

Petra Brangsch, Lutz Brangsch (Hrsg.)

Haushalt, Haushaltspolitik und Demokratie

Bedingungen und Strategien einer
partizipativen Haushaltspolitik

Ein Lese- und Arbeitsbuch

Manuskripte

Rosa-Luxemburg-Stiftung
Manuskripte 54

Rosa-Luxemburg-Stiftung

PETRA BRANGSCH, LUTZ BRANGSCH (HRSG.)

Haushalt, Haushaltspolitik und Demokratie

Bedingungen und Strategien einer
partizipativen Haushaltspolitik

Ein Lese- und Arbeitsbuch

Karl Dietz Verlag Berlin

Rosa-Luxemburg-Stiftung, Manuskripte 54

ISBN 3-320-02959-2

Karl Dietz Verlag Berlin GmbH 2005

Umschlag: Heike Schmelter

Druck und Verarbeitung: MediaService GmbH BärenDruck und Werbung

Printed in Germany

Inhalt

Vorwort	7
1. BürgerInnen und Haushalt - eine komplizierte Beziehung am Scheideweg	11
2. Haushaltspolitischer Fatalismus und Politik	19
3. Was bedeutet eigentlich Haushaltspolitik ? Wie wird aus Politik Haushalt? Wie wird aus Haushalt Politik?	25
4. Haushalt im Interessenkonflikt BürgerInnen-Verwaltung-Politik	39
5. Potenziale und Spielräume der BürgerInnenbeteiligung bei der Lösung haushaltspolitischer Probleme	52
6. Haushaltspolitik als Gegenstand direkter Demokratie	65
7. BürgerInnenbeteiligung – unterschiedliche Intentionen, unterschiedliche Modelle	70
8. Partizipation zwischen Inkorporation und Emanzipation. Unterschiedliche Wege der BürgerInnenbeteiligung	94
9. Partizipative Haushaltspolitik – Internationale Erfahrungen	99
10. Partizipative Haushaltspolitik als Zukunftspolitik – mögliche Ansätze	119
11. Bausteine partizipativer Haushaltspolitik – Ausgangspunkte	134
12. Bausteine Partizipativer Haushaltspolitik – Budgetanalyse	141

13. Bausteine partizipativer Haushaltspolitik – Umfeldentwicklung	166
14. Bausteine partizipativer Haushaltspolitik – Überlegungen zu Verfahren	184
15. BürgerInnenhaushalte sind Realität	189
Quellenverzeichnis	197

Vorwort

Die Befähigung zu demokratischem Handeln und die Entwicklung bzw. Stabilisierung demokratischer Werte gehört zu den originären Zielstellungen politischer Bildung. Damit ist jedoch nicht gesagt, was Demokratie ist, welche Werte in den Kanon demokratischer Grundwerte gehören und welche gesellschaftlichen Handlungen als Demokratie befördernd betrachtet werden oder nicht. Dies zeigt sich exemplarisch an den Auseinandersetzungen um den Stellenwert von Elementen direkter Demokratie und dem praktischen Umgang mit ihnen. Selbst die weitgehend anerkannten demokratischen Grundwerte unterliegen einer intensiven Diskussion - man denke an die Debatten um die Persönlichkeitsrechte, um das Recht auf informationelle Selbstbestimmung usw. Die verschiedenen sozialen Kräfte verfolgen in einem bestimmten Rahmen eigene Demokratiekonzepte, die im Kern von ihren Interessen (genauer von ihrer Interessenlage als Totalität ihrer Interessen) geprägt sind - das Demokratiekonzept der einzelnen gesellschaftlichen Gruppe ist jeweils davon geprägt, wie sie ihre wirtschaftliche, geistig-kulturelle und soziale Stellung in der Gesellschaft am besten abgesichert sieht, mithin sind sie immer Konzepte des Machterhaltes oder der Machterringung. Haushalt und Haushaltspolitik sind wichtige Instrumente der Durchsetzung von Macht. Insofern wundert es nicht, dass gerade der Haushalt bisher ein weitgehend demokratiefreier Raum geblieben ist.

Dem praktizierten Selbstverständnis der deutschen Demokratie ist eigenständiges Agieren der BürgerInnen fremd. Die Demokratieauffassung ist auf einen einseitigen Ansatz repräsentativer Demokratie reduziert - da Massen nicht zur Demokratie fähig seien, müssten Eliten, Repräsentanten demokratische Prozesse gestalten. Weiter wird angenommen, dass genau der Haushalt, da er so kompliziert sei, am allerwenigsten den Rahmen der praktizierten elitären Demokratiekonzepte überschreitenden Regeln zugänglich sei. Außerdem wird vermutet, dass Rechte von Minderheiten in einem solchen Falle massiv beschnitten werden könnten. Dem Volk wird bestenfalls ein Mitwirkungsrecht zugestanden, um die Entscheidungen der Eliten umzusetzen, etwa durch ehrenamtliches Engagement etc.

Diese Gemengelage gefährdet aber tendenziell die politische Stabilität und Legitimität des politischen Handelns und ist durch die sog. Eliten nicht auflösbar, da sie selber unmittelbar Teil des Problems sind. Die Zukunft der Demokratie ist als Fragestellung somit aufgerufen - eine Frage bzw. Debatte, die alle Seiten der Machtrealisierung erfasst und erfassen muss - somit auch Haushalt und Haushaltspolitik. Als dem Staat vorbehaltene Aktivität bringt Haushaltspolitik immer die Interessen der dominierenden gesellschaftlichen Gruppen zur Geltung, spiegelt ein bestimmtes gesellschaftliches Kräftever-

hältnis, dass sich nicht in dem zwischen Kapital und Arbeit erschöpft. Für Brasilien brachte dies Raul Pont, einer der Konstrukteure des Beteiligungshaushaltes in Porto Alegre folgendermaßen zum Ausdruck:

„Die Demokratiefrage, die sich immer offensichtlicher als Widerspruch im Verhältnis zwischen dem neoliberalen kapitalistischen Staat und seinen verschiedenen Bevölkerungsgruppen erweist ... entwickelt sich immer mehr zum strategischen Schlüsselement auf dem Weg zum Sozialismus.“¹

Es sei dahingestellt, ob die Option des Sozialismus hier als realistische Zielstellung zu betrachten ist – wesentlich ist, und das belegt die Realität der Beteiligungshaushalte in Brasilien durchaus, dass hier ein Tor in Bereiche aufgestoßen wurde, die Interessen verschiedener sozialer Gruppen berühren.

Dies bedeutet aber auch, dass die Frage der Demokratisierung von Haushaltspolitik in die Breite von Demokratisierungsbestrebungen eingeordnet werden muss. Sollen bestehende demokratische Praktiken stabilisiert und weitergetrieben werden, ist eine Demokratisierung von Haushaltspolitik erforderlich – soll Haushaltspolitik demokratisiert werden, müssen sich diese Bemühungen auf demokratische Praktiken in anderen Bereichen stützen können. Beteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21, in Kinder- und Jugendhilfeausschüssen, im Rahmen der BürgerInnenbeteiligung in Fragen der Stadtentwicklung, der Altenhilfeplanung usw. können ein wichtiges Rückgrad für partizipative Haushaltspolitik sein.

Demokratisierung von Haushaltspolitik trifft somit die Interessen nicht nur der BürgerInnen. Ihnen geht es vor allem um Möglichkeiten, ihre jeweiligen Interessen mit Folgen artikulieren zu können, Einblick in politische Prozesse zu erhalten, die ihnen jetzt weitgehend verborgen bleiben und schließlich ihre eigenen Ideen, eigenen Kreativität Strategien zur Lösung konkreter Probleme zu entwickeln und in politisches Handeln umzusetzen. Letztendlich wird so natürlich auch offensichtlich, wie sich durch die Finanz- und Steuerpolitik Machtstrukturen in der Gesellschaft durchsetzen, warum sich welche Einnahmen und Ausgaben wie entwickeln.

Auch PolitikerInnen können an derartigen Prozessen interessiert sein – selbst ihnen bleibt Haushaltspolitik weitgehend unzugänglich; demgegenüber kann eine Demokratisierung dieser Sphäre die Legitimität ihrer Entscheidungen erhöhen, damit ihre politische Handlungsfähigkeit wie auch die des von ihnen repräsentierten Gemeinwesens erweitern. Für die Verwaltung liegen die Vorteile in ähnlicher Richtung – indem sie sich auf in breiter BürgerInnenbeteiligung erarbeitete Prämissen stützen kann, gewinnt ihre Arbeit am Haushalt ebenfalls ein Mehr an Legitimität, das Wissen der BürgerInnen

¹ Pont, Raul: Hoffnung für Brasilien. Beteiligungshaushalt und Weltsozialforum in Porto Alegre, die Entwicklung der PT und Lulas Wahlsieg, Köln, 2003, S. 50

kann zu einer höheren Effizienz der Mittelverwendung führen. Auch bietet Transparenz in haushaltspolitischen Fragen einen Schutz der MitarbeiterInnen vor informellen Anmutungen von LobbyistInnen und vor Korruptionsversuchen.

Inzwischen kann man auf vielfältige Erfahrungen mit Demokratisierungsansätzen von Haushaltspolitik in verschiedenen Teilen der Welt zurückgreifen. Neben den bekannten Beispielen in Lateinamerika, vor allem Porto Alegre, stehen solche in den USA und Frankreich, Spanien und Russland, in Afrika wie in Asien, in Neuseeland und auch in Deutschland. Alle Beispiele haben ihre spezifische Ausrichtung, ihr eigenes Gesicht. Meist handelt es sich um Ansätze einer weiteren Demokratisierung von Kommunalpolitik; andere Projekte auf diesem Feld befassen sich aber auch mit regionalen oder den Staatshaushalten. Demokratisierung von Haushaltspolitik hat so viele verschiedene Gesichter, wie die Bedingungen unter denen sich solche Praktiken entwickeln vielfältig sind.

In dem dargestellten Rahmen ist es richtig, dass zwischen Kapitalismus (oder wie die Ordnung sonst auch bezeichnet wird) und Demokratie ein unlöslicher Zusammenhang besteht. Dies ist mehr als nur eine Floskel und beschreibt das Dilemma gegenwärtiger Politik und Machtausübung. Politisches Verhalten setzt ideologische Verinnerlichung voraus; die allseits konstatierte Politikverdrossenheit und die schwindende ideologische Legitimation der „Demokratie“ (nicht nur staatlichen Handelns!) stellt die bisherigen Vermittlungen zwischen wirtschaftlichen Interessen und gesellschaftlichem Handeln in Frage - und untergräbt das bisherige Triebkraftmodell. Auf dieser Widerspruchskonstellation basiert das demokratie-konzeptionelle Handeln recht verschiedener Akteure aus allen politischen Lagern. Im Kontext der Projekte der Bertelsmann Stiftung, der Empowerment-Strategien der Weltbank, der Entwicklung von governance-Strategien der OECD oder der von A. Sen entwickelten Gerechtigkeits-Vorstellungen - alle diese mehr oder weniger direkt politikwirksamen Konzepte setzen von dieser Widerspruchskonstellation ausgehend auf Partizipation, mithin geht es ihnen um eine Neustrukturierung demokratischer Mechanismen.

Die Veränderungen, die sich in den letzten Jahren in der Sichtweise auf Haushaltspolitik bei verschiedenen gesellschaftlichen Kräften beobachten lassen, müssen aufmerksam betrachtet werden.

Die vorliegende Publikation soll zum Einen einen Überblick über die Diskussionen und ihre Hintergründe geben. Zum anderen werden Ansätze für die Entwicklung eigener Herangehensweisen an Haushaltspolitik vorgeschlagen. Dabei geht es im Kern um eine andere Art, Politik zu machen, um eine andere Art als BürgerIn, als PolitikerIn oder Verwaltungsmitarbeiter/in zu handeln, um eine andere Art des Austragen von Interessenskonflikten.

Dabei wird der „Bürgerhaushalt“ unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden:

- als Verfahren, in dem BürgerInnen Haushaltspolitik beeinflussen und
- als Qualität von Haushaltspolitik, die durch Öffentlichkeit und Transparenz gekennzeichnet ist.

Worum es nicht geht, ist dass BürgerInnen etwa das Zahlenwerk des Haushalts problemlos lesen können müssten oder dieses auch noch schreiben sollten. Es geht beim „Bürgerhaushalt“ immer um die Art und Weise, wie ein Haushalt entsteht, realisiert und abgerechnet wird.

Die nachfolgenden Beiträge entstanden in Verbindung mit der Projektarbeit der Rosa-Luxemburg-Stiftung, so der Durchführung einer Seminarreihe zum Thema Partizipative Haushaltspolitik, der Kooperation mit dem brasilianischen Projektpartner FASE, der Kooperation mit der AG Bürgerhaushalt Berlin und der Bundeszentrale für politische Bildung sowie weiteren Seminaren und Workshops. Es sind weiterhin Ergebnisse von Studien, die durch die Stiftung und das kommunalpolitische forum e.V. (berlin) zu verschiedenen Aspekten des Themas in Auftrag gegeben wurden, eingeflossen.

Die AutorInnen

Dr. Petra Brangsch und Dr. Lutz Brangsch

Dr. Viola Schubert-Lenhardt (12.1.)

Andrea Reimann und Dr. Rainer Ferchland (12.2.)

Dr. Gerda Jasper, Dipl.-Psych. Markus Rehrl, Dr. Annegret Rohwedder (13.1.)

1. BürgerInnen und Haushalt - eine komplizierte Beziehung am Scheideweg

Wenn in der Öffentlichkeit von den öffentlichen Haushalten die Rede ist, wird wohl in den meisten Fällen in fatalistischer Art und Weise der Begriff „Kürzung“ assoziiert werden. Auch wenn die Kürzungen und ihre Folgen keine Begeisterung hervorrufen - Alternativen werden kaum gesehen.

Spektakulären Charakter erreichte und erreicht die Frage nach der Zukunft von Haushaltspolitik im Zusammenhang mit der Situation des Landes Berlin. Die Finanzausstattung der Berliner Bezirke entspricht schon lange nicht mehr den ermittelten Erfordernissen. Ihnen werden bestenfalls 47 Prozent des ermittelten Bedarfs zugewiesen. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushaltes 2004/2005 durch den Berliner Verfassungsgerichtshof und die folgende Klage des Landes vor dem Bundesverfassungsgericht machte das haushaltspolitische Dilemma deutlich. Im Bericht des Senats zur Normenkontrollklage heißt es:

„Diese Konsolidierungsschritte stellen das Äußerste dar, was Berlin an Eigenanstrengungen leisten kann, um seine extreme Haushaltsnotlage zu bewältigen. Trotz der erheblichen Konsolidierungsleistungen werden aber die Zinsausgaben und die Schulden des Landes weiter stark ansteigen. Das gilt ungeachtet des umfangreichen, mittelfristig angelegten Entscheidungspakets für strukturelle Einsparungen, das der Senat am 1. Juli 2003 begleitend zur Haushaltsaufstellung verabschiedet hat. Danach werden die Personalausgaben bis zum Jahr 2007 gegenüber dem Jahr 2003 stabil gehalten; das entspricht einem Maßnahmenvolumen von über 800 Millionen Euro durch einen strikten Personalabbau sowie Maßnahmen im Tarif- und Besoldungsbereich. Die konsumtiven Sachausgaben werden bis zum Jahre 2007 gegenüber dem Jahre 2003 um rd. 940 Millionen Euro abgesenkt. Auch die Investitionsausgaben werden bis 2007 erneut – gegenüber dem Jahre 2003 um knapp 350 Millionen Euro – abgesenkt. Obwohl die Primärausgaben Berlins bis 2007 um gut 1,2 Milliarden Euro, das sind 6,6 v. H., verringert werden, werden die bereinigten Ausgaben nur um 700 Millionen Euro (- 3,3 v. H.) absinken, weil die Zinsausgaben um 540 Millionen Euro steigen werden.“²

Vor diesem Hintergrund ist es schwer, eine eigentlich nötige und vernünftige Diskussion über tatsächlich vorhandene Verschwendung und mangelnde Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Haushaltsmitteln auf der einen Seite

² Die extreme Haushaltsnotlage Berlins – Bericht, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/2017, S. 6; siehe auch daran anschließend: Antrag auf Annahme einer Entschließung der Fraktion der SPD und der Fraktion der PDS „Konsequente Sanierung des Landeshaushalts unter den Bedingungen der extremen Haushaltsnotlage“, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/2641

und genauso real existierende Mangelzustände in der Erbringung öffentlicher Leistungen auf der anderen Seite zu führen, auch wenn mit den vorliegenden Sozialberichten und dem jüngst vorgelegten Sozialstrukturatlas beide Optionen zu verfolgen wären. Es blieb vor einigen Jahren Boulevardblättern vergönnt, eine wahrhaft abstruse Kampagne zur Rettung eines im Zuge von Haushaltseinsparungen zur Disposition gestellten Reliktes finstersten obrigkeitstaatlichen Kultes, der Reiterstaffel der Berliner Polizei, zu betreiben – und damit auch noch Erfolg zu haben.

Die Situation in anderen Kommunen ist nicht weniger katastrophal. In einer im Oktober 2004 vorgelegten Studie wird mit Blick auf die bereits im Gemeindefinanzbericht 2003 bestätigten „größten Finanzkrise seit Gründung der Bundesrepublik“ festgestellt: „Die Kommunen treten nach den Konsolidierungsphasen in der ersten Hälfte der 80er-Jahre und in den 90er-Jahren ... in eine dritte Runde ein, ohne noch über nennenswerte Reserven zu verfügen... Besonders kritisch ist die Situation, da die seit der Mitte der 80er-Jahre dominierenden Einflussfaktoren von den Kommunen kaum beeinflussbar sind.“³ So haben z.B. von den 427 Städten, Gemeinden und Kreisen (darunter fast alle Großstädte) in Nordrhein-Westfalen 180 Haushaltssicherungskonzepte aufstellen müssen.⁴

Vor diesem Hintergrund formulierten z.B. VertreterInnen der Ruhrgebietsstädte in einem Memorandum zur Reform des Gemeindefinanzsystems im November 2001 die folgende Forderung: „Wir brauchen eine von allen gesellschaftlichen Gruppen mitgeführte Diskussion über die von den Kommunen zu erbringenden Aufgaben. Dabei ist das Prinzip der Parallelentscheidung über Aufgaben, Ausgaben und Finanzierung verstärkt zu beachten.“

Das diffuse Unwohlsein – oder die nackte Empörung – über Haushaltspolitik sind Ausdruck eines völlig richtigen Empfindens – eine Weiterführung des bisherigen Kurses führt tiefer in eine Sackgasse. Wenn der Berliner Finanzsenator Sarrazin von einer „kaum fassbaren Armut“ Berlins spricht⁵, so steht dem außerdem auch ein nicht weniger fassbarer Reichtum in Stadt und Staat gegenüber – von dem aber eben nicht gesprochen wird oder der nicht als für die Lösung der haushaltspolitischen Krise relevant betrachtet wird. Auch in extremster Haushaltsnotlage werden Haushalte aufgestellt und werden öffentliche Ausgaben in erheblichem Umfang getätigt. Auch in dieser Situation werden Prioritäten in den Ausgaben gesetzt, die bisher dem Blick der

³ Libbe, Jens/Trapp, Jan Hendrik/Tomerius, Stephan: Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Theoretische Verortung der Druckpunkte und Veränderungen in Kommunen, Berlin, 2004, S. 13

⁴ vgl. Gemeindefinanzbericht 2004 in: der städtetag 1/2004, S. 56

⁵ vgl. Soldt, R.: Der bettelarmen Hauptstadt einen heilsamen Schock versetzen in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.2.2002, Nr. 32, S. 4

Öffentlichkeit weitgehend entzogen blieben. Mindestens ist es die Debatte um die Qualität der öffentlich erbrachten Leistungen, die Zweckmäßigkeit und Art und Weise der Erbringung dieser Leistungen, die einem Beteiligungsprozess unterworfen werden kann und muss.

Dass etwas faul ist mit dem Haushalt wird also wohl angenommen und gesehen - nur wie dem quasi „Übernatürlichen“ zu begegnen sei, bleibt unklar. Dies ist insoweit eigentlich verwunderlich, bildet doch die Beschäftigung mit dem Staatshaushalt einen der Ausgangspunkte der modernen ökonomischen Wissenschaft und ein konstituierendes Moment bürgerlichen Selbstbewusstseins.⁶ Dies gilt gerade für Deutschland, wo auch nach der Revolution von 1848 das in der Verfassung verbrieft Budgetbewilligungsrecht lange Zeit nur auf dem Papier bestand.⁷ Die Französische Revolution entzündete sich bekanntlich an haushaltspolitischen Auseinandersetzungen und wurde beständig von ihnen begleitet.

So steht also neben der Behandlung der Haushaltspolitik in wirtschaftswissenschaftlicher Hinsicht auch der Zusammenhang von Haushalt, Haushaltspolitik und (bürgerlicher) Demokratie am Ausgangspunkt bürgerlich-kapitalistischer Gesellschaft und Staatlichkeit. In den Auseinandersetzungen um die Gestaltung von Haushaltspolitik manifestiert sich auf einzigartige, exemplarische Art und Weise die Wechselwirkung von Politischem und Ökonomischem, wie sich etwa in den Auseinandersetzungen um Arbeitslohn und Arbeitszeit ähnlich exemplarisch Wechselwirkungen von Klasseninteressen widerspiegeln. Wenn so also auch eine Kontinuität des politischen Charakters von Haushalt zu konstatieren ist, kann doch in keiner Weise von einer Kontinuität demokratischer Haushaltspolitik ausgegangen werden. Haushaltspolitik wurde immer genutzt, um nicht nur Klassen-, sondern auch Gruppeninteressen durchzusetzen, und dies auch unter Umgehung oder Verletzung bürgerlich-demokratischer Normen. Diese Mechanismen können nur in dem Maße funktionieren in dem die repräsentative Demokratie gegenüber

⁶ So befasst sich z.B. Adam Smith in seinem ökonomischen Hauptwerk „Eine Untersuchung über das Wesen und die Ursachen des Reichtums der Nationen“ im Buch V im Kern mit Haushaltspolitik. Dieser Teil umfasst ein knappes Drittel dieses Werkes. Ähnliches findet sich bei David Ricardo, William Petty u.a. frühen bürgerlichen Ökonomen. Das ist verständlich, weil die Frage der Legitimität, der Höhe und der Art der Abgaben und Steuern sowie natürlich deren Verwendung die Akkumulations- und damit Überlebensfähigkeit der frühen kapitalistischen Unternehmen in außerordentlich hohem Maße und direkt sichtbar bestimmten. Ohne eine staatlich finanzierte materielle und soziale Infrastruktur waren diese Unternehmen in der Frühphase nicht lebensfähig gewesen. Nicht weniger wichtig war diese Auseinandersetzung, um die kapitalistische Art der Verwendung von Geld, die Investition in das Unternehmen, gegenüber dem parasitären Konsum des Adels zu legitimieren. So haben wir es also von Anfang an mit einer POLITISCHEN Debatte zu tun.

⁷ vgl. dazu z.B. Lassalle, Ferdinand: Was nun? Zweiter Vortrag über Verfassungswesen, gehalten am 17.11.1862, in: Lassalle, Ferdinand: Auswahl von Reden und Schriften nebst kurzer Biographie und geschichtlicher Einführung von Dr. Karl Renner, Berlin, 1923, S. 95-99

anderen Formen demokratischer Herrschaft, insbesondere Formen direkter Demokratie, überwiegt. Die heutige Haushaltspolitik ist durch das unbedingte Primat repräsentativer gegenüber direkter Demokratie geprägt; Veränderungen in der Haushaltspolitik wie auch die Entwicklung der Demokratie stehen so in einem untrennbaren Verhältnis.

Der Gegenstand der vorliegenden Publikation ist daher von zwei Seiten zu entwickeln:

- aus der Sicht der Funktion von Haushalt und Haushaltspolitik in der Gesellschaft als distributiver Prozess, als ein Moment des Wirtschaftslebens und der Schaffung von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

- aus der Sicht der Entwicklung der modernen bürgerlichen Demokratie und der in ihr manifesten Gesellschafts-, Herrschafts- und Machtverhältnisse.

Ein Höhepunkt in der aktiven Nutzung des Haushaltes als gesellschaftspolitisches Instrument und in einer bis dahin nicht gekannten Breite ist mit dem Namen Keynes verbunden. Die haushaltspolitischen Dimensionen der Kriegswirtschaft bzw. der Kolonialpolitik mag in bestimmten Phasen dem in ihrer quantitativen Seite nicht nachstehen, in ihrer Zielrichtung bleiben sie jedoch gegenüber den im keynesianischen Kontext entwickelten Konzepten bescheiden.⁸ Das Instrumentarium der Haushaltspolitik wie auch die Sichtweise auf diese Instrumentarien erfahren in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts wichtige Veränderungen. Seit Keynes scheidet sich Haushalts-, Steuer-, Geld- und Wirtschaftspolitik in der Polemik um Rolle, Zulässigkeit und Umfang von Haushaltsdefiziten. Soweit diese Debatten keinen akademisch-finanzmathematischen, sondern politisch-praktischen Charakter tragen, steht dahinter auch immer ein Streit um Gesellschaftsmodelle.

Wegen ihrer oft unmittelbaren Wirkungen wurden die Auseinandersetzungen um Haushaltspolitik meist unter eher pragmatischen verteilungspolitischen Gesichtspunkten geführt. Dies trifft auch für die Positionen der Linken zu. Der Staatshaushalt wird zutreffend als Instrument der Umverteilung und Herrschaftssicherung erkannt – eine Strategie zu entwickeln, mit diesem Fakt umzugehen, die Blockade oder Beförderung von bestimmten Umverteilungsprozessen mit weitergehenden politischen Strategien zu verbinden, ist bisher kaum gelungen.

Auch in den realsozialistischen Staaten verblieben haushaltspolitische Fragen weitgehend außerhalb öffentlicher Eingriffsmöglichkeiten, auch wenn vermittelte Formen gesellschaftlicher Kontrolle existierten.⁹ Auf theoretischen

⁸ Außer Betrachtung bleibt in diesem Zusammenhang die feudale Haushaltspolitik (als Kameralistik), die auf anderen ökonomisch-politischen Grundlagen beruhte und in den Vorstellungen der Merkantilisten und Monetaristen erste bürgerlich geprägte Bewertungen erfuhr.

⁹ Allerdings wäre insbesondere für die kommunale Ebene diese Frage weiter zu untersuchen. Auf der gesamtstaatlichen Ebene war die Haushaltspolitik, zumindest was die DDR betrifft, durch die in den

scher wie praktischer Ebene wurde die Herangehensweise an Haushalt und Haushaltspolitik stark durch die Kontroversen um die Rolle von Geld und Finanzen, von Wert- und Preiskategorien und um die Stellung der Wirtschaftssubjekte im Sozialismus geprägt bzw. in hohem Maße pragmatisch gehandhabt. Natürlich wird Haushaltspolitik auch als Herrschaftsinstrument verstanden. Indem mit Umverteilungsinstrumenten auch hier sozial- und wirtschaftsstrukturelle Ziele realisiert werden sollen. In dem hier betrachteten Zusammenhang sind vor allem die Besteuerung privater Einkommen (insbesondere solcher aus Privat- oder halbstaatlichen Unternehmen) wie auch die Gestaltung der Erwirtschaftungsbedingungen für die volkseigenen, staatlichen und genossenschaftlichen Unternehmen sowie schließlich die Umverteilungen von Investitionsmitteln über den Volkswirtschaftsplan zu benennen. Zwar wurde versucht, Volkswirtschafts- und Haushaltsplan durch die öffentliche Diskussion der Direktiven zum Volkswirtschaftsplan demokratische Legitimation zu verschaffen, doch blieb die Haushaltspolitik in ihrer Ganzheitlichkeit selbst einer breiten demokratischen Mitwirkung verschlossen. Es existierte tatsächlich keine Institution neben den klassisch repräsentativen Organen, die die Resultate des ja tatsächlich ablaufenden Diskussionsprozesses in staatliches Handeln hätte umsetzen können. Die enge Verflechtung der Entscheidungsstrukturen von Staat und SED erwiesen sich unter diesem Gesichtspunkt nicht als gesellschaftsstabilisierend, sondern als die Stabilität untergrabend.

Der markante Unterschied zwischen der Positionierung der jungen Sozialdemokratie Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts und den heutigen Linken in der Haushaltspolitik dürfte in der stärkeren Betonung keynesianischer Positionen, in der Betonung der Orientierung von Haushaltspolitik auf die Stimulierung der Nachfrage in Kombination mit deutlichen Umverteilungsschritten liegen.¹⁰ Dabei ist auf weiten Strecken der kämpferische, politische Charakter der Auseinandersetzung abhanden gekommen und einem eher akademisch-objektivierenden Gestus gewichen. Parallel dazu hat eine andere Richtung den polemisch-anklagenden Part übernommen, der die Ungerechtigkeit der Umverteilungen anprangert. Beiden Tendenzen ist eine nur begrenzte Wirkungsfähigkeit beschieden, gehen sie doch in ihren Aussagen kaum über das hinaus, was ohnehin allgemein bekannt ist. Beide Richtungen sind bisher nicht fähig, eine eingängige Alternative zu formulieren. Beide

verschiedenen Parteien und Organisationen manifesten Interessenkonstellationen mitbestimmt. Inwieweit hier Potenziale für eine weitere Entwicklung hätten liegen können, sei im Rahmen dieser Darlegungen dahingestellt.

¹⁰ Dem folgt auch der Vorschlag einer Arbeitsgruppe zur Sanierung des Berliner Haushaltes vom Juli 2002. vgl. Berlin sanieren oder kaputtsparen? Arbeitsgruppe Regional Consulting kritisiert Konsolidierungspolitik des rot-roten Senats, in: Neues Deutschland vom 6./7. Juli 2002, S. 10

Richtungen erweisen sich als derzeit unfähig, Haushaltspolitik als sozialen, gesellschaftspolitischen Prozess zu gestalten, in dem soziale Gruppen aktiv in die Auseinandersetzungen eingreifen. Waren die parlamentarischen Auseinandersetzungen um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert um Flottenbau usw. immer mit entsprechenden außerparlamentarischen Bewegungen verknüpft, ist diese Verbindung heute nur schwach ausgeprägt und von begrenzter Wirksamkeit – sie ist aber, und das ist für die hier zu entwickelten Fragestellungen wichtig – auch konzeptionell nicht integraler Bestandteil der haushaltspolitischen Strategien bzw. Vorstellungen.

Zwei Ursachen dafür mögen, zumindest was die kommunistische und linkssozialdemokratische Richtung betrifft, maßgeblich sein. An erster Stelle ist eine kurzschlüssige Sichtweise auf die marxsche Politische Ökonomie, insbesondere auf die Reproduktionstheorie, zu benennen. Es wird oft vergessen, dass das KAPITAL in den vorliegenden Bänden nur einen Bruchteil dessen erfasst, was Karl Marx selber als „System der bürgerlichen Ökonomie“ betrachtete und was er entsprechend zu untersuchen gedachte.¹¹ Die Ablehnung eines eigenen haushaltspolitischen Engagements auf der einen Seite, wie auch die Beschränkung dieses Engagements auf die Suche nach Wegen der besseren „Kassenverwaltung“ vor allem in den ostdeutschen Bundesländern haben hier eine wesentliche Wurzel. Beide Sichtweisen ignorieren im Grunde zwei Kernaussagen der marxschen Reproduktionstheorie – die Einheit materieller und gesellschaftlicher Reproduktion, die Einheit der Reproduktion materieller Güter und gesellschaftlicher Verhältnisse sowie die Einheit von Produktion, Distribution, Zirkulation und Konsumtion. In der ökonomischen Grundlagenausbildung spielten insbesondere die Vermittlungsprozesse zwischen den Phasen des Reproduktionsprozesses eine untergeordnete Rolle. Obwohl in der ökonomischen und später auch in der soziologischen Diskussion die Frage der materiellen Interessiertheit immer wieder eine wichtige Rolle spielte, wurden in der politischen Praxis auftretende Widersprüche bezüglich der Haushaltspolitik auf ideologische Probleme reduziert. Es gelang in diesem Umfeld nicht, die Potenziale, die bspw. den Plandiskussionen in den Unternehmen hätten innewohnen können, haushaltspolitisch und damit gesellschaftlich wirksam zu machen.

Dies hängt sicher mit einer Unterschätzung der Rolle des Staates in seiner Komplexität bzw. eine oberflächliche Reduzierung seiner Rolle auf die des Machtinstrumentes der herrschenden Klasse zusammen. Für die Bestimmung politischer Strategien spielen nicht einfach grundsätzliche Charakteristika der „heutigen Gesellschaft“ als Abstraktum (auf der Ebene des Wesens) eine

¹¹ vgl. Marx, Karl: Zur Kritik der Politischen Ökonomie, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 13, Berlin, 1978, S. 7

Rolle, sondern vor allem die historisch und nationale gegebene Ausprägung staatlicher Herrschaft.¹² Der ursprüngliche Publikationsplan, den Marx 1858 Engels vorstellte, sah 6 Bücher vor - „Vom Kapital“, „Grundeigentum“, „Lohnarbeit“, „Staat“, „Internationaler Handel“ und „Weltmarkt“.¹³ Tatsächlich sind von Marx selbst die Teile zum Kapital und zur Lohnarbeit weitgehend ausgearbeitet worden, während die weiteren Teile fragmentarisch blieben. In Lehre und Propaganda wurde daraus der unzutreffende Schluss gezogen, dass die Staatsfrage weniger wichtig wäre bzw. mit der leninschen Staatstheorie erschöpfend behandelt sei, was aber nicht zutrifft.¹⁴

Im Reproduktionsprozess der Gesellschaft spielen der Staatshaushalt und die von ihm abgeleiteten regionalen Haushalte in dieser Vermittlung eine entscheidende Rolle. Niemand bleibt davon unberührt.

Stellt man diese Umstände in Rechnung bestätigt sich, dass nicht nur die Verteilungsproportionen als solche, sondern auch und vielleicht in viel höherem Maße die Art und Weise, wie Veränderungen in der Einnahme- und Ausgabeseite des Haushaltes zustande kommen und selbst zu notwendigen qualitativen Veränderungen von Haushaltspolitik führen, für die politische Praxis von Interesse ein müssen.

Selbstgewählte haushaltspolitische Abstinenz und Beschränkung auf quantitativ fixierte Verteilungsdiskussionen als solche bedeuten nicht, dass die angedeuteten Reproduktionsprozesse in ihrer Grundqualität nicht mehr ihren Weg nehmen. Mit diesen Prozessen sind Veränderungen in der Interessenlage der unterschiedlichen gesellschaftlichen bzw. politischen Akteure gesetzt, die in ihren Resultanten schwer zu beurteilen sind, wenn man sich nur auf summarische Verteilungsdiskussionen konzentriert. Wohlgemerkt – dies bedeutet nicht, dass diese oft auch sehr polemisch und öffentlichkeitswirksam geführten Diskussionen überflüssig wären – Politik darf sich aber nicht in ihnen erschöpfen.¹⁵ Der Aufgabe, unter diesem Gesichtspunkt Haushaltspolitik mit Konsequenz und in allen ihren Phasen zum Gegenstand politischer Diskussion zu machen, konnte bisher nicht erfolgreich gelöst werden. Viel-

¹² Dies wird durch Marx in der Kritik des Gothaer Programms ausführlich entwickelt. Entgegen vielfältiger Auffassungen betont er hier gerade die Bedeutung der Durchsetzung demokratischer Freiheiten gegen vordergründig globalen, allgemeinen und sich außerhalb konkreter historischer Gegebenheiten bewegenden Forderungen. vgl. Marx, Karl: Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei, in: MEW Bd. 19, Berlin, 1978, S. 29ff.

¹³ vgl. Marx an Engels in Manchester, in: MEW Bd. 29, Berlin, 1978, S. 312

¹⁴ Hervorzuheben ist an dieser Stelle das von Uwe Jens Heuer 1989 veröffentlichte Buch „Marxismus und Demokratie“ (Staatsverlag der DDR Berlin 1989), in dem eine in dieser Form erstmals die bisherigen Begrenzungen der Staatsdiskussion überwindende Darstellung linker Staats- und Demokratietheorie in einem breiten Spektrum gegeben wird.

¹⁵ Gerade in der Frage Krieg-Frieden hat dies oft eine große Rolle gespielt, auf die an anderer Stelle noch einzugehen sein wird.

mehr wird dies auch heute noch unter den Linken nicht selten als nicht notwendig erachtet.

Eine tatsächlich neue Qualität hat die Diskussion um Haushaltspolitik erst in den letzten Jahren erhalten. Mit dem Modell des Orcamento Partizipativo in Porto Alegre und den Initiativen in diesem Umfeld, den Initiativen zur Entwicklung der Budgetanalyse zu einem Instrument politischer Ermächtigung, dem Gender Budgeting, den Initiativen von Weltbank und IWF zur Schaffung eines Mindestmaßes von Transparenz in der Finanz- und Haushaltspolitik in Kombination mit einer stärkeren Partizipation breiterer Bevölkerungsschichten¹⁶ wie auch später dann in Deutschland mit den Initiativen der Bertelsmann-Stiftung zum Netzwerk Kommunen der Zukunft und dem Modellprojekt Bürgerhaushalt¹⁷ werden unterschiedliche bzw. gegensätzliche Wege der Entwicklung öffentlicher Haushaltspolitik präsentiert. Weniger in der öffentlichen Diskussion präsent, doch eventuell von ebenfalls weitergehendem Interesse könnten auch die Versuche in Südafrika sein, ein höheres Maß an Transparenz und Verantwortlichkeit in die Haushaltspolitik zu bringen.¹⁸ Es geht hier vor allem um die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der für die Haushaltsführung Verantwortlichen. Mit dem Municipal Finance Management Act wurde diese Verantwortlichkeit nun bis auf die lokale Ebene relativ genau bestimmt.¹⁹ Diese Verantwortlichkeit schließt die unmittelbare persönliche Haftung für unsachgemäßen Umgang mit Haushaltsmitteln ein. Inwieweit diese weitgehende Verantwortlichkeit tatsächlich die erhofften Effekte bringen wird, ist in der südafrikanischen Diskussion umstritten. Es wird z.B. angemerkt, dass damit die Innovationsbereitschaft auf der lokalen Ebene eher gebremst werde. Kann Demokratisierung der Haushaltspolitik hier eine Brücke zwischen Verantwortlichkeit und Veränderungsbereitschaft sein?

Wie sind vor diesem Hintergrund zukunftsfähige Wege zur Gestaltung des Verhältnisses BürgerInnen - Haushalt zu finden?

¹⁶ vgl. z.B. Vishwanath, Tara/Kaufmann, Daniel: Towards Transparency in Finance and Governance. Hrsg. World Bank, Draft, 6.9.1999 S. 3, S. 17, S. 24f.

¹⁷ vgl. Dazu aktuell: Schaerffer, Christine/Pauly, Thomals, Hrsg. Bertelsmann Stiftung und Innenministerium NRW: Kommunalen Bürgerhaushalt: Ein Leitfadens für die Praxis, o.J.

¹⁸ dazu z.B. Project Appraisal Document. On a proposed loan in the amount of US \$ 15.0 Million to the Republic of South Africa for a Municipal Financial Management Assistance Project. Report No. 23291-SA

¹⁹ vgl. dazu z.B. Morgenrood, Pierre: Municipal Financial Management Act: Drawing of a new era, in: VOICE. Official publication of the South African Local Government Association. June/July 2004. S. 16/17

2. Haushaltspolitischer Fatalismus und Politik

Das Verhältnis BürgerInnen zur Haushaltspolitik ist durch Fatalismus geprägt.

Begünstigt wird dieser Fatalismus durch folgende Faktoren:

Die tatsächlich vorhandenen Einflussmöglichkeiten auf Haushalt und Haushaltspolitik sind für die BürgerInnen nur schwer zugänglich.

Praktizierte Formen des Bürgerengagements, wie etwa Lokale Agenda 21 oder Netzwerk Gesunde Städte sind nur schwer als für Haushaltspolitik relevante Formen zu identifizieren bzw. als solche zur Geltung zu bringen.

Die Einnahmeseite der Haushalte bleibt, soweit es nicht um Preise, Gebühren und andere Zahlungen der BürgerInnen geht, weitgehend aus den Diskussionen ausgeschlossen.

Die Folgen von Haushaltsentscheidungen in Breite und Tiefe sind für BürgerInnen, darüber hinaus aber für alle Beteiligten oft schwer abzuschätzen.

Indem, z.T. in guter Absicht, die Höhe der Staatsverschuldung oder des Haushaltsdefizits pro Kopf in die politische Alltagsauseinandersetzung eingeführt wird, wird zudem bei BürgerInnen ein Schuldgefühl provoziert. Es wird suggeriert, das Engagement in haushaltspolitischen Belangen (soweit dabei Ansprüche definiert werden) als ungehöriges Anspruchsdenken betrachtet werden könnte. Die Parallelen zur "Sozialneid" - Debatte sind hier unverkennbar. BürgerInnenbeteiligung wird entsprechend bestenfalls eindimensional unter Effizienz-, und das heißt dann unter Kostensenkungsaspekten, akzeptiert. Im Mittelpunkt steht BürgerInnenbeteiligung vor allem auf der Ausgabenseite – die Einnahmenseite (abgesehen von der Begründung von Gebühren- und Abgabenerhöhungen) wird kaum thematisiert. Insoweit wird auch der Schwerpunkt der folgenden Darlegungen von der Gestaltung und Legitimation der Ausgaben des Haushaltes ausgehen und davon ausgehend Wege zur Formulierung von Ansprüchen an die Einnahmenseite abgeleitet werden müssen.

Die Politik, unterstützt von ideologisch einäugigen Wirtschafts-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaftlern, tut ihr übriges, indem sie mehr oder weniger deutlich vermittelt, dass die Komplexität der Haushaltspolitik dem „einfachen Bürger“ ohnehin verschlossen bleiben müsse und BürgerInnenbeteiligung bestenfalls in Teilbereichen und dann verwaltungsgesteuert möglich sei. Diese Argumente finden sich dann auch immer wieder, wenn man mit PolitikerInnen aller Ebenen wie auch BürgerInnen über Fragen partizipativer Haushaltspolitik diskutiert.

Natürlich ist die Welt komplexer geworden. Diese wachsende Komplexität hat aber bisher nicht etwa dazu geführt, dass die Einführung erweiterter de-

mokratischer Instrumente in voller Breite als eine Lösungsmöglichkeit der damit verbundenen Probleme durch die herrschenden Schichten akzeptiert wurde – die Akzeptanz bleibt selektiv. Vielmehr schaffen sich Interessierte verschiedene informelle Wege (bis hin zur Korruption), um eigene Interessen in Entscheidungsprozesse einzubringen. Korte kommt im Zusammenhang mit der Analyse der Entstehung von Regierungserklärungen, die in ihrem Kern auch immer haushaltsstrategische Papiere sind, zu dem bemerkenswerten und nicht überraschenden Ergebnis, dass „informelle Entscheidungsmuster ... zum Kennzeichen der Bonner Koalitionsregierungen geworden“ sind.²⁰ Wenn dem so ist, und es besteht kein Grund dazu, an dieser Einschätzung zu zweifeln, hat dies auf der staatlichen Ebene grundsätzliche Folgen für die Bewertung von BürgerInnenengagement generell wie auch für die Bewertung der Korruptions- und Klientelismusanfälligkeit des Systems. Das Erleben dieses real geringen Gewichtes von BürgerInnenbeteiligung führt nur noch tiefer in haushaltspolitischen Fatalismus.

Anliegen der folgenden Ausführungen ist es, den täglich zu erlebenden Fatalismus in Frage zu stellen und die Gestaltbarkeit des Haushaltes gleichermaßen als Fakt wie auch als eine politische Tagesaufgabe zu verdeutlichen. Dabei kommt gegenwärtig dem Zusammenhang von Haushaltskonsolidierung und Demokratisierung von Haushaltspolitik eine zentrale Bedeutung zu - scheint doch Demokratisierung Konsolidierungsbestrebungen diametral entgegenzustehen. Das wiederum bedeutet aber keinesfalls im Umkehrschluss, dass Demokratisierung und Haushaltsverschuldung in einem kausalen Zusammenhang stünden. Beide Prozesse, Verschuldung über wachsende Kreditfinanzierung des Haushaltes infolge übermäßig steigender Ausgaben und/oder sinkender Einnahmen wie auch Konsolidierung im Wege der Leistungseinschränkung, bedeuten so oder so Einschränkung der Handlungsfähigkeit von Kommunen, ihrer Spielräume für die Gestaltung der Lebensbedingungen der BürgerInnen. *Als politischer Prozess ist Haushaltskonsolidierung als Neuordnung von Umverteilungsprioritäten und -verfahren entsprechend veränderter politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu sehen.* Indem so politische Veränderungen nachvollzogen und fixiert werden, werden in gleichem Maße neue politische Verschiebungen vorbereitet. Mindestens über die politischen Rahmenbedingungen dieses Prozesses, z.B. die Durchsetzungsfähigkeit von Forderungen von Gewerkschaften und verschie-

²⁰ Korte, Karl-Rudolf: Die Regierungserklärung: Visitenkarte und Führungsinstrument des Kanzlers, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): "Das Wort hat der Herr Bundeskanzler". Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder, Wiesbaden, 2002, S. 22 Diese Einschätzung ist vor allem deshalb so bemerkenswert, weil sie im Kontext mit einer Analyse eines sehr spezifischen Feldes von Regierungs- und Machtpolitik erfolgt, deren Ziel nicht die Kritik des Mechanismus, sondern dessen Darlegung ist.

denen weiteren sozialen Interessenverbänden, erhält Konsolidierung immer einen politischen Gehalt. Die Gestaltung von Haushaltskonsolidierungsprozessen ist somit immer auch ein Prozess der Neubestimmung des politischen Gewichtes der verschiedenen sozialen Gruppen und des Platzes demokratischer Verfahren in der Politik. Indem Menschen Einflussmöglichkeiten geschaffen bzw. verwehrt werden, wird ein politischer Machtkampf ausgetragen - mehr oder weniger deutlich und laut.

Dies spiegelt sich nicht zuletzt auch in den Debatten und Strategien bezüglich des bürgerschaftlichen Engagements wider. Eine Analyse der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch die Bundesländer²¹ macht deutlich, dass die Tendenz vorherrscht, BürgerInnen aus der Sicht von Politik oder Verwaltung Aufgaben zu „übertragen“. Keines der analysierten Länderkonzepte nimmt den (auch in Deutschland präsenten) demokratiethoretischen Diskurs auf und verbindet die Förderung ehrenamtlichen Engagements mit neuen Formen demokratischer Einflussnahme. Dies ist, aus den bereits genannten Gründen, keine „Fehlfunktion“ bestehender Staatlichkeit; das normale Funktionieren des Staates als Machtinstrument fordert permanent die Suche nach neuen Formen demokratischen Handelns heraus. Die AutorInnen der angesprochenen Publikation referieren den „zivilgesellschaftlichen Diskurs“ zum Bürgerschaftlichen Engagement dahingehend, dass „das Beziehungsgefüge zwischen Zivilgesellschaft, Demokratie und Staatsmodernisierung ... geradezu durch mehr Mitbestimmung und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger zusammengehalten“ werde.²² Als Machtinstitution produziert der Staat Exklusion – und jede Haushaltskonsolidierung ist zur Zeit wesentlich durch Exklusion, also die Beschneidung von Entwicklungschancen für einzelne soziale Gruppen gekennzeichnet – er muss ihr aber auch die Brisanz nehmen. Ausgehend von dieser Grundprämisse definiert der „ermöglichende Staat“ das zu Ermöglichende selbst, bürgerschaftliches Engagement ist so oft hinsichtlich der tatsächlichen Ergebnisse notwenig und wird immer notwendiger, bleibt aber im Kern auch fremdbestimmt und begrenzt. Zwar wird allenthalben vom Lernen der Politik, der Verwaltung und der BürgerInnen in diesen Zusammenhängen gesprochen, aber dieses Lernen wie auch das konzeptionelle Herangehen verbleiben im Rahmen der repräsentativ-demokratischen Strukturen mit all ihren Begrenztheiten.

Bemerkenswert und bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass die Diskussionen um die Verbindung repräsentativer mit direkter Demokratie, wie sie ausgehend von Krise und Zusammenbruch der DDR Anfang der neunziger Jahre geführt wurden, völlig in Vergessenheit geraten sind. Be-

²¹ vgl. Otto, Ulrich u.a.: Bürgerschaftliches Engagement. Förderung durch die Bundesländer. Ziele, Instrumente, Strategien im Vergleich; Opladen, 2003

²² ebenda

zugnehmend auf diese Diskussionen und nach einer Analyse der Widersprüchlichkeit des gegenwärtigen politischen Systems stellte 1997 Michael Schumann fest:

„Alle diese Probleme ergeben sich meines Erachtens nicht primär aus schlechten geschriebenen oder ungeschriebenen Regeln, sondern letztlich aus einer mangelnden Verwurzelung der Politik in der Gesellschaft, daraus, dass zwischen die Politikerinnen und Politiker einerseits und die Gesellschaft und ihre Konflikte andererseits eine zunehmende Vielfalt bürokratischer, partei- und organisationspolitischer und medialer Prismen tritt, die Entfremdung erzeugen und Lobbyismus befördern. Hier kann die Stärkung der unmittelbaren Demokratie hilfreich sein, indem sie die politische Klasse unmittelbar mit dem nicht wegdiskutierbaren, unverfälschten Willen der Menschen in wesentlichen politischen Fragen konfrontiert... Die unmittelbare Demokratie kann ihre belebende Wirkung auf das demokratische System nur als unmittelbare Demokratie, nicht als Versatzstück parlamentarischer Willensbildung ausüben.“²³

Vor diesem Hintergrund ist die bisherige Praxis von Haushaltspolitik überhaupt und von Konsolidierungsprozessen ganz speziell kritisch zu analysieren. Bei der Bestimmung der Prämissen sind derzeit meist nur Teile der Parlamentsfraktionen, Teile der Eliten der Parteien, selten die Eliten der Gewerkschaften, dafür aber in offensichtlich starkem Maße bestimmte Interessengruppen der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst und natürlich die Medien beteiligt. Zunehmend nehmen Beratungsunternehmen Einfluss. Im Jahre 2002 sollen Bund, Länder und Kommunen etwa 1 Milliarde Euro für externe Beratung ausgegeben haben.²⁴ Dies mag in bestimmten Fällen durchaus gerechtfertigt sein, auch wenn immer eine nicht zu unterschätzende Korruptionsanfälligkeit bzw. die Tendenz zu Gefälligkeitsgutachten zu beobachten sein wird.²⁵ In Fällen, die bspw. Verwaltungsreform oder die Privatisierung öffentlicher Aufgaben betreffen, erhält aber die beratende Tätigkeit unmittelbar politische Relevanz. Beratungsunternehmen bringen Sichtweisen und Werte in ihre Vorschläge ein, die meist ungebrochen Machtverhältnisse in Unternehmen zum Ausgangspunkt haben. Die Diskussion zur Staatsaufgabenkritik ist auch in diesem Zusammenhang zu sehen. Sie bildet eine wichtige Grundlage für die in der Haushaltspolitik in den letzten Jahren zu konstatierenden Prozesse. Bezüglich der Wirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess kann diese Tendenz mit einem Kompetenzverlust im öffentli-

²³ Adolphie, Wolfram: Michael Schumann. Hoffnung PDS. Reden, Aufsätze, Entwürfe 1989-2000, Berlin, 2004, S. 210f.

²⁴ vgl. Am Pranger der Nation. Das Consulting-Geschäft im öffentlichen Dienst ist in die Kritik geraten..., in Wirtschaftswoche 5.2.2004 Nr.7 S. 20

²⁵ ebenda

chen Dienst und im politischen Raum verbunden sein, wodurch nicht nur die Fähigkeit zu politischer Steuerung sondern auch Partizipationsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Ohne entsprechende Kompetenz sind aber noch nicht einmal die Aufgaben von Unternehmensberatungen richtig zu formulieren: Bereits 1995 stellte der Berliner Rechnungshof fest, dass Aufträge an Beratungsfirmen ohne qualifizierte Aufgabenbeschreibung vergeben wurden. Es lagen keine in Verträgen fixierte Leistungsbeschreibungen vor, lediglich schriftliche Absichtserklärungen der Unternehmen. Dabei handelte es sich um Aufträge im Umfang von 20 Mio. DM für drei Unternehmensberatungsgesellschaften.²⁶ Neben dem Kompetenz- ist vor allem aber auch der Transparenzverlust wie auch der Transfer verwaltungsinternen Wissens in Unternehmenszusammenhänge, faktisch eine Privatisierung öffentlichen Wissens als Problem zu benennen.

Die skizzierte Exklusivität des Entscheidungsfindungsprozesses in diesem Feld macht den Prozess selbst zunehmend anfälliger für das Eingreifen von Lobbyisten. Auch persönliche Vorlieben, Weltansichten und noch öfter Vorbehalte dürften in solchen Konstellationen ein erhebliches Gewicht haben - ohne dass sich die Akteure dessen unbedingt bewusst sein müssen. Die BürgerInnen, die Parteimitglieder und GewerkschafterInnen wie auch die Masse der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes selbst bleiben tatsächlich von den Weichenstellung ausgeschlossen. Ihnen bleibt nur die Ausführung der Konsequenzen in bestenfalls schmale Gestaltungsspielräume.

Vor diesem Hintergrund stimmt das Ergebnis der Befragung von DirektkandidatInnen durch den Verein Mehr Demokratie e.V. zu den Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin²⁷ sehr nachdenklich. Auf die Frage „Sollten finanzwirksame Volksentscheide zulässig sein?“ verteilten sich die Antworten der KandidatInnen der verschiedenen Parteien folgendermaßen:

²⁶ vgl. Vorlage – Zur Kenntnisnahme – des Senats von Berlin über Stellungnahme des Senats zu dem Jahresbericht 1995 des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Haushaltsrechnung 1993 Drucksache 13/274 des AGH von Berlin S. 37ff.

²⁷ Die Befragung wurde im Zeitraum vom 1. August bis 30 September 2001 durchgeführt.

Tabelle 1

„Sollten finanzwirksame Volksentscheide zulässig sein?“

	Dafür	Dagegen	Unent- schieden	Keine An- gaben	Gesamt
SPD	5	10	1	1	17
CDU	2	7	0	0	9
PDS	6	6	0	0	12
Grüne	3	4	0	1	8
FDP	2	2	1	1	6
Gesamt	18	29	2	3	52
Prozent	34,6	55,8	3,8	5,8	100

Begründet wurde dies nach Aussage der AutorInnen damit, dass der Haushalt für die BürgerInnen zu kompliziert sei. Zugestimmt wurde der Zulässigkeit finanzwirksamer Volksentscheide dann, wenn die InitiatorInnen eine Gegenfinanzierungsvorschlag mitliefern würden, so die AutorInnen. Muss also Haushaltspolitik ein demokratiefreier Raum sein? Untersuchungen zu wirtschaftlichen Auswirkungen von Referenden und Initiativen als Formen direkter Demokratie in der Schweiz und in den USA kommen jedenfalls zu dem interessanten Ergebnis, dass direkte Demokratie nicht „teuer“ ist.²⁸ Soweit Bürgerbeteiligung über Referenden in Gemeinden oder Regionen vorgesehen ist, führe dies nicht zu explodierenden Ausgaben - in nicht wenigen Fällen sei sogar eine effektivere Mittelverwendung zu beobachten. Offensichtlich stehen also hinter der Demokratieabstinenz verschiedener PolitikerInnen und IdeologInnen auf dem hier betrachteten Feld nicht nachweisbare Mängel, sondern andere Interessen.

Ottmar Jung hebt in Auseinandersetzung mit der Forderung nach dem Ausschluss von haushaltspolitisch relevanten Fragen die ökonomische Dimension von direkter Demokratie hervor und reflektiert die entsprechende Diskussion in Schweiz, USA dahingehend, dass trotz z.T. widersprüchlicher Resultate eine große Zukunftsorientierung der direktdemokratisch beschlossenen Vorhaben festzustellen sei; er kommt zu der Schlussfolgerung: „Es sind die Vertreter, die permanent der Versuchung unterliegen, zu verschwenden.“²⁹

²⁸ vgl. dazu zusammenfassend Feld, Lars P./Kirchgässer, G.: Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht, St.Gallen, 1998 (über das Internet verbreitete Fassung); bes. Pkt. 3.1 Direkte Demokratie und die Effizienz des öffentlichen Sektors

²⁹ Jung, Ottmar: Direkte Demokratie – Forschungsstand und Perspektiven, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven, Wiesbaden, 2002, S. 59

3. Was bedeutet eigentlich Haushaltspolitik? Wie wird aus Politik Haushalt? Wie wird aus Haushalt Politik?

Der Haushalt erscheint als Form der Umwandlung von staatlicherseits erzwungenen Einnahmen in bestimmter Struktur in staatlicherseits festgelegte Ausgaben in einer anderen Struktur. Die Prozesse der Realisierung von Einnahmen wie auch der Verwandlung der Einnahmen in Ausgaben erfolgt zwar in einem gesetzlichen Rahmen, bestimmt sich letztlich aber durch politische Entscheidungen; natürlich sind die Umverteilungen auch Folgen von früheren Entscheidungen, die ihrerseits selber bei ihrer Entstehung verschiedenen Faktoren unterworfen waren. Somit ist der Haushalt eine langfristig wirkende Funktion der Politik; er ist nicht mit ihr identisch, spiegelt aber ihre Grundtendenzen wider.

Bereits dieser kurze Blick auf die scheinbar eherne Institution Haushalt deutet seine tatsächliche Flexibilität, sein Fließen, seine Beweglichkeit an. In der Polemik wird oft der Eindruck erweckt, der Haushalt sei der Selbstbedienungsladen der Oberschicht. Er ist dies sicher auch - seine Funktionen erschöpfen sich darin jedoch bei weitem nicht. Der Haushalt und mit ihm die Haushaltspolitik werden immer die ihnen innewohnende Tendenz zum Klientelismus überwinden müssen und auch überwinden, wenn der Haushalt seiner politischen Funktion gerecht werden soll. Warum wird nun aber der Haushalt langfristig gesehen nicht zu einem Instrument, um ausschließlich eine Klientel zu bedienen? Warum macht es also Sinn, über Einflussnahme der BürgerInnen auf den Haushalt oder eine Demokratisierung von Haushaltspolitik überhaupt zu diskutieren?

Umverteilung über den Haushalt ist kein Selbstzweck. Umverteilung ist immer ein Moment der Reproduktion des gesellschaftlichen Gesamtproduktes auf der einen Seite, der Reproduktion einer bestimmten Qualität gesellschaftlicher Verhältnisse auf der anderen Seite. *Der Haushalt hat somit immer eine Funktion politischer und (volks)wirtschaftlicher Reproduktionssicherung.*

Zwei Gesichtspunkte sind dabei von herausragender Bedeutung:

- die Sicherung der langfristigen Stabilität einer bestimmten *Qualität gesellschaftlichen Zusammenhalts* - insoweit also das Eingebundensein in eine allgemein-politische Funktion und
- die spezifische Funktion der Sicherung der Stabilität einer bestimmten *Qualität gesellschaftlicher Umverteilung.*

Es ist nicht nur die unmittelbare staatliche Vermittlung, die Haushalt von anderen Formen der Distribution, der Umverteilung unterscheidet, sondern auch der unmittelbare gesamtgesellschaftliche Bezug. Hierbei ist besonders

wesentlich, haushaltspolitische Prozesse als reproduktive Prozesse zu verstehen - also als Prozesse, die gleichzeitig (!) auf die langfristige und die unmittelbare Sicherung der Produktion der materiellen und geistigen Existenzbedingungen der Gesellschaft als Gesellschaft, mithin auf die Gewährleistung der Wiederholbarkeit von geistigen und materiellen Produktionszyklen gerichtet sind. Haushalt und Haushaltspolitik sind so nur als in die Reproduktion einer bestimmten Lebensweise eingebunden zu verstehen. Die Art und Weise, wie sich die herrschenden Eigentumsverhältnisse und die ihnen entsprechenden ökonomischen in tatsächlich fungierende politische Machtverhältnisse umsetzen, wird in erheblichem Maße durch den Haushalt und die Haushaltspolitik bestimmt und die Linearität der Vermittlung zwischen ökonomischer und politischer Macht durchbrochen, in der Regel unmöglich gemacht. Die Einheit der Reproduktion von Machtverhältnissen und Lebensweise ist somit ein weiteres, die Stellung und den Charakter von Haushaltspolitik auszeichnendes Moment, das entsprechende Konsequenzen für politisches Handeln nach sich zieht. Die Finanzierung der sozialen und kulturellen Infrastruktur, des Bildungswesens, von Wissenschaft und Forschung, von Polizei, Armee und Geheimdiensten, von Sozialleistungen usw. usf. trifft Menschen immer auf unterschiedliche Weise, sie erfahren entsprechend ihrer konkreten Lebensumstände in ihrer Totalität die über den Haushalt erfolgende Machtrealisierung. Sie sind auf unterschiedliche Weise in die in diesem Zusammenhang zu schließenden gesellschaftlichen Kompromisse, die ihrerseits politische Kräfteverhältnisse widerspiegeln, eingebunden. So werden über Haushaltspolitik komplexe soziale Räume (im Sinne von Bedingungsgefügen) geschaffen, die quantitative und qualitative Momente einschließen.

Es ergeben sich zwei Ebenen, die hier im Zusammenhang mit Haushalt und Haushaltspolitik zu berücksichtigen sind.

Auf der *ersten Ebene* erscheinen Haushalt/Haushaltspolitik als das Wechselspiel von

- Einnahmen aus Steuern, Erträgen, Beteiligungen usw. sowie
- Ausgaben entsprechend bestehender Gesetze, aktueller politischer Entscheidungen, früher getroffener Entscheidungen
- politischen Kräfteverhältnissen als vermittelndem Element.

In einer *zweiten Ebene* zeigt sich, dass weiterhin folgende Faktoren Berücksichtigung finden müssen:

- die Masse des erzeugten Produktes einer Gesellschaft
- weitere aus internen und externen Faktoren abgeleitete Reproduktionserfordernisse, die sich vor allem aus Spezifika der Ausstattung mit Ressourcen, gegebene Einbindung in regionale und internationale Arbeitsteilung, globa-

len Erfordernissen, außenpolitischen Bindungen oder auch Traditionen ableiten lassen.

Diese widersprüchliche Bewegung quantitativer und qualitativer Momente trägt einen ausgeprägten historischen Charakter und kann durchaus von zufälligen Faktoren in nicht unerheblichem Maße beeinflusst werden. Trotzdem lässt sich mit Sicherheit eine wichtige Entwicklungstendenz feststellen, die die gegenwärtige Situation prägt.

Die reproduktive Funktion des Haushaltes schließt unter diesem Gesichtspunkt einen fundamentalen politisch-ökonomischen Widerspruch ein. Auf der einen Seite stehen die wachsenden Anforderungen an die Qualität des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens (in der konkrethistorischen Form der Ware Arbeitskraft und des aus diesen Anforderungen resultierenden Wertes resp. Preises) sowie die Ansprüche an die Gestaltung von Umwelt- und Infrastrukturbedingungen und weiterer globaler Reproduktionsbedingungen als originär nur gesellschaftlich gestaltbare Existenzbedingungen. Auf der anderen Seite ist es den Unternehmen und der herrschenden Oligarchie gelungen, sich teilweise aus der Beteiligung an der Finanzierung dieser gesellschaftlichen Reproduktionsbedingungen zurückzuziehen. Berechtigt wird auf die entsprechenden Veränderungen in der Struktur des Steueraufkommens hingewiesen. Mehr noch - ausgehend von dem erreichten Niveau gesellschaftlicher Reproduktionssicherung soll diese nun selbst im Zuge der Privatisierung sowohl wesentlicher Teile der Infrastruktur wie auch der sozialen Sicherungssysteme als Sphäre der unmittelbaren Kapitalverwertung entwickelt werden, wobei die dahinter stehenden historisch-gesellschaftlich gewonnenen Kenntnisse, Erfahrungen etc. unentgeltlich angeeignet werden. Da dies überall in der Welt selektiv erfolgt, sinken nicht etwa die Anforderungen an Haushaltspolitik – sie steigen vielmehr, vor allem hinsichtlich der repressiven Seite. Wie das Beispiel der USA zeigt, bedeutet ein weitgehender Rückzug des Staates aus Kernbereichen gesellschaftlicher Reproduktionssicherung, oder auch bereits längerfristiger Verzicht des Staates auf (präventive) Intervention immer auch schwer beherrschbare Haushaltsbelastungen aus sozialer Nachsorge (das Beispiel Krankenversicherung) oder aus der Aufrechterhaltung eines entsprechend ausgebauten Repressionsapparates (vgl. die außerordentlich hohen Aufwendungen für Gefängnisse). Dies betrifft nicht nur die Kosten an sich, sondern auch, soweit es das Abfangen extremer sozialer Nöte betrifft, die Entwicklung adäquater Verfahren und Institutionen. Indem der Haushalt den privaten Versicherern die „schlechten Risiken“ abnimmt, erfolgt genaugenommen eine weitere Umverteilung mit dem Charakter einer Privatisierung gesellschaftlicher Ressourcen, mehr noch – es werden Gestaltungsspielräume eingeschränkt.

Der Haushalt ist unter diesem Gesichtspunkt immer Feld von Interessenausinandersetzungen und -realisierungen. Er vermittelt zwischen Interessen, übt in diesem Sinne eine gesellschaftspolitisch *konsensuale* Rolle aus, präferiert gleichzeitig aber bestimmte Interessen und verhindert bestimmte Umverteilungen, hat also auch eine *repressive* Funktion. Beide Aspekte, der konsensuale wie der repressive, hängen wiederum in erster Linie mit politischen Kräfteverhältnissen, in zweiter Linie aber auch mit kulturellen Normen, Traditionen, Wertvorstellungen u.ä. zusammen.

