

KLAUS-RAINER RUPP

Beteiligungshaushalt als linke Alternative zur »Bürgerkommune«

Die Festlegung von Prioritäten und die Entwicklung von konkreten Projekten – und damit die Erstellung eines kompletten Haushaltsentwurfs für den Investitionshaushalt einer Millionenstadt unter Beteiligung von ca. 100 000 ihrer Bürgerinnen und Bürger – ist in Porto Alegre, Brasilien, seit 14 Jahren Alltag. Eine genauere Betrachtung dieses Modells und der Vergleich mit den Realitäten und Perspektiven deutscher Kommunen zeigt, daß sich mehr dahinter verbirgt als nur eine weitere Spielart von regionaler Selbstverwaltung. Das Modell des Beteiligungshaushaltes von Porto Alegre ist ein emanzipatorischer Gegenentwurf zum derzeit diskutierten neoliberalen Modell der »Bürgerkommune«. Die »Bürgerkommune« bietet Beteiligung an Mängelverwaltung. Der Beteiligungshaushalt von Porto Alegre bietet Beteiligung an Macht und ist damit eine fortschrittliche gesellschaftliche Entwicklungsperspektive, die an den Alltagserfahrungen der Menschen anknüpft und nicht im Bereich der Illusion angesiedelt ist.

Ist ein Beteiligungshaushalt, wie er in Porto Alegre praktiziert wird, ein strategischer Ansatz für eine linke Kommunal- und Regionalpolitik? Zur Beantwortung dieser Frage ist ein Vergleich mit neoliberalen kommunalpolitischen Modellen am Beispiel Bremens hilfreich.

Die neoliberale Globalisierung hat regionale Geschwister

Das Ziel neoliberaler Deregulierungspolitik ist schlußendlich nichts weiter als die Entblößung der Ware Arbeitskraft und gesellschaftlicher Strukturen von jedweder Art von Schutzmechanismen, um günstigere Verwertungsbedingungen – sprich: niedrigere Kosten – und offene Märkte für das Kapital zu sichern.

Folgerichtig sind Tarifverträge als Schutz vor Niedriglöhnen und schlechten Arbeitsbedingungen, Kündigungsschutzgesetzte als Schutz vor Arbeitgeberwillkür, solidarisch finanzierte Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung als Schutz vor Lebensrisiken Ziel neoliberaler Angriffe.

Öffentliches Bildungs- und Gesundheitswesen, kommunale Energie und Wasserwirtschaft, staatliche Transport- und Kommunikationseinrichtungen und nicht zuletzt nichtkommerzielle Kultur bieten Schutz vor der Unterwerfung existentieller Lebensgrundlagen unter Profitlogik – also sind sie, sagt diese Logik, hinderlich und müssen weg.

Daß Teilbereiche besonders der öffentlichen Daseinsvorsorge überdies profitabel privatisiert werden können, ist natürlich eine weitere Triebfeder neoliberaler Politik.

Klaus-Rainer Rupp – Jg. 1955, Dipl.-Ing. (FH) Verfahrenstechnik, seit 1984 Inhaber eines Ingenieurbüros für Steuerungs- und Automatisierungstechnik; aktiv in der Anti-AKW-Bewegung; nach Mitgliedschaft in der SPD (1972-1978), im Marxistischen Studentenbund MSB (1977) und in der DKP (1981-1989) seit 1992 Mitglied der PDS; 1994-1999 und seit 2000 Landesvorsitzender der PDS Bremen; Mitglied im Beirat der kommunalen Vertretung »Östliche Vorstadt« in Bremen.

Der Text folgt einem Papier, das der Autor für die »Kommunalpolitische Konferenz West« der PDS am 8. und 9. November 2003 in Offenbach, Arbeitsgruppe »Bürgerbeteiligung«, vorbereitet hat.

Im Zusammenhang mit der Kritik an neoliberaler Globalisierung sind diese Mechanismen und ihre globalen Instrumente wie WTO, GATS, MAI analysiert und kritisiert worden. Daß auf kommunaler Ebene eine Politik mit denselben Zielen vorangetrieben wird, ist bisher fast nur auf der Ebene der Privatisierung öffentlichen Eigentums Gegenstand politischer Debatten und Aktionen. Das neoliberale Politikkonzept, das derzeit in bundesdeutschen Städten und Gemeinden forciert wird, ist allerdings umfassender.

