

Evaluationsbericht

Sarah Cujé & Tamara Winter

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Der Stand der Dinge	3
3. Der interaktive Haushaltsrechner	8
3.1. Entwicklung der Idee	8
3.2. Weitere Schritte	9
4. Fazit	10

1. Einleitung

Im Rahmen der Beteiligungsprozesse wurde durch die Leipziger Agenda21-Gruppe in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung seit 2007 ein Haushaltsrechner angeboten, über den Bürgerinnen und Bürger im Zuge der Verabschiedung des jeweiligen Haushalts durch den Stadtrat interaktiv Vorschläge zur Änderung der Haushaltsplanung einbringen konnten. Diese Möglichkeit wurde zuletzt im Jahr 2012 für den Haushalt 2013 in überarbeiteter Form angeboten. Für den Haushalt 2014 wurde diese Beteiligungsoption aufgegeben. Auf den Seiten der Leipziger Agenda21-Gruppe, die das Projekt zusammen mit der Stadt Leipzig entwickelt hat, ist dazu bereits nichts mehr zu finden. In einem gemeinsamen Projekt von Stadt und Uni Leipzig, welches auf einen Zeitrahmen von September 2014 bis Mai 2015 angesetzt ist, soll das Vorhaben auf eine solidere Grundlage gestellt werden. Das Projektteam soll sich vor diesem Hintergrund mit der Systematik, den Handlungsspielräume, Optionen und Beteiligungsmöglichkeiten genauer befassen und eine Anforderungsanalyse erstellen, was in einem Interaktiven Haushaltsrechner praktisch umsetzbar ist. Die Projektgruppe besteht aus Kernfachstudenten der Informatik sowie Studentinnen und Studenten, die im Rahmen ihres Wahlbereichs das Informatik-Modul „Gesellschaftliche Strukturen im digitalen Wandel“ absolvieren. Eben diese Interdisziplinäre Ausrichtung und die verschiedenen Hintergründe und Kenntnisse der Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Moduls führten zu einem regen Austausch der Ansätze und trugen zur Entwicklung eines umsetzungsfähigen Konzeptes bei. Die Anforderungsanalyse soll im Rahmen des nächsten Softwaretechnik-Praktikums (Pflichtmodul im Bachelorstudium Informatik) dann umgesetzt werden. Das Projekt ordnet sich ein in den Kontext von Leipzig weiter denken.

2. Der Stand der Dinge

Grundsätzlich sind Städte dazu verpflichtet Informationen zu Einnahmen und Ausgaben offenzulegen. Den Bürgern soll es möglich sein den aktuellen Haushaltsplan einzusehen und bei zukünftigen Plänen mitzugestalten. Deshalb muss neben der Information aber auch Partizipation stattfinden können und in genau diesem Bereich gab es in der Stadt Leipzig bisher keine erfolgreichen Projekte.

Zwar besteht seit 2007 die Möglichkeit den „Interaktiven Haushaltsplan“ der Stadt zu nutzen und per Mail Anmerkungen dazu zu machen, doch von diesem Angebot wurde nur selten Gebrauch gemacht. Tatsächlich ist ein Haushaltsentwurf für Laien schwer zu verstehen, da das komplexe Dokument sämtliche Bereiche in Tabellen zusammenfasst und oft mehrere tausend Seiten lang ist. Ohne Vorkenntnisse über Aufbau und Struktur des Haushalts und dessen Produkte, ist es dem Bürger fast unmöglich sich ein Bild von der Finanzlage zu verschaffen.