Beide Funktionen setzen sich natürlich nicht rein, linear durch. Die bestimmten Tendenzen zugrunde liegenden Interessen selbst sind durch weitere Prozesse und Beziehungen gebrochen, Interessen und haushaltspolitische Erfordernisse oder Möglichkeiten überlagern sich, kompensieren sich usw. Im Haushalt und in der Haushaltspolitik brechen sich so z.B. auch Widersprüche innerhalb von, nicht nur zwischen Klassen, Lobbyismus, Korruption und Medienaktivitäten. *Haushaltskrisen* sind damit aber sehr komplexe politische Krisen, Krisen der herrschenden Macht wie auch oft ihrer Opponenten. Sie erfassen sehr verschiedene gesellschaftliche Akteure, stellen bisherige Beziehungsgeflechte in Frage und ordnen politische und wirtschaftliche Kräfteverhältnisse neu. Sie sind End- und/oder Ausgangspunkt einer Neuordnung von Verteilungs- und Umverteilungsprozessen – oder tiefergehend auch gesellschaftlicher Strukturen insgesamt.³⁰ Für politische Parteien ist das Verhalten in einer Haushaltskrise entsprechend bedeutend für ihre Positionierung in den Auseinandersetzungen um die Macht. Die Reichweite dieser Krise muss, betrachtet man den Haushalt unter dem reproduktiven Gesichtspunkt, mit fortschreitender Vergesellschaftung, fortschreitender Vertiefung gesellschaftlicher Arbeitsteilung, wachsender Bedeutung von Wissenschaft in der Produktion und wachsender Komplexität gesellschaftlicher Beziehungen steigen. Staatsverschuldung und Haushaltskrisen waren und sind klassische Wege, auf denen die Finanzoligarchie Umverteilungen zu ihren Gunsten erreichen kann – durch den steigenden Bedarf an Kredit seitens des Staates und der Kommunen, durch wachsenden Druck auf kleinere Kapitale und SparerInnen. Diese Mechanismen zeigt sich in besonderer Klarheit, vor allem auch hinsichtlich ihrer politischen Konsequenzen etwa in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Frankreich. Die Problematik der damit verbundenen Interessen- und Machtkonstellationen hat Marx überaus treffend in

³⁰ Auch hier kennt die Geschichte viele Beispiele – erinnert sei als Extrem die Bewilligung der deutschen Kriegskredite 1914. Eine politische Grundentscheidung war untrennbar mit einer haushaltspolitischen Frage verknüpft. Flottenbauprogramm ein anderes Beispiel. In ritualisierter Form spiegelt sich dieser Zusammenhang auch heute in den Haushaltsdebatten, insbesondere in der Abstimmung zum „Kanzleretat“.

„Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848 bis 1850“³¹ dargestellt, wie auch Honore de Balzac in „Das Bankhaus Nucingen“ einige Jahre früher oder Emile Zola in „Das Geld“ einige Zeit später in künstlerisch-literarischer Form die Finanzoligarchie selbst einer Analyse (freilich in unterschiedlicher Form) unterziehen. Kampf gegen Staatsverschuldung und Haushaltskrise bedeutet in dieser Zeit immer auch unmittelbar Kampf gegen die Finanzoligarchie als abgesonderter Gruppe des Kapitals. Für Deutschland war es vor allem die Inflation und Inflationspolitik nach dem Ersten Weltkrieg, die diese Umverteilungsqualität mit großer Deutlichkeit zeigten. Die folgende fortschreitende Verschmelzung der alten Finanzoligarchie mit anderen Fraktionen des Kapitals wie auch die heute erfolgte Einbindung weiter Teile der Bevölkerung in finanzkapitalistische Kreisläufe, wie auch die konstatierte wachsende Komplexität gesellschaftlicher Reproduktion ändern nichts an der grundsätzlichen Richtigkeit dieser Aussage, machen aber die Umsetzung dieser Wahrheit in politisches Handeln immer schwerer. Haushaltskonsolidierung bedeutet daher immer Neusetzung von Widersprüchen – dies gilt auch und gerade für die gegenwärtige Konsolidierungsstrategie, die mit der Orientierung auf Privatisierung und Abbau öffentlicher Leistung absehbar neue Probleme schaffen wird.

Ein Reflex dieser Problematik sind die Auseinandersetzungen um die Kommunalfinanzen. Im Jahr 1994 skizzierte das „Manifest der Oberbürgermeister – rettet unsere Städte jetzt!“ die sich damals schon abzeichnende haushaltspolitische Krise.³² Dort heißt es:

„Uns bleibt nur eisernes Sparen auf allen Ebenen – Tabus darf es nicht geben... In vielen Bereichen müssen wir sogar Maßnahmen ergreifen von denen wir wissen, dass sie kontraproduktiv sind: Manche Kürzungen im Jugendbereich zum Beispiel können schnell Erziehungsprobleme verschärfen. Drastische Kürzungen bei den Unterhaltungsmitteln für städtische Gebäude, Straßen und Grünanlagen werden in Zukunft zu enormen Sanierungsmaßnahmen führen. Wir wissen auch, dass der Abbau städtischer Dienstleistungen die Ärmsten am stärksten trifft.“³³

Das Bekenntnis, dass nur „eisernes Sparen“ bleibe, und die Erkenntnis, dass diese Politik „kontraproduktiv“ sein könnte, stehen hier unvermittelt nebeneinander und spiegeln das Dilemma, das von Exponenten der etablierten Politik, zu den Unterzeichnern gehörten Eberhard Diepgen, Georg Kronawitter und Henning Voscherau, durchaus gesehen wird, eindrucksvoll wider. In den folgenden Jahren eskalierten die Auseinandersetzungen zwar, das Problem

³¹ vgl. Marx, Karl: Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848-1850, in: MEW Bd.7, Berlin, 1978, S. 11ff.

³² Kronawitter, Georg (Hrsg.): Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister. Düsseldorf, Wien, New York, Moskau, 1994

³³ ebenda S. 12f.

aber wurde nicht gelöst, mit der Einführung von „Hartz IV“ dürfte es in einigen Bereichen zu einer weiteren Verschärfung der Situation kommen.

Für die Charakterisierung von Haushalt und Haushaltspolitik wie auch für die Bestimmung von Eingriffsstrategien ist unter Berücksichtigung dieses grundsätzlichen Rahmens die nähere Bestimmung der Widerspruchspole Konsens und Repression in diesem Beziehungsgeflecht nötig.

Die konsensuale Komponente erfasst primär gegebene Grundbedingungen der Reproduktion der Gesellschaft - die abstrakt gegebene Notwendigkeit der Finanzierung von Funktionen, die von der Beamtenschaft, der Polizei, den Streitkräften ausgeübt werden, Bildung, Wissenschaft, Infrastrukturentwicklung und Strukturentwicklung überhaupt, Subventionen, handelspolitische Maßnahmen³⁴ sind hierfür Beispiele. Darüber hinaus sind aber auch weitgehend in politischen Auseinandersetzungen entstandene Normen (z.B. die sozialen Sicherungssysteme, Arbeitsschutz, Umweltreproduktion) in dieser Beziehung zu beachten.

Mit jedem Kompromiss/Konsens sind aber auch Grenzen gezogen, die durch die konsenssuchenden Seiten nicht überschritten werden (können) oder die den nicht am Konsens beteiligten Seiten Grenzen setzen. In den Proportionen, in denen die verschiedenen Funktionen finanziert werden, wie auch in der Art und Weise, wie die Haushaltsmittel dann verwandt werden können, liegt das repressive Potenzial des Haushaltes.

Dabei darf keine der beiden Seiten als ein für allemal gegeben verstanden werden - sie unterliegen einer ständigen Veränderung, verfügen überhaupt zwischen verschiedenen historischen Abschnitten und selbst innerhalb dieser über eine mal größere, mal geringere Elastizität.

Die Resultante der sich in diesem Spannungsverhältnis durchsetzenden Interessen tritt als *Bedarf* in Erscheinung - als ein in einem gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungsprozess anerkanntes Recht auf den Verbrauch von Ressourcen.³⁵ Dem vorgelagerte, bedarfsorientierte Ansprüche sind, einmal formuliert, der eigentliche Gegenstand haushaltspolitischer Auseinandersetzungen.

Der Haushalt ist weiterhin als ein *retardierendes und stabilisierendes* Moment gesellschaftlicher Entwicklung zu sehen, das das unmittelbare Durch-

³⁴ Auch hier zeigen sich bis in jüngere Vergangenheit vielfältige Beispiele, wie Exportförderung bzw. die Ausgestaltung protektionistischer, also importhemmender und den heimischen Markt schützender, Maßnahmen nicht nur den Haushalt beeinflussen, sondern über diesen vermittelt weitgehende strukturpolitische Wirkungen entfalten.

³⁵ Der Autor ist sich dessen bewusst, dass die Frage nach dem Inhalt der Kategorien Bedarf und Bedürfnis, sowie ihr Verhältnis zueinander diskutiert werden. Hier soll Bedarf als artikulationsfähiges Bedürfnis verstanden werden, also jedes Bedürfnis, jeder Wunsch zur Gestaltung der individuellen oder gemeinschaftlichen Lebensumwelt, der eindeutig von den InteressentInnen formuliert und gesellschaftlich durchgesetzt werden kann.

schlagen politisch-konjunktureller Schwankungen in die Umverteilungsprozesse verhindert. Daran ändert sich auch dann grundsätzlich nichts, wenn man berücksichtigt, dass tatsächlich die unbestreitbare Langfristigkeit der Wirksamkeit von einmal getroffenen Haushaltsentscheidungen in deutlichem Widerspruch zu den vordergründig auf Kurzfristigkeit orientierten Verhaltensmustern von PolitikerInnen und BeamtenInnen steht. Der Haushalt verfügt tatsächlich über ein gewisses Eigengewicht, eine Eigendynamik, die selbst wieder stabilisierend wirkt. Das schließt ein, dass die Geschwindigkeit von Veränderungsprozessen durchaus abgebremst wird. Haushalt erzwingt Prüfung und Planung nicht nur isolierter Prozesse, sondern auch der sie begleitenden Wirkungen. Das deutsche Baurecht, das Zuwendungsrecht, die Subventionierung bestimmter Bereiche, Regional- und Strukturförderung, das Beschaffungs- bzw. Ausschreibungswesen, auch Privatisierungen oder die Beteiligungspolitik auf der Ausgabenseite, die Steuerpolitik oder die Veränderung der Beitragspolitik in den Systemen sozialer Sicherung auf der Einnahmenseite wirken durchaus retardierend; Wirkungen auf die Umverteilung von Ressourcen sind meist erst nach längerer Zeit überhaupt möglich – sei es wegen bestehender Rechtsansprüche und damit erforderlicher Übergangsbestimmungen, sei es wegen Folgenabschätzungen und dergl. Dass dies selbst durchaus auch genutzt wird, um politisch nicht gewünschte Vorhaben auf dem Verfahrenswege sterben zu lassen, versteht sich, liegt aber eben im politischen Charakter eines Haushaltes begründet und ändert nichts an der grundsätzlich gesellschaftspolitisch und wirtschaftspolitisch erforderlichen „Verlangsamung“ von Entwicklungen. Als fixiertes Regelwerk, das durch eine relativ selbständige Bürokratie ausgestaltet wird, repräsentiert der Haushalt vor allem längerfristig wirksame gesellschaftliche Entwicklungstrends, längerfristig wirkende Umverteilungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten.

Die langfristigen Wirkungen von haushaltspolitischen Entscheidungen (etwa im Zusammenhang mit der Rentenreform immer wieder diskutiert) sind ein Beispiel dafür, wie abgesehen von aktuellen politischen Bedürfnissen der Haushalt Widersprüchen Bewegungsraum verschaffen muss. Diese Widersprüche sind selbst Spiegel der Widersprüche, in denen sich die Gesellschaftspolitik in ihrer Ganzheitlichkeit bewegen muss. Wohl gemerkt - Möglichkeiten und Notwendigkeiten sind nicht durch den Haushalt selbst gesetzter Natur, sondern solcher, die aus dem Gewicht der verschiedenen Interessenkonstellation bzw. Interessengruppen abgeleitet sind.

Der Haushalt gestaltet Umverteilungsprozesse unter zwei Prämissen - a) unter der Prämisse der Durchsetzung der unmittelbaren Reproduktionserfordernisse bzw. -bedürfnisse der herrschenden Schicht und b) unter der Prämisse der Sicherung eines solchen Typs der Reproduktion der Gesellschaft in ihrer

Totalität, die den unter a) benannten Erfordernissen entspricht, aber gleichzeitig die unbedingt notwendigen konsensualen Momente aufgreift, also nicht unbedingt im Detail mit den Interessen der herrschenden Schicht identisch sein kann(!). Es gehört damit immer zu den Eigenschaften von Haushalten, tendenziell widersprüchliche Wirkungen einzuschließen.

Eben dieses Einschließen und teilweise Aufheben von Widersprüchen (Schaffung von Bewegungsspielräumen für Widersprüche) und die Langfristigkeit seiner Wirkungen verleiht Haushaltspolitik die scheinbar von außen kommende Legitimität, verwandelt den Haushalt wiederum in eine Legitimation des Staates.

Die hier skizzierten Beziehungen und Prozesse sind natürlich im Alltagsbewusstsein nicht präsent. Das Alltagsbewusstsein bedient sich primär Stereotype - und ein solches Stereotyp ist der Zusammenhang von „funktionierendem Haushalt“ und Legitimität des Staates. Gerät der Haushalt „in Unordnung“ wird dementsprechend auch die Legitimität des Staates in Frage gestellt, ohne auf die tatsächlichen Ursachen der haushalterischen Verwerfungen, die wiederum meist in Verschiebungen von Interessenlagen zu finden sind, eingehen zu müssen/können.

Daraus ist die Problemlage kommunaler Haushaltspolitik deutlich abzuleiten und zu erklären. Der kommunale Haushalt wie auch die kommunale Haushaltspolitik sind Resultat einer mehrfachen Brechung, die neben differenzierten Interessenlagen auch verschiedenartige Stereotype einschließt. So ist letztlich der Kommunalhaushalt eben *kein „kleiner Staatshaushalt“*, er ist selbst nur Reflex des Staatshaushaltes. Auf der einen Seite konkretisieren sich in ihm die gesellschaftlichen Widersprüche, auf der anderen Seite eröffnet er wegen der Lokalität seines Wirkens, wegen der notwendigen Lokalität der in ihm präsenten Interessenkonstellationen vom Staatshaushalt und von staatlicher Haushaltspolitik zu unterscheidende politische Konstellationen.

Halten wir somit fest:

Wenn der Haushalt als Funktion von Politik also ein Instrument der Realisierung widersprüchlicher Interessen ist und er gleichzeitig gesellschaftliche Reproduktionsnotwendigkeiten abbildet, ist es wenig sinnvoll ihn als solchen in das Zentrum der Auseinandersetzung zu stellen, sondern die *Art und Weise seines Entstehens, seiner Abarbeitung und seiner Abrechnung*. Der letztendlich zur Realisierung kommende Haushalt fixiert Umverteilungsprozesse, die ihre Grundlagen in anderen, vorgelagerten Auseinandersetzungen haben.

Für die hier zur Debatte stehende Frage des Verhältnisses von BürgerInnen, Abgeordneten (PolitikerInnen) und Haushalt/Haushaltspolitik bedeutet das vor allem:

1. Es geht darum, sich immer vor Augen zu halten, dass der Haushalt grundsätzlich gestaltbar ist, keine gesellschaftliche Gruppe aber in der Lage

ist, ohne weitgehende politische Machtverschiebungen die Richtung der Entwicklung völlig zu monopolisieren.³⁶

2. Der Haushalt erzwingt seiner Natur nach immer politische Kompromisse. Soweit nicht eine totale Verschiebung der Kräfteverhältnisse auf eine Gruppe erfolgt, liegen im Haushalt selbst Veränderungspotenziale.

3. Es gilt zu begreifen, dass nicht der Haushalt als solcher, sondern die Art und Weise seines Zustandekommens, seiner Abarbeitung und Kontrolle in den Mittelpunkt gesellschaftlicher Debatte zu stellen ist.

4. Zu verstehen, dass interessengeleitete Veränderungen in der Haushaltspolitik normal/alltäglich sind und sein müssen.

Diese Aussagen betreffen sowohl die Ausgaben– wie aber auch die Einnahmenseite. Haushalt und Haushaltspolitik kann nur als Resultante beider Seiten überhaupt verstanden werden, da Einnahmen wie auch Ausgaben gleichermaßen Reproduktionsbedingungen setzen. Abbau von Einnahmen kann genauso in den Ruin führen, wie exzessive Ausgaben. Diese einfache Wahrheit wird oft verdrängt. Tatsächlich konstituieren alle gesellschaftspolitischen Konzeptionen (bewusst oder unbewusst) dieses Wechselspiel. Insoweit gibt es kein „intelligentes Sparen“ ohne ein gleichermaßen „intelligentes Ausgeben“.

In der öffentlichen Diskussion steht vor allem die Ausgabenseite – Einnahmen werden heute als nicht wesentlich erweiterbar dargestellt. Steuerpolitik und Beteiligungspolitik als mögliche wichtige Pfeiler der Einnahmeentwicklung spiegeln genauso wie Haushaltspolitik (und meist in diese eingeordnet) Machtverhältnisse und Interessenkonstellationen wider.

Das Bindeglied zwischen Einnahmen und Ausgaben, wie auch zwischen politischen und wirtschaftlichen Zielen, politischen und wirtschaftlichen Interessen ist die konkrete Ausgestaltung des Haushaltsrechtes. Vor diesem Hintergrund ist die Beantwortung der Frage von Bedeutung, wie die anstehenden Veränderungen des kommunalen Haushaltsrechtes demokratische Eingriffsmöglichkeiten gestalten werden. Auf der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (21.11.2003) wurde beschlossen, „das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung“ umzustellen.³⁷ Die Innenministerkonferenz geht davon aus, „dass die Reform des kommunalen Haushaltsrechtes einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kommunalverwaltungen bewirken wird.“ Kern dieses Vorhabens und für die hier zu behandelnden Fra-

³⁶ Tatsächlich ist die deutsche Kriegswirtschaft eine der verhältnismäßig wenigen Beispiele einer solchen fast vollständigen Ausschaltung konsensueller Momente aus der Haushaltspolitik.

³⁷ vgl. Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena, S.19

gen von besonderem Interesse sind u.a. die Einführung der doppelten Buchführung („doppisches Haushalts- und Rechnungswesen“ genannt), die Zentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz für den Einsatz von Personal- und Sachkosten, die Budgetierung personeller und sächlicher Ressourcen nach Fachbereichen, die Darstellung kommunaler Leistungen in „Produkten“ die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen, die Einführung eines Berichtswesens über die Erreichung von Zielen des Verwaltungshandelns und die Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch.³⁸ Der Übergang soll bis 2010 realisiert werden. Die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen haben bereits entsprechende Gesetzentwürfe zur Änderung der landesrechtlichen Bestimmungen erarbeitet. Originäres Ziel dieser Veränderungen ist es, durch die Übertragung von Prinzipien der Unternehmensorganisation in den Bereich des öffentlichen Dienstes Ausgangspunkte für die Senkung der öffentlichen Ausgaben zu schaffen. Trotzdem bleibt dieser Schritt widersprüchlich – um dies tun zu können, muss ein gewisses Maß an Transparenz in der Haushaltspolitik durchgesetzt werden, wodurch potenziell auch Ansatzpunkte für eine demokratische Gestaltung von Haushaltspolitik und die Erhöhung der Wirkungsfähigkeit partizipativer Verfahren geschaffen werden. Unmittelbar ist dies aber nicht Intention der Reform. Zwar wird z.B. im Gesetzentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen eine Verlängerung der Auslegungsfrist des Haushaltsentwurfes auf mindestens 14 Tage erweitert, eine weitergehende Stärkung der Rechte der BürgerInnen in Bezug auf haushaltspolitische Entscheidungen ist bisher jedoch nicht zu erkennen. In der Begründung des Gesetzentwurfes wird die These aufgestellt, dass das „doppische Haushalts- und Rechnungswesen für die Bürgerinnen und Bürger einen wesentlichen Gewinn an Informationen bringen wird, der zu einer verstärkten Beteiligung genutzt werden kann“. Bisher ist jedoch eine Untersetzung dieser These im Gesetzentwurf nicht erkennbar. Vielmehr wird mit der Festlegung des Paragraphen 6, dass der Haushaltsplan Grundlage nicht nur der Haushaltswirtschaft, sondern auch der politischen Planungen und Entscheidungen sein soll, dem politischen Handeln auf kommunaler Ebene engste Grenzen gezogen.³⁹

Die Problematik und Widersprüchlichkeit wird auch in Berlin deutlich, wo bereits seit einigen Jahren auf bezirklicher Ebene mit derartigen Instrumenten gearbeitet wird. Seit dem Beschluss über die flächendeckende Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung und der Budgetierung in den Berliner

³⁸ Anlage zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003 S. 1-2

³⁹ vgl. Begründung zum Gesetz über ein neues kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen S. 12 und S. 19 (über das Internet verbreitete Fassung)

Bezirken sind bereits fast 10 Jahre vergangen. Mit der Einführung des *Produkt Haushaltes* eröffnen sich tatsächlich neue Möglichkeiten der BürgerInnenbeteiligung auf haushaltspolitischem Gebiet. Vor allem ist erst einmal eine bessere *Information über Umfang und Kosten öffentlicher Leistungen* möglich. Das Produkt fasst alle Kosten zusammen, die bei der Erbringung einer konkreten öffentlichen Leistung, etwa der Betreuung eines Kindes in einem Kindergarten, entstehen. Bisher war eine genaue Feststellung der Kosten nicht ohne weiteres möglich, da die Kosten für verschiedene Aufwände im Haushalt an unterschiedlichen Stellen aufgeführt waren – Personalkosten, Miet- bzw. Unterhaltungsaufwand für die Gebäude, Investitionen usw. usf. waren nicht ohne weiteres direkt zuzuordnen. Nunmehr werden alle diese Kosten in Bezug auf die konkrete Leistung zusammengefasst im Haushalt dargestellt. Auf „Produktblättern“ sind diese Daten nun abrufbar und wenigstens der Möglichkeit nach auch Beteiligungsprozessen zugänglich.

In der Realisierung des Reformgedankens wurde (bisher) allerdings ein reines Finanzcontrolling aufgebaut. Der Übergang zu einer an vorhersehbaren Entwicklungen orientierten Finanzzumessung, im Sinne eines Planmengenverfahrens, ist zwar vorgesehen, aber bisher nicht abgeschlossen. Inwieweit schließlich alle Bereiche davon auch erfasst werden werden, ist bisher offen.⁴⁰

Zur Zeit werden Daten erfasst, ohne sich die Frage zu stellen: „Wer braucht wann wozu welche Daten?“ Kostenrechnung, also die Ermittlung der bisher für einen bestimmten Leistungsumfang nötigen Personal- und Sachmittel, wurde automatisch mit der Frage der Finanzmittelzuweisung, also der im Folgejahr zur Verfügung stehenden Finanzmittel verknüpft. Dies hat in den Bezirken zu einem Budgetierungsverfahren geführt, das nicht auf an Bedarfen orientierten Planzahlen basiert, sondern auf den Kostenrechnungsdaten des vorangegangenen Jahres. Die Möglichkeit, mit Hilfe der Kostenleistungs-Rechnung realistische Anforderungen an Politik und Haushalt zu begründen, ist durch diesen einseitigen Aufbau nicht umsetzbar. Die Art und Weise des Zustandekommens des Haushaltes als weiterhin hoch kompliziertes und rein finanztechnisches Verfahren machte die Chance zunichte, mehr Transparenz zu schaffen. Die ausschließliche Fixierung auf die Kosten schafft lediglich eine Scheintransparenz. So werden zwar die Kosten der einzelnen Leistungen des öffentlichen Dienstes (die bereits erwähnten Produkte) vergleichbar – also etwa die Kosten eines Platzes in einer Kindertagesstätte – die Qualität, Besonderheiten in der Betreuung in bestimmten Stadtteilen und die eigentlich erforderliche Zahl von Plätzen wird aber so nicht fassbar. Zudem wird die Zahl der existierenden, nicht der erforderlichen Plätze als Kriterium der Zuweisung wirksam. Die Nichtberücksichtigung qualitativer Indi-

⁴⁰ vgl. dazu Heuer, Jens-Peter: Budgetierung – Gerechtigkeit für alle?, Berlin, o.J., S.79ff.

katoren und des tatsächlichen Bedarfs bei der Zumessung verschleiert so eher die realen Anforderungen an den Haushalt, als dass mehr Transparenz durch den Kostenvergleich entstünde. Es wird lediglich versucht, über einen Sozialindex, der die soziale Situation in den Bezirken widerspiegeln soll, einen gewissen Ausgleich der zur Verfügung stehenden Mittel zwischen den Bezirken entsprechende sozialer Problemlagen zu erreichen. Im Verwaltungshandeln kann sich dieser Ansatz nur in einem beständigen Druck auf Ausgabenreduzierungen umsetzen, es wird also lediglich ein politisches Ziel, eine einseitig auf Kostensenkung fixierte Haushaltskonsolidierung, bedient. Sowohl der politischen Ebene als auch den BürgerInnen bleiben also die sich im Haushalt manifestierenden Prozesse weiter unzugänglich. Damit aber macht sich Politik überflüssig. Eine politische Schwerpunktsetzung ist eigentlich nicht mehr möglich, überlässt man diesen Prozess weiterhin ausschließlich der Verwaltung.

Budgetierung darf sich also nicht ausschließlich an den über „Menge mal Preis“ definierten Kriterien orientieren und die Qualität der Leistung vollkommen ausblenden. Budgetierung muss eigentlich nichts anderes als ein in Geldeinheiten ausgedrückter Leistungsauftrag an die öffentliche Verwaltung zur Erreichung ganz bestimmter Ziele, die eine Beschreibung der Quantität und Qualität der Leistung einschließt, sein. In dem bereits erwähnten Beschluss der Innenministerkonferenz vom November 2003 wird in diesem Zusammenhang den „Produkten“ ein hoher Stellenwert zugewiesen. Sie sollen „die Verbindung zwischen dem für sie anfallenden Ressourcenverbrauch und den damit angestrebten Zielen und Wirkungen bilden.“⁴¹ Die Praxis des Umgangs mit diesem Instrument in Berlin verweist, wie bereits dargestellt, allerdings auf gravierende Probleme. Diese resultieren nicht aus der Forderung nach Darstellungen der Leistungen an sich, sondern aus der Art und Weise, wie die Produkte gebildet werden und wie sie mit finanziellen Parametern verbunden werden. Insbesondere die Verbindung der Produkte mit finanziellen Parametern ist als verwaltungsinterner Aushandlungsprozess völlig intransparent. Da aber mit den Entscheidungen über die Produkte und ihre Bewertung Entscheidungen über die Qualität des öffentlichen Leistungsangebotes (nicht nur über die einzelnen Leitungen) fallen, muss diese Exklusivität des Prozesses aufgebrochen werden.

Insofern wäre die Einführung einer zielbezogenen Budgetzumessung der richtige Weg, der auch partizipativen Formen von Haushaltspolitik Spielräume eröffnen würde. Dies würde auch ein breiteres Spektrum von Indikatoren zur Beschreibung qualitativer und quantitativer Anforderungen an den Haushalt einschließen. Das wiederum würde eine Schwerpunktsetzung durch

⁴¹ IMK-Beschluss vom 21.11.03, Anlage 2, S. 10

BürgerInnen, Politik und Verwaltung wieder an den Anfang einer jeden Haushaltsdebatte setzen können. Dies bedeutet keinesfalls automatisch eine Tendenz zur Ausgabenerhöhung, wie oft unterstellt wird. So sind auch Zinszahlungen und Tilgungen zur Diskussion stehende Haushaltspositionen, aber auch die Einnahmen. Insofern muss man sich auch ganz am Anfang im Klaren darüber sein, welche politischen Ziele man mit der Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung verfolgt. Geht es um die Frage einer reinen Kostensenkung oder um die Frage einer wirksameren politischen Steuerung zur Erreichung vorher definierter politischer Ziele.

D.h. zu Beginn muss sowohl auf der politischen als auch der fachlichen Ebene die Formulierung von Zielen stehen. Was soll erreicht werden? Wer soll erreicht werden (Zielgruppen)? Was wird dafür eingesetzt (Welche Produkte)? Wer ist dafür zuständig, verantwortlich bzw. beteiligt (Ämter, Organisation, Prozesse)? Was ist herausgekommen und was wurde erreicht (Effektivität, Erfolg, Wirkung)?

Nur wenn man diese Fragen beantwortet bzw. auf die letzte Frage eine Antwort erhalten kann, macht die Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung politisch Sinn. Es geht also darum,

- Ziele zu definieren
- Produkte/Leistungen zu definieren, die für die Zielerreichung erbracht werden müssen
- die für die Zielerreichung notwendige Produktqualität zu beschreiben.

Transparenz der Kosten ist sowohl für einen sorgsamen Umgang mit Steuergeldern als auch für eine partizipative Haushaltspolitik nur von Bedeutung, wenn klar wird, welche fachpolitischen Ziele man verfolgt, was man dafür einsetzt und wie der Erfolg in Bezug auf die Zielerreichung ist.

Ein gründlicherer Blick auf die heutige Realität von Haushaltspolitik zeigt also, wie sehr diese tatsächlich beeinflussbar ist, und stellt Haushaltspolitik als „einfache“ Politik dar. Und genau weil dies so ist, und weil im Zusammenhang mit den gesellschaftspolitischen Weichenstellungen seit Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre, vor allem aber in den letzten 10 Jahren die Rücknahme konsensualer Elemente in der Haushaltspolitik immer stärker empfunden wird, werden Haushaltsprobleme zunehmend als Element einer weitergehenden Legitimationskrise der gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnisse, vor allem des Staates, verstanden und entsprechende Gegenstrategien, in denen wiederum der Haushalt eine wesentliche Rolle spielt - und spielen muss - von verschiedenen Interessengruppen entwickelt. Dies ist umso dringender, als dass sich Haushaltspolitik wie Politik überhaupt in dem Widerspruch bewegen muss, dass auf der einen Seite die gesellschaftliche Organisation der Bewahrung jeglicher Grundlagen gesellschaftlicher Weiterexistenz gesellschaftliches Handeln erfordern (erinnert sei an Umwelt-

schutz, Bildung, Wissenschaft, soziale Absicherung, Kampf gegen globale Probleme, wie Hunger, Wassermangel etc.) und auf der anderen Seite die Möglichkeiten wesentlicher Teile der Führungseliten (Wirtschafts- und Verwaltungsspitzen, Finanzoligarchie), sich der Beteiligung an der Finanzierung dieser Aufgaben zu entziehen, bedeutend gestiegen sind.

Dieser offensichtliche Widerspruch bedarf einer Lösung – entweder, indem Umverteilungsprozesse ernsthaft eingeleitet werden, oder indem Akzeptanz für diese krasse Ungerechtigkeit geschaffen wird.

Zwangsläufig tritt damit die Frage nach der Stellung „des Bürgers/der Bürgerin“ in der Haushaltspolitik wieder stärker auf den Plan. Haushaltspolitik wurde und wird immer auf die eine oder andere Weise (und sei es durch passive Hinnahme) von den BürgerInnen beeinflusst. Tatsächlich soll nun dieser Mitwirkung eine wie auch immer geartete neue Qualität gegeben werden. Wie auch in anderen Bereichen, es sei nur an die Versuche zur Aufwertung des Ehrenamtes, die Debatten zur good governance, zur Regionalisierung u.ä. erinnert, wird nach Möglichkeiten gesucht, über aktive Ansprache eines gesellschaftlichen Verantwortungsgefühls der BürgerInnen Politik, PolitikerInnen und einer bestimmten gesellschaftlichen Struktur Legitimation zu verschaffen. Anders gesagt - die klassischen politischen und Lobbystrukturen sehen sich außerstande, eine „richtige“, gesellschaftlich weitgehend akzeptierte Haushaltspolitik ohne die Einbeziehung weiterer Kreise der Gesellschaft zu konzipieren.

Bevor diese Strategien einer näheren, wenn auch nur kurzen Betrachtung unterzogen werden sollen, wollen wir jedoch auf die beteiligten Interessengruppen und weitere Faktoren von Haushaltspolitik zurückkommen, da diese auch unter veränderten Bedingungen die Grundkonstellation der sich um den Haushalt gruppierenden Interessenlagen charakterisieren. Denn nur im Handeln von sozialen Gruppen kann sich „Haushaltswollen“ in „Haushaltspolitik“ umsetzen.

4. Haushalt im Interessenkonflikt BürgerInnen-Verwaltung-Politik

Um es vorwegzunehmen – genau genommen müsste hier natürlich „die Wirtschaft“ als ein weiterer Akteur benannt werden. Entsprechend dem Gegenstand der Publikation wird hier davon ausgegangen, dass vor allem im politischen und Verwaltungshandeln durchaus wirtschaftliche Interessen ihre Ausprägung finden. Wichtig soll an dieser Stelle sein, inwieweit die hier benannten drei Akteursgruppen in ihrer durchaus auch gegebenen relativen Autonomie handeln und grundlegende ökonomische, aber auch andere Interessen vermittelt werden. Die Linien in diesen Konflikten sind nicht immer eindeutig. So sind bereits die Eingriffsmöglichkeiten der nationalen Parlamente in den einzelnen Ländern unterschiedlich.⁴² Auf einem von der OECD veranstalteten Treffen der Vorsitzenden der Haushaltsausschüsse wurde generell festgestellt, dass die ParlamentarierInnen nicht die Informationen, die sie für begründete haushaltspolitische Entscheidungen benötigen erhalten, oder dass sie Informationen in einer Form erhalten, in der sie mit ihnen nicht arbeiten können.⁴³

Damit ist auch gesagt, dass der hier benannte Konflikt nicht zu beseitigen ist, er ist im Rahmen der gegebenen gesellschaftlichen Grundstrukturen nur gestaltbar. Er erscheint vor allem auf der kommunalen Ebene und wird dort wahrgenommen. Genau genommen findet Auseinandersetzung um Haushaltspolitik in handgreiflicher Form derzeit tatsächlich vor allem auf der kommunalen Ebene, besser gesagt vermittelt über die kommunale Ebene statt. Aus der Sicht der BürgerInnen realisieren sich z.T. nur hier erfahrbar haushaltspolitische Auseinandersetzungen.⁴⁴ Und auf der Oberfläche erscheinen diese Auseinandersetzungen vor allem als Auseinandersetzungen mit der Verwaltung bzw. mit den Instanzen des Öffentlichen Dienstes (ÖD).⁴⁵ In jüngster Zeit wird diese Diskussion im Rahmen der „Staatsaufgabenkritik“ bereits auch in praktische Politik umgesetzt. Diese politisch-ideologische Aktion liefert derzeit die entscheidende Grundlage für den laufenden Umbau der öffentlichen Daseinsvorsorge und der für deren Sicherung notwendigen Umverteilungsprozesse und damit auch der Haushaltspolitik.

⁴² vgl. A brief comparison of the budgeting systems in the G7 countries. / OECD. The Public Management Division 9.04.2002

⁴³ vgl. Holding the Executive Accountable. Chairpersons of Budget Committees meet / FOCUS. Public Management Newsletter, June 2002, Number 24

⁴⁴ Erst in den letzten Monaten hat die haushaltspolitische Auseinandersetzung wieder breitere Dimensionen im Widerstand gegen die Hartz-Gesetze gefunden.

⁴⁵ Im Folgenden sollen die Begriffe Verwaltung und Öffentlicher Dienst im Anschluss an den allgemeinen Sprachgebrauch weitgehend synonym verwandt werden, obwohl dies in sachlicher Hinsicht nicht korrekt ist.

Auf einer anderen Seite wird die Schaffung eines engen Beziehungsgeflechtes der gesellschaftlichen Akteure in Bezug auf das Funktionieren des politischen Systems als Notwendigkeit formuliert. Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ der EU-Kommission wird zu den „Grundsätzen des guten Regierens“ bezüglich der Partizipation verschiedener Akteure festgestellt:

„Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess – von der Konzipierung bis hin zur Durchführung – einbezogen werden. Verstärkte Teilhabe bewirkt größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen.“⁴⁶

Eingeschlossen darin ist allerdings auch eine Neuformierung des Haushalt berührenden Interessenfeldes in seiner Gesamtheit, verschieben sich doch mit den Veränderungen der Bestimmung dessen, was Öffentliche Daseinsvorsorge sein kann und darf, die Existenzbedingungen sehr verschiedener Akteure. Bevor die Frage nach dem ÖD weiter verfolgt werden kann, muss daher der Frage der Akteure in der Totalität ihrer Interessen nachgegangen werden. Dabei ist zudem auch noch der „Lebenszyklus“ des Haushaltes zu berücksichtigen.

Auf der ersten Ebene erscheinen homogene Großstrukturen als InteressenträgerInnen (Abbildung 1). Sie artikulieren diese Interessen auf unterschiedliche Art und Weise, direkt oder indirekt. Tatsächlich verbergen sich hinter diesen Großstrukturen selber wieder vielfältige, z.T. widersprüchliche Interessenkonstellationen.

⁴⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäisches Regieren. Ein Weisbuch, Brüssel, den 25.7.2001; KOM(2001)428 endgültig, S. 13

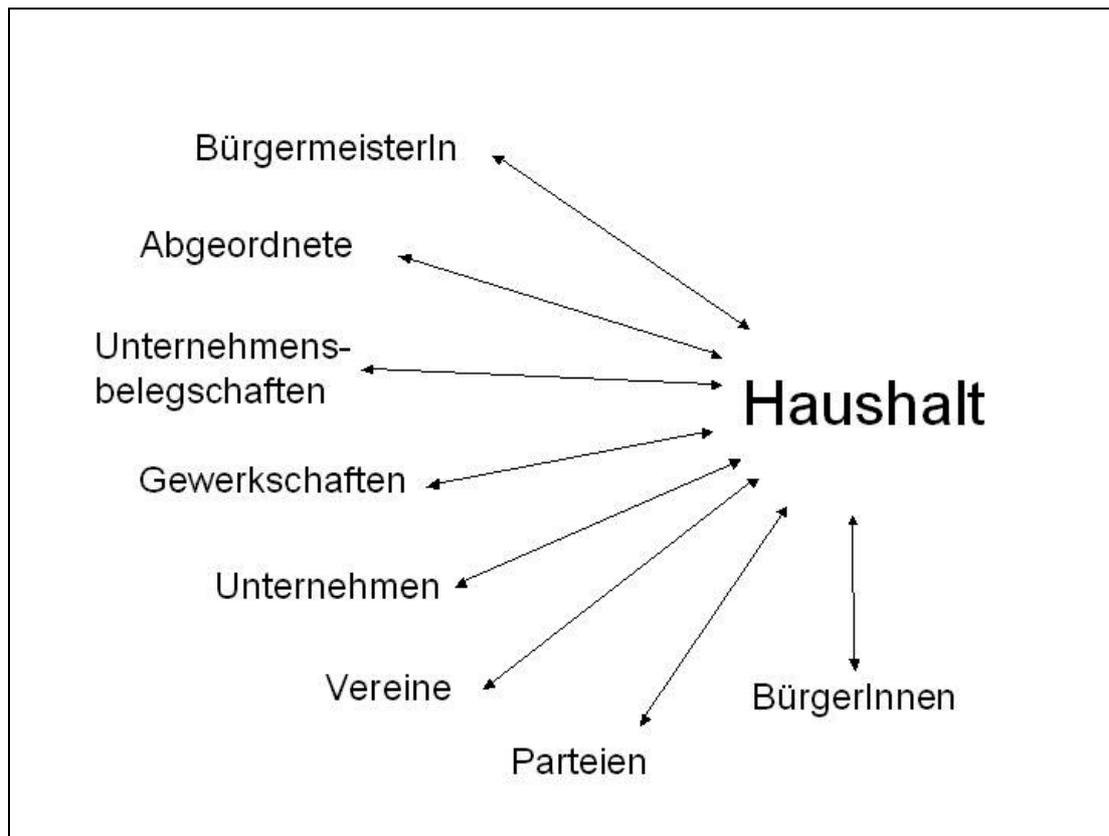


Abbildung 1

Es erweist sich, dass die hier entstehenden Beziehungs- und Interessengeflechte Spiegelbild einer hochvergesellschafteten Reproduktion sind. Keine dieser Großgruppen vertritt homogene Interessen. Das Abstraktum „BürgerIn“ erscheint in vielfältigen Bestimmungen – als Konsument der über Haushalt finanzierten Infrastruktur, als Beschäftigter eines Unternehmens oder des Öffentlichen Dienstes, Erwerbsloser, als Mitglied eines Vereins, einer Partei oder als Abgeordneter, als Mensch mit einem bestimmten Gesundheitsstatus, GewerkschafterIn, Elternteil, Angehöriger einer bestimmten Generation, als auf bestimmte Weise in Genderbeziehungen einbeschrieben usw. BürgerIn geht mit allen diesen Eigenschaften und Interessen in die Auseinandersetzungen um den Haushalt. Gleiches gilt für ParlamentarierInnen, die zudem noch durch Konstellationen im Rahmen ihrer Parteien, Fraktionen und Ausschüsse geprägt werden. Vereine machen ihren Einfluss entsprechend eigener wirtschaftlicher und ideeller Interessen geltend, Unternehmen entsprechend ihrer regionalen oder globalen Orientierung, Gewerkschaften unter dem Einfluss des Wechselspiels der Interessen der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Funktionäre und der Mitglieder. Dieses Wechselspiel der Interessen, das oft durchaus harter Machtkampf ist, bleibt aber den meisten der Akteure verborgen – er wird nicht öffentlich geführt. Meist wer-

den Einzelforderungen präsentiert und gegeneinander gestellt, die moralisch aufgeladen, selten aber ausargumentiert sind.

Die verschiedenen haushaltsbezogenen Interessenlagen finden ihren Ausdruck in widersprüchlichem, z.T. gegensätzlichen und sich konterkarierenden Aktivitäten der verschiedenen Akteure. Dies betrifft das Verhältnis der Akteure auf den einzelnen Ebenen, wie auch ihre Interaktion zwischen den Ebenen.

Die Problematik sei an einem Beispiel illustriert: Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Zukunft der Bankgesellschaft Berlin setzte sich die Gewerkschaft ver.di vehement für die (fragwürdige) Risikoabschirmung durch das Land Berlin ein und verband dies mit der Drohung, im Falle der Nichtannahme des Senatsvorschlages eine vorbereitete Vereinbarung mit der Bankgesellschaft über ein „Belegschaftsopfer“ nicht zu unterzeichnen.⁴⁷ Fast zeitgleich heißt es in einem Brief des Landesverbandes der GEW, unterzeichnet vom Landesvorsitzenden Ulrich Thöne, an seine Mitglieder kritisch, dass sich das Land Berlin in „unvorstellbarer Weise in Risiken der Bankgesellschaft“ engagiere und es eine „Priorität für privilegierte und prominente Geldspekulanten“ gäbe.⁴⁸ Beide Positionen stellen eine Reaktion auf eine haushaltspolitische Situation dar, die die Klientel der beiden Gewerkschaften betrifft. Beide Positionen haben als gewerkschaftliche Standpunkte in bestimmter Hinsicht ihre Berechtigung – nur schließen sie sich praktisch aus und bieten sie keinen Ansatz für gemeinsames haushaltspolitisches Handeln. Diese Gemeinsamkeit findet sich erst auf der Ebene volkswirtschaftlicher bzw. gesellschaftlicher Betrachtung wieder, wie sie z.B. auf der Konferenz „Finanzpolitik für Arbeit und Gerechtigkeit“ des Bundesvorstandes der Gewerkschaft ver.di vom Juli 2002 in der Rede von Margret Moenig-Raane formuliert wird: „Unserer Auffassung nach brauchen wir einen grundlegenden Kurswechsel der Finanzpolitik, einen Kurswechsel um 180 Grad. Statt durch Ausgabenkürzungen die Qualität der öffentlichen Leistungen und Daseinsvorsorge immer weiter abzubauen, müssen diese Leistungen gesichert und verbessert werden. Dann werden die Menschen auch wieder merken, dass ihr Geld sinnvoll verwendet wird. Statt zu behaupten, es gäbe keine Alternative zu staatlicher Schrumpfpolitik, müssen wir die Einnahmeseite stärken, indem auf Steuersenkungen für Unternehmen und hohe Einkommen verzichtet wird. Wenn wir auf diesem Wege für spürbar mehr Gerechtigkeit sorgen, wird das nach unserer Überzeugung auch die immer weiter um sich

⁴⁷ vgl. ver.di appelliert dringend an alle Mitglieder des Berliner Abgeordnetenhauses: Zustimmung zur Abschirmung der Risiken des Immobiliendienstleistungsgeschäftes der Bankgesellschaft Berlin durch das Land Berlin. Presseinformation Nr.35 vom 4.April 2002 hrsg. von der Pressestelle des Landesbezirks Berlin der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft

⁴⁸ GEW Berlin, Vorstand An die Mitglieder der GEW Berlin 02-04-19

greifende Staatsverdrossenheit zurückdrängen und wäre ein wichtiger Beitrag zur Stärkung unserer Demokratie.“⁴⁹ All dies ist sicher richtig, aber was heißt das für die alltägliche politische Auseinandersetzung, wie etwa im Falle der Bankgesellschaft Berlin? Wo liegt das Bindeglied von Konzeptentwicklung, Interessenvertretung und politischem Handeln?

Der hier dargestellte implizite Widerspruch, der den Ausgangspunkt für eine Neubestimmung von neuen Ansätzen in der Gestaltung von Demokratie und Haushaltspolitik sein muss, wird dadurch verschärft, dass in der Tat an vielen Stellen und unter Mitwirkung verschiedenster Interessengruppen Kriterien für Haushaltspolitik formuliert werden. In **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** wird nur ein Bruchteil der Prozesse dargestellt, in denen direkt oder indirekt entweder Haushaltspolitik realisiert wird oder Ansprüche an den Haushalt formuliert werden, insoweit sie Bedarf, Reproduktionserfordernisse der lokalen Gemeinschaft widerspiegeln. Die Wirkung dieser vielfältigen Wechselbeziehungen sind unberechenbar – die Qualität der beabsichtigten Wirkungen ist eher zufälliger Natur.

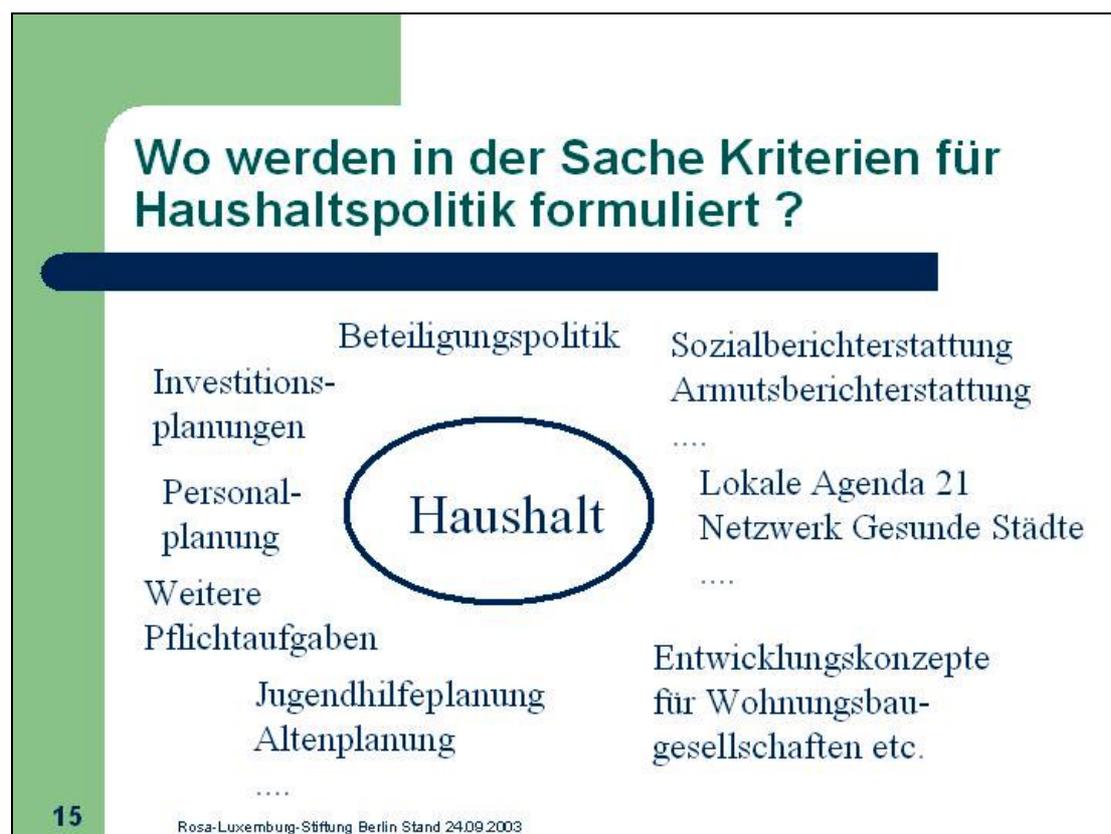


Abbildung 2

⁴⁹ ver.di – Bundesvorstand „Finanzpolitik für Arbeit und Gerechtigkeit“ Berlin, 4. Juli 2002, Rede Margret Moenig-Raane, stellvertretende Vorsitzende, S. 13 (zit. nach dem im Internet verbreiteten Text)

Diese Vielfalt der Beziehungen zieht es nach sich, dass einfache Lösungen, etwa dadurch, dass alle Mittel in die unterste Ebene gegeben werden, unmöglich sind. Dort, wo BürgerInnen unmittelbar leben, ist die skizzierte widersprüchliche Interessenkonstellation ja selbst präsent. Genauso wenig möglich ist eine „weise Leitung von oben“ – es geht tatsächlich um eine Kombination von verschiedenen Zugängen zu Entscheidungsprozessen – also von direkt-demokratischen, repräsentativ-demokratischen, öffentlich- und verwaltungsgesteuerten Prozessen. Da dem ÖD sowohl als ein vermittelndes Element in diesen Prozessen als auch als Gegenstand haushaltspolitischer Auseinandersetzungen eine erhebliche Rolle zukommt, soll aber dessen Rolle noch gründlicher betrachtet werden, bevor es um neue Ansätze in der Haushaltspolitik gehen soll.

In den Auseinandersetzungen um Richtungen der Haushaltspolitik steht immer wieder die Frage nach der Berechtigung der Personalkosten. Die Bewertung dieses Kostenfaktors ist nicht nur rational, sondern in hohem Maße emotional belastet. Haushaltspolitische Entscheidungen bzw. der Prozesse der Entscheidungsfindung und der nach außen gerichteten Legitimation von Entscheidungen werden gerade auf diesem Gebiet mit Stereotypen bekannter Art beeinflusst: negative Erlebnisse im Umgang mit dem ÖD werden in Abbau-Legitimation umgesetzt. In der Regel vermengen sich hierbei tatsächliche Missstände mit systembedingten Gesichtspunkten:

Der Öffentliche Dienst ist Dienstleister, der gesellschaftliche Konsumtion realisiert bzw. vermittelt, gleichzeitig aber auch Machtinstrument.

Er ist dies beides immer gleichzeitig, er kann nicht das eine ohne das andere sein; das unterscheidet ihn von allen privaten Dienstleistern. Der ÖD ist so Vermittler der konsensualen Momente des Haushaltes, gleichzeitig muss er aber auch die repressive Funktion ausfüllen, muss langfristig angelegte haushaltspolitische Prozesse führen (z.T. gegen aktuelle Interessen verschiedener Gruppen, die ggf. diese Prozesse ausgelöst haben), genau so aber auf bestimmte haushaltspolitische Situationen flexibel reagieren. Allein dieses Bedingungsgeflecht macht deutlich, dass die Verwaltung überfordert ist, wenn man ihr die Aufgabe stellt, einen sachgerechten Haushalt allein zu erarbeiten oder wenn sie selbst diesen Anspruch erhebt.

Dazu entwickelt der ÖD auch immer ein Eigeninteresse, das Interesse an der Sicherung des eigenen Arbeitsplatzes; entwickelt eigene Normen und Regulative, die sich gegenüber seinen gesellschaftlichen Funktionen durchaus verselbständigen können. Max Weber beschreibt diesen Prozess in fundierter Art und Weise etwa unter der Überschrift der Herrschaftssoziologie.⁵⁰ Weber formuliert dann „angesichts der Grundtatsache des unaufhaltsamen Vormar-

⁵⁰ vgl. Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 1980, S. 825ff.

ches der Bürokratisierung“ drei Fragen bezüglich der „künftigen politischen Organisationsform“: „1. Wie ist es angesichts dieser Übermacht der Tendenz zur Bürokratisierung überhaupt noch möglich, irgendwelche Reste einer in irgendeinem Sinn „individualistischen“ Bewegungsfreiheit zu retten?...2. Wie kann, angesichts der steigenden Unentbehrlichkeit und der dadurch bedingten steigenden Machtstellung des uns hier interessierenden staatlichen Beamtentums irgendwelche Gewähr geboten werden, dass Mächte vorhanden sind, welche die ungeheure Übermacht dieser an Bedeutung stets wachsenden Schicht in Schranken halten und sie wirksam kontrollieren? Wie wird Demokratie auch nur in diesem beschränkten Sinn überhaupt noch möglich sein?“ Die dritte Frage schließlich betrifft die Stellung der Beamten im Kampf um die Macht – wie also kann gewährleistet werden, dass der Staatsapparat „außerhalb des Kampfes um eigene Macht“ (im Unterschied zu PolitikerInnen) verbleibt.⁵¹ Zweifellos widerspiegelt diese Problemstellung durchaus Fragen, die auch heute noch stehen und die sich in gewisser Weise weiter verschärfen. Mit der Privatisierung bestimmter bisher öffentlicher Leistungen und dem wachsenden Gewicht von Unternehmensberatungsfirmen in der politischen Entscheidungsfindung, die in ihrer Beratungstätigkeit praktisch Funktionen des Staatsapparates übernehmen, allerdings aus ihrem kommerziellen Hintergrund heraus mit deutlich vorgeprägtem Machtinteresse, stehen diese Fragen in immer neuer Weise.

Das aus dieser Konstellation resultierende Interessengeflecht schließt somit tatsächlich widerstrebende Tendenzen ein. Diese Interessenkollisionen resultieren nicht aus dem Fakt des „Öffentlich“ - Seins, sondern aus den Funktionen, die dieses Gebilde erfüllen muss und soll. Und dies trifft im Kern auch für alle anderen Bereiche zu, die in der einen oder anderen Form mit dem Haushalt bzw. mit Haushaltspolitik in Berührung kommen oder in Verbindung gebracht werden.

Lobbyismus und Korruption, „Verbindungen“ und informelle Gruppen entwickeln sich eben aus der Unmöglichkeit heraus, Interessen direkt durchzusetzen bzw. unterschiedlichen Interessen Bewegungsraum zu geben. Insofern sind sie durchaus als ein Vermittlungsglied zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen (in ihrer Brechung als Gruppeninteressen) und den Verteilungs-/Umverteilungsprozessen unter Umgehung der retardierenden, konsensualen Funktion des Öffentlichen Dienstes und des Haushaltes und den damit verbundenen Funktionen repräsentativer, parlamentarischer Demokratie zu sehen. Solange Prozesse im Öffentlichen Dienst nicht transparent sind, werden Lobbyismus, Korruption und Klientelismus sich als Korrektiv zur stabilisierend-konservativen Rolle des Öffentlichen Dienstes entwickeln – gewisser-

⁵¹ ebenda S. 836f.

maßen eine Form „direkter Demokratie von oben“. Solange Intransparenz des Öffentlichen Dienstes (und der Organe repräsentativer Demokratie) als Form von Herrschaftsausübung akzeptiert wird, werden diese Erscheinungen zwangsläufig das Handeln des Öffentlichen Dienstes in erheblichem Maße prägen. Letztendlich zeigt sich hier durchaus die Notwendigkeit der Verknüpfung von repräsentativer mit direkter Demokratie als Bedingung für Transparenz des Öffentlichen Dienstes und mit auch Transparenz von Haushaltspolitik. Das schließt ein, dass entsprechende Konzepte zur Korruptionsbekämpfung integraler Bestandteil von haushaltspolitischen Konzepten sein müssen.⁵²

Haushaltspolitisch bedeutet dies, dass im Kern genauso wie für alle anderen Entscheidungen gilt: Ausgangspunkt kann nur der Bedarf an Leistungen sein, wobei hier zusätzlich die Gewährleistung der allgemeinen Zugänglichkeit als Spezifik berücksichtigt werden muss. Ohne eine tatsächlich öffentliche Erfassung und Bewertung der Bedarfe, die durch Leistungen des ÖD gedeckt werden müssen (oder bisher gedeckt wurden) bleiben also haushaltspolitische Entscheidungen willkürlich. Dies dürfte noch weitgehend unstrittig sein. Die Debatte entzündet sich eher an der Frage, was zu tun ist, wenn private Anbieter billiger sind. Nimmt man streng die Funktionen des Haushaltes zum Ausgangspunkt ist eigentlich vor allem zu fragen, warum sie es sind. Beruht die Effizienz etwa auf Lohndumping, kann auch eine Einsparung im Haushalt haushaltspolitisch, zumindest aber politisch falsch sein. Die Öffentlichkeit der Bedarfserfassung und –bewertung ist der „Staatsaufgabenkritik“ weitgehend fremd, was sich in den gegenwärtig praktizierten Modellen von BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik widerspiegelt.

Ähnlich kompliziert wie das Verhältnis Verwaltung - Bürger gestaltet sich das Verhältnis Verwaltung - PolitikerInnen. Aus der Sicht der Politik ist der ÖD vorrangig ein Instrument der Interessenrealisierung. ÖD realisiert a) verteilungspolitische Vorstellungen und b) machtpolitische Vorstellungen. Er hat die Argumente für die Wiederwahl zu liefern. Die Eigendynamik des ÖD wie auch seine Funktion übergreifender Interessenrealisierung sind dabei eher störend. Daraus resultiert in der Praxis die Infragestellung immer der Bereiche, die am unmittelbarsten gesellschaftliche Leistungen erbringen (soziale Bereiche) und die Präferenzierung der machtpolitischen Bereiche (Hauptverwaltung, Polizei etc). Erstgenannte Bereiche bieten sich auch im Falle der Privatisierung immer zur Bedienung bestimmter Klientel an. Verwaltung

⁵² Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang die von Transparency International entwickelten Vorstellungen auf diesem Feld, die nach Aussage von Transparency International – Chapter Deutschland auch Eingang in die Konzepte der Bundesrepublik zur Korruptionsbekämpfung und –prävention gefunden haben. Vgl. z.B. TI-Source Book 2000, Chapter 2 und 13 sowie Tool-Book (auch unter www.transparency.org)

wird vor allem immer dann als überteuert interpretiert, wenn sie den konjunkturellen Bestrebungen der PolitikerInnen entgegen längerfristige und umfassendere Interessen durchsetzen soll. Das hängt sicher auch damit zusammen, dass Leistungen „am Menschen“ eher der Messbarkeit zugänglich sind, oder wenigsten zu sein scheinen, als „Verwaltung der Verwaltung“ oder direkte Machtausübung. Somit zieht eine rein fiskalische Betrachtung von Verwaltung nahezu zwangsläufig eine Verschiebung im Leistungsprofil des ÖD, sprich einen Abbau von gesellschaftlichkeitsorientierten (konsensual orientierten) Leistungen, und damit wiederum eine Stärkung repressiver Elemente nach sich.

Der Entwicklung von Formen der BürgerInnenbeteiligung wird aber aus der skizzierten Stellung des ÖD gerade wegen der Komplexität der in ihm manifesten Interessenkonstellationen ein wichtiges und breites Feld geboten.

Insoweit sind Reformansätze im ÖD daraufhin zu betrachten, inwieweit sie tatsächlich öffentlich sind, d.h. von allen BürgerInnen nachvollzogen und mitgestaltet werden können, keine Zugangshürden zur Beteiligung an Reformprozessen errichtet werden.

Neben der Darstellung der Problematik des Verhältnisses zwischen BürgerInnen, Verwaltung und Politik stellt sich nun die Frage nach den Potenzialen der diesen Beziehungen eigenen und hier nur angedeuteten Widerspruchskonstellationen.

Das erste Potenzial liegt darin, dass die in den Verwaltungen tätigen MitarbeiterInnen gleichzeitig auch immer BürgerInnen sind. Sie sind immer auch Betroffene ihres Handelns und sind entsprechend mit den Konsequenzen der von ihnen vorbereiteten bzw. durchgesetzten haushaltspolitischen Entscheidungen konfrontiert. Das damit eigentlich zu unterstellende Interesse der Beschäftigten in den Verwaltungen an einer transparenten und demokratischen Haushaltsführung wird dadurch eingeschränkt, dass natürlich die in den Verwaltungen Tätigen durchaus in der Lage sind, Schutzmechanismen gegen für sie nachteilige Folgen von Haushaltspolitik aufzurichten.

Das zweite Potenzial liegt in der fachlichen Qualifikation der im ÖD Beschäftigten.

Das dritte hierbei wesentliche Moment liegt in der gewerkschaftlichen Bindung der Beschäftigten. Der Möglichkeit nach bieten sie einen ansonsten nur schwer herzustellenden Verbund mit Entwicklungen in anderen Regionen. Die Verbindung von Bürgerengagement im Bereich der Haushaltspolitik mit gewerkschaftlichen Aktivitäten könnte einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, um die immer stärker werdenden Momente von Konkurrenz zwischen den Regionen um Haushaltsmittel abzubauen und sie durch Formen kooperativen Zusammenwirkens bei der Gestaltung von politischen Rahmenbedingungen von Haushaltspolitik zu ersetzen.

Insoweit reicht es also nicht aus, die Verwaltung in den Debatten um BürgerInnenbeteiligung im Allgemeinen wie auch um die Demokratisierung von Haushaltspolitik im Besonderen als Dienstleister zu betrachten. Es muss erfasst werden, inwieweit die Interessen der in diesem Bereich Beschäftigten in ihrer Eigenschaft als BürgerInnen mit denen in ihrer Eigenschaft als ArbeitnehmerInnen bzw. BeamtInnen in Widerspruch treten bzw. wie diese in Übereinstimmung gebracht werden können. Dabei müssen und können Gewerkschaften und gewerkschaftliche Forderungen ein wesentliches einigendes Moment sein.⁵³ Der bloße Blick auf die Verwaltung als Dienstleister verstellt zudem den Blick auf die politische Dimension des hier diskutierten Problems. Für die konkrete Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen ergibt sich unter diesem Gesichtspunkt, d.h. unter dem Gesichtspunkt des Zusammenwirkens zwischen BürgerInnen und den Beschäftigten des ÖD die Schlussfolgerung, dass diese Prozesse bewusst auch dort anzusetzen sind bzw. dort ansetzen sollten, wo die Lebensbedingungen eines großen Teils der BürgerInnen am deutlichsten betroffen werden. Dies gilt natürlich generell - aber in dem hier diskutierten Zusammenhang ganz besonders. Konkret betrifft dies beispielsweise die bewusste und unmittelbare Einbeziehung von Personalräten und GewerkschaftsaktivistInnen in alle Phasen der Gestaltung eines haushaltspolitischen Beteiligungsprozesses.

In sachlicher Hinsicht dürften vor allem zwei Momente von Bedeutung sein, die als Schnittpunkte der Interessen von BürgerInnen und VerwaltungsmitarbeiterInnen zu betrachten wären. Das ist einerseits der auf der Hand liegende Bedarf an Leistungen, die über haushaltspolitische Instrumente finanziert werden. Und das ist zweitens die Qualität der Leistungen. Dabei könnte die Diskussion um die Qualität von Leistungen eine Schlüsselrolle spielen. Umfang wie Qualität von Leistungen, die von der öffentlichen Hand erbracht werden (oder wurden) sind auf der einen Seite Fragen, die in die Lebensverhältnisse vieler Menschen unmittelbar eingreifen (Kinderbetreuung, Schule, Kultur etc.); sie sind aber auch in gewisser Weise der Maßstab für den Sinn und für die Funktionsgerechtigkeit von haushaltspolitischen Entscheidungen. Dabei muss der Begriff der Qualität nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Ergebnisses für die/den LeistungsempfängerIn gesehen werden, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsbedingungen, unter denen diese Leistungen erbracht werden (Einheit von Prozess- und Ergebnisqualität). Eine Konzipierung der Entwicklung eines Spektrums öffentlich als notwendig erachteter Leistungen wie auch des Umfangs dieser Leistungen ohne eine

⁵³ vgl. dazu z.B. Projekt „Virtuelle Zeitenwende“ der Fachgruppe Allgemeine Kommunalverwaltung der Gewerkschaft ver.di, in dem das „Virtuelle Rathaus“ vor allem unter dem Gesichtspunkt innovativer Service und Arbeitszeiten, der Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie der Sicherung von Arbeitsplätzen diskutiert wird.

Konzipierung der Arbeitsbedingungen, unter denen diese Leistungen erbracht werden bzw. erbracht werden müssen ist unter dem Gesichtspunkt des demokratischen Charakters des Gesamtprozesses widersinnig. Verzicht auf diese Einheit produziert erst den oft konstatierten Konflikt zwischen Verwaltung und BürgerInnen, produziert Angst vor Formen der BürgerInnenbeteiligung. Im Kern sollte also die Gemeinsamkeit von BürgerInnen und Beschäftigten im ÖD als BürgerInnen stehen und nicht ein Verhältnis Kunde-Lieferant kultiviert werden.

Das damit eine ganze Reihe grundsätzlicher Probleme verbunden sind, liegt auf der Hand. Die tarifliche Absicherung im ÖD (und dies gilt für das Tarifgefüge in seiner Gesamtheit) hat natürlich auch eine Schutzfunktion, die dem Wesen der Sache nach auch konservativ wirken muss. BürgerIn im Beschäftigten des ÖD gerät so immer auch im Widerspruch zu ArbeitnehmerIn im Beschäftigten. Die Forderung etwa die Entwicklung von Beteiligungsformen mit der Aufweichung oder gar Abschaffung tariflicher Normen im ÖD zu verbinden sind unter den gegebenen Rahmenbedingungen kontraproduktiv. Für die unmittelbare Praxis der meisten hier betrachteten Bereiche heißt das, dass meistens nur partiell befriedende Lösungen gefunden werden.

Die Entwicklung neuer Formen öffentlich geförderter Beschäftigung oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, in Einheit mit Formen demokratisch geprägter Regionalisierungsprozesse (darunter von Sozialberichterstattung etc.) könnte mittel- und langfristig ein Weg sein, um bestimmte, nicht mehr den Bedürfnissen der BürgerInnen entsprechende Strukturen des ÖD umzubauen. Nach Auffassung des Autors sollte ein solcher Sektor⁵⁴ als ein „Kooperationsfeld“ verstanden werden, in dem der Öffentliche Dienst neben anderen Akteuren, ausgehend von gemeinsamen Zielstellungen regionaler Entwicklung, einen Platz hat. Die höhere „Durchlassfähigkeit“ zwischen ÖD und anderen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung, ohne Aufweichung sozialer Standards, aber in Bindung an das Votum und an die Interessen der BürgerInnen am Ort, an dem die Leistungen tatsächlich gebraucht werden, wäre eine der Kehrseiten einer demokratisierten Haushaltspolitik. Das würde auch neue Anforderungen und Spielräume für Beschäftigungspolitik, etwa hinsichtlich der Entwicklung eines Öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, entstehen lassen. Ebenso wäre wei-

⁵⁴ Die Betrachtung eines Öffentlich geförderten Beschäftigungssektors als den Zusammenschluss von bestimmten, nach ihrer Finanzierungsart, ihrem Tätigkeitsfeld oder ihrer Rechtsform bestimmten Akteuren, scheint angesichts der realen Entwicklungen nicht konstruktiv – ein derartiges Herangehen verkennt die Komplexität der Ursachen von Arbeitslosigkeit und des Gewichtes einer selbstbestimmten und mit entsprechendem Gewicht von der Öffentlichkeit gestalteten Prozess als Gegengewicht oder auch Moment der Globalisierungsprozesse. Der Frage, wie ausgehend von bestimmten gemeinsamen Interessen in der Region Kooperationsnetze entwickelt werden können, in denen sehr verschiedenartige Akteure eingebunden sind, ist m.E. die in diesem Zusammenhang wesentliche Fragestellung.

terhin eine Entwicklung von bindenden, öffentlich bestimmten Rahmenbedingungen und Controlling-Mechanismen für die Realisierung von öffentlichen Aufgaben, Aufgaben der Daseinsvorsorge, bei der Übergabe von Leistungen an freie Träger und andere Private erforderlich.

