

Der Bürgerhaushalt in Peru

Norbert Hölcker

Genese und Stellung des Bürgerhaushaltes in Peru

Peru nimmt im deutschsprachigen Diskurs zu Bürgerhaushalten eine untergeordnete Rolle ein – zu Unrecht: Peru zählt im weltweiten Vergleich zu den wenigen Ländern, in denen die Anwendung von Bürgerhaushalten durch die Verfassung für die gesamte subnationale Ebene vorgeschrieben ist. Damit ist nicht nur in allen 1834 Kommunen des Landes, sondern auch in allen 24 Regionen (vergleichbar deutschen Bundesländern) die Umsetzung von Bürgerhaushalten obligatorisch. Daher nimmt Peru mit nominell annähernd 2000 Bürgerhaushalten pro Jahr im weltweiten Vergleich eine führende Stellung ein. Bei realistischer Betrachtung ist allerdings je nach Zählweise nur von bis zu 400 (vgl. Larreamendy, 2008, S. 6) gesichert funktionierenden Bürgerhaushalten auszugehen, was immer noch einer weltweit führenden Position bei der Anzahl von Bürgerhaushalten entspricht (vgl. Herzberg, 2010, S. 17).

Wie ist diese bemerkenswerte Stellung Perus bei der Umsetzung von Bürgerhaushalten zu erklären?

Die derzeitige Situation des Bürgerhaushaltes in Peru («Presupuesto Participativo») ist als eine langfristige Entwicklung zu verstehen, die sich im Kontext der Demokratisierung Perus ab dem Jahre 2000 vollzog und von zwei wesentlichen Prozessen getragen wird: einerseits wurden im Rahmen der Dezentralisierungsansätze nationalstaatliche Kompetenzen auf die Kommunen und Regionen verlagert und damit ihre Bedeutung insgesamt aufgewertet. Zum anderen erfolgte eine schrittweise, gesetzliche normierte Institutionalisierung und Ausweitung bestehender politischer Beteiligungsformen für die Zivilgesellschaft, zu denen u.a. auch Bürgerhaushalte zählen. Die Entwicklung des Bürgerhaushalts in Peru lässt sich vor diesem Hintergrund in drei Hauptphasen unterteilen:

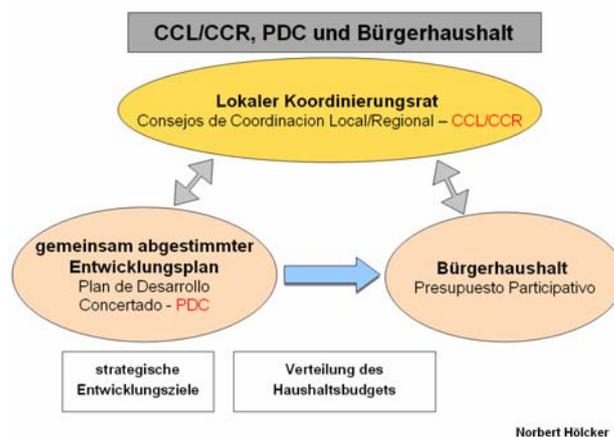
- 1973 – 2003: die Ursprünge des Bürgerhaushalts in Peru gehen auf autonome Entwicklungen partizipativer Modelle in einzelnen Kommunen wie Villa El Salvador, Santo Domingo oder Ilo bereits ab 1973 zurück (Figueria, 2001, S. 34), die den darauf folgenden Diskurs zum Bürgerhaushalt in Peru wesentlich beeinflusst und beschleunigt haben und die Grundlage für erste Pilotversuche in ausgewählten Regionen bildeten.
- 2004 – 2006: die obligatorische Einführung von Bürgerhaushalten durch die Nationalregierung für alle Kommunen und Regionen überfordert zunächst vielerorts Kommunen und Entscheidungsträger. Erst nach Überwindung dieser anfänglichen, zum Teil erheblichen Schwierigkeiten etabliert sich das Konzept der Bürgerhaushalte mit wachsendem Erfolg landesweit und wird heute in der politischen Diskussion Perus übergreifend befürwortet.

