

CARSTEN HERZBERG

Der Bürgerhaushalt – ein Transformationsprojekt der Linken?

Neulich habe ich bei einem Vortrag von Katja Kipping zum Grundeinkommen gelernt, dass manche Linke die Gretchenfrage »Reform oder Revolution?« inzwischen diplomatisch mit dem Begriff »Transformationsprojekt« beantworten. Woraufhin ich mich gefragt habe, was damit eigentlich gemeint ist. Allem Anschein nach will man mit diesem Begriff weiter als mit Reformen gehen, die bekanntlich ja immer im Sande verlaufen oder verwässert werden. Andererseits hat das Wort auch etwas »Revolutionäres«, das sagt man aber nicht so, da man wohl erstens niemanden verschrecken will, und zweitens macht der Wortteil »Projekt« deutlich, dass es für einen grundlegenden Wandel weiterer Bausteine bedarf. Leider signalisiert er auch, dass man Geduld haben muss. Ich finde den Begriff aber trotzdem gut, weil er bedeutet, dass wenigstens für einen Bereich die Funktionslogik umgestellt werden soll.

Der Begriff »Transformationsprojekt« entwickelt aber noch einen ganz anderen Reiz, sobald man eine prinzipielle Frage stellt: Was ist, wenn eine oppositionsgewohnte Partei, Wählergruppe oder ein Bürgermeisterkandidat eines Tages – mehr oder weniger unerwartet – die Regierung stellt bzw. an ihr beteiligt ist und nun über die eigene Art des Regierens zu entscheiden hat? Viele würden wahrscheinlich nichts Grundlegendes ändern und wie ihre Vorgängerinnen und Vorgänger versuchen, mit (eigenen) Mehrheiten Politik zu betreiben. Andere würden vielleicht eine autoritäre Variante wählen und, wo es nur geht, mittels exekutiver Kompetenzen am Rat vorbeiregieren. Allerdings gibt es noch mindestens eine weitere Möglichkeit: die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch eine weitreichende Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und sozialen Bewegungen. Da dies mal etwas ganz anderes wäre, möchte ich im Folgenden der Frage nachgehen, ob der »Bürgerhaushalt«, der von Politikerinnen und Politikern unterschiedlichster Couleure unterstützt wird, ein Transformationsprojekt für einen solchen Wandel sein kann – und wenn ja, unter welchen Bedingungen? Und: Welche Bedeutung hat dies für die Praxis von Bürgerbeteiligung in Deutschland? Eine Frage, die anhand der Beispiele Potsdam und Berlin-Lichtenberg diskutiert werden soll.

Eine historische Chance

Als 1988 die Arbeiterpartei PT im brasilianischen Porto Alegre die Wahlen gewann, sah sie sich vor ähnliche Fragen gestellt. In der Partei hatten sich Mitte der 1970er Jahre Gewerkschaftler, Befreiungs-

Carsten Herzberg – Jg. 1973; Politikwissenschaftler M. A., Arbeit für das Urban Management Programme der Vereinten Nationen in Lateinamerika; wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt »Europäische Bürgerhaushalte« am Centre Marc Bloch in Berlin; im Auftrag der Bundeszentrale Erarbeitung eines Regelwerkes, das der Bezirk Berlin-Lichtenberg für seinen Bürgerhaushalt übernommen hat; Veröffentlichungen: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, Münster/Hamburg 2001; mit Yves Sintomer und Anja Röcke: Participatory Budgets in a European Comparative Approach, Vol II (Documents), Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt-Universität, Berlin 2005
Homepage: www.buergerhaushalt-europa.de.