Daraus ergeben sich natürlich auch Konsequenzen für alle Formen denkbarer Beteiligungsmodelle bzw. vorgeschalteter Debatten. Die hier skizzierte Widerspruchskonstellation etwa deutet darauf hin, dass eine demokratische BürgerInnenbeteiligung ohne eine Zukunftsdiskussion zu den Perspektiven der entsprechenden Region unter Einbeziehung der Beschäftigten des ÖD und der Gewerkschaften diesen Namen kaum verdienen dürfte. Für den Teilbereich des Sozialen wird darauf im Zusammenhang mit dem Thema Sozialberichterstattung einzugehen sein.

Wie sehr allerdings der Gedanke eines kooperativen Herangehens an Haushaltsfragen wie generell an Fragen der Gestaltung von Lebensverhältnissen mit den vorgefundenen tradierten Denkschemata bei Gewerkschaften und Beschäftigten kollidiert, mag folgendes Zitat aus einer Veröffentlichung der ehemaligen Gewerkschaft ÖTV illustrieren: „Die Verwaltung und die Politik müssen die positiven Auswirkungen von Bürgerbeteiligung erkennen und darauf reagieren. Auf der Grundlage von politischen Zielvorstellungen der Parteien und der Verwaltungen können Bürgerbeteiligungen zur Belebung der Kommunen beitragen. Das muss sich in gesetzlichen Rahmenbedingungen widerspiegeln.“⁵⁵ Es sei davon abgesehen, dass der Autor es für außerordentlich bedenklich hält, wenn hier der Verwaltung die Funktion der Formulierung eigener politischer Zielvorstellungen zugesprochen wird, steht hier das Verständnis des Verhältnisses von Politik und BürgerInnen auf dem Kopf. BürgerInnen sollen an der Realisierung von politischen Zielen anderer Institutionen beteiligt - nicht sie bestimmen die politischen Ziele. Nimmt man diese Philosophie zum Ausgangspunkt der Betrachtungen, zeigt sich der wirkliche Zweck der in vielen Modellen zur Verwaltungsreform angesprochene „Kunde“ BürgerIn. An anderer Stelle wird die bereits angeführte Problemlage durchaus treffend charakterisiert. Dort heißt es bezugnehmend auf die Beschäftigten des ÖD und ihrer Rolle bei Bürgerbeteiligung: „Sie müssen Initiativen aufgreifen können und sie nicht als Angriff auffassen.“⁵⁶ Wenn dann allerdings ausgeführt wird, dass BürgerInnen die „Chance“ bekommen sollten, als Partner, als Nachfrager für Dienstleistungen gesehen zu werden, so wird hier wieder ein hierarchisches Verhältnis eingeführt. Die Betrachtung der BürgerInnen als „Nachfrager“ macht den ÖD beliebig - BürgerIn kann als „Nachfrager“ auch woanders nachfragen. BürgerIn soll

⁵⁵ ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Gemeinden (Hrsg.): Zur Diskussion gestellt: Bürgerkommune und Bürgerbeteiligung. Eine Bestandsaufnahme lokaler Projekte von Personalräten, Stuttgart, 2001, S. 27

⁵⁶ ebenda S. 23f.

aber als BürgerIn, d.h. als bewusst in einem Gemeinwesen lebender Mensch Leistungen in Anspruch nehmen und diese Inanspruchnahme in Bezug zur Entwicklung der entsprechenden Region insgesamt stellen, sich also als bewusst Gestaltende/r in Solidarität mit anderen BürgerInnen verhalten können.

Die hier entwickelten Fragen werfen somit Probleme auf, die den Rahmen haushaltspolitischer Überlegungen überschreiten und die nähere Diskussion von Problemen der Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung erfordern.

5. Potenziale und Spielräume der BürgerInnenbeteiligung bei der Lösung haushaltspolitischer Probleme

Wie bereits weiter oben skizziert, hat die Diskussion um BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik einen gewissen Aufschwung genommen. Sicher auch vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um die Durchsetzung der Möglichkeit von BürgerInnenbegehren und BürgerInnenentscheiden haben derartige Fragen nun eine größere Öffentlichkeit erreicht. Haushaltspolitische Entscheidungen sind jedoch trotzdem bisher weitgehend aus den demokratischen Prozeduren ausgeschlossen.

Das bedeutet jedoch nicht, dass BürgerInnenbeteiligung mindestens indirekt bereits heute Einnahmen und Ausgaben nicht steuern könnte bzw. würde.

Berechtigt wird nun die Frage gestellt, warum denn eigentlich BürgerInnenbeteiligung überhaupt einen Ansatz für die Lösung haushaltspolitischer Probleme bieten könnte. BürgerInnenbeteiligung bringt kein Geld - im Gegenteil, sie kostet sogar noch welches. Zudem ist sie in ihrer Richtung und in ihren Konsequenzen aus der Sicht von PolitikerInnen und Verwaltung scheinbar unberechenbar. Auf der anderen Seite wird vermutet, dass BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik dazu führt, dass Leistungen für sozial Schwächere gekürzt werden und in der Konsequenz die Bereitschaft in der Öffentlichkeit wächst, die haushaltspolitisch vermittelte generelle Einschränkung öffentlicher Leistungen zu tolerieren oder mit zu tragen.

Die Intentionen einiger Verfechter von Konzepten unter dem Dach „BürgerInnenbeteiligung“ gehen tatsächlich eher in Richtung einer Integration der BürgerInnen, um die Rechtfertigung eigener Strategien, vielleicht auch um einen gewissen moralischen Druck zur Akzeptanz haushaltspolitischer Entscheidungen von PolitikerInnen, Verwaltungen oder Interessengruppen.

Natürlich kann BürgerInnenbeteiligung erst einmal „nur“ die Frage nach einer an den tatsächlichen Bedürfnissen der Menschen in einer Region orientierten Verteilung von Mitteln stellen - was schon viel ist. Sie greift aber in dem Moment weiter, in dem deutlich wird, dass Mittel tatsächlich nicht ausreichen. Insoweit kann BürgerInnenbeteiligung durchaus aktivierend sein, kann dazu beitragen, die eigene Lebensweise zu problematisieren und den Verlauf wirtschaftlicher und sozialer Prozesse aber auch Interessenlagen im Kontext dieser besser zu verstehen. Damit werden Grundlagen geschaffen, um BürgerInnen nicht nur ein eigenständiges Gewicht in den Diskussionen um Haushaltspolitik mit Verwaltung, PolitikerInnen (hier vor allem ParlamentarierInnen) und traditionellen Lobbyorganisationen zu verschaffen.

Es gilt also an dieser Stelle konkreter zu erfassen, in welchen Formen BürgerInnen bereits heute auf Haushaltspolitik Einfluss nehmen.

1. Tatsächlich sind hier zuerst die Formen zu nennen, die mit der klassischen parteidemokratischen bzw. Lobbyarbeit verbunden sind. Sie sind in der Regel ein Reflex der bereits beschriebenen gesellschaftspolitischen Legitimationskrise und versuchen, BürgerInnenbeteiligung in tradierte gesellschaftliche Beziehungsgeflechte und Machtkonstellationen einzubetten. In zunehmendem Maße sind sie auch mit Bestrebungen zur Reform des Öffentlichen Dienstes und Privatisierungsbestrebungen verbunden. Ihre ideologischen Wurzeln liegen oft in kommunitaristischen und Bürgerarbeits-Konzepten.

Planfeststellungsverfahren im Baubereich oder auch bereits die Einbeziehung von BürgerInnen als Bürgerdeputierte wären hier zu berücksichtigen. Mit Instrumenten, wie den *Planungszellen*, wurden Versuche unternommen, im Rahmen der hier angedeuteten Art der Verfahren ein breiteres Spektrum an Interessen modellhaft einzufangen, damit Akzeptanz von erarbeiteten Vorschlägen zu erhöhen, gleichzeitig aber die Abläufe im Kern in der Hand der Verwaltung und unter weitgehendem Einfluss der PolitikerInnen zu belassen. Ähnlich ist die Wirkungstendenz etwa der „*Quartiersmanagement*“-Konzepte einzuschätzen. Auch mit den von der Bundesregierung getragenen Initiativen „*Seniorenfreundliche Gemeinde*“ oder „*Soziale Stadt*“ wurde und wird versucht, auf breiterer Grundlage eine „integrative Aktivierung“ zu erreichen. Diese Aktivierung entwickelt freilich unter dem Druck der widersprüchlichen Realitäten auch eine durch die InitiatorInnen nicht immer kalkulierte Eigendynamik, die von der Tendenz her die Ausgangsintentionen durchaus in Frage stellen können.

2. Eine etwas andere Tendenz zeichnet sich in Bewegungen, wie der *Lokalen Agenda 21* und *Netzwerk Gesunde Städte* ab, auch wenn deren Ausgangspunkte eher in der unter (1) genannten „integrativen Aktivierung“ zu finden sind. Ähnlich, wie die hier auch zu nennenden Initiativen zu *Sozialberichterstattungen* bzw. zur *Sozialplanung* sowie zu *Armutskonferenzen* richten sie sich a priori an ein breiteres Publikum und rücken in stärkerem Maße die Lebensweise in ihrer Komplexität in den Mittelpunkt der Betrachtung. Globale Entwicklungen werden in ihren lokalen Konsequenzen sichtbar - und lokal erscheinende Entscheidungen werden in den Rahmen ihrer möglichen globalen Konsequenzen gestellt. Vor allem hervorzuheben ist die Möglichkeit, im Rahmen dieser Initiativen viele Menschen verschiedenartiger sozialer Gruppen zu erreichen. Dem Potenzial nach bleiben die Zugangsschwellen zu diesen Verfahren niedrig, insoweit ist vor allem das Demokratiepotenzial hoch. Inwieweit sich dies wiederum in ein entsprechendes Maß an Akzep-

tanz bei BürgerInnen, Politik und Verwaltung umschlägt, steht auf einem anderen Blatt und hängt von einer Vielzahl weiterer Faktoren ab.

Weiterhin müssen die unmittelbaren Rechte von BürgerInnen, wie sie z.B. im Grundgesetz oder in den Landesverfassungen fixiert sind, berücksichtigt werden.

Grundgesetzlich verbrieftete Mitwirkungsrechte für Bürgerinnen und Bürger

Zentrale verfassungsrechtliche Grundlagen hierfür bilden das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, die allein im Falle ihres Missbrauchs verwirkt werden können, sowie das Petitionsrecht.

Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit

So hat laut Artikel 5 Grundgesetz (GG) „jeder das Recht, seine Meinung in Wort, Bild und Schrift frei zu äußern und zu verbreiten“. Darüber hinaus gewährt Artikel 5 GG allen das Recht, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“. Eine weitere Ausgestaltung erfährt dieses Recht auf Bundesebene durch das Umweltinformationsgesetz und auf Landesebene durch Informations- und Freiheitsgesetze der Länder Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein.

Das *Recht auf Versammlungsfreiheit* wird in Artikel 8 GG geregelt. Es besagt, dass „alle Deutschen ... das Recht (haben), sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“. Allerdings gilt dies nicht ohne weiteres für Versammlungen unter freiem Himmel, für die eine Beschränkung auf Grund eines Gesetzes oder durch ein Gesetz erfolgen kann.

Recht auf Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

Artikel 9 GG gewährt allen Deutschen das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden, wobei ihr Zweck und ihre Tätigkeit Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen und sich nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung und gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten darf. Anderenfalls erfolgt ein Verbot derartiger Vereine und Gesellschaften.

Petitionsrecht

Artikel 17 Grundgesetz räumt allen in Deutschland lebenden Menschen ein Petitionsrecht ein. „Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“

Zur Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden bestellt der Bundestag einen Petitionsausschuss, dessen Befugnisse durch Bundesgesetz geregelt werden.

In Anlehnung an Artikel 17 wurde ein derartiges Recht bzw. die Einrichtung eines entsprechenden Ausschusses in allen Landesverfassungen ebenfalls verankert. Auch hier hat der Petitionsausschuss die Aufgabe, sich mit den

Eingaben zu befassen und dazu Stellungnahmen abzugeben. Genaue Befugnisse des Ausschusses sowie Fragen des Umgangs mit Petitionen werden entweder in der jeweiligen Verfassung oder aber in einem gesonderten Gesetz geregelt.

In 11 von 16 Bundesländern ist das Petitionsrecht entweder in den Gemeindeordnungen oder einfach gesetzlich auch für die kommunaler Ebene geregelt. Die Ausgestaltung der konkreten Verfahrensregelungen bleibt in der Regel den Hauptsatzungen und Satzungen der Städte und Gemeinden vorbehalten.

Das Petitionsrecht gilt somit für Erwachsene und Minderjährige, für Ausländer und Staatenlose. Auch Straf- und Untersuchungsgefangene dürfen das Petitionsrecht ausüben. Ihre Petitionen sind ohne Kontrolle durch die Verwaltung direkt dem Parlament zuzuleiten. Bürgerinnen und Bürger können sich in eigener Sache, für einen anderen oder im allgemeinen Interesse an den Petitionsausschuss wenden.

Auf das Recht eine Eingabe an die Volksvertretung zu richten, können die Bürgerinnen und Bürger jederzeit zurück greifen, nicht nur wenn sie nirgendwo Gehör finden. Es dient der Kontrolle der öffentlichen Verwaltung.

Überprüfung behördlicher Maßnahmen

Artikel 19 Absatz 4 begründet das Recht des einzelnen Betroffenen auf Überprüfung aller behördlichen Maßnahmen. „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.“ D.h. die Behörden müssen gegenüber dem Betroffenen begründen, warum sie diese Maßnahmen eingeleitet haben. Mit dieser Norm wird nicht nur eine präventive, sondern auch eine aktive Mitwirkung von einzelnen Betroffenen begründet.

Mitwirkungsrechte von Bürgerinnen und Bürgern auf Länderebene⁵⁷

Seit 1989 haben zwar mittlerweile alle Bundesländer die Volksgesetzgebung eingeführt, aber die Inanspruchnahme dieses Instrumentes ist aufgrund der hohen Hürden (z.B. sehr hohe Quoren) und des komplizierten Verfahrens eher weniger erfolgreich. So sind bisher 141 Volksbegehren eingeleitet worden, aber nur in 10 Fällen gab es einen Volksentscheid. In nur vier Bundesländern hat es bisher einen Volksentscheid gegeben.

Für Berlin stellt sich die Regelung für Volksinitiative, -begehren und -entscheid auf der Ebene der Verfassung wie folgt dar:

⁵⁷ Da sich die Autoren entschieden haben, ihre Untersuchungen und Ausführungen insbesondere auf die kommunale Ebene zu beschränken, werden diese Formen der Bürgerbeteiligung auf Landesebene nur der Vollständigkeit wegen beispielhaft genannt. Detaillierte Ausführungen, einschließlich Bewertung und Hinweise zur Nutzung dieser Instrumente der direkten Demokratie auf Landesebene siehe auch Veröffentlichungen unter www.mehr-demokratie.de

Volksinitiative

Artikel 61 der Verfassung von Berlin (VvB) räumt allen EinwohnerInnen Berlins das Recht ein, zu verlangen, dass das Abgeordnetenhaus sich im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeiten mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, zu befassen hat. Voraussetzung ist allerdings, dass die Initiative von 90.000 volljährigen Einwohnern Berlins unterzeichnet sein muss. Die Vertreter der Initiative haben das Recht auf Anhörung in den zuständigen Ausschüssen.

Gleichzeitig bestimmt Artikel 61, Absatz 2 dass Volksinitiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie Personalentscheidungen unzulässig sind. Alles weitere regelt das Gesetz über die Volksinitiative.

Volksbegehren

Artikel 62 der VvB regelt Inhalt und Gegenstand von Volksbegehren. Diese können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, soweit das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Volksbegehren können auch auf die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des AHG gerichtet sein. Alles weitere regelt ein Gesetz.

Volksentscheid

Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so muss innerhalb von vier Monaten über den Gesetzentwurf ein Volksentscheid herbeigeführt werden (Artikel 63 VvB). Alles weitere regelt ein Gesetz.

In Gemeindeordnungen der Länder verankerte Mitwirkungsrechte von Bürgerinnen und Bürgern auf kommunaler Ebene

Ein Vergleich aller Gemeindeordnungen zeigt, dass in den Gemeindeordnungen der Alt-Bundesländern weit weniger Mitwirkungsrechte für Einwohnerinnen und Einwohnern verankert sind als in den Neu-Bundesländern. Was nicht unbedingt bedeutet, dass dadurch Einwohnerinnen und Einwohner in den Alt-Bundesländern auf kommunaler Ebene über weniger Rechte verfügen. Eine Ausgestaltung v.a. der Mitwirkungsrechte erfolgt in der Regel in den Satzungen bzw. Hauptsatzungen der Gemeinden und Städte. Nachfolgend werden wichtige Rechte der Einwohnerinnen und Einwohner bzw. Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene, die ihnen laut Gemeindeordnung eingeräumt werden und deren unterschiedliche Ausgestaltung in den einzelnen Ländern aufgezeigt. Die Übersicht zeigt nicht nur die Möglichkeiten, sondern auch die Grenzen von Bürgermitwirkung auf der kommunalen Ebene.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid⁵⁸

⁵⁸ Überblick über detaillierte Regelungen in allen Gemeindeordnungen, einschließlich Hilfen zur Anwendung des Instrumentes siehe www.buergerbeehren.de

Inzwischen gibt es in 15 von 16 Bundesländern⁵⁹ Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid besitzt die Wahlberechtigten das Recht, über wichtige Gemeindeangelegenheiten anstelle der Gemeindevertretung selbst zu entscheiden. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses (Beschluss der Gemeindevertretung). Bürgerbegehren sind allerdings nicht in allen Gemeindeangelegenheiten zulässig. In allen Bundesländern enthalten die Gemeindeordnungen sogenannte Negativ- bzw. Positivkataloge, die von sehr unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Weite sind. Sie regeln, zu welchen Gegenständen Bürgerbegehren zugelassen sind und zu welchen nicht. D.h., es wird vom Gesetzgeber definiert was „wichtige“ Gemeindeangelegenheiten sind, über die die Bürgerinnen und Bürger entscheiden können.

Einwohner- bzw. Bürgerantrag

In fast allen Gemeindeordnungen wird dieser als ein besonderes Mittel der Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürger geregelt. Mittels des Einwohner- oder Bürgerantrags kann eine bestimmte Mindestzahl von Einwohnern oder Bürgern den Gemeinderat verpflichten, sich innerhalb einer bestimmten Frist mit einer Angelegenheit zu befassen. In Bremerhaven, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Brandenburg und im Saarland können bereits Einwohnerinnen und Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, einen Antrag auf Befassung und Entscheidung über eine bestimmte Angelegenheit stellen. In Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen wird diese Möglichkeit bereits 14-jährigen eröffnet. In Sachsen-Anhalt erfolgt eine Erweiterung auf 14-jährige, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die Jugendbelange betreffen.

Verfahrensmäßig ist der Einwohner- oder Bürgerantrag in der Regel ausgestaltet wie ein Bürgerbegehren. So muss der Antrag schriftlich eingereicht werden und von einer bestimmten Anzahl von Einwohner/innen bzw. Bürger/innen unterzeichnet sein. Beim Bürgerantrag reicht das Quorum von 1 % in Bayern bis 4-8% in Thüringen. Einwohneranträge, bei denen auch 16-jährigen die Möglichkeit der Beantragung eröffnet wird, müssen in Bremen und Bremerhaven von mindestens 2 v.H. und in Sachsen-Anhalt in Abhängigkeit von der Gemeindegröße von 5-7% der Einwohner/innen unterschrieben sein. D.h. hier reicht die Bandbreite von 2-7%. Bei Einwohneranträgen, die von Einwohnerinnen und Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, gestellt werden können, reicht das Quorum von 2,5-5% in Niedersachsen bis 5% in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

⁵⁹ In Berlin - dem letzten Bundesland, das über keinen Bürgerentscheid verfügt – werden zur Zeit auf parlamentarischer Ebene Vorbereitungen zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf bezirklicher Ebene getroffen. Es ist geplant, bis zur Sommerpause eine Entscheidung durch das Parlament herbeizuführen.

Unterrichtung (und Beratung der EinwohnerInnen)

Mitwirkung und Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner an kommunalen Entscheidungsprozessen bzw. am kommunalen Leben sind nur möglich, wenn sie über entsprechende Informationen über Angelegenheiten ihrer Gemeinde verfügen. Insofern wurde mehrheitlich in den Gemeindeordnungen eine Unterrichtspflicht normiert. In elf von sechzehn Bundesländern wurde in die Gemeindeordnung ausdrücklich eine Unterrichtspflicht der Einwohnerinnen und Einwohner aufgenommen. Allerdings ist die Qualität der Ausgestaltung dieser Unterrichtspflicht sehr unterschiedlich. In Baden-Württemberg, Niedersachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen ist nicht nur geregelt, dass die Einwohnerinnen und Einwohner über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten sind. Darüber hinaus sind sie möglichst frühzeitig über bedeutsame Planungen und andere Vorhaben, die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohnerinnen und Einwohner berühren, zu informieren. Und ihnen sind die Ziele, Zwecke und Auswirkungen darzulegen. In allen anderen Bundesländern wird eine nur sehr allgemeine Unterrichtspflicht verankert. Die Gemeinde oder der Bürgermeister werden aufgefordert, die Einwohnerinnen und Einwohner über wichtige Gemeindeangelegenheiten in geeigneter Form zu unterrichten.

Wer konkret der Unterrichtspflicht gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern nachkommen muss, ist unterschiedlich geregelt. In der Mehrheit der Fälle ist es der Bürgermeister der jeweiligen Gemeinde, der die Einwohnerinnen und Einwohner zu unterrichten hat. Nur in Nordrhein-Westfalen regelt die *Geschäftsordnung*, dass der Rat diese Unterrichtspflicht wahrzunehmen hat.

Auch wenn es sich mit der Unterrichtspflicht nicht um eine objektive Rechtspflicht handelt und damit kein subjektiver Anspruch einzelner Einwohner begründet wird, ist sie eine entscheidende Bedingung für eine wirksame Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner an kommunalen Entscheidungen.

Einwohner- bzw. Bürgerversammlungen

Als Mittel der Unterrichtung können auch Einwohner- bzw. Bürgerversammlungen dienen.

Zu unterscheiden ist zwischen Einwohnerversammlungen, die zum Zwecke der Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner einberufen werden und Einwohnerversammlungen, die einberufen werden, um mit den Einwohnerinnen und Einwohnern wichtige Gemeindeangelegenheiten zu erörtern. Einwohnerversammlungen sind in der Regel mindestens einmal im Jahr entweder vom Bürgermeister (Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen) oder von der Gemeindevertretung bzw. seinem Vor-

sitzenden (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Hessen, Schleswig-Holstein) einzuberufen, können aber auch nach Bedarf durchgeführt und auf einzelne Ortsteile begrenzt werden. Letzteres trifft insbesondere auf größere Städte und Gemeinden zu. Darüber hinaus ist in einigen Ländern geregelt, dass Einwohnerversammlungen auch dann einzuberufen sind, wenn die Mehrheit des Gemeinderates dies verlangt. So ist in Rheinland-Pfalz „eine Einwohnerversammlung unverzüglich einzuberufen, wenn dies der Gemeinderat unter Bezeichnung des Gegenstandes mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt“ (§ 16 Abs. 1).⁶⁰ Auch in Schleswig-Holstein muss die Einwohnerversammlung einberufen werden, „wenn die Gemeindevertretung dies beschließt“ (§ 16 b Abs.1).

Die Gemeindeordnung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg und Sachsen sehen vor, dass Einwohner- bzw. Bürgerversammlungen auch dann einzuberufen sind, wenn dies von einer bestimmten Anzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. Bürgerinnen und Bürgern beantragt wird. In Baden-Württemberg hat der Gemeinderat eine Bürgerversammlung anzuberaumen, wenn dies von 10 % der Einwohnerschaft beantragt wird. In Bayern muss eine Bürgerversammlung innerhalb von drei Monaten stattfinden, wenn das von mindestens 5 % und in den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern von mindestens 2,5 % der Gemeindebürger beantragt wird. Die Beantragung muss schriftlich erfolgen und eine Tagesordnung beinhalten. In Brandenburg hat die Gemeindevertretung eine Einwohnerversammlung einzuberufen, wenn dies von 5 % der Einwohnerschaft schriftlich beantragt wird. Allerdings gilt dies für jeden Einwohner, der das 16. Lebensjahr vollendet hat. Analoge Regelungen gibt es in Sachsen. Allerdings beträgt hier das Quorum 10%. Es sei denn die Hauptsatzung regelt ein geringes Quorum, jedoch nicht weniger als 5 %.

Wichtig ist, dass in den Ländern, in denen die Einwohnerinnen und Einwohner ein Initiativrecht zur Einberufung von Einwohnerversammlungen haben, auch verbindlich geregelt ist, wie mit den Vorschlägen und Anregungen, die während der Einwohner- und Bürgerversammlungen unterbreitet werden, umzugehen ist. Die Frist, innerhalb derer diese behandelt werden müssen, beträgt in der Regel drei Monate. Entweder haben sich die Gemeindevertretungen oder aber das für die Angelegenheit zuständige Organ der Gemeinde damit zu befassen.

Sachkundige Bürger als Mitglieder in Ausschüssen

Der Gemeinderat kann in seine Ausschüsse neben Gemeinderatsmitglieder auch andere wahlberechtigte Personen als „sachkundige Bürger“ berufen. In

⁶⁰ Die angegebenen Paragraphen beziehen sich im Folgenden, soweit nichts anderes angegeben ist, auf die jeweils besprochenen Gemeindeordnungen.

der Regel haben diese eine beratende Funktion. Eine Ausnahme machen hier die Länder Berlin und Mecklenburg-Vorpommern. In Mecklenburg-Vorpommern kann die Gemeindevertretung neben einer Mehrheit von Gemeindevertretern auch sachkundige BürgerInnen in beratende Ausschüsse berufen. Die berufenen sachkundigen BürgerInnen haben für die Teilnahme im Ausschuss die gleichen Rechte und Pflichten wie GemeindevertreterInnen (§ 36, § 114, § 136). In Berlin können Bürgerinnen und Bürger, die das 18. Lebensjahr vollendet und ihren Hauptwohnsitz in Berlin haben, nicht dem Abgeordnetenhaus oder einer Bezirksverordnetenversammlung (BVV) angehören sowie nicht in derselben Bezirksverwaltung als Beamte/r oder Angestellte/r tätig sind, als Bürgerdeputierte oder stellvertretende Bürgerdeputierte gewählt werden. Bürgerdeputierte sind sachkundige BürgerInnen, die stimmberechtigt an der Arbeit der Ausschüsse der Bezirksverordnetenversammlung teilnehmen (§ 20 Bezirksverwaltungsgesetz - BezVG). Auch AusländerInnen können Bürgerdeputierte werden.

Einwohner- bzw. Bürgerfragestunde

In fast allen Gemeindeordnungen ist geregelt, dass der Gemeinderat in öffentlichen Sitzungen Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. Personenvereinigungen die Möglichkeit einräumen kann, Fragen zu Gemeindeangelegenheiten bzw. Beratungsgegenständen zu stellen oder Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten. Sie sind nicht überall geregelt, sind aber im Rahmen kommunaler Organisationshoheit zulässig. Sie haben Eingang gefunden in Hauptsatzungen bzw. Satzungen der Städte und Gemeinden.

Während dies in den meisten Gemeindeordnungen als Kann-Regelung aufgenommen wurde, sieht die Gemeindeordnung in Schleswig-Holstein für alle öffentlichen Sitzungen dafür eine verbindliche Regelung vor. Hinzu kommt, dass der Personenkreis auf alle Einwohnerinnen und Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, ausgeweitet wird. So schreibt § 16 c der Gemeindeordnung verpflichtend vor: „Die Gemeindevertretung muss bei öffentlichen Sitzungen Einwohnerinnen und Einwohnern, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Beratungsgegenständen oder anderen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu stellen und Vorschläge oder Anregungen zu unterbreiten.“ Dabei ist die Einwohnerfragestunde Bestandteil der öffentlichen Sitzung der Gemeindevertretung. Analog können Ausschüsse verfahren. D.h. auch sie können während der Ausschusssitzung eine Einwohnerfragestunde durchführen. Allerdings ist dies nur eine Kann-Regelung. Die Ausschüsse können selbst entscheiden, ob und wann sie von diesem Institut Gebrauch machen.

Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse

Sitzungen der Gemeindevertretungen und Ausschusssitzungen sind in der Regel öffentlich. Insofern hat jeder Bürger und jede Bürgerin die Möglich-

keit an den Sitzungen teilzunehmen. Während in den Sitzungen der Gemeindevertretungen den BürgerInnen nur in allgemeinen Fragestunden oder Anhörungen ein Rederecht oder besser Fragerecht zugestanden wird, besteht in den Ausschüssen in der Regel die Möglichkeit, sich an der Diskussion zu Sachfragen zu beteiligen. Allerdings bedarf dies zuvor der Zustimmung durch die Mitglieder des jeweiligen Ausschusses, was in der Regel erfolgt.

Sachkundige Personen und Anhörung von Sachverständigen bzw. Einwohnern

Zur Beratung einzelner Angelegenheiten sowohl im Rat als auch in den Ausschüssen können sachkundige EinwohnerInnen und Sachverständige hinzugezogen werden. So kann z.B. in Niedersachsen der Rat beschließen, anwesende Sachverständige zum Gegenstand der Beratung zu hören (§ 43 a). In Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen können der Gemeinderat bzw. auch Ausschüsse betroffenen Personen und Personengruppen die Möglichkeit einräumen, ihre Auffassung vorzutragen. Die Gemeindeordnung in Sachsen unterscheidet hier noch einmal zwischen allgemeinen bzw. Einzelangelegenheiten und wichtigen Entscheidungen. Bei wichtigen Entscheidungen wird dem Gemeinderat bzw. den Ausschüssen empfohlen, betroffenen Personen und Personengruppen Gelegenheit zu geben, ihre Auffassung vorzutragen soweit die Anhörung nicht gesetzlich vorgeschrieben wird.

Im Rahmen einer Gebiets- oder Bestandsänderung ist in den Gemeindeordnungen eine Anhörung von Bürgerinnen und Bürgern als zwingend vorgeschrieben. So müssen bei Änderungen von Gemeindegrenzen die Bürgerinnen und Bürger, die in dem unmittelbar betroffenen Gebiet wohnen, in den in der Regel vor der Beschlussfassung, resp. vor Erlass des Gesetzes, angehört werden.

Einwohner- bzw. Bürgerbefragung

Dieses Rechtsinstitut ist nur in der Gemeindeordnung von Niedersachsen und im Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes verankert. Während in der Gemeindeordnung von Niedersachsen nur geregelt ist, dass der Rat in Gemeindeangelegenheiten eine Befragung der Bürgerinnen und Bürger beschließen kann und Näheres durch die Satzung zu bestimmen ist, wird dieser Sachverhalt im Saarland noch erweitert. Die Durchführung einer Befragung wird an eine wichtige Bedingung geknüpft. „Wird eine Befragung durchgeführt, müssen den Einwohnerinnen und Einwohnern zuvor die von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden.“ (§ 20 b Abs. 2)

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Die Länder Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz haben in ihren Gemeindeordnungen ausdrücklich eine Beteiligung von Kindern und Jugendli-

chen vorgesehen. Soll die Gemeinde bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Um dies zu sichern, sollen Beteiligungsverfahren entwickelt und durchgeführt werden, die dieser Zielgruppe adäquat sind und über das bereits in der Gemeindeordnung geregelte Beteiligung hinaus gehen. Die Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein verpflichtet die Gemeinden zu einer solchen Beteiligung. Die Gemeinde hat hier keinen Spielraum. Sie muss bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen.

Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen

In den Gemeindeordnungen der Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen wird den Bürgerinnen und Bürgern das Recht eingeräumt, gegen den Entwurf der kommunalen Haushaltssatzung Einwendungen zu erheben (GO Ba-Wü § 81 Abs. 1; GO NRW § 79 Abs. 3; GO Sa § 76 Abs. 1). In Baden-Württemberg und Sachsen müssen die Einwendungen allerdings innerhalb der vorgegebenen Frist – bis zum Ablauf des siebten Tages nach dem letzten Tag der Auslegung - erfolgen. D.h. die Bürgerinnen und Bürger haben nur an sieben Tagen, an denen die Haushaltssatzung nach ortsüblicher Bekanntgabe öffentlich ausgelegt ist, die Möglichkeit ihre Einwendungen zu formulieren und einzureichen. In Nordrhein-Westfalen beträgt die Frist 14 Tage. Der Gemeinderat muss sich zwingend mit diesen Einwendungen, die auch Änderungswünsche beinhalten können, befassen. Es ist vorgeschrieben, dass er darüber in öffentlicher Sitzung zu beschließen hat.

Weitere Formen der Einwohner/innen- und Bürgerbeteiligung

Neben den bereits genannten Mitwirkungsrechten von Bürger/innen können Gemeinden und Städte sowie Bezirke im Rahmen ihrer Organisationshoheit weitere Rechte der Einwohner- und Bürger/innenmitwirkung vorsehen, weil die kraft Gesetzes eröffneten Möglichkeiten keinen abschließenden Charakter besitzen (z.B. erweiterte Anhörungsrecht, Senioren-, Kinder- und Jugendvertretungen(-parlamente), Beiräte, die Möglichkeit als Bürger/in über eine Fraktion einen Antrag einzubringen; Rederecht in den Fachausschüssen, Ausschuss für Bürgerbeteiligung in der BVV Prenzlauer Berg etc.).

Tabelle 2

Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsrechte für Bürgerinnen und Bürger

	BW ⁶¹	Bay ⁶²	Berl ⁶³	Bran ⁶⁴	Brem	Bremh ⁶⁵	Ham	Hes ⁶⁶	MV ⁶⁷	Nds ⁶⁸	NRW ⁶⁹	RhPf ⁷⁰	Saarl ⁷¹	Sa ⁷²	SaAnh ⁷³	SchH ⁷⁴	Thür ⁷⁵
Bürgerbegehren	§ 21	Art. 18a	§ 40-41	§ 20		§ 15 b	§ 8 a ⁷⁶	§ 8 b	§ 20	§ 22 b	§ 26	§ 17 a	§ 21 a	§ 25	§ 25	§ 16 g	§ 17
Quorum	10 %	3-10 %	10 %	10 %		10 %	2-3%	10 %	10% ⁷⁷	8-10 %	3-10%	12-15%	10-30%	5-15%	7,5-15%	10 %	13-17%
Bürgerentscheid	§ 21	Art. 18a	-	§ 20		§ 15	§ 8 a	§ 8 b	§ 20	§ 22 b	§ 26	§ 17 a	§ 21 a	§ 24	§ 26	§ 16 g	§ 17
Quorum	30 %	10-20%	-	25 %		30 %	-	25 %	25 %	25 %	20 %	30 %	30 %	25 %	25 %	20 %	20-25%
Einwohner-/Bürgerantrag	§ 20 b	Art. 18a	-	§ 19		§ 15 a	-	-	§ 18	§ 22 a	§ 25	§ 17	§ 21	§ 23	§ 24	§ 16 f	§ 16
Quorum	3,3 %	1 %		5 %		2 %			5 % ⁷⁸		4-5% ⁷⁹	2-5%	5 %	5-10%	2-5%	5 %	4-8 %

⁶¹ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.7.2000 (GVBl. S. 582), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.5.2003 (GVBl. S. 271)

⁶² Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.8.1998 (GVBl. S. 797), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.2.2002 (GVBl. S. 962)

⁶³ Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) in der Fassung vom 28. Februar 2001 (GVBl. S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. September 2001 (GVBl. S. 521). Die Fraktionen der SPD, der PDS, von Bündnis90/DieGRÜNEN und der FDP haben ein gemeinsam erarbeitetes und getragenes verfassungsänderndes Gesetz und ein Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes in das Parlament eingebracht. Mit diesen Gesetzen werden Bürgerbegehre und Bürgerentscheid, Einwohnerantrag, Unterrichtung von Einwohner/innen, Einwohnerversammlungen auf der bezirklichen Ebene in Berlin eingeführt. Beim Bürgerentscheid soll es keine Ausschlussgründe geben, d.h. er kann in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) nach den § 12 und 13 Beschlüsse fassen kann, beantragt werden. Das Quorum für einen Einwohnerantrag soll 1 %, für ein Bürgerbegehren 3 % und für den Bürgerentscheid 15% betragen. Darüber hinaus sollen die ausschließlichen Kompetenzen der BVV erweitert und die Rechte der Bezirksverordneten gegenüber der Verwaltung gestärkt.

⁶⁴ Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 15.1.1993 (GVBl. I S. 398), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.6.2003 (GVBl. I S. 172, 174)

⁶⁵ Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv), Neufassung vom 13.10.1971 (Brem.GBl.S. 243), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.4.1996 (Brem.GBl. 1998 S. 338)

⁶⁶ Hessische Gemeindeordnung in der Fassung vom 1.4.1993 (GVBl. 1992 I S. 534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.6.2002 (GVBl. 2002, S. 342)

⁶⁷ Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.1.1998 (GVObI. M-V S. 29, ber. S. 890), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Februar 2004 (GVObI. S. 61)

⁶⁸ Niedersächsische Gemeindeordnung in der Fassung vom 22.8.1996 (GVBl. S. 382), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.2.2004 (GVBl. S. 63, 69)

⁶⁹ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.7.1994 (GV.NRW. S. 666 ff.), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.4.2003 (GV.NRW. S. 254)

⁷⁰ Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 31.1.1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2003 (GVBl. S. 390)

⁷¹ Kommunalselfverwaltungs-gesetz Saarland in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.6.1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes Nr. 1463 zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 8.10.2003 (Amtsbl. S. 2874)

⁷² Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2003 (GVBl. S. 55), berichtigt durch Gesetz vom 25.4.2003 (GVBl. S. 159)

⁷³ Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 5.10.1993 (GVBl. LSA S. 568), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.3.2004 (GVBl. LSA S. 234)

⁷⁴ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.2.2003 (GVBl. S. 57)

⁷⁵ Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 28.1.2003 (GVBl. S. 41)

⁷⁶ Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vom 6. Oktober 1998 (HamBYBl. 1998, S. 207)

⁷⁷ Das Bürgerbegehren muss in Gemeinden bis 50.000 Einwohnern von mindestens 10 %, in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern von mindestens 4.000 Einwohnern unterzeichnet sein.

⁷⁸ Der Einwohnerantrag muss in Gemeinden bis 40.000 Einwohner von mindestens 5 % und in Städten mit mehr als 40.000 Einwohnern von mindestens 2.000 Einwohnern, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet sein.

⁷⁹ Der Einwohnerantrag muss unterzeichnet sein von Einwohnern, die seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen und das 14. Lebensjahr vollendet haben,

	BW ⁶¹	Bay ⁶²	Berl ⁶³	Bran ⁶⁴	Brem	Bremh ⁶⁵	Ham	Hes ⁶⁶	MV ⁶⁷	Nds ⁶⁸	NRW ⁶⁹	RhPf ⁷⁰	Saarl ⁷¹	Sa ⁷²	Sa-Anh ⁷³	SchlH ⁷⁴	Thür ⁷⁵
Einwohner- /Bürgerbefragung	-	-	-				-	-	-	§ 22 d	-	-	§ 20 b	-	-	-	-
Unterrichtung der Einwohner/ ner/innen	§ 20	-	-				-	§ 8 a	§ 16	§ 22 f § 62, 3	§ 23, 1	§ 15	§ 20, 1	§ 11	§ 27, 1	§ 16 a	§ 15, 1
Einwohner- /Bürgerversammlung	§ 20 a	Art. 18	-				-	§ 8 a	§ 16, 1	§ 62, 3	§ 23, 2	§ 16	§ 20, 1	§ 22	-	§ 16 b	§ 15, 1
Einwohnerfragestunde	§ 33, 4	-	-	§ 18, 1			§ 12, 3 ⁸⁰	-	§ 17, 1	§ 43 a, 1	§ 48, 1	§ 16 a	§ 20 a		§ 27, 2	§ 16c, 1	-
Anhörung von Sachkundigen bzw. Einwohnern	§ 33, 4	-	§ 9, 4	§ 18, 2	§ 2, 3 ⁸¹		-	-	§ 17, 2 § 36, § 114	§ 43 a, 2 u. 3	§ 58, 4	-	§ 27, 6	§ 44, 1 u. 4	-	§ 16c, 2	-
Anregungen und Beschwerden	-	-	§ 17, 3	§ 21			§ 15, 1 ⁸²	-	§ 14, 1	§ 22 c	§ 24	§ 16 b	-	§ 12	-	§ 16 e	-
Sachkundige Bürger/innen	§ 33, 3 § 40, 1 § 41	-	§ 19-25	§ 37 § 50, 7	§ 2, 1 ⁸³		§ 23, 1 ⁸⁴	§ 72, 2	§ 36, § 114, § 136,2	-	§ 58, 3 u. 4	§ 44, 1	-	§ 44, 3	§ 48, 2	-	§ 27, 5
Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	§ 41 a ⁸⁵	-	-	-			-	§ 4 c § 8 c	-	§ 22 e	-	§ 16 c	-	-	-	§ 47 f	-
Bürgerinitiativen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	§ 24 a	-	-

in kreisangehörigen Gemeinden von mindestens 5 % der Einwohner, höchstens jedoch von 4.000 Einwohnern.

Im kreisfreien Städten von mindestens 4 % der Einwohnern, höchstens 8.000 Einwohnern.

⁸⁰ Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) vom 11. Juni 1997 (HambGVBl. 1997, S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.7.2004 (HambGVBl. 2004, S.313)

⁸¹ Gesetz über die Deputationen vom 2. März 1948 (Brem.GBL., S. 31) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.1.1972, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.7.2004 (Brem.GBL., S. 397)

⁸² Ebenda

⁸³ Ebenda

⁸⁴ Ebenda

⁸⁵ Den Gemeinden wird die Möglichkeit eingeräumt, einen Jugendgemeinderat zu errichten. Durch Geschäftsordnung kann die Beteiligung von Jugendgemeinderäten an den Sitzungen des Gemeinderates in Jugendangelegenheiten geregelt werden. Dabei kann ihnen ein Vorschlags- und ein Anhörungsrecht eingeräumt werden.

6. Haushaltspolitik als Gegenstand direkter Demokratie

Sollen die im Rahmen derartiger Verfahren bzw. im Kontext der Wahrnehmung demokratischer Rechte durch die BürgerInnen formulierten Ziele und Aufgaben realisiert werden, hat dies allerdings oft weitreichende haushaltspolitische Konsequenzen. Dementsprechend ist entweder durch die Verfahrensgestaltung oder durch die Beschränkung der Zulässigkeit von Themen (dies betrifft vor allem Bürgerbegehren und –entscheide) die Einwirkung bzw. Beteiligung von BürgerInnen auf bzw. an Haushaltspolitik ausgeschlossen. Tatsächlich gelingt es so nur in wenigen Fällen, diesen Konsequenzen Öffentlichkeit zu verschaffen und für ihre Durchsetzung Mehrheiten zu gewinnen. Daran ändern auch die in den Gemeindeordnungen der Länder fixierten Festlegungen zur Öffentlichkeit der Debatten um die Haushaltssatzung der Gemeinden und die entsprechende verbindliche öffentliche Auslegung der Haushaltssatzung nichts Grundsätzliches. Die Anerkennung von Konsequenzen öffentlicher, demokratischer Diskussionen um Fragen des Haushaltes setzt immer die Vermittlung auf dem klassischen parlamentarischen Weg und in den Verwaltungen voraus, und diese Vermittlung ist meist nur schwer zu erreichen. Interessanterweise hat sich selbst das Bundesverfassungsgericht zu verschiedenen Gelegenheiten mit diesem Problem beschäftigt. In einem Urteil des Zweiten Senats aus dem Jahre 1966 zu Fragen der Parteienfinanzierung heißt es etwa:

„Das Volk bringt jedoch seinen politischen Willen nicht nur durch Wahlen und Abstimmungen zum Ausdruck. Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung, der Bildung der „öffentlichen Meinung“... Willensbildung des Volkes und staatliche Willensbildung sind auf vielfältige Weise miteinander verschränkt. In einer Demokratie muss sich diese Willensbildung aber vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen.“⁸⁶ Auch wenn es hier um die Stellung der Parteien und ihre Unabhängigkeit vom Staat geht, verweist dieses Urteil in dieser Passage, die einen allgemeinen Grundsatz formuliert, gerade auf wesentliche Aspekte, die BürgerInnenhaushalte ausmachen sollen und in der gegebenen Rechtsordnung nach den Intentionen des Bundesverfassungsgerichtes offensichtlich auch können – die Autonomie von staatlichen Strukturen, die Eigenständigkeit in der Einflussnahme auf die „öffentliche

⁸⁶ BverfGE 20, 56, 99

Meinung“ und die daraus resultierenden Wirkungen auf die politische Willensbildung und Konstituierung staatlicher Entscheidungen und Strukturen. Die Rückwirkungen der demgegenüber in der Wirklichkeit allzu oft erlebten Unmöglichkeit der Realisierung vernünftiger und notwendiger Aufgaben demotiviert Aktive und wirft sie auf kleinste Lösungen zurück. Erlebt wird ein Auseinanderfallen von Ressourcenverfügung und Kompetenz. Zum Teil ist dies tatsächlich machtpolitischen Interessenkonstellationen geschuldet. Insofern die meisten Beteiligungsverfahren auf die Einbeziehung von Vertretungen und Vereinen fixiert sind, sind sie natürlich anfällig für Tendenzen des Lobbyismus, aus Sicht der BürgerInnen bleiben sie oft genauso intransparent, wie das Verwaltungshandeln selbst.

Es gibt aber eine weitere Ursache, die nicht zu unterschätzen ist. Obwohl die Zugangsschwelle zu den Verfahren niedrig gehalten werden kann und auch Themen behandelt werden, die jeden Menschen in der einen oder anderen Form betreffen und zu denen er entsprechend seine Meinung formulieren kann, bleiben sie spezialisiert, berühren sie Teilaspekte der regionalen wie globalen Entwicklung, wenn auch sehr wichtige. Die Lösung der damit zwangsläufig entstehenden Kollisionen zwischen den verschiedenen in unterschiedlichen demokratischen Exkursen erarbeiteten Zielen verbleibt außerhalb des Zugriffes der aktiv Handelnden.⁸⁷ Er verbleibt außerhalb ihres Zugriffs, auch wenn sich die TeilnehmerInnenkreise an den verschiedenen Initiativen wie allgemein üblich überlappen und die politischen EntscheidungsträgerInnen in die Initiativen eingebunden sind. *Zwar werden Aufgaben für die Haushaltspolitik formuliert, ABER NICHT DIE HAUSHALTS-POLITIK SELBST und: sie werden nicht von den BürgerInnen selbst, sondern von VERTRETERINNEN formuliert.*

Eine wichtige Konsequenz lautet: Ein breites Spektrum demokratischer Mitwirkungsinstrumente bedeutet noch nicht ein Mehr an Demokratie. *Demokratische Potenziale entfalten sich nicht in ihrer Exklusivität, sondern in ihrem Zusammenwirken. Die einzige Konsequenz muss lauten: Der Haushalt bzw. genauer die Haushaltspolitik selbst muss selber Gegenstand direkter Demokratie werden.* Haushalt kann, und dies sei an dieser Stelle wiederholt betont, in diesen Zusammenhängen nicht als das papierne Produkt verstanden werden, sondern als Resultante der Haushaltsaufstellung in seiner Ganzheitlichkeit (Einheit von Aufstellung, Entscheidung, Realisierung und Kon-

⁸⁷ Das bedeutet nicht die völlige Auflösung der Haushaltspolitik in regionale Entscheidungen, schon weil nicht zu erwarten ist, dass unter diesen Bedingungen a priori der erforderliche Schutz von politisch schwächeren Gruppen tatsächlich garantiert werden könnte. Die Wahrung grundlegender sozialer Rechte muss auch bei Demokratisierung der Haushaltspolitik als unabwiesbare gesellschaftliche Anforderung in regionalen Haushalten obligatorisch gewährleistet werden. Natürlich engt das Spielräume für weitere Prioritätensetzungen ein, drängt aber die regionalen Akteure auch dazu, das WIE von Haushaltsrealisierung in die Debatte zu stellen.

trolle). Anders werden die angedeuteten und täglich zu erlebenden Interessenkollisionen nicht zu lösen sein.

Hier liegt das wahrscheinlich wichtigste und gesellschaftlich relevante Potenzial von BürgerInnenbeteiligung in Haushaltsprozessen – der durch den Gegenstand der Mitwirkung gesetzte nachhaltige Charakter, die langfristigen Wirkungen. Dies hängt eng mit der eingangs entwickelten Charakteristik der reproduktiven Funktion des Haushaltes zusammen. Ernst gemeinte BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik ist nicht projektgebunden – sie kennt kein im Gegenstand begründetes Ende und keine Beschränkung – mit Ausnahme nur sinnvoll gesamtgesellschaftlich regulierbarer Felder – aber auch hier ändert sich nur die Ebene, nicht das Wesen eines derartigen Prozesses⁸⁸. Sie steht daher nicht in Konkurrenz oder unvermittelt neben anderen Formen der BürgerInnenbeteiligung (wie die oben genannten), sondern bringt sie auf den Punkt, vollendet sie.

Praktisch bedeutet dies, dass verschiedenartige Instrumente der BürgerInnenbeteiligung und direkter Demokratie entwickelt werden müssen, die auf der einen Seite untereinander anschlussfähig sein müssen, wie auch gemeinsam zur Haushaltspolitik. BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik oder Demokratisierung von Haushaltspolitik ersetzt nicht andere Formen der demokratischen Mitwirkung oder der Wahrnehmung gegebener rechtlicher Beteiligung- bzw. Mitwirkungsformen, sondern muss

- sie ergänzen,
- sie zusammenführen und
- ihnen neue Felder erschließen.

Zumindest was die gegenseitige Anschlussfähigkeit (oder Kompatibilität) betrifft, ist dazu schon viel unter dem Stichwort „regionales Leitbild“ oder „Leitbild regionaler Entwicklung“ diskutiert und getan worden. Was nun zu leisten ist, ist in vielen Regionen die tatsächliche Zusammenführung, grundsätzlich die Herstellung von Anschlussstücken in die Haushaltspolitik und die Entwicklung von Formen, in denen Haushaltspolitik dazu beiträgt, neue Felder demokratischer Mitwirkung zu erschließen.

Derartige Anschlüsse dürften in einer fundierten Prioritätensetzung für Haushaltsentscheidungen, in einer demokratischen Bestimmung von Wegen der Realisierung von Entscheidungen und schließlich in einer verstärkten Rechenschaftspflicht zur Realisierung des Haushaltes durch Verwaltung und Politik liegen.

Welche Potenziale und Grenzen zeigen unter diesen Gesichtspunkten die vorliegenden Erfahrungen?

⁸⁸ Diese Tendenzen zur „Unmäßigkeit“ und Schrankenlosigkeit sind es sicher, die spontane Ablehnung durch PolitikerInnen und Skepsis bei BürgerInnen hervorruft.

Es ist offensichtlich, dass partizipative Haushaltspolitik, egal in welcher Form, nicht alle Probleme lösen kann. Haushaltspolitik ist und bleibt eine gesamtgesellschaftliche Angelegenheit, die in ihrer Grundrichtung immer von den bestehenden Machtverhältnissen bestimmt wird. Sie kann lediglich in diesem Rahmen bestimmte Spielräume nutzen, die weiter sind, als oft angenommen wird, und damit einen Beitrag zur Neubestimmung politischer Kräfteverhältnisse leisten. Die Eigendynamik und der Eigenwert der einzelnen Politikbereiche wird durch diesen Typ von Haushaltspolitik nicht aufgehoben – im Gegenteil; sie wird sogar größer. Dadurch, dass die Beziehungen zwischen diesen Politikbereichen transparenter wird, steigt der Anspruch an diese, indem hier qualifizierte Anforderungen an den Haushalt formuliert werden müssen – und dies hinsichtlich der Ausgaben wie auch der Einnahmen. Insoweit muss partizipative Haushaltspolitik, soll sie Bestandteil einer partizipatorischen Politik insgesamt sein, als Element einer Gesamtstrategie gesehen werden, die eine grundlegende Veränderung und Selbstveränderung vielfältiger sozialer Beziehungen einschließen muss.

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Potenziale und Grenzen formulieren:

Unter den *Potenzialen* sind vor allem zu nennen:

- die Aktivierung von BürgerInnen, in demokratischen Verfahren ihre Interessen zu artikulieren und dabei zunehmend die Gesellschaft insgesamt als selbstverständlichen Faktor im Blick zu haben
- die Schwächung von Lobbyismus und Korruption
- eine höhere Bedarfsgerechtigkeit und damit Effektivität des Einsatzes von Haushaltsmitteln
- Beförderung von Solidarität zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und Regionen
- Erhöhung der Standortqualität
- Ursachen der Begrenztheit finanzieller Spielräume werden sichtbar und öffentlich.

Die *Grenzen* findet partizipative Haushaltspolitik vor allem in folgenden Bereichen:

- Verbindung partizipativer Haushaltspolitik mit Veränderungen des Verwaltungshandelns
- die Gefahr einer einseitigen Fixierung auf die Ausgabenseite
- Blockaden aus der Angst von ParlamentarierInnen und führenden Beamten vor Machtverlust
- Einbindung der BürgerInnen in Konzepte des Abbaus sozialer Rechte
- Angst von NGO vor Bedeutungsverlust
- Frustration bei der Bevölkerung über die Begrenztheit der tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten

- Entstehung einer neuen Schicht von „PartizipationsbürokratInnen“.

Die Entwicklung von Momenten direkter Demokratie in der Haushaltspolitik muss sich dementsprechend stärker noch als es sich etwa in BürgerInnenentscheiden manifestiert, durch die Entwicklung deliberativer Elemente gekennzeichnet sein. Die Permanenz der Diskussion, der Gegenüberstellung und des Abgleichs von Interessen, des Findens von Konsens und der Feststellung von Gegensätzen findet hier vor dem Hintergrund dessen, was Haushalt ausmacht, einen spezifischen Raum.

7. BürgerInnenbeteiligung – unterschiedliche Intentionen, unterschiedliche Modelle

Stärkere Beteiligung der BürgerInnen an kommunalen Entscheidungen, darunter in der Haushaltspolitik, ist heute eine Forderung, die von unterschiedlichen politischen Spektren mit unterschiedlichen Intentionen bejaht wird. Diese Diskussionen sind weltweit zu beobachten. Die Vorstellungen in diesem Bereich lassen sich zwischen zwei Polen beschreiben: Der eine Pol ist vor dem Hintergrund der tiefgehenden Legitimationskrise, in die staatliches Handeln geraten ist, zu sehen; BürgerInnenbeteiligung soll zur Rückeroberung der Legitimation beitragen. Auf dem anderen Pol geht es darum, ein Gegengewicht zu der klassisch einseitigen, von Eigeninteressen des Staates und mächtiger Lobbyverbände geprägten Politik zu schaffen, umfassende demokratische Mitwirkung in einen der zentralen Bereiche der Konstitution von Macht in der Gesellschaft zu tragen. In dieser Hinsicht ordnet sich die Frage der BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik in die Debatte um die Zukunft der Kommunen und Regionen, um die Zukunft von Strukturen demokratischen Handelns generell ein. Sie sind im Zusammenhang zu sehen mit den Diskussionen um die Zukunft des öffentlichen Dienstes, um die Rolle des Ehrenamtes, bis hinein in konkrete Fragen der Ausrichtung der Gewährung sozialer Leistungen, etwa der Sozialhilfe. Für das Verständnis der unterschiedlichen Konsequenzen verschiedener Ansätze der BürgerInnenbeteiligung soll daher ein kurzer Blick auf diese Debatten geworfen werden.

Dabei ist eine Wandlung im Verhältnis zur Rolle der Partizipation von BürgerInnen generell auf internationaler Ebene zu beobachten. Politisch-praktisch betrifft dies bestimmte Ausrichtungen der Politik von IWF und Weltbank. Partizipation (z.B. in der Armutsbekämpfung) wird vor allem instrumentell betrachtet, als effektivitätssteigernder Weg der Programmabwicklung. BürgerInnenengagement in diesem Sinne wird vor allem als privatwirtschaftliches Engagement, als Befähigung zu besserer Selbstvermarktung verstanden. Die Weltbank widmet sich der Frage der Transparenz und Öffentlichkeit von Haushaltspolitik vor allem unter dem Gesichtspunkt der strategischen Programme zum Abbau von Armut (Poverty Reduction Strategy Papers). Diese Programme sollen die makroökonomischen, struktur- und sozialpolitischen Ansätze eines Landes zur Förderung des Wachstums und der Reduzierung von Armut sowie die damit verbundenen Anforderungen an finanziellen Hilfen beschreiben. Innerhalb dieses konzeptionellen Rahmens ist bezüglich des Haushaltes das „Participatory Public Expenditure

Management“ (PPEM), das partizipative Management der öffentlichen Ausgaben, hervorzuheben.⁸⁹ Der PPEM-Zyklus umfasst 4 Phasen:

1. die partizipative Budgetaufstellung (Participatory Budget Formulation - PBF),
2. die partizipative Budgetanalyse (Participatory Budget Analysis - PBA);
3. die partizipative Ausgabenbeobachtung (Participatory Budget Expenditure Tracking – PBET) und
4. die partizipative Bewertung der Wirksamkeit der Haushaltspolitik (Participatory Performance Monitoring - PPM).

Die Weltbank bietet zur Realisierung dieser Ansätze umfangreiche Informations- und Lernmaterialien an. An diesem Projekt der Weltbank wird die Widersprüchlichkeit gegenwärtiger Politik vielleicht am deutlichsten; Auf der einen Seite wächst die Erkenntnis, dass ohne Beteiligung aller sozialer Schichten eine Lösung von wesentlichen Menschheitsproblemen unmöglich sein wird, auf der anderen Seite bleiben diese Ansätze in eine politische Grundrichtung eingebunden, die auf die universelle Anwendbarkeit bürgerlich-kapitalistischer Grundstrukturen, Privatisierungen usw. setzt.

Auf der theoretischen Ebene findet dies seine Entsprechung in den Vorstellungen, wie sie von Amartya Sen⁹⁰ im Rahmen der sog. Wohlfahrtsökonomie oder Muhammad Yunus⁹¹ im Kontext seines Grameen-Bank-Projektes vertreten werden. Der von ihnen vertretene Ansatz ist ein von zwei Prämissen ausgehender Ansatz – erstens sei der „normale“ Mensch Unternehmer – und sei es Kleinstunternehmer; zweitens fordert die Gerechtigkeit, ihm den Weg in diesen Status zu ebnet. Letzteres sei nur möglich, indem er an den ihn betreffenden Prozessen, vor allem aber am Marktgeschehen teilhaben könne. Ähnliche Argumentationslinien sind im Kontext der Kommunitarismusdebatte zu finden. Bezugspunkt dieser Diskussionen ist vor allem, etwas vereinfachend gesagt, dass die Gemeinde bzw. die BürgerInnen im Interesse der Wahrung der gesellschaftlichen Stabilität soziale Funktionen selbst übernehmen müssen, ohne zwingend auf die Finanzierung derartiger nötiger Aufwendungen durch den Staat zu insistieren. Auch wenn diese Debatten oft nicht ausdrücklich auf haushaltspolitische Gesichtspunkte konzentriert sind, charakterisieren sie doch deutlich das Umfeld, in dem sich derartige Diskussionen und Konzepte entfalten – es geht um die Bewältigung der wachsenden Komplexität gesellschaftlicher Beziehungen.

Ein Reflex dessen ist nicht nur die Bezugnahme partizipativer Ansätze auf Haushaltspolitik, sondern auch auf andere komplexe gesellschaftliche Fra-

⁸⁹ vgl. <http://www.worldbank.org/participation/sdn/sdn81.pdf> (Stand 30.10.04)

⁹⁰ vgl. z.B. Sen, Amartya: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München, 2002, S. 180ff.

⁹¹ Yunus, Muhammad: Grameen. Eine Bank für die Armen der Welt, Bergisch Gladbach, 1998

gen. In den bereits erwähnten Initiativen Lokale Agenda 21 und Netzwerk Gesunde Städte sind diese Problemlagen bereits präsent. Aber auch in ihren Wirkungen noch weitergehende Fragestellungen, wie etwa solche der Gentechnologie, werden versucht, in partizipativen Formen zu bearbeiten. Im Rahmen von „Bürgerkonferenzen“ wurde in verschiedenen Ländern in den vergangenen Jahren mehrfach versucht, Entscheidungsfindungsprozesse im Feld der Technologiepolitik durch öffentliche Formen der Technikfolgenabschätzung zu demokratisieren oder wenigstens zu legitimieren. In Deutschland fand von Oktober 2000 bis Dezember 2001 in Dresden eine Bürgerkonferenz (in Form einer Konsensuskonferenz⁹²) zu Fragen der Gentechnologie statt.⁹³ Daran nahmen etwa 20 Bürgerinnen und Bürger teil. Die in Auswertung dieser Erfahrungen festgestellten Möglichkeiten, Grenzen und Probleme ähneln auf interessante Art und Weise denen, die im Kontext partizipativer Haushaltspolitik zu beobachten sind. Dies betrifft insbesondere die Auseinandersetzung um die Kompetenz von BürgerInnen und das Verhältnis von „Laien“ und Fachleuten und die Rolle der Ergebnisse dieser Beteiligungsverfahren für politisches Handeln.

Die wahrscheinlich weitgehendste theoretische und praktische Kritik dieser Sichtweise auf demokratische Partizipation, die nur in begrenztem Maße emanzipatorische Momente einschließt, ist in Südamerika formuliert worden. Die praktische Kritik beschränkt sich dabei nicht allein auf die Entwicklung von Formen partizipativer Haushaltspolitik (auch Beteiligungs- oder Bürgerhaushalt), sondern umfasst ein viel breiteres Feld, so etwa die Durchsetzung elementarer Menschenrechte auf neuen Wegen oder die Bewegung der Zapatisten. In Reaktion auf das Versagen der nach westeuropäischem und US-amerikanischem Vorbild implementierten bürgerlich-demokratischen Strukturen entwickelten BürgerInnenbewegungen (z.T. im Kontext politischer Parteien) eigene Ansätze zur Rückeroberung von politischem Gewicht. Diese praktische Kritik wurde etwa von Leonardo Avritzer in theoretische Überlegungen umgesetzt.⁹⁴ Ausgehend von einer umfassenden Kritik der elitären Demokratieauffassungen hebt er bezeichnend auf das Profil der neu entstandenen Bewegungen in Süd- und Mittelamerika die Verbindung folgender Merkmale hervor: die soziale Innovationsfähigkeit, die Entwicklung eigener politischer Ansätze und neuer Strukturen sowie das durch diese Bewegungen selbst durchgeführte Monitoring gesellschaftlicher Veränderungen.⁹⁵ Das

⁹² Durch Zufallsauswahl wird ein „Bürgerpanel“ entsprechend der Sozialstruktur zusammengestellt, das in einem bestimmten Zeitraum ein Thema durch ExpertInnenbefragungen und interne Diskussion bearbeitet und dann ein gemeinsames Ergebnis (ggf. mit Minderheitenvoten) vorlegt.

⁹³ Vgl. Schicketanz, Silke/Naumann, Jörg (Hrsg.): Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik. Ein Modellprojekt der Bürgerbeteiligung im bioethischen Diskurs, Opladen, 2003

⁹⁴ Avritzer, Leonardo: Democracy and the Public Space in Latin America, Princeton/Oxford, 2002

⁹⁵ Avritzer a.a.O. S. 95

Monitoring selbst ist Ausgangspunkt für die Durchsetzung von öffentlicher Kontrolle öffentlicher Angelegenheiten und muss als ein Geflecht „sozialer Mechanismen zur Forderung von Rechenschaft“ verstanden werden.⁹⁶ Es ginge dabei vor allem um die Ermutigung zur Partizipation, die Stärkung demokratischer Werte und die Erweiterung von Möglichkeiten öffentlicher Debatte („increase the occasions in which deliberation take place“)⁹⁷, wobei hier öffentliche Debatte vor allem auch als unmittelbare, persönliche, nicht vorrangig über Medien vermittelte Konfrontation und Diskussion verstanden wird. Vor diesem Hintergrund sei, so Avritzer, eines der hervorstechenden Merkmale neu entwickelter Partizipationsmethoden, dass sie in der Lage sind, mit Komplexität umzugehen – dabei hebt er die Erfahrungen Partizipativer Haushaltspolitik in Porto Alegre und Belo Horizonte ausdrücklich hervor.

Für die theoretische Debatte in Deutschland war vor allem die Tätigkeit der Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ von Interesse. Im Juni 2002 wurde der Bericht dem Bundestagspräsidenten übergeben.⁹⁸ Dort wird unter anderem der Ausbau direkter Demokratie auf der Bundesebene, der Ausbau von Beteiligungsformen auf der kommunalen Ebene sowie eine Erweiterung des Kreises der Beteiligten in Verwaltungsverfahren empfohlen.⁹⁹ Bezüglich des hier interessierenden Themas BürgerInnenhaushalt wird festgestellt: „Während bei Bürgerbegehren bisher Entscheidungen über den kommunalen Haushalt zumeist explizit ausgeschlossen werden, sind Experimente zu begrüßen, die unter dem Stichwort „Bürgerhaushalt“ nach dem Vorbild von Porto Alegre (Brasilien) kommunale Prioritäten in einem bürgerschaftlichen Planungsprozess entwickeln wollen. Auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt es inzwischen einen Netzwerkknoten „Bürgerhaushalt“ im Netzwerk „Kommunen der Zukunft“.¹⁰⁰ Dabei wird das Thema unter der Überschrift „Stärkung direktdemokratischer Verfahren“ behandelt. Damit geht die Enquete weit über das Konzept bürgerschaftlichen Engagements hinaus, wie es sich zum Beispiel in den vielfältigen Darstellungen zum „Jahr der Freiwilligen“ präsentierte.

