparungen beinhaltet.

Haushaltsvollzug und Jahresabschluss

Der einmal beschlossene Haushalt kann natürlich üblicherweise nicht eins zu eins umgesetzt werden. Einnahmeerwartungen erfüllen sich nicht, geplante Projekte werden teurer, unerwartete Probleme führen zu Mehrausgaben. Dies alles findet sich im – in vielen Kommunen eingeführten – unterjährigen Berichtswesen wieder und gibt Anlass zu kritischer politischer Begleitung.

Im Jahresabschluss, der üblicherweise im März/April des nachfolgenden Jahres vorgelegt wird, finden sich Aussagen zum Jahresüberschuss bzw. –defizit, zur Entwicklung der Rücklage und zu den

Projekten, die aus den Mitteln des vergangenen Jahres noch weiter finanziert werden sollen (Reste-bildung). Gerade die Restebildung bleibt politisch häufig unbeachtet, obwohl sie für die (Nicht-) Realisierung von Projekten und die finanzielle Lage einer Kommune von sehr großer Bedeutung sind. Hier lohnt sich das Nachfragen.

Wer die tatsächliche Entwicklung einzelner Haushaltsstellen (das Rechnungs- oder Ist-Ergebnis) nachvollziehen will, der muss auf die Vorlage des übernächsten Haushaltsplans warten: So finden sich die Einzelnen Ist-Ergebnisse des Jahres 2003 im Haushaltsplan-Entwurf für das Jahr 2005.

Fazit

Bei etwas großzügiger Betrachtung könnte man sagen: Wer mit einem Telefonbuch arbeiten kann, kommt auch mit dem Haushalt zurecht. Im übrigen gibt es selten einen vernünftigen Grund, sich nicht von der Verwaltung direkt informieren zu lassen – und sei es nur, um sich die eigene Suche zu sparen.

Im Haushaltsplan verstecken lässt sich letztlich nichts: Er bildet die gesamte Kommunalpolitik ab, gewogen in Euro.

*Manfred Busch
Kämmerer der Stadt Wesel*

Infos zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement NRW finden sich unter www.neues-kommunales-finanzmanagement.de, dort gibt es auch ausführliche Berichte der Modellkommunen. Zu rechtlichen Fragen hilft der Kommentar zum Gemeindehaushaltsrecht von Schell, Steup u.a.

GAR Seminar

Neue Kommunale Finanzmanagement für Kreise und Kommunen

Zum 1.1.2005 führt das Land NRW das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) für Kreise und Kommunen ein. Es gilt dabei eine Übergangsfrist bis zum 1.1.2008, spätestens dann müssen alle nordrhein-westfälischen Kreise und Kommunen die neue Finanz- und Haushaltssystematik eingeführt haben. Zum NKF gehören u.a. der Produkthaushalt, die doppelte Buchführung und die kommunale Bilanz.

Der Referent Peter Finger macht Begriffe und Systematik des NKF verständlich und erläutert, worauf es bei der Umstellung von der bisherigen kameralistischen zur neuen Haushaltsführung ankommt. Der Schwerpunkt liegt auf der Frage: Wie

das neue Haushaltssystem aus GRÜNER Sicht zu bewerten ist und wie es für die GRÜNE Kommunalpolitik (offensiv) genutzt werden kann? Peter Finger ist Sprecher der GRÜNEN Ratsfraktion in Bonn und Mitinhaber der Beratungsfirma system-bonn. Auf Wunsch führt er auch Vor-Ort-Haushaltsseminare durch.

*Düsseldorf, Samstag, 19. Februar 2004, 10.00 – 17.00 Uhr
Anmeldungen bei der GAR NRW erforderlich:
Ilona Schmitz,
e-mail: schmitz@gar-nrw.de
phon: 0211-38476-15*

Stipendien für Bildende Künstlerinnen mit Kindern

Künstlerinnen fördern



Foto: Judith Samen

Die Bildenden Künste haben in den letzten Jahren massive finanzielle Einschnitte erfahren. Die Kulturhaushalte werden von den großen Institutionen verschlungen und für die Künstlerinnen und Künstler stehen allenfalls die Krümel öffentlicher Förderung in Form von Projektmitteln zur Verfügung. „Fördern, was es schwer hat“ – die bekannte Devise – fällt immer mehr dem Sparzwang zum Opfer. Ausstellungs- und Katalogfinanzierungen sind den großen Namen des Kunstmarkts vorbehalten. Doch innerhalb dieser prekären Situation tut sich noch eine weitere Schere auf: Wenn eine Künstlerin Familie und Kinder hat, wird sie anders wahrgenommen. Traut man ihr qualitative Kunst dann noch zu?

