

Bürgerhaushalte Weltweit – Aktualisierte Studie der SKEW

Eva Roeder

Ein weltweiter Überblick

Von Brasilien aus haben sich Bürgerhaushalte als Beteiligungsinstrument auf lokaler Ebene in den letzten 30 Jahren über den gesamten Globus verbreitet. Das Verfahren erwies sich dabei als so flexibel, dass es sich je nach politischem bzw. gesellschaftlichem Kontext und lokalen Rahmenbedingungen unterschiedlich ausgestaltete ließ oder mit anderen Ansätzen kombiniert wurde. Dadurch bildeten sich diverse Verfahren mit unterschiedlichen Charakteristika und Zielsetzungen heraus.

Dieses vielfältige Panorama entwickelt sich dynamisch weiter, so dass die Servicestelle der Kommunen der Einnen Welt (SKEW) im Mai 2014 mit dem Autorenteam von Dr. Carsten Herzberg, Prof. Dr. Yves Sintomer, Dr. Giovanni Allegretti und Dr. Anja Röcke eine überarbeitete Fassung ihrer Studie zu »Bürgerhaushalten weltweit« publizierte. (1) Aktualisierte Daten, mehrere Studien und konkrete Praxisbeispiele bilden die Grundlage für die Abbildung des weltweiten Panoramas und der aktuellen Trends. Schätzungsweise existieren derzeit zwischen 1.269 und 2.778 Bürgerhaushalte weltweit. Die Studie richtet sich an Akteure aus der Praxis und Wissenschaft und möchte damit einen Beitrag zum internationalen Erfahrungs- und Wissensaustausch leisten, der bei der Verbreitung und Weiterentwicklung von Bürgerhaushalten eine zentrale Rolle spielt.

Bürgerhaushalte bieten der Bevölkerung die Möglichkeit, sich bei der Planung und/oder Verteilung öffentlicher Finanzmittel zu beteiligen. Für die aktuelle Studie bleiben die Autor/innen bei einer praxisorientierten Definition von Bürgerhaushalten, revidieren aber ihre bisherige Typologie und bieten sechs Idealtypen an, anhand derer die empirischen Fälle zum Zweck der Orientierung verortet werden können. Diese Typen bezeichnen sie als Partizipative Demokratie, Bürgernahe Demokratie, Partizipative Modernisierung, Multi-Stakeholder-Partizipation, Neokorporatismus und Community Development (2). Mischformen lassen sich dabei häufig beobachten.

Lateinamerika und Karibik

Im Kontext starker sozialer Bewegungen und des Wahlsieges der Arbeiterpartei in Brasilien entstand der erste Bürgerhaushalt in den 1980er Jahren in der Stadt Porto Alegre, welche bis heute das zentrale Referenzbeispiel für Bürgerhaushalte weltweit darstellt. Da sich das Verfahren als eine geeignete Antwort auf Einkommensunterschiede, Korruption und Klientelismus entpuppte und zudem ein Empowerment der Zivilgesellschaft bewirkte, griffen andere brasilianische Städte die Idee in den 1990er Jahren auf. Schließlich gründete sich sogar ein brasilianisches Netzwerk für den gegenseitigen Austausch.

Mit der Jahrhundertwende verbreitete sich die Idee auf andere Teile des Kontinents, zunächst nach Argentinien (z. B. Rosario, La Plata) und Uruguay (z. B. Region Paysandú), später dann auch nach Paraguay und Chile. In Peru und der Dominikanischen Republik wurden Bürgerhaushalte sogar gesetzlich vorgeschrieben, sodass sich hier