Parteien und parteinahe Stiftungen widmen sich dem Thema aus unterschiedlichen Gesichtspunkten ebenfalls seit Mitte der neunziger Jahre mit zunehmender Aufmerksamkeit. Eine in der Friedrich-Ebert-Stiftung erschienene Aufsatzsammlung widerspiegelt die Grundrichtung der hier herrschenden

⁹⁶ Avritzer a.a.O. S. 132f.

⁹⁷ Avritzer a.a.O. S. 134

⁹⁸ Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages, Schriftenreihe Bd.4, Opladen, 2002

⁹⁹ ebenda S. 601f.

¹⁰⁰ ebenda S. 346f.

Diskussion und ihre wesentlichen politisch-konzeptionellen, wie auch methodischen Eckpunkte.¹⁰¹ Der theoretische Zugang erfolgt über die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft, nach einem Verhältnis, das durch die Veränderungen im Zuge der Globalisierung wie auch veränderte Zugänge jüngerer Generationen zu gesellschaftlicher Aktivität geprägt sei. Die Zivilgesellschaft, so eine entscheidende Ausgangsthese, organisiere sich zunehmend in Form autonom verflochtener Netzwerke.¹⁰² Die CSU spricht in ihren Vorstellungen zu einer „aktiven Bürgergesellschaft“ davon, dass BürgerInnen „Verantwortung übernehmen“ sollen, unter anderem auch Verantwortung für Nachhaltigkeit; und dazu gehört die Entwicklung eines „Kostenbewusstseins“¹⁰³. Haushaltspolitisch relevante Forderungen, wie etwa die nach mehr Transparenz oder nach Partnerschaft von Politik und Bürgern, werden unter diesem Gesichtspunkt gesehen. Auch die postulierte „Verpflichtung zum Vorbild“ oder der geforderte Vorrang der kleineren Einheiten werden so platziert. Ähnlich lassen sich die Konzepte der WIR-Gesellschaft (CDU) oder die Aussagen der Initiative „Neustart – für eine liberale Sozialpolitik“ (vorher „Umdenken-Anstiftung zur Freiheit“) im Umfeld der FDP (getragen von der Friedrich-Naumann-Stiftung) einordnen.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) hat im Jahr 2002 einen Wettbewerb „Intelligent sparen“ ausgeschrieben, dessen Ergebnisse ebenfalls bereits 2002 veröffentlicht wurden. Die Ausschreibung soll im Dreijahresrhythmus wiederholt werden, derzeit läuft die Ausschreibung für das 2005.¹⁰⁴

Die Widersprüche, denen Haushaltspolitik heute unterworfen ist, werden in diesem Wettbewerb überaus deutlich. Ein Teil der eingereichten Projekte ist durchaus vernünftig. Ihre Ausrichtung ist allerdings hinsichtlich der politischen Seite von Haushaltspolitik bedenklich. Die Schaffung eines Sparklimas, Defizite und die Notwendigkeit des Verzichts auf Leistungen sind der Ausgangspunkt für alle Betrachtungen und ziehen sich auch wie ein roter Faden durch alle Methoden und Instrumente. So heißt es: „Die zum Sparen genötigte Kommune wird im Rahmen ihres Qualitätsmanagements fragen, was besonders wichtig ist und worauf die Bürger, Kunden, Nutzer eher zu verzichten bereit sind. Die Ergebnisse von Befragungen erleichtern die Entscheidung der hierzu berufenen Stellen zu Einschnitten, die am wenigsten

¹⁰¹ Meyer, Thomas/Weil, Reinhard (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Perspektiven der Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation, Bonn, 2002

¹⁰² ebenda S. 7

¹⁰³ vgl. Glück, Alois: Neue Wege in der Kommunalpolitik, in: Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (Hrsg.), Politische Studien, Sonderheft 3/2000, München, S. 7-16.

¹⁰⁴ vgl. dazu www.kgst.de Hier auch eine ausführlicher Darstellung der ausgezeichneten Beiträge und eine „Ideenbörse“ mit Beiträgen zur Ausschreibung 2005.

wehtun.“¹⁰⁵ In dieser Rahmensetzung wird Sparen nicht etwa als ein „normales“ Gebot politischen Handelns betrachtet, sondern vor allem als Reaktion auf außerhalb des Normalen liegende Zwänge. Dies mag als ideologisches Problem erscheinen, tatsächlich liegt dahinter eine konzeptionelle Frage – Ansprüche von BürgerInnen werden nicht als Ausdruck von für die Gesellschaft bzw. in diesem Falle die kommunale Gemeinschaft notwendige Größen akzeptiert, sondern vom Grundsatz her als Variablen des Verwaltungshandelns begriffen. Obwohl unter den Handlungsmaximen die Berücksichtigung der Wirkungsziele und die Wahrung kommunaler Kompetenzen aufgeführt werden, finden diese keine fundierte Untersetzung. Auch werden die Wirkungsziele nur unter dem Aspekt der Kosten-Nutzen-Rechnung rein quantitativ betrachtet.

Im einzelnen werden folgende Handlungsmaximen als Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Ideen angeboten:

- Die konkrete Situation bearbeiten
- Wirkungsziele im Auge behalten
- Kommunale Kompetenzen erhalten/wahren
- Sich den großen Kostenfressern zuwenden
- Einsparungen mit Dauerwirkung bevorzugen
- Verzicht auf Verschiebebahnhöfe
- Den Handlungsdruck nutzen
- Sparklima schaffen
- Sparen verhaltensorientiert steuern
- Mitarbeiter und Bürger als „Berater“ einbeziehen
- Kostenbewusstsein durch Kostentransparenz entwickeln
- Sparen durch Investitionen
- Messbare Erfolge anstreben
- Professionelle Öffentlichkeitsarbeit betreiben¹⁰⁶

In diesem Kontext wird unter dem Punkt 10 „Mitarbeiter und BürgerInnen als Berater einbeziehen“ auch auf den Bürgerhaushalt Bezug genommen:

„Zur Beteiligung der Bürger am Konsolidierungskonzept eignet sich das Ideenmanagement, eine Fortentwicklung des so genannten Beschwerdemanagements. Erste Erfahrungen mit dem so genannten „Bürgerhaushalt“ sind ermutigend.“¹⁰⁷ Der sich anschließende Katalog von Methoden und Instrumenten beinhaltet eine Liste von Sparansätzen, die „sich auf die methodische Seite“ konzentriert. Dabei wird von Politikfeldern abstrahiert, da dies das Feld politischer Schwerpunktsetzungen vor Ort sei.

¹⁰⁵ Kommunale Gemeinschaftsstelle zur Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Intelligent sparen. Der Beitrag der Kommunen zur Bewältigung der Finanzkrise, Köln, 2002, S. 88

¹⁰⁶ ebenda S. 12

¹⁰⁷ ebenda S. 17

„Haushaltsplanung für die Zielklärung nutzen“ bewegt sich somit im Rahmen des herkömmlichen Verfahrens der Haushaltsplanaufstellung: Erarbeitung von Vorschlägen durch die Fachbereiche der Verwaltung, Übergabe dieser Vorschläge an die Verwaltungsführung zur ersten Abstimmung bzw. an die Fachausschüsse des Rates, die zu den einzelnen Vorschlägen Stellung nehmen, Diskussion bis zur endgültigen Einbringung des Haushaltsplanentwurfes in den Rat. Als beteiligte Akteure in diesem Prozess werden ausschließlich die Verwaltung und der Rat benannt.

Es wird zwar die „Selbststeuerung der örtlichen Gemeinschaften durch Partizipation der Bürger“ als Ziel sich der Vision „Bürgerkommune“ anzunähern formuliert, aber nur unter dem Blickwinkel des Erzielens von Spareffekten betrachtet. Insofern werden in diesem Zusammenhang auch nur Beispiele für die Übertragung von Aufgaben an die Bürgerschaft angeführt. Partizipation spielt hierbei keine Rolle.¹⁰⁸

Sparen wird nicht als vernünftiger Umgang mit Einnahmen und Ausgaben (oder Optimierung des Verhältnisses von Einnahmen und Ausgaben) vermittelt, sondern als Verzicht, der möglichst nicht wehtun soll. Die Dokumentation der Ergebnisse soll den Kommunen als Methodenwegweiser dienen, wobei auf „fachlich-inhaltliche ‚Streichungsvorschläge‘ ...bewusst verzichtet (wurde). Sie sind Gegenstand politischer Prioritätensetzung vor Ort, der ein politischer Abwägungsprozess zugrunde liegt“¹⁰⁹ Genau hier liegt aber das methodische Problem – Vorschläge zur Ökonomisierung von Haushaltspolitik können dem Wesen der Sache nach nur in einem einheitlichen Prozess, also alle Einnahmen und Ausgaben berührend, konzipiert werden. Insofern kann „Intelligentes Sparen“ Teil einer „Bürgerhaushalt“-Bewegung sein, nicht der „Bürgerhaushalt“ Teil eines Konzeptes zum „Intelligenten Sparen“.

Inhaltlich daran anknüpfend hat die Stadt Herzogenrath im Frühjahr 2003 einen eigenen Ideenwettbewerb „Intelligent sparen – Spitze bleiben“ gestartet.¹¹⁰ Grundsätzlich orientiert sich dieser Wettbewerb an den von der KGSt entwickelten Rahmensetzungen. In dieser praktischen Umsetzung des KGSt-Ansatzes wird die Reduzierung auf den Aspekt der Ausgabensenkung noch stärker sichtbar. Positiv anzumerken ist, dass die Vorschläge und deren Bewertung durch verschiedene Personen dokumentiert und veröffentlicht wurden. Es wurde damit immerhin ein hohes Maß an Transparenz eines Entscheidungsfindungsprozesses erreicht. Nicht erkennbar ist hingegen eine tatsächliche analytische Basis für die Vorschläge, etwa im Sinne einer Budget-

¹⁰⁸ vgl. ebenda S. 89

¹⁰⁹ ebenda S. 8

¹¹⁰ vgl. Spar- und Ideenwettbewerb der Stadt Herzogenrath. Ein (vorläufiger) Abschlussbericht, Herzogenrath, 2004

tanalyse. Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger sind Ergebnis ihres täglichen Erlebens. Nicht erkennbar ist, dass sich daraus neue Formen des Miteinander von Politik Verwaltung und BürgerInnen entwickeln, Arbeitsweisen von Politik und Verwaltung etwa auf die Beteiligung der BürgerInnen ausgerichtet wird.

Besondere Bedeutung für die Verbreitung des Gedankens der BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik hat das von der Bertelsmann Stiftung initiierte und wesentlich von ihr geprägte Netzwerk Kommunen der Zukunft sowie in den Diskussionen zur Staatsaufgabenkritik. Unter den Kriterien zur Teilnahme an diesem Netzwerk steht die Aufstellung eines Bürgerhaushaltes an vorderster Stelle.

Praktische Bedeutung erlangt die Diskussion um den BürgerInnenhaushalt vor allem mit dem Projekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“, das am 3.11.2000 gemeinsam vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann-Stiftung vorgestellt und Frühjahr 2004 abgeschlossen wurde. In der in diesem Zusammenhang verbreiteten Pressemitteilung des Innenministeriums¹¹¹ heißt es, dass der Haushalt allgemein verständlich dargestellt und auf Fachchinesisch und überflüssige Details verzichtet werden solle. Beteiligung wird als „Mitreden“, wenn in der Stadt oder der Gemeinde finanzielle Prioritäten gesetzt werden, verstanden, wodurch „Missverständnis und mancher Ärger“ vermieden werden könne. An dem Projekt nahmen sechs Kommunen teil. In einem in Auswertung des Projektes erarbeiteten Leitfaden für die Realisierung kommunaler Bürgerhaushalte¹¹² heißt es: „Als wichtigstes Ergebnis des Projekts ist festzuhalten, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei Aufstellung des Kommunalhaushalts möglich ist: In der Bürgerschaft besteht ein großer Bedarf an Informationen über den Haushalt und eine hohe Bereitschaft zur Beteiligung an seiner Aufstellung.“¹¹³ Gleichzeitig wird an gleicher Stelle betont: „Der Bürgerhaushalt ist kein Instrument direkter Demokratie, aber er erweitert das Spektrum der Beteiligungsmöglichkeiten und –rechte.“ Dies ist nicht einfach eine Phrase, die Befürchtungen entgegnet werden soll, dass Instrumente repräsentativer Demokratie entwertet werden – es geht hier um eine tiefgehende konzeptionelle Aussage, die weitgehend die in den Beteiligungsprozessen genutzten Verfahren prägt. Insbesondere bedeutet dies, dass es tatsächlich nicht um einen von dem durch

¹¹¹ vgl. Innenministerium NRW: Projekt „Bürgerhaushalt“ vorgestellt – Künftig stärkere Beteiligung der Bürger an der Haushaltsaufstellung, Düsseldorf, 03.Nov.2000

¹¹² Bertelsmann Stiftung / Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, Gütersloh/Düsseldorf o.J., verfügbar als Download im Internet unter <http://www.buergerhaushalt.de/hom/5.htm> ; dort auch die Zwischenberichte zum Projekt und Vorlagen für die Realisierung eines kommunalen Bürgerhaushaltes sowie Zugang zu den Websites der beteiligten Kommunen

¹¹³ ebenda S. 3

BürgerInnen definierten Bedarf ausgehenden Beteiligungsprozess geht, sondern um einen Konsultationsprozess zu einem von der Verwaltung definierten Bedarf. Die im Rahmen des erwähnten Modellprojektes definierten zentralen Ziele sind trotzdem durchaus als wichtige Elemente der Weiterentwicklung von Demokratie zu begrüßen:

„-Transparenz für die Bürgerschaft über den Haushalt und die Haushaltsplanung schaffen

- Beteiligung der Bürger ermöglichen und so den Dialog zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung verbessern

- Entscheidungshilfen für die Politik durch Bürgerkonsultation generieren.“

Natürlich sind dies notwendige Voraussetzungen für demokratischere Haushaltspolitik. Aber die hier vorgenommene Fixierung auf die Integration der BürgerInnen in gesetzte Entwicklungsstrategien - also das Erklären von Entscheidungen, das Vermitteln von gesetzten Leitbildern - nicht das selbständige Entwickeln dieser Strategien entspricht auch weitgehend der bisherigen Praxis der BürgerInnenbeteiligung in Haushaltsfragen in der Bundesrepublik. So ist es bezeichnend, dass in dem erwähnten Leitfaden die Beziehung zu anderen haushaltsrelevanten Initiativen, wie etwa Lokale Agenda 21, Netzwerk Gesunde Städte etc., keine Beziehung hergestellt wird. Die Informationsbasis wird so ausschließlich durch die Verwaltung bereitgestellt, wodurch natürlich eine bestimmte Ergebnisstruktur des Konsultationsprozesses vorherbestimmt wird. Die in den Unterlagen zum BürgerInnenhaushalt gegebenen Begriffsbestimmungen spiegeln diese Situation wider:

1. Gemeinde Langen

„Unter Bürgerhaushalt versteht man das aktive Mitwirken und die Einbindung der Einwohnerinnen und Einwohner an der Aufstellung des kommunalen Haushaltes.

Wie dies im konkreten Fall aussieht, hängt im einzelnen von den Erwartungen ab, die die jeweilige Stadt oder Gemeinde an einen Bürgerhaushalt stellt. Einige Gemeinden ziehen es vor, die Einwohnerschaft lediglich anhand von Broschüren über den Haushalt zu informieren, andere lassen die Bürger lediglich darüber abstimmen, ob ein Bürgerhaushalt sinnvoll ist oder nicht. Inwieweit man derartiges Vorgehen schon als Bürgerhaushalt bezeichnen kann, ist Ansichtssache.

Die effektivste Möglichkeit, Einwohnerinnen und Einwohner an der Haushaltsplanung zu beteiligen ist die Bürgerbefragung anhand von einem Fragebogen oder die Bürgerversammlung. Der Bürger hat damit die Möglichkeit,

konkret über Projekte und damit zusammenhängende Ausgaben und Kosten abzustimmen, dies ist in Langen der Fall.“¹¹⁴

Mit Stand 2003 wird in Langen der Bürgerhaushalt in einem Fragebogenverfahren durchgeführt. Die Beteiligungsmöglichkeit konzentriert sich auf die Auswahl von Projekten, die aus disponiblen Haushaltsmitteln realisiert werden sollen. In der entsprechenden Broschüre heißt es dazu:

„Der Magistrat der Stadt Langen entschied sich dabei, den Bürger im ersten Jahr eines solchen Projektes nur den Vermögenshaushalt für das Haushaltsjahr 2002 zur Mitwirkung vorzulegen. Es sollte damit dem Bürger die Einfeldung und die Übersicht erleichtert werden. Aufgrund der Tatsache, dass für verschiedene Maßnahmen im Vermögenshaushalt bereits vertragliche sowie rechtliche Verpflichtungen bestanden, wurden nur Projekte in den Fragebogen aufgenommen, bei denen eine Dispositionsfreiheit gegeben war.

Die Befragten hatten dabei die Möglichkeit, aus insgesamt 12 Projekten, die mit den voraussichtlich anfallenden Ausgaben die für die Jahre 2002/2003 angegeben waren, fünf Projekte auszuwählen und diese mit einer Priorität von 1 – 5 zu bewerten. Weiterhin hatten die Befragten die Möglichkeit, Kritik zu üben oder Wünsche sowie Anregungen zu notieren. Befragt waren dabei alle Einwohnerinnen und Einwohner ab 16 Jahren. Aufgrund der hohen Rücklaufquote (über 15 %) hat sich die Stadt Langen entschlossen, auch im Jahr 2002 eine Befragung zum „Bürgerhaushalt 2003“ durchzuführen.“¹¹⁵

Angeschrieben wurden „alle in Langen gemeldeten Personen ab 16 Jahren“, d.h. 30.716 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Rücklaufquote lag 2001 bei 15,37%, 2002 bei 12,66%.

2. Hamm

„Mit der Unterstützung des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung suchen wir nach Wegen, die kommunalen Haushalte transparenter, bürgernäher und verständlicher zu machen. Diese Informationsbroschüre ist also ein erster Schritt auf dem Weg zum Bürgerhaushalt in der Stadt Hamm.

Voraussichtlich zum Haushaltsplan 2003 möchten wir Sie dann dazu einladen, sich mit Fragen und Anregungen direkt an der Aufstellung des Haushaltsplanes zu beteiligen.

Hiervon erwarten wir uns gute und unbürokratische Vorschläge zum Wirtschaften mit dem öffentlichen Geld. Ihre Vorschläge werden wir vor der Beschlussfassung über den Haushaltsplan dem Rat der Stadt Hamm vorlegen. So kann neuer Schwung in die Haushaltsberatungen kommen. ... Voraussichtlich im ersten Quartal 2003 wird der Rat den nächsten Haushaltsplan

¹¹⁴ Projektteam Bürgerhaushalt 2003 Katja Betz, Stefanie Ebert, Uwe Daneke: Bürgerhaushalt 2003 der Stadt Langen, o.J., S. 3

¹¹⁵ ebenda S. 3f.

erörtern und beschließen. Wir möchten Sie im Vorfeld dazu um Ihre Meinung bitten und Ihnen die Gelegenheit für Fragen und Anregungen rund um den Haushaltsplan 2003 geben. Ihre Ideen werden wir dann an den Rat weiterleiten, damit er sie in seine Entscheidung mit einbeziehen kann. Gute Vorschläge haben sicherlich gute Chancen, aufgegriffen zu werden.

Damit wir den Bürgerhaushalt 2003 zunächst einmal vorbereiten können, möchten wir vorab von Ihnen erfahren, welche Themen Ihnen wichtig sind. Bitte nehmen Sie sich 5 Minuten Zeit und füllen Sie hierzu den anliegenden Fragebogen aus.¹¹⁶

3. Neustadt an der Weinstraße

„Der Bürgerhaushalt in Neustadt an der Weinstraße ist ein Versuch. Ein Versuch, Bürgerinnen und Bürger aktiv mitgestalten zu lassen und näheres über ihre Wünsche und Anregungen zu erfahren. Er soll die oftmals als undurchschaubar angesehene Haushaltsaufstellung etwas transparenter machen und damit der immer wieder diskutierten Politikverdrossenheit entgegenwirken. Er leistet damit auch einen Beitrag zur Lokalen Agenda 21.

Einen gesamten Haushaltsplan mit den Bürgerinnen und Bürgern zu diskutieren, ist nicht möglich. Wir haben daher versucht, uns auf die wesentlichen Dinge zu konzentrieren und beim Bürgerhaushalt Projekte aus dem Investitionsbereich ausgewählt. Dabei wurden Maßnahmen, die für die Entwicklung der ganzen Stadt wichtig sind (z. B. Ankauf einer ehemaligen Kaserne zur Gewerbeansiedlung, Ausstattungen in den Schulen) ebenso aufgeführt wie Projekte in den Ortsteilen und Stadtteilen (Gestaltung von Ortsmittelpunkten, Straßenausbau).

Um es nochmals ganz deutlich zu sagen:

Der Bürgerhaushalt ist kein Angriff auf die repräsentative Demokratie. Die Entscheidung über den Haushalt der Stadt obliegt nach dem Gesetz ausschließlich dem Rat. Dies hat sich bewährt und soll auch so bleiben. Der Bürgerhaushalt hat vielmehr das Ziel, den gewählten Repräsentanten im Stadtrat ein möglichst aussagekräftiges Meinungsbild der Bürgerinnen und Bürger vorzulegen, welches sie in ihre Entscheidungsfindung mit einfließen lassen können.¹¹⁷

Für die Beteiligung wurde die Form der schriftlichen Umfrage gewählt, wobei der Rücklauf bei 6,41% der Wahlberechtigten lag.

4. Rödermark

„Was nicht vorgeschrieben ist, aber unser Stadtparlament für sehr wünschenswert hält, ist die noch stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Haushaltsgestaltung. Deshalb treten wir erstmals mit der Idee des

¹¹⁶ Bürgerhaushalt 2002 ...denn es ist ihr Geld, Hamm, 2002, S.3 und S. 22

¹¹⁷ Neustadt an der Weinstrasse. Mitdenken mitmachen mitgestalten. Bürgerhaushalt 2000

"Bürger-Haushaltes" an Sie heran: Bestimmen Sie selbst bei der Meinungsbildung für unseren Haushaltsplan 2001 mit, was wichtig für Sie und für unsere Stadt ist!

Und so gestalten Sie mit:

Die Vorschläge, die Sie auf dem beigefügten Antwort-Formular machen, kommen direkt zum Magistrat und zu den Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung. Daraufhin werden Ihre Anregungen in die Gesamtüberlegungen mit einbezogen und können dann über entsprechende Haushaltsanträge zu Positionen im neuen Haushaltsplan werden! Die endgültige Entscheidung darüber fällt dann im Dezember 2000 bei der Abstimmung in der Stadtverordnetenversammlung.

Wir laden Sie ganz herzlich dazu ein, sich mit den Angeboten für unsere Stadt zu beschäftigen und würden uns freuen, wenn Sie die Bürgerversammlung zum Haushalt 2001 am 24. Oktober 2000 in der Halle Urberach besuchen und uns Ihre Anregungen und Vorschläge auf dem beigefügten Antwort-Formular bis zum 2. November 2000 mitteilen!¹¹⁸

5. Mönchweiler

„Den Versuch der Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplan-Aufstellung vor der Beschlussfassung durch den Gemeinderat. Damit soll erreicht werden, daß ein wohlinformierter Gemeinderat sachbezogen entscheiden kann und sich die Bürger der Gemeinde mit den gefaßten Beschlüssen wirklich identifizieren. Das Projekt-Ergebnis ist von weitreichender Bedeutung, es zeigt uns und den beteiligten Gemeinden möglicherweise den künftigen Weg zu einer bürgerorientierten Gemeindeverwaltung und könnte der Einstieg in eine vom Bürger mitgetragene Haushaltsplanung sein.

Machen Sie mit – Ihre Meinung, Ihr Sachverstand zu den angesprochenen Themen sind gefragt, Lösungsvorschläge erwünscht. Der Gemeinderat wird sie aufmerksam zur Kenntnis nehmen und bei der Beschlußfassung zu Rate ziehen.

Deshalb ist eine zahlreiche Teilnahme Ihrerseits wünschenswert. Demokratie betrifft uns alle - der Erfolg dieses Projektes ist nur von Vorteil für die Zukunft unserer Gemeinde und, so gesehen, auch ein Ereignis von historischer Bedeutung.¹¹⁹

Fazit

Entscheidendes Merkmal der hier dargestellten Herangehensweisen ist, *dass BürgerIn ein „Raum“ gegeben wird - die Entstehung dieses Raumes bleibt dem Zugriff verschlossen*. Sosehr das in diesem Zusammenhang tatsächlich

¹¹⁸ Magistrat der Stadt Rödermark: Bürger-Haushalt der Stadt Rödermark 2001. Gefragt: Ihre Meinung, Anregungen, Ideen, Rödermark, 2000

¹¹⁹ Ihre Meinung. Die Gemeinde Mönchweiler bittet Sie um Ihre Mitarbeit: Fragen an die Bürger zur Haushalts- und Finanzplanung 1999. S. 2

gewachsene Maß an Öffentlichkeit von Politik zu schätzen ist, liegt hier eine, wenn nicht die entscheidende Grenze der in Deutschland derzeit praktizierten Modelle der BürgerInnenbeteiligung generell. Das Herangehen reproduziert eine „Blick-von-oben-Politik“, einen Politikstil, der die BürgerInnen nicht als Souverän, sondern als mehr oder weniger fähigen Kunden oder Berater einstuft. Exemplarisch dafür ist folgendes Zitat aus einem im Internet dokumentierten Disput¹²⁰:

Am 11.4.01 schreibt ein Bürger:

„Wie aktive Bürgerbeteiligung gesehen wird, haben ca. 3.500 Bürger/-innen vor kurzem erfahren. Das Bürgerbegehren zum Erhalt Hildener Grün- und Freiflächen wurde mit überwältigender Ratsmehrheit - gegen die Stimmen der Bürgeraktion und der Grünen, mit Stimmenthaltung der Unabhängigen - für "nicht zulässig" erklärt. Auch diffamierende Aussagen waren im Rat zu hören. Der Bürgerwille wurde öffentlich ins Abseits gedrängt.

Nach der Endlosdebatte um den Haushaltsentwurf 2001, ist seitens des Rates nicht zu erwarten, dass ausgerechnet beim Kommunalhaushalt Bürgerbeteiligung tatsächlich gewünscht wird.

Auch die Behandlung der "Lokalen Agenda 21" lässt an der Ernsthaftigkeit dieses Projektes zweifeln.

Wenn lokales politisches Geschehen unkompliziert und durchschaubar werden soll, müssen zunächst Glaubhaftigkeit und Visionen für eine vernünftige Stadtentwicklung auf den Tisch.“

Die Antwort des Finanzdezernates der Stadt am 18.4.2001 lautet:

„... das Thema "Kommunaler Bürgerhaushalt" hat nichts mit Bürgerbegehren, Lokaler Agenda 21 oder Ähnlichem zu tun. Es geht in diesem Projekt darum, den Haushalt also die Finanzen einer Stadt in lesbarer und verständlicher Form darzustellen. Der Rat der Stadt Hilden hat daher auch einstimmig den Beschluss gefasst, sich an diesem Modellprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann-Stiftung zu beteiligen.

Die Verwaltung wird deshalb alles daran setzen, dieses Ziel zu erfüllen. Sie wird mit den interessierten Bürgerinnen und Bürgern dieser Stadt über den Kommunalen Haushalt diskutieren, Rahmenbedingungen darstellen, die eingereichten Vorschläge zum Haushalt aufnehmen und im Zuge der Haushaltsplanberatungen 2002 dem Rat der Stadt Hilden zur Beschlussfassung vorlegen.

Ein weiteres Kernstück dieses Projektes ist die Dokumentation. Von daher werden alle Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt, die sich aktiv beteiligt und

¹²⁰ unter www.hilden.de Rubrik Bürger online; vor einiger Zeit wurden die Web-Angebote der an dem Modellprojekt Bürgerhaushalt in NRW teilnehmenden Kommunen unter www.buergerbeteiligung.nrw.de zusammengefasst

Vorschläge einreicht haben nach der Beschlussfassung über den Haushalt 2002 eine Antwort erhalten.

Mit freundlichem Gruß

Ihr Finanzdezernat der Stadt Hilden“

Diese beschränkte Sichtweise auf das Thema spiegelt sich auch in den praktizierten Modellen wider, wobei selbst vor diesem Hintergrund die Aktivierung der BürgerInnen eine Veränderung der Sichtweise nach sich ziehen kann. Auf einem Workshop der Bundeszentrale für politische Bildung erläuterte der Bürgermeister von Emsdetten, wie sich der „kommunale Bürgerhaushalt“ kraft seiner Eigendynamik zunehmend als Baustein langfristiger Strategien der Entwicklung des Stadt erweist und mit anderen Debatten verknüpft wird.¹²¹

Bürgerhaushalt in Berlin

Seit Anfang 2003 ist der »Bürgerhaushalt« - auf Initiative der PDS-Fraktion - auch ein Schwerpunkt der Senatspolitik.

Mit der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS haben sich beide Parteien und Fraktionen zu einer Neuausrichtung der Verwaltungsmodernisierung für die gesamte Berliner Verwaltung bekannt: Der Umbau der Berliner Verwaltung zu einer bürgernahen Dienstleistungsverwaltung hin zur Bürgerkommune. Zur Erreichung dieses politischen Schwerpunktvorhabens hat der Senat am 1. April 2003 einen Masterplan (Neuordnungsa-genda 2006) der alle wichtigen politischen Projekte und Vorhaben enthält, die den öffentlichen Sektor Berlins strukturell verändern. Die *Neuordnungsagenda* umfasst über 50 Projekte und Vorhaben, ist Teil der Finanzplanung von Berlin von 2003 bis 2007 und damit Teil des Sanierungsprogramms des Landes Berlin. Zur Neuordnungsa-genda gehört auch das Projekt „*Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg*“ an dem sich der Bezirk Marzahn-Hellersdorf ebenfalls beteiligt. Ziel des Projektes ist die Schaffung von Voraussetzungen für eine partizipative Haushaltsplanaufstellung einschließlich der Beschlussfassung und eine entsprechende Kontrolle für die Aufstellung des Bezirkshaushaltsplanes 2006 in enger Kooperation mit der Senatsverwaltung für Finanzen. Der Bezirk muss über den Stand der Erfüllung des Projektes halbjährlich dem Senat und dem Verwaltungsreform-ausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin berichten.

In Auswertung des Evaluationsberichtes zum Quartiersmanagement hat der Senat eine eigene Bewertung vorgenommen und konkrete Schlussfolgerungen zur weiteren Umsetzung des Quartiersmanagements in Berlin gezogen:

¹²¹ vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Berliner Bürgerinnen und Bürger beraten über den Haushalt – Berlin-Mitte als Modell? Workshopbericht, Bonn, 2004, S. 26

„Die Einbeziehung der Bewohner in den Prozess der Quartiersentwicklung und ihre Aktivierung zur Beteiligung und Verantwortungsübernahme für ihren Stadtteil ist eines der Hauptanliegen des Quartiersmanagementverfahrens. Die positiven Erfahrungen des Quartiersfonds und mit dem damit verbundenen Juryverfahren haben gezeigt, dass sich Bewohner dann engagieren, wenn sie ein konkretes Mitspracherecht bei Entscheidungen erhalten, die ihre unmittelbare Lebensumwelt betreffen. Die im Rahmen des zeitbefristeten Pilotprojektes „Quartiersfonds“ entstandene Beteiligungsbereitschaft der Jurymitglieder geht jedoch nicht verloren: Die in der Quartiersfondsmitarbeit entstandenen Aktivierungs- und Beteiligungspotenziale werden stattdessen weiter aufgegriffen und in die vielfältigen lokalen Mitwirkungsverfahren in den Gebieten einbezogen. Diese Ansätze sind...weiterzuentwickeln. Dabei sind auch die derzeit auf Bezirksebene diskutierten strategischen Ansätze der Sozialraumorientierung (in Verbindung mit Sozialraumbudgets) und des „Bürgerhaushaltes“ einzubeziehen... Der Senat strebt mit den Bezirken, den QM-Teams, den Stadtteilbeiräten, weiteren relevanten Akteuren aus den Stadtteilen / QM-Gebieten und in Zusammenarbeit mit dem Fachforum Partizipation der Lokalen Agenda 21 die Entwicklung von Formen der Bürgerentscheidung im Wohngebiet hin zu Bürgerhaushalten an. Der Senat beauftragt ein Team entsprechende Vorschläge bis spätestens zum 31. Dezember 2004 vorzulegen.“¹²²

Im Juli 2004 hat der Senat einen *Bericht über Bürgerschaftliches Engagement in Berlin - Ehrenamtsbericht* – vorgelegt, in dem die *partizipative Haushaltsplanaufstellung* (Bürgerhaushalt) als ein wichtiger Aspekt für freiwilliges bürgerschaftliches Engagement dargestellt wird.¹²³

Anfang November 2004 hat der Senat dem Abgeordnetenhaus einen vom Agenda-Forum erarbeiteten Entwurf einer *Berliner Lokalen Agenda 21* zur Kenntnisnahme und mit der Empfehlung vorgelegt, der inhaltlichen Bewertung durch den Senat zuzustimmen.

Bestandteil des Handlungsfeldes Partizipation soll die „Partizipative Haushaltsaufstellung“ („Bürgerhaushalt“) sein: „Der Senat teilt die Auffassung des Agendaforums, dass modellhaft Wege zu einer Stärkung der Bürgerbeteiligung im Prozess der Haushaltsaufstellung erprobt werden sollten. Der Senat wird die Transparenz und Lesbarkeit des Haushaltes des Landes sowie der Bezirke schrittweise verbessern. Im Rahmen der Kosten-Leistungsrechnung werden die Bezirke ihre Haushalte für 2005 vollständig

¹²² Vorlage – Zur Kenntnisnahme – Schlussfolgerungen aus dem Evaluationsbericht zum Quartiersmanagement und künftige Programmumsetzung. Abgeordnetenhaus von Berlin Drucksache 15/2740 vom 6.4.2004

¹²³ Mitteilung – Zur Kenntnisnahme – Bericht über bürgerschaftliches Engagement in Berlin – Ehrenamtsbericht, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/3013 vom 7.7.2004

produktorientiert abbilden können (ohne Transferleistungen). Formal ist der Haushalt des Landes Berlin 2004 produktorientiert dargestellt (Band 5: Produktorientierte Darstellung des Haushaltsplans 2004/2005) und im Internet einsehbar.

Der Senat hat das Projekt „Partizipative Haushaltsaufstellung – „Bürgerhaushalt“ in die Neuordnungsagenda des Landes Berlin aufgenommen und unterstützt das Vorhaben mehrerer Pilotbezirke sowie einer von der Bundeszentrale für politische Bildung koordinierten Plattform aller politischen Stiftungen, Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung der Bezirkshaushalte zu realisieren. Bei der partizipativen Haushaltsaufstellung kann an positive Erfahrungen mit den Beteiligungsverfahren im Zusammenhang mit den „Quartiersfonds“ angeknüpft werden.¹²⁴

In sieben von zwölf Berliner Bezirken mit einer Bevölkerung, die zwischen 240.000 und 320.000 EinwohnerInnen schwankt, gibt es Initiativen oder Anträge in den Bezirksverordnetenversammlungen bzw. laufen direkte Vorbereitungen zur Umsetzung von mehr Transparenz und direkter Beteiligung der Bürger/innen bei der Haushaltsplanaufstellung.

Charlottenburg-Wilmersdorf

Aus Anlass der Teilnahme an einer Dialogveranstaltung mit Gästen aus Porto Alegre zum Thema: „Von Brasilien nach Berlin – wie viel Bürgerhaushalt ist möglich?“ am 25. Mai 2003 hat sich Monika Thiemen, Bürgermeisterin von Charlottenburg-Wilmersdorf, zum Bürgerhaushalt wie folgt geäußert: „In der Berliner Senatsverwaltung gibt es Zentralisierungsbestrebungen, durch die die Bezirksämter weiter entmündigen würden, wenn sie realisiert würden. Umgekehrt gibt es Versuche, mehr Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den kommunalen Entscheidungen zu erreichen. Die südbrasilianische Stadt Porto Alegre ist zu einem weltweit beachteten Beispiel für die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, die im Sinne eines Bürgerhaushalts über die Investitionen ihrer Gemeinde mitentscheiden. Gerade in dieser Zeit der Finanzkrise sollten wir offen dafür sein, von anderen zu lernen. In Berlin haben wir mit Zentralisierungsprojekten häufig schlechte Erfahrungen gemacht. Eine stärkere demokratische Beteiligung an Entscheidungen ist nicht nur ein Gewinn für unsere demokratische Ordnung, sondern sie erhöht nach unserer Erfahrung auch die Qualität von Entscheidungen. Fehlinvestitionen können vermieden werden, wenn die betroffenen Bürgerinnen und Bürger an den entsprechenden Entscheidungen beteiligt werden.“

Im August 2003 hat die FDP in die Bezirksverordnetenversammlung einen Antrag eingebracht, mit dem das Bezirksamt ersucht wird, ähnlich dem Pro-

¹²⁴ Vorlage – Zur Beschlussfassung - Lokale Agenda Berlin 21, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/3245 vom 5.10.2004

jekt "Bürgerhaushalt" des Bezirks Mitte den Haushalt des Bezirks anschaulich im Internet darzustellen. Anfang Dezember 2003 brachten die Bezirksverordneten der PDS einen Antrag ein, der das Ziel verfolgte, dass sich die Bezirksverordnetenversammlung Charlottenburg-Wilmersdorf für eine „partizipative Haushaltsplanaufstellung (Bürgerhaushalt)“ aussprechen und das Bezirksamt beauftragt werden solle, langfristig die nötigen Schritte vorzubereiten, damit der Haushaltsplan für das Jahr 2006 partizipativ aufgestellt werden kann.

In der Bezirksverordnetenversammlung im April 2004 wurde dann ein Antrag der CDU angenommen, mit dem das Bezirksamt aufgefordert wird, eine verständliche Darstellung über die Verfahren bezirklicher Haushaltsplanaufstellungen für die Bürgerinnen und Bürger des Bezirks zu entwerfen und die jeweiligen Bezirkshaushalte nach In-Kraft-Treten in den wesentlichen Elementen verständlich und transparent darzustellen. Dabei sollen die Darstellungen im Internet und in geeigneter Weise in gedruckter Form veröffentlicht werden. Ferner soll die Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger des Bezirkes gegenüber dem Bezirksamt eingeräumt werden, Anregungen zur Haushaltsplanaufstellung zu geben, um damit zur Entwicklung des Bezirkes, zur Konsolidierung des Haushalts und zur Modernisierung der Verwaltung beizutragen. Nachdem sich der Finanzausschuss bereits Anfang des Jahres 2004 mit Fragen des Bezirkshaushaltes befasst und sich insbesondere mit den Erfahrungen aus dem Bezirk Mitte auseinandergesetzt hatte, hat er im November 2004 erneut Fragen des Bürgerhaushaltes und einer möglichen Umsetzung in Charlottenburg-Wilmersdorf, diesmal in Auswertung der Erfahrungen des Bezirkes Lichtenberg, diskutiert.

Friedrichshain-Kreuzberg

Im August 2003 hat die PDS-Fraktion zwei Anträge in die Bezirksverordnetenversammlung eingebracht. Mit diesen Anträgen wird das Bezirksamt beauftragt, zum Einen den Bezirkshaushalt 2004 in geeigneter Form zu veröffentlichen – bürgernah, verständlich an Problemen, bürgerrelevanten Angeboten erläutert. Dafür sollen die Erfahrungen anderer Bezirke – z.B. hinsichtlich der Darstellung im Internet – herangezogen werden. Zum Anderen soll das BA gegenüber dem Rat der Bürgermeister die Bereitschaft signalisieren, sich an dem berlinweiten Projekt „Bürgerhaushalt“ beteiligen zu wollen. Der Haushaltsausschuss hat sich in mehreren Sitzungen mit dem Thema Bürgerhaushalt befasst und im Juni 2004 eine Arbeitsgruppe „Bürgerhaushalt“ – bestehend aus Mitgliedern aller Fraktionen – gebildet. Die Arbeitsgruppe befasst sich vorerst mit der transparenten Darstellung des Bezirkshaushaltes. Dabei geht es insbesondere um eine für die Bürger/innen verständliche und sie zur Beteiligung an der Diskussion über den Haushalt motivierende Art und Weise der Darstellung. Darüber hinaus ist beabsichtigt,

den Bezirkshaushaltsentwurf für das Jahr 2007 unter möglichst breiter Beteiligung von Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirkes zu diskutieren. Die Hauptversammlung der PDS Friedrichshain-Kreuzberg hatte sich am 24.01.2004 in einem Beschluss über „Politische Aufgaben der PDS Friedrichshain – Kreuzberg für die Jahre 2004/2005“ für den Bürgerhaushalt ausgesprochen: „Die PDS tritt für Demokratisierung, für stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen ein. Anknüpfend an die Beschlüsse des Landesparteitages zum Projekt Bürgerkommune setzen wir uns daher dafür ein, dass ein Beteiligungsverfahren für die Aufstellung des Bezirkshaushaltes 06/07 entwickelt wird.“

Lichtenberg

Für das Jahr 2007 soll erstmalig in Lichtenberg ein Bürgerhaushalt aufgestellt werden. Das Bezirksamt von Lichtenberg hat am 19. August 2003 einstimmig beschlossen, ein Projekt zur partizipativen Haushaltsaufstellung durchzuführen und dieses für die Berliner Reformagenda vorgeschlagen. Der Rat der Bürgermeister hat dieses bezirkliche Projekt in die Reformagenda des Senats aufgenommen. Eine Umsetzung des Projektes erfolgt gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Finanzen. Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf beteiligt sich auch an diesem Pilotprojekt. Beide Bezirke streben an, gemeinsam mit den Bezirksverordneten und interessierten Bürgern ein Modell der partizipativen Haushaltsaufstellung zu entwickeln und umzusetzen. Für die Einführung des partizipativen Haushalts wurden Mittel vom Senat bewilligt, um den Prozess professionell vorzubereiten und zu begleiten. In Lichtenberg ist das Projekt Bürgerhaushalt eingebettet in eine bezirkliche Strategie, die die Entwicklung des Bezirkes Lichtenberg zu einer Bürgerkommune zum Ziel hat. Bestandteil dieser Strategie sind auch:

- Aufbau und Qualifizierung eines Stadtteilmanagement in fünf Stadtteilen
- Schaffung von Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement in Wohnquartieren
- Umstrukturierung der sozio-kulturellen Zentren
- Pilotprojekte zu Gender Mainstreaming und Gender Budgeting

Auf Beschluss des BA und der Bezirksverordnetenversammlung wurde mit dem Aufbau eines Stadtteilmanagements begonnen. In fünf Stadtteilen wurden Stadtteilmanagerinnen eingesetzt, die u.a. die Aufgabe der Bewohneraktivierung, der Koordinierung und Vernetzung aller lokalen Akteure und Projekte haben. Die Besonderheit in Lichtenberg besteht darin, dass das Stadtteilmanagement nicht als Reaktion auf Fehlentwicklungen (sozialen Verwerfungen) in Quartieren – wie es in der Regel der Fall ist – eingerichtet wurde. Es soll in erster Linie dazu beitragen, das Verhältnis von Bürger-Politik-Verwaltung grundlegend umzugestalten, eine Demokratisierung von kommunalen Entscheidungen, d.h. Beteiligung und direkte Einflussnahme von

Bürgerinnen und Bürgern an und auf Politik ermöglichen. Bewohnerinnen und Bewohnern des Bezirkes sollen sich aktiv in die Gestaltung ihres Umfeldes einbringen können. Dabei ist der Haushalt ein wesentlicher Teil.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die Schaffung von Rahmenbedingungen für Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern durch Politik und Verwaltung. So unterstützt das Bezirksamt den Aufbau und die Arbeit von Bürgervereinen und Kiezbeiräten. Inzwischen gibt es in Lichtenberg 18 solcher Kiezbeiräte, die für Verwaltung und Politik erste Ansprechpartner sind.

Nach Beschlussfassung über eine partizipative Haushaltsaufstellung ab 2006 hat das Bezirksamt eine Vielzahl von Diskussionen geführt, die letztlich in eine thematische Klausur des Bezirksamtes mündeten. Auf der Klausur hat man sich über grundsätzliche Fragen und das weitere Vorgehen, einschließlich erster Überlegungen für ein mögliches Verfahren, zur Umsetzung des Projektes „Bürgerhaushalt verständigt. So ist das Bezirksamt zu dem wichtigen Schluss gekommen, dass der gesamte Produkthaushalt, die Investitionen und der T-Teil (Schwerpunkt freiwillige Leistungen) mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert werden sollte. Darüber hinaus sollen im Rahmen der transparenten Darstellung des Bezirkshaushaltes auch die Mittel, die der Bezirk zusätzlich einwirbt (Sonderprogramme, EU) dargestellt und erläutert werden, um schrittweise Finanzierungsstrukturen und -quellen offen legen und in die Diskussion stellen zu können.

Die Entscheidung, den gesamten Produkthaushalt zur Diskussion zu stellen, gründet sich auf die Tatsache, dass Produkte Ergebnisse der Arbeit der Bezirksverwaltung sind, die von den BürgerInnen in Anspruch genommen, „nachgefragt“, werden. Des Weiteren sind den Produkten alle wesentlichen Daten zugeordnet, so dass insbesondere über sie eine breite Diskussion zu Qualitätsfragen möglich wird. Gerade in Zeiten knapper Haushaltsmittel ist die Frage nach der Qualität der Leistungsangebote und der dafür eingesetzten Mitteln von hoher Relevanz. Außerdem führt der öffentliche Dialog über die Qualität der Angebote davon weg, dass Verwaltung bestimmt, was für Bürgerinnen und Bürger gut ist. Bürgerinnen und Bürger können ihre Ansprüche selber formulieren. Der Vorteil einer solchen Herangehensweise besteht darin, dass diese Diskussion *vor* dem Aufstellen des Eckwertebeschlusses¹²⁵ über den Bezirkshaushalt mit den Bürgerinnen und Bürgern geführt werden kann und auch geführt werden muss. Die Konsequenz daraus wäre allerdings, dass die Senatsverwaltung für Finanzen den Bezirken weitaus früher als bisher die Vorgaben übermittelt.

¹²⁵ Mit dem Eckwertebeschluss erfolgt im Prozess der Haushaltsaufstellung durch die Verwaltung eine erste Prioritätensetzung. Damit können wichtige Entscheidungen bereits vorweggenommen werden.

In Vorbereitung auf die Umsetzung des Projektes wurden und werden im Bezirksamt mit den Fraktionen Diskussionen und Workshops durchgeführt. So fand z.B. am 8. Mai 2004 ein Workshop mit allen Mitgliedern der Bezirksverordnetenversammlung und des Bezirksamtes statt. Hier standen insbesondere Fragen der transparenten Darstellung des Bezirkshaushaltes, möglicher Beteiligungsverfahren sowie der weiteren Untersetzung von Vorstellungen der Diskussion des gesamten Produkthaushaltes mit der Bevölkerung im Mittelpunkt der Diskussion. Im Ergebnis einigte man sich darauf, dass die Bürger/innen über ca. 10% des Produkthaushaltes selbst Prioritäten für die Verteilung der Mittel setzen sollten. Wobei im Beteiligungsverfahren selber natürlich der gesamte Haushalt transparent gemacht und diskutiert werden soll. Hinsichtlich des Beteiligungsverfahrens wird eine Kombination von dezentralen (Stadtteil-, Quartiersebene etc.) Formen der BürgerInnenbeteiligung mit zentralen (bezirklichen) Konferenzen präferiert. Auch wenn man sich insgesamt in wichtigen Punkten einigen konnte, blieben doch zwei Fragen nach wie vor offen: Was konkret ist ein lesbarer Haushalt und wie soll das Beteiligungsverfahren aussehen?

Genau diese beiden Fragen waren Gegenstand eines Workshops im September 2004, der von der Bundeszentrale für politische Bildung und den politischen Stiftungen Berlins, die sich seit einiger Zeit für die Einführung eines Bürgerhaushaltes in Berlin engagieren, organisiert wurde. Zusammen mit Teilnehmern aus Politik und Verwaltung, Bürgerschaft, Ehrenamt und Journalisten sowie weiteren Experten sollten beispielhaft am Bezirk Lichtenberg - auch als Pilot für weitere Großstädte mit mehr als 200.000 Einwohner/innen - ein lesbarer Haushalt und ein realisierbares Beteiligungsmodell entwickelt werden. Beides wurde erreicht. Eine Dokumentation des Workshops einschließlich des dort erarbeiteten Ergebnisses für den Bezirk Lichtenberg wurde Anfang des Jahres 2005 veröffentlicht.

Aus diesem Workshop heraus hat sich eine Kooperation der Bundeszentrale für politische Bildung und aller politischen Stiftungen Berlins mit dem Bezirksamt Lichtenberg ergeben, in welcher das Projekt nunmehr auf eine breite Basis gestellt wurde und entsprechend der bisherigen Beschlussfassung des Bezirksamtes umzusetzen ist.

Um die beiden Themenkreise sachgerecht vorbereiten, präsentieren und realisieren zu können, ist es aus Sicht des Bezirksamtes erforderlich, folgende Projektstruktur, sofern nicht bereits vorhanden, aufzubauen:

- Bezirkliches Lenkungsgremium (bereits gegründete AG Bürgerhaushalt), paritätisch besetzt und bestehend aus BA-Mitgliedern, Vertretern der Bezirksverordnetenversammlung sowie Vertretern der Verwaltung,
- Projektteam Bürgerhaushalt (noch zu bilden), nach Möglichkeit paritätisch besetzt, bestehend aus Verwaltung (je Abteilung 1 Mitarbeiter/in) und inter-

essierten Bürger/innen sowie einer externen Moderation (möglicherweise über die Bundeszentrale für politische Bildung).

Inzwischen hat sich eine Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt (Bezirkliches Lenkungsgremium), in der alle Fraktionen, Bezirksamtsmitglieder, Beschäftigte der Verwaltung und BürgerInnen vertreten sind, gebildet. Die Arbeitsgruppe ist ein politisches Gremium, dessen Funktion vor allem in der Herstellung und Erhaltung eines Konsenses zwischen den verschiedenen politischen Gruppierungen besteht. Zur Vorbereitung von Entscheidungen wurde ein Projektteam Bürgerhaushalt gebildet. Es besteht zu zwei Dritteln aus BürgerInnen und zu einem Drittel aus Beschäftigten der Verwaltung und wird extern moderiert. Aufgabe des Projektteams wird es sein, beginnend mit dem 01.01.2005 das Beteiligungsverfahren inhaltlich und organisatorisch als Entscheidungsgrundlage für das Bezirksamt und die Bezirksverordnetenversammlung vorzubereiten und die reale Umsetzung der dann dort getroffenen Entscheidungen umzusetzen bzw. die Umsetzung zu veranlassen.

Im November 2004 wurde in den Lichtenberger Rathausnachrichten - flächendeckend für alle Haushalte im Bezirk - eine Beilage zum Bürgerhaushalt veröffentlicht, in der das Anliegen durch die Bürgermeisterin erläutert und erste Informationen zum Bürgerhaushalt gegeben wurden. Für das I. Quartal Jahr 2005 (März) sind eine interaktive Präsentation des Bezirkshaushaltes 2005, eine Auftaktveranstaltung und eine Fragebogenaktion vorgesehen.

Bereits im November 2003 hatte die Hauptversammlung der PDS Lichtenberg einen Beschluss zur Bürgerkommune Lichtenberg gefasst. Bestandteil des Beschlusses ist auch die Umsetzung eines Bürgerhaushaltes im Bezirk. Im Beschluss heißt es dazu: „Bürgerhaushalt des Bezirks heißt für uns neben der rechtzeitigen Einbeziehung der Bürgerschaft vor allem, ihr Rechte zu übertragen, unabhängig von Bezirksamt und Verwaltung zu entscheiden, was, wo und in welchem Umfang zum Wohle des Bezirks, eines Stadtteils oder eines Kiezes im Rahmen der Haushaltsmöglichkeiten zu tun ist. Wir werden uns dafür einsetzen, dass viele Einwohnerinnen und Einwohner - und nicht nur bestimmte Interessengruppen und „Beteiligungseliten“ - an der Entwicklung des Bürgerhaushaltes interessiert und in den Prozess einbezogen werden. Wir werden an einer Ziel- und Aufgabenkritik teilnehmen, um die Interessen der Lichtenbergerinnen und Lichtenberger zu verankern. Wir werden die Anstrengungen des Bezirksamtes/der Bezirksbürgermeisterin unterstützen und erwarten eine rechtzeitige Einbeziehung des Bezirksverbandes und der Basisorganisationen in diesen Prozess.“ Im Februar 2005 wird auf einer Hauptversammlung erstmals Bilanz über die Umsetzung des Beschlusses gezogen werden.

Marzahn-Hellersdorf

Der Bezirk hat ebenso wie der Bezirk Lichtenberg die Bereitschaft erklärt, sich an dem Projekt „Partizipative Haushaltsplanaufstellung“, das gleichzeitig ein Projekt der Berliner Neuordnungsagenda ist und aus Landesmitteln finanziert wird, zu beteiligen. Am 8. Dezember 2003 hatte das Bezirksamt zu einer ersten Veranstaltung zur Thematik des „Partizipativer Haushalt“ eingeladen. Anliegen der Veranstaltung war es v.a. die Dezernenten, die Bezirksverordneten und sachkundigen Bürger/innen mit dem Thema vertraut zu machen und in diesem Zusammenhang offene Fragen zu diskutieren.

Im Januar 2004 hatte die CDU-Fraktion einen Antrag zu „Partizipativer Haushalt – Transparenz über Kosten und Ziele“ eingebracht, der von der Bezirksverordnetenversammlung im Februar 2004 beschlossen wurde. Mit dem Antrag wurde das Bezirksamt ersucht, schriftlich darzustellen, welche konkreten Aktivitäten es bisher seitens des Bezirksamtes für die Umsetzung eines „partizipativen (Bürger-) Haushalt“ im Bezirk gebe, welche Kosten dadurch entstanden sind bzw. noch entstehen sowie welche den Haushalt betreffenden Ziele und Wirkungen das Bezirksamt mit einem „partizipativen (Bürger-) Haushalt“ anstrebt.

Im April 2004 ist eine Arbeitsgruppe "Bürgerhaushalt" im Bezirksamt gebildet worden. Aufgabe der Arbeitsgruppe, die der Leiter der Organisationseinheit Finanzen leitet, ist es ein Gesamtkonzept zum Bürgerhaushalt zu entwickeln, dass dann in allen Fraktionen und im Bezirksamt diskutiert werden soll. Am 16. Dezember 2004 hat das Bezirksamt einen „Beschluss zur partizipativen Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle (Bürgerhaushalt)“ gefasst, der der Bezirksverordnetenversammlung zur Diskussion und Entscheidung übergeben wurde.

Mitte

Im Sommer 2003 hat der Bezirk Berlin-Mitte den Entwurf seines Doppelhaushaltes 2004/2005 im Internet dargestellt. Die Bürgerinnen waren aufgerufen, Vorschläge zum Haushalt zu unterbreiten. Mittlerweile hat die Bezirksverordnetenversammlung den Entwurf verabschiedet. Die transparente Darstellung und Diskussion des Haushaltsentwurfs soll bei der nächsten Aufstellung erneut durchgeführt und verbessert werden. Dieses Vorhaben wurde als Referenzprojekt von einer Plattform unterstützt, die die AG Bürgerhaushalt Berlin gemeinsam mit der Bundeszentrale für Politische Bildung mit allen parteinahen Stiftungen initiiert hatte. Die Plattform führte hierzu einen ersten Workshop am 10. Dezember 2003 durch.

Die PDS-Fraktion hat im Dezember einen Antrag eingereicht, in der sie das Bezirksamt (BA) auffordert, der Bezirksverordnetenversammlung Vorschläge zur unmittelbaren Beteiligung der Bürger/innen an Entscheidungen über die Verwendung der Haushaltsmittel zu unterbreiten und in einer Großen Anfrage wurde das Bezirksamt befragt, welche abschließenden Ergebnisse

die Internetpräsentation des Haushaltsplanentwurfes 2004/2005 gebracht hat und wie das Bezirksamt die Ergebnisse bewertet.

Nach Auswertung der Ergebnisse beabsichtigt der Bezirk seine Internetpräsentation weiter zu qualifizieren. Unter dem Motto „Haushalt im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern“ war vorgesehen, erneut eine Diskussion mit der Bevölkerung über den Bezirkshaushalt zu führen. Allerdings wurde dieses Vorhaben im Jahr 2004 nicht umgesetzt. Nunmehr ist vorgesehen, im Rahmen des Quartiersmanagements (QM) – im Bezirk gibt es insgesamt fünf QM-Gebiete - die Bürgerinnen und Bürger über den Einsatz der dort zur Verfügung gestellten Mittel – immerhin 300.000 € pro Jahr je QM-Gebiet - entscheiden zu lassen. Zur Zeit wird ein entsprechendes Bürgerbeteiligungsverfahren entwickelt.

Pankow

Die CDU-Fraktion hatte im November 2003 einen Antrag „Gläserner Haushalt/Transparenz im Internet“ in die Bezirksverordnetenversammlung eingebracht, der im Haushaltsausschuss weiter qualifiziert und im März 2004 einstimmig angenommen wurde. Ähnlich wie in anderen Bezirken geht es hier insbesondere um eine für die Bürger/innen verständliche Aufbereitung des Bezirkshaushaltes.

Treptow-Köpenick

In Treptow-Köpenick hat die PDS-Fraktion im Oktober 2003 einen Antrag in die Bezirksverordnetenversammlung eingebracht, mit dem das Bezirksamt ersucht wird, den Bezirkshaushalt 2004/2005 im Internet zu veröffentlichen. Der Antrag wurde im November 2003 in geänderter Fassung durch die Bezirksverordnetenversammlung beschlossen. Anfang Dezember befasste sich der Haushaltsausschuss unter Beteiligung des Bürgermeisters und der AG Bürgerhaushalt Berlin mit dem Thema „Bürgerhaushalt“. Ein Ergebnis der Diskussion ist der Auftrag an die Verwaltung, den Bezirkshaushalt verständlich für Bürgerinnen und Bürger aufzubereiten. Der Ausschuss hat sich mit eigenen Vorstellungen in die Diskussion der Entwürfe eingebracht. Im Dezember 2004 erfolgte die Veröffentlichung des in dieser Art aufbereiteten Bezirkshaushaltes sowohl im Internet als auch in den Rathausnachrichten. Ebenfalls im Dezember 2004 hat die SPD einen Antrag in die Bezirksverordnetenversammlung eingebracht, mit dem das Bezirksamt ersucht wird, die Bürger bei der Aufstellung des Haushaltsplan 2006 in Form einer repräsentativen Befragung zu beteiligen. Der Bürgermeister steht hinter dieser Idee und beabsichtigt, gemeinsam mit der Bertelsmannstiftung die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Diskussion des Bezirkshaushaltes für das Jahr 2006, d.h. des Haushalts 2007, vorzubereiten.

Die Situation in Berlin ist somit dadurch gekennzeichnet, dass vor dem Hintergrund der in den einzelnen Bezirken unterschiedlichen politischen Kräfte-

verhältnisse gleichzeitig verschiedene Konzepte verfolgt werden. Praktisch alle bundesweit relevanten politischen Parteien, die Bundeszentrale für politische Bildung, die Bertelsmann Stiftung wie auch Initiativen auf den verschiedensten Gebieten werden in diesen Prozessen präsent sein. Da sich in Berlin kommunale und Landesbefugnisse an vielen Stellen überlagern, Berlin ist Land und Kommune zugleich, die Bezirke sind nur Verwaltungseinheiten, dürfte auch mit dem Blick auf die landespolitische Relevanz von Elementen partizipativer Haushaltspolitik die Analyse der weiteren Entwicklung hier von Bedeutung sein. Weiterhin ist zu bemerken, dass Bürgerhaushalte in Berliner Bezirken einen Maßstab, der in dem Modellprojekt in Nordrhein-Westfalen nicht erreicht wurde – hier beteiligten sich im Vergleich zu den Berliner Bezirken kleine Gemeinden.

8. Partizipation zwischen Inkorporation und Emanzipation. Unterschiedliche Wege der BürgerInnenbeteiligung

Wie sich zeigt, ist die BürgerInnenbeteiligung in Haushaltsfragen zu einem Element der Sicherung der Legitimation von gesellschaftspolitischen Qualitäten geworden. Die Einmischung in Haushaltspolitik ist legitim, da sie an einer äußerst brisanten Schnittstelle von Interessen angesiedelt ist. In der heutigen Gesellschaft mit hochkomplexer sozialer und kultureller Struktur sowie einer hochvergesellschafteten Ökonomie wird Partizipation an Haushaltspolitik als zukunftsorientierter Stabilitätsfaktor verstanden werden. Partizipation in diesem Sinne ist aber in der Regel in durchaus unterschiedliche bzw. gegensätzliche Vorstellungen von Gesellschaft und Demokratie eingebunden.

Überall in der Welt werden derzeit Fragen der kommunalen Selbstverwaltung, der Handlungsfähigkeit der Kommunen und der Rolle neuer Demokratieformen in diesem Zusammenhang diskutiert. Verwaltung, Politik und BürgerInnen stehen von verschiedenen Seiten her unter Druck und damit vor der Herausforderung, neue Konzepte politischen Handelns zu entwickeln, wenn sie ihre Interessen erfolgreich durchsetzen wollen. In der politischen wie auch in der akademischen Diskussion wird meist von der Vermutung ausgegangen, dass die BürgerInnen selbst eigentlich nicht aktiv werden wollen. Es wird oft davon ausgegangen, dass ihre Aktivität lediglich vermittelt über NGO (also repräsentativ) bzw. durch kluges Verwaltungsmanagement zu entwickeln wäre. Eine eigenständige Rolle wird den BürgerInnen nicht zugetraut. Im Rahmen dieser Grundvermutung soll BürgerInnen von der Verwaltung ein Recht auf Mitwirkung eingeräumt werden. Es sei nur am Rande darauf hingewiesen, dass diese These das proklamierte Wesen von Demokratie, Volksherrschaft zu sein, auf den Kopf stellt: eigentlich müsste das Volk seine Herrschaft über Verwaltung und repräsentativ-demokratische Organe realisieren – das Volk müsste insoweit die Verwaltung an der Macht beteiligen, nicht umgekehrt.

Abgesehen von dieser grundsätzlichen gesellschaftskonzeptionellen Problematik bestätigt die o.g. Grundvermutung sich in der Praxis nur bedingt. Daher möchte ich im vorliegenden Beitrag die Frage nach der Rolle der BürgerInnen bei der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von einer anderen Seite her angehen. Tatsächlich jedoch gibt es immer Aktivitäten von BürgerInnen, die darauf gerichtet sind, die Gestaltung der eigenen Lebensbedingungen in die eigenen Hände zu nehmen. Dass dem so ist und dass auch das Interesse an eigener Aktivität größer ist, als gemeinhin behauptet wird, bestätigt sich in vielfältigen Untersuchungen. *Die Frage, die zu*

untersuchen ist, lautet also: Was hindert BürgerInnen daran, diese grundsätzliche Bereitschaft zu aktiver Ausgestaltung kommunaler Selbstverwaltung in breiterem Maße zu realisieren?

Dabei sind vor allem zwei Gruppen von Faktoren festzumachen, die unterschiedliche Sphären betreffen und unterschiedliche Handlungsoptionen bedingen.

Die erste Gruppe von Faktoren wird durch die auf der Hand liegenden *Widersprüche zwischen BürgerInnen auf der einen und Verwaltung und Politik auf der anderen Seite* bestimmt. Dabei sind hervorzuheben:

- sinkendes Vertrauen in Politik (im Sinne der parlamentarischen und kommunalen Vertretungen) und PolitikerInnen wegen mangelnder Transparenz der politischen Entscheidungsprozesse
- fehlende Vermittlungen zwischen bestehenden Beteiligungsprozessen und politischen Entscheidungen (Beteiligungsprozesse bleiben konsequenzenlos) bzw. das eingeschränkte Entscheidungsrecht im Rahmen dieser Beteiligungsprozesse
- Zweifel an Effektivität und Qualität des Handelns der Verwaltung und der VerwaltungsmitarbeiterInnen
- Misstrauen in die Verwaltung wegen der dort ablaufenden Monopolisierung von Wissen und Informationen weitgehend außerhalb jeglicher demokratischer Kontrollmöglichkeiten
- Korruptionsanfälligkeit von Politik und Verwaltung.

In einer zweiten Gruppe geht es um Faktoren, die mit der *Veränderung der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, und sozialen Rahmenbedingungen* zusammenhängen.

Dabei geht es um Prozesse, wie:

- die real wachsende Komplexität der gesellschaftlichen Beziehungen und Vielfalt der Lebenslagen, wodurch wachsende Aufwendungen für die Reproduktion dieser komplexen Beziehungsgeflechte betrieben werden muss
- die Zuspitzung des Widerspruchs zwischen den wachsenden Anforderungen an die BürgerInnen als Beschäftigte in Unternehmen, wo die Anforderungen an Bildung, Kooperations- und Entscheidungsfähigkeit ständig wachsen und dem Charakter der Verwaltung und der öffentlich erbrachten Dienstleistungen als Elemente eines Machtapparates, der diese im Arbeitsleben abgeforderten Qualitäten als gefährlich betrachten muss
- die sinkende Bindungsfähigkeit der traditionellen politischen Strukturen (vor allem der Parteien) und Großorganisationen (Großverbände, Gewerkschaften).

Die Verflechtung dieser Faktoren bedingt, dass BürgerInnenengagement oft ins Leere läuft, wodurch wiederum alle Vorbehalte gegenüber Politik und Verwaltung sich zu bestätigen scheinen. *Eines der Hauptargumente, mit de-*

nen Mitwirkung von BürgerInnen an der kommunalen Selbstverwaltung abgewehrt werden, ist das der Haushaltslage. Von dieser Frustration sind die verschiedensten sozialen Gruppen betroffen, von den Armen bis in die höheren Mittelschichten. Wenn es also darum geht,

- die Rolle von BürgerInnen bei der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung zu bestimmen und
- diese Rolle zu stärken

kommt man um die Bestimmung des Verhältnisses von BürgerInnen und Haushaltspolitik nicht herum, weil sich genau hier die Interessen der verschiedensten sozialen Schichten bezogen auf ihre unmittelbare Lebensgestaltung berühren. Es sei noch einmal betont, dass es hier tatsächlich um die BürgerInnen geht, nicht um ihre Organisationen. Sobald BürgerInnen zur Realisierung gemeinsamer Interessen eine Organisation gründen, entsteht neben diesem Interesse ein Organisationsinteresse, das die Beziehungsgeflechte auch hinsichtlich der Haushaltspolitik weiter verkompliziert, es entstehen innerhalb der Organisationen Hierarchien, die die Ausgangsinteressenlage partiell überdecken und überdecken müssen, wenn die Organisation handlungsfähig sein soll. Die Vereinigungen sind damit schnell mit den üblichen Problemen repräsentativ-demokratischer Strukturen konfrontiert, zu denen sie sich in kurzer Zeit entwickeln. Damit ist keinesfalls gesagt, dass derartige Interessenverbände schädlich oder überflüssig wären. *Sie ersetzen aber nicht das Engagement der einzelnen BürgerInnen.* Dieser Umstand wird in der westeuropäischen, vor allem in der deutschen Debatte weitgehend vernachlässigt. Die meisten Konzepte und Überlegungen setzen nicht an den BürgerInnen, sondern deren Organisationen an.

