

Carsten Herzberg, Heinz Kleger,
Yves Sintomer (Hg.)

HOFFNUNG AUF EINE NEUE DEMOKRATIE

Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa

Studien zur
Demokratieforschung

campus

Hoffnung auf eine neue Demokratie

Studien zur Demokratieforschung

Herausgegeben von Dirk Berg-Schlosser,
Leo Kißler, Theo Schiller und Bettina Westle

Band 13

Carsten Herzberg, Dr. rer. pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter an der Universität Potsdam. *Yves Sintomer* ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Paris VIII und Mitglied des Institut Universitaire de France. *Heinz Klegger* ist Professor für Politische Theorie an der Universität Potsdam.

Carsten Herzberg, Yves Sintomer, Heinz Kleger (Hg.)

Hoffnung auf eine neue Demokratie

Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa

Unter Mitarbeit von Martina Neunecker

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-39771-9

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2012 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Satz: Falk Noack

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Vorwort.....7

Einleitung: Von Porto Alegre nach Europa

Carsten Herzberg, Yves Sintomer, Heinz Kleger und Martina Neunecker.....9

I. Deliberation und Partizipation

1. Transnationale Modelle der Bürgerbeteiligung:
Bürgerhaushalte als Beispiel

Yves Sintomer, Carsten Herzberg und Anja Röcke.....27

2. Was steckt hinter dem Partizipationsangebot?

Joan Font und Ismael Blanco.....61

3. Der deliberative Imperativ

Loïc Blondiaux und Yves Sintomer.....83

4. Die Gegenmacht in der partizipatorischen und
deliberativen Demokratie

Archon Fung und Erik Olin Wright.....107

II. Von Lateinamerika nach Europa

1. Bürgerhaushalt von Porto Alegre:
Entstehung, Fortschritte und Grenzen

Luciano Fedozzi.....147

2. Neue Öffentlichkeit in Brasilien: Lokale Demokratie und deliberative Politik <i>Leonardo Avritzer</i>	177
3. Bürgerhaushalt und Gender Mainstreaming: Das Beispiel Rosario in Argentinien <i>Eva Roeder</i>	203
4. Ist ein Porto Alegre in Europa möglich? Bürgerhaushalte in Spanien <i>Ernesto Ganuza Fernández</i>	223
5. Auf dem Weg zu einer partizipativen Demokratie? Der Bürger- haushalt der Gymnasien von Poitou-Charentes in Frankreich <i>Yves Sintomer, Anja Röcke und Julien Talpin</i>	239
 III. Deutschland	
1. Bürgerhaushalte und Bürgerwissen im Kontext von Verwaltungsmodernisierung <i>Carsten Herzberg und Cécile Cuny</i>	255
2. Bürgerschaft – Bürgerkommune – Bürgerhaushalt <i>Heinz Kleger, Martin Kühn und Uwe Stab</i>	281
3. Vom Bürgerprotest zum Bürgerhaushalt <i>Heinz Kleger</i>	313
Verzeichnis der Abkürzungen.....	324
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	327
Verzeichnis der Autoren	330

Vorwort und Danksagung

Der vorliegende Sammelband ist entstanden aus Kontakten, die sich aus unserer Forschung in Lateinamerika und Europa ergeben haben. Wir waren beeindruckt vom Bürgerhaushalt von Porto Alegre, der uns zu Fallstudien anregte. Auf diesem Weg lernten wir andere Wissenschaftler kennen, die von der gleichen Neugier getrieben waren. Uns allen war von Anfang an klar, dass Bürgerhaushalte etwas Besonderes sind, weil mit ihnen die Idee einer Erneuerung der Demokratie verbunden ist. Daraus entstand die Frage, wie eine Bürgerbeteiligung am Haushalt in Deutschland und Europa aufgegriffen werden würde. Bürgerhaushalte sind hier in vielfältiger Weise entstanden. Mal geht es um eine soziale Entwicklung von Quartieren, mal um eine Unterstützung bei der Erneuerung der Verwaltung und mal um die Förderung von Bürgerengagement und Eigenverantwortung. Aus allen diesen Perspektiven ergeben sich Impulse für eine Weiterentwicklung von Bürgerbeteiligung. Die Gelegenheit hierzu erscheint günstig. Spätestens seit den Diskussionen über das Stuttgarter Bahnhofprojekt 21 gibt es ein neues Nachdenken über Partizipation. Mit diesem Ziel haben wir Autoren aus Lateinamerika und Europa eingeladen, am Beispiel von Bürgerhaushalten über Bedingungen einer breiteren gesellschaftlichen Beteiligung nachzudenken. Denn mit der finanziellen, sozialen und ökonomischen Krise, die Europa seit dem Jahr 2008 erleidet, nimmt der Bedarf an einer demokratischen Kontrolle öffentlicher Haushalte wie auch an einer Demokratisierung der Demokratie beständig zu. Dies wurde zuerst von den sozialen Bewegungen in Europa eingefordert, insbesondere in Island, Spanien und Griechenland.

Wir möchten uns bei den Autoren für ihr Engagement bedanken. Sie haben uns sehr interessante Beiträge geschickt, wovon sich die Leser auf den folgenden Seiten selbst ein Bild machen können. Die vorliegende Veröffentlichung wäre jedoch nicht möglich gewesen, ohne die Unterstützung der Übersetzer, die am Anfang eines jeden Beitrags angeführt sind. Der

vorliegende Sammelband ist entstanden im Rahmen von Projekten zu Bürgerhaushalten in Deutschland und Europa, die am Centre Marc Bloch in Berlin und an der Universität Potsdam durchgeführt worden sind. Für eine finanzielle Unterstützung danken wir dem Centre Marc Bloch, der Hans-Böckler-Stiftung, der Universität Potsdam, der Region Ile-de-France (PICRI Vers une démocratie technique) und der französischen Regierung (PUCA – Plan Urbanisme Construction Architecture). Weiterhin freuen wir uns über die Unterstützung bei der Organisation und Korrektur dieses Sammelbandes. Unser Dank gilt hier Christoph Blum, Marion Ernst, Erika Freund, Susanne Hofsäss-Kusche, Tilman Peters und Daniela Schmidt. Falk Noack möchten wir für die Bearbeitung von Grafiken und der Erstellung des Layouts danken.

Einleitung: Von Porto Alegre nach Europa

*Carsten Herzberg, Yves Sintomer, Heinz Kleger
und Martina Neunecker*

Vor über 500 Jahren zogen von Europa Karavellen los, um eine neue Welt zu entdecken. Die Begeisterung darüber war allerdings nicht ungeteilt, denn für die Bewohner des lateinamerikanischen Kontinents war die Ankunft der Europäer bald mit Unterwerfung und Ausbeutung verbunden. Und obwohl sich im Laufe der Jahrhunderte vieles änderte, autonome Staaten entstanden, soziale Bewegungen für Verbesserungen kämpften, blieb lange Zeit eine gewisse, nicht zuletzt auf wirtschaftlichen Verhältnissen beruhende Ungleichheit bestehen. In letzter Zeit wurden allerdings emanzipatorische Wege beschritten, die ihre Wirkung nicht verfehlen. Um ein Zeichen zu setzen, proklamierten Bewohner des Kontinents zur Wende des 21. Jahrhunderts, dass nun die »anderen« 500 Jahre begonnen hätten. Gemeint ist damit eine Zeit des gegenseitigen Austauschs, des Respekts und eines Lebens in Würde und sozialer Sicherung. Die in den 1990er Jahren in Brasilien erfundenen Bürgerhaushalte sind Ausdruck eines solchen post-kolonialen Aufbruchs. Sie stehen für eine Demokratisierung der Demokratie, indem sie klientelistische Strukturen, die oft Erbe alter Abhängigkeiten sind, durch eine Beteiligung breiter Bevölkerungsgruppen zu überwinden suchen. Darin eingeschlossen ist zumindest eine Dämpfung sozialer Ungerechtigkeiten: Aufgrund von Verteilungskriterien sollen von einer Bürgerbeteiligung am Haushalt vor allem diejenigen profitieren, die am meisten auf Unterstützung angewiesen sind. Bürgerhaushalte, von denen es in Lateinamerika über 500 gibt, sind inzwischen fester Bestandteil von Armutsbekämpfungsstrategien internationaler Organisationen.