theologen, Intellektuelle, urbane Bewegungen, landlose Bauern und ehemalige Guerilleros zusammen getan, um die Diktatur der Militärs mit Streiks in den Industriemetropolen des Landes zu bekämpfen. Als schließlich die Bevölkerung durch ihren vehementen Protest die Zulassung von freien Wahlen erreichte, war die Enttäuschung groß, als die neuen Regierungen in Sachen Korruption ihren Vorgängern um nichts nachstanden. Die PT vertrat zu diesem Zeitpunkt einen Weg jenseits von klassischer Sozialdemokratie und »realexistierendem Sozialismus«. Ihr Ziel war, die basisdemokratischen Prinzipien der Partei auf die Gesellschaft zu übertragen. Allerdings hatte man dazu noch keine Gelegenheit gehabt, Porto Alegre gehörte zu den ersten Städten, wo dies möglich schien. Aber wie sollte das konkret geschehen? Nicht wenige erwarteten, dass nun der Sozialismus eingeführt werde. Als jedoch Olivio Dutra sein Amt antrat, wurde ihm sehr bald klar, dass er als Bürgermeister nicht nur für die Arbeiterinnen und Arbeiter Verantwortung trägt, sondern für alle 1,3 Mio. Bürgerinnen und Bürger seiner Stadt, und dass es für eine lokale Regierung nicht ohne weiteres möglich ist, die Gesetze der herrschenden Ökonomie außer Kraft zu setzen, wie man es zuvor in der Opposition noch gefordert hatte. Heraus kam zunächst ein Kompromiss, der allerdings jährlich mit der Zivilgesellschaft neu verhandelt wurde – und so entstand der *Orçamento Participativo*. Dieser sieht vor, dass die Bürgerinnen und Bürger Prioritätenlisten mit den wichtigsten Investitionsvorhaben erstellen, wobei die Gelder zur Umsetzung der Projekte gerecht auf die Viertel der Stadt zu verteilen sind. Der Erfolg dieses Verfahrens sollte Geschichte schreiben: Ein Verteilungsschlüssel sorgte dafür, dass es zu einer Umkehrung der Prioritäten kam. Armenviertel bekamen von nun an mehr Mittel zur Verfügung gestellt als Bezirke mit einer guten Infrastruktur. Die so massenhaft mobilisierten Bürgerinnen und Bürger errangen Kontrollmöglichkeiten, die den Missbrauch von Macht zurückdrängten. Die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt blieb aber nicht auf Porto Alegre beschränkt, sie wurde von weiteren Städten erst in Brasilien und später in Lateinamerika und auf anderen Kontinenten übernommen. Porto Alegre wurde aufgrund dessen im Jahr 2001 zur Wiege des ersten Weltsozialforums und avancierte mit seinem Bürgerhaushalt in den folgenden Jahren zu einem weltweiten Symbol einer neuen partizipativen Demokratie.¹

1 Vgl. hierzu auch Artikel in UTOPIE kreativ Heft 147 (Januar 2003), Nr. 158 (Dezember 2003), Nr. 159 (Januar 2004) etc.

2 Siehe auch: Giovanni Allegretti: L'insegnamento di Porto Alegre, Florenz 2003; Carsten Herzberg: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, Münster 2001; Yves Sintomer: Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie, Paris 2002.

Partizipative Regierungsstile

Die Erfahrung von Porto Alegre zeigt, dass der Bürgerhaushalt sehr wohl ein Transformationsprojekt für einen neuen Regierungsstil sein kann, bei dem es darum geht, sich die Macht mit den Bürgerinnen und Bürgern zu teilen. Die Erfolge von Porto Alegre wurden von unabhängigen Wissenschaftlern, den Vereinten Nationen und – manche mögen überrascht sein – der Weltbank bestätigt.²

Wie sieht es aber mit der Übertragbarkeit dieser Erfahrung aus? Denn, von welcher Seite man es auch betrachtet, hierzulande herrschen alles andere als brasilianische Verhältnisse. Dem politischen Tourismus der Spanierinnen und Spanier, der Italienerinnen und Italiener ist es zu verdanken, dass in Europa nach dem brasilianischen Vorbild ähnliche Verfahren entstanden sind, womit jedoch nicht