- ab 2007: ausgehend von den praktischen Erfahrungen und Evaluierungen des Bürgerhaushaltes wird das erprobte Konzept zu einem »wirkungsorientierten Bürgerhaushalt« (»Presupuesto Participativo por Resultados«) weiterentwickelt und ab 2007 landesweit schrittweise eingeführt. Damit gehen tief greifende Veränderungen im Verständnis des Bürgerhaushaltes in Peru einher, die bis heute noch nicht abgeschlossen sind (vgl. Shack, 2008, S. 23 ff).

Konzept, Funktionsweise und Zielgruppen des Bürgerhaushaltes in Peru

Der Bürgerhaushalt steht unter dem gesetzlichen Postulat, einen Beitrag zur Armutsbekämpfung und Verbesserung der Partizipation aller Bevölkerungsschichten zu leisten und damit den Demokratisierungsprozess in Peru insgesamt zu unterstützen. Zur Beteiligung sind vorwiegend Delegierte sozialer Basisorganisationen aufgerufen. Hierbei wird davon ausgegangen, dass sie die Interessen der marginalisierten Bevölkerungsschichten, besonders Arme, Indigene und Frauen, angemessen vertreten. Der Bürgerhaushalt in Peru kann nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist mit zwei weiteren partizipativen Elementen eng verknüpft, die gemeinsam ein umfassendes Instrument der Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene darstellen (s. Abbildung 1):

- Lokaler Koordinierungsrat (»Consejos de Coordinacion Local / Regional« – CCL/CCR), der von den lokalen Ratsmitgliedern, der/dem Bürgermeister/in und Vertretern der Zivilgesellschaft gebildet wird und die strategischen Entwicklungsziele und die thematischen Haushaltsansätze für jedes Entwicklungsziel einer Kommune oder Region bestimmt.
- Gemeinsam abgestimmter Entwicklungsplan (»Plan de Desarrollo Concertado« - PDC), der die vom CCL / CCR bestimmten strategischen Entwicklungsziele und Haushaltsansätze normiert.
- Bürgerhaushalt (»Presupuesto Participativo«), der als Instrument die Entwicklungsziele und Haushaltsansätze des PDC partizipativ auf einzelne Projekte verteilt.



Die Durchführung von Bürgerhaushalten ist – ableitend aus Artikel 197 der peruanischen Verfassung – gesetzlich normiert und findet ihren Niederschlag unter anderem in Dezentralisierungsgesetzen, den Regional- und Kommunalverfassungen sowie im Rahmengesetz zum Bürgerhaushalt (s. Abbildung 2).

Die maßgeblichen Detailregelungen werden durch die jährliche Verordnung zur Durchführung des Bürgerhaushaltes («Instructivo para el proceso del presupuesto participativo») des zuständigen Wirtschafts- und Finanzministeriums (Ministerio de Economía y Finanzas, MEF) formalisiert.

Abbildung 2:



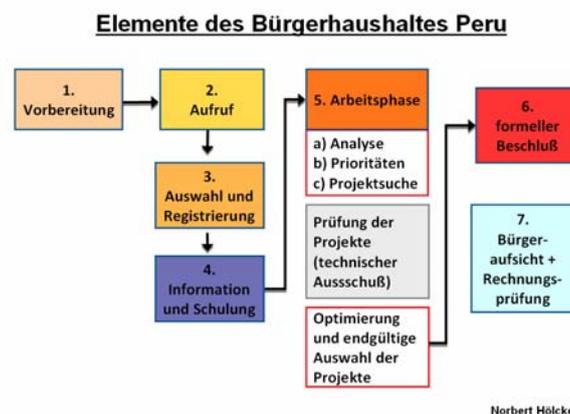
In Anlehnung an diese Verordnung zur Durchführung des Bürgerhaushaltes (vgl. www.mef.org.pe) gliedert sich seine Durchführung formal in folgende, hier nur schematisch erläuterte Einzelschritte, die jährlich durchgeführt werden (s. Abbildung 3):

