

Zeist (NL): Spardialog mit Bürgerinnen und Bürgern



Zusammenfassung

Diese Fallstudie beschreibt den innovativen sparpolitischen Ansatz des Spardialogs in der niederländischen Stadt Zeist. Ausgehend von der festen Überzeugung, dass Bürgerinnen und Bürger die Kraft, die Expertise und die Kreativität haben, um eine Haushaltslücke von sechs Millionen Euro mit konstruktiven Sparvorschlägen zu schließen, setzte 2012 ein intensiver dialogischer Beteiligungsprozess ein. Innerhalb von drei Monaten haben 200 Experten in acht Verwaltungsbereichen nach den besten Wegen gesucht, das kommunale Budget wieder in die Balance zu bringen. Dies führte im Ergebnis zu einem von breitem Konsens in der Politik und Stadtgesellschaft getragenen Haushaltskonsolidierungsplan, der im Rat von allen politischen Parteien akzeptiert wurde.

Kontext, Auslöser der Krise und Ziele des Spardialogs

Die Stadt Zeist (60.000 Einwohner) ist eine mittelgroße Stadt mit historischem Zentrum, die in der Provinz Utrecht in der Mitte der Niederlande liegt. Zeist hat eine moderne Infrastruktur und direkte Verkehrsverbindungen zu großen Städten wie Utrecht, Amsterdam, Den Haag und Rotterdam. Aufgrund seiner günstigen Lage ist Zeist besonders prädestiniert als Wirtschaftsstandort im Service- und Gesundheitssektor.

Niederländische Kommunen agieren in einem demokratischen Mehrebenen- und Mehrparteiensystem. Zwischen 2010 und 2014 bestimmte eine Koalition von vier Parteien die Geschichte der Stadt Zeist: Sozialliberale (D66), Liberale (VVD), Sozialdemokraten (PvdA) und Grüne (GroenLinks). Jede Partei

bestimmte einen Beigeordneten, der kein Ratsmitglied war (dualistisches System). Diese Mehrheit repräsentierte etwa Zweidrittel des Rates.

Die Niederlande sind bekannt für ihr zentralisiertes Fiskalsystem. Nur über etwa acht Prozent des lokalen Budgets können die Kommunen autonom entscheiden. In den Niederlanden sind die Kommunen somit sehr stark von Transferzahlungen höherer staatlicher Ebenen abhängig. Sie haben nur wenige Möglichkeiten, ihre lokale Einnahmesituation zu verbessern. Gemeinden müssen einen ausgeglichenen Haushalt haben. Die Haushaltspläne werden von der Provinz überprüft.

Wie überall in den Niederlanden stand auch Zeist im Jahre 2010 vor großen Haushaltsproblemen. Schätzungen gingen davon aus, dass mehr als zehn Prozent des beeinflussbaren Budgets oder 6,2 Millionen Euro eingespart werden mussten, um den Haushaltsausgleich zu erzielen. Sowohl die Unsicherheit der Budgetentwicklung als auch die Größenordnung der Sparanstrengung waren Gegenstand der Koalitionsvereinbarung von 2010. Das Koalitionsprogramm bestimmte dann auch, die Bürgerinnen und Bürger in die Suche nach Lösungen für die Haushaltsprobleme der Stadt einzubeziehen:

„Die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger stärkt Verbundenheit, partizipative Demokratie und das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft: Die Herausforderungen unserer Zeit sind zu schwierig, um allein von der Verwaltung gelöst werden zu können.“

(Koalitionsprogramm „Dichterbij“ 2010: 12)

Ursprünglich bestand die Idee darin, „beratende Bürger“ mit Szenarien und Vorschlägen zu befassen, die von der Verwaltung



ausgearbeitet wurden. Der Verwaltungsvorstand entschied sich allerdings für einen anderen Weg, einen ziemlich radikalen. Weil Verwaltungsprobleme letzten Endes immer auch gesellschaftliche Probleme spiegeln, müssen Bürgerinnen und Bürger die Lösung selbst in die Hand nehmen.

Projektverlauf: Beteiligte, Meilensteine und Prozessschritte

Der Beteiligungsprozess im Jahre 2011 wurde von fünf Prinzipien geleitet:

1. Derjenige, der ein Problem hat, hat in der Regel auch eine Vorstellung von der Lösung.
2. Alle Interessen müssen zusammengebracht werden; niemand wird ausgeschlossen.
3. Es gilt der Grundsatz: Zunächst verstehen, dann verstanden werden.
4. Es gibt eine 360-Grad-Sicht auf die Probleme.
5. Schließlich ist der Verwaltungoutput das Ergebnis unterschiedlicher Rollen und Handlungen.