zwangsläufig eine Erneuerung des Regierungsstils einhergeht. Dies hängt u. a. davon ab, mit welchem Aufwand Partizipation organisiert wird und in welchem Maß eine als Gegenmacht auftretende Zivilgesellschaft in der Lage ist, Themen auf die Tagesordnung zu setzen, die von der Regierung als heikel betrachtet werden. Ferner hängt die Transformation zur partizipativen Demokratie vom erfolgreichen Umbau der Verwaltung auf eine bürgerorientierte Funktionslogik sowie von der sichtbaren Umsetzung der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung ab. Da diese Voraussetzungen selten sind und mitunter auch andere Ziele als soziale Gerechtigkeit im Vordergrund stehen, haben sich weitere Regierungsstile herauskristallisiert. In der spanischen Stadt Albacete sind z. B. nicht einzelne Bürgerinnen und Bürger Partner der Regierung, sondern Vereine und organisierte Gruppen. Diesen Ansatz weiter gedacht, bedeutet er die Ausweitung der klassischen Verbändebeteiligung. In eigens dafür geschaffenen Gremien werden allgemeine Budgetorientierungen – nicht jedoch konkrete Projekte – abgesprochen. Eine Besonderheit der französischen Verfahren ist, dass die Ergebnisse der Diskussion nicht wie in Porto Alegre von den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern selbst, sondern von der Verwaltung zusammengefasst werden. Dabei werden vorrangig die Vorschläge umgesetzt, die sich mit den Interessen der Regierung im Einklang befinden.

Wie an den Beispielen zu erkennen, ist eine Transformation in verschiedene Richtungen möglich, was auch erklärt, weshalb der Bürgerhaushalt von so unterschiedlichen Akteuren unterstützt wird.³

Wie sieht es aber in Deutschland aus? Welche Richtungen werden hier verfolgt, hat die Idee von Porto Alegre eine Chance? Um allzu große Erwartungen gleich am Anfang zu bremsen, muss gesagt werden, dass die Verfahren in den jeweiligen Ländern oft in Tradition der bisherigen Regierungsstile stehen, und so ist es nicht verwunderlich, dass für den Bürgerhaushalt in Deutschland am Anfang nicht Porto Alegre als Vorbild diente, sondern die neuseeländische Stadt Christchurch, die mit einem internationalen Preis für gutes Verwalten ausgezeichnet worden war. Diese Perspektive weiterverfolgt, kann der Bürgerhaushalt zu einem Instrument einer partizipativen Modernisierung werden: Bürgerinnen und Bürger geben Hinweise, um öffentliche Dienstleistungen wie Bibliotheken, Schwimmbäder etc. den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer anzupassen. Auf diese Weise kann es angesichts zunehmender Konkurrenz privater Dienstleister zu einer Stärkung des öffentlichen Sektors kommen.

Allerdings ist Bürgerbeteiligung bei diesem Ansatz eher Nebensache, was in Potsdam sehr gut beobachtet werden kann: Die Bürgerkommune als Leitbild nehmend, wird zu Diskussionen über den Masterplan »Neue Mitte«, den Fahrplan der Verkehrsbetriebe und neuerdings auch über den Haushalt eingeladen. Dabei ist das Vorgehen immer das Gleiche: Experten der jeweiligen Fachgebiete präsentieren in langen Vorträgen nahezu fertige Ergebnisse, zu denen die Bürgerinnen und Bürger noch Fragen stellen und Anregungen für minimale Änderungen geben können. Abstimmungen und die Erstellung von Prioritätenlisten sucht man hier vergebens.

Wer sich jetzt erregt, dem sei gesagt, dass es noch schlimmer kommen kann. Im Extrem ist auch eine neoliberale Variante denkbar,

3 Vgl. Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke: Eine neue Demokratie? Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?, Berlin 2006 (im Erscheinen).

wenn nämlich freie Träger und Bürgergruppen, anstatt öffentliche Zuschüsse zu erhalten, sich um Sponsoring-Gelder privater Unternehmen bewerben müssen, die, zu einem Partizipationsfonds »Bürgerschaftliches Engagement« zusammengefasst, von einer Vergabe-Jury verwaltet werden.