- Vorbereitung (Januar–Februar): sie beinhaltet die Verabschiedung der formellen Beteiligungssatzung und dient der Klärung von Verfahrensfragen wie Zeitplan, Bestimmung eines technischen Ausschusses und stellt weitere allgemeine Informationen bereit.
- Aufruf der Delegierten (Februar): der Aufruf zur Benennung von Delegierten erfolgt durch die Lokalverwaltung durch alle öffentlich genutzten Medien wie Radio, Film, Informationsforen und das Internet.
- Auswahl und Registrierung der Delegierten (März): hierfür bestimmt die Kommunalverwaltung in eigener Verantwortung das geeignete Verfahren mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Ziel, einen größtmöglichen Querschnitt der Zivilgesellschaft unter Berücksichtigung regional bestehender Einrichtungen wie Universitäten und der Kirche abzubilden.
- Information und Schulung der Delegierten durch die Kommunalverwaltung und den lokalen Koordinierungsrat CCL (März): die Delegierten sollen umfassend und aktuell über alle relevanten Informationen zur

Umsetzung des Bürgerhaushaltes informiert werden. Ferner sind eine Schulung zur Methodik des Bürgerhaushaltes sowie die Klärung offener Verfahrensfragen obligatorisch.

- Arbeitsphase (März bis Mai): sie stellt das Kernelement des Bürgerhaushaltes dar und untergliedert sich in folgende Arbeitssitzungen der Delegierten eines jeden Orts- / Stadtteils:
- Analyse der lokalen Probleme und Erarbeitung möglicher lokaler Projekte, um diesen Problemen zu begegnen, Bestimmung von eigenen Prioritäten zur Projektauswahl und anschließende Erstellung einer Rangliste möglicher Projekte. Die so priorisierten Projektvorschläge werden zur Prüfung an einen technischen Ausschuss weitergeleitet, der sich aus Verwaltungsfachleuten und Vertretern der Zivilgesellschaft zusammensetzt. Seine Aufgabe besteht darin, die technische und finanzielle Umsetzbarkeit der Projektideen zu ermitteln und – ggf. nach einer Optimierung – eine konkrete Zuweisung von Haushaltsmitteln vorzunehmen, die für Projekte des Bürgerhaushaltes reserviert sind (Mai–Oktober).
- formeller Beschluss (Juni – Oktober): die endgültige Projektliste wird durch einen gemeinsamen Beschluss der Kommunal- / Regionalverwaltung und den Delegierten festgehalten und fließt in die formelle Haushaltsverabschiedung des Kommunal- und Regionalparlamentes für das Folgejahr ein. Die Ergebnisse des Bürgerhaushaltes werden an das Wirtschafts- und Finanzministerium (MEF) weitergeleitet.
- Bürgeraufsicht und Rechnungsprüfung (Sitzung von ausgewählten Delegierten mehrmals jährlich): sie stellt ein autonomes Element des Bürgerhaushaltes dar, um eine Aufsicht über die Einhaltung der Beteiligungsschritte und die Umsetzung der Beschlüsse sicherzustellen. Bei Verstößen gegen die Regularien des Bürgerhaushaltes ist ein Melderecht gegenüber den nationalen Kontrollinstanzen vorgesehen.

Abbildung 3:



Typologisch stellt dieses Modell des peruanischen Bürgerhaushaltes keine Reinform bestehender Bürgerhaushaltsmodelle (vgl. Herzberg / Sintomer / Allegretti, 2010, S. 17 ff.) dar, sondern kann als eine Mischform zwi-

schen dem Modell einer »Adaption des Bürgerhaushaltmodells von Porto Alegre« und dem Modell der »Partizipation organisierter Interessen« angesehen werden.

Welche Erfolge und Schwierigkeiten gibt es? Wie ist die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung?

Zur Einordnung und Bewertung des Bürgerhaushaltes in Peru ist eine grobe Kenntnis der natürlichen, politischen, gesellschaftlichen Herausforderungen Perus unerlässlich, die sich wie folgt skizzieren lassen:

- Geringe Bevölkerungsdichte Peru (22 Einwohner pro km[∞], Deutschland: 229 Einwohner pro km[∞]). Annähernd 90 % der Kommunen in Peru sind ländlich geprägt, d.h. sie verfügen in der Regel über weniger als 5.000 Einwohner (vgl. Grompone, 2008, S. 9). Daraus resultierten u.a. abgeschiedene Regionen mit defizitärer kommunaler Daseinsvorsorge in den Bereichen Wasser, Abwasser, Strom, Müll, Bildung und Gesundheit.
- Ausgrenzung und Armut: 44 % der peruanischen Bevölkerung gelten als »arm«, 12,7 % der Bevölkerung gelten als »extrem arm« (vgl. Munzinger, 2009, S. 27) mit erheblichen Disparitäten zwischen urbanen und ruralen Gebieten. Dies trifft besonders die marginalisierten Bevölkerungsgruppen wie Indigene und Frauen.
- Zentralismus: trotz der Dezentralisierungsbemühungen der vergangenen Jahre ist Peru faktisch als politisch und wirtschaftlich zentralistisch ausgerichtetes Land anzusehen. Damit gehen u.a. geringe kommunale Einnahmen (Steuern, Gebühren) für eigene Gestaltungsräume der Kommunen und Regionen einher.
- Korruption: ungeachtet des erfolgreichen Demokratisierungsprozesses in Peru der vergangenen Jahrzehnte schränken die Korruption – Platz 75 (von 180) des Korruptions-Index (vgl. www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.1526.o.html) – und andere Defizite der guten Regierungsführung die Entwicklung des Landes ein.

Erfolge der Bürgerhaushalte

Im Kontext dieser Rahmenbedingungen konnten bei der Umsetzung des Bürgerhaushaltes seit 2004 einige bemerkenswerte Ergebnisse erzielt werden (vgl. Larreamendy, 2008, S. 2 ff.):

- Eine kontinuierliche Zunahme der Haushaltsmittel, die über den Bürgerhaushalt partizipativ verteilt werden und deren Anteil derzeit bei durchschnittlich ca. 36 % der lokalen Haushaltsmittel liegt.
- Eine kontinuierlich steigende Anzahl von Delegierten, deren Anzahl landesweit insgesamt bei jährlich ca. 150.000 Delegierten liegt, das entspricht durchschnittlich ca. 80 Delegierte je Kommune oder 0,5 % der Gesamtbevölkerung.
- Eine höhere Mittelzuweisung für soziale Infrastruktur zur Befriedigung von Grundbedürfnissen der ärmsten Bevölkerung.

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen und mit Blick auf die seit 2004 vergleichsweise kurze Zeit zur Einführung und Umsetzung des Bürgerhaushaltes lassen diese Befunde den Bürgerhaushalt als Erfolg erscheinen. Ferner spricht alles dafür, dass der Bürgerhaushalt politisch und gesellschaftlich heute als weitgehend etabliert angesehen werden kann. Die Erfahrungen Perus bestätigen damit auch die im wissenschaftlichen Diskurs angeführte Feststellung, dass in Lateinamerika Bürgerhaushalte ein machtvoll Instrument der Umverteilung zum Wohl der Armen sind und »dass die Mobilisierung unterer Bevölkerungsschichten und die Anwendung sozialer Vergabekriterien im Bürgerhaushalt die Verteilung öffentlicher Finanzmittel neu ausgerichtet haben« (Herzberg, 2010, S 48).

Schwierigkeiten der Bürgerhaushalte

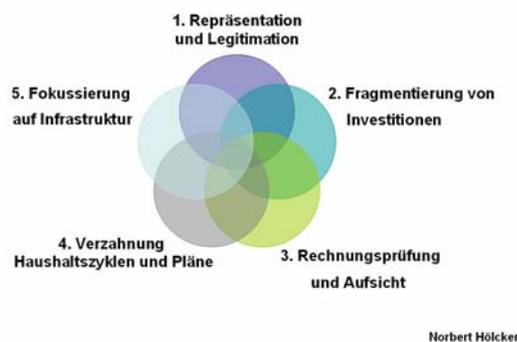
Trotz dieser Erfolge besteht bei der Umsetzung des Bürgerhaushaltes eine Vielzahl von ungelösten Problemen (s. Abbildung 4). Dazu zählen unter anderem (vgl. Larreamendy, 2008, S. 10 ff.):

