

Bürgerhaushalte und partizipative Beteiligung: Zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Paulo Alfredo Schönardie

Die direkte partizipative Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Aufstellung kommunaler Haushalte ist ebenso Kern der Bürgerhaushalte wie die Frage, wo und wie öffentliche Gelder verwendet werden sollen. Damit es zum Aufbau von Bürgerhaushaltsprozessen kommt, bedarf es jedoch zwei zentraler Voraussetzungen: Der Wunsch der Bevölkerung bzw. der Bürgerinnen und Bürger mitzuentcheiden und der politische Willen der Regierung/der Regierenden, Beteiligung zuzulassen. Im Spannungsfeld zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft haben sich während der letzten drei Jahrzehnte weltweit verschiedene Formen von Bürgerhaushalten entwickelt.

In Brasilien wurden Bürgerhaushalte auf verschiedenen (kommunalen) Ebenen aufgebaut und erprobt. Vor dem Hintergrund der dabei gewonnenen konkreten Erfahrungen lässt sich eine Zwischenbilanz ziehen, die sowohl positive, als auch negative Punkte enthält. Dies ist wichtig, weil Bürgerhaushaltsprozesse nicht statisch sind, sondern sich historisch, gegenwärtig und auch zukünftig an spezifischen gesellschaftlichen und politischen Realitäten/Bedingungen weiterentwickeln werden.

Die Idee, Bürgerinnen und Bürger bei öffentlichen Angelegenheiten mitentscheiden zu lassen, kann bis in die Antike zurückverfolgt werden. Bürgerhaushalte in ihrer jetzigen Form sind demgegenüber selbstverständlich ein deutlich jüngeres Format, das sich in den 1980er Jahren entwickelt hat und erst seit den 1990er Jahren konkret umgesetzt wird. Dies lässt sich am Beispiel Brasiliens gut erkennen/nachvollziehen.

Nach dem Ende der Diktatur in Brasilien in den 1980er Jahren wuchs in der Bevölkerung der Wunsch nach mehr politischer Partizipation. Dies war unmittelbar verbunden mit dem damit einhergehenden Aufbau von sozialen Rechten.

In den 1990er Jahren kam eine neue Generation an die politische Macht, die neben der Neigung zum Aufbau eines Sozialstaats die Zielsetzung verfolgte, die Bevölkerung bei elementaren Entscheidungen mit einzubeziehen, also auch bei der Aufstellung des Haushalts. Hier ist zu betonen, dass die Idee der partizipativen Beteiligung aus der Bevölkerung (von unten, bottom up) stammt, aber nur umgesetzt werden konnte, als Menschen, die Anhänger dieser Idee waren, an die Regierung gewählt wurden.

Dies war in den 1990er Jahren in der Millionenstadt Porto Alegre der Fall, wo der *Orçamento Participativo* (Bürgerhaushalt) erstmals erprobt und 16 Jahre lang umgesetzt wurde. Auch im dazugehörigen Bundesstaat Rio Grande do Sul, der fast so groß wie Deutschland ist, wurde der Bürgerhaushalt für kurze Zeit angewandt; nach

einem Regierungswechsel wurde der *Orçamento Participativo* aber stillgelegt. Weil jedoch in Rio Grande do Sul die Idee und gleichzeitig die Praxis der Beteiligung unter der Bevölkerung schon mehr oder weniger fest verankert war, haben nachfolgende Regierungen einen weiteren Beteiligungsprozess zum Haushalt, die *Consulta Popular* (Volksbefragung), eingeführt, die im Gegensatz zum *Orçamento Participativo* zwar in ihren Möglichkeiten beschränkt ist, aber im Grunde immer noch die Partizipationsidee in sich trägt.

Der *Orçamento Participativo* wurde danach in ganz Brasilien verbreitet und weiterentwickelt. Im Zuge dessen multiplizierte sich in Brasilien die Zahl weiterer Kommunen, die einen Bürgerhaushalt durchführen. Heute ist die Millionenmetropole Recife im Nordosten des Landes das Schaufenster, in dem sich der Bürgerhaushaltprozess schon seit mehr als 10 Jahren weiterentwickelt. Doch auch in vielen kleinen Kommunen im brasilianischen Inland werden heute Bürgerhaushalte durchgeführt, deren Bedeutung für die einheimische Bevölkerung nicht unterschätzt werden sollte. So haben auch in den abgelegenen Regionen viele Menschen die Möglichkeit, ihre bürgerlichen (politischen) Rechte auszuüben.