Es ginge also darum, (auch) im Feld der Haushaltspolitik ein Gleichgewicht direkt-demokratischer und repräsentativer Momente zu finden.

Die Beziehungen der Akteure im Kräftedreieck BürgerInnen-Politik-Verwaltung in Bezug auf die Haushaltspolitik sind dadurch bestimmt, dass

- sich im Haushalt die Ganzheitlichkeit sozialer, politischer, wirtschaftlicher und kultureller Prozesse in einer Kommune widerspiegelt
- Beziehungen zwischen gesamtstaatlichen politischen Entscheidungen und Veränderungen konkreter Lebenslagen in den Kommunen nachvollziehbarer werden und damit
- grundlegende Machtverhältnisse realisiert werden, indem bestimmten sozialen Gruppen Entwicklungsmöglichkeiten eingeräumt werden, anderen nicht, und darüber ein gesellschaftlicher Konsens finanziell vermittelt wird
- persönliche Ambitionen, Bewertungen und Präferenzen der an den haushaltspolitischen Prozessen beteiligten Personen, lobbyistische und klientelistische Beziehungen realisiert werden.

Überblickt man die diskutierten und zum Teil umgesetzten Konzepte, lassen sich folgende widerstreitende politische Ansätze konstatieren.

1. Die Integration der BürgerInnen in eine in ihrer Richtung durch sie nicht zu hinterfragende Umverteilungspolitik, die die Privatisierung gesellschaftlicher Ressourcen zum Kernprozeß hat und vor diesem Hintergrund BürgerInnenbeteiligung

a) als bewusste Akzeptanz der Umverteilungsprozesse und

b) als unentgeltliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben durch BürgerInnen

versteht. BürgerInnenbeteiligung wird vor allem als nachvollziehender Prozess im Rahmen eines bestimmten ideologischen und politischen Gesellschaftsverständnisses verstanden, nicht als offener Prozess, der Gesellschaft jenseits der Vorstellungen von Politik und Verwaltung auch verändern kann.

Die Möglichkeit, den Rahmen derartiger inkorporierender Ansätze zu verlassen, ergibt sich aus den skizzierten Widerspruchskonstellationen selbst. BürgerIn selbst hat sich in den letzten Jahrzehnten verändert und tritt heute als ein qualitativ anderes Subjekt in den politischen Raum, als dies zu der Zeit, in der die Grundzüge des heute existierenden primär repräsentativ-demokratischen Systems konstituiert wurden, der Fall war. Darauf baut der folgende zweite politische Ansatz.

2. BürgerInnenbeteiligung erschöpft sich nicht in der Möglichkeit des Nachvollziehens von politischen und Verwaltungsentscheidungen, sondern schließt die Möglichkeit der Entscheidung über Grundrichtungen der Entwicklung der entsprechenden Region *und* die Wege der haushaltspolitischen Untersetzung dieser Zielvorstellungen mit ein. BürgerInnen bestimmen die Richtungen der Haushaltspolitik sowohl auf der Ausgaben, als auch auf der Einnahmenseite unmittelbar mit. Nicht nur die Verteilung, sondern auch die Aufbringung der Mittel wird schrittweise demokratischer Einflussnahme unterworfen. In diesem Sinne ist BürgerInnenbeteiligung ein politisch und ideologisch in die Zukunft gesehen offener Prozess, der Veränderungsoptionen einschließt. Diese Tendenz ist emanzipatorisch in verschiedenerlei Hinsicht – sie bedeutet Emanzipation von den vorgefundenen Machtstrukturen, Emanzipation von eigener Beschränktheit, also ein Schritt zu Selbstveränderung, sie bedeutet kulturelle Emanzipation als Emanzipation vom Primat der Konkurrenz in den gesellschaftlichen Beziehungen, somit Wiedereroberung von Solidarität.

Der Charakter dieser beiden Grundrichtungen lässt sich etwa anhand folgender Indikatoren festmachen.

- Ziel der BürgerInnenbeteiligung

Wird die kommunale/regionale/nationalstaatliche Ebene als reaktive Ebene und entsprechend die BürgerInnenbeteiligung als Legitimation von Anpas-

sungsprozessen auf nicht zu hinterfragende Rahmenbedingungen (Haushaltszwang- und Standortkonkurrenz-Ideologie) betrachtet oder ist sie in solidarische, aktive gestaltungsorientierte Konzepte eingebunden? (Legitimation durch ganzheitliche Veränderung)

- Modus der Entstehung des Haushaltes

In welchem Maße erfolgt ein umfassender Prozess der Interessenabwägung, welchen gesellschaftlichen Gruppen wird Raum gegeben, welche werden faktisch ausgeschlossen, welche Zugangsschwellen existieren - werden sie bewusst niedrig gehalten oder hoch angesetzt, wie wird eine Konzentration auf wesentliche Felder mit einer notwendigen Breite der Diskussion der angestrebten Gesamtentwicklung verbunden?

- Rechte der BürgerInnen im Prozess

Wie sind die Rechte hinsichtlich Umfang, Permanenz und Zugänglichkeit der Einflussnahme sowie der erforderlichen Informationen ausgestaltet, inwieweit wird eine übermäßige Einflussnahme von Politik und Verwaltung auf die Meinungsbildung der BürgerInnen (etwa durch eine selektive Informationspolitik) ausgeschlossen?

- Verhältnis BürgerInnen-Verwaltung-PolitikerInnen

Inwieweit bestätigt sich in diesem Verhältnis die Stellung des/der BürgerIn als Souverän gegenüber der Politik und gegenüber der Verwaltung bei gleichzeitiger Ausschöpfung der spezifischen Möglichkeiten repräsentativer Demokratie? Inwieweit trägt die BürgerInnenbeteiligung zu mehr Transparenz in allen den Haushalt betreffenden Fragen bei (also auch auf der Einnahmenseite)? Inwieweit werden Verantwortung und Verantwortlichkeit von PolitikerInnen und Verwaltungsangestellten deutlicher und fühlbarer?

- Tiefe der Eingriffsmöglichkeiten

Inwieweit werden haushaltpolitische Diskussionen und Erwägungen mit Politikkonzepten auf anderen Feldern verbunden; inwieweit werden aus bereits existierenden Formen des Engagements von BürgerInnen Anforderungen an den Haushalt abgeleitet? Welche Möglichkeiten werden für die Beeinflussung der Einnahmeentwicklung, etwa durch die Gestaltung der Arbeit kommunaler Unternehmen oder von Beteiligungen der Kommune, geboten, wie werden Entscheidungen zur Zusammenarbeit mit privaten Partnern, mit anderen Kommunen behandelt, wie wird bei Privatisierungsplänen verfahren?

9. Partizipative Haushaltspolitik – Internationale Erfahrungen

Die Art des Zuganges bei der Einführung partizipativer Elemente in Haushaltspolitik orientiert sich naturgemäß an der Interessenlage derjenigen, die dies versuchen. Grob gesagt können weltweit folgende Zugänge festgestellt werden:

- Bestreben von PolitikerInnen, eigenen Entscheidungen öffentliche Legitimation zu verleihen und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen
- wirksames Vorgehen gegen Korruption und Klientelismus
- Erhöhung der Zielsicherheit und Effektivität der Verwendung öffentlicher Mittel durch Einbeziehung Betroffener (insbesondere auf dem Feld der Armutsbekämpfung)
- Veränderung der Prioritätensetzung von Politik durch die Verbindung repräsentativ-demokratischer mit direkt-demokratischen Elementen.

Die Zugänge überschneiden sich natürlich, wie auch Interessenlagen sich oft überschneiden. So läuft das Vorgehen gegen Korruption und Klientelismus oft auf eine höhere Effektivität der Mittelverwendung hinaus, und das Streben nach Legitimierung von Entscheidungen seitens PolitikerInnen kann sich unter bestimmten Umständen mit der Verbindung von repräsentativ-demokratischen mit direkt-demokratischen Elementen decken. Das Vorgehen gegen Korruption und Klientelismus kann als wesentlicher Standortfaktor wirken und so Interessen von UnternehmerInnenkreisen ansprechen, die sonst für partizipative Modelle u.U. nicht zu gewinnen wären.

Vor diesem Hintergrund wird erklärlich, warum das Beispiel Porto Alegre trotz seiner deutlich links-orientierten politischen Implikationen von internationalen Organisationen immer wieder als Beispiel herangezogen wird. Der „Bericht über die menschliche Entwicklung 2002“ beschäftigte sich so z.B. mit dem Thema „Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt“. Die Presseerklärung dazu forderte eine „neue Demokratisierungswelle“. Das Modell partizipativer Haushaltspolitik in Porto Alegre und die Erfahrungen des gender-responsive budgeting in inzwischen mehr als 40 Ländern der Welt werden dort als perspektivreiche Wege zur Stärkung der Demokratie in den jeweiligen Ländern hervorgehoben.¹²⁶ Wenn sich diese Forderung auch primär an Länder der sog. „Dritten Welt“ richtet, lassen sich viele Schlussfolgerungen und Forderungen der Untersuchungen auch auf den Rest der Welt übertragen. Im Rahmen des Programms URB-AL (Phase 2) zur Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika fördert die EU mit ähnlicher

¹²⁶ vgl. Fukuda-Parr, Sakiko u.a.: Bericht über die menschliche Entwicklung 2002. Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt, Bonn, 2002, S. 71ff. und vor allem S. 92ff.

Zielrichtung ein Netzwerk „Local finance and participatory budgets“ (Netzwerk Nr. 9), das aus der Stadtverwaltung Porto Alegre heraus koordiniert wird.¹²⁷ Dabei legt die EU Wert darauf, dass aus der Arbeit der Netzwerke für die teilnehmenden Kommunen (aus der Bundesrepublik ist Bremen an dieser Projektphase mit der Koordinierung des Netzwerkes „Stadt und Informationsgesellschaft“ beteiligt) handhabbare Arbeitsmaterialien entstehen.¹²⁸

Das gemeinsame Merkmal von Partizipationsvorstellungen auf dieser Ebene ist vor allem die Konzentration auf die Verwendungsseite des Haushaltes und die Einbeziehung in Teilaspekte der Haushaltspolitik (etwa die Realisierung von Programmen zur Bekämpfung der Armut). Als Realisierungsform dieses Politikansatzes und/oder zivilgesellschaftliches Gegengewicht dazu hat sich international eine breite Bewegung zur Analyse der Haushaltspolitik und zur Herstellung von Transparenz auf diesem Gebiet entwickelt. Diese Bewegung wird vor allem von Nichtregierungsorganisationen, teilweise auch von staatlichen Stellen getragen.

Bezugs- und Ausgangspunkt ist dabei die Budgetanalyse. Je nach Orientierung und Interessenlage der jeweiligen Einrichtung können dabei im Mittelpunkt stehen:

- die Information über den Haushalt insgesamt
- die Analyse der Wirkungen von Haushaltsentscheidungen auf einzelne soziale Gruppen
- Monitoring des Umgangs mit Naturschätzen
- Korruptionsbekämpfung.

Dabei hat sich ein breites methodisches Instrumentarium herausgebildet, in dem Analyse und Verbreitung der Ergebnisse oft ineinander übergehen. In jedem Fall bildet die Budgetanalyse in dieser Einheit die Voraussetzung eines jeden weiteren Schrittes partizipativer Haushaltspolitik.

Das dabei eingesetzte Instrumentarium umfasst

- wissenschaftliche Studien, die Grundlage für andere Instrumente bzw. für die Beratung von EntscheidungsträgerInnen bilden
- Handbücher zur Budgetanalyse
- Schulungen von AktivistInnen aus NGO und Kommunalpolitik
- Erarbeitung von Informationsmaterialien für die breite Öffentlichkeit.

Inhalte und methodisch-didaktische Ansätze

Diese Diskussionen von Erfahrungen bei der Budgetanalyse wird bereits seit längerem intensiv in internationalen Netzwerken betrieben. Zu nennen wäre hier z.B. das International Budget Project (IBP), beheimatet am Center on

¹²⁷ vgl. <http://www.portoalegre.rs.gov.br/URBAL/Default.asp?mst=120>

¹²⁸ vgl. zu Zielen, Methoden und Finanzierung: European Commission/EuropeAid/Cooperation Office/Latein America Directorate (Hrsg.): urb-al Programme Guide Phase II, o.J.

Budget and Policy Priorities in Washington DC. Hier findet sich auch die umfangreichste öffentlich verfügbare Datenbank über Projekte der Budgetanalyse in allen Teilen der Welt.¹²⁹ Daneben beschäftigt sich dieses Zentrum mit der Beobachtung und Kritik der Haushaltspolitik in ihrer ganzen Breite, d.h. vor allem ihren Wirkungen auf die Lebenslage verschiedener Bevölkerungsgruppen. Es schließt in einem Netzwerk unter dem Namen State Fiscal Analysis Initiative (SFAI) 22 Forschungs- und Bildungsorganisationen zusammen, die auf der Ebene der Bundesstaaten tätig sind.

Die Forschungsgruppe IBP benennt ausgehend von diesen sowie weiteren internationalen Erfahrungen folgende Gründe für Partizipation und Transparenz in der Haushaltspolitik:

1. WissenschaftlerInnen und Organisationen haben erkannt, dass Transparenz und Partizipation Bausteine für weitere Formen des Eingriffs in Haushaltspolitik sind.
2. Die Idee eine „offenen Haushaltes“ ist geeignet, Unterstützung bei einer großen Zahl verschiedener Akteure zu erlangen.
3. Unter dem Druck dieser Kräfte haben Regierungen in verschiedenen Teilen der Welt begonnen, das Thema selbst auf die Tagesordnung zu setzen.
4. Voraussetzung einer „good governance“ ist Offenheit von Regierungshandeln. Da der Haushalt das wesentliche Dokument staatlicher Wirtschaftspolitik und staatlichen Wirtschaftens ist, ist Transparenz und Partizipation in diesem Feld besonders wichtig.

Diese Positionsbestimmung wird durch das IBP mit der Feststellung abgeschlossen, dass die Öffentlichkeit ein Grundrecht auf Information über den Haushalt und auf das Einbringen ihrer Sichtweisen in Haushaltsentscheidungen haben dürfte.¹³⁰

Die Organisation stellt über das Internet vielfältige Materialien aus den einzelnen Ländern bereit und führt selber Lehrgänge und Konferenzen zur Analyse von Haushalten durch. Unter dem Begriff des „Applied Budget Work“ werden folgende Charakteristika aufgeführt:

- es geht um die Beförderung politischer Ziele, etwa die Bekämpfung sozialer Ungerechtigkeit in der Gesellschaft;
- es soll die *haushaltspolitische Alphabetisierung* befördert, der Prozess der Haushaltsaufstellung und die Haushaltssystematik bewertet und schließlich die Haushaltspolitik selbst analysiert werden;

¹²⁹ im Internet unter <http://www.internationalbudget.org>

¹³⁰ vgl. Aussagen im Internet unter <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/transp.htm>
(Stand 18.9.04)

- es sollen PolitikerInnen aus Exekutive und Legislative, die Medien, andere NGO, die breite Öffentlichkeit und andere WissenschaftlerInnen erreicht werden.¹³¹

In diesem Rahmen bewegen sich eine Vielzahl von Organisationen in verschiedenen Teilen der Welt.

In *Russland* etwa wurde durch die NGO Strategija seit 1998 ein Programm unter dem Namen „Stadtbevölkerung und Macht – auf dem Weg zur Zusammenarbeit. Ein Haushalt, den man verstehen und den man beeinflussen kann“ realisiert, das in den Grundzügen dem von IBP formulierten Ansätzen entspricht.¹³² Ansatzpunkt war hier vor allem die Bekämpfung der Korruption, wobei der Kreis der einer Analyse unterworfenen Bereiche nunmehr bis in die Sozial- und Umweltpolitik hineinreicht. Unter dem Dach des Projektes „Offener Haushalt“, getragen von der Universität Petrozavodsk und finanziert von der Ford-Stiftung soll der Erfahrungsaustausch zwischen den Regionen Russlands (hier vor allem auch innerhalb der russischen Republik Karelrien) bei der Herstellung von Bedingungen

- eines uneingeschränkten Zugangs der Bevölkerung zu haushaltspolitisch relevanten Informationen (auf allen Ebenen),

- für ein öffentliches Monitoring der Haushaltspolitik sowie

- für die Teilnahme von BürgerInnen an der Aufstellung kommunaler Haushalte und die Kontrolle über den Haushaltszyklus insgesamt

entwickelt werden.¹³³ Entsprechend den russischen Bedingungen wird hier diese Frage auch in enger Verbindung mit der Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung diskutiert. Der Prozess selbst wird sehr stark von wissenschaftlichen Einrichtungen und einigen NGO getragen, wobei offensichtlich in einigen Regionen das Interesse der Verwaltungen nicht gering ist. Hauptform ist vor allem die Erarbeitung und Veröffentlichung von Analysen und die Durchführung von Seminaren zur „haushaltspolitischen Alphabetisierung“.

In weiterem Sinne leisten auch Organisationen, in einem spezifischen Feld, der Korruptionsbekämpfung, tätige Organisationen wie *Transparency international*, die in den einzelnen Ländern¹³⁴ nationale Ableger unterhält, ebenfalls einen Beitrag zur Fundierung von Ansätzen partizipativer Haushaltspolitik. Aber auch die OECD widmet sich dieser Frage immer wieder. So erschien im Jahr 2001 ein Dokument unter dem Titel „OECD best practices for

¹³¹ vgl. IBP (Hrsg.): A Guide to Budget Work for NGOs, Washington, 2001, in der über das Internet zugänglichen Fassung, S. 6

¹³² vgl. <http://www.transparentbudget.ru>, auch in englischer Sprache; weiterhin zu den Ergebnissen vgl. Vinogradova, T.I. (Red.): Prikladnoj bjud_ etny analiz, Sankt Petersburg, 2001

¹³³ vgl. im Internet <http://openbudget.karelia.ru>, auch in englischer Sprache

¹³⁴ für Deutschland siehe <http://www.transparency.de/>, hier relevant vor allem die Aktivitäten zur Zurückdrängung der Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen

budget transparency“, in dem ebenfalls Transparenz als Schlüsselement der „good governance“ bezeichnet wird, womit allerdings kein „Standard“ für Transparenz im Haushalt geschaffen werden soll.¹³⁵ Ein oft genanntes Beispiel für konsequente Transparenz ist die Darstellung von Haushalt und Haushaltspolitik in *Christchurch* (Neuseeland).

Allerdings weist diese Gestaltung eines Partizipationsprozesses auch Grenzen auf. Eine erste besteht darin, dass die Führung des Prozesses durch NGO bzw. staatliche Stellen die Beteiligungsprozesse in Organisationsinteressen einbindet und ihnen von vornherein eine bestimmte Richtung gibt. Sie sind damit problemlos in die Logik der repräsentativen Demokratie integrierbar, tragen aber gleichzeitig die Gefahr des Ausschlusses bestimmter Interessen und Sichtweisen in sich. Eine zweite Problematik besteht darin, dass Interessen in segmentierter Form artikuliert werden. Dies schwächt die politische Durchsetzbarkeit von Einzel- wie auch gemeinsamer Interessen und kann bis zu einer Verlagerung der Auseinandersetzungen in die Betroffenensphäre führen und damit letztlich die Auseinandersetzungen nicht mehr um einen sozial und ökologisch verantwortlichen Haushalt, sondern um die Durchsetzung von Einzelinteressen geführt wird. Ein drittes Problem ist die Überführung der gewonnenen Erkenntnisse in politische Aktionen.

Insofern schaffen diese Initiativen elementare Voraussetzungen für partizipative und emanzipatorische Haushaltspolitik, ohne schon der unmittelbare Partizipationsprozess zu sein.

Am bekanntesten dürfte hier das in *Porto Alegre* entstandene Verfahren sein, das Gegenstand des folgenden Kapitels sein wird. Aber auch in anderen brasilianischen und lateinamerikanischen Städten und Gemeinden verschiedenster Größe liegen Erfahrungen partizipativer Haushaltsgestaltung vor. So demonstriert etwa der Prozess in Sao Paulo, dass selbst größte Städte mit kompliziertesten Bedingungen Partizipationsprozesse entwickeln können.

Ein weiteres, in seinem Anspruch im Vergleich mit den Prozessen in Porto Alegre nicht weniger spektakuläres Herangehen wird im *indischen Bundesstaat Kerala* verfolgt. Unter der Bezeichnung Selbst“regierung“ in Abgrenzung zum Begriff der Selbst“verwaltung“ wird hier seit 1996 versucht, durch die Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen auch in haushaltspolitischer Hinsicht das gesellschaftliche Leben insgesamt weiter zu demokratisieren.¹³⁶ Ausgangspunkt war dabei das Bestreben, durch Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen derartige Demokratisierungsbestrebungen anzuregen und zu befördern.

¹³⁵ vgl. OECD Public Management Service: OECD Best Practices for budget transparency, PUMA/SBO(2000)6/FINAL, S. 3

¹³⁶ im Internet unter <http://www.kerala.gov.in/government/lsgovernment.htm> (Stand 18.9.04)

Für Europa sind bisher vor allem die Partizipationsprozesse in *Saint Denis* bei Paris bekannt geworden. Daneben werden vor allem Erfahrungen in Italien und Spanien hervorgehoben, wobei sich eine Anzahl von auf diesem Gebiet aktiven Kommunen im bereits erwähnten Netzwerk URB-AL engagieren.¹³⁷

In der Umgebung von Paris haben sich acht Gemeinden, darunter Saint Denis, in einem Netzwerk „*Demokratie durchgreifend demokratisieren*“, in dem Erfahrungen zu partizipativer Demokratie ausgetauscht werden, zusammengeschlossen.¹³⁸ Kernfragen des Netzwerkes sind folgende:

- Wie kann man repräsentative Demokratie mit Formen direkter Demokratie verbinden?
- Welche Lösung sichert, dass während des Mandates der gewählten VertreterInnen die BürgerInnen ihre Stimme nicht als „konfisziert“ betrachten, sondern dass sie eine reale Kontrolle über die gewählten Vertreter ausüben können?
- Wie kann man einen aktiven demokratischen Prozess entwickeln, in dem alle BürgerInnen die kollektiven Bedürfnisse debattieren können und in diesem Sinne an der Macht gleichermaßen partizipieren?

Ein wichtiger Ausgangspunkt für die Aktivitäten auf diesem Gebiet liegen in den achtziger Jahren, als sich in Bewegungen für eine Soziale Stadt in Stadtteilbeiräten (*conseil de quartier*) BürgerInnen (z.T.) selbstständig organisierten. Ein zweites wichtiges Moment bestand darin, dass in Frankreich in noch weitgehendem Maße als etwa in Deutschland die politischen Parteien einen Vertrauensverlust hinnehmen mussten, der in allen Parteien die Einsicht wachsen ließ, dass man anders als bisher regieren muss. Eines der Ergebnisse dieser Überlegungen war die Annahme eines Gesetzes über Partizipation der Bevölkerung am kommunalen Leben im Jahr 2002. Dort ist die Bildung von Stadtteilbeiräten für alle Städte mit mehr als 80.000 EinwohnerInnen vorgesehen. Gleichzeitig wurden staatliche Funktionen dezentralisiert, wobei ähnlich wie in Deutschland die Verlagerung von Aufgaben in die Kommunen nicht mit der entsprechenden Verlagerung von Finanzen verbunden war. Dabei sind die Vorhaben partizipativer Haushaltspolitik nur eine Facette dieser Bestrebungen. In allen betrachteten Kommunen spielen BürgerInnenversammlungen und selbstorganisierte Organe der EinwohnerInnen, die direkte Kommunikation der BürgerInnen untereinander und der BürgerInnen mit Politik und Verwaltung eine wichtige Rolle. Der Einführung von

¹³⁷ vgl. eine orientierende Darstellung über Erfahrungen in Frankreich, Deutschland, Spanien und Italien in: Allegretti, Giovanni/Herzberg, Carsten: Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy. Transnationale Institute. INI Briefing Series No. 2004/5; im Internet unter <http://www.tni.org/newpol/index.htm> (Stand 24.10.04)

¹³⁸ im Internet unter <http://www.budget-participatif.org> (Stand 18.9.04)

Modellen Partizipativer Haushaltspolitik geht meist ein längerer Suchprozess voraus, in dem Wege gefunden werden sollen, auf denen tatsächlich alle BürgerInnen erreicht werden können. So wird z.B. in *Bobigny* bereits seit einigen Jahren an der Vorbereitung partizipativer Verfahren in der Haushaltspolitik gearbeitet. Die ersten Initiativen von bürgerschaftlicher Partizipation, die durch die Kommune im Jahre 1995 eingeführt wurde, waren die Treffen „Sprechen wir offen“ (Parlons franchement). Diese Treffen werden durch die Kommune zwei mal pro Jahr in jedem der 13 Stadtteile organisiert. Die Teilnehmer schlagen die Tagesordnung vor. Anfangs nahmen 1.400 BürgerInnen teil, zur Zeit liegt die Zahl bei nur 600. Auf diesen Treffen wurde ein starkes Bedürfnis der BürgerInnen deutlich, die Lebensbedingungen in der Stadt und die Art und Weise der Kommunalpolitik zu ändern.

Zweitens wurden thematische EinwohnerInnenversammlungen (Assises de la Ville) eingerichtet. Im Jahr 2004 finden diese Beratungen zu Themen, wie „Verbesserung der Lebensqualität“, „Solidarische Stadt“, „Instrumente partizipativer Demokratie“ statt. Sie werden in einem neun Monate dauernden Prozess vorbereitet. Die Themen resultieren aus einem Themenkatalog, der aus den Wünschen und Forderungen der BürgerInnen, die im Rahmen einer Kommunikationskampagne erfasst werden, abgeleitet werden. Sie wirken in hohem Maße mobilisierend und haben sich zu populären Partizipationsinstrumenten entwickelt. An ihnen nehmen zwischen 4.200 und 7.500 BürgerInnen teil. Während dieser Tagungen beschließt die Kommune kurz-, mittel- oder langfristige Projekte. Zur weitergehenden Fundierung der Vorschläge wurde 2001 eine Fragebogenaktion zu Zukunftsfragen der Stadt durchgeführt. Bei 44.000 EinwohnerInnen betrug der Rücklauf 10.000 Bögen!

Drittens, wurde im Ergebnis der ersten Stadtkonferenz ein „Observatorium des Engagements“ (observatoire des engagements – ODE) gegründet. Daran nahmen bis zu 100 Freiwillige teil, zur Zeit beteiligen sich 15 BürgerInnen. Dieses Organ bewertet die Vorhaben hinsichtlich ihrer Themen und verfolgen ihre Realisierung. Wenn es nötig ist, treffen sich die Mitglieder auch mit den gewählten VertreterInnen der Kommune und der Verwaltung. Im Jahr 2001 hat das ODE 32 Treffen entweder in Plenarsitzungen oder in Arbeitsgruppen organisiert.

Viertens wurde eine Zeitung gegründet, die die laufenden Partizipationsinitiativen begleitet und die Bevölkerung über die Entwicklungen laufend informiert. Sie trägt den Namen „Bonjour Bobigny“ und erscheint wöchentlich. In diesem Jahr erschien eine Broschüre zum Haushalt der Stadt, mit der die Einführung eines Beteiligungshaushaltes vorbereitet werden soll.

In diesem Kontext ist die Einführung von Elementen partizipativer Haushaltspolitik, wie etwa in Saint Denis, zu sehen. *Saint-Denis* hat 86.340 EinwohnerInnen. Der Bürgermeister, Patrick Braouezec (PCF) ist Bürgermeister

dieser Stadt seit 1991. Seit 2001 regiert er mit 43 von 53 Stadtratsmitgliedern (19 PCF, 10 PS, 4 Grüne, 10 von anderen linken Parteien).

Im Jahr 2001 haben die BürgerInnen das erste Mal an der Ausarbeitung des Haushaltes der Stadt teilgenommen. In jedem Stadtteil/Wohnbezirk gab es Debatten über die Richtungen der Haushaltspolitik (Prioritäten für die Kommune für das Jahr 2002) und über den Investitionshaushalt pro Stadtteil (Ausrüstung; Straßen...). Die Einwohner unterbreiteten rund 100 Investitionsvorschläge, die durch die Verwaltung hinsichtlich ihrer Kosten bewertet und dann während der Kommunalratssitzung im September 2001 vorgestellt wurden.

Drei Haushaltsarbeitsgruppen, die sich aus MitarbeiterInnen des öffentlichen Dienstes der Kommune und VertreterInnen der Stadtteilversammlungen zusammensetzen, trafen sich zum Ende des Jahres 2001, um die Investitionsvorschläge zu analysieren und die Prioritäten für das Haushalts 2002 festzulegen. Diese Herangehensweise wurde im Jahr 2002 und 2003 wiederholt. Der Gesamtprozess wird in jedem Jahr auf eine Praktikabilität hin geprüft und neuen Herausforderungen angepasst. Erfahrungen besagen, dass diese Phase (einschließlich der dabei erforderlichen Evaluation) die komplizierteste sei.

Für den Haushalt des Jahres 2004 wurde folgender Ablauf realisiert:

Mai-Juni 2003: Stadtteilversammlungen in den 14 Stadtteilen. Beginn der Erfassung der Vorschläge der EinwohnerInnen. Wahl der VertreterInnen des Stadtteils in die Haushaltsarbeitsgruppe.

September/Oktober 2003: 5 öffentliche Treffen zu den Voraussetzungen und Zwängen des Haushaltes. Finanzielle Bewertung der BürgerInnenvorschläge.

Oktober/November 2003: Tagung der Haushaltsarbeitsgruppe. Das Haushaltsprojekt wird durch die gewählten VertreterInnen der Wohnbezirke und MitarbeiterInnen der Verwaltung vorbereitet.

März 2004: Das Haushalt wird während einer öffentlichen Sitzung des Haushaltsrates angenommen.

Im Jahr 2003 gab es 98 Vorschläge von BürgerInnen. Ungefähr 1/3 dieser Vorschläge wurden mit einer Globalsumme von 2,5 Mio. Euro finanziert. Im Jahr 2004 beteiligten sich etwa 2.000 EinwohnerInnen an den Haushaltsdiskussionen. Grundlage dafür war ein Fragebogen, der an alle 55.000 Haushalte verschickt wurde. 500 Fragebögen wurden ausgefüllt zurückgeschickt und enthielten 2.068 Vorschläge.

Ein ähnlicher Weg wurde in *Arcueil* beschritten. Arcueil ist eine Stadt von ungefähr 18.500 EinwohnerInnen im Umland von Paris. Diese Stadt hat eine „Rote“ Regierung (Linkes Bündnis und Bürger-Bewegung – union de la

gauche et du mouvement citoyen), die Partizipative Demokratie als eine wesentliche Zielrichtung ihre Politik betrachtet.

Im Jahre 1996 wurden 5 Stadtteilversammlungen, i.S.v. Bezirksversammlungen gegründet. Jeder Stadtteil erhält seit 1997 eine bestimmte Haushaltssumme zugewiesen. Die Versammlungen sind offen für alle BürgerInnen der Kommune.

Bis 2002 verfügte jede Stadtteilversammlungen über Mittel in Höhe von 22.000 Euro (150.000 Euro insgesamt). Das sind 6,6% des gesamten Investitionshaushaltes der Stadt.

Diese, wie auch andere Formen lokaler Partizipativer Demokratie, wurde auf Initiative der Kommune eingeführt. (Beispiel anderer Initiativen Lokaler Partizipativer Demokratie: Petitionsrecht, Referendum für lokale oder Stadtteil-Initiativen; die Stadtteilversammlungen haben das Recht zu beantragen, dass eine bestimmte Frage die Tagung des Kommunalparlaments gesetzt wird).

Die Stadtteilversammlungen haben ein Maximum an funktionaler Autonomie und vollständiges finanzielles Selbstbestimmungsrecht über ihren Haushalt. Sie haben keine juristische Form. Sie haben keine bestimmten Regeln, sondern nur Prinzipien (Zahl der Treffen, für alle geöffnet, Respekt in den Debatten).

Der Vorsitz ist durch freiwillige „Referenten-“ BürgerInnen (keine formelle Wahl dieser ReferentInnen) und durch zwei gewählte Referenten, die in dem Stadtteil wohnen, zu besetzen. Sie bilden die ReferentInnengruppe. Diese organisiert die Einberufung der Versammlungen, schlägt die Tagesordnung vor und organisiert die Debatten. Jede/r Anwesende kann mit abstimmen, bei prinzipieller Gleichwertigkeit der Stimmen.

Seit 2001 hat sich eine "Inter-Stadtteil-Versammlung" konstituiert, an deren Arbeit die meisten StadtteilversammlungsreferentInnen teilnehmen. Dort werden Vorschläge und Projekte der einzelnen Stadtteile harmonisiert und eine gesamtstädtische Sicht vermittelt.

Im Jahre 1996 hat die Kommune eine Stadtteilversammlungscharta vorgeschlagen. Diese Charta wurde Anfang 2003 angenommen.

Der eigentliche Beteiligungsprozess bezüglich des Haushaltes wird im Rahmen zweier Versammlungen durchgeführt.

Das erste Treffen findet im Januar – Februar statt. Bei diesem Treffen werden alle Wünsche und Anfragen erfasst (auch die, die vor dem Treffen schriftlich geschickt worden sind). Diese Anfragen werden dann technisch und juristisch analysiert und auch hinsichtlich ihrer finanziellen Konsequenzen bewertet.

Das zweite Treffen findet im Mai - Juni statt. Bei diesem Treffen werden die Prioritäten durch eine Abstimmung festgelegt.

Jede/r BürgerIn ist vor diesem Treffen über die Tagesordnungspunkte informiert. Für das zweite Treffen enthält die Einladung einen Bericht, in dem die Kosten eines jeden Projektes dargestellt werden, um größtmögliche Transparenz zu gewährleisten und eine begründete frühzeitige Entscheidungsfindung der TeilnehmerInnen zu ermöglichen.

Ein probates Mittel zur Verbreitung der Idee und der Grundsätze der Partizipativen Demokratie wurde zunächst im Organisieren von Stadtteilstesten gesehen. Tatsächlich nehmen dank dieser Feste heute BürgerInnen teil, die am Anfang nicht teilgenommen haben. Dies betrifft vor allem BürgerInnen die in Sozialwohnungen leben.

Die Stadtteilversammlungen sind zu einer Realität in der Stadt geworden: Die Bürger glauben daran. Es ist die Rolle des Stadtrates dieses Engagement zu respektieren, sowie auf die Stimme der BürgerInnen zu hören. Mit der Zeit haben sich die Stadtteilversammlungen zu richtigen öffentlichen „Entscheidungsorten“ entwickelt.

Die größten Schwierigkeiten macht es, jüngere Menschen und mit den ImmigrantInnen für dieses Projekt zu interessieren und zu sensibilisieren.¹³⁹

Ausgangspunkt des Partizipationsprozesses in Morsang sur Orge, einer Stadt mit 19.500 EinwohnerInnen südlich von Paris, war im Jahr 1999 die Übergabe von „Wohnbezirksfonds“ in Höhe von jeweils 60.980 Euro in einen Partizipationsprozess, wobei die Verteilung der Mittel in den acht Wohnbezirken in BürgerInnenversammlungen erfolgte. Im Jahr 2001 wurde dieses Schema durch fünf thematische „BürgerInnenworkshops“ ergänzt. Nach Aussage der Stadt wird nun der gesamte Haushalt vom Partizipationsprozess erfasst.

Die Regeln entsprechen denen, wie sie auch in vielen anderen Modellen zu finden sind:

- Offenheit für alle EinwohnerInnen
- Öffentliche Präsentation der Ergebnisse des Haushaltes des vergangenen Jahres als Beginn des Beteiligungsprozesses für das Folgejahr
- Zwei oder drei Sitzungen der Bürgerversammlungen werden der Bestimmungen der Prioritäten für den Haushalt gewidmet
- Ein Maximum an Informationen in klarer und präziser Form
- Ein präziser Ablaufplan des Beteiligungsprozesses, der mit den Verwaltungsabläufen korrespondiert.

Als Problem wird benannt, dass es schwierig sei, die VerwaltungsmitarbeiterInnen für diesen Prozess zu mobilisieren, da neue Arbeitsweisen gefordert seien.¹⁴⁰

¹³⁹ Die Analyse zu den Modellen Partizipativer Demokratie in Frankreich wurde unter Beteiligung von Tifen Nicolas im Rahmen eines Praktikums in der Rosa-Luxemburg-Stiftung vorgenommen.

Ein Beispiel: BürgerInnenbeteiligung in Porto Alegre¹⁴¹

Die Entwicklung des Modells partizipativer Haushaltspolitik in Porto Alegre ist eine Reaktion auf diese Begrenztheit der in der Logik repräsentativ-demokratischer Verfahren liegenden Partizipationsformen.

Zum Verständnis des Prozesses ist eine Reihe von Vorbemerkungen nötig. Wenn von dem Modell des BürgerInnenhaushaltes in Porto Alegre gesprochen wird, hat man es fast immer mit einem elementaren Missverständnis zu tun: es ginge in erster Line um die Verteilung von Geld. Daraus wird dann oft die Schlussfolgerung gezogen, dass ein solcher Weg der Demokratisierung von Haushaltspolitik nur dann sinnvoll ist zu gehen, wenn bedeutende Verteilungsspielräume vorhanden sind – ergo in einer Haushaltskrise Demokratisierung von Haushaltspolitik nicht hilfreich sei.

Nun ist es sicherlich richtig, dass das Ziel des Beteiligungsprozesses, des *Orcamento Participativo* (OP - Beteiligungshaushalt), ist, haushaltspolitische, d.h. Umverteilungsentscheidungen zu treffen. Ein oft verkannter Aspekt der BürgerInnenbeteiligung in POA ist aber das gesellschaftliche Umfeld und die vielfältigen Verknüpfungen, in die dieser Beteiligungsprozess selbst eingebunden ist. Dies trifft auch auf die geschichtlichen Ausgangspunkte des Modells zu. Der Beteiligungsprozess erschöpft sich eben nicht in seiner monetären Seite, er ist ein gesellschaftspolitischer Prozess, der die Auseinandersetzungen um die Verteilung von Haushaltsmitteln aus seiner Exklusivität löst und öffentlich in den Kontext der Gestaltung der Lebensverhältnisse der Stadt stellt. Grundsätzlich ist unter diesem Gesichtspunkt eine demokratisierte Haushaltspolitik immer möglich und angebracht. Allerdings werden die angemessenen Formen immer von den konkreten Rahmenbedingungen abhängig sein. Immerhin wurden in den Jahren 1997 bis 2000 in 103 Gemeinden Verfahren des *Orcamento Participativo* angewendet (in Brasilien gibt es 5.506 Gemeinden).¹⁴² Vor diesem quantitativen Hintergrund wird schon offensichtlich, dass es kein starres Modell geben kann, dass sich schon aus diesem Grund heraus OP als flexibler und vielfältig in andere Beziehungen eingebunden entwickeln muss. Raul Pont formuliert davon ausgehend der „Tugenden der partizipativen Demokratie“:

¹⁴⁰ vgl. [http://www.budget-participatif.org/extranet/upload/Morsang%20DRD%20\(english\).doc](http://www.budget-participatif.org/extranet/upload/Morsang%20DRD%20(english).doc) (Stand 16.11.04)

¹⁴¹ Die Darstellung orientiert sich an Materialien der Stadtregierung von Porto Alegre, der Regierung des Bundesstaates Rio do Sul sowie derzeit nur in portugiesischer Sprache verfügbaren zwei Büchern von Luciano Fedozzi: Fedozzi, Luciano: *Orcamento Participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*, Porto Alegre, 1999, und ders.: *O Poder da Aldeia. Genese e Historia do Orcamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, 2000. An deutschsprachigen Publikationen sei z.B. verwiesen auf Herzberg, Carsten: *Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*, in: *Region-Nation-Europa* Bd.9, Münster, 2001

¹⁴² vgl. Vigna, Edelcio: *Budget Severino*, Brasilia, 2003, S. 10

- Ständige Selbsterneuerung/Selbstveränderung
- Beförderung von BürgerInnenrechten und BürgerInnenbewusstsein
- Autonomie der sozialen Aktion.¹⁴³

Ein weiteres Missverständnis bezieht sich auf die quantitative Seite der Prozesses in Porto Alegre. Meist wird darauf verwiesen, dass ein bestimmter Anteil des Haushaltes der BürgerInnenbeteiligung unterworfen wird. Dies ist ungenau – in der Tat steht der gesamte Haushalt zur Diskussion. Darauf wird in Gesprächen mit den AktivistInnen des Prozesses immer wieder verwiesen. Allerdings sind es wiederum verschiedene Formen der Beteiligung, die jeweils einen spezifischen Platz im Rahmen des OP einnehmen. Gemeinsam ist, dass die verschiedenen OP-Varianten immer mit der Debatte um die Entwicklung der Stadt bzw. Region insgesamt mehr oder weniger eng verbunden sind.

Während der Investitionsplan tatsächlich in dem mit dem Bürgerhaushalt identifizierten Zyklus („Haushaltsuhr“) erarbeitet wird, werden die sog. fixen Bestandteile, also die Teile des Haushaltes, die durch frühere Entscheidungen gebunden sind, in einer anderen Weise zur Diskussion gestellt. Diese Form orientiert sich an der fachbereichsbezogenen Planung. In einem parallel zu den Versammlungen auf regionaler Ebene ablaufenden Prozess werden auf gesamtstädtischer Ebene in Fachgruppen Entwicklungskonzepte erarbeitet, die innerhalb der Stadt überregionale Wirkungen entfalten – etwa im Bildungswesen oder in der Umweltpolitik.

Die Rahmenbedingungen

Für das Verständnis von Entschiedenheit und Enthusiasmus, mit denen das Konzept BürgerInnenbeteiligung in Brasilien aufgenommen wird, ist die politische Entwicklung des Landes zu berücksichtigen. Über Jahrzehnte hatten es die wechselnden Regierungen, direkt vom Militär gestellt oder faktisch von ihm kontrolliert, verstanden, jede politische Opposition einschließlich der Gewerkschaftsbewegung zu unterdrücken oder doch wenigstens weitgehend zu lähmen. Die außerordentliche Konzentration des Reichtums in den Händen einer privatkapitalistisch-technokratischen Schicht, deren Interessen eng mit denen multinationaler Konzerne verbunden sind, hatte in ihrer Kehrseite ein außerordentlich korruptes Staatsgebilde hervorgebracht, dessen wesentliche Bestimmung die weitere Konzentration von Reichtum und Macht war. Als neuer, in den achtziger Jahren entstandener linken politischen Kraft war für die PT, der wesentlichen politischen VerfechterIn des hier dargestellten Modells, radikale Demokratisierung eine entscheidende Forderung. Das Festhalten an diesem Ansatz erklärt sich zu einem großen Teil aus Herkunft und Charakter dieser Partei. Sie wurde Anfang der achtziger Jahre von

¹⁴³ Pont, Raul: Democracia, Participacao, Cidadania. Uma visao de esquerda, Porto Alegre, 2000, S. 111

Menschen gegründet, die in Gewerkschaften sowie sozialen, oft kirchlichen Basisstrukturen aktiv waren bzw. sind.¹⁴⁴ Sie steht nicht in unmittelbarer Nachfolge anderer bestehender oder nicht mehr bestehender Parteien. Ihre Exponenten, wie etwa Lula, kamen aus den Gewerkschaften, haben dort aber bereits eine neue Generation von nicht in das vom Militär konstruierte Gewerkschaftssystem integrierten Funktionären vertreten.

Die so erarbeitete Sichtweise und die politisch-soziale Herkunft der AktivistInnen prägten offensichtlich die Überlegungen nach dem Wahlerfolg der PT in Porto Alegre. Die Situation dürfte dem deutschen Leser nicht unbekannt sein: Es konnten fast keine Investitionen vorgenommen werden, da 98 Prozent des Haushaltes von den Lohnkosten der Verwaltung verbraucht wurden. Die Verteilung der Haushaltsmittel war nicht transparent und traf nicht die realen Bedürfnisse der Bevölkerung. Und dies, obwohl die Stadt seit 1980 eine enorme Zuwanderung zu verzeichnen hatte. Der erste Schritt der neuen Stadtverwaltung war eine Steuerreform, um den Spielraum für Investitionen zu erweitern. In weiteren Schritten wurde vor allem die Korruption bekämpft. In dem Maße, in dem die Steuerreform Ergebnisse zeigte, stieg auch die Beteiligung der BürgerInnen an den damit verbundenen Entscheidungsprozessen. Das wachsende Gewicht der Stimme der BürgerInnen, die wachsende Transparenz der Entscheidungsprozesse und die unmittelbare Konfrontation der Verwaltung und der PolitikerInnen mit den BürgerInnen in der Haushaltsdiskussion beförderten wiederum den Kampf gegen Korruption und Klientelismus.

Begünstigt wird dies durch einige Ergebnisse der Debatten um die brasilianische Verfassung von 1988. Die rechtliche Legitimität des OP stützt sich auf die innere Konsistenz entsprechender Bestimmungen der Verfassung, der Verfassung des Bundesstaates Rio Grande de Sul und der Kommunalverfassung von Porto Alegre.¹⁴⁵ Diese Bestimmungen geben verschiedenen Formen der BürgerInnenbeteiligung Raum – ohne bestimmte Formen zu konstituieren. Insofern, und dies ist hervorzuheben, verlief und verläuft die partizipative Haushaltsgestaltung in Brasilien ohne das gesetzliche Bestimmungen dazu verändert werden mussten. Dies wäre wahrscheinlich auch nicht möglich gewesen. Partizipative Haushaltspolitik in Porto Alegre verläuft in einem eigenen, direkt-demokratisch dominierten Raum. Seine Durchsetzungsfähigkeit ist nicht rechtlich bestimmt, sondern ausschließlich durch das politische Gewicht des Prozesses selbst.

¹⁴⁴ vgl. zur Geschichte der PT: Sader, Emir/Silverstein, Ken: "Keine Angst vor besseren Zeiten": Lula, die PT und Brasilien, Köln, 1994, sowie unlängst in englischer Sprache erschienen: Workers' Party – Brazil. Paths, São Paulo, 2002

¹⁴⁵ vgl. Pont, Raul: a.a.O.; S.108 ff. vgl. auch Pont, Raul: Hoffnung für Brasilien. Beteiligungshaushalt und Weltsozialforum in Porto Alegre. Entwicklung der PT und Lulas Wahlsieg, Köln, 2003, S. 37f.

Der eigentliche Prozess

Seit 15 Jahren sind die BürgerInnen in Porto Alegre an der Aufstellung des Haushaltes ihrer Stadt direkt beteiligt. Diese Beteiligung beschränkt sich zwar vordergründig auf die Investitionsplanung, erfasst damit aber gerade den Bereich, der entscheidende langfristige Wirkungen auf die Lebensbedingungen in der Stadt haben.

Im Detail läuft der Prozess in drei Runden ab.

In einer ersten Runde (März und April) werden die Ergebnisse des letzten Jahres diskutiert und die RepräsentantInnen für das kommende Jahr gewählt. Dazu legt die Verwaltung eine Abrechnung mit Blick auf die Aufgabenstellungen, wie sie im Rahmen der Debatten erarbeitet wurden, vor. Die Abrechnung liegt schriftlich den BürgerInnen vor. Diese öffentlichen Bürgerversammlungen werden von einem "Koordinationskomitee" geführt, dem u.a. der Bürgermeister, der Chef der Planungsabteilung sowie der jeweilige regionale Koordinator der Bürgerbeteiligung angehören. Die Ergebnisse des vergangenen Jahres werden diskutiert und entsprechend den Ergebnissen dann die VertreterInnen für das "RepräsentantInnenforum" gewählt.

Durch diese RepräsentantInnenforen werden die Diskussionen der folgenden Etappe (Zwischenetappe) organisiert. Diese Phase läuft unabhängig von der Verwaltung, kann auf Nachbarschafts-, Strassen-, regionaler oder eben auch thematischer Ebene abgewickelt werden. Jede dieser Gemeinschaften kann die Zahl und den Ablauf der nun folgenden öffentlichen Beratungen selbst bestimmen. Ziel dieser Beratungen ist die Bestimmung der Prioritäten für die Entwicklung der jeweiligen Region. Diese Prioritätensetzungen werden in einem Punktesystem bewertet und entsprechend der Zahl der von den vorgeschlagenen Projekten betroffenen BürgerInnen gewichtet. Durch die umfassende Protokollierung der Vorschläge und das eingängige Bewertungssystem ist von Anfang an ein Höchstmaß an Zugänglichkeit und Transparenz der Haushaltsdebatte gewährleistet. In den fachbezogenen Foren geht es in ähnlicher Weise um die Diskussion entsprechender Richtlinien für die Entwicklung der Stadt bzw. des Bundesstaates.

Bei den erwähnten *inhaltlichen Themenfeldern* handelt es sich um folgende:

- Transport und Verkehr,
- Gesundheit und soziale Dienste, Bildung,
- Kultur und Erholung,
- Wirtschaft und Steuern,
- Stadtgestaltung und -entwicklung.

In die Diskussionen der Zwischenrunde fließen auch Informationen, Vorstellungen bzw. Vorschläge der Verwaltung ein, ohne dass sie bereits den Charakter von Vorabentscheidungen tragen.

Die Ergebnisse dieser Diskussion werden ebenfalls protokolliert und ergeben schließlich eine Prioritätenliste, die in die zweite Runde eingespeist wird.

In dieser zweiten Runde (Juni/Juli) präsentiert die Verwaltung die erwarteten relativ fixen Ausgaben (Personalausgaben, Zinsen und Tilgungen, andere materielle Aufwendungen) sowie die erwarteten Einnahmen. Gleichzeitig wählt die Bevölkerung direkt die VertreterInnen für den "Rat der BürgerInnenbeteiligung". Jede der 16 Regionen der Stadt und der fünf themenbezogenen Foren wählt zwei VertreterInnen sowie zwei StellvertreterInnen. Ihr Mandat läuft ein Jahr und sie können einmal wiedergewählt werden. Das VertreterInnenforum kann ihnen das Mandat jederzeit entziehen. Ihre Aufgabe ist es, gemeinsam mit der Verwaltung den Haushalt und den Invest-Plan entsprechend den von der Bevölkerung bestimmten Prioritäten aufzustellen.

Von Seiten der Verwaltung wirken der Koordinator des Planungs-Kabinetts und der Koordinator für Beziehungen zwischen Verwaltung und Gemeinde in diesem Rat mit - allerdings ohne Stimmrecht.

In dem sich nun anschließenden Prozess der Haushaltsaufstellung wird von drei wesentliche Indikatoren ausgegangen: die in den Regionen bestimmten Prioritäten, die in den Diskussionen zu den Themenfeldern bestimmten Leitlinien sowie in Arbeit befindliche Projekte und schließlich die Anforderungen zur Sicherung eines bestimmten Grundbestandes an Dienstleistungen und von Reserven für Katastrophenfälle. Im September wird das Planwerk dann im Rat der BürgerInnenbeteiligung diskutiert und schließlich bestätigt. Im Oktober und November muss sich das Stadtparlament mit dem Haushalt befassen und ihn verabschieden. Anschließend wird der Invest-Plan aufgestellt, der sich auf den Haushalt und auf die in den Debatten ermittelten Bedürfnisse der Bevölkerung stützt. Desgleichen wird anhand eines Punktsystems ermittelt, wie Ressourcen zwischen den einzelnen Regionen zu verteilen sind.

Ein gleichwertiges Element dieses Prozesses ist die Überprüfung der Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit des Verfahrens nach jedem Haushaltsjahr. Die partizipative Haushaltspolitik, so wird in Porto Alegre selbst immer wieder betont, ist ein offener Prozess. Das bedeutet auch, dass seine Regeln immer wieder neu festgelegt werden können und so der Prozess neuen Bedingungen und Erfahrungen angepasst werden kann.¹⁴⁶ Die erste grundlegende Veränderung wurde 1993/1994 vorgenommen, als die thematischen Beteili-

¹⁴⁶ Die folgenden Aussagen stützen sich auf Gespräche mit Assis B. Gregorio Filho, dem Koordinator der Beziehungen zwischen Beteiligungsprozess und Gemeinde (CRC) und Sergio Baierle, einem der Direktoren von CIDADE, einer NGO, die den OP in Porto Alegre seit Jahren begleitet, die im Frühjahr 2003 geführt wurden..

gungsprozesse eingeführt wurden. Ziel der nun im Jahre 2002 vorgenommenen Veränderungen ist es, Aufgaben in die tieferen Ebenen, also die Basisversammlungen und die Delegiertenberatungen zu verlagern und die Delegierten sowie die Mitglieder des Rates der BürgerInnenbeteiligung stärker in strategische Entscheidungsprozesse eingreifen zu lassen.

Seit 2002 gibt es, ausgehend von den Erfahrungen der vergangenen Jahre, eine entsprechende Veränderung in der „Haushaltsuhr“, also im Ablauf des Partizipationsprozesses selbst wie auch der Aufgaben der einzelnen Organe der BürgerInnenbeteiligung. Wie bekannt, wurden bisher die Entwicklungsprioritäten in Beratungen der Delegierten aus den Basisversammlungen der ersten Runde festgelegt. D.h., dass die BürgerInnen auf den Versammlungen zwar Aspekte der Entwicklung ihrer Region diskutierten, die konkreten Prioritäten bei der Verwendung von Haushaltsmitteln dann aber von den von ihnen gewählten Delegierten vorgenommen wurden. In der zweiten Runde wurden dann die Prioritäten durch die Delegierten an die Stadtverwaltung übergeben.

Seit 2002 werden diese beiden Runden zusammengelegt. Jetzt werden, ähnlich wie bei dem für den OP auf bundesstaatlicher Ebene erarbeiteten Ablauf, die Prioritätensetzungen auf den Basisversammlungen vorgenommen. Damit erhöht sich die Rolle der Basisversammlungen und verändert sich der Aufgabenkreis der Delegierten. Sie haben die Aufgabe, die auf den BürgerInnenversammlungen vorgeschlagenen Projekte entsprechend den vorgenommenen Prioritätensetzungen zu bewerten und in eine eigene Hierarchie zu bringen. Zudem muss die Verwaltung nunmehr die von ihr vorgenommene Darstellung der Machbarkeit der vorgeschlagenen Projekte vor den Delegierten, nicht mehr nur vor dem Rat der BürgerInnenbeteiligung verteidigen. Damit ist ein wachsendes Maß an Transparenz der letztendlich zu treffenden Entscheidungen und eine noch weitergehende Einbindung des Verwaltungshandelns in die Beteiligungsprozesse gegeben.

Ziel der Veränderung war es, Tendenzen der Professionalisierung des Prozesses und der Entstehung einer neuen „OP-Bürokratie“ entgegenzuwirken. Der direkt-demokratische Charakter sollte gestärkt werden. Nach 13 Jahren stellt sich natürlich auch für eine direkt- und radikal-demokratische Institution immer die Frage der Perspektiven. Auch Porto Alegre ist von den generellen wirtschaftlichen Problemen nicht verschont geblieben. Auch hier ist Arbeitslosigkeit und Armut gestiegen. Angesichts der restriktiven Haushaltspolitik des Zentralstaates werden die Bedingungen und vor allem die Spielräume für Alternativen immer enger. Die Beteiligung an den OP ist nach wie vor hoch, aber erstmals ist in Porto Alegre seit über einem Jahrzehnt eine sinkende Zufriedenheit mit der Situation in der Stadt zu verzeichnen. Auch die Verbindung zur Gewerkschaftsbewegung, die vor allem durch die Einbe-

ziehung der thematisch orientierten Beteiligungsprozesse gestärkt werden sollte, ist nach Einschätzungen in Porto Alegre gesunken. Eine von CIDADE vorgenommene Analyse der Struktur des Kreises der TeilnehmerInnen an den OP-Prozessen in den Jahren 1999-2002 weist selbst für diesen kurzen Zeitraum einen deutlichen Rückgang der Beteiligung von Gewerkschaftsmitgliedern und FunktionärInnen aus. Damit aber besteht die Gefahr, dass sich der OP aus seinem gesellschaftspolitischen Kontext löst und verselbstständigt, in den Mittelpunkt das Management knapper werdender Mittel tritt, die Aktivierung für eigene Zukunftsprojekte in den Hintergrund gedrängt wird.

Um dem entgegenzuwirken und um die Rolle der Delegierten als Akteure einer gesamtstädtischen Entwicklung zu stärken, wurde im Zusammenhang mit den o.g. Veränderungen die Bedeutung der Vollversammlung der Delegierten für die Diskussion derartiger strategischer Fragen erhöht. Die Debatte grundlegender Entwicklungsrichtungen der Stadt sind nun neben der Bestätigung der Liste der Projekte direkt Gegenstand der Delegiertenvollversammlung im Rahmen des OP. Außerdem wird es zum Thema der Zukunft der Stadt in diesem Jahr eine vierte Stadtkonferenz geben. Hier soll unter anderem auch die Frage der Reform der Verwaltung diskutiert werden.

Die Reaktionen auf die Veränderungen sind, so die Aussage einer durch CIDADE, durchgeführten Umfrage zufolge, gespalten. Obwohl eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung von Veränderungen im OP im Jahr 2001 geschaffen wurde, wurden die Veränderungen offensichtlich überraschend und sehr schnell eingeführt, so dass viele der Protagonisten sie nicht diskutieren konnten. Das stößt auf Unverständnis. Auch wird der Mehraufwand für die ja ehrenamtlich wirkenden Delegierten als problematisch angeführt. Andere der befragten Delegierten begrüßten die Veränderungen wiederum – vor allem wegen der Vertiefung des basisdemokratischen Ansatzes.

Wo liegen die weiteren Perspektiven des OP?

Nach Einschätzung von GesprächspartnerInnen muss diese in einer weiteren Ausprägung des direkt-demokratischen Charakters liegen. Es muss verhindert werden, dass eine neue Schicht von OP-Bürokraten entsteht, die den Prozess monopolisieren. Eine weitere Aufgabe besteht in einer Einbeziehung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Bisher ist es noch nicht gelungen, eine Verbindung zwischen OP und Reform des Öffentlichen Dienstes zu erreichen. Notwendig sei, so Raul Pont, einer der „Väter“ des OP, eine „Union der Verantwortung“ mit den VerwaltungsmitarbeiterInnen. Bereits in den frühen Zeiten des OP ab 1994 wurde versucht, gewerkschaftliche Strukturen einzubinden und korporatistische Tendenzen zu überwinden.¹⁴⁷ Ein Problem

¹⁴⁷ Pont, Raul: Democracia, Participacao, Cidadania. Uma visao de esquerda, Porto Alegre, 2000, S. 46f.

besteht darin, dass die Gewerkschaft der öffentlich Bediensteten eng mit dem Rechtsblock verbunden ist. Andere Gewerkschaften, wie etwa die der LehrerInnen, die eine progressive Rolle spielen, sind durch den Übertritt vieler AktivistInnen in die Verwaltung personell „ausgelaugt“.

Notwendig und absehbar, so eine der Einschätzungen, dürfte auch ein steigendes Gewicht der thematischen Foren sein. In dem Maße, in dem elementare Fragen der Gewährleistung der städtischen Infrastruktur, insbesondere Straßenbau, Wasserver- und Abwasserentsorgung, flächendeckende Schul- und Gesundheitsleistungen, gelöst werden, steigt die Bedeutung solcher nur im gesamtstädtischen Rahmen koordiniert anzugehenden Fragen, wie Schaffung von Arbeitsplätzen, Wohnungsbau, Bildung etc. Die damit verbundenen Beteiligungsprozesse erfassen bereits jetzt auch Teile des sog. fixen Teils des Haushaltes, sie werden somit komplexer. Die Vielschichtigkeit der Prozesse des OP im Bildungswesen der Stadt ist dafür ein gutes Beispiel. Wir finden hier eine enge Verbindung von haushaltspolitischen Entscheidungen mit veränderten pädagogischen Konzepten. Hier treffen die Wahl der DirektorInnen durch LehrerInnen, SchülerInnen und Eltern, die selbstständige Planung der Haushaltsmittel der Schule durch die „Schulräte“ (gewählte Gremien, die aus VertreterInnen der LehrerInnen, der SchülerInnen, der sonstigen MitarbeiterInnen und der Eltern bestehen) mit der Abschaffung klassischer Bewertungs- und Unterrichtsmethoden zusammen.

Verstärktes Gewicht wird auch die Wirkungsanalyse bezüglich der Ergebnisse der Beteiligungsprozesse und der aus ihnen abgeleiteten Maßnahmen erhalten. Bereits jetzt existiert in verschiedenen Formen ein intensiver Analyseprozess zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in Brasilien generell, wie auch auf regionaler Ebene. Unter der Bezeichnung „Soziale Observatorien“ befassen sich damit viele Organisationen, die ehrenamtliche Ressourcen mit denen von Hochschulen und anderen wissenschaftlichen Institutionen verbinden (Clacso, FASE, der Gewerkschaftsdachverband CUT u.a.). Zu den bemerkenswerten Charakteristika des hier nur unvollständig skizzierten Politikansatzes gehört es, dass seine Realisierung auch mit der Entwicklung von Bildungsangeboten für BürgerInnenbeteiligung (also Befähigung zur Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen) und Konzepten Solidarischen Wirtschaftens (Selbsthilfe-Genossenschaften usw.) verbunden sind, die von einer Vielfalt von kleineren und größeren NGO's getragen werden. Der BürgerInnenhaushalt stützt sich so auf ein stark basisgetragenes, lebendiges soziales und politisches Netz. Dies wird auch durch die Gestaltung weiterer Rahmenbedingungen, die sich im Zuge dieses Politikansatzes entwickelten weiter gestützt. Bei den Beschreibungen der BürgerInnenbeteiligung in Porto Alegre wird das Schwergewicht meist auf den „großen“ Haushalt gelegt, auf den Prozess, in dem über Prioritäten der Entwicklungen

der Regionen der Stadt abgestimmt wird. Parallel dazu haben sich jedoch in den vergangenen Jahren auf einzelne Themenkomplexe bezogene Beteiligungsprozesse entwickelt, die außerordentlich bemerkenswerte Ergebnisse ausweisen. Dies gilt z.B. für den Bildungsbereich.

Zu der die „große“ Bürgerbeteiligung vorbereitenden Phase gehört, dass durch die Verwaltung der Teil des Haushaltes ermittelt wird, der als nicht-verteilbar betrachtet werden muss. Dazu gehören Verpflichtungen aus bereits in früheren Beteiligungszyklen getroffenen Entscheidungen, die Absicherung bestimmter städtischer Grundbedürfnisse oder auch die Bildung von Reserven. Oft wird angenommen, dass dieser Teil völlig von Beteiligungsprozessen ausgeschlossen ist. Dies ist aber so nicht zutreffend. Neben den regional organisierten Beteiligungsprozessen existieren auch Initiativen, die sich auf bestimmte Fachthemen konzentrieren und für diese auch Entwicklungsvorstellungen auf gesamtstädtischer Ebene erarbeiten. Damit werden nicht nur dem „großen“ Beteiligungsprozess Grundlagen gegeben, sondern auch die Richtungen für die Verausgabung von Mitteln des scheinbar fixen Teils des Haushaltes bestimmt.

Dieser Beteiligungsprozess, der sich nun also auf einen bestimmten Haushaltstitel – hier den Bildungsetat - bezieht, kann nicht getrennt von den inhaltlichen Zielstellungen der in einem Diskussionsprozess um die Zukunft von Schule überhaupt erarbeiteten Vorstellungen gesehen werden. Dieser Diskussionsprozess um die Zukunft der Schule war der *Ausgangspunkt des Beteiligungsprozesses*. 1989/90 begann dieser Diskussionsprozess um die Reform der allgemeinbildenden Schule hin zu einer „BürgerInnenschule“. Sie stand und steht unter starkem Einfluss der Vorstellungen von Paulo Freire, die dem aktiven Miteinander von LehrerInnen und SchülerInnen, ein weitestgehendes Eingehen auf die Spezifik der SchülerInnen und der Schaffung von breiten Räumen eines selbstbestimmten Lernprozesses hohen Stellenwert einräumt. Die Diskussion um diese Reform wurde 1995 abgeschlossen. Bereits 1993 wurde in diesem Zusammenhang die Direktwahl der SchuldirektorInnen durch LehrerInnen, technischen MitarbeiterInnen, SchülerInnen und Eltern eingeführt.

Eine zweite Grundlage für den Beteiligungsprozess im Bildungswesen ist seine Verbindung mit dem „großen“ Beteiligungsprozess über eine Kommission des Rates der BürgerInnenbeteiligung, die die Entwicklung der Personalstrukturen und der Personalkosten im öffentlichen Dienst einer sozialen Kontrolle unterwirft.

Diese Bemerkungen waren wichtig, um die nun folgende Darstellung des eigentlichen Prozesses richtig einordnen zu können. Dieser Prozess ist, wie auch für den „großen“ Beteiligungsprozess typisch, eigentlich recht einfach. In jeder Schule werden Vollversammlungen der LehrerInnen, der anderen

Angestellten, der SchülerInnen und Eltern durchgeführt, auf denen dann ein Rat gewählt wird, der über Fragen der Verwendung der der Schule zur Verfügung stehenden Mittel entscheidet. Dabei haben alle das gleiche Stimmrecht.

Insoweit ist das Verfahren nicht spekulativ. Es erhält aber seine tiefgehende Wirkung durch die Einbindung in die anderen Verfahren öffentlicher Diskussion und öffentlicher Kontrolle. Die Verbindung von Zukunftsdiskussionen mit einer im Bürgerhaushalt auch manifesten Verbindung direkt- und repräsentativ-demokratischer Elemente ist die wichtigste Erfahrung von Porto Alegre – die Formen, und dies betonen die brasilianischen KollegInnen immer wieder, müssen entsprechend der besonderen Bedingungen schon selbst entwickelt werden.

Diese Form der BürgerInnenbeteiligung wird heute bereits in mehreren Regionen bzw. Städten Brasiliens praktiziert. Eine Veröffentlichung aus dem Jahr 2001 fasst Erfahrungen aus 18 Gemeinden und 5 Bundesstaaten zusammen.¹⁴⁸ Die Gemeinden bzw. Staaten werden von verschiedenen Parteien regiert.

