

Bürgerhaushalt Berlin-Mitte

Vorschlag eines Beteiligungsverfahrens auf bezirklicher Ebene

Zusammenfassung

1. Einleitung

Mit der Studie „Bürgerhaushalt Berlin-Mitte“ wird ein Konzept für das Beteiligungsverfahren eines Bürgerhaushaltes im Berliner Bezirk Mitte vorgelegt. Hierzu erfolgen

1. eine Auswertung der Vorgehensweisen in anderen Kommunen
2. eine Verknüpfung mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren der Verwaltung sowie
3. ein Vorschlag für Zeitablauf und Methoden der Bürgerbeteiligung.

Unter einem **Bürgerhaushalt** versteht man die direkte Beteiligung von Bürger(inne)n an der Aufstellung des öffentlichen Haushalts. Drei Schritte bilden den Kern:

- eine verständliche Darstellung des Haushalts
- die Beratung des Haushalts mit den Bürger(inne)n sowie
- die Rechenschaft über den Umgang mit den Empfehlungen der Bürger(innen).

Eine partizipative Haushaltsaufstellung wird mittlerweile in über 200 Kommunen in Lateinamerika, Frankreich und Deutschland erfolgreich praktiziert.

Die Studie konkretisiert den Ansatz des Bürgerhaushaltes für die spezifische Berliner Situation, zu deren positiver Entwicklung er Beiträge liefern könnte: Konsolidierung des öffentlichen Haushalts; Modernisierung der Verwaltung; Weiterentwicklung der Demokratie; Vorbeugung gegen Korruption; Standortqualifizierung in der Globalisierung. Gerade in Berlin ist ein Bürgerbeteiligungs-Haushalt nach dem Bankenskandal und auf der Suche nach Wegen aus der Haushaltsmisere von besonderem Interesse.

2. Wie funktionieren Bürgerhaushalte in anderen Kommunen?

Zunächst vergleicht die Studie vier bereits verwirklichte Modelle des Bürgerhaushalts: Rheinstetten im Badischen, Emsdetten in Nordrhein-Westfalen, St. Denis im Norden von Paris und Porto Alegre im Süden Brasiliens (die „Mutter“ aller Bürgerhaushalte). Die Einwohnerzahl dieser Städte reicht von 20.000 bis 1,4 Millionen. Sie sind bzw. waren zum Teil hoch verschuldet. Diese konkreten Beispiele zeigen, welche unterschiedlichen Realisierungsformen für die Umsetzung eines Bürgerhaushalts gewählt werden können.

2.1 Darstellung des Haushalts und des Beteiligungsverfahrens

Mit verständlich aufbereiteten Broschüren werden in allen vier Städten der Haushalt und das Beteiligungsverfahren den Bürger(inne)n transparent gemacht. Internet und Zeitungsanzeigen werden darüber hinaus in Emsdetten eingesetzt. St. Denis stellt außerdem Stadtteilbroschüren zur Verfügung. In Porto Alegre gibt es Bildungsseminare zum Haushalt für die im Jahresturnus gewählten Delegierten.

2.2 Einbeziehung der Bürger(innen) und diskutierter Haushaltsanteil

Für die Partizipation führen die Städte Bürgerforen durch (mit Ausnahme von Emsdetten jeweils in den Stadtteilen). Die beiden deutschen Kommunen setzen außerdem Fragebögen ein. In Porto Alegre gibt es zusätzlich thematische Foren, ein ausgefeiltes System von Delegiertenräten und mittlerweile auch eine Onlinebefragung.

In Emsdetten werden ein von der Verwaltung festgelegter Themenbereich bzw. Szenarien zur Haushaltskonsolidierung beraten, in Rheinstetten zwei von den Bürger(inne)n ausgewählte Themenfelder. In St. Denis und Porto Alegre gilt die Partizipation dem Investitionshaushalt, wobei auch dessen Auswirkungen auf Sach- und Personalausgaben einbezogen werden.

2.3 Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Bürger(innen)

In allen vier Städten verbleibt die letzte Entscheidung über den Haushalt beim Rat. Er legt jedoch öffentlich Rechenschaft darüber ab, wie er mit den Empfehlungen der Bürger(innen) umgeht. Der Rat bzw. die Verwaltung sind bei den Bürgerforen hochrangig vertreten. In St. Denis wird die Haushaltsdebatte des Stadtrats für eine Bürgeranhörung unterbrochen. Der Stadtrat hat außerdem ein Leitbild mit Prioritäten für den Bürgerhaushalt formuliert.

2.4 Teilnahme der Bürger(innen)

In den beiden deutschen Modellkommunen liegen die Teilnehmerzahlen bei etwa einem Prozent der Bevölkerung, was den Erfahrungswerten vergleichbarer Beteiligungsverfahren entspricht. In den stärker ausgebildeten Forenstrukturen von St. Denis und Porto Alegre wirken jährlich etwa 6.000 (8 %) bzw. 30–100.000 Bürger (2–6 %) mit. Der partizipative Haushalt Portos Alegres dürfte damit das weltweit umfangreichste Projekt der Bürgerbeteiligung sein.