Es ist schwierig, den Bürgerhaushaltsprozess in der Praxis allgemeingültig zu beschreiben, da er nicht statisch und an die verschiedenen lokalen Realitäten angepasst ist. Jede Stadt und Kommune hat ihre eigene Art, sich dem Thema zu nähern, trotzdem haben sich gewisse Grundmuster in der Anwendung eines Bürgerhaushalts etabliert. In der Regel werden lokale Treffen/Versammlungen in der Straße, im Dorf, im Stadtteil usw. organisiert, wobei die Einwohner/innen die Prioritäten zur Verwendung öffentlicher Gelder definieren und danach über die Anwendung/Verausgabung entscheiden. Anschließend werden aus der Bevölkerung Delegierte gewählt, die an weiteren und übergreifenden Versammlungen teilnehmen und im Auftrag und im Namen ihrer Basis mitdiskutieren. Das ist wichtig, denn es ist eine Tatsache, dass die Bürgerinnen und Bürger vor Ort selbst am besten wissen, ob beispielsweise die Straße vor unserer Tür verbessert, eine Schule errichtet oder eine Gesundheitseinrichtung aufgebaut werden muss.

Dieser Prozess wird begleitet durch eine spezifische Verwaltungsstruktur, die normalerweise die lokalen Versammlungen koordiniert, die Idee und die Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger weiter in der Regierung bearbeitet und so auch dafür sorgt, dass die Beschlüsse der Bevölkerung wirklich umgesetzt werden. Regierung und Bürger/innen müssen dabei nicht nur eng miteinander arbeiten, sondern auch gemeinsame Ziele verfolgen.

Es muss aber betont werden, dass es bei der bis in die Gegenwart erprobten Form der Bürgerhaushalte nicht um den ganzen Haushalt einer Regierung geht. Was in der Regel geschieht, ist, dass die Regierung nur über einen Bruchteil der Gelder abstimmen lässt, die sie für Investitionen zur Verfügung hat. Und nur über diesen oft kleinen Betrag kann von den Bürger/innen direkt entschieden werden. Es kommt auch vor, dass die Regierung schon über bestimmte Prioritäten vorab entscheidet. Doch obwohl sich die Partizipation der Bürger/innen am kommunalen Haushalt nur auf einen kleinen Teil des staatlichen Budgets bezieht, ist die Auswahl und die Umsetzung der von den Bürger/innen getroffenen Entscheidungen, z.B. bei der Verbesserung einer Gesundheitsstation, vor Ort von unglaublicher Bedeutung und in seinen Wirkungen (Erfahrung der Selbstwirksamkeit) kaum zu unterschätzen. Der erfahrungsgemäß verantwortungsvolle Umgang der Bürger/innen mit öffentli-

chen Geldern bietet zudem Anlass zur Hoffnung, dass es grundsätzlich möglich ist, den ganzen städtischen oder kommunalen Haushalt der Entscheidung der Bürger/innen zu überlassen.

Die emanzipatorische Gestaltung von Bürgerhaushalten hat in Brasilien auch einen direkten Zusammenhang mit der Überwindung des Erbes der Diktatur und des Autoritarismus; gleichzeitig besteht in einer starken Bürgerbeteiligung auch eine Begrenzung staatlichen Handelns. Auch eine demokratisch und direkt von der Bevölkerung gewählte Regierung hat die Macht, über den staatlichen Haushalt zu entscheiden, denn nicht umsonst ist das Budgetrecht das sog. Königsrecht des Parlaments und der Regierung. Besonders bei Investitionen und großen Infrastrukturvorhaben werden meist große sichtbare Projekte bevorzugt, damit die Machthaber sich profilieren können. Deshalb kommt es für die Regierenden zu selten infrage, die Bevölkerung über die Verwendung öffentlicher Mittel entscheiden zu lassen – und wenn, dann nur über einen Bruchteil des öffentlichen Haushalts.