gegenwärtig zwar besonders viele Beispiele finden lassen, die qualitative Umsetzung vor Ort aber ganz unterschiedlich aussehen kann. In Kolumbien entwickelten sich die ersten Verfahren etwas später, dafür gründete sich im Jahr 2008 schnell ein aktives Netzwerk. In anderen Ländern war die Entwicklung bisher weniger rasant oder überlagerte sich teils mit der Entstehung anderer Beteiligungsformen (z. B. die Bürgerräte in Venezuela). Derzeit befinden sich rund ein Drittel aller Bürgerhaushalte in Lateinamerika, womit sie zu den prominentesten Instrumenten der Bürgerbeteiligung auf dem Kontinent gehören. Viele Städte verknüpfen das Verfahren mit partizipativer Stadtentwicklungsplanung (z. B. Villa El Salvador in Peru, Cuenca in Ecuador oder Medellín in Kolumbien). Indigene Gemeinden in den Andenländern kombinieren es häufig mit Strukturen des Community Development, bei dem lokale Gruppen verstärkt in die Umsetzung der Projekte eingebunden sind. Zudem existieren Ansätze, die Bürgerhaushalte mit Gender Mainstreaming zu verbinden und entsprechende Trainings durchzuführen (z. B. Rosario in Argentinien). Auch neue Technologien gewinnen für die Online-Partizipation in Lateinamerika immer mehr an Bedeutung, wie z. B. in Belo Horizonte, wo Bürger/innen alle zwei Jahre per Internet über bestimmte größere Investitionen im Bereich Wohnungspolitik abstimmen können.

Europa und Nordamerika

Von Lateinamerika verbreiteten sich Bürgerhaushalte weiter nach Europa, zunächst nach Spanien, Frankreich und Italien. Die Weltsozialforen in Porto Alegre gaben dabei die ausschlaggebenden Vernetzungsimpulse, genauso wie im weiteren Verlauf internationale Netzwerke (z. B. URB-AL). Insgesamt lässt sich das europäische Panorama der Bürgerhaushalte als dynamisch und kontrastreich beschreiben. Neben einigen anspruchsvollen Ansätzen, angelehnt an Porto Alegre und den Typus der partizipativen Demokratie (z. B. Grottamare und Pieve Emanuele in Italien), entwickelte sich das Konzept insgesamt in die weniger radikale Richtung der bürgernahen Demokratie (z. B. Frankreich, Portugal, Schweden). Analog dazu stehen in vielen europäischen Ländern (aber auch in Australien und Neuseeland) nicht die soziale Umverteilung und Korruptionsbekämpfung im Mittelpunkt, sondern die Verwaltungsmodernisierung sowie der Dialog zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft. Daneben existieren interessante Ansätze mit Jugendlichen bzw. Schulkindern (z. B. Spanien, Italien, Schweden, Großbritannien) oder auf regionaler Ebene (z. B. die Provinz Malaga oder die italienische Region Latium).

In Deutschland gründeten sich um die Jahrhundertwende die ersten konsultativen Bürgerhaushalte. Hier standen die Verwaltungsmodernisierung und die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen im Fokus (partizipative Modernisierung). Nicht Porto Alegre, sondern die neuseeländische Stadt Christchurch fungierte dabei als Vorbild, wobei sich seit 2005 auch Verfahren entwickelt haben, welche die Priorisierung von Vorschlägen einschließen (z. B. Berlin-Lichtenberg). Zudem bieten die Erfahrungen im Bereich der Online-Partizipation (z. B. Köln, Essen, Bonn) und die Fokussierung auf die Kostenreduzierung wichtige Beiträge für den weiteren Austausch. Deutschland ist nach Polen das Land mit der höchsten Anzahl von Bürgerhaushalten in Europa. In Osteuropa gab es bereits im Jahr 2003 erste Projekte, die anfangs von internationalen Organisationen gefördert wurden, sich aber langfristig nicht etablieren konnten. Polen bildet dabei eine Ausnahme: Das nationale Parlament verabschiedete im Jahr 2009 ein Gesetz für Bürgerhaushalte, sodass sich hier schnell eine hohe Anzahl von Verfahren herausbildete.

In Nordamerika verlief die Entwicklung weniger rasant. Die aktuellen Projekte in den USA und Kanada knüpfen

ähnlich wie in Großbritannien an die Tradition des Community Development an. Bürgerhaushalte werden eher auf Stadtteilebene durchgeführt und von lokalen Organisationen getragen (z. B. Guelph, New York und Chicago). In Toronto existierte bis 2010 zudem ein branchenspezifischer Bürgerhaushalt der städtischen Wohnungsbaugesellschaft, der den Mieter/innen Möglichkeiten zur Mitsprache bot.