Von dieser Entwicklung blieb Europa nicht unberührt. Es war kein Zufall, dass im brasilianischen Porto Alegre das erste Weltsozialforum der globalisierungskritischen Bewegung stattgefunden hat. In Porto Alegre wurde der Bürgerhaushalt erfunden und die Stadt wurde aufgrund seines

Erfolges zur »Welthauptstadt der Demokratie« gekürt. Ab dem ersten Weltsozialforum im Jahr 2001, bei dem politische Aktivisten aus verschiedenen Kontinenten zusammenkamen, stieg die Zahl der Bürgerhaushalte in Europa von weniger als ein Dutzend auf heute mehr als 250 an. Im gewissen Sinne kann diese Entwicklung als eine »Rückkehr der Karavellen« verstanden werden: Eine Innovation aus Lateinamerika wird in Europa aufgegriffen. Mit der Übertragung auf den alten Kontinent differenzierten sich allerdings die Bürgerhaushaltsverfahren aus. Man kann nicht mehr von dem *einen* Bürgerhaushalt aus Porto Alegre sprechen, sondern es entwickelten sich verschiedene *Ansätze*, um Bürger in die Haushaltsplanung einzubeziehen.¹ Diese Vielfalt ist die Grundlage eines Austausches, der heute auf gleicher Augenhöhe stattfindet. Lateinamerikaner und Europäer, Brasilianer und Deutsche berichten wechselseitig von ihren Erfahrungen – ein Vorgehen, das auch diesem Buch zugrunde liegt.

In Deutschland spielen Bürgerhaushalte wie kein anderes Instrument der freiwilligen Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle bei der Diskussion über eine Erweiterung von Partizipationsmöglichkeiten. Auf den ersten Blick gibt es zwar nur 30–40 Städte mit einem aktiven Bürgerhaushalt, jedoch hat die Diskussion inzwischen weite Kreise gezogen (Franzke/Kleger 2010).² So wird davon ausgegangen, dass sich ein Drittel aller Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern in irgendeiner Weise mit dem Thema Transparenz und Mitsprache am Haushalt beschäftigt, ohne dass es sich dabei um Bürgerhaushalte im engeren Sinne handeln muss.³ Bisheriger Höhepunkt dieser Entwicklung ist das Jahr 2011, in dem die Bertelsmann Stiftung den internationalen Reinhard Mohn Preis der brasilianischen Stadt Recife für ihren Bürgerhaushalt verliehen hat (Bertelsmann Stiftung 2011). Mit dieser Würdigung für Best Practice wird 500 Jahre nach der Entdeckung des lateinamerikanischen Kontinents eine Kommune aus einem

1 In diesem Buch wird der Begriff Bürgerhaushalt meist im Plural verwendet, um deutlich zu machen, dass es unterschiedliche Verfahren gibt. Dies ist vor allem in Deutschland und anderen europäischen Ländern der Fall. Nur in Bezug auf Porto Alegre wird der Bürgerhaushalt auch im Singular benutzt.

2 Andere Autoren sprechen von mehr als 80 Bürgerhaushalten. Wir beziehen uns jedoch auf die aktiven Bürgerhaushalte, welche den später in dieser Einleitung erläuterten fünf Kriterien entsprechen: Beteiligung über finanzielle Angelegenheiten, Partizipation auf der Ebene der Gesamtstadt, ein auf Dauer angelegtes Verfahren (meint hier kein Referendum), Deliberation zwischen den Teilnehmern (keine reine Befragung) und Rechenschaft über die Umsetzung der von den Teilnehmern formulierten Vorschläge.

3 Die Angaben beruhen auf Berechnungen von Prof. Dr. Jochen Franzke, Universität Potsdam.

Land des globalen Südens zum *Vorbild* für eine Vertiefung lokaler Demokratie in Deutschland. In dieser Hinsicht steht der vorliegende Sammelband in der Tradition einer »globalen und transnationalen Geschichtsschreibung«, die auf internationaler Ebene zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Die Preisvergabe an eine brasilianische Bürgerhaushaltskommune kommt nicht von ungefähr. Spätestens mit der bundesweiten Sichtbarkeit der Protestbewegungen gegen den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofes hat hierzulande ein neues Nachdenken über Bürgerbeteiligung begonnen. Es ist inzwischen allgemein Konsens, dass Bürgerinnen und Bürger in Zukunft mehr einbezogen werden sollen. Der Weg ist jedoch noch unklar: Während die einen von einer besseren Kommunikation sprechen, fordern die anderen konkrete Mitsprache und Entscheidungsbefugnisse. Politische Mandatsträger, Verwaltungen, Bürger und Protestgruppen haben mitunter sehr unterschiedliche Vorstellungen von Partizipation. Oft werden diese Kontroversen verdrängt, weil sie als Hindernis angesehen werden. Allerdings besteht somit die Gefahr, dass Bürgerbeteiligung unbefriedigend bleibt. Am Ende stehe eine Lösung, mit der Planer ihr Handeln zu legitimieren suchen, die betroffenen Bürger setzen jedoch ihren Protest fort, weil ihre Argumente nicht berücksichtigt wurden. So etwa nach dem Schiedsspruch von Heiner Geißler über den Weiterbau des Tiefbahnhofs in Stuttgart, wo die mächtigen Akteure der Bahn sich bestätigt fühlten und die Bürgerbewegung, oder zumindest Teile davon, sich mit dem Urteil nicht abfinden konnten. Der vorliegende Sammelband nimmt das Stuttgarter Beispiel als Anlass, um die These zu formulieren, dass die unterschiedlichen Erwartungen an Partizipation nicht verdrängt werden dürfen, sondern dass eine *Klärung der Machtfrage* und die *Qualität der Diskussion* wichtige Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Partizipation sind. Denn wenn einerseits Bürger das Gefühl haben, keinen Einfluss zu haben, werden sie sich enttäuscht abwenden oder zumindest ihr Engagement auf ein Minimum reduzieren. Andererseits werden sich Verwaltungen und Politiker kaum auf Verfahren einlassen, wenn sie nicht durch einen Informationsgewinn zu besseren Entscheidungen führen. Erst in dieser Weise wird Partizipation nicht – wie vielfach in den Medien befürchtet – zu einem »Fortschrittsverhinderer«, sondern sie nutzt das Wissenspotenzial der Bürgerschaft zur Erarbeitung allgemein akzeptierter Lösungen.

Schaut man sich die Diskussion über Bürgerbeteiligung an, so waren Macht und Deliberation⁴ lange Zeit getrennt. Bereits in den 1960er und 1970er Jahren entstanden Forderungen nach einer partizipativen Demokratie. Von wissenschaftlicher Seite wurde diese Debatte vor allem durch Autoren wie Carole Pateman (1970), C.B. Macpherson (1977), Nicos Poulantzas (1978) und anderen geprägt. Sie sprachen sich für eine weitreichende Partizipation aus, vernachlässigten jedoch vertiefende Überlegungen über eine qualitätsvolle Debatte. Im Gegensatz dazu haben andere, wie Peter Dienel (1978) oder Jürgen Habermas (1985) in Deutschland, den Fokus auf eine gute Deliberation gelegt, jedoch die Frage der Entscheidung weitgehend ignoriert. Zeitgleich zu den theoretischen Auseinandersetzungen gab es in der Praxis eine Öffnung verschiedener gesellschaftlicher Bereiche, so wurde zum Beispiel eine Beteiligung in Kindergärten, Schulen und Universitäten gestärkt. Auch das deutsche Planungsrecht schrieb fortan eine Anhörung und Erörterung vor. Allerdings setzten die damaligen sozialen Bewegungen nicht auf Partizipation, sondern auf Protest. Viele Bürgerinitiativen hatten den Eindruck, dass ihre Anliegen kaum Berücksichtigung fanden. Gemeint sind damit vor allem die Umwelt-, Friedens- und Anti-Atomkraft-Bewegung. Roland Roth (1998) stellt aus diesem Grunde fest, dass Partizipation in den 1980er Jahren der alten Bundesrepublik – also vor dem Fall der Mauer – vor allem außerhalb der Institutionen stattfand.