Auf der anderen Seite möchte auch die Bevölkerung nicht immer partizipieren. Die Kultur der Partizipation muss in der Praxis erst erlernt werden. Vor ein paar Jahren, als der *Orçamento Participativo* in meinem Geburtsort, einem kleinen Dorf mit knapp 300 Einwohnern im Bundesstaat Rio Grande do Sul, ins Leben gerufen wurde, saß ich mit nur zwei anderen Personen und der Verwaltung des Bürgerhaushalts in eine der ersten Versammlungen. Oft ist die Antwort derer, die sich nicht beteiligen wollen, dass sie schon jemand gewählt haben, der jetzt für sie entscheiden soll, statt selbst aktiv zu werden. Dies zeigt auch, wie tief eine autoritäre Kultur im Gedächtnis der Menschen noch verankert ist. Erst im Lauf der Zeit, wenn sich konkrete Ergebnisse und erste Erfolge der Bürgerhaushaltsprozesse eingestellt haben, steigt normalerweise auch die Partizipation der Bürger/innen an. Umgekehrt sinkt die Beteiligungsquote der Bürgerinnen und Bürger, wenn die Regierung sich nicht an die Abstimmungen und Absprachen hält.

Ganz zentral für die Beteiligten ist, dass es sich bei Beteiligungsverfahren um Lernprozesse handelt, die man im Bereich der Weiterbildung verankern kann. Alle diejenigen, die einmal an der Gestaltung eines Bürgerhaushaltsprozesses teilgenommen haben, entwickeln ihr eigenes Bewusstsein weiter. Sie bemerken, dass sie selbst auch wichtig in der Gesellschaft sind, dass sie mitentscheiden können, dass sie eine aktive Stimme besitzen, dass sie Verantwortung übernehmen können und es auch wollen. Diese Erfahrung greift weit über den Prozess eines Bürgerhaushalts hinaus. Die Teilnehmer werden zu aktiven und selbstbewussten Menschen, ob im Privatleben oder in weiteren öffentlichen Angelegenheiten. Dadurch steigt das soziale Kapital einer Gesellschaft an. Der partizipative Bürgerhaushaltsprozess fungiert aus dieser Perspektive als ein Anstoß, der tief greifende positive Veränderungen nicht nur auf lokaler, sondern auch auf einer persönlich-individuellen Ebene bewirkt. Diese Erfahrung der Selbstwirksamkeit, die mit der Teilnahme an einem Beteiligungsprozess ausgelöst wird, ist oft wichtiger als das konkrete Ziel, dass mit dem Beteiligungsprozess erreicht werden soll.

Bürgerhaushalte sind somit schon ein erprobter Erfolg. Sie eignen sich für verschiedene Gesellschaften auf der Erde und können auch für die deutsche Gesellschaft nützlich sein. Es ist aber erforderlich, dass sie sich durch einen echten lokalen Prozess entwickeln, der an die jeweiligen Bedingungen vor Ort angepasst ist. Wichtig ist, aus den bereits gemachten Erfahrungen zu lernen. Allerdings gibt es kein Patentrezept, das einfach angewen-

det werden kann und immer gelingt. Alle Beteiligten müssen flexibel sein und bereit, Neuland zu betreten. Es ist eine ganz neue Art des Umgangs mit dem öffentlichen Sektor, der auf solidarischen und kooperativen Werten basiert. Dies muss sich auch in Deutschland auf seine eigene Weise entwickeln. Die deutsche Gesellschaft, die aus meiner Sicht auf extremen kapitalistischen Werten des Individualismus und der Konkurrenz basiert, bedarf der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen, die verbunden ist mit der Weiterentwicklung zu einer solidarischeren Gesellschaftsstruktur. Erforderlich ist, dass die Bevölkerung Mitentscheiden will und um ihr Recht auf Beteiligung kämpft. Gleichzeitig müssen aber auch Politik und Verwaltung in Deutschland begreifen und ihr Tun danach ausrichten, dass die Menschen viel mehr Teilhabe wollen.

Für das Beteiligungsformat Bürgerhaushalt bedeutet das: Es ist eine Tatsache, dass wir Bürgerinnen und Bürger am besten wissen, wo öffentliche Gelder am besten aufgehoben sind. Zudem sollte es selbstverständlich sein, die Bevölkerung an der Haushaltsaufstellung zu beteiligen, denn die öffentlichen Gelder gehören ja uns allen. Die partizipative Aufstellung der öffentlichen Haushalte bietet für uns Bürgerinnen und Bürger die Gelegenheit, dass wir positiv auf uns selbst und auf unsere Gesellschaft einwirken können.

Autor

Paulo Alfredo Schönardie ist brasilianischer Staatsbürger und studierte Agrartechnik, Geschichte und Pädagogik in Brasilien. Derzeit promoviert er im Bereich Politikwissenschaften an der Universität Hamburg. Der Forschungsschwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung der bäuerlichen Familienlandwirtschaft.

Kontakt:

E-Mail: pschonardie@gmail.com

Redaktion

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de