Afrika

Auch wenn Bürgerhaushalte in Afrika erst vor kurzem Einzug hielten, nahm die Anzahl der Verfahren in den letzten Jahren schnell zu. Im Jahr 2012 ließen sich zwischen 77 und 103 Bürgerhaushalte identifizieren, wovon sich die meisten im Senegal, in Kamerun, in der Demokratischen Republik Kongo und auf Madagaskar befanden. Neben dem afrikanischen Zweig des Weltverbands der Städte und Gemeinden UCLG-Afrika spielten v. a. internationale Organisationen und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit bei der Einführung des Verfahrens eine große Rolle. Gleichzeitig verdeutlicht das Beispiel der Organisation Actions of Solidarity and Support to Organizations and Freedoms (ASSOAL) aus Kamerun, dass sich auch ein zivilgesellschaftlicher Austausch mit Europa und Lateinamerika entwickelt hat. Als Multiplikator im frankophonen Westafrika leistete ASSOAL einen wichtigen Beitrag für die Entstehung der ersten Projekte in Afrika zwischen 2003 und 2005 (z. B. Batchham in Kamerun). Im portugiesischsprachigen Afrika zeigt Mosambik mit einem Projekt in der Hauptstadt Maputo verstärktes Engagement und die Stadt Dondo gilt bereits als ein Referenzprojekt für die Verknüpfung mit partizipativen Planungsverfahren. Im englischsprachigen Afrika, wo Bürgerhaushalte meist der angelsächsischen Tradition des Community Development folgen, führte die Kombination von externen Einflüssen mit traditionellen Beteiligungsverfahren häufig zu Hybridisierungen. Grundsätzlich besteht die Schwierigkeit, dass den Kommunen durch zentralistische Strukturen kaum finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen oder diese unregelmäßig zugewiesen werden. Klientelistische Strukturen oder politische Veränderungen erschweren zudem den Fortgang einiger Projekte. In Südafrika (wie auch in Kenia) bestehen derweil günstige rechtliche Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung; dies führte aber trotzdem nicht zu starken Bürgerhaushalten mit praktikablen Regeln. Es zeigt sich, dass Bürgerhaushalte in Afrika stark von internationalen Geldgebern abhängig sind und ein Vergleich mit den Verfahren in Lateinamerika oder Europa schwierig ist, auch wenn der Austausch zuletzt intensiviert wurde.

Asien und Ozeanien

In Asien befinden sich seit 2005 die jüngsten Bürgerhaushalte. Entsprechend der unterschiedlichen politischen Systeme und Lebensverhältnisse bildeten sich nicht in allen, aber in einigen Ländern vermehrt Projekte heraus, so dass sich im Jahr 2012 ca. 58 bis 109 Verfahren identifizieren ließen. Auch hier gilt Porto Alegre in der Diskussion und Praxis als das zentrale Referenzbeispiel. Dabei haben sich erste Aktivitäten lokal und aus sich selbst heraus gebildet: So kann die Bevölkerung im indischen Bundesstaat Kerala bereits seit 1996 über die Verwendung von öffentlichen Finanzen mitentscheiden. Dabei unterstützen ausgebildete Fachkräfte sowie Multiplikator/innen den Prozess, was mit einer breiten Mobilisierung der Bevölkerung einhergeht. Erst im Zuge des internationalen Austausches seit 2005 fand eine Diskussion unter dem Begriff Bürgerhaushalt statt.

Auch China nähert sich dem Thema an und rückt damit in den Fokus der internationalen Vernetzung. Auch

wenn es schwierig ist, autoritäre Strukturen mit Bürgerhaushalten zu verknüpfen, können interessante Ansätze entstehen, wie die umgesetzten Deliberationsforen (deliberative polling) zeigen. Im Gegensatz dazu entwickelten sich in Südkorea anspruchsvolle Verfahren (z. B. in Gwangju und Ulsan), die sich an den Grundsätzen von Porto Alegre orientieren. Zudem werden Bürgerschulungen und Seminare zu Haushaltsangelegenheiten durchgeführt. Mit 75 Bürgerhaushalten im Jahr 2008 sind in Südkorea die meisten Beispiele in Asien zu finden. In Japan sieht die Situation ähnlich aus; ein interessantes Beispiel kommt dabei aus der Stadt Ichikawa: Ein Prozent der kommunalen Einnahmen stehen für gemeinnützige Projekte zur Verfügung und die Steuerzahler/innen entscheiden über die Verwendung der Mittel. In Ozeanien findet die Diskussion unter dem Begriff Bürgerhaushalt erst seit kurzem statt. In Australien könnten sich zukünftig Projekte entwickeln, welche die Tradition des Community Development mit partizipativer Planung verknüpfen.

