Nachhaltige Stadtfinanzen - Akzeptanzsteigerung der bürgerschaftlichen Beteiligung an der Haushaltsplanung

Projektbericht

Herausgeber

Prof. Dr. Thomas Lenk

Matthias Redlich

Philipp Glinka

Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management

2015

Unter Mitarbeit von

Prof. Dr. Hans-Gert Gräbe, Elsa Egerer und Mario Hesse

Eine Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

Wissenschaftsjahr 2015

Zukunftsstadt

Kurzfassung der Ergebnisse

- Die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger sowie der Organisationen ist mit den Informations- und Teilhabemöglichkeiten der Stadt Leipzig an der Haushaltsplanung derzeit unzufrieden.

- Unabhängig von der online oder offline Nutzungsmöglichkeit erscheinen interaktive Informationsangebot mit Rückfrage- und Feedbackmöglichkeit, wie beispielsweise Bürgerwerkstatt, Anfragemöglichkeiten im Dezernat und Diskussionsrunden, den Bürgerinnen und Bürgern besonders gewinnbringend zu sein.

- Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus sind weitere Informations- und Teilhabeangebote notwendig, die eine frühzeitigere und kontinuierlichere Einbindung bei der Haushaltsplanung und ein Einbringen eigener Themen und Fragestellungen der Öffentlichkeit ermöglichen.

- Zur Erweiterung vorhandener Möglichkeiten wurde eine Konzeptskizze für einen erweiterten Beteiligungsprozess erarbeitet. Um daraus abgeleitet Einflussmöglichkeiten, Prozessablauf und Rechenschaftslegung sowie verfügbare Ressourcen und Verantwortlichkeiten transparent und verbindlich aufzuzeigen, wird ein übergreifendes Informations- und Beteiligungskonzept benötigt. Dafür sind jedoch politische Weichenstellungen und Entscheidungen notwendig.

- Viele der vorhandenen Teilhabemöglichkeiten an der Haushaltplanung sind den Leipzigerinnen und Leipzigern nicht bekannt und werden schon deshalb kaum genutzt.

- Die Online-Angebote der Internetseiten des Dezernates für Finanzen der Stadt Leipzig bieten weniger Informationsmöglichkeiten zur Haushaltsplanung als die Angebote der Kämmereien vieler anderer Kommunen mit einer ähnlichen Einwohnerzahl.

- Die Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Informationen über die Haushaltsplanung, aber auch anstehende Projekte und Maßnahmen sowie insbesondere dabei bestehende Möglichkeiten der Beteiligung bedürfen einer intensiveren Kommunikation und des Auf- und Ausbau eines übergreifenden Konzeptes.

- Die Leipzigerinnen und Leipziger erwarten einen stärkeren Ausbau webbasierter Angebote inkl. der Aufbereitung von Informationen und einer stärkeren Einbindung durch direkte Teilhabemöglichkeiten.

- Mit dem Interaktiven Haushaltsplan hatte die Stadt Leipzig im kommunalen Vergleich ein solides Online-Informationsinstrument, das zugleich vielfältige Teilhabemöglichkeiten für die Bürger geboten hat, aber von der optischen Gestaltung bis hin zur Grundstruktur vollständig überarbeitet werden muss.

- Der Interaktive Haushaltsplan sollte wieder zur Verfügung gestellt werden. Dafür wurde aufbauend auf den im Projektrahmen gewonnen Erkenntnissen ein prototypisches Online-Tool entwickelt, das als Ausgangsbasis für die Überarbeitung und den Relaunch dienen kann.

- Anhand der Analysen wurden weitere Vorschläge zur Verbesserung von Information und Beteiligung an der Haushaltsplanaufstellung entwickelt.

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung ... 3
1 Projekthintergrund ... 3
2 Projektablauf und Struktur des Berichtes ... 4
2 Good-Practice-Ansätze ... 6
1 Allgemeines ... 6
2 Beispiel: München ... 7
3 Beispiel: Stuttgart ... 9
4 Das Konzept „OffenerHaushalt 2.0“ ... 12
5 Beispiel Köln ... 14
6 Beispiel: Königswinter ... 18
7 Beispiel: Der Bundeshaushalt ... 22
3 Empirische Befunde der Umfragen „Partizipative Haushaltsplanung“ ... 25
1 Methodologie ... 25
2 Ergebnisse der Umfrage unter Bürgerinnen und Bürgen ... 26
3 Ergebnisse der Umfrage unter Organisationen ... 36
4 Erwartungen hinsichtlich Information und Teilhabe an der städtischen Finanzplanung – Workshop-Ergebnisse ... 42
1 Information ... 42
2 Beteiligung ... 43
5 Interaktiver Haushaltsplan der Stadt Leipzig ... 46
1 Allgemeines ... 46
2 Analyse des Interaktiven Haushaltplans ... 47
3 Anregungen, Bedarfe und Einschätzung des Interaktiven Haushaltplans durch Nutzergruppen ... 51
4 Kosten-Nutzen-Abwägung eines Interaktiven Haushaltsplans ... 55
6 Verbesserung der Information und Teilhabe an der Haushaltsplanung ... 59
1 Auffälligkeiten und Erkenntnisse der Analysen ... 59
2 Anforderungen hinsichtlich der Umsetzung eines prototypischen Online-Tools ... 61
3 Prototypische Umsetzung ... 64
4 Empfehlungen zur Verbesserung von Information und Beteiligung ... 65

1 Einführung

(Matthias Redlich)

Die Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung der Stadt Leipzig („Leipzig weiter denken“), das Dezernat Finanzen der Stadt Leipzig und das Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management haben im Zuge der bestehenden Kooperationsvereinbarung zwischen der Stadt und der Universität Leipzig erörtert, wie die deliberativen Diskussions- und Beteiligungsstrukturen im Haushaltsplanungsprozess der Stadt Leipzig weiter gestärkt und eine noch intensivere bürgerschaftliche Einbindung und Teilhabe an der Haushaltsplanung ermöglicht werden kann. Als Teil der Strategie „Leipzig weiter denken 2.0“ ist daraus das Projekt „Nachhaltige Stadtfinanzen – Akzeptanzsteigerung der bürgerschaftlichen Beteiligung an der Haushaltsplanung“ entstanden. Dessen Ergebnisse werden im vorliegenden Bericht vorgestellt. Das Projekt wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen der Initiative „ZukunftsWerkStadt“ durch Fördermittel unterstützt.

1 Projekthintergrund

Das Verhältnis von Bürgern, Politik und Verwaltung ist eine der Schlüsselgrößen für das Funktionieren eines demokratischen Gemeinwesens. Seit dem Bestehen der Bundesrepublik hat sich dieses Beziehungsverhältnis mehrfach gewandelt. In den 1970er Jahren ging es um den Bürger als Staatsbürger. Im Zuge von Diskussionen über die Bürgernähe wurden Kompetenzaufteilungen und Organisationsstrukturen angepasst (Publikumsbezogenheit), aber auch Schulungen des Personals im Umgang mit den Bürgern durchgeführt (Publikumsorientierung).[i] Die 1990er Jahre waren durch eine verstärkte Kundenorientierung geprägt. Vor dem Hintergrund eines gesellschaftlichen Wandels wies die Strömung des New Public Management (NPM) staatlichen Einrichtungen den Charakter von Dienstleistungsunternehmen zu, die auf die individuellen Bedürfnisse der Bürger eingehen; der Bürger wurde zunehmend als Kunde betrachtet.[ii] Zukünftig geht es darum, die Partizipationswünsche der Bürger als Mitentscheider und Koproduzenten zu erfüllen.[iii] Dabei ist die Leitidee einer Bürgerkommune entstanden, die auf ein stärkeres bürgerschaftliches Engagement setzt.[iv]

Vor diesem Hintergrund spiegeln die Schlagworte Nachhaltigkeit, Transparenz und Partizipation die gesellschaftlichen Anforderungen und Erwartungen an Entscheidungsträger und -prozesse wider. Im politischen Entscheidungsfindungsprozess haben so eine transparente Informationsaufbereitung und bürgerschaftliche Beteiligung in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen.[v] Nicht mehr nur die Wahl der Volksvertreter, sondern die aktive Teilhabe an der Gestaltung des eigenen Umfelds durch das Einbringen eigener Ideen wird zunehmend der Anspruch der Bürgerinnen und Bürger an die Politik.

Die Haushaltsplanung nimmt dabei eine zentrale Stellung ein. Diese ist das wichtigste politische Steuerungsinstrument.[vi] Mit dieser werden die derzeitige finanzielle Situation und zukünftige Planung abgebildet und über die Bereitstellung und Verteilung der vorhandenen Mittel für die einzelnen Bereiche, wie zum Beispiel Sport, Kultur oder Soziales, entschieden. Es handelt sich deshalb um einen Entscheidungsbereich, in dem Erfordernisse an Information und Beteiligung direkt zusammenkommen. Aus diesem Grund unterliegt die Haushaltplanung in beiden Bereichen speziellen Regelungen und Verpflichtungen, die für die kommunale Ebene in Gemeindeordnungen und kommunalem Haushaltsrecht festgelegt sind. Exemplarisch seien die Pflicht zur jährlichen Veröffentlichung der Haushaltssatzung und vorgeschriebene Anhörungs- und Einspruchsverfahren angeführt, durch die ein grundsätzliches Mindestmaß an Information und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sichergestellt wird.

Um darüber hinaus gerade bei der Finanzplanung verstärkt deliberative Diskussions- und Beteiligungsprozesse anzustoßen, werden insbesondere auf der kommunalen Ebene zusätzliche Konzepte und Instrumente erprobt, die vielfach unter dem Schlagwort „Bürgerhaushalt“ firmieren. Gleichwohl sich die Ansätze in vielfacher Hinsicht stark unterscheiden (u.a. Informationsbereitstellung, Beteiligungsart, Beteiligungskanal, Inputmöglichkeiten sowie Rechenschaftslegung und Haushaltsgegenstand), zielen alle darauf ab, die Gesellschaft konsultativ in die Haushaltsplanungsprozesse einzubinden. Die freie Bereitstellung von Informationen ist dafür eine wesentliche Voraussetzung, bildet aber nicht den Kern. Grundlage bilden zumeist die im PDF-Format auf der Internetseite zur Verfügung gestellten Haushaltspläne, die in ausgewählten Bereichen durch weitere Informationen ergänzt werden. Im Gegensatz zum traditionellen (Entscheidungsfindungs-)Modell „Verwaltung plant, Politik entscheidet“, stehen für Bürgerinnen und Bürger insbesondere Möglichkeiten zur Verfügung, über Vorschläge zu diskutieren und abzustimmen. Darüber hinaus können eigene Ideen und Meinungen proaktiv in den politischen Prozess eingebracht werden.[vii] Diesbezüglich liegen zahlreiche Erfahrungen und Analysen vor, die hinsichtlich Ausgestaltung, Akzeptanz, Kosten-Nutzen-Verhältnis und Zufriedenheit zu differenzierten Ergebnissen geführt haben.

Ein alternativer Ansatz ist mit den Open Data und Open Knowledge Initiativen verbunden. Bei diesen stehen nicht (informelle) Beteiligungsverfahren im Vordergrund, vielmehr geht es darum, Informationen und Entscheidungsgrundlagen allen transparent und frei zugänglich zur Verfügung zu stellen. Ziel ist die Offenlegung der Daten, um dadurch Partizipation überhaupt zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund kommen zunehmend Diskussionen auf, die eine zielgruppen- und bedarfsgerechte Bereitstellung der Daten fordern. Neben allgemeinen Open Data Plattformen[viii] entstehen gerade im Bereich der Haushaltsinformation Ansätze einer webbasierten und interaktiven Datenaufbereitung. Insbesondere Städte verbinden mit bedarfsgerechterer Informationen die Hoffnung und Chance, Akzeptanz der im traditionellen (Entscheidungsfindungs-)Modell vorhandenen Teilhabemöglichkeiten zu stärken. Die auf kommunaler Ebene vorhandenen formellen Teilhabemöglichkeiten, wie u.a. Bürgereinwände, deren rechtliche Verbindlichkeit zumeist weit über die der aufwendigen Bürgerhaushaltsverfahren hinausgeht, werden so vielfach nur in einem geringen Maße genutzt. Gleiches gilt für viele etablierte informelle Verfahren.

In der Stadt Leipzig soll so an die unter dem Dach der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung "Leipzig weiter denken“ angestoßenen Entwicklungen angeknüpft werden. Über die bereits etablierten informellen Beteiligungsmodulen, wie beispielsweise den repräsentativen Bürgerworkshop, hinaus sollen im Bereich der Finanzpolitik zukünftig gerade auch formelle Verfahren, wie Bürgereinwände, noch bedarfsgerechter nutzbar sein. In diesem Zusammenhang gilt es von der Stadt Leipzig bereitgestellte, aber mit geringer Akzeptanz genutzte Instrumente, wie den „Interaktiven Haushaltsplan“ zu überprüfen und weiter zu entwickeln. Aus diesen Ansätzen heraus ist das vorliegende Projekt entstanden.

2 Projektablauf und Struktur des Berichtes

Das Projekt „Nachhaltige Stadtfinanzen – Akzeptanzsteigerung der bürgerschaftlichen Beteiligung an der Haushaltsplanung“ ist vor dem Hintergrund sich verändernder gesellschaftlicher Anforderungen entstanden. Ziel ist es, in der Stadt Leipzig eine noch intensivere bürgerschaftliche Einbindung und Teilhabe an der Haushaltsplanung zu ermöglichen. Im Bereich der Fiskalpolitik sollen dabei Impulse und Ansätze gesucht werden, um eine zielgruppen- und bedarfsgerechte Informationsdarstellung sicherzustellen und bürgerschaftliche Ideen nutzbar zu machen. Für die Haushaltsentwurfsplanung bedeutet dies, das Handeln der Stadt noch transparenter zu gestalten und die Bürgerinnen und Bürger aktiver in Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen.

In Abstimmung mit der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung „Leipzig weiter denken“ und dem Dezernat Finanzen der Stadt Leipzig wurde das im Rahmen der Initiative „ZukunftsWerkStadt“ vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) durch Fördermittel unterstützte Projekt im Zeitraum von September 2014 bis August 2015 durchgeführt. Projektpartner seitens der Universität waren das Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management (Prof. Dr. Thomas Lenk, Matthias Redlich, Philipp Glinka), das in der informationstechnischen Umsetzung durch das Institut für Informatik (Prof. Dr. Hans-Gert Gräbe) bei der Anforderungsanalyse und der technischen Realisierung eines prototypischen Online-Tools unterstützt wurde.

Unter Leitung von Prof. Dr. Thomas Lenk erörterten die Wissenschaftler der Universität Leipzig, wie Information und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Haushaltsplanung verbessert werden können. Im ersten Schritt wurden dafür deutschlandweit existierende, innovative Ansätze der kommunalen Finanzverwaltungen identifiziert und analysiert, die als effektive und effiziente Lösung zur Information über den Haushalt und zur Einbeziehung in fiskalpolitische Überlegungen dienen. Als Vorbetrachtung untersuchte ein interdisziplinär zusammengesetztes studentisches Team im Rahmen des fachübergreifenden Lehrprojekts „Gesellschaftliche Strukturen im digitalen Wandel“, welche Gestaltungsmöglichkeiten in der Haushaltsplanung bestehen, wie Kommunen an die Thematik herangehen und welche interessanten Weblösungen existieren. Darauf aufbauend wurden die bedeutendsten Ansätze im Kapitel Good-Practice-Ansätze analysiert. Um zu erfahren, welche Anforderungen und Bedürfnisse hinsichtlich Information und Teilhabe bei der Haushaltsentwurfsplanung der Stadt Leipzig bestehen, wurden im daran anschließenden Schritt empirische Erhebungen durchgeführt. Mit Hilfe von zwei Onlinefragebögen wurden einerseits Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen sowie andererseits regional tätige Organisationen, wie Interessengruppen, Vereine und Verbände um Einschätzungen gebeten. Die allgemeinen Ergebnisse der Befragungen sind in Kapitel 3 Empirische Befunde der Umfragen „Partizipative Haushaltsplanung“ zusammengefasst. Spezifische Aussagen hinsichtlich eines „Interaktiven Haushaltsplans“ sind Teil des Kapitels 5 und finden sich dort im Abschnitt 3 Anregungen, Bedarfe und Einschätzung des Interaktiven Haushaltplans durch Nutzergruppen. Ergänzend dazu fand ein zielgruppenspezifischer Workshop mit Akteuren aus den Bereichen Kultur und Soziales statt. Diese äußerten aus Sicht ihrer Institution bestehende Anforderungen, Erwartungen und Verbesserungspotentiale an eine zielgruppengerechte Informationsbereitstellung und Möglichkeiten der aktiven Mitgestaltung. Die Ergebnisse werden im Kapitel 4 Erwartungen hinsichtlich Information und Teilhabe an der städtischen Finanzplanung – Workshop-Ergebnisse aufgezeigt. Im nächsten Schritt wurden der von der Stadt bereitgestellte, aber mit geringer Akzeptanz genutzte „Interaktive Haushaltsplan“ analysiert und Anforderungen hinsichtlich der Umsetzung eines Interaktiven Haushaltplans getroffen. Diese werden in Kapitel 5 bzw. 6 dargestellt.

Um den Bürgerinnen und Bürgern noch einfachere Möglichkeiten an die Hand zu geben, sich in die Haushaltsdebatten einzubringen, ist ein besserer Zugang zu Haushaltsinformationen und deren Transparenz entscheidend. Im letzten Schritt wurde anhand der Ergebnisse dieses Berichts ein prototypisches Online-Tool aufgesetzt. Die informationstechnische Umsetzung wurde gemeinsam mit dem Institut für Informatik (Prof. Gräbe) durchgeführt. Dabei wurde im Rahmen der Bachelorausbildung des Institutes eine entsprechende Webanwendung konzipiert, programmiert und erprobt. Das prototypische Online-Tool inkl. Dokumentation (Requirements, Installationsanleitung, Benutzerhandbuch, Backend-Handbuch, Entwurfsbeschreibung und RDF-Cube Datenkonzept) finden Sie gesondert in dem angefügten Release-Bündel bzw. über http://www.leipzig-data.de/IHR-15. Zur Implementation eines Regelbetriebs sind am prototypischen Online-Tool auf allen Ebenen noch Einarbeitungs- und Anpassungsarbeiten durch den zukünftigen Betreiber notwendig.

2 Good-Practice-Ansätze

(Matthias Redlich und Philipp Glinka)[ix]

1 Allgemeines

Für dieses Kapitel wurden bestehende, webbasierte Informations- und Teilhabeangebote genauer analysiert. Untersuchungsgegenstand bildeten basierend auf den Daten des Statistischen Bundesamtes insbesondere deutsche Städte mit einer ähnlichen Bevölkerungsgröße (+/-200.000; siehe Tabelle 1) sowie die größten Städte (Berlin, Hamburg, München und Köln). Darüber hinaus wurden prämierte Kommunen bzw. deren Projekte einbezogen. Ziel war es, besonders erwähnenswerte Methoden, Praktiken oder Vorgehensweisen (Good-Practice-Ansätze) zu identifizieren, um aus diesen Anregungen für Umsetzung, Gestaltung und Funktionen eines bedarfs- und zielgruppengerechten Informations- und Teilhabeangebotes zu gewinnen.

Tabelle 1: Übersicht ausgewählte Gemeinden nach Bevölkerung

Gemeindename und Art	Bevölkerung
Frankfurt am Main, Stadt	701 350
Stuttgart, Landeshauptstadt	604 297
Düsseldorf, Stadt	598 686
Dortmund, Stadt	575 944
Essen, Stadt	569 884
Bremen, Stadt	548 547
Leipzig, Stadt	531 562
Dresden, Stadt	530 754
Hannover, Landeshauptstadt	518 386
Nürnberg	498 876
Duisburg, Stadt	486 855
Bochum, Stadt	361 734
Wuppertal, Stadt	343 488
Bielefeld, Stadt	328 864
Bonn, Stadt	311 287

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014): Städte (Alle Gemeinden mit Stadtrecht) nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2013.

Die markantesten Beispiele mit Good-Practice-Ansätzen werden in den folgenden Teilabschnitten vorgestellt. Dabei darf nicht unerwähnt bleiben, dass in vielen Kommunen keine umfangreichen Angebote existieren. Die identifizierten Good-Practice-Ansätze wurden insbesondere hinsichtlich der vorhandenen Informationsangebote und deren Umsetzung inkl. Bedienungskonzept, Informationsgrad, Nutzerorientierung und Übersichtlichkeit sowie Einstiegsschwelle und Transparenz der Angebote analysiert. Ein zweiter Gesichtspunkt besteht in der Betrachtung von Teilhabemöglichkeiten. Dabei geht es vorrangig um die Einbindung formaler Verfahren im Zuge der Haushaltsverhandlungen. Die Umsetzung von Bürgerhaushalten, aber auch Mängelmelder und Stadtgestaltungsinitiativen bildeten deshalb keinen Kern der Untersuchung. Im Rahmen der Darstellung wird aber teilweise darauf Bezug genommen, insbesondere dann, wenn es um Good-Practice bei Teilhabe an der Haushaltsplanung geht.

Daraus abgeleitet bilden folgende Leitfragen das inhaltliche Untersuchungsmuster:

1. Welche besonderen Möglichkeiten bietet die Kämmerei zur **Information** über den städtischen Haushalt?
2. Welche besonderen Möglichkeiten der **Teilhabe** bestehen für die Bürgerinnen und Bürger dabei?
3. Existieren darüber hinaus **weitere Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten**, die ergänzend zum Informationsangebot der Kämmerei angeboten werden?

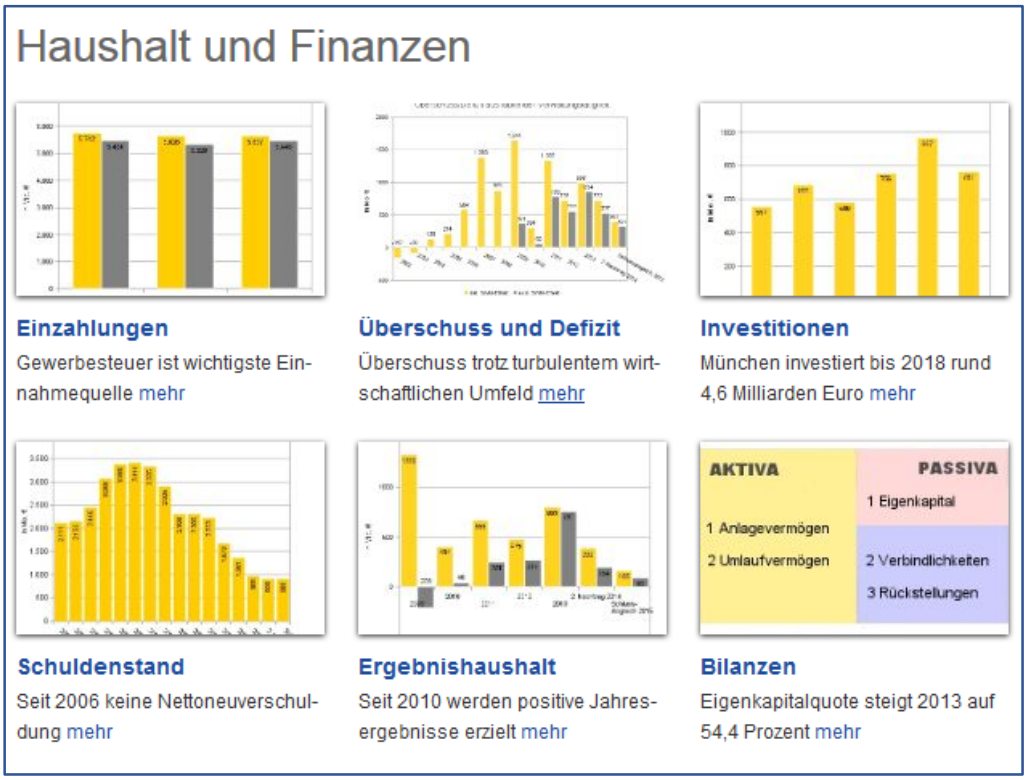
2 Beispiel: München

Die Stadt München ist bereits im Jahr 2009 auf die Systematik der doppelten Buchführung (Doppik) umgestiegen. Alle mit dem Haushalt verbundenen Informationen werden nach übergeordneten Themenbereichen klassifiziert und zentral auf den Seiten der Kämmerei abgebildet: von *Bilanzen*, über *Formulare, z.B. für* Grund- und Hundesteuer, bis hin zum *Schuldenstand*. Die haushaltsbezogenen Informationen sind als interaktiver Online-Service in das E-Government-Portal der Stadt eingebunden, auf dem verschiedene Behördendienste gebündelt angeboten werden. Ein Bürgerhaushalt und entsprechende Zusatzseiten existierten bis März 2015 nicht.

Information

Im Themenbereich Haushalt und Finanzen befinden sich alle haushaltrelevanten Informationen, die nach übergeordneten Kategorien der klassischen Buchhaltung sortiert sind. Der Nutzer hat insgesamt sechs Kategorien zur Auswahl, die jeweils mit einer Kurzinformation und Grafik flankiert werden. Darüber hinaus wird auf themenrelevante Links hingewiesen, die zu Abschluss- bzw. Quartalsberichten und weiteren Finanzpublikationen führen.

Abbildung 1: Übersicht ausgewählter Haushaltskategorien der Stadt München



Quelle: München (2015, http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkaemmerei.html).

Insgesamt richtet sich der Ansatz nach der Top-down-Methode: die Informationsbereitstellung führt vom Allgemeinen zum Konkreten. Die Systematik führt über mehrere Ebenen zu allgemeinen textlich zusammengefassten Informationen der einzelnen Themen. In jedem Themenbereich gibt es zum besseren Verständnis einen kurzen Erklärungstext und verschiedene Grafiken. Eine weitere Quantifizierung von Produktgruppen des städtischen Haushalts erfolgt in unterschiedlicher Detailtiefe und -breite. Beispielsweise enden die Themenbereiche *Überschuss und Defizit* und *Schuldenstand* auf der 2. Ebene mit einer kurzen allgemeinen Kommentierung, während die Kategorie *Investitionen* über die Zwischenebene der Investitionsschwerpunkte hin zu einer Übersicht wesentlicher Vorhaben mit detaillierteren Informationen zu den Maßnahmen führt (siehe Abbildung 2). Im Bereich *Bilanzen* werden die

Gesamtbilanzen der letzten Jahre jeweils als PDF in einer Kurz- und einer Langfassung zur Verfügung gestellt. Alle Themenbereiche werden durch verschiedene Diagrammtypen und jeweils im Vergleich zu festgelegten Vorjahreszeitpunkten bzw. -zeiträumen veranschaulicht.

Abbildung 2: Tiefste Ebene im Bereich Investitionen der Stadt München

Schwerpunkt Schulen und Kindertageseinrichtungen (MIP)

Zwischen 2014 und 2018 werden hier Investitionen von 1,249 Milliarden Euro getätigt.

Sozialpolitisch höchste Priorität hat der Ausbau von Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen. Damit wird einerseits den Vorgaben des Bayerischen Kinderbetreuungs- und Betreuungsgesetzes (BayKiBiG) nachgekommen und stadtweit die Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen weiter verbessert. Gleichzeitig wird durch Neu- und Umbau sowie Maßnahmen zur energetischen Sanierung von Schulen die Schulinfrastruktur erweitert und verbessert.

Wichtige Maßnahmen dabei sind:

Grundschule Baierbrunner Straße

Neubau, 3-zügig, mit Räumen für
ganztägige Betreuung, Haus für Kinder,
Freizeitstätte, Doppelsporthalle und
Freisportanlagen
Investitionskosten in Höhe von 25,9 Millionen Euro
(Programmzeitraum: 25,8 Millionen Euro)
Bauzeit von 2014 bis 2016

Grund-/Mittelschule Führichstraße

Erweiterung (soziale Stadt) einschließlich Aufstellung von mobilen Raumeinheiten für
Kindergarten-Pavillon Kirchseeoner Str. 5
Investitionskosten in Höhe von 23,9 Millionen Euro
(Programmzeitraum: 22,3 Millionen Euro)

Quelle: München (2015, http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkaemmerei/Investitionen/Schwerpunkt_Schulen.html).

Teilhabe und weitere Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten

Eine konkrete Beteiligungsplattform für den Prozess der Haushaltsplanaufstellung ist in München nicht implementiert, wenngleich zwei verschiedene Konzepte derzeit im Stadtrat zur Diskussion stehen. Die Stadtkämmerei hat diese Ende des Jahres 2014 vorgelegt. Gleichwohl bestehen die geltenden allgemeinen Möglichkeiten der Bürger, Ihre Interessen und Einwände geltend zu machen, ohne dass ein zielgruppenspezifisches Teilhabetool einen standardisierten Kanal eröffnet, sich an der städtischen Finanzplanung zu beteiligen. Die Teilhabechancen unterschieden sich nicht von denen anderer Städte und sind auf die gewöhnlichen Kommunikationskanälen begrenzt. Spezielle Hinweise zu den Angeboten sind jedoch nicht ersichtlich, so dass keine Ansätze erkennbar sind, auf die im Zuge einer Good-Practice-Analyse explizit hingewiesen werden sollte.

Zusammenfassung

Der Fokus der Stadt München in der finanzpolitischen Interaktion mit ihren Bürgerinnen und Bürgern liegt sehr deutlich auf der *Informationsdarstellung*. Hierbei werden wesentliche Kernbereiche grafisch und im Vergleich zu Vergangenheitswerten dargestellt. Insgesamt sind das Informationsangebot und die Darstellung zugunsten der Übersichtlichkeit und Nutzerfreundlichkeit in der Detailtiefe und -breite begrenzt. Weiterführende und präzisere Informationen werden als Zahlenmaterial im PDF-Format zur Verfügung gestellt.

Teilhabemöglichkeiten in der Haushaltsplanaufstellung bestehen nicht über das Mindestmaß an informellen Wegen hinaus. Standardisierte formelle Beteiligungsplattformen existieren bisher nicht.

3 Beispiel: Stuttgart

Stuttgart verwendet seit dem Jahr 2010 das doppische System. Um Information und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen, werden die Homepage der Stadt und eine eigene Plattform zum Bürgerhaushalt verwendet. Während erstere vorwiegend rückschauend Berichte und beschlossene Haushalte abbilden, ist der Bürgerhaushalt auf die Haushaltsplanaufstellung gerichtet. Da Querverweise kaum bzw. gar nicht genutzt werden, doppeln sich erklärende Inhalte beider Seiten teilweise.

Information

In Stuttgart werden Informationen zum laufenden städtischen Haushalt über die zentrale Homepage der Stadt bereitgestellt. Haushaltsrelevante Informationen sind unter dem Menüpunkt *Haushalt* zu finden. Als Einstieg stehen Verlinkungen zu Erklärungen bzgl. *Haushaltsplan*, *Finanzplanung*, *Ergebnishaushalt*, *Finanzhaushalt*, *Schulden* und *Aufgaben der Stadt* zur Verfügung. Durch die Auswahl eines Haushaltsjahres werden wesentliche

Abbildung 3: Übersicht wichtiger Haushalts-Eckdaten und Schwerpunktthemen der Stadt Stuttgart

Eckdaten zum Etat	Endgültig	
	2014	2015
	in Mio. EUR	
Ergebnishaushalt		
Erträge	2.610,3	2.660,7
Aufwendungen	2.546,3	2.613,4
Ordentliches Ergebnis	64,0	47,3
Finanzhaushalt		
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	261,1	60,3
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	443,2	353,3
Kreditaufnahme	22,3	142,8
Tilgung	7,6	7,7
Netto-Neuverschuldung	14,7	135,1
Gesamtvolumen (ordentl. Aufwendungen + Auszahlungen aus Investitionstätigkeit)	2.989,5	2.966,7
Gewerbesteuer (Hebesatz 420 vH)	552,0	562,0
Grundsteuer (Hebesatz 520 vH)	150,1	150,3
Schulden insgesamt	118,3	253,4
Pro-Kopf-Verschuldung	199 EUR	427 EUR

Quelle: Stuttgart (2015, https://www.stuttgart.de/haushaltsplan).

quantitative Eckdaten sowie ausgewählte Themenschwerpunkte des Haushaltsjahres angezeigt. Ebenso finden sich auf diesen Seiten Verlinkungen zu weiteren Seiten in finanzpolitischen Themenbereichen wie Bürgerhaushalt, Beteiligungsbericht, Steuern und Abgaben sowie zu übergreifenden Themen wie Spendenbescheinigung, Bescheinigung in Steuersachen, Stiftungen der Landeshauptstadt und Public Corporate Governance.

Die Themenschwerpunkte enthalten jeweils vertiefende Informationen, die als Fließtext mit einigen Eckdaten in Form eines Kurzberichtes aufbereitet sind (siehe Abbildung 4). Die Bürgerinnen und Bürger erhalten dabei u.a. Kenntnisse zur derzeitigen Ausgangslage und zu angestrebten Veränderungen bzw. den bedeutendsten Maßnahmen sowie deren fiskalischer Bedeutung. Die Darstellung ist unterschiedlich detailreich und wirkt willkürlich. Einen systematischen und vollumfänglichen Überblick über das Schwerpunktthema bzw. die Stadtfinanzen erhält man dabei nicht. Dafür müssen die als PDF-Download zur Verfügung gestellten weiteren Dokumente und Berichte genutzt werden, wie beispielsweise Jahresabschlüsse oder Haushaltspläne.

Abbildung 4: Auszug der Beschreibung eines Schwerpunktthemas

Doppelhaushalt 2014/2015: Kultur

Das Budget für die **Kulturförderung** wird im Doppelhaushalt 2014/2015 **um zusätzliche 1,4 Millionen Euro pro Jahr aufgestockt**, weitere 150 000 Euro einschließlich 1,5 Stellen werden für die Weiterentwicklung des Museumspädagogischen Dienstes zu einem kulturpädagogischen Dienst bewilligt.

Die **Stadtbibliothek** erhält zusätzliche Mittel von jährlich 153 000 Euro für den Erhalt und die Aktualisierung des Medienbestandes. Das Planetarium Stuttgart soll voraussichtlich im Jahr 2015 umfassend saniert werden und wird während der Bauarbeiten einige Monate schließen. Die Stadt beteiligt sich an einem Lern- und Gedenkort "Hotel Silber". Dafür werden 1,5 Millionen Euro an einmaligen Kosten für

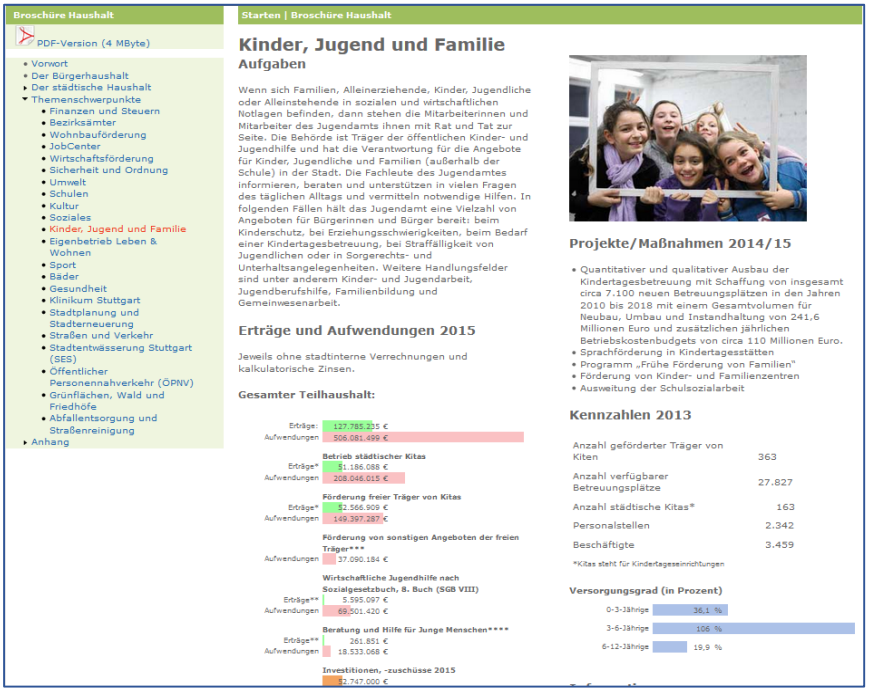
Quelle: Stuttgart (2015, https://www.stuttgart.de/doppelhaushalt-2014-2015).

Teilhabe und weitere Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten

Gezielte und formelle Möglichkeiten, über die Seiten zum Haushalt einen Einwand zu verfassen, sind nicht vorgesehen. Allerdings existiert in Stuttgart eine weitere Möglichkeit sich über die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs zu informieren und daran zu beteiligen: Die Homepage des Stuttgarter Bürgerhaushalts. Diese ist auf den Haushaltseiten verlinkt und wird inhaltlich von der Stadtkämmerei betreut.

Die Platform zum Bürgerhaushalt bietet vielfältige, weiterführende Informationen: u.a. Ergebnisse von Bürgerumfragen, eine tabellarische Aufstellung der Entwicklung des Schuldenstandes seit 1990, visuell aufbereitete Gegenüberstellungen der geplanten Ein- und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen. Doch auch bei den Themenschwerpunkten unterscheidet sich die Informationsdarstellung deutlich von der der Haushaltsseiten. Der Seitenaufbau ist systematisch einheitlich und übersichtlich gestaltet: Aufgabenbeschreibung; thematisches Bild; Erträge und Aufwendungen des Bereichs sowie ggf. einzelner Teilbereiche; wichtige Kennzahlen; Projekte/Maßnahmen der vorausgegangenen Haushaltsperiode und weiterführende Informationen inkl. Kontaktdaten der angesprochen Stellen (siehe Abbildung 5). Die Darstellung der Zahlen wird teilweise visuell unterstützt, so dass optisch beispielsweise das Verhältnis von Erträgen und Aufwendungen ersichtlich wird und ein schneller Überblick möglich ist.