Erste Schritte zur Komplexitätsreduktion wurden mit dem „[Interaktiven Haushaltsplan](#)“ 2012 gemacht, der auch im Rahmen der [Leipziger Agenda 21](#) entwickelt wurde. Inhaltlich handelt es sich dabei um eine Webseite, auf der der Haushaltsentwurf 2013 eingesehen werden kann. Vorschläge und Einwände konnten damals, laut Bürgermeister Torsten Bonew, bis zum 24. Oktober 2012 abgegeben werden. Zusätzlich wird eine Erklärung zur Verfügung gestellt, die ausführlich den Ergebnis- und Finanzhaushalt, den Haushaltsplan, Einnahmequellen und Einschränkungen beschreibt. An dieser Stelle wird klar, dass die Seite weniger interaktiv ist, als der Name vermuten lässt, denn aktive Partizipation ist hier nicht direkt möglich. Ziel des „Interaktiven Haushaltsplans“ war es, für mehr Transparenz zu sorgen. Doch Kritiker, wie z.B. Mike Nagler vom Leipziger Antiprivatisierungsnetzwerk APRIL, behaupten dieser Anspruch sei nicht erfüllt worden. In einem [Interview](#) mit dem Radiosender mephisto 97.6 sagt er, es sei nach wie vor schwierig den Entwurf zu verstehen. Dieser Kritik schließt sich auch Frau Ilse Lauter, Fraktionsvorsitzende der Partei „DIE LINKE“ an, indem sie den Entwurf als „nicht plausibel und nicht nachvollziehbar“ beschreibt. Natürlich handelt es sich dabei zunächst um Kritik am Haushaltsentwurf selbst und nicht am Instrument der Webseite. Dennoch könnte eine interaktive und benutzerfreundliche Seite dabei helfen den Haushalt transparenter zu machen, Partizipation zu ermöglichen und Kritik abzubauen. Darüber hinaus forderten die kritischen Stimmen damals, die Frist für Änderungsvorschläge müsse verlängert werden.

Zu einer Weiterentwicklung des Projekts kam es allerdings nicht mehr, denn wie aus der „[Stellungnahme](#) des Koordinierungskreises der Leipziger Agenda 21“ zu entnehmen ist, wurde der Haushaltsplanrechner inzwischen aufgegeben. Grund hierfür seien enorme Einsparungsmaßnahmen in der Stadtverwaltung für das Jahr 2014. Die Leipziger Agenda 21 bedauert diese Entwicklung sehr und kritisiert: „In einer Situation, in der die Stadt besonders intensiv sparen muss, ist eine umfassende und transparente Information der Bevölkerung besonders notwendig, um Verständnis und Akzeptanz zu schaffen“ (leipzigeragenda21.de). Des Weiteren fordert der Koordinierungskreis eine Verbesserung des Informationsinstruments um die Einstiegsschwelle zu senken, mehr Möglichkeiten zur Beteiligung und Werbung für den Haushaltsrechner, um diesen bei den Bürgern bekannter zu machen.

In jeden Fall sind die Kritik und die Forderungen von damals, für unser Projekt in Betracht zu ziehen. Doch es ist nicht nur wichtig die aktuelle Lage der Stadt Leipzig zu betrachten, sondern darüber hinaus auch Bezug zu ähnlichen Projekten in anderen Städten zu nehmen. Diese können möglicherweise als Vorlage für ein eigenes Konzept dienen. Aus diesem Grund haben wir zu Beginn des Projekts den „[Bürgerhaushalt Hamburg](#)“ analysiert. Dieser versteht sich als Online Diskurs und wird auf der Seite wie folgt beschrieben: „In dem vierwöchigen Online-Diskurs wollen wir über die zukünftige Ausrichtung des Hamburger Haushalts diskutieren. Welche Schwerpunkte sollen gesetzt werden? Welche Leistungen brauchen wir überhaupt noch? Und wie kann die Wirksamkeit der verschiedenen Leistungen überprüft werden? Die Diskussion läuft vom 16.06. bis zum 10.07.2009 und wird in drei Phasen geführt“ (buergerhaushalt-hamburg.de). Diese Fragen sollen in drei Etappen beantwortet werden. In der ersten Phase können sich die Bürger über den Haushalt informieren und im

Hauptforum erste Ideen austauschen. Außerdem kann mittels eines Rechentools ein eigener Haushalt kreiert und der persönliche „Haushaltstyp“ ermittelt werden. Danach folgt Phase zwei, die der Gestaltung und Ausarbeitung der Ideen dient. In speziell hierfür eröffneten und moderierten Unterforen soll ein intensiver Austausch stattfinden. Zuletzt werden die Ergebnisse in der dritten Phase abschließend diskutiert und vom Haushaltsausschuss der Bürgerschaft in die Beratung über den nächsten Haushaltsplanentwurf und die mittelfristige Finanzplanung einbezogen.