Damit professionelle Künstlerinnen größere Chancen haben, vergab das Kulturministerium NRW zum vierten Mal fünf Stipendien an Bildende Künstlerinnen mit Kindern aus den Bereichen Malerei und Fotografie. Diese Stipendien wurden mit je 5.000 Euro honoriert, 130 Künstlerinnen bewarben sich. Diese Resonanz zeigt, wie wichtig es ist, gezielt zu fördern. Die Organisation der Stipendienausschreibung übernahm das Frauenkulturbüro NRW e. V. Die Stipendiatinnen in diesem Jahr sind

Thea Djordjadze, Sonia Knopp, Katharina Mayer, Nicole Pohl und Judith Samen. Welche speziellen Themen eine Künstlerin mit Kindern beschäftigen, und wie sie sich organisiert, macht Ursula Theißen, die Leiterin des Frauenkulturbüros NRW, im Gespräch mit Judith Samen zum Thema.

Ursula Theißen: Könntest Du Deinen beruflichen Werdegang als Künstlerin kurz skizzieren?

Judith Samen: Ich habe an den Kunstakademien Münster und Düsseldorf studiert und war 1995 Meisterschülerin bei Prof. Fritz Schwegler. Ich arbeite und lebe mit meiner Familie in Düsseldorf.

Ursula Theißen: Welche öffentliche Förderungen in Form von Stipendien oder Preisen hast Du bekommen?

Judith Samen: Ich bin zum Glück gut und oft gefördert worden, habe kontinuierlich Preise gewonnen und Stipendien bekommen. Das Land NRW hat Arbeiten von mir angekauft, die in der ständigen Ausstellung in Kornelimünster zu sehen sind.

Ursula Theißen: Was heißt es, als Künstlerin zu arbeiten?

Judith Samen: Zuerst einmal muss man supergute Arbeiten machen. Aber das reicht nicht. Man muss auch eine bestimmte Rolle als Künstlerin erfüllen, diese Rolle schließt das Kinderkriegen eher aus. Die Sensibilisierung für das Thema Künstlerin kam bei mir erst später. Dass es überhaupt einen Unterschied machen könnte, ob man als Künstler oder als Künstlerin tätig ist, war mir zunächst nicht klar. Ich merkte zwar bisweilen, dass ich in meiner Arbeit nicht so ernst genommen wurde, brachte dies aber nicht damit in Verbindung, dass ich eben weiblich bin. Als die konkreten Werke von Künstlerinnen und deren gesellschaftliche Rolle in einem kunstwissenschaftlichen Seminar hinterfragt wurden, fiel mir auf einmal auf, dass in den Museen beispielsweise beinahe ausschließlich Kunst von Männern zu sehen ist. Als dann meine Kinder geboren wurden, die ich auch immer mitgenommen habe, hat mein Umfeld mich ganz anders wahrgenommen. Zum Beispiel habe ich als Begründung für die Ablehnung eines Stipendiums zu hören bekommen, dass meine Arbeiten zu viel „Vater, Mutter, Kind“

beinhalten. Dabei geht es mir um existenzielle Grundzustände des Menschen. Meine künstlerische Arbeit beschäftigt sich mit der Inszenierung von Menschen, Dingen und Räumen. Mein Hauptmedium ist die Fotografie, aber ich zeichne auch, mache Installationen und Videos. In den Fotos zeige ich eine eigene Welt, die vertrautes aufgreift und gleichzeitig verfremdet. Deshalb werfen die Bilder Fragen auf und das interessiert mich. Die Betrachter sollen die Irritation im Kopf behalten, die zu den Bildern dazugehören, und mit in Ihren Alltag nehmen. Das verändert ihre Wahrnehmung.