In den 1990er Jahren gab es eine neue Welle der Bürgerbeteiligung. Diese wurde in Deutschland von zwei Entwicklungen geprägt. Zum einen entstand das Konzept einer »kooperativen Demokratie« (Holtkamp u. a. 2006). Nach Meinung der vom New Public Management inspirierten Autoren sollte Partizipation zur Modernisierung der Verwaltung beitragen, indem sie die Problemlösungsfähigkeit der Kommune durch Runde

4 Deliberation: Anders als im Deutschen war die ursprüngliche Bedeutung von *délibération* im Französischen gleichbedeutend mit Beschlussfassung und dies blieb auch die nahezu ausschließliche Bedeutung in der portugiesischen und italienischen Sprache. In der politischen Philosophie und im angelsächsischen Sprachraum bezieht sich Deliberation jedoch auf eine Diskussion, die auf Grundlage von Argumenten geführt wird (diese Diskussion muss nicht zu einer Entscheidung führen). Dies ist auch die Bedeutung von Deliberation, die diesem Sammelband zugrunde liegt. Deliberation kann demnach entweder als Kommunikationsform verstanden werden, in der sich das beste Argument durchsetzt (wie zum Beispiel eine wissenschaftliche Diskussion), oder als ein Überzeugungsprozess, bei dem Emotionen, der Sprachstil und die Inszenierung der Diskussion ebenso wichtig sind wie die eigentlichen Argumente (ähnlich wie in Aristoteles' »Theorie der Rhetorik«).

Tische, Bürgerversammlungen und andere partizipative Foren stärkt. In die Praxis wurde dieser Ansatz mit dem Leitbild der Bürgerkommune kommuniziert (Bogumil u. a. 2003). Doch Partizipation ist hier meist auf Konsultation beschränkt. Es wurde übersehen, dass Bürger gegenüber Verwaltung und politischen Mandatsträgern selten als gleichberechtigte Partner auftreten können, weil es ihnen an Informationen, Zeit und Entscheidungsbefugnissen fehlt. In diesem Fall war Partizipation also nicht mit der Machtfrage verbunden und blieb in ihrer Wirkung oft diffus (Herzberg 2009). Die zweite Entwicklung, die in den 1990er Jahren stattgefunden hat, beinhaltet tatsächlich eine reale Delegation von Entscheidungskompetenzen. Die Süddeutsche Ratsverfassung als Vorbild nehmend wurden die Kommunalverfassungen reformiert. Neben der Direktwahl des Bürgermeisters wurde die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf nahezu alle Bundesländer ausgeweitet. Aber auch dies ist mit Einschränkungen verbunden: Da ein Bürgerentscheid eine mit »Ja« oder »Nein« zu beantwortende Frage beinhalten muss, fördert er nicht automatisch eine gute Deliberation und er stellt auch keine Beteiligung der Bürger an der Verwaltung dar. Hinzu kommt, dass die Initiierung eines Referendums aufwendig ist, ein Unterschriftenquorum muss zur Zulassung erreicht werden, weshalb in den meisten Bundesländern eine Abstimmung eher die Ausnahme als die Regel ist.

Auf der internationalen Bühne wurde jedoch in den letzten Jahren die »Lücke« in der Deliberation immer wieder thematisiert und einige Wissenschaftler machten sich daran, Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Bürgerhaushalte spielten hierbei in verschiedener Weise eine wichtige Rolle (Avritzer 2002; Fung/Wright 2003; Sintomer 2011). Zwar hat die Forschung bis auf wenige Ausnahmen (Talpin 2011) nicht den Diskurs der Bürger analysiert, doch konnte anhand des prozeduralen Vorgehens von Bürgerhaushalten gezeigt werden, dass im Vergleich zu anderen Verfahren der Bürgerbeteiligung die teilnehmenden Akteure weniger an der Verteidigung von Partikularinteressen festhalten und sich zunehmend am Allgemeinwohl und an sozialer Gerechtigkeit orientieren. Dies ist möglich, da nicht nur eine hierarchisch angelegte Diskussion top-down mit der Verwaltung geführt wird, bei der die Teilnehmer untereinander isoliert bleiben, sondern es auch zu einer Diskussion unter den Bürgern selbst kommt. Die Verbindung eines vertikalen mit einem horizontalen Dialog stellt somit einen entscheidenden Faktor für den Erfolg von Bürgerhaushalten dar (Sintomer u. a. 2010). Denn in Fällen, wo es de facto zu einer Delegation

von Entscheidungskompetenz kommt, können Bürgerhaushalte zu einer Verbindung von Deliberation, Partizipation und Macht führen – wobei freilich eine gewisse Spannung zwischen den drei Konzepten bestehen bleibt.

Auch in Deutschland haben Wissenschaftler begonnen, diesen Zusammenhang zu thematisieren. So berichtete zum Beispiel Brigitte Geissel (2009), dass bei der Lokalen Agenda 21 mit ihren umfangreichen Möglichkeiten der Deliberation die Empfehlungen der Bürger vielerorts unberücksichtigt bleiben. Ähnliches wird in der von Norbert Kersting (2008) herausgegebenen Einführung in dialogorientierte Verfahren thematisiert. Diese Übersicht wird von Patrizia Nanz und Miriam Fritsche (2012) fortgesetzt, die siebzehn Verfahren der Deliberation hinsichtlich der Entscheidungsfindung vergleichen. Weitere empirische Belege haben Diemel/Schiefelbusch (2009) geliefert, indem sie zeigen, wie Kunden auf ihre Interessen mittels der Planungszelle hinweisen können. Hinsichtlich der direkten Demokratie, also der Frage der Machtdelegation, hat ebenfalls eine Annäherung stattgefunden. So analysierte Volker Mittendorf (2009) den Kommunikationsprozess bei Verfahren direkter Demokratie, allerdings ging es hier noch nicht um Deliberation als Mittel der Problemlösung (siehe auch Schiller 1999). In dem von Angelika Vetter (2008) herausgegebenen Sammelband *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, der als letzter Übersichtsband der deutschen lokalen Politikfeldforschung zum Thema Partizipation verstanden werden kann, wurden die Instrumente für Deliberation (Bürgerpanels) und Machttransfer (Bürgerentscheid) noch getrennt diskutiert. Allerdings wird auch hier schon der Anspruch »Bürgerbeteiligung ist kein Selbstzweck« formuliert (Vetter 2008: 16).

Die oben angeführten Analysen sind von einer rein verfahrensbezogenen Perspektive abzugrenzen, wie sie in der Politikberatung weit verbreitet ist. Hier wird vernachlässigt, dass die Praxis freiwilliger Partizipationsverfahren oft von einem *selektiven Zuhören* geprägt ist. Das heißt, Politik und Verwaltung hören nur das, was sie hören wollen (Sintomer u. a. 2010). Beim selektiven Zuhören dient Deliberation vor allem zur Bestätigung des bereits eingeschlagenen Weges. Es geht um das technische Management sozialer Konflikte, aber nicht um eine Vertiefung der Demokratie im Sinne einer gemeinsamen Problemlösung und Vorschlagsentwicklung.

