

Vom Bürgerhaushalt zum dauerhaften Beteiligungsprozess: Vom Ausland lernen?

Elke Löffler und Gerhard Banner

Wer bei einer Informationsveranstaltung den Bürgerinnen und Bürgern Sinn und Zweck eines Bürgerhaushalts mit seinen Anfängen in Porto Alegre nahebringen will, hat schon verloren. Die Bürgerschaft interessiert sich herzlich wenig dafür, was im fernen Brasilien passiert, sondern will wissen, was ein solches Projekt vor Ort für sie bringt und wie es funktioniert. Aber auch viele Verwaltungsmitarbeiter/innen vertreten die Meinung, »vom Ausland können wir nichts lernen« und zeigen nur wenig Interesse, wenn es um internationale Erfahrungen geht. Die häufigsten Einwände lauten:

- Bei uns ist alles anders.
- Wir haben eine der besten, wenn nicht die beste Verwaltung der Welt (Banner, 2003).

Allerdings verkennen solche Abwehrhaltungen, dass man gerade von Verwaltungen, die unter anderen Rahmenbedingungen arbeiten, am meisten lernen kann, denn vergleichbare Verwaltungen werden auf ähnliche Herausforderungen ähnliche Antworten geben. Vor allem bei der Einführung und Umsetzung des Bürgerhaushalts kann die deutsche Verwaltung von den langjährigen Erfahrungen internationaler Vorreiter profitieren (Löffler, 2008). Ganz klar, auch im Ausland waren nicht alle Bürgerhaushaltsansätze von Erfolg gekrönt. Wichtig ist jedoch, aus den Fehlern anderer zu lernen. Sonst werden bei Auftaktveranstaltungen immer wieder Bürgerinnen und Bürger mit akademischen Vorträgen über Porto Alegre von einer Beteiligung an Bürgerhaushaltsprojekten abgeschreckt.

Wege zum Bürgerhaushalt über strategische Zielgruppen: Bürgerhaushalt made in Great Britain

Ähnlich wie viele deutsche Kommunen stehen die meisten britischen Verwaltungen bei der Umsetzung des Bürgerhaushalts noch ganz am Anfang. Seitdem jedoch die britische Ministerin für kommunale Angelegenhei-

ten, Hazel Blears, in einer vielbeachteten Rede vor dem britischen Städtetag am 5. Juli 2007 die Mitsprache der Bürgerschaft am kommunalen Haushalt forderte (Wintour, 2007), gibt es auf kommunaler Ebene vielfältige Ansätze, ausgewählte Bürgergruppen aufzufordern, Prioritäten bei der Verwendung der sie interessierenden Finanzmittel zu setzen. Grundsätzlich gibt es derzeit zwei Spielarten von »participatory budgeting«, wie der Bürgerhaushalt in Großbritannien genannt wird: Bei einer Spielart werden bestimmte Zielgruppen wie Jugendliche, Kinder oder sozial benachteiligte Bürgerinnen und Bürger aufgefordert, Projektideen zu entwickeln, diese in einer öffentlichen Versammlung vorzustellen und über die besten Projekte abzustimmen. Damit wird bürgerschaftliches Engagement gefördert. Gleichzeitig wird transparent, welche Bürgergruppe bzw. welcher Verein wieviel Förderung bekommt und die Kooperation dieser Zusammenschlüsse untereinander wird gefördert. Eine andere Spielart gibt Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, bei der Verwendung von laufenden Ausgaben Prioritäten zu setzen. Diese können sich auf einzelne Fachdezernate (z.B. Straßenbau) oder auch auf einzelne Stadtteile beziehen. Als besonders erfolgreich gilt der Bürgerhaushalt in Newcastle (PB Unit 2008: 26-27), der 2007 eine nationale Auszeichnung erhielt und beide Spielarten miteinander kombiniert.

Steckbrief: Der Bürgerhaushalt in der nordenglischen Stadt Newcastle

Im Haushaltsjahr 2008/09 sollen Kinder und Jugendliche darüber entscheiden, wie 2.2 Mio. Pfund Sterling für Projekte im Bereich Jugendarbeit ausgegeben werden

Darüber hinaus wird die Bürgerschaft in fünf benachteiligten Stadtteilen eingeladen, über die Verwendung von jeweils £ 20.000-£45.000 für Verbesserungsmaßnahmen in ihrem Stadtteil abzustimmen.

