

## Höhere Budgets für Bezirksausschüsse oder Online-Bürgerhaushalt Welchen Bürgerhaushalt will München?

Wird München nach Bad Wörishofen, die zweite Stadt in Bayern mit einem Bürgerhaushalt? Ende 2014 legt die Stadtkämmerei dem Stadtrat zwei alternative Konzepte eines Bürgerhaushaltes vor: das Modell eines Online-Bürgerhaushaltes und das Modell von Ingolstadt, das Stadtbezirken Budgets zur Bürgerbeteiligung zuweist. Wahrscheinlich steigt München dann in die Liga der 97 deutschen Kommunen (Stand: Januar 2013) auf, die ihre BewohnerInnen an der Aufstellung der Haushaltspläne beteiligt.

### Der „Orcamento Participativo“ von Porto Alegre/Brasilien als Keimzelle des Bürgerhaushalts

Der Orcamento Participativo von Porto Alegre, der 1,4 Millionen Einwohner zählenden Hauptstadt des brasilianischen Bundesstaats Rio Grande do Sul im Süden Brasiliens, ist Ende der 80-iger Jahre Keimzelle und zugleich das weitestgehende Bürgerbeteiligungsverfahren in Haushaltsfragen. Alle Einwohner werden an der Entscheidung über die Verwendung öffentlicher Mittel beteiligt. Die Quartiere (Stadtviertel) Portos erhielten Entscheidungskompetenzen, auf gesamtstädtischer Ebene wurde ein ständiger Konsultationsprozess eingerichtet.

Weltweit wurden 2010 ungefähr 795 – 1469 Bürgerhaushalte registriert, davon allein in Lateinamerika zwischen 511 bis 920. Vorbild für europäische vor allem deutsche Städte war allerdings nicht das Modell von „Porto Alegre“ sondern das Verfahren der neuseeländischen Stadt Christchurch, in dem es um eine bürgerorientierte Modernisierung ging.

### Wann spricht man von einem Bürgerhaushalt?

Da in der kommunalpolitischen Praxis unterschiedlichste Verfahren unter dem Begriff Bürgerhaushalt umgesetzt werden, schlägt das Centre Marc-Bloch, Berlin (Yves Sintomer/Carsten Herzberg/Anja Röcke) vor, dass fünf Kriterien erfüllt sein müssen, um von einem Bürgerhaushalt zu sprechen:

- Im Zentrum des Bürgerhaushalts stehen **finanzielle Angelegenheiten**, es geht um begrenzte Ressourcen.
- Die Beteiligung findet auf der **Ebene der Gesamtstadt** oder auf der eines Bezirks mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen (Berlin, Hamburg) statt. Ein Stadteifonds allein, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt.
- Es handelt sich um ein **auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren**. Ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.
- Der Prozess beruht auf einem **eigenständigen Diskussionsprozess** (eine Deliberation im Sinne von Habermas). Die Miteinbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in bestehende Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie stellt keinen Bürgerhaushalt dar.
- Die Organisationen müssen **Rechenschaft** in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Ein Bürgerhaushaltsverfahren besteht im Wesentlichen aus drei Phasen: Information, Konsultation und Rechenschaftslegung der Politik gegenüber der Bürgerschaft.

In den in Deutschland überwiegend praktizierten Bürgerhaushalten geht es inhaltlich um die die Konsultation über öffentliche Finanzen.

### **Bürgerhaushalte – eine Erweiterung der kommunalen Demokratie?**

Alle repräsentativen Umfragen der Deutschen über die Demokratie konstatieren übereinstimmend: Verdruss der Bevölkerungsmehrheit gegenüber Parteien, Politikern, dem repräsentativen politischen System und Misstrauen zur deutlich gestiegenen Bereitschaft der Parteien zu mehr Bürgerbeteiligung. Auf der anderen Seite derselben Medaille steht jedoch eine hohe Bereitschaft für mehr politisches Engagement. Laut einer Meinungsumfrage der Bertelsmann Stiftung vom Juni 2013 möchten 81% der Befragten, mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten in neuen Formen, und zwar in solchen bei denen sie konkrete Sachentscheidungen unmittelbar beeinflussen können. 47% bekunden ihre Bereitschaft über die Verwendung eines Teils der kommunalen Finanzen unmittelbar mitentscheiden zu wollen.

Von Misstrauen ist aber auch das Bild der Politiker gegenüber der Bürgerschaft geprägt. Etwa zur gleichen Zeit wie die Ergebnisse der Demokratie-Umfrage der Bertelsmann Stiftung publik wurden, warnte OB Ude als Präsident des Deutschen Städtetags, „eine stärkere Bürgerbeteiligung dürfe nicht zu einer Lähmung der Arbeit der gewählten Mandatsträger und politischen Gremien führen“. Während gewählte Vertreter Gemeinwohl-Interessen verfolgen, seien politisch engagierte Bürger aus Sicht der Politiker überwiegend von Eigeninteressen geleitet. Ein Mehr an Beteiligung begünstige aus diesem Blickwinkel in erster Linie die „üblichen Verdächtigen“, verursache zusätzliche Kosten, mehr Aufwand und bringe keine besseren Lösungen.

Und eine Beteiligung der Münchner Bevölkerung an der Planung künftiger Einnahmen und Ausgaben der Stadt, könnte an das „Herz“ der Kommunalpolitik rühren, die Beratung und Verabschiedung des Haushaltes. Der Haushaltsplan der Stadt München ist ein mehrere Kilo schweres von Verwaltungsexperten der Kämmerei geschriebenes zweibändiges Werk über den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Es richtet sich vor allem an die Zielgruppe Haushaltsexperten der Rathaus- Fraktionen. Während einer kurzen Zeitspanne liegt der Entwurf des Haushaltsplans auch öffentlich aus. Experten aus Lobbygruppen, wie z.B. der Wirtschaft, den Wohlfahrtsorganisationen, Verbänden, großen Vereinen nehmen dann Einsicht und bringen ihre Interessen ins politische Spiel.

Für die Mehrzahl der Stadträte und noch mehr für Normalbürger ist der Haushaltsplan ein „Buch mit sieben Siegeln“, das krasse Gegenteil einer verständlich aufbereiteten Darstellung geplanter Einnahmen und Ausgaben, von Transparenz und von Partizipation der Vielen.

### **Hearing mit Vertretern ausgewählter Bürgerhaushalts-Städte**

In einem stadtinternen Hearing stellten im Mai 2013 die eingeladenen Bürgermeister und Kämmerer aus Berlin-Lichtenberg, Freiburg, Ingolstadt, Köln und die Sprecherin der AG Bürgerhaushalt aus Jena den Münchner Stadträten, BA-Vorsitzenden und der Verwaltung ihre Konzepte eines Bürgerhaushalts vor.

### **Favoriten: Online-Bürgerhaushalt oder höheres Budget für Bezirksausschüsse**

Nach einem Beschluss der Vollversammlung des Münchner Stadtrats vom 18. Dezember 2013 sollen dem Stadtrat gegen Ende 2014 primär unter den Aspekten „Kosten des Verfahrens“ und „Nutzen des Bürgerhaushalts“ alternativ die Modelle, *Bürgerhaushalt mit*

*Onlineplattform und repräsentativer Befragung* und das *Modell Ingolstadt*, das höhere Budgets für die Bezirksausschüsse vorsieht, zur Entscheidung vorgelegt werden.

Im Ingolstädter Modell werden den Bezirksausschüssen 8 Euro pro Einwohner und Jahr zur Verfügung gestellt. Vorschläge und Anträge können die Bewohner auf einem im Internet abrufbaren Formular an ihren BA richten, der seinerseits über die Prioritäten der eingereichten Vorschläge entscheidet und diese Vorschlagsliste an Verwaltung und Stadtrat weiterleitet. Eine öffentliche Diskussion sowie eine Abstimmung der Bürgerschaft über die Reihenfolge finden in Ingolstadt nicht statt.

Da alle Münchner Bezirksausschüsse bereits jetzt ein Budget von insgesamt 1,4 Mio. Euro pro Jahr zugewiesen bekommen, würde eine Übertragung des Ingolstädter Modells die Stadt 10,4 Millionen pro Jahr zusätzlich kosten. Der gesamte Haushalt der Landeshauptstadt München und eine Beteiligung der Münchner und Münchnerinnen an der Haushaltsplanung sind in diesem Modell kein Thema. Nach den Kriterien, die Bürgerhaushalte erfüllen sollten, um als Bürgerhaushalt gelten zu können, handelt es sich beim „Modell Ingolstadt“ um keinen Bürgerhaushalt. Eine Übertragung brächte für München wenig Neues. Das Modell entspricht bestenfalls dem Status quo der bisherigen BA-Arbeit mit dem einzigen Unterschied, dass den Stadtteilvertretungen deutlich höhere Budgets zur Verfügung stünden. Höhere Budgets bei den Bezirksausschüssen machen Sinn, wenn diese mit einer Stärkung der Rolle der Bezirksausschüsse verbunden werden. Dazu gehören sowohl die Delegation von Entscheidungsrechten auf die Stadtviertelgremien als auch ein dialogisches Beteiligungsverfahren bei der Sammlung, Diskussion, Priorisierung von Vorschlägen und die Rechenschaftspflicht der Bezirksausschüsse gegenüber den Stadtviertelbewohnern.

### **Ein Bürgerhaushalt nur für internet - affine MünchnerInnen?**

Bei der zweiten Alternative, der Einrichtung einer Online-Plattform zum ganzen oder zu ausgewählten Teilen des städtischen Haushalts, standen die Modelle von Köln und Freiburg Pate. Um sich beteiligen zu können reicht ein Internet-Zugang und eine gültige Internet-Adresse aus. Eingaben können von jedem beliebigen Ort aus erfolgen, auch von außerhalb Münchens. Da in diesem Verfahren eine Identifizierung der eingereichten Ideen und Vorschläge nicht möglich ist, gilt hier der demokratische Grundsatz „Gleiches Gewicht für jede Stimme“ nicht. Manipulationen sind Tür und Tor geöffnet. Internet-affine Personen und organisierte, finanziell gut ausgestattete Gruppen können leicht über andere, nicht internet-affine Menschen und nicht so gut organisierte Gruppen dominieren und ihre Vorschläge mit den höchsten Zustimmungsraten (Voten) durchbringen. Online-Bürgerhaushalte haben deshalb für die IT-Experten Kai Masser, Adriano Pistoia, Philipp Nitzsche („Bürgerbeteiligung und Web 2.0“) eher Nachteile als Vorteile. Um demokratischen Ansprüchen zu genügen, sollten elektronische Bürgerhaushalte aus Sicht der Experten zumindest aus einem „Multi-Kanal-System“ bestehen, aus einem Beteiligungs-Mix von dialogischen Verfahren mit einem erweiterten online-Verfahren. Die vom Stadtrat ebenfalls vorgesehene zusätzliche repräsentative Befragung deutet darauf hin, dass die Stadt selbst Zweifel an der Sinnhaftigkeit des Online-Beteiligungsverfahrens hat.

Denkbar wären wie zum Beispiel in den Bürgerhaushalten von Stuttgart und Potsdam Veranstaltungen in den Stadtbezirken zur Entwicklung und Diskussion von Vorschlägen durchzuführen. Was spricht dagegen, die Bürgerversammlungen in einem neuen methodischen Gewand als Einstiegsphase für den Bürgerhaushalt zu nutzen?

Aber auch andere in den Kommunen erprobte dialogische Verfahren wie Open Space, Zukunftswerkstätten, BürgerInnenRat, Bürgerforum, Bürgerpanel oder Bürgergutachten bieten sich für die Informations- und Konsultationsphase im Bürgerhaushalt an.

Eine Online-Beteiligung in den Mittelpunkt zu stellen, wie das der Stadtrat im Dezember angekündigt hat, wird den in den Kommunen bewährten Beteiligungsverfahren nicht gerecht und birgt erhebliche demokratische Nachteile.

### **Vorbereitung des Bürgerhaushalts ohne Bürgerbeteiligung**

Eine gelungene Beteiligung der BürgerInnen zeichnet sich, wenn man dem anerkannten Verwaltungswissenschaftler Helmut Klages folgt, dadurch aus, dass die BürgerInnen möglichst frühzeitig und umfassend informiert und in den Planungsprozess einbezogen werden. Das Vorgehen des Münchner Stadtrats und der Verwaltung mit interner Beratung (Hearing), interner Beschlussfassung und Verkündung (Information der Bevölkerung) sowie der erwartbaren Verteidigung des Beschlusses zum Bürgerhaushalt ist das Gegenteil einer „frühzeitigen Beteiligung“. Eine frühzeitige Beteiligung gründet auf einer kooperativen Entwicklung eines Bürgerhaushaltskonzepts und gemeinsamer Beratung, die dadurch auch gute Chancen für Akzeptanz und erfolgreiche Umsetzung des Bürgerhaushalts bietet. Aber was in München noch nicht ist, kann ja noch werden.

### **Diskussionsveranstaltung zum Münchner Bürgerhaushalt**

Am Freitag, den **21. Februar** laden ATTAC München, Evangelische Stadtakademie München, Ökologische Akademie e.V., Linden, Radio LORA, Bezirksausschuss Ludwigstadt-Isarvorstadt (BA 2) und Ver.di, München von 19.00 – 21.30 Uhr ins Eine-Welt-Haus, Schwanthaler. 80, München ein zur Informations- und Diskussionsveranstaltung: **„Mehr Demokratie in München wagen – Bürgerhaushalt“**.

Referenten sind unter anderem der Demokratieforscher und Politologe Prof. Dr. Roland Roth, HS Magdeburg, Dr. Heinrich Schneider, der als „Mitglied des Bürgerbeirats zum Bürgerhaushalt“ den Beteiligungsprozess in Stuttgart begleitet, der Fraktionsvorsitzende von B 90/Die Grünen/RL, Dr. Florian Roth, und die Vorsitzende des BA 9, Ingeborg Staudenmeyer /SPD).

Der Beschluss der Vollversammlung des Münchner Stadtrats vom 18.12.2013 zum geplanten Bürgerhaushalt für München steht zum Download unter:

<http://www.ris-muenchen.de/RII2/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/3179425.pdf>

Thomas Ködelpeter