- Trotz der insgesamt hohen Akzeptanz des Bürgerhaushaltes in Peru ist in vielen Kommunen eine fehlende Unterstützung der Lokalpolitiker, eine zu geringe Beteiligung der Bürger und eine teilweise ungenügende Vorbereitung der Delegierten zu beobachten. Damit besteht eine mangelnde Repräsentation der Bevölkerung und eine insgesamt schwache Legitimation des Bürgerhaushaltes. Als einen Grund für diesen Befund werden die für arme Bevölkerungsschicht hohen Kosten (Transport, Lohnausfall) für eine Beteiligung am Bürgerhaushalt angesehen. Erschwerend kommt hinzu, dass diese Zielgruppe nur über geringe Möglichkeiten zur Selbstorganisation verfügt und mangels Präsenz staatlicher Einrichtungen keinen Zugang zu den erforderlichen Urkunden und Ausweisdokumente hat. Frauen sind mit einem durchschnittlichen Anteil von 25 % der Delegierten im Bürgerhaushalt generell unterrepräsentiert.
- Im peruanischen Diskurs wird regelmäßig die Befürchtung einer Fragmentierung von Investitionen durch eine kleinteilige Verteilung von Haushaltsmitteln durch den Bürgerhaushalt ins Feld geführt. Auch wenn Evaluierungen des Bürgerhaushalts bislang keine belastbaren Belege hierfür ergeben, wird diese These auf unabsehbare Zeit die Diskussion um den Bürgerhaushalt beeinflussen.
- Geringe Rechnungsprüfung und schwache Aufsicht des Bürgerhaushaltes durch die Zivilgesellschaft aufgrund mangelhafter Ausbildung und hohe Fluktuation der zuständigen Ausschussmitglieder sowie fehlende echte Sanktionsmöglichkeiten bei festgestellten Verstößen von Beteiligten.
- Zu den Hauptproblemen zählen die für viele Kommunen unrealistischen gesetzlichen Vorschriften und Fristen des Bürgerhaushaltes, die mangelhafte Verzahnung mit anderen gesetzlichen Haushaltszyklen und die mangelhaften kommunalen Umsetzungskapazitäten. Im Ergebnis werden durchschnittlich 50 % der von den Delegierten gewünschten Projekte entweder gar nicht oder nur mit großer Verzögerung durch die Verwaltung umgesetzt. Überdies werden die gesetzlichen Vorschriften oft »flexibel« ausgelegt und den örtlichen Verhältnissen, gerade im ländlichen Raum, angepasst, was zwar die Durchführung teilweise überhaupt erst ermöglicht, aber die Verbindlichkeit mindert.

- Als weiteres Kardinalproblem hat sich die Fokussierung des Bürgerhaushalts auf Infrastrukturprojekte erwiesen. Diese erfolgen zwar durchaus im sinnvoll erachteten Bereich der Basisversorgung (Wasser, Abwasser, Strom). Indes ist eine nachhaltige Armutsbekämpfung nur durch die Befriedigung laufender Kosten von Infrastrukturmaßnahmen und einer Verbesserung der guten Regierungsführung zu gewährleisten. Diesen Aspekten wird allerdings eine zu geringe Relevanz im peruanischen Bürgerhaushalt eingeräumt. Damit kommt es zu dem widersprüchlichen Ergebnis, dass trotz steigender Ausgaben in die soziale Infrastruktur insgesamt keine signifikante Verbesserung der sozialen Indikatoren in Peru zu verzeichnen ist.

Abbildung 4:

Problemfelder des Bürgerhaushaltes Peru



Wirkungsorientierter Bürgerhaushalt («Presupuesto Participativo por Resultados«)

Die oben skizzierten Probleme führten ab 2007 zu einem schrittweisen Paradigmenwechsel des Bürgerhaushaltskonzeptes in Peru. Im Mittelpunkt steht eine Fokussierung auf die angestrebte Wirkung von Projekten, gemessen an konkreten Indikatoren wie etwa die Verringerung der Unterernährung von Kindern, Verminderung der Müttersterblichkeitsrate, Erhöhung des Anteils der Bevölkerung mit Ausweisdokumenten oder Erhöhung des Anteils der Dörfer mit einem Zugang zu medizinischen Einrichtungen. Vor diesem Hintergrund wurde ein Bündel tief greifender Änderungen eingeleitet (vgl. Shack, 2008, S. 15 ff):

- Erarbeitung eines gezielten Maßnahmenkataloges für jeden Indikator auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.
- Kopplung kommunaler Projekte des Bürgerhaushaltes an strategische Programme der Nationalregierung und bessere Verzahnung der staatlichen Planungsebenen.