3. Wie lassen sich diese Beispiele im Vergleich bewerten?

Die vier Beispiele werden nach der Transparenz, der Unabhängigkeit der Bürgerbeteiligung und der Zusammenarbeit der Beteiligungs- und Verwaltungsstrukturen beurteilt.

In allen vier Kommunen wird der gesamte Haushalt transparent dargestellt. Besonders vertieft wird derjenige Haushaltsbereich, der im Beteiligungsverfahren beraten werden soll (s. oben 2.2). In St. Denis und Porto Alegre wird der Investitionshaushalt weitgehend für die Stadtteile aufgeschlüsselt, außerdem werden die politischen Zielsetzungen der Mittelverwendung dargelegt sowie die Bürgervorschläge mit Kosten untersetzt.

In Rheinstetten und Emsdetten geht das Beteiligungsverfahren eher von Fragestellungen der Verwaltung aus, während das Verfahren in St. Denis und Porto Alegre stärker auf die Bedürfnis- und Interessenartikulation der Bürger(innen) ausgerichtet ist. Die Bürgerbeteiligung in Rheinstetten und Emsdetten konzentriert sich auf eine

jährliche Veranstaltung, in St. Denis und Porto Alegre läuft das Verfahren über das ganze Jahr.

Insgesamt liegt das Verfahren in Rheinstetten und Emsdetten hauptsächlich in der Hand der Kommunalverwaltung, während sich in Porto Alegre ein Gleichgewicht von administrativen und bürgerschaftlichen Akteuren entwickelt hat: Hier hat der Bürgerhaushalt stärker Aktivitäten „von unten“ motiviert. St. Denis nimmt eine Zwischenstellung ein. Es scheint ein Zusammenhang zwischen der Offenheit oder Breite der Beteiligungsangebote und der Aktivierung der Bürger(innen) zu bestehen.

4. Wie läuft die bezirkliche Haushaltsaufstellung bisher ab?

Für einen Bürgerhaushalt muss ein Beteiligungsverfahren mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren der Bezirksverwaltung verknüpft werden. Dieses wird hier dargestellt, um anschließend zu einem geeigneten Partizipationsverfahren zu gelangen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass derzeit eine grundlegende Umstellung des Aufstellungsverfahrens erfolgt. Die bisherige (kameralistische) Haushaltssystematik wird durch das betriebswirtschaftlich orientierte Prinzip der Budgetierung ersetzt. Daraus ergeben sich auch im Ablauf Änderungen, die zu berücksichtigen sind.

4.1 Haushaltsaufstellung nach der bisherigen Haushaltssystematik

Die Bezirksverwaltung erarbeitet zunächst eine Datengrundlage für den Haushaltsplan, die sie an die Senatsverwaltung für Finanzen meldet („Fortschreibungstatbestände“). Aufgrund der Daten aller Bezirke nennt die Senatsverwaltung jedem Bezirk diejenige Summe an Haushaltsmitteln, die ihm zur Verfügung steht („Globalsumme“). Diese teilt das Bezirksamt in Summen für seine einzelnen Fachabteilungen auf („Eckwertebeschluss“). Mit diesem Schritt werden die grundsätzlichen politischen Schwerpunkte gesetzt. Dies geschieht Ende April desjenigen Jahres, das vor dem zu planenden Haushaltsjahr liegt. Anschließend erstellen die Fachabteilungen einen detaillierten Haushaltsentwurf, der alle zu finanzierenden Maßnahmen enthält. Das Bezirksamt beschließt diesen Entwurf und legt ihn der Bezirksverordnetenversammlung vor (im Juni). Diese berät den Entwurf in ihren Ausschüssen, nimmt Änderungen vor, beschließt ihn und legt ihn dem Abgeordnetenhaus von Berlin vor, das den endgültigen Haushaltsbeschluss für Berlin und alle Bezirke fasst (im Dezember).

4.2 Verfahrensänderungen durch die Einführung der Budgetierung

Die zu Beginn des Aufstellungsverfahrens zu erstellende Datengrundlage wird von den „Fortschreibungstatbeständen“ auf eine betriebswirtschaftlich orientierte „Kosten- und Leistungsrechnung“ für die bezirklichen Leistungen („Produkte“) umgestellt. Auf der Grundlage der neuen, systematischeren Berechnungsmethode erfolgen die weiteren Schritte ähnlich wie bisher, jedoch wahrscheinlich mit zeitlichen Verschiebungen. Eine wichtige Neuerung liegt darin, dass während des Verfahrens eine „Managementliste“

erstellt und fortgeschrieben wird, die etwa Anfang April vor dem zu planenden Haushaltsjahr bereits wichtige Schwerpunktsetzungen enthalten dürfte (nach der Mitteilung der bezirklichen Mittel seitens der Senatsverwaltung). Dies ist für den zeitlichen Ablauf des Beteiligungsverfahrens von Belang, da in einem Bürgerhaushalt auch und gerade Gelegenheit zur Beratung von Schwerpunktsetzungen bestehen sollte.