Ausblick

Nach der Reise um den Globus lassen sich grundsätzlich ein Anstieg von Bürgerhaushalten und neue Dynamiken in verschiedenen Teilen der Welt verzeichnen. Es sind drei globale Trends erkennbar:

- Erstens haben sich Bürgerhaushalte nach dem Vorbild von Porto Alegre herausgebildet, die im Rahmen einer größeren Vision den grundlegenden Wandel der herrschenden Verhältnisse anstreben und einen Bruch mit verankerten Traditionen des Klientelismus und der Korruption bewirken. Sie basieren auf der Übertragung von Entscheidungskompetenz, Deliberation, politischem Willen und Engagement der Basisbewegungen und können einen wichtigen Beitrag zur sozialen Umverteilung sowie zur mittelfristigen Verbesserung der Lebensbedingungen leisten. Für diese Form der partizipativen Regierungsführung existieren zahlreiche Beispiele in Brasilien und Lateinamerika, aber auch Kerala in Indien steht für diesen Ansatz.
- Zweitens existieren Bürgerhaushalte, die zwar mit Reformen einhergehen, aber innerhalb der Systemlogik bleiben. Meist initiiert die Stadtverwaltung die Verfahren, die häufig mit Verwaltungsmodernisierung oder Dezentralisierungsprozessen einhergehen oder die Verbesserung der Lebensbedingungen sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen verfolgen. Auch wenn sie nicht auf der unabhängigen Mobilisierung der Zivilgesellschaft beruhen, können sie gemeinsam mit anderen Ansätzen den Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft verbessern.
- Der dritte Trend umfasst Bürgerhaushalte mit symbolischer Bedeutung, da eine Diskrepanz zwischen ihren erklärten Zielen und der Wirklichkeit vorherrscht. Bei diesen Modellen handelt es sich oft um unverbindliche Konsultationen, die sich auf Haushaltskürzungen oder Sparmaßnahmen beziehen.

Netzwerke spielten eine ausschlaggebende Rolle bei der weltweiten Verbreitung von Bürgerhaushalten und bildeten sich auf vielfältige Weise heraus. Die »erste Generation« in den 1990ern war politisch geprägt durch globalisierungskritische Akteure und spiegelt den Geist von Porto Alegre mit der Vision eines tiefgehenden Wandels wider. Mittlerweile herrschen eher neutrale bzw. technokratische Netzwerke vor, u. a. weil nun auch internationale Organisationen das Verfahren fördern. Die Netzwerke öffnen sich immer mehr angrenzenden Themen und bieten somit einen geeigneten Gestaltungsrahmen für den Wissens- und Erfahrungsaustausch. Zudem bieten sich kommunale Partnerschaften für die Vernetzung an, was auch die SKEW derzeit verstärkt in ihre Arbeit einbezieht, um den Austausch und die Verbreitung von Bürgerhaushalten fortzuführen.

Hinweise

(1) Diese Studie steht als [Download](#) und kostenlose [Printausgabe](#) zur Verfügung.

(2) Engagement Global gGmbH (Hrsg.) (2014): Bürgerhaushalte weltweit. Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle Kommunen in der einen Welt, Heft Nr. 25, Bonn, S. 16 ff.

Autorin

Eva Roeder ist Politikwissenschaftlerin und beschäftigt sich sowohl beratend als auch wissenschaftlich mit Bürgerhaushalten in Lateinamerika (z. B. Rosario in Argentinien) und Europa. Darüber hinaus fördert sie den Austausch und die globale Vernetzung von Kommunen und ist derzeit bei ASA-Kommunal tätig. Sie beschäftigt sich mit transformativen Wandlungsprozessen und beteiligt sich an der Postwachstumsdebatte.

Kontakt und Ansprechpersonen

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH

Christian Bürger, Doreen Eismann

Tulpenfeld 7

53113 Bonn

Tel. 0228 20 717 – 328

E-Mail: christian.buerger@engagement-global.de, doreen.eismann@engagement-global.de

Web: <http://www.service-eine-welt.de/buergerhaushalt/buergerhaushalt-start.html>

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de