Dabei können drei wesentliche Rollen unterschieden werden:

- **Experten:** Durch einen öffentlichen Aufruf in der örtlichen Presse und auf der Homepage der Stadt wurden alle, die sich für die Stadt interessieren und engagieren, eingeladen, am Dialog zu partizipieren. Daraufhin meldeten sich 200 „Experten“, sowohl „Professionelle“ als auch Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreter gemeinnütziger Organisationen, die sich für bestimmte Themen interessierten. Basierend auf ihren

spezifischen Kenntnissen, Erfahrungen und Interessen wurden die Experten auf acht Kommissionen aufgeteilt, die den zu untersuchenden kommunalen Handlungsfeldern entsprachen (siehe unten). So wurden beispielsweise sowohl Sozialarbeiter als auch arbeitslose, alleinerziehende Mütter als Experten für das Thema „Pflege und Wohlfahrt“ angesehen. Im Ergebnis bestand jede Kommission somit aus „echten Themen-Experten“, die ein weites Spektrum an Erfahrungen und Interessen abdeckten.

- **Politiker:** Obwohl die Ratsmitglieder nicht in den Diskussionsprozess mit den Experten einbezogen wurden, hatten sie am Anfang und am Ende des Prozesses eine wichtige Rolle zu spielen. Im ersten Schritt setzten sie klare Rahmenbedingungen, welche kommunalen Themen angesprochen werden sollten und welche Einsparquoten erwartet wurden. Am Ende hatte der Rat die Aufgabe zu entscheiden, welche Vorschläge angenommen oder abgelehnt werden. Obwohl den Beigeordneten überwiegend eine Vermittlerrolle im Partizipationsprozess zukam, war es ihre Aufgabe, den Strategieplan für jede Kommission zu genehmigen („Grünbuch“). Des Weiteren machten die Beigeordneten zu jedem Vorschlag aus den Expertenkommissionen eine Empfehlung an den Rat.

- **Verwaltungsmitarbeiter:** Anstelle eines Projektteams wurden zwei Mitarbeiter je Expertenkommission verantwortlich gemacht (und entsprechend geschult) für die Steuerung des Prozesses und dafür, dass die Dinge vorangingen: ein „Chef de Dossier“ als führender Akteur und ein Assistent. Sie wurden für diese Rolle ausgewählt, weil sie Begeisterung und Kompetenz mitbrachten, und nicht aufgrund ihrer Stellung in der



Hierarchie. Ihre Rolle war streng auf die Prozesssteuerung ausgerichtet; die Inhalte waren den Experten vorbehalten.

200 Experten diskutierten in der Folgezeit acht strategische kommunale Themen in entsprechenden Kommissionen. Die Themen orientierten sich an Abschnitten des Haushaltsplanes; wie erwähnt, wurde jedem Thema ein Einsparziel zugeordnet.

Tabelle 1: Acht Expertenkommissionen (und erwartete Einsparsummen)

Expertenkommission	Sparbeitrag (in 1.000 Euro)
1. Öffentliche Dienstleistungen	1.632 (25 %)
2. Grünflächen und öffentlicher Nahverkehr	291 (6 %)
3. Kultur und Tourismus	598 (9 %)
4. Bildung	666 (10 %)
5. Sport und Erholung	767 (12 %)
6. Raumplanung	840 (13 %)
7. Öffentliche Sicherheit	586 (9 %)
8. Gesundheit und Wohlfahrt	846 (13 %)
9. Verwaltung (keine Kommission)	156 (3 %)
Summe	6.382 (100 %)

Der Prozess begann jeweils mit einer Plenumsitzung, in der der Beteiligungsprozess umrissen wurde. Von da an trafen sich die Kommissionen sechsmal. Drei Meetings fanden bis zur Erstellung des Grünbuches,¹ drei bis zum Weißbuch statt. Alle Zusammenkünfte der Kommissionen fanden in den Abendstunden statt.