5. Wie kann ein Beteiligungsverfahren für Mitte aussehen?

Vor den bereits dargestellten Hintergründen wird ein Partizipationsverfahren für einen Bürgerhaushalt in Berlin-Mitte vorgeschlagen, das

- sich in das Haushaltsaufstellungsverfahren der Bezirksverwaltung einfügt
- einer Beteiligung entspricht, in der die Bürger(innen) ernstgenommen werden, und
- sich für eine Zusammenarbeit von Bürger(innen), Verwaltung und Politik eignet, ohne die ein Bürgerbeteiligungs-Haushalt nicht funktionieren kann.

5.1 Vorbereitung: Verständigung über das Verfahren

Damit das Verfahren der partizipativen Haushaltsaufstellung von allen beteiligten Akteuren getragen wird, sollte ein vorbereitender *Workshop zur Gestaltung des Beteiligungsverfahrens* durchgeführt werden (mit Vertretern der Bezirksverordnetenversammlung, der Verwaltung sowie Bürger[innen], die in ähnlichen Projekten tätig sind oder per Zufallsverfahren ausgewählt wurden). Die Vorschläge der vorliegenden Studie könnten eine Diskussionsgrundlage für die zu treffenden Verabredungen sein.

5.2 Auftakt: transparente Darstellung des Haushalts und des Verfahrens

Eine verständliche Aufbereitung des Bezirkshaushaltes und des partizipativen Aufstellungsverfahrens sollte als *Broschüre oder Flyer* sowie auf einer Internetpräsenz veröffentlicht werden. Diese sollten einen Fragebogen beinhalten, mit dem die Bürger(innen) Vorschläge unterbreiten können.

Der Haushalt und das Beteiligungsverfahren sollten auf einer bezirksweiten *Auftaktveranstaltung* vorgestellt werden (im Januar des Jahres vor dem zu planenden Haushaltsjahr). Hochrangige Vertreter von Politik und Verwaltung sollten die Aufgaben der Haushaltskonsolidierung darlegen und klar formulieren, welchen Stellenwert sie der partizipativen Haushaltsaufstellung geben und unter welchen Voraussetzungen sie bereit oder interessiert sind, den Vorschlägen der Bürgerbeteiligung zu folgen (hierzu werden Kriterien empfohlen). Die Chancen und Grenzen des Vorhabens sollten für alle Beteiligten transparent werden. Die Bürger(innen) können in der Auftaktveranstaltung bereits Vorschläge für Schwerpunkte des nächsten Haushaltsjahres äußern.

5.3 Beteiligung: Sammlung und Bündelung von Vorschlägen

Aus Gründen der Nähe und direkten Ansprache empfiehlt es sich, zunächst **Veranstaltungen in allen Stadtteilen** des Bezirks durchzuführen. Die Studie nennt bereits

bestehende Partizipationsstrukturen, an die dabei angeknüpft werden sollte. Anschließend sind die lokal formulierten Vorschläge auf bezirklicher Ebene zusammenzuführen.

In den Stadtteilveranstaltungen äußern die Bürger(innen) nach der Sichtung der bisher im Haushalt vorgesehenen Leistungen Änderungsvorschläge im Hinblick auf Anliegen oder Maßnahmen, die aus ihrer Sicht im kommenden Jahr umgesetzt oder reduziert werden sollen. Ausgangspunkt der Beteiligung sind die alltäglichen Anliegen und Bedarfe der Bürger(innen), die mit Hilfe der Verwaltung in die entsprechenden Haushaltspositionen zu übersetzen sind. Das Ergebnis der Bürgerbeteiligung ist also ein Katalog von Änderungsvorschlägen. Im Sinne der Erweiterung finanzieller Handlungsspielräume sind auch solche Vorschläge gefragt, die zu Einsparungen bzw. einem effizienteren Mitteleinsatz führen.

Fachliche Gesichtspunkte sollten in *thematischen Foren* auf bezirklicher Ebene vertieft werden. Dies ergänzt die breite Beteiligung in den Stadtteilen durch eine hohe fachliche Qualifikation.