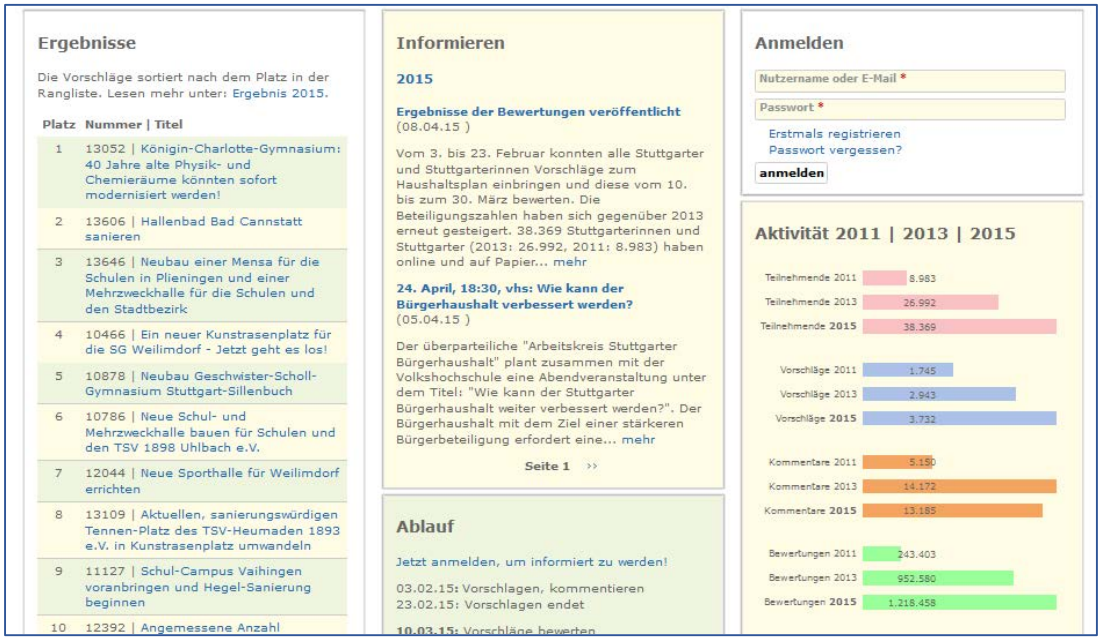
Abbildung 5: Informationsdarstellung eines Themenschwerpunktes im Stuttgarter Bürgerhaushalt



Quelle: Bürgerhaushalt Stuttgart (2015; https://www.buergerhaushalt-stuttgart.de/broschuere/54).

Im Vordergrund der Plattform zum Bürgerhaushalt steht die Teilhabe. Es geht dabei aber nicht um Möglichkeiten der formellen Beteiligung, z.B. durch Einwände und rechtsverbindliche Abstimmungen, sondern informelle Chancen der Meinungsäußerung. Die Bürgerinnen und Bürger können hier Vorschläge einbringen, kommentieren und bewerten; der Bürgerhaushalt dient dabei als Ideengeber, jedoch ohne rechtliche Verbindlichkeit. Bei aller politischen Relevanz besteht weder eine gesetzliche Pflicht, sich mit den Vorschlägen zu befassen noch werden zeitliche Vorgaben für die Bearbeitung gesetzt. Die Vorschläge sowie weiterführende Statistiken werden systematisch auf der Plattform und als PDF-Datei zum Download zur Verfügung gestellt. Eine Auswahl von Vorschlägen aus dem Bürgerhaushalt, die umgesetzt werden, wird wiederum auf der Homepage der Stadt im Schwerpunkt Bürgerhaushalt dargestellt.

Abbildung 6: Teilhabemöglichkeiten im Stuttgarter Bürgerhaushalt



Quelle: Bürgerhaushalt Stuttgart (2015; https://www.buergerhaushalt-stuttgart.de).

Zusammenfassung

Die städtischen Internetseiten zu den Finanzen der Landeshauptstadt Stuttgart zeichnet ein auf Erklärung basierter Ansatz aus. Von Beginn an werden auf allen Seiten wichtige Begriffe prägnant erläutert und Themenschwerpunkte herausgestellt und beschrieben.

Die *Informationsdarstellung* beschränkt sich auf wesentliche Fakten. Inhaltstiefe und Darstellung als Textform sind aber nicht ausreichend. Ergänzend steht die Plattform des Bürgerhaushalts zur Verfügung. Auf dieser wird mit visuellen Ergänzungen anschaulich und transparent informiert. Interaktive Elemente finden sich dabei nicht. Ebensowenig findet eine vollumfängliche Darstellung der Haushaltsinformationen statt, so dass für die Gesamtzahlen auf PDF-Dokumente zurückgegriffen werden muss.

Spezielle Tools für formelle Beteiligung am Haushaltsplanentwurf existieren nicht. Jedoch haben die Bürgerinnen und Bürger über die Plattform des Bürgerhaushalts die Möglichkeit, Vorschläge einzubringen, diese zu bewerten und zu kommentieren. Eine Diskussion von Verwaltungsvorschlägen, Einwänden und einzelnen Teilen des Haushaltsplanentwurfes findet dabei nicht statt.

4 Das Konzept „OffenerHaushalt 2.0“

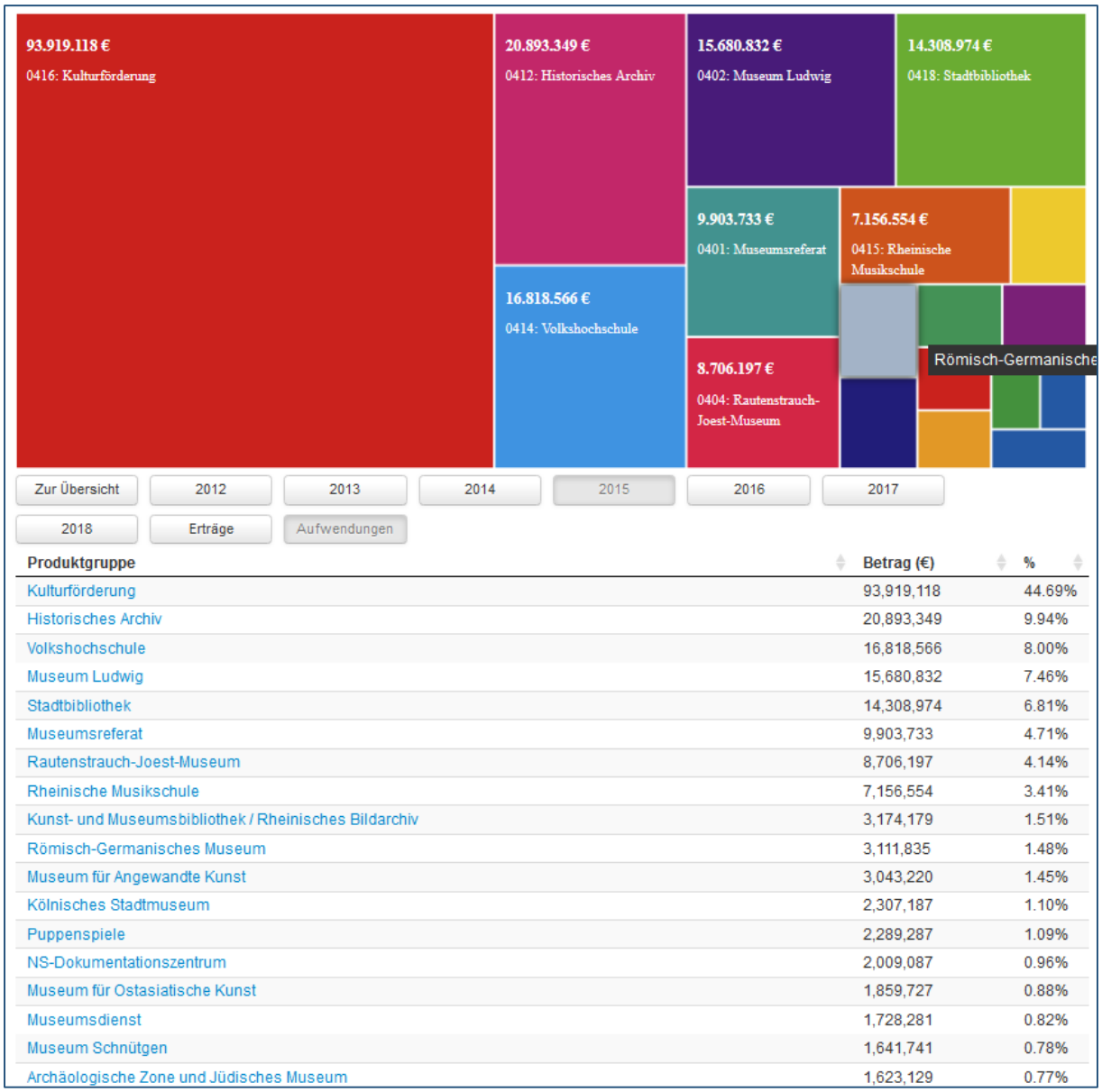
Die Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. bietet auf der Seite OffenerHaushalt.de eine kostenfreie Web 2.0 Applikation zur Darstellung von Haushaltsinformationen. Diese wird von einer ehrenamtlichen Gruppe betreut und im Rahmen des Softwareprojektes „Open Spending“ kontinuierlich weiterentwickelt. Voraussetzung für die Nutzung dieser Plattform ist, dass die Haushaltsdaten bis zur Ebene von Einzeltiteln in maschinenlesbarer Form bereitgestellt werden, z.B. als Tabellenformate wie CSV oder XLSX. Die Visualisierung der Daten muss nicht bis zu dieser Ebene erfolgen. Die Kommunikation erfolgt über eine öffentliche Mailingliste, an der alle interessierten teilhaben können. Um darüber hinaus individuelle Anpassungen, Ergänzungen und Weiterentwicklungen der Analysemethoden, Funktionen und Visualisierungsformen sowie eine transparente Dokumentation sicherzustellen, wird der Source-Code frei zur Verfügung gestellt (MIT-lizenziert). Ergänzend zur kostenfreien Einbindung der Haushaltsdaten auf der Seite OffenerHaushalt.de ist dadurch die eigenständige Weiterentwicklung und Integration in eine eigene Plattform möglich.

Abgebildet sind derzeit die Haushaltsdaten des Bundes, mehrerer Länder und einiger Kommunen. Das Konzept wird im Folgenden exemplarisch an der Stadt Köln genauer beschrieben, für die Haushalts- und Planungsdaten für verschiedene Jahre verfügbar sind.

Information

Basierend auf dem freiverfügbaren Source-Code von OffenerHaushalt.de hat die Stadt Köln eine eigene Seite aufgesetzt. Die Visualisierung der Haushaltsdaten erfolgt dem Grundkonzept folgend in Form von Kacheln. Die jeweilige Größe der Kacheln spiegelt das Volumen der entsprechenden Elemente am gesamten Haushaltvolumen wieder. Die Auswahl eines Elementes führt zur nächsten Ebene, die dann die darin enthaltenen Elemente aufzeigt. Technisch ist eine Darstellung und Aggregation aller Ebenen vom Produktbereich über Produktgruppen bis hin zum Einzeltitel möglich. Die Bereitstellung der entsprechenden Daten wird gefordert, doch die Freigabe kann anders erfolgen. Die Stadt Köln bildet beispielsweise nur zwei Ebenen ab. In der obersten sind die Produktbereiche und der darunterliegenden ausgewählte Einzeltitel.

Abbildung 7: Grafische Haushaltsinformationsdarstellung der Stadt Köln



Produktgruppe	Betrag (€)	%
Kulturförderung	93,919,118	44.69%
Historisches Archiv	20,893,349	9.94%
Volkshochschule	16,818,566	8.00%
Museum Ludwig	15,680,832	7.46%
Stadtbibliothek	14,308,974	6.81%
Museumsreferat	9,903,733	4.71%
Rautenstrauch-Joest-Museum	8,706,197	4.14%
Rheinische Musikschule	7,156,554	3.41%
Kunst- und Museumsbibliothek / Rheinisches Bildarchiv	3,174,179	1.51%
Römisch-Germanisches Museum	3,111,835	1.48%
Museum für Angewandte Kunst	3,043,220	1.45%
Kölnisches Stadtmuseum	2,307,187	1.10%
Puppenspiele	2,289,287	1.09%
NS-Dokumentationszentrum	2,009,087	0.96%
Museum für Ostasiatische Kunst	1,859,727	0.88%
Museumsdienst	1,728,281	0.82%
Museum Schnütgen	1,641,741	0.78%
Archäologische Zone und Jüdisches Museum	1,623,129	0.77%

Quelle: Köln (2015, http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/finanzen/os/#pg/2015/aufwand).

Exemplarisch erhält man dadurch im Produktbereich *Kultur und Wissenschaft*, eine visuelle Gewichtung der Kulturförderung und der Aufwendungen für die einzelnen Museen der Stadt (siehe Abbildung 7). Zusätzlich zu dieser sehr leicht verständlichen Visualisierung werden die Daten in tabellarischer Form einschließlich des exakten nominellen und relativen Volumens dargestellt. Ein Aufrufen von Daten zu Erträgen und Aufwendungen sowie Haushaltdaten der vergangenen als auch der Planung für die kommenden Jahre ist möglich. Eine Darstellung von Verlauf und Entwicklung im Zeitverlauf ist nicht implementiert. Die jeweiligen Grunddaten können vom Nutzer jedoch im CSV-Format herausgeladen und dadurch in einem Tabellenkalkulationsprogramm eigenständig z.B. als zeitliche Entwicklungsgrafik, aufbereitet werden. Die Seitengestaltung ist – selbst für die gleichen Datenbestände – individuell anpassbar. Die Stadt Köln hat so eine eigene Seite aufgesetzt, die eine Navigation durch Button unterhalb der Visualisierung ermöglicht (siehe Abbildung 7), während auf den Seiten von OffenerHaushalt.de zur Navigation Dropdown-Menüs oberhalb der Visualisierung eingesetzt werden.

Teilhabe und weitere Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten

Das Konzept der Internetplattform OffenerHaushalt.de ist nicht zur Teilhabe, sondern lediglich zur besseren Visualisierung gedacht. Teilhabeangebote sind daher nicht vorgesehen.

Zusammenfassung

Die Einbindung der kostenfreien Web Applikation „*OffenerHaushalt 2.0*“ ermöglicht eine vergleichsweise hohe Anschaulichkeit und Nutzerfreundlichkeit. Die Darstellung der Elemente in Kacheln führt zu einer intuitiven Bedienbarkeit. Die Einbindung der Haushaltsdaten muss nicht zwangsläufig durch die Kommune geschehen. Die offene Lizensierung der Software lässt dabei vielfältige Erweiterungen und eigene Anpassungen zu. Faktisch setzt die Umsetzung jedoch zumindest Unterstützungsleistungen der Kommune voraus.

OffenerHaushalt fordert so beispielsweise die Herausgabe der Daten aller Ebenen. Dessen ungeachtet ist es – wie von der Stadt Köln praktiziert – möglich, nur ausgewählte Daten zu veröffentlichen. Der Informations- und Nutzwert kann dadurch variieren. Auswahl, Such- und Vergleichs- sowie aber auch Beteiligungsfunktionen sind nicht vorhanden. Durch die Möglichkeit, Daten im CSV-Format herunterzuladen, besteht jedoch die einfache Möglichkeit eigener Analysen. Problematisch ist dabei, dass Daten ggf. nicht vollständig oder in einer speziellen Auswahl und Aggregation zur Verfügung gestellt werden können, dies für den Nutzer aber kaum nachvollziehbar ist.

5 Beispiel Köln

Die Stadt Köln praktiziert seit dem Jahr 2008 die doppelte Buchführung. Der Bereich Stadtfinanzen bildet auf der Homepage der Stadt den Ausgangspunkt, um alle Informations- und Teilhabeangebote zu erreichen (Verlinkungen). Der Bereich selbst dient vorrangig der Wissensvermittlung. In kompakten Texten werden so das Haushaltsplanverfahren, die

Abbildung 8: Haushaltsinformationsdarstellung der Stadt Köln

Quelle: Köln (2015; http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/finanzen).

Bestandteile des Haushaltplans und die Benutzung der online verfügbaren Haushaltspläne erläutert. Unter der Kategorie *Finanzen von A - Z* wird zudem ein umfassendes Glossar zur Verfügung gestellt, das von „Abgabe“ bis „Zuschüsse“ die wesentlichsten finanzwissenschaftlichen Fachtermini abdeckt. Teilhabemöglichkeiten werden hier nicht angeboten, dafür wird auf das Portal des Bürgerhaushalts verwiesen. Für weitere Hilfen und inhaltliche Fragen werden aber themenspezifische Ansprechpartner der Stadt benannt und deren Adressen bereitgestellt.

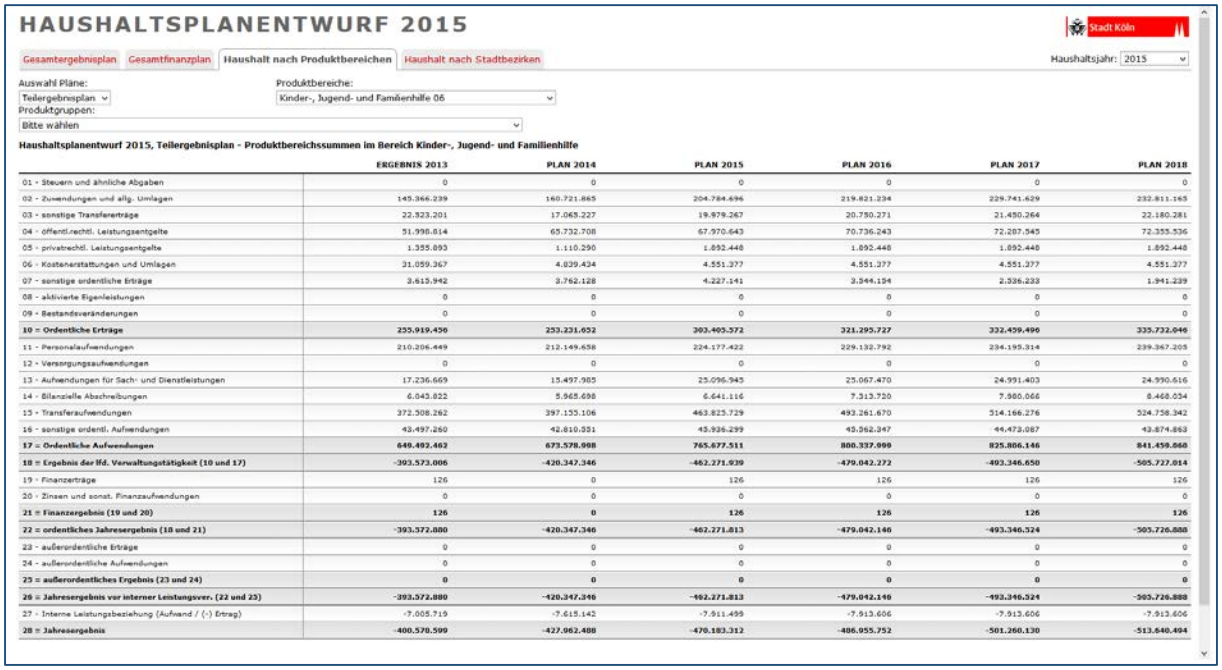
Information

Um sich über den Haushalt zu informieren und Einsicht in die Haushaltpläne zu erhalten, haben die Bürgerinnen und Bürger in der Stadt Köln drei sehr unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten: „Offener Haushalt“, „Haushaltspläne und Übersichten“ und „Leistungen und Gebühren“.

Erstere, „offener Haushalt“, ist – wie es die Kurzbeschreibung auf der Seite ausdrückt – eine „Graphische Darstellung des städtischen Haushalts“. Diese Visualisierung der Haushaltsdaten basiert auf dem Softwareprojekt „Open Spending“ des Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.. Dessen Konzept und die Umsetzung in der Stadt Köln werden detailliert unter 2.4 Das Konzept „OffenerHaushalt 2.0“ dargestellt.

Die zweite Zugangsmöglichkeit, „Haushaltspläne und Übersichten“, wird mit dem Erklärungstext eingeleitet: „Wir bieten Ihnen Tabellen zu den wichtigsten Daten der Haushaltspläne ab 2011 im Überblick“. Dies lässt, wie in anderen Städten, verschiedene PDF-Dateien vermuten, doch findet sich eine *webbasierte Haushaltstabelle* (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Haushaltspläne und Übersichten der Stadt Köln



HAUSHALTSPLANENTWURF 2015

Stadt Köln

Gesamtergebnisplan | Gesamtfinanzplan | Haushalt nach Produktbereichen | Haushalt nach Stadtbezirken

Haushaltsjahr: 2015

Auswahl Pläne: Teilergebnisplan

Produktbereiche: Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 06

Produktgruppen: Bitte wählen

Haushaltsplanentwurf 2015, Teilergebnisplan - Produktbereichssummen im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

	ERGEBNIS 2013	PLAN 2014	PLAN 2015	PLAN 2016	PLAN 2017	PLAN 2018
01 - Steuern und ähnliche Abgaben	0	0	0	0	0	0
02 - Zuwendungen und allg. Umlagen	145.366.239	160.721.865	204.784.696	219.821.234	229.741.629	232.811.165
03 - sonstige Transfererträge	22.323.201	17.065.227	19.979.267	20.750.271	21.450.264	22.180.281
04 - öffentl.rechtl. Leistungsentgelte	51.998.814	65.732.708	67.970.643	70.736.243	72.287.545	72.355.536
05 - privatrechtl. Leistungsentgelte	1.355.893	1.110.290	1.892.448	1.892.448	1.892.448	1.892.448
06 - Kostenerstattungen und Umlagen	31.059.367	4.839.434	4.551.377	4.551.377	4.551.377	4.551.377
07 - sonstige ordentliche Erträge	3.613.942	3.762.128	4.227.141	3.344.194	2.336.233	1.941.239
08 - aktivierte Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0
09 - Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
10 = Ordentliche Erträge	**255.919.456**	**253.231.652**	**303.405.572**	**321.295.727**	**332.459.496**	**335.732.046**
11 - Personalaufwendungen	210.206.449	212.149.658	224.177.422	229.132.792	234.195.314	239.367.205
12 - Versorgungsaufwendungen	0	0	0	0	0	0
13 - Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	17.236.669	15.497.985	25.096.945	25.067.470	24.991.403	24.930.616
14 - Bilanzielle Abschreibungen	6.043.822	5.965.698	6.641.116	7.313.720	7.980.066	8.468.034
15 - Transferaufwendungen	372.308.262	397.155.106	463.825.729	493.261.670	514.166.276	524.758.342
16 - sonstige ordentl. Aufwendungen	43.497.260	42.810.531	45.936.299	45.362.347	44.473.087	43.874.863
17 = Ordentliche Aufwendungen	**649.492.462**	**673.578.998**	**765.677.511**	**800.337.999**	**825.806.146**	**841.459.060**
18 = Ergebnis der lfd. Verwaltungstätigkeit (10 und 17)	**-393.573.006**	**-420.347.346**	**-462.271.939**	**-479.042.272**	**-493.346.650**	**-505.727.014**
19 - Finanzerträge	126	0	126	126	126	126
20 - Zinsen und sonst. Finanzaufwendungen	0	0	0	0	0	0
21 = Finanzergebnis (19 und 20)	**126**	**0**	**126**	**126**	**126**	**126**
22 = ordentliches Jahresergebnis (18 und 21)	**-393.572.880**	**-420.347.346**	**-462.271.813**	**-479.042.146**	**-493.346.524**	**-505.726.888**
23 - außerordentliche Erträge	0	0	0	0	0	0
24 - außerordentliche Aufwendungen	0	0	0	0	0	0
25 = außerordentliches Ergebnis (23 und 24)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
26 = Jahresergebnis vor interner Leistungsver. (22 und 25)	**-393.572.880**	**-420.347.346**	**-462.271.813**	**-479.042.146**	**-493.346.524**	**-505.726.888**
27 - Interne Leistungsbeziehung (Aufwand / (-) Ertrag)	-7.005.719	-7.615.142	-7.911.499	-7.913.606	-7.913.606	-7.913.606
28 = Jahresergebnis	**-400.578.599**	**-427.962.488**	**-470.183.312**	**-486.955.752**	**-501.260.130**	**-513.640.494**

Quelle: Köln (2015; http://www.stadt-koeln.de/haushaltsplan/budget/show/id/29/partial/181).

Diese stellt bezogen auf ein Basisjahr das Vorjahresergebnis und die Planung der nächsten Jahre dar. In einem Dropdown-Menü kann das Basisjahr entsprechen ausgewählt werden. Für die Darstellung stehen die Reiter „Gesamtergebnisplan“, „Gesamtfinanzplan“, „Haushalt nach Produktbereichen“ und „Haushalt nach Stadtbezirken“ zur Verfügung. Um eine spezifischere Selektion zu ermöglichen, bieten die beiden letztgenannten weiter Dropdown-Menüs an. Bei beiden kann man so einen Produktbereich und eine Produktgruppe auswählen. „Haushalt nach Stadtbezirken“ bietet die Differenzierung nach einem Stadtbezirk und „Haushalt nach

Produktbereichen“ ermöglicht das Umschalten zwischen dem Teilergebnis- und Teilfinanzplan. Die Auswahlergebnisse können jeweils gedruckt werden. Ein Download der Daten ist nicht möglich. Ebensowenig sind direkte Beteiligungsmöglichkeiten vorgesehen.

Unter „Leistungen und Gebühren“ zeigt die Stadt in den Bereichen Kinder und Jugend, Soziales, Ver- und Entsorgung, Freizeit und Erholung, Transport und Verkehr sowie Kultur für viele (ausgewählte) Einrichtungen und Dienstleistungen zusätzliche Informationen auf. Dabei wird auf das jeweilige Aufgabenfeld, die erbrachten Leistungen und den Zuschussbedarf eingegangen. Einerseits variiert der Informationsgehalt dabei stark. Während beispielswiese für die Dienstleistungsbereiche Kindertagesbetreuung, Abfallentsorgung und Straßenreinigung die Leistungen detailliert beschreiben werden, beschränkt sich die Information bei den Kultureinrichtungen zumeist auf Tarifinformationen bzw. Eintrittspreise. Andererseits findet keine Verknüpfung mit den Daten der visuellen Darstellung und/oder der webbasierten Haushaltstabelle statt.

Eine Besonderheit der Seiten der Stadt Köln ist dabei die Barrierefreiheit. Um Menschen mit Sehschwäche einen besseren Zugang zu ermöglichen, können die Texte über den Button „Vorlesen lassen“ als Audioversion wiedergegeben werden. Dabei wird das aktuell vorgelesene Wort zusätzlich farblich hervorgehoben.

Abbildung 10: Leistungsbeschreibung Stadt Köln

Museen der Stadt Köln

Vorlesen lassen

© Rudolf Barten 1989

Köln verfügt über eine einzigartige Museenlandschaft, die wegen ihrer Vielfalt Besucherinnen und Besucher aus aller Welt anlockt. Neun städtische Museen - keine andere deutsche Stadt pflegt aus eigenem Etat so viele Institute.

Für die städtischen Museen

- Wallraf-Richartz-Museum & Fondation Corboud
- Museum Ludwig
- Römisch-Germanisches Museum
- Rautenstrauch-Joest-Museum
- Museum für Angewandte Kunst
- Museum für Ostasiatische Kunst
- Museum Schnütgen
- Kölnisches Stadtmuseum
- NS-Dokumentationszentrum im EL-DE-Haus und die
- Archäologische Zone/Praetorium

gelten neben den bei den einzelnen Häusern aufgeführten Besichtigungsgebühren folgende Kombinationstarife:

TARIFE

JAHRESKARTE INKLUSIVE SONDERAUSSTELLUNGEN	BETRAG IN EURO
Normal	90
Ermäßigt	68

JAHRESKARTE OHNE SONDERAUSSTELLUNGEN	BETRAG IN EURO
Normal	45
Ermäßigt	34

Die Jahreskarte ermöglicht den freien Eintritt in alle neun städtischen Museen und zur Archäologische Zone/Praetorium.

MUSEUMS-CARD	BETRAG IN EURO
Einzel-Museums-Card	18
Familien-Museums-Card (zwei Erwachsene und zwei Kinder)	30

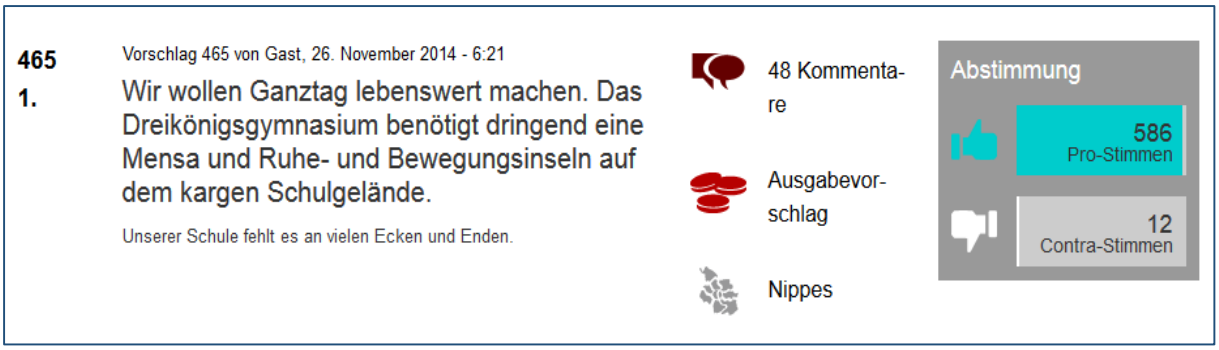
Quelle: Köln (2015; http://www.stadt-koeln.de/ politik-und-verwaltung/finanzen/museen-der-stadt-koeln

Teilhabe und weitere Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erfolgt hauptsächlich über das Portal des Bürgerhaushalts. Das Beteiligungsverfahren gliedert sich dabei in vier Phasen: Information, Dialog, Entscheidung und Rechenschaft.

Informationsphase: Der Bürgerhaushalt der Stadt Köln bietet neben dem eigentlichen Beteiligungsprozess zunächst eine Übersicht mit relevanten Informationen zur Zielsetzung, dem Verfahren sowie begleitenden Gruppen und Ausschüssen. Ergebnisse des Bürgerhaushalts der vergangenen Jahre werden als PDF-Datei zum Download zur Verfügung gestellt. Als Informationsgrundlage zum Haushaltsplan wird einerseits in einem Informationsteaser „*Haushaltsplanentwurf*“ auf die eigene Seite der visuellen Darstellung des städtischen Haushalts (offener Haushalt) verwiesen und andererseits finden sich unter dem Menüpunkt „Haushaltsinfos“ Links zu den PDF-Dateien des Haushaltsplans und der Haushaltssatzung. Ein Querverweis dieser beiden Punkte sowie zu den Erklärungen und der webbasierten Übersicht „Haushaltspläne und Übersichten“ des Bereichs Stadtfinanzen findet sich jedoch nicht. Allerdings kann die Informationsbereitstellung auch durch andere Kanäle maßgeblich geprägt und erreicht werden.

Abbildung 11: Beispiele von Vorschlägen einschließlich deren Bewertungen im Bürgerhaushalt der Stadt Köln



Quelle: Bürgerhaus- halt Köln (2015, https://buerger haushalt.stadt-koeln.de/2015/buergervorschlaege/bestenliste/Nippes).

Dialogphase: Vorschläge und Ideen werden von den Bürgerinnen und Bürgern formuliert. Registrierte Nutzer haben dabei die Möglichkeit, stadtbezirksbezogen oder -übergreifend Spar- und Ausgabevorschläge einzureichen. Alle Vorschläge sind auf der Plattform ersichtlich und können von anderen Teilnehmenden kommentiert und bewertet werden. Die Bewertung erfolgt mithilfe von *Pro*- und *Kontra*-Buttons. Der Saldo aus Pro- und Kontra-Stimmen ergibt die Position eines Vorschlags im Ranking. Auf der Startseite werden jeweils die drei neuesten und bezirksübergreifenden Top-Vorschläge sowie der jeweilige Top-Vorschlag des Stadtbezirks angezeigt. Darüber hinaus ist eine Bestenliste zu jedem Bezirk verfügbar. Die Top-Vorschläge gehen dem Stadrat (Rat der Stadt Köln) zur Entscheidung zu.

Entscheidung: Nach Schließung der Dialogphase nimmt die Verwaltung fachlich Stellung zu den am besten bewerteten Vorschlägen. Im Kontext der Haushaltsplanaufstellung wird über die Umsetzung dieser Vorschläge vom Gemeinderat entschieden.

Rechenschaft: Bei den am besten bewerteten Vorschlägen des Bürgerhaushalts ist, vom Rat die Umsetzung oder die Unterlassung der Umsetzung gegenüber der Bürgerschaft zu begründen. Entscheidungen für oder gegen einen Vorschlag müssen zur besseren Nachvollziehbarkeit in einem Rechenschaftsbericht begründet werden. Diese Begründungen werden dann auch im Bereich Stadtfinanzen unter dem Punkt Bürgerhaushalt hinterlegt.

Der Verfahrensablauf dieses informellen Beteiligungsprozesses ist nachvollziehbar und verbindlich geregelt: Die am besten bewerteten Vorschläge müssen so dem Stadtrat zur

Entscheidung vorgelegt werden. Das Verfahren kommt dem formellen Bürgereinwand aber nicht gleich und kann diesen nicht ersetzten. Das ist sicherlich auch nicht das Ziel. Vielmehr steht eine breitere und transparente Einbindung der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund. Zusammenhang und Einbindung der verpflichtenden Möglichkeit zum Bürgereinwand sind jedoch nicht klar, so dass hier parallele Strukturen und Intransparenz bestehen.

Zusammenfassung

Die Stadt Köln bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern weitreichende Möglichkeiten, sich über den städtischen Haushalt zu informieren. Die *Informationsdarstellung* folgt einem Top-Down-Ansatz. Die vielfältigen Hilfestellungen und Erklärungen sowie insbesondere das Glossar ermöglichen einen geleiteten Einstieg. Mit dem Offenen Haushalt, der webbasierten Haushaltstabelle und den Seiten zu Leistungen und Gebühren existieren unterschiedliche Zugangs- und Darstellungsformen. Eine Verbindung der Elemente findet aber nicht bzw. nur unzureichend statt. Eine umfassende Information ist nicht vollständig und nur in Kombination der Instrumente möglich. Auswahlmöglichkeiten werden starr vorgegeben, Such-, Vergleichs- und Gruppierungsfunktionen sind nur sehr eingeschränkt bzw. gar nicht vorhanden.

Über das Portal des Bürgerhaushalts besteht die Möglichkeit, eigene Anregungen und konkrete Vorschläge einzubringen, zu kommentieren und zu bewerten. Auch dieses Portal zeichnet eine intuitive Benutzerführung aus. Die am besten bewerteten Vorschläge gehen dem Gemeinderat zur Entscheidung zu. Das Verfahren zu formellen Bürgereinwänden wird dabei nicht eingebunden.

Insgesamt sind viele Elemente und Ansätze zur Information und Teilhabe in der Stadt Köln gut gelungen, doch sorgen Doppelstrukturen, unterschiedliche Plattformen, mangelnde Detailtiefe und fehlende Vollständigkeit vielfach für eine unzureichende und intransparente Informationsdarstellung. Der interessante Ansatz zur Umsetzung der Barrierefreiheit wird dabei beispielsweise auch nur auf den Hauptseiten der Stadt verfolgt.

6 Beispiel: Königswinter

Die Buchführung der Stadt Königswinter stellt auf das System der Doppik ab. Zusätzlich zu den PDF-Dokumenten stellt die Stadt Königswinter den Haushalt seit Juni 2015 in interaktiver Form auf der Webseite im Bereich Finanzen zur Verfügung. Diesbezüglich wurde mit einem privaten Partner ein Webtool „Interaktiver Haushalt“ inkl. Benutzerhandbuch entwickelt.

Information

Der Einstieg zum interaktiven Haushaltsrechner erfolgt nicht direkt über den Menüpunkt „Interaktiver Haushaltsrechner“ sondern über den damit verlinkten offenen Brief des Bürgermeisters in dem am Ende ein Link enthalten ist. Eine kurze Erläuterung, die Haushaltssatzung sowie der aktuelle Haushaltsplan stehen auf der Startseite als Download zur Verfügung. Eine jahresbezogene Auswahlmöglichkeit ist vorgesehen – funktioniert aber derzeit noch nicht.

Die Darstellung sieht sowohl Tabellen, als auch Grafiken vor. In der tabellarischen Darstellung existiert eine Spalte, die anhand von verschiedenfarbigen Pfeilen Auskunft über die Veränderung zum Vorjahr gibt. Durch Auswahl einer Position in den Tabellen und in den Grafiken werden Popup-Fenster eingeblendet, die detailliertere Daten bzw. Informationen anzeigen (siehe Abbildung 12). Exemplarisch lässt sich bei den Erträgen aufzeigen, welcher Anteil auf die Steuern entfällt und welchen Anteil Grund-, Gewerbe- und anderen Steuerarten haben.

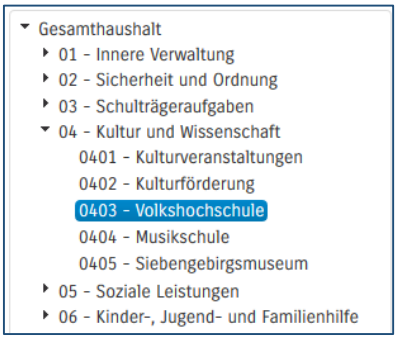
Abbildung 12: Popup im Interaktiven Haushaltsrechner der Stadt Königswinter

	E 2013	P 2014	P 2015		P 2016
Öffentlich-Rechtliche Leistungsentgelte	6.315.972	5.865.364	8.478.748		9.246.788
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.052.790	1.037.915	1.053.835		1.016.355
Kostenerstattungen und -umlagen, Leistungsbeteiligungen	2.660.722	2.969.610	3.096.810		3.098.810
Interne Leistungsverrechnungen	13.400.973	12.453.806	16.803.384		13.177.515
481190 - Erträge aus internen Leistungsbeziehungen	2.339.159	2.763.703	2.633.079		2.551.599
481191 - Verrechnungskreis Gebäudemanagement	6.225.941	5.035.791	8.482.573		5.627.415

Quelle: Königswinter (2015; http://finanzdaten.ikvs.de/sj/Produkthaushalt.xhtml?jahr=2015&kid=185b195018qq19qf18jl185b185b18jl19q718jh18jl19q718jh185b185b18jh19pz18qk194q185b&dswid=-8673).

Die Struktur des interaktiven Haushaltsrechners orientiert sich pragmatisch an den einzelnen Produkten des Haushalts, die in einem Navigationsmenü auf der linken Seite jederzeit ersichtlich sind (siehe Abbildung 13). Die Darstellung der Haushaltsinformationen stellt dann verstärkt auf die Visualisierung mittels Grafiken ab. Insgesamt werden 17 verschiedene Produktbereiche und deren Produktgruppen aufgeführt. In drei Bereichen werden alle dann genauer spezifiziert: *Ergebnisplan, Finanzplan/Investitionen* und *Kennzahlen*. Auf der Ebene der Produktgruppe finden sich als Einstieg zusätzlich noch *weitere Erläuterungen*.

