

Frank Baumann, Lars Vogelsang, Anselm Weidner

**Bürgerhaushalt Berlin-Mitte**  
**Vorschlag eines Beteiligungsverfahrens**  
**auf bezirklicher Ebene**

Studie im Auftrag des kommunalpolitischen forums e. V. (berlin)

Berlin, Mai 2003

## **Impressum**

Gesamtredaktion und V. i. S. d. P.: Dr. Petra Brangsch

Autoren der Studie: Frank Baumann, BÜRO BLAU

Lars Vogelsang, Agenda-Agentur Berlin

Anselm Weidner, Journalist

(Mitglieder der Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin)

Herausgegeben vom kommunalpolitischen forum e. V. (berlin)

Bürohaus Weydingerstraße 14–16, 10178 Berlin

Telefon: (030) 24 00 95 57; Telefax: (030) 24 00 95 58

Website: [www.kommunalpolitik-berlin.de](http://www.kommunalpolitik-berlin.de)

E-Mail: [kommunalpolitisches.forum@berlin.de](mailto:kommunalpolitisches.forum@berlin.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Vier Beispiele des Bürgerhaushalts im Vergleich</b> .....	<b>5</b>
2.1	Wie werden der Haushalt und das Partizipationsverfahren der Bevölkerung dargestellt? .....	7
2.2	Wie weit reicht die Bürgerbeteiligung? .....	8
2.3	In welchem Ausmaß arbeiten Verwaltung bzw. Politik und Bürger(innen) zusammen? .....	11
2.4	Wie viele Bürger(innen) beteiligen sich, wie unterscheidet sich die finanzielle Situation der Städte? .....	12
<b>3</b>	<b>Wie lassen sich die vier Beispiele bewerten?</b> .....	<b>19</b>
<b>4</b>	<b>Wie läuft bisher die bezirkliche Haushaltsaufstellung?</b> .....	<b>23</b>
4.1	Ablauf des bisherigen Haushaltsaufstellungsverfahrens .....	23
4.2	Verfahrensänderungen durch die umfassende Einführung der Budgetierung .....	25
<b>5</b>	<b>Wie kann ein Beteiligungsverfahren für Berlin-Mitte aussehen?</b> .....	<b>29</b>
5.1	Vorbereitung: Verständigung über das Verfahren .....	32
5.2	Auftakt: Transparente Darstellung des Haushalts und des Verfahrens ..	33
5.3	Beteiligung: Sammlung und Bündelung von Vorschlägen .....	35
5.4	Dialog über die Umsetzung und Rechenschaftsbericht .....	40
<b>6</b>	<b>Auf dem Weg zu einem Bürgerhaushalt Berlin-Mitte?</b> .....	<b>45</b>
	<b>Nachwort</b> .....	<b>47</b>
	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>49</b>
	<b>Anhang</b> .....	<b>55</b>



# 1 Einleitung

Der Ansatz des Bürgerbeteiligungs-Haushaltes bietet verschiedene Zugänge und kann Beiträge zu unterschiedlichen Problemkreisen leisten:

Erste Ergebnisse der Partizipationsforschung deuten darauf hin, dass ein sparsamerer und effektiverer Umgang mit öffentlichen Geldern erreicht werden kann, wenn Interessen und Kenntnisse sowie die soziale Phantasie der Bürgerinnen und Bürger bei der Beratung der öffentlichen Haushalte einfließen und von Politik und Verwaltung berücksichtigt werden.<sup>1</sup>

Erfahrungen anderer Kommunen deuten darauf hin, dass der Bürgerhaushalt die Motivation der Verwaltungsmitarbeiter(innen) stärkt, weil er Entscheidungen zur Mittelverteilung auf die verschiedenen Ressorts und unterschiedlichen Aufgabenbereiche einer Verwaltung transparenter macht. Neue Schwerpunktsetzungen und Einsparentscheidungen werden nachvollziehbar begründet. Damit unterstützt er eine dezentrale Organisation und Verantwortungsübernahme in der Verwaltung. Für einige Kommunen ist der Bürgerbeteiligungs-Haushalt sogar in erster Linie ein Instrument, die Modernisierung der Verwaltung voranzubringen.

Wenn weiterhin im Weltbankreport 1999 Porto Alegre wegen seines Bürgerhaushalts als eine kreditwürdige, weil von Korruption weitgehend freie Stadt lobend erwähnt wird, ist das ein Hinweis darauf, dass Bürgerpartizipation als Standortfaktor eine Rolle spielt und wahrscheinlich eine immer größere Bedeutung erlangen wird. Es spricht einiges dafür, dass dieses Instrument transparenter Haushaltsführung ein wirksames Mittel zur Eindämmung von Klientelpolitik und Korruption darstellt. Und vermutlich wäre Berlin mancher Finanzskandal erspart geblieben, wenn in der Stadt bereits vor Jahren ein ähnlich offener Dialog über die Verwendung öffentlicher Mittel gepflegt worden wäre wie in Porto Alegre.

---

<sup>1</sup> Vgl. Feld, Kirchgässner 2001, nach: Herzberg, Kasche 2002, S. 1383.

Schließlich kann eine wirkungsvolle Bürgerbeteiligung bei der Haushaltsaufstellung, dem Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung, als Innovation und Strategie zur Wiederbelebung der kommunalen Demokratie in Zeiten der viel zitierten „Krise der Demokratie“ verstanden werden. Größere Möglichkeiten zur Mitsprache ermöglichen es, dass sich die Bürger(innen) wieder stärker den Angelegenheiten ihres Gemeinwesens und der Politik zuwenden und mehr Verantwortung und Engagement übernehmen. Das gilt insbesondere für die Situation nach dem Berliner Bankenskandal, die Enttäuschungen über den Neuanfang und die katastrophale finanzielle Situation der Bezirke. Die Konsolidierung der Haushalte ist notwendig, aber kein Selbstzweck. Wofür sparen – diese Frage könnte mit den Bürger(inne)n gemeinsam beantwortet werden.

Was macht nun aber einen **Bürgerhaushalt** aus? In ihm werden Bürger(inne)n direkt an der Aufstellung des öffentlichen Haushalts beteiligt. Drei Bestandteile sind elementar:

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

Diese Schritte einer partizipativen Haushaltsaufstellung leben von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Bürger(inne)n, Verwaltung und Politik. Hierzu bedarf es geeigneter Vorgehensweisen. Aus diesem Grund entwickeln wir in dieser Studie ein Konzept für das Beteiligungsverfahren eines Bürgerhaushalts – am Beispiel des Berliner Bezirks Mitte. Die Vorschläge lassen sich zum Teil auf andere Berliner Bezirke – oder auch andere Kommunen – übertragen.

Die Überlegungen werden in der nachstehenden Abfolge entfaltet:

- Zunächst beschreiben und bewerten wir im 2. und 3. Kapitel die Praxis in vier von weltweit mehreren hundert Kommunen, die Erfahrungen mit der Umsetzung eines Bürgerbeteiligungs-Haushalts gesammelt haben. Dabei wird herausgearbeitet, welche Elemente eines Bürgerhaushaltsverfahrens von zentraler Bedeutung sind. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses sehr unterschiedliche Formen annehmen kann.
- Im 4. Kapitel erläutern wir das in den Berliner Bezirken praktizierte Haushaltsaufstellungsverfahren, da eine wirkungsvolle Beteiligung an Haushaltsfragen nur unter Berücksichtigung der eingespielten Verfahrensabläufe von Politik und Verwaltung erfolgen kann. Bei dieser Darstellung gehen wir auch auf die Umstellung der Haushaltsplanung ein, die mit der umfassenden Einführung der betriebswirtschaftlich orientierten Budgetierung verbunden ist und die derzeit in der Berliner Verwaltung vorgenommen wird.
- Schließlich unterbreiten wir im 5. Kapitel einen Vorschlag für den zeitlichen Ablauf und die Methoden der Bürgerbeteiligung für eine partizipative Haushaltsaufstellung. Dieser Vorschlag greift die Analyse der vier näher betrachteten Bürgerhaus-

haltsverfahren und des Ablaufes zur Haushaltsaufstellung in den Berliner Bezirken auf. Zugleich bezieht er sich auf notwendige Voraussetzungen für erfolgreiche partizipative Verfahren sowie die spezifische Situation in Berlin-Mitte.

- Der vorgestellte Vorschlag eines praktikablen Verfahrens für einen Bürgerbeteiligungs-Haushalt in Berlin-Mitte ist als Diskussionsgrundlage und Empfehlung für Politik, Verwaltung und Interessierte gedacht. Die Realisierung eines ersten Berliner Bürgerhaushalts wird weitere konzeptionelle Überlegungen und Diskussionen erfordern. Darauf wird im Ausblick des 6. Kapitels eingegangen.

Mit dem Fokus der Studie auf einen Bezirk verbinden wir nicht die Empfehlung, einen Bürgerhaushalt nur auf der bezirklichen Ebene zu realisieren. Vielmehr legt es die Verschränkung bezirklicher und gesamtstädtischer Zuständigkeiten nahe, Bürger(innen) auf beiden Ebenen an Haushaltsfragen zu beteiligen. Gleichwohl kann man den Bürgerhaushalt in einer administrativen Einheit beginnen, beispielsweise in Berlin-Mitte.

Die Autoren der Studie sind Mitglieder der Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin. Die Vorschläge wurden gemeinsam entwickelt. Die Ausarbeitung des zweiten und dritten Kapitels erfolgte hauptsächlich durch Anselm Weidner, die des vierten Kapitels durch Frank Baumann und die des fünften durch Lars Vogelsang. Wir sprechen unseren Gesprächspartnern in den Finanzverwaltungen des Bezirks und des Senats Dank für hilfreiche Informationen zu den Rahmenbedingungen der Haushaltsplanung aus.

Seit März 2002 entwickelt die Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin Konzepte für einen partizipativen Haushalt in der Bundeshauptstadt und lotet die Realisierungsmöglichkeiten eines solchen Modells in Gesprächen mit Entscheidungsträger(inne)n aus. Wir würden uns freuen, wenn diese Arbeit ein Baustein auf dem Weg zur Umsetzung eines Berliner Bürgerhaushalts darstellen würde, und sind für Anregungen und Hinweise jederzeit dankbar.





## 2 Vier Beispiele des Bürgerhaushalts im Vergleich

Bürgerbeteiligungs-Haushalte werden mittlerweile in über 200 Kommunen in Amerika, Australien und Europa erfolgreich praktiziert. Im Folgenden werden vier Ansätze exemplarisch vorgestellt und verglichen: die Bürgerhaushalte im badischen Rheinstetten (20.000 Einw.) und im nordrhein-westfälischen Emsdetten (36.000 Einw.), das ‚budget participative‘ (partizipativer Haushalt) in St. Denis im Norden von Paris (90.000 Einw.) sowie das ‚orcamento participativo‘ (partizipative Haushaltsaufstellung) in Porto Alegre, der Hauptstadt des südbrasilianischen Bundesstaates Rio Grande do Sul (1,4 Mio. Einw.).<sup>2</sup>

Die beiden deutschen Kommunen wurden ausgewählt, weil sie als beispielhaft für den Stand der Entwicklung von Bürgerhaushalten in Deutschland gelten können. Der Bürgerhaushalt der Millionenstadt Porto Alegre wird dargestellt, weil er weltweit als herausragendes Vorbild, gewissermaßen als Mutter der Bürgerhaushalte gilt. Seit 1989 wird das ‚orcamento participativo‘ in Porto Alegre regelmäßig überprüft und weiterentwickelt.<sup>3</sup> St. Denis schließlich wurde ausgewählt, weil es ein europäisches Beispiel darstellt, das sich noch stärker als die deutschen Bürgerhaushalte an das Modell von Porto Alegre anlehnt.

Zunächst gehen wir auf das Zustandekommen des Bürgerbeteiligungs-Haushaltes in den vier Städten ein, dann auf seine Umsetzung. Am Anfang eines jeden Bürgerhaushalts steht die verständliche Darstellung des kommunalen Haushaltsplans und des Partizipationsverfahrens. Wie das in den vier Kommunen realisiert wird und mit welchen Formen der Ansprache die Verwaltung auf die Bürger(innen) zugeht, ist Gegenstand des ersten Abschnittes. Anschließend wird verglichen, wie die Bürger(innen) an der Haushaltsaufstellung beteiligt sind und welchen Haushaltsanteil das Partizipationsverfahren umfasst. Der dritte Abschnitt behandelt die Formen und den Umfang der

---

<sup>2</sup> Die größte Stadt mit einem Bürgerhaushalt ist seit 2001 São Paulo (10,5 Mio. Einw.).

<sup>3</sup> Weitere internationale Vorreiter sind Christchurch in Neuseeland und Phoenix in Arizona, USA (s. Christchurch City Council o. J. und City of Phoenix o. J.).

Kooperation von Verwaltung bzw. Politik (Rat) und Bürger(innen) im Partizipationsprozess. Gerade in diesen beiden Abschnitten treten deutliche Unterschiede zwischen den hier vorgestellten Bürgerhaushaltsverfahren auf. Abschließend wird im Zahlenvergleich deutlich, wie sich der Anteil der Bürger(innen) darstellt, die sich an Bürgerhaushaltsverfahren beteiligen, und in welcher finanziellen Situation sich die vier Städte befinden.

### **Wie fing es in den vier Städten an?**

Die Startbedingungen des Bürgerhaushalts in den vier Beispielkommunen weisen sehr große Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten auf. Im Hinblick auf das portogalegrinische Modell sind die besonderen brasilianischen Bedingungen zu bedenken, unter denen dort der Bürgerhaushalt entstanden ist:

1. Ursprünglich war er Teil einer sozialen Bewegung und eines politischen Programms für mehr Demokratie im Kampf gegen die Diktatur und eine korrupte Stadtverwaltung.
2. Von Anfang an wurde der Bürgerhaushalt von einem breiten Spektrum zivilgesellschaftlicher Gruppen getragen.
3. Zu den Besonderheiten des Vorbilds Porto Alegre gehört der Umstand, dass der Bürgerhaushalt von einer breiten und offenen Sammlungsbewegung der Opposition gegen die Diktatur, der Partido do Trabalho (Arbeiterpartei), vorangetrieben wurde, die als regierende Partei den Chef der Verwaltung stellte.

Vergleicht man hiermit die Anfänge des Bürgerbeteiligungs-Haushalts in den anderen drei Beispielstädten, so zeigt sich:

1. dass sie in einer seit Jahrzehnten funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung mit repräsentativer Demokratie eingeführt wurden
2. dass die Bürgerschaft erst gewonnen werden musste und
3. dass der Bürgerhaushalt wie in Porto Alegre maßgeblich von den Bürgermeistern vorangetrieben wurde.

Gemeinsam ist allen vier Städten, dass der Bürgerhaushalt nach kurzer Zeit von allen Parteien unterstützt wurde. Auch die tragende Rolle der kommunalen Spitze scheint für den Erfolg ausschlaggebend zu sein. Der Vergleich der Anfänge verweist auf drei Grundvoraussetzungen von Bürgerhaushalten:

- Sie müssen eine positive Resonanz in der Bevölkerung erlangen.
- Sie müssen die Unterstützung der Parteien oder des Kommunalparlaments haben bzw. gewinnen.
- Sie sind nur möglich, wenn die Verwaltung und ihre Spitzen von der Notwendigkeit dieser Form und Entwicklung partizipativer Demokratie überzeugt sind.

## 2.1 Wie werden der Haushalt und das Partizipationsverfahren der Bevölkerung dargestellt?

In Rheinstetten wurde 2001 und 2002 allen privaten Haushalten eine 24-seitige, anschaulich gestaltete Broschüre zugestellt, die sich in sieben Abschnitte aufteilt:

- ein Kalender des Haushaltsaufstellungs- und Beteiligungsverfahrens
- ein Aufruf des Bürgermeisters
- ein Haushalts-ABC zur Erklärung der wichtigsten Begriffe
- die Bilanz des Haushalts (Ausgaben/Einnahmen)
- eine detaillierte Darstellung von zwei, im Vorjahr von den Bürger(inne)n ausgewählten Haushaltsbereichen (z. B. für 2002 Kinder- und Jugendarbeit sowie Abfallbeseitigung)
- die Darstellung des Vermögenshaushalts
- die wichtigsten Investitionen für das laufende Haushaltsjahr.

Aus Kostengründen ist dieses Jahr an die Stelle der Broschüre eine 4-seitige Zeitung im DIN-A3-Format mit einem ähnlichen Informationsumfang getreten.

Emsdetten unterrichtet seine Bevölkerung in ähnlichem Umfang wie Rheinstetten. Besondere Akzente setzt es mit seinem Internetauftritt und in der Einbeziehung der Printmedien. So schaltet die Verwaltung einige Wochen vor der zentralen Veranstaltung zur Erstellung des Bürgerhaushalts – dem Bürgerforum – Anzeigen zu den Einnahmen und Ausgaben jedes Haushaltsbereichs in lokalen Zeitungen.

In St. Denis gibt es Flyer und Broschüren zum Bürgerbeteiligungs-Haushalt für die gesamte Stadt sowie Broschüren für die 12 einzelnen Stadtteile. Die bunten, anschaulich aufgemachten, großformatigen Flyer enthalten auf fünf Seiten:

- eine kurze grundsätzliche Erklärung zum Bürgerhaushalt inklusive den vom Stadtrat verabschiedeten politischen Prioritäten (s. Abschnitt 2.1)
- eine kurze Darstellung der 12 Haupttitel des Investitionshaushalts
- einen Überblick über Einnahmen und Ausgaben
- und ein Kalendarium des Bürgerhaushaltsprozesses, das auch die Termine der Bürgerversammlungen in den 12 Stadtteilen enthält.

Darüber hinaus veröffentlicht die Stadtverwaltung detaillierte und einfach, aber anschaulich gestaltete, 10- bis 30-seitige Broschüren zum jährlichen Gesamthaushalt, zur mittelfristigen Finanzplanung sowie zu einzelnen Haushaltsbereichen, die sich auf die ganze Stadt beziehen.

Die Broschüren zu den einzelnen Stadtteilen bestehen jeweils aus drei Teilen:

- soziodemographische Daten
- Daten zur sozialen Infrastruktur
- Angaben über die von der Stadt geplanten und von der Bürgerversammlung gewünschten Investitionen im jeweiligen Stadtteil.

Die Flyer werden an alle Haushalte verschickt und liegen – ebenso wie die gesamtstädtischen Bürgerhaushaltsbroschüren und die Stadtteilbroschüren – bei den Bürgerversammlungen und auf städtischen Ämtern aus.

In Porto Alegre erhalten die Bürger(innen) eine Broschüre über den Gesamthaushalt des vergangenen Jahres (Rechenschaftslegung) und eine weitere über die Investitionsplanung für das kommende Jahr. Außerdem werden in fortlaufenden Trainings immer mehr Porto Alegriner in die Lage versetzt, den Haushalt in Gänze zu verstehen.

Allen vier Bürgerhaushalten ist gemeinsam, dass die Bürger(innen) als Partner der Verwaltung angesprochen und verstanden werden. So wird in den Bürgerhaushaltsbroschüren/-zeitungen in Rheinstetten mit der Devise „Demokratie lebt vom Mitmachen“ an den Gemeinsinn appelliert und um den Sachverstand der Bürger(innen) für die Unterstützung der Verwaltung geworben. Der Bürgerhaushalt Emsdetten wirbt – zukünftig als Teil des Stadtmarketingprozesses – mit dem Slogan „Stadtmachen – Mitmachen“. Das ‚budget participative‘ (der Bürgerhaushalt) von St. Denis basiert auf einer alten Tradition von Partizipation. In dieser Stadt spielten die Quartiersversammlungen (démarches quartier) immer eine große Rolle in der Kommunalpolitik. Das Interesse von Politik und Verwaltung an dieser dezentralen Form der Bürgerbeteiligung wird dadurch unterstrichen, dass die politischen Prioritäten für die Haushaltsaufstellung, die am Anfang jeder Veröffentlichung des Bürgerhaushalts abgedruckt sind, vom Stadtrat und den Stadtteilversammlungen formuliert wurden. Für 2002 lauteten sie:

- Fortentwicklung der lokalen partizipativen Demokratie
- Förderung von Chancengleichheit in Erziehung und Bildung
- Förderung öffentlicher Ruhe und Ordnung und der Kriminalitätsprävention
- Für jeden ein Dach überm Kopf
- Beschäftigungsförderung
- Verbesserung der Qualität des öffentlichen Raums
- Hilfe bei der Entwicklung des sozialen Lebens in den Stadtteilen
- Stärkung der Entwicklung interkommunaler Beziehungen.

## **2.2 Wie weit reicht die Bürgerbeteiligung?**

In diesem Kapitel geht es um den „Kern“ des Bürgerhaushaltsverfahrens: Wann werden die Bürger(innen) mit ihren Vorstellungen zum kommunalen Haushalt gehört, in welchem Umfang können sie sich einbringen und welche Teile des Haushalts sind Gegenstand des Bürgerhaushalts?

In Rheinstetten legt jeweils im Januar die Stadtverwaltung in einer öffentlichen Stadtratssitzung Rechenschaft über die Ergebnisse der Konsultation des Vorjahres ab. Im Oktober werden Bürgerhaushaltsbroschüren/-zeitungen zusammen mit Fragebögen an

alle Haushalte verteilt, kurz bevor der Haushaltsentwurf in den Stadtrat eingebracht wird. Die Fragebögen ermitteln erstens, ob und wie die Bürger die kommunalen Angebote zu den beiden im Vorjahr ausgewählten Haushaltsbereichen nutzen und welche Verbesserungsvorschläge sie haben (im Multiple-choice-Verfahren). Zweitens können darin alle Haushaltsausgaben über 50.000 € mit Zahlen von 1–6 („unwichtig“ bis „sehr wichtig“) bewertet werden und drittens können 2 von 15 Haushaltsbereichen für den Bürgerhaushalt des kommenden Jahres ausgewählt werden. Im November wird in der Verwaltung und den Ausschüssen des Stadtrats über die in den Bürgerversammlungen und in den Fragebögen geäußerten Anregungen beraten, bevor im Dezember der Haushaltsplan beschlossen wird.

In Emsdetten wird nach der Etateinbringung in den Gemeinderat und vier Monate vor dem Ratsbeschluss über die Haushaltsdaten informiert. Einen Monat nach dieser Information findet das Bürgerforum statt. Dies ist die zentrale Veranstaltung des Emsdettener Bürgerhaushalts. Nach dem Zufallsprinzip werden 2.000 Emsdettener(innen) aus der Einwohnermeldekartei ausgewählt. Im Jahr 2001 erhielten sie zusammen mit der Einladung zum Bürgerforum einen Fragebogen zu einem von der Verwaltung vorgeschlagenen und im Vorjahr mit den Bürger(inne)n abgestimmten haushaltsrelevanten Thema. Über dieses Thema wird in dem eintägigen Bürgerforum diskutiert. Schließlich geben die Teilnehmer(innen) auf dem Fragebogen ihr Votum zu dem vorgegebenen Haushaltsbereich ab. 2001 bezog er sich auf die Nutzung leerstehender Gebäude für kommunale Zwecke. Der Bürgermeister hat diese selektive Vorgehensweise jedoch im nachhinein als ungünstig eingeschätzt, da die Gesamtperspektive auf die Bilanz und der Ausgleich zwischen verschiedenen Teilen des Haushalts verlorengegangen sei.<sup>4</sup> Daher wurde für 2002 ein anderes Herangehen gewählt: Die Bürger(innen) konnten unter sieben von der Verwaltung vorgeschlagene Szenarien zur Deckung der Finanzierungslücke von 2,8 Mio. EUR wählen. Das durch das nunmehr als Abendveranstaltung durchgeführte Forum, die Fragebögen und eine Onlinebefragung ermittelte Votum der Bürger(innen) ergab, dass die meisten Bürger(innen) die Haushaltslücke durch Steuererhöhungen schließen wollten, während die Kämmerei (Finanzverwaltung) stärker auf die Rücklagen zurückzugreifen beabsichtigte. Der Ratsbeschluss über den Haushalt war schließlich 2002 ein Kompromiss aus den Vorschlägen des Bürgerforums und den Vorstellungen der Verwaltung, der detailliert im Internet dokumentiert wurde (s. [www.emsdetten.de](http://www.emsdetten.de)).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Bericht des Bürgermeisters von Emsdetten, Georg Moenikes, in einem Workshop der Bundeszentrale für politische Bildung und der Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin am 5. Mai 2003, Berlin.

<sup>5</sup> Die Kosten des Beteiligungsverfahrens beliefen sich für ein Jahr einschließlich Personal auf 35–40.000 €. Konzeptionelle Unterstützung wurde durch die Bertelsmann-Stiftung und das Netzwerk nordrhein-westfälischer Modellkommunen des Bürgerhaushalts bereitgestellt.

In St. Denis finden in der Regel monatlich in allen zwölf Stadtteilen Bürgerversammlungen statt. Die dort formulierten Anregungen werden vor dem Haushaltsbeschluss des Stadtrates in die Haushaltsvorlage eingearbeitet. Dies geschieht in Foren und Workshops der Verwaltung mit Bürgerdelegierten aus den Bürgerversammlungen. Diese Foren und Workshops finden im Rathaus statt. Wie in allen partizipativen Verfahren bleibt die letztendliche Entscheidung über den Haushalt beim Stadtrat. Der Bürgerhaushalt in St. Denis bezieht sich allein auf den Investitionshaushalt, geplant ist eine Ausdehnung auf den Gesamthaushalt.

In Porto Alegre beginnt im März das Bürgerhaushaltsverfahren mit öffentlichen Veranstaltungen, in denen die Verwaltung Rechenschaft ablegt, inwieweit die Empfehlungen der Bürger(innen) des letzten Jahres in den Haushaltsentscheidungen berücksichtigt worden sind. Gleichzeitig wird der neue Investitionsplan durch die Verwaltungsspitze der Stadt vorgelegt. Darauf folgt eine 5-monatige Diskussion der Haushaltsprioritäten, bei der sich die Bürger(innen) in Versammlungen der 16 Stadtregionen und in sechs stadtweiten thematischen Foren einbringen. Die thematischen Foren wurden 1994 eingerichtet. Sie tagen mindestens monatlich, während der Bürgerrat (COP) – das zentrale, aus Delegierten der Bürger(innen) zusammengesetzte Gremium des Bürgerhaushalts – im wöchentlichen Turnus zusammentritt. Seit 2001 erfolgt außerdem eine Onlinebefragung (unter <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op>).

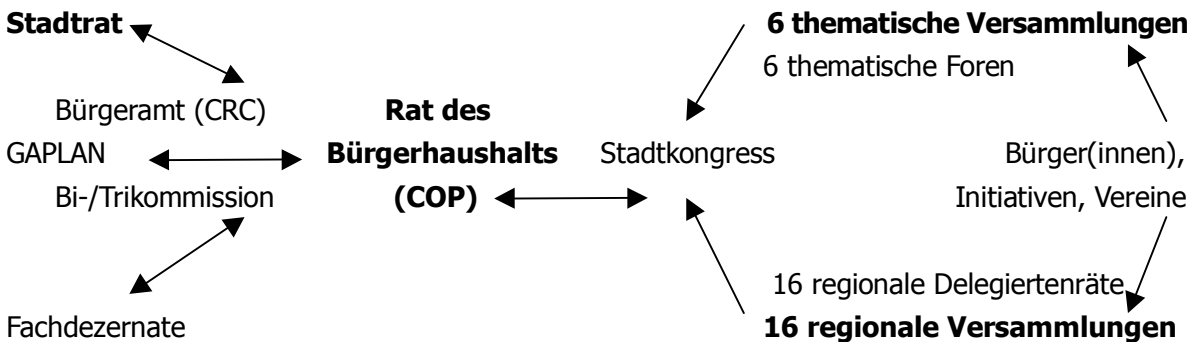
Aus zwölf Themen (beispielsweise Bildung, Verkehr, Gesundheit) wählen die Bürger(innen) fünf Haushaltsprioritäten für die Stadtteilbudgets. Das Gewicht des Votums richtet sich nach der Zahl der Teilnehmer(innen) einer Stadtteilversammlung, der Bevölkerungszahl und der Ausstattung des Stadtteils. Auf dieser Grundlage erfolgt eine Priorisierung für den Gesamthaushalt, die die Verwaltung in Abstimmung mit dem Bürgerrat vornimmt.<sup>6</sup> Die Regeln der Prioritätensetzung zielen darauf, die Investitionen in die Infrastruktur möglichst gerecht unter den Stadtregionen zu verteilen.

Anfang Juli versammeln sich die Delegierten zu einem öffentlichen Stadtkongress, auf dem der Bürgerrat eingesetzt und die Prioritäten zusammengetragen und beraten werden. Danach wird die Haushaltsaufstellung zwischen Bürgerhaushaltsgremien und Verwaltung durch regelmäßige Abstimmungen verzahnt. Das geschieht durch Verhandlungen zwischen den Mitgliedern des Bürgerrats, die im Juni/Juli in den Bürgerversammlungen und den thematischen Foren in den Bürgerrat (COP) delegiert werden, und GAPLAN, eine eigens für den Bürgerhaushalt geschaffene Kombination aus Kämmererei und Planungsamt. Für diesen Vermittlungsprozess gibt es das Bürgeramt CRC (mit Vertretern von Stadtrat, Verwaltung und COP) sowie weitere Kommissionen, die

---

<sup>6</sup> Seit 2002 sind darin auch die regionalen Delegiertenräte einbezogen. Ferner werden nun auch die regionalen Versammlungen direkt mit der Priorisierung befasst und die früheren zwei offiziellen (sowie die informelle Zwischenrunde) zusammengefasst, so dass mehr Aufgaben auf die Basisgremien verlagert wurden (vgl. Brangsch o. J. „Neues aus Porto Alegre“ und „Haushaltsuhr Porto Alegre 2003“).

Bikommision, in der je vier Vertreter(innen) der Verwaltung und des Bürgerrates sitzen, oder die Trikommision, die eine Erweiterung der Bikommision um Gewerkschaftsvertreter(innen) für die Personalplanung im öffentlichen Dienst darstellt. Die Verwaltung informiert monatlich über die neuesten Zahlen des Haushaltsvollzugs.



*Übersicht der Beteiligungsstrukturen in Porto Alegre*

Bisher ist nur der Investitionshaushalt in das Beteiligungsverfahren einbezogen, der zwischen 17 % und 23 % des Gesamthaushalts von Porto Alegre ausmacht. Allerdings ist die Haushaltsaufstellung in Porto Alegre projektorientiert; der Begriff der Investitionsmittel umfasst daher über die Sachausgaben hinaus auch die Personalkosten, die zu einem Projekt gehören.

Insgesamt unterscheiden sich die Bürgerhaushaltsverfahren in St. Denis und Porto Alegre wesentlich von den beiden deutschen. Am Ausgangspunkt des Prozesses im französischen und brasilianischen Beispiel artikulieren die Bürger(innen) ihre Bedürfnisse und Vorschläge jenseits von Haushaltsvorgaben der Verwaltung. In den deutschen Verfahren ist der Ausgangspunkt der vorgegebene Haushalt, aus dem die Bürger(innen) oder die Verwaltung Bereiche auswählen, zu denen dann das Beteiligungsverfahren stattfindet.

### **2.3 In welchem Ausmaß arbeiten Verwaltung bzw. Politik und Bürger(innen) zusammen?**

Da Bürgerhaushalte kooperative Verfahren von Bürger(innen), Politik und Verwaltung sind, müssen Politik und Verwaltung signalisieren, dass sie das Partizipationsverfahren ernst nehmen und die Ergebnisse bei der Haushaltsaufstellung berücksichtigen. Dies gelingt ihr durch ihre Präsenz in den Versammlungen und Gremien, durch die Verbindlichkeit von Absprachen und durch die Rechenschaftslegung über den Umgang mit den Vorstellungen der Bürger(innen).

In Rheinstetten geht der Bürgerhaushalt in hohem Maß auf eine Initiative des Bürgermeisters zurück. Zusammen mit dem Kämmerer und der Hauptamtsleiterin organisiert er das Verfahren, alle drei beteiligen sich an den jährlich stattfindenden Stadtteilversammlungen. Die Verwaltung und die Ausschüsse des Stadtrates beraten jeweils die in den Bürgerversammlungen und in den Fragebögen geäußerten Anregungen. Auch wird im Stadtrat öffentlich zu den Ergebnissen der Bürgerkonsultation debattiert.

Wie in Rheinstetten spielt in Emsdetten das Engagement des Bürgermeisters, der an allen Veranstaltungen teilnimmt, eine zentrale Rolle. Zwei Mitarbeiter(innen) der Haushaltsabteilung sind für die Durchführung des Verfahrens zuständig. Beim Bürgerforum sind darüber hinaus Kolleg(inn)en aus den einzelnen Fachabteilungen anwesend, um Auskunft zu geben. In einem schriftlichen, u. a. im Internet veröffentlichten Bericht legt die Verwaltung Rechenschaft über die Umsetzung der Vorschläge im Haushaltsplan ab.

Ähnlich sieht es auch in St. Denis aus: Der Bürgermeister hat sich das ‚budget participative‘ zu eigen gemacht und die Verwaltung vom Sinn des Bürgerhaushalts überzeugen können. Bei jeder Bürgerversammlung ist ein(e) Vertreter(in) der Verwaltungsspitze anwesend. Und für jeden Stadtteil gibt es eine Mitarbeiter(in), der/die für die Abstimmung zwischen den Bürger(innen) und der Verwaltung zuständig ist. Weiterhin unterbricht der Stadtrat seine Haushaltsdebatte im Februar für eine Bürgeranhörung.

In Porto Alegre legt die Verwaltungsspitze zu Beginn des Bürgerhaushaltsjahres in öffentlichen Versammlungen Rechenschaft über die Umsetzung der letztjährigen Vorschläge des Bürgerrats ab. Bei jeder Sitzung eines partizipativen Gremiums ist mindestens ein(e) Vertreter(in) von GAPLAN (Kämmerei/Stadtplanungsamt) zugegen.

## **2.4 Wie viele Bürger(innen) beteiligen sich, wie unterscheidet sich die finanzielle Situation der Städte?**

In Rheinstetten, einer Gemeinde mit 20.000 Einwohner(inne)n, nahmen im Jahr 2001 120 und im Jahr 2002 56 Bürger(innen) an Bürgerversammlungen zum Bürgerhaushalt teil. Von den Fragebögen, die an alle Haushalte verteilt wurden, kamen 142 bzw. 57 Exemplare zurück.

In Emsdetten mit 36.000 Einwohner(inne)n nahmen bei jeweils 2.000 Einladungen im Jahr 2001 159 und 2002 76 Personen an dem Bürgerforum teil. Der Rücklauf der Fragebögen, die mit den 2.000 Einladungen verteilt worden sind, lag bei 300 bzw. 275. Hinzu kamen 159 Antworten auf die Onlinebefragung.

In St. Denis (90.000 Einwohner[innen]) beteiligen sich jährlich ca. 6.000 Bürger(innen) an den Bürgerversammlungen und den Workshops zum Bürgerbeteiligungs-Haushalt.



In Porto Alegre hat sich die Zahl der Beteiligten pro Jahr von etwa 1.000 Anfang der 90er Jahre auf gut 20.000 in den letzten Jahren gesteigert. Einschließlich der Veranstaltungen, die verschiedenste Bürgergruppen und -organisationen zur internen Diskussion ihrer Vorschläge durchführen, sind ca. 100.000 Menschen an der Haushaltsaufstellung beteiligt.<sup>7</sup>

Somit liegen in den beiden deutschen Kommunen die Teilnehmerzahlen bei etwa einem Prozent der Bevölkerung, was den Erfahrungswerten bei anderen Partizipationsverfahren entspricht, die in der Stadtentwicklung durchgeführt werden. In den über längere Zeit ausgefeilten Partizipationsprozessen in St. Denis und Porto Alegre wirken jährlich ca. 8 % bzw. 2–6 % der Bevölkerung mit.

Wie unterscheiden sich die Haushalte der vier Städte? Naturgemäß ist in einer hochverschuldeten Gemeinde der Handlungsspielraum der an der Haushaltsaufstellung beteiligten Bürger(innen) geringer als in prosperierenden Kommunen. In Porto Alegre ist der Haushalt seit Jahren ohne Aufnahme von Krediten ausgeglichen, was zu Beginn des ‚orcamento participativo‘ nicht der Fall war. St. Denis ist – nicht zuletzt durch hohe Gewerbesteureinnahmen – eine reiche Stadt. In Rheinstetten, einer aufstrebenden Gemeinde im High-tech-Gürtel um Karlsruhe, ist die Pro-Kopf-Verschuldung zwischen 2002 und 2003 von 250 auf 350 EUR gestiegen. Diese Erhöhung erklärt sich im wesentlichen aus Vorleistungen, die die Kommune für eine in Planung befindliche große Messehalle zu erbringen hat. Gemessen am Landes- und Bundesdurchschnitt ist dieser Verschuldungsstand allerdings niedrig. Emsdetten sieht sich dagegen in einer Situation anhaltender Verschuldung mit steigender Tendenz. Sie lag 2002 bei 988 EUR pro Kopf. Dabei handelt es sich um eine grundsätzliche Problematik, die sich aus der Struktur und den längerfristigen Entwicklungstendenzen der öffentlichen Finanzen ableitet und der nur begrenzt durch kommunales Handeln entgegengewirkt werden kann.

---

<sup>7</sup> Bischöfliches Hilfswerk Misereor u. a. 2002, S. 19 f. – Im Jahr 2003, nach Zusammenlegung der ersten und zweiten Runde des Beteiligungsverfahrens (vgl. Fußnote 6), haben sich 40.000 Einw. an den offiziellen Veranstaltungen beteiligt. – In São Paulo beteiligten sich direkt 55.000 Einw.

## Übersicht zum Bürgerhaushalt Rheinstetten

Baden-Württemberg, 20.000 Einw., Haushaltsvolumen 40 Millionen €, Bürgerhaushalt seit 2001

Zeitraum	Schritte des Haushaltsaufstellungsverfahrens in Verwaltung und Politik	Schritte des Partizipationsverfahrens
März/Apr	Abschluss des abgelaufenen Haushaltsjahres	
Mai/Juni	Verwaltungsinterne Vorbereitung des Bürgerhaushalts für das kommende Jahr	
Juli	Ermittlung der Rahmendaten für künftigen Haushalt	
Aug	Information, Abstimmung durch Fachbereiche	
Sept	Aufstellung Haushaltsvorentwurf	
Okt	Einbringung des Entwurfs in den Gemeinderat	Information/Diskussion mit den Bürger(inne)n: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschickung der <b>Bürgerhaushaltsbroschüre</b> (Haushalts ABC, detaillierte Haushaltsdarstellung, bes. zwei von den Bürger(inne)n ausgewählte Bereiche)</li> <li>- <b>Fragebögen</b> an alle Haushalte: Nutzung und Verbesserungsvorschläge für kommunale Angebote; Bewertung aller Haushaltsausgaben über 50.000 Euro; Auswahl zweier von 15 Haushaltsbereichen für den nächsten Bürgerhaushalt</li> <li>- einmal im Jahr eine <b>Bürgerversammlung in jedem Stadtteil</b>, auf der die beiden im Vorjahr ausgewählten Haushaltsbereiche diskutiert werden</li> </ul>
Nov	Beratung der politischen Gremien über Entwurf Und über die Bürgeranregungen	
Dez	Beschluss über Haushaltsplan	
Jan/Feb	Bericht über Ergebnis der Bürgerkonsultation	Präsentation der Ergebnisse der Bürgerkonsultation

Teilnahme an Bürgerhaushalts-Veranstaltungen: 120 Teiln. (2001), 56 Teiln. (2002); ausgefüllte Fragebögen: 142 (2001), 57 (2002).

Quellen: [www.rheinstetten.de](http://www.rheinstetten.de); Broschüren „Bürgerhaushalt Rheinstetten“ 2001 und 2002; Vortrag des Bürgermeisters von Rheinstetten, Gerhard Dietz, am 24. Mai 2002 im Centre Marc Bloch (Berlin); eig. Recherchen vor Ort.

## Übersicht zum Bürgerhaushalt Emsdetten

Nordrhein-Westfalen, 36.000 Einw., Haushaltsvolumen knapp 79 Millionen €, Bürgerhaushalt seit 2001

Zeitraum	Schritte des Haushaltsaufstellungsverfahrens in Verwaltung und Politik	Schritte des Partizipationsverfahrens
Jan		
Feb		schriftlich Rechenschaft über das Anhörungsverfahren und die Umsetzung der Bürgervorschläge vom letzten Jahr
März	Jahresrechnung	
Apr		
Mai		
Juni		
Juli		
Aug	Budgetplanung der Fachdienste	
Sept	Etateinbringung in den Rat vor Beteiligung der Bürger	Information der Öffentlichkeit über Zeitung, Broschüren und im Internet Detaillierte Daten zum Haushalt: Einnahmen/Ausgaben, Haushalts-ABC Bürgerumfrage durch Fragebogen zu vorgegebenen Bürgerhaushaltsthemen, auch online Einladung zum <b>Bürgerforum</b> : Nach dem Zufallsprinzip werden 2.000 Bürger ab 16 Jahre eingeladen, über die ausgewählten Themen zu diskutieren und abzustimmen.
Okt		<b>Eintägiges Bürgerforum</b> , an dem von den 2.000 Eingeladenen ca. 100 teilnehmen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Stadtverwaltung informiert die eingeladenen Bürger über den Haushalt und Vorschläge zum Haushaltsausgleich; Präsentation an Themenständen.</li> <li>- Diskussion und Abstimmung über die Haushaltsthemen bzw. die Szenarien zur Konsolidierung</li> <li>- Abgabe von Feedbackbögen zur Bewertung des Bürgerforums</li> </ul>
Nov	Ausschusssitzungen	
Dez	Ratsbeschluss	

Teilnahme am Bürgerforum 2001 bzw. 2002 (bei 2.000 Einladungen/Fragebögen): 150 bzw. 76 Teiln., Rücklauf Fragebögen: ca. 300 bzw. 275.

Quellen: [www.emsdetten.de](http://www.emsdetten.de); Broschüre „Bürgerhaushalt 2003“; Bericht des Bürgermeisterstellers von Emsdetten, Georg Moenikes, in einem Workshop der Bundeszentrale für politische Bildung und der Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin am 5. Mai 2003 in Berlin.

## Übersicht zum budget participative (partizipativer Haushalt) in St. Denis

Nördlich an Paris grenzend, 90.000 Einw., Haushaltsvolumen 216 Millionen €, Bürgerhaushalt seit 2001

Zeitraum	Schritte des Haushaltsaufstellungsverfahrens in Verwaltung und Politik	Schritte des Partizipationsverfahrens
April		<b>Broschüren</b> über den Haushalt (Einnahmen/Ausgaben aufgeschlüsselt nach 12 Rubriken) und über das Bürgerhaushaltsverfahren Gesonderte Broschüren zu den 12 Rubriken, zu den 12 Stadtteilen und zur mittelfristigen Haushaltsplanung (über jeweils 7 Jahre)
Mai/Juni		<b>Stadtteilversammlungen</b> , immer in Gegenwart von führenden Vertretern der Stadt: Vorstellung vom und Rechenschaft über den laufenden und den mittelfristigen Investitionshaushalt (5 Jahre), Bestandsaufnahme der Bürgerwünsche für den kommenden Haushalt und Wahl der Stadtteilvertreter für die thematischen Foren und Haushaltsworkshops
Juli/August	Umsetzung der in den Stadtteilversammlungen formulierten ‚Bürgerwünsche‘ in Haushaltsposten	
Sept	Nach den thematischen Foren: Vorstellung eines ‚Ersten Berichts über die Grundlinien des Haushalts‘ im Stadtrat, der die Bürgervorschläge mit einbezieht	Einmalige <b>thematische Foren</b> zum Bürgerhaushalt im Rathaus mit Stadtteildelegierten. Information über Vorhaben der Stadt und deren Einbeziehung in die mittelfristige Planung, Debatte und Formulierung von Empfehlungen.
Okt		Mehrere eintägige <b>Haushaltsworkshops</b> im Rathaus mit Stadtteildelegierten: Hier wird die Umsetzung der Vorschläge aus den Stadtteilversammlungen und den thematischen Foren in konkrete Haushaltszahlen erörtert.
Nov/Dez	Auswertung der Umsetzung des letzten Haushalts und Diskussion der Prioritäten im kommenden Haushalt	
Jan		
Feb	Vorstellung eines ‚Zweiten Berichts über die Grundlinien des Haushalts‘ des laufenden Jahres im Stadtrat	<b>Unterbrechung der Debatte im Stadtrat</b> für eine Diskussion mit der Bevölkerung zum ‚Zweiten Bericht‘
März	Haushaltsbeschluss im Stadtrat	

Am ‚budget participative‘ in St. Denis haben an allen Bürgerhaushaltungen das ganze Jahr 2002 hindurch etwa 6.000 Bürger(innen) teilgenommen.

Quellen: [www.ville-saint-denis.fr](http://www.ville-saint-denis.fr); Broschüren zum ‚budget participative‘ 2002 und 2003; Vortrag des Bürgermeister Patrick Braouezec am 24. Mai 2002 im Centre Marc Bloch (Berlin); eig. Recherchen vor Ort.

## Übersicht zum orçamento participativo (partizipative Haushaltsaufstellung) in Porto Alegre

Hauptstadt des brasilianischen Bundesstaates Rio Grande do Sul, 1,4 Mio. Einwohner, Haushalt 2002 ca. 410 Mio. €, Bürgerhaushalt seit 1989

Zeitraum	Schritte des Haushaltsaufstellungsverfahrens in Verwaltung und Politik	Schritte des Partizipationsverfahrens
März		Erste <b>Bürgerversammlungen</b> in 16 Stadtregionen und 6 thematischen Foren, Ermittlung des Bedarfs, Auswertung des letzten Jahres. Versammlungen immer in Gegenwart von führenden Vertretern der Stadtverwaltung und geleitet von GAPLAN (Kombination von Kämmerer und Stadtplanungsamt)
März/April		<b>Erste Runde:</b> Stadtverwaltung legt <b>Rechenschaft</b> über die Umsetzung des letzten Investitionsbudgets ab und stellt neuen Investitionsplan vor, zentral und in einzelnen Stadtteilen; Diskussion des neuen Investitionsbudgets; Wahl der Delegierten für <b>regionale und thematische Bürgerräte</b>
März bis Juni		<b>Zwischenrunde:</b> Diskussion von Prioritäten, Rangfolge der Investitionsvorhaben in lokalen Bürgerversammlungen; weitere Wahl von Delegierten für die regionalen und thematischen Bürgerratsplenarien
Jun/Juli	Haushaltseckwerte und Kriterien der Verteilung von Investitionsmitteln werden erarbeitet und veröffentlicht.	<b>Zweite Runde:</b> Bürger legen ihre Prioritätenlisten der Verwaltung vor.* Autonome Wahl der Vertreter zum COP, dem Haushaltsrat für die ganze Stadt (je zwei Delegierte aus den 16 Regionen und den 6 thematischen Foren samt je 2 Stellvertreter: COP mit 44 Delegierten und 44 Stellvertretern).
Mai bis Aug	Ausarbeitung des Haushaltsentwurfs; Einzelpläne der Dezernate; Verabschiedung der Haushaltssatzung durch Verwaltungsspitze	COP legt der Verwaltungsspitze seine Änderungswünsche vor.
Juni bis Aug	In der Stadtverwaltung Abstimmung von Nachfrage der Bevölkerung mit den Mitteln der Stadt	Diskussion über Kriterien der Mittelverteilung in den Medien und allen partizipativen Gremien
Aug/Sep	15.9.: Abstimmung im Stadtrat über Haushaltsentwurf, Schlussabstimmung bis 30.11.	Verwaltung stellt dem COP den Haushaltsentwurf vor und begründet ihn; COP stimmt über den Entwurf ab; der angenommene Entwurf wird dem Bürgermeister übergeben.
Okt bis Dez	Investitionshaushalt wird gemeinsam vom CRC (städtische Koordinationsstelle von Verwaltung, COP und Stadtrat), GAPLAN (Planungssekretariat) und COP erstellt.	COP diskutiert den Beteiligungshaushalt.

\* Die erste und zweite Runde wurden 2002 zusammengeführt. Die Beteiligungszahl lag 2003 für die offiziellen Veranstaltungen bei gut 40.000 (vgl. S. 13).

Quellen: [www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br); Broschüren des „orçamento participativo“; Bischöfliches Hilfswerk Misereor u.a. 2002; Herzberg 2002; Vortrag von Prof. Dr. Jose Clovis de Azevedo, Präsident der Staatsuniversität Rio Grande do Sul, Brasilien, in einem „Stadtgespräch“ der Europäischen Akademie für städtische Umwelt am 19. November 2002 in Berlin; eig. Recherchen vor Ort.



### **3 Wie lassen sich die vier Beispiele bewerten?**

Die vier beschriebenen Verfahren des Bürgerbeteiligungs-Haushalts werden im folgenden anhand der Kriterien Transparenz, Ausmaß der Partizipation sowie Kooperation zwischen Verwaltung und Bürger(innen) bewertet. Hierbei wird auf dem beschreibenden Vergleich des letzten Kapitels aufgebaut.

#### **Transparenz**

Wo kommt das Geld kommunaler Haushalte her, wo geht es hin? Die kommunalen Haushaltspläne sollten – auch für Bürger(innen) – Antworten auf diese Fragen liefern. Diese häufig hochkomplizierten Zahlenwerke werden jedoch auch in Parlamenten oft nur von wenigen Expert(inn)en überblickt, für Laien sind sie i. d. R. nicht verständlich. Wesentliche Voraussetzungen für Bürgerhaushaltsverfahren stellen die Lesbarkeit und die Verständlichkeit der grundlegenden kommunalpolitischen Dokumente für Bürger(innen) dar. Aus diesem Grund muss die Komplexität der Kommunalhaushalte reduziert und durchschaubar gestaltet werden.

Sowohl im Rheinstetten als auch in Emsdetten wird der Gesamthaushalt durch pauschale Zahlen zu den Einnahmen und Ausgaben jedes einzelnen Haushaltsbereiches dargestellt, wobei die absoluten Zahlen noch wenig über die Gewichtung der jeweiligen Haushaltstitel aussagen. Das gilt z. B. für die in der Rheinstettener Bürgerhaushaltszeitung des Jahres 2003 aufgeführten 13 Investitionsvorhaben, die kurz vorgestellt und deren Kosten benannt werden. Hier werden die Bürger(innen) zwar informiert, jedoch wird nicht immer klar, ob die Investition notwendig, der Zeitpunkt richtig und ökonomisch vernünftig ist. Allerdings gibt es detaillierter aufgeschlüsselte Zahlen mit Erläuterungen und ggf. durchgerechneten Alternativen zu den Bereichen, die zuvor von den Bürger(inne)n bzw. der Verwaltung ausgewählt wurden und zu denen der Bürgerhaushalt stattfinden soll.

In St. Denis wird in einer Broschüre der Gesamthaushalt mit Einnahmen und Ausgaben anschaulich dargestellt. In weiteren Broschüren werden alle 14 Bereiche des Investitionshaushalts so weit wie möglich stadtteilweise aufgeschlüsselt. Auch wird der Inve-

stitionshaushalt in seiner Gesamtheit erläutert. Die Kosten, die aus den Vorschlägen der Bürger(innen) resultieren und auf die man sich zuvor in den Workshops mit Verwaltungsvertreter(inne)n und Stadtteildelegiert(inn)en geeinigt hat, sind einzeln ausgewiesen.

Eine ähnliche Aufbereitung erfolgt in Porto Alegre.

Sowohl in St. Denis als auch in Porto Alegre sind den Broschüren, in denen der Haushalt aufbereitet ist, die politischen Ziele vorangestellt, die mit der Haushaltspolitik erreicht werden sollen (s. Abschnitt 2.1). Sie sind der Maßstab, an dem die Schwerpunkte im Zahlenwerk des Bürgerhaushalts gemessen werden, und stellen ein zusätzliches Angebot in Richtung Haushaltstransparenz dar. Darüber hinaus wäre im Sinne dieses Kriteriums eine Klarheit darüber erstrebenswert, wie und unter Berücksichtigung welcher Interessen die Haushaltsentscheidungen zustande gekommen sind.

### **Ausmaß bürgerschaftlicher Artikulation**

Je umfassender und autonomer sich Bürger(innen) in einem Bürgerhaushaltsverfahren äußern können, desto intensiver geht die Ressource „Wissen und soziale Phantasie der Bürger(innen)“ in die Haushaltsaufstellung ein.

Das Bürgerhaushaltsverfahren kann sich auf Teile oder den gesamten Haushalt beziehen. Ein weiterer Unterschied besteht darin, ob das Verfahren mit der Artikulation von Bedürfnissen und Interessen der Bürger(innen) startet oder zunächst ein Haushaltsentwurf durch die Verwaltung erarbeitet wird. Das Ausmaß und die Autonomie bürgerschaftlicher Artikulation ist ein weiteres, zentrales Kriterium für die Beurteilung eines Bürgerhaushalts. In Rheinstetten und Emsdetten ist der Bürgerhaushalt auf Teilbereiche beschränkt, die vorab von den Bürger(innen) bzw. der Verwaltung ausgewählt werden. Dabei können auch Bereiche außerhalb des Investitionshaushalts ausgewählt werden. In St. Denis und Porto Alegre bezieht sich der Bürgerhaushalt auf den Investitionshaushalt (der in Porto Alegre weiter gefasst ist als in Deutschland). Innerhalb dieses Bereichs gibt es keine Beschränkungen. Darüber hinaus ist geplant, das Partizipationsverfahren auf den Gesamthaushalt auszudehnen.

In Porto Alegre überprüft der Bürgerrat in einem jährlichen Rhythmus die Geschäftsordnung des Partizipationsverfahrens (*regimento interno*), die bei Bedarf angepasst wird. Das Verfahren erstreckt sich ebenso wie in St. Denis über das ganze Jahr. In Rheinstetten und Emsdetten ist die Bürgerpartizipation auf eine Befragung und eine bzw. wenige Veranstaltungen im Jahr beschränkt (Bürgerversammlung in jedem Stadtteil, Bürgerforum). Anders als in Porto Alegre werden die Regeln des Verfahrens in Rheinstetten, Emsdetten und St. Denis von der Verwaltung vorgegeben.



### **Kooperation zwischen Verwaltung und Bürger(innen)**

Wenn sich Bürger(innen) in diese Haushaltsaufstellung als ureigene Domäne von Politik und Verwaltung einmischen, geht das nur mit deren grundsätzlicher Zustimmung und auf der Grundlage vereinbarter Kooperationsregeln. In Rheinstetten und Emsdetten ist der Bürgerhaushalt eine Initiative der Bürgermeister. Ähnlich sieht es in St. Denis aus: Der Bürgermeister hat sich das ‚budget participative‘ zu eigen gemacht. Er hat die Verwaltung vom Sinn des Bürgerhaushalts überzeugen können. In Porto Alegre ist das ‚Orçamento Participativo‘ (OP) seit dem Ende der Diktatur in Brasilien 1985 wesentlicher Teil des Wahlprogramms der regierenden Arbeiterpartei (PT). Das OP, der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, wurde zwar von oben organisiert, hat sich aber zu einer Bürgerhaushaltsbewegung von unten entwickelt, die inzwischen ein eigenes System von Institutionen und Kooperationsgremien zwischen partizipativen und Verwaltungsstrukturen ausgebildet hat.

### **Resümee des Vergleichs**

Angesichts sehr unterschiedlicher Ausgangsbedingungen sind die vier hier vorgestellten Bürgerbeteiligungs-Haushalte nur schwer zu vergleichen. Das partizipative Haushaltsaufstellungsverfahren in Porto Alegre geht in sein 14. Jahr und hat der Stadt in vielfacher Hinsicht genützt: Die Infrastruktur vor allem in den Armenvierteln wurde deutlich verbessert und dadurch mehr Verteilungsgerechtigkeit erreicht; die Korruption in der Verwaltung wurde beseitigt; die Wirtschaftsstruktur in Richtung moderne Dienstleistungsstadt verändert; der Haushalt ist ausgeglichen und die sozialen Spannungen haben abgenommen. Diese Ergebnisse werden nicht nur, aber auch auf den Bürgerhaushalt zurückgeführt. Die hier dargestellten europäischen Bürgerhaushalte sind maximal drei Jahre alt und die Resultate sind aufgrund dieses kurzen Zeitraums und aufgrund der begrenzten Haushaltsbereiche, die der Bürgerkonsultation unterzogen werden, nicht so umfangreich. Gleichwohl können die Bürger(innen) anhand der konkreten Fragen, die im Bürgerhaushalt behandelt wurden, genau nachvollziehen, inwieweit ihre Empfehlung berücksichtigt wurde und zu welchen Maßnahmen dies geführt hat. Bürgerhaushalte stehen im Kontext eines alten Reformvorhabens „mehr Demokratie wagen!“, um unser aller Steuergelder effektiver, bürgernäher und gerechter einzusetzen. Bürgerhaushalte – und das scheint zumindest Porto Alegre zu beweisen – setzen in der Haushaltspolitik eine Dynamik in Gang, die dem Gemeinwohl, ausgeglichenen Finanzen und sozialer Gerechtigkeit zugleich dient. Wie unter anderem die Zahlen zur Beteiligung der Bürger(innen) an den Partizipationsverfahren zeigen, weist die Mitwirkung der Bürger(innen) von Rheinstetten und Emsdetten über St. Denis bis Porto Alegre sehr unterschiedliche Ausmaße auf. Zwischen der Offenheit oder Breite der Beteiligungsangebote und der Aktivierung der Bürger(innen) scheint ein Zusammenhang zu bestehen.



## 4 Wie läuft bisher die bezirkliche Haushaltsaufstellung?

In diesem Abschnitt wird das Verfahren erläutert, welches die Berliner Bezirke zur Aufstellung ihres Bezirkshaushaltes durchlaufen. Auf dieser Grundlage können wir im nächsten Kapitel einen Vorschlag für ein Partizipationsverfahren unterbreiten, der sich möglichst nahtlos in die Abläufe und die Prozesse der Entscheidungsfindung von Verwaltung und Politik integrieren lässt.

Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass das Aufstellungsverfahren für den bezirklichen Haushaltsplan augenblicklich einige Änderungen erfährt. Aus diesem Grund wird im folgenden zunächst der bisherige, in Teilen bereits abgelöste Verfahrensablauf dargelegt. Im Anschluss werden die Neuerungen erläutert, die sich aus einer stärker betriebswirtschaftlich orientierten Haushaltsführung ergeben und die spätestens ab 2006 in allen Bereichen des bezirklichen Haushalts eingeführt sein sollen.

### 4.1 Ablauf des bisherigen Haushaltsaufstellungsverfahrens<sup>8</sup>

Das Verfahren beginnt mehr als ein Jahr vor demjenigen Jahr, für das der Haushalt aufgestellt werden soll. Die Bezirksverwaltung erarbeitet ab *August* des zweiten dem Planjahr vorausgehenden Jahres „**Fortschreibungstatbestände**“: Dazu gehören die bisherigen Ausgaben sowie Änderungen durch die Öffnung oder Schließung von Einrichtungen, Änderungen aufgrund neuer rechtlicher Regelungen oder veränderter technischer Entwicklungen. Diese Fortschreibungstatbestände meldet der Bezirk der Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) bis Anfang des dem Planjahr vorausgehenden Jahres. Diese Anmeldungen werden von der Finanzverwaltung geprüft. Sie bilden die Grundlage für die Zumessung von „**Globalsummen**“, bei denen es sich jeweils um

---

<sup>8</sup> Einen Überblick über die wichtigsten Meilensteine des Haushaltsaufstellungsverfahrens gibt die Abbildung „Haushaltsaufstellung in den Bezirken nach der bisherigen Haushaltssystematik“ (Abb. 1 im Anhang).

die gesamten Mittel handelt, die dem Bezirkshaushalt zur Verfügung stehen. Die Globalsumme, unterteilt in Teilglobalsummen für das Personal, konsumtive Sachausgaben etc., wird dem Bezirk bis spätestens *März* mitgeteilt. Dieser Mitteilung liegen ausführliche Berechnungen für jedes Ausgabenfeld zugrunde. Danach können die Bezirke das Zustandekommen der Globalsummen überprüfen und entsprechende Schlüsse für den nächsten Arbeitsschritt, die Erarbeitung des Eckwertebeschlusses, ziehen.

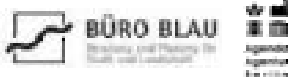
Im Anschluss bereitet die für die bezirklichen Finanzen zuständige Verwaltungseinheit („Serviceeinheit Finanzen“ oder „Zentraler Finanzservice“) den **Eckwertebeschluss** vor, mit dem den einzelnen Abteilungen des Bezirksamtes ihre jeweilige Finanzausstattung zugemessen wird. Mit dem Eckwertebeschluss fällt im Kern die politische Entscheidung über den Haushalt des kommenden Jahres. Der Eckwertebeschluss wird dem Bezirksamt etwa *Ende April* zur Beschlussfassung vorgelegt (s. Beispiel im Anhang). Innerhalb der nächsten vier Wochen (etwa bis *Ende Mai*) untersetzen die Fachabteilungen des Bezirksamtes die Vorgaben des Eckwertebeschlusses mit detaillierteren Summen in den unterschiedlichen Ausgabefeldern. Diese Erarbeitung der einzelnen Haushaltstitel ist in der Regel an die Festlegung gebunden, dass die Eckwerte nicht überschritten werden dürfen. Anschließend erfolgt eine Revision der eingereichten Unterlagen durch den Finanzservice. Dabei wird die Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften und die Einhaltung der Eckwerte geprüft. Der **Entwurf des Haushaltsplans** wird durch den Finanzservice EDV-mäßig erfasst und mit Erläuterungen versehen, so dass ihn das Bezirksamt etwa *Ende Juni* beschließen kann.

Nach der Beschlussfassung durch das Bezirksamt wird der Entwurf des Haushaltsplans an die **Bezirksverordnetenversammlung** (BVV) weitergeleitet. In der BVV erfolgt die erste Lesung etwa *Ende August*. Anschließend wird der Haushaltsplanentwurf in die Fachausschüsse verwiesen, die sich in der Regel mit „ihren“ Einzelplänen und Kapiteln befassen und Änderungsvorschläge an den Haupt- oder Finanzausschuss der BVV übermitteln. Dieser fasst die Zuarbeiten der Fachausschüsse zusammen und schlägt dem Plenum die Annahme des Haushaltsplans unter Berücksichtigung der Ergebnisse aller Ausschussberatungen vor. Die Beschlussfassung durch die BVV erfolgt in der Regel im *Oktober*.

Anschließend wird der Entwurf des Haushaltsplanes sowohl dem **Abgeordnetenhaus** als auch der Hauptverwaltung zugeleitet. Die Senatsverwaltung für Finanzen erstellt die sogenannte Nachschau, in der die Einhaltung der Globalsummenzuweisung und die Plausibilität der Ansätze des Haushaltsplans geprüft wird. Mit der Nachschau werden dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses Empfehlungen zur Bestätigung bzw. Veränderung des bezirklichen Entwurfs unterbreitet. Im Normalfall erfolgt die Festsetzung des bezirklichen Haushaltsplans durch den Beschluss des Plenums des Abgeordnetenhauses im *Dezember* des dem Planjahr vorausgehenden Jahres. Rechtskraft erlangt dieser Beschluss mit der Veröffentlichung des Haushaltsgesetzes im Amtsblatt von Berlin.

### Bisherige Haushaltsaufstellung im Bezirk

Jan	Feb	Mär	Apr	Mai	Jun	Jul – Sep	Okt – Dez	
Fort- setzungs- tatbe- stände			Global- summen- mitteilung SenFin → Bezirk	BA: Eck- werte- beschluss	Unterset- zung aller HHtitel	BA- Beschl.	BVV- Lesung, Beschluss	Abgh.- Lesung Beschl.



Frank Baumann  
Lars Vogelsang  
Anselm Weidner

## 4.2 Verfahrensänderungen durch die umfassende Einführung der Budgetierung

Die vollständige Umstellung der Bezirkshaushalte auf eine Haushaltsführung, die sich am Output und an den Leistungen der Bezirksverwaltungen für ihre Kund(inn)en, den Bürgerinnen und Bürgern, orientiert, dient insbesondere zwei Zielen: Einerseits wird eine effizientere Verwendung öffentlicher Mittel angestrebt, andererseits soll der Politik eine wirksamere Kontrolle der Ausgaben ermöglicht werden. Zu diesem Zweck wurden in den vergangenen Jahren sämtliche Arbeiten des Bezirksamtes **Produkten** zugeordnet, die als Ergebnis der Verwaltungstätigkeiten entstehen. Solche Produkte sind beispielsweise:

- eine Stunde Kinderbetreuung im „Elementarbereich“ (Kindergarten). Zusammengekommen geben alle Bezirke für diese Leistung das meiste Geld aus: Im Haushaltsjahr 2001 waren dies 152,2 Mio. €.<sup>9</sup>
- die Bereitstellung und Pflege eines Quadratmeters Grünanlage. Um diese öffentliche Leistung für sämtliche Grünflächen zu erbringen, wenden die Bezirke zusammengekommen rund 48 Mio. € pro Jahr auf (1999).
- eine Stunde Musikunterricht in einer Musikschule (Gesamtkosten von rund 28 Mio. € im Haushaltsjahr 1999).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> SenFin 2002, S. 3; vgl. Bolitschew/Heuer o. J., S. 74 und SenFin 2000, S. 27.

Der Grundgedanke der neuen Haushaltssystematik beruht auf der Prämisse, dass zur Erstellung der Produkte Kosten anfallen und für jedes Produkt ein **Budget** bereitgestellt werden muss. Der Haushalt soll wiederum die Verwendung der öffentlichen Mittel möglichst nachvollziehbar wiedergeben und die Budgets für die einzelnen Produkte ausweisen. Eine Unterscheidung in Personal-, Sach- und Investitionsmittel – also in mehrere Haushaltstitel für dieselbe bezirkliche Leistung – soll aufgegeben werden<sup>11</sup>.

Mit der Umstellung der Haushaltsführung und der umfassenden Einführung der Budgetierung – der Verteilung von Haushaltsmitteln nach Budgets – sind einige Änderungen im Ablauf der Haushaltsaufstellung verbunden, die im folgenden dargestellt werden. Dabei beschränken wir uns auf diejenigen Aspekte, die für ein Verfahren eines bezirklichen Bürgerhaushalts besondere Relevanz besitzen.

Bis spätestens *Anfang Februar* ermitteln die Bezirke die Kosten, die im vorangegangenen Jahr zur Bereitstellung der bezirklichen Leistungen, also den Produkten, entstanden sind. Das Ergebnis dieser **Kosten- und Leistungsrechnung** wird an die Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) übermittelt. Die Finanzverwaltung berechnet auf dieser Grundlage die Mittel, die die Bezirke für das nächste Jahr erhalten werden. Dieses **„Produktsummenbudget“**, welches sämtliche Haushaltsmittel für alle bezirklichen Produkte umfasst, wird den Bezirken *Ende März* mitgeteilt. Im Anschluss wird diese Gesamtsumme durch die zuständige bezirkliche Verwaltungseinheit („Serviceeinheit Finanzen“ oder „Zentraler Finanzservice“) auf die einzelnen Produkte aufgeteilt und den verschiedenen Stellen im Bezirksamt zugeordnet, bei denen Kosten zur Produkterstellung anfallen (sogenannte „Kostenstellen“). Dieses umfangreiche Berechnungsverfahren<sup>12</sup> führt zum Eckwertebeschluss des Bezirksamts, der etwa *Anfang Mai* getroffen wird. Das weitere Verfahren der Haushaltsaufstellung entspricht dem bisherigen Vorgehen und umfasst die folgenden Schritte:

- Untersetzung der Eckwerte mit einzelnen Haushaltstiteln durch die Fachabteilungen des Bezirksamtes etwa bis *Ende Mai*
- Beschlussfassung des Bezirksamtes über den Haushalt *Ende Juni / Anfang Juli*
- Lesung in der Bezirksverordnetenversammlung und den Ausschüssen der BVV und Beschlussfassung über den Bezirkshaushalt bis *Ende Oktober*
- Übergabe des Entwurfes des bezirklichen Haushaltsplanes an das Abgeordnetenhaus und die Hauptverwaltung.

Eine wichtige Neuerung für die Erarbeitung eines Bürgerhaushalts stellt die sogenannte **„Managementliste“** dar, die parallel zur Aufstellung des Haushaltsplans erstellt und fortgeschrieben wird. Diese Liste umfasst Positionen,

---

<sup>10</sup> Angaben aus dem Haushaltsjahr 1999: SenFin 2000, S. 27.

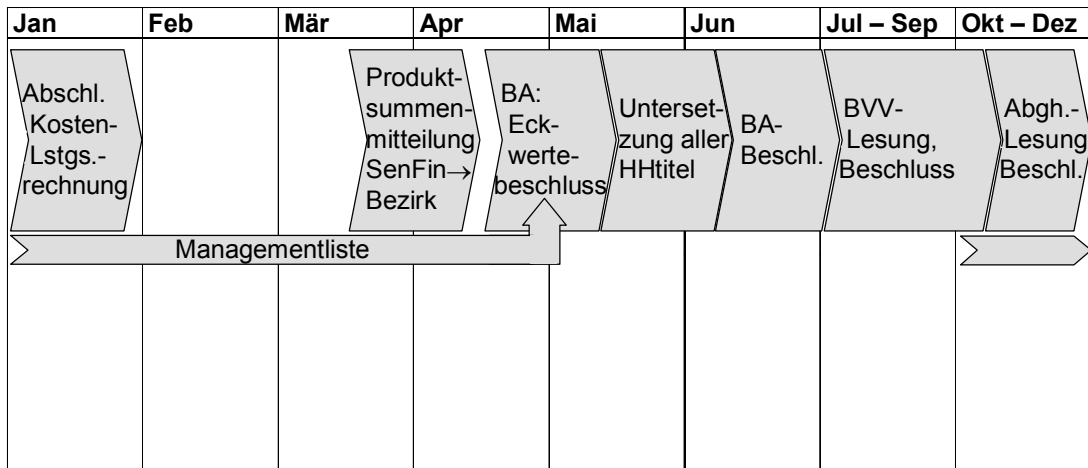
<sup>11</sup> Aufgrund rechtlicher Vorgaben ist allerdings weiterhin eine Aufgliederung des Haushaltsplans nach Haushaltstiteln erforderlich. Der Haushaltsplan wird also zukünftig „zweigleisig“ ausgearbeitet.

<sup>12</sup> Eine ausführliche Darstellung des Berechnungsverfahrens findet sich in SenFin 2003.

- die nicht im Produktsummenbudget enthalten sind
- die dringlich sind oder durch Mittelumverteilungen ausgebaut werden sollen
- die nicht in bisherigem Umfang finanziert werden sollen.

Mit der Managementliste werden bezirkliche Besonderheiten (z. B. bei der Ausstattung mit Bürogegenständen) erfasst, aus denen sich ein besonderer Handlungsbedarf (z. B. die Notwendigkeit zusätzlicher Anschaffungen) ableitet. Da die Managementliste Sachverhalte enthält, die bereits bekannt sind, kann sie bereits vor Durchführung des umfangreichen Berechnungsverfahrens angefertigt werden, mit dem der Eckwertebeschluss vorbereitet wird. Sie stellt ein wichtiges Instrument für bezirksinterne Umverteilungen und Schwerpunktsetzungen dar und ist Ausdruck von (politischen) Entscheidungen zur finanziellen Ausgestaltung einzelner Produkte oder zur Bereitstellung bzw. Reduzierung von Haushaltsmitteln für bestimmte bezirkliche Leistungen. Bei welcher Stelle innerhalb des Bezirksamts die Managementliste geführt wird, bedarf einer Klärung im jeweiligen Bezirk.

### Künftige Haushaltsaufstellung im Bezirk







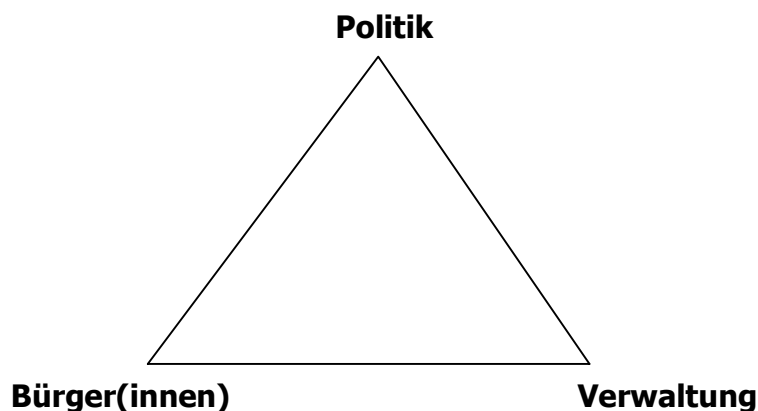
## 5 Wie kann ein Beteiligungsverfahren für Berlin-Mitte aussehen?

Im folgenden wird ein Partizipationsverfahren für einen Bürgerhaushalt in Berlin-Mitte vorgeschlagen. Dies geschieht vor dem Hintergrund der bereits dargestellten Modelle eines Bürgerhaushaltes und des Haushaltsaufstellungsverfahrens der Bezirksverwaltung.

Solch ein Vorschlag für eine partizipative Haushaltsaufstellung muss verschiedenen, teils gegensätzlichen Anforderungen gerecht werden:

- Das Beteiligungsverfahren soll sich möglichst in den Ablauf des Haushaltsaufstellungsverfahrens von Verwaltung und Politik einfügen, der bereits im vorigen Kapitel dargestellt wurde.
- Es soll trotz der umfangreichen Haushaltsmaterie und der Konsolidierungszwänge für einen kooperativen Prozess zwischen Bürger(inne)n, Verwaltung und Politik handhabbar sein.
- Es soll den üblichen Maßstäben einer frühzeitigen und ernsthaften Bürgerbeteiligung entsprechen, auf die im weiteren eingegangen wird.

Das partizipative Verfahren ist grundsätzlich so zu gestalten, dass es zu einem fruchtbaren Zusammenwirken der beteiligten Akteure beiträgt.



*Dreieck der Kooperation im Bürgerhaushalt*

Ohne die Mitwirkung aller drei Seiten und ohne deren produktives Zusammenwirken kann ein Bürgerbeteiligungs-Haushalt nicht funktionieren.

Die Bürgerbeteiligung ist vom Ansatz her zunächst abzugrenzen gegenüber der Beteiligung von Verbänden und Initiativen (die z. B. Vertreter für einen Runden Tisch entsenden). Es sollten insbesondere solche Bürger(innen) zum Zuge kommen können, die wenig geübt sind in der organisierten Interessenvertretung. So setzten sich die Bürgerjursys des Quartiersmanagements zu mind. 50 % aus per Zufallsverfahren ausgewählten Bürger(innen) zusammen, max. 50 % stammten aus Organisationen. Des weiteren ist eine Bürgerbeteiligung im engeren Sinne zu unterscheiden von anderen Formen der politischen Teilhabe und des Bürgerengagements (Wahlen, Parteien, Vereine, Bürgerinitiativen, Ehrenamt usw.).

Für eine ernsthafte, kooperative Bürgerbeteiligung wurden aus positiven und negativen Erfahrungen, die mit Partizipationsverfahren gemacht wurden, Maßstäbe entwickelt.<sup>13</sup> Sie dienen vor allem dazu, für alle beteiligten Seiten (Bürger(innen), Verwaltung und Politik) eine gute Zusammenarbeit zu ermöglichen und Frustrationen aufgrund nicht sachdienlicher Vorgehensweisen zu vermeiden. Diese Maßstäbe lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bürger(innen) sollen an politischen Entscheidungen bereits beteiligt werden, bevor die Grundlinien der Entscheidung festgelegt werden.
- Die Zusammensetzung der beteiligten Bürger(innen) soll ausgewogen bzw. für die Wohnbevölkerung repräsentativ sein (u. a. keine Dominanz von „Aktivisten“).
- Es sollten niedrigschwellige, punktuelle Möglichkeiten der Beteiligung angeboten werden (keine langen Wege, wenig Zeitaufwand, keine Verpflichtung zur kontinuierlichen Mitarbeit, keine „Diktatur des Sitzfleisches“).
- In einem dialogischen Vorgehen sind verschiedene Vorschläge unter den Beteiligten zu erörtern und breit getragene Lösungen zu suchen.
- Das Erfahrungswissen der Bürger(innen) soll genutzt, aber auch weitere erforderliche Expertise bereitgestellt werden (von Fachleuten, Verwaltung und Interessengruppen).
- Zu Beginn des Verfahrens sollten Verabredungen darüber getroffen werden, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Grad den Bürgervorschlägen eine politische Verbindlichkeit für die letztendliche Entscheidung beigemessen wird, die den demokratisch gewählten Institutionen vorbehalten bleibt (z. B. ob im Ablehnungsfall eine Begründung erfolgen soll).
- Ressourcen- oder artikulationsschwache Gruppen sollten durch das Verfahren unterstützt werden (Empowerment).

Im Sinne niedriger Schwellen für die Beteiligung sollten die Bürger(innen) dezentral angesprochen werden. Im Verlauf des Partizipationsverfahrens sind ihre Vorschläge im

---

<sup>13</sup> Vgl. Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ 1999: S. 368 f. – Stiftung Mitarbeit o. J.

Hinblick auf den gesamten Bezirk, fachliche Gesichtspunkte und die Haushaltssituation zu konkretisieren.

Wie lässt sich nun eine solche Bürgerbeteiligung in das bezirkliche Haushaltsaufstellungsverfahren dergestalt einbinden, dass für alle Beteiligten eine fruchtbare Zusammenarbeit entstehen kann? Das ist die Fragestellung des vorliegenden Kapitels.

Ein für die Situation vor Ort geeignetes Verfahren sollte nach Möglichkeit gemeinsam mit beteiligten Akteuren entwickelt und gestaltet werden, um den lokalen Bedürfnissen zu entsprechen und Unterstützung zu finden. Deshalb wird als erster Schritt vorgeschlagen, das Verfahren mit den beteiligten Seiten abzustimmen. Dabei können die Vorschläge, die hier unterbreitet werden, als eine Grundlage dienen.

Die einzelnen Schritte des vorgeschlagenen Beteiligungsverfahrens für einen bezirklichen Bürgerhaushalt in Berlin-Mitte werden im folgenden dargestellt. Bei diesen Schritten wird jeweils erläutert, inwiefern sich dieses Vorgehen für ein Zusammenwirken von Bürger(inne)n, Verwaltung und Politik eignet.

## **Grundschema**

Zunächst sollen die wichtigsten Etappen eines Beteiligungsverfahrens und des Haushaltsaufstellungsverfahrens der Bezirksverwaltung aufeinander abgestimmt werden.

Alle Bürgerhaushalte bestehen, wie unterschiedlich sie im Einzelfall auch ausgeprägt sein mögen, in folgenden grundlegenden Schritten:

1. Information über den Haushalt (Transparenz)
2. Sammlung von Vorschlägen der Bürger(innen) (Konsultation, Partizipation)
3. Bericht über den Umgang mit den Vorschlägen und den Haushalt (Rechenschaft).

Hinzu kommen die Beratungen über die Ausgestaltung und Korrektur des Beteiligungsverfahrens aufgrund der gemachten Erfahrungen und weiterer Anregungen.

Die wichtigsten Etappen der bezirklichen Haushaltsaufstellung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Aufbereitung der Datengrundlage für den neuen Haushalt (Fortsetzungstatbestände bzw. Kosten-Leistungs-Rechnung, Mitteilung über die Globalsumme bzw. das Produktsummenbudget)
2. Schwerpunktsetzungen (Eckwertebeschluss, künftig auch Managementliste)
3. Ausarbeitung und Verabschiedung des detaillierten Haushalts.

Wie lassen sich diese Schritte und Etappen koordinieren? Maßgeblich für die zeitliche Ordnung der Einzelschritte ist, dass mit dem Eckwertebeschluss des Bezirksamts bzw. der Managementliste (s. Kap. 4.2) die Verteilung der bezirklichen Mittel in ihren Grundzügen festgelegt wird (s. Beispiel im Anhang). Im Sinne einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung und zur Vermeidung von Frustrationen bei allen beteiligten Seiten ist daher zu empfehlen, den ernsthaften Dialog mit den Bürger(innen) bereits vor diesen zentralen Festlegungen zu ermöglichen. Anschließend sollte ein weiterer kooperativer Austausch

zwischen den beteiligten Seiten ermöglicht werden, um aktuellen Notwendigkeiten Rechnung zu tragen und gemeinsam getragene Lösungen finden zu können.

Damit gelangen wir zu folgender zeitlicher Abfolge der grundlegenden Schritte:

	<b>Bezirksamt, BVV</b>	<b>Beteiligungsverfahren</b>
1.	Aufbereitung der Datengrundlage für den neuen Haushalt (Fortsetzungstatbestände/Kosten-Leistungs-Rechnung, Globalsumme/Produktsummenbudget)	Information über den Haushalt (Transparenz)
2.		Sammlung von Vorschlägen der Bürger(innen) (Konsultation, Partizipation)
	Schwerpunktsetzungen (Eckwertebeschluss/Managementliste)	
3.	Ausarbeitung und Verabschiedung des detaillierten Haushalts	weiterer Austausch unter Politik, Bürger(inne)n und Verwaltung
		Bericht zum Umgang mit den Vorschlägen und dem Haushalt (Rechenschaft)
4.	Auswertung und Weiterentwicklung des partizipativen Aufstellungsverfahrens	

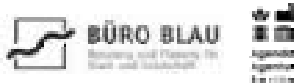
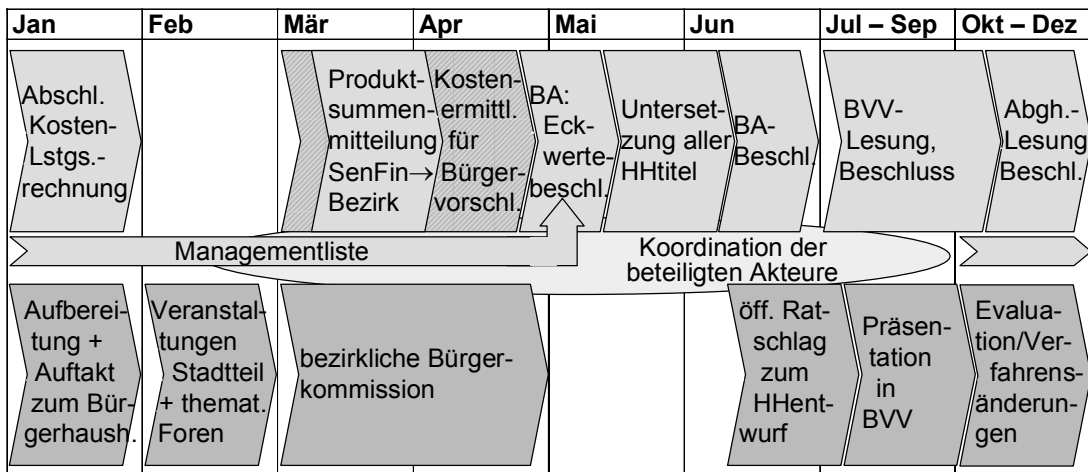
Die Aufbereitung der Datengrundlage für den neuen Haushalt durch die Verwaltung und die transparente Darstellung des Haushalts können im gleichen Zeitraum erfolgen. Vorschläge der Bürger(innen) sollten schon vor der politischen Schwerpunktsetzung durch den Eckwertebeschluss bzw. die Managementliste gesammelt werden, um darin einfließen zu können. Die weitere Detaillierung und Verabschiedung des Haushalts sollte durch einen Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürger(inne)n begleitet sein. Abschließend wird über die Ergebnisse dieses Dialogs Rechenschaft abgelegt und werden die Erfahrungen mit dem Verfahren ausgewertet. Dieses Grundscheema wird nun im einzelnen ausgeführt.

### **5.1 Vorbereitung: Verständigung über das Verfahren**

Zur Vorbereitung einer partizipativen Haushaltsaufstellung sollten Vertreter von Politik, Verwaltung und Bürger(inne)n sich über die Gestaltung des Beteiligungsverfahrens verständigen. Dies hat den Vorteil, dass die Bedürfnisse und Interessen der beteiligten Seiten erkannt und berücksichtigt werden können und somit eine hohe Akzeptanz für die neue Vorgehensweise geschaffen werden kann. Hierfür sollte ein **Workshop zur Gestaltung des Beteiligungsverfahrens** durchgeführt werden, an dem Vertreter der BVV und des Bezirksamts einschließlich einschlägiger Fachabteilungen teilnehmen, außerdem Bürger(innen), die in bezirklichen Beteiligungsprojekten oder in den Bürgerjürs des Quartiersmanagements Erfahrungen gesammelt haben oder auch per

Zufallsverfahren aus der Einwohnerschaft ausgewählt wurden. Auf diesem Workshop sollte weitgehende Klarheit über die Verfahrensschritte und die Aufgaben der Beteiligten gefunden werden. Die Ergebnisse sollten in eine öffentliche Ankündigung des Bürgerhaushalts einfließen.

**Partizipation während der Haushaltsaufstellung**



Frank Baumann  
Lars Vogelsang  
Anselm Weidner

**5.2 Auftakt: Transparente Darstellung des Haushalts und des Verfahrens**

Zum Start der partizipativen Haushaltsaufstellung sollten die Daten für die Haushaltsplanung gewonnen, verständlich aufbereitet und zusammen mit dem Verfahrensablauf der Bürgerschaft vermittelt werden.

Die Verwaltung bereitet die Haushaltsaufstellung mit der Jahresabrechnung vor (Fortsetzungstatbestände/Kosten-Leistungs-Rechnung). Sie stellt damit das Zahlenmaterial sowie wichtige Informationen bereit, um das dem Bezirk zuzuweisende Produktsommenbudget (früher Globalsumme) zu ermitteln, die Schwerpunktsetzungen vorzunehmen sowie im Detail die Haushaltstitel festzulegen.

Diese Informationen sollten in eine **verständliche Darstellung** des bezirklichen Haushalts einfließen. Im zeitlichen Ablauf muss diese Darstellung ein Jahr vor dem zu planenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehen (z. B. im Januar 2005 für den Haushalt 2006). Deshalb muss in dieser Phase des Partizipationsprozesses mit vorläufigen Informationen und Haushaltsdaten, also den Werten des laufenden Haushaltsjahres bzw.

den inzwischen vorliegenden Fortsetzungstatbeständen der Fachabteilungen gearbeitet werden. Hierbei sollten möglichst auch Informationen über die Haushaltstitel der Senatsverwaltungen berücksichtigt werden, die unmittelbar in den Bezirken wirksam werden (z. B. Mittel für die Quartiersmanagementgebiete). Außerdem würde eine stadtteilbezogene Darstellung des Haushalts die Bürger(innen) vor Ort besser erreichen. In Marzahn-Hellersdorf liegen erste Erfahrungen mit einer sozialräumlichen Haushaltsdarstellung vor, die diesen Detaillierungsgrad erreicht.

Die aufbereiteten Informationen zum Haushalt sollten mit einem Fragebogen verbreitet werden, mit dem die Bürger(innen) ihre Vorstellungen zur Mittelverwendung bzw. ihre Prioritäten für Maßnahmen und Leistungen mitteilen können. Der Fragebogen und die Informationen sollten als Broschüre oder Flyer verteilt sowie auf einer Internetpräsenz genutzt werden können, um viele und verschiedene Bürgergruppen zu erreichen. In diesen Medien wird auch das weitere Verfahren dargestellt und auf die Veranstaltungen hingewiesen, auf denen mit den Bürger(innen) über den kommenden Haushalt beraten wird. Für die Art und Weise der bürgernahen Darstellung des Haushalts sind noch entsprechende Formen zu entwickeln, die sich auf gute Beispiele aus St. Denis und anderen Kommunen stützen können.

In einer **Auftaktveranstaltung** für den gesamten Bezirk wird das Verfahren der partizipativen Haushaltsaufstellung präsentiert und diskutiert. Verwaltung und Politik legen außerdem Rechenschaft über die Mittelverwendung des vergangenen und den Haushalt des laufenden Jahres ab, einschließlich der Darstellung der Aufgaben zur Haushaltskonsolidierung. Dies dient der bezirksweiten Vorbereitung der Diskussion unter und mit den Bürger(inne)n. Die Bürger(innen) können hier bereits Vorschläge für Schwerpunkte und Zielsetzungen des nächsten Haushaltsjahres äußern. Die Auftaktveranstaltung sollte im Januar vor dem zu planenden Haushaltsjahr stattfinden. Wünschenswert für eine gute Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den beteiligten Bürger(innen) ist es, wenn hochrangige Vertreter(innen) von Verwaltung und Politik klar formulieren, welchen Stellenwert sie der partizipativen Haushaltsaufstellung geben und unter welchen Voraussetzungen sie bereit oder interessiert sind, den Vorschlägen der Bürgerbeteiligung zu folgen. Zu diesen Voraussetzungen wird sicherlich zu zählen sein, dass auch der partizipativ aufgestellte Haushalt nicht nur ausgeglichen sein muss, sondern zur langfristigen Konsolidierung beiträgt. Wie dies im Beteiligungsverfahren bewerkstelligt werden kann, wird beim nächsten Verfahrensschritt dargestellt.

Für die Frage der Berücksichtigung von Ergebnissen aus Beteiligungsverfahren können allgemeine Gesichtspunkte herangezogen werden, wie sie die Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ am Beispiel der Lokalen Agenda 21 formuliert hat: Die Politik solle der Bürgerbeteiligung „aufgrund ihrer beratenden und konsensbildenden Funktion eine vorab definierte und möglichst hohe Verbindlichkeit für politische Ent-

scheidungen zusichern. Eine anderslautende politische Entscheidung sollte mindestens genauso schlüssig begründet sein wie das Partizipationsergebnis und nur nach erneuter Beratung mit den Beteiligten erfolgen.“ (S. 357)

Die Enquetekommission schlägt Kriterien für den Stellenwert eines Partizipationsergebnisses vor, der ihm bei der letztendlichen Entscheidung durch die zuständigen politischen Institutionen beigemessen werden sollte: Das Partizipationsergebnis sollte schlüssig begründet sein und mit einer ausgewogenen Zusammensetzung der beteiligten Bürger(innen) und in einem diskursiven Verfahren zustande gekommen sein, das einen Austausch mit Politik und Verwaltung einschließt (Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ 1999, S. 356f).

### 5.3 Beteiligung: Sammlung und Bündelung von Vorschlägen

Aus Gründen der Nähe und direkten Ansprache empfiehlt es sich, den Dialog mit den Bürger(innen) in den Stadtteilen zu suchen. Anschließend werden die lokal formulierten Vorschläge auf bezirklicher Ebene zusammengeführt.

Hierfür werden zunächst **Veranstaltungen in allen Stadtteilen** des Bezirks durchgeführt (im Januar und Februar vor dem Haushaltsjahr). Mit der Empfehlung von Stadtteilversammlungen folgen wir den Beispielen von Rheinstetten, St. Denis und Porto Alegre (s. Abschnitte 2.2 und 2.3). In einem Gemeinwesen mit der Größe von Berlin-Mitte dürfte eine Ansprache und Aktivierung der Bürger(innen) kaum ohne dezentrale Aktivitäten gelingen. Hierbei sollte auch an bereits bestehende Strukturen der Partizipation und des Bürgerengagements angeknüpft werden (s. Kasten).

#### Stadtteile und Partizipationsstrukturen in Berlin-Mitte

Der Bezirk Berlin-Mitte mit seinen 317.000 Einwohnern (2001) gliedert sich in sechs Stadtteile (in Klammern sind lokale Beteiligungsforen, Träger von Beteiligungsprojekten und die fünf Gebiete des Quartiersmanagements, QM, in einzelnen Stadtteilen angegeben):

- Moabit (Moabiter Ratschlag e. V., QM Beusselstraße)
- Hansa-Viertel
- Tiergarten-Süd (Stadtteilverein Tiergarten e. V., QM Magdeburger Platz)
- Mitte (Stadtzentrum Berlin e. V., Betroffenenvertretung Spandauer Vorstadt)
- Wedding (Kommunales Forum Wedding e. V., QM Reinickendorfer-/Pankstraße, QM Sparrplatz)
- Gesundbrunnen (QM Soldiner-/Wollankstraße).

Bezirkswweit arbeitet das Bürgerforum Lokale Agenda 21 e. V. mitsamt seinen Arbeitsgruppen. Die genannten Trägervereine aus Moabit, Tiergarten und Wedding

haben sich zum „Verband für Bürgerbeteiligung, Gemeinwesenarbeit und soziale Stadtentwicklung in Mitte“ zusammengeschlossen.

In der Bezirksverordnetenversammlung nehmen Bürgerdeputierte an Ausschusssitzungen teil. Freie Träger werden in Arbeitsgruppen des Bezirksamts zu bestimmten Politikfeldern einbezogen (z. B. Jugendhilfe, Runder Tisch Kultur).

Auf die bereits bestehenden Partizipationsstrukturen sollte für einen Bürgerbeteiligungs-Haushalt aufgebaut werden, beispielsweise indem Kiezforen des Quartiersmanagements zum Bürgerhaushalt durchgeführt werden bzw. diese zu Stadtteilforen erweitert werden oder indem Arbeitsgruppen mit freien Trägern in thematische Foren einbezogen werden.

Auf den Stadtteilveranstaltungen äußern die Bürger(innen) nach 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) hinsichtlich des Outcomes der Verwaltung (z. B. Jugendhilfe, Schulsanierung oder Bürgeramt). Im weiteren Verfahren werden diese Anliegen mit Unterstützung der Verwaltung in die entsprechenden Haushaltspositionen übersetzt, bei denen nach dem Wunsch der Bürger(innen) eine Änderung erfolgen müsste. Hinsichtlich der Artikulation der Bürger(innen) als Ausgangspunkt eines thematisch offenen Beteiligungsverfahrens lehnen wir uns an die Modelle von Porto Alegre und St. Denis an.

Den Fokus für das Beteiligungsverfahren bildet also die Frage, was die Bürger(innen) im jeweils nächsten Haushaltsjahr gegenüber dem laufenden Jahr am dringendsten geändert sehen möchten. Das Ergebnis der Bürgerbeteiligung ist also ein Katalog von Änderungsvorschlägen und nicht etwa ein kompletter Haushaltsentwurf. Dies stellt einen wichtigen Unterschied des hier vorgeschlagenen Verfahrens zu den Bürgerhaushalten in Porto Alegre und St. Denis dar. Dort wird im partizipativen Aufstellungsverfahren der komplette Investitionshaushalt gemäß den Prioritäten der Bürger(innen) von der Verwaltung als Entwurf aufgestellt und in seiner Gesamtheit vom Bürgerrat (COP) beraten und dem Stadtrat zur Beschlussfassung empfohlen – mit jeder enthaltenen Maßnahme. Es erscheint aus folgenden Gründen nicht sinnvoll, diese Vorgehensweise in Berlin-Mitte direkt zu übernehmen:

- Zunächst würde man mit einer Ausrichtung auf den Investitionshaushalt den weiter gefassten Begriff von Investitionen im Haushalt von Porto Alegre ignorieren. Dort werden die durch eine Investition hervorgerufenen laufenden Kosten in die Betrachtung einbezogen. Außerdem werden in zunehmenden Maße Dienstleistungen zum Thema des Bürgerhaushalts.
- Darüber hinaus weisen die Themen öffentlicher Diskussionen in Berlin zu Haushaltsfragen darauf hin, dass die Dienstleistungen der Verwaltung (konsumtive Sachausgaben) von mindestens dem gleichen Interesse für die Bürger(innen) sind



wie der Investitionshaushalt. Dies dürfte mit der im Vergleich zu Porto Alegre höheren Ausstattung an Infrastruktur zu tun haben. Daher sollten Dienstleistungen in ein Beteiligungsverfahren einbezogen sein (auch völlig unabhängig von Investitionen). Zumal gerade den Bezirken kaum noch Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen.

- Damit geht es aber nicht mehr nur um die Frage, welche neuen Ausgaben (Investitionen) im nächsten Jahr getätigt werden sollen, sondern auch um die komplexere Frage, welche Ausgaben (Dienstleistungen) beibehalten, verstärkt, vermindert oder gestrichen werden sollen. Im Zentrum steht also, ob Prioritäten *anders als bisher* gesetzt werden sollen. Hierzu ist es allerdings nicht erforderlich, sich mit allen laufenden Posten auseinanderzusetzen und einen kompletten Entwurf aufzustellen. Vielmehr kommt es darauf an, diejenigen Ausgaben zu identifizieren, die den Bürger(inne)n den größten Nutzen bringen bzw. die die größten Spielräume für geänderte Prioritäten schaffen könnten.
- Zudem ist auch ein bezirklicher Haushalt in Berlin umfangreicher, so dass es eine Überforderung für ein Beteiligungsverfahren darstellen würde, einen kompletten Haushaltsentwurf aufzustellen. Das gilt insbesondere für die kaum übersehbare Vielzahl von Haushaltspositionen im Bereich der konsumtiven Sachausgaben, die nicht alle in einem Beteiligungsverfahren verhandelt werden können. Sinnvoller ist die punktuelle Einspeisung von Änderungsvorschlägen der Bürgerbeteiligung in die Haushaltsaufstellung von Bezirksverwaltung und BVV. Dadurch wird das Verfahren für die Bürger(innen) überschaubar gehalten und von Ballast befreit.
- Mit der Umstellung auf den Produkthaushalt wird die Aufteilung in Investitions-, Sachmittel- und Personalhaushalt abgelöst werden, voraussichtlich wird der Haushalt etwa 1.000 Produkte enthalten (für Berlin insgesamt), die sicherlich nicht alle im Beteiligungsverfahren erörtert werden können und müssen.

Die Auswahl der Haushaltspositionen, für die im Beteiligungsverfahren Änderungsvorschläge entwickelt werden, folgt den Anliegen, die die Bürger(innen) in den Stadtteilveranstaltungen vorbringen, sowie dem Austausch mit Verwaltung und Politik. Hierbei fließen auch Anregungen und Informationen von Öffentlichkeit, Medien, Fachleuten und Interessengruppen ein.

Auf den Stadtteilveranstaltungen sind im Sinne der Erweiterung finanzieller Handlungsspielräume auch solche Vorschläge gefragt, die zu Einsparungen bzw. einem effizienteren Mitteleinsatz führen. Diese erhöhen die Chancen für die Umsetzung von solchen Vorschlägen, die zusätzliche Ausgaben bedeuten (in einer Visualisierung sollte man die Vorschläge nach ihrer Ausgabenwirksamkeit gegenüberstellen). Anschließend erfolgt eine Bewertung aller vorgebrachten Vorschläge durch die anwesenden Bürger(innen). Hierzu sind ähnlich wie in Porto Alegre Bewertungsraster zu entwickeln, die

eine nachvollziehbare Übersetzung der Ergebnisse der Stadtteilveranstaltungen für die bezirkliche Ebene ermöglichen.<sup>14</sup> Den Abschluss dieser Veranstaltungen bildet die Wahl von Delegierten für eine Bürgerkommission, die anhand der Bewertungen der Bürger(innen) eine bezirksweite Priorisierung der Änderungsvorschläge vornehmen soll (s. hierzu weiter unten). Die Sammlung von Vorschlägen wird auf der Internetpräsenz zum Bürgerbeteiligungs-Haushalt fortgesetzt.

Die lokale Ansprache der Bürger(innen) sollte durch eine Gelegenheit für interessierte Bürger(innen) ergänzt werden, die Vorschläge fachlich und in einer bezirksweiten Perspektive zu vertiefen. Nach dem Vorbild von Porto Alegre sollten hierzu **thematische Foren** gebildet werden. Während die Stadtteilveranstaltungen eine breite Verankerung und Alltagsnähe der Vorschläge erzielen können, bringen die thematischen Foren eine hohe fachliche Qualifikation in das Beteiligungsverfahren ein.

Die thematischen Foren erarbeiten Empfehlungen zu Haushaltsentscheidungen in einzelnen Feldern bezirklicher Entwicklung, quer zur räumlichen Gliederung des Bezirks in Stadtteile. Sie müssten auf der bezirksweiten Auftaktveranstaltung eingerichtet und parallel zu den Stadtteilveranstaltungen durchgeführt werden (Januar/Februar). Denkbar wären thematische Foren zu den Bereichen „Stadtentwicklung und Verkehr“, „Jugendförderung“ oder „Kultur“. Sie können zum Teil an die bereits existierenden Arbeitsgruppen der Verwaltung mit freien Trägern anknüpfen. Auch die thematischen Foren könnten über das Internet weitere Diskussionsteilnehmer(innen) einbeziehen.

Die aus den Veranstaltungen hervorgegangenen Vorschläge sollten anschließend durch die zuständigen Fachabteilungen des Bezirksamtes **mit Kosten untersetzt** werden. Dies kann in dem Zeitraum zwischen dem Abschluss der Erarbeitung der Fortsetzungstatbestände und der Mitteilung über das Produktsummenbudget durch die Senatsverwaltung für Finanzen erfolgen.

Nach der Mitteilung des Produktsummenbudgets geht es darum, entsprechend den Prioritäten der Bürger(innen) einen Katalog von Empfehlungen zu formulieren, der sich innerhalb des finanziellen Rahmens realisieren lässt, der dem Bezirk im kommenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehen wird.

Diese **Priorisierung** aller durch die Bürger(innen) unterbreiteten Vorschläge würde eine **Bürgerkommission** auf bezirklicher Ebene vornehmen. Die Kommission wird aus den Delegierten der Stadtteilversammlungen und der thematischen Foren sowie zufällig ausgewählten Bürger(innen) gebildet. Letztere werden unter Berücksichtigung von demografischen Kriterien per Zufallsverfahren aus dem Einwohnermelderegister so ausgewählt, dass sich insgesamt eine möglichst hohe Repräsentativität in der Zusam-

---

<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang könnten auch übergreifende Zielsetzungen, die mit dem Haushalt erreicht werden sollen, erörtert und bewertet werden (vgl. etwa den Zielkatalog von St. Denis, s. im Abschnitt 2.1).

mensetzung der Bürgerkommission ergibt. Es sollen also nicht nur bereits aktive, in Gremienarbeit geübte, möglicherweise in Organisationen oder Initiativen tätige Bürger(innen) für die Kommission gewonnen werden. Vielmehr sollen (wie bei den Bürgerjurys der Quartiersfonds) gerade solche Bürger(innen) beteiligt werden, die – wie die Mehrheit der Bevölkerung – ihre Interessen nicht in bestehenden Organisationen oder Initiativen artikulieren.

Die Bürgerkommission arbeitet in einem kooperativen Austausch mit Verwaltung und Politik, wie dies auch beim Bürgerhaushalts-Rat (COP) in Porto Alegre der Fall ist. Das Beteiligungsverfahren und die Haushaltsaufstellung des Bezirksamts sollten keine Parallelveranstaltungen bilden, sondern sich zu einer partizipativen Haushaltsaufstellung verschränken. Daher sollte die Bürgerkommission das Wissen und die Anregungen von Politik und Verwaltung so einbeziehen, wie sie ihre eigenen Anregungen von Politik und Verwaltung berücksichtigt sehen möchte. Alle beteiligten Seiten stehen im Bürgerhaushalt in einer wechselseitigen, partnerschaftlichen Verständigung.

Da Haushaltsfragen häufig mit schwierigen Sachfragen verknüpft sind, sollte die Bürgerkommission die Möglichkeit haben, Experten aus Verwaltung und Politik, der Wissenschaft und den Interessengruppen anzuhören. Ein Beispiel dafür sind die Ergebnisse der Sozialberichterstattung, die bei Änderungsvorschlägen zu bezirklichen Maßnahmen berücksichtigt werden sollten.

Die Bürgerkommission wertet die Vorschläge der Stadtteilversammlungen, der Umfrage und der Internetdiskussion sowie der thematischen Foren aus (ab März) und gibt – unter Berücksichtigung bezirkswweiter Gesichtspunkte sowie der Mitteilung über das Produktsummenbudget – Empfehlungen für den Bezirkshaushalt ab (bis Anfang April des Jahres vor dem zu planenden Haushaltsjahr). Zu ihren Empfehlungen sollte die Kommission im Einvernehmen oder mit großer Mehrheit gelangen, um breit getragene Lösungen zu finden.

In ihren Empfehlungen sorgt die Bürgerkommission auch dafür, dass die finanziellen Auswirkungen der Vorschläge auf den Bezirkshaushalt im Rahmen des Produktsummenbudgets insgesamt ausgeglichen sind. Der empfohlene Katalog von Änderungen soll und darf kein unrealistischer Wunschzettel sein, sondern muss den Gegebenheiten der bezirklichen Haushaltssituation Rechnung tragen. Es wäre aber ein falsches Vorurteil anzunehmen, dass bei einem Bürgerbeteiligungsverfahren vor allem Wünsche nach zusätzlichen Ausgaben herauskommen. Die Bürger(innen) sind nicht nur Leistungsempfänger, sondern auch Steuer- und Abgabenzahler. Sie pochen, wie die Erfahrungen in Bürgerhaushalten und den Bürgerjurys zeigen, sehr auf einen verantwortungsvollen und effizienten Einsatz öffentlicher Mittel. Und möglicherweise sind sie bei Einsparungen und Aufgabenkritik sogar mutiger als die Politik. In einem Bürgerhaushalt ist daher nicht nur mit Ausgabe-, sondern auch mit Sparvorschlägen zu rechnen. Unter Umständen werden auch ambitioniertere Zielsetzungen für den Abbau des Haushaltsdefizits vorgesehen. Mehrere Beispiele zeigen darüber hinaus, dass die

Bürger(innen) eine Erhöhung ihrer eigenen Steuer- und Abgabenbelastung empfehlen, wenn sie aufgrund des Bürgerhaushalts einen stärkeren Einfluss auf die Verwendung dieser Mittel haben (so in Emsdetten, s. Abschnitt 2.2). Allerdings besteht hierfür auf bezirklicher Ebene wenig rechtliche Handhabe. Die Bürgerkommission kann jedenfalls durch die Balancierung von Einspar- und Erweiterungsvorschlägen unter Berücksichtigung von Produktsummenbudget und Konsolidierungszielen zu einer haushälterisch ausgeglichenen Empfehlung gelangen. Sie ermöglicht es dadurch auch den einzelnen Bürger(inne)n, dass diese zunächst Vorschläge machen können, ohne sofort deren Gegenfinanzierung vorlegen zu müssen, da diese Aufgabe anschließend in der Gesamtschau umgesetzt wird.

Im Anschluss an die Vorschläge der Bürgerkommission erfolgt gegen Ende April der **Eckwertebeschluss** des Bezirksamts, möglichst unter Berücksichtigung dieser Vorschläge. Im Zuge der Umstellung des Haushalts auf die Budgetierung dürfte diese wichtige Schwerpunktsetzung bereits früher erfolgen, im Rahmen einer sogenannten Managementliste, die vermutlich kurz nach der Mitteilung über das Produktsummenbudget einen ähnlichen Stellenwert wie bisher der Eckwertebeschluss erhält. Daher sollten Vorschläge der Bürgerkommission Eingang in die Managementliste des Bezirksamts finden.

Im weiteren erarbeiten die Fachabteilungen der Bezirksverwaltung die titelscharfe Untersetzung und fasst das Bezirksamt den **Haushaltsbeschluss**, mit dem der vollständige Haushaltsentwurf der BVV vorgelegt wird (Juni).

## 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 Bürger(inne)n, Verwaltung und Politik vorsehen. Für die Gestaltung dieses Dialoges geben wir zwei Anregungen:

- Im Anschluss an den Haushaltsbeschluss könnte ein **Öffentlicher Ratschlag** als Dialogveranstaltung erfolgen, auf dem der Haushaltsbeschluss im Lichte der Empfehlungen der Bürgerbeteiligung vorgestellt, erläutert und diskutiert wird. Hier kann z. B. dargelegt werden, welchen Vorschlägen gefolgt wurde und welche aktuellen Entwicklungen oder Haushaltsengpässe den Ausschlag dafür gaben, Vorschläge nicht aufzunehmen. Durch dieses unmittelbare Feedback zu den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung wird ein hohes Maß an Transparenz und ein vertrauensvolles Klima für einen ernsthaften Dialog erzeugt, was sich fruchtbar auf die Beratungen zum Bürgerbeteiligungs-Haushalt in den folgenden Jahren auswirken wird.

- Während der anschließenden Sitzungen in der **Bezirksverordnetenversammlung** sollte – nach dem Vorbild des Bürgerhaushalts in St. Denis (s. Abschnitt 2.3) – eine Präsentation der Bürgervorschläge in der BVV erfolgen (z. B. während der zweiten Lesung). Auch dies ist ein Symbol der Ernsthaftigkeit und eine Möglichkeit zum Dialog.

Die Bürgerkommission kann auch für einen laufenden Austausch mit BVV und Verwaltung zur Verfügung stehen, um die gemachten Vorschläge mit den aktuellen Haushaltsnotwendigkeiten in Einklang zu bringen. Die letztendliche Entscheidung über den partizipativ erstellten Bezirkshaushalt treffen die Bezirksverordnetenversammlung im September und das Abgeordnetenhaus im Dezember.

Zum Ende des Verfahrens wird der **Ablauf des Bürgerbeteiligungs-Haushalts kritisch beleuchtet**, notwendige Verfahrensänderungen werden in die Planung für den kommenden Durchlauf aufgenommen. Dies sollte analog zur Vorbereitung des ersten Durchlaufs des Beteiligungsverfahrens auf einem Workshop mit Politik, Verwaltung und Bürger(inne)n (hier: Mitgliedern der Bürgerkommission) erfolgen.

Die Rechenschaft über das Beteiligungsverfahren sollte in der Auftaktveranstaltung des nächsten Durchlaufs abgelegt werden.



#### *Strukturüberblick zum bezirklichen Bürgerbeteiligungs-Haushalt*

Die laufende Abstimmung unter den beteiligten Akteuren sollte z. B. durch eine **Koordinationsrunde** erfolgen. In ihr sind Vertreter(innen) der Bürgerkommission, der Verwaltung und der BVV Mitglied. Beim ersten Durchlauf des Bürgerbeteiligungs-Haushalts könnten die Bürgervertreter(innen) bereits in der Auftaktveranstaltung gewählt werden, in den folgenden Jahren benennt die Bürgerkommission ihre Vertreter(innen) für den jeweils kommenden Durchlauf. Der Vorschlag einer solchen Koordinationsrunde knüpft an die positiven Erfahrungen der Zusammenarbeit von Verwaltung und Bürgergremien in Porto Alegre an, stellt jedoch eine deutlich einfachere Lösung dar.

### Übersicht des vorgeschlagenen Ablaufs der partizipativen Haushaltsaufstellung

Zeit	Hauptverwaltung, Abgeordnetenhaus (in bezug auf Bezirke)	Bezirksamt, BVV	Koordination der beteiligten Akteure	Bürgerbeteiligungsverfahren
ca. Nov.	Workshop zur Verständigung über die Gestaltung des Verfahrens			
Januar		Fachabteilungen erarbeiten Kosten-Leistungs-Rechnung (früher Fortsetzungstatbestände) (seit August)	Runde zur Koordination (ggf. mit Vertretern von SenFin/AH für bezirklich wirksame HHtitel der Senatsverw.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verständliche <b>Darstellung</b> des HH des laufenden Jahres möglichst inkl. HHtitel der Senatsverwaltungen, die in den Bezirken wirksam werden</li> <li>- möglichst mit Hinweisen zum nächsten Haushalt</li> <li>- mit stadtteilbezogener Aufbereitung</li> </ul> <p><b>- Auftaktveranstaltung</b> auf bezirklicher Ebene</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorstellung des Verfahrens</li> <li>- Rechenschaftsbericht zum Haushalt</li> <li>- Einrichtung thematischer Foren (bezirklich)</li> </ul>
Februar				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadtteilveranstaltungen und thematische Foren:</li> <li>- Sichtung bisheriger Leistungen/Ausgaben</li> <li>- <b>Änderungsvorschläge</b> der Bürger(innen) für den nächsten Haushalt</li> <li>- Bewertung der Vorschläge durch die Bürger(innen)</li> <li>- Delegation von Vertretern für die Bürgerkommission</li> </ul>
März	Mitteilung über <b>Produktsummenbudget</b> (früher: - Globalsumme)	Untersetzung der Bürger vorgeschläge mit Kosten		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bürgerkommission auf bezirklicher Ebene (Delegierte aus Stadtteilen und zufällig ausgewählte Bürger; insgesamt repräsentative Zusammensetzung)</li> <li>- <b>Priorisierung</b> der Änderungsvorschläge</li> <li>- Gesamtempfehlung unter Berücksichtigung der Mittelteilung des Produktsammenbudgets</li> </ul>
April		- Qualifizierung der <b>Managementliste</b>		<p>Fragebogen</p> <p>Internetinformation (kontinuierlich aktualisierbar) und -befragung</p>

<b>Zeit</b>	<b>Hauptverwaltung, Abgeordnetenhaus (in bezug auf Bezirke)</b>	<b>Bezirksamt, BWV</b>	<b>Koordination der beteiligten Akteure</b>	<b>Bürgerbeteiligungsverfahren</b>
Mai		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bezirksamt: <b>Eckwertebeschluss</b> danach: titelscharfe Untersezung</li> </ul>	"	
Juni		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Haushaltsabschluss</b> des Bezirksamts</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ratschlag/Dialogveranstaltung zum Haushaltsentwurf mit Vertretern BA, BWV, Bürgerkommission</li> </ul>
Juli August September Oktober		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>BWV</b>-Lesung und -Beschluss</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Präsentation in BWV</li> </ul>
November Dezember	Abgeordnetenhaus- lesung, -abschluss			Evaluation des Ablaufs und Erarbeitung von Verfahrensänderungen





## 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(innen), mit denen wir gesprochen haben – sind folgende weitere Bausteine nötig:

- ein Konzept für einfache Möglichkeiten zur Kontrolle der Zielerreichung (Outcome-Indikatoren): Es geht nicht nur um Schwerpunkte der Ausgaben, 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.<sup>15</sup>

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.

---

<sup>15</sup> Vgl. Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin 2002.



## Nachwort

Die institutionelle Phantasie der okzidentalen Demokratien ist ziemlich begrenzt. Wir setzen noch immer auf die drei Grundsteine: Legislative, Exekutive und Judikative, die Montesquieu im 18. Jahrhundert erfunden hat. Die politischen Parteien, Massenmedien und Umfragen haben die Gestalt der Öffentlichkeit zwar erheblich verändert. Die politischen Strukturen, die die große Mehrheit der Bevölkerung nicht aktiv in die tatsächliche Entscheidungsfindung einbeziehen, sind seitdem jedoch kaum verändert worden.

Genau diese Grenze wird durch den Bürgerhaushalt überschritten. Er wurde Ende der 80er Jahre in Porto Alegre, Brasilien, erfunden und hat innerhalb weniger Jahre einen phänomenalen Erfolg erfahren. Mehrere hundert Städte in Lateinamerika haben den Bürgerhaushalt bereits übernommen, und in Kürze werden rund 10 Prozent der städtischen Bevölkerung mit dieser Form der kommunalen Verwaltung leben. Auch in Europa und anderen Orten der Welt gewinnt die Idee des Bürgerhaushalts zunehmend an Popularität, und eine beträchtliche Zahl derartiger partizipatorischer Experimente ist bereits begonnen worden.

Der Ansatz von Porto Alegre kann natürlich nicht einfach kopiert werden, da kein Modell mechanisch von einem Ort zu einem anderen transferierbar ist. Die Vergangenheit hat zudem gezeigt, dass zwar die Verbreitung von Verfassungsmodellen, nicht aber die Reproduktion eines sozialen und politischen Kontextes, Voraussetzung für die Entwicklung einer funktionierenden Demokratie, möglich ist. Eine starke bürgerschaftliche Tradition, eine entwickelte und autonome Zivilgesellschaft lassen sich nicht so leicht importieren wie eine rein technische Prozedur.

Die Experimente des Bürgerhaushalts teilen jedoch eine gemeinsame Inspiration. Sie zeigen, dass wir uns vielleicht an einem Wendepunkt unserer politischen Tradition befinden. Ein wachsender Teil der Bevölkerung ist mit den institutionellen, auf elitären Mechanismen beruhenden Modellen nicht mehr zufrieden gestellt. Vor allem diejenigen Menschen, die in Bürgerinitiativen und Vereinen aktiv sind, wollen sich nicht mehr mit den kurzen Augenblicken der Wahl abfinden. Sie fordern, dass die Bürgerpartizipation ein bevorzugter Bestandteil der Stadtpolitik und ein Hauptfaktor der lokalen Verwal-

tungsmodernisierung wird. Darüber hinaus soll sie die Suche nach einer Alternative zum bürokratischen Status quo und der Übernahme rein marktförmig organisierter Regeln ermöglichen und unterstützen.

Dort, wo der Bürgerhaushalt ernst genommen wurde, konnte er eine verbesserte Effizienz der Stadtverwaltungen herbeiführen. Durch ihn lassen sich die öffentlichen Angestellten und Beamten, die wachsenden finanziellen Zwänge unterworfen sind, wieder motivieren: Denn Sparen ist zwar notwendig, jedoch kein Selbstzweck. Allein mit Sparmaßnahmen wird Politik nicht mit Sinn und Inhalten gefüllt. Indem er die Energien und Fähigkeiten der Bürger(innen) unterstützt, vermag der Bürgerhaushalt der Politik insgesamt einen neuen Atem zu geben. Und auch die politischen Repräsentanten können sich letzten Endes auf der Gewinnerseite wiederfinden, wenn sie die Macht mit den Bürger(inne)n teilen und, gestärkt durch eine gewachsene Legitimität, einen größeren Einfluss auf die gesellschaftlichen Entwicklungen haben.

Der Bürgerhaushalt ist kein Patentrezept. Er muss mit anderen Formen der Bürgerbeteiligung verbunden und verknüpft werden. Wenn er nicht zur Stärkung derjenigen beiträgt, die sich heute als Outsider am Rand der Gesellschaft befinden, ist er im Ergebnis nicht viel mehr als eine rein technokratische Maschinerie. Jedoch kann er sowohl ein praktisches Instrument für mehr Bürgerbeteiligung sein als auch ein Symbol dafür werden, dass eine andere Verwaltung, eine andere Politik, eine andere Welt möglich sind.

*Yves Sintomer*

*Marc-Bloch-Zentrum, Berlin*

# **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, USA, Neuseeland, 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(innen) (2–6 %) mit. Der partizipative Haushalt Porto 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 („Eckwerteabschluss“). 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 Bürger(inne)n, 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 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 weitere 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.<sup>16</sup>

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.

---

<sup>16</sup> Vgl. Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin: „Bürger-Beteiligungs-Haushalt Berlin: Bausteine für ein Modellkonzept“, Berlin: August 2002, abrufbar unter <http://buergerhaushalt-berlin.de/doc/baustein.pdf>.

# **Anhang**

- 1. Abbildungen**
- 2. Fact sheet Berlin-Mitte**
- 3. Vorlage für den Eckwertebeschluss zum Haushalt 2002**
- 4. Zitierte Quellen**

Abbildungen

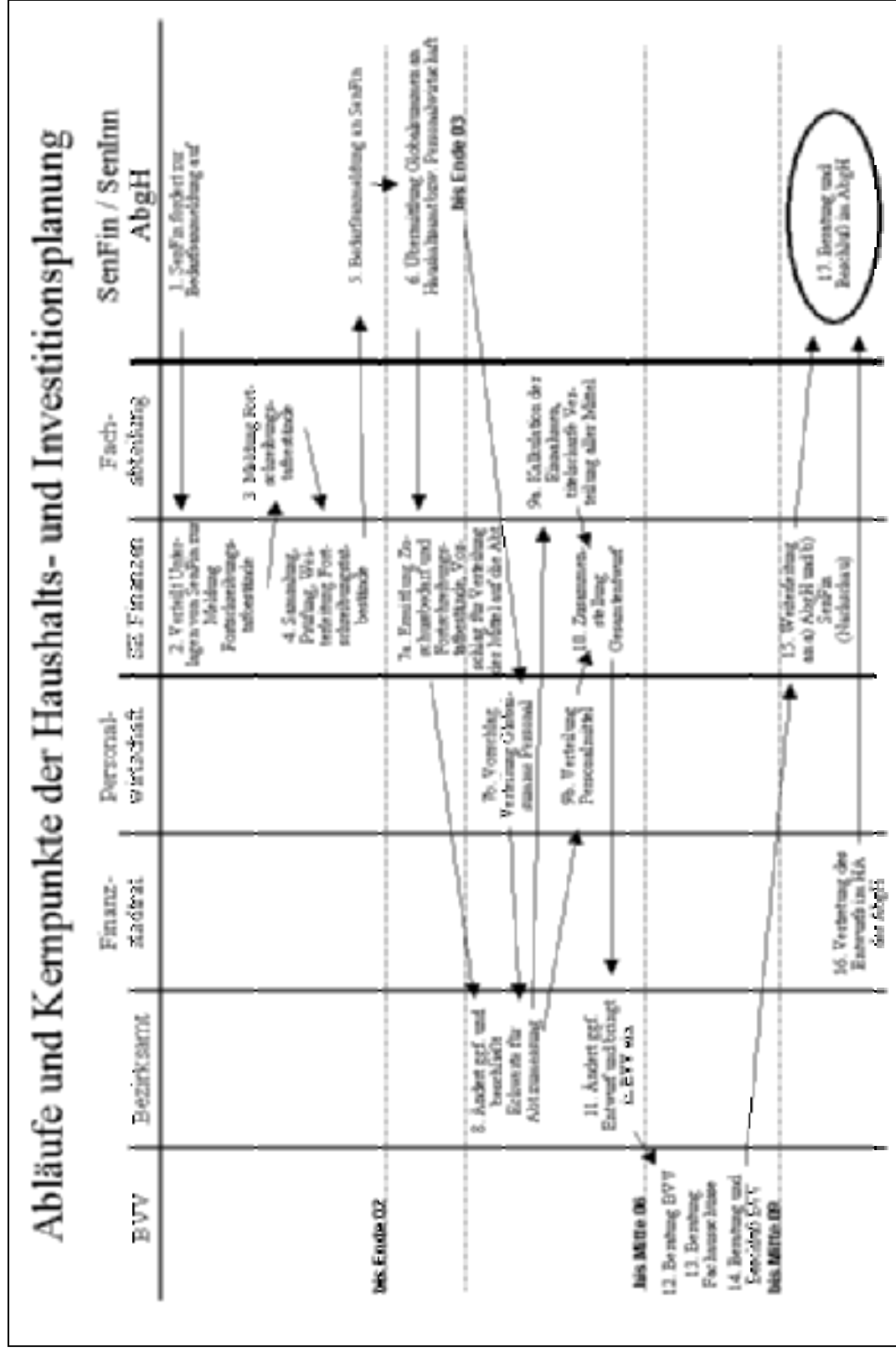


Abbildung 1: Haushaltsaufstellung in den Bezirken nach der bisherigen Haushaltsystematik (Quelle: SenFin)

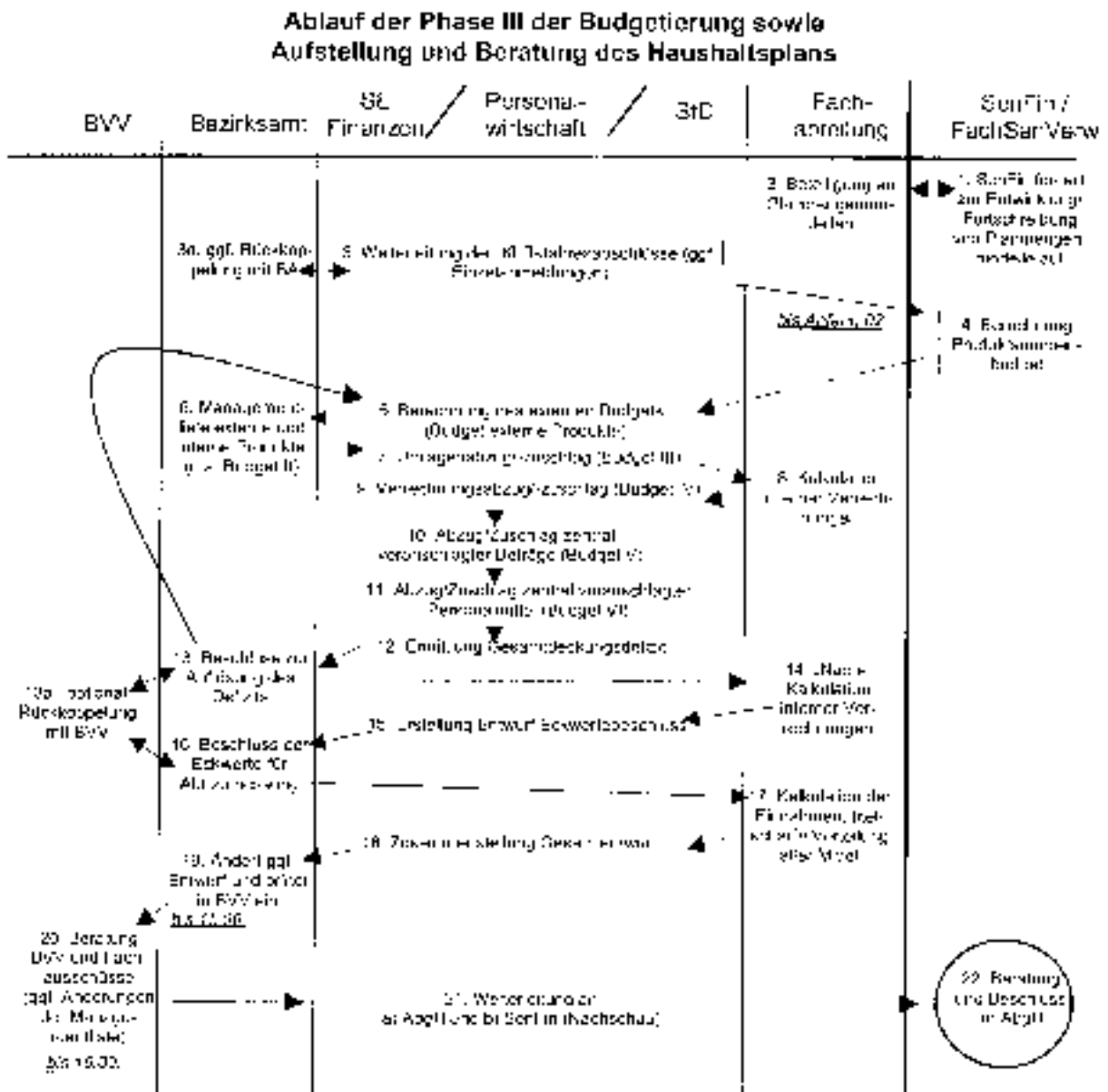


Abbildung 2: Haushaltsaufstellung in den Bezirken nach der vollständigen Einführung der Budgetierung (Quelle: SenFin 2003, S. 18)

## Fact Sheet Berlin-Mitte

316.729 Einwohner/innen (melderechtlich registriert, Stand: 30. Juni 2001)

26,4 % Anteil nichtdeutscher Herkunft (Stand: 30. 11. 2000)

Zuzüge insgesamt: 11.108; Fortzüge: 11.754 (Stand: 3. Vierteljahr 2000)

Mittleres Haushaltsnettoeinkommen (Stand: 1999): 2.400,- DM

Anteil der arbeitslosen Bevölkerung auf der Basis aller zivilen Erwerbspersonen (Stand: Sept. 2001/Apr. 2002):

Wedding und Tiergarten: 20,7 %

Mitte (Alt-Bezirk): 13,5 %

(Der Bezirk Mitte wurde 2001 aus den früheren Bezirken Mitte, Wedding und Tiergarten gebildet.)

39.126 (12,4 %) Sozialhilfeempfänger/innen (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt in und außerhalb von Einrichtungen, Stand: 31. Dezember 2000)

[Quelle: [http://www.berlin-mitte.de/show\\_artikel.php3?id=18](http://www.berlin-mitte.de/show_artikel.php3?id=18) - April 2003, eig. Ber.]

Zusammensetzung der Bezirksverordnetenversammlung (Wahl am 21. Oktober 2001):

Anzahl Sitze: 55. Davon SPD 19, CDU 14, PDS 10, GRÜNE 8, FDP 4.

[<http://www.statistik-berlin.de/wahlen/aghbvwahl-2001/ergebnis/bvv-sitze/bvv-sitze1.asp?bezirk=0100>]

Bezirksbürgermeister: Joachim Zeller (CDU)

Gesamtvolumen des Bezirkshaushalts: 620 Mio. € (Personal: 213 Mio. €, Investitionen: 12 Mio. €; zu den konsumtiven Sachausgaben s. im folgenden die Vorlage zum Eckwertebeschluss für 2002: 402 Mio. €, davon 228 Mio. € für Gesundheit und Soziales).

Bezirksamtsvorlage Nr. 84  
- zur Beschlussfassung -  
für die Sitzung am Dienstag, dem 08. Mai 2001

1. Gegenstand des Antrages:

Eckwertebeschluss über die Aufteilung der Teilglobalsumme für konsumtive Sachausgaben in Vorbereitung des Haushaltsplans 2002 und Einbringung einer Vorlage  
- zur Kenntnisnahme - bei der Bezirksverordnetenversammlung

2. Berichterstatter:

Bezirksstadtrat Dr. Heuer

3. Beschlussentwurf:

Das Bezirksamt beschließt:

1. Die Aufteilung der Teilglobalsumme für konsumtive Sachausgaben nach Geschäftsbereichen für das Haushaltsjahr 2002 wird gemäß den Anlagen 3 a und b sowie 4 a und b vorgenommen.
2. Die beigefügte Vorlage - zur Kenntnisnahme - wird bei der Bezirksverordnetenversammlung eingebracht.
3. Mit der Durchführung des Beschlusses wird die Abteilung Jugend und Finanzen beauftragt.

4. Begründung, Rechtsgrundlagen und Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

Bitten wir, der beiliegenden Vorlage an die Bezirksverordnetenversammlung zu entnehmen.

5. Mitzeichnung(en):

Keine.

Vorlage - zur Kenntnisnahme -

über den Eckwertebeschluss zur Aufteilung der Teilglobalsumme für konsumtive Sachausgaben in Vorbereitung des Haushaltsplans 2002.

Wir bitten, zur Kenntnis zu nehmen:

Die Teilglobalsumme für konsumtive Sachausgaben ist den Bezirken mit Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 11.04.2001 übermittelt worden (Anlage 1). Veränderungen der Zumessung im Vergleich zum laufenden Haushaltsjahr können der Anlage 2 entnommen werden.

Das Bezirksamt hat in seiner Sitzung am 06.05.2001 die Aufteilung der Globalbeträge nach Geschäftsbereichen (Anlagen 3 a und b sowie 4 a und b) beschlossen. Die interne Verteilung auf die jeweiligen Leistungs- und Verantwortungszentren bzw. Serviceeinheiten obliegt den Geschäftsbereichen im Rahmen der zugemessenen Beträge. Des Weiteren ist dieser Vorlage die überarbeitete Terminplanung für das Haushaltsplanaufstellungsverfahren 2002 beigefügt (Anlage 5)

Zu den Anlagen ist folgendes anzumerken:

Die Haushaltsplanung und -aufstellung 2002 erfolgt ausschließlich in Euro, die Zuweisung durch die Senatsverwaltung für Finanzen und auch die Eckwerte wurden in Tausend Euro (TEUR) bemessen. Der Umrechnungsfaktor zur DM beträgt 1,95583 (1 Euro = 1,95583 DM).

#### 1. Einnahmenvorgabe

Die Bemessung der Einnahmenvorgabe an die Geschäftsbereiche erfolgt insgesamt in Höhe der Vorgabe der Senatsverwaltung für Finanzen. Die in den Anlagen 3 a und b aufgeführten Beträge sind in den entsprechenden Geschäftsbereichen **mindestens** in der genannten Höhe zu veranschlagen. Darüber hinaus können in eigener Verantwortung die nicht in die Vorgabe einbezogenen Einnahmen E 1 und E 2 veranschlagt werden.

Da noch keine vollständigen Angaben bezüglich der Einnahmefälle aus dem Übergang von Grundstücken in den Liegenschaftsfonds vorliegen, erfolgt eine entsprechende Bereinigung und Korrektur der Einnahmenvorgabe durch die Senatsverwaltung für Finanzen zu einem späteren Zeitpunkt.



Wenngleich die Vorgabe 2002 für den Bezirk Mitte gegenüber 2001 um 4.730 TEUR (9.251 TDM) niedriger ausfällt und somit deutlich realitätsnäher ist, so übersteigt doch die Vorgabe für das Einnahmefeld E 3 die Ist-Einnahmen des Haushaltsjahres 2000 um 2.083,9 TEUR (4.075,8 TDM). Hier zeichnet sich bereits frühzeitig ein nicht zu unterschätzendes Haushaltsrisiko ab.

## 2. Zumessung konsumtive Sachausgaben

Die Gesamtzumessung ergibt sich aus nachstehender Berechnung:

Bruttozumessung (Modellbedarf) A-Teil	99.517,9 TEUR	194.640,0 TDM
Pauschaler Abschlag A 02 - A 09 (52,62 %)	- 51.504,8 TEUR	- 100.734,6 TDM
<b>Nettozumessung A-Teil</b>	<b>48.013,1 TEUR</b>	<b>93.905,4 TDM</b>
Wertausgleich	+ 1.830,7 TEUR	+ 3.580,5 TDM
Sonstige Zuschläge (u.a. Miete Rathaus Mitte)	+ 4.591,7 TEUR	+ 8.980,6 TDM
<b>Summe A-Teil</b>	<b>54.435,5 TEUR</b>	<b>106.466,5 TDM</b>
Anteilige Differenz zum Übergangsbudget	- 200,7 TEUR	- 392,5 TDM
Abschichtung	+ 26.768,7 TEUR	+ 52.355,0 TDM
Besondere soziale Projekte (Ost)	+ 479,3 TEUR	+ 937,4 TDM
<b>„Verteilmasse“ A-Teil</b>	<b>81.482,8 TEUR</b>	<b>159.366,4 TDM</b>
Z-Teil	+ 313.295,0 TEUR	+ 612.752,0 TDM
<b>Insgesamt konsumtiv</b>	<b>394.777,8 TEUR</b>	<b>772.118,4 TDM</b>

Die Zumessung auf die Geschäftsbereiche ergibt sich aus den Anlagen 4 a und b. Es werden jedoch abweichend von der tatsächlichen Zumessung im A-Teil **88.794,6 TEUR** (173.667,0 TDM) verteilt. Zuzüglich der in Höhe der Zuweisung veranschlagten Ausgaben des Z-Teils von **313.295,0 TEUR** (612.752,0 TDM) ergibt sich somit eine Zumessung auf die Geschäftsbereiche für konsumtive Sachausgaben in Höhe von **402.089,6 TEUR** (786.419,0 TDM). Die Finanzierung der Ausgaben stellt sich wie folgt dar:

Zuweisung für kons. Sachausgaben	315.542, 2 TEUR	617.147,0 TDM
Einnahmen E 3 und E 4	+ 79.235,9 TEUR	+ 154.972,0 TDM
Erwarteter Überschuss Parkraumbewirt.	+ 1.227,1 TEUR	+ 2.400,0 TDM
Anteiliger <u>vorläufiger</u> Überschuss 2000 *	+ 6.084,4 TEUR	+ 11.900,0 TDM
<b>Summe</b>	<b>402.089,6 TEUR</b>	<b>786.419,0 TDM</b>

\* Der Einsatz eines Überschusses in der genannten Größenordnung ist auf **einmalige** günstige Umstände zurückzuführen, die sich in den Folgejahren wohl nicht (zumindest nicht in dieser Höhe) wiederholen werden. Nur so ist es möglich, in einigen Ausgabefeldern (insbesondere bei der baulichen Unterhaltung und den Beschaffungen) eine höhere Veranschlagung als in 2001 vorzunehmen, bzw. das Niveau des Jahres 2001 zu halten. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Bestätigung des saldierten Jahresabschlussergebnisses 2000 der Bezirke Mitte, Tiergarten und Wedding durch die Senatsverwaltung für Finanzen noch immer aussteht. Fällt das endgültige Jahresergebnis insgesamt ungünstiger aus als das vorläufige, ist eine Korrektur der Eckwerte unausweichlich.

Die Zumessungen für die abgeschichteten Aufgaben entsprechen nach Auffassung der Bezirke nicht dem tatsächlichen Ausgabevolumen. Aus diesem Grund werden zur Zeit diesbezügliche Erhebungen veranlasst mit dem Ziel, eine sachgerechte Zuweisung zu erreichen. Eine entsprechende Anpassung der Globalbeträge bleibt abzuwarten.

Eine Bereinigung der Ausgabenfelder A 02 und A 08 um die Ausgaben für die in den Liegenschaftsfonds überführten Grundstücke durch die Senatsverwaltung für Finanzen erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

Hinsichtlich der Zumessung des Z-Teils ist zu beachten, dass auf der Grundlage der Einführung einer fallzahlbezogenen Zumessung in den Teilbereichen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (Soziales und Jugend) und Asylbewerberleistungsgesetz sowie einem allgemeinen Rückgang der Ausgaben für Asylbewerber die Gesamtzumessung für den Z-Teil um rd. 71,6 Mio EUR (140,0 Mio DM) abgesenkt wurde (siehe hierzu Anlage 1).

Dies führt für den Bezirk Mitte gegenüber dem Haushaltsjahr 2001 zu einem Zumesungsrückgang im Z-Teil für 2002 um **13.235,9 TEUR** (25.887,0 TDM) auf 313.295,0 TEUR (612.752,0 TDM). Im Vergleich zum Ist des Haushaltsjahres 2000 mit 334.785,7 TEUR (654.784,0 TDM) fällt die Zumessung sogar um **21.490,7 TEUR** (42.032,2 TDM) geringer aus. Dies ist sowohl wirklichkeitsfremd, als auch völlig unzureichend. Die Haushaltsplanaufstellung hat sich gleichwohl an dem genannten Wert zu orientieren.

#### Rechtsgrundlagen:

§§ 4 Abs. 1, 12 Abs. 2 Nr. 1, 36 Abs. 2 f) BezVG, § 26a LHO

#### Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:  
Auf die Anlagen wird verwiesen.

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen:  
Keine.

Berlin, den . Mai 2001

Zeller  
Bezirksbürgermeister

Dr. Heuer  
Bezirksstadtrat

## Zumessung A-Teil und Z-Teil 2002 nach Geschäftsbereichen (Eckwerte)

Geschäftsbereich	A 01 TEUR 2	A 02 TEUR 3	A 03 TEUR 4	A 04 TEUR 5	A 05 TEUR 6	A 06 TEUR 7	A 07 TEUR 8	A 08 TEUR 9	A 09 TEUR 10	A 01-A 09 TEUR 11	Z TEUR 12	A + Z TEUR 13
Beschäftigtenvertretungen									1,0	1,0		
Bezirksverordnetenversammlung									176,1	176,1		
<b>GB 1 - Bürgerdienste, Personal und Verwaltung</b>					1.750,9				2.477,8	4.620,9 <sup>1)</sup>	613,5	5.234,4
Rechtsamt												
Steuerdienst												
LuV Bürgerdienste												
SE Organisation												
SE Personal												
<b>GB 2 - Gesundheit und Soziales</b>					58,1	1.144,0 <sup>2)</sup>	58,8		320,9	1.581,8	226.107,2	227.689,0
LuV Gesundheit												
LuV Soziales												
<b>GB 3 - Wirtschaft und Bauen</b>		5.119,6	1.903,5	2.296,3	478,0			35.700,6	442,0	72.304,8 <sup>3)</sup>	255,6	72.560,4
LuV Bauen												
LuV Wirtschaft												
SE Immobilien												
<b>GB 4 - Jugend und Finanzen</b>					463,6	2.372,5	2.125,5		1.117,0 <sup>4)</sup>	6.078,6	49.633,3	55.711,9
LuV Jugend												
SE Finanzen												
<b>GB 5 - Stadtentwicklung</b>				50,0	106,5				370,9	539,2 <sup>5)</sup>	76,7	615,9
LuV Planen und Genehmigen												
LuV Umwelt und Natur												
LuV Vermessen												
<b>GB 6 - Bildung und Wohnen</b>	1.633,6				1.075,8		69,0		713,8	3.492,2	36.608,7	40.100,9
LuV Weiterbildung												
LuV Kultur												
LuV Schule und Sport												
LuV Wohnen												
<b>Summe</b>	<b>1.633,6</b>	<b>5.119,6</b>	<b>1.903,5</b>	<b>2.346,3</b>	<b>3.932,9</b>	<b>3.516,5</b>	<b>2.253,3</b>	<b>35.700,6</b>	<b>5.619,5</b>	<b>88.794,6</b>	<b>313.295,0</b>	<b>402.089,6</b>

1) Einschließlich 392,2 TEUR aus Abschichtung

2) Einschließlich 479,3 TEUR Sammelveranschlagung des Zuschlags für besondere soziale Projekte (Ost)

3) Einschließlich 26.364,8 TEUR aus Abschichtung

4) Einschließlich 511,3 TEUR aus vorläufigem Überschuss 2000 für Verstärkungs- und Verfügungsmittel

5) Einschließlich 11,8 TEUR aus Abschichtung

[TEUR = Tausend Euro]

## Zitierte Quellen

- Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin 2002: Bürger-Beteiligungs-Haushalt Berlin: Bausteine für ein Modellkonzept. Berlin, abrufbar: <http://buergerhaushalt-berlin.de/doc/baustein.pdf>.
- Bischöfliches Hilfswerk Misereor, DGB Bildungswerk, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEnt GmbH 2002 (Hg.): Vom Süden lernen; Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie. (Materialien 70) 2. Aufl., o. Ortsangabe.
- Bolitschew, Brigitte, und Jens-Peter Heuer, o. J. (ca. 2000): Haushalten! Aber wie? Grundbegriffe und Regeln des Berliner Haushaltsrechts. Erfahrungen in der bezirklichen Haushaltsführung. Berlin (unveröff. Manusk.).
- Brangsch, Lutz, o. J. (ca. 2002): „Haushaltshuhr Porto Alegre 2003“ (PDF-Datei), abrufbar unter <http://brangsch.de/partizipation/dateien/hhuhr.PDF> (abgerufen Mai 2003).
- Brangsch, Lutz, o. J. (ca. 2002): „Neues aus Porto Alegre“, Gesprächsbericht, abrufbar unter <http://brangsch.de/partizipation/poa021.htm> (abgerufen Februar 2003).
- Christchurch City Council o. J.: The Christchurch City Council Financial Plan and Planning Process, s. unter <http://www.ccc.govt.nz/handbook/FinancialPlanAndPlanningProcess.asp> (abgerufen Mai 2003).
- City of Phoenix o. J.: Budget Process, Council Review And Input, Public Hearings And Budget Adoption, s. unter <http://www.ci.phoenix.az.us/BUDGET/budpro00.html> (Mai 2003).
- Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ 1999: Zukunftsfähiges Berlin; Bericht der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ des Abgeordnetenhauses von Berlin – 13. Wahlperiode. Berlin.
- Feld, Lars P., und Gebhard Kirchgässner 2001: Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities. In: Public Choice 109/2001, S. 347–370.
- Herzberg, Carsten 2002: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, 2. Auflage.
- Herzberg, Carsten, und Christian Kasche 2002: Modell Porto Alegre; Der Bürgerhaushalt auf dem Prüfstand. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2002, S. 1375–1384.
- Senatsverwaltung für Finanzen 2000: Vom Abschluss der Kostenrechnung 1999 zum Produktsammenbudget der Bezirke für das Haushaltsjahr 2001. Berlin.
- Senatsverwaltung für Finanzen 2002: Das Budgetierungsverfahren für die Berliner Bezirke. In: Bildungswerk für Alternative Kommunalpolitik e. V. (Hg.): Reader zum Seminar „Ergebnisorientierte Budgetierung in den Bezirksverwaltungen“ am 16.11.2002 (unveröff. Manuskript). Berlin.
- Senatsverwaltung für Finanzen 2003: Abschlussbericht zu den Arbeitsergebnissen der UAG zur „Phase 3 der Budgetierung der Bezirke“. Berlin.
- Stiftung Mitarbeit, o. J.: Modelle und Methoden der Bürger(innen)beteiligung; Anforderungen. [http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de/politische\\_teilhabe/modelle\\_methoden/anforderungen.php](http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de/politische_teilhabe/modelle_methoden/anforderungen.php) (abgerufen Mai 2003).

Links zum Bürgerhaushalt s. unter <http://buergerhaushalt-berlin.de>, Links.