Potsdam und Lichtenberg

Wieder einmal zeigt sich, dass die Lösung in der richtigen Kombination der Instrumente liegen könnte. Wer hat schon etwas gegen eine leistungsfähige Verwaltung? Niemand ist gegen eine Rechenschaftspflicht der Politik. Und gegen Unternehmen, die sich ihrer sozialen Verantwortung bewusst sind, ist im Prinzip nichts einzuwenden. Auch eine »Bürger-Agentur« wäre diskutierbar, die die Millionen der Stadterneuerungsprogramme verteilt. Das wahrscheinlichste Szenario jedoch ist, dass in Potsdam gar nichts passiert. Der Bürgerhaushalt ist dort zum Politikum geworden. Der Oppositionsführer möchte anscheinend das Thema nutzen, um die 0,16 Prozent an Stimmen hinzuzugewinnen, die ihm bei der letzten Wahl zum Sieg gefehlt haben. Dabei ist er sich nicht zu schade, Forderungen zu stellen, die selbst die Bürgerinnen und Bürger von Porto Alegre vor Neid erblassen ließen. Woraufhin die Konservativen sich provoziert fühlen und über die Feststellung nicht hinauskommen, dass die letzte Entscheidung über den Haushalt stets beim Rat bleibt – wie es übrigens auch in Porto Alegre der Fall ist! Der Oberbürgermeister selbst trägt nicht gerade zur Vertrauensbildung bei, wenn er bei der Konsultation der Bürgerinnen und Bürger hereinspaziert, um aufschreiben zu lassen, dass »Er« sich weniger Hundedreck und Graffitis wünsche. Eine unabhängige Wählergruppe wiederum ist ungeachtet des angesetzten Programms beharrlich darauf bedacht, ihre Kritik am Wiederaufbau von Stadtschloss und Garnisonkirche zum Mittelpunkt der Diskussion zu machen.

In dieser Provokation wird allerdings ein wesentlicher Widerspruch des Potsdamer Verfahrens deutlich: Während der Bürgerhaushalt unter dem Motto »Die Stadt muss sparen!« steht, ist in den Zeitungen von prestigeträchtigen Großprojekten zu lesen. Auch wenn die Finanzierungen sich nur teilweise überschneiden: Symbolisch entzieht dies der Bürgerbeteiligung jegliche Glaubwürdigkeit. Eine Studie der hiesigen Universität fand zudem heraus, dass die Potsdamer Stadtverordneten vom Bürgerhaushalt keine hilfreichen Vorschläge erwarten.⁴ Wenn die Politikerinnen und Politiker über den Bürgerhaushalt streiten, dann tun sie dies vor allem, um gewählt zu werden. Denn im Grunde sind sich die Fraktionsvorsitzenden der beiden stärksten Parteien näher, als sie selbst zugeben wollen: Prinzipiell befürworten nämlich beide, dass Bürgerinnen und Bürger Prioritäten vorschlagen können. Ein Transformationsprojekt – wie auch immer geartet – ist daher aufgrund mangelnder politischer und administrativer Voraussetzungen nicht in Sicht.

Bedeutet die Potsdamer Erfahrung, dass ein Transformationsprojekt in Deutschland nicht möglich ist? Der Berliner Bezirk Lichtenberg hat sich vorgenommen, es anders zu machen. Tatsächlich gibt man sich dort große Mühe, die Bürgerinnen und Bürger durch eine Vielzahl von Veranstaltungen und spezieller Methoden wie aufsuchende Ansprache, Zu-

4 Jochen Franzke, Heinz Kleger: Kommunalen Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams. Theoretische Reflexionen, zusammenfassende Thesen und Dokumentation eines Projektseminars, Potsdam 2006.

fallsauswahl, Werbekampagnen etc. zu mobilisieren. Auch dürfen Bürgerinnen und Bürger – und das ist hierzulande ein Novum – die Reihenfolge ihrer Vorschläge durch eine Abstimmung selbst festlegen.