Die erste Phase war die „Grünbuch-Phase“, in der die Langzeitperspektive für ein bestimmtes Thema von den Experten ent-

wickelt wurde zusammen mit einer Beschreibung der angemessenen Leistungserbringung durch die Verwaltung für die Bürgerschaft. So enthielt beispielsweise das Grünbuch der Kommission für Sport und Erholung eine Darlegung der spezifischen Besonderheiten und Herausforderungen bei dieser kommunalen Aufgabe (Altersentwicklung der Gesellschaft, gesundheitliche Trends wie Übergewicht, Sparnotwendigkeit), aber auch gemeinsame Vorstellungen von der zukünftigen Aufgabenwahrnehmung im Sinne einer wünschenswerten Verwaltungsleistung.

Der Verwaltungsvorstand diskutierte in der Folge alle Grünbücher aus den Kommissionen. Nachdem diese gebilligt waren, begann in den Kommissionen in drei Sitzungen die Weißbuch-Phase. Entsprechend den in den Grünbüchern formulierten strategischen Zielen bestand für die Experten nun die Herausforderung in der Beantwortung von drei Fragen:

1. Welche konkreten Vorschläge können gemacht werden für eine bessere Leistungserbringung?
2. Wie können die gesetzten Budgetziele erreicht werden?
3. Wie können die Vorschläge entwickelt und verallgemeinert werden?

Außerdem konnte jede Kommission relevante Fragen oder Problembeschreibungen hinzufügen. So warf z. B. die Kommission für Bildung folgende Fragestellungen auf, um die Diskussion einzugrenzen: Wie können wir die Qualität der Bildung verbessern? Was bringt uns weiter und mit wem? Welche Reformbemühungen gibt es? Was sind mögliche Alternativen? Wer hat was zu tun? Am Ende wurden die Antworten selbstverständlich am verfügbaren finanziellen Kontext gespiegelt.

Schließlich formulierte jede Expertenkommission ein Weißbuch, das konkrete Einsparmaßnahmen enthielt, die sich an Folgendem orientierten: a) der strategischen Ausrichtung des Grünbu-

¹ Ein Grünbuch (der Europäischen Union) ist ein Farbbuch, das als Diskussionspapier zu einem bestimmten Thema erstellt wird mit dem Zweck, auf diesem politischen Gebiet eine öffentliche Diskussion herbeizuführen und grundlegende Ziele in Gang zu setzen. Der nächste Schritt ist ein Weißbuch, das offizielle Vorschläge zusammenfasst.



ches und b) dem Budgetrahmen, der am Beginn des Prozesses gesetzt worden war. Die Vorschläge aller Expertenkommissionen wurden in einem gemeinsamen Weißbuch zusammengefasst, das im Verwaltungsvorstand und im Rat diskutiert wurde.

Rückblick: Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren

Im Rückblick können drei Hauptschwierigkeiten herausgestellt werden: Zunächst war es schwierig, junge Menschen für die Expertenarbeit in den Kommissionen zu gewinnen. Weil man der Überzeugung war, dass sie eine wichtige Rolle für die Nachhaltigkeit der entwickelten Vorschläge spielen, wurden große Anstrengungen unternommen, um Erwachsene und Schüler für den Prozess zu gewinnen. Zweitens entzündete sich Kritik der Experten an dem Zeitdruck, unter dem der Prozess von Februar bis November 2011 durchgeführt wurde. Deshalb konnten manche Ergebnisse nur als „momentan bestes Ergebnis“ angesehen werden. Man kann aber auch der Auffassung sein, dass Zeitdruck notwendig ist, um Diskussionen zu einem Ergebnis zu führen. Drittens haben einige Experten den Eindruck gehabt, dass die offene und ehrliche Haltung, die aus den Vorschlägen sprach, in der politischen Diskussion im Rat einer Veränderung unterlag. Dies passierte durch die „Übersetzung“ konkreter Vorschläge in den administrativen und politischen „Jargon“. Alles in allem aber wurden nahezu alle Vorschläge aus den Kommissionen ohne Korrektur vom Rat akzeptiert. Die zurückgewiesenen Vorschläge bewegten sich entweder nicht im vereinbarten Rahmen (z. B. „Wir kürzen keine sozialen Leistungen“) oder die finanziellen Ergebnisse waren unklar.