Bild 1: Bürgerhaushalt Hamburg (Quelle: <http://www.buergerhaushalt-hamburg.de/index.html> Stand: 12.01.2015)

Zur Gestaltung der Seite ist zu sagen, dass diese zunächst überladen wirkt, da gleich auf der Startseite verschiedene Bereiche, Farben und Wege präsentiert werden. Grob unterteilt wird in „Planen“, „Diskutieren“ und „Informieren“. Die Beiträge im Diskussionsteil sind, genau wie die Informationen zum Haushalt für jedermann sichtbar, während für die Planung eines eigenen Haushalts eine Registrierung nötig ist. Allerdings könnten, während die Seite noch aktiv war, auch die Foren nur für registrierte Nutzer sichtbar gewesen sein. Interessant ist auch, dass die Seite von einem externen Unternehmen, nämlich der DEMOS – Gesellschaft für E-Partizipation aufgebaut, moderiert und geführt wurde. Mögliche Vorteile dabei sind eine zeitliche Entlastung des städtischen Personals und eine abgesicherte Kontrolle der Forenbeiträge. Zudem hilft die Moderation bei der Ausarbeitung der Themen, vor allem indem passende Unterforen eröffnet werden. Den Bürgern ist es möglich Vorschläge zu machen und sich mit anderen Nutzern auszutauschen. Das Interaktionspotential ist bei diesem Projekt also wesentlich höher, als beim Leipziger Versuch eines interaktiven Haushaltsrechners. Auch wenn es dem Haushaltsrechner Hamburg an Übersichtlichkeit mangelt, ist es, sobald man den Aufbau der Seite verstanden hat, einfach darauf zu

navigieren. Die Bedienung funktioniert intuitiv und der Nutzer findet leicht den Bereich, der ihn interessiert. Der simpel gestaltete Informationsteil, erklärt u. a. die 12 Haushaltsbereiche, enthält eine Bedienungsanleitung für den persönlichen Haushaltsrechner und ein Glossar. Wer allerdings alle Daten und Zahlen sucht, wird hier nicht ausreichend fündig. Der Doppelhaushalt 2009/2010 war offenbar auf CD für 14€ zzgl. Porto erhältlich, wie die [Finanzbehörde](#) mitteilt.

Neben dem Haushaltsrechner der Stadt Leipzig haben wir uns den Bundeshaushalt als weiteres Beispiel für die Umsetzung eines Haushaltsrechners näher angesehen. Hierbei handelt es sich um eine Website des Bundesministeriums für Finanzen, die Informationen bietet, wie der Bund seine Einnahmen und Ausgaben plant und wie der Kurs einer Reduzierung der Neuverschuldung mit Hilfe der Schuldenbremse eingehalten werden kann. Ziel ist eine „offene und nutzerfreundliche Bereitstellung der Daten“ (<http://www.bundeshaushalt-info.de>). Vor dem Hintergrund der Barrierefreiheit ist die Website browserunabhängig und ermöglicht den Zugang ohne Java Script. Der Responsive-Webdesign-Ansatz sorgt außerdem für einen Zugang über mobile Endgeräte, wodurch besonders in Zeiten des digitalen Wandels eine hohe Nutzerfreundlichkeit gewährleistet. Zunächst einmal ist der Haushaltsrechner des Bundes über Google sehr leicht zu finden und erscheint sogar als erstes Suchergebnis im Suchmaschinenranking. Auf den ersten Blick wirkt die Seite sehr übersichtlich und ist in orange-gelb-Tönen farblich sehr ansprechend gestaltet. Die Struktur des Bundeshaushaltes ist auf der Startseite in Einnahmen und Ausgaben untergliedert. Mittig befindet sich eine Anleitung zur Benutzung der Seite. Diese ist sehr detailliert und erläutert die einzelnen Schritte, die unterstützend mit Bildern unterlegt sind. Im unteren Abschnitt der Startseite findet sich ein Link zu einem Glossar mit Erläuterungen zu Begriffen des Bundeshaushaltes. Besonders für noch unwissende Bürger stellt dieser Bereich eine gute Möglichkeit dar Unklarheiten und Verständnisprobleme zu beseitigen. Darüber hinaus existiert ein Download-Bereich, in dem offizielle Dokumente und weitere Daten bei Bedarf eingesehen werden können. Interessierten Bürgern ist es außerdem möglich sich ein Video zur Pressekonferenz des aktuellen Bundeshaushaltes oder auch die Themenschwerpunkte für den bevorstehenden Haushalt anzusehen. Aufgrund der Tatsache, dass der Bundeshaushalt jedes Haushaltsjahr neu aufgestellt wird, kann es beim Vergleich von zwei Haushaltsplänen Unterschiede in den Strukturen geben, so die Angaben des Bundesministeriums. Dieser Hinweis zur Vergleichbarkeit der Daten befindet sich ebenfalls im unteren Abschnitt der Startseite.