Auf der anderen Seite liegt Lichtenberg aber auch im deutschen Trend. Die soziale Frage ist abwesend, einen Verteilungsschlüssel für Investitionen gibt es auch hier nicht. Im Zentrum des Verfahrens stehen die zu »Produkten« aufbereiteten Leistungen der Verwaltung, die von den Bürgern bewertet werden. Das Bezirksamt, das das Verfahren bisher fest im Griff behält, nimmt damit in erster Linie eine Präzisierung des Ansatzes »Modernisierung durch Partizipation« vor.⁵ Was zu einer partizipativen Demokratie fehlt, ist eine organisierte Bürgerschaft mit dem Potenzial einer Gegenmacht.⁶ Statt dessen scheint erst einmal ein anderer Wandel unterstützt zu werden: die Transformation der PDS zur Linkspartei und ihre Integration in die westeuropäische Gesellschaft.⁷

Bezüglich der parteiinternen Diskussion stellt der Bürgerhaushalt die Frage der Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie. Es fällt auf, dass der Bürgerhaushalt vor allem von jungen Mitgliedern vorangetrieben wird, während manch altgediente Genossinnen und Genossen sich schwer tun, in ihm einen Nutzen zu erkennen – zumal ihre Partei in Lichtenberg über eine absolute Mehrheit verfügt. Bezogen auf die Außenwirkung des Bürgerhaushalts wird die Bezirksbürgermeisterin zur Botschafterin ihrer Partei, wenn sie von Institutionen, Stadtverwaltungen und politischen Akteuren jenseits der Elbe eingeladen wird, die zuvor jegliche Kooperation mit der alten PDS vermieden haben. Dass der Bezirk nun auch in Spanien, Frankreich und Italien bekannt ist, hat er ebenfalls dem Bürgerhaushalt zu verdanken. Für Lichtenberg scheint von daher symbolträchtig zu sein, dass der demokratischste Bürgerhaushalt der BRD ausgerechnet auf dem Gelände entsteht, auf dem sich einst die Staatssicherheit der DDR befand – womit er bereits heute schon die Funktion eines Prestigeprojektes eingenommen hat.

Vom Projekt zum Netzwerk

In diesem Beitrag wurde gezeigt, dass »Partizipation« nicht gleich »Partizipation« ist, sondern dass es verschiedene, kombinierbare Regierungsstile gibt, von denen die Machtfrage unterschiedlich beantwortet wird, was sich in unterschiedlichen Rollen und Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zeigt. In Deutschland scheint jedoch partizipative Demokratie immer der Juniorpartner zu bleiben. Politikerinnen und Politiker tun sich hierzulande schwer, sich die Macht mit den Bürgerinnen und Bürgern zu teilen. Eine partizipative Modernisierung wäre jedoch angesichts der Dominanz neoliberaler Reformen keine zu verachtende Alternative. Die Entwicklung eines solchen neuen Regierungsstils könnte dabei durch ein Netzwerk von Städten mit ähnlichen Zielen unterstützt werden. Für die über 80 italienischen »Nuovi Municipi« (Neue Kommunen)⁸ ist dies schon heute Realität, ihnen dient die lokale Ebene zur Vorbereitung gesamtgesellschaftlicher Alternativen. Denn viele Fragen der Globalisierung wie der Zugang zu Wasser, die Krankenversorgung, der Schutz der Umwelt, die Rechte von Minderheiten etc. werden auch vor Ort entschieden, womit deutlich wird, dass eine Gegenstrategie zum Neoliberalismus sowohl Transformationsprojekte verschiedener Themen als auch unterschiedlicher Ebenen miteinander verbinden müsste.

5 Siehe auch den Beitrag von Ernst-Ulrich Reich, Leiter des Lichtenberger Steuerungsdienstes und Beauftragten für den Bürgerhaushalt: Der Bürger als Unternehmensberater, in: Behörden Spiegel, Januar 2005.

6 Der Begriff »partizipative Demokratie« bezieht sich auf die Arbeiten von Archon Fung und Eric Olin Wright, siehe: Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, London 2003.

7 Zum Bürgerhaushalt als Projekt der Linken siehe auch die Reflexionen von Petra und Lutz Brangsch in: Haushalt, Haushaltspolitik und Demokratie. Rosa-Luxemburg-Stiftung, Manuskripte 54, Berlin 2005.

8 www.nuovomunicipio.org.