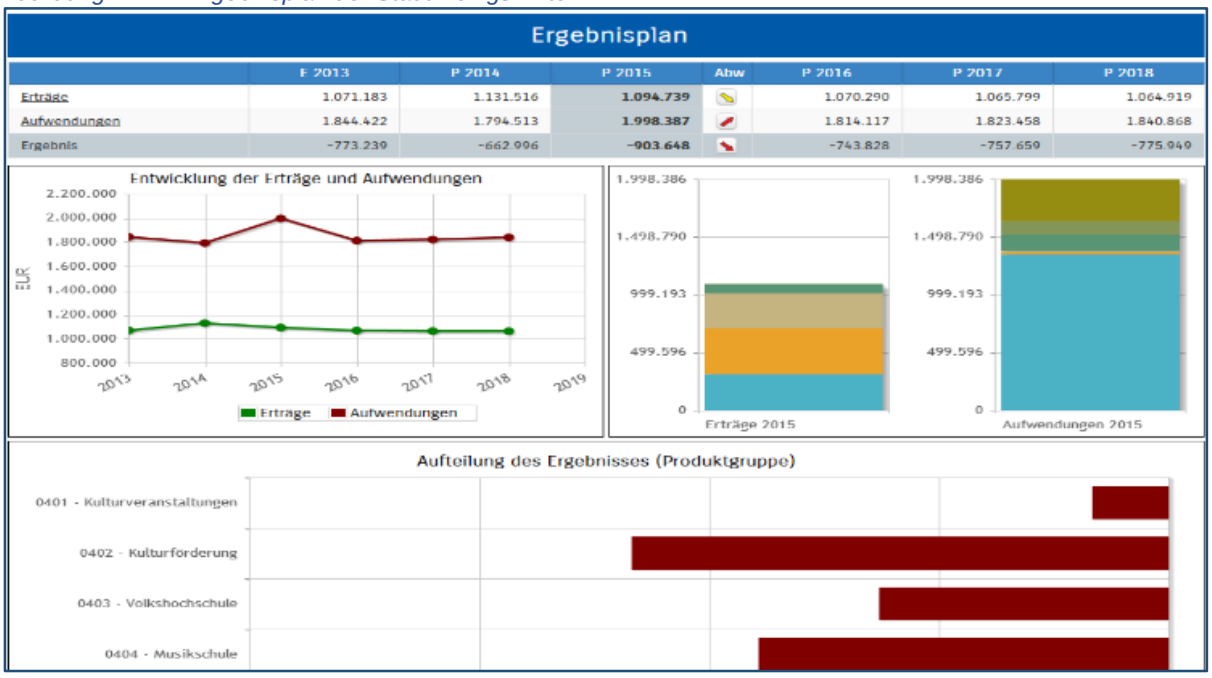
Abbildung 13: Struktur Königswinter



Quelle: Königswinter (2015; http://finanzdaten.ikvs.de/sj/Produkthaushalt.xhtml?jahr=2015&kid=185b195018qq19qf18jl185b185b18jl19q718jh18jl19q718jh185b185b18jh19pz18qk194q185b&dswid=-8673).

Im *Ergebnisplan* werden jeweils die Erträge und Aufwendungen des aktuellen Jahres denen der zwei jüngsten Vorjahre sowie denen der drei künftigen Jahre (lt. Finanzplanung) tabellarisch und visuell (Verlaufsdiagramm) gegenübergestellt. Zudem werden die Erträge und Aufwendungen des aktuellen Jahres (Säulendiagramm) und die Aufteilung des Ergebnisses einer Produktgruppe (Balkendiagramm) visuell spezifiziert (siehe Abbildung 14).

Abbildung 14: Ergebnisplan der Stadt Königswinter



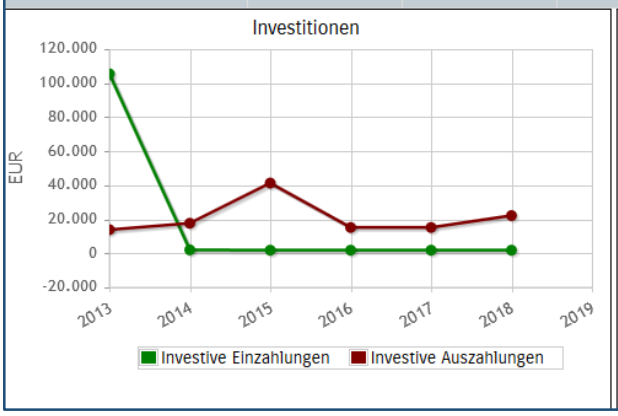
Quelle: Königswinter (2015; http://finanzdaten.ikvs.de/sj/ Produkthaushalt.xhtml?jahr =2015&kid=185b1950 8qq1 9qf18jl185b185b18jl19q718 jh1 8jl19q718jh185b185b18j h19pz18qk194q185b&dswid =-8673).

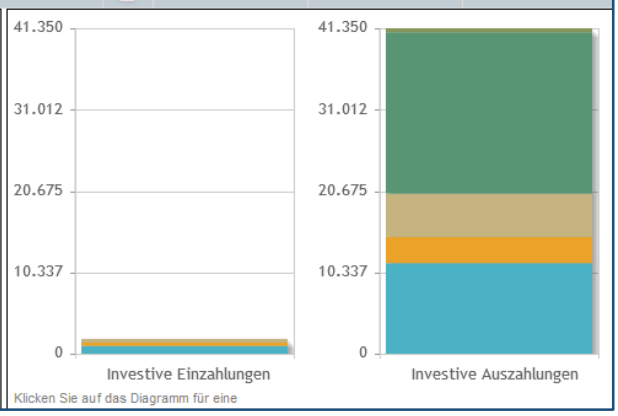
Der Bereich *Finanzplan/Investitionen* besitzt ein ähnliches Aufbaumuster. Es gibt jeweils eine tabellarische und grafische Darstellung der Ein- und Auszahlungen der laufenden Periode und im Zeitverlauf. Ebenso können detailliertere Daten und Informationen betrachtet werden. Auffällig ist dabei die besondere Konzentration auf Investitionen (siehe Abbildung 15).

Abbildung 15: Finanzplan / Investitionen der Stadt Königswinter

Finanzplan / Investitionen

	E 2013	P 2014	P 2015	Abw	P 2016	P 2017	P 2018
Einz. lfd. Verwaltung	964.690	1.056.650	**1.005.200**		985.200	985.200	985.200
Ausz. lfd. Verwaltung	1.488.669	1.508.017	**1.493.852**		1.463.995	1.473.642	1.485.544
Saldo lfd. Verw. tätigkeit	**-523.979**	**-451.367**	**-488.652**		**-478.795**	**-488.442**	**-500.344**
Einz. Investiv	105.509	2.100	**1.900**		1.900	1.900	1.900
Ausz. Investiv	13.920	17.750	**41.350**		15.250	15.250	22.250
Saldo Investitionstätigkeit	**91.589**	**-15.650**	**-39.450**		**-13.350**	**-13.350**	**-20.350**
Finanzsaldo	**-432.389**	**-467.017**	**-528.102**		**-492.145**	**-501.792**	**-520.694**



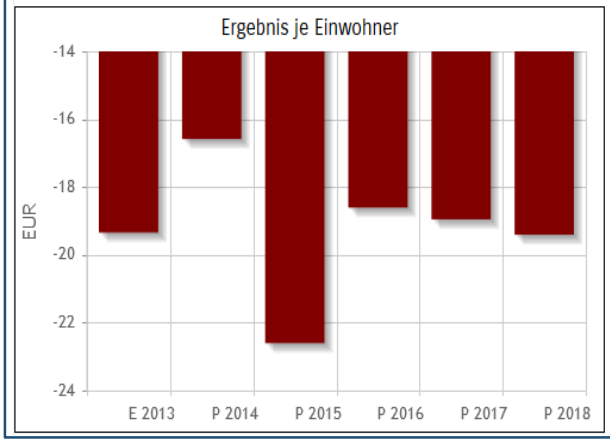


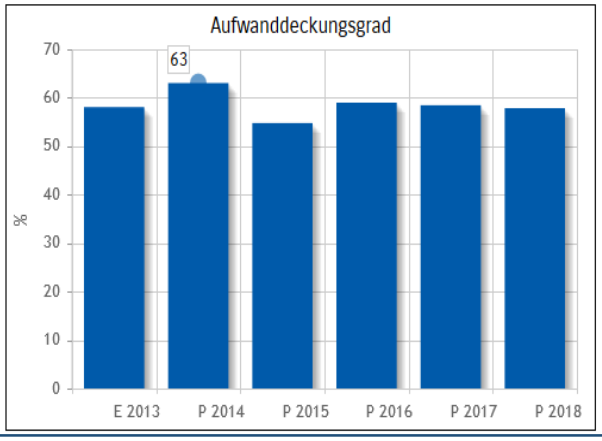
Quelle: Königswinter (2015; http://finanzdaten.ikvs.de/sj/ Produkthaushalt.xhtml?jahr =2015&kid=185b195018qq 19qf18jl185b185b18jl19q7 18jh18jl19q718jh185b185b 18 jh19pz18qk194q185b&d swid=-8673).

Der Bereich *Kennzahlen* weist zwei visuell einheitliche Grafiken auf. Für jede Ebene werden dabei im Zeitverlauf das *Ergebnis je Einwohner* sowie der *Aufwanddeckungsgrad* angegeben *(siehe* Abbildung 16*)*. Anhand dieser Kriterien ist es relativ einfach möglich, die Entwicklung über mehrere Jahre aber auch von unterschiedlichen Produktbereichen und -gruppen zu vergleichen.

Abbildung 16: Kennzahlen der Stadt Königswinter

Kennzahlen

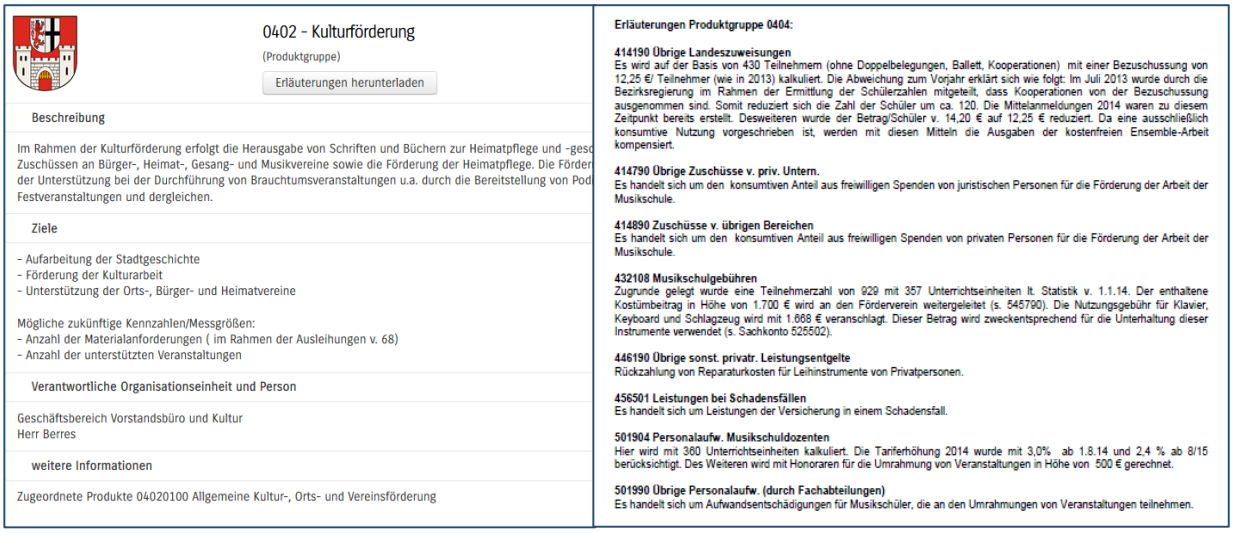




Quelle: Königswinter (2015; http://finanzdaten.ikvs.de/ sj/Produkthaushalt.xhtml? jahr=2015&kid=185b1950 18qq19qf18jl185b185b18 jl19q718jh18jl19q718jh18 5b185b18jh19pz18qk194 q185b&dswid=-8673).

Auf der Ebene der Produktgruppen *sind weitere Erläuterungen* verfügbar. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten dabei eine stichpunktartige Erläuterung von Aufgaben, Zielen, verantwortlichen Organisationseinheiten und Personen. Unter weitere Informationen erfolgt dabei die Nennung der zugeordneten Produkte Diese Erläuterungen kann man ebenso herunterladen. Im Test unterschieden sich die bereitgestellten Daten jedoch noch sowohl in der inhaltlichen Struktur als auch bei den bereitgestellten Informationen (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: Weitere Erläuterungen der Stadt Königswinter



0402 - Kulturförderung

(Produktgruppe)

Erläuterungen herunterladen

Beschreibung

Im Rahmen der Kulturförderung erfolgt die Herausgabe von Schriften und Büchern zur Heimatpflege und -gesc
Zuschüssen an Bürger-, Heimat-, Gesang- und Musikvereine sowie die Förderung der Heimatpflege. Die Förder
der Unterstützung bei der Durchführung von Brauchtumsveranstaltungen u.a. durch die Bereitstellung von Pod
Festveranstaltungen und dergleichen.

Ziele

- Aufarbeitung der Stadtgeschichte
- Förderung der Kulturarbeit
- Unterstützung der Orts-, Bürger- und Heimatvereine

Mögliche zukünftige Kennzahlen/Messgrößen:
- Anzahl der Materialanforderungen (im Rahmen der Ausleihungen v. 68)
- Anzahl der unterstützten Veranstaltungen

Verantwortliche Organisationseinheit und Person

Geschäftsbereich Vorstandsbüro und Kultur
Herr Berres

weitere Informationen

Zugeordnete Produkte 04020100 Allgemeine Kultur-, Orts- und Vereinsförderung

Erläuterungen Produktgruppe 0404:

414190 Übrige Landeszuweisungen
Es wird auf der Basis von 430 Teilnehmern (ohne Doppelbelegungen, Ballett, Kooperationen) mit einer Bezuschussung von 12,25 €/ Teilnehmer (wie in 2013) kalkuliert. Die Abweichung zum Vorjahr erklärt sich wie folgt: Im Juli 2013 wurde durch die Bezirksregierung im Rahmen der Ermittlung der Schülerzahlen mitgeteilt, dass Kooperationen von der Bezuschussung ausgenommen sind. Somit reduziert sich die Zahl der Schüler um ca. 120. Die Mittelanmeldungen 2014 waren zu diesem Zeitpunkt bereits erstellt. Desweiteren wurde der Betrag/Schüler v. 14,20 € auf 12,25 € reduziert. Da eine ausschließlich konsumtive Nutzung vorgeschrieben ist, werden mit diesen Mitteln die Ausgaben der kostenfreien Ensemble-Arbeit kompensiert.

414790 Übrige Zuschüsse v. priv. Untern.
Es handelt sich um den konsumtiven Anteil aus freiwilligen Spenden von juristischen Personen für die Förderung der Arbeit der Musikschule.

414890 Zuschüsse v. übrigen Bereichen
Es handelt sich um den konsumtiven Anteil aus freiwilligen Spenden von privaten Personen für die Förderung der Arbeit der Musikschule.

432108 Musikschulgebühren
Zugrunde gelegt wurde eine Teilnehmerzahl von 929 mit 357 Unterrichtseinheiten lt. Statistik v. 1.1.14. Der enthaltene Kostümbeitrag in Höhe von 1.700 € wird an den Förderverein weitergeleitet (s. 545790). Die Nutzungsgebühr für Klavier, Keyboard und Schlagzeug wird mit 1.668 € veranschlagt. Dieser Betrag wird zweckentsprechend für die Unterhaltung dieser Instrumente verwendet (s. Sachkonto 525502).

446190 Übrige sonst. privatr. Leistungsentgelte
Rückzahlung von Reparaturkosten für Leihinstrumente von Privatpersonen.

456501 Leistungen bei Schadensfällen
Es handelt sich um Leistungen der Versicherung in einem Schadensfall.

501904 Personalaufw. Musikschuldozenten
Hier wird mit 360 Unterrichtseinheiten kalkuliert. Die Tariferhöhung 2014 wurde mit 3,0% ab 1.8.14 und 2,4 % ab 8/15 berücksichtigt. Des Weiteren wird mit Honoraren für die Umrahmung von Veranstaltungen in Höhe von 500 € gerechnet.

501990 Übrige Personalaufw. (durch Fachabteilungen)
Es handelt sich um Aufwandsentschädigungen für Musikschüler, die an den Umrahmungen von Veranstaltungen teilnehmen.

Quelle: Königswinter (2015; http://finanzdaten.ikvs.de/sj/ Produkthaushalt.xhtml?jahr=2015&kid=185b1950 18qq19qf18jl185b185b18 jl19q718jh18jl19q718jh185b185b18jh19pz 18qk194q185b&dswid=-8673).

Teilhabe und weitere Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten

Konkrete Beteiligungsmöglichkeiten bietet der Interaktive Haushalt in Königswinter nicht. Darüber hinausreichende Ansätze zur Bürgerbeteiligung, z.B. via Bürgerhaushalt, sind nicht ersichtlich. Im Bereich der Teilhabe existieren daher ausschließlich die geltenden allgemeinen Möglichkeiten, die den gesetzlichen Standards entsprechen. Besonderheiten im Vergleich zu den Möglichkeiten anderer Städte können daher nicht identifiziert werden.

Zusammenfassung

Im Vordergrund des Interaktiven Haushalts von Königswinter steht die Visualisierung von Daten. Dabei wird eine weitreichende *Informationsdarstellung* zu den Haushaltsdaten geboten, die sich jedoch in hohem Maße auf verschiedene Formen der Zahlendarstellung konzentriert. Besonders interessant erscheint dabei der Ansatz, eine Gegenüberstellung und Vergleichbarkeit verschiedener Bereiche und Jahre zu erreichen. Dafür werden Veränderungen zum Vorjahr mit Pfeilen kenntlich gemacht, Verlaufsdiagramme erstellt und im eigenen Bereich Kennzahlen jeweils das Ergebnis je Einwohner und des Aufwanddeckungsgrades ausgewiesen. Die Vergleichsmöglichkeiten werden starr vorgegeben. Such-, Auswahl- und Gruppierungsfunktionen sowie eine Datenexportfunktion existieren nicht.

Der Interaktive Haushalt von Königswinter bleibt auf die Darstellung von Haushaltsinformationen beschränkt. Beteiligungsmöglichkeiten werden nicht geboten. Interaktive Einstellungs-, Bewertungs- und Kommentierungsfunktionen sind deshalb nicht vorhanden.

Insgesamt ermöglicht der Interaktive Haushalt einen guten Überblick und schnelle Einblicke in die Entwicklung der Finanzlage der Stadt. An das Bedienungskonzept und die Systematik muss man sich aber erst gewöhnen, so dass der Zugang nicht intuitiv ist.

7 Beispiel: Der Bundeshaushalt

Der Bundeshaushalt unterscheidet sich auf vielfältige Weise sehr stark von kommunalen Haushalten. Die inhaltlichen Unterschiede zu kommunalen Haushaltsrechnern zeigen sich beispielsweise in der Einteilung der Haushaltsgruppen, die nach den einzelnen Bundesministerien vorgenommen wird. Die Informationstiefe kann dementsprechend nicht bis zum einzelnen Produkt bzw. Projekt führen und verbleibt somit auf einer höheren Abstraktionsebene im Vergleich zum kommunalen Haushalt. Hinzu kommen Themenbereiche, die nach dem Subsidiaritätsprinzip nur auf der Bundesebene wahrgenommen werden und somit haushaltsrelevant sind, z.B. Aufgaben der *Verteidigung* oder der *Auswärtigen Angelegenheiten* Umweltschutzes. Trotz der inhaltlichen Unterschiede zur kommunalen Ebene können aus der Analyse wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der (visuelle) Aufbereitung der Daten und methodischen Umsetzung der Informationsdarstellung gewonnen werden.

Auf der Bundesebene wurde für den Haushalt eine eigene Plattform inkl. spezieller Webadresse eingerichtet (http://www.bundeshaushalt-info.de). Das Bundesministerium der Finanzen bewirkt und verlinkt diese Plattform auf der eigenen Seite großflächig. Bei der Internetsuche zu „Bundeshaushalt“ ist die Plattform zumeist der erste Eintrag Dies führt dazu, dass Nutzer schnell auf die Plattform gelangen.

Information

Die Plattform zum Bundeshaushalt hebt sich von Beginn an ab. Der Seitenaufbau ermöglicht es, ohne Suche, viele Klicks und das Lesen von Einführungstexten sofort zu bei den Haushaltsdaten zu gelangen. Der Einstieg und die Strukturierung sind sehr intuitiv: Vordergründig unterteilt sich die Hauptseite in Einnahmen und Ausgaben. Diejenigen, die zunächst weitere Einstiegshilfen benötigen, finden diese im unteren Teil der Seite.

Über „Was kann ich hier tun?“ und „Was ist der Bundeshaushalt?“ besteht die Möglichkeit, sich als erstes zu informieren (siehe Abbildung 18). Darüber hinaus ist eine Suchfunktion vorhanden, die alle Fundstellen eines Suchbegriffes inkl. verlinkten Pfad und Seitenangabe im PDF-Dokument Jahres, Einzelplan, Funktion und Gruppen übergreifend auflistet.

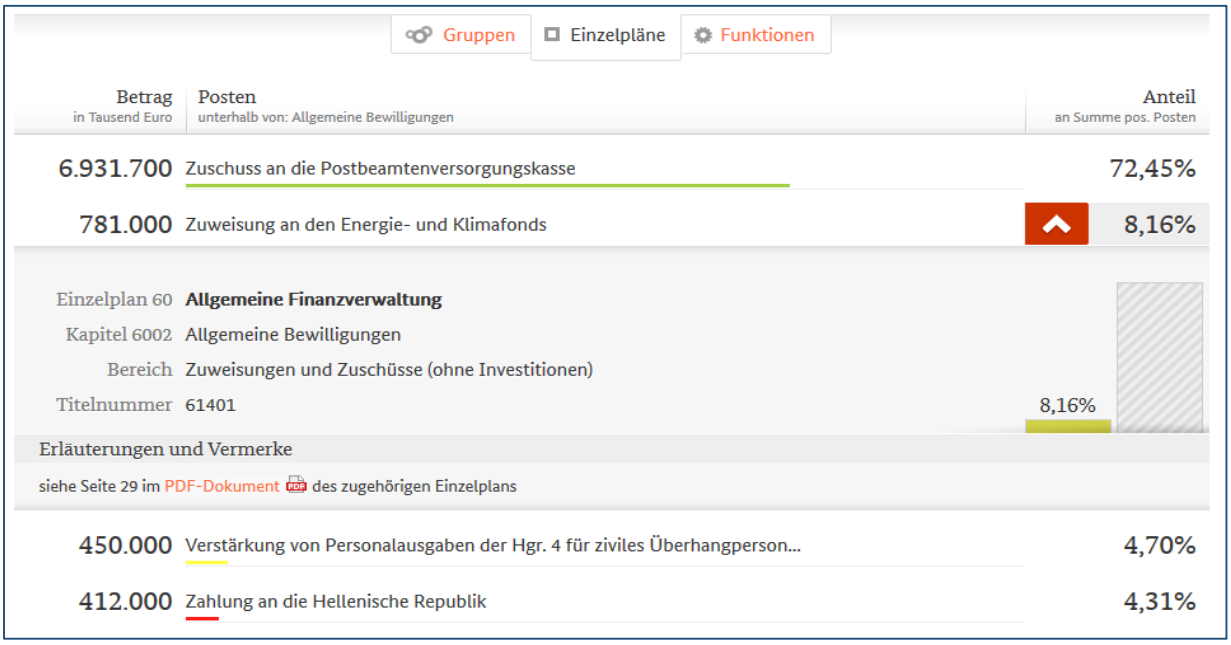
Abbildung 18: Einstieg Bundeshaushalt

Quelle: Bundeshaushalt (2015; http://www.bundeshaushalt-info.de).

Die weitere Struktur wird anhand von Ringdiagrammen abgebildet, wobei der Kreis jeweils auf 100 % der jeweiligen Ebene skaliert ist. Entsprechend des Anteils werden die einzelnen Elemente auf dem jeweiligen Ring abgetragen. Das Gesamtvolumen sowie die konkrete Bezeichnung werden jeweils in der Ringmitte dargestellt. Die Auswahl eines Elementes lässt einen weiteren Ring erscheinen, in dem dann die enthaltenen Elemente ebenfalls auf 100 % skaliert aufzeigt werden. Bezugselemente der darüber liegenden Ebenen werden jeweils grün dargestellt, während alle anderen Gruppen einheitlich grau ausgeblendet werden (siehe 19). Technisch ist eine Darstellung und Aggregation aller Ebenen vom Produktbereich über Produktgruppen bis hin zum Einzeltitel möglich. Praktisch stehen dem jedoch Einschränkungen der Nutzbarkeit auf Grund der kleinteiligen Aufteilung der Kreise entgegen. Die Visualisierung erfolgt beim Bundeshaushalt so bis zur vierten Ebene. Für weiterführende Informationen wird auf dieser Ebene in der

Ringmitte auf die entsprechende Seite des PDF-Dokumentes des Bundeshaushaltsplans verlinkt (siehe 19). Wird auf der untersten Ebene ein Element ausgewählt, wird zusätzlich rechts ein Navigationsmenü mit zugehörigen Einzelplänen und Funktionen eingeblendet (siehe 19).

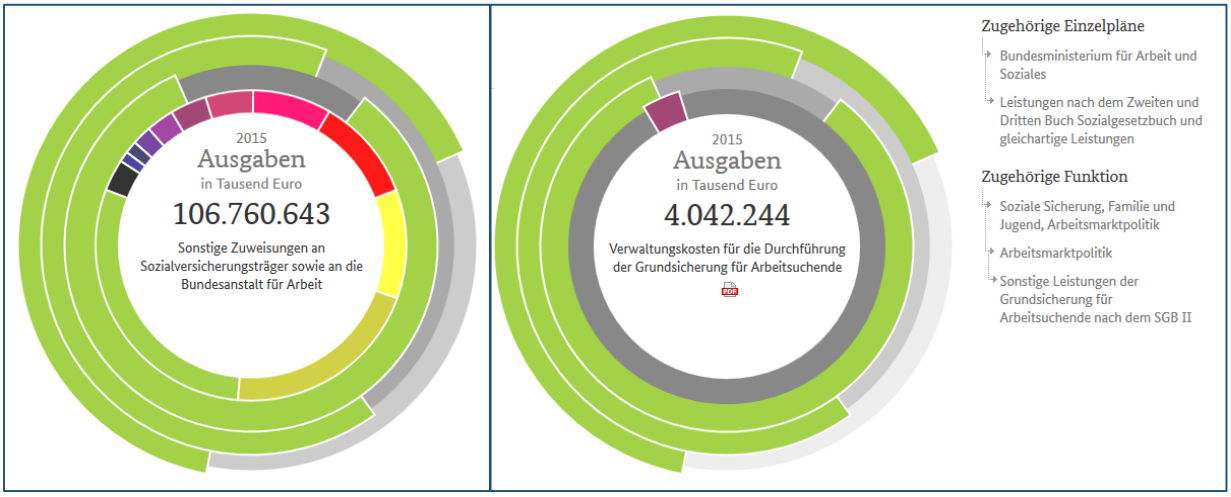
Abbildung 19: Informationsdarstellung auf 4. Ebene Ausgabenseite des Bundeshaushalts



Quelle: Bundeshaushalt (2015, http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#/2015/soll /ausgaben/gruppe/ 636.html).

Zusätzlich zur grafischen Aufbereitung steht eine tabellarische Übersicht zur Verfügung. Diese kann zur Navigation genutzt werden. Die einzelnen Posten lassen sich dafür alphabetisch, nach Volumina oder prozentualen Anteil an den Positionen der Ebene auf- und absteigend ordnen. Auf der untersten Ebene wird für den ausgewählten Titel ein zusätzlicher Informationsbereich eingeblendet. In diesem sind der zugehörige Einzelplan, das Kapitel sowie die Titelnummer und -gruppe inkl. eines Links entsprechenden Seite im PDF-Dokument vermerkt. Außerdem wird in einem Balken-Diagramm noch einmal der Anteil am ausgewählten Bereich verdeutlicht.

Abbildung 20: Tabellenansicht Ausgabenseite des Bundeshaushalts



Quelle: Bundeshaushalt (2015, http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#/2015/soll/ ausgaben/einzelplan/6002 61401.html).

Zur Auswahl und Gruppierung besteht die Möglichkeit die Daten nach Gruppen, Einzelplänen und Funktionen geordnet anzuzeigen. Die ausgewählte Funktion ist hervorgehoben und wird auf der linken Seite des Hauptfensters zur besseren Orientierung prägnant erklärt. Die Gruppenfunktion bildet so finanzwirtschaftliche Ausgabearten ab, z.B. werden dabei alle Ausgaben für Personal zusammengefasst und im Verhältnis zu anderen Ausgabearten gesetzt. Auf der nächsten Ebene kann deren Zusammensetzung genauer analysiert werden. Bei den Einzelplänen werden die Daten klassisch nach Bundesministerien geordnet wiedergegeben (sog. *Ressortprinzip)*. Die Anordnung nach Funktionen schlüsselt demgegenüber die Daten nach Aufgabengebieten und Politikbereichen. Dabei werden die Daten in einzelnen Bereichen zusammengefasst, wie z.B. Soziale Sicherung, Familie und Jugend sowie Arbeitsmarktpolitik. Diese vorgegebene Zuordnung ist nicht immer zielführend und intuitiv nachvollziehbar. Eine persönliche Anpassung und/oder eine Exportfunktion zur individualisierten Auswertung der Daten sind dabei nicht vorgesehen.

Das Umschalten zwischen den Auswahl- und Gruppierungsmöglichkeiten, den verschiedenen Jahren sowie zwischen Einnahmen und Ausgaben ist über die Menüleiste sehr schnell möglich. Auf der Seite „versteckt“ ist ebenso ein „Blick hinter die Kulissen“ und ein Glossar mit Erläuterungen zu Begriffen des Bundeshaushalts, das aber nur rudimentär einige wenige Termini erläutert.

Teilhabe und weitere Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten

Das Tool ist rechtsbedingt auf die Darstellung von Informationen beschränkt. Die meisten der vielfältigen bürgerschaftlichen Teilhabemöglichkeiten, wie sie auf kommunaler Ebene bestehen, entfallen für die Bundesebene. Teilhabemöglichkeiten werden deshalb nicht geboten, sodass die Seite einen rein informativen Charakter besitzt. Eine andere Form der Visualisierung des Bundeshaushalts mit einem ähnlichen Funktionsumfang ist auf der Seite OffenerHaushalt.de vorhanden.

Zusammenfassung

Die *Informationsbereitstellung* des Bundeshaushalts stellt zu einem hohen Grad auf Visualisierung der Anteilsverteilung ab. Als zentrale optische Darstellungsvariante wurden daher Ringe gewählt. Die Handhabung gestaltet sich sehr intuitiv und wird durch übersichtliche, aber zweckgerechte und einfach handhabbare Navigationsmöglichkeiten unterstützt. Es werden dezent Hilfestellungen in Form von textlichen Erläuterungen gegeben. Ebenso sind drei Auswahl- und Gruppierungsfunktionen implementiert. Es stehen aber keine eigenen Gruppierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Stichwortsuche ist in der Funktionalität und Nutzbarkeit noch deutlich ausbaubar. Veränderungen im Zeitverlauf werden nicht abgebildet. Ebenso ist keine Exportfunktion für die Daten vorhanden. Gleichwohl ist die Seite so gestaltet, dass sich der Zugang zu den Haushaltdaten von Beginn an einfach gestaltet und Verteilungen innerhalb einer Periode gut abbildet. Die Verbindung zum PDF-Dokument des Bundeshaushalts ist sehr gut gelungen, allerdings fehlt die direkte Einbindung von weiterführenden Informationen zu den einzelnen Positionen (Beschreibung der Aufgabe usw.).

Der Bundeshaushalt beschränkt sich auf die reine Informationsdarstellung. *Beteiligungsfunktionen* sind nicht vorgesehen.

3 Empirische Befunde der Umfragen „Partizipative Haushaltsplanung“

(Matthias Redlich und Elsa Egerer)

Um zu erfahren, welche Anforderungen und Bedürfnisse bei den Zielgruppen hinsichtlich Information und Teilhabe bei der Haushaltsentwurfsplanung existieren, wurden zwei Online-Befragungen durchgeführt. In diesem Kapitel werden der Ablauf und die Befragungsergebnisse dargestellt. Im ersten Abschnitt wird der Gesamtablauf der Befragung aufgezeigt. Daran anschließend folgen die Ergebnisse der Bürger- und Organisationen-Umfrage. Dabei wird jeweils auf die allgemeinen Einschätzung und Bedürfnisse hinsichtlich Informations- und Teilhabeangeboten eingegangen. Auf spezifische Aussagen in Bezug auf den existierenden Interaktiven Haushaltsplan bzw. die Erwartungen an ein solches Instrument wird dabei gesondert im Kapitel 5 Interaktiver Haushaltsplan der Stadt Leipzig eingegangen. Anforderungen hinsichtlich der Umsetzung eines prototypischen Online-Tools finden sich im gleichnamigen Abschnitt des Kapitels 6.

1 Methodologie

Zielgruppe der Befragung sind einerseits Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen sowie andererseits regional tätige Organisationen, wie u.a. Interessengruppen, Vereine und Verbände. Um deren spezifische Bedarfe abbilden zu können, wurden zwei Fragebögen erarbeitet. Diese wurden vom Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management in Abstimmung mit der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung „Leipzig weiter denken“ und dem Dezernat Finanzen der Stadt Leipzig als browserbasierte Erhebung entwickelt. Es wurde die Open-Source-Software LimeSurvey genutzt, die standardisierte Befragungsinstrumente bereitstellt und eine anonyme Datenerfassung sicherstellt, aber gleichzeitig individuelle Anpassungen ermöglicht. Das Umfrageportal und die erfassten Daten wurden auf einem gesicherten Server der Universität Leipzig gehostet.

Das Umfrageportal war im Zeitraum vom 01.03.2015 bis zum 07.04.2015 freigeschaltet und über Verlinkungen auf der Homepage der Stadt Leipzig sowie auf der Homepage des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management zu erreichen. Auf die Umfragen wurde in Beiträgen in Zeitungen (u.a. LVZ), in Newslettern (z.B. Newsletter Leipzig weiter denken Ausgabe 9) und Informationsbroschüren (u.a. Transferbrief Leipzig 1/2015) sowie auf der Facebook-Seite der Stadtverwaltung und im Amtsblatt der Stadt Leipzig hingewiesen.

Die Bürger-Umfrage wurde von 358 Personen vollständig ausgefüllt. Sofern nicht anders erläutert wird im Folgenden auf diesen Datenumfang zurückgegriffen. Bei der Organisationen-Umfrage liegen 46 vollständig beantwortete Fragebögen vor. Um die Validität der Aussagen zu erhöhen, wurden in die Auswertung der Organisationen-Umfrage ebenso nicht vollständig bzw. abschließend beantwortete Fragebögen einbezogen. Die Stichprobengröße variiert deshalb bei einzelnen Fragen.[x]

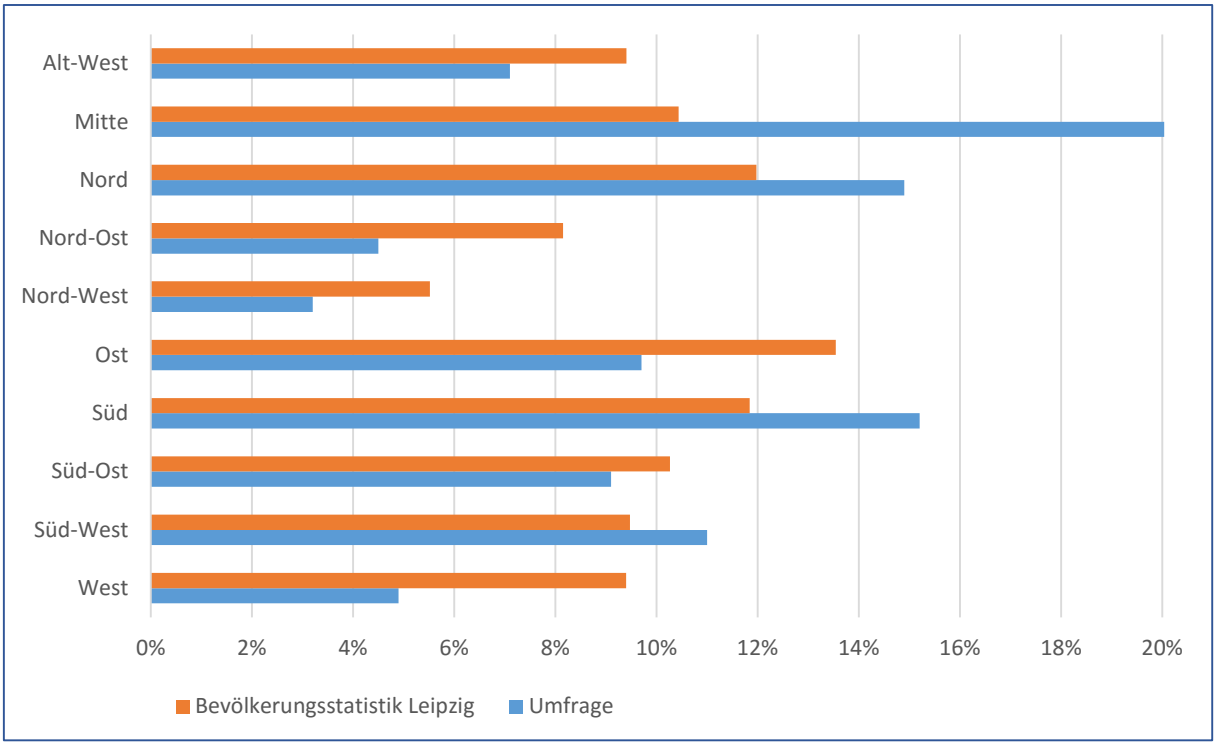
Die Fragebögen gliedern sich jeweils in die vier Themenkomplexe Information, Beteiligung, Fragen zum interaktiven Haushaltsplanrechner und persönliche Informationen. Insgesamt umfasst die Bürger- bzw. die Organisationen-Umfrage 34 bzw. 42[xi] sowohl geschlossene (Bürger 27/Organisationen 35) als auch offene (jeweils 13) Fragen[xii], die je nach Antwortverhalten selektiv zur Verfügung stehen. Zum interaktiven Haushaltsplanrechner existieren so zwei Fragestränge. Anhand von Auswahlfragen wird sichergestellt, dass einerseits bei Nutzern die Erfahrungen zur bisherigen Online-Tool der Stadt Leipzig sowie andererseits bei potentiellen Nutzern die Bedürfnisse hinsichtlich eines Online-Tools abgefragt werden.