Porto Alegre hat im Zusammenhang der durch den OP geprägten Stadtentwicklungsprozess nicht nur ein Anwachsen der Lebensqualität zu verzeichnen. Durch das verhältnismäßig günstige soziale Umfeld, die relativ geringe Korruption und verhältnismäßig hohe öffentliche Sicherheit ist die Stadt zum Ziel von Investoren geworden, wodurch sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der gesamten Region verbessern.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Fundação Perseu Abramo (Hrsg.): Orçamento Participativo. Experiências em administrações municipais e estaduais. (CD-ROM), vgl. auch eine umfangreiche online-Darstellung unter <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op> (in portugiesischer Sprache)

¹⁴⁹ zu Potenzialen und Grenzen des Konzeptes vgl. Becker, J.: Der progressive erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre, in: Journal für Entwicklungspolitik, 2001, 2

10. Partizipative Haushaltspolitik als Zukunftspolitik – mögliche Ansätze

Betrachtet man die hier dargestellten internationalen Erfahrungen, so lassen sich eine Reihe von Gemeinsamkeiten festhalten, die Ablauf, Bedingungen wie auch Charakteristika von Partizipationsprozessen, die den Anspruch der Weiterentwicklung von Demokratie in sich tragen, betreffen. Der Sinn partizipativer Haushaltspolitik besteht dementsprechend vor allem darin, soziale und politische Inklusion zu befördern, BürgerInnenengagement zu politisieren und so Wege zu mehr Gerechtigkeit zu bahnen. Insofern ist, und dies sei nochmals betont, Bürgerhaushalt, Beteiligungshaushalt oder partizipative Haushaltspolitik nicht auf einzelne Teile des Haushaltes oder die Absonderung eines Teiles des Haushaltes, dessen Verwendung von BürgerInnen bestimmt werden kann, fixiert. Die Durchsetzung von Instrumenten in diesem Sinne können Schritte zu partizipativer Haushaltspolitik in dem hier entwickelten Sinne sein, werden sich aber nie darin erschöpfen.

Allgemein könnte partizipative Haushaltspolitik (oder BürgerInnenhaushalt) *als Verfahren und als Qualität von Haushaltspolitik* folgendermaßen bestimmt werden:

- BürgerInnen formulieren in einem öffentlichen Prozess Prämissen für die Haushaltsaufstellung in Kooperation mit Politik und Verwaltung
- Verwaltung setzt diese in einen Haushalt um
- Politik entscheidet über den Haushalt
- BürgerInnen, Politik und Verwaltung gestalten gemeinsam den Prozess der Haushaltsdurchführung
- Politik und Verwaltung legen öffentlich Rechenschaft ab.

Das naheliegendste, der *Ablauf*, umfasst, detaillierter betrachtet dem Wesen der Sache nach folgende Phasen:

Bedarfsermittlung (durch BürgerInnenversammlungen, Budgetanalyse und andere analytische Instrumente)

Ressourcenprüfung (durch Budgetanalyse und Kooperation mit der Verwaltung)

Interessenabwägung (in öffentlichen, allgemein zugänglichen Prozessen, wie etwa den BürgerInnenversammlungen, in Kombination mit der Benennung von RepräsentantInnen der BürgerInnenschaft)

Kompromiss (auf der Grundlage protokollierter und anhand allgemein anerkannter Kriterien erarbeiteter Prioritätensetzungen und Expertisen der Verwaltung durch die RepräsentantInnen in Form eines Vorschlages an Exekutive und Legislative)

Entscheidung (durch die Legislative)

Realisierungskontrolle (wieder in einem Prozess mit öffentlichen und repräsentativ-demokratischen Momenten)

Rechenschaft (durch die Spitzen von Verwaltung und Politik in unmittelbarer Konfrontation mit den BürgerInnen)

Die wesentlichen *Charakteristika* sind folgendermaßen zu fassen:

- bestimmendes Moment ist die unmittelbare, persönliche Auseinandersetzung zwischen BürgerInnen und zwischen BürgerInnen, Politik und Verwaltung; repräsentative Momente ergänzen den Prozess, strukturieren ihn aber nicht
- breiteste Zugänglichkeit und Öffentlichkeit aller Phasen des Prozesses
- ein breiter Prozess der Bedarfsbestimmung, wobei die unmittelbaren Bedürfnisse den Ausgangspunkt bilden, diese aber mit der Zukunft der Kommune insgesamt in Beziehung gesetzt werden
- Institutionalisierung direkt-demokratischer Momente als die Organe repräsentativer Demokratie kontrollierende (ohne, dass diese Organe über Machtinstrumente außer der Öffentlichkeit verfügen)
- Selbstregulierung des Prozesses.

Unter den partizipative Haushaltspolitik befördernden *Bedingungen* sind schließlich vor allem hervorzuheben:

- ein aktives gesellschaftspolitisches Umfeld, das über Erfahrungen in Partizipationsprozessen verfügt und so positive Anknüpfungspunkte bietet
- Interesse in Teilen der Verwaltung, vor allem bei der Person der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters, Kooperation- und Veränderungsbereitschaft und –fähigkeit in der Verwaltung
- niedrigste Zugangsschwellen zum Prozess, jede Form des Ausschlusses von Interessierten muss verhindert werden
- es darf keine Tabu-Themen geben, d.h. der Haushalt in seiner Gesamtheit muss zur Diskussion gestellt werden.

Derartige Bedingungen finden ihren Ausdruck z.B. in entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. Informations- und Anhörungsrechten in Kommunalvertretungen und deren Ausschüssen), in der Bereitstellung von Infrastruktur und finanziellen Mitteln durch Politik und Verwaltung oder durch eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit von Politik und Verwaltung.

In allen sieben dargestellten Phasen des Ablaufes zeigt sich das Zusammenspiel von Veränderungen verschiedener Aspekte von Demokratie mit ökonomischen Aspekten. Der politische wie auch der ökonomische Gehalt von Haushalt verändern somit gleichermaßen. In Hinblick auf die *Weiterentwicklung von Demokratie* sind es vor allem die direkt-demokratischen Elemente, die sich in dem herausgehobenen Stellenwert von Prozessen der unmittelbaren Diskussion ohne Zugangsbeschränkungen (deliberative Elemente) und einer relativen Autonomie des Beteiligungsprozesses gegenüber

Verwaltung und gegebenen Strukturen der Interessenvertretungen (Vereine, Parteien etc.) manifestieren. In der Regel bedeutet die Entwicklung partizipativer Haushaltspolitik, dass neue Räume für das Austragen von Interessensunterschieden und –konflikten eröffnet werden. Gleichzeitig werden Aspekte der vorherrschenden repräsentativ-demokratischen Ordnung gestärkt – wie etwa die Verantwortlichkeit von PolitikerInnen und Verwaltungen, die Transparenz von Politik und Verwaltung, der Grad der Informiertheit der Öffentlichkeit, der Kampf gegen Korruption sowie Prozesse der Konsensbildung. Bestehende und in ihrer Abstraktheit allgemein anerkannte Menschenrechte, vor allem soziale Menschenrechte, erhalten in diesem Kontext wachsende Realisierungschancen. Artikulationsmöglichkeit und –fähigkeit marginalisierter Schichten können so gestärkt werden, gesellschaftliche Interessenstrukturen und –widersprüche treten klarer hervor.

In ökonomischer Hinsicht ist vor allem die Bedeutung des analytischen Gehaltes des Prozesses und der aus den Diskussionsprozessen hervorgehenden Prioritätensetzungen hervorzuheben. *Ökonomisch erscheint partizipative Haushaltspolitik vor allem als Erhöhung der Effektivität des Einsatzes von Haushaltsmitteln*, wobei das Effektivitätskriterium die Entwicklung der Lebensverhältnisse in der gegebenen Kommune ist. Vordergründig wird erst einmal die Breite der Informationsbasis der Verwaltung für die Vorbereitung von Haushaltsentscheidungen erhöht. Bereits die Öffentlichkeit von Zahlen, Verantwortlichkeiten und Abläufen, mehr noch die Darstellung von Wirkungen von Entscheidungsvarianten auf die Lebenslage konkreter sozialer Gruppen oder auf die Umwelt, wie dies in qualifizierten Budgetanalysen oder im Prozess der Sozialberichterstattung angelegt ist, kann Qualität von Haushaltspolitik entscheidend verändern; allerdings bedarf es der Einheit repräsentativ-demokratischer und direkt-demokratischer Elemente, um dieses Wissen wiederum in ökonomische Entscheidungen zu verwandeln.

Somit ist aber auch gesagt, dass partizipative Haushaltspolitik Politik ist und bleibt – sie ist nie neutral, sie lässt sich nicht auf ein scheinbar wertfreies Verfahren reduzieren.

Tatsächlich bedeutet dies, dass BürgerInnen, Verwaltung wie auch Politik gleichermaßen bisherige Sicht- und Verhaltensweisen prüfen und ändern müssen. Es geht dabei vor allem um die Bereitschaft, die rechtlichen Möglichkeiten bis an ihre Grenzen auszunutzen und (insbesondere als politischer Akteur) Prozesse zuzulassen, deren Konsequenzen nicht von vornherein absehbar sind. *Kooperationsfähigkeit und Kooperation der Akteure* ist die Schlüsselfrage, die vor wie auch im Prozess haushaltspolitischer Partizipation steht. Diese Frage hat machtpolitische, sachlich-technische und kulturelle Komponenten. Vorausgesetzt, es ist ein politischer Konsens über den Pro-

zess erreicht, sind es *mindestens folgende fünf Punkte, die Berücksichtigung finden sollten*.¹⁵⁰

Gegenseitige Achtung der Akteure: Unterschiedliche Auffassungen, Erfahrungen und Arbeitsweisen sollten als sich ergänzende Kompetenzen und nicht als Kennzeichen spezifischen Unvermögens oder Störungen verstanden werden; hier gibt es vielfältige Erfahrungen, wie etwa die von Quartiersjurys im Rahmen des Programms Soziale Stadt¹⁵¹;

Änderung des Selbstverständnisses und der Arbeitsweise der Verwaltung: Verwaltung muss sich in einem übertragenen Sinne als Dienstleister für BürgerInnen verstehen, der BürgerInnen bei der Wahrnehmung ihrer Funktion als eigentlicher Souverän, bei der Wahrnehmung eines BürgerInnenrechtes, berät; mit der Einführung von Produkthaushalten verbessern sich durchaus auch verwaltungsinterne Bedingungen dafür;

Ganzheitliches Denken: das Handeln der Beteiligten sollte von ihrem Selbstverständnis wie auch hinsichtlich der Prozessgestaltung selbst auf die Verbindung lokaler (etwa der eigenen Straße oder des eigenen Wohngebietes) und kommunaler bzw. regionaler Entwicklung verknüpft sein und „Fenster“ zu globalen Prozessen einschließen;

Verbindung bereits existierender Beteiligungsprozesse mit partizipativer Haushaltspolitik: bestehende Beteiligungsverfahren müssen als Ressource der Analyse der Situation und möglicher Lösungsrichtungen verstanden werden, wie auch als Erfahrungsschatz zur Bestimmung von Verfahren selbst;

Diskussion über die Qualität öffentlicher Leistungen: nicht nur die Verteilung von Haushaltsmitteln in ihrer Quantität, sondern auch die Bewertung der Qualität der Leistungen, die öffentlich erbracht werden, müssen Gegenstand der öffentlichen Haushaltsdebatten sein. Qualität bedeutet dabei nicht nur Qualität der Leistungen an sich, sondern auch ihre Zugänglichkeit, vor allem für marginalisierte und artikulationsschwache soziale Gruppen.

In diesem Rahmen ist vor allem ein Grundproblem zu lösen, dass gar nicht vorrangig mit Haushaltspolitik zusammenhängt: die Isoliertheit der Problemlösungsstrategien und die entsprechende gegenseitige Isoliertheit der Handelnden auf diesen Feldern. Diese Isoliertheit wiederum hat ihre Ursache auch in der mit der Dominanz der Verwaltung gesetzten haushaltsgeleiteten Segmentierung im Umgang mit gesellschaftlichen wie auch regionalen Gegebenheiten und Problemen. Die gegenwärtig in diesen Beziehungen han-

¹⁵⁰ vgl. dazu auch Workshopbericht „Berliner Bürgerinnen und Bürger beraten über den Haushalt – Berlin-Mitte als Modell?“ a.a.O. S. 14

¹⁵¹ Die Quartiersjurys sind eine Berliner Besonderheit im Rahmen des Programms Soziale Stadt. vgl. dazu Vorlage – zur Kenntnisnahme – Schlussfolgerungen aus dem Evaluationsbericht zum Quartiersmanagement und künftiger Programmumsetzung, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/2740 vom 6. April 2004

delnden Akteure sind für sich genommen, sosehr ihre Aktivitäten wichtige Bausteine für eine demokratische Haushaltspolitik sind, durch die Art und Weise ihrer Einbindung grundsätzlich unfähig, einen tatsächlichen haushaltspolitischen Umschwung zu erreichen. In diesem Kontext ist auch die Frage zu sehen, dass diese Segmentierung nahezu zwangsläufig den Ausschluss bestimmter sozialer Gruppen aus Mitwirkungsprozessen nach sich zieht. Voraussetzung für Mitwirkung ist das Engagement in einem Verein, Freien Träger, in einer Partei, in der Kirche etc. und zudem die Fähigkeit, in diesem Engagement Durchsetzungskraft zu zeigen. Die vereins- und parteibasierten Prozesse sind aber für viele Menschen aus sozialen, Bildungs- oder Belastungsgründen (Kindererziehung, Pflege, Arbeitsbelastung, kulturelle Gründe) nicht zugänglich. Es geht also nicht nur um eine Zusammenführung der Gedanken, Konzepte und Initiativen der verschiedenen klassischen Akteure, sondern auch um die Entwicklung von Formen der Mitwirkung, die keinesfalls die Einbindung in die verschiedenen Lobbyorganisationen voraussetzen, vielmehr diese selbst zum Gegenstand kritischer Zusammenarbeit werden lassen. Es geht auch darum, deutlich sichtbar unterschiedliche wie auch gemeinsame Interessen aufeinandertreffen zu lassen. Der in Porto Alegre gewählte Weg der EinwohnerInnenversammlungen quer zu bestehenden Organisationen stärkt übrigens auch das Gewicht der AktivistInnen in diesen Organisationen gegen die Organisationen selbst. Da hier die BürgerInnen als solche, nicht als Mitglieder von Organisationen oder als MitarbeiterInnen der Verwaltung etc. angesprochen werden, können auch Widersprüche, die in den Interessenlagen der einzelnen Menschen selbst erlebbar und ansatzweise auflösbar gemacht werden. Diese Öffentlichkeit des Prozesses bietet durchaus auch Schutz, wenn durch Staatsräson gedeckelte Interessen laut ausgesprochen werden.

Betrachtet man die Erfahrungen mit BürgerInnenbeteiligung generell, erscheint so die *EinwohnerInnenversammlung* und eine damit verbundene (politisch-moralische) *Rechenschaftspflicht der PolitikerInnen vor allem der Verwaltungsspitzen gegenüber den BürgerInnen* tatsächlich als der einzige Weg, um wirkliche Demokratisierungsprozesse auf dem hier betrachteten Feld einzuleiten. Sicher wäre eine auch rechtliche Rechenschaftspflicht von PolitikerInnen und Verwaltungsspitzen ein Partizipation befördernder Fakt, scheint aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht durchsetzbar.

Damit ist aber auch gesagt, dass diese auf Breite angelegte Beteiligungsphilosophie in jeder Hinsicht Zugang erlauben muss – dies betrifft elementare Fragen, wie die räumliche *Ausstattung* von Beteiligungsprozessen, *die breite und allen zugängliche Information* der BürgerInnen.

Diese Zugänglichkeit hat noch eine weitere Dimension. Wenn alle sozialen Gruppen Zugang zum Prozess haben sollen, müssen sie die Möglichkeit ha-

ben, ihre Interessen offen und ohne Vorbehalte und Angst zu artikulieren. Dementsprechend müsste der Grundsatz gelten:

Alle Initiativen, Vorschläge usw. manifestieren erst einmal einen an sich zu befriedigenden, legitimen und diskussionswürdigen Bedarf. *Dies bedeutet vor allem, dass Diskussionen offen geführt werden, Ansprüche ernst genommen werden müssen. Aus der Sicht der Einen abstruse und unsinnige Vorschläge können in anderen sozialen Kontexten vernünftige Problemlösungs- und Gestaltungsstrategien repräsentieren.*

Demzufolge kommt der Gestaltung von Prozessen, in denen alle BürgerInnen die Möglichkeit erhalten, ihren Bedarf zu artikulieren, eine vorrangige Bedeutung zu. Es ist, wenn es um den Aufbau einer Strategie zu einem BürgerInnenhaushalt geht, *zuerst* also zu fragen, wo und in welcher Weise *Bedarfsformulierung* bereits stattfindet und welche sozialen Schichten daran beteiligt sind und welche nicht. Diese simpel erscheinende Prämisse wirft in der politischen Praxis z.T. sehr komplizierte Probleme auf. Sie schließt die Forderung nach einem außerordentlich hohem Maß an Toleranz zwischen den gemeinsam agierenden sozialen Gruppierungen ein und erzwingt eine sehr gründliche Analyse der Interessengeflechte in der betrachteten Region unter Einschluss kultureller und mentaler Faktoren, die auch irrationaler Natur sein können. Die Ernsthaftigkeit, mit der diese Seite der Entwicklung von BürgerInnenbeteiligung angegangen wird, dürfte in erheblichem Maße von vornherein über das Maß der für Entscheidungen zu erreichenden Akzeptanz, und damit auch der Durchsetzungsmöglichkeit eines BürgerInnenhaushaltes entscheiden. Die daraus ggf. resultierende breite Akzeptanz der Entscheidungen bestimmt die Nachhaltigkeit des Prozess insgesamt. Nur als nachhaltiger Prozess kann er auch wirkungsvoll sein, ist doch der Haushalt seinerseits immer ein auf nachhaltige Wirkungen hin orientiertes politisches und wirtschaftliches Instrument.

Dies schließt ein, BürgerInnenbeteiligung auch im Bereich der Haushaltspolitik als einen *sozialen Lernprozess* und als *Prozess der Veränderung der politischen Kultur* zu verstehen. Es ist ein Lernprozess bezüglich der eigenen Stellung in der Gesellschaft, wie auch im Umgang mit Instrumenten sozialer und politischer Auseinandersetzung. Dieser Prozess vollzieht sich nicht im Selbstlauf. Während das Erlernen von Verfahren der Diskussionsgestaltung und Konfliktlösung, wie Mediation u.ä. noch im Raster üblicher Vorstellungen liegen dürfte, werden weiter gehende Lernprozesse, die auch die an den Beteiligungsprozessen mitwirkenden „einfachen“ BürgerInnen betreffen, erst einmal auf Unverständnis stoßen.

Exkurs: Politischer Partizipation, Politische Kultur und Politische Bildung
Wenn von Partizipation die Rede ist, so sprechen wir

- von einer spezifischen Form der Auseinandersetzung um Macht in der Gesellschaft und
- einer bestimmten Form der Kompromissfindung.

Diese Veränderung der Qualität von Entscheidungsprozessen bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als die Verlagerung von Auseinandersetzungen um die Durchsetzung von Interessen in die Phase der Entscheidungsfindung im Unterschied zu einer nicht-partizipativen Situation, in der die Auseinandersetzungen über bereits getroffene Entscheidungen oder über unter Ausschluss einiger Akteursgruppen entstehende Entscheidungen geführt werden, diese Entscheidungen selbst dann geändert werden und so den gefundenen Kompromiss (oder dessen Unmöglichkeit) repräsentieren. Egal, ob die Intervention der nichtpartizipierenden Gruppen erfolgreich ist oder nicht – der Weg der Entstehung bzw. Änderung der Entscheidung bleibt in diesem Falle grundsätzlich außerhalb des Zugriffs dieser Gruppen.

Im Kern bedeutet Partizipation damit aber auch eine Veränderung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung, insoweit man die Tätigkeit der Verwaltung in ihrer ökonomischen Dimension für die Organisation des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses versteht. Der wachsende Stellenwert von partizipativen Elementen in der Politik können somit auch als Spiegel der Veränderung von Anforderungen im Bereich der gesellschaftlichen Produktion verstanden werden. Der Aufschwung in der Anwendung partizipativer Verfahren in allen Teilen der Welt wie auch deren weitgehende Förderung durch Organisationen wie die Weltbank ist selbst Ausdruck derartiger Veränderungen in den Bedingungsgefügen politischen Handelns. Hier wird Partizipation als Möglichkeit verstanden,

- wirtschaftliche Effektivitätspotenziale durch die Nutzung der spezifischen kulturellen Qualitäten, der Erfahrungen von Gemeinschaften im Umgang mit natürlichen und gesellschaftlichen Ressourcen zu erschließen
- eine aus der Gemeinschaft selbst hervordachsende Einbindung in Marktverhältnisse bzw. Weltmarktverhältnisse zu erreichen, die dann über einen hohen Grad an Legitimation aus dem gemeinschaftlichen Handeln selbst erlangt.

Somit ist als Ausgangspunkt der Betrachtungen festzustellen, dass keine Zwangsläufigkeit zwischen Partizipation und Emanzipation besteht; Partizipation kann schnell in Inkorporation oder Unterordnung umschlagen. Das Verhältnis von Partizipation, politischer Kultur und politischer Bildung kann daher immer nur unter dem Gesichtspunkt gesellschaftlicher Zielstellungen und Interessenkonstellationen betrachtet werden. Partizipation ist als bestimmte Art der Auseinandersetzung um Macht bzw. Hegemonie Teil politischer Kultur, die als Gesamtheit der auf Macht- bzw. Hegemoniebewahrung

bzw. –erlangung gerichteten Verhaltensweisen von Menschen und sozialen Gruppen betrachtet werden kann, zu verstehen.

Dies ist eine notwendige Vorbemerkung, da Partizipation als Öffnung von politischen Entscheidungsprozessen für relevante Teile der Gesellschaft mitunter jenseits dieses harten Kerns, also des Faktes, dass es sich um eine Auseinandersetzung um Macht und Hegemonie handelt, betrachtet wird. Partizipativen Verfahren sind in diesem Kontext eigen, dass sie für sich genommen nicht die Grundqualität der Gesellschaft ändern. Sie repräsentieren die Akzeptanz eines neuen Bedingungsgefüges, neuer Entwicklungsansprüche der Akteure, verändern allerdings gleichzeitig selbst die Bedingungen für die an diesen Auseinandersetzungen beteiligten Seiten.

Partizipation bedeutet Öffnung der einander gegenüberstehenden sozialen Räume, gibt "den Anderen" Einblicke in die Handlungsfähigkeit, in die Organisationsstrukturen (formellen wie informellen), den Wertebestand, Interessen und Motivationen der jeweiligen Kontrahenten. Egal, wie partizipative Formen sich im politischen Raum herausbilden, sei es in harten Kämpfen oder sein es in nüchterner Akzeptanz von Veränderungen in bestimmten Bedingungen politischen Handelns, verändern sich in diesem Kontext die Anforderungen an das Verhalten der Akteure in ihrer Ganzheitlichkeit - also im globalen politischen Raum, innerhalb der eigenen Organisationen und auch im persönlichen (auch im familiären) Raum. Somit wächst in einem durch Möglichkeiten politischer Partizipation geprägten politischen Raum das Gewicht individuellen Verhaltens, mithin auch von Werten. Die bloße Einführung partizipativer Elemente in Politik sagt aber erst einmal nichts darüber aus, wie die beteiligten Akteure mit den Ergebnissen derartiger Prozesse, mit dem in dem Prozess erarbeiteten Wissen und den dort erworbenen Fähigkeiten umgehen und inwieweit dies alles von den Akteuren selbst als neue Ausgangspunkte für die Durchsetzung ihrer Interessen verstanden wird oder als Selbstzweck, Eigenwert. Wird Partizipation nicht als bloße politische Lösung, als Selbstzweck oder taktisches Geplänkel verstanden, sondern als ein strategisches Prinzip gesellschaftlichen Handelns, ergeben sich daher vor allem auch Anforderungen an die Selbstveränderung von Akteuren, wie sie in dieser Intensität und Tiefe kaum sonst entstehen.

Partizipation verändert also nicht nur die globalen politischen Konstellationen, sie verändert vor allem die Handlungs- und Lebensweise der Akteure hinsichtlich des Umgangs mit Macht, mithin die Kultur ihres politischen Handelns. Politische Kultur als besondere Qualität politischen Handelns tritt mit wachsendem Gewicht neben dem Recht als Regulativ der Beziehungen zwischen den Menschen in Wirkung.

Partizipationsbegünstigende politische Kultur lässt sich unter diesem Gesichtspunkt normativ als Wertehaushalt beschreiben.

Hier markieren Kompromissfähigkeit und Toleranz elementare kulturelle Werte partizipativer Politik. Ohne die Präsenz dieser Werte ist Partizipation und die Nutzung der mit ihr verbundenen politischen Möglichkeiten nicht realisierbar.

Nun bedeutet allerdings eine derartige hohe Wichtung von Kompromissfähigkeit und Toleranz nicht Aufgabe eigener Identität; Partizipation schließt Unterschiedlichkeit, ggf. auch Gegensätzlichkeit der in diesem Prozess beteiligten Seiten ein; andernfalls ist es sinnlos, von Partizipation zu sprechen, vielmehr wäre dann die Rede von Unterordnung, vollständiger Inklusion, Auflösung der einen Seite zu Gunsten der anderen Seite. Mithin ist Selbstbestätigung, Selbstbehauptung, Bewahrung eigener Identität in einem Machtkampf notwendiges Moment von Partizipation im Wortsinne. Auch hier stoßen wir also auf die Frage nach einem kulturellen Wertsystem und auf die Frage nach der Art und Weise, wie diese Behauptung von Identität im Gleichgewicht zu Kompromiss und Toleranz realisiert wird.

Geht man davon aus, dass sich das Verhalten von Menschen in der Ganzheitlichkeit ihres Lebens formiert, haben wir, soweit es bei Partizipation um ein spezifisches Machtverhältnis geht, die Ganzheitlichkeit der Machtverhältnisse zu berücksichtigen, in denen sich Menschen bewegen. Die Machtverhältnisse in der Arbeitswelt, im kommunalen Alltag, in der Familie, im Freundes- und Bekanntenkreis usw. usf. müssen hier gleichermaßen Berücksichtigung finden. Diese Macht- und Herrschaftsverhältnisse sind in erheblichem Maße vermittelt

- durch Traditionen,
- durch Art von Sprache und Kommunikation,
- durch gruppenspezifische Regeln des Zusammenlebens, Rituale usw.

Sie lassen sich z.T. auf ökonomische Interessen beziehen, aber eben nur über verschiedene Vermittlungsschritte. Viel naheliegender ist eine grundlegende Gemeinsamkeit dieser Vermittlungen selbst - sie sind immer auf die Sicherung der Stabilität eines bestimmten Beziehungsgeflechtes gerichtet, das die Stellung der Mitglieder der jeweiligen sozialen Gruppe fixiert, berechenbar macht und somit das System selbst intern wie auch gegenüber anderen Akteuren handlungsfähig hält.

Verändern sich die Bedingungen, müssen sich diese kulturellen Werte nicht zwangsläufig mit ändern, wodurch Konflikte unterschiedlichster Art entstehen können. Diese Situation schwächt die jeweilige soziale Gruppe gegenüber anderen. Als Handlungsoptionen bieten sich grundsätzlich zwei Wege an - die kulturelle Schließung und Abschottung, verbunden mit zunehmender Repression (Konformitätsdruck) nach innen, womit allerdings die Grundlagen für die Durchsetzung von im hier betrachteten Sinne partizipativen Ansätzen in der Politik schwinden, oder die bewusste Selbstveränderung. Im

letzten genannten Sinne, und nur in diesem Kontext, bestätigt sich Partizipation als Moment der Emanzipation. Die Fähigkeit und Bereitschaft zur Weiterkenntnis und zur Selbsterkenntnis in ihrer Einheit und davon ausgehend zur Selbstveränderung dürften als zentrale kulturelle Herausforderungen betrachtet werden.

Betrachtet man Partizipation unter diesen Gesichtspunkten, lassen sich in Fortführung der normativen Beschreibung folgende Aspekte hervorheben:

- Bewusstsein, dass man sich in einem Kampf um Macht (Hegemonie) befindet
- Achtung eines über den familiären Raum hinausgehenden gesellschaftlichen Engagements
- die Akzeptanz von Einmischung in „große“ Politik als legitimes universelles Recht
- die Bereitschaft und Fähigkeit, Zugang zu Informationen zu geben (reale Zugänglichkeit des Öffentlichen) sowie Informationen zur Kenntnis zu nehmen
- Akzeptanz von Mehrheits- und Minderheitensichten
- Akzeptanz von Unterschieden (im Sinne der Akzeptanz des Andersseins) und Widersprüchen (im Sinne der Widersprüchlichkeit von Interessen)
- Fähigkeit zu Solidarität.

Wenn über diese primär kulturellen Fragen in der Gesellschaft kein Minimalkonsens zu erreichen ist (und mehr als ein Minimalkonsens wird nicht zu erreichen sein), sind partizipative Verfahren sicherlich formal einführbar, real wirksam werden sie dann aber kaum.

Das tägliche Leben derartiger Unterschiede auch in politischen Bewegungen ist schwer; erwähnt seien hier solche Momente wie die

- Akzeptanz von Generationsunterscheiden
- Akzeptanz unterschiedlicher sexueller Orientierungen wie von Sexualität überhaupt
- Akzeptanz von Behinderung
- Akzeptanz unterschiedlicher intellektueller Fähigkeiten.

Die Fähigkeit des Umgangs mit Unterschieden und Widersprüchen dürfte durchaus als eine Kernfrage politischer Kultur gesehen werden. Vor allem aber sind diese Komponenten erheblich für die Frage der Entwicklung von Solidarität als entscheidender Grundqualität der Beziehungen in einer linken Bewegung. Dabei muss berücksichtigt werden, dass der Begriff der Solidarität heute weitgehend durch seine Inkorporation in den neoliberalen Wertekanon (und die entsprechende Veränderung des Inhaltes) diskreditiert ist. Sie wird vor allem als "Teilen in der Klasse" dargestellt und auf "Wohltätigkeit" beschränkt. BürgerInnen sollen das selber tun, was der Staat für (angeblich) sozial Schwache (angeblich) nicht mehr leisten kann. Die Tradition

der proletarischen Solidarität, die als Einheit des gemeinsamen Kämpfens um soziale und Menschenrechte mit gegenseitiger selbstorganisierter Unterstützung im Alltag gelebt wurde, ist verdrängt, mitunter wird sie als kollektivistisch der Individualität entgegengestellt. Insofern sie spezifische kulturelle Formen hervorgebracht hat und in ihnen, wie auch in spezifischen künstlerischen Formen gelebt hat, liegt hier ein noch einzulösender Anspruch an politische Bildung.

Wenn also Partizipation in der angedeuteten Form als eine komplexe Aneignung von Existenzbedingungen, die vor allem durch die Art und Weise des praktischen Verhaltens der Akteure gekennzeichnet ist, zu verstehen ist, sind neben den Formen rationaler Erkenntnis und Verhaltens offensichtlich auch bestimmte emotionale Formen und Qualitäten von Bedeutung. Dies ergibt sich bereits an der weiter oben angeführten Bedeutung von Traditionen und Ritualen. Diese Einheit von Rationalem und Emotionalem dürfte für die Beantwortung der Frage nach der Stellung Politischer Bildung in Partizipationsprozessen mehr noch als in anderen Kontexten von Bedeutung sein.

Wenn es sich bei Partizipation um eine Veränderung der Kooperationsweise und der Konsensfindung zwischen politischen Akteuren handelt, muss die Frage der Entstehung dieser Veränderungen, also die Auseinandersetzung mit der eigenen wie auch mit der Geschichte der weiteren Akteure eine wichtige Rolle spielen. Diese Bewertungen sind oft immer mit einem hohen Grad an Emotionalität und Kulturalität aufgeladen; auch lässt sich die eigene Stellung in diesem Kontext und die eigene Identität oft nur geschichtlich erklären. Die Frage, woher man selbst und die anderen kommen ist ein wesentliches Moment um sich selbst und andere zu verstehen, insbesondere Verhaltensweisen, die sich nicht logisch aus gegebenen Bedingungen ableiten lassen. Eigene Vorurteile und Stereotype werden nur so verständlich und überwindbar. Gerade in dieser Verbindung geschichtlicher Verhältnisse und die Umwandlung von geschichtlicher Erfahrung in Traditionen als kultureller Dimension von Geschichte besteht ein wesentliches Moment der Verwirklichung der weiter oben angesprochenen Einheit von Welterkenntnis und Selbsterkenntnis. Traditionen (oder Erbe) als geronnene Geschichte und Identitätsanker sind aber genau wegen der in ihnen manifesten Vermischung von rationaler und emotionaler Erkenntnis Bildung nur schwer zugänglich, wenn sie sich auf das rationale Moment beschränkt. Es haben sich auf diesem Feld Ansätze des Biographischen Lernens (Zeitzeugenarbeit) bewährt - es dürften hier auch Formen, die künstlerische Beschäftigung mit dem jeweiligen Thema einschließen, mögliche Wege des Lernens sein.

Wiederum normativ betrachtet lassen sich so folgende Anforderungen an Bildungsprozesse ableiten:

- Einheit intellektueller und emotionaler Aneignung

- Einheit von Gesellschaftsbezug und Alltagserfahrung, Gesellschaftlichkeit und Individualität
- die Akzeptanz der Normalität von Veränderungen, also der Geschichtlichkeit von Gesellschaft und von sozialen Gruppen, von Werden und Vergehen
- ein klares Benennen von Machtverhältnissen in ihrer Ganzheitlichkeit, also nicht nur der im Verhältnis Kapital-Arbeit präsenten, sondern auch der in den Familien, in den Bewegungen, in Gewerkschaften existierenden Macht-konstellationen und hegemonialen Beziehungen, ihrer Herkunft und ihrer Entwicklung
- in diesem Zusammenhang wiederum steht das Verständnis von gesellschaftlichen Widersprüchen und der Umgang mit ihnen
- die Nutzung von künstlerischen Aneignung und Gestaltung von Realität.

Wenigstens was die Realität in Deutschland betrifft, ist der letztgenannte Punkt einer der kompliziertesten, wenn nicht der komplizierteste überhaupt, wenn es um den Kontext politischer Bildung geht. Der Verlust der künstlerischen Traditionen der linken und Arbeiterbewegung, der mit den Umbrüchen Ende der achtziger - Anfang der neunziger Jahre sowie eine weitestgehende Kommerzialisierung des Kunstbetriebes und Privatisierung öffentlicher Räume rapide beschleunigt wurde, wirft in Bezug auf die Gestaltung der politischen Kultur komplizierte Fragen auf. Künstlerische Betätigung oder wenigstens gemeinsame Auseinandersetzung mit Kunst spielt bei der Vermittlung von Werten und Traditionen eine erhebliche Rolle, genauso wie bei der rationalen Erfassung von Wirklichkeit. Kunst konzentriert Weltsichten und arbeitet wesentliche Momente gesellschaftlicher Entwicklung in besonderer Zuspitzung heraus.

Neben den Traditionen sind es so also wieder die Werte, die eine derartige Einheit verschiedener Erkenntniswege bzw. Handlungsgrundlagen bilden. Tatsächlich aber realisieren sich die bisher betrachteten Ausformungen politischer Kultur im alltäglichen individuellen Handeln von Menschen, in bestimmten elementaren individuellen Verhaltensqualitäten, deren Realisierung gleichzeitig eine bestimmte politische Kultur zur Voraussetzung haben, wie sie sie auch konstituieren.

Es geht dabei um klassische "Tugenden", wie

- Ehrlichkeit
- Verlässlichkeit und Verantwortung
- Disziplin (Selbstdisziplin, neue Disziplin – wie Luxemburg sagt)
- Ordnung
- Fähigkeit zu Selbstkritik.

Soweit Partizipation eine höhere Intensität von Kooperation und Kommunikation bedeutet, erklärt sich die Bedeutung dieser „Tugenden“ als Moment politischer Kultur nahezu von selbst.

Abschließend bleibt zu diskutieren, was die skizzierten Ansprüche und Prinzipien für politische Bildung bedeuten. Dabei ist zuerst zu berücksichtigen, dass Lernprozesse von kulturellen Komponenten vor allem im alltäglichen Leben, weniger in Seminarräumen oder auf Konferenzen ablaufen. Wenn dies ohnehin schon generell zutrifft, trifft dies gerade auf das Lernen von dem, was schließlich eine politische Kultur konstituiert, in erhöhtem Maße zu.

Sehr grob gesagt lassen sich folgende Prinzipien einer auf die Beförderung von Partizipation ausgerichteten Veränderung politischer Kultur mittels Lernprozessen aufstellen:

- Einheit von Wissensvermittlung und Selbstbestimmung
- Bereitstellung von komplexem Wissen, das die Auffassungen verschiedener Strömungen in der Gesellschaft widerspiegelt
- Vermittlung der Geschichtlichkeit
- Bereitstellung des Zugangs zu Erkenntniswegen; die Beantwortung der Frage, wie ich überhaupt zu Wissen im Sinne einer adäquaten Widerspiegelung von Realität komme
- Bereitstellung eines Diskussionsraumes, in dem die TeilnehmerInnen ihre eigenen Themen und die Wege ihrer Bearbeitung selbst finden können.

Es wird deutlich, dass die Betrachtung des Zusammenhanges von Partizipation, emanzipativem Anspruch und politischer Kultur tatsächlich einen Bruch mit tradierten Formen politischer Bildung herausfordert. Vor einem solchen Bruch schrecken nicht nur die als Lehrende Tätigen, sondern auch oft die Interessenten an Bildungsangeboten zurück. Dies ist nicht verwunderlich – politische Bildung ist selbst Teil politischer Kultur und somit in die beschriebenen Widersprüche und Anforderungen eingebunden. Soweit Partizipation und Veränderungen in der politischen Kultur zusammenfallen, bedeutet dies immer auch die Veränderung der Stellung der politischen Bildung selbst, der Lehrenden wie der Lernenden.

Ein wesentliches Bindeglied zwischen Politischer Kultur und Politischem Handeln bleibt immer die Information. Die Erarbeitung der für partizipative Haushaltspolitik unabdingbaren Informationen kann durch entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen, wie etwa ein Informationsfreiheitsgesetz unterstützt werden, bleibt aber immer auch ein gemeinschaftliches Lernen gebundener und auf eine entsprechende politische Kultur bezogener Prozess. Von besonderer Bedeutung erscheint dabei die Weiterentwicklung der Sozialberichterstattung¹⁵² in ihren verschiedenen Varianten, da sie in einem

¹⁵² Sozialberichterstattung bedeutet in diesem Zusammenhang einen Prozess, der sich nicht nur auf die Erfassung statistischer Daten beschränkt. Vielmehr wird Sozialberichterstattung hier als eine gesellschaftspolitische Initiative verstanden, die auf eine umfassende quantitative wie qualitative Bewertung

zentralen Feld der haushaltspolitischen Auseinandersetzungen ansetzt und selbst ein außerordentlich breites Spektrum an Interessen berührt. Sozialberichterstattung als gesellschaftspolitischer Prozess liefert den Schlüssel zu einem begründeten Herangehen an die *Bedarfsbestimmung* auf der einen Seite und der *Abschätzung von Folgen* von Haushaltsentscheidungen auf der anderen Seite. Überhaupt kommt der Entwicklung der Fähigkeit zur Abschätzung der Folgen haushaltspolitischer Entscheidungen eine erstrangige Bedeutung zu. Die Aneignung von Fähigkeiten in dieser Beziehung erfolgt vor allem im Rahmen der Budgetanalyse, auf die weiter unten unter dem Gesichtspunkte der Bausteine Partizipativer Haushaltspolitik noch eingegangen werden wird.

Diese zwei Komponenten, also eine entwickelte Diskussion zum Bedarf an Leistungen und die Installation von allen BürgerInnen zugänglichen und PolitikerInnen wenigstens moralisch bindenden Foren sind m.E. notwendige Bedingungen, wenn es um eine Demokratisierung von Haushaltspolitik geht. Konzepte, die diesen Ansatz nicht konsequent verfolgen, werden immer in formalen Rechtfertigungskonstrukten für verwaltungs- und lobbyzentrierte Haushaltsentscheidungen auslaufen und sich daran auch in ihrer zu erwartenden Bindungskraft erschöpfen. Sie müssen den Ausgangspunkt bilden für eine strikte Antikorruptionsstrategie, die in Wechselbeziehungen mit anderen Formen öffentlicher Kontrolle des Haushaltes auch institutionell Lobbystrukturen Grenzen zieht.

Bei näherer Betrachtung ergeben sich auch in Deutschland vielfältige Ansätze, die zu einer echten BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik weiterentwickelt werden könnten. Voraussetzung ist, dass die vielfältigen Initiativen auf ihre Haushaltsrelevanz geprüft werden und bewusst in den haushaltspolitischen Kontext gestellt werden – an anderer Stelle wurde schon auf die Lokale Agenda 21, das Netzwerk Gesunde Städte und ähnliche Initiativen hingewiesen. Genau besehen existieren hinreichend viele Verfahren, die in den Prozess des Aufbaus eines echten BürgerInnenhaushaltes einfließen könnten. Wir sind in Deutschland mit einer Vielzahl von möglichen Bausteinen partizipativer Haushaltspolitik konfrontiert, die derzeit kein Gebäude bilden und es aus der Sicht eines Teils der PolitikerInnen auch nicht in diesem Sinne sollen. Dazu gehört, dass die Anlage dieser Projekte als Bundesprogramme, verbunden mit einem starken Druck zur Institutionalisierung, derzeit eine starke Tendenz zur Verstärkung des Lobbyismus aufweisen. Die Rahmenbedingungen sind so, dass die Aufrechterhaltung derartiger Initiati-

des Ist-Zustandes, der Feststellung absehbarer Tendenzen und möglicher Reaktionen auf diese Tendenzen in einem breiten öffentlichen Diskussionsprozess einschließt. Es bieten sich hier vor allem Anschlussstücke zu den Initiativen Lokale Agenda 21 und Netzwerk Gesunde Städte an. vgl. dazu auch Brangsch, Lutz: Sozialberichterstattung - vom Datenfriedhof zum Politikinstrument, rls-Nachrichten, Supplement zu Utopie kreativ Heft 130

ven oft mit der Sicherung eines Arbeitsplatzes oder der Finanzierung von Projektträgern verbunden ist. Dessen ungeachtet ist der Ausbau dieser Ansätze unbedingte Voraussetzung für eine neue Haushaltspolitik, für die Verwandlung des Haushaltes in einen unmittelbaren Gegenstand demokratischer Mitwirkung. Dafür sind praktizierte Prämissen der Haushaltspolitik freilich vom Kopf auf die Füße zu stellen. Der Haushalt muss als das benannt und behandelt werden, was er ist: als eine Größe in der politischen Auseinandersetzung um qualitative Seiten der Gestaltung von Lebensbedingungen, um Weg und Ziel der Reproduktion der Gesellschaft, um ihre konkrete Gestalt, um den Charakter der in ihr vorherrschenden Beziehungen.

Wie gezeigt wurde, ist Haushaltspolitik immer Politik für die Zukunft – sei man sich dessen bewusst oder nicht. Demokratisierung von Haushaltspolitik muss daher eng mit der *Zukunftsdiskussion* für die betrachtete Region verbunden sein. Hier läge ohne Zweifel auch ein wichtiges Gegengewicht zur gegenwärtigen Praxis der „Staatsaufgabenkritik“. Viele Regionen können auf bereits laufende Initiativen und vorliegende Erfahrungen bzw. Konzepte zurückgreifen im Rahmen verschiedener Arten von „Leitbilddiskussionen“. Viele Dinge, die in diesem Zusammenhang bereits gesagt und geschrieben wurde, stimmen auch hier. Dies betrifft z.B. vor allem die Erfahrungen zur Analyse regionaler Potenziale und deren Umsetzung in Zukunftsstrategien. Die in diesen Prozessen praktizierten Methoden der Bündelung von Interessen verschiedener sozialer Gruppen und deren Kooperation mit Politik und Verwaltung (Runde Tische, Lokale-Agenda-Initiativen usw.) bieten hier weitere wichtige Ansatzpunkte. Die bisher eher selten anzutreffende Verknüpfung bzw. Kooperation dieser verschiedenen Initiativen wäre ein wichtiges Element einer neuen Haushaltspolitik. Mehr noch - sie wäre eine wichtige Voraussetzung dafür. Gleichzeitig ist erforderlich, auch die Einnahmeseite der Haushalte stärker in die öffentliche Diskussion und unter Zugriff der Öffentlichkeit zu bringen. Erwähnt seien hier nur die Beteiligungen der öffentlichen Hand bzw. öffentliche Unternehmen, die sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite wirksam werden. Vor allem auf der Landesebene und in größeren Kommunen bilden sie aus dem hier behandelten Gesichtspunkt heraus eher eine Grauzone, die bestenfalls noch von der Verwaltung durchschaut werden kann, kaum jedoch von PolitikerInnen und sehr selten von der Öffentlichkeit.

Der hier angedeutete Pfad partizipativer Demokratie wird die repräsentative Demokratie nicht ersetzen. Wichtig ist vielmehr, dass repräsentative Demokratie in ein neues Umfeld gestellt wird. Sie bleibt auf absehbare Zeit ein wesentliches Element der Gestaltung politischer Auseinandersetzungen und eine Voraussetzung für das Funktionieren von Formen unmittelbarer Demokratie, genauso wie es Vereine, Verbände und Parteien bleiben werden.

11. Bausteine partizipativer Haushaltspolitik - Ausgangspunkte

Die Umsetzung der allgemeinen Charakteristika in eigene politische Strategien ist ein Prozess, der stark von den spezifischen lokalen Bedingungen bestimmt wird. Analytische Potenziale, Erfahrungen vergangener Beteiligungsprozesse, das Interesse der VerwaltungsmitarbeiterInnen, der PolitikerInnen und der BürgerInnen, die wirtschaftliche Situation der Kommune, ihre Ressourcen und die Schärfe sozialer, ökologischer, infrastruktureller und wirtschaftlicher Probleme bestimmen in jedem einzelnen Fall die konkreten Wege des Herangehens. In einem Fall kann es richtig sein, einfach zu beginnen, in anderen Fällen wird es nötig sein, tatsächlich in einem zähen Prozess Verbündete unter BürgerInnen, PolitikerInnen und VerwaltungsmitarbeiterInnen zu gewinnen, Analysen zu entwickeln und schließlich die Öffentlichkeit zu überzeugen. Insofern können hier nur sehr grobe Umrisse eines Herangehens skizziert werden, die im Einzelfall schon zu eng, in anderen Fällen viel zu wenig konkret sein mögen. Generell sind diese Fragen in der Literatur umfänglich entwickelt worden, daher sollen hier nur einige Fragestellungen, die bei Diskussionen speziell bei Bestrebungen zur Demokratisierung von Haushaltspolitik auftreten, behandelt werden.

Ausgangspunkt der Konzipierung könnten somit vor allem folgende Fragen sein:

- Wo existieren INTERESSEN von BürgerInnen, Politik und Verwaltung an Partizipation?

„Interessen“ beziehen sich in diesem Zusammenhang vor allem auf Problemlagen, die von den genannten Akteursgruppen als besonders brisant eingeschätzt werden. Mehr noch – die Lösung des Problems erfordert Kooperation.

- Wo existieren ANSÄTZE für partizipative Prozesse?

„Ansätze“ kann dabei bedeuten:

- bereits geübte Praxis von Mitwirkung, d.h. also über die gesetzlich geforderten Praktiken hinausgehendes Zusammenwirken von BürgerInnen (meist als Vereine organisiert), Politik und Verwaltung

- partizipationsfreundliches Verwaltungshandeln, d.h., dass im Zuge gesetzlich vorgeschriebener Beteiligung oder in darüber hinausgehenden Prozessen VerwaltungsmitarbeiterInnen aktiv und befördernd mitgewirkt haben

- gesetzlich geforderte Mitwirkung, d.h., dass derartige Mitwirkungsformen, etwa entsprechend dem Kinder- und Jugendhilferecht oder dem Baurecht nicht nur formal gehandhabt werden, sondern kreativ ausgestaltet werden.

- dass Personen da sind, die bereit und Fähig sind, einen solchen Prozess einzuleiten. Es ist bemerkenswert, dass sehr oft dann, partizipative Haushalts-

politik in ihrer Komplexität durchgesetzt werden konnte, wenn die BürgermeisterInnen eine zentrale Rolle gespielt haben.

Ein gutes Beispiel dafür, dass verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse und –verfahren über das gesetzlich geforderte Maß hinaus auch einer Demokratisierung unterzogen werden können, ist die Art und Weise des Zustandekommens der Bereichsentwicklungsplanung (BEP) im damaligen Bezirk Mitte in Berlin. Die BEP ist eine bezirkliche Entwicklungsplanung, mit der der Flächennutzungsplan für den einzelnen Bezirk konkretisiert und damit ein Rahmen für die Entwicklung des Gemeinwesens für einen Zeitraum bis zu 10 Jahren vorgegeben wird. Eigentlich ist die Erarbeitung und Beschlussfassung über den BEP ein rein interner Verwaltungsvorgang. Zwar eröffnen die Ausführungsvorschriften für die Bereichsentwicklungsplanung weitgehende Gestaltungsspielräume für eine Beteiligung der Öffentlichkeit. Aber in der Praxis führen die Bezirksämter nur Informationsveranstaltungen über die BEP durch. Die inhaltliche Auseinandersetzung bleibt weitgehend den Bezirksvertretern, Experten aus dem Kreis von Verbänden wie der IHK, Einzelinvestoren und einigen wenigen Bürgern überlassen. Allerdings ist es nicht verboten, diesen Prozess der Erarbeitung der BEP für die breite Öffentlichkeit zu öffnen. So hat der damalige Bezirk Mitte (84.000 Einwohner/innen und einer Fläche von 1.069 ha) im Jahr 1997 die BEP durch eine umfassende Bürgerbeteiligung hinsichtlich ihrer Aussagen und ihrer politische Durchsetzbarkeit optimieren können. An den 7 Stadtteilkonferenzen, die in der Zeit von Mai bis Oktober 1997 durchgeführt wurden, beteiligten sich insgesamt ca. 1.100 Bürgerinnen und Bürger, dabei reichte die Teilnahme an den einzelnen Stadtteilkonferenzen von 100 bis 300. Es wurde eingeschätzt, dass sich die Bürger/innen in der Regel gut auf die Stadtteilkonferenzen vorbereitet haben. So zeugten die Stellungnahmen der Bürger von einer sehr guten Kenntnis des jeweiligen Gebiets und von einer ausgeprägten gesamtstädtischen Denkweise. Es zeigte sich, dass sich Bürger/innen sehr wohl für langfristige Planungen interessieren.

Die Beschäftigten der Fachverwaltungen, die anfangs dem Gesamtvorhaben - einer breiten öffentlichen Diskussion der BEP - sehr skeptisch gegenüber standen, erkannten jedoch sehr bald, dass sie mit den Stadtteilkonferenzen eine Tribüne erhielten, um ihre Arbeit der lokalen Öffentlichkeit vorzustellen, um für ihren Standpunkt zu werben und aufzuzeigen, wo die Grenzen ihrer Handlungsspielräume für viele wichtige Bereiche liegen.

In Auswertung der Bürgerbeteiligung wurde eingeschätzt: „Die BEP ist im Ergebnis durch die erfolgte inhaltliche Verfeinerung, durch eine einzigartige Erhöhung ihres Bekanntheitsgrades sowie durch die prinzipielle Unterstützung durch die Betroffenen politisch in hervorragendem Maße gestärkt. Dies dürfte erschweren, dass die Bezirksplanung durch andere überfahren wird.“

Gleichzeitig ist das Bewusstsein der Bevölkerung für die Probleme des Bezirks, für die Bedeutung der bezirklichen Entwicklungspolitik und für die Arbeit der einzelnen Ressorts BEP und der einzelnen Planungen in nicht zu unterschätzender Weise gestiegen. Der Erfolg der Stadtteilkonferenzen ist indes zu einem wichtigen Teil damit zu erklären, dass sie die Funktion eines lokalpolitischen Verständigungsforums für aktuelle Probleme übernommen haben. Die BEP war in dieser Hinsicht nur der Anlass für die reichhaltigen Aktivitäten im Rahmen der Stadtteilkonferenzen. Dies mindert die Bedeutung der Stadtteilkonferenzen keineswegs, sondern macht eher ein kommunalpolitisches Defizit sichtbar.¹⁵³

Eine weitere Erfahrung besteht darin, *dass Impulse für derartige Prozesse oft von NGO ausgehen*. Damit ist nicht gemeint, dass Vereine usw. ihren Anspruch als Verein auf Haushaltsmittel artikulieren oder etwa durch Scheinbeteiligung breiterer Öffentlichkeit legitimieren lassen wollten – dies ist bereits jetzt Realität und unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen in bestimmtem Maße legitim. Tatsächlich wurde z.B. in Porto Alegre die Idee eines von den NGO unabhängigen, von BürgerInnen unmittelbar getragenen Beteiligungsprozesses erstmals von einem der großen Vereine der Stadt in die Diskussion gebracht. Insofern kann und soll BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik nicht gegen die NGO-Szene aufgebaut werden, sind doch gerade hier oft die aktivsten BürgerInnen zu finden. Erforderlich ist vielmehr die Bereitschaft und Fähigkeit, Vereinsinteressen zu relativieren, ggf. eigene Arbeitsweisen und Projekte öffentlicher Bewertung und Kritik zu unterziehen.

Besonders in den letzten zwei Jahren ist zu beobachten, dass das *Spektrum derer, die Partizipationsprozesse auf dem Gebiet der Haushaltspolitik initiieren, breiter wird*. Waren es tatsächlich anfangs vor allem die BürgermeisterInnen, werden heute Initiativen, Fraktionen und Parteien gleichermaßen auf diesem Gebiet aktiv. Ein grober Überblick zeigt bereits, dass praktisch alle relevanten bundesweit tätigen Parteien, CDU, FDP, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS gleichermaßen, auf kommunaler und z.T. Landesebenen in dieser Hinsicht aktiv geworden sind.

Günstig ist es dabei, *an Erfolge anzuknüpfen*, an Erfahrungen, die zeigen, dass BürgerInnenbeteiligung etwas bewirken kann. Dies ist wahrscheinlich unstrittig, muss man doch in Rechnung stellen, dass bei der Vielzahl von Kampagnen und Initiativen, die oft eben an haushaltspolitischen Barrieren scheiterten, eine spontane Ablehnung neuer Wege, zumal auf einem bisher weitgehend partizipationsfreien Feld, anzutreffen sein dürfte.

¹⁵³ Welch Guerra, Max: Gutachten: Partizipation in der bezirklichen Entwicklungsplanung. Die Qualifizierung der Bereichsentwicklungsplanung durch Stadtteilkonferenzen im Bezirk Berlin-Mitte. Abschlussbericht, August 1998, S. 12

Erfahrungen, die diesem Kriterium genügen könnten, liegen z.B. im Rahmen des Quartiersmanagements auf der Grundlage des Bundesprogramms Soziale Stadt vor. Dies sei am Beispiel des Umgangs von Berlin mit diesem Instrument dargestellt, da hier dem BürgerInnenengagement außerordentlich breite Möglichkeiten eingeräumt wurden.

Anfang 1999 wurden vom Berliner Senat 15 „Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf“ festgelegt, die Ende 2001 um zwei Stadtbereiche erweitert wurden. In diesen 17 Quartieren wohnen insgesamt etwa 228.000 Menschen. Die Einwohnerzahl schwankt in den einzelnen Vierteln zwischen etwa 4.400 und 26.000 Menschen. Die Gebiete waren gekennzeichnet durch soziale Konflikte, oft noch verstärkt durch ethnische Probleme, durch zunehmende Verarmung, wirtschaftliche Schwierigkeiten und Fortzug mittlerer Einkommenschichten. Um in diesen Gebieten, eine Aufwertung und dauerhafte Verbesserung der Situation zu erreichen und zu einer Stabilisierung beizutragen, wurde im Rahmen des seit 1999 existierenden Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" in jedem dieser Viertel die Einrichtung eines "Quartiersmanagements" (QM) beschlossen. Das Pilotverfahren war anfänglich auf die Dauer von drei Jahren angelegt, wurde aber um vier weitere Jahre (bis Ende 2005) verlängert.

In allen 17 Vierteln wurde ein "Quartiersmanagement-Team" zur Durchführung der Stadtteilentwicklung eingesetzt. In den Teams arbeiten zurzeit ca. 60 Beschäftigte. Die Mitarbeiter/innen der QM-Teams haben in ihrem Gebiet ein "Vorort-Büro". Die Büros stehen auch für Aktivitäten von Anwohner(inne)n und Initiativen zur Verfügung. Jedes QM-Gebiet verfügt über 20.000 € für einen Aktionsfonds zur Finanzierung von kleinteiligen Projekten und für Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit.

Für die Jahre 2001 und 2002 (in den beiden neuen Gebieten für 2002 und 2003) erhielten die 17 QM-Gebiete jeweils 500.000 €. Über die Verwendung und Vergabe der Mittel entschied eine Vergabjury, die sich aus Bewohnerinnen und Bewohnern oder Vertreter/innen von Vereinen und Initiativen aus dem jeweiligen Gebiet zusammensetzte, wobei in der Regel 51% der Mitglieder durch Bewohner/innen gestellt wurden. 49% der Mitglieder waren Böhner/innen, die Vereine, Initiativen, u.ä. vertraten. Die Auswahl von Bewohnerinnen und Bewohnern als Mitglieder für die Jury erfolgte per Zufallsstichprobe aus dem Einwohnermelderegister, so dass gewährleistet war, dass ein repräsentativer Querschnitt der im Gebiet lebenden Bewohner/innen zustande kam, d.h. alle sozialen Gruppen und Schichten waren vertreten.

Die Einrichtung von Quartiersfonds hat gezeigt, dass Bürgerinnen und Bürger, nicht nur schlechthin entscheiden, sondern sehr verantwortungsbewusst über Belange des Kiezes entscheiden, dass sie in der Lage sind, Prioritäten

zu setzen und dass sie sehr verantwortungsbewusst mit öffentlichen Geldern umgehen können. In den Quartieren wurden v.a. die Projekte bewilligt, mit denen man bei der Gestaltung des Kiezes die größte Wirkung erzielen konnte. Und bei der Bewilligung von Projekten stand immer der sparsame Umgang mit öffentlichen Mitteln im Vordergrund.

Das Geld wurde vor allem für Projekte zur dauerhaften Aufwertung des Stadtraums und des Wohnumfelds, zur sozialen und ethnischen Integration, für die Förderung nachbarschaftlicher Zusammenarbeit und nachbarschaftlicher Verbindungen eingesetzt. Des weiteren wurde es dafür verwendet, solchen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die aus dem normalen Bildungs- und Arbeitsmarkt bereits verdrängt sind, Zugangsmöglichkeiten in Ausbildungs- und Arbeitsbereiche zu schaffen.

Die Arbeit in den Quartiersjurs hat dazu geführt, dass sich im Laufe der Entwicklung Verhaltens- und Sichtweisen der Beteiligten verändert haben. Es entwickelte sich eine Entscheidungskultur, die sich durch Sachkenntnis, Problemsicht und Denken in Zusammenhängen auszeichnet. Das Verständnis für Probleme von Bewohnerinnen und Bewohnern wuchs in dem Maße, wie sich die Kommunikation untereinander entwickelte. So hat die Vorbereitung von Entscheidungen über Projekte u.a. dazu geführt, dass man mit Bewohnerinnen und Bewohnern ins Gespräch kam, die man vorher noch nicht kannte, und deren Sorgen und Nöte kennen lernte.

Die Mitglieder der Jury, - Bürgerinnen und Bürger, die nach dem Zufallsprinzip aus dem Einwohnermelderegister ausgewählt wurden -, trafen sich aller 14 Tage. Am Anfang mussten sie sich erst einmal daran gewöhnen, Entscheidungen zu treffen. Sie mussten Erfahrungen über Entscheidungsabläufe, die Art und Weise, wie Entscheidungen getroffen werden, sammeln. Im Laufe der Zeit haben sie gelernt, wie man Entscheidungen vorbereitet, um sachkundig entscheiden zu können. Die dafür notwendige Kompetenz haben sie sich zum einen nach und nach selbst angeeignet. Zum anderen erhielten die Mitglieder der Jury fachkundige Unterstützung durch entsprechende Partner. So wurde zum Beispiel im QM-Gebiet Boxhagener Platz ein Büro beauftragt, alle Anträge durchzuarbeiten und auf ein Level zu bringen, damit sie jeder verstehen kann. Sie wurden alle in eine Form – ohne Nennung des Antragstellers - gebracht. Damit hatte die Jury eine neutrale Entscheidungsgrundlage.

Zur Bewertung und Bewilligung der Anträge wurde ein Kriterienkatalog erarbeitet, auf dessen Grundlage dann entschieden wurde. Wichtig für das Fällen von Entscheidungen war auch, dass sich die Mitglieder der Jury Wissen und Kenntnisse über den Kiez angeeignet haben. Man lernte den Kiez in seiner Gesamtheit besser kennen und über den Tellerrand zu schauen. „Im Laufe des Verfahrens hat man den Kiez mit anderen Augen gesehen.“ Das

wiederum führte dazu, dass Entscheidungen für oder gegen die Bewilligung von Projekten aus der Sicht des Gemeinwohls, d.h. Im Interesse aller Bewohner/innen und Bewohner des Kiezes getroffen wurden. Entscheidungen, die zur Bedienung des eigenen Klientels geführt hätten, gab es deshalb nicht. Eine Lobbypolitik war somit nicht möglich. Denn sobald ersichtlich wurde, dass hinter einem Projekt rein persönliche Interessen standen, wurden dieses Projekt nicht bewilligt. Im Zusammenhang mit der Evaluation des Projektes wurde festgestellt, dass in der Regel sehr ökonomisch mit der Diskussionszeit umgegangen wurde, d.h. dass Sachbeiträge überwogen und eine ‚Profiling‘ selten zu beobachten was. Die Wertschätzung des gesamten Verfahrens durch die beteiligten Jurymitglieder war spürbar, so dass die Jurymitglieder bis auf Ausnahmen verantwortungsvoll, lösungsorientiert und weitgehend ungeachtet ihrer persönlichen Interessen diskutierten. Weiterhin wird hervorgehoben, dass durch die Schaffung neuer Rahmenbedingungen eine größere Aktivierung erreicht werden konnte:

„Diese „Loslösung“ von klassischen Förderrichtlinien und die Unabhängigkeit von ressortspezifischen Förderungen ermöglichen unkompliziert Finanzierungen, die aus der normalen Zuweisung nicht oder nur mit sehr großem Aufwand realisiert werden könnten. In allen beobachteten Fällen war das Interesse an den Umsetzungen, Ansätzen und Erfolgen der finanzierten Projekte durch die Jurymitglieder sehr hoch. Auf diese Weise entstanden zahlreiche Kontakte zwischen Bewohnern und Institutionen, die über die Zusammenarbeit in der Jury bzw. über das Verhältnis zwischen Antragsteller und bewilligender Instanz hinausgingen. Die „Vernetzung“ von interessierten und engagierten Teilen der Gebietsbevölkerung ist dadurch deutlich gestärkt worden.“¹⁵⁴

Der Berliner Senat formulierte in Auswertung des Berichtes folgende Schlussfolgerung:

„Der Senat strebt zusammen mit den Bezirken, den QM-Teams, den Stadtteilbeiräten, weiteren relevanten Akteuren aus den Stadtteilen/QM-Gebieten und in Zusammenarbeit mit dem Fachforum Partizipation der Lokalen Agenda 21 die Entwicklung von Formen der Bürgerentscheidung im Wohngebiet bis hin zu Bürgerhaushalten an.“¹⁵⁵

¹⁵⁴ Nagel, Heidrun (Koordination): Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999-2002 Band 1 Zusammenfassung und Empfehlungen Ergebnisse für das Verfahren insgesamt im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin; Abteilungen I und IV, S. 196; vgl. dazu auch <http://www.quartiersmanagement-berlin.de> (Stand 16.11.04)

¹⁵⁵ Vorlage – zur Kenntnisnahme – Schlussfolgerungen aus dem Evaluationsbericht zum Quartiersmanagement und künftige Programmumsetzung, Berliner Abgeordnetenhaus, Drucksache 15/2740 vom 6.4.2004, S. 14

In einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Bezirksamt Mitte und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom Sommer 2004 wird diese Entwicklungsrichtung bestätigt.

Weiterhin gehört zu einer erfolgsorientierten Bestimmung der Ausgangspunkte eines Beteiligungsprozesses auch, dass gerade Initiativen zur Demokratisierung von Haushaltspolitik nicht auf die Idee des „intelligenten Sparens“ reduziert werden dürfen. Weder in der Darstellung, noch im konzeptionellen Ansatz sollte dies der Ausgangspunkt sein. Verantwortungsvoller Umgang mit Ressourcen ist ein natürliches Gebot demokratisierter Haushaltspolitik – und das in jeder Beziehung; dies ist aber von der durch Politik und wirtschaftliche Machtverhältnisse gesetzten Haushaltskrise in den Kommunen zu unterscheiden. Sparsamkeit ist nicht mit dem Befolgen von Kürzungsvorgaben gleichzusetzen. Die Umverteilungen innerhalb der Gesellschaft zugunsten der Unternehmen, Manager und Vermögenden sind eine Realität, die immer wieder in Frage gestellt werden muss, indem sie mit den Entwicklungserfordernissen in den Kommunen konfrontiert werden. Diese Machtverhältnisse sollten als Bedingung deutlich benannt werden; sie sind als Hindernisse zu charakterisieren.

Insofern ist nicht nur die Ausgabenseite Gegenstand der Diskussion, auch die Einnahmenseite sollte diskutiert, nicht nur zur Kenntnis genommen werden. Die Darstellung dieser Zusammenhänge ist bereits Gegenstand der Budgetanalyse, in der die fiskalischen Größen mit den durch die beeinflussten sozialen Prozessen in Beziehung gesetzt werden.

Bezugspunkt sollte somit vor allem eine *Zukunftsdiskussion* sein – die Frage, wie wir zukünftig leben und zusammenleben wollen. Auch wird man in nicht wenigen Kommunen mit der Problematik konfrontiert sein, dass Zukunftsdiskussionen wegen ihrer Folgenlosigkeit diskreditiert sind. Andererseits sind Fragen nach der Zukunft Fragen, die sich jeder Mensch jeden Tag neu stellt. Hier ist es oft die Verknüpfung mit der Thematisierung brennender konkreter Probleme am Wohnort mit dem Engagement integrationsfähiger und mobilisierend wirkender Persönlichkeiten, die derartige Blockaden überwinden hilft.