Einer Umfrage zufolge sind „66% der Bürgerschaft in Newcastle der Meinung, dass Bürger/innen einen Einfluss darauf haben sollten, wie Geld zur Verbesserung ihrer Lebensqualität verwendet wird und 79% sind der Meinung, dass Bürgerinnen und Bürger bereit sind, einen Beitrag zur Lösung örtlicher Probleme zu leisten.“

Die englischen Pilotprojekte öffnen deutschen Kommunen den Blick auf neue Ansatzpunkte zur Bürgerbeteiligung bei der Verwendung öffentlicher Gelder: Selbst wenn es nur ein kleines Stadtteilbudget zu verteilen gibt, kann leicht Interesse geweckt werden. Aber auch Bürgerstiftungen, die mittlerweile in vielen Städten verbreitet sind, eröffnen Möglichkeiten zur Mitsprache der Bürgerschaft: Warum soll nicht anstelle eines Kuratoriums,

das hinter verschlossenen Türen tagt, die Bürgerschaft in einer öffentlichen Abstimmung entscheiden, wie das Geld für ihre Stadt verwendet werden soll?

Strategien zur Institutionalisierung des Bürgerhaushalts: Von Córdoba und Saint-Denis nach Porto Alegre

Im Unterschied zu Großbritannien experimentieren einzelne Pioniere in Spanien, Frankreich und vor allem Lateinamerika schon seit längerer Zeit mit unterschiedlichen Bürgerhaushaltsmodellen. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie von Anfang an den Bürgerhaushalt flächendeckend in allen Stadtteilen einführten und die Entwicklung des Bürgerhaushalts in ihr Quartiersmanagement einbetteten. Damit war der Bezug zum unmittelbaren Lebensbereich der Bürger geschaffen. Allerdings erwies es sich bald als notwendig, überörtliche Bezüge herzustellen, was durch die Bildung themenbezogener Arbeitsgruppen sichergestellt wurde.

Steckbrief: Bürgerhaushalt und Quartiersmanagement in Córdoba

Die Stadt Córdoba (ca. 320.000 EinwohnerInnen) in Andalusien gilt als europäischer Pionier in Sachen Bürgerhaushalt. So faßte die linke Mehrheit im Stadtrat mit der Oberbürgermeisterin Rosa Aguilar Rivero an der Spitze bereits 1999 den Beschluß, in Anlehnung an das brasilianische Vorbild Porto Alegre die vielfältigen vorhandenen Bürgerbeteiligungsansätze in der Stadt zu erweitern und im Jahr 2001 ein Pilotprojekt zu starten.

Ausgangspunkt sind offene Bürgerversammlungen auf Quartiersebene, in denen Vorschläge zur Verbesserung des unmittelbaren Wohnumfelds, aber auch des gesamten Stadtgebiets eingereicht werden können. Gleichzeitig wird auf den Quartiersversammlungen über die jeweils drei besten Vorschläge für die Bereiche Kultur, Soziales und Infrastruktur abgestimmt und BürgervertreterInnen gewählt, die auf der nächsthöheren Stadtteilebene die Stadtteilvoten aggregieren und die jeweils fünf besten Vorschläge zu jedem Themenkreis bestimmen. Gleichzeitig gibt es für als besonders wichtig erachtete Querschnittsthemen wie Senioren, Migranten, Jugendliche, Frauen und Umwelt sektorale Gremien, die für ihren Bereich die zehn besten Vorschläge bestimmen. Die abschließende Priorisierung der aus den fünf sektoralen Gremien und den 15 Stadtteilgremien eingereichten Vorschläge findet im Bürgerrat (Consejo de la Ciudad) statt. Wie bei allen Bürgerhaushaltsverfahren haben die gewählten VolksvertreterInnen das letzte Wort, indem sie darüber abstimmen, welche Vorschläge umgesetzt werden.