Um eine zielgruppenspezifische Auswertung zu ermöglichen, wurden die Teilnehmenden in vier Altersgruppen unterteilt. Die Unterteilung umfasst Jugendliche und junge Erwachsene (15-30 Jahre), Erwachsene mittleren Alters der Gruppe I (31-45), Erwachsene mittleren Alters der Gruppe II (46-60) sowie Teilnehmende im gehobenen Alter (älter als 60 Jahre).[xiii]

2 Ergebnisse der Umfrage unter Bürgerinnen und Bürgen

Die überwiegende Mehrheit der Antwortenden ist wohnhaft in Leipzig (> 94 %). Mit der Umfrage konnten Bürgerinnen und Bürger aus allen Stadtteilen erreicht werden. Überrepräsentiert ist insbesondere der Stadtbezirk Mitte.[xiv]

Abbildung 21: Streuung nach Wohnort

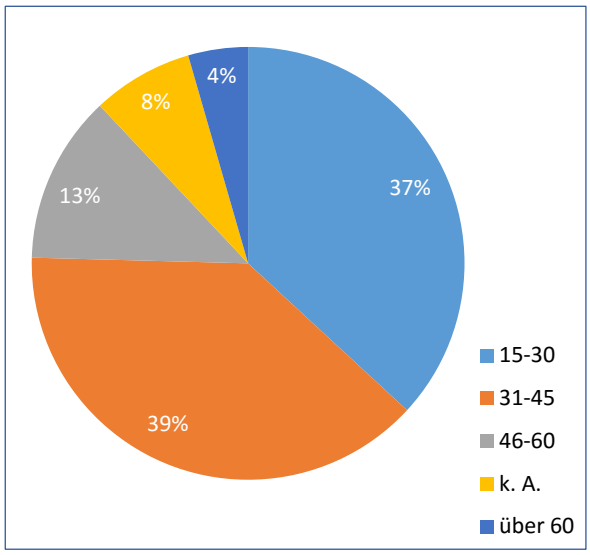


Die Zahl der Neuzugezogenen ist gering. Knapp die Hälfte der Teilnehmenden wohnt bereits länger als 5 Jahre im genannten Stadtteil.

Die genauere Betrachtung der Teilnehmerstruktur offenbart bei Online-Umfragen im Allgemeinen häufig selektive Effekte. Generell gibt es bei Bürgerbeteiligungsprojekten eine Tendenz einer überdurchschnittlich hohen Beteiligung männlicher, gut gebildeter Teilnehmender. An webbasierten Verfahren nehmen zudem vermehrt junge Erwachsene, an klassischen Verfahren, wie beispielsweise Workshops, eher ältere Menschen teil. Unterrepräsentiert sind – im Umkehrschluss – meist Menschen mit geringerem Bildungsgrad und im mittleren Alter, die in Gesellschaft, Beruf und Familie stark eingebunden sind.

Diese selektiven Effekte spiegeln sich zum Teil auch in der Online-Umfrage „Partizipative Haushaltsplanung“ wieder. Über 40 % der Teilnehmenden gaben an, ein Hochschulstudium absolviert zu haben. Hinsichtlich des Geschlechts dominiert die männliche Beteiligung zwar nur leicht (55 %), doch ist die reale Verteilung in der Stadt Leipzig genau umgekehrt[xv]. Überdurchschnittlich viele Teilnehmende (90 %) nutzen täglich das Internet. Obwohl im Allgemeinen auch bereits 41,5 % der über 60-Jährigen regelmäßig das Internet nutzen,[xvi] ist mehr als die Hälfte der Umfrageteilnehmenden zwischen 26 und 40 Jahren alt. Diese

Abbildung 22: Streuung nach Altersgruppen

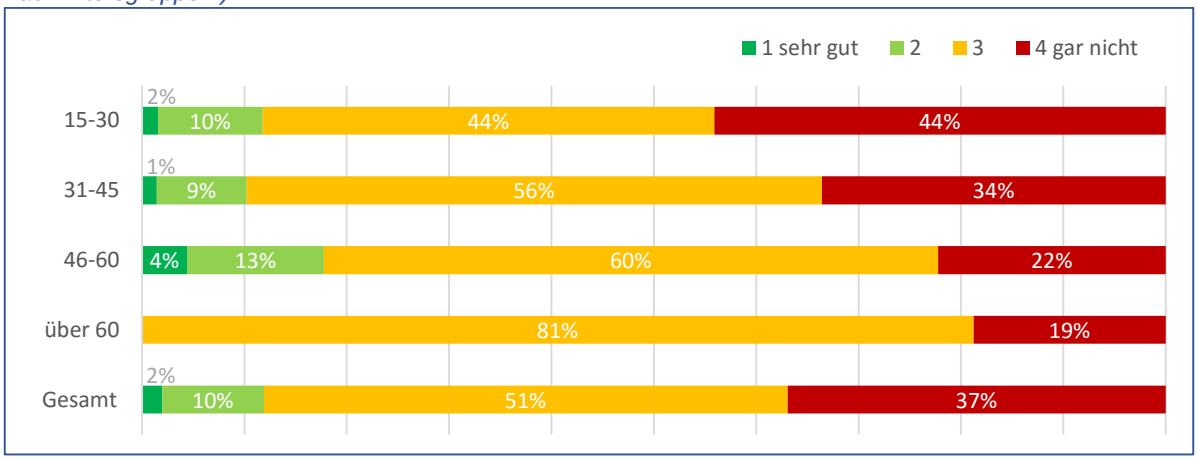


Altersgruppe ist in der Stadt Leipzig zwar besonders stark vertreten und hat einen großen Anteil an der Gesamtbevölkerung,[xvii] in der Befragung sind entsprechende Teilnehmende allerdings eher überrepräsentiert. Mit der Befragung konnten so insbesondere Erwachsene mittleren Alters der Gruppe I erreicht werden (39 % der Teilnehmenden). Mit 13 % ist aber ebenso das mittlere Alter der Gruppe II noch aussagekräftig vertreten, während über 60-jährige eher unterrepräsentiert sind (4 %). Der Altersmedian der Befragten liegt so bei etwa 33 Jahren, das Durchschnittsalter bei ca. 36 Jahren und somit rund 8 Jahre unter dem Durchschnittsalter der Stadtbevölkerung (44 Jahre)[xviii].

Information

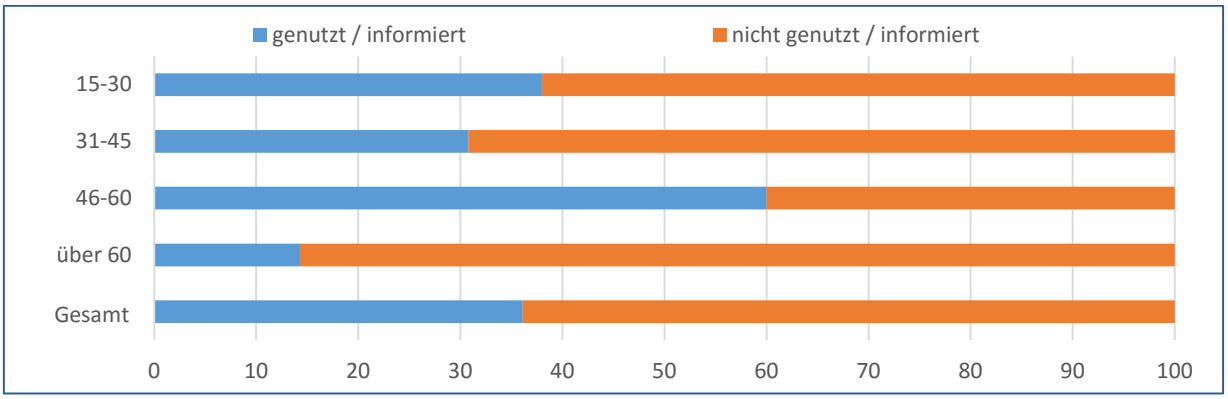
Die Befragungsergebnisse verdeutlichen, dass sich die Leipziger Bürgerinnen und Bürger eine andere Informationsbereitstellung über die Finanzen der Stadt wünschen. Insgesamt gaben so 87 % der Teilnehmenden an, sich gar nicht oder eher schlecht über die Finanzen und den Haushalt der Stadt Leipzig informiert zu fühlen. Lediglich insgesamt 12 % sehen die Information als „gut“ oder besser an. Bei der Betrachtung der Altersstruktur lässt sich erkennen, dass sich insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, aber auch Erwachsene mittleren Alters der Gruppe I zu großen Teilen gar nicht informiert fühlen. Hingegen in der Gruppe der Rentner die Information vorwiegend als nicht ausreichend betrachtet wird.

Abbildung 23: Frage: Wie gut fühlen Sie sich über die Finanzen und den Haushalt der Stadt Leipzig informiert? (Nach Altersgruppen.)



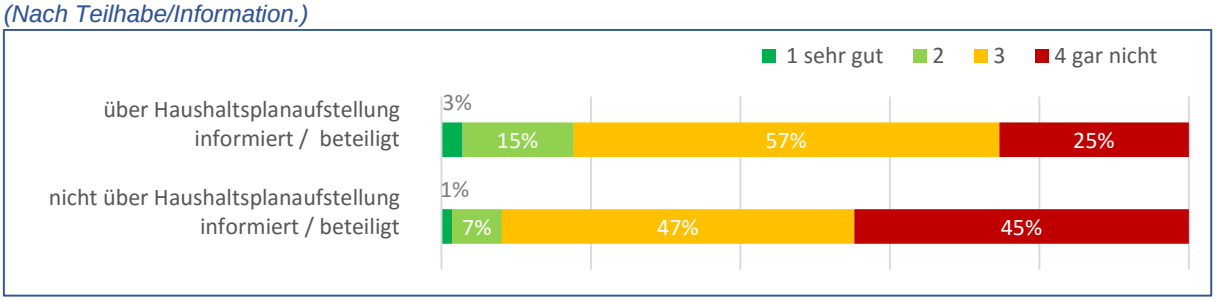
Allerdings haben sich weniger als 40 % der Teilnehmenden bereits aktiv über die Haushaltsentwurfsplanung informiert oder an dieser schon einmal mitgewirkt. Die Informationsdefizite könnten folglich auch dadurch bestehen, dass fast zwei Drittel der Teilnehmenden zu den passiven Konsumenten gehören (siehe Abbildung 24). Trotz eines grundsätzlich vorhandenen Interesses an Informationen zur Stadt- und Haushaltspolitik sind diese nicht selbst aktiv geworden, um gezielt Informationen zu erhalten oder sich einzubringen.

Abbildung 24: Frage: Haben Sie eine der Möglichkeiten sich über die Haushalts-entwurfsplanung zu informieren oder an dieser mitzuwirken schon einmal genutzt? (nach Altersgruppen)



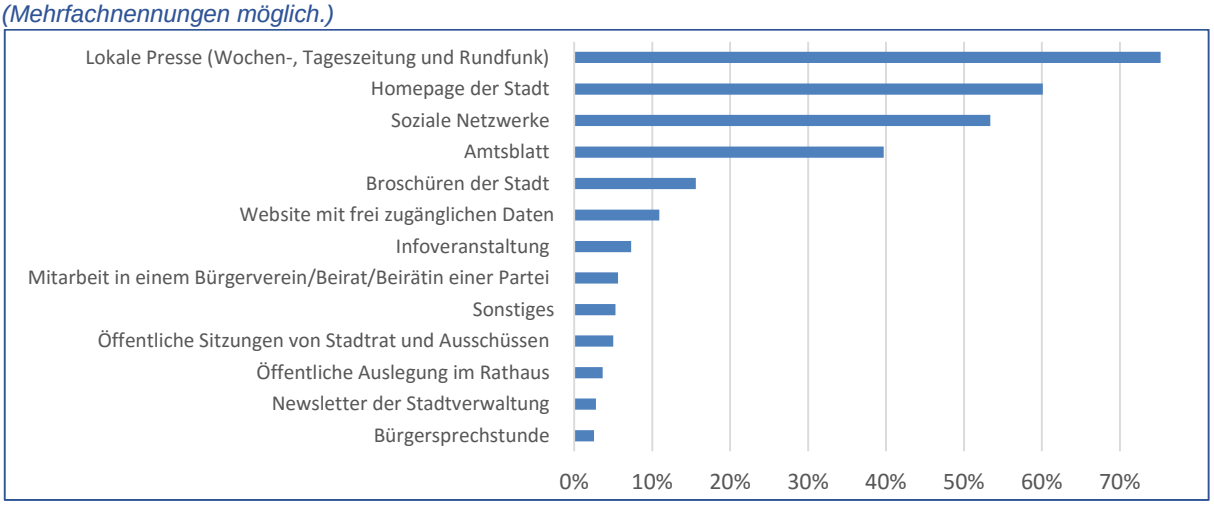
Die Daten bestätigen in diesem Zusammenhang die intuitive Annahme, dass sich diejenigen Personen besser informiert fühlen, die sich schon einmal selbst mit der Haushaltsplanaufstellung auseinander gesetzt haben. Besonders auffällig ist dies bei Erwachsenen mittleren Alters der Gruppe II. Dennoch fühlen sich auch diese Personen insgesamt zu mehr als 80 % nicht ausreichend informiert (siehe Abbildung 25).

Abbildung 25: Frage: Wie gut fühlen Sie sich über die Finanzen und den Haushalt der Stadt Leipzig informiert? (Nach Teilhabe/Information.)



Informationen über die städtischen Angelegenheiten beziehen die Teilnehmenden aller Altersgruppen dabei vorrangig aus der lokalen Presse (siehe (siehe Abbildung 26). Diese ist die wichtigste Informationsquelle. Hinsichtlich der Angebotsart zeichnen sich dabei Online-Angebote durch einen sehr hohen Nutzungsgrad aus (65 %). Doch auch Print und Rundfunk-Medien erreichen über bzw. 40 %. Mit sehr großem Abstand ist die Leipziger Volkszeitung (LVZ) wichtigstes Presse-Medium. Der am meisten gehörte Radiosender ist Radio Leipzig, gefolgt von den Angeboten des Mitteldeutschen Rundfunks (mdr).

Abbildung 26: Frage: Welche Angebote nutzen Sie, um sich über städtische Angelegenheiten zu informieren? (Mehrfachnennungen möglich.)



Für alle anderen Angebote gaben weniger Bürgerinnen und Bürgern an, diese zu nutzen. Insbesondere Bürgersprechstunde, Newsletter und öffentliche Auslegung im Rathaus werden fast gar nicht genutzt (jeweils < 4 %). Doch auch Broschüren (16 %) und Informationsveranstaltungen (7 %) erreichen nur wenige Bürgerinnen und Bürger (siehe Abbildung 28). Dieses Bild deckt sich allerdings nicht vollständig mit der Bedeutung, die die Nutzer der Angebote diesen als Informationsgrundlage beimessen. Die vier meist genannten Informationsquellen werden – wie zu erwarten – als besonders wertvoll angesehen. Auffällig ist aber, dass gerade auch die weniger genutzten Informationsquellen eine ähnlich hohe Bedeutung haben oder, wie die Mitarbeit in einem Bürgerverein, als Beirat oder in einer Partei, tendenziell sogar höher eingeschätzt werden (siehe Abbildung 29)

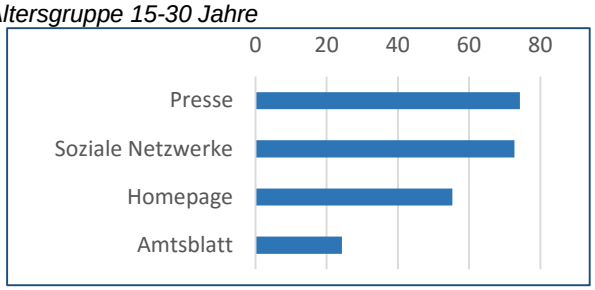
An zweiter Stelle der Informationsquellen wird die Homepage der Stadt Leipzig genannt. Bemerkenswert ist, dass über alle Altersgruppen hinweg über 50 % der Befragten diese zur Information nutzen. Wichtigstes Online-Medium ist zwar die LVZ, doch die Homepage der Stadt liegt im direkten Vergleich der Online-Informationsangebote beinah gleichauf mit L-IZ und Facebook (siehe Abbildung 27). Soziale Netzwerke erreichen insgesamt die dritte Position der meist genutzten Informationsquellen (53 %). Darüber hinaus ist das Amtsblatt sehr beliebt (40 %).

Die nach Altersgruppen differenzierte Betrachtung verzeichnet bei der Nutzung von Amtsblatt und sozialen Netzwerken deutliche Unterschiede: Je jünger die Teilnehmenden sind, desto geringer ist die Bedeutung des Amtsblatts als Informationsquelle und umso stärker die von sozialen Netzwerken. Bei den Teilnehmenden, die älter als 46 Jahre sind, rangiert das Amtsblatt so auf dem zweiten Rang. Über 60 % von ihnen gaben an, sich hier über städtische Angelegenheiten zu informieren. Bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen erreicht das Amtsblatt jeweils nur den vierten Rang. Umgekehrt nimmt die Bedeutung sozialer Netzwerke mit zunehmendem Alter ab. Während sich fast dreiviertel der Jugendlichen und jungen Erwachsenen über soziale Netzwerke informieren, wird dieser Informationskanal von Teilnehmenden im gehobenen Alter gar nicht genutzt (siehe Abbildung 28).

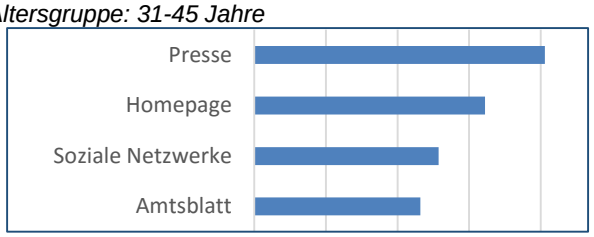
Abbildung 27: Angaben zu genutzten Online-Medien

Abbildung 28: Differenzierte Betrachtung Medien

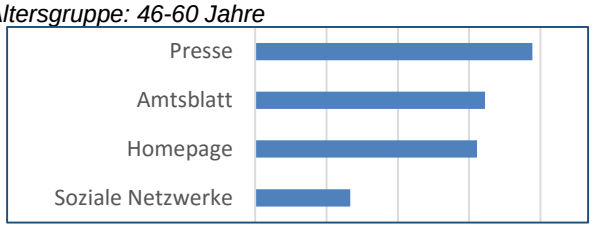
Altersgruppe 15-30 Jahre



Altersgruppe: 31-45 Jahre



Altersgruppe: 46-60 Jahre



Altersgruppe: älter als 60 Jahre

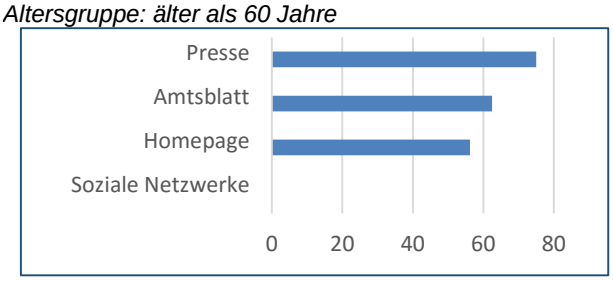
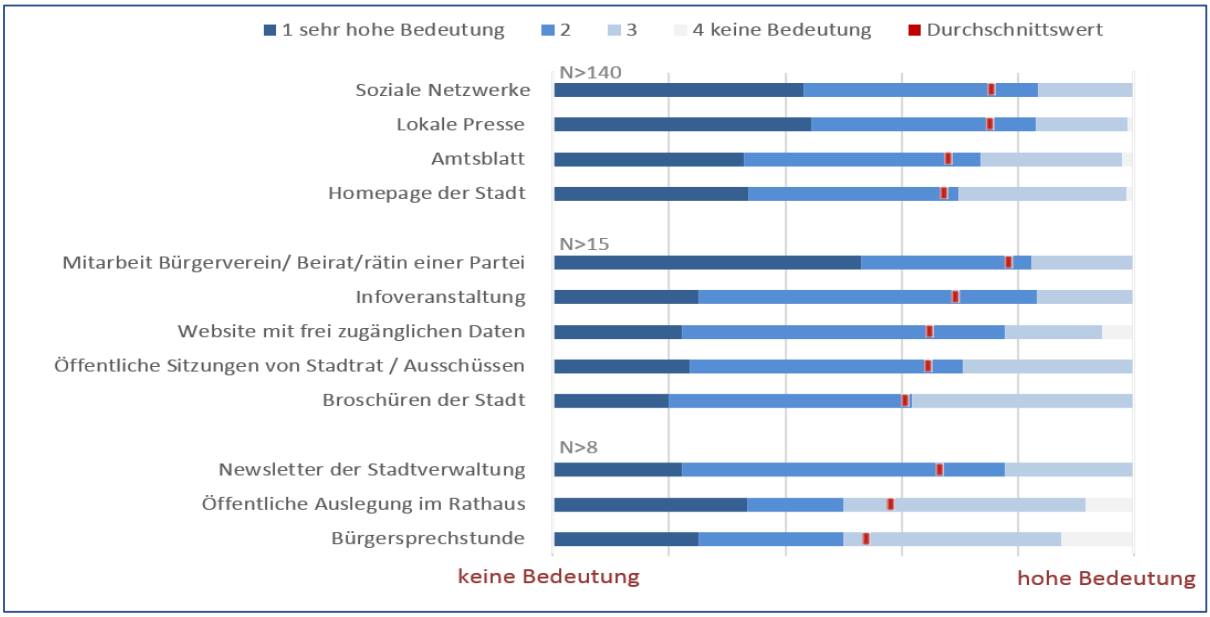
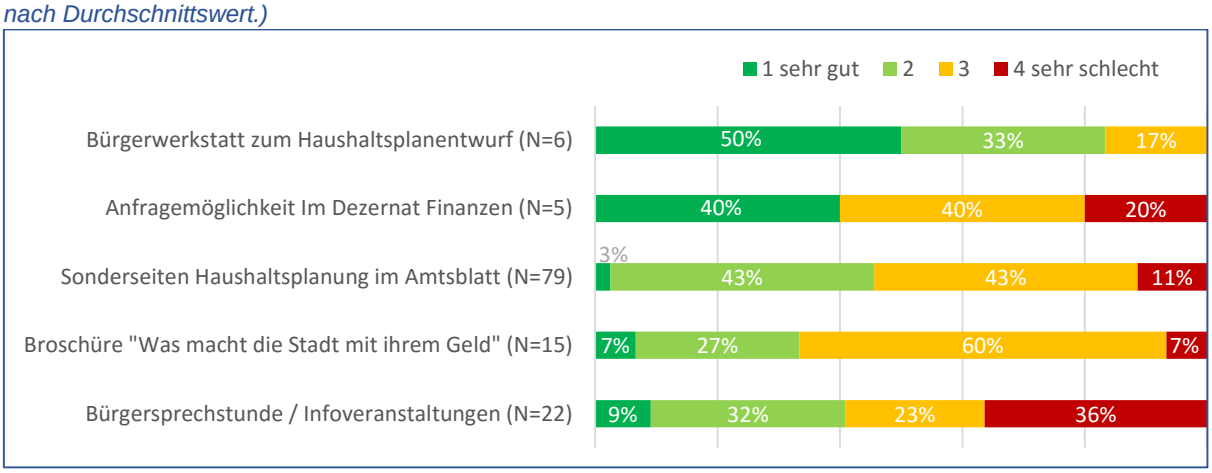


Abbildung 29: Frage: Welche Bedeutung haben die genannten Angebote für Sie als Informationsgrundlage?



Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Beurteilung ausgewählter Instrumente durch die tatsächlichen Nutzer. Heraus sticht hier die sehr positive Bewertung der Bürgerwerkstätten zum Haushaltsplanentwurf. Ebenso wurde die Anfragemöglichkeit im Dezernat Finanzen tendenziell positiv bewertet. Aufgrund der Beschränkung auf die Teilnehmenden, die zuvor angegeben hatten, die jeweilige Informationsmöglichkeit zu nutzen, ist die Stichprobe jedoch auch hier relativ klein. Gleichwohl somit allgemeine Ableitungen nicht möglich sind, scheint in der Tendenz ein persönlicher und individueller Informationsbezug zu einer positiveren Beurteilung zu führen.

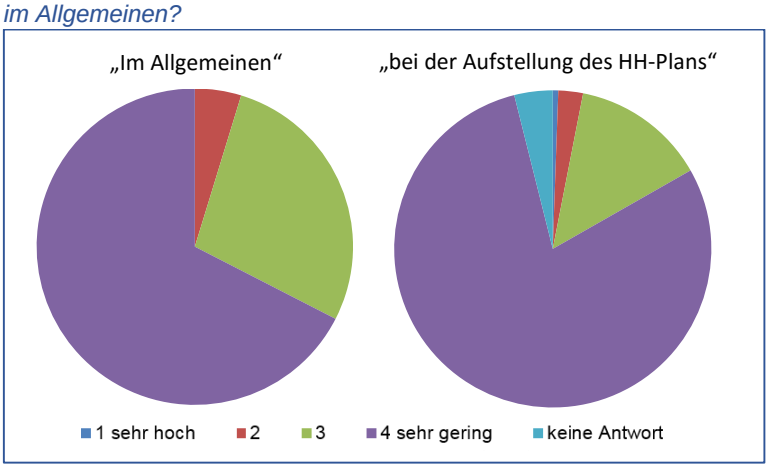
Abbildung 30: Frage: Wie beurteilen Sie die aufgeführten Informationsmöglichkeiten? (Die Frage wurde nur von Teilnehmenden beantwortet, die zuvor angegeben hatten, die jeweilige Informationsmöglichkeit zu nutzen. Sortiert nach Durchschnittswert.)



Beteiligung

Hinsichtlich der Teilhabe an kommunalpolitischen Entscheidungen schätzen ca. 90 % die vorhandenen Möglichkeiten in der Stadt Leipzig als gering ein. Fast zwei Drittel (63 %) beurteilen sie dabei sogar als „sehr gering“. Fragt man spezifisch in Bezug auf die Haushaltsaufstellung verschlechtert sich diese Einschätzung sogar noch weiter: 93 % sehen derzeit hier nur geringe Teilhabemöglichkeiten, welche wiederrum 79 % sogar als „sehr gering“ einschätzen.

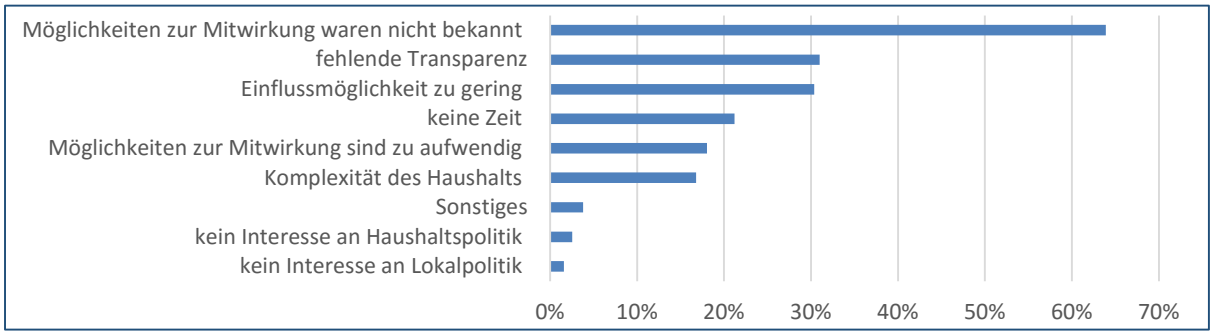
Abbildung 31: Frage: Wie beurteilen Sie Ihre derzeitigen Teilhabemöglichkeiten an kommunalpolitischen Entscheidungen der Stadt Leipzig im Allgemeinen bzw. bei der Aufstellung des Haushaltsplans der Stadt Leipzig im Allgemeinen?



	„i. Allg.“	„bei der Aufstellung des HH-Plans“
1 sehr hoch	0.0%	0.5%
2 hoch	4.4%	2.5%
3 gering	26.2%	13.6%
4 sehr gering	63.6%	79.3%
keine Antwort	5.5%	3.9%

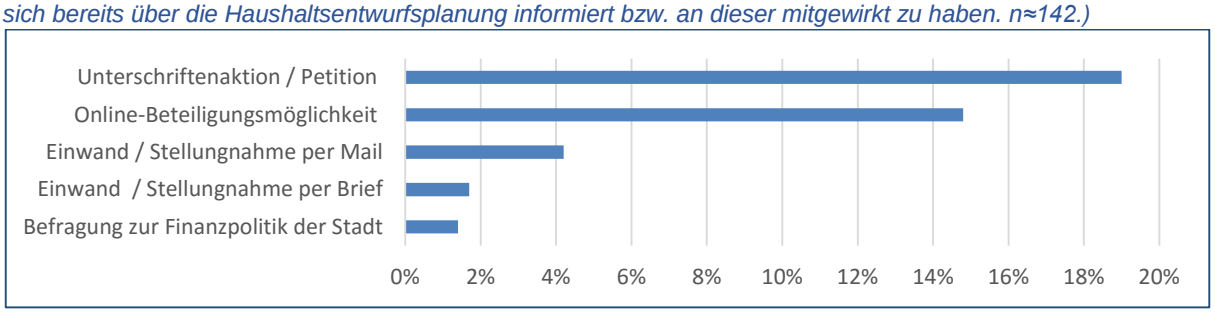
Dieses negative Urteil der Umfrageteilnehmer steht im klaren Bezug zu der als nicht ausreichend empfundenen Information. Die Teilnehmenden, welche angegeben haben sich weder über die Haushaltsplanung informiert, noch an dieser teilgenommen zu haben (40 %), gaben hier als mit großem Abstand wichtigste Erklärung Unwissenheit über die Beteiligungsmöglichkeiten an. In diesem Kontext steht ebenso die fehlende Transparenz. Es fehlt den Befragten eine prägnante und transparente Information über die vorhandenen Möglichkeiten der Teilhabe und den Prozessablauf. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten zur Mitwirkung als zu aufwendig empfunden. Dies kann an mangelnden Kenntnissen, der gesehenen Komplexität der Materie oder der bestehenden Instrumente liegen, aber auch im Kontext fehlender Zeit interpretiert werden. Insgesamt bedeutet dies, dass die Bürgerinnen und Bürger die Transaktionskosten für die Informationsbeschaffung und Teilhabe als zu hoch bzw. aufwendig empfinden. Mangelndes Interesse führte hingegen nur ein sehr geringer Prozentsatz an.

Abbildung 32: Frage: Welche Gründe haben Sie bisher davon abgehalten, an der Haushaltsentwurfsplanung mitzuwirken? (Mehrfachnennungen möglich)



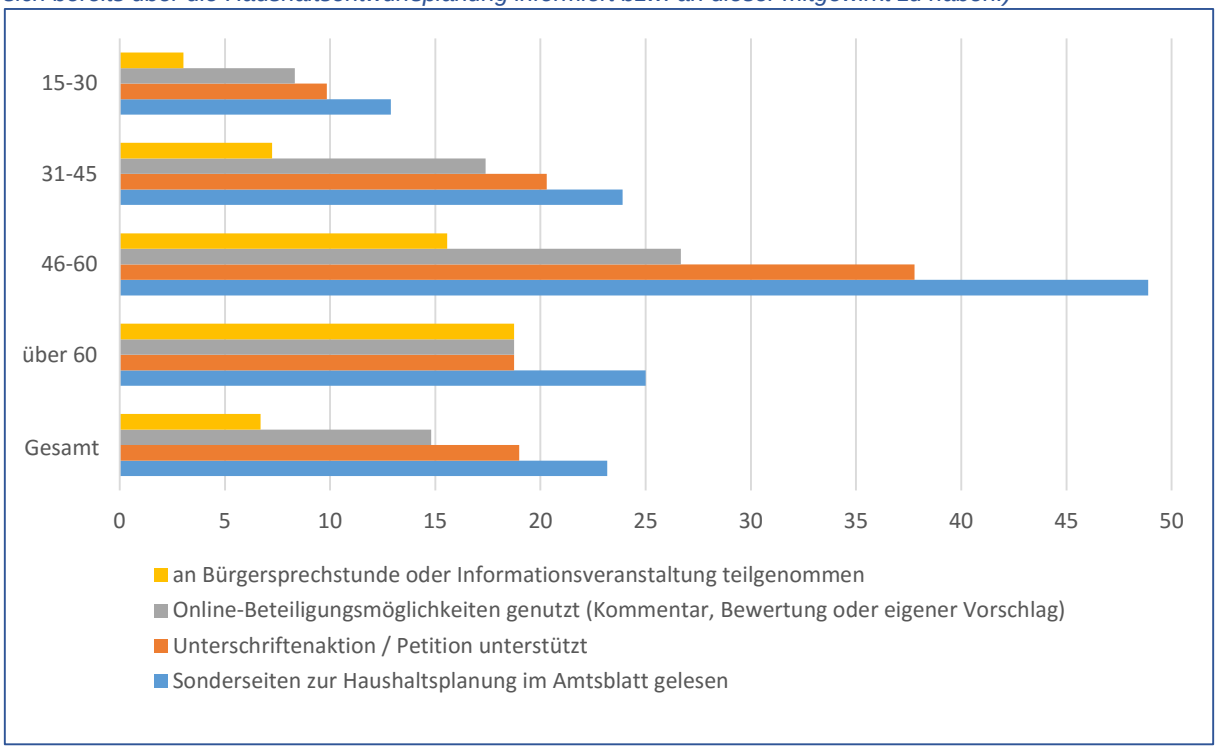
Im Hinblick auf die vorhandenen und genutzten Möglichkeiten sind Unterschriftenaktionen und Petitionen die mit Abstand häufigste Teilhabeform. Daneben werden Online-Beteiligungsmöglichkeiten bereits von 14 % der befragten Bürgerinnen und Bürger genutzt. Erst mit Abstand folgt das Verfassen von Einwänden und Stellungnahmen. Bei letzterem ist auffällig, dass die Nutzung deutlich häufiger in der Online-Variante (per Mail) als offline (per Brief) erfolgt.

Abbildung 33: Frage: In welchem Rahmen haben Sie bereits an der Haushaltsentwurfsplanung mitgewirkt? (Mehrfachnennungen möglich. Die Frage wurde nur von Teilnehmenden beantwortet, welche angegeben hatten, sich bereits über die Haushaltsentwurfsplanung informiert bzw. an dieser mitgewirkt zu haben. n≈142.)



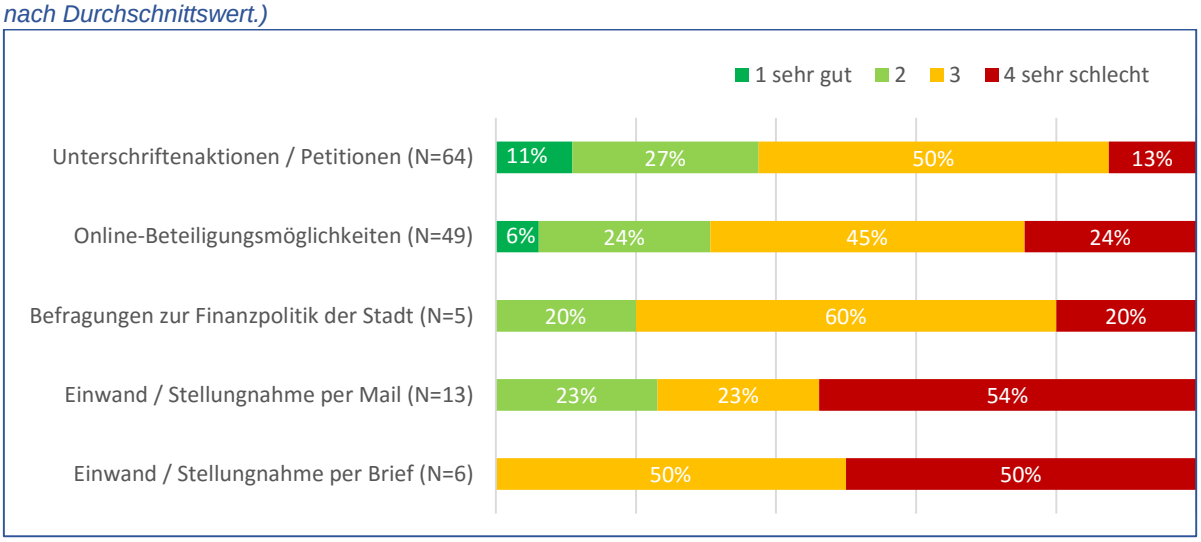
Betrachtet man die Nutzerstruktur der einzelnen Beteiligungsinstrumente nach Altersgruppen differenzierter zeigt sich auch hier insgesamt die Tendenz einer stärkeren Beteiligung der Erwachsenen mittleren Alters der Gruppe II. Anders als bei anderen Studien ist in der vorliegenden Untersuchung die Beteiligung der Teilnehmenden im gehobenen Alter (leicht) rückläufig. Jedoch ist hier auf die geringe Stichprobengröße von 16 Personen im gehobenen Alter hinzuweisen.

Abbildung 34: Altersgruppenspezifische Auswertung von Information und Teilhabe. Frage: In welchem Rahmen haben Sie sich bereits über die Haushaltsentwurfsplanung informiert oder an dieser mitgewirkt? (Mehrfachnennungen möglich. Die Frage wurde nur von Teilnehmenden beantwortet, welche angegeben hatten, sich bereits über die Haushaltsentwurfsplanung informiert bzw. an dieser mitgewirkt zu haben.)[xix]



Die Beurteilung von genutzten Beteiligungsmöglichkeiten bei der Haushaltsplanung der tatsächlichen Nutzer fällt sehr unterschiedlich aus. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Beschränkung auf die Teilnehmenden, die zuvor angegeben hatten, die jeweilige Beteiligungsmöglichkeit zu nutzen, einzelne Teilfragen nur von einer kleinen Gruppe der Teilnehmenden beantwortet wurden. Alle Beteiligungsformate wurden eher negativ bewertet. Als sehr schlecht wurde die Möglichkeit zur Stellungnahme per Brief und Mail bewertet.