Schließlich stellt sich vor der Einleitung eines derartigen Prozesses die Frage nach der Stellung der einzelnen Akteure.

In den folgenden Abschnitten sollen einige Ansätze dargestellt werden, die bei der Entwicklung eines eigenen Weges zu einem „BürgerInnenhaushalt“ im Sinne partizipativer und emanzipatorischer Haushaltspolitik genutzt werden können. Es können nur Bausteine sein – ein standardisiertes Verfahren, das zu allen Orten und Zeiten angewendet werden kann, wird es nicht geben.

12. Bausteine Partizipativer Haushaltspolitik – Budgetanalyse

Am Anfang eines jeden Beteiligungsprozesses steht die Frage nach Informationen. Der Mangel an Informationen kann mit einer der entscheidenden Auslöser für das Bedürfnis, sich in die Politik einzumischen sein. Fragen nach dem WARUM politischer Entscheidungen, nach den Ursachen für die Ablehnung oder die Realisierung von Vorhaben in der Kommune, nach den Nutznießern dieser Entscheidungen, nach den Finanzierungsbedingungen und –quellen oder nach lang- und kurzfristigen Konsequenzen für die finanzielle Situation der Kommune erhalten vor allem vor dem Hintergrund der desolaten Haushaltslage in vielen Kommunen eine besondere Brisanz. BürgerInnen finanzieren über ihre Steuern und Abgaben die Kommunen und sie sind gleichzeitig auf die Leistungen der Kommunen angewiesen – ihr Interesse an Wissen über den Verbleib des Geldes, ihres Geldes, ist schon unter diesem Gesichtspunkt mehr als legitim.

Dabei geht es nicht nur um die Menge des ausgegebenen Geldes an sich – es geht genauso um die Art und Weise, wie es verausgabt wird. Forderungen nach mehr Partizipationsmöglichkeiten in der Haushaltspolitik wird oft entgegengehalten, dass doch unter den Bedingungen der anhaltenden Haushaltskrise gar kein Geld da sei, bei dessen Verteilung BürgerInnen mitentscheiden könnten. Tatsächlich wird jedoch selbst in Kommunen mit dramatischster Haushaltslage immer auch noch Geld ausgegeben. Das WIE dieser Ausgaben betrifft die BürgerInnen in gleicher Weise, wie das WIEVIEL, WO und WARUM.

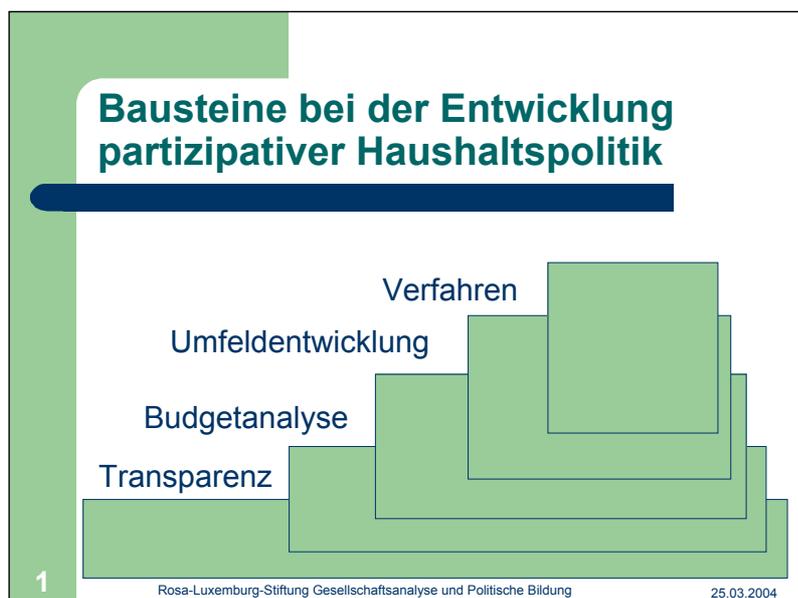
Wie man sieht, geht es also schon auf der ganz alltäglichen Ebene interessierten BürgerInnen um ein Bündel von Fragen – WARUM wird WIEVIEL an welcher Stelle (WO) WARUM und auf welche Weise (WIE) ausgegeben – und bei WEM landet das Geld dann?

Neben den Ausgaben sind natürlich auch die Einnahmen für die Beurteilung der Haushaltspolitik interessant. Auch hier geht es nicht nur darum zu wissen, WIEVIEL Geld WOHER kommt – unter den gegenwärtigen Bedingungen ist nicht weniger von Bedeutung zu verstehen, warum es nicht mehr ist, welche Ursachen also die Haushaltskrise von der Einnahmenseite her hat; und natürlich auch, wer wiederum davon profitiert.

Wenn man sich fundiert mit Haushaltspolitik auseinandersetzen will, braucht man also eine ganze Reihe von Informationen. Der hier nur kurz skizzierte Kreis von Fragen wird BürgerIn in den gewöhnlich zur Verfügung stehenden Quellen kaum umfassend beantwortet finden. Viele Informationen sind zwar vom Prinzip her verfügbar, aber nur mit großem Zeitaufwand zu erlangen.

Sie zu beurteilen und miteinander in Beziehung zu setzen, erfordert oft fundiertes Spezialwissen auf verschiedenen Gebieten.

So ist also die Transparenz von Haushaltspolitik, von entsprechenden Unterlagen, die Öffentlichkeit von Haushaltsdebatten, die Mitteilung über Einnahmen und Ausgaben wichtige Grundlage für Partizipation in der Haushaltspolitik (wie auch in Politik generell), reicht aber nicht aus. Tatsächliche Transparenz als Voraussetzung von Partizipation setzt eine systematische Zusammenstellung und Aufbereitung der Fakten voraus, wie sie im Rahmen einer Budgetanalyse erfolgt. Diese ist dann wiederum Grundlage für die Gestaltung des weiteren Partizipationsprozesses selbst.



In der internationalen Diskussion existieren auf diesem Gebiet bereits vielfältige Erfahrungen, die nicht unbedingt mit weitergehenden Vorstellungen von Partizipativer Haushaltspolitik verbunden sein müssen. Transparenz von Haushaltspolitik als Transparenz von Verwaltungshandeln spielt eine große Rolle bei

der Bekämpfung von Korruption, bei der Verhinderung der Verschwendung von Mitteln oder bei der Bestimmung der Verantwortlichen für bestimmte Entwicklungen.

Auf der gesellschaftspolitischen Ebene spielt sie eine Rolle, wenn Nutznießer haushalts- und steuerpolitischer Entscheidungen benannt werden sollen oder zu prüfen ist, inwieweit politische Schwerpunkte, etwa die Armutsbekämpfung, die ökologische Nachhaltigkeit, die Geschlechtergerechtigkeit oder sonstige Schwerpunktsetzungen sich tatsächlich in den Haushaltsunterlagen widerspiegeln.

Aber bereits an dieser Stelle zeigt sich, dass oft bloße Transparenz, Sichtbarkeit der Diskussionen und Unterlagen nicht ausreicht. Sie müssen aufbereitet werden, um zu fundierten Aussagen zu kommen. So beschränken sich Aufwendungen zur Armutsbekämpfung nicht auf einen einzelnen Haushaltstitel. In einer Vielzahl von Positionen der Haushaltsplanung wird darüber entschieden, ob der Haushalt in seiner Gesamtheit geeignet ist, Armutsbekämpfung und -prävention zu befördern oder nicht, mithin Armen soziale und Menschenrechte zu sichern oder nicht.

Transparenz, die sich nicht auf Schauen begrenzt, sondern Grundlagen für bürgerschaftliches Engagement und politisches Handeln schaffen soll, muss somit eine Budgetanalyse mit einschließen. Es geht also um die Einheit von Information und Analyse. Es muss deutlich gemacht werden, dass Partizipation Sinn macht, dass wirklich Ergebnisse erreicht werden können, die die eigene Lebenslage nachhaltig verbessern würden.

Unter Budgetanalyse verstehen wir also hier die Analyse und Darstellung des (kommunalen) Haushaltes, seiner Einnahmen und Ausgaben in einer Form, die

- allen BürgerInnen verständlich ist
- die haushalts- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen skizziert
- die Entscheidungswege darstellt
- Zusammenhänge zwischen verschiedenen Teilen des Haushaltes offen legt
- „Eingriffspunkte“ für bürgerschaftliches Engagement verdeutlicht
- Kurz- und langfristige Auswirkungen der haushaltspolitischen Entscheidungen auf die Lebenssituation (auch auf die Rechte) der verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft, der Region bzw. Kommune thematisiert
- Konsequenzen für Haushaltspolitik in den Folgejahren darstellt
- auf langjährige Kontinuität ausgerichtet ist.

Sie schließt also informierende, bildende und aktivierende Momente ein. Ihr Sinn ist, den Zusammenhang zwischen Haushalt, politischem Handeln sowie Verwaltungshandeln auf der einen Seite und der Entwicklung der Lebenslage

Transparenz und Budgetanalyse

- **Transparenz**
 - Information über Eckdaten und rechtlichen Rahmen
 - Verständlichkeit - „Lesbarer Haushalt“
 - Rechtliche Prüfung der Vorhaben
- **Analyse**
 - Zusammenhänge im Haushalt
 - Folgen
 - Makroebene (Veränderung volkswirtschaftlicher Proportionen)
 - Sozialgruppen- und sozialraumorientierte Betrachtung
 - Langfristige Wirkungen

3 Rosa-Luxemburg-Stiftung Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung 25.03.2004

der Menschen in einer bestimmten Region auf der anderen Seite zu verdeutlichen und Betroffenen zu zielgerichteter politischer Mitwirkung zu motivieren und zu befähigen.

Ziel ist also nicht nur das Verstehen von Zusammenhängen, sondern vor allem das Ingangsetzen von Veränderungsprozessen. Dies stellt sowohl Anforderungen

an die Form, wie auch an den Inhalt derartiger Analysen. Es geht nicht um eine wissenschaftliche Durchleuchtung des Haushaltes – dies ist Voraussetzung, aber nicht Gegenstand der Budgetanalyse. Im günstigsten Falle gelingt es, interessierte BürgerInnen, Vereine und WissenschaftlerInnen für ein sol-

ches Projekt zusammenzuführen. Somit kann Budgetanalyse nur als ein öffentlicher Prozess verstanden werden, da sie immer bestimmte Maßstäbe an den Haushalt mit einschließt bzw. sogar voraussetzt, die sinnvoll nur in öffentlicher Diskussion zu gewinnen sind.

Natürlich ist der hier skizzierte Anspruch sehr hoch. Eine Budgetanalyse, die etwa auch nur alle typischen Lebenslagen von Menschen erfasst, ist schwer realisierbar und setzt ein breites Netzwerk von Mitwirkenden voraus. Mitunter wäre eine solche vollständige Budgetanalyse auch gar nicht erforderlich oder, wegen bestimmter politischer Konstellationen, auch weitgehend zwecklos.

Internationale Erfahrungen zeigen, dass auch eine Schwerpunktsetzung auf als besonders brennend erkannte Problemlagen wichtige Effekte haben kann. Insbesondere im Zusammenhang mit dem pro-poor-budgeting, also der Orientierung der Haushaltspolitik auf Belange der Armutsbekämpfung und -prävention oder mit dem Ansatz des gender budgeting, also der durchgängigen Orientierung haushaltspolitischer Entscheidungen auf die Entwicklung der Geschlechtergerechtigkeit konnten o.g. Zielstellungen trotz oder gerade wegen der Konzentration der Analyse und politischen Aktivierung auf ein Politikfeld Erfolge erzielt werden.

Schritte zu einer Budgetanalyse

Welche Schritte müssen also unternommen werden, wenn man eine Budgetanalyse wirksam als politisches Instrument nutzen will?

In einer *ersten Phase* müssen die Voraussetzungen für eine Budgetanalyse geprüft werden, die in der Region/Kommune selbst liegen. Dabei könnte die Beantwortung folgender Fragen wichtige Zugänge eröffnen.

Welche gesetzlich garantierten Möglichkeiten haben BürgerInnen bereits, Einfluss auf Haushaltspolitik zu nehmen? Welche Formen bürgerschaftlichen Engagements haben Tradition und bieten sich als Ansatzpunkte an? Welche neuen Verfahren müssen ggf. geschaffen werden?

Welche Zugänge zu erforderlichen Informationen gibt es?

Wo gewinne ich Kompetenz aus BürgerInnenschaft, Politik, Verwaltung, aus NGO oder aus der Wissenschaft?

Welche Vision verbinde ich mit dem Versuch, mich in Haushaltspolitik einzumischen?

Wie kann ich möglichst alle BürgerInnen mit der Analyse erreichen, welches sind die brennenden Fragen, die die verschiedenen sozialen Gruppen gleichermaßen bewegen könnten?

Welche Einnahmen und Ausgaben sind durch die Kommune/Region steuerbar, welche nicht?

In einer *zweiten Phase* geht es um die Fixierung der Elemente der Analyse und der daraus entstehenden Unterlagen. Bereits hier geht es darum, die blo-

ße Analyse mit der „lesbaren“ Aufbereitung des Haushaltes zu verbinden. Budgetanalyse ist als Quelle für verschiedene Darstellungsformen eines „lesbaren Haushaltes“ zu betrachten – aus ihr werden die Kernaussagen für eine Broschüre, für die Internetpräsentation, für EinwohnerInnenversammlungen etc. abzuleiten sein.

Entsprechend dieser Zielsetzung der Budgetanalyse muss die Darlegung aus *zwei Sichten* erfolgen. Einerseits aus der Sicht des Haushaltes und der Haushaltspolitik, andererseits aus der Sicht der Lebenssituationen in der konkreten Region (Lebenslagenbezug). Beide Aspekte sind dabei gleichwertig – beide entscheiden gleichermaßen über die Erfolgchancen und Wirkungen der Analyse.

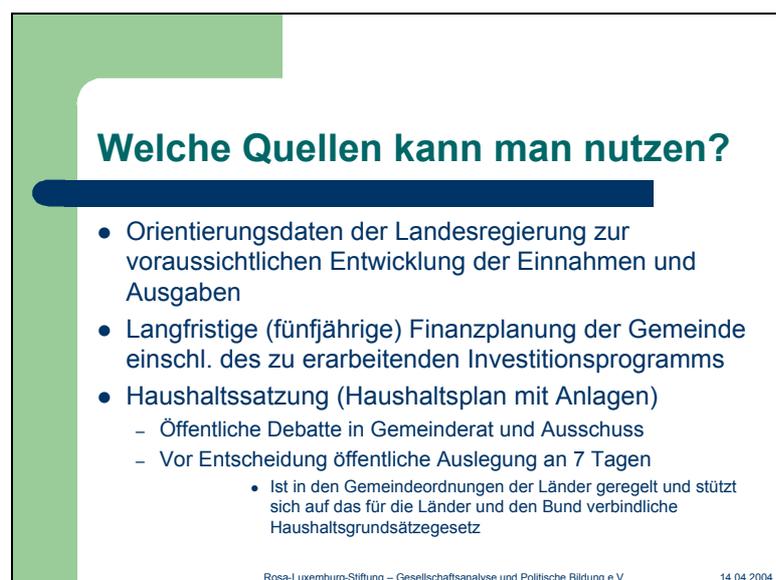
Eine entsprechende Gliederung ließe sich wie folgt darstellen:

- Der Haushalt und seine Gestaltungsmöglichkeiten
- Informationen zur haushaltspolitischen Lage
- Einnahmen/Ausgaben generell
- Verteilung auf verschiedene Quellen/Politikfelder
- Informationen zu den haushaltspolitischen und rechtlichen Möglichkeiten der Kommune (Steuerbarkeit der Einnahmen und Ausgaben)
- Informationen zum Haushaltsverfahren
- Informationen zu den bestehenden rechtlichen Möglichkeiten der BürgerInnenbeteiligung
- Welches sind die relevanten zu lösenden Problemlagen in der Kommune und welche Indikatoren (Prämissen) für Haushaltspolitik sind daraus abzuleiten?
- Wie reagiert die Haushaltspolitik bisher darauf, ist aus der praktizierten Haushaltspolitik eine Prioritätensetzung abzuleiten und wie ist diese zu bewerten („politische Verdichtung“)?
- Welche Anforderungen müssen an künftige Haushaltspolitik gestellt werden?
- Welche Veränderungen sind nötig, um die festgestellten Prioritäten in Haushaltspolitik und Haushalt umzusetzen?
- Welche haushaltstechnischen Probleme gibt es dabei?
- Welche politischen Probleme gibt es dabei?
- Welche Konfliktlagen innerhalb der Kommune könnten entstehen?
- Welche Veränderungen oder Erweiterungen von Beteiligungsrechten müssen erreicht werden, um BürgerInnenbeteiligung wirkungsvoller zu machen?

Der *erste Abschnitt* stellt vor allem Fragen des Haushaltes, des Haushaltsrechtes und der Haushaltspolitik im engeren Sinne in den Mittelpunkt. Er soll vor allem informieren und orientieren. Wichtige Fragen des Haushaltsrechtes sollten hier in verständlicher Sprache dargelegt werden, ohne dass es notwendig ist, in die Feinheiten einzudringen. Wesentlich ist, dass sichtbar wird,

was von wem tatsächlich wann entscheiden wird und welche Möglichkeiten zur Einflussnahme überhaupt bestehen. Wesentliche Quellen für das Verständnis der rechtlichen Bedingung sind das Haushaltsgrundsätzegesetz (gilt für den Bundeshaushalt und die Landeshaushalte) und die Gemeindeordnungen der Länder.

Für die Entwicklung der finanziellen Parameter sind folgende Unterlagen relevant:



Welche Quellen kann man nutzen?

- Orientierungsdaten der Landesregierung zur voraussichtlichen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Langfristige (fünfjährige) Finanzplanung der Gemeinde einschl. des zu erarbeitenden Investitionsprogramms
- Haushaltssatzung (Haushaltsplan mit Anlagen)
 - Öffentliche Debatte in Gemeinderat und Ausschuss
 - Vor Entscheidung öffentliche Auslegung an 7 Tagen
 - Ist in den Gemeindeordnungen der Länder geregelt und stützt sich auf das für die Länder und den Bund verbindliche Haushaltsgrundsätzegesetz

Rosa-Luxemburg-Stiftung – Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung e.V. 14.04.2004

Die Informationen und Vorgaben von der Landesebene bzw. ggf. Interventionen des Kreises sind nicht nur hinsichtlich des Umfangs der letztendlich zur Verfügung stehenden Gelder wichtig, sondern auch für die zeitliche Organisation des Beteiligungsprozesses selbst. Für eine öffentliche Diskussion eines der Kommunalvertretung bereits vorgelegten Haushaltes bleiben sieben Tage Zeit – die Beteiligung muss also viel früher einsetzen, spätestens dann, wenn vom Land die Orientierungsdaten kommen.

Im *zweiten Abschnitt* könnte ausgehend von Analysen der kommunalen bzw. regionalen Entwicklung eine Problembeschreibung folgen, die sich an der Lebenswirklichkeit der EinwohnerInnen orientiert. Dies sollte wieder in zweifacher Hinsicht geschehen. Einerseits geht es um eine Analyse der in der Region anzutreffenden Lebenslagen; es werden Daten zur Entwicklung der sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Situation zusammengestellt, die auf jeweils spezifische Art und Weise die Lebenssituation der EinwohnerInnen prägen und deren Entwicklung ihr Leben bestimmen. Dazu gehören Angaben, wie etwa die EinwohnerInnenzahl nach Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund usw., Zahlen verfügbarer Kindergartenplätze, Angaben zu kulturellen Einrichtungen und ihrer Auslastung usw. Auf der anderen Seite sollten die Angaben nicht nur generell auf die Kommune, son-

dem sozialräumlich orientiert betrachtet werden. In der Praxis wird mit einer derartigen Sichtweise bereits vielfach gearbeitet, man denke an die sozialräumliche Orientierung der Jugendhilfe. Dabei werden die gegebenen Verwaltungsstrukturen nochmals unter sozialräumlichem Gesichtspunkt aufgeteilt, um die Zielgerichtetheit der Vergabe von Mitteln zu erhöhen. In den Sozialräumen werden Territorien zusammengefasst, in denen eine gewisse soziale und kulturelle Homogenität zu erwarten ist, die sie von angrenzenden Territorien unterscheidet. Sie besitzen eine bestimmte eigene innere Struktur, in ihnen spielen sich Prozesse von Nachbarschaftlichkeit ab, existiert eine gewisse soziale Kommunikation. Insofern bestimmt der Sozialraumbezug in erheblichem Maße die Möglichkeiten, überhaupt breite öffentliche Diskussionen zu haushaltspolitischen Themen in Gang setzen zu können. In den Sozialräumen werden sich am ehesten die gemeinsamen Interessen finden, die unbedingte Voraussetzung für Partizipation sind. Diese Gegenüberstellung der in der betrachteten Kommune/Region in ihrer Gesamtheit bestehenden Problemlagen und der in den einzelnen Sozialräumen bestehenden spezifischen Problemlagen liefert den Ausgangspunkt für die Bestimmung der Prioritäten für die Aufstellung des Haushaltes – welche Vorhaben sind an welchen Stellen in der Kommune vordringlich, was braucht die Kommune insgesamt, um als lebenswerter Ort betrachtet zu werden.

Zugleich muss in diesem Zusammenhang erfasst werden, welche Mittel neben den kommunalen in den entsprechenden Sozialraum fließen. So werden im Rahmen des Programms Soziale Stadt Mittel in bestimmte städtische Regionen in erheblichem Maße geleitet, ohne dass sie in den Haushalten der Kommune auftauchen und z.T. ohne dass sie von der Kommune direkt gesteuert werden könnten. Gleiches gilt für Mittel aus URBAN II (EU-Programm zur Förderung von Entwicklungskonzepten und deren Umsetzung in Städten und Stadtteilen mit besonderen Problemlagen) sowie Sonderprogrammen auf Landes- und Bundesebene.

Quellen für diesen Teil der Analyse sind vor allem die Sozialberichterstattung, Ergebnisse von Initiativen im Zuge der Lokalen Agenda 21 oder der Mitwirkung im Netzwerk Gesunde Städte. Vielfach können auch bestehende BürgerInneninitiativen wertvolle Beiträge leisten.

Dies leitet über zum *dritten Abschnitt* – wie reagierten bisher Politik und Verwaltung auf die erkannten Problem- bzw. Interessenlagen. Unter dem Gesichtspunkt der reinen Analyse ist dies der zentrale Abschnitt, der in erheblichem Maße die Richtungen einer BürgerInnenbeteiligung bestimmen muss. In diesem Abschnitt wird praktisch eine Bilanz der Wirksamkeit von Politik, Haushaltspolitik in Beziehung auf die Interessen der BürgerInnen vorgenommen. Dazu können z.B. die Vorberichte zum Haushalt oder die in

den Anlagen zum Haushalt oft zu findenden Funktionsübersichten¹⁵⁶ herangezogen werden, ebenso auch weitere Analysen, Erfahrungsberichte etc. Wie überhaupt Budgetanalyse kontinuierlich betrieben werden sollte, ist gerade die in diesem Abschnitt zur Diskussion stehende Frage nur durch kontinuierliche Beobachtung zu beantworten. *Im Unterschied zu der in Abschnitt 1 erarbeiteten Übersicht über den IST-Zustand des Haushaltes selbst werden aber hier die Wirkungen des Gesamtbudgets auf die Entwicklung konkreter Lebenslagen in den konkreten Sozialräumen diskutiert.*

Das Politik und Verwaltung bestehende Probleme nicht kennen, mag vorkommen, ist aber oft nicht zutreffend. Meist verbergen sich hinter ungelösten Aufgaben weitergehende Interessenwidersprüche und Konflikte, manchmal auch rechtliche Sachverhalte.

Die Gegenüberstellung von politischem und Verwaltungshandeln mit den zu konstatierenden Problemlagen wird in vielen Fällen auch das Problem der Beeinflussbarkeit bestimmter Entwicklungen auf der kommunalen Ebene aufwerfen – etwa in Fragen der Beschäftigungspolitik – oder aber auch die Frage, inwieweit BürgerInnen sich für bestimmte Problemlösungen engagieren oder nicht.

Teilweise werden aber auch im Rahmen bestehender Mitwirkungsformen bereits Elemente partizipativer Haushaltspolitik praktiziert – dies kann durchaus auch als positiver Ansatz des Umgangs mit der Spezifik der einzelnen Sozialräume bzw. an bestimmte Lebenslagenkonstellationen verstanden und weiter genutzt werden. Hier sollte auch deutlich gemacht werden, dass es Formen des BürgerInnenengagementes gibt, die haushaltsrelevant gemacht werden können und müssen. Dieser Abschnitt muss vor allem auch motivierend wirken – entweder motivierend im Sinne der Ausfüllung von bisher vorhandenen Defiziten, oder im Sinne der Fortsetzung bewährter Formen der BürgerInnenbeteiligung in einer neuen, wirksameren Qualität. Diese Motivation sollte alle beteiligten Seiten betreffen, also BürgerInnen, Politik und Verwaltung gleichermaßen. Allerdings sollte man sich nicht darüber täuschen, dass auch für den Fall, dass alle drei Seiten für die Realisierung von partizipativen Formen in der Haushaltspolitik motiviert sind, Interessenwidersprüche erhalten bleiben. Insofern ist die Berücksichtigung der in den Analysen erfassten Widerspruchsfelder und der dort ebenfalls vorgenommenen Wertungen (seien es offene oder verdeckte Wertungen) für die Gestaltung von Partizipationsprozessen und für ihre Akzeptanz und Durchschlagsfähigkeit von außerordentlicher Bedeutung.

¹⁵⁶ Diese sind für den kommunalen Haushalt nicht verbindlich vorgeschrieben, nur für den Landeshaushalt.

Die Frage der Konsequenzen der Analyse ist Gegenstand der Abschnitte vier und fünf.

12.1. Das Beispiel Gender Budgeting

Bezogen auf die hier relevante Frage der Budgetanalyse sei die Problematik am Beispiel des Gender Budgeting nur kurz skizziert.¹⁵⁷

GENDER Budgeting kann als ein wichtiger Zugang zu einer lebenslagenorientierten Budgetanalyse verstanden werden. Unter dem Gesichtspunkt der Geschlechtergerechtigkeit, der Wirkung der Haushaltspolitik auf die Entwicklung der Geschlechterbeziehungen werden praktisch alle Haushaltspositionen und alle haushaltspolitischen Prozesse einer Analyse unterzogen.

*„Engendering Budgets bedeutet, die Geschlechterperspektive in budget- und wirtschaftspolitische Prozesse und Entscheidungen einzubringen, die Politiken zu verändern und gleichzeitig auf eine Transformation der Prozesse in Richtung Öffnung und Demokratisierung hinzuarbeiten.“*¹⁵⁸

In der Regel werden international sieben Instrumente bzw. Kriterien für Gender Budgeting angewandt:¹⁵⁹

- die geschlechterbewusste Erfassung politischer Strategien (Welche zu erwartende direkte oder indirekte Wirkung hat eine bestimmte Strategie auf Frauen und Männer? Verändert sie durch ihre Ressourcenverteilung die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern?)
- die nach Geschlecht aufgeschlüsselte NutzerInnenabfrage und Analyse bezüglich individueller Prioritäten (Welche Bevölkerungsgruppe würde von potentiellen staatlichen Ausgaben oder Einsparungen in welcher Weise einen oder keinen Nutzen ziehen?)
- nach Geschlecht aufgeschlüsselte Nutzenanalyse öffentlicher Ausgaben (Wem konkret –Frauen oder Männer- fließen öffentliche Ausgaben zu? Stimmt der tatsächliche Nutzen mit den entsprechenden Vorgaben überein?)
- nach Geschlecht aufgeschlüsselte Analyse des Steueraufkommens und sonstiger Einnahmen (Wie viel direkte und indirekte Steuern werden von den einzelnen Individuen bzw. Haushalten bezahlt?)
- nach Geschlecht aufgeschlüsselte Analyse des Einflusses des öffentlichen Haushalts auf die Zeitnutzung (Welche Auswirkungen haben Haushaltsentscheidungen auf das Zeitbudget privater Haushalte? Unbezahlte Arbeit in Privathaushalten fungiert meist als Puffer für eine staatliche Haushaltspolitik. Insofern ist weiter zu fragen, ob durch bestimmte Haushaltsentscheidung

¹⁵⁷ Für den folgenden Abschnitt wurden Ausarbeitungen von Viola Schubert-Lenhardt, die im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung entstanden, herangezogen.

¹⁵⁸ Beigewum (Hrsg.): Frauen machen Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive. Wien, 2001, S. 10

¹⁵⁹ nach Budlender D./Sharp R./Allen K.: How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis. Contemporary Research and Practice, London, 1998

staatliche Aufgaben ausgelagert werden und durch wen diese dann erfüllt werden.)

- geschlechterbewusster Ansatz einer mittelfristigen Finanzplanung (Wie sieht das nationale Einkommen oder wie sehen Haushaltseinkommen aus, wenn unbezahlte Arbeit¹⁶⁰ mit eingerechnet wird? Welche Variablen und Indikatoren müssten eingeführt werden, um eine Neubewertung von Arbeit zu ermöglichen?)

- Geschlechterbewusste Haushaltserklärung auf Regierungsebene.

Weiterhin sollen für eine geschlechtsspezifische Haushaltsanalyse vorab folgende Punkte geklärt werden:

1. Fragen zu den AkteurInnen

Wer ist an der Initiierung und an der Durchführung der Haushaltsanalyse beteiligt?

Sind regierungsoffizielle Stellen und AkteurInnen damit betraut, sind die Träger Nichtregierungsorganisationen oder kooperieren beide Seiten?

2. Fragen zur Reichweite der Analyse

Auf welcher Ebene werden die Haushalte überprüft (Bund, Land oder Kommune)?

Werden Ausgaben oder Einnahmen oder beides untersucht?

Werden alle Funktionsbereiche überprüft oder nur bestimmte Sektoren?

Bezieht sich die Analyse nur auf vergangene Haushalte, auf die laufende bzw. mittelfristige Planungen oder auf beides?

3. Fragen zur Verankerung in der Politik

Wer nimmt an den verschiedenen Phasen des Analyseprozesses teil?

Woher kommt die Finanzierung der Haushaltsanalyse?

Wo und von wem wird die Analyse verwendet?

An welche Stellen werden die Verantwortlichkeiten für die Durchsetzung von mehr Geschlechtergleichheit verteilt?

Wer wird Widerstand leisten?¹⁶¹

In den Kommunen oder Einrichtungen in Deutschland, die Gender Budgeting bereits in Angriff genommen haben bzw. zumindest einen Beschluss der dafür zuständigen Entscheidungsträger vorliegt, ging dem stets eine umfassende Informationsarbeit voraus. Umgedreht kann eingeschätzt werden, dass eingebrachte Anträge auf Einführung dieser Strategie dort abgelehnt bzw. bereits im Vorfeld gescheitert sind, wo der Wissensstand über Ziele, Vorge-

¹⁶⁰ Das Verständnis von bezahlter und unbezahlter Arbeit als makro-ökonomische Kategorien, ihr Verhältnis zueinander und die Bedeutung dieser Relation für eine neue Ökonomie stellen ein zentrales Element (feministischer) Theorien zum Haushalt und somit auch der Ansätze für Gender Budgeting dar. Daher ist dies als ein eigenständiges Thema zu betrachten, das hier nicht einzeln ausgeführt werden kann.

¹⁶¹ vgl. Schratzenstaller Margit: Durch die Geschlechterbrille gesehen – Haushalt und Finanzen im Überblick, hrsg. Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung. Kommunalpolitisches Frauenforum: Kommunale Finanzen und Geschlechtergerechtigkeit, 29.5.2000

hensweise und Nutzen im Entscheidungsgremien oder den diesen zuarbeitenden Stellen zu gering waren. Auch einzelne engagierte ExpertInnen konnten dann nichts ausrichten. Dieses zu geringe Wissen als Barriere bezieht sich dabei nicht nur auf Gender Budgeting im engeren Sinne, sondern auf Gender Wissen allgemein. Anliegen der entsprechenden Institute bzw. von Gender-TrainerInnen ist es daher zunächst Gender-Kompetenz aufzubauen. Im Unterschied zu Gender Studies an Hochschulen, wo es um allgemeine Fortbildungen zu Geschlechterfragen geht, versteht man unter Gender-Kompetenz „die Verknüpfung von Erkennen gleichstellungsrelevanter Aspekte im jeweiligen Tätigkeitsfeld und Umsetzung der Erkenntnisse im praktischen Handeln“¹⁶².

Die Bereitschaft, sich dieses Wissen anzueignen, setzt jedoch zunächst den politischen Willen zur Verwirklichung von Chancengleichheit für Frauen und Männer voraus. In den altbundesdeutschen Kommunen stellen die unzureichenden Möglichkeiten für Kinderbetreuung und traditionelle Werturteile über die „typische Arbeitsteilung“ zwischen den Geschlechtern die wesentlichen strukturellen Barrieren zur Herstellung von Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern dar, in den Kommunen der neuen Bundesländer ist es die katastrophale Lage auf dem Arbeitsmarkt generell¹⁶³.

Bei vorliegender Entscheidung zu dieser Strategie wird in der Regel nach dem Top-Down-Prinzip¹⁶⁴ verfahren, d.h. es erfolgen Schulungen und Fortbildungen zunächst der Entscheidungsträger, dann von ihnen unmittelbar geleiteten Gremien, die sich nach unten fortsetzen. In der Literatur wird auf die Grenzen dieser Strategie dahingehend verwiesen, dass „sich Handlungsänderungen nicht einfach per Dekret bestimmen lassen.“ Dazu seien nicht zuletzt Personen und Akteure notwendig, „die das Konzept in der Praxis auch gegen Widerstände vertreten“¹⁶⁵ (bottom-up-Prinzip). Diese theoretisch durchaus zu bedenkende Grenze der top-down-Strategie ist in der deutschen Praxis bisher nicht relevant geworden, da es immer AkteurInnen und Personen „von unten“ waren, die den Prozess in Gang gesetzt, permanent gepusht und begleitet haben. Wichtig ist im weiteren Verlauf, dass sich die Gremien zur Implementierung von Gender Budgeting gemischt zusammensetzen, d.h. aus Haushaltsexperten und ExpertInnen aus der Frauenbewegung bzw. dem Bereich, der „gegendert“ werden soll. Beide Gruppen von Exper-

¹⁶² Hofmann, I. u.a.: Gender Mainstreaming in Sachsen-Anhalt: Konzepte und Erfahrungen. Opladen, 2003, S. 104. Diese Berichterstattung über die Entwicklungen in Sachsen-Anhalt widmet sich in einem eigenem Kapitel ausführlich der Art und Weise und den Inhalten dieser notwendigen Fortbildungen auf den verschiedensten Ebenen.

¹⁶³ vgl. Englert, D./Kopel, M./Ziegler, A.: Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds – Das Beispiel Deutschland, in: WSI Mitteilungen 8/2002, S. 456-457

¹⁶⁴ Dieses wird in internationalen Literatur auch als „mandarin approach“ bezeichnet.

¹⁶⁵ Englert a.a.O.

tInnen verfügen jeweils über Spezialwissen, welches gleichberechtigt für das Verfahren notwendig ist – z.B. das Wissen aus der Frauenbewegung zur Zielbestimmung des Prozesses (welche Benachteiligungen sollen abgebaut werden), das Wissen der HaushaltspolitikerInnen ist dagegen notwendig zum Verständnis des Inhalts und des Aufbaus von Haushaltstiteln, gesetzlich vorgeschriebenen Vergabeverfahren etc.

Weiterhin besagen internationale Erfahrungen, dass ExpertInnen vor Ort in der Regel nicht über die Kapazität verfügen, den Prozess auch auf der nächsthöheren Ebene in Gang zu setzen und zu begleiten. D.h. für jede Ebene wird eine eigenständige Entscheidung mit einem eigenständigem Team benötigt. Umgedreht sind „womens budget-Analysen“ übergeordneter Organe häufig so kompliziert angelegt, dass sie von Initiativgruppen vor Ort nicht nachvollzogen oder übernommen werden können.

Entscheidungen über Gender Budgeting auf „höheren Ebenen“ haben oftmals den Nachteil, dass sie von bestimmten regierungspolitisch mächtigen Gruppierungen gewollt und eingeführt worden sind, diese jedoch nicht dauerhaft regieren. Gender Budgeting Prozesse bzw. ihre Weiterführung sind damit vom Ausgang der jeweiligen Wahlen abhängig. Auch wenn die Grundsatzentscheidung beibehalten wird findet oftmals die notwendige „Überkreuzprüfung“ der Auswirkungen von haushaltspolitischen Entscheidungen verschiedener Abteilungen aufeinander nicht mehr statt.

Diese internationale Erfahrung unterstreicht die Notwendigkeit der genauen gesetzlichen Festlegung von konkreten Verfahrensrichtlinien und den jeweiligen Verantwortungen dafür.

Für die Gewinnung der Verwaltungsangestellten zur Umsetzung dieser Strategie und zur permanenten Veränderung von Verwaltungshandeln ist entscheidend, dass die Führungskräfte und MitarbeiterInnen durch diese Strategie einen Gewinn an Effektivität und Qualität ihrer ureigenen Fachaufgaben erleben. Dazu reichen einmalige Einführungsfortbildungen nicht aus, sondern es bedarf vertiefender fachbezogener Fortbildungsprojekte, in deren Rahmen die praktische Anwendung an ganz konkreten, aktuell anstehenden Fachaufgaben geübt wird.¹⁶⁶

In der Literatur wird auch problematisiert, dass Antragstellerinnen in bestimmten Gremien, dort wo sie direkten Einfluss haben (in ihren Parteien

¹⁶⁶ vgl. Vortrag der Landesbeauftragten für Gleichstellung und Frauenpolitik von Sachsen-Anhalt, Isolde Hofmann, anlässlich der Anhörung des Frankfurter Stadtparlaments zur Einführung von Gender Mainstreaming in der Verwaltung am 12.05.2003. Anlage zur Niederschrift über die 20. Sitzung des Frauenausschusses der Stadtverordnetenversammlung am 12.05.2003

und deren Gremien) „nicht die geringste Anstrengung“ zur Einführung und Umsetzung dieser Strategien zeigen¹⁶⁷.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Durchsetzung der Prinzipien des Gender Budgeting als Element partizipativer Haushaltspolitik einer eigenen Strategie sowie einer umfassenden Aktivierung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit bedarf. Dazu kann ein weiterer Weg der Analyse der gegebenen Ausgangsbedingungen für die Formulierung haushaltspolitischer Zielstellungen, die Sozialberichterstattung, beitragen.

*12.2. Das Beispiel Sozialberichterstattung*¹⁶⁸

Sozialberichte sind datengestützte Analysen der allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerung. Die *Sozialberichterstattung* ist hingegen das Prinzip, auf der Grundlage von periodischen Sozialberichten ein möglichst umfassendes Bild über die Lebensqualität der Bevölkerung sowie Trends ihrer Entwicklung zu gewinnen.

Unsere Arbeit zielt auf zwei Schwerpunkte, die zugleich zwei theoretische Perspektiven – eine eher sozialwissenschaftliche und eine eher politikwissenschaftliche – beinhalten.

Erstens soll u.E. die Sozialberichterstattung im Sinne der sozialen Gerechtigkeit einer solidarischen Sozialpolitik dienen.

Das Thema „Soziale Gerechtigkeit“ spielt hier eine große Rolle. Dabei gibt es allerdings die Schwierigkeit, dass nahezu jede politische Strömung ihre Politik als sozial gerecht verkauft. Gegenwärtig läuft gerade in Deutschland ein riesiges Programm zur Demontage des Sozialstaats, ein rigoroser Prozess der Umverteilung von unten nach oben, der Vertiefung von sozialer Ungleichheit.

Wir gehen davon aus, dass die Begriffe soziale Gerechtigkeit und soziale Ungleichheit zusammen gehören und dass in unserer Welt, speziell auch in Deutschland, ein Zuviel an sozialer Ungleichheit existiert. Die Forderungen der Linken zu mehr sozialer Gerechtigkeit zielen folgerichtig auf eine Minderung sozialer Ungleichheit, insbesondere ihrer extremen Ausprägungen, auf den Stopp von Polarisierungstendenzen und der anhaltenden Umverteilung von Unten nach Oben. Es geht darum, den Begriff Gerechtigkeit „wieder aus einem Vorwand zur Rechtfertigung von mehr Ungleichheit in eine Waffe im Kampf für mehr Gleichheit zu verwandeln.“¹⁶⁹

¹⁶⁷ so die Kritik von Jutta Ditfurth in der entsprechenden Sitzung der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung – vgl. Wortprotokoll über die 15. Stadtverordnetenversammlung am Donnerstag, dem 29. August 2002, Stadt Frankfurt am Main, S. 96

¹⁶⁸ Der folgende Abschnitt wurde einer Studie von Andrea Reimann und Rainer Ferchland, die im Rahmen des Projektes der Rosa-Luxemburg-Stiftung „Sozialberichterstattung als Grundlage solidarischer Sozialpolitik“ entnommen.

¹⁶⁹ Heimann, Horst: Mehr Ungleichheit wagen? Zum anhaltenden Boom der Egalitarismuskritik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, S. 711 – 718.

Dazu kann eine solidarisch orientierte Sozialberichterstattung beitragen. In ihren Focus gehören die sozial Benachteiligten, das gesellschaftliche Unten. Und mit dieser Orientierung fragen wir: Wie reflektiert die Sozialberichterstattung den Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und sozialer Gerechtigkeit? Wie erfasst sie Armut und Reichtum als extreme Ausprägungen sozialer Ungleichheit? Wie spürt sie soziale Ursachen für Ungleichheit in den verschiedenen Lebensbereichen wie Bildung, Gesundheit, Arbeiten, Wohnen, ... auf? Analysiert und bewertet sie soziale Polarisierungstendenzen?

Um ein Beispiel zu nennen: Im jüngsten Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung wird die Feststellung getroffen, dass das Bildungswesen nach wie vor soziale Ungleichheit reproduziert. Und im internationalen europäischen Vergleich zeigt sich, dass in Deutschland der soziale Hintergrund auf die Schülerleistungen besonders stark durchschlägt. D.h. das deutsche Bildungswesen ist besonders schlecht dafür gerüstet, Benachteiligungen abzubauen, die mit der sozialen Herkunft zusammenhängen.

Die ungeschminkte Feststellung und Veröffentlichung derartiger Tatsachen, auch in der Sozialberichterstattung, ist Voraussetzung für positive Veränderungen. Auf die klare Analyse der sozialen Wirklichkeit hinzuwirken, ist also der erste Schwerpunkt unseres Projekts gerichtet. Dies ist der sozialwissenschaftliche, insbesondere auch sozialpolitische Aspekt unserer Arbeit.

Um jedoch bei dem genannten prekären Beispiel zu bleiben – neu daran sind nicht die zitierten Aussagen, sondern höchstens die Einschätzung, dass sich diesbezüglich nichts verbessert hat. Es genügt also nicht die Feststellung eines sozialen Problems, um angemessene Veränderungen einzuleiten. Dazu ist nachhaltiger Druck einer kritischen Öffentlichkeit erforderlich, d.h. die Bekämpfung sozialer Ungerechtigkeiten erfordert die Überwindung der – wie es im Konferenzthema heißt – „Apathie der Bürger“. Denn die Verweigerung notwendiger Entscheidungen im Sinne des sozialen Ausgleichs durch die herrschende Politik wie auch die Ignoranz der meinungsbildenden Medien in Bezug auf die Ursachen sozialer Ungerechtigkeit sind nur zu überwinden, wenn sie von den Bürgern nicht mehr geduldet werden.

Damit ist ein zweiter Schwerpunkt – mit eher politikwissenschaftlicher Perspektive – angesprochen.

Zweitens geht es uns darum, das mit der Sozialberichterstattung verbundene große Potenzial für ein Mehr an Partizipation, für die Aufklärung, Politisierung und Aktivierung der Öffentlichkeit zu erschließen.

Für die Problematisierung sozialer Missstände, die in Sozialberichten behandelt werden, ist die öffentliche und streitbare Rezeption der Befunde unerlässlich. Sozialberichterstattung, die sich unter Umgehung der Öffentlichkeit

direkt an die Politik wendet, riskiert, dass die Interessen der Benachteiligten bei der Formulierung der politischen Aufgabe nicht angemessen berücksichtigt werden. Ohne öffentliche Kenntnisnahme und Diskussion verschenkt die Sozialberichterstattung ihr Mobilisierungspotenzial, wird sie ihrer Funktion nicht gerecht, Teil der demokratischen Infrastruktur zu sein.

Beide Schwerpunkte – solidarische Sozialpolitik wie Partizipation und öffentliche Kommunikation – sind mit der Sozialberichterstattung zusammenzuführen. Sozialer Ausgleich, nachhaltige solidarische Maßnahmen gegen soziale Ungerechtigkeit sind nicht ohne den politischen Druck und die soziale Aktivität möglichst breiter Kreise der Bevölkerung durchzusetzen. Umgekehrt bleiben partizipative, demokratische Bewegungen und Initiativen ohne inhaltlichen Treibstoff, wenn sie sich nicht auf die entscheidenden sozialen Probleme der Gesellschaft konzentrieren. Die Sozialberichterstattung kann so zu einem Prozess der öffentlichen Kommunikation über soziale Grundprobleme der Gesellschaft beitragen, der mit dem Ziel geführt wird, sozialen Benachteiligungen entgegenzuwirken.

Ein solches Problem ist ohne Zweifel die Armut. Jawohl – die gibt es auch in Deutschland, einem der reichsten Länder der Welt. Und zwar in wachsendem Maße. Dazu an anderer Stelle mehr.

Armutsberichterstattung ist Teil und in gewisser Hinsicht auch Kern der Sozialberichterstattung. Diese hat sich in Deutschland vor allem aus Initiativen zur Armutsberichterstattung entwickelt. Sozialberichterstattung ist also aus dem Bedürfnis entstanden, die Lebensbedingungen der am meisten sozial benachteiligten, der untersten gesellschaftlichen Gruppen aufzuhellen und zu verbessern. Auch in einer zweiten Hinsicht hat sich die Sozialberichterstattung von unten her entwickelt: Die ersten Armutsberichte wurden dort erarbeitet, wo die Armut unmittelbar zu erfahren und zu bekämpfen war – in den Kommunen. In deren Folge wurden Armuts- und Sozialberichte in einzelnen Bundesländern vorgelegt.

Lange und erfolgreich verweigerte sich die christlich-soziale Bundesregierung den Forderungen nach Erstellung eines nationalen Armutsberichts. Der öffentliche Druck wuchs. Es begann sich eine zwar noch schwache, aber stark engagierte Lobby für die Armen zu formieren. Seit 1991 existiert eine Nationale Armutskonferenz, in der Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfeorganisationen, Gewerkschaft und Kirchen Sitz und Stimme haben. Sie drängte seit ihrer Gründung auf eine nationale Armutsberichterstattung. Auch in verschiedenen Bundesländern haben sich Landesarmutskonferenzen konstituiert. Zudem wurde in der Wissenschaft zunehmend das Problem der Armut in einem reichen Land thematisiert. Wichtige wissenschaftlich fundierte Publikationen – z.B. ein Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Dachverbandes deutscher Wohlfahrtsorganisationen – initiierten den

intensiven Diskurs über das Armutsproblem und sensibilisierten die Öffentlichkeit für dieses Thema.

Nicht vergessen werden darf der große Einfluss, den internationale Initiativen und Organisationen auf die Herausbildung der Armutsberichterstattung in Deutschland ausübten. So ist die Nationale Armutskonferenz Teil des „European Anti Poverty Network“. Schon seit den späten 70er Jahren bemühte sich die Europäische Union – vielfach gegen den Widerstand der deutschen Bundesregierung – um eine Armutsberichterstattung in den Mitgliedsländern.¹⁷⁰ Auch Kriterien zur Messung der relativen Einkommensarmut wurden auf der EU-Ebene entwickelt. Insbesondere hat sich seit 1991 die 50-Prozentgrenze des nach Haushaltsmitgliedern gewichteten durchschnittlichen Haushaltseinkommens als nationales Armutskriterium bewährt.¹⁷¹ Auf dem Kopenhagener Weltsozialgipfel 1995 bekannte sich auch die Bundesregierung dazu, die Bekämpfung der Armut mit einer Armutsberichterstattung zu unterstützen – allerdings ließ sie dem seinerzeit keine Taten folgen. Auch die Verpflichtungen der deutschen Regierung, regelmäßige Berichte zur sozialen Entwicklung an die UNO zu liefern, z.B. zur Erfüllung der UN-Kinderkonvention, ebenso der UN-Frauenkonvention sind starke Impulse zur Ausgestaltung und Verstetigung der Sozialberichterstattung in Deutschland. Und es ist der Hartnäckigkeit und Aktivität sozial engagierter Menschen zu danken, wenn sie die Einschätzung der sozialen Entwicklung nicht allein der Regierung überlassen, sondern den betreffenden UN-Gremien parallel zum offiziellen Berichtsdokument eine kritische Analyse aus der Sicht von Nichtregierungsorganisationen überreichen, die dort auch aufmerksam zur Kenntnis genommen werden – so z.B. im Jahr 2000 ein NRO-Bericht zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau.

Mittlerweile hat sich in Deutschland eine öffentliche Meinung herausgebildet, die es nicht mehr erlaubt, soziale Probleme wie die Armut zu ignorieren. Dies resultiert zum einen aus der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit mit ihren sozial verheerenden und allgegenwärtigen Folgen. Zum anderen ist es nicht zuletzt mit Hilfe zahlreicher Untersuchungen und auch durch die Sozialberichterstattung gelungen, den „Menschen im Schatten“ – wie sie in einer Armutsstudie genannt werden – und ihren Problemen mehr öffentliche Aufmerksamkeit zuzuwenden. Heute kann es sich keine ernsthafte politische Kraft mehr erlauben, zu bestreiten, dass es in Deutschland ein Armutsproblem gäbe. Das taten sogar Regierungsoffizielle noch in den 90er Jahren. Mit dem Regierungswechsel 1998 waren die nunmehrigen Koalitionsparteien in der Pflicht, ihre in der Oppositionszeit erhobenen Forderungen nach

¹⁷⁰ Hauser, Richard: Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B31-32/95, S. 3 – 13.

¹⁷¹ Huster, Ernst-Ulrich: *Armut in Europa*, Opladen, 1996, S. 24

einem nationalen Armuts- und Reichtumsbericht einzulösen. Ein solches Dokument liegt seit 2001 vor. Damit ist ein bemerkenswerter Durchbruch erzielt worden. Der Bericht gelangt zu der Einschätzung, dass in fast allen Lebensbereichen die „soziale Ausgrenzung zugenommen und Verteilungsgerechtigkeit abgenommen hat.“¹⁷² Auf einige Aspekte des nationalen Armuts- und Reichtumsberichts ist an anderer Stelle noch einzugehen.

Es bleibt die alles in allem doch bittere Feststellung, dass zwar einerseits Fortschritte bei der weiteren Durchsetzung, thematischen Erweiterung und Verstetigung der Sozialberichterstattung auf der Bundesebene verzeichnet werden können, sich andererseits aber – wie auch der Armutsbericht zeigt – die sozialen Probleme in Deutschland verschärft haben. Daraus ergeben sich mehrere Herausforderungen an die künftige Gestaltung der Sozialberichterstattung.

Gegenwärtig wird auf der Bundesebene Sozialberichterstattung durch wissenschaftliche Institutionen, in der Verantwortung der Bundesregierung und durch Nichtregierungsorganisationen betrieben. Für Letzteres sind die erwähnten Armutsberichte des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Wohlfahrtsverbände ein Beispiel.

Exemplarisch für die wissenschaftlich betriebene Sozialberichterstattung sei der „Datenreport“ erwähnt. Er erscheint als Instrument des „social monitoring“ etwa im zweijährigen Rhythmus und analysiert die wichtigsten sozialen Themen in zwei Teilen und auf zweierlei Weise. Erstens wird eine Auswertung amtlicher statistischer Daten vorgenommen. Damit wird in gewisser Weise die objektive Seite der sozialen Lage abgebildet. Zweitens erfolgt eine Analyse der subjektiven Reflexion und Bewertung der Lebensbedingungen auf der individuellen Ebene etwa in Gestalt von Einstellungen, Erwartungen, Bewertungen, Präferenzen. Die Basis dafür bilden verschiedene regelmäßig erhobene repräsentative Bevölkerungsbefragungen. An dieser Dualität der Datenquellen sowie der Perspektive auf die Lebensqualität zeigt sich, dass in der deutschen Wohlfahrtsforschung zwei Traditionen zusammengeführt sind – die des skandinavischen „level of living“-Ansatzes, der vor allem auf objektiven Indikatoren beruht, und die der amerikanischen „quality of life“-Forschung, die mehr auf die Erfassung des subjektiven Wohlbefindens gerichtet ist. Die Integration dieser beiden Traditionslinien ist allerdings noch nicht vollständig vollzogen. Das zeigt sich am Beispiel des Datenreports. Beide Teile korrespondieren zwar in ihrer Struktur, sind jedoch inhaltlich separate, nicht miteinander verwobene Analysen. Unter dem Einfluss der sich im Rahmen der Europäischen Union mehr und mehr etablierenden So-

¹⁷² Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5990, S. 10

zialberichterstattung wird über die subjektive individuelle Dimension hinaus auch zunehmend die wahrgenommene Qualität der Gesellschaft zum Gegenstand der Analyse; etwa mit der Frage: „Wie steht es um die soziale Gerechtigkeit unserer Gesellschaft?“¹⁷³ Bemerkenswert ist auch, dass der Datenreport im großen Umfang kostenlos bzw. mit einem sehr geringen Schutzbeitrag zu erhalten ist.

Die amtliche Sozialberichterstattung vollzieht sich auf der Bundesebene zu meist auf gesetzlich geregelter Grundlage und in der Verantwortung der Fachministerien. Zu wichtigen Lebensbereichen werden, z.T. regelmäßig, Sozialberichte erstellt. Mittlerweile liegt der 11. Kinder- und Jugendbericht vor. Es gibt Seniorenberichte, Familienberichte, bisher einen Gesundheitsbericht, es gibt Berichte zur Berufsbildung. Nur einen nationalen Bildungsbericht gab es bisher nicht. Das Bildungswesen in Deutschland unterliegt weitgehend der Kulturhoheit der einzelnen Bundesländer. Aufgrund der zum Teil alarmierenden Ergebnisse von internationalen Vergleichsuntersuchungen wurde durch die Kultusministerkonferenz ein erster Bildungsbericht in Auftrag gegeben, der seit September vorliegt.

Trotz der beeindruckenden Vielfalt von Fachberichten ist die amtliche Sozialberichterstattung auch auf der Bundesebene „noch keineswegs ein integriertes Verfahren des regelmäßigen und umfassenden gesellschaftlichen Monitoring.“¹⁷⁴ Die einzelnen Fachberichte werden inhaltlich nicht aufeinander bezogen, sie bewegen sich thematisch weitgehend im Ressort des zuständigen Ministeriums, und ein die Fachberichte resümierender und integrierender Gesamtbericht – etwa zum Thema „Die soziale Lage in Deutschland“ – existiert nicht. Doch auch in dieser Hinsicht gerät die Bundesregierung in Zugzwang. So ist 2002 schon zum dritten Mal ein Jahresbericht „Die soziale Lage in der Europäischen Union“ erschienen. Er vermittelt einen Überblick über Stand und Entwicklungstendenzen der sozialen Lage in der EU als Ganzes und im Vergleich der 15 Mitgliedsstaaten.¹⁷⁵

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus, dass die amtliche Sozialberichterstattung unter der Regie der Politik steht? Diese Frage betrifft generell das Verhältnis von Politik und Sozialberichterstattung, aber auch Risiken in Bezug auf ihre Objektivität und inhaltliche Orientierung.

Sofern Politiker/innen oder politische Institutionen Einfluss auf die Gestaltung der Sozialberichte nehmen können oder diese gar selbst verantworten, sind sie vielfältigen Anfechtungen ausgesetzt. Gern werden Negativent-

¹⁷³ Böhnke, Petra/Dehley, Jan/Habich, Roland: Das Euromodul – ein neues Instrument für die europäische Wohlfahrtsforschung, in: ISI 24 – Juli 2000, 12-15.

¹⁷⁴ Bartelheimer, Peter: Sozialberichterstattung für die „Soziale Stadt“. Methodische Probleme und politische Möglichkeiten, Frankfurt/Main, 2001, S. 22

¹⁷⁵ eurostat/Europäische Kommission: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2002, o.J.

wicklungen ignoriert, bagatellisiert oder gar schöngeredet, oder aber die Verantwortung dafür wird vorausgegangen politischen Konstellationen zugeschrieben. Gegenteiliges lässt sich im Falle sozialer Erfolge beobachten oder auch dann, wenn die betreffenden Politikerinnen und Politiker nicht der Regierung, sondern der Opposition nahe stehen.

Wie kann z.B. der Gefahr der politischen Instrumentalisierung der Sozialberichterstattung begegnet werden? Wie kann, wenn nicht vermieden, so doch stark eingeschränkt werden, dass sie zum Spielball der Parteipolitik gerät und als Wahlkampfmunition missbraucht wird? Dazu ist es nötig, den Prozess wie das Produkt der Sozialberichterstattung und insbesondere den Diskurs über die notwendigen Konsequenzen nicht der Politik allein zu überlassen, sondern zu einem Vorgang mit breiter öffentlicher Beteiligung zu machen. Parlamentarische und öffentliche Debatten, die Konfrontation mit Sozialberichten bzw. Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen bzw. anderen politisch autonomen bzw. unabhängigen (z.B. wissenschaftlichen) Institutionen sind weitere Möglichkeiten dazu. Einmischung und Engagement der sozial und politisch interessierten Bürger, der Interessenvertreter sozial benachteiligter und vom Berichtsthema betroffener Gruppen sind dabei unerlässlich.

Dies ist aus verschiedenen Gründen nur schwer zu realisieren. Zwar können die meinungsbildenden Medien etwa die Präsentation von Sozialberichten durch die Regierung nicht ignorieren. Aber es hat sich doch eine gewisse Routine der medialen Bewältigung solcher Ereignisse eingestellt. Die Wellen der Aufmerksamkeit verebben schnell. Dem kommt auch entgegen, dass zwar die Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber sozialen Missständen gewachsen ist. Das ändert aber nichts daran, dass etwa Armut nach wie vor „im öffentlichen Bewusstsein der Bundesrepublik ein randständiges Thema ist.“¹⁷⁶

Es ist auch nicht zu übersehen, dass die neoliberalen Argumente ihre Spuren in der öffentlichen Meinung hinterlassen haben. Die Auffassung, der Sozialstaat sei mit seinem bisherigem Leistungsangebot nicht mehr bezahlbar, findet mittlerweile breite Zustimmung und ist ein fruchtbarer Boden für den weiteren Abbau sozialstaatlicher Errungenschaften. Mehr denn je ist also auch die Chance zu nutzen, anhand von Befunden der Sozialberichterstattung auf gravierende soziale Ungerechtigkeiten hinzuweisen und in öffentlich geführten Auseinandersetzungen für eine Neubesinnung auf die Werte einer solidarischen Gesellschaft zu werben, deren wesentliches Kriterium ihr Umgang mit den Schwachen und Armen ist.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Loccumer Initiative kritischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler: Armut als Bedrohung. Der soziale Zusammenhalt zerbricht. Ein Memorandum, Hannover, S. 33

¹⁷⁷ ebenda S. 44

Bei der Vielzahl der erwähnten thematischen amtlichen Berichte auf der Bundesebene wäre es allerdings unrealistisch, jeweils ein breites öffentliches Echo zu erwarten. Dies ist ein weiteres wichtiges Argument für die regelmäßige Vorlage eines integrierten Gesamtberichtes, der sich auf die zentralen sozialen Probleme in der Gesellschaft und die Trends ihrer Entwicklung konzentriert. Die öffentliche Diskussion über einen solchen Bericht hätte dann auch eher die Gesellschaft als Ganzes im Blick, es ginge um die wichtigsten Ursachen der sozialen Grundprobleme, um die hauptsächlichsten Maßnahmen für progressive Veränderungen und deren Präferenz.

Auch in der amtlichen Sozialberichterstattung sollte die direkte politische Einflussnahme auf die inhaltliche Gestaltung der Analysen und Bewertung unterbleiben bzw. minimiert werden. Gegen dieses Gebot hat die deutsche Bundesregierung verstoßen, indem sie den ersten Armuts- und Reichtumsbericht benutzte, um die prekären sozialen Verhältnisse der vormaligen Koalition und jetzigen Opposition anzulasten, Teile des Berichts gewissermaßen als „Werbeschrift der Bundesregierung“¹⁷⁸ gestaltete und eine ihrer Politik zu dankende „Trendumkehr“ deklarierte, die allerdings bis heute ausgeblieben und sich vorläufig auch nicht einstellen wird. Im nächsten Bericht, der im Jahr 2004 erwartet wird, dürfte es der Bundesregierung schwer fallen, größere Erfolge bei der Bekämpfung der Armut nachzuweisen. Allein im letzten Jahr hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Deutschland um 2,2 Prozent erhöht.

Solchen Problemen hinsichtlich der Verlässlichkeit der Erarbeitung und Präsentation von amtlichen Sozialberichten ist durch gewisse Standards leicht zu begegnen. So sollte der jeweilige Bericht zwar von der Regierung bzw. einem Ministerium in Auftrag gegeben, aber nicht federführend ausgearbeitet werden. Beispielsweise wurde der 11. Kinder- und Jugendbericht einer Sachverständigenkommission aus Wissenschaftlern und Politikern übertragen, von dieser erarbeitet und präsentiert, während seitens der Regierung eine Stellungnahme zu diesem Bericht formuliert wurde. Andere Berichte, wie z.B. der Gesundheits- und der Bildungsbericht, werden durch wissenschaftliche Institute erarbeitet. Differenzen in der Einschätzung und Bewertung der sozialen Situation seitens der Sachverständigen einerseits und der Politik andererseits können so einen produktiven Ausgangspunkt für die kontroverse öffentliche Debatte bilden. Dabei ist die Regierung nicht immer der Blamage entgangen, etwa als sie 1998 in ihrer Stellungnahme den Befund des 10. Kinder- und Jugendberichts, in Deutschland gäbe es eine wachsende Kinderarmut, als „unzutreffend“ zurückwies.

¹⁷⁸ Hengsbach, Friedhelm: Armut und Reichtum aus Regierungssicht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, S. 648

Die Verantwortung der Politik für die amtliche Sozialberichterstattung birgt zwar die genannten Risiken, ist aber dennoch nicht a priori negativ zu beurteilen. Zu den Vorteilen dieser Verbindung von Politik und Sozialberichterstattung gehört die Möglichkeit, die Fachkompetenz und das Potenzial der Verwaltungen für die Sozialberichterstattung zu mobilisieren, die Sozialberichterstattung über Verordnungen, gesetzgeberische Maßnahmen zu verstetigen, zu standardisieren und mit der notwendigen Datenbasis auszustatten sowie die Sozialberichterstattung als Instrument der Sozialpolitik zu nutzen, indem sozialpolitische Entscheidungen analytisch fundiert, diskursiv geprüft und konsequent umgesetzt werden.

Gute Sozialberichte bieten die Chance für progressive Veränderungen - nicht mehr, aber auch nicht weniger. Doch wird diese Chance nicht selten ausgeschlagen, indem die Ergebnisse weder ausreichend zur Kenntnis genommen, noch mit der angemessenen Intensität öffentlich erörtert noch in klare und evaluierbare Ziele, Schlussfolgerungen und Entscheidungen umgesetzt werden. Eine solche Einschätzung wird z.B. im Zusammenhang mit der Gesundheitsberichterstattung getroffen.¹⁷⁹

Vieles spricht dafür, dass die amtliche Sozialberichterstattung auch künftig die verbreitetste Form bleiben wird. Auf Länder- und kommunaler Ebene ist sie das wohl ohnehin. Die Bedeutung der nichtamtlichen Berichterstattung als Korrektiv und Vergleichsfolie wird dadurch nicht geschmälert, sie ist auch weiterhin geradezu unverzichtbar. Der Ausbau und die Qualifizierung der Sozialberichterstattung liegt im gesellschaftlichen Interesse. Ausbau heißt, voranzuschreiten bei der thematischen Verbreiterung, der inhaltlichen Bündelung und Integration und bei der Ausgestaltung der empirischen und statistischen Basierung der Berichte. Dass der allgemeine Zugang zu den Daten und Dokumenten zu gewährleisten ist, versteht sich in einer Informationsgesellschaft von selbst. Qualifiziert werden sollte die Sozialberichterstattung vor allem in Bezug auf zuverlässige Periodizität, die bessere Gewährleistung der zeitlichen und räumlichen Vergleichbarkeit, die Evaluation sozialpolitischer Schlussfolgerungen aus vorangegangenen Berichten, die Kommunikation von Ergebnissen der Sozialberichterstattung in den demokratischen Gremien, den Medien und mit relevanten, thematisch tangierten Gruppen, Organisationen und Initiativen.

Für die inhaltliche Qualität ist es unseres Erachtens ebenfalls bedeutsam, dass die Analyse des jeweiligen Themas im Zusammenhang mit der sozialen

¹⁷⁹ Meinschmidt, Gerhard: Gesundheitsziele für Berlin auf der Basis der Gesundheitsberichterstattung. Instrumente einer evidenzbasierten Gesundheitspolitik, in: Geene, Raimund/Carola Gold/Christian Hans: Armut und Gesundheit. Teil II, Berlin, 2002, S. 103.

Ungleichheit erfolgt, weil auf diese Weise die sozial Benachteiligten notwendigerweise ins Blickfeld gerückt werden. Der jetzt vorliegende Bildungsbericht weist auf „gravierende Unterschiede der Bildungsbeteiligung und des Kompetenzerwerbs in Abhängigkeit von der sozialen Herkunft und dem Migrationsstatus.“¹⁸⁰ Hinsichtlich der Armut ist der Bezug auf die soziale Ungleichheit offenkundig. Und in der Gesundheitsberichterstattung ist dies durch den Begriff „gesundheitliche Ungleichheit“ gewissermaßen als Prinzip festgeschrieben. Dabei geht es um gesundheitliche Unterschiede, die aus der sozialen Ungleichheit erwachsen.

Daran anknüpfend geht es nun um einige Erfahrungen und Probleme zum Thema Sozialberichterstattung auf der Landes- bzw. auf kommunaler Ebene. In Berlin und im Bundesland Brandenburg wird der Zusammenhang von Gesundheit und sozialer Ungleichheit durch die Gesundheitsberichterstattung seit kurzem in Auswertung der Einschulungsuntersuchungen analysiert. Kinder aus sozial benachteiligten Familien sind weniger gesund und starten in der Schule mit einem Handicap. Diese auf das Land Brandenburg bezogene Einschätzung ist nicht überraschend, aber bezüglich der daraus abzuleitenden Konsequenzen für sozial und räumlich differenzierte Fördermaßnahmen durchaus produktiv.