Blickt man auf die Erfolgsfaktoren, können zwei Aspekte hervorgehoben werden: Ohne die feste Überzeugung der lokalen Politiker, dass die Bürgerinnen und Bürger die Kraft, das Wis-

sen und die Kreativität haben, lokale Probleme zu lösen, wäre der Prozess zum Scheitern verurteilt gewesen. Oder wie der Bürgermeister sagte:

„Die Kraft der Gesellschaft liegt in den Menschen. Indem man ihnen Vertrauen schenkt und Nähe bietet, steigt die Kraft auf ein ultimatives Niveau.“

(Koois Janssen, Bürgermeister von Zeist)

Entscheidend waren die intrinsische Motivation der Politiker, die Herausforderungen durch die Bürgerinnen und Bürger meistern zu lassen, und die Bereitschaft der Verwaltungsmitarbeiter, auf den „Bürger von der Straße“ zu hören. Das Ausmaß dieses weitreichenden Paradigmenwechsels wird von einem Verwaltungsmitarbeiter in diesem Prozess klar formuliert:

„Und wenn ich den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr vertraue? Dann wird es für mich Zeit, den Job zu wechseln.“

Ein zweiter Erfolgsfaktor lag in der Flexibilität des Ansatzes. Abgesehen von einigen Leitlinien des Rates gab es weder eine Blaupause zur Erreichung der Beteiligungs- und Finanzziele noch eine Vorlage für den „roll-out“ der Idee. Oder wie es die Stadtdirektorin beschreibt:

„Die Welt ist viel zu kompliziert für eine ‚Blaupause‘. Abgesehen davon wollen wir Talente fördern und gebrauchen.“²

(Ineke Lissenberg, Stadtdirektorin der Stadt Zeist)

Entscheidend waren auch die Verwaltungsmitarbeiter, in deren Händen die Steuerung der Arbeit der Kommissionen lag. Sie waren aus Interesse an der Sache motiviert und glaubten, dass die Herausforderung gemeistert werden kann.

² Strategisches Dokument „Op weg naar verder“.

Der Prozess wurde von ihnen Schritt für Schritt gesteuert und dem Dialogfortschritt entsprechend angepasst. Eine Kommission, die extra für unvorhergesehene Entwicklungen eingesetzt war, musste tatsächlich während des gesamten Prozesses nicht einmal zusammenkommen.

Ergebnisse und Evidenz

„Die Zeister Bürgerinnen und Bürger hatten eine enorm wichtige Rolle im Haushaltskonsolidierungsprozess ihrer Stadt, und die Gemeinschaft war sehr eng beteiligt.“

Der Spardialog in Zeist hat zwei überragende Ergebnisse erzielt: Zunächst einmal den Erfolg für den kommunalen Haushalt. Neun Monate nach dem Start des Projektes beschloss der Stadtrat über 200 Einsparvorschläge. Zweitens zeigt der Spardialog in Zeist, dass Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, Probleme bei den Kommunal финанzen selbst zu lösen. Die Lokalpolitiker wiederum sind überzeugt, dass es sich lohnt, Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen. Neue Netzwerke sind aus dem Prozess entstanden und das Band zwischen den Bürgern und der Stadt hat sich verstärkt.

Der Partizipationsprozess mit den Experten wurde in einem anspruchsvollen Zeitfenster durchgeführt. 80 Prozent der Experten blieben im gesamten Prozess aber von Anfang bis Ende dabei. Im Ergebnis wurde ein Weißbuch mit 217 Sparmaßnahmen in acht Expertenkommissionen formuliert. Einige dieser Maßnahmen waren weniger komplex, wie die Erhöhung der Schwimmbadgebühren oder die Kürzung der Subventionsbudgets für Kultur und Wohlfahrtsorganisationen. Andere hingegen waren komplexer und liefen auf organisationale Veränderungen hinaus, wie die grundlegende Reform der Bezuschussung der Sportvereine.

Kosten und Einsparungen

Die vorgeschlagenen Maßnahmen summierten sich auf 7,6 Millionen Euro. Da die Deckungslücke lediglich 6,2 Millionen Euro betrug, wurde so dem Rat Gelegenheit zur eigenen politischen Prioritätensetzung gegeben. In der abschließenden Ratsdiskussion wurden 95 Prozent der Vorschläge akzeptiert; nur 15 Ratsmitglieder stimmten gegen die Sparmaßnahmen.