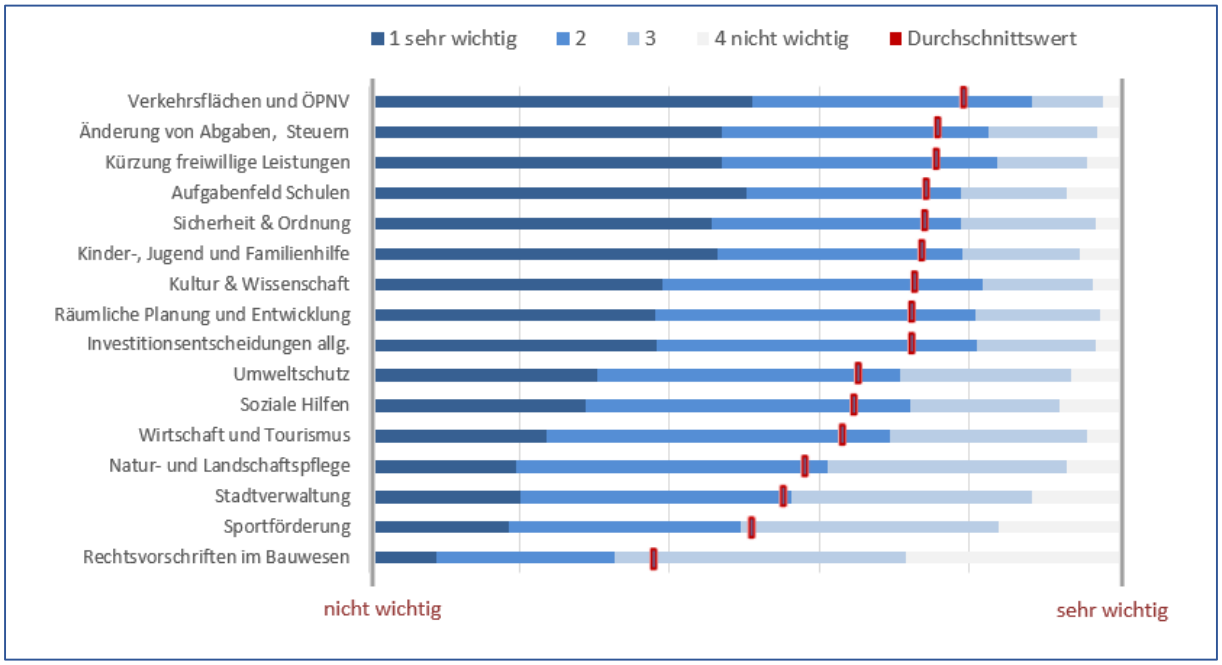
Abbildung 35: Wie beurteilen Sie die aufgeführten Beteiligungsmöglichkeiten? (Die Frage wurde nur von Teilnehmenden beantwortet, die zuvor angegeben hatten, die jeweilige Beteiligungsmöglichkeit zu nutzen. Sortiert nach Durchschnittswert.)



Allgemeine Anforderungen an Information und Beteiligung an der Haushaltsplanung

Die generelle Einschätzung, in welchen Bereichen die Bürgerinnen und Bürger bei der Haushaltsplanung Informationen erwarten, bildet das gesamte Spektrum kommunaler Themenfelder ab. Dies ist insofern nicht verwunderlich als die Struktur der Teilnehmenden in weiten Teilen einen Querschnitt der Stadtbevölkerung wiederspiegelt. Als wichtigste Bereiche zeigen sich Verkehrsflächen und ÖPNV, Änderung von Abgaben und Steuern sowie Kürzung freiwilliger Leistungen. Ebenfalls ein großes Informationsbedürfnis besteht hinsichtlich der Themen Schule, Sicherheit und Ordnung, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur und Wissenschaft, Räumliche Planung und Entwicklung, sowie Investitionsentscheidungen im Allgemeinen. Im Vergleich weniger relevant, jedoch gleichwohl nicht als „nicht wichtig“, beurteilen die Teilenehmenden die Themen Sportförderung und Vorschriften im Bauwesen.

Abbildung 36: Frage: Wie wichtig ist es Ihnen, bei der Haushaltsplanaufstellung über die folgenden Bereiche informiert zu werden?



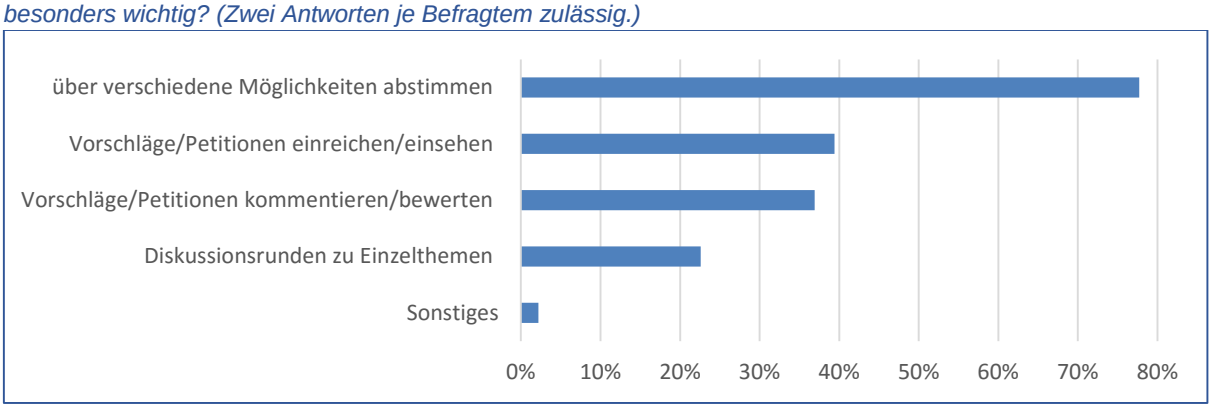
Interessanter Weise werden die Kürzung bei freiwilligen Leistungen im Allgemeinen als sehr wichtiges Thema identifiziert, während gerade wichtige Aufgabenfelder mit vielfältigen freiwilligen Leistungen, wie Sportförderung, Wirtschaft und Tourismus, Natur- und Landschaftspflege, Umweltschutz, im Ranking weiter hinten rangieren. Dies unterstreicht eindrücklich, dass bei den Bürgerinnen und Bürgern insbesondere auch ein hoher Informationsbedarf hinsichtlich der Freiheitsgrade kommunaler Politik und Finanzentscheidungen besteht.

Systematisiert man die Bereiche heraus, die den Bürgerinnen und Bürgern für eine eigene Teilhabe als besonders interessant und wichtig sind, ergeben sich vier Hauptcluster: ÖPNV und Verkehrsplanung, Kultur, Schulen und Bildung sowie Bauplanung. Diese scheinen deckungsgleich mit medial präsenten Themen. Die Bürgerinnen und Bürger scheinen sich intensiver vor allem, für die öffentlich kontrovers diskutierten Themenbereiche zu interessieren und haben ein Interesse an diesen auch beteiligt zu werden. Der Bereich Schulen und Bildung war in den letzten Jahren so mehrfach ein bürgerschaftlich relevantes Thema. Der Leipziger Bildungsreport offenbarte hohe Schulabbrecherquote in Leipzig.[xx] Die Schulnetzplanung insbesondere Standortfragen, aber auch die Umsetzung von Schulbauten mittels öffentlich-privater Partnerschaften aktivierte die Bürgerschaft zu Protesten. Im Zuge von haushaltspolitischen Entscheidungen wurde des Weiteren immer wieder über das reiche kulturelle Angebot der Stadt diskutiert. So gab die Stadt zur Behebung der Finanzierungslücke im Kulturbereich ein externes Gutachten zu Kostensenkungspotentialen der Eigenbetriebe in Auftrag, dessen Umsetzung aber am starken Widerstand scheiterte.[xxi] Darüber hinaus wird von einer Bürgerinitiative eine Erhöhung der Kulturausgaben für die freie Kulturszene gefordert.[xxii] Im ÖPNV-Bereich war in den letzten Jahren in den lokalen Medien neben der finalen Privatisierung der Straßenbahnbau-Tochter der Leipziger Verkehrsbetriebe auch die Diskussionen um die Einführung allgemein verpflichtender Bürger- und Studententickets für den Mitteldeutschen Verkehrsverbund Thema. Diese in der Leipziger Bürgerschaft sehr stark präsenten Themen spiegeln sich auch im Beteiligungswunsch wieder.

Abbildung 37: Offene Frage: Welche Haushaltsthemen sind für Sie für eine aktive Einbindung besonders interessant bzw. an welchen Fragen würden Sie gern beteiligt werden?

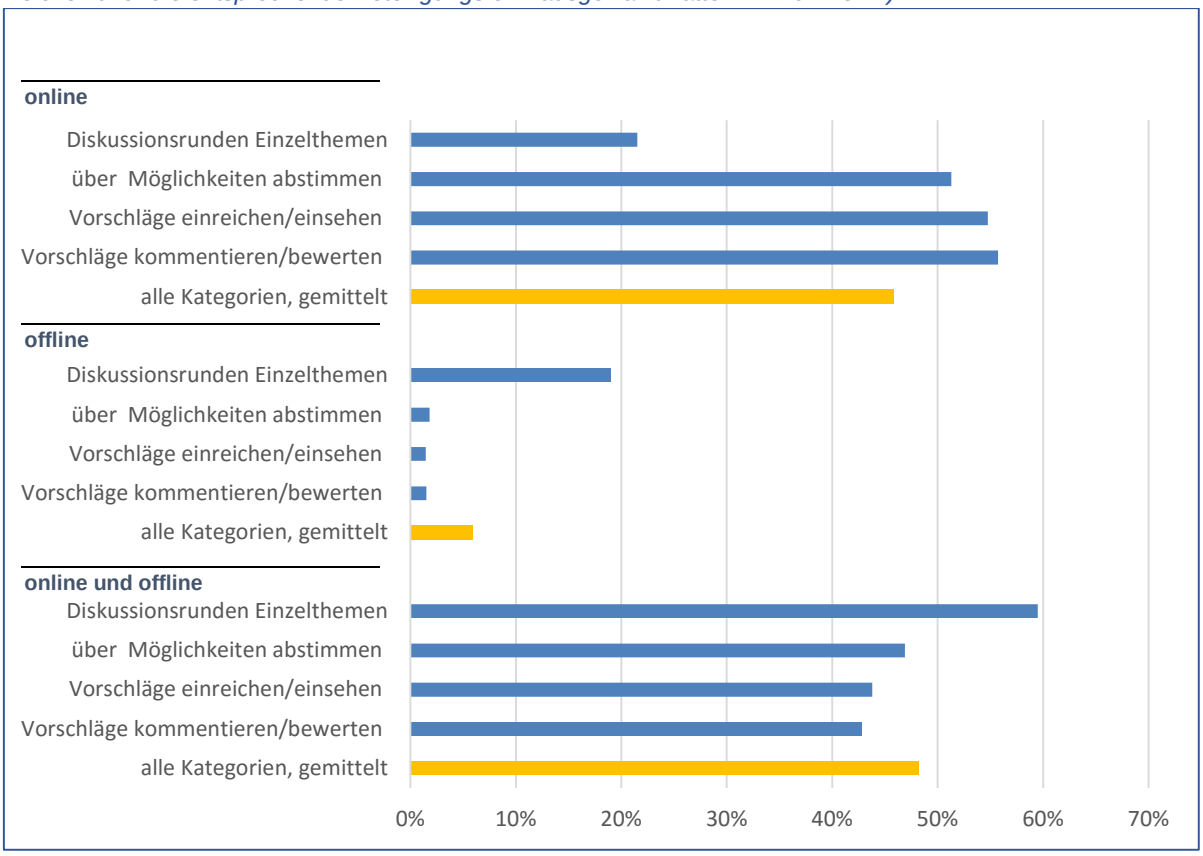
Die Umfrage zielte des Weiteren darauf ab, die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der präferierten Beteiligungsformen zu erfahren. Hier zeigt sich, dass es den Teilnehmenden wichtig ist, selbst Vorschläge in den Entscheidungsprozess einzubringen und die anderer kommentieren zu können. Am bedeutendsten wird jedoch die Möglichkeit gesehen, selbst ein Votum abgeben zu können.

Abbildung 38: Frage: Welche Formen der aktiven Einbeziehung bei der Haushaltsplanaufstellung sind Ihnen besonders wichtig? (Zwei Antworten je Befragtem zulässig.)



Hinsichtlich des bevorzugten Mediums wird eine onlinebasierte Beteiligungsstrategie bei fast allen Bereichen gegenüber einer offline orientierten Variante stark favorisiert. Im direkten Vergleich sind Diskussionsrunden zu Einzelthemen die einzige Beteiligungsform, bei der ein starkes Bedürfnis nach offline Möglichkeiten besteht. Die meisten Teilnehmenden (48 %) wünschen sich jedoch eine duale Strategie, bei der online und offline Möglichkeiten bestehen.

Abbildung 39: Frage: Wie würden Sie sich am liebsten beteiligen? (Antwortmöglichkeit nur für Teilnehmende, welche zuvor die entsprechende Beteiligungsform ausgewählt hatten. N=79-273[xxiii].)



Zusammenfassung:

Die Bürgerinnen und Bürger sind mehrheitlich Konsumenten, die aufbereitete Daten und Informationen benötigen. Den Bürgerinnen und Bürgern sind die Freiheitsgrade kommunaler Politik kaum bekannt. Im Bereich der bisherigen Angebote, scheinen dabei große Defizite hinsichtlich Informationsmenge, -tiefe und -umfang zu bestehen.

Im Fokus der Bürgerinnen und Bürger stehen insbesondere medial präsente und kontrovers diskutierte Themen. Insbesondere zu diesen werden spezifischere Informationen und Beteiligungsangebote erwartet. Auf Grund der über alle Altersschichten häufigen Nutzung kommen Pressearbeit und Homepage der Stadt eine besondere Bedeutung zu. Zielgruppenspezifische Informationsangebote können dabei insbesondere für soziale Medien (Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsene) und Amtsblatt (Gruppe der über 60-jährigen) aufbereitet werden. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass gerade interaktive Angebote mit Feedbackmöglichkeit tendenziell positiver bewertet werden.

Hinsichtlich der Beteiligungsmöglichkeiten wird eine Multikanalstrategie mit online und offline Angeboten bevorzugt. Dabei würden die Bürgerinnen und Bürger am liebsten zu relevanten Einzelthemen (mit) diskutieren und über verschiedene Varianten abstimmen. Insgesamt zeigt sich auch hier die hohe Bedeutung, die die Bürgerinnen und Bürger gerade interaktiven Angeboten beimessen.

3 Ergebnisse der Umfrage unter Organisationen

Um die Bedürfnisse hinsichtlich einer partizipativen Haushaltsplanung auch von regional tätigen Organisationen zu erfragen, richtete sich die zweite Umfrage gezielt an Interessenvertreter und organisierte Akteure. Die Daten dieser Umfrage sind weniger breit gestreut als die Daten der Bürgerumfrage. Die teilnehmenden Organisationen sind so hauptsächlich in den Bereichen Kinder, Jugend und Familie, Gesundheit und Kultur tätig. Im Hinblick auf die Organisationsform haben sich hauptsächlich Vereine (63 %) an der Umfrage beteiligt. Insgesamt 46 Teilnehmende haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt.[xxiv] Um eine validere Stichprobengröße zu erzielen, wurden in die Auswertung soweit möglich ebenso unvollständig ausgefüllte, d.h. vorzeitig beendete, Fragebögen einbezogen. Auf Grund des eher geringen Rücklaufs mit gewissen Klumpen lassen sich deshalb aber nur Tendenzaussagen feststellen.

Im Folgenden werden besonders die Antworten herausgestellt, welche sich von denen der Bürger-Umfrage unterscheiden.

Information

Hinsichtlich der genutzten Informationskanäle sind die Schwerpunkte unter Bürgern und Organisationen sehr ähnlich verteilt. Bei den Organisationen nehmen die Printmedien eine noch wichtigere Rolle ein. In Bezug auf die genutzten Online-Medien steht dabei gleichzeitig nach Facebook die Homepage der Stadt etwas stärker im Vordergrund. Ähnlich zu den Bürgern empfinden sich aber weit mehr als die Hälfte der Organisationen als eher schlecht informiert. Bemerkenswert ist dabei, dass sich aber Organisationen bei Nutzung der gleichen Informationsquellen im Durchschnitt besser über den Haushalt und die Finanzen der Stadt

informiert fühlen als die Bürger. Dies kann an einem breiteren Fach- und Hintergrundwissen liegen, mit dem die zur Verfügung stehenden Inhalte aufgenommen werden. Des Weiteren kann eine stärkere unmittelbare Betroffenheit von haushälterischen Entscheidungen der Stadt vermutet werden, die zur Information motiviert.

Abbildung 40: Frage: Welche Medien nutzen Sie, um sich über städtische Angelegenheiten zu informieren?

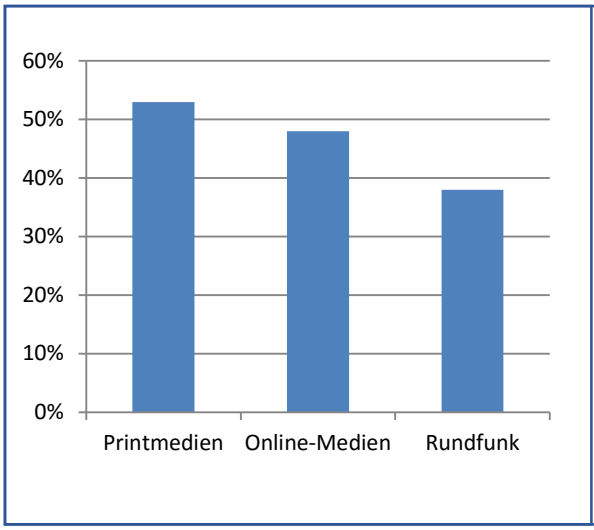
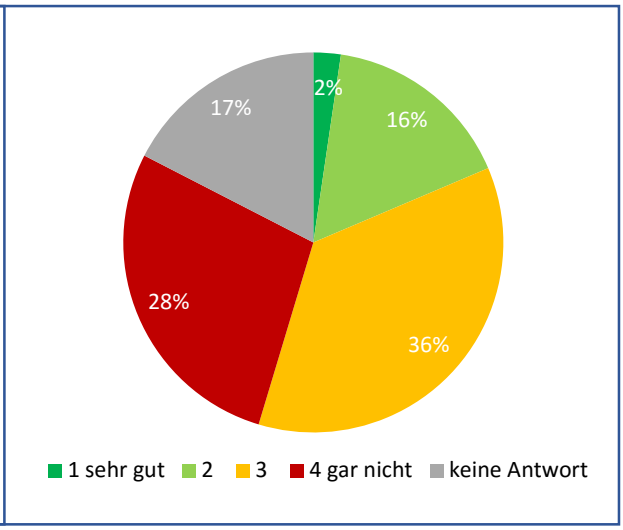


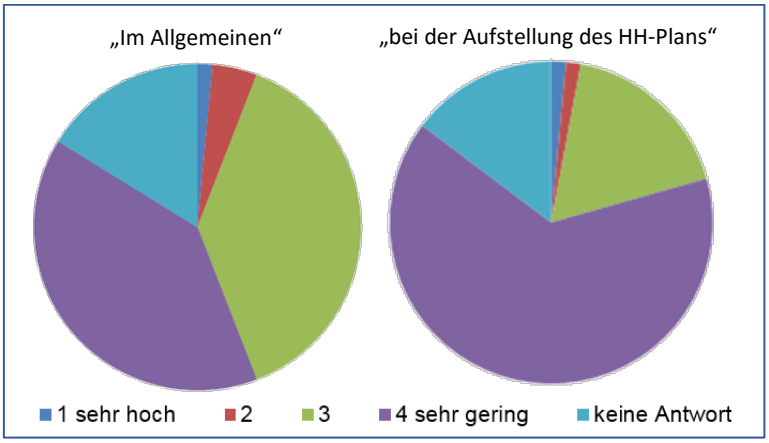
Abbildung 41: Frage: Wie gut fühlen Sie sich über die Finanzen und den Haushalt der Stadt Leipzig informiert?



Beteiligung

Institutionelle Akteure verfügen über andere Ressourcen als einzelne Bürgerinnen und Bürger sich über den Haushalt und über Möglichkeiten der Teilhabe zu informieren sowie Ihre Interessen in Planungsprozesse einzubringen. Vielfach haben sie einen spezifischen Bedarf bzw. ein direktes Interesse sich mit Haushaltplanungsprozessen intensiver auseinanderzusetzen, verfügen über entsprechende Kontakte und können ggf. Ihre Interessen zielgenauer artikulieren und durchsetzen. Dies könnten Gründe sein, warum die Bewertung hinsichtlich Teilhabe an kommunalpolitischen Entscheidungen im Allgemeinen und bei der Aufstellung des Haushaltsplans insgesamt besser ausfällt als unter den Bürgerinnen und Bürgern. Knapp 30 % der befragten Organisationen gaben so an, sich regelmäßig aktiv in die

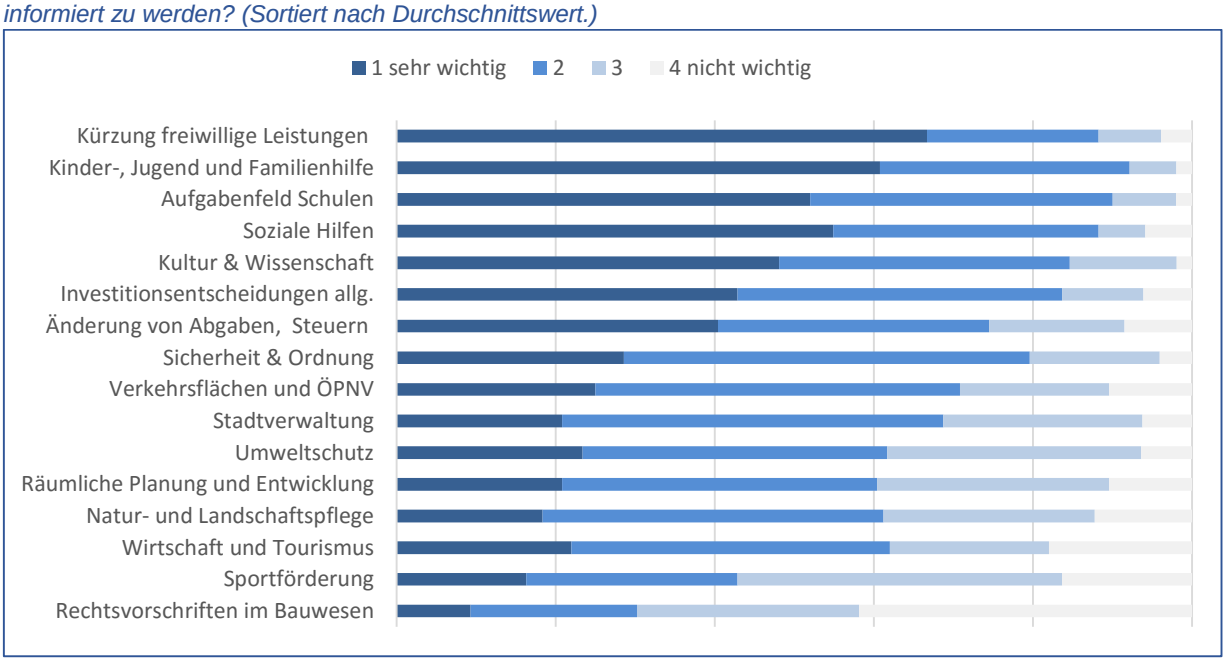
Abbildung 42: Frage: Wie beurteilen Sie Ihre derzeitigen Teilhabemöglichkeiten an kommunalpolitischen Entscheidungen der Stadt Leipzig im Allgemeinen bzw. bei der Aufstellung des Haushaltsplans der Stadt Leipzig im Allgemeinen?



	„i. Allg.“	„bei der Aufstellung des HH-Plans“
1 sehr hoch	1.4%	1.4%
2 hoch	4.4%	1.4%
3 gering	38.2%	17.6%
4 sehr gering	39.7%	64.7%
keine Antwort	16.1%	14.7%

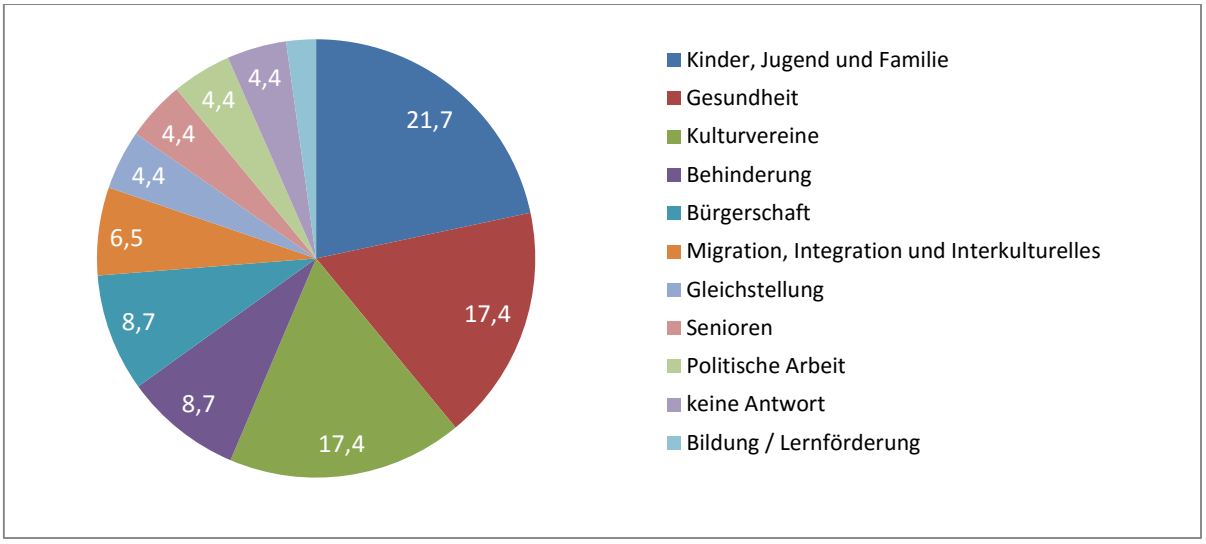
Haushaltsverhandlungen einzubringen. Gleichwohl bewerten auch die institutionellen Akteure die Teilhabemöglichkeiten an kommunalpolitischen Entscheidungen sowie an der Haushaltsplanaufstellung tendenziell negativ. Dabei zeigt sich eine stärkere Diskrepanz in der Bewertung der Teilhabe an kommunalpolitischen Entscheidungen im Allgemeinen und bei der Aufstellung des Haushaltsplans im Speziellen, wobei letztere schlechter ausfällt. Dies deutet darauf hin, dass Defizite hinsichtlich der vorhandenen Möglichkeiten und/oder bei der Umsetzung bedarfsgerechter Lösungen bestehen.

Abbildung 43: Frage: Wie wichtig ist es Ihnen, bei der Haushaltsplanaufstellung über die folgenden Bereiche informiert zu werden? (Sortiert nach Durchschnittswert.)



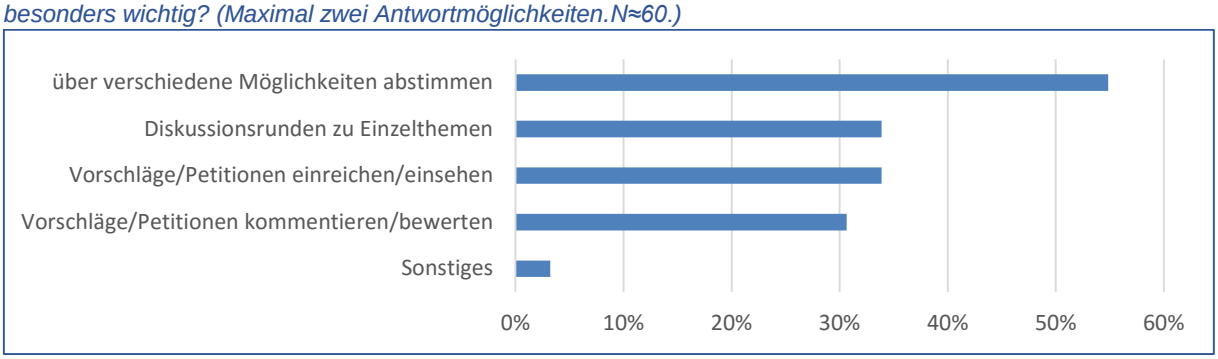
Bei den Organisationen sind die wichtigsten Beteiligungsthemen Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kürzung freiwilliger Leistungen, Schulen, Soziale Hilfen sowie Kultur und Wissenschaft. Dieser Fokus spiegelt, dass mehr als die Hälfte der Organisationen im Hauptaufgabenfeld in den Bereichen Kinder, Jugend und Familie, Gesundheit und Kultur tätig sind.

Abbildung 44: Streuung Tätigkeitsfeld, (N=46)



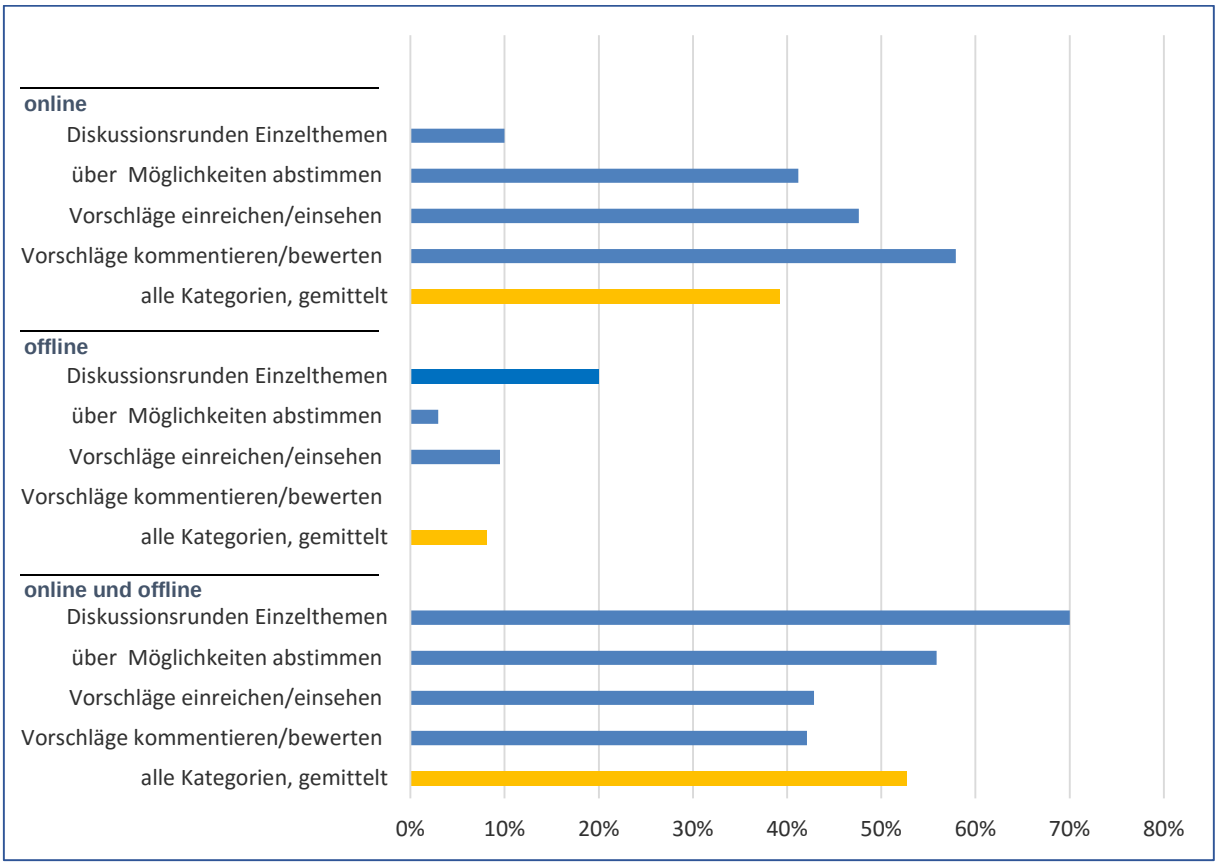
Als Beteiligungsform präferieren auch die Organisationen insbesondere Abstimmung vor anderen Partizipationsmöglichkeiten. Gleichwohl ist im Vergleich zur Bürger-Umfrage das Bedürfnis nach Diskussionsrunden zu Einzelthemen relativ ausgeprägter. Dies ist ein Zeichen für die Bereitschaft zur detaillierten Befassung mit Sachthemen, die eine finanzielle Sphäre haben Jeweils knapp ein Drittel der antwortenden Organisationen sieht aber auch die Möglichkeit Vorschläge und Petitionen einzureichen sowie diese kommentieren und bewerten zu können als besonders wichtig an.

Abbildung 45: Frage: Welche Formen der aktiven Einbeziehung bei der Haushaltsplanaufstellung sind Ihnen besonders wichtig? (Maximal zwei Antwortmöglichkeiten.N≈60.)



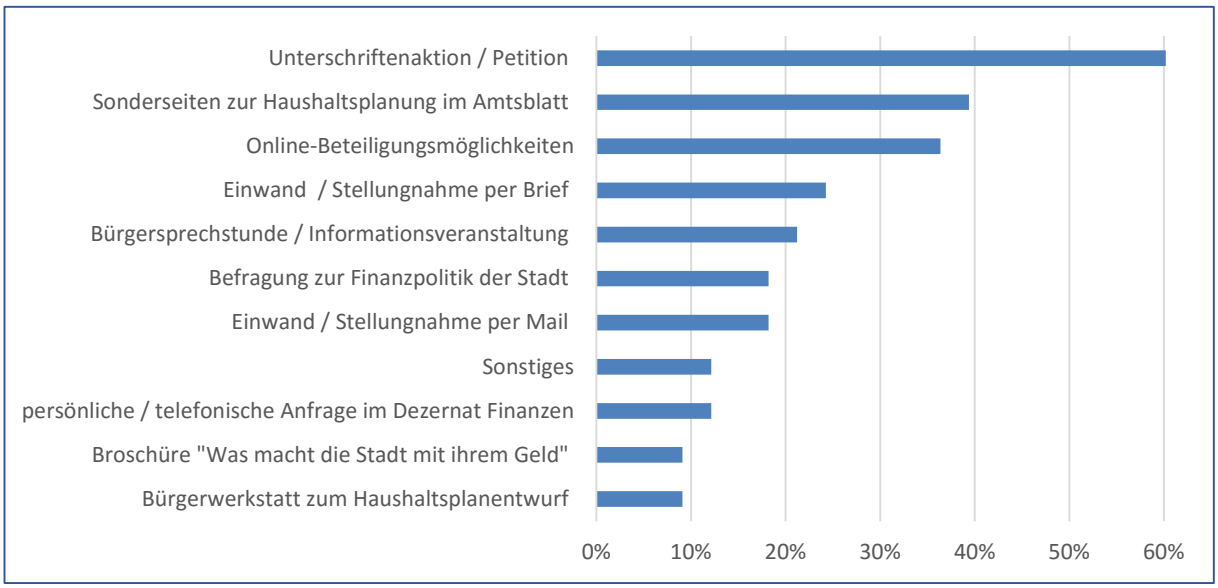
Ähnlich wie die Bürger favorisieren die Organisationen eine Dualität von Online- und Offlinebeteiligungsmöglichkeiten. Die Online-Variante wird gegenüber der Offline-Variante bevorzugt (siehe Abbildung 46).

Abbildung 46: Frage: Wie würden Sie sich am liebsten beteiligen? (Antwortmöglichkeit nur für Teilnehmende, welche zuvor die entsprechende Beteiligungsform ausgewählt hatten. N>19.)



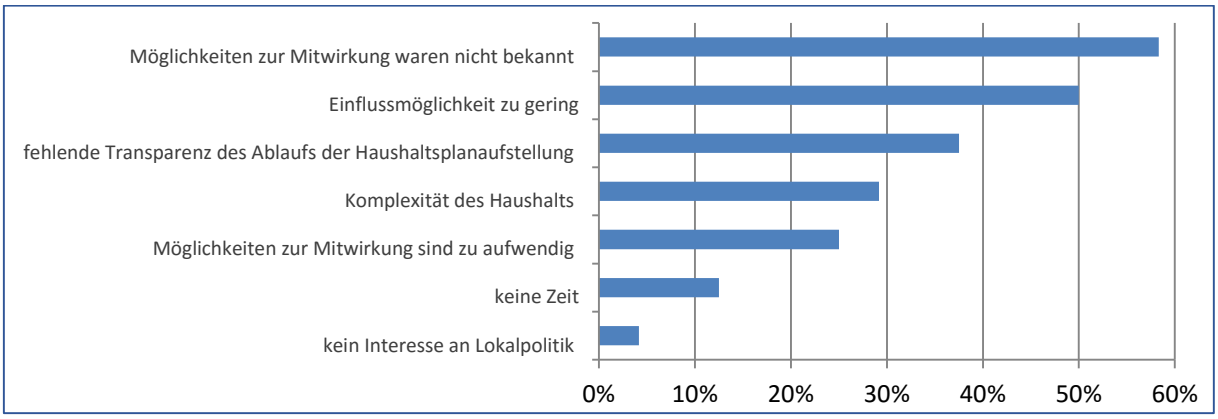
Hinsichtlich der am häufigsten genutzten Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten nehmen unter den befragten Organisationen Petitionen eine wichtigere Rolle ein als im Durchschnitt unter Bürgerinnen und Bürgern. Häufiger genutzt wird des Weiteren die Möglichkeit des Einwandes sowie die Teilnahme an der Bürgersprechstunde (siehe Abbildung 47). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Organisationen die spezifischen Interessen der Bürgerinnen und Bürger gebündelt vertreten.

Abbildung 47: Frage: In welchem Rahmen haben Sie sich bereits über die Haushaltsentwurfsplanung informiert oder an dieser mitgewirkt? (Mehrfachnennungen möglich. (Die Frage wurde nur von Teilnehmern beantwortet, welche angegeben hatten, sich bereits über die Haushaltsentwurfsplanung informiert bzw. an dieser mitgewirkt zu haben. N=33)



Als wichtigster Grund für Nichtbeteiligung wird unter den Organisationen, wie unter den Bürgern, Unkenntnis über Beteiligungsmöglichkeiten genannt. Prozentual wurde dieser Punkt unter den Organisationen jedoch etwas seltener angegeben. Im Vergleich zu den Bürgerinnen und Bürgern gaben die befragten Organisationen tendenziell geringe Einflussmöglichkeiten häufiger als Grund für die Nichtbeteiligung an.

Abbildung 48: Frage: Welche Gründe haben Sie bisher davon abgehalten, an der Haushaltsentwurfsplanung mitzuwirken? (Mehrfachnennungen möglich. Die Frage wurde nur von Teilnehmern beantwortet, welche angegeben hatten, sich noch nicht über die Haushaltsentwurfsplanung informiert bzw. an dieser mitgewirkt zu haben. N=24.)