Die Schwierigkeiten, Armut und Reichtum zu erfassen, sind bekannt. Das betrifft besonders die kommunale Ebene. Hier stützt man sich häufig auf die Sozialhilfestatistik mit dem Nachteil, dass eine erhebliche Dunkelziffer der Armut in Kauf genommen werden muss. Für die Armutsberichterstattung in der Hauptstadt Berlin und ihren Bezirken beschreitet das Amt für Statistik neue Wege. Bereits zum zweitenmal wird der Mikrozensus - eine jährliche Haushaltsbefragung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage, die 1 Prozent aller Haushalte in Deutschland erfasst – genutzt, um unter dem Thema „Armut und soziale Ungleichheit in Berlin“ eine Analyse der relativen Einkommensarmut vorzunehmen. Dabei fungiert – analog zu einem in der EU verwandten Kriterium – die 50-Prozent-Grenze des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens in Berlin als Armutsgrenze. Demzufolge waren 2002 15,6 Prozent der Berliner Bevölkerung einkommensarm. Die Tendenz ist wachsend. In Bezug auf die soziale und räumliche Differenzierung weisen die Daten auf Probleme hin, die für Deutschland generell und ganz besonders für die großen Städte charakteristisch sind.

Das betrifft zum einen das besonders hohe Armutsrisiko von Kindern und von Familien mit Kindern, insbesondere von Alleinerziehenden, von Immigranten, Erwerbslosen und Personen mit niedrigem Bildungsniveau.

¹⁸⁰ Avenarius, Hermann/Ditton, Hartmut/Döbert, Hans u.a.: Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde (Zusammenfassung), 2003, S. 9

Zum anderen erwachsen spezifische Probleme aus der ungleichen räumlichen Verteilung der benachteiligten wie der privilegierten Bevölkerungsgruppen. So schwankt die Armutsquote der (alten) Berliner Bezirke zwischen 4 und 28 Prozent. Zwar sind die Bevölkerungsgruppen in den deutschen Großstädten nicht derart extrem voneinander separiert wie in den amerikanischen Ghettos, aber es gibt die bedrohliche Tendenz der sozialen und sozialräumlichen Polarisierung. Und man spricht zu Recht von der Krise der Stadt. Diese resultiert wesentlich daraus, dass die städtische Unterklasse für den ökonomischen Prozess überflüssig geworden ist. Die Probleme erwachsen nicht mehr aus ihrer Ausbeutung, sondern aus der Nichtausbeutung. Die andauernde Massenarbeitslosigkeit bedroht die Zukunft der Städte und damit die Stabilität der Gesellschaft.

Extrem ungerecht und paradox ist auch der folgende Befund der Berliner Armutsanalyse. Bekanntlich vollzieht sich in Deutschland ein demografischer Wandel. Haushalte mit Kindern sind in Berlin schon seit längerem in der Minderheit. Nur in jedem dritten Berliner Mehrpersonenhaushalt (mit deutscher Bezugsperson) leben Kinder. Unsere Gesellschaft behandelt jedoch Kinder wie Überflüssige. Dies zeigen die Armutsquoten. Unsere Gesellschaft ist arm an Kindern. Aber sie ist reich an armen Kindern. Und diese konzentrieren sich besonders in jenen Stadtgebieten mit hohen Anteilen an ausländischer Bevölkerung und Arbeitslosen.

Das Problem ist nur im gesellschaftlichen Maßstab oder gar nicht zu lösen.

Dennoch gibt es zu Recht ein großes Bedürfnis, in den kleinen städtischen Gebieten mit besonders hohen sozialen Belastungen etwas zur Entschärfung der Situation zu unternehmen. Insofern ist auch ein wachsender Bedarf nach kleinräumigen Sozialanalysen zu verzeichnen. Dies hat Konsequenzen für die Sozialberichterstattung. Berliner Bezirke gehen mehr und mehr dazu über, die Sozialberichte auch bis in relativ kleine bezirkliche Subräume zu staffeln, um möglichst konkrete Ansatzpunkte für die Sozialplanung zu finden. Allerdings besteht eine große Aufgabe darin, das Datenangebot der amtlichen Statistik entsprechend fortzuentwickeln.

Sozialberichterstattung auf der kommunalen Ebene ist für viele große Städte schon Normalität. In den ländlichen Gebieten und Gemeinden wird indes diese Form der Analyse noch relativ wenig praktiziert. Dies zeigte sich auch bei unseren Untersuchungen in Teilen des Bundeslandes Brandenburg. Es ist jedoch lohnend, sich für die stärkere Verbreitung der Sozialberichterstattung auch auf der lokalen Ebene einzusetzen. Dazu gab es nicht zuletzt aus Rio de Janeiro einen sehr starken Impuls. Erstmals hat ein internationales Aktionsprogramm, die 1992 auf der UN-Konferenz beschlossene AGENDA 21, die Rolle der Kommunen und damit der lokalen Politik beschrieben und gewürdigt. Die Bedeutung dieser Aussagen reicht über die Umweltpolitik im enge-

ren Sinne weit hinaus. Danach spielen die Kommunen als „Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, ... eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.“¹⁸¹ Diese Argumente ermutigen auch zur Praktizierung der Sozialberichterstattung auf der lokalen Ebene.

Unsere Einschätzungen zur Sozialberichterstattung auf Landes- und Kreisebene im Land Brandenburg können hier nicht vorgetragen werden. Es soll der Hinweis genügen, dass die Landesverwaltung gemeinsam mit Wissenschaftlern ein System von Sozialindikatoren entwickelt hat. Damit wurde ein Durchbruch erzielt, mit dem eine neue Qualität und Breite der Sozialberichterstattung angeregt und befördert werden kann. Auf dieser Grundlage können periodisch Basisberichte erstellt werden, die anregend sind für einen breiten öffentlichen Diskurs über die wesentlichen sozialen und sozialräumlichen Grundprobleme im Land. Zum anderen ist der Basisbericht Impulsgeber für andere Formen der Sozialberichterstattung, z.B. für thematische und/oder lokal/regional begrenzte Berichte.

In den Landkreisen und größeren Städten Brandenburgs geht es nicht mehr darum, ob Sozialberichte erstellt werden, sondern um deren Qualität, Nutzbarkeit, ihr Zugeschnittensein auf spezielle Adressaten, verbunden mit der Klärung der Frage, welcher Sinn mit der Berichterstattung verfolgt werden soll.

Diese Frage stellt sich noch vehementer auf der Ebene der kleineren Städte und der ländlichen Gemeinden. Einerseits gibt es einen Bedarf nach differenzierter Analyse der sozialen Situation in der Kommune. Vor allem zwei drängende Probleme werden genannt – zum einen die wachsende Armut in Gestalt eines zunehmenden Sozialhilfebedarfs, zum anderen starke Veränderungen der sozialen Struktur. Diese resultieren aus erheblichen Zuwanderungen aus Berlin und aus Bevölkerungsverschiebungen im Gefolge lebhaften Wohnungsbaus. (Die beobachteten Gemeinden liegen im Umland Berlins).

Verschiedene Bürgermeister sehen in Analysen derartiger Prozesse wichtige Instrumente zur Verbesserung der politischen Entscheidungs- und Handlungsspielräume.

Andererseits stehen der Sozialberichterstattung Verunsicherungen und Vorbehalte entgegen. Und es gibt auch faktische Schwierigkeiten, insbesondere einen Mangel an fundierten Daten. In den Argumenten, die gegen eine Sozialberichterstattung vorgetragen werden, wird vor allem auf die Diskrepanz zwischen Aufwand und Nutzen verwiesen. Insbesondere wird bezweifelt,

¹⁸¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umweltpolitik. Agenda 21, Bonn, 1997, S. 231

dass angesichts der geringen finanziellen und instrumentellen Möglichkeiten auf Gemeindeebene, den aufgezeigten Problemen Lösungen entgegengesetzt werden können. Dabei spielen auch Erfahrungen einer relativen Ohnmacht der Gemeindeverwaltung in Bezug auf wirksame Verbesserungen der sozialen Situation eine Rolle. Das liegt nicht nur an den misslichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen - etwa in Gestalt von Massenarbeitslosigkeit und Ausbildungsmisere. Verunsicherungen gehen auch von der geplanten Gemeindereform und den damit erwarteten Veränderungen in Bezug auf Kompetenzen und Ressourcen aus.

Befürchtet wird auch, dass Vergleiche zwischen den Gemeinden im Rahmen der Sozialberichterstattung zu einem Ranking führen, das imageschädigend sein oder gar zu Umverteilungsmaßnahmen veranlassen könnte.

Angesichts der schwierigen Voraussetzungen in den Gemeinden sind praktische Hilfestellungen für die Sozialberichterstattung besonders wichtig. Dabei geht es im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe darum, das in der Gemeinde vorhandene Potenzial – Bewohner, Verwaltung, Gemeindevertretung, Vereine – für die Konzipierung und Erarbeitung von Sozialberichten und nicht zuletzt für die Arbeit mit diesen Dokumenten zu ermutigen und zu unterstützen. Die Aufgabe von WissenschaftlerInnen sehen wir vor allem darin,

- bei der Ausarbeitung und Bereitstellung von Sozialindikatoren für die kommunale Ebene zu helfen,

- Bildungsmaterial mit inhaltlichen und methodischen Hinweisen für die Konzipierung, Erarbeitung und Auswertung von Sozialberichten zu erarbeiten,

- bei der beispielhaften Erarbeitung von Sozialberichten in einzelnen Gemeinden mitzuarbeiten und

- die zielgerichtete Auswertung derartiger „Beispielberichte“ durch Bildungsveranstaltungen und Erfahrungsaustausche zu befördern.

Sozialberichte, die nicht durch Kommunen selbst erstellt werden, wird es künftig kaum geben. Das ergibt sich zwangsläufig aus den leeren Gemeindeskassen. Bei diesem Stichwort ist allerdings auf die großen Möglichkeiten zu verweisen, auch mit Hilfe der Sozialberichterstattung klare Präferenzen festzulegen, wofür die knappen finanziellen Mittel verwendet werden sollen. Sozialberichterstattung und Bürgerhaushalt sollten deshalb zu einer produktiven Einheit verknüpft werden. Aber dies ist ein neues Thema – und vor allem ein Feld, auf dem wir von Brasilien (Stichwort Porto Alegre) zu lernen haben.

13. Bausteine partizipativer Haushaltspolitik – Umfeldentwicklung

Mit der Analyse der praktizierten Haushaltspolitik auf der einen und der Analyse der entscheidenden Problemlagen in der Kommune auf der anderen Seite sind wichtige Voraussetzungen für die Motivation der verschiedenen Akteure, sich aktiv in Haushaltspolitik einzuschalten, sowie für eine qualifizierte Auseinandersetzungen über die künftigen Richtungen von Haushaltspolitik geschaffen. Bereits in dieser Phase sind die drei entscheidenden Gruppen, also die BürgerInnenschaft, die PolitikerInnen (Kommunalabgeordneten) und die Verwaltung angesprochen. Die angesprochenen Analyseprozesse können von allen drei Akteursgruppen genutzt werden und verändern ihre Argumentations- und Handlungsbedingungen. Wie die Akteure diese neuen Möglichkeiten nutzen, steht auf einem anderen Blatt. Insoweit ist die Umfeldentwicklung, also das Gewinnen von Verbündeten für die Initiierung wie für das Vorantreiben des Prozesses eine genauso wesentliche Voraussetzung, wie die Analyse.

Wichtige Erfahrung ist hier, dass

- im günstigsten Falle die/der BürgermeisterIn die hervorragende Rolle bei der Einleitung des Verfahrens spielt und damit für die Sinnhaftigkeit einer Beteiligung und die Ernsthaftigkeit der Verfahrens bürgt;
- Politik und Verwaltung in Vorleistung gehen, also bestimmte Bedingungen schaffen, wie etwa die Bereitstellung entsprechender Informationen und einer notwendigen Infrastruktur des Beteiligungsprozesses oder eine entsprechende Veränderung ihrer Arbeitsweise; dazu sollte eine Selbstverpflichtung zählen, die Vorschläge der BürgerInnen ernst zu nehmen und nur begründet abzulehnen;
- wichtige Vereine/NGO bereit sind, diesen Beteiligungsprozess (etwa durch Budgetanalysen oder die Initiierung von und Aktivierung zu BürgerInnenversammlungen) zu unterstützen.

Soll der Prozess *erstmalig* in Gang gesetzt werden, ist deshalb die Suche nach Verbündeten in allen Akteursgruppen von entscheidender Bedeutung. Dies ist nur durch eine unmittelbare Kommunikation, durch persönliches Ansprechen, durch die Nutzung von offiziellen wie auch informellen Netzwerken möglich. Insofern wäre, so eine weitere Erfahrung, anzustreben, dass es in der Verwaltung bereits früh *einen* Ansprechpartner gibt, der als Schnittstelle zwischen den Akteuren fungiert und der mit dem Prozess identifiziert werden kann. In vielen Kommunen gibt es Beauftragte für bürgerschaftliches Engagement, die hier PartnerInnen werden könnten.

In dieser Aktivierungsphase geht es schließlich auch um eine umfassende Information über tatsächlich in der Kommune bestehende Beteiligungsver-

fahren, über nationale und internationale Erfahrungen bei der Realisierung von Ansätzen partizipativer Haushaltspolitik und natürlich über die Haushaltsrealität der Kommune („lesbarer Haushalt“). Bereits in dieser Phase muss auch über erforderliche Bildungsmaßnahmen nachgedacht werden, damit interessierte und fähige BürgerInnen die Möglichkeit erhalten, sich auf die Teilnahme an derartigen Beteiligungsprozessen vorzubereiten. Gleiches gilt auch für VerwaltungsmitarbeiterInnen und PolitikerInnen. Da sich auch für sie die Bedingungen des Handelns grundsätzlich verändern, müssen sie bereit sein, zu lernen, sich für diesen Prozess zu qualifizieren.

Um dieses Umfeld gestalten zu können, sollen im folgenden die wirkenden Interessenkonstellationen und deren Vermittlung an der Schnittstelle von BürgerInnenengagement, politischem und Verwaltungshandeln näher betrachtet werden.

13.1. Partizipation und Bürgerengagement – Ansatzpunkte für die Vermittlung zwischen Initiativen und Politik/Verwaltung¹⁸²

Typen von Bürgerbeteiligung und gesellschaftspolitische Einordnung - Allgemeines

Stärkere Beteiligung der BürgerInnen an kommunalen Entscheidungen, darunter der Haushaltspolitik, ist heute eine Forderung, die von unterschiedlichen politischen Spektren mit unterschiedlichen Intentionen bejaht wird. Die Vorstellungen in diesem Bereich lassen sich zwischen drei Feldern beschreiben: Auf dem einen Feld geht es darum, ein Gegengewicht zu der klassischen einseitigen, von Eigeninteressen des Staates und mächtiger Lobbyverbände geprägten Politik zu schaffen, umfassende demokratische Mitwirkung in einen der zentralen Bereiche der Konstitution von Macht in der Gesellschaft zu tragen. Das zweite Feld ist vor dem Hintergrund der tiefgehenden Legitimationskrise, in die staatliches Handeln geraten ist, zu sehen. Bürgerbeteiligung soll zur Rückeroberung der Legitimation beitragen. Das dritte Feld wird durch neue kooperative Formen der Demokratie in einem offenen Zielfindungsprozess gekennzeichnet, der zum einen durch die jüngsten Anforderungen an effizientes Handeln erzwungen und zum anderen durch die Integration von Bürgerbeteiligung als selbstverständlicher Bestandteil der Kommunalpolitik ermöglicht wird.

Diese drei Typen sollen nun im Einzelnen dargestellt und in Zusammenhang zu ihren spezifischen Widerspruchskonstellationen gesetzt werden.

Bürgerbeteiligung als Weg der Emanzipation und Selbstbestimmung von Bürgern - Ausgangssituation

¹⁸² Auszug aus einer Studie, die im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung und des kommunalpolitischen forums e.V. (berlin) durch unique, Gesellschaft für Arbeitsgestaltung, Personal- und Organisationsentwicklung mbH, August 2002 erstellt wurde (AutorInnen: Dr. Gerda Jasper, Dipl.-Psych. Markus Rehr, Dr. Annegret Rohwedder)

„Bürger werden dort aktiv, wo die Großorganisationen versagen. Die Parteien, deren Ziel es war und zumeist noch immer ist, verschiedene Interessen zu bündeln, sehen sich der Selbstorganisation von Menschen um bestimmte konkrete Fragen und Interessensgebiete gegenüber. Eine zunehmende Zahl von Menschen findet Chancen zur Verwirklichung ihrer Anliegen in einer Politik ohne Parteien, bei Bürgerinitiativen und ähnlichen basisdemokratischen Aktionsformen und bildet den Kern vieler sogenannter ‚neuer sozialer Bewegungen‘.“¹⁸³

Gründe für ein wachsendes Interesse

Die Gründe für das Ergreifen der Initiative auf Seiten der Bürger sind vielfältig. Viele Bürger sind generell daran interessiert, über Veränderungen in ihrem Lebensumfeld informiert zu sein, um die Konsequenzen für ihre jeweils individuellen Lebensumstände bewerten zu können. Besonders Veränderungen, die als negativ empfunden werden, können in einigen Bürgern das Bedürfnis entstehen lassen, z.B. an einem Planungsprozess im Stadtteil mitbestimmend teilzunehmen. Der erste Schritt ist dann oft die Suche nach Gleichgesinnten (Initiativen), um über die Gruppenbildung ein stärkeres Druckpotential und mehr Rückhalt der Verwaltung gegenüber zu bekommen. Die Mitbestimmung der Gestaltung der eigenen unmittelbaren Lebensumwelt, aber auch die Veröffentlichung und Durchsetzung von Eigeninteressen sind hierbei entscheidend. Auf der anderen Seite ist es auch eine immer wieder erlebte Frustration, die als Reaktion auf vielfältige Funktionsunfähigkeit unterster politischer Ebene, Bürger veranlasst, ihre Möglichkeiten des Mitredens und Mitgestaltens mehr auszuschöpfen. Auch die Medien spielen hierbei durch ihre Art der Berichterstattung als Multiplikator einer aufkommenden Protesthaltung – auch innerhalb der Parteien – eine wichtige Rolle.¹⁸⁴

Widerspruchskonstellationen

Diese Motivationslage auf Seiten der Bürger, die von mehr oder weniger stark ausgeprägtem Oppositionsdenken gekennzeichnet ist, zieht natürlich meist entsprechende Reaktionen auf Seiten der Politik bzw. Verwaltung nach sich. Verwaltungen befürchten, dass es zu einer Verlängerung, teilweise Blockierung von Planungsprozessen durch die Beteiligung kommen kann, und es herrscht generell die Meinung vor, dass Beteiligung die verfassten Formen demokratischer Entschlussfindung zwar ergänzen, keinesfalls aber ersetzen dürfe. Dahinter verbirgt sich die Angst vor partiellem Machtverlust bzw. davor, dass aktionsstarke Gruppen oder sogar Einzelpersonen sich gegenüber der Mehrheit durchsetzen könnten.

¹⁸³ Edlinger, R./Potyka, H.: Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven, Wien, 1989, S. 39

¹⁸⁴ ebenda S. 13

Diese Befürchtung seitens der Verwaltung ist genau genommen auch nicht ganz unbegründet. Ist Bürgerbeteiligung zunächst als Emanzipation von politischen oder wirtschaftlichen Lobbyinteressen entstanden, so läuft sie schon bald selbst Gefahr, neue Lobbys zu etablieren. Zum einen repräsentieren kommunalpolitisch aktive und organisierte Bürger erfahrungsgemäß nicht den Querschnitt der Bevölkerungsstruktur. Rechtsanwälte, Ärzte, Journalisten, Lehrer fungieren häufiger als Meinungsbildner als Arbeiter, kleinere Angestellte, Hausfrauen und Pensionisten. Das größere Artikulationsvermögen der engagierten Gruppe kann daher schnell zu sozialer Ungerechtigkeit führen. Zum anderen können auch innerhalb einer Partizipationsbewegung Kleingruppen oder Einzelpersonen die gebotene Bühne zur Selbstdarstellung für das Verfolgen spezifischer individueller Ziele missbrauchen. Beteiligung muss also nicht unbedingt immer auf das Gemeinwohl hin orientiert sein.

Eine andere Frage ist die nach den Entscheidungsbefugnissen, die den Bürgern zugestanden werden, bzw. die sie sich selbst erkämpfen können. Wenn sich Bürger beteiligen, wollen sie, dass ihre Vorschläge zumindest in Ansätzen berücksichtigt werden und sich in ausgeführten Maßnahmen wiederfinden oder ihnen zumindest plausibel erklärt wird, warum gewisse Vorschläge sich nicht realisieren lassen. Ein Auseinanderfallen von Entscheidungsinteresse und Entscheidungskompetenz während eines Planungsprozesses, eine große Zeitspanne zwischen Erörterung, Entscheidung und Verwirklichung des Vorhabens kann bei den Bürgern schnell Frustration hervorrufen.¹⁸⁵

Grundlegend für diese Frage nach den Entscheidungskompetenzen der Bürger ist aber die Auseinandersetzung mit dem Demokratieverständnis generell. Hier wird ein Dilemma deutlich, das allgemein für alle Arten von Bürgerbeteiligung relevant ist: Auf der einen Seite sollen Bürger aus unterschiedlichen Gründen, die vor allem mit einer Emanzipations-, Legitimations- und Kontrollfunktion zu tun haben, möglichst umfangreich an den kommunalen Entscheidungs- und Beeinflussungsprozessen beteiligt werden. Darüber ist man sich weit gehend einig. Auf der anderen Seite aber hat die Partizipation dort ihre Grenzen, wo die Bürger im Sinne der repräsentativen Demokratie vom eigentlichen Abstimmungsprozess ausgeschlossen werden. So herrschen denn auch, was das Verhältnis zwischen direkter und repräsentativer Demokratie anbetrifft, die gegensätzlichsten Ansichten vor.

Verfechter der repräsentativen Demokratie befürchten, dass eine geförderte oder geduldete Bürgerbeteiligung dazu führt, dass entscheidungsschwache Politiker keine autonomen, an Grundsätzen orientierten Entscheidungen mehr treffen, weil sie nur den Einzelinteressen folgen, die sich jeweils am

¹⁸⁵ Haberkost, T.: Nutzungsmöglichkeiten des Internet als Instrument der Partizipation privater Personen und Gruppen an kommunalen Planungsprozessen. Diplomarbeit, Universität Hannover, 1999

besten artikulieren.¹⁸⁶ „Die Bewältigung des Problems lautet: Beteiligung am Entscheidungsprozess durch vorzeitige und offene Information, durch Planungsprozesse in Alternativen, durch längere Diskussionsphasen und durch Respektierung von Bürgerinitiativen als Gesprächspartner [...] die Entscheidung selbst aber müssen gewählte Körperschaften treffen, denn sie allein können zur Verantwortung gezogen werden und so mancher könnte sich sonst fragen, wozu er die Mandatare gewählt hat“.¹⁸⁷

Nun verfügen aber auf der anderen Seite viele Bürgerinnen und Bürger über Handlungs- und Urteilsfähigkeiten, deren Potentiale bei einem auf alle vier Jahre beschränkten Wahlrecht unausgeschöpft bleiben. Diese Schere zwischen den demokratischen Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger und den ihnen angebotenen partizipativen Möglichkeiten sei, so die Anhänger eines Ausbaus von direkten Formen der Demokratie, auch die Ursache für die vielfach beklagte Politik(er)verdrossenheit. Je weniger den Bürgern tatsächliche Entscheidungsbefugnisse zugestanden werden, desto weniger fühlen sie sich auch für Lokalpolitik verantwortlich und werden dadurch immer passiver.

Diese Argumentation ist bestimmt nachvollziehbar und nicht falsch. Sie wird jedoch dadurch relativiert, dass man sich vor Augen führt, welche Anlässe denn die Bürger im Allgemeinen zu einer aktiven Teilnahme bewegen. Hier scheint es etwas einseitig zu sein, allein eine mangelnde Legislativkraft für das Fehlen von Engagement verantwortlich zu machen. Vielmehr kommt hinzu, dass bei den Bürgern Interesse und Engagement oftmals erst bei persönlicher Betroffenheit entstehen. Sie treten meist aber verspätet ein, wenn Entscheidungsprozesse schon ein Stadium erreicht haben, das nur noch begrenzte Einflussmöglichkeiten bietet.

Ausblick

Positiv ist bei dem emanzipatorischen Typ der Bürgerbeteiligung jedoch anzumerken, dass Bürger durch das Ausschöpfen aller möglichen Formen von Beteiligung auch eine wichtige Kontrollinstanz von Politik darstellen. Trotz der genannten Nachteile bietet auch gerade eine gewisse oppositionelle Haltung die nötige Energie, um wichtige Entscheidungen voranzutreiben, die bei kooperativen Formen vermutlich unter den Tisch gefallen wären. Dennoch ist die Oppositionshaltung, die ihren Ursprung letztlich in der Selbstbestimmungswelle der 60er Jahre hat, mit zu vielen Reibungsverlusten verbunden, die sich Kommunen angesichts immer stärker werdender Effizienzanforderungen kaum mehr leisten können.

Bürgerbeteiligung als hierarchische Form der Zusammenarbeit - Ausgangssituation

¹⁸⁶ Edlinger, R./Potyka, H. a.a.O. S. 26

¹⁸⁷ ebenda S. 14

Einen völlig anderen Typ von Bürgerbeteiligung stellt jener dar, bei dem die Verwaltung die Initiative für Beteiligungsprozesse ergreift, indem sie Bürger informiert, sie am Diskussionsprozess beteiligt und Meinungen einholt. An dieser Konstellation wird schon deutlich, dass diesem Typ ein sehr hierarchisches Demokratieverständnis zugrunde liegt, in dem die Rollen klar verteilt sind: Die Verwaltung bzw. Politik gibt die Themen vor, die zur Debatte stehen und die Bürger fungieren als interessierte Berater und Diskussionsteilnehmer.

Daraus ergibt sich die Frage nach den Motiven für ein solches Verhalten von Politik bzw. Verwaltung.

Motive von Verwaltung bzw. Politik für Wahl dieser Form

Je nachdem, wie skeptisch man diesem hierarchischen Typ der Bürgerbeteiligung gegenüber steht, werden auch die Motive der Politik sehr unterschiedlich eingeschätzt.

Befürworter stellen zum einen eher planungspraktische Argumente in den Vordergrund. So gewährt ein frühzeitig angeregter Meinungs austausch oft hilfreiche Einblicke bezüglich der Durchsetzbarkeit und der Richtigkeit der gewählten Strategien. Ein frühzeitiges Einbeziehen der Bürger kann etwaigen später auftretenden Konflikten vorbeugen.

Zweitens sind es schlicht auch Effizienz-, und Kostensenkungsaspekte, die die Politik bewegen, sich mit den Meinungen der Bürger auseinander zu setzen. Obwohl Bürgerbeteiligung den Planungsprozess zunächst erst einmal aufhält, ist es auf lange Sicht trotzdem ein Zeitersparnis, Entscheidungen im gegenseitigen Konsens zu fällen. Darüber hinaus bringen viele Bürger auch einen enormen Zeit- und Arbeitsaufwand ein, der die Verwaltungen entlastet. Drittens wird auch die Informations- und Partizipationspflicht der Politik gegenüber den Bürgern betont. Diese läge in der Verantwortung, getroffene Entscheidungen zu erklären, gezielt Meinungen von Bürgern einzuholen und gesetzte Ziele verständlich darzustellen.¹⁸⁸

Dieses Anliegen geht jedoch den Skeptikern hierarchischer Beteiligungsformen nicht weit genug. Im Gegenteil: Versteht man Bürgerbeteiligung lediglich als Transparentmachen von Entscheidungen und regelmäßige Dokumentation von Verwaltungsabläufen, so wird dadurch der Bürger zu einem Zeichen bewusster Akzeptanz und zur unentgeltlichen Arbeitskraft für öffentliche Aufgaben degradiert. Eine so geartete Form von Bürgerbeteiligung hat nur das Ziel, über aktive Ansprache des gesellschaftlichen Verantwortungsgefühls der Bürger Legitimation für politisches Handeln zu schaffen. Hintergrund dieser Dynamik ist die bereits angesprochene Legitimationskri-

¹⁸⁸ Willhauck, L.: Partizipatorische Planung als politische Kultur. Chancen für neue Formen politischen Handelns im Spannungsfeld von Lebenswelt und politisch-administrativem System. In: Eisel, U./Trepl, L. (Hrsg.): Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur, Band 7, Berlin, 1997, S. 51

se der Politik, aber auch des planenden Arms der Verwaltung, der immer mehr politische Aufgaben zu erfüllen hat. Anders gesagt – die klassischen politischen und Lobbystrukturen sehen sich außerstande, eine ‚richtige‘, gesellschaftlich weitgehend akzeptierte Haushaltspolitik ohne Einbeziehung weiterer Kreise der Gesellschaft zu konzipieren.

Ein weiteres Motiv kann der Versuch etablierter politischer Parteien sein, durch Unterstützung des Engagements von Betroffenen Vorteile gegenüber den politischen Kontrahenten zu gewinnen. Bürgerbeteiligung würde somit parteipolitisch instrumentalisiert werden, um neue politische Gruppierungen und Ansätze einer plebiszitär-basis-orientierten Entwicklung, die zu Lasten der etablierten politischen Parteien gehen, ‚weich‘ aufzufangen und möglichst in die bestehenden Strukturen der Parteienlandschaft zu integrieren.¹⁸⁹

Widerspruchskonstellationen

Obwohl diese von der Politik initiierte Form der Bürgerbeteiligung den positiven Effekt haben kann, Bürger für kommunale Probleme zu sensibilisieren, ihnen ihre Betroffenheit vor Augen zu führen und ihre bisher schlummern-den Potentiale bürgerschaftlichen Engagements abzurufen, ist eine wirkliche Partizipation dennoch in Frage gestellt. Es scheint, dass die Bürger lediglich an der *Realisierung* von politischen Zielen beteiligt werden sollen – nicht aber an der Zielbestimmung selbst. BürgerInnenbeteiligung wird vor allem als nachvollziehbarer Prozess im Rahmen eines bestimmten ideologischen und politischen Gesellschaftsverständnisses verstanden, nicht als offener Prozess, der Gesellschaft jenseits der Vorstellungen von Politik und Verwaltung auch verändern kann. Vor diesem Hintergrund steht der in vielen Modellen zur Verwaltungsreform angesprochene „Kunde Bürger“ in einem neuen Licht. Wurde dieses Konzept zunächst noch positiv als ein Zuwachs an Servicementalität gesehen, so zeigt sich nun auch der hierarchische Aspekt, der damit verbunden ist. Der Bürger bezieht als Kunde Leistungen von der Verwaltung, hat aber keine Mitsprache bei deren Entwicklung.

Diese Rollenaufteilung ist nicht nur bezüglich des Ausmaßes an Partizipation fragwürdig, sondern reproduziert auch eine ‚Blick-von-oben-Politik‘, einen Politikstil, der die Bürger nicht als Souverän, sondern als mehr oder weniger fähigen Kunden oder Berater einstuft. Besonders deutlich wird das dort, wo ein für die Planung maßgeblicher gesellschaftlicher Bedarf ohne Beteiligung der Betroffenen gar nicht zu erkennen ist und Bürgerbeteiligung dann nur den Zweck hat, diesen bei den Bürgern zu wecken und sichtbar zu machen, anstatt über das tatsächliche Ausmaß des Bedarfs nachzudenken und gemeinsam Ziele zu definieren.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Edlinger/Potycka a.a.O. S. 13

¹⁹⁰ Willhauck a.a.O. S. 51

Obwohl die Bürger nicht als gleichberechtigte Partner gesehen werden, wird von ihnen trotzdem ein hohes Maß an Mitarbeit erwartet. Der Bürger ist also nicht nur Kunde, sondern auch selbst Dienstleister. Denn dadurch, dass die Bürger der Verwaltung Informationen über die einzelnen Intentionen der autonomen oder teilautonomen Akteure liefern, indem sie eigene Vorschläge einbringen und Widerstände sichtbar machen, werden sie für die Verwaltung zu einer wichtigen Unterstützung.

Diese Form der Mitarbeit birgt jedoch auch die Gefahr in sich, dass sich die Politik der Verantwortung für ihr Handeln besser entziehen kann, mit dem Argument, man habe ja die Bürger mit einbezogen und ihre Bedürfnisse berücksichtigt. Dass dahinter die Ansicht steht, man könne die Kooperation der Bürger durch das Anbieten eines Meinungsaustauschs erkaufen, liegt auf der Hand. Eine so intendierte Bürgerbeteiligung macht sich verdächtig, nur aus dem Zweck initiiert worden zu sein, um bei der späteren Durchführung von Planungsvorhaben freie Bahn zu haben.

Damit soll natürlich nicht in Abrede gestellt werden, dass durch die rechtzeitige Sachinformation, beispielsweise über den Bedarf an Infrastrukturen oder Haushaltsmitteln, tatsächlich mögliche Konflikte vermieden werden können.¹⁹¹

Bürgerbeteiligung als kooperative Zusammenarbeit - Motive für die Wahl dieser Form der Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung gibt es nicht nur als Kontrapunkt gegen eine als schwach empfundene Lokalpolitik oder als nachgeschaltete Form der Legitimationsbeschaffung nach bereits erfolgter Zieldefinition. Eine neue, kooperative Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Politik scheint hier neue Möglichkeiten zu eröffnen. Grundlage dieser Kooperation ist das Interesse an einer kreativen Zusammenarbeit in einer offenen Leitbilddiskussion.

BürgerInnenbeteiligung erschöpft sich nicht in der Möglichkeit des Nachvollziehens von politischen und Verwaltungsentscheidungen, sondern schließt die Möglichkeit der Entscheidung über Grundrichtungen der Entwicklung der entsprechenden Region und die Wege der haushaltspolitischen Untersetzung dieser Zielvorstellungen mit ein.

In diesem Sinne ist Bürgerbeteiligung ein politisch und ideologisch offener Prozess, der Veränderungsoptionen einschließt.

Eine weitere Dimension hat Bürgerbeteiligung auch durch neue ökonomische und ökologische Notwendigkeiten bekommen. In dem Moment, in dem einerseits die Mittel tatsächlich nicht ausreichen und andererseits ökologische Fragestellungen in konkreten Planungs- und Entwicklungsvorhaben handfeste Gestalt annehmen, kann Bürgerbeteiligung durchaus aktivierend

¹⁹¹ ebenda

sein und dazu beitragen, die eigene Lebensweise zu problematisieren und den Verlauf wirtschaftlicher und sozialer Prozesse besser zu verstehen. Zum einen sind neue kooperative Demokratieformen auf die Verbesserung der Effektivität kommunalen Handelns ausgerichtet - wie Verfahrensbeschleunigung, Erlangen besseren Steuerungswissens, Abbau von Entscheidungsblockaden und Förderung der Selbstbestimmung. Zum anderen können dialogzentrierte Verfahren auch „gegenseitige Lernprozesse zwischen Bürgern und der Verwaltung ermöglichen und in konkrete Umsetzungsvorschläge münden“.¹⁹²

Darüber hinaus wird immer deutlicher, dass es – vergleichbar mit Wirtschaftsunternehmen – auch bei Kommunen nicht mehr ausreicht, auf nationale oder globale Entwicklungen lediglich zu reagieren. Vielmehr wird eine aktive vorausschauende Zukunftsplanung immer wichtiger, die eine Zukunftsdiskussion über kommunale Entwicklungsziele mit einschließt. Diese kann beispielsweise Themen wie Bevölkerungsstruktur, Fremdenverkehr, regionaler Markt, Haushalt, Nahverkehr oder soziales Engagement behandeln. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine Kooperation zwischen Kommune und Bürger die einzige Form der Bürgerbeteiligung, die sich anbietet.

Widerspruchskonstellationen

Denkt man aber an die Umsetzbarkeit dieser Kooperation, so stellen sich einige Widerspruchskonstellationen heraus.

Zum einen ist ein Zuwachs an Kooperationsbereitschaft seitens der Kommune auch mit einem enormen Anstieg des Zeit- und Arbeitseinsatzes der Bürger verbunden, den diese in ihrer Freizeit aufbringen sollen. Dies ist für viele Bürger trotz hohen Engagements schlichtweg eine Überforderung. Dazu kommt, dass solche partizipativen Prozesse auch inhaltlich viel stärker in die Tiefe gehen und deshalb auch nicht für alle Bürger gleichermaßen zugänglich sind. Denn sobald es an die Realisierung der gemeinsam definierten Ziele geht, hat dies oft auch weitreichende haushaltspolitische Konsequenzen. Tatsächlich jedoch gelingt es nur in wenigen Fällen, diesen Konsequenzen Öffentlichkeit zu verschaffen und für ihre Durchsetzung Mehrheiten zu gewinnen. Die Rückwirkungen oft erlebter Unmöglichkeiten der Realisierung vernünftiger und notwendiger Aufgaben demotiviert Aktive und wirft sie auf kleinste Lösungen zurück.

Letztlich liegt der Grund dafür darin, dass - obwohl die Zugangsschwelle zu den Verfahren niedrig ist und auch Themen behandelt werden, die jeden Menschen in der einen oder anderen Form betreffen - die Themen spezialisiert bleiben und nur isolierte Teilaspekte der Entwicklung betreffen.

¹⁹² Bogumil, J.: Kooperative Demokratie – Formen, Potentiale und Grenzen. In: Haus, M. (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, 2002, S. 151-166.

Kritiker kooperativer Beteiligungsformen führen deshalb auch die mangelnde Sachkompetenz der Bürger in vielen speziellen Detailfragen als einen der Hauptschwachpunkte in der Durchführbarkeit an. Birgt dieses Verfahren zwar die Chance einer effizienteren Entscheidungsfindung, so stellt es auf der anderen Seite oft auch eine große Herausforderung an die Diskussions- und Entscheidungsstruktur der Beteiligung dar. Auch die bereits angesprochene Gefahr der internen Lobbybildung bei den Bürgerbeteiligten ist hier anzuführen.

Eine andere Schwierigkeit ist mit dem Dilemma verbunden, dass eine gleichberechtigte Kooperation nicht nur dann schwierig wird, wenn die Bürger nicht genügend Zeit, Engagement und Sachkompetenz mitbringen, was an sich schon ein sehr idealistischer Wunsch ist. Vielmehr muss den Bürgern auch etwas ‚gegeben‘ werden. Denn erleben die Bürger ein ständiges Auseinanderfallen von Ressourcenverfügung und Entscheidungsbefugnis und haben keinen Gewinn aus ihrem Engagement, dann produziert das mehr als andere Tatbestände Politikverdrossenheit.

Geht man jedoch der Frage nach der praktischen Umsetzbarkeit einer Entscheidungsgewalt der Bürger nach, so zieht dies eine allgemeine Diskussion über das Demokratieverständnis nach sich. Während die einen nur die repräsentative Demokratie imstande sehen, soziale Ungerechtigkeiten zu korrigieren und unterschiedliche Artikulationsmöglichkeiten auszugleichen, sehen andere in plebiszitären Elementen ein notwendiges Korrektiv gegenüber parteipolitischen und durch Medien unterstützten Lobbystrukturen.

Dieser Widerspruch ist kaum aufzulösen, da beide Argumente in ihrer Extremform sicherlich ihre Gültigkeit besitzen. Fest steht aber auch, dass kooperative Beteiligungsformen ihre volle Wirkung nur dann entfalten können, wenn mündige Bürgerinnen und Bürger auch einen Rechtsanspruch haben, eine Abstimmung über ihre Ergebnisse herbeizuführen.

Es gilt daher, einen neuen Weg für bürgerschaftliche Entscheidungsbefugnisse jenseits der Diskussion über direkte oder repräsentative Demokratie zu finden.

Mögliche Auswege

Eine mögliche Lösung tut sich auf, wenn man kooperative Demokratieformen nicht als Ersatz für die bestehenden Formen repräsentativer und direkter demokratischer Willensbildung versteht, sondern als deren Ergänzung. Damit ist natürlich immer ein Machtverzicht der Mandatsträger und der Verwaltung verbunden. „Aber auch wenn die Kommunalvertretung und Verwaltung in einzelnen klar umrissenen Fragen Kompetenzen an die Bürger abgeben müssen und nur in zu begründenden Einzelfällen von den Beteiligungsergebnissen abweichen können, ist dieser Machtverlust nicht zu hoch einzuschätzen, denn in der Regel wird nur ein kleiner Teil der Verantwor-

tung auf die Bürger übertragen“.¹⁹³ Damit ist zum einen klar, dass nicht-institutionalisierte Formen der Partizipation institutionalisierte nicht ersetzen können. Es geht vielmehr darum, in eng umschriebenen Bereichen einen Verhandlungsmodus zu finden, bei dem einerseits die Bürger genügend Einfluss haben, um ihre Vorschläge einzubringen und andererseits auch die Mandatsträger genügend Identifikation mit dem Verhandlungsgremium aufbringen können, um sich dann bei ihrer Beschlussfassung an die Ergebnisse des Gremiums gebunden zu fühlen.

Genau darin besteht ja auch das Kooperative an diesem Modus der Bürgerbeteiligung, dass anders als bei direktdemokratischen Formen keine Vetopositionen durch die Bürger aufgebaut werden. „Kooperative Demokratie findet also immer nur im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips statt“.¹⁹⁴ Es geht nicht um ein Aushebeln der Grundsätze repräsentativer Demokratie, sondern um eine neue Form politischer Verantwortung. Nur wenn man Bürgern Verantwortungsbereiche zugesteht, kann man von ihnen auch Verantwortungsbewusstsein in partizipatorischen Fragen erwarten. Auf der anderen Seite ändern und erweitern sich dadurch auch die Aufgaben von Mandatsträgern. Sie haben nicht mehr nur die Verantwortung für das Ergebnis, die sie in dem beschriebenen Rahmen mit den Bürgern teilen, sondern vermehrt auch für den Prozess. Indem Bürgerbeteiligung nicht mehr als Opposition gegen die Politik verstanden wird und sich zunehmend zu einem wichtigen kommunalpolitischen Bestandteil etabliert, bedarf dieser Prozess auch geeigneter Pflege durch die Politik bzw. kompetenter Referenten aus der Verwaltung. Diese Prozesskontrolle kann zum Beispiel beinhalten, für eine ausgewogene Vertretung aller sozialen Schichten zu sorgen, eine zeitliche Nähe zwischen Beratung und Entscheidung herzustellen, die einzelnen Teilprozesse zu koordinieren und im Bedarfsfall auch öffentliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Wir werden darauf im letzten Abschnitt noch einmal zurück kommen.

Erkenntnisse aus Erhebungen zu Bürgerinitiativen in verschiedenen Regionen - Bürgerinitiativen und Politik/Verwaltung: Schwierigkeiten im Umgang und ihre Ursachen

Vor dem Hintergrund der untersuchten bzw. beschriebenen Bürgerinitiativen erscheint es uns lohnend, noch einmal resümierend auf Hindernisse und Schwierigkeiten in Politik und Verwaltung einzugehen.

Positive Effekte von Bürgerinitiativen stellen sich zeitverzögert ein

Planer und Verwaltungsangehörige sind gefordert, sich als Fachleute in notwendigem Maße um Bürgermotivation und -initiative zu bemühen. Das heißt

¹⁹³ Bogumil, J.: Kooperative Demokratie – Formen, Potentiale und Grenzen. in Haus, M. (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, 2002, S. 161.

¹⁹⁴ ebenda

jedoch nicht selten, dass sie über ihren eigenen Schatten springen sollen. Denn mit diesem Bemühen laden sie sich kurzfristig Mehraufwand auf und handeln sich eventuell Komplikationen und Konflikte ein. Daraus kann organisatorische und fachliche Überforderung ebenso erwachsen wie Konfliktangst. Beides kann sich als Hemmschuh auf Seiten der Verwaltung erweisen. Mit dem Verweis der Verwaltung auf die verzögernde Wirkung der Beteiligung auf den Planungsprozess sollte nicht moralisierend umgegangen werden. Überwiegend entspricht das den Tatsachen. Dagegen stehen allerdings die schon mehrfach herausgearbeiteten Vorteile einer auch von den Bürgern mit getragenen und mit initiierten kommunalen Planung und Entwicklung.

Zu hohe oder zu komplexe Ziele der Bürgerinitiativen blockieren

Bürgerinitiativen werden nicht selten ins Leben gerufen, wenn der Leidensdruck bei den Bürgern und/oder bei Politik/Verwaltung schon besonders groß ist. Dementsprechend groß und komplex wird die Bürgerinitiative dann auch konstituiert.

Aber weder die Ressourcen (zeitlich, räumlich, materiell, finanziell) passen dann zur Größe der Aufgaben noch der gesteckte zeitliche Horizont. Damit ist die Nichtrealisierung von Zielen ebenso programmiert wie die Enttäuschung aller Beteiligten. Der Nichterfolg wird personifiziert: Politik und Verwaltung sehen die Ursachen dann eher in der personellen Zusammensetzung von Bürgerinitiativen als in „hausgemachten“ oder strukturellen Problemen.

Zu wenig kompetenter Umgang mit Kommunikations- und Interaktionsproblemen

Auch die Kommunikations- und Interaktionsschwierigkeiten in Bürgerinitiativen resultieren nicht in erster Linie aus bewusstem Gegeneinander der Parteien, sondern aus

unterschiedlichen Sprachen: Planer argumentieren tendenziell fachlich/technisch, Beteiligte eher emotional, weil es um ihre persönlichen Belange geht.

gruppendynamischen Prozessen: Sympathien und Antipathien erwachsen auch aus unterschiedlichen oder wechselnden Interessenlagen sowohl auf Seiten von Politik und Verwaltung als auch auf Seiten der bürgerschaftlich Engagierten.

Das Wissen um solche Zusammenhänge entlastet die Beteiligten. Probleme werden weniger als Fehlleistungen von Personen betrachtet. Zugleich bedarf es für das Beherrschen gruppendynamischer Prozesse auch der beratenden Begleitung von Bürgerinitiativen – am besten durch professionelle Unbeteiligte.

Kommunen sollten aber auch zunehmend darüber nachdenken, wie sie Bürgerinitiativen Ressourcen für die Entwicklung sozialer, fachlicher und methodischer Kompetenzen zur Verfügung stellen. Wird auf Seiten der Politik eine lebendige Beteiligungskultur der Bürger tatsächlich gewünscht, dann kommt man kaum umhin, diese auch durch eine aktive Förderung zu ermöglichen. Die Politik darf sich dann weniger als inhaltlicher und institutioneller Gegenpart der Bürger verstehen, sondern als jene zentrale Stelle, die im Auftrag der Bürger deren aktive Teilnahme an Gestaltungsprozessen ermöglicht. Dies muss zur Folge haben, dass die Politik die nötigen Mittel bereit stellt, um ein funktionierendes Projektmanagement der Bürgerbeteiligung zu etablieren, sei es durch räumliche, finanzielle, infrastrukturelle oder professionelle beratende Ressourcen.

Intransparente Vereinbarungen

Absprachen zwischen Verwaltung, Investoren und Grundeigentümern sind zwar im Vorfeld von Entwicklungsmaßnahmen oft eine gute Möglichkeit, um erste Fragen zu klären, sie bergen aber das Risiko, dass potenziell engagierte Bürger sich übergangen fühlen und demotiviert abwenden. Deshalb sollten solche Absprachen so schnell wie möglich transparent gemacht werden. Verbindliche Kommunikationsstrukturen können in diesem Zusammenhang viel Ärger ersparen. Dazu gehören z. B. feste Gesprächstermine aller beteiligten Parteien sowie die Verpflichtung, bilaterale Abmachungen umgehend öffentlich zugänglich zu machen.

Institutionalisierungstendenzen in offenen Gremien

Wenn in spezifischen Kooperationsformen immer wieder die gleichen Leute zusammenkommen und sich eine feste Entscheidungsstruktur etabliert, die einer kreativen Auseinandersetzung entgegenläuft, kann eine personelle Fluktuation sehr heilsam sein.

Teilweise wird die Lobbybildung aber auch durch mangelnde Professionalität in der Zusammenarbeit gefördert. Ohne eine klare Strukturierung der Sitzungen und Redezeiten können einzelne Beteiligte reine Individualinteressen vertreten oder eine permanente Abwehrhaltung einnehmen, die die partizipatorische Gruppenarbeit belastet.

Ein zielgerichteter Einsatz unterschiedlicher Formen von Gruppenarbeit (wie wechselnde Zusammensetzung von Arbeitsgruppen) fördert bzw. erzwingt Perspektivenwechsel und zumindest teilweise auch Verständnis für die Position des Anderen.

Unklare Zuständigkeiten – fehlendes stabiles Scharnier zwischen Initiative und Politik/Verwaltung

Das Auseinanderfallen von Entscheidungsinteresse und Entscheidungsbefugnis während des Planungsprozesses führt zu Irritationen bei den Beteilig-

ten. Ebenso ein großer Zeitraum zwischen den Erörterungen und der Entscheidung sowie Verwirklichung des Vorhabens.

Eine direkte „personelle Verknüpfung“ von Bürgerinitiative und Politik/Verwaltung ist einer der erfolgreichen Wege, um das Handeln aller drei Gruppen immer wieder von neuem zielgerichtet zu koordinieren.

Handlungsempfehlungen

Bereits in den vorherigen Abschnitten sind Handlungsempfehlungen für die Gestaltung und Wirksamkeit von Bürgerinitiativen enthalten. Wir stellen sie nachfolgend noch einmal gebündelt dar.

Erfahrbar machen von Vorteilen bürgerschaftlichen Engagements

Um zu erreichen, dass das Interesse der Bevölkerung an ehrenamtlicher Tätigkeit nicht weiter abnimmt oder brach liegt, ist eine klare Initiator- oder Koordinatorrolle der kommunalen Politik und Verwaltung gefragt. Vorausgehen muss auch eine Sensibilisierung des Einzelnen für die Gemeinschaften, in denen er lebt und ein Erfahrbar machen der Vorteile sozialen Engagements. Dafür ist Leitbildarbeit ebenso geeignet wie das Erzeugen von Aufbruchstimmung durch kleine, überschaubare und zügig realisierbare Projekte. Konkrete Teilziele und Handlungsschritte sind gefragt – und klar zu formulieren.

Bei komplexen Zielen - langen Weg planen, um langen Atem zu haben

Je komplexer die Ziele einer Bürgerinitiative sind, umso längere Zeiträume sollten für Ziel- oder Leitbilderarbeit (sowie der Prinzipien, die dem zugrunde liegen), das Entwickeln von Arbeitspaketen bzw. Projekten und deren Umsetzung und Evaluation eingeplant werden. Bei großen Vorhaben ist es sinnvoll, für die nachfolgend aufgeführten Schritte mehrere Treffen oder eine Klausur einzuplanen:

- Leitsätze für ein Leitbild erarbeiten sowie Ziele der Entwicklung formulieren,
- Projekte, Teilprojekte, Arbeitsschritte konzipieren, (inklusive Meilensteine und Termine)
- Verantwortlichkeiten, Rollen der Beteiligten klären,
- Regeln für das Funktionieren der Bürgerinitiative erarbeiten,
- Steuerungs- und/oder Arbeitsgruppen installieren.

Der lange Weg der Umsetzung

Der Entwicklungsphase folgt ein langer Weg der Umsetzung, an dem von Anfang an möglichst viele Bürger auf allen Ebenen des Prozesses beteiligt werden sollten.

Ergebnisse von Bürgerinitiativen in Politik und Verwaltung einplanen

Im Gegensatz zu einem häufig vorzufindenden Beteiligungsaktionismus ist es anzustreben, die folgenden Fragen bereits im Vorfeld von Bürgerbeteiligung zu beantworten: Wer soll wann, zu welchem Zweck beteiligt werden

und wie ist die Bürgerbeteiligung an den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess anzubinden? Gerade bei Bürgerengagement im Rahmen der Auftraggeberrolle erweist es sich häufig für die dauerhafte Motivation der Bürger als nachteilig, wenn vorab nicht überlegt wurde, wie die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in den Entscheidungsprozess eingespeist werden sollen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Beteiligungsergebnisse meist mehrere Politikfelder berühren, während die Entscheidungsprozesse in den Ratsgremien und in der Verwaltung häufig in fachlich sehr stark spezialisierten Arenen ablaufen.¹⁹⁵

Bürgerinitiativen und Politik/Verwaltung strukturell verzahnen

Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements ist derzeit noch nicht in ausreichendem Maße als Querschnittsaufgabe der Verwaltung anerkannt, was die Schaffung ressortübergreifender Strukturen und ein professionelles Partizipationsmanagement verlangen würde. Wünschenswert wäre der Auf- und Ausbau zentraler Anlaufstellen für bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene, die Engagementsuchende und Engagementanbieter zusammenführen. Was die Finanzierung solcher Anlaufstellen angeht, hat jedoch für viele Kommunen die Sicherstellung der Finanzierung gesetzlicher Aufgaben Priorität. Deshalb sollte der Bundesgesetzgeber auch darüber nachdenken, ob Anlaufstellen der Status der Gemeinnützigkeit zuerkannt werden sollte.

Es geht darum, die Koordination und Moderation von Beteiligungsprozessen mehr als Aufgabe der Politik zu verstehen, ohne jedoch eine unerwünschte Verschränkung zwischen Loyalitätsanspruch und politischen Interessen zu schaffen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch das Etablieren einer regional zuständigen Stelle, die als Bindeglied zwischen Politik und Bürger dient, Gelder für Initiativen bereitstellt und Moderations- und Kommunikationsaufgaben übernimmt.

Ob weitere gesetzliche Regelungen für neue Formen der Bürgerbeteiligung sinnvoll sind, ist fraglich, da dies die benötigten Freiräume zur Entwicklung und Festigung einer Beteiligungskultur auf lokaler Ebene eher behindern würde. Wichtig ist eine engere sachgerechtere Verzahnung zwischen neuen direktdemokratischen Bürgerbeteiligungsformen und der repräsentativ verfassten Kommunalpolitik.

¹⁹⁵ Bogumil, J. a.a.O. S. 13.

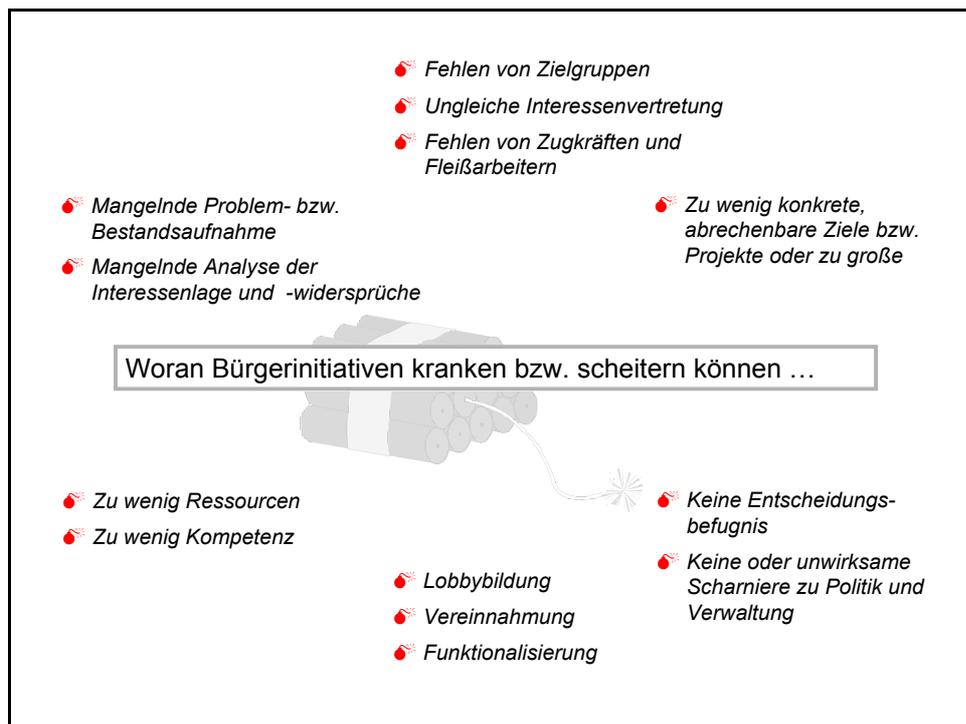


Abbildung 6

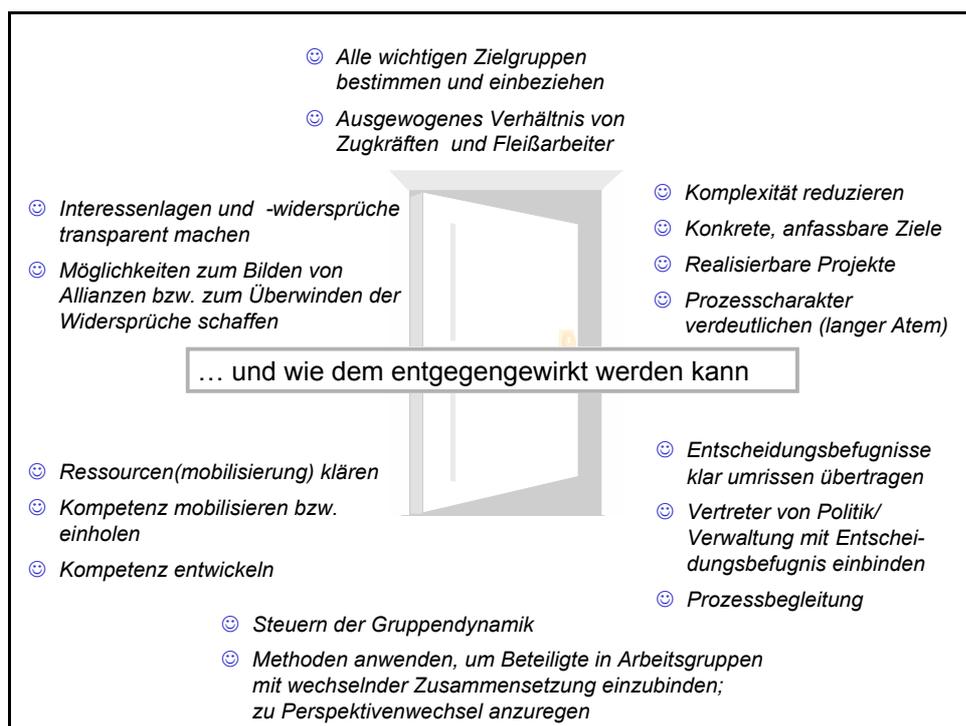


Abbildung 7

Kriterien erfolgreicher Bürgerinitiativen

Frühzeitige Bürgerbeteiligung

Die Beteiligung engagierter Bürger sollte so frühzeitig wie möglich beginnen. Schließlich werden in diesem Abschnitt Grundsatzentscheidungen gefällt (Problemdefinition, Zielbestimmung etc.), die für den weiteren Verlauf

der Planungen prägend sind. Auch eine gemeinsame Festlegung von Verfahrensregeln zwischen Verwaltung und Beteiligten ist einfacher möglich. So können bereits im Vorfeld Verfahrensunstimmigkeiten und Demotivation von Bürgern durch vorab gefällte Entscheidungen vermieden werden.

Gelingende und kontinuierliche Kommunikation

Eine der wichtigsten Grundlagen für effektive Beteiligungsprozesse ist das Funktionieren von Kommunikation und Interaktion zwischen den Beteiligten. Vor allem gilt es, die Kommunikation zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung nicht nur gelingend, sondern kontinuierlich zu gestalten. Dafür kann und sollten verschiedene, einander ergänzende Wege und Methoden gewählt werden.

Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten für Bürgerinitiativen gezielt schaffen

Um zu verhindern, dass zwischen engagierten Bürgern und den Vertretern von Politik und Verwaltung ein Machtgefälle besteht und eventuell erweitert reproduziert wird, sind verschiedene Wege zu gehen. Da die Einflusschancen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung ungleich verteilt sind, ist nach Möglichkeiten des Ausgleichs von Machtgefälle zu suchen. Das kann zum einen dadurch geschehen, dass sich Bürgerinitiativen eigene Regeln geben und von Anfang an formelle und informelle Wege für die Durchsetzung von Beschlüssen suchen. Auch der Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessenlagen und die Verhinderung von internen Lobbys sind Bedingung für Einfluss und Wirksamkeit von Bürgerinitiativen.

Transparenz der Interessen

Grundlage dessen ist Transparenz von Entscheidungen und Zielen von Beteiligten bzw. von Interessengruppen – vor allem der Kommunen. Die Karten sollten möglichst offen auf dem Tisch liegen, um Entscheidungsprozesse nachvollziehbar zu gestalten. Hierzu gehört auch eine offene Informationspolitik und Konfliktaustragung, um Verständigungsschwierigkeiten aufgrund von Wahrnehmungsunterschieden und Missverständnissen möglichst schnell beseitigen zu können. Die Bürgerinnen und Bürger müssen auch über die Grenzen der Beteiligung informiert werden, um Enttäuschungen zu vermeiden.

Umsetzung der Ergebnisse sollte nicht allein vom Goodwill der Behörde abhängen

Trotz der nur politischen Verbindlichkeit von Abmachungen im Rahmen von Bürgerbeteiligung, schließlich sind die Behörden für die formelle Entscheidung zuständig. Das Gelingen von Bürgerinitiativen bzw. die Umsetzung der Ergebnisse sollte aber nicht vom Goodwill der Behörde(n) abhängen. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass erfolgreiche Bürgerinitiativen eine

direkte institutionalisierte Verknüpfung mit Politik und/oder Verwaltung haben.

Zugangsbarrieren zu Bürgerinitiativen niedrig halten

Um einen gesellschaftlich breiten Grundkonsens zu ermöglichen, ist eine bewusste Beteiligung aller betroffenen sozialen Gruppen und Schichten von entscheidender Bedeutung, (z.B. Ausländer, Menschen mit Behinderungen). Ansonsten werden die sozio-ökonomisch Stärkeren dominieren. Die Anwaltsplanung wird häufig als Methode gesehen, das zu gewährleisten. Andererseits kommt dies einer gewissen Entmündigung der vertretenen Beteiligten gleich, da ihre Meinung nur indirekt berücksichtigt wird. Zukunftskonferenzen und –werkstätten unter Einbeziehung aller sozialen Gruppen sind dagegen eine gute Gewähr für niedrige Zugangsbarrieren.

Verhinderung interner Lobbys

Auch der Benachteiligung von nichtorganisierten Beteiligten gegenüber den organisierten (Initiativen, Vereine) ist entgegenzuwirken, da Organisierte sich sonst eventuell mit Sonderinteressen in den Vordergrund drängen. Hier sollte die Verwaltung ebenfalls auf Ausgleich bedacht sein. Erstrebenswert ist die Nutzung solcher Formen von Bürgerinitiativen, in denen sämtliche Interessen durch geschickte Verhandlungen verwoben und verknüpft werden. Viele planungsverantwortliche Kommunalvertreter müssen zur Verwirklichung dieser Kriterien ihre eigene Rolle in Planungsprozessen überdenken.

14. Bausteine partizipativer Haushaltspolitik - Überlegungen zu Verfahren

Aus dem bisher gesagten ergibt sich, dass es eigentlich kein allgemein gültiges Verfahren geben kann. Es sind vor allem qualitative Merkmale festzumachen. Dies führt zu einer gewissen, wenn auch nicht abschließenden Orientierung auf die Gestaltung der Verfahren.

Grundsätzlich muss sich das Verfahren an den durch die gesetzlichen Bestimmungen gesetzten Eckpunkten für die Entscheidungsfindung orientieren. Bezugspunkt des Verfahrens ist immer ein Prozess, der mit einer staatlich und politisch-parlamentarisch sanktionierten Entscheidung endet. Da Haushaltspolitik dem Wesen der Sache nach immer einen gesamtgesellschaftlichen Bezugspunkt hat und rechtliche Regelungen immer auch diesen Aspekt transportieren sollen, kann eine andere Herangehensweise auch nicht tragfähig sein. Das bedeutet, dass die zeitliche Gestaltung des Ablaufes wie auch der Charakter des Ergebnisses eng mit den gesetzlichen Rahmenseetzungen verbunden sein muss. Das Ergebnis dürfte in der Regel eine Empfehlung sein, die Beschlussfassung dürfte Angelegenheit der jeweiligen repräsentativ-demokratischen Vertretungskörperschaft sein. Dies schließt nicht aus, dass Verwaltungsprozesse so gestaltet werden, dass Partizipation möglich ist, das ist vielmehr, wie bereits dargestellt wurde, auch eine wichtige Voraussetzung.

Eine der konzeptionellen praktischen Kernfragen bei der Initiierung und der Entwicklung von Elementen partizipativer Haushaltspolitik besteht darin, wie existierende Initiativen mit partizipativer Haushaltspolitik verknüpft werden können. Gerade in Deutschland mit einem relativ hohen Grad der Bindung von Menschen in Vereinen und Initiativen darf diese Seite nicht unterschätzt werden. Nur von einer genauen Analyse der bestehenden Beteiligungsprozesse und der in diesem Kontext entstandenen Institutionen ausgehend kann das konkrete Verfahren bestimmt werden.

Dafür sind vor allem folgende Überlegungen maßgeblich:

- *die Motivation Aktiver.* Verfahren partizipativer Haushaltspolitik werden sich nie in einem Raum entwickeln, in dem es kein Engagement gibt, sie ist vielmehr auf dieses Engagement und die Erfahrungen von bereits Aktiven angewiesen. Es geht nicht darum, das bestehende Initiativen ersetzt werden, sondern um ihre Verknüpfung und um ihre Erweiterung – es sollen Möglichkeiten geschaffen werden, eigens Handeln bestehender Initiativen im Hinblick auf die Entwicklung der Kommune insgesamt und hinsichtlich ihrer haushaltspolitischen Konsequenzen darzustellen.

- *die Bestimmung der Richtung des Beteiligungsprozesses.* Bestehende Initiativen sind oft Ausdruck des Bedarfes an sozialen, kulturellen oder sonstigen Angeboten, widerspiegeln also eine bestimmte Bedarfslage. Wenn es darum geht, Prämissen für die Entwicklungsrichtung des Haushaltes zu bestimmen bzw. die Tragfähigkeit von Vorschlägen zu beurteilen, ist die Aktivität von Vereinen oder Initiativen im entsprechenden Umfeld ein wichtiger Indikator.

- *Beherrschung der Breite der aus den öffentlichen Debatten resultierenden Fragestellungen.* Partizipative Haushaltspolitik ist ein Baustein, aber auch nur ein Baustein, der „Demokratisierung der Demokratie“. Die Umsetzung von erstrittenen Prämissen in der Haushaltspolitik, die Selbstorganisation bei