Kann sein, daß Bremen da schon ein gutes Stück weiter ist als andere Länder und Kommunen. Vor dem Hintergrund einer nicht selbstverschuldeten Haushaltsnotlage erstritt das Bundesland 1992 Bundesergänzungszuweisungen von mittlerweile 7,5 Mrd. Euro und formulierte eine Sanierungspolitik, die auf die Wirtschaftskraft steigernde Investitionen und Kürzungen der konsumtiven Ausgaben setzte.

Aber schon 1999 zeigte sich, daß die Rechnung nicht aufgeht. Wirksame Einnahmenerhöhungen auf Grund von Investitionen hat es nicht gegeben. Dazu ist offensichtlich einerseits die Wirkungskette viel zu lang und andererseits sind dreistellige Millionensummen in ruinöse Großprojekte geflossen, ohne eine positive Wirkung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu haben.

Die sichtbaren »Erfolge« der Sanierungspolitik liegen in den Kürzungen im konsumtiven Bereich und im Verkauf öffentlichen Eigentums. Nur daß auch diese »Erfolge« am strukturellen Haushaltsdefizit nichts ändern konnten. Zu sehr bleibt die Erhöhung der Einnahmen hinter den prognostizierten Werten zurück, und zu klein sind die Summen, die gekürzt werden konnten und noch gekürzt werden können.

Die zerstörerische Wirkung der »Sanierungspolitik« auf die soziale Kompetenz der Stadt, auf die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger und auf lokale ökonomische Zusammenhänge hat ebenfalls Auswirkungen auf die Haushaltslage. Nicht der Einnahmenverlust durch einen Schwund in der Einwohnerinnen- und Einwohnerzahl von jährlich mehreren Tausend, sondern auch die miserable Arbeitsmarktsituation und steigende Sozialhilfeausgaben sind – zumindest zum Teil – auf diese Politik zurückzuführen.

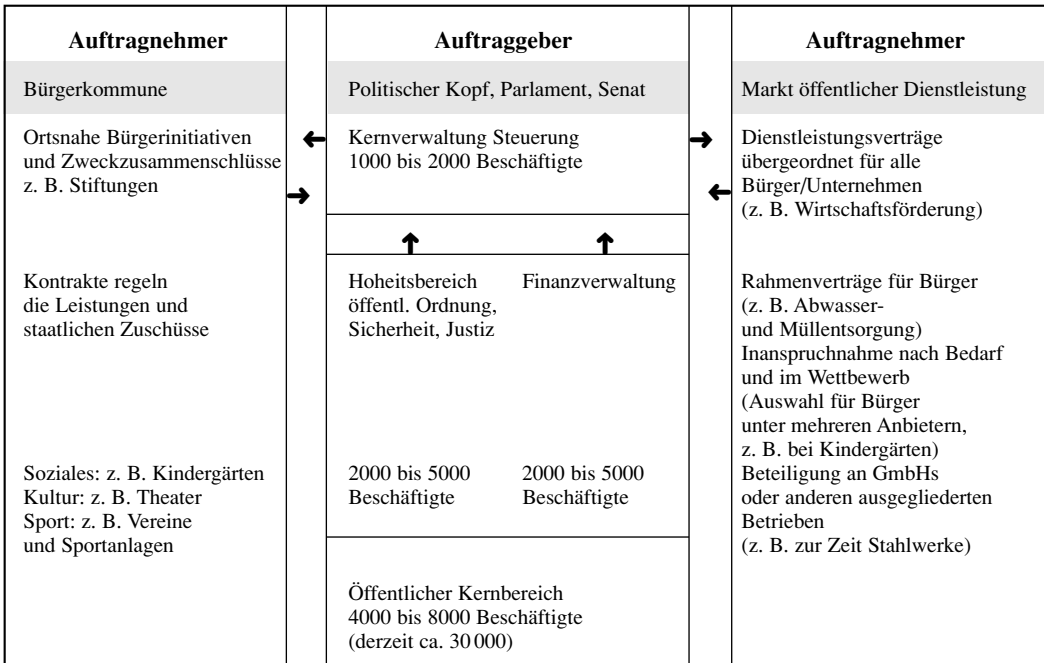
Neue Zauberformel: »Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung«

Trotz fortwährender öffentlicher Beschwörung des Erfolges der sogenannten Sanierungspolitik war dem Bremer Senat offensichtlich schon 1999 klar, daß es mittelfristig keine Sanierung des Haushaltes geben würde. Das mag der Grund dafür gewesen sein, daß eine StaatsräteLenkungsgruppe in Zusammenarbeit mit der Unternehmensberatung Roland Berger das »Modell einer zukunftsfähigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben« entwickelte.

