Initiative *Bürgerhaushalt* für Berlin

Präambel

Haushalten im Wortsinne heißt umsichtig planen und vorausschauend entscheiden. Wer dies tut, geht mit begrenzten Mitteln verantwortlich um und sichert Zukunft. Das gilt im privaten Bereich wie für die öffentliche Hand.

Für Kommunen wird das Haushalten immer komplizierter:

- Zunehmend weniger Mittel stehen ihnen zur Verfügung; die Mittel-/Aufgaben-Verteilung benachteiligt die Gemeinden; Steuerzahler entziehen sich ihrem Ort.
- „Sachzwänge“, beherrschen zunehmend die Diskussion über den Mittel-Einsatz.
- Das Politik-Interesse der BürgerInnen als Gestaltungs-Potenzial wird immer fragiler.

Die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten befördern: Korruption, Klientel-Politik und die Abschottung der Politik.

Der Umgang mit den Steuergeldern der BürgerInnen durch die dafür gewählten Politiker und die Verwaltung weist prinzipielle Mängel auf.

Es ist an der Zeit, dass alle BürgerInnen an den Entscheidungen darüber beteiligt werden, was mit ihren Steuergeldern passiert und was zukunftsfähiges kommunales Haushalten heißt.

In den letzten Jahren lernen europäische – und auch deutsche – Kommunen insbesondere von den positiven Erfahrungen des Bürger-Beteiligungshaushalts („*orcamento participativo*„) der barsilianischen Millionenstadt und Landes-Hauptstadt Porto Alegre. Die Erfahrungen aus über 10 Jahren dort und die ersten Ansätze in Europa und Neuseeland zeigen, dass „Bürgerhaushalte„ Erfolgsstrategien für einen sachgerechteren Haushalt sein können, eine soziale Stadtentwicklung ermöglichen, die Akzeptanz von schwierigen Haushaltsentscheidungen erhöhen und insgesamt die Glaubwürdigkeit der Demokratie stärken.

Was ist ein partizipativer *Bürgerhaushalt*?

Der kommunale Haushalt kommt in einem partizipativen Verfahren zustande, in dem BürgerInnen über ihre Prioritäten bei der Verwendung der öffentlichen Mittel votieren, bevor die gewählten Institutionen ihre Entscheidungen fällen. Das Bürgervotum kommt in einem Verfahren eigenständiger Willensbildung zustande, das parallel zur

kommunalrechtlichen Haushalts-Aufstellung verläuft und mit ihm kooperativ verbunden ist.

Der beratenden Funktion der Bürgerbeteiligung wird hohes Gewicht beigemessen. Mit der Bündelung der Kompetenzen von Politik, Verwaltung und BürgerInnen fließt der Sachverstand aller drei beteiligten Seiten in den Prozess der Haushaltsaufstellung ein.

Einnahmen des Landes, öffentliche Beteiligungen an Unternehmen und der Umgang mit öffentlichen Unternehmen sollten langfristig in die Beratungen des partizipativen Bürgerhaushalts einbezogen werden.

Wo gibt es *partizipative Haushalte* und ähnliche Ansätze?

Partizipative Haushalte gibt es derzeit in Südamerika, Westeuropa und Neuseeland. Das Beispiel *Porto Alegre* (Brasilien) vermittelt die meisten Anregungen und ist am längsten erprobt: mit zunehmendem Engagement und Erfolg für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung (Weltbank) und die Stabilisierung der Demokratie. In der Stadt mit 1,3 Mio. EinwohnerInnen wird seit 13 Jahren der Investitionshaushalt mit einer Größenordnung von inzwischen 17 % des Gesamthaushalts (ca. 500 Millionen Euro im letzten Jahr) nach dem Modell des partizipativen Haushalts aufgestellt. Daran beteiligten sich im letzten Jahr etwa 30.000 Bürger in bezirklichen und gesamtstädtischen Foren.

In *Neuseeland* ist ein partizipativer Haushalt in allen Städten und jeder Größenordnung vorgesehen.

Im *europäischen Ausland* gibt es partizipative Haushalte in St. Denis (90.000 Einw. / bei Paris), Bürgerfonds in einigen Arrondissements von Paris sowie Aktivitäten in dieser Richtung in Städten wie Barcelona und Bologna.

In *Deutschland* erproben im Rahmen von Modellvorhaben verschiedene Städte und Gemeinden Ansätze eines Beteiligungsverfahrens: Münster, Duisburg, Castrop-Rauxel, Hagen, Hamm, Hilden, Bergheim, Emsdetten, Monheim/Rhein, Vlotho, Mönchweiler, Rheinstetten. << **von mir nicht recherchiert!!**

Wie „funktioniert„ ein *partizipativer Haushalt* ?

Nach dem Beispiel *Porto Alegre* wird der partizipative Haushalt auch in deutschen (Modell-)Vorhaben in einem sich jährlich wiederholenden Turnus nach einem mit den BürgerInnen verabredeten Regelwerk erarbeitet:

- Rechenschaft von PolitikerInnen und Verwaltungsspitzen über das abgelaufene Haushaltsjahr (Februar)

- Vorlage und Information zu den Eckwerten des Haushalts-Entwurfs für das kommende Jahr für die BürgerInnen (April)
- Beratungen unter den BürgerInnen über Projekte/Finanzierung (bis Oktober)
- Diskussion und Haushalts-Beschluss in den gewählten Gremien (bis Dezember).

Wesentliche Merkmale des Beteiligungsverfahrens sind:

Die BürgerInnen bestimmen die Regeln ihrer Foren selbst, überprüfen sie jährlich und passen sie an die gesammelten Erfahrungen an.

Das Zusammenwirken der Bürgerforen mit Parlament und Verwaltung wird zwischen den beteiligten Seiten gemeinsam vereinbart.

Die Arbeit der BürgerInnen erfolgt gewöhnlich in räumlich und in fachlich orientierten Foren (z.B. in Stadtbezirken oder nach Ressortzuschnitt).

Für die Partizipation eignen sich darüber hinaus Verfahren der Bürgerbeteiligung (z. B. Bürgergutachten), außerdem Umfragen und das Internet („e-democracy“).

In Delegiertenversammlungen und im kommunalen Bürgerrat werden die in den unteren partizipativen Strukturen gewonnenen Haushaltsprioritäten (insbes. Wohnen, Freizeit, Versorgung, Soziales, Arbeit betreffend) mit dem gesamtstädtischen Kontext (insbes. Bildung, Wirtschaft, Infrastruktur etc. betreffend) verknüpft.

Die Beteiligungsformen sind so zu gestalten, dass alle sozialen Gruppen Zugang haben und Verantwortung übernehmen können.

Partizipative Haushalts-Aufstellung bedeutet zu einem großen Teil auch Qualifizierung zur Teilnahme an Politik. Voraussetzung dafür ist, daß alle daran Beteiligten (BürgerInnen, Politik, Verwaltung) sich fortwährend qualifizieren und fortbilden und mit den nötigen Informationen versorgt werden.

Was leisten *partizipative Haushalte*, was leisten sie nicht, was sind Hemmnisse?

Partizipative Haushalte können dazu beitragen,

- Haushaltsprobleme (und -defizite) mittels kreativer Ideen zu vermindern, soziale Phantasie zu entwickeln und Kommunalpolitik damit zu ‚effektivieren‘, das Haushaltsrecht zu vereinfachen und überflüssige Bürokratie abzuschaffen;
- klientelistische Politik und Korruption zu überwinden und für Transparenz zu sorgen;

- die politische Diskussion über die Verwendung der Haushaltsmittel an einer an den tatsächlichen Bedürfnissen orientierten Prioritätensetzung der BürgerInnen auszurichten und eine integrierte Betrachtung kommunaler Prioritäten zu befördern.
- statt Frustration und Rückzug die BürgerInnen zu aktivieren, Demokratie vor Ort erfahrbar zu machen, Demokratiebewusstsein zu stärken und das Engagement der BürgerInnen für ihre Stadt zu fördern

Partizipative Haushalte ersetzen nicht die formalen Zuständigkeiten und Kompetenzen der Organe der repräsentativen Demokratie, sie ergänzen sie vielmehr und machen repräsentative Demokratie zu einer lebendigen öffentlichen Sache.

In den 13 Jahren partizipativer Haushaltsaufstellung in Porto Alegre etwa hat sich der Stadtrat mit wenigen Ausnahmen den Empfehlungen der Bürgerforen angeschlossen. Der Haushalt wurde konsolidiert, die Korruption eingedämmt (laut Weltbank).

Von einem partizipativen Haushalt ist nicht zu erwarten, dass er sofort Verteilungsgerechtigkeit beseitigen kann – er ist bestenfalls Einstieg in einen derartigen Prozess.

Im partizipativen Haushalt ist darauf hinzuwirken, daß Vorhaben mit einem kurzfristig spürbaren Nutzen für die BürgerInnen vor Ort und langfristig wirksame Ausgaben für Bildung oder große Infrastrukturinvestitionen gleichermaßen berücksichtigt werden.

Einem partizipativen Haushaltsverfahren wird vielfach mit Skepsis begegnet.

Auf den Einwand, dass BürgerInnen eine so komplizierte Materie wie die Aufstellung eines städtischen Haushalts nicht zuzutrauen ist (bzw. dass PolitikerInnen und Verwaltung den BürgerInnen die Kompetenz dafür absprechen), ist zu antworten: jede Qualitätssteigerung unseres Politikstils (und erst recht als Abbau von Politik-Verdrossenheit) erfordert die längst überfällig Qualifizierung der BürgerInnen für ihre Kommunal-Politik.

Dem Einwand, dass die Aufstellung eines Kommunalhaushaltes durch die BürgerInnen nicht verfassungskonform sei und die repräsentative Demokratie mit ihrer parlamentarischen Zuständigkeit sich bewährt habe, ist entgegenzuhalten: ein partizipativer Haushalt ersetzt nicht die Beschlußhoheit der gewählten Organe, die zivilgesellschaftlichen Gestaltungs-Kompetenzen werden sträflich unterschätzt.

Auf den Einwand, partizipative Parallelstrukturen könne man sich nicht leisten, sie seien zu teuer, ist zu erwidern: die am partizipativen Haushalt Beteiligten arbeiten grundsätzlich unentgeltlich. Kosten entstehen hauptsächlich durch

Moderatorentrainings und Fortbildung sowie für die MitarbeiterInnen der Verwaltung, die für die Kooperation mit den Gremien des Bürgerhaushalts freigestellt werden – beides sind jedoch nachhaltige Investitionen.

Warum ein *partizipativer Haushalt* für Berlin ?

Wohl in keiner anderen deutschen Kommune manifestiert sich, verschärft durch die besonderen Bedingungen dieser Stadt (abrupter Systemwechsel, Deindustrialisierung, Versorgungs- und Subventionsmentalität), die Widersprüchlichkeit der kommunalen Haushalte wie in Berlin: auf der einen Seite wachsende Anforderungen an Umfang und Qualität öffentlicher Leistungen (soziale Sicherung, aktive Beschäftigungspolitik, Bildung, kulturelle Infrastruktur, ökologischer Umbau), auf der anderen Seite immer weniger öffentliche Mittel. Korruption, Klientel-Politik und Inkompetenz im Umgang mit den finanziellen Ressourcen taten ein Übriges zur beispiellosen Haushaltsmisere Berlins. Kein Senat, egal welcher politischer Couleur, hat daran bislang etwas ändern können.

Aus diesen Fesseln muß sich Berlin befreien. In dieser Situation gilt es, bürgerschaftliches Engagement zu aktivieren.

Ein partizipativer Haushalt Berlin bedeutet,

- eine öffentliche Auseinandersetzung über Bedürfnisse, Ressourcen und Zukunft
- Transparenz in die Haushaltsdinge zu bringen
- Prioritäten zu formulieren
- Erfahrungen und soziale Phantasie zu aktivieren
- Solidarität zu entwickeln
- Verantwortung zu stärken
- Motivation zu entwickeln
- Gestaltungsmöglichkeiten zurück zu gewinnen.

Was ist zu tun ?

Ansätze weiterentwickeln

In Berlin sind bereits reichhaltige Erfahrung zur Gestaltung von Beteiligungsprozessen bei Finanz-Entscheidungen gesammelt worden:

in den Bürger-Jurys zum Quartiersfonds und in Planungszellen der Gebiete des Quartiersmanagements,

in verschiedenen Formen der Sozialberichterstattung,

in der Lokalen Agenda 21,

im Rahmen des „Netzwerks Gesunde Städte,,,

in den „fifty-fifty-Projekten,, Berliner Schulen mit der eigenverantwortlichen Verwendung von Teilen eingesparter Haushaltsmittel.

Wichtig ist, die Motivation der wesentlichen Akteure eines partizipativen Haushalts auszubauen:

bei den PolitikerInnen mit Blick auf erfolgreiche Politik durch verantwortungsvolle Kooperationen;

bei der Verwaltung mit Blick auf realistischere, weil lebensnähere Ansätze;

bei den BürgerInnen mit Blick auf politisches Engagement, das sich lohnt.

Insgesamt ist ein partizipativer Haushalt auch ein Kernelement wohlverstandener Verwaltungsmodernisierung.

Erste Schritte

Vor diesem Hintergrund können für Berlin geeignete Formen der Bürgerbeteiligung im Hinblick auf die Haushaltsaufstellung entwickelt werden. Im Kooperations-Dreieck von BürgerInnen/Politik/Verwaltung geht es dabei um folgendes:

(1) Ausloten

der Voraussetzungen, die für einen partizipativen Haushalt speziell und jetzt in Berlin eine Rolle spielen, insbesondere:

- Problemlagen / Strukturen / Ansätze in Berlin verdeutlichen
- Gespräche mit Entscheidungsträgern

(2) Mitspieler

gewinnen, und zwar

- die eigentlichen Akteure im Verfahren (Politik/Verwaltung/BürgerInnen)
- wichtige Unterstützer (nach innen wie nach außen / Öffentlichkeit)

(3) Modell

entwickeln für das Verfahren konkret. Insbesondere ist zu klären,

- ob sich das Beteiligungsverfahren auf den Haushalt in Gänze oder nur in einem oder in mehreren Ressorts beziehen soll bzw. ob es auf Bezirksebene und/oder thematisch organisiert werden soll; denkbar wäre auch ein Pilotprojekt in einem räumlich bzw. inhaltlich begrenzten Bereich.
- wie Beteiligungsformen, Zeitabläufe, Öffentlichkeitsarbeit, Evaluation etc. zu konzipieren sind.

(4) Präsentation

der *Initiative für einen partizipativen Haushalt Berlin* in der Öffentlichkeit:

Veranstaltung (im Oktober 2002) zur

- Begründung (einschließlich Erfahrungen von anderswo)

- Konzeption (konkreter Vorschlag zur Diskussion)
- Verabredungen für die

(5) Initial-Phase

des partizipativen Haushalts Berlin 2003 mit den denkbaren Elementen:

- Partizipativer Haushalt Bezirk XYZ (Start der „Uhr„ mit Januar 2003)
 - Initiativen mit allen möglichen anderen Ansätzen (Teilhaushalte / Teilgebiete in der Stadt etc.) überall zur Erweiterung von Engagement, Erprobung und neuer Projekte (> 2004)
-
- In einer ersten Phase sollen in einer öffentlichen Kampagne, möglicherweise unterstützt durch einen Aufruf von Prominenten, für das Konzept und das Anliegen des ‚Bürgerhaushalts Berlin‘ geworben werden. (Werbekampagne)
 - Es folgt eine öffentlichkeitswirksame Auftaktveranstaltung mit Vorträgen und Workshops als Initialzündung für den BBH-Prozess. (Auftaktveranstaltung). Danach sollen sich die ersten Keimzellen für erste BürgerVersammlungen und thematische Foren zum BBH bilden.
 - Auf einer nächsten Informationsveranstaltung sollte der Haushalt (Teilhaushalte einer Senatsverwaltung, ein oder zwei Bezirkshaushalte) mit geeigneten Präsentationen und Materialien transparent gemacht werden, so daß auf anschließenden Bürgerversammlungen anschließend über Schwerpunktsetzungen beraten werden kann. (1. Bürgerhaushaltsversammlung)