Die Struktur des Bundeshaushaltes

Einnahmen

Ausgaben

Was kann ich hier tun?
Anleitung und Hintergrundinfos

Was ist der Bundeshaushalt?

Was kann ich hier tun?

Wachstum fördern und für die Zukunft stabilisieren

Erfahren Sie, wie der Bund seine

Klicken Sie auf die Kreise bzw.

Der Bundeshaushalt 2014 sieht

Das offizielle Dokument zum

Bild 2: Bundeshaushalt – Startansicht (Quelle: <http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#>)

Möchte ein Bürger sich nun genauer zu den Ausgaben des Bundes informieren, so wählt er in der Startansicht den Posten „Ausgaben“ aus. Auf diese Weise gelangt er zu den Einzelplänen, welche als farbige Kissegmente visualisiert wurden. Durch Mouseover werden Details zu den jeweiligen Posten angezeigt. Unter der Abbildung sind die einzelnen Posten auch noch in einer Tabellenansicht aufgelistet. Durch einen Mausklick auf das entsprechende Kissegment oder aber den zugehörigen Tabelleneintrag öffnet sich das Kapitel mit den Angaben zu einzelnen Behörden und thematischen Ausgabenbereichen. Das äußere Kissegment gibt dabei immer das Verhältnis zum Gesamthaushalt an, wodurch die Relationen der Posten für den Nutzer ersichtlich bleiben. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Navigation auf der Seite intuitiv und auch ohne intensives Studieren der Anleitung gelingt. Die Darstellungen wirken sehr modern und das Farbkonzept vereinfacht es, sich zurechtzufinden. Darüber hinaus sind die Informationen kompakt aufbereitet, thematisch gegliedert und es stehen dem interessierten Bürger detailliertere Aufschlüsselungen konkreter Daten und Zahlen im PDF-Format zur Verfügung. Neben den vielen positiven Aspekten des Haushaltsrechners muss jedoch angemerkt werden, dass es sich hierbei weniger um einen interaktiven, als vielmehr um einen reinen informierenden Haushaltsrechner handelt. Als einzige Partizipationsmöglichkeit existiert eine Feedback-Line am unteren Ende der Seite. Dort können Anregungen und Vorschläge verschickt werden. Unklar bleibt jedoch an wen die Einwände weitergeleitet werden und wie der weitere Umgang mit den eingehenden Anmerkungen erfolgt. Basierend auf der

genaueren Analyse des Haushaltsrechners kamen wir letztlich zu dem Schluss uns zumindest in den Punkten Design, Aufbau und Aufbereitung der Informationen an dieser Umsetzung zu orientieren. In Bezug auf die Möglichkeiten zur Partizipation galt es, Anregungen aus anderen Projekten weiterzudenken und eigene Ideen und Ansätze zu entwickeln.

3. Der interaktive Haushaltsrechner

Mit dem Begriff „Haushaltsrechner“ bezeichnen wir eine öffentlich zugängliche Internetseite, welche den Haushalt der Stadt übersichtlich präsentiert und somit für mehr Transparenz sorgen soll. Der Haushalt der Stadt ist ein großes Dokument mit mehreren hundert Seiten, welche sowohl kompliziert, als auch unübersichtlich sind. Für diejenigen, die sich nicht intensiv mit Haushaltspolitik beschäftigen, wirkt so etwas in erster Linie abschreckend. Ein Haushaltsrechner hat daher zum Ziel, diese Hürde zu überwinden und allen Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen, den Haushalt ihrer Stadt nachvollziehen zu können.