In der Haushaltsanalyse zu diesem Modell wird aufgezeigt, wo die verschiedenen Kostenschwerpunkte sind, wie sie sich wahrscheinlich entwickeln und vor allem, daß die Höhe der Ausgaben vor allem im konsumtiven Bereich langfristig gebunden sind. Daraus wurde die Notwendigkeit zu strukturellen Veränderungen abgeleitet. Als Ergebnis wurde ein »Radikalmodell« für einen zukunftsfähigen Umbau präsentiert.

Es blieb nicht bei dem Gutachten. Der Finanzplan Bremen für 2001 erläutert diesen Zusammenhang ganz ungeniert: »Weitere Fortschritte bei der Erbringung von Eigenbeiträgen zur Haushaltssanierung, wie sie zur Wiederherstellung eines verfassungskonformen Haushaltes bis zum Ablauf des zweiten Sanierungszeitraumes notwendig sind, müssen sich daher auf einschneidende, aufgabenkritische Veränderungen konzentrieren, die insbesondere die Reduzierung, den Wegfall und/oder die privat-rechtliche/-wirtschaftliche Umstrukturierung öffentlich wahrgenommener Aufgaben im Rahmen von Finanzplanung und Haushaltsaufstellung umfassen. Zur Einleitung, Organisation und Forcierung dieses aufgabenkritischen Umstrukturierungsprozesses hat die Freie Hansestadt Bremen eine Staatsräte-Lenkungsgruppe ›Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung‹ eingerichtet.«

Das ist klar und offen. Bestimmte öffentliche Aufgaben werden mit staatlicher Unterstützung in einen Markt für Dienstleistungen überführt. Dort kann sich jeder, der das nötige Kleingeld hat, seine gewünschte Leistung einkaufen. Andere öffentliche Aufgaben – vor allem solche, die nicht vermarktet werden können – übernimmt die »Bürgerkommune«. Das wiederum macht natürlich nur Sinn, wenn es mit einer Kostensenkung verbunden ist. Daher nimmt es nicht wunder, wenn in diesem Zusammenhang das hohe Lied des Ehrenamtes und der Eigenverantwortung gesungen wird. Teuer kaufen oder selber machen ist die Devise.



Zukunftsfähiger Umbau im »Radikalmodell« – Aktivierung der Bürger in der Bürgerkommune und Aufbau eines Marktes öffentlicher Dienstleistung

(Quelle: Roland Berger und Partner)

Prognostiziert man die Folgen solchen Tuns, ist man ziemlich schnell bei prekären Jobs, bei Leistungsreduzierung, Qualitätseinbußen, bei Geldschneiderei, bei sozialer Selektion, also wieder am Anfang dieses Beitrags, nämlich der Entblößung der Arbeitskraft und der öffentlichen Strukturen von »Schutzmechanismen«. Wer braucht da noch GATS?

Im Wahlprogramm zur Bürgerschaftswahl 1999 wagte die PDS in Bremen die Behauptung, daß dieses Szenario unter anderem auch deswegen entwickelt wurde, um Bremen als eine Art Modellregion für einen neoliberalen Umbau des öffentlichen Gemeinwesens zu empfehlen. Diese Prognose hat sich als treffend erwiesen. Wie Bremer Zeitungen am 29. 8. 2003 berichten, soll Bremen Teil eines Modellversuches werden, bei dem bestimmte Bundesgesetze, die vermeintlich die wirtschaftliche Entwicklung bremsen, außer Kraft gesetzt werden sollen. Träger des Projektes sind das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und die Bertelsmann-Stiftung. Selbstverständlich fährt das Projekt unter der Fahne des Bürokratieabbaus. Baurecht, Vergaberecht, Ladenschlußzeiten etc. – alles soll auf Hemmnisse untersucht werden. Die IHK hat auch schon eine Liste. Spätestens, wenn man zu Rate zieht, was heute alles als Reform und Bürokratieabbau verkauft wird, darf man mutmaßen, daß es eine neue Runde von Deregulierung geben wird, an der die Reichen verdienen und die zu Lasten der Beschäftigten gehen wird.