Damit verbunden ist die sukzessive Ausweitung des Bürgerhaushalts auf weitere Haushaltsteile. Je nach Kontext führt die Weiterentwicklung des Bürgerhaushalts vom laufenden Haushalt zum Investitionshaushalt (Beispiel Saint-Denis) oder umgekehrt vom Investitionshaushalt zum laufenden Haushalt (Beispiel Córdoba). Dennoch ist der Anteil des Bürgerhaushalts gering geblieben – in Córdoba konnten 2005 gerade 3,6 Prozent (bzw. 233.703.945€) des Gesamthaushalts durch Bürgerinnen und Bürger und Vereine bestimmt werden (Ayuntamiento de Córdoba, 2007: 70). Angesichts des mit dem mehrstufigen Abstimmungsverfahren verbundenen Aufwands für die Verwaltung und die engagierte Bürgerschaft stellt sich die Frage, ob angesichts des relativ bescheidenen Bürgerhaushaltsanteils Kosten und Ergebnis noch in einem vernünftigen Aufwand stehen.

Daher sind Städte wie Saint-Denis dazu übergegangen, den Bürgerhaushalt auf die nächst höhere Gebietskörperschaft auszuweiten. Mittlerweile können dort die Bürgerinnen und Bürger zum Gesamthaushalt der Stadt Saint-Denis und der Communauté d'Agglomération Plaine Commune Vorschläge einreichen. In der Regel bewegen sich die von den Bürgerinnen und Bürgern initiierten Vorschläge bei ca. 17 Prozent vom Gesamthaushalt. Diese interkommunale Kooperation in Sachen Bürgerhaushalt hat auch bewirkt, dass weniger Bürgervorschläge wegen Überschreitens der städtischen Zuständigkeit abgelehnt werden müssen.

Sowohl in Córdoba und Saint-Denis ist der Bürgerhaushalt längst nicht mehr nur Angelegenheit der Facheinheit für Bürgerbeteiligung, sondern bindet die übrigen Einheiten ein, was die verwaltungsinterne Zusammenarbeit stark verbessert hat. Dennoch gilt auch in Frankreich und Spanien, was in Deutschland unübersehbar ist: ohne das Engagement der politischen Spitze gibt es keinen Bürgerhaushalt.

Nun haben Córdoba und Saint-Denis seit Einführung des Bürgerhaushalts das Glück, keinen politischen Machtwechsel verkraften zu müssen. Daher ist die Gretchenfrage, ob der Bürgerhaushalt dort schon genügend verwurzelt ist, um einen Mehrheitswechsel zu überleben, noch unbeantwortet.

International gesehen ist Porto Alegre bisher die einzige Stadt, die ihren Bürgerhaushalt – jedenfalls formal – unter einer neuen politischen Mehrheit fortgeführt hat. Nicht zuletzt die große internationale Reputation, aber auch der Wunsch einzelner Bürgergruppen, hat die eher konservativ orientierte heutige Stadtregierung veranlasst, den 1989 von der Arbeiterpartei eingeführten Bürgerhaushalt fortzuführen. Allerdings zeigen die Erfahrungen in Porto Alegre, daß eine einseitige Ausrichtung des Bürgerhaushalts auf die Ausgabenseite spätestens in finanziellen Krisenzeiten zum Scheitern führen muss. Wie der frühere Projektmanager des Bürgerhaushalts,

Assis Brasil Olegario Filho, in einem Interview mit Governance International (<http://www.govint.org/english/finterviews.html>) einräumte:

»Durch den Bürgerhaushalt lernten die Menschen über Ausgaben mitzubestimmen. Sie haben erfahren, dass die Stadtverwaltung Personalkosten hat und Investitionen tätigen muss. Wir haben das alles diskutiert, aber es versäumt über Einnahmen zu sprechen. Infolgedessen haben viele Bürgerinnen und Bürger geglaubt, dass letztendlich alle Dienstleistungen finanziert werden können. ... Nach 2002 begann jedoch die Finanzkrise. Wir haben die Bürgerinnen und Bürger offen über die neue Situation informiert, aber zu spät. Die Menschen haben uns nicht mehr Vertrauen geschenkt, was der Glaubwürdigkeit des Bürgerhaushalts großen Abbruch getan hat».

Der neue Bürgerhaushalt in Porto Alegre ist daher in einen Governance-Ansatz eingebunden, in dem Bürgerinnen und Bürger auf Quartiersebene Prioritäten bestimmen und mit Vertretern aus Wirtschaft, Verwaltung und dem Dritten Sektor Ressourcen zur Implementierung der strategischen Stadtteilpläne mobilisieren. Die Mittel der Stadt werden nach wie vor über den Bürgerhaushalt gesteuert. Aber die Frage lautet jetzt nicht mehr: »Wofür soll das Geld der Stadt ausgegeben werden«, sondern »Was sind Sie bereit für Ihre Stadt zu tun«?