Die nötige Priorisierung der Bürgervorschlägen aus den Stadtteilen und den thematischen Foren sollte in einer bezirksweiten **Bürgerkommission** erfolgen. Sie sollte in den Stadtteilversammlungen gewählt und ggf. im Hinblick auf eine repräsentative Zusammensetzung durch per Zufallsverfahren ausgewählte Bürger(innen) ergänzt werden. Es sollen also nicht nur bereits aktive, in Gremienarbeit geübte, möglicherweise in Organisationen oder Initiativen tätige Bürger(innen) für die Kommission gewonnen werden. Die Bürgerkommission arbeitet in einem kooperativen Austausch mit Verwaltung und Politik. Sie gibt – unter Berücksichtigung bezirkswweiter Gesichtspunkte sowie des verfügbaren Budgets – Empfehlungen für den Bezirkshaushalt ab (bis Anfang April vor dem zu planenden Haushaltsjahr). Dabei sorgt sie auch dafür, dass die finanziellen Auswirkungen der Vorschläge auf den Bezirkshaushalt im Rahmen des Budgets insgesamt ausgeglichen sind. Die Bürger(innen) stellen keineswegs nur Wunschzettel auf, erfahrungsgemäß setzen sie sich auch für eine sparsame und effiziente Verwendung ihrer Steuergelder ein.

Im Anschluss an die Vorschläge der Bürgerkommission erfolgt gegen Ende April der Eckwertebeschluss des Bezirksamts (bzw. Anfang April eine Qualifizierung der „Managementliste“).

5.4 Dialog über die Umsetzung und Rechenschaftsbericht

Bei der Prüfung und Aufnahme der Empfehlungen der Bürgerkommission durch Bezirksamt und BVV werden aktuelle Notwendigkeiten zu berücksichtigen sein und wird Diskussionsbedarf entstehen. Deshalb sollte das Beteiligungsverfahren die Fortsetzung des Dialogs zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik vorsehen. Hierzu sollte nach dem Haushaltsbeschluss des Bezirksamts ein *Öffentlicher Ratschlag* als Dialogveranstaltung erfolgen. Während der anschließenden Sitzungen in der *Bezirksverordnetenversammlung* sollte – nach dem Vorbild des Bürgerhaushalts in St. Denis (s. 2.3) – eine Präsentation der Bürgervorschläge in der BVV erfolgen (z. B. während der zweiten

zweiten Lesung). Auch dies ist ein Symbol der Ernsthaftigkeit und eine Möglichkeit zum Dialog.

Im nächsten Durchgang der partizipativen Haushaltsaufstellung wird auf den Stadtteilveranstaltungen auch Rechenschaft über die Berücksichtigung der Bürgerempfehlungen abgelegt.

6. Auf dem Weg zu einem Bürgerhaushalt Berlin-Mitte?

Die Vorschläge in dieser Studie können nicht mehr und nicht weniger als ein Baustein für einen Bürgerbeteiligungs-Haushalt sein. Sie liefern eine konkretere Vorstellung, wie eine partizipative Haushaltsaufstellung in Berlin-Mitte aussehen könnte. Damit stellen sie eine Entscheidungsgrundlage für die Frage bereit, ob ein solches Vorhaben ins Auge gefasst werden sollte. Und sie liefern ein Konzept, das – ggf. mit Änderungen und Ergänzungen – zu einer Arbeitsgrundlage für ein solches Vorhaben werden könnte. Weitere Anregungen hierfür sind willkommen. Vor allem aber bedarf es noch weiterer Bausteine, die im Rahmen dieser Studie nicht erarbeitet werden konnten. Aus Sicht der Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin – und mancher Entscheidungsträger, mit denen wir gesprochen haben – sind folgende weiteren Bausteine nötig:

- ein Konzept für einfache Kontrollmöglichkeiten der Zielerreichung (Outcome-Indikatoren): Es geht nicht nur um Schwerpunkte der Haushaltsausgaben, sondern um die Erreichung der damit angestrebten (und zu definierenden) Ziele. Wie kann das grundsätzlich aussehen und was folgt daraus für das Gesamtvorhaben?
- ein Konzept für eine wirkungsvolle Öffentlichkeitsarbeit, u. a. zur Aktivierung der Bürger(innen)
- ein Konzept der transparenten Aufbereitung des Haushalts (Darstellungsformen)
- ein detailliertes Konzept für die Auftaktveranstaltung
- ein Konzept für die Qualifizierung der Beteiligten.¹

Von entscheidender Bedeutung wird es freilich sein, ob sich maßgebliche Akteure dafür gewinnen lassen, die Chancen eines Bürgerhaushaltes wirklich zu nutzen und auf dem einen oder anderen Wege eine konstruktive Klärung der noch offenen Fragen herbeizuführen. Die vorliegende Studie möge das ihrige dazu beitragen.

¹ Vgl. Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin: „Bürger-Beteiligungs-Haushalt Berlin: Bausteine für ein Modellkonzept“, Berlin: August 2002, abrufbar unter <http://buergerhaushalt-berlin.de/doc/baustein.pdf>.