Das Modell des Beteiligungshaushaltes in Porto Alegre

Daß anderes Denken und Handeln keine Utopie ist, wird deutlich, wenn man dagegen den regionalpolitischen Ansatz betrachtet, wie er in Porto Alegre entwickelt wurde.

Porto Alegre ist eine Stadt mit ca. 1,4 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern, von denen ca. 700 000 in den »Favelas« leben. Bis 1989 war dort der Anschluß an Kanalisation und Trinkwasser die Ausnahme und die gesundheitliche Versorgung schlecht, Schulen fehlten in der Regel genauso wie Bürger- und Kulturzentren. Für den städtischen Haushalt fehlten weitgehend konkrete Pläne und Maßnahmen. Haushaltsmittel, vor allem investive, kamen der Klientel der Politiker zugute und wanderten überwiegend in die ohnehin reichen Stadteile.

Nach dem Sieg eines Linksbündnisses unter Führung der PT (Arbeiterpartei) bei den Kommunalwahlen 1988 war der Weg frei für die Einführung eines Modells der wirksamen Beteiligung der Menschen an der Zukunftsentwicklung der Stadt. Nach anfänglichen Schwierigkeiten (in den ersten zwei Jahren) wird heute der Investitionshaushalt der Stadt in einem jährlich neu aufgelegten Beteiligungsprozeß entwickelt, an dem in formellen und informellen Strukturen bis zu 100 000 Menschen beteiligt sind.

Die Stadt ist in 16 Bezirke aufgeteilt, und es gibt sechs thematische, stadtteilübergreifende Foren zu den Themen Verkehr und Transport; Gesundheit und Soziales; Erziehung und Freizeit; Stadtentwicklung und Stadtorganisation; Wirtschaftsentwicklung und Steuerpolitik; Kultur. Unter anderem auf jährlichen Vollversammlungen wird in den Stadtteilen und Foren der Haushalt des letzten Jahres ausgewertet und seine Umsetzung im Zusammenhang mit den Problemen der

Stadt diskutiert, und es werden Prioritäten und Projekte beschlossen. Es werden Delegierte für den Rat des Beteiligungshaushaltes gewählt. Die Verteilung der vorhandenen Mittel erfolgt in diesem Rat nach einem öffentlich diskutierten Gewichtungsschlüssel, in den u. a. der Mangel an öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur im Bezirk (Gewichtung 4), der Bevölkerungsumfang des Bezirks (Gewichtung 2) und die festgelegte Priorität des Bezirks (Gewichtung 5) einfließen.

Die Ergebnisse nach 14 Jahren Beteiligungshaushalt sind beeindruckend. »In all den Jahren genossen Programme zur grundlegenden Sanierung von Wasserversorgung und Kanalisation, Müllabfuhr und Befestigung von Wegen und Straßen Priorität. Der Prozentsatz der Haushalte mit Abwasseranschluß stieg von 46 im Jahr 1989 auf 84 im Jahr 1999. 1985 gab es in Porto Alegre nur dreizehn kommunale Schulen, an denen 13 357 Schüler eingeschrieben waren; bis 1999 war die Zahl der Schulen auf 89 und die der Schüler auf 51 476 angewachsen. Die üblichen Probleme vieler Stadtverwaltungen in Brasilien wie Korruption, Mittelverschwendung und Klientelwirtschaft gehören in Porto Alegre heute der Vergangenheit an. Nach einer Meinungsumfrage halten 98 % der Bevölkerung von Porto Alegre die Stadtregierung für nicht korrupt.« (Clovis Zimmermann, Stipendiat der Hans-Böckler Stiftung; schreibt gegenwärtig an einer Doktorarbeit am Institut für Soziologie der Universität Heidelberg über Porto Alegre.)