Der vorliegende Sammelband möchte einen Beitrag leisten, die internationale Diskussion über Macht und Deliberation in Deutschland weiter zu verankern und Anregungen für weitere Forschungen zu diesem Thema zu

geben. Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Band nicht als eine Ausrichtung auf ein spezifisches Beteiligungsinstrument zu verstehen, sondern Bürgerhaushalte werden hier als ein Prisma herangezogen, mit dessen Hilfe häufig anzutreffende Probleme und Hindernisse von Bürgerbeteiligung diskutiert werden. Leitend sind dabei folgende Fragen: Handelt es sich bei der Verbindung von Macht und Deliberation um einen nicht auflösbaren Widerspruch oder gibt es theoretische und praktische Ansätze, beide Aspekte konstruktiv zu verbinden? Welche Bedingungen müssen hierfür gegeben sein? In diesem Zusammenhang ist auch zu thematisieren, ob eine solche Verbindung überhaupt zu den erhofften Effekten führt. Wie später gezeigt wird, scheinen einige lateinamerikanische Beispiele wie Porto Alegre, Belo Horizonte und Rosario zu beweisen, dass eine Synthese prinzipiell möglich ist. Doch gerade der transkontinentale Vergleich bringt zum Vorschein, dass in Europa Bürgerhaushalte diesem Weg nicht ohne Weiteres folgen. Ist die damit von uns zur Diskussion gestellte Synthese nur eine für Lateinamerika gültige Theorie? Oder kann sie unter bestimmten Bedingungen auch für Europa und Deutschland gelten? Inwiefern würde dies die Wirkung von Bürgerbeteiligung hierzulande beeinflussen?

Um trotz regionaler und kontinentaler Unterschiede die Diskussion auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen, liegt den nachfolgenden Beiträgen eine gemeinsame Definition des Bürgerhaushaltsbegriffs zugrunde. Hierzu war es notwendig, sich auf eine Definition zu konzentrieren, die einerseits klar ist, und die andererseits Raum für die vielfältigen Formen von Bürgerhaushalten lässt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Frage, was einen Bürgerhaushalt von anderen Beteiligungsverfahren unterscheidet. Um dies zu klären, haben wir uns für eine methodologische Definition entschieden, die insgesamt fünf Kriterien umfasst:

1. Im Zentrum der Bürgerbeteiligung stehen finanzielle Angelegenheiten, es geht um begrenzte Ressourcen.
2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt. Ein Stadtfonds allein, ohne Partizipation auf der Gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.
4. Der Prozess beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess (eine Deliberation im Sinne der angelsächsischen Theorietradition). Die Mit-

einbeziehung von Bürgern in bestehende Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie stellt keinen Bürgerhaushalt dar.

5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Mit diesen Vorgaben haben wir vor allem Kollegen aus Lateinamerika und Europa eingeladen, an der Diskussion der oben aufgeworfenen Fragen teilzunehmen. Der Bürgerhaushalt ist das gemeinsame Thema; ein Ball, der mal einem Vertreter des einen, mal des anderen Kontinentes zugespielt wird. Des Weiteren haben wir verschiedene Spielfelder markiert oder besser gesagt, wir haben diesen Band in drei Abschnitte unterteilt. Der erste widmet sich der demokratietheoretischen Diskussion, wobei hier Vorschläge zur Schließung der Lücke in der Deliberation vorgestellt werden. Der zweite Teil konzentriert sich auf empirische Untersuchungen, bei denen Deliberation und Macht immer wieder eine Rolle spielen. Es werden Beispiele aus Lateinamerika und Europa vorgestellt, die vor allem die institutionellen Voraussetzungen diskutieren. Der dritte Teil beschäftigt sich mit den Bürgerhaushalten in Deutschland. Die Bilanzen wagen hier eine Bewertung der aktuellen Situation, zeigen aber auch Alternativen zu einer engen Verbindung von Partizipation und Deliberation auf.

Um das Auffinden spezifischer Probleme und Fragen zu erleichtern, geben wir nachfolgend eine kurze Zusammenfassung der einzelnen Beiträge wieder. Zur näheren Erläuterung ist zuvor noch zu sagen, dass bei den Bürgerhaushalten die Institutionen der repräsentativen Demokratie nicht außer Kraft gesetzt werden. Formal gesehen behält der Gemeinderat die letzte Entscheidungskompetenz. Im Fall von Porto Alegre war zumindest in den 1990er Jahren der Wille zur Umsetzung der Bürgervorschläge besonders hoch. Wenn auf den folgenden Seiten von einer Übertragung von Entscheidungskompetenz gesprochen wird, dann in dem Rahmen, wie es von den politischen Institutionen beabsichtigt wird. Wie die Beiträge zeigen werden, haben hier Partizipation und Deliberation die Funktion einer Stärkung der repräsentativen Demokratien, indem außerhalb von Wahlen neue Möglichkeiten der Mitwirkung eröffnet werden.

Zu Teil I: Deliberation und Partizipation

Im ersten Beitrag geht es zunächst darum, ein Gerüst zur Einordnung unterschiedlicher Formen von Partizipation vorzuschlagen, denn *Bürgerbeteiligung* ist nicht gleich *Bürgerbeteiligung*. Eine Gleichsetzung hat in Deutschland zu vielen Missverständnissen und Problemen sowohl bei Wissenschaftlern als auch bei Praktikern geführt. Die weltweite Verbreitung des Bürgerhaushalts als Beispiel nehmend, zeigen Yves Sintomer, Carsten Herzberg und Anja Röcke wie Partizipation entsprechend ihrer Ziele verschiedene Formen annehmen kann. Dies geschieht anhand der Beschreibung von Idealtypen (partizipative Demokratie, bürgernahe Demokratie, partizipative Modernisierung, Multi-Stakeholder-Partizipation, Community Development und Neokorporatismus), die als transnationale Modelle erläutert werden.

Joan Font und Ismael Blanco beschäftigen sich sodann mit der klassischen Frage nach der Instrumentalisierung von Bürgerbeteiligung. Anhand einer Untersuchung in Spanien zeigen sie, ob und wann politische Parteien von der Einführung partizipativer Verfahren profitieren. Oder anders formuliert: Lassen sich mit Bürgerbeteiligung Wahlen gewinnen? Die Autoren demonstrieren, dass sich Partizipation ungeachtet der vielfach mit ihr verbundenen Erwartungen politisch sehr unterschiedlich auswirken kann: Ähnlich einem Verstärker kann demnach eine gut organisierte Bürgerbeteiligung die Regierung stärken, wenn sie auch auf anderen Feldern glaubwürdig erscheint. Wird die Beteiligung jedoch von den Bürgern als schlecht bewertet und entspricht dies auch dem Urteil über andere Politikfelder, so kann sich dies negativ auf das Wahlergebnis auswirken.

In dem anschließenden Beitrag erläutern Loïc Blondiaux und Yves Sintomer, dass zur Lösung zentraler gesellschaftlicher Fragen eine Deliberation, hier im Sinne von ausgedehnten Formen des Bürgerdialogs, zunehmend unverzichtbar wird. Die Autoren weisen darauf hin, dass mit der Einführung von Deliberation klassische Experten und gewählte Repräsentanten einen Funktions- und Bedeutungswandel erfahren, weshalb es große Widerstände gegen solche Verfahren gibt. Anhand von Beispielen aus Frankreich zeigen die Autoren, wie dialogorientierte Verfahren von politischen Institutionen zur Durchsetzung ihrer Eigeninteressen genutzt werden. Allerdings stellen die Autoren auch heraus, dass dies keine zwangsläufige Entwicklung sein muss und skizzieren Wege zur konstruktiven Anwendung deliberativer Verfahren.