- Verbesserung der Qualität und stärkere Einbeziehung des gemeinsam abgestimmten Entwicklungsplanes (PDC).
- Modifikationen in der Durchführung des Bürgerhaushaltes und Anpassung der Kriterien für die Projektauswahl im Bürgerhaushalt.
- Evaluierungen und kontinuierliche obligatorische Fortbildungen auf der gesamten subnationalen Ebene.

Die derzeitige Umsetzung dieser Maßnahmen ist als ein komplexer und ambitionierter Prozess zu verstehen, der die nationalen und subnationalen Akteure Perus erneut vor große Herausforderungen stellt und dessen langfristiges Ergebnis abzuwarten bleibt.

Was könnte Deutschland vom peruanischen Modell des Bürgerhaushaltes lernen?

Prozessorientierter Ansatz

Dieser Ansatz verfolgt die Fragestellung, welche Rolle die einzelnen Akteure wie etwa die Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen, die Nationalregierung und die subnationale Ebene zur Einführung und Umsetzung des Bürgerhaushaltes in Peru gespielt haben. Bezogen auf Deutschland könnten daraus ggf. Rückschlüsse gezogen werden auf das langfristig lohnende Engagement von Kommunen, Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinnen und Bürgern sowie mögliche langfristige Handlungsoptionen seitens der Bundes- und Landesregierungen.

Wirkungsorientierter Bürgerhaushalt

Der peruanische wirkungsorientierte Bürgerhaushalt lässt sich als Ergebnis eines peruanischen Lernprozesses aus Fehlern bei der Einführung und Umsetzung des Bürgerhaushaltes auf der gesamten subnationalen Ebene ansehen. Die Wirkungsmessung und die Entwicklung von Indikatoren über alle Ebenen könnte als ein Modell in Deutschland für die stärkere Verknüpfung von Bürgerhaushalten mit strategischen Planungsinstrumenten und ihren Indikatoren verstanden werden. Ferner wäre ein Vergleich mit Elementen der Verwaltungsmodernisierung etwa im Zusammenhang mit dem neuen Steuerungsmodell und dem neuen kommunalen Finanzmanagement denkbar.

Schritte des Bürgerhaushaltes

Die hohe Zahl durchgeführter Bürgerhaushalte in Peru erlaubt es, gute Erfahrungen zu einzelnen Umsetzungsschritten des Bürgerhaushaltes zu destillieren. Dazu können folgende Phasen gezählt werden:

- Vorbereitung (Verzahnung Bürgerhaushalt mit strategischer Planung).
- Aufruf und Auswahl Delegierter (Ziel: »größtmögliche Beteiligung / Querschnitt der Bevölkerung«, Nutzung von Medien und andere Formen der Werbung, Einbindung in Wahlprogramme, Vernetzung lokaler Akteuren, Verfahren zur Auswahl der Delegierten).

- Priorisierung der Projekte (Auswahlkriterien, Beitrag zu strategischen Planungszielen, Neuausrichtung auf Wirkung, Anteil der Kofinanzierung durch Bevölkerung, Genderaspekte).
- Bürgeraufsicht (stärkere Einbindung der Bevölkerung in die Aufsicht und Beratung).

In diesem Sinne erscheint künftig eine gezielte systematische Auswertung guter Beispiele aus Peru oder ein stärkerer Erfahrungsaustausch zwischen Praktikern aus Peru und Deutschland sinnvoll.

Literaturhinweise & Links

Figueria, Carlos Grey (2001): Presupuesto Participativo, Manual Numero 1, Lima

Grompone, Romeo (2008): Ejercicio de gobierno local en los ambitos rurales, Lima

Herzberg, Carsten / Sintomer, Yves / Allegretti, Giovanni (2010): Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit – eine Einladung zur globalen Kooperation, Bonn

Larreamendy, Pilar (2008): Peru: Evaluacion del Presupuesto Participativo y su relacion con el presupuesto por resultados, Lima

Munzinger Länderberichte (2009), Ravensburg

Shack, Nelson(2008): Qué, para qué y cómo en el presupuesto orientado a resultados, Lima

www.mef.org.pe

www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.1526.o.html

Autor

Norbert Hölcker hat als entwicklungspolitischer Berater der GiZ den Städte- und Gemeindebund Peru beraten und arbeitet im Umweltministerium Schleswig-Holstein.

Kontakt:

n.hoelcker@gmx.de

Redaktion

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de