Darüber hinaus hat sich eine neue Form von kommunalem Selbstbewußtsein zum Beispiel gegenüber privaten Investoren herausgebildet. Der französischen Lebensmittelkette »Carrefour« wurden eine Anzahl von Zugeständnissen für die Erlaubnis zur Errichtung einer Filiale in einem Stadtteil abgerungen, die die lokalen sozialen und ökonomischen Strukturen nicht zerstören, sondern fördern: unter anderem die Errichtung von zwei Kindergärten auf Kosten der Ladenkette, Schaffung von Verkaufsflächen für lokale Händler, Erweiterung des Angebots für lokale Produkte und jährliche Zahlungen an den städtischen Haushalt in Höhe von 250 000 US-Dollar. Private Investoren müssen bei Investitionen über 50 000 Dollar ein Gutachten erstellen lassen über die sozialen und ökonomischen Auswirkungen im Stadtteil. (Quelle: Misereor, Broschüre zum Beteiligungshaushalt in Porto Alegre)

An dieser Stelle ist nicht der Platz, die institutionellen Komponenten des Prozesses und seinen Verlauf genauer zu erläutern. Es ist aber sinnvoll, noch mal einen Blick auf die Kernelemente des Beteiligungshaushaltes zu werfen.

Erstens. Die Entwicklung und Realisierung des Modells wurden möglich, weil es einerseits schon vor 1989 vielfältige soziale Bewegungen und Initiativen in Porto Alegre gab, die für die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen kämpften, und weil andererseits die Parteien die Elemente partizipativer Demokratie mit den vorhandenen Elementen repräsentativer Demokratie zu verbinden wußten.

Zweitens. Grundvoraussetzung war und ist eine neue Form des städtischen Haushalts, der sowohl öffentlich zugänglich als auch für Nichtfachleute durchschaubar und verständlich sein muß.

Drittens. Kommunalpolitik und Verwaltung sind nicht überflüssig. Sie sind notwendige, aktive und vor allem akzeptierte Partner im Prozeß.

Viertens. Die Beteiligung der Menschen hat sich vor allem deshalb so positiv entwickelt, weil sie eine Umverteilung vorhandener Investitionsmittel zu ihren Gunsten bewirken können. Aber sie tat dies darüber hinaus auch, weil der Prozeß verläßliche Ergebnisse hervorbrachte und sie nicht nur über vorgefertigte Vorschläge mitentscheiden, sondern schon an der Entwicklung der Projekte beteiligt sind.

Von dieser Warte wiederum ist ein zweiter Blick auf den Begriff »Bürgerkommune« und seine Bedeutung in der praktischen Umsetzung interessant. Wie schon in der Grafik deutlich wurde, ist die »Bürgerkommune« eine Säule des neoliberalen Modells zum Umbau des öffentlichen Gemeinwesens. Es ist wiederum die Bertelsmann-Stiftung, die dazu in Nordrhein-Westfalen Modellprojekte »Kommunaler Bürgerhaushalt« unterstützt und vorantreibt.

Mit welchem Ziel dies geschieht, wurde auf einer Tagung zum Thema »Bürgerkommune« klar. In den Eingangsthesen eines der Referate wird gesagt: »Angesichts knapper werdender Mittel stellt sich den Kommunen in Nordrhein-Westfalen die Frage: »Wenn schon gespart werden muß – dann an welcher Stelle?« Gerade die Einsparungsmaßnahmen zur Reduzierung von Haushaltsdefiziten rufen bei den Bürgerinnen und Bürgern Proteste hervor. Hier ist es wichtig, Kosten und Mittel offen zu legen und durch Transparenz für Akzeptanz zu sorgen.«

Dieses und eine Reihe weiterer Beispiele zeigen: Nicht die Beteiligung an der Entwicklung von Investitionsschwerpunkten ist gefragt, sondern die Beteiligung an der Mängelverwaltung und die Verhinderung von Protest. Blickt man also hinter die Fassade aus Euphemismen, bleibt ein nachgerade zynisches Konzept der Beteiligung von Menschen an der Umverteilung von Geld und Macht zu ihren Ungunsten, das zwar gerne in einem Atemzug mit dem Beteiligungshaushalt von Porto Alegre diskutiert wird, aber in Wirklichkeit das Gegenteil davon darstellt.

Für linke Kommunalpolitik eröffnet die Debatte um die Einführung von Bürgerhaushalt, Bürgerkommune und ähnlichem allerdings die Chance, neoliberalen Modellen mit einem erprobten und erfolgreichen Gegenmodell zu begegnen. Eine Chance, die wir nicht in vielen Politikfeldern haben.