Diese Diskussion wird von Archon Fung und Erik Olin Wright fortgesetzt. Anhand ihrer Ausführungen kann verstanden werden, weshalb viele Partizipationsangebote Probleme mit der Anerkennung ihrer Ergebnisse haben. Mit Beispielen aus den USA veranschaulichen die beiden Forscher ihre These, dass ohne eine *Gegenmacht* die Deliberation nicht ihre erwünschten Wirkungen entfalten kann. Bereits bei der Planung deliberativer Bürgerbeteiligung müsste demnach beachtet werden, dass Bürger nicht über die gleichen Ressourcen verfügen wie Vertreter aus Verwaltungen oder Wirtschaft. Nur wenn Bürgergruppen in der Lage sind, durch Mobilisierung von Unterstützern Druck auszuüben, können sie als gleichberechtigte Partner auftreten. Allerdings geht es nicht nur um Protest. Vielmehr ist auch eine Haltung zur Kooperation erforderlich, mit der sich viele soziale Bewegungen schwer tun. Ihr Erfolg beruhte in der Vergangenheit vor allem auf einem Kräftenessen und einer inhaltlichen Zuspitzung. Viele Organisationen und Gruppen lehnen deshalb deliberative Verfahren ab. Sie haben Angst, darin nicht bestehen zu können, eine konzeptionelle Umorientierung fällt vielen noch schwer.

Zu Teil II: Von Lateinamerika nach Europa

Im zweiten Teil des Sammelbandes wird von Erfahrungen aus Lateinamerika und Europa berichtet. Am Anfang steht hier eine Auseinandersetzung mit Porto Alegre, der Wiege des Bürgerhaushalts. Das Beispiel Porto Alegre hat für manche Befürworter von Bürgerhaushalten eine große symbolische Bedeutung. Luciano Fedozzi, der seit Jahrzehnten an der Universität von Rio de Grande do Sul das Beteiligungsverfahren vor Ort mit kritischer Distanz begleitet, erzählt, unter welchen Voraussetzungen der Bürgerhaushalt entstand. Er analysiert seine Teilnehmer und relativiert letztlich allzu idealisierende Vorstellungen, indem er auf Probleme des Bürgerhaushalts nach der Abwahl der Arbeiterregierung hinweist. Dieser Beitrag würdigt somit die Erfolge des brasilianischen Beispiels, zeigt aber auch seine Grenzen auf.

Nach dieser Einführung in den lateinamerikanischen Kontext beschäftigt sich Leonardo Avritzer mit der weiteren Verbreitung von Bürgerhaushalten in Brasilien. Er geht der Frage nach, ob Porto Alegre nur eine Ausnahme ist oder ob und unter welchen Bedingungen sich diese Erfahrung

auf andere Städte in Brasilien und Lateinamerika übertragen lässt. Hierfür wird Porto Alegre mit Belo Horizonte und den Bürgerhaushalten anderer Millionenstädte verglichen. Avritzer erläutert dabei, dass in Brasilien zwei Arten von Bürgerhaushalten entstanden sind: Zum einen gibt es Bürgerhaushalte mit sozialen Wirkungen. Dies ist der Fall in Städten mit einer starken Tradition zivilgesellschaftlicher Organisationen. Bürgerhaushalte stehen hier für eine Fortsetzung von Praktiken, die bereits vorher von den örtlichen Vereinen eingeübt worden sind. Zum anderen gibt es Bürgerhaushalte, bei denen der Erfolg vor allem vom politischen Willen der regierenden Parteien abhängt. Hier existiert keine Partizipationskultur, an die eine Anknüpfung möglich wäre und von der ein gewisser Druck ausgeübt werden könnte. Ausschlaggebend ist daher, ob überhaupt Mittel zur partizipativen Verteilung zur Verfügung stehen – eine Charakteristik, die in Europa nicht die Regel ist.

In dem darauf folgenden Beitrag zeigt Eva Roeder am Beispiel von Rosario, eine für den lateinamerikanischen Kontext wichtige Bürgerhaushalts-Stadt außerhalb Brasiliens, wie eine umfassende Bürgerbeteiligung mit einer Politik der Gleichberechtigung der Geschlechter verbunden werden kann. Obwohl es viele Gemeinsamkeiten zwischen Gender Mainstreaming und Partizipation gibt, verlaufen die Diskussionen bisher oft parallel. Der Bürgerhaushalt von Rosario macht jedoch deutlich, dass eine Zusammenführung beider Aspekte prinzipiell möglich ist. Für den europäischen Kontext ist dies in dem Sinne von Bedeutung, dass Gender Mainstreaming zu den Leitlinien der Europäischen Union gehört. Eine Chancengleichheit von Männern und Frauen wird inzwischen auch in Deutschland von verschiedenen Institutionen gefördert und findet sich in den Diskussionen über Gender Budgeting wieder. Somit zeigt Eva Roeder Perspektiven auf, die auch hierzulande relevant werden können.

Ernesto Ganuza überführt den Bürgerhaushalt sodann nach Europa. Die spanischen Bürgerhaushalte stellen den Versuch dar, das Verfahren von Porto Alegre auf dem alten Kontinent anzuwenden. Der Beitrag stellt heraus, mit welchen Schwierigkeiten lokale Verwaltungen hier bei der Einführung neuer Partizipationsformen konfrontiert sind – was sowohl für Bürgerhaushalte als auch für andere Formen der Bürgerbeteiligung gilt. Im Gegensatz zu Deutschland sind Bürgerhaushalte in Spanien mit einer weitreichenden Entscheidungskompetenz ausgestattet, was durchaus vom Stadtrat unterstützt wird, jedoch zu Spannungen mit anderen Gruppen führt, die zuvor einen privilegierten Zugang zu den offiziellen Institutionen

hatten. So sehen einige Nachbarschaftsvereine Bürgerhaushalte als eine Gefahr für ihre Privilegien. Andere wiederum sehen in dem Verfahren eine Chance, was als ein Beispiel dafür gesehen werden kann, wie sich trotz Bedenken innovative Formen der Bürgerbeteiligung durchsetzen können.

Im Anschluss daran erläutern Yves Sintomer, Anja Röcke und Julien Talpin wie ein Bürgerhaushalt auf einer übergeordneten Ebene, hier in der französischen Region Poitou-Charentes, angewendet werden kann. Das Feld der Betrachtung ist die Schulpolitik. In Poitou-Charentes entscheiden die Schüler jährlich über einen Betrag von mehreren Millionen Euro. Was anfänglich mit großer Skepsis betrachtet wurde, wird heute von der Schulverwaltung als ein wesentlicher Schritt zur Durchsetzung von institutionellen Reformen und Modernisierungsansätzen angesehen. Dies ist für Deutschland von besonderer Relevanz, denn zum einen wird auch hier über eine verstärkte Beteiligung von Schülern an den Haushaltsdiskussionen nachgedacht (Franzke/Kleger 2010), zum anderen ist man dabei, Vorschläge für einen Bürgerhaushalt auf Landesebene zu entwickeln.

Zu Teil III: Deutschland

Was ist aber mit den Bürgerhaushalten in Deutschland? Was können sie zu einer internationalen Diskussion über Bürgerbeteiligung beitragen, was können sie von Erfahrungen andernorts lernen, gerade in Bezug auf die Verbindung von Macht und Deliberation?

Carsten Herzberg und Cécile Cuny diskutieren, inwiefern Bürgerhaushalte im Sinne einer »technischen Demokratie« (Callon 1999) zu einer Wissensproduktion beitragen können, die von der Verwaltung zur Verbesserung ihres Funktionierens und ihrer Leistungen genutzt werden könnte. Es geht also darum, ob und in welcher Stärke Bürgerhaushalte für die Verwaltung verwertbares Wissen hervorbringen und von welchen Faktoren dies bestimmt wird. Zur Untersuchung dieser Fragen wurden mit Potsdam und den Bezirken Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg drei unterschiedliche Bürgerhaushalte aus der Region Berlin-Brandenburg ausgewählt. In ihren Ergebnissen führen die Autoren an, dass neben den institutionellen Voraussetzungen für Deliberation auch die Autonomie der Bürger und damit die Machtfrage von Bedeutung ist. Dies wird verstärkt durch die Auswahl der »richtigen« Teilnehmer. Gemeint sind Bürger aus unter-

schiedlichen Kontexten, die unterschiedliche Formen von Wissen einbringen können.