Gemeinsamkeiten und Unterschiede internationaler Ansätze

Analysiert man die vielfältigen Ansätze zum Bürgerhaushalt in Europa (Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten and Röcke, Anja (2006) und Lateinamerika, wird trotz unterschiedlicher Einstiegsstrategien und Entwicklungspfade schnell eine gemeinsame Schnittmenge und gleichzeitig Achillesferse deutlich: Auch bei den Vorreiterstädten tun sich viele gewählte Volksvertreter mit dem Instrument Bürgerhaushalt nach wie vor schwer. In Großbritannien haben deshalb in vielen Kommunen die Ratsmitglieder ein kleines persönliches Budget erhalten, das sie nach Konsultation mit den Bürgerinnen und Bürgern ihres Wahlbezirks für die von diesen priorisierten Zwecke verwenden können. Dies wertet die Kommunalpolitiker auf und sie erfahren am eigenen Leib, wie ein Bürgerhaushalt im Kleinen funktioniert.

Des Weiteren haben alle internationalen Ansätze mit Ausnahme von Porto Alegre gemeinsam, dass der Schwerpunkt der Beratungen mit der Bürgerschaft sich ausschliesslich auf die Ausgabenseite bezieht. Genau genommen wird die Bürgerschaft meist aufgefordert beim »Geldausgeben zu helfen«, wie die in der Tabelle aufgeführten Beispiele in den Feldern I und III zeigen.

Wenn der Bürgerhaushalt nicht nur als Dialoginstrument, sondern zur Stadtteilentwicklung eingesetzt wird, werden die Interessengesätze innerhalb und zwischen den Stadtteilen schärfer erkennbar und auch härter artikuliert. Letztendlich muss diese strategische Ausrichtung des Bürgerhaushalts ein unterschiedliches Leistungsangebot an öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur in unseren Städten zur Folge haben. Die Frage ist, ob die Politik dazu bereit ist – in Deutschland und anderenorts.

Strategische Ausrichtung und Fokus von Bürgerhaushaltsmodellen

Strategische Ausrichtung/Fokus des Bürgerhaushalts	Diskussion von Ausgaben	Diskussion von Einnahmen und Ausgaben
Dialoginstrument	I (Bobigny, Bradford, Newcastle, Harrow, Bradford – Keighly)	II
Instrument zur Stadtteilentwicklung	III (Córdoba, Saint-Denis, Issy-les-Moulineaux, 20. Bezirk in Paris)	IV Porto Alegre

Literatur

Ayuntamiento de Córdoba (Hg.) (2007): Participando en la Gobernalidad Local. Impacto de los presupuestos participativos en la administración local.

Banner, Gerhard (2003): Der langsame Abschied der deutschen Verwaltung von der nationalen Nabelschau, in: Die Gemeinde, Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg, Nr. 8, S. 310-313.

Löffler, Elke (2008), Von der freiwilligen Feuerwehr zum Bürgerhaushalt, in: Biwald, Peter; Dearing, Elisabeth; Weninger, Thomas: Innovation im öffentlichen Sektor. Festschrift für Helfried Bauer. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, Graz 2008.

PB Unit (2008): Participatory Budgeting in the UK: Tool Kit, Manchester.

Wintour, Patrick (2007): Voters to get direct say on local spending, The Guardian, 5 July 2007, S. 1.

Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten and Röcke, Anja (2006), Participatory Budgets in Europe: Between Civic Participation and Modernisation of Public Administration: Some comparative elements, Hans-Boeckler Stiftung.

Autor/in

Dr. Elke Löffler ist Geschäftsführerin von Governance International (www.govint.org) in Birmingham.

Prof. Gerhard Banner ist Direktor von Governance International und Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Governance International

2nd Floor, 3 Brindley Place

Birmingham B1 2JB UK

Tel: + 44 (0) 121 698 8743

Fax: + 44 (0) 121 698 8600

email: elke.loeffler@govint.org

www.govint.org

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de