Die Kosten für den Beteiligungsprozess beliefen sich auf 100.000 Euro. Diese setzten sich aus den Personalkosten für das eingesetzte Verwaltungspersonal (16 Beamte) und den Kosten für die Versammlungsräume in verschiedenen Gebäuden in der Stadt zusammen. Die Experten bekamen keine Bezahlung. Die Kosten für den Spardialog in Zeist beliefen sich somit auf zwei Prozent des strukturellen Einsparbetrages.

Welche Lehren sind aus dem Spardialog in Zeist zu ziehen?

Aus diesem „Good practice“-Beispiel können folgende Lehren gezogen werden:

1. Der Erfolg des Spardialogs in Zeist zeigt, dass Bürgermitwirkung einen Mehrwert hat, vor allem dann, wenn sie mit einer klaren Grundüberzeugung in die Stärke der Bürgerinnen und Bürger verbunden ist. Obwohl ein Dialog zeitraubend ist und daher nur selektiv eingesetzt werden sollte, zeigt das Beispiel Zeist, dass sich daraus ein akzeptiertes Prinzip entwickeln kann.
2. Indem an die Kraft, die Fähigkeiten und die Kreativität der Bürgerinnen und Bürger geglaubt wird, kann ein Dialog ein gutes Instrument sein, geeignete politische Alternativen zu

entwickeln, die über den Umfang eines Haushaltsproblems hinausgehen.

3. Wenn die kommunalen Verantwortlichen an die Kraft, die Expertise und die Kreativität „ihrer“ Bürgerinnen und Bürger glauben, ist ein Dialog ein gutes Instrument, um die Unterstützung für politische Alternativen zu vergrößern.

Inwieweit ist der Ansatz auf deutsche Kommunen übertragbar?

Die Erfahrungen mit dem Instrument des sog. Bürgerhaushalts sind in Deutschland überwiegend nicht positiv. Zum einen erweist sich der Begriff als problematisch: Aufseiten der Bürgerinnen und Bürger werden falsche Erwartungen geweckt, dass sie quasi den kommunalen Haushalt bestimmen, während aufseiten der Räte Ängste geschürt werden, dass durch die Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern ihr „Königsrecht“, das Budgetrecht, bedroht wird. Zum anderen zeigen Evaluierungen, dass der vielen deutschen Bürgerhaushalten zugrunde liegende Generalansatz, „alle zu allen möglichen Themen“ zu befragen, nur wenig neue Erkenntnisse für Politik und Verwaltung erbringt³ und insofern wenig zielführend ist. Hinzu kommt, dass Bürgerhaushaltsprojekte oftmals kaum strategisch ausgerichtet und stark von PR motiviert sind.

Die Erfahrungen der Stadt Zeist zeigen allerdings, dass ein strategisch verankertes Dialogverfahren neue Erkenntnisse für Rat und Verwaltung bringen kann, wenn diejenigen gezielt befragt werden, die zu dem Thema (Alltags-)Expertenwissen und unmittelbare Erfahrung als Nutzer der Dienstleistung einbringen können.

³ Siehe z.B. Projektbericht „Wissenschaftliche Begleitung des Frankfurter Bürgerhaushalts 2013“, www.fb03.uni-frankfurt.de/46461594/Buergerhaushalt-Frankfurt-Evaluationsbericht_Final.pdf: S. 7.

nen. Aber auch die Verwaltungsmitarbeiter können durch das Wissen der Bürgerinnen und Bürger für ihre Praxis lernen. Sie wiederum können die „Zwänge“ und Verfahrenswege vermitteln, die die Bürgerinnen und Bürger in der Regel nicht kennen und die bedacht werden müssen. Wenn Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Erfahrungswissen einbezogen werden, führt dies zu verbesserten Wirkungen kommunalen Handelns; auch und gerade in Zeiten knapper Kassen.

Weitergehende Informationen

Schepers, Arno und Leonoor van der Toorn. Lopen onder water. Dialogisch; belangrijke voeding voor verandering. Zeist: The Netherlands 2012 (auf Niederländisch).

Kontakt

Arno Schepers

MitInhaber des Beratungsunternehmens Volutie (ehemaliger Leiter der Abteilung Strategische Steuerung, Stadt Zeist, und Mitglied des Steuerungskomitees im Rahmen des Spardialogs)

E-Mail: info@volutie.nl

Telefon: 00316 2492 2691

Leonoor Brok

Referentin, Stadt Zeist und Mitinhaberin der Firma Volutie (Chef de Dossier im Steuerungskomitee im Rahmen des Spardialogs)

E-Mail: l.brok@zeist.nl