Heinz Kleger, Martin Kühn und Uwe Stab thematisieren die Gestaltungsmöglichkeiten von Bürgerbeteiligung in Zeiten knapper Finanzen und ständig präsender Krisen. Der normative Beitrag über die Bürgerkommune bezieht dabei auch jene Bürger ein, die außerhalb gängiger Staatsbürgerkonzepte in der Stadt leben. Die Autoren entwerfen ein inklusives Bild von Partizipation. Sie erläutern dies am Beispiel der Stadt Potsdam, wo sie die Einführung eines Bürgerhaushalts mit all den damit verbundenen Hindernissen aufzeigen. Als Konsequenz fordern die Autoren mehr Autonomie für Städte. Sie betonen aber auch, dass die Bürgerkommune für den Anspruch steht, bereits jetzt schon unter schwierigen Bedingungen die lokale Demokratie zu vertiefen. Sie stellen die These auf, dass Bürgerbeteiligung auf diese Weise zu einer Aufwertung der Bürgerschaft führt, was sich darin zeigt, dass Bürger mehr Aufmerksamkeit von politischen Mandatsträgern und Verwaltung erhalten.

Im letzten Beitrag dieses Bandes vertieft Heinz Kleger noch einmal die Bedingungen einer guten Deliberation und wendet sie auf den konkreten Fall Deutschland an. Seine Schlussfolgerungen sind eingebettet in demokratiethoretische Reflexionen über ein neues Verhältnis zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik. Heinz Kleger hebt hervor, dass selektives Zuhören, bei dem Politik und Verwaltung nur das hören, was sie hören wollen, keine Basis für einen Bürgerhaushalt bzw. für eine neue Qualität von Bürgerbeteiligung ist. Dabei ist auch die Bürgerschaft gefordert, die Interessen Einzelner mit der Politik der ganzen Stadt in Einklang zu bringen. In diesem Zusammenhang kann Beteiligung aber nur dann erfolgreich sein, wenn sie sich nicht auf Nebensächlichkeiten beschränkt. Der Zusammenhang von Bürgerschaft, Bürgerkommune und Bürgerhaushalt ist deshalb thematisch wie auch praktisch noch ausbaufähig, resümiert Heinz Kleger.

Literatur

- Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2011), *Demokratie vitalisieren – politische Teilhabe stärken*, Gütersloh.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*, Berlin.
- Callon, Michel (1999), »Des différentes formes de démocratie technique«, *Cahiers de la sécurité intérieure*, H. 38, S. 37–54.
- Dienel, Peter (1978), *Die Planungszelle*, Opladen.
- Dienel, Hans-Ludger/Schiefelbuch, Martin (Hg.) (2009), *Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr*, Berlin.
- Franzke, Jochen/Kleger, Heinz (2010), *Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen*, Berlin.
- Fung, Archon/Wright, Erik Olin (2001), »Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance«, *Politics & Society*, Jg. 29, H. 1, S. 5–41.
- Geissel, Brigitte (2009), »Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21«, *Local Government Studies*, Jg. 35, H. 4, S. 401–414.
- /Newton, Kenneth (2011), *Evaluating Democratic Innovations – Curing the Democratic Malaise?*, London.
- Habermas, Jürgen (1985), *Der philosophische Diskurs der Moderne*, Frankfurt am Main.
- (1969), *Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewußtsein Frankfurter Studenten*, Neuwied/Berlin.
- Herzberg, Carsten (2009), *Von der Bürger- zur Solidarkommune*, Hamburg.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006), *Kooperative Demokratie. Das politische Potential von Bürgerengagement*, Frankfurt am Main.
- Kersting, Norbert (Hg.) (2008), *Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, Wiesbaden.
- Macpherson, Crawford Brough (1977), *Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, USA.
- Mittendorf, Volker (2009), *Die Qualität kollektiver Entscheidungen. Kommunikationsprozesse direkter und repräsentativer Demokratie im Vergleich*, Frankfurt am Main.
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012), *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bonn.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge.
- Poulantzas, Nicos (1978), *State, Power, Socialism*, London.
- Roth, Roland (1998), »Lokale Demokratie von unten«. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik«, in: Hellmut Wollman/Roland Roth (Hg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen*, Bonn, S. 2–22.
- Schiller, Theo (Hg.) (1999), *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt am Main.

- Sintomer, Yves (2011), »Délibération et participation: affinité élective ou concepts en tension?«, *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, Jg. 1, H. 1, S. 239–276.
- /Herzberg, Carsten/Röcke, Anja (2010), *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?*, Wiesbaden.
- Talpin, Julien (2011), *Schools of Democracy*, Colchester.
- Vetter, Angelika (Hg.) (2008), *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, Wiesbaden.

I. Deliberation und Partizipation

1. Transnationale Modelle der Bürgerbeteiligung: Bürgerhaushalte als Beispiel¹

*Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke
unter der Mitarbeit von Giovanni Allegretti*

Dieser Beitrag verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll er einen Überblick über die weltweite Verbreitung von Bürgerhaushalten geben, die inzwischen einen zentralen Platz in wissenschaftlichen Publikationen über demokratische Innovationen einnehmen. Zum anderen soll der Beitrag ein empirisches Projekt mit einem theoretischen Ansatz verbinden, der in Anlehnung an Max Weber auf der Konstruktion von Idealtypen beruht. Konkret werden sechs verschiedene Modelle der Bürgerbeteiligung vorgestellt: Partizipative Demokratie, bürgernahe Demokratie, partizipative Modernisierung, Multi-Stakeholder-Partizipation, Community Development und Neokorporatismus. Obwohl diese Modelle ursprünglich im Kontext von Bürgerhaushalten in Europa entwickelt wurden, sollen sie hier als ein Instrument zur Untersuchung unterschiedlicher Formen von Bürgerbeteiligung vorgestellt werden. Mit diesen Modellen können international vergleichend Dynamiken der Verbreitung von Bürgerbeteiligung sowie ihre Entstehungsbedingungen und Wirkungen auf die Zivilgesellschaft und die Demokratie untersucht werden.

Bürgerhaushalte stellen eines der erfolgreichsten Beteiligungsinstrumente der letzten 15 Jahre dar. Ihr Ziel ist es, Bürger an der Diskussion über öffentliche Finanzen zu beteiligen. Der *Bürgerhaushalt*² wurde im brasilianischen Porto Alegre erfunden und seine weltweite Verbreitung kann als Ausdruck einer allgemein gestiegenen Bedeutung von Bürgerbeteiligung in der Politik angesehen werden. Es gibt kaum eine Organisation oder Kommune, die darauf verzichten könnte, die Wichtigkeit von Bürgerbeteiligung zu betonen – was sich unter anderem in Deutschland an den Debatten beobachten lässt, die der Konflikt um das Bahnprojekt »Stuttgart 21«

1 Übersetzung Falk Noack.

