

## Thesen zur Arbeitsgruppe

### Bürgerhaushalt: Tabubruch oder Systemwechsel in der Haushaltspolitik?

Christina Emmrich / Daniel Tietze / Peter-Rudolf Zotl (Gesamtverantwortung)<sup>1</sup>

Berlin, am 3. Mai 2004

#### Kommunale Bürgerhaushalte

#### zwischen Pseudo- und Basisdemokratie

#### Ein Plädoyer für einen Systemwechsel

- I. -

#### **Zivilgesellschaftliche Emanzipation**

1. Die partizipative Haushaltsaufstellung, -durchführung und -kontrolle (Bürgerhaushalt) ist nur in zweiter Linie ein haushaltspolitischer und -technischer Systemwechsel. Ohne einen solchen haushaltspolitischen und -technischen Systembruch unterschätzen zu wollen, geht es beim Bürgerhaushalt zuerst um eine völlig neue Qualität zivilgesellschaftlicher Einflussnahme auf die Haushaltspolitik, einen zentralen Kernbereich der politischen Entscheidungsprozesse. Zugleich kann eine partizipative Haushaltsaufstellung, -durchführung und -kontrolle (Bürgerhaushalt) nur erfolgen, wenn dies von der Politik gewollt ist und diese dafür zielgerichtet die Möglichkeiten und Bedingungen schafft. **Wir haben es beim Bürgerhaushalt also mit der von Politik und Gesellschaft bewusst gewollten Emanzipation der Zivilgesellschaft von der bisherigen Dominanz zu tun, die Staat und Verwaltung insgesamt und letztendlich in den Kernfragen der Gesellschaftsentwicklung innehatten bzw. zu weiten Teilen noch innehaben.** Diese zivilgesellschaftlichen Emanzipation vor allem auf der kommunalen Ebene mit aller Kraft zu fördern und zu befördern, hat sich die PDS in ihrem Parteiprogramm verpflichtet.

---

<sup>1</sup> Christina Emmrich (PDS, Bürgermeisterin des Bezirks Lichtenberg von Berlin), Daniel Tietze (Mitglied der PDS-Fraktion in der Bezirksverordnetenversammlung Lichtenberg von Berlin), Dr. sc. Peter-Rudolf Zotl (PDS, Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin, Vorsitzender des Abgeordnetenausschusses für Verwaltungsreform und Kommunikations- und Informationstechnik)

2. Vor allem mit dem massenhaften Einsatz datengestützter Technologien in allen Bereichen des gesellschaftlichen und politischen Lebens haben sich die objektiven Grundlagen für diesen zivilgesellschaftlichen Emanzipationsprozess ungemein erweitert. An die Stelle des in den Kommunalverwaltungen monopolisierten Herrschaftswissens treten mehr und mehr die Vergesellschaftung von Informationen sowie Informationszusammenhängen. Die rechtlichen und anderen Grundlagen für politisches und Verwaltungshandeln werden allgemein zugänglich, transparent und nachvollziehbar. Das schafft die entscheidenden Voraussetzungen dafür, dass Politik und Verwaltung den Einwohnerinnen und Einwohnern immer weniger „zu gewähren“ haben, dafür aber immer mehr die Realisierung ihrer Ansprüche, Vorschläge und Interessen gewährleisten müssen. Die bisherige Obrigkeitskommune mit ihrer Ordnungsverwaltung bremst aber genau das aus; insofern sind der Druck nach Abkehr davon sowie der Wille zur Bürgerkommune und zur bürgerorientierten Dienstleistungsverwaltung zwei Seiten der gleichen Medaille.

- II. -

### **Die haushaltspolitische Entscheidungsbildung im dauerhaften Dilemma**

1. Zudem sind längst in der Kommunalpolitik gestaltungspolitische Ansprüche und haushaltspolitische Grenzen in einen grundlegenden Widerspruch gekommen. Politik ist dabei im ständigen Konflikt mit den verschiedenen Interessengruppen, und letztendlich gefundene Lösungen werden von den einen begrüßt und von zumeist vielen anderen kritisiert. **Ein haushaltspolitischer Interessenausgleich ist immer weniger gegeben.**
2. Knappe Finanzen – vor allem in den Kommunen – sind dabei keine vorübergehende Erscheinung. Auch wenn es gelingen sollte, den Kreis der Steuerzahler deutlich zu erweitern, alle Unternehmen zur Zahlung von Abgaben zu verpflichten und mittels nachhaltiger Verwaltungsreformen die übermäßigen Ausgaben für den öffentlichen Dienst drastisch zu reduzieren, werden – vor allem auf Grund des tief greifenden Wandels in der gesellschaftlichen Produktionsweise sowie in der Arbeitsgesellschaft – die traditionellen Finanzierungsquellen für die Kommunen immer karger rinnen. **Die Verteilung der knappen kommunalen Finanzen wird insofern eine dauerhafte und zentrale Frage sein.**
3. Wenn es aber weniger oder wenig zu verteilen gibt, dann wird der politische Entscheidungsprozess über die Mittelverteilung immer wichtiger. Dessen jetzige Abgeschottetheit in den parlamentarischen und Verwaltungsgremien führt jedoch dazu, dass die Entscheidungen immer weniger transparent sind und dass das Unverständnis über diese Entscheidungen wächst. **Die von der Politik mühsam gefundenen haushalts- und gestaltungspolitischen Prioritäten sowie die Einsparpotenziale finden in der Öffentlichkeit zunehmend geringere Akzeptanz.**
4. Insofern ist es gerade in Zeiten knapper öffentlicher Kassen unumgänglich, neue Wege bei der politischen Entscheidungsbildung zur Aufstellung, Durchführung und Kontrolle der öffentlichen Haushalte zu gehen. Diese Entscheidungsprozesse müssen heraus aus der

bisherigen fachpolitischen Abgeschottetheit, und sie müssen hinein in einen Diskurs mit der Gesellschaft, was allerdings etwas völlig Anderes als der zuweilen schon übliche Diskurs mit einzelnen Interessengruppen (Gewerkschaften, größeren Verbänden und Interessenvertretungen) ist. Um die Haushaltsplanung tatsächlich von den gesamtgesellschaftlichen Interessen her zu bestimmen, muss der Einfluss von bislang dominierenden Einzel- und Gruppeninteressen zurück gedrängt werden. Hingegen müssen Einwohnerinnen und Einwohner (und nicht Vertretungsfunktionäre) gleichberechtigt an der Vorbereitung haushaltspolitischer Entscheidungen sowie an der Kontrolle über deren Umsetzung beteiligt sein. **Um also zu einem *besseren* Haushalt kommen zu können, benötigen wir einen *anderen* Weg seiner Aufstellung, Realisierung und Kontrolle.**

5. Der Bürgerhaushalt ist ziel- und subjektorientiert: Er führt einerseits zu einem kommunalen Haushalt, der in seinen Prioritäten und in seinen Einsparungen viel eher den gesellschaftlichen Bedürfnissen entspricht als traditionell aufgestellte Haushalte, und er ist mit einer hohen öffentlichen Akzeptanz versehen. Zugleich wächst der Einfluss der Einwohnerinnen und Einwohner auf das zentrale Politikfeld, nämlich die Haushaltspolitik, immens. **Insofern stellen partizipativ aufgestellte und kontrollierte kommunale Haushalte (Bürgerhaushalte) ein wesentliches Element eines neuen Verhältnisses von Zivilgesellschaft, Staat und Verwaltung – eben der Bürgerkommune – dar.**

- III. -

### **Bürgerhaushalte als ergebnisorientierte Partizipation**

1. Bürgerhaushalte gibt es in verschiedenen Ländern der Welt, z.B. in Brasilien, in Frankreich (auf Ortsteilebene gesetzlich geregelt), in über 40 Städten der Bundesrepublik. Längst sind Bürgerhaushalte dem Vorurteil entkommen, dass sie nur für Zeiten relativen Reichtums (wo es viel zu verteilen gibt) taugen würden und dass die Bevölkerung wenig oder kein Interesse habe, gesamtgesellschaftliche Verteilungsdiskussionen – über die eigenen Interessen hinaus – zu führen. Es hat sich im Gegenteil erwiesen, dass Bürgerhaushalte gerade in Zeiten finanzieller Not immer mehr Menschen aktivieren, an der Festlegung gesamtgesellschaftlicher Schwerpunkte mitzuwirken. Längst haben sich internationale Organisationen zu Bürgerhaushalten bekannt, z.B. weil einerseits dadurch die Politik gerade in Zeiten knapper Kassen eine breite zivilgesellschaftliche Basis erhalte (UNO) und weil andererseits durch die hohe öffentliche Akzeptanz von Bürgerhaushalten auch eine hohe Stabilität gegeben sei, was die Kreditwürdigkeit solcher Kommunen und Regionen deutlich verbessere (Weltbank). **Bürgerhaushalte sind also auf einen zukunftsfähigen Weg von der Ausnahme zur Regel gebracht , auch wenn dieser Weg noch lang und steinig ist.**
2. Besonders in der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine höchst unterschiedliche Praxis, was vom kommunalen Gesamthaushalt zur öffentlichen Debatte gestellt wird. Nicht selten sind das nur bestimmte Teile des Haushalts (z.B. die Investitionen). Und angesichts der üblichen abgeschotteten Praxis haushaltspolitischer Entscheidung ist es auch ein Fortschritt, wenn die Bevölkerung „nur“ ihre Ideen und Vorschläge – relativ entfernt von den eigentlichen Entscheidungsprozessen – äußern kann. **Doch die unterschiedli-**

chen Erfahrungen besagen klar, dass ausschlaggebend für den Erfolg einer partizipativen Haushaltsaufstellung, -durchführung und -kontrolle ist, wie nah die Partizipation am politischen Entscheidungsprozess angelagert ist, und dass in allen Debatten der gesamte Haushalt – auch jene Teile, die wie die Personalkosten fest gebunden sind – offen dargelegt wird. Dass zu Anfang – wie bei jeder neuen Sache – die Beteiligungsquote eher niedrig sein könnte, sollte nicht abschrecken, denn je deutlicher es von Anfang an ist, dass die, die sich beteiligen, auch klare Entscheidungsoptionen haben, desto mehr wird die Beteiligung zunehmen.

3. Dabei sollte sich die Entscheidungs-Option auf drei Fragen konzentrieren: Erstens – wie in der bisherigen Haushaltsaufstellung auch – geht es um die Prioritätensetzung. Zweitens – ebenfalls wie jetzt auch, aber eben ohne Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure – sollte sich die Debatte darauf konzentrieren, wo gekürzt und wo „ausgestiegen“ werden muss. Drittens – und das kann nur durch die Einwohnerinnen und Einwohner selbst entschieden werden – gibt es auch Erfahrungen, dass die Bevölkerung generell bereit ist, zur Finanzierung einer bestimmten öffentlichen Leistung, die ansonsten nicht möglich wäre, insgesamt und regelmäßig einen zweckgebundenen Sonderbeitrag zu zahlen. **Bei Bürgerhaushalten wird also gesamtgesellschaftliche Verantwortung entwickelt, und es werden auch Fragen enttabuisiert, die – wie Sondersteuern und zusätzliche Einmalzahlungen – immer nur auf eine negative Reaktion treffen, wenn sie von der Politik in der bisherigen Art und Weise entschieden werden.**
4. Für eine ergebnisorientierte Diskussion hat sich bewährt, dass die Verwaltung durchdachte Angebote und Verteilungsvorschläge im obigen Sinne unterbreitet. Sie müssen selbstverständlich offen für Veränderungen und Kritik sein, aber so wird verhindert, dass „Wunschanbaupläne“ entstehen, die so unrealistisch sind, dass dann das haushaltspolitische Endprodukt doch von der Verwaltung bzw. von der kommunalen Vertretungskörperschaft aufgestellt werden. **Durch die so ermöglichte Sachdebatte kann verhindert werden, dass die Bürgerbeteiligung am kommunalen Haushalt zu einer pseudodemokratischen „Beruhigungspille“ verkommt.**
5. Rechtlich problematisch ist der zuweilen geäußerte Anspruch, dass die kommunale Vertretungskörperschaft ihr Budget-Recht zu Gunsten des partizipativen Entscheidungsprozesses aufgeben solle. Das erfolgt auch nirgends. **Ein erstrebenswerter und rechtlich einwandfreier Weg scheint aber zu sein, dass die örtlichen Volksvertretungen eine Selbstbindungsverpflichtung eingehen, sich bei der weiterhin ihnen obliegenden abschließenden Haushaltsentscheidung an das Grundgerüst des Bürgervorschlags zu halten.**
6. Viele Leistungen in den Kommunen werden aus Mitteln finanziert, die nicht aus den öffentlichen Haushalten kommen. Bis zu zwölf verschiedene Finanzierungsquellen öffentlicher Leistungen (Europa-, Bundes-, Landesmittel, diverse Sonderprogramme usw.) – erbracht unter völlig unterschiedlicher Trägerschaft – führen dazu, dass die Gesamtsumme der eingesetzten finanziellen Mittel bis zum Fünffachen dessen beträgt, was aus dem

kommunalen Haushalt an öffentlichen Aufgaben finanziert wird. Auf die meisten dieser Mittel hat die Kommune keinen Einfluss, aber es zeigt sich mehr und mehr die Notwendigkeit, dass die Bürgerinnen und Bürger über die Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Mittel informiert sind. **Wenn die Einwohnerinnen und Einwohner nämlich wissen, für welche kommunalen Projekte welche Mittel aus welchen Fonds zur Verfügung stehen, werden eine Gesamtschau auf die Kommunalentwicklung, die Ableitung von Prioritäten für die kommunale Finanzierung, deren Vernetzung mit den anders finanzierten Projekten und eine Vernetzung aller Akteure möglich werden.**

7. In einigen Kommunen – z.B. in allen Berliner Bezirken – gibt es Produkthaushalte. Jede Verwaltungsleistung ist als Produkt bzw. als Produktgruppe berechnet. Für die Berliner Bezirke gibt es zur Zeit 584 Einzelprodukte sowie 154 Produktgruppen. Sie sind alle qualitativ standardisiert, und sie sind als Kosten (einschließlich Personalkostenanteil pro Produkt) abgebildet. So ist exakt nachweisbar und öffentlich vergleichbar, was jedes Produkt in welchem Bezirk kostet. Fast immer – weil es in jedem Bezirk unterschiedliche Arbeitsorganisationen und Personaleinsätze gibt – sind die Kosten in jedem Bezirk unterschiedlich. Die Finanzaufweisungen pro Produkt an die Bezirke erfolgen auf der Grundlage des Medians, das ist der Durchschnitt der 6. und 7. Kostenstelle pro Produkt. Im Bezirk Lichtenberg von Berlin wird im Jahr 2005 zur partizipativen Aufstellung des Haushaltes für 2006 auch der Produkthaushalt in die Diskussion eingebracht. **Das Ziel ist eine öffentliche Evaluierung der Verwaltung und der Verwaltungskosten durch die Einwohnerinnen und Einwohner sowie eine öffentliche Debatte darüber, welche Verwaltungsprozesse wie optimiert und qualifiziert werden sollen, damit bisher für die Verwaltung aufgewendete Gelder dann für öffentliche Leistungen zur Verfügung stehen könnten.**
  
8. Als ein zentrales Problem im Vorfeld von öffentlichen Haushaltsberatungen besteht darin, wie der Haushalt bzw. der Haushaltsansatz öffentlich und lesbar gemacht werden können. **Erste Erfahrungen zeigen, dass die Transparenz von Haushalten bzw. Haushaltsansätzen erst dann gegeben ist, wenn – gedruckt und im Internet – eine motivierende Problemsicht erfolgt.** Eine solche Problemsicht entsteht z.B. dadurch, dass pro Politikfeld der Bedarf und die Finanzierungsmöglichkeiten gegenüber gestellt werden. Eine allgemeine Aufschlüsselung der Daten in Politikfelder allein – auch das zeigen erste Erfahrungen – führt zu keinerlei Motivation, sich zu beteiligen.
  
9. Bürgerhaushalte sind – wie sich zeigt – ein Systembruch. Sie verlangen auch eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Rahmengesetzgebung. **Die wesentlichste Voraussetzung jedoch besteht darin, dass Bürgerhaushalte nicht nur als Veränderung der Haushaltsaufstellung, sondern als hoher Anspruch an die Selbstveränderung der Politik gesehen und praktiziert werden.**

- IV. -

**Kleinmaschige Diskussionsebenen**

1. Nicht ohne Grund gibt es in der Bundesrepublik partizipativ aufgestellte Haushalte – freilich mit allen Abstrichen, wie in II.2. angeführt – vorwiegend in kleinen und mittleren Kommunen. Es zeigt sich, dass gesamtgesellschaftliches bürgerschaftliches Haushaltsdenken an bestimmte überschaubare Strukturen gebunden ist. Insofern zeigt auch die Erfahrung in größeren und großen Kommunen, dass die konkrete bürgerschaftliche Debatte um Prioritäten und Mittelverteilung immer auf der Ortsteil- bzw. Kiezebene geführt werden sollte. Diese Ebene kann dann auch nachvollziehbar in den Gesamtrahmen (die Stadt oder der Stadtbezirk) gesetzt werden. Solche Diskussionen beginnen aber in der Regel nicht beim Punkt Null, sondern es liegen fast überall Erfahrungen einer solchen „kleinmaschigen Diskussion über das Ganze“ vor (Quartiersfonds, Sanierungsgebiete, andere Verfahren mit vorgeschriebener Bürgerbeteiligung, aber auch gender budgeting und gender mainstreaming). **Bei der praktischen Gestaltung von Bürgerberatungen und Bürgerbeteiligung bei der Haushaltsaufstellung, -durchführung und -kontrolle sollte an diese Erfahrungen angeknüpft und vor allem die z.T. hohe Ziel- und Wirkungsorientiertheit solcher Debatten beibehalten werden.**
2. Ein sehr praktisches Problem der Partizipation besteht darin, dass es „Beteiligungseliten“ gibt, die an allen Debatten teilnehmen und ihre Interessen durchsetzen. Es steht zu erwarten, dass – wenn es um die Verteilung der finanziellen Mittel geht – diese Eliten besonders intensiv engagieren werden. Das ist überhaupt nicht negativ zu bewerten, aber häufig bleibt die „eigentliche Gesellschaft“ draußen vor. Zudem gibt es für Vereine, Organisationen und Initiativen in der Regel bereits heute viele andere Möglichkeiten, ihre Interessen einzubringen und ihre Vorschläge zu formulieren. **Insofern verlangen die partizipativen Verfahren bei der Aufstellung von Bürgerhaushalten neutrale Auswahlverfahren, von denen die effektivste darin besteht, einen gewissen Prozentsatz der Einwohnerinnen und Einwohner – wie bei der Auswahl von Kandidatinnen und Kandidaten für die Schöffenwahlen – per Zufallsgenerator auszuwählen und stellvertretend für die Einwohnerschaft zu den Bürgerdebatten einzuladen.**
3. Überall bewährt sich, dass in den Bürgerversammlungen zur Haushaltsaufstellung die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister selbst die Vorschläge und Diskussionsgrundlagen der Verwaltung vorstellen und Rede und Antwort stehen. Ebenso bewährt sich, dass sich im Ergebnis der Bürgerberatungen – wiederum nach einer bestimmten Systematik (das können z.B. bestimmte Straßenzüge oder kleinere Gebiete sein) – die Zivilgesellschaft selbst in Komitees, Gremien usw. organisiert, um die bürgerschaftlichen Vorschläge zusammen zu fassen, um im Dialog mit der Verwaltung die Umsetzung dieser Vorschläge zu sichern, um die Durchführung der Haushaltsbeschlüsse zu begleiten und öffentliche Kontrolle auszuüben, um die öffentlichen Rechenschaftslegungen über die Haushaltserfüllung vorzubereiten, um sich – gemeinsam mit der Verwaltung – der bürgerschaftlichen Aufstellung des nächsten Haushaltes zu widmen. **Bürgerhaushalte verlangen also zivilgesellschaftliche Selbstorganisation, basisdemokratische Regularien sowie eine umfassende Unterstützung durch die Verwaltung.**