Zusammenfassung:

Die Mehrheit der Organisationen fühlt sich eher schlecht über den Haushalt der Stadt informiert und sieht – ähnlich wie die Bürgerinnen und Bürger – Defizite hinsichtlich der vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten.

Im Vergleich zu zivilgesellschaftlichen Akteuren haben institutionelle Akteure eine höhere Bereitschaft, sich intensiv mit auch mit medial nicht präsenten Sachthemen zu befassen. Institutionelle Akteure benötigen deshalb für spezifische Teilausschnitte des Haushalts entsprechende Daten. Die gesehen Defizite resultieren dabei nicht nur aus Informationsmenge, tiefe und -umfang, sondern insbesondere auch an fehlenden Aufbereitungen der verfügbaren Informationen und Daten. Ein zielgruppenspezifischer Bedarf besteht darin, Möglichkeiten zu bekommen, um selber spezifische Auswertungen vorzunehmen zu können.

Im Bereich der Beteiligung machen institutionelle Akteure stärker als bürgerschaftliche Nutzer von der Möglichkeit des Einwandes gebrauch. Ebenso ist das Bedürfnis nach Diskussionsrunden ausgeprägter und wohl auch deshalb die Teilnahme an der Bürgersprechstunden häufiger anzutreffen. Hinsichtlich des Beteiligungsweges wird aber ebenso ein dualer Ansatz mit offline und online Möglichkeiten bevorzugt.

4 Erwartungen hinsichtlich Information und Teilhabe an der städtischen Finanzplanung – Workshop-Ergebnisse

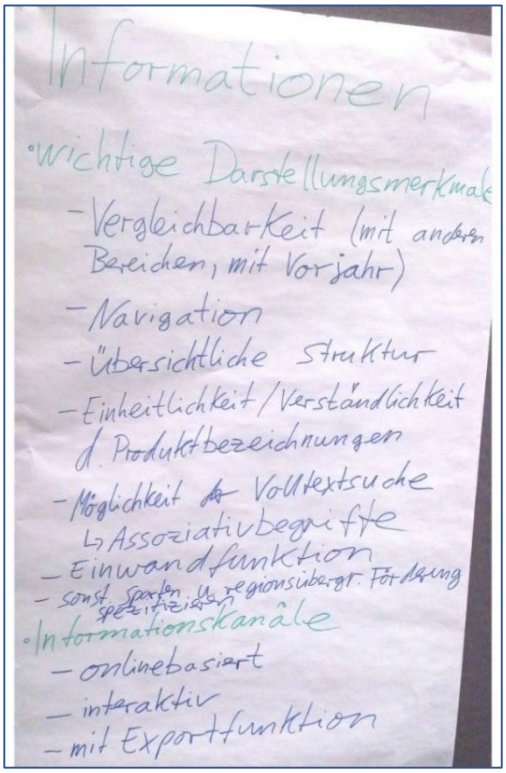
Am 31.03.2015 fand in den Räumen der Universität Leipzig ein Workshop „Information und Teilhabe an der städtischen Finanzplanung“ statt. Zu diesem waren regional und lokal tätige Organisationen, wie Interessengruppen, Vereine und Verbände, aus den Bereichen Kultur und Soziales eingeladen. Das Blaue Kreuz Leipzig e. V., der Christliche Verein Junger Menschen in Leipzig, die Freunde und Förderer der Musikschule Neue Musik Leipzig e. V., das Haus Steinstraße e. V., die Kultur Lounge e. V. und Mehr Demokratie e.V. Sachsen sowie die soziokulturellen Stadtteilzentren „MÜHLSTRASSE 14“ e.V., „die naTo" e. V. und "Die VILLA" waren so mit Teilnehmerinnen und Teilnehmern vertreten. Ziel des Workshops war es, Informationsbedarfe und Handlungsoptionen zu eruieren sowie zielgruppenspezifische Lösungsansätze zu entwickeln.

Der Workshop war in drei Phasen organisiert: Einführung, Arbeit in Kleingruppen und Auswertung. In der ersten Phase wurden die bestehenden Erfahrungen mit Information und Beteiligung an der städtischen Haushaltsplanung eruiert und anhand von Inputvorträgen der Leipziger Haushalt und Status quo des Haushaltplanungsprozesses sowie bei Information und Teilhabe aufgezeigt. Daran anschließend wurden in der zweiten Phase in den beiden themenspezifischen Arbeitsgruppen Information und Beteiligung verschiedene Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung diskutiert. Diese wurden in der Auswertungsphase untereinander und mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadt ausgewertet. Die jeweiligen Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt.

1 Information

Bei diesem thematischen Arbeitsbereich standen Informationsgrad und -darstellung im Mittelpunkt der Diskussion. Dabei wurde über Detailierungstiefe, Zeitpunkt und Art der Information diskutiert. Im Ergebnis war den Teilnehmenden wichtig, dass grundsätzlich aufgezeigt wird, bei welchen Positionen überhaupt Spielräume bestehen. Um die Transparenz zu erhöhen, wurden detailliertere Daten und ergänzende Informationen und zusätzliche Aufbereitungen gefordert. Der Informationsgrad der jährlichen Kennzahlen des Haushaltsplans könnte so durch die Ergänzung von schnell ersichtlichen (prozentualen) Veränderungen zum Vorjahr und Entwicklungs- bzw. Verlaufsdiagrammen auf einfache Weise stark erhöht werden. Neben den Kennzahlen werden aber auch detailliertere Informationen benötigt.

Abbildung 49: Ergebnisse zu Information



Terminologie und Systematik des kommunalen Haushaltsplans seien oft nicht eindeutig und gut verständlich. Dabei kam die Forderung auf einerseits diese anzupassen bzw. „zu übersetzen“, dass es für alle Bürgerinnen und Bürger verständlich sei und andererseits eine „intelligente Suchmaske“ zu integrieren, die eine Volltextsuche ermöglicht.

In der Informationsaufbereitung seien vielfältige, unterschiedliche Darstellungen möglich, doch wurde in der Diskussion auch deutlich, dass bei den einzelnen Einrichtungen diesbezüglich sehr verschiedene Bedarfe bestehen. Dabei wurden u.a. die Auswahl

mehrerer Produktgruppen, deren Zusammenfassung und grafische Darstellung in verschiedenen Varianten (z.B. Jahresverlauf; Einordnung zu Vergleichsstädten etc.) angeführt. Im Ergebnis wurde eine Exportfunktion der dargestellten Daten als besonders wichtig erachtet, da durch diese mit wenig Aufwand die Nutzung der frei zugänglichen Daten für eigene Auswertungen ermöglicht.

Als im besonderen Maße unzureichend wurden Detaillierungs- und Informationsgrad eingeschätzt. Konkret wurde festgestellt, dass im Bereich der freien Kulturförderung wesentlich differenziertere Daten benötigt würden, die u.a. auch eine stärkere Teilhabe an Entscheidungen erst ermöglichen würde. Die Produktgruppe „Sonstige Sparten- und regionsübergreifende Förderung“ sei beispielwiese zu allgemein. Wünschenswert sind hier entweder die Differenzierung in mehr Produktgruppen oder die Darstellung der Ebene „darunter“. Darüber hinaus könnten zusätzliche Aufbereitungen aufzeigen, welche Mittel als Zuschüsse von der Stadt aufgebracht und welche als Förderung von anderen Trägern von der Stadt weitergereicht bzw. verteilt werden. In diesem Zusammenhang seien Abbildung und Unterteilung in Sparten sowie in institutionelle und freie Projektförderung hilfreich.

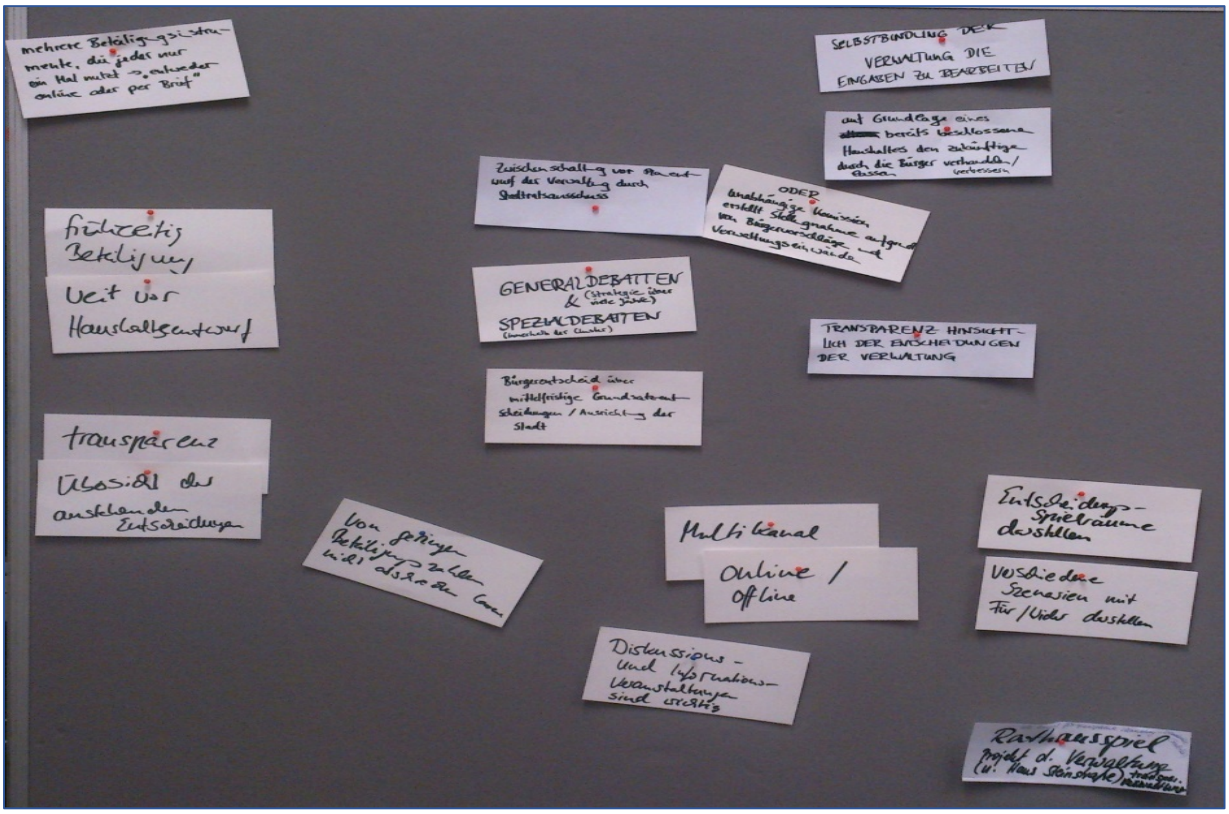
In der Diskussion stellte sich dabei heraus, dass viele Detailinformationen, wie beispielweise in den Bereichen Kultur- und Soziales die jährliche Auflistung der geförderten Projekte, in den einzelnen Ämtern verfügbar sind, aber nicht dynamisiert weitergegeben und konsequent in den Haushaltsplan an der entsprechenden Haushaltsposition eingestellt werden. In diesem Zusammenhang wurde angemerkt, dass eine Information und Beteiligung mit dem Haushaltsplanentwurf vielfach spät erfolgen würde, da gerade die nicht verfügbaren Planungen in den Ämtern bereits erfolgt seien. Dieser Punkt wurde auch im Arbeitsbereich Beteiligung als vorrangige Herausforderung gesehen. Insofern zeigt sich deutlich der Wunsch nach einer Verknüpfung von Haushalts- mit fachpolitischen Daten.

2 Beteiligung

Im thematischen Arbeitsbereich Beteiligung sollten anhand der von den Organisationen genutzten Teilhabemöglichkeiten bestehende Bedarfe und Verbesserungspotentiale des Beteiligungsprozesses herausgearbeitet werden. Sehr schnell stellten die Teilnehmenden dabei übereinstimmend fest, dass die Stadt hinsichtlich der verfügbaren Beteiligungsarten nicht schlecht aufgestellt sei. Anknüpfend an die Ergebnisse des Arbeitsbereichs Information wären für eine erfolgreiche Beteiligung an der Haushaltsplanung der Stadt Leipzig daher weniger die Möglichkeiten, als vielmehr Zeitpunkt und Dauer sowie Transparenz hinderlich.

Der Umgang mit Einwänden und Vorschlägen müsste transparenter gestaltet werden. Dabei müsste deutlicher kommuniziert werden, inwiefern diese im Prozess Berücksichtigung finden bzw. wie weiter mit diesen umgegangen wird. Hierfür wird eine detaillierte Beschreibung des Verfahrensablaufs und transparente Information gefordert, so dass immer klar ist, wie die Einwände weiter bearbeitet werden. In diesem Zusammenhang kann der Ausbau webbasierter, interaktiver Möglichkeiten helfen. Diese können jedoch weiterhin nur ein Baustein der vorhandenen und sinnvollen Multikanalstrategie sein.

Abbildung 50: Ergebnisse zu Beteiligung



Problematisch sei aber vielmehr, dass Beteiligung im Prozess grundsätzlich erst nach der Veröffentlichung des Haushaltsentwurfes und für einen sehr kurzen Zeitraum möglich sei. Viele entscheidende Weichen seien mit der Entwurfsplanung schon gestellt, doch liegen dafür wesentliche Informationen zumeist erst später vor. In diesem Zusammenhang sei zumeist zwar die grundsätzliche Mittelverteilung einzelner Haushaltspositionen, aber eben nicht die Zuweisung zu einzelnen Aufgaben erkennbar. Die Teilnehmenden sahen darin ein grundsätzliches Problem, dass sich im gegebenen Beteiligungsprozess nicht lösen lässt. Als Anregungen wurden daher folgende Vorschläge erarbeitet:

- Die Möglichkeit einen Einwand zu stellen, sollte nicht nur zu konkreten Einzelfällen, sondern auch zu strategischen Fragen, z.B. der grundsätzlichen Verteilung, möglich sein. Dabei sollte die Möglichkeit bestehen, den Einwand auch mit einem Alternativvorschlag zu koppeln.
- Direkt im Anschluss an die Verabschiedung der Haushaltssatzung und der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde sollte die Beteiligung der Öffentlichkeit für den nächsten Doppelhaushalt beginnen.
- Neben der formellen Beteiligung zum existierenden Haushaltsplanentwurf sollten deshalb in einem informellen Verfahren Anregungen (für den nächsten Entwurf) eingebracht werden können.
- Alle eingehenden Vorschläge (Brief, Bürgerworkshop, E-Mail, Online-Diskussionsforen, usw.) sollten idealerweise frei einsehbar seien und zur öffentlichen Diskussion stehen. Dafür könnte, z.B. in einem Online-Tool, eine Diskussionsplattform für alle Vorschläge eingerichtet werden.
- Mit den Bürgerinnen und Bürgern sollte einerseits über grundsätzliche Verteilungen (Strategien) und andererseits auch über konkrete Vorhaben diskutiert werden.

Zusammenfassung:

Die im Zuge der Haushaltsentwurfsplanung bereitgestellten Daten sind für eine fundierte Nutzung zumeist nicht hinreichend detailliert. Ausführlichere *Informationen* sind zwar vielfach über die Ämter frei beziehbar, doch fehlt eine transparente Einbindung, Verknüpfung und Abrufbarkeit an einer zentralen Stelle, wie dem Haushaltsplan.

Eine hohe *Teilhabe* ist nur über eine Multikanalstrategie erreichbar. Dabei ist die Stadt auf einem guten Weg. Es müssen auch kontinuierlich Gelegenheiten zum Feedback resp. zur Beteiligung gegeben werden. Dies ist bei der Haushaltsplanung derzeit nicht der Fall.

Insgesamt werden frühzeitigere und ausführlichere Information und Einbindung der Gesellschaft sowie mehr Transparenz des Verwaltungshandelns als notwendig erachtet. Im Kern besteht für die Haushaltsplanaufstellung die Forderung, über die gesetzlichen Anforderungen hinaus, einen ergänzenden (informellen) Beteiligungsprozess zu initiieren.

5 Interaktiver Haushaltsplan der Stadt Leipzig

(Matthias Redlich und Philipp Glinka)

In diesem Kapitel wird der „Interaktive Haushaltsplan“ der Stadt Leipzig analysiert. Ziel ist es, genauere Kenntnisse zum derzeitigen Angebot zu generieren. Untersuchungsgegenstand bildet die im Internet derzeit verfügbare Version. In die Untersuchung gehen aber ebenso Erkenntnisse ein, die im Zug des Projektes durch Interviews und Gespräche mit den Projektverantwortlichen gewonnen wurden. Die Betrachtung des Interaktiven Haushaltsplans der Stadt Leipzig erfolgt dabei in einem mehrstufigen Verfahren, dessen Ergebnisse im vorliegenden Kapitel aufgezeigt werden.

Nach einer kurzen allgemeinen Einführung beginnt im zweiten Abschnitt dieses Kapitels die Analyse des Interaktiven Haushaltplans. In Orientierung am Ansatz und den Leitfragen der Good-Practice-Analyse (Kapitel 2) werden zunächst die Informations- und Teilhabemöglichkeiten des Interaktiven Haushaltsplans betrachtet. Ergänzend wird mit „Look and Feel“ eine Einschätzung bezüglich Design, Nutzerfreundlichkeit und Bedienbarkeit sowie Konsistenz der Seite vorgenommen. Im dritten Abschnitt werden die spezifischen Anregungen, Bedarfe und Einschätzung hinsichtlich eines Interaktiven Haushaltplans aus den Umfragen dargestellt. Der daran anschließende vierte Abschnitt setzt sich mit Kosten-Nutzen-Abwägung auseinander.

1 Allgemeines

Anknüpfend an Initiativen der Leipziger Agenda21-Gruppe bzw. des Forums Bürgerstadt Leipzig, deren Mitarbeiter die Weiterentwicklung des Tools begleitet haben,[xxv] wurde der Interaktive Haushaltsrechner von der Stadt Leipzig bereitgestellt. Auf Grund der enthaltenen technischen Funktionen wurde dieses Tool aber nicht direkt auf leipzig.de implementiert. In weiteren Entwicklungsschritten wurden online Stellungnahmen und das Einspruchsverfahren zur Haushaltsentwurfsplanung eingebunden sowie der Funktionsumfang und die Nutzerfreundlichkeit verbessert. Seit 2007 bestand für Leipziger Bürgerinnen und Bürger dadurch Möglichkeit, sich durch einen Interaktiven Haushaltsplan über den Haushalt der Stadt zu informieren und sich online in die Debatte zur Haushaltsplanung einzubringen. Letztmalig, in weiter überarbeiteter Form, stand diese Möglichkeit im Jahr 2012 offen. Die über die Adresse www.haushaltsplanrechner-leipzig.de noch immer aufrufbare Version des Interaktiven Haushaltsplans weist deshalb den Datenstand des Jahres 2012 auf und bildet den Haushaltsplan des Jahr 2013 ab. Die verfügbare Seite bietet keine Beteiligungsfunktionen. Diese standen nur in der Einspruchsphase zur Verfügung und sind außerhalb dieser inaktiv.

Im Jahr 2013 beschloss der Stadtrat die Nutzung des Interaktiven Haushaltsplans auszusetzen. Den Hintergrund bildete – aus Sicht der Stadt – ein im Vergleich zu anderen Angeboten als ungünstig wahrgenommenes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Mit der Umstellung auf das doppische Buchungsverfahren wurde so eine grundsätzliche Überarbeitung der vorhandenen Datenstruktur des Interaktiven Haushaltsplans erforderlich. Gleichzeitig ergab sich durch die geplante Umstellung des allgemeinen Layouts der Internetplattform leipzig.de die Notwendigkeit, auch die Gestaltung der Internetseite des Interaktiven Haushaltsplans (haushaltsplanrechner-leipzig.de) entsprechend anzupassen. Hinzu kam im Zuge des Beschlusses vom 20.09.2012 (RBV 1340/12) zur „Ganzjährigen Bürgerbeteiligung an der städtischen Haushaltsplanung“ die Entscheidung, u.a. auch die Nutzungsfreundlichkeit des Interaktiven Haushaltplans zu verbessern. Die notwendigen strukturellen, inhaltlichen und funktionalen und optischen Anpassungen und Veränderungen führten mit Blick auf die geringe Resonanz und die entstehenden Kosten deshalb zur Aussetzung und Überprüfung dieser Informations- und Beteiligungsoption.

2 Analyse des Interaktiven Haushaltplans

Die Stadt Leipzig stellt die haushaltsrelevanten Informationen auf der dritten Ebene Ihrer Homepage in der Rubrik „Haushalt und Finanzen“ zur Verfügung. In Form von PDF-Dateien können die Bürgerinnen und Bürger die Haushaltspläne in vier Bänden sowie die jeweiligen Haushaltssatzungen herunterladen. In gleicher Weise werden die Entwürfe für zukünftige Haushalte präsentiert. Darüber hinaus befindet sich hier eine Verlinkung auf den Interaktiven Haushaltsplan. Als weiterführende Informationen sind zu den Themen „Eröffnungsbilanz“ und „Zuwendungsbericht“ kurze Texte und PDF-Dateien vorhanden. Visuelle Aufarbeitungen und weitere Informationen zu einzelnen Themen oder weiterführende Erklärungen, wie z.B. ein Glossar, finden sich nicht.

Daneben existiert mit „Leipzig weiter denken“ eine weitere Webplattform. Auf der die Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung mit einem weiten Feld von Akteuren u.a. aus Bürgerschaft, Politik, Interessenvertretungen und Wissenschaft ebenso Onlinedialoge zu Themen der Haushaltplanaufstellung durchführt. Exemplarisch seien folgende aktuelle Diskussionen angeführt: „Nachhaltige Stadtfinanzen - was bedeutet das für Sie und unsere Stadt?“, „Ausgaben und Zuschüsse senken: Die Kürzungsstrategie“ und „Tarife, Gebühren und Steuern erhöhen: Die Einnahmestrategie“.

Information

Auf den Seiten Haushalt und Finanzen der Stadt Leipzig finden die Bürgerinnen und Bürger die Haushaltspläne der vergangenen Jahre als PDF-Dokumente. Der Haushaltsplan 2015/2016 wird in vier Bänden zur Verfügung gestellt und ist durchsuchbar. Ebenso sind allgemeine Kontaktmöglichkeiten aufgeführt. Spezielle Hervorhebungen oder Informationsteaser zum Angebotenen Interaktiven Haushaltsplan finden sich nicht. Ein Hinweis inkl. Link wird auf der Mitte der Seite bereitgestellt.

Als Einstieg in den Interaktiven Haushaltsplan der Stadt Leipzig wird vom Bürgermeister der Finanzen der Stadt Leipzig eine kurze Einführung zur Funktion der Webseite gegeben. Dabei wird neben dem Interaktiven Haushaltsplan auf dessen Rede verlinkt, die zur Einbringung des Entwurfs gehalten wurde. Darunter werden Links zu Seiten zur Verfügung gestellt, die einerseits auf die Informationen zum Haushalt und zur Haushaltsplanung der Rubrik „Informationen zur Haushaltsplanung“ verweisen, sowie andererseits den Download des Haushaltsplanentwurfs im vollen Umfang der 4 Bände (Haushaltssatzung, Allgemeines, Übersichten; Gesamthaushalt, Teilhaushalte, Teilfinanzhaushalte; Wirtschaftspläne; Jahresabschlüsse) und ein Feedback zur Seite – nicht aber zum Haushaltsplanentwurf – ermöglichen.

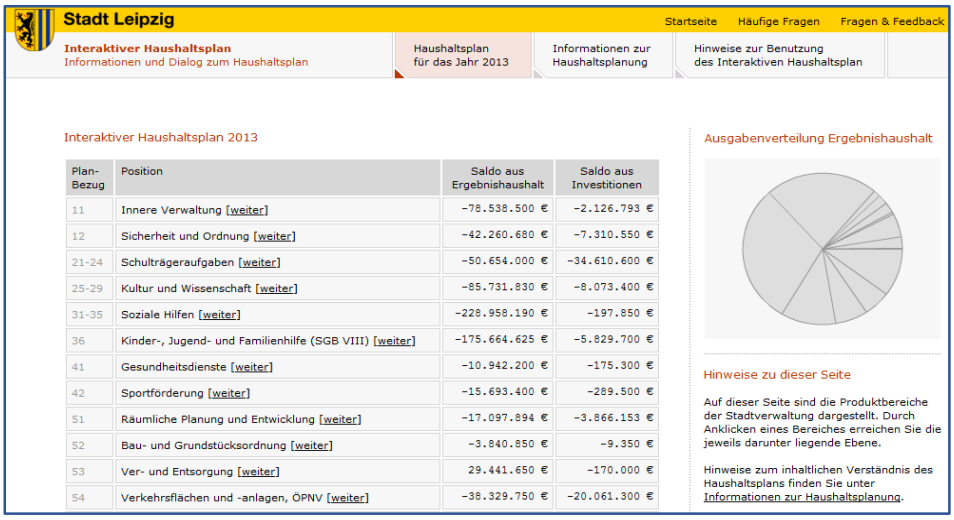
Abbildung 51: Startseite des Interaktiven Haushaltsplans

Quelle: http://www.haushaltsplan rechner-leipzig.de/de/index.asp

Inhaltliche Erklärungen zum kommunalen Haushalt und der Haushaltsplanung werden unter der Rubrik „Informationen zur Haushaltsplanung“ gegeben. Hier wird z.B. die grundlegende Systematik der doppelten Buchführung (Ergebnishaushalt/Finanzhaushalt), wie sie seit 2012 für die Stadt Leipzig Anwendung findet, genauer beschrieben. Zudem werden die Bestandteile nach der Nähe zum Kernhaushalt und der entsprechenden Haushaltsrelevanz gegeneinander abgegrenzt (Einrichtung gehört zur Kernverwaltung, Einrichtung ist Eigenbetrieb der Stadt, Einrichtung ist städtische Beteiligungsgesellschaft). Darüber hinaus werden die obliegenden Aufgaben der Stadt nach ihrem Rechtscharakter in weisungsgebundene und weisungsfreie Pflichtaufgaben sowie rein freiwillige Aufgaben unterteilt und die davon abhängigen Gestaltungsspielräume der Stadt verdeutlicht. Es finden sich auch die zur Verfügung stehenden städtischen Einnahmenquellen mit jeweils kurzen Erläuterungen zur Verständniserleichterung.

Der Interaktive Haushaltsplan ist mit einem weiteren Klick schnell erreichbar. Auf der höchsten Ebene folgt dieser der Logik des Produktkatalogs der Stadt. In einem ersten Überblick werden in tabellarischer Form zu jeder Produktgruppe die jeweiligen Salden im Ergebnishaushalt und den Investitionen gegeben. Die prozentuale Verteilung der einzelnen Positionen ist in einem Diagramm auf der rechten Seite dargestellt. Dies kann auch für die Navigation genutzt werden.

Abbildung 52: Darstellung von Haushaltsinformationen auf der Ebene der Produktgruppen



Plan-Bezug	Position	Saldo aus Ergebnishaushalt	Saldo aus Investitionen
11	Innere Verwaltung [weiter]	-78.538.500 €	-2.126.793 €
12	Sicherheit und Ordnung [weiter]	-42.260.680 €	-7.310.550 €
21-24	Schulträgeraufgaben [weiter]	-50.654.000 €	-34.610.600 €
25-29	Kultur und Wissenschaft [weiter]	-85.731.830 €	-8.073.400 €
31-35	Soziale Hilfen [weiter]	-228.958.190 €	-197.850 €
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) [weiter]	-175.664.625 €	-5.829.700 €
41	Gesundheitsdienste [weiter]	-10.942.200 €	-175.300 €
42	Sportförderung [weiter]	-15.693.400 €	-289.500 €
51	Räumliche Planung und Entwicklung [weiter]	-17.097.894 €	-3.866.153 €
52	Bau- und Grundstücksordnung [weiter]	-3.840.850 €	-9.350 €
53	Ver- und Entsorgung [weiter]	29.441.650 €	-170.000 €
54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV [weiter]	-38.329.750 €	-20.061.300 €

Quelle: http://www.haushaltsplanrechner-leipzig.de/de/haushalt. asp (2015)

In einem Top-Down-Ansatz können tiefere Ebenen ausgewählt werden, die demselben Darstellungsprinzip folgen. Auf der jeweils untersten Ebene einer jeden Produktgruppe werden die Erträge, Aufwendungen sowie der entsprechende Saldo dargestellt. Diese Werte werden durch spezifische Produktdetails hinsichtlich der Ziele, den Zielgruppen, den Leistungen und anderen individuell relevanten Informationen über das Produkt (Produktsteckbriefe) begleitet.

Abbildung 53: Darstellung der untersten Ebene und Produktdetails

Details zu Einzelpositionen

Bezug	Produkt mit Einzelsummen nach Kostenarten	Erträge	Aufwendungen	Ergebnis
25-29	Kultur und Wissenschaft			
262	Musikpflege			
2620	Musikpflege			
262002	**Thomanerchor**	226.050 €	733.800 €	-507.750 €
	Privatrechtliche Leistungsentgelte	169.200 €	22.500 €	146.700 €
	Sonstige ordentliche Erträge	0 €	0 €	0 €
	Personalaufwendungen	0 €	500.100 €	-500.100 €
	Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen	56.850 €	176.650 €	-119.800 €
	Sonstige ordentliche Aufwendungen	0 €	34.550 €	-34.550 €

Sie befinden sich in der Detailansicht zur ausgewählten Haushaltsposition. Zurück zur Übersicht...

Informationen zum Produkt:
Thomanerchor

Der Thomanerchor ist die älteste und eine der erfolgreichsten Kultur (Musik)- und Bildungseinrichtung der Stadt Leipzig

Details zum Produkt

- Produktschlüssel:
  1.100.26.2.0.02
- intern/extern:
  extern
- Rechtsgrundlage:
  SachsKRG, Beschlüsse politischer Gremien
- Ziele:
  die Pflege der geistlichen Musik in den Motetten, in den Gottesdiensten, in den Konzerten in Leipzig und außerhalb; die Pflege der Musik insbesondere des Thomaskantors Johann Sebastian Bach, seiner Vorgänger und Nachfolger; die Fortentwicklung einer seit dem 13. Jh. bestehenden geistigen, künstlerischen und kulturellen Tradition in Leipzig und daraus resultierend auch die Mitgestaltung des kulturellen Lebens der Stadt Leipzig; die Forderung der musischen Bildung der Thomaner
- Zielgruppen:
  Gottesdienstbesucher, Bürgerinnen und Bürger der Stadt Leipzig und Umgebung, Gäste der Stadt Leipzig und Besucher der Konzerte auf Reisen in aller Welt, Musikinteressierte (Bach Fan Gemeinde), auch über Medienproduktionen

Leistungen

- wöchentliche Motetten, Gottesdienste und Konzerte in Leipzig
  - wöchentliche Motetten und Gottesdienste (einschließlich der Gottesdienste am Ostersonntag,

Quelle: http://www.haushaltsplanrechner-leipzig.de/de/haushalt_details.asp?mSel=25,262,99,1,262002

Teilhabe und weitere Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten

Zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sind im Interaktiven Haushaltsplan verschiedene Möglichkeiten vorgesehen. Durch Verlinkungen der Hauptseite auf eine Eingabemaske, in der Fragen formuliert werden können, besteht eine einfache Möglichkeit zur Kontaktaufnahme. Formelle Einwände und Kommentare zum Haushalt sollen hier aber nicht gestellt werden, diesbezüglich verweist die Stadt auf die weiteren Funktionen für Einwände und Kommentare und fordert explizit zur Nutzung dieser Kanäle auf, so dass es sich bei dieser Funktion eher um ein Feedback zur Webseite handelt. Die Beteiligungsfunktionen zur Haushaltsentwurfsplanung stehen aber nur innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Einspruchsfristen zur Verfügung. Außerhalb dieser ist das Tool auf seine Informationsfunktion begrenzt.

In der derzeit online verfügbaren Version sind diese deshalb nicht einsehbar, werden aber unter der Rubrik „Hinweise zur Benutzung des Interaktiven Haushaltsplans“ beschrieben. In der Zeit der öffentlichen Auslegung des Haushaltsplanentwurfs bot der Interaktive Haushaltsplan so die Möglichkeiten, direkt zu den einzelnen Haushaltspositionen Beiträge zu verfassen, diese zu kommentieren und zu bewerten. Daraus konnten dann formelle Einsprüche zum aktuellen Haushaltsplanentwurf verfasst werden, die das Meinungsbild der interessierten Öffentlichkeit widerspiegeln und direkt in die Diskussion zur Beschlussfassung einfließen konnten. Einsprüche, die aus anderen Quellen eingebracht wurden, waren im Interaktiven Haushaltsplan jedoch nicht ersichtlich. Ebenso wenig wurde der weitere Umgang dokumentiert, so dass die Stellungnahme der Verwaltung und politische Entscheidungen nicht transparent nachverfolgt werden können.

Daneben gibt es in der Stadt Leipzig weitere Teilhabemöglichkeiten, die zumeist auf den Seiten der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung der Stadt, „Leipzig weiter denken“, gebündelt sind. Mit Bezug zur städtischen Finanzplanung werden so beispielsweise die Bürgerwerkstatt zur Haushaltsplanung, aber auch kommunale Bürgerumfragen durchgeführt. Darüber hinaus werden in übergreifenden Themenfeldern Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung und Einflussnahme aufgezeigt und Online-Diskussionen moderiert.

Look & Feel

Das Design der Webseite wirkt schlicht, aber funktional angelegt. Die Inhalte sind übersichtlich angeordnet und die Systematik der Menüführung erschließt sich dem Anwender ohne weiteres. Die Darstellungsform der Haushaltsdaten ist primär tabellarisch. Unterstützend werden die Daten durch Kreisdiagramme dargestellt, die als alternative Navigationsmöglichkeit genutzt werden können. Es wird jeweils eine Ebene in ihre einzelnen Bestandteile der nächst tieferen Ebene untergliedert, die entsprechend ihres verhältnismäßigen Volumens im Kreisdiagramm dargestellt werden und sich schließlich zu 100 % aufsummieren.

In der näheren Betrachtung werden jedoch einige Schwachpunkte erkennbar, die die Navigation auf der Seite im Allgemeinen und im Haushaltsplan im Speziellen erschweren. So führen beispielsweise die Links „per Mail“ und „Feedback-Formular“ jeweils zu eigenen Eingabemasken. Diese unterscheiden sich zwar in ihrem Eingabezweck, sind optisch jedoch nicht klar genug voneinander unterscheidbar. In Verbindung mit den weiteren Beteiligungsfunktionen können hieraus für die Nutzer Abgrenzungs- und Unterscheidungsschwierigkeiten entstehen.

Die rot hervorgehobene Verlinkung „Interaktiver Haushaltsplan Informationen und Dialog zum Haushaltsplan“ erweckt durch Namen und Farbgebung den Eindruck, dass man hier direkt zum Interaktiven Haushaltsplanrechner gelänge. Dass sich hierunter jedoch ein Link zur Startseite befindet, ist nicht konsistent. Ähnliches gilt für den Link „Stadt Leipzig“, der einen Verweis auf die Homepage der Stadt erwarten lässt, den Nutzer jedoch ebenso zur Startseite des „Interaktiven Haushaltsplans“ führt. Zusätzlich zu diesen beiden Links gibt es durch Betätigung des Feldes „Startseite“ noch eine dritte Möglichkeit, auf diese zu gelangen. Der eigentliche Haushaltsplan wird vergleichsweise wenig kenntlich gemacht. Er wird unter dem Link „Haushaltsplan für das Jahr 2013“ zur Verfügung gestellt.

Die Benennung der Menüpunkte in Verbindung mit deren Verlinkung lässt aber auch bei „Hinweise zur Benutzung des Interaktiven Haushaltsplans“, „Häufige Fragen“ und „Fragen & Feedback“ gewisse Unklarheiten hinsichtlich der Unterscheidung der dahinterliegenden Inhalte. Während die ersten beiden Menüpunkte Informationen und Hinweise zur korrekten Nutzung und der entsprechenden Interaktion mit der Stadt bereitstellen, verweist letzterer Link erneut auf die verschiedenen Kontaktmöglichkeiten mit der Stadt in Abhängigkeit der Art des Anliegens (z.B. Formulare für inhaltliche und technische Fragen). Die begriffliche Benennung dieser Links wirkt hinsichtlich deren gegenseitiger Abgrenzbarkeit daher wenig gelungen und schadet der intuitiven Bedienbarkeit der Seite.

Als visuelles Element wird ein Kreisdiagramm eingesetzt. Für dessen Darstellung wird der sicherheitsanfällige Adobe Flash Player benötigt. Dieser ist jüngst derart in die Kritik geraten, dass Experten vom Einsatz abraten und Adobe die Weiterentwicklung für mobile Geräte bereits im Jahr 2012 aufgeben hat.[xxvi] Um Barrierefreiheit und Nutzbarkeit des Interaktiven Haushaltsplans auch zukünftig gewährleisten zu können, ist daher eine strukturelle Überarbeitung und grundsätzlich neue, Web 2.0-basierte Grundarchitektur notwendig.

Zusammenfassung:

Die vorhandenen *Informationsmöglichkeiten* sind übersichtlich angeordnet und intuitiv bedienbar. Es fehlen jedoch vertiefende Informationen und Visualisierungen. Während der Einspruchsfristen sind vielfältige *Teilhabeangebote* vorhanden. Allerdings regt die Seite nicht dazu an, direkt in die Haushaltsplanung einzusteigen, eigene Vorschläge einzureichen und andere zu diskutieren. Eine effektive Kommunikation und transparente Dokumentation des Beteiligungsprozesses findet nicht statt. Die Grundarchitektur erfüllt nicht mehr die aktuellen Standards.

Insgesamt ist das „Look and Feel“ der Seite verbesserungsbedürftig und muss grundsätzlich überarbeitet werden.