2 Da es nicht *ein* Bürgerhaushaltsverfahren gibt, benutzen wir *Bürgerhaushalte* meist im Plural.

ausgelöst hat. In den westlichen Demokratien wird Partizipation als ein potentiell Mittel gesehen, die »Malaise« bzw. »Krise« der repräsentativen Demokratie zu heilen (Torcal/Montero 2006; Geissel/Newton 2012). In anderen Teilen der Welt ist sie Bestandteil von Programmen zur sozial-urbanen Entwicklung oder sie ist das Ergebnis von emanzipativen sozialen Bewegungen, die von unten Druck ausüben. Dies hat dazu beigetragen, dass sich seit den 1990er Jahren partizipative Verfahren immer mehr verbreitet haben (Smith 2009). Zu diesen zählen Bürgerjurys, Deliberative Polls, Quartiersfonds, selbstorganisierte Community-Projekte etc. Die weltweite Verbreitung von Beteiligungsverfahren, deren Einfluss sehr unterschiedlich sein kann, steckt zwar noch in den Kinderschuhen. Doch auch wenn es parallel dazu eine Verbreitung gegenläufiger politischer Tendenzen gibt (zum Beispiel Crouch 2004), so kann inzwischen gesagt werden, dass es sich bei den Bürgerhaushalten nicht mehr um eine Modeerscheinung handelt. Bürgerhaushalte können in diesem Sinne als Vorreiter einer breiteren Bewegung verstanden werden, weshalb sie im vorliegenden Beitrag zum Ausgangspunkt einer tiefergehenden Analyse gewählt wurden.

Mit den entwickelten Beteiligungsmodellen verfolgen wir zwei Ziele: Erstens wollen wir damit einen Beitrag zur Weiterentwicklung komparativer Partizipationsforschung leisten. Die meisten Untersuchungen bestanden lange Zeit aus Einzelfallstudien oder Studien mit sehr kleiner Fallzahl. Darauf folgte eine Reihe von systematischen, theoretischen und empirischen Untersuchungen, die allerdings auf unterschiedlichen Methoden der Datenerhebung und Theorien basieren (Font 2001; Fung/Wright 2001; Bacqué u.a. 2005; Sousa Santos 1998). Der vorliegende Beitrag ist Teil einer sich derzeit noch in der Entwicklung befindlichen dritten Stufe: Bei den über 20 von uns untersuchten Bürgerhaushalten in Europa haben wir mit einheitlichen Methoden der Datenerhebung gearbeitet und das gleiche theoretische Konzept benutzt (Sintomer u.a. 2010). Der vorliegende Beitrag überträgt diesen Ansatz auf weitere Teile der Welt. Zwar wurden diese von anderen Wissenschaftlern untersucht, doch haben wir darauf geachtet, die gleiche Bürgerhaushaltsdefinition beizubehalten.

Als zweites, mit dem ersten eng verbundenes Ziel, möchten wir mit den Beteiligungsmodellen einen Beitrag zur internationalen Diskussion über die Klassifizierung von Bürgerbeteiligungsverfahren leisten. Die von uns vorgeschlagene Systematisierung muss natürlich noch durch weitere Forschung angepasst werden, doch möchten wir mit ihr bereits einen Ansatz präsentieren, der eine Analyse verschiedener Verfahren aus unterschiedli-

chen Teilen der Welt ermöglicht. Damit wird angestrebt, einen Vergleich zwischen den einzelnen Ländern zu vereinfachen. Die Typologie soll dazu dienen, die langfristige Entwicklung weltweiter Trends der Bürgerbeteiligung analysieren zu können. Vor diesem Hintergrund werden wir diskutieren, welche Arten von Bürgerhaushalten es derzeit gibt, wie ihre Entstehungswege zu erklären sind und wie die lokal sehr unterschiedlichen Verfahren in die weltweite Verbreitung eingeordnet werden können. Dabei sind die Verbindungen zwischen Bürgerhaushalten und Idealtypen aufzuzeigen und ihre jeweiligen Vorteile, Herausforderungen und Wirkungen zu diskutieren.

Wir beginnen unseren Beitrag mit einer Beschreibung des Bürgerhaushalts von Porto Alegre und verfolgen dann die Verbreitung dieses Ansatzes in Lateinamerika, bevor wir uns Europa und anderen Kontinenten (Afrika und Asien) zuwenden. Im zweiten Teil dieses Beitrages fassen wir zunächst die wesentlichen Herausforderungen und Wirkungen von Bürgerhaushalten zusammen. Davon ausgehend werden wir sechs Modelle der Bürgerbeteiligung präsentieren, die einen Analyserahmen bilden, der helfen soll, die im ersten Teil beschriebenen Entwicklungen besser zu verstehen.

Die weltweite Verbreitung einer demokratischen Innovation

Bürgerhaushalte entstanden zuerst in Lateinamerika, bevor sie sich über den ganzen Globus ausbreiteten. Im Verlauf dieses Prozesses haben sich unterschiedliche Formen herausgebildet. Jegliche Vergleichsstudie ist deshalb zu Beginn mit der Frage der Definition konfrontiert. Dies erweist sich als nicht unproblematisch, da es kein Label gibt, dessen einheitliche Vergabe von einer Institution überwacht wird. Aus diesem Grund ist es auf der einen Seite notwendig, eine Definition auf der Grundlage von Mindestanforderungen zu entwickeln, mithilfe derer Bürgerhaushalte von anderen Beteiligungsverfahren abgegrenzt werden können. Auf der anderen Seite sollte eine solche Begriffsbestimmung aber auch offen genug sein, um Platz für unterschiedliche Ansätze zu lassen. Zur Bestimmung von Bürgerhaushalten haben wir deshalb für unsere international vergleichende Studie fünf Kriterien herangezogen:

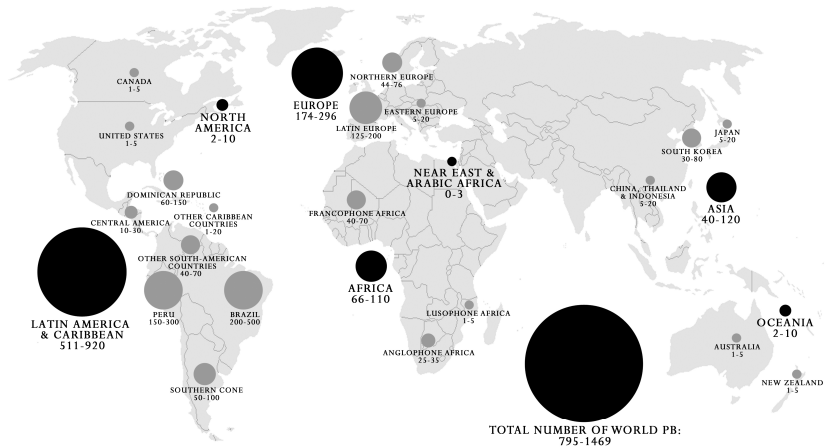
1. Im Zentrum stehen finanzielle Angelegenheiten, denn bei Bürgerhaushalten geht es um begrenzte Ressourcen.

2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks mit eigener politischer Vertretung und Verwaltung statt. Ein Stadtteilstiftungs alleine, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Ebene, ist somit kein Bürgerhaushalt.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen ist demnach kein Bürgerhaushalt.³
4. Das Verfahren beinhaltet eine eigenständige Diskussion zu Haushaltsfragen im Rahmen spezifischer Versammlungen. Die Miteinbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in bestehende Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie stellt keinen Bürgerhaushalt dar.
5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Wenn wir mit dieser Definition auf den Globus schauen, können wir im Jahr 2010 von 800 bis 1.500 Bürgerhaushalten ausgehen (Herzberg u. a. 2010). Dies ist das Resultat einer sehr rasanten Entwicklung. Wie in der Einleitung dieses Sammelbandes bereits erwähnt, kann Lateinamerika die meisten Bürgerhaushalte vorweisen. Nach strengen Kriterien beträgt die Zahl der Beispiele dort über 800, doch gehen manche Beobachter von mehr Bürgerhaushalten aus. In Europa gab es vor zehn Jahren nur eine Handvoll Bürgerhaushalte, im Jahr 2010 waren es über 200. In Asien und Afrika ist die Zahl geringer, doch dies ändert sich derzeit. Auf beiden Kontinenten dürfte es im Jahr 2012 jeweils über 100 Bürgerhaushalte geben (vgl. Abbildung 1.1).