Ursula Theißen: Brauchen Künstlerinnen Frauenförderung?

Judith Samen: Ja, schon alleine, weil der Lebenslauf mit Kindern ein anderer ist – nicht gerade kompatibel mit dem Kunstmarkt. Es war damals die absolute Ausnahme, die Kinder überall hin mitzunehmen. Neulich sagte mir eine Kollegin, ich wäre ihr da ein Vorbild, weil ich das wagte. Darauf bin ich stolz, denn bis dahin war es sozusagen ein unausgesprochenes Tabu sich als Künstlerin und Mutter zu präsentieren. Früher haben die Künstlerinnen ihre Kinder regelrecht verheimlicht, viele tun das heute noch, weil sie Angst haben, dass diese doppelte Rolle Nachteile für sie bringt. Ich begrüße die Künstlerinnenförderung, wie die des Stipendiums für Bildende Künstlerinnen mir Kindern sehr, lehne aber den Begriff "Frauenkunst" ab. Dieser Begriff erscheint mir eher behindernd für Emanzipation, denn er schafft eine eigene Schublade und legt nahe, dass es sich um etwas handelt, was sich von der „richtigen Kunst“ unterscheidet. Es geht aber um die Anerkennung, dass Kunst eben Kunst ist – egal, ob von Männern oder Frauen. Das Kriterium ist die Qualität der Arbeit und nicht das Geschlecht.

Ursula Theißen: Wie mobil musst Du sein?

Judith Samen: Sehr mobil, Ausstellungen finden allerorten statt und Ausstellungseröffnungen sind Pflichtprogramm und dürfen nicht vernachlässigt werden.

Ursula Theißen: Gibt es für Dich eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf?

Judith Samen: Ja, denn ich kann meine Zeit frei einteilen. Meine Tochter ist in der Kita mit Familiengruppe seit dem 8. Monat, mein Sohn in der offenen Ganztagsgrundschule. Ohne diese Betreuung würde es nicht gehen, obwohl mein Mann mitbetreut.

Ursula Theißen: Glaubst Du, dass Deine Karriere anders verlaufen wäre ohne Kinder?

Judith Samen: Mit Sicherheit wäre sie anders verlaufen, aber nicht besser oder schlechter. Die An-

mietung eines Atelierraums ist mir wichtig, damit Arbeit und Familie getrennt werden kann. Menschen kommen und wollen meine Arbeiten sehen, dabei sollten sie nicht über Duplosteine fallen.

Ursula Theißen: Wie viel Unternehmerin muss in Dir als Künstlerin stecken?

Judith Samen: Ich bin eine gute Unternehmerin, mir sind die Marktmechanismen klar, man muss sagen, dass man Geld möchte und wie viel. Mit dem Verkauf ist es allerdings so eine Sache, meine Bilder passen nicht unbedingt übers heimische Sofa. Gerade darum sind öffentliche Förderungen, wie Stipendien und Preise auch so wichtig! Sie ermutigen, dass man auf dem richtigen Weg ist und machen unabhängig von Marktmechanismen. Ich werde nicht gezwungen kleine, gefällige Auftragsfotografien nach Kundengeschmack zu fertigen, sondern ich kann mich auf die künstlerische Qualität konzentrieren.

Ursula Theißen: Unterrichtest Du auch Kunst?

Judith Samen: Zum Glück jetzt ja! Ich habe eine Lehramtsausbildung und das erste Staatsexamen in Biologie und Kunst gemacht. Ich bekam eine temporäre 40 %-Vertretungsprofessur für Fotografie an der Uni Siegen in der Lehrerausbildung. Das Ausbilden ist mir eine wichtige Aufgabe, die Vermittlung von der brisanten Beziehung zwischen Inhalt und Form in künstlerischer Fotopraxis finde ich spannend. Die StudentInnen werden ermutigt, eigene, neue Formen zu finden und zu optimieren. Kunst ist wie ein Forschungsprojekt. Mir ist die Lehrerfahrung wichtig, und wir brauchen gute Kunstlehrer, die in der Lage sind, über den Teller- rand zu schauen. Die Vorstellung, hier einen Beitrag zu leisten, motiviert mich.

Ursula Theißen: Was ist Erfolg für Dich?

Judith Samen: Die Anerkennung, die gute Kritik von den besonders strengen Kollegen, die Ausstellungen, und dass meine Bilder den Leuten im Kopf bleiben.

Frauenkulturbüro NRW

Seit 1991 setzt sich das Frauenkulturbüro NRW e.V. für die Förderung von Künstlerinnen ein. Durch die Initiierung des Künstlerinnenpreises NRW und die Stipendien für Bildende Künstlerinnen mit Kindern wurde in Nordrhein-Westfalen ein beispielhafter Förderweg eingeschlagen, der weitere Initiativen in anderen Bundesländern auslöste. Die intensive spartenbezogene Projekt- und Netzwerkarbeit gewährleistet die Anbindung des Landesbüros an die Kulturinitiativen und -institutionen auf kommunaler Ebene. Ausstellungen, Konzerte, Lesungen, Filmreihen und fachspezifische Tagungen zeichnen die Arbeit des Frauenkulturbüros NRW aus. Darüber hinaus beteiligt sich das Frauenkulturbüro NRW an vielen kulturpolitischen Gremien auf Landesebene.

Was dürfen die überhaupt

Die Macht der BürgermeisterIn

Darf der das? Diese Frage stellt sich neuen wie alten Ratsmitgliedern häufig, wenn sie die Machtfülle des (Ober)Bürgermeisters oder ihren weiblichen Pendant erleben. Zahlreiche Antworten auf diese Frage gibt die Gemeinde- bzw. Kreisordnung, weiteres erläutert die Hauptsatzung und das Ortsrecht bzw. die Geschäftsordnung des Rates und seiner Ausschüsse. Doch schauen wir uns die möglichen Aktionsfelder an dieser Stelle einmal an.

Die Tagesordnung

Die Tagesordnung wird vom Bürgermeister (§ 48 GO) bzw. Landrat (§ 33 KrO) aufgestellt. Dazu müssen alle Anträge, die innerhalb einer in der Geschäftsordnung festgelegten Frist beim Bürgermeister eingehen und die von einem Fünftel der Mitglieder oder von einer Fraktion stammen, auf die Tagesordnung genommen werden. Gerne wird allerdings mancher wichtige Antrag in den nichtöffentlichen Teil geschoben oder ganz nach hinten verbannt. Letzteres geht, ob ein Antrag allerdings nichtöffentlich zu behandeln ist, wird in der Geschäftsordnung geregelt. Außerdem kann die Öffentlichkeit zu einzelnen Punkte auf Antrag ausgeschlossen werden. Die Debatte über diesen Antrag findet zunächst nicht-öffentlich statt, dann wird über den Ausschließungsantrag entschieden und schließlich findet die eigentliche Debatte zum Tagesordnungspunkt statt. Wichtig dabei ist: Die Nichtöffentlichkeit ist die Ausnahme, die Öffentlichkeit ist die Regel!

Das Rederecht

Grundsätzlich hat jedes Rats- oder Kreistagsmitglied ein Rederecht im Kommunalparlament. Selbst wenn ein Ratsmitglied nicht Mitglied eines Ausschusses ist, kann er im nichtöffentlichen Teil als ZuhörerIn teilnehmen und eigene Anträge begründen und sich an den Beratungen dazu beteiligen (§ 58 Abs. 1 GO; § 41 Abs. 3 KrO). Wenn der Bürgermeister bzw. Landrat die Verhandlungen leitet, müssen grundsätzlich alle Wortmeldungen berücksichtigt werden, einzelne Mitglieder dürfen also nicht von der Debatte ausgeschlossen werden. Allerdings kann in der Geschäftsordnung oder per Be-

schluss beispielsweise eine Redezeitbeschränkung festgelegt werden. Diese darf nicht willkürlich sein, sondern muss eine grundsätzliche Beteiligung an der Diskussion ermöglichen.

Der Maulkorb

Über die Politik des Rates oder Kreistags könnt ihr grundsätzlich frei reden und berichten. Es sei denn, es handelt sich um eine nichtöffentliche Angelegenheit. Dann gibt es eine Verschwiegenheitspflicht gemäß § 30 GO bzw. § 28 Abs. 2 KrO, allerdings mit der Maßgabe, dass die Verschwiegenheitspflicht nicht vom Bürgermeister oder Landrat, sondern nur vom Rat oder Kreistag angeordnet werden kann. Es gibt daher keinen Maulkorb, den der Hauptverwaltungsbeamte umlegen kann! Soll aber zum Beispiel ein Ratsmitglied vor Gericht zu einer Ratsangelegenheit aussagen dann bedarf es einer Aussagegenehmigung des Rates, § 31 Abs. 3 GO. Gleiches gilt auch für die Kreistagsmitglieder.

Der Rausschmiss

Wer sich daneben benimmt, fliegt raus, das gilt in Rat und Kreistag nur beschränkt. Zwar hat der Bürgermeister oder Landrat das Hausrecht, jedoch bedarf es für den Ausschluss eines gewählten Ratsmitglieds schon einer schweren Verfehlung und einer Regelung in der Geschäftsordnung, um einen solchen Ausschluss anzuordnen § 51 Abs. 2 GO bzw. § 36 Abs. 3 KrO. Wenn es keine Regelung in der Geschäftsordnung gibt, dann gibt es auch weder Rausschmiss noch Entzug der Entschädigung. Wenn es jedoch eine Regelung gibt, dann entscheidet der Bürgermeister oder Landrat nur kurzfristig, spätestens in der nächsten Sitzung muss dann das Gremium Rat oder Kreistag über den Rausschmiss und seine Rechtfertigung befinden. Dabei gilt: Die Grenze ist da, wo die Maßnahme unverhältnismäßig zum Anlass ist und wo demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten des Ratsmitglieds dauerhaft beeinträchtigt werden.

*Juliane Hilbricht
Rechtsanwältin in Solingen*

Debatte um Steuerreformen

Grundsteuer in Bewegung

Die Grundsteuer, eine bundesrechtliche Kommunalsteuer mit Hebesatzrecht, weist einige Vorzüge auf: Sie ist eine stabile, weil konjunkturunabhängige Finanzierungsquelle, die Städten und Gemeinden 2002 rund 9,2 Mrd. € (ca. ein Viertel ihres Steueraufkommens) einbrachte. Sie hat keine Schlupflöcher und genießt bei den Steuerzahlern eine vergleichsweise hohe Akzeptanz.

In der Kritik

Zweifellos also besitzt die Grundsteuer ihre Existenzberechtigung. Das geltende Berechnungsverfahren steht jedoch stark in der Kritik. Durch eine unzureichende Berücksichtigung der Fläche wird dem verschwenderischen Umgang mit Boden nichts entgegengesetzt. Auch wird unbebautes Bauland wesentlich geringer besteuert als bebautes. Das schafft unerwünschte Anreize: Statt Investitionen zur Mobilisierung von Verdichtungspotenzialen in besiedelten Bereichen zu belohnen, wird das (oft spekulative) Zurückhalten von Grundstücken gefördert. Das steigert den Druck auf Kommunen, neues Bauland auszuweisen. Die „Stadt der kurzen Wege“ als umwelt- und städtebaupolitisches Ziel rückt in weite Ferne, die Zersiedelung wird verschärft.

Die zur Steuerbemessung herangezogenen Einheitswerte von Grundstücken und Gebäuden sind völlig überholt. In Westdeutschland war die letzte Hauptfeststellung 1964, im Osten stammen die Werte gar von 1935! Damit kommt das geltende Grundsteuersystem einer groß angelegten Subvention von Grund- und Immobilienbesitz gleich. Laut DIW lagen die Einheitswerte Ende der 90er im Schnitt bei 13 Prozent der Verkehrswerte.

Infolge unterschiedlicher Wertentwicklungen verzerren die Regelungen die Belastungen innerhalb der Kommunen. So werden im Westen Altbauten gering besteuert, weil sie 1964 der Mietbindung unterlagen. Abstrus ist auch, dass land- und forstwirtschaftliche Flächen, die sich 1964 in der Nähe eines Bahnhofs befanden, stärker belastet werden – auch wenn es den gar nicht mehr gibt!

Unter diesen Umständen verwundert es, dass die seit langem geführte Reformdebatte bisher ins Leere lief. Im Januar 2004 unternahmen Bayern und

Rheinland-Pfalz einen neuen Vorstoß im Bundesrat. Er zielt auf eine kombinierte Bodenwert-/Gebäudesteuer. Die Grundsteuer A (land-/forstwirtschaftliche Flächen und Gebäude) soll abgeschafft, die betroffenen Gebäude der Grundsteuer B (sonstiges Grundvermögen) unterworfen werden. Weil nur 4 Prozent des Aufkommens aber 26 Prozent des Verwaltungsaufwands auf die Grundsteuer A entfallen, herrscht über diesen Aspekt weitgehend Konsens.

Durch die Orientierung an Bodenwerten schafft die kombinierte Bodenwert-/Gebäudesteuer einen stärkeren Anreiz, Baugrundstücke zu nutzen. Da aber ein Flächenfaktor fehlt, bleibt die Lenkungswirkung gering. Mietshäuser und Innenstädte würden nicht entlastet und auch der Umsetzungsaufwand durch die Ermittlung von Gebäudenutzflächen wird kritisiert. Das bayrisch/rheinland-pfälzische Modell verbessert also die derzeitige Situation langfristig kaum. Zu diesem Ergebnis kommt auch das Deutsche Institut für Urbanistik (difu), das Reformmodelle im Praxistest untersucht hat.

Alternativvorschläge sind unter anderem eine reine Bodenwertbesteuerung sowie das difu-Modell, das einen zusätzlichen Flächenfaktor vorsieht. Eine reine Bodenwertsteuer stützt sich auf die Gutachterausschüsse und vereinfacht die Umsetzung. Sie mobilisiert Verdichtungspotentiale, belastet aber die Innenstädte und entlastet Gewerbegebiete.

Die Grundsteuer kann nicht alle grünen Zielsetzungen, etwa eine ökologische Lenkungsfunktion, einen höheren Beitrag zur Finanzierung der Kommunen, Steuergerechtigkeit und einfache Umsetzung, erfüllen. Das difu-Modell kommt ihnen aber am nächsten. Durch die Flächenkomponente belastet es flächenintensive Siedlungsformen und Bauland stärker als andere Reformvorschläge. Mietshäuser und Innenstädte werden im Vergleich zu heute besser gestellt und der Verwaltungsaufwand reduziert.

Edith Müller

*Haushalts- und Finanzpolitische Sprecherin
der grünen Landtagsfraktion NRW*



Jürgen Leinemann
Höhenrausch
Die wirklichkeitsleere Welt der Politiker
 München 2004
 Blessing Verlag
 490 Seiten, 20,00 €
 ISBN 3-89667-156-1

Die wirklichkeitsleere Welt der Politiker

Höhenrausch

Politiker haben keine Freunde, sind einsam, keiner mag sie. Trotzdem hören die wenigsten freiwillig auf. „Wie und warum machen Menschen Politik“, das beschäftigt Jürgen Leinemann in seinem Buch „Höhenrausch“. Er spürt der Realitätswahrnehmung von Politikern nach und beschreibt entlang verschiedener Generationen die Veränderungen.

„Höhenrausch“ ist ein Zeitzeugenbericht. Über 40 Jahre beobachtete Jürgen Leinemann als Journalist des „Spiegel“ in Washington, Bonn und Berlin führende Politiker bei der Arbeit und danach. In dieser Zeit hat er allerhand spannende Anekdoten gesammelt. Aus der ersten Reihe erfährt man neues über die Mächtigen, wobei er keinen Hehl daraus macht, dass er, als Spiegel-Reporter, der SPD näher gekommen ist als den Konservativen.

Was „Höhenrausch“ von vielen anderen Büchern unterscheidet, ist seine Ehrlichkeit und Tie-

fenschärfe. Der Autor hat seinen eigenen Höhenrausch im Spiegel der Politiker reflektiert und sich dabei auch seinen eigenen Süchten gestellt. Das macht ihn hellsichtig für die Suchtmechanismen der Herrschenden: Betriebsamkeit, Opferbereitschaft, Macht, öffentliche Aufmerksamkeit und Kontrolle um nur einige Merkmale zu nennen, funktionieren wie Alkohol. Leinemann zeigt, wie kollektive Erfahrungen persönlichen Niederschlag finden und wie Verdrängung, und die Unfähigkeit zu Trauern bestimmten Politikern in konkreten historischen Phasen zur Spitze der Macht verholfen haben.

Virtuos fügt der gelernte Historiker so selbst erlebte Anekdoten, Biographien und historische Fakten zu hintergründigen Entwicklungen zusammen. Politiker und Wähler sind dabei in einer Beziehung der Co-Abhängigkeit. Was der eine leugnet, muss auch der andere nicht sehen. (15)



Friedemann Schmoll
Erinnerung an die Natur
Die Geschichte des Naturschutzes im deutschen Kaiserreich
 Geschichte des Natur- und Umweltschutzes
 Band 2, Campus Verlag
 Frankfurt/New York 2004
 508 Seiten, 45,00 €
 ISBN 3-593-37355-6

Die Geschichte des Naturschutz im deutschen Kaiserreich

Erinnerung an die Natur

Die Geschichte des Naturschutz im längst vergangenen Kaiserreich bietet überraschende Einsichten. Dazu gehört die Entwicklung von der früheren Tierquälerei zum modernen Vogelschutz. Zunächst wird auf alte Kochrezepte wie Drosselsuppen verwiesen, Singvogelgerichten, denen mancher Gourmet von heute wieder nachtrauert. Dann werden verschiedene Praktiken des Vogelfangs erläutert: die besondere Jagdfreude durch einen möglichst langen Todeskampf der Tiere oder das Blenden der Stubenvögel, weil blinde Finken angeblich schöner singen. Ausgesprochen spannend ist, wie Schmoll den Übergang von dieser Form des Sadismus zum Vogelschutz herausarbeitet: Die Nützlichkeit von Vögeln, ihre Menschenähnlichkeit und die verbesserte Ernährungslage, aber auch den Konflikt zwischen Bürgertum und Adel, die neue Interpretation der göttlichen Absichten und die Intensivierung der Erwerbsarbeit. Durch diese Neubewertungen wurden dem Vogelfang die Grundlage entzogen.

Eine weitere Strömung des Naturschutzes, die Naturdenkmalpflege, war zwar an der Sakralisierung kleiner Naturausschnitte interessiert, jedoch nicht an einer naturgemäßen Wirtschaftsweise. Dennoch hat sie die moderne Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit mitbegründet und zu einer Demokratisierung der Gesellschaft beigetragen. Der Heimatschutz wiederum, mit seinen Berührungspunkten zum Nationalsozialismus, wird äußerst kritisch dargestellt.

Leider kommt ein allgemein menschliches „Bedürfnis nach Natur“ (Gernot Böhme) nicht vor. So manche Interpretation reaktionärer Interessen, die angeblich hinter der „Natur“ versteckt seien, würde jedoch platzen, wenn der Autor – neben den vielen anderen menschlichen Bedürfnissen – auch ein schlichtes Naturbedürfnis anerkennen würde. Schmolls Arbeit ist eine lebendige und empfehlenswerte Lektüre für alle, die sich für den Wandel des Umgangs mit Natur und den Wandel des Naturverständnisses interessieren.

Ulrich Hüpke

Rat vom Bürger

Bürgerhaushalte im Netz

Knappe Einnahmen und Sparzwang setzen die öffentlichen Haushalte derzeit erheblich unter Druck. In vielen Städten und Gemeinden regiert das Haushaltssicherungskonzept und nur noch begrenzt der Rat. Soziale Errungenschaften sind von Kürzungen bedroht, kommunale Leistungen müssen zurückgefahren werden. Dies ist nicht nur ein Problem der Politiker, sondern führt auch zu wachsenden Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung. Eine aktive Bürgerbeteiligung liegt nahe, um klare Akzente zu setzen und die notwendigen Entscheidungen auf eine breitere Basis zu stellen.

Hinter der titelgebenden Einstiegsadresse steckt die Bertelsmann Stiftung, die als Initiatorin der Bürgerhaushalte in Deutschland gilt. Seit dem Beginn des Projekts im Jahre 2000 konnten umfangreiche Erfahrungen mit Bürgerhaushalten quer durch die Republik gemacht werden. Auf der Homepage sind die Bürgerhaushalte von sechs teilnehmenden Städten dokumentiert. Zusätzlich finden sich Leitfäden und Zwischenberichte des Projekts sowie nützliche Hinweise für die Organisationsunterstützung als PDF-Dateien. Wie man die trockenen Zahlen eines Haushalts sachgerecht unter die Bürger bringt und Rückmeldungen einholt, wird beispielsweise in zwei anschaulichen Broschüren der Stadt Emsdetten und der Stadt Hilden demonstriert.

Sogar in der Bundeshauptstadt gibt es Initiativen für einen Bürgerhaushalt. Allerdings zeigt die Homepage der Initiative, dass den guten Gedanken bislang scheinbar kein Erfolg beschieden war. Entweder steckt Berlin noch nicht tief genug in der Krise oder die Mandatsträger fürchten die Mitsprache der politischen Basis Berlins in Haushaltsfragen.

In der kleinen baden-württembergischen Stadt Rheinstetten scheint der Bürgerhaushalt dagegen gut zu funktionieren und wird nun im vierten Jahr aufgestellt. Mit knappen, anschaulichen Beschreibungen werden die Bürger informiert, wobei eine Haushaltsbilanz an den Anfang gestellt wird. Damit ist für die einzelnen Kostenbereiche die Ausgaben und Einnahmenseite transparent. Bei den zumeist defizitären Bereichen kann der Bürger nachvollziehen und mitentscheiden, wie die Haushaltsansätze sich entwickeln sollen.



Eine komplette Diplomarbeit kann man unter der von Schülern und Studenten frequentierten „Hausaufgaben“-Webadresse downloaden. Zum stolzen Preis von 49,90 Euro kann die Diplomarbeit von Christian Zimmer zum Thema: „Der Bürgerhaushalt als Ausweg aus der Schuldenfalle? Porto Alegre: Chance für Berlin“ digital erworben werden. In Porto Alegre, Brasilien, wird seit 14 Jahren ein Bürgerhaushalt aufgestellt. Die Stadt selbst ist eine vielzitierte Ikone der Agenda 21. Die Arbeit wurde übrigens am Otto-Suhr-Institut mit 1,0 benotet. Zumindest das Inhaltsverzeichnis und die Einleitung kann auch kostenfrei eingesehen werden.

Die bayrische grünnahe Petra-Kelly-Stiftung hat im März 2004 eine Veranstaltung zum Thema gemacht und das neue Beteiligungsinstrument durchaus kontrovers diskutiert. Die Ergebnisse sind in einer lesenswerten Dokumentation mit dem Titel: „Bürgerhaushalt in Deutschland – Neue Sparstrategie oder echte Bürgerbeteiligung?“ niedergelegt. Die 20-seitige Broschüre kann als PDF-Datei heruntergeladen werden.

Was ich noch nicht im Netz entdeckt habe und vermisse, ist eine Web-Seite, die alle derzeit in Arbeit befindlichen Bürgerhaushalte darstellt. Die regionale Verteilung auf der bundesdeutschen Landkarte wäre sicher spannend zu sehen.

Hans-Jürgen Serwe

Quelle:

Projektseite der Bertelsmann Stiftung
www.buergerhaushalt.de

Bürgerhaushalt Berlin
www.buergerhaushalt-berlin.de

Bürgerhaushalt Rheinstetten
www.rheinstetten.de/buergerhaushalt/index.cfm

Diplomarbeit Bürgerhaushalt
www.hausarbeiten.de/faecher/vorschau/26125.html

Dokumentation der Petra-Kelly-Stiftung
www.petra-kelly-stiftung.de/sites/pdf-doku/Doku-Buergerhaushalt.PDF



Die GAR schenkt ein!

**Na denn Prost.
Und einen guten Rutsch
ins neue Jahr.**