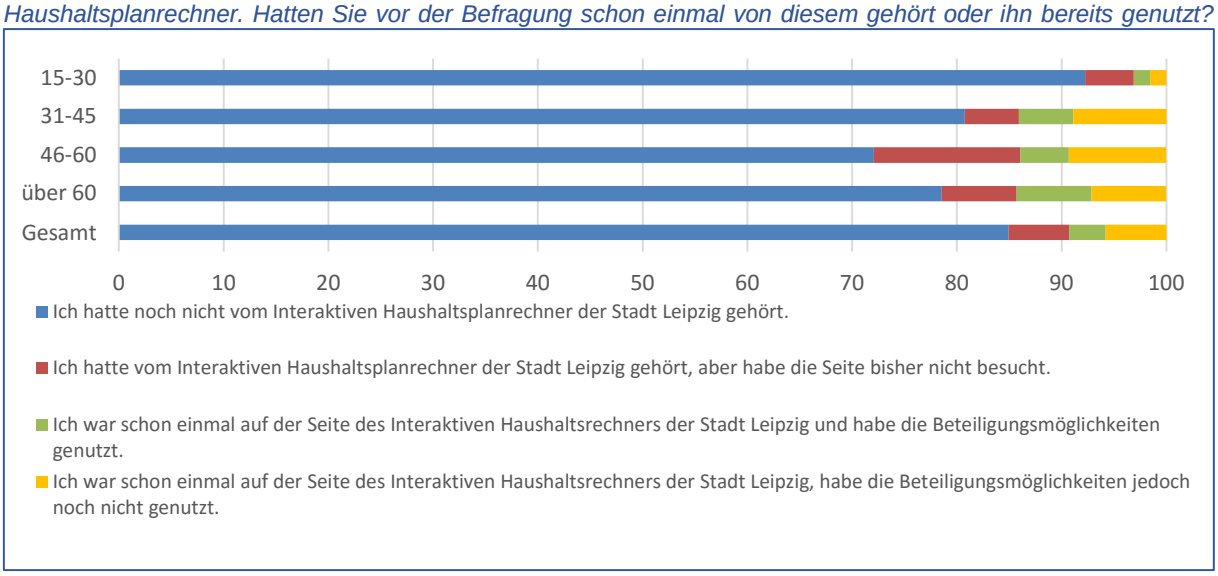
3 Anregungen, Bedarfe und Einschätzung des Interaktiven Haushaltplans durch Nutzergruppen

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Mehrheit der Organisationen sowie der Bürgerinnen und Bürger – unabhängig vom jeweiligen Alter der Teilnehmenden – webbasierten Informations- und Teilhabemöglichkeiten eine große Bedeutung beimisst. Entsprechende Angebote, wie auf der Homepage der Stadt und in sozialen Netzwerken, werden dabei häufig genutzt, um sich über städtische Angelegenheiten zu informieren. Gleichwohl haben in der Vergangenheit nur sehr wenige die Seiten des Interaktiven Haushaltsrechners frequentiert, um sich aktiv einzubringen.

Der interaktive Haushaltsplanrechner ist unter den Leipziger Bürgerinnen und Bürgern so insgesamt eher unbekannt. Mehr als 80 % der Teilnehmenden hatten noch nicht von diesem gehört. Durch die Befragung wird dabei aber deutlich, dass der geringe Nutzungsgrad des Interaktiven Haushaltsplanrechners nicht vorrangig am mangelnden Interesse, sondern an einer unzureichenden Information bzw. einer falschen Kommunikationsstrategie liegen könnte. Gleichwohl sind auch die vielfältigen anderen existierenden Partizipationsmöglichkeiten den meisten Teilnehmenden überhaupt nicht bekannt. Gestützt wird diese Vermutung auch darauf, dass gemäß der Angaben in der offenen Frage „Wie haben Sie vom Interaktiven Haushaltsplanrechner erfahren?“ viele, die bereits vom Haushaltsplanrechner gehört hatten, zumeist über das Internet und hier insbesondere über die Homepage der Stadt Leipzig davon erfahren hatten. Eine breite Kommunikationsstrategie bzw. Werbung für das Tool ist nicht erkennbar.

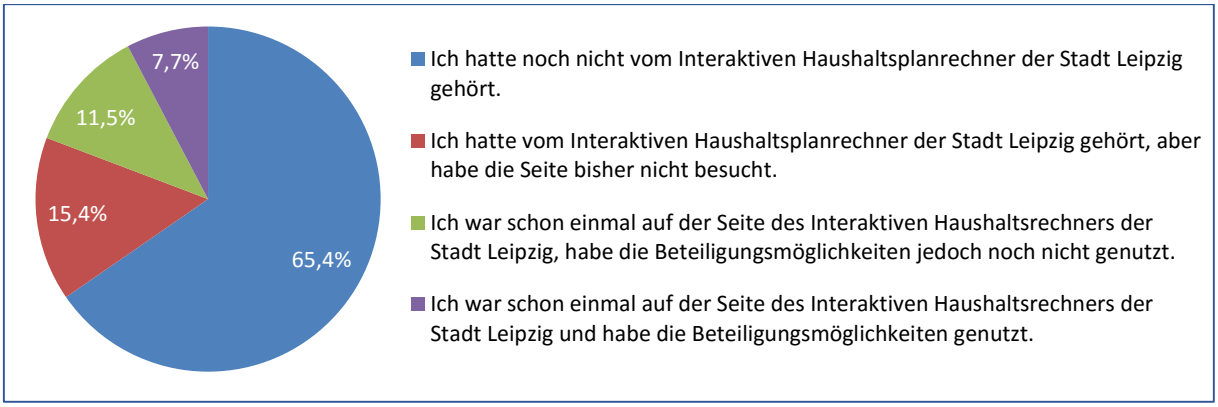
In der Tendenz zeigt sich, dass das Wissen über die Existenz des interaktiven Haushaltsplanrechners und gleichzeitig die Nutzung des Tools allerdings unter den älteren Bürgerinnen und Bürger stärker verbreitet zu sein scheint. Da diese Gruppe verstärkt eher klassische Informationsmedien nutzt (siehe Abbildung 27: Differenzierte Betrachtung Medien), kann dies als Indiz zur Widerlegung der These gewertet werden. Doch obgleich andere Medien in dieser Gruppe in der Bedeutung höher liegen und die Homepage der Stadt nur an dritter Stelle rangiert, wird sie doch in einem ähnlichen Umfang wie von anderen Gruppen frequentiert. Hinzu kommt, dass insbesondere die Gruppe der Rentner, vielfach mehr Zeit als andere Gruppen hat, sich intensiver mit Inhalten auseinanderzusetzen.

Abbildung 54: Frage: Die Stadt Leipzig hatte als Online-Beteiligungs-Instrument einen interaktiven Haushaltsplanrechner. Hatten Sie vor der Befragung schon einmal von diesem gehört oder ihn bereits genutzt?



Unter den befragten Organisationen ist das Wissen über den interaktiven Haushaltsplanrechner der Stadt Leipzig sowie die Teilnahme stärker verbreitet als unter den befragten Bürgern. Hier hatten nur 65 % noch nicht vom interaktiven Haushaltsplanrechner gehört.

Abbildung 55: Frage: Die Stadt Leipzig hatte als Online-Beteiligungs-Instrument einen interaktiven Haushaltsplanrechner. Hatten Sie vor der Befragung schon einmal von diesem gehört oder ihn bereits genutzt? (N=52)

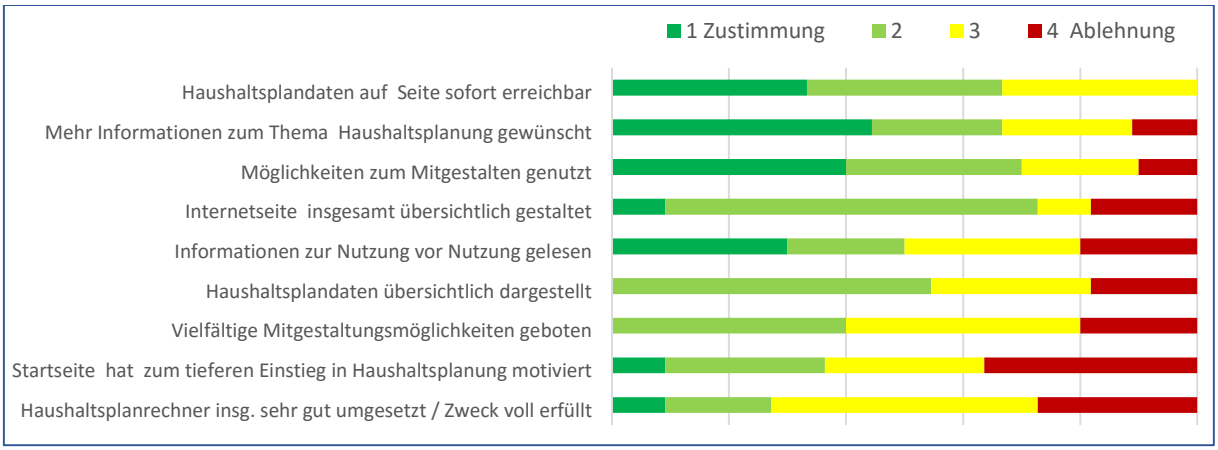


Im Rahmen der Umfrage wurden Nutzer des Interaktiven Haushaltsplanrechners der Stadt Leipzig und Personen, die diese noch nicht genutzt hatten, im Weiteren getrennt befragt, so dass zum einen eine Beurteilung des in der Vergangenheit vorhandenen Angebots eingeholt, und gleichzeitig die Bedürfnisse potentieller Nutzer abgefragt wurden.

Die Nutzer (Bürgerinnen und Bürger) finden eher nicht, dass die Startseite des Interaktiven Haushaltsplanrechners zu einem tieferen Einstieg in die Haushaltsplanung motiviert hätte. Gefragt nach den positiven Aspekten des Interaktiven Haushaltsplanrechners wurden insbesondere die Übersichtlichkeit der Information sowie die einfache und intuitive Bedienbarkeit genannt. Tendenziell Zustimmung findet die Aussage, dass der Haushaltsplanrechner über die Haushaltsseiten der Stadt Leipzig gut zu erreichen war. Die Teilnehmenden hätten sich in der Tendenz aber mehr Informationen zum Thema Haushaltsplanung gewünscht. Des Weiteren hätten sich die Teilnehmenden aber mehr

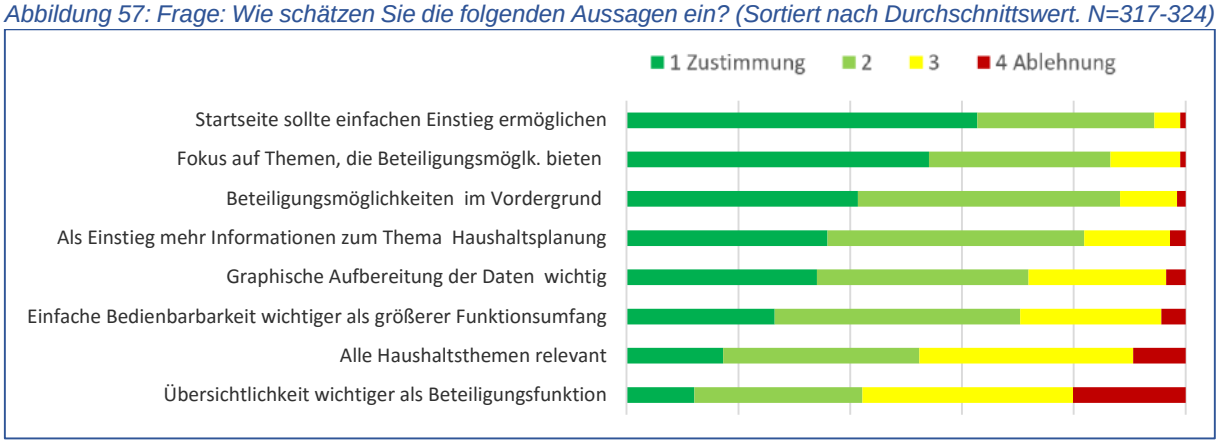
Mitgestaltungsmöglichkeiten gewünscht. Anzumerken ist dabei allerdings, dass die Stichprobe der antwortenden Nutzer mit 9-12 Personen pro Antwort relativ klein ausfällt.

Abbildung 56: Frage: Wie schätzen Sie die folgenden Aussagen ein? (Diese Frage wurde nur Teilnehmenden gestellt, welche zuvor angegeben hatten, die Beteiligungsmöglichkeiten des Interaktiven Haushaltsplanrechners bereits genutzt zu haben. Sortiert nach Durchschnittswert. N=9-12)



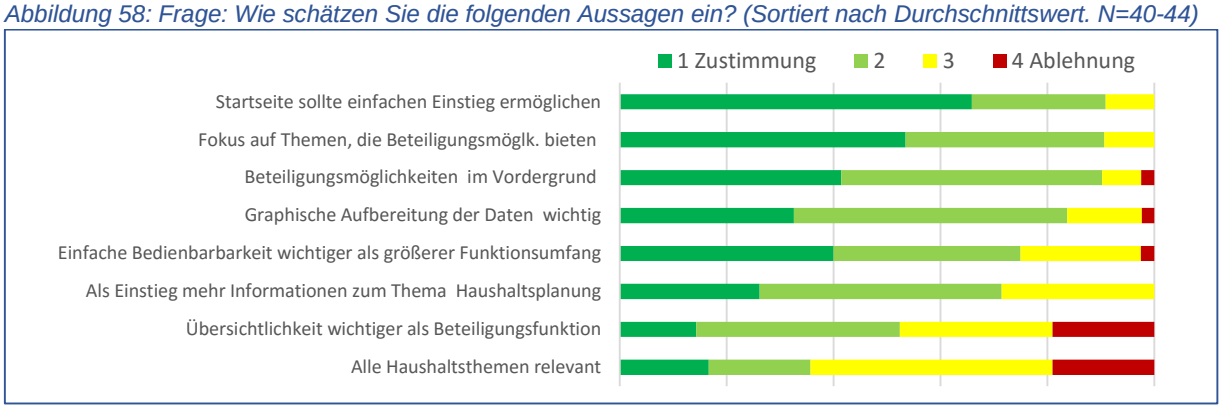
Den potentiellen Nutzern (Bürgerinnen und Bürger) sind vor allem ein einfacher und direkter Einstieg sowie die Thematisierung von Haushaltsthemen, welche tatsächlich Beteiligungsmöglichkeiten bieten, wichtig. In Übereinstimmung damit wird die Aussage „Einfache, intuitive Bedienbarbarkeit ist für mich wichtiger als größerer Funktionsumfang“ eher bejaht. Gleichzeitig bestätigten die Teilnehmenden, dass Beteiligungsmöglichkeiten im Vordergrund stehen sollten.

Abbildung 57: Frage: Wie schätzen Sie die folgenden Aussagen ein? (Sortiert nach Durchschnittswert. N=317-324)



Die Aussagen der potentiellen Nutzer unter den Organisationen ähneln denen der Bürgerinnen und Bürger. Unter den Organisationen wird noch stärkerer eine eher intuitive Bedienbarkeit und vereinfachende Darstellung gewünscht. Für ausgewählte Aufgabenbereiche, die Gruppen selbst betreffen, wird darüber hinaus ein höherer Detailgrad gewünscht. Beteiligungsfunktionen werden dabei ambivalent gesehen, denn einerseits sollen diese im Vordergrund stehen, aber andererseits ist knapp der Hälfte der Teilnehmenden Übersichtlichkeit der Informationen wichtiger als die Integration von Beteiligungsfunktionen.

Abbildung 58: Frage: Wie schätzen Sie die folgenden Aussagen ein? (Sortiert nach Durchschnittswert. N=40-44)



Von der Mehrheit der Teilnehmenden wird eine vorherige Anmeldung als akzeptabel angesehen. Knapp die Hälfte bevorzugt dabei bei der Registrierung nur die E-Mail-Adresse zu hinterlegen. Allerdings wären auch knapp 30 % bereit, sich mit vollständigen Daten zu registrieren. Das Angebot im Falle einer verpflichtenden Registrierung nicht zu nutzen, gaben nur 12 % der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger an.

Die Aussetzung des Inaktiven Haushaltsplans hat dazu geführt, dass in der Diskussion um den Haushaltsplan derzeit viele webbasierten Beteiligungsmöglichkeiten, wie Vorschläge, Kommentare und Bewertungen abzugeben, in der Stadt Leipzig nicht mehr zur Verfügung stehen. Gleichwohl die Anzahl der aktiven Nutzer eher gering war, zeigen die Umfrageergebnisse deutlich, dass gerade eine solche Teilhabemöglichkeit als sehr wichtig erachtet wird. Knapp 80 % der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger sprachen sich ausdrücklich für den Ausbau von Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten aus, auch wenn damit zusätzliche finanzielle Aufwendungen für die Stadt verbunden sind. In starken Kontrast zu den für die Aussetzung des Interaktiven Haushaltsplans vorgebrachten Kosten-Nutzen-Überlegungen, würden an erster Stelle mit großem Abstand rund 65 % den Ausbau von Online-Beteiligungsinstrumenten begrüßen. Diese Präferenz besteht über alle Altersgruppen. Allerdings wären nur knapp 8 % der Teilnehmenden bereit, sich in Form einer Nutzungsgebühr direkt an der Finanzierung von Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten zu beteiligen.

Abbildung 59: Frage: Sofern für eine aktive Teilhabe (z.B. Einwände und Kommentare) eine Registrierung bei einem Online-Instrument zur Haushaltsplanung notwendig ist, wie sollte diese erfolgen?. N=43)

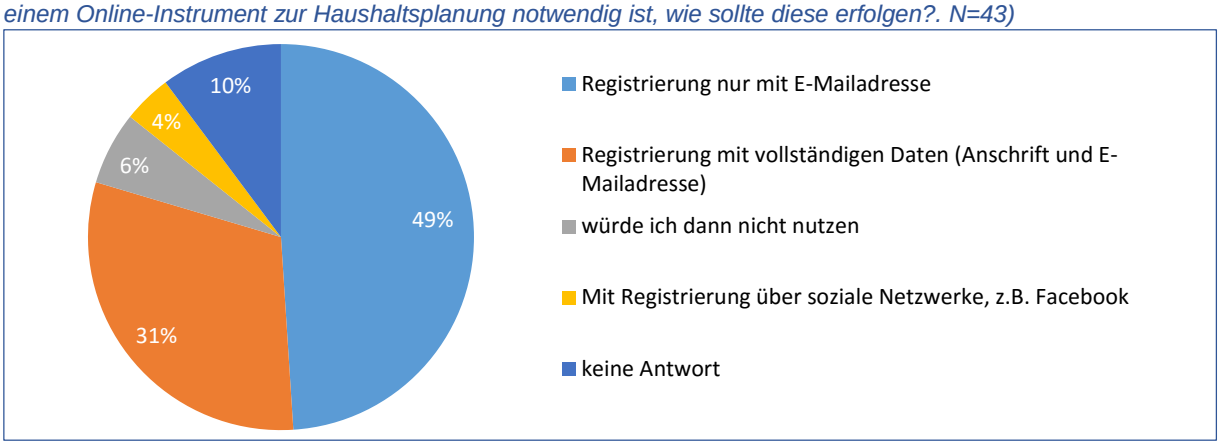
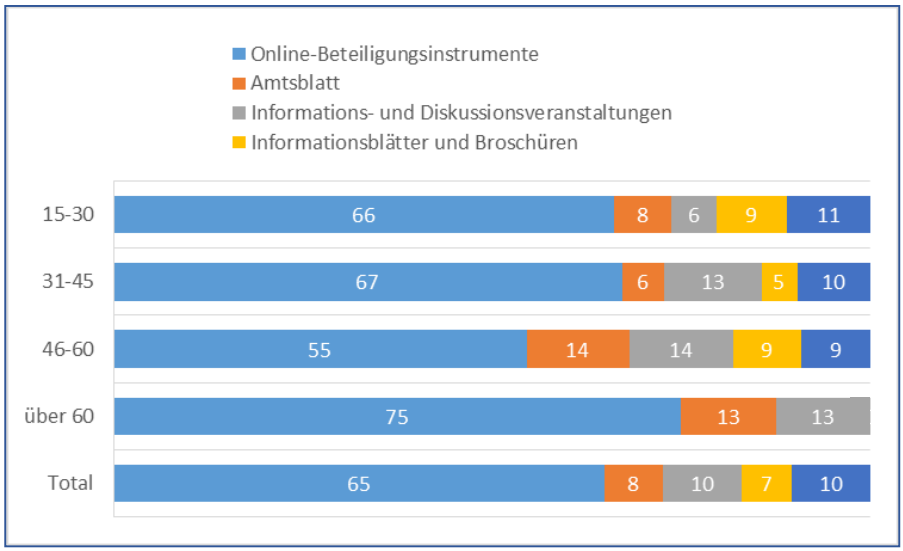


Abbildung 60: Frage: Finanzielle Mittel zum Ausbau von Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten sollte die Stadt hauptsächlich für Folgendes verwenden. (Die Teilnehmer konnten eine Reihenfolge angeben, die Grafik bildet die Erstnennung ab.)



Die Wünsche der befragten Organisationen hinsichtlich des Ausbaus von Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten ähneln denen der Bürgerinnen und Bürger stark. So begrüßen ebenfalls knapp 80 % den Ausbau dieser Möglichkeiten auch wenn damit zusätzliche finanzielle Aufwendungen für die Stadt verbunden sind. Die große Mehrheit (knapp 60 %) nennt auch hier den Ausbau von Online-Beteiligungsinstrumenten als erste Priorität. Mit der Aussetzung des Interaktiven Haushaltsplans wurde in der Stadt Leipzig aber gerade ein gegenteiliger Prozess eingeleitet.

Ableitungen:

Die Mehrheit der Teilnehmenden erwartet ein Online-Beteiligungsinstrument. Gleichwohl wurde der Interaktive Haushaltsplanrechner kaum angenommen. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten einen schnellen Einstieg mit einer intuitiven und übersichtlichen Informationsdarstellung sowie damit verbundenen Beteiligungsmöglichkeiten. Der Erfolgt in Form einer steigenden Nutzung eines Online-Beteiligungsinstrumentes ist Abhängig von einer intensiven Information und übergreifenden Kommunikationsstrategie über dessen Funktionsumfang. Die Existenz eines Tools allein reicht nicht aus.

4 Kosten-Nutzen-Abwägung eines Interaktiven Haushaltsplans

Der Interaktive Haushaltsplan der Stadt Leipzig erfüllte als Informations- und Teilhabeinstrument zwei sehr unterschiedliche Funktionen. Bei ersterem geht es vor allem darum, einen wesentlichen Beitrag zu leisten, die finanzwirtschaftlichen Kennzahlen nutzerorientiert zu präsentieren, die Informationslage zu haushaltsrelevanten Themen zu verbessern und das Verständnis über finanzpolitische Spielräume und Zwänge zu stärken. Der zweite Funktionsbereich der Teilhabe verknüpft dann die vorliegenden Informationen direkt mit Mitgestaltungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger. Dabei geht es darum, dass im Prozess der Haushaltsplanaufstellung gesellschaftliche Diskurse entstehen, die über Vorschläge, Kommentare und Bewertungen sowie über Einsprüche im Verfahren berücksichtigt und transparent abgebildet werden können.

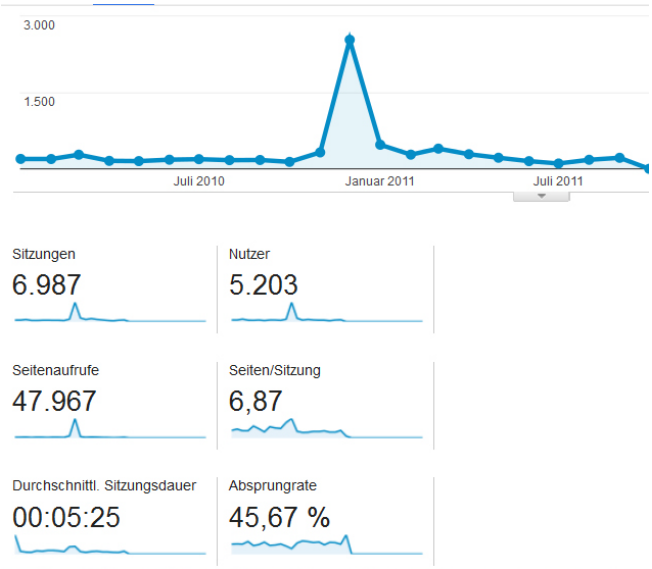
Da dieses Instrument (noch) nicht von anderen, rechtlich vorgeschriebenen Informations- und Beteiligungspflichten wie z.B. Sonderseiten im Amtsblatt und/oder Veröffentlichung der Haushaltspläne entbindet bzw. als alternatives Einspruchsverfahren genutzt werden kann, handelt es sich hauptsächlich um eine zusätzliche Leistung. Die gerade auch im Vergleich zu alternativen Möglichkeiten, wie exemplarisch der Bereitstellung erweiterter Informationsangebote auf den Internetseiten des Dezernates für Finanzen eruiert werden muss. Im Folgenden wird eine grobe Kosten-Nutzen-Abwägung eines Interaktiven Haushaltsplans vorgenommen, eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse ist auf Grund der fehlenden Grunddaten u.a. hinsichtlich des entstandenen Aufwandes in der Verwaltung für die Betreuung des Angebotes, der genauen Kostenaufstellung dieses und vergleichbarer Instrumente sowie detaillierter Nutzer- und Nutzungsdaten nicht möglich.

Basierend auf den Angaben aus der Verwaltung und der an der Umsetzung beteiligten Akteure werden die Betriebskosten des Interaktiven Haushaltsplans auf 10.000 € p.a. approximiert. Dies ist für ein Instrument, das sowohl vielfältige Informations- als auch Beteiligungsfunktionen geboten hat, vergleichsweise sehr gering. In Anbetracht einer geringen Nutzerzahl sind die Kosten pro Kopf im Vergleich zu anderen Angeboten relativ hoch. Jedoch erscheinen die im Zuge der Diskussion über Kosten und Nutzen dieses Instrumentes vorgenommen Überlegungen und Gegenüberstellungen nicht vollständig stringent – zumindest soweit dies mit den vorliegenden Unterlagen und Informationen erkenntlich ist. –e Zur Bestimmung und zum Vergleich der Kosten je Nutzer ist so eine Differenzierung der unterschiedlichen Angebote des Interaktiven Haushaltsplans erforderlich. Die Betriebskosten der beiden Angebote (Information und Beteiligung) sind nicht vollständig deckungsgleich. Einerseits muss zwar eine einheitliche Webseite inkl. u.a. gemeinsam genutzter Informationstexte vorgehalten werden, andererseits entstehen bei den Informations- und den Beteiligungsangeboten unterschiedliche Anforderungen u.a. hinsichtlich Serverstruktur und bereitzustellender Programme sowie im personellen Betreuungsaufwand.

Während bei den Informationsangeboten eine einmalige Modellierung und Überführung der Daten sowie ggf. deren Anpassung im weiteren Verlauf des Haushaltsplanungsprozess notwendig ist, können Online-Beteiligungsfunktionen darüber hinaus die kontinuierliche inhaltliche Prüfung von Beiträgen, deren systematische Zuordnung bzw. Verknüpfung sowie Moderation und das Beantworten von Fragen erforderlich machen. Der erforderliche Ressourceneinsatz ist dabei häufig nicht nur abhängig von der Nutzerzahl, sondern vom Nutzungsverhalten. Im Gegensatz zur Informationsbereitstellung können personelle und finanzielle Aufwendungen dadurch bei Beteiligungsinstrumenten durch eine zunehmende Nutzerzahl und/oder eine intensivere Nutzung der Angebote immens ansteigen.

Beim Interaktiven Haushaltsplan war das Nutzungsverhalten der beiden Angebote sehr unterschiedlich. Im Bereich der Information existieren so beispielsweise rund 48.000 Seitenaufrufe (Nutzung der Informationsangebote), die im Bereich der Teilhabe einer vergleichsweise geringen Zahl an Nutzern (rund 5.200) gegenüberstehen. Die Kosten je Nutzer sollten deshalb nicht einfach pauschal für das Gesamtangebot festgelegt werden.

Abbildung 61 Auszug aus der Nutzungsstatistik des Interaktiven Haushaltsplans



Quelle: Google Analytics

In diesem Zusammenhang ist auch ein Vergleich in Bezug auf die Nutzung und die Kosten je Nutzer oder Seitenaufruf der Homepage der Stadt Leipzig irreführend. Die Umfragen zur Information und Teilhabe an der Haushaltsplanung bestätigen in diesem Zusammenhang den hohen Stellenwert, den die Homepage der Stadt im Allgemeinen hat. Dabei dient diese den Bürgerinnen und Bürgern zu meist als zentrale Anlaufstelle und Ausgangspunkt für die Navigation in die einzelnen Themen- und Fachbereiche, die dann vielfältige Spezialangebote und spezifische Informationen bereithalten. Beim Interaktiven Haushaltsplan handelt es sich um ein Spezialangebot des Dezernats Finanzen für den Bereich Haushalt und Finanzen. Auf Grund der damit verbundenen Kosten-Nutzer-Struktur, ist ein valider Vergleich der Kosten je Nutzer – wenn überhaupt – deshalb nur innerhalb der Angebote eines Bereichs oder in Bezug auf vergleichbare Spezialangebote anderer Bereiche möglich.

Die Nutzerzahl kann aber auch nur in geringem Umfang Aufschluss über die gesehen Bedeutung und die Qualität eines Angebotes geben. Einerseits zeigen die im Projekt durchgeführten Umfragen beispielsweise, dass gerade Instrumente mit einem geringeren Wirkungskreis, wie direkte Anfragen im Dezernat Finanzen und Bürgerwerkstätten tendenziell positiv bewertet werden. Andererseits wird auf die zur Haushaltsinformation verfügbaren PDF-Dokumente schon deshalb von vielen Nutzern zugegriffen, da keine alternativen Informationsangebote auf den Internetseiten des Dezernates für Finanzen existieren. Andere Angebote wie die die Sonderseiten im Amtsblatt werden verpflichtend allen Haushalten zur Verfügung gestellt, jedoch kann daraus nicht geschlossen werden, dass alle diese lesen und daher Nutzer des Angebots sind.

Ein Interaktiver Haushaltsplan kann dabei die vorhandenen Angebote sehr gut ergänzen und zur Steigerung des Informationsgehaltes beitragen. Der Hauptnutzen besteht für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit in der verbesserten Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Im Informationsbereich können zusätzliche visuelle Aufbereitung und Darstellung der Finanzkennzahlen einen erheblichen Mehrwert beim Verständnis der Haushaltsmaterie und Aufstellung der einzelnen Budgets liefern. Hinzu kommen individuelle Such-, Gruppierungs- und Auswertungsmöglichkeiten, die die Datenanalyse und Informationsrecherche vereinfachen. Ein Interaktiver Haushaltsplan kann in diesem Zusammenhang den Zugang und die Verknüpfung von Informationen erleichtern und die vorhandenen bürgerschaftlichen Einflussmöglichkeiten – auch über die Haushaltsplanaufstellung hinaus – aufzeigen. Im

Bereich der Beteiligung können Anregungen der Öffentlichkeit und der Umgang damit (Verfahrensabläufe) für alle interessierten Akteure nachvollziehbar aufgezeigt werden – dies ist ein enormer Beitrag gegen die Politikverdrossenheit. Gleichzeitig ist es dabei grundsätzlich möglich Anfragen und Einwände zu bündeln bzw. auf vorhandene Antworten und Diskussionen zu verweisen. Gleichzeitig könnten Kontroversen rechtzeitig aufgedeckt und erörtert werden, so dass fundierte Empfehlungen und Ergebnisse aus dem bürgerschaftlichen Teilhabeprozess in politischen Entscheidungsprozesse der Haushaltsplanung einbezogen werden können.

Im Hinblick auf den expliziten Wunsch der Bürgerinnen und Bürger und den potentiellen, gesellschaftlichen Mehrwert des Angebotes kann ein Interaktiver Haushaltsrechner als lohnenswertes Instrument gesehen werden. Um den Mitteleinsatz bei einem Relaunch des Interaktiven Haushaltsplans aus effektiv und effizient zu gestalten, werden jedoch insbesondere eine intensivere Kommunikation mit einem Werben um Nutzer und eine Erweiterung des Beteiligungsprozesses inkl. einer stärkeren Verknüpfung der Angebote empfohlen (siehe dazu 4 Empfehlungen zur Verbesserung von Information und Beteiligung).

Ableitung:

Ein Interaktiver Haushaltsrechner als ein lohnenswertes Instrument einer Multikanalstrategie angesehen werden.

Der Hauptnutzen besteht für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit in der verbesserten Transparenz und Nachvollziehbarkeit.

6 Verbesserung der Information und Teilhabe an der Haushaltsplanung

(Matthias Redlich und Philipp Glinka)

1 Auffälligkeiten und Erkenntnisse der Analysen

In der ganzheitlichen Betrachtung zeigen die Analyseergebnisse des Projektes, dass hinsichtlich der Informations- und Teilhabeangebote im Bereich der Finanzpolitik bei der Stadt Leipzig Verbesserungspotentiale bestehen. Die überwiegende Mehrheit der an der Umfrage teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger bzw. Organisationen fühlt sich so eher schlecht informiert und schätzt die bestehenden Partizipationsmöglichkeiten als eher schlecht ein.

Diese Einschätzung bekräftigend zeigt die Good-Practice-Analyse vielfältige Informations- und Partizipationsansätze auf, die so derzeit in der Stadt Leipzig nicht verfügbar sind. Allerdings werden viele der existierenden Möglichkeiten nur in einzelnen Kommunen genutzt, so dass sich noch kein flächendeckender Ansatz entwickelt hat. Offene Haushaltsdaten bzw. interaktive Haushalspläne scheinen sogar nur in wenigen Kommunen und, wie bspw. in Köln und in Königswinter, insbesondere zur visuellen Darstellung aktiv genutzt zu werden. Die Steigerung von Transparenz, Verständlichkeit und bürgerschaftlicher Einbeziehung wird in den meisten Fällen unabhängig von einem interaktiven Haushaltsplan umgesetzt.

Bei der Informationsdarstellung folgen Städte mit einer ähnlichen Bevölkerungsgröße wie Leipzig dabei eher einem erweiterten klassischen Ansatz. Wenn überhaupt, dann werden auf den Internetseiten des Dezernats für Finanzen über die obligatorischen Haushaltspläne und -satzungen als PDF-Dokument hinaus, zumeist nur zusätzliche Berichte und übersichtliche Grafiken zur Entwicklung wichtiger Eckdaten, wie bspw. Einnahmen, Investitionen und Verschuldung, sowie themen- und produktgruppenspezifische Informationen über anstehende Maßnahmen inkl. haushaltsrelevanter Kennzahlen angeboten. Ebenso werden häufig die relevanten Fachbegriffe und der Ablauf des Haushaltsplanungsverfahrens inkl. der dabei möglichen Teilhabemöglichkeiten erläutert.

Sofern spezielle Teilhabeangebote existieren, erfolgt die bürgerschaftliche Einbeziehung zumeist über gesonderte Seiten, bspw. zum Bürgerhaushalt, und nicht direkt auf den Seiten der Kämmereien. Vielfach finden sich auch erst auf diesen Seiten weitreichendere Informationen zu einzelnen Haushaltspunkten. Für die Gesamtübersicht des Haushaltsplanentwurfs wird auf die PDF-Dokumente verwiesen. Eine Einbindung des gesetzlichen Einspruchsverfahrens findet zumeist nicht statt, dafür werden aber vielfältige informelle Beteiligungsmöglichkeiten geboten. Bei diesen werden die Bürgerinnen und Bürger in Diskussionen über Haushaltsstrategien und konkrete Projekte einbezogen, können Vorschläge einreichen, diese kommentieren und bewerten. Die im Zuge einer Good-Practice erfolgreichen Modelle zeichnen dabei einerseits eine optisch und funktional ansprechende Webseite, ein besonderes Engagement der Verwaltungsspitze und kontinuierlichen Werben um Beteiligung, sowie andererseits ein Wandel der (verwaltungsinternen) Prozessabläufe mit einer nachvollziehbaren und transparenten Darstellung und Dokumentation aller Verfahrensschritte sowie echten Mitentscheidungsrechten über konkrete Maßnahmen aus. In diesem Zusammenhang besteht auch unter den Leipziger Bürgerinnen und Bürgern der starke Wunsch direkt einbezogen zu werden und über verschiedene Möglichkeiten abstimmen zu können.

Die Stadt Leipzig hat in den letzten Jahren vielfältige Informations- und Beteiligungsinstrumente entwickelt, die größtenteils aber nicht online nutzbar sind. Die Umfragen zeigen jedoch, dass gerade für jüngere Bürgerinnen und Bürger online bereitgestellte Informations- und Beteiligungsquellen zunehmend bedeutender werden (Soziale Medien, Homepage der Stadt) als klassische Formen (z.B. Amtsblatt). Mit dem

Interaktiven Haushaltsplan hatte die Stadt Leipzig ein solides Online-Informations- und Beteiligungstool, das einen Mehrwert zur Internetseite des Dezernates für Finanzen und den anderen damit verbundenen Angeboten lieferte. Die Verbindung der Darstellung des gesamten Haushaltsplanentwurfes, des formellen Einspruchsverfahrens und der zusätzlichen informellen Beteiligungsmöglichkeiten war ein wegweisender Ansatz des Interaktiven Haushaltsplans, der in vergleichbarer Form derzeit in keiner Kommune umgesetzt ist. Das Aussetzen des Interaktiven Haushaltsrechners wurde dabei nicht durch die Erweiterungen des klassischen Informationsansatzes des Dezernates für Finanzen und die Integration anderer Online-Angebote in das Beteiligungsverfahren begleitet, so dass insgesamt dadurch ein Verlust an Transparenz, Verständlichkeit und bürgerschaftlicher Einbeziehung bei der Haushaltplanung verbunden ist.

Die Mehrheit aller Institutionen, Bürgerinnen und Bürger – unabhängig vom jeweiligen Alter der Teilnehmer der Befragung – misst webbasierten Informations- und Teilhabemöglichkeiten eine große Bedeutung bei und nutzt diese, um sich über städtische Angelegenheiten zu informieren. Der Ausbau von Online-Beteiligungsinstrumenten entspricht dabei besonders den Bedürfnissen der jungen Erwachsenen. Doch existiert ebenso über alle anderen Bevölkerungsschichten der Wunsch nach einer Ausweitung dieser Teilhabeform – auch wenn damit zusätzliche Kosten für die Stadt verbunden sind. Gleichwohl haben nur sehr wenige die Seiten des Interaktiven Haushaltsrechners in der Vergangenheit aktiv genutzt.

Mangelndes Interesse führt hingegen nur ein sehr geringer Prozentsatz an. Ein Erklärungsansatz könnte deshalb darin liegen, dass Bürgerinnen und Bürger häufig an der Umsetzung konkreter Projekte interessiert sind, die sich in komplexen Haushaltsplanentwürfen nicht oder für Laien nur schwer identifizieren lassen. Mit Produktgruppen und -bereichen sowie Kostenarten folgen die Entwürfe zudem einer spezifischen Systematik, die der Bürgerschaft nicht immer logisch erscheint. Für eine fundierte Teilhabe sind neben den Kennzahlen und Eckdaten der stätischen Finanzplanung zumeist weitere Informationen notwendig, die mit dem Haushaltsplan nicht geliefert werden. Gleichwohl auch bei einem Interaktiven Haushaltsplan diese Grundproblematik bestehen bleibt, kann ein Interaktiver Haushaltsplan gerade in diesem Bereich zusätzlichen Nutzen stiften. Visuelle Aufbereitungen können so dazu beitragen, die Komplexität der Materie zu reduzieren. Verknüpfungen der vorhandenen Informationen und Diskussionsforen erleichtern den Zugang zu detaillierteren Information und minimieren den individuellen Aufwand der Informationsbeschaffung und der Beteiligung an Haushaltsplanungsprozessen.