Ein „Interaktiver Haushaltsrechner“ geht sogar noch über dieses Ziel hinaus. Neben der Transparenz steht hier die Partizipation, also die Möglichkeit zur Mitbestimmung, im Mittelpunkt. Beim Entwurf eines neuen Haushaltes gibt es sehr viele Dinge zu beachten und viele Bürgerinnen und Bürger haben ebenso unterschiedliche Ideen oder Präferenzen.

3.1. Die Entwicklung der Idee

Ausgehend von der Analyse anderer Haushaltsrechner, die im oberen Teil des Berichts bereits ausführlich dargelegt wurde, entwickelten wir zunächst ein Anforderungsprofil. Zentral sind in diesem Zusammenhang die beiden Dimensionen „Information“ und „Partizipation“, die von uns im Vorfeld der Umsetzung näher definiert wurden.

Information bedeutet in diesem Zusammenhang, dass den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt die Möglichkeit gegeben wird, sich über die Lage des Haushalts und die Verteilung der Mittel einen Überblick zu verschaffen. Information ist der notwendige Grundstein für die Partizipation, da ein Gestalten des Haushalts nur mit grundlegenden Kenntnissen über die Lage des Haushalts möglich ist. Die Präsentation der Daten sollte daher über verschiedene Abstraktionsebenen möglich sein. Die 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 gewinnen. Die Abstraktionsebenen orientieren sich dabei an den Hierarchien aus dem Haushaltsplan der Stadt Leipzig. Zur Aufklärung der Nutzerinnen und Nutzer soll eine Einführung sowohl in die Benutzung des Haushaltsrechners, als auch in die Art und Weise der Haushaltsführung stattfinden. Der Übersichtlichkeit halber sollte eine Grobaufteilung der Daten in „Einnahmen“ und „Ausgaben“ stattfinden. Eine beispielhafte Umsetzung dieser Aufteilung ist bereits im Bundeshaushaltsrechner zu finden. Zum Betrachten der Informationen sollte

keine Registrierung vonnöten sein. Diese Informationen sollten somit allen Menschen öffentlich zugänglich sein, ohne dass sie weiteren Aufwand betreiben müssen.

Partizipation bezeichnet in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Teilhabe bzw. Mitgestaltung des Haushaltsplanes. Diese Mitgestaltung sollte sowohl die Möglichkeit bieten, eigene Vorschläge unterbreiten zu können, als auch andere Vorschläge zu bewerten oder kommentieren zu können. Außerdem soll ein Forum mit den drei Unterforen „Allgemeine Diskussion“, „Diskussion der Vorschläge“ und „Konkrete Themen der Stadt“ existieren, in dem es den Bürgern möglich gemacht wird sich auszutauschen. Ziel war zudem, dass die Stadt möglichst geringen Moderationsaufwand hat und die Hürden der Bürgerinnen und Bürger zur Partizipation möglichst niedrig sind. Denkbar wäre darüber hinaus eine spielerische Anwendung, bei der die Bürger ihren eigenen Haushalt erstellen dürfen. Verschiedene Projekte der Stadt würden hierbei zur Abstimmung gegeben. Jeder Teilnehmer erhielte eine symbolische Menge an Geldmünzen, die er dann je nach Interesse und Präferenzen auf die angebotenen Projekte verteilen kann. Auf diese Weise könnten quantitative Daten über die Einschätzungen der Bürger erhoben werden.

Die konkretere Umsetzung dieser ersten Ideen ist in der von uns erstellten Anforderungsanalyse des Plattform-Designs näher beschrieben.

3.2. Weitere Schritte

In der nun folgenden Projektphase steht die Identifikation von bedarfsgerechten und praktikablen Beteiligungsinstrumenten im Vordergrund. Zu deren Identifikation werden zwei Workshops durchgeführt. Im ersten Workshop werden für die Stadt dauerhaft effektiv und effizient nutzbare Good-Practice-Ansätze diskutiert. Dafür werden Experten aus Unternehmen, Politik, Verwaltung und Wissenschaft nach Leipzig eingeladen, die sich aus theoretischer und praktischer Perspektive mit der Aufbereitung von Haushaltsdaten, Bürgerhaushalten und der Partizipation an Entscheidungsprozessen beschäftigt haben. Der zweite Workshop richtet sich dann an die Bürgerschaft und entsprechende Nutzergruppen. Hier werden die am geeignetsten erscheinenden Instrumente für eine nachhaltige Partizipation erörtert. Ebenso wird herausgearbeitet, welche Funktionen und Haushaltsdaten ein Online-Tool liefern muss, um als Beteiligungsinstrument tatsächlich genutzt zu werden. Die Resultate der beiden Workshops werden abschließend in einem Partizipationskonzept für die Haushaltsplanung gesichert. In der dritten Projektphase wird schließlich ein prototypisches Online-Tool zur Bürgerbeteiligung entwickelt und anhand des entstandenen Partizipationskonzepts an den Bedürfnissen der Zielgruppe orientiert.

4. Fazit

Wie eingangs beschrieben ist die Entwicklung eines interaktiven Haushalts, als Beteiligungsmöglichkeit für die Bürger, Auftrag und zugleich Ziel dieses Projekts. Dazu mussten zunächst bisherige Konzepte analysiert und grundlegend überdacht werden, Handlungsspielräume ausgelotet und interessante Partizipationsmöglichkeiten erarbeitet werden. An dieser Stelle soll eine kurze Bewertung der erbrachten Ergebnisse stattfinden und Anregung für weitere Überlegungen gegeben werden.

Arbeitsteilig, an den Stärken der einzelnen Mitglieder orientiert, befasste sich das interdisziplinäre Team mit den Strukturen des Haushalts, die später als Grundlage des Seitenaufbaus dienen sollen, sowie mit der inhaltlichen und gestalterischen Konzeption. Als besonders sinnvoll stellte sich die Aufteilung der Seite in Informations- und Partizipationsteil heraus. Allerdings wurde die Frage, auf welche Weise eine Bürgerbeteiligung stattfinden sollte, vorrangig diskutiert. Mit anderen Worten, der Fokus lag, dem Ziel eines interaktiven Angebots entsprechend, auf der Partizipationsseite. Dabei ist zu beachten, dass sich der Haushalt grob in Weisungsaufgaben und weisungsfreie Angelegenheiten unterteilt. Selbstverwaltungsaufgaben, wie z.B. Sportförderung, Natur- und Landschaftspflege oder Kultur und Wissenschaft sind freiwillig und weisen somit den größten Handlungsspielraum auf. Daneben gibt es Pflichtaufgaben ohne Weisung, d.h. Projekte, die in jedem Fall gemacht werden müssen, bei denen die konkrete Umsetzung aber der Stadt überlassen ist. Zu dieser Kategorie zählen beispielsweise Kinder- und Jugendhilfe und Umweltschutz. Keinen Handlungsspielraum weisen Pflichtaufgaben, wie Soziale Hilfen und der Bereich Sicherheit und Ordnung, auf. Es ist demnach nicht überall eine Beteiligung möglich und ein Großteil der Gelder ist in Pflichtaufgaben festgelegt. Aus diesem Grund kann sich das Beteiligungsangebot nur auf die freien Bereiche beziehen, während der Informationsteil natürlich einen Überblick über den gesamten Haushalt liefern sollte. Die konkreten Partizipationsinstrumente, die im Rahmen der Seite denkbar wären, sollen an dieser Stelle nur kurz erwähnt werden:

- Schieberegler, die auf Basis des Geldes für freiwillige Aufgaben eine persönliche Haushaltsplanung ermöglichen
- Bewertungswerkzeuge bei [Liquid Democracy](#)
- E-Petitionen
- Fragebogenaktionen zu bestimmten (strittigen) Themen der Haushaltsplanung
- OpenData-Verträge. Einsicht für den Bürger in Verträge der Stadt

Diese Vorschläge, die unter der Überschrift "Mein Haushalt" zusammengefasst werden können, sind im Partizipationsbericht näher beschrieben und diskutiert. Auch wenn der Personalaufwand zunächst gering gehalten werden muss, sind diese Ideen umsetzbar und können langfristig gegebenenfalls erweitert werden.