³ Zum näheren Verständnis dieses Kriteriums: Ein Bürgerhaushalt, der nach einem Jahr abgebrochen wurde, wird von den Autoren als Bürgerhaushalt gezählt. Ein Partizipationsverfahren zu Finanzen, das erklärtermaßen nur einmal stattfinden soll, wie zum Beispiel die oben erwähnten Referenden, wird nicht als Bürgerhaushalt definiert.

Abbildung 1.1: Weltweite Verbreitung von Bürgerhaushalten



Quelle: Carsten Herzberg, Yves Sintomer, Giovanni Allegretti und Anja Röcke; Abbildung aus der bei Engagement Global (2010) erschienenen Studie *Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit – eine Einladung zur globalen Kooperation*, Bonn.

Die Wiege des Bürgerhaushalts von Porto Alegre

Die Bürgerhaushalte in Brasilien sind unter sehr speziellen Bedingungen entstanden (siehe hierzu auch die ausführlichen Beschreibungen von Fedozzi und Avritzer in diesem Band). Brasilien ist eines der Länder mit der größten sozialen Ungleichheit weltweit. Die 1980er Jahre, die Zeit, in der die ersten Bürgerhaushalte entstanden sind, waren gekennzeichnet von Bemühungen zur Überwindung der Diktatur und der Wiedereinführung der Demokratie – ein Prozess, der von großen sozialen Bewegungen begleitet und vorangebracht wurde. Die im Jahr 1988 verabschiedete neue Verfassung war sehr fortschrittlich und bot gute Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürger. Allerdings waren das politische System und seine Institutionen weiterhin von Korruption und Klientelismus geprägt. Die Stadt Porto Alegre (1,4 Millionen Einwohner), die eine zentrale Rolle für die weltweite Verbreitung von Bürgerhaushalten spielt, unterschied sich jedoch in einigen Punkten von anderen Teilen des Landes: Der Lebensstandard lag hier über dem Durchschnitt anderer Großstädte und die lo-

kale Zivilgesellschaft, insbesondere die Stadtteilinitiativen, waren hier so stark wie fast nirgendwo sonst. Hinzu kommt, dass die Stadt eine der Hochburgen der Arbeiterpartei PT (Partido dos Trabalhadores) war.

Nach einigen Experimenten in kleineren Städten entstand in Porto Alegre ein Bürgerhaushalt durch ein »Fenster der Gelegenheit«, das sich nach dem Wahlsieg der Arbeiterpartei im Jahr 1988 öffnete. Es war nicht nur die neue linksgerichtete Regierung, die das Verfahren auf den Weg brachte. Auch die Zivilgesellschaft, und insbesondere die Stadtteilinitiativen, forderten mehr politischen Einfluss. Der Bürgerhaushalt entstand von daher durch ein Aufeinandertreffen von Bottom-up- und Top-down-Dynamiken. Man kann von einem pragmatischen Vorgehen sprechen und nicht von der rigiden Umsetzung eines intellektuell erarbeiteten Partizipationsmodells. Bis zum Jahr 1993 bildete das Verfahren seine Grundstruktur aus, die, von leichten Änderungen abgesehen, bis heute fortbesteht. Auch als im Jahr 2004 die Arbeiterpartei nach 16 Regierungsjahren die Wahlen verlor, war das Verfahren in der Gesellschaft so weit verankert, dass die neue Regierung nicht wagte, es abzuschaffen.

Im Hinblick auf die Mechanismen der repräsentativen Demokratie, aber auch im Vergleich zu anderen Partizipationsverfahren, stellt der Bürgerhaushalt von Porto Alegre eine echte institutionelle Innovation dar. Die Grundidee besteht darin, Bürger über die Verwendung öffentlicher Mittel mitentscheiden zu lassen. Dies geschieht mittels einer Übertragung von Entscheidungskompetenz auf der Ebene der Quartiere und Regionen,⁴ und einer Koverwaltung auf der Ebene der Gesamtstadt. Eine bürgerschaftliche Kontrolle kann zudem auf allen Ebenen ausgeübt werden. Hierzu bietet der Bürgerhaushalt eine Partizipationsstruktur in Form einer dreistufigen Pyramide an: Auf der untersten Ebene gibt es Versammlungen in den Stadtvierteln, die allen interessierten Bürgern offenstehen, auf der Ebene der Regionen gibt es Delegiertenforen und auf der gesamtstädtischen Ebene einen Rat des Bürgerhaushalts, der die Koordination des Prozesses übernimmt. Zusätzlich zu dieser territorialen Aufteilung existieren themenbezogene Versammlungen, die den Fachbereichen der Verwaltung zugeordnet sind (zum Beispiel für Wohnungswesen, städtische Infrastruktur, Gesundheitsfürsorge, Bildung, Jugend, Kultur, Sport usw.). Ziel der Versammlungen ist die Diskussion von Prioritäten und die Wahl von De-

4 Für den Bürgerhaushalt wurden eigene Regionen geschaffen. Es handelt sich um Unterteilungen innerhalb des Stadtgebietes, unabhängig von den bisherigen innerstädtischen räumlichen Abgrenzungen in Quartiere und Bezirke.

legierten, welche die von den Bürgern unterbreiteten Vorschläge weiterverfolgen. Jeder Einwohner kann an den Veranstaltungen teilnehmen; Verbände und Vereine haben keinerlei Privilegien, auch wenn sie bei der Entwicklung von Vorschlägen und bei der Mobilisierung der Bürgerschaft eine entscheidende Rolle spielen. Daraus folgt auch, dass die Delegierten von der Verwaltung, die ihr wichtigster Partner ist, unabhängig bleiben.

Im Gegensatz zur Verwaltung spielt das Kommunalparlament als Legislative⁵ bei dieser Art von Bürgerhaushalt nur eine marginale Rolle, obwohl es formal gesehen weiterhin den Haushalt verabschiedet. Die Bürgerhaushaltsdelegierten werden von der Basis streng kontrolliert. Sie haben ein einjähriges Mandat, können jederzeit abberufen und nur begrenzt wiedergewählt werden – dies alles sind Merkmale, die die Autonomie einschränken und durch die sich die Delegierten von Mandatsträgern der repräsentativen Demokratien unterscheiden. Auf der Ebene der Gesamtstadt trifft sich der Rat des Bürgerhaushalts wöchentlich für zwei Stunden. Zu seinen Aufgaben gehört es sicherzustellen, dass die Prioritäten der unteren Ebenen in größtmöglichem Umfang in den Haushalt aufgenommen werden. Unabhängige NROs (Nichtregierungsorganisationen) bieten Fortbildungen an, damit die Delegierten auch in der Lage sind, den Haushalt in Kooperation mit der Verwaltung zu planen. Der Partizipationsprozess ist dabei nicht punktuell angelegt, vielmehr handelt es sich um einen Zyklus, der sich über das ganze Jahr erstreckt. Während dieses Prozesses werden die öffentlichen Mittel anhand von drei Kriterien auf die von den Bürgern vorgeschlagenen Projekte verteilt: a) die Prioritäten der Bürgerhaushaltsregionen, die durch das Prinzip *one man, one vote* bestimmt wurden; b) die Zahl der Einwohner der Region und c) die Qualität der vorhandenen Infrastruktur. Diese unterschiedlich gewichteten Kriterien sollen sicherstellen, dass besonders benachteiligte Regionen mehr Geld erhalten als solche, die über eine gute Infrastruktur verfügen (Genro/Souza 1997; Fedozzi 2000; Herzberg 2001; Baiocchi 2005; Wampler 2010). Die Einbeziehung dieses auf sozialer Gerechtigkeit beruhenden partizipativen Verteilungssystems kann als eine der innovativsten Errungenschaften des Bürgerhaushalts von Porto Alegre angesehen werden.

⁵ Aufgrund der Tatsache, dass in Brasilien die Kommunen eine Staatsebene darstellen, werden, anders als in Deutschland, die Gemeindevertretungen als Parlamente bezeichnet.