Die Befragungen machen dabei deutlich, dass der geringe Partizipationsgrad in erster Linie auf eine als schlecht empfundene Informationslage hinsichtlich der vorhandenen Möglichkeiten zur Beteiligung zurückzuführen ist. Die vielfältigen Partizipationsangebote sowie insbesondere der Interaktive Haushaltsrechner sind den meisten Befragten so überhaupt nicht bekannt gewesen.Auf diesen Auffälligkeiten und Erkenntnissen aufbauend werden im folgenden Absatz Anforderungen hinsichtlich der Umsetzung eines prototypischen Online-Tools abgeleitet. Darauf aufbauend werden die Umsetzung des Prototyps vorgestellt (Absatz 3) und Empfehlungen zur Verbesserung von Information und Beteiligung (Absatz 4) unterbreitet.

2 Anforderungen hinsichtlich der Umsetzung eines prototypischen Online-Tools

Aus der Untersuchung und Analyse von Good-Practice-Beispielen sowie des bestehenden Haushaltsplanrechners der Stadt Leipzig und der Auswertung der durchgeführten Befragung ergeben sich verschiedene Schlussfolgerungen. Ein webbasiertes Tool, das über den städtischen Haushalt informiert und darüber hinaus Möglichkeiten zur stärkeren bürgerschaftlichen Beteiligung bietet, wird von der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger begrüßt. Als Bestandteil einer Multikanal-Strategie kann ein Haushaltstool ein wichtiges Kommunikations- und Interaktionsinstrument bei der Gestaltung und Vermittlung von Stadtpolitik sein.

Günstig ist dabei die Tatsache, dass die Homepage der Stadt Leipzig als Informationsquelle bei den Bürgerinnen und Bürgern offensichtlich auf breite Resonanz stößt, wie es aus der Befragung hervorgeht. Dieses Potenzial sollte im Vorfeld der Implementierung eines Tools für eine umfassende Informationskampagne zur Ankündigung genutzt werden.

Aufbauend auf den vorliegenden Ergebnissen wird in den ersten Abschnitten dieses Kapitels erörtert, welche allgemeinen Anforderungen bei einem webbasierten Tool hinsichtlich Information und Beteiligung bestehen. Darauf aufbauend wird die konkrete Umsetzung beschrieben.

Information

Die Darstellung von Informationen zum kommunalen Haushalt stellt das zentrale Element eines interaktiven Haushaltsrechners dar. Die Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger, die sich aus der Umfrage ergeben sowie die Ergebnisse des Workshops zeigen die hohe Bedeutung einer angemessenen Informationsdarstellung. Es besteht bei einem Großteil der Befragten der Wunsch nach einem einfachen und direkten Einstieg in den Haushalt. Um bei den einzelnen Haushaltspositionen einen Bezug zu konkreten Aufgaben und Leistungen herstellen zu können, besteht als Ergänzung zum Zahlenmaterial ein Bedarf an zusätzlichen Auskünften, wie bspw. ergänzenden Produktsteckbriefen und detaillierten Informationen zu den einzelnen geplanten Maßnahmen und Projekten des jeweiligen Haushaltsbereichs. Darüber hinaus benötigen die Bürgerinnen und Bürger auch allgemeine Informationen und Erklärungen zu Haushaltsplanungsprozessen, Fachtermini und dem Konzept bzw. Verbuchungssystematik eines kommunalen Haushalts, die den Zugang zum Zahlenmaterial erleichtern. Anspruch und Ziel eines online-basierten Tools müsse es sein, intuitive Bedienbarkeit und Übersichtlichkeit zu maximieren; diese Attribute sind die grundlegende Voraussetzung für die von den Bürgerinnen und Bürgern formulierten Wünsche und wirken sich zudem positiv auf die Motivation und die Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer aus.

Die Nutzerfreundlichkeit umfasst dabei verschiedene Aspekte, die grundsätzlich in *Inhalt* und *Form* unterschieden werden können und sich im Rahmen des Gesamtkonzeptes gegenseitig ergänzen müssen. Dabei ist es wichtig, die Einstiegsschwelle zur Nutzung möglichst zu minimieren, d.h., den Einstieg des Tools entsprechend des ausdrücklichen Wunsches vieler Befragter transparent und einladend zu gestalten. Hierfür bieten sich z.B. begleitende Einführungsinformationen an, aus denen die Nutzerin bzw. der Nutzer erschließen kann, welche Funktionsmöglichkeiten und welche Systematik das Tool besitzt. Neben der Darstellung des aktuellen Jahres bieten geeignete Vergleiche etwa mit Vergangenheits- oder Benchmarkwerten nützliche Zusatzfunktionen, die u.a. durch Zeitverlaufsgrafiken optisch unterstützt werden können. Inhaltlich ist die Informationstiefe relevant, d.h. bis zu welcher Ebene Haushaltsinformationen dargestellt werden. Hierbei besteht die besondere Herausforderung darin, bei einer möglichst umfassenden Informationstiefe die Übersichtlichkeit und Transparenz des Tools zu wahren. Insbesondere aus dem Workshop

ging zudem der Wunsch hervor, geförderte Projekte in jedem Bereich aufzulisten und die Fördermittel genauer zu quantifizieren.

Sichtbar und deutlich müssen darüber hinaus neben den finanzpolitischen Möglichkeiten der Stadt auch die gesetzlichen haushaltsrelevanten Begrenzungen gemacht werden, die im Wesentlichen auf die Stellung der Kommunen im föderalen Gefüge zurückzuführen sind. So unterscheiden sich die zu erbringenden öffentlichen Aufgaben hinsichtlich des kommunalen Handlungsspielraums in der Aufgabenerfüllung in Pflichtaufgaben (weisungsgebunden, weisungsfrei) und rein freiwillige Aufgaben. Ein Haushaltstool steht auch unter dem Gesichtspunkt der Transparenz in der Pflicht, die Bürgerinnen und Bürger über die damit einhergehenden Handlungsmöglichkeiten der Stadt in den einzelnen Bereichen zu sensibilisieren und damit auch einen besseren Einblick in die fiskalischen Zwänge und deren Folgen zu ermöglichen. So kann das Verständnis für kommunalpolitische Entscheidungen gestärkt werden, was ggf. zu einer besser fundierten bürgerschaftlichen Bewertung derer führt. Möglichkeiten der Teilhabe werden im folgenden Abschnitt genauer erläutert.

Beteiligung

Als grundlegend zu verbessernden Aspekt beim bestehenden Haushaltsplanrechner können die Teilhabemöglichkeiten sowie die Kommunikations- und Diskussionskanäle benannt werden. Wünschenswert ist ein Partizipationskonzept, das sowohl formelle als auch informelle Verfahren der bürgerschaftlichen Teilhabe einschließt und somit die Möglichkeit der Beteiligung nicht nur auf das gesetzlich geregelte Partizipationsintervall im Haushaltsplanverfahren abstellt, sondern eine umfassende dauerhafte Teilhabe garantiert.

Beispielsweise sollten neben dem Einreichen von offiziellen Einwänden auch über deren Kommentierung und Bewertung haushaltpolitische Debatten entstehen. Darüber hinaus stellen formlose Anfragen und Diskussionen eine gute Möglichkeit dar, eine breitere Beteiligung mit zunächst unverbindlichem Charakter (und somit mit einer geringeren Einstiegsschwelle) zu erreichen. Möglicherweise kann die fehlende Interaktions- und Kommunikationsbreite als eine Ursache für die geringere Resonanz des bestehenden Haushalsplanrechners gesehen werden Als Instrument bietet sich daher ein Forum an.. Je nach der Ausgestaltung und Themenbreite können mit einem Forum jedoch auch erhebliche Mehrkosten für personelle Betreuung in Hinblick auf Administration und Pflege verbunden sein.

Basierend auf den beschriebenen Möglichkeiten und Grenzen innerhalb der kommunalen Finanzpolitik ist die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger begrenzt. Bestimmte Aufgabenbereiche, wie bspw. „Soziales“ setzen sich vorwiegend aus weisungsgebundenen Pflichtaufgaben zusammen, d.h., sowohl Art als auch die Qualität in der Aufgabenerfüllung sind Bundes- und Landesgesetze festgeschrieben; der kommunale Einfluss dementsprechend begrenzt. Diese Grenzen müssen für die Nutzer des Tools klar erkennbar gemacht werden, sodass die Beteiligungsbereitschaft gezielt innerhalb des städtischen Gestaltungsspielraums genutzt werden kann.

Die Voraussetzungen für eine hohe Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger werden aber nicht nur über die technischen Möglichkeiten geschaffen. Auch die optische Verarbeitung der Daten und die allgemeine Praktikabilität des Tools sind bedeutsame Parameter für dessen Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger. Im Folgenden wird dieser Aspekt aufgegriffen.

Look and Feel

In der Darstellungsweise der Informationen sind verschiedene Punkte von Bedeutung. Das Layout des Tools muss grundsätzlich ansprechend gestaltet sein. Bedeutsam ist zudem, dass neben einer niedrigen Einstiegsschwelle auch die weiterführenden Seiten wohl geordnet und intuitiv bedienbar sind. Eine besondere Bedeutung kommt gem. der Befragung und der Workshop-Ergebnisse der Struktur des Haushaltsrechners zu. Der Top-Down-Ansatz, den sich bereits der bestehende „Haushaltsplanrechner“ zur Darstellungsgrundlage macht, scheint grundsätzlich gut geeignet zu sein, um die komplexen Datensätze in übersichtlicher und intuitiver Form zu systematisieren und darzustellen. Somit wird auch eine Lösung des beschriebenen Zielkonflikts zwischen der Informationstiefe und der Übersichtlichkeit des Tools erreicht. Die verschiedenen Abstraktionsebenen haben den Zweck, die Menge an Daten übersichtlich zu präsentieren und ein intuitives Verständnis sowohl der Größenverhältnisse als auch der Verteilung der Ausgaben und Einnahmen zu fördern. Die erste Ebene sollte sich für einen leichten Einstieg in die Kategorien „Einnahmen“ und „Ausgaben“ unterteilen. Die Datenaufbereitung sollte sich dem Nutzer zum einen grafisch erschließen, zum anderen aber auch in tabellarischer Form ersichtlich sein. Für die grafische Umsetzung hat sich die Diagrammform des Bundeshaushalts (Ringdiagramme) bewährt. Auch die Form von Kacheln, wie sie im Konzept des „Offenen Haushalts“ genutzt wird, bietet eine gute Möglichkeit der Illustration von Haushalten, Teilhaushalten und deren volumeninduzierten Relationen zueinander.

Im Rahmen einer weitreichenden Usability ist auf Barrierefreiheit zu achten. Diese zielt darauf ab, das System und dessen visuellen Transport von Informationen für eine möglichst große Zielgruppe zugänglich zu machen. Viele dieser Barrieren gehen auf eine körperliche Beeinträchtigung zurück. In diesem Rahmen sind bspw. die Wahl der verwendeten Farben, aber auch Schriftart sowie Schriftgröße entscheidend für eine barrierefreie Anwendung. Auch muss sichergestellt sein, dass die Anwendung des Tools keine spezifische technische Expertise erfordert, sondern mithilfe von durchschnittlichen PC- und Web-Kenntnissen möglich ist.

Um eine anwenderfreundliche Navigation innerhalb des Tools sicherzustellen, ist es wichtig, ein übergeordnetes Menü zu installieren, das etwa als fixierte Leiste und unabhängig von der genutzten Ebene zur Verfügung steht. Über dieses Menü muss es grundsätzlich möglich sein, zur Startseite zurück zu gelangen oder Seiten mit Hilfestellungen aufzusuchen. Eine „intelligente“ Suchfunktion sollte bei einem Haushaltsrechner als begleitendes und fest verankertes Element zur Verfügung stehen. Das stellt zum einen sicher, dass Begriffe und Produkte gezielt und direkt gesucht werden können, was zu einer gesteigerten Nutzungseffizienz beiträgt. Zum anderen bietet eine Suchfunktion Hilfestellungen bei der Anwendung, indem dem Nutzer Begriffe per automatischer Vervollständigung der Anfangseingabe aktiv vorgeschlagen werden. Zur Unterstützung der Anwenderinnen und Anwender scheint es auch hinsichtlich der analysierten Good-Practice-Beispiele zielführend, wesentliche Fachtermini leicht verständlich zu erklären. Der Eindeutigkeit und Klarheit der Begrifflichkeiten kommt hierbei eine wesentliche Bedeutung zu. Es muss sichergestellt sein, dass die verwendeten Begriffe so gewählt werden, dass sie zum einen treffende Erwartungen hinsichtlich der jeweils repräsentierten Inhalte erzeugen und zum anderen gut voneinander abgrenzbar sind. Gleichwohl sollte darauf geachtet werden, dass sich die Begriffe dennoch nicht zu sehr vom Verwaltungsterminus unterschieden, um einerseits Missverständnissen zwischen Nutzerinnen und Nutzern und der Verwaltung vorzubeugen und andererseits eine effiziente Pflege des Tools zu ermöglichen und weitreichende begriffsbedingte Übersetzungen von Inhalten möglichst gering zu halten.

3 Prototypische Umsetzung

Die prototypische, informationstechnische Umsetzung wurde durch das an der Universität Leipzig ansässige Institut für Informatik unter Leitung von Prof. Dr. Hans-Gert Gräbe übernommen. Das prototypische Online-Tool inkl. detaillierter Dokumentation (Requirements, Installationsanleitung, Benutzerhandbuch, Entwurfsbeschreibung und RDF-Cube Datenkonzept) finden Sie gesondert in dem angefügten Release-Bündel bzw. über http://www.leipzig-data.de/IHR-15. Im Folgenden werden wesentliche Eckpunkte im Zusammenhang mit der vorliegenden Analyse vorgestellt.

Die Startseite ist durch Übersichtlichkeit und inhaltliche Einfachheit gekennzeichnet, was auf die formulierte Anforderung einer möglichst niedrigen Einstiegsschwelle rekurriert. Sie bietet mit den Kategorien „Einnahmen“ und „Ausgaben“ die Möglichkeit des direkten und zielgerichteten Einstiegs. Werden jedoch zunächst genauere Erläuterungen zur Funktionsweise und zum Zweck des Tools benötigt, können diese über den Link „Anleitungen und Hintergrundinformationen“ gewonnen werden. Diese Informationen stehen begleitend während der gesamten Nutzung durch eine dauerhaft platzierte Leiste am oberen Rand der Webseite zur Verfügung. Fachliche Hinweise und Erklärungen zum kommunalen Haushaltsplan können über das Feld „Haushaltsplanung“ abgerufen werden, das sich ebenfalls in dieser Leiste befindet. Darüber hinaus werden im Glossar wesentliche Begriffe definiert bzw. zum besseren Verständnis näher beschrieben.

Es gibt bei der Registrierung die Pflicht, den vollständigen und korrekten Namen anzugeben. Dieser Klarname ist für andere Nutzerinnen und Nutzer nicht sichtbar, dient jedoch als Disziplinierungsinstrument in der Nutzung des Tools. Die Struktur des Haushalts orientiert sich stark an der des Bundeshaushaltsrechners. Die Daten werden in Form von Kreisdiagrammen angezeigt. Produktbereiche, die kleine Beträge aufweisen (<2% der jeweiligen Gesamtheit), werden zu einem Segment „Sonstiges“ zusammengefasst. In der extra verfügbaren Gesamttabelle sind diese dann aber einzeln aufgeschlüsselt. Die Präsentation der Daten erfolgt über verschiedene Ebenen. Die Abstraktionsebenen orientieren sich hierbei an den Hierarchien aus dem Haushaltsplan der Stadt Leipzig.

Navigationshilfen stellen sowohl eine zusätzliche Kopfleiste über dem Diagrammbereich als auch ein Navigationsfeld am rechten Rand des Funktionsbereichs dar. Die Kopfleiste führt die verlinkten Begriffe „Einnahmen“, „Ausgaben“, „Tabelle“ und „Jahresvergleich“ auf, die unmittelbar betätigt werden können und zu inhaltlich entsprechend vertiefenden Informationen führen. Das Navigationsfeld gibt eine Übersicht über die erreichte vertikale Position innerhalb der Abstraktionsebenen. Die installierten Suchmasken erleichtern darüber hinaus die Nutzung des Tools, wenn gezielte inhaltliche Abfragen über bekannte Begriffe erfolgen sollen.

Die erste zentrale Komponente des partizipativen Teils des Tools ist das Forum, welches sowohl für allgemeine Diskussionen, als auch zur Ausarbeitung oder Diskussion von Vorschlägen verwendet werden kann. Das Forum ist über den Link in der Kopfleiste abrufbar. Forumsbeiträge können in Abhängigkeit ihres Inhalts einzelnen Bereichen zugeordnet werden, die den Produktbereichen des Leipziger Stadthaushalts entsprechen. Die zweite zentrale Komponente steht sowohl bei der jeweiligen Kategorie im Informationsbereich als auch in einem gesonderten Formular zur Verfügung. Nutzerinnen und Nutzer sind somit in der Lage, direkt Vorschläge zum städtischen Haushalt einzureichen. Dazu gibt es zu jedem Produktbereich ein Steuerungselement (Button), der direkt auf ein Formular verweist, worüber ein Diskussionsbeitrag (Thread) im Forum erstellt werden kann. Jeder Vorschlag wird in die inhaltlich zutreffende Kategorie eingeteilt, die der höchsten Abstraktionsebene entspricht. Damit verfügt das Tool über Partizipationsmöglichkeiten, die unabhängig von der Phase des Haushaltsplanprozesses und somit dauerhaft zur Verfügung stehen. Den Bürgerinnen und Bürgern wird die formelle Formulierung eines Einwands erleichtert. Diese Standardisierung des Bürgereinwands in Haushaltsfragen dürfte zur Stärkung und Effizienzsteigerung der

finanzpolitischen Kommunikation mit der Stadtverwaltung beitragen. Gleichwohl steigt für diese damit auch der Betreuungs- und Pflegeaufwand. Die Systemadministration erfordert neben der Aktualisierung von Haushaltsdaten auch die Moderation, Überprüfung und Beantwortung von Bürgerfragen und -diskussionen.

4 Empfehlungen zur Verbesserung von Information und Beteiligung

Auf welchem Informationskanal werden welche Informationen zur Verfügung gestellt? Wann ist eine Beteiligung im Prozess möglich? Wie greifen informelle und formelle Anforderungen und Möglichkeiten in einander über? Welche Einflussmöglichkeiten sollen mit informellen Beteiligungsinstrumenten gegeben werden? Welche weiteren Informations- und Beteiligungsangebote sind notwendig? Welche Ressourcen stehen dafür zur Verfügung? Um diese und viele weitere Fragen zu klären, ist auf Grundlage politischer Weichenstellungen und Entscheidungen ein übergreifendes Informations- und Beteiligungskonzept notwendig. Dessen Erarbeitung konnte im bisherigen Projektrahmen nicht geleistet werden. Gleichwohl werden auf Grundlage der Analysen Empfehlungen erarbeitet, die geeignet erscheinen, die Information und Teilhabe an der Haushaltsplanung der Stadt Leipzig zu verbessern.

Vorschlag 1 – Ausbau der Kommunikation

Um in der Öffentlichkeit eine bessere Kenntnis über Prozessabläufe der Haushaltsplanung und die dabei bestehenden Möglichkeiten der Information und Teilhabe zu erreichen, erscheint eine intensivere Kommunikation mit einem Werben für die Angebote notwendig. Über die fiskalischen Kennzahlen der Haushaltsplanung und der Haushaltsansätze hinaus bedarf es in diesem Zusammenhang öffentlich frei zugänglicher Information zu den anstehenden Projekten und Maßnahmen der Stadt sowie den dabei bestehenden Möglichkeit der Beteiligung. Neben der gezielten Pressearbeit in Form von Artikeln, Berichten etc., muss anhand von spezifischen Projekt- und Maßnahmenbeschreibungen informiert, und auf die vorhandenen Angebote in allen Informationskanälen kontinuierlich, z.B. durch Flyer, Teaser, Verlinkung und gezielte Werbung aufmerksam gemacht werden. Gleichzeitig müssen wichtige Multiplikatoren frühzeitig eingebunden werden, die zum einen direkt in Politik und Verwaltung der Stadt sowie zum anderen im gesellschaftlichen Umfeld u.a. in lokal tätigen Organisationen, Vereinen und Verbänden aktiv sind. Diesbezüglich ist ein übergreifendes Kommunikationskonzept auf- bzw. auszubauen, in dem ebenso zusätzliche Anreize für die Nutzung von Angeboten gesetzt werden, exemplarisch sei die Prämierung der besten Bürgervorschläge angeführt.

Vorschlag 2 – Darstellung der Information-und Teilhabemöglichkeiten

Um der Öffentlichkeit im Zuge des Haushaltsplanungsprozesses transparent, verständlich und verbindlich Auskunft über die vorhandenen Information- und Teilhabemöglichkeiten zu geben, wird die Erarbeitung eines strukturierten Ablaufdiagramms (Flowchart) empfohlen. Dieses sollte auf Grundlage eines übergreifenden Informations- und Beteiligungskonzeptes alle im Haushaltsplanungsprozess verfügbaren formellen und informellen Informations- und Teilhabemöglichkeiten aufzeigen. Dabei sollte daraus einerseits hervorgehen, wann, welche Informationen ggf. wo verfügbar sind. Andererseits sollte es in gleichem Maße aufzeigen, welche Instrumente der bürgerschaftlichen Teilhabe nutzbar sind. Dabei müssen den Möglichkeiten aber auch klar die Grenzen der verfügbaren Instrumente sowie der Umgang und die Einbeziehung der daraus gewonnen Erkenntnissen im weiteren Prozess abgesteckt werden.

Vorschlag 3 – Internetseiten des Dezernates für Finanzen

Den Good-Practice-Beispielen aus Köln, Königswinter und München folgend, wird empfohlen auf den Internetseiten des Dezernates für Finanzen Verlaufsgrafiken, weitere Kennzahlen und Informationen zu ausgewählten Bereichen zur Verfügung zu stellen. Ausgangspunkt könnten die Themen Steuern und Abgaben, Schuldenstand sowie die vier Cluster ÖPNV und Verkehrsplanung, Kultur, Schulen und Bildung sowie Bauplanung bilden, die in der Umfrage als wichtige Teilhabebereiche identifiziert wurden. Dabei sollten wichtige Kennzahlen, erbrachte Leistungen und anstehende Herausforderungen und Entscheidungen sowie ggf. weiterführende Links und Teilhabemöglichkeiten aufgezeigt werden. In diesem Zusammenhang können aber auch die verfügbaren Produktbeschreibungen eingebunden werden.

Im Zuge der Haushaltsentwurfsplanung wird diesbezüglich zusätzlich empfohlen, den Prozessablauf, z.B. in Form des Flowcharts, zu visualisieren sowie herauszustellen in welchen Produkten oder Produktgruppen auf Grundlage bürgerschaftliche Teilhabe grundsätzlich überhaupt Umverteilung von Finanzmitteln möglich ist (freiwillige Leistungen und weisungsfreie Pflichtaufgaben).

Vorschlag 4 – Interaktiver Haushaltsplan

Die Aussetzung des Interaktiven Haushaltsplans sollte aufgehoben und dieses Instrument in überarbeiteter Form wieder zur Verfügung gestellt werden. Als Ausgangspunkt für einen solchen Relaunch können die Ableitungen und Anforderungen dieser Analyse sowie das im Projekt entwickelte prototypische Online-Tool dienen. Gleichwohl seitens eines zukünftigen Betreiber noch Einarbeitungs- und Anpassungsarbeiten notwendig sind, wird mit diesen aufgezeigt, wie eine grundlegende Neukonzeption des Look and Feel und der Informationsdarstellung mit Ausweitung der visuellen Darstellung und der vorhandenen Funktionalität eines Interaktiven Haushaltsplans zielgruppen- und bedarfsorientiert möglich ist. Die Dokumentation des prototypischen Online-Tools (Requirements, Installationsanleitung, Benutzerhandbuch, Backend-Handbuch, Entwurfsbeschreibung und RDF-Cube Datenkonzept sowie github-Repo) finden Sie gesondert in dem angefügten Release-Bündel bzw. über http://www.leipzig-data.de/IHR-15.

Um einen effizienten und effektiven Betrieb eines Interaktiven Haushaltsplans zu ermöglichen, müssen auf einer festen und validen Datenbasis Kennzahlen bereitgestellt werden, die bis auf Schlüsselprodukte aufgeschlüsselt sind. Im Zuge eines Relaunch des Interaktiven Haushaltplans werden deshalb die Festlegung von Qualitätsstandards der Datenbereitstellung und eine Festlegung sowie verbindliche Einbindung verantwortlicher Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen inkl. Regelung des bestehenden Aufgaben empfohlen.

In Ergänzung der Funktionalitäten werden eine stärkere Verknüpfung der vorhandenen Angebote bzw. deren Einbindung in den Interaktiven Haushaltsplan (siehe Vorschlag 6 – Multikanal-Verknüpfung) und funktionale Erweiterungen im Bereich der Beteiligung angeregt. Letzteres sollte auf Grundlage der Empfehlung zur Überarbeitung des vorhandenen Beteiligungsprozesses erfolgen (siehe Vorschlag 5 – Beteiligungsprozess).

Vorschlag 5 – Beteiligungsprozess

Es wird empfohlen, bürgerschaftliche Beteiligung zur Finanzplanung über den gesetzlich vorgeschriebenen Zeitraum hinaus zu ermöglichen und dafür eine Überarbeitung des vorhandenen Beteiligungsprozesses um ein kontinuierlich vorhandenes, informelles Angebot zu erweitern. In den Analysen und dabei insbesondere im Workshop mit lokalen

Organisationen wurde diesbezüglich eine Konzeptskizze erarbeitet, die zwei Beteiligungsphasen vorsieht.

In der ersten Phase – nach dem Haushaltsbeschluss – sollte es den Bürgerinnen und Bürgern einerseits ermöglicht werden in einzelnen Bereichen über die konkrete Verwendung von Finanzmitteln mit zu debattieren und vorhandene alternative Vorschläge zu votieren. Dem Wunsch der Bürger entsprechend könnte dies effektiv und effizient in Form eines Online-Dialogs erfolgen in den auch öffentlich zugängliche Informationen, wie ggf. Anträge der Fraktionen, vorhandene Gutachten und Statistiken sowie weitere Informationen und Stellungnahmen der Stadtverwaltung eingestellt werden. In Ergänzung dazu sollten, z.B. über kontroverse Themen, weitere Beteiligungsangebote, wie Umfragen, Workshops, aber ggf. auch Bürgerbegehren und -entscheide initiiert werden. Insgesamt könnte so ein umfassendes, gesellschaftliches Meinungsbild in Entscheidungsfindungsprozesse einbezogen werden, dass die Akzeptanz der fundierten Entscheidungen des Stadtrates gesellschaftlich weiter stärkt. Andererseits sollten die Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf die mittelfristige Finanzplanung die Möglichkeit haben in strategische Überlegungen über zukünftige Prioritäten zwischen den Produktbereichen und in den einzelnen Haushaltsgebieten einbezogen werden. Diesbezüglich ist die Fortsetzung der vorhandenen Multikanalstrategie empfehlenswert. Das vorhandene Angebot der etablierten Bürgerwerkstädten, Befragungen und Informationsveranstaltungen könnte dabei durch einen moderierten Online-Dialog flankiert werden. In diesem Zusammenhang müssten u.a. Einflussmöglichkeiten, Prozessablauf und Rechenschaftslegung sowie verfügbare Ressourcen und Verantwortlichkeiten in einem übergreifenden Informations- und Beteiligungskonzept transparent und verbindlich geregelt werden.

Die zweite Phase – mit öffentlich vorliegender Haushaltsentwurfsplanung – sollte den etablierten Prozessabläufen folgen. In diesem Zusammenhang sollten der Interaktive Haushaltsplan und dessen Beteiligungsfunktionen reaktiviert werden (siehe Vorschlag 4 – Interaktiver Haushaltsplan). Dabei sollten alle eingegangen Einwände transparent in einem Online-Tool zur Verfügung stehen und die jeweilige Stellungnahme der Stadtverwaltung transparent für alle Teilnehmenden zu sehen sein. Um eine stärkere Nutzung dieses Instruments zu unterstützten, wird zum einen angeregt, themenspezifische Online-Diskussionen zu initiieren und zu moderieren, die Fragen und Themenstellungen, z.B. aus Informationsveranstaltungen und Diskussionen aus den Workshops zur Haushaltsplanung sowie Positionen der Stadtratsfraktionen aufgreifen. Zum anderen könnten Preise für die höchst votierten Vorschläge und/oder Einwände vergeben werden, die kommunalrechtlich umsetzbar sind. Diesbezüglich muss aber ebenso darlegt werden, inwiefern diese bei der Entscheidung über die Entwurfsplanung bzw. im weiteren Prozess für zukünftige Haushalte oder der Umsetzung von Maßnahmen berücksichtigt werden (Erarbeitung eines Reaktionsschemas).

Ergänzend dazu wird insbesondere für die zweite Phase empfohlen, die Kommunikation auszubauen (siehe Vorschlag 1 – Ausbau der Kommunikation) und eine stärkere Verknüpfung der vielfältigen Angebote zu ermöglichen (siehe Vorschlag 6 – Multikanal-Verknüpfung).

Vorschlag 6 – Multikanal-Verknüpfung

Es wird empfohlen einerseits online und offline sowie anderseits formell notwendige und informelle freiwillige Angebote noch stärker mit einander zu verknüpfen. Dies gilt sowohl für den Bereich der Information als auch der Beteiligung.

Um in allen Medien gleich valide Informationen bereitstellen zu können, ist im Bereich der Information eine einheitliche Datenbasis notwendig. In diesem Zusammenhang wird angeregt, haushaltsrelevante Informationen noch stärker einer Webseite zu bündeln und in den einzelnen Positionen weiterführende Informationen der Fachbereiche zu hinterlegen.

Im Bereich der Beteiligung wird angeregt, die eingehenden Informationen aus allen Medien und Instrumenten auf einer zentralen Plattform für alle Bürger transparent abzulegen. In der Einspruchsphase postalisch eingereichte Einwände könnten so beispielsweise in den Interaktiven Haushaltsplan durch ein spezielles Formular von der Verwaltung eingegeben werden und gleichzeitig an das Ratsinformationssystem übermittelt werden. Ohne Mehraufwand für die Verwaltung wären diese so transparent für die Ratsvertreter und die Bürger nutzbar. Ebenso könnten Diskussionen medienübergreifend fortgeführt werden. Online-Diskussionen könnten so beispielsweise zu Workshops führen sowie vice versa Workshopergebnisse in einer Online-Diskussion fortgeführt werden und anschließend zu Stellungnahmen, Vorlagen und Vorschlägen für den Gemeinderat aufgearbeitet werden. Das Zusammenspiel der einzelnen Instrumente gilt es klar aufzuzeigen (Vorschlag 2 – Flowchart) und transparent darzustellen (Vorschlag 3 – Internetseiten des Dezernates für Finanzen und/oder Vorschlag 4 – Interaktiver Haushaltsplan) sowie offen in die Öffentlichkeit zu tragen (Vorschlag 1 – Ausbau der Kommunikation).

Quellenangaben und -nachweise

[i] Vgl. Brüggemeier, Martin (1990): Kommunale Bürgerberatung: Eindrücke und Perspektiven, in: Verwaltungs Archiv, H. 1, S.87-112; Grunow, Dieter (1982): Bürokratisierung und Debürokratisierung im Wohlfahrtsstaat, S. 239ff.; Klages, Helmut (1981): Überlasteter Staat - verdrossene Bürger?, S. 154.

[ii] Vgl. u. a. Röber/Redlich (2012): Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte in Deutschland, Österreich und der Schweiz - auf dem Weg vom Staatsbürger über den Kunden zum Mitentscheider und Koproduzenten? in: E. Schröter, P. von Maravic und J. Röber (Hrsg.): Zukunftsfähige Verwaltung?

[iii] Vgl. u. a. Röber/Redlich (2012): Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte in Deutschland, Österreich und der Schweiz - auf dem Weg vom Staatsbürger über den Kunden zum Mitentscheider und Koproduzenten? in: E. Schröter, P. von Maravic und J. Röber (Hrsg.): Zukunftsfähige Verwaltung?

[iv] Knirsch, Hanspeter: Der kommunale Haushalt. Online verfügbar unter http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975/kapitel_05.pdf, zuletzt geprüft am 21.07.2015.

[v] Die Zahl der in der Deutschen Nationalbibliothek im Titel mit Bürgerbeteiligung gelisteten Veröffentlichungen ist von 43 (bis 1980), über 139 (bis 1990) und 234 (bis 2000) sowie 349 (bis 2010) auf 419 (bis 05/2014) kontinuierlich angestiegen.

[vi] Knirsch, Hanspeter: Der kommunale Haushalt. Online verfügbar unter http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975/kapitel_05.pdf, zuletzt geprüft am 21.07.2015.

[vii] Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung und die Engagement Global/Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (o.J.): Was ist ein Bürgerhaushalt. Online verfügbar unter http://www.buergerhaushalt.org/de/faq_bhh#n63, zuletzt geürüft am 16.07.2015.

[viii] Vgl. exemplarisch Berlin Open Data http://daten.berlin.de/dokumente; Transparenzportal Hamburg http://transparenz.hamburg.de; Daten.Bremen http://daten.bremen.de; OpenData Bayern http://www.opendata.bayern.de.

[ix] In diesen Abschnitt sind Erkenntnisse eingeflossen, die im Rahmen eines Lehr-Forschungsprojektes gewonnen worden. Im studentischen Team haben mitgearbeitet: Wolfgang Amann (Informatik), Sarah Cujé (Kommunikations- und Medienwissenschaften), Christian Hoffmann (Geografie), Tamara Winter (Kommunikations- und Medienwissenschaften), Kalle Willi Wollinger (Informatik)

[x] Mit dem Buchstaben N wird jeweils angegeben, wie groß der Datenumfang ist, auf den sich die entsprechende Auswertung bezieht.

[xi] Die höhere Fragenanzahl ergibt sich aus vielen Unterfragen zum Tätigkeitsfeld der Organisation.

[xii] Teilweise offene Fragen, bspw. mit der Möglichkeit eines offenen Fragefeldes zur Ergänzung der geschlossenen Fragen, wurden hier ebenfalls erfasst.

[xiii] Altersgruppenspezifische Auswertungen wurden aufgrund des Stichprobenumfangs nur für die BürgerInnenumfrage erstellt.

[xiv] Im Folgenden wurden quantitativ nur die vollständig ausgefüllten Fragebögen ausgewertet. Sofern nicht anders erläutert gilt N=358. Hinsichtlich der offenen Fragen wurde auf den kompletten Datensatz zurückgegriffen.

[xv] Vgl. Stadt Leipzig (2015): Bildungsreport Leipzig 2014, S. 36. Online verfügbar unter http://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.5_Dez5_Jugend_Soziales_Gesundheit_Schule/51_Amt_fuer_Jugend_Familie_und_Bildung/Lernen_vor_Ort/Publikationen/Bildungsmonitoring/Bildungsreport_Leipzig_2014.pdf, zuletzt geprüft am 27.03.2015.

[xvi] Quelle: Arbeitsgemeinschaft Online Forschung e.V., 2015.

[xvii] Vgl. ebd., S. 36.

[xviii] Basierend auf den Daten vom 31.12.2014 des Leipziger Informationssystems. Online verfügbar unter http://statistik.leipzig.de/statdist/table.aspx?cat=2&rub=1&obj=0.

[xix] Teilnehmende, die keine Altersangaben gemacht haben sind unter „Gesamt“ nicht aufgeführt.

[xx] Vgl. Leipziger Internetzeitung (05.05.2015) Online verfügbar unter http://www.l-iz.de/melder/wortmelder/2015/05/fraktion-buendnis-90die-gruenen-leipzigs-zukunft-braucht-schule-von-bester-qualitaet-88648, zuletzt geprüft am 01.07.2015.

[xxi] Vgl. LVZ Leipzig (29.11.2011) Online verfügbar unter http://www.lvz.de/Kultur/News/Arm-oder-Bein-ab-Leipziger-Kultur-Diskussion-zum-Actori-Gutachten-geraet-zur-MuKo-Demo, zuletzt geprüft am 27.03.2015.

[xxii] Vgl. u. a. LVZ Leipzig (16.05.2012) Online verfügbar unter http://www.lvz.de/Leipzig/Lokales/Dreijahresplan-Etat-fuer-die-Freie-Kulturszene-in-Leipzig-soll-aufgestockt-werden, zuletzt geprüft am 27.03.2015; openpetition.de (04.04.2012) Online verfügbar unterhttps://www.openpetition.de/petition/online/fuenf-fuer-leipzig-5-prozent-vom-leipziger-kulturhaushalt-fuer-die-freie-kultur, zuletzt geprüft am 27.03.2015.

[xxiii] „Diskussionsrunden zu Einzelthemen“ N=79, „über verschiedene Möglichkeiten abstimmen“ N=273, „Vorschläge einreichen“ N=137, „Vorschläge kommentieren“ N=131

[xxiv] Dessen ungeachtet kann bei einzelnen Fragen die Antwortmöglichkeit „keine Antwort“ gewählt worden sein. Ist die Stichprobe kleiner als 46 ist dies im Abbildungstitel vermerkt. Um eine validere Stichprobengröße zu erzielen, wurden darüber hinaus unvollständig ausgefüllte, d.h. vorzeitig beendete, Fragebögen einbezogen. Die Zahl der Teilnehmenden variiert deshalb.

[xxv] Auf den Seiten des Forum Bürgerstadt Leipzig (http://www.forum-buergerstadt-leipzig.de/de/buergerhaushalt.asp) finden sich noch Bürgergutachten und Dokumentation sowie der der Link zum Interaktiven Haushaltsplan.

[xxvi] Vgl. u.a. Spiegel Online (02.02.2015): Gravierende Sicherheitslücke: Experten raten erneut zum Abschalten des Flash-Players. Online verfügbar unter: http://www.spiegel.de/netzwelt/web/adobe-flash-player-wegen-sicherheitsluecke-am-besten-deaktivieren-a-1016347.html; Spiegel Online (16.08.2012): Multimediasoftware: Adobe beendet Flash-Entwicklung für Smartphones. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/netzwelt/gadgets/adobe-stellt-flash-entwicklung-fuer-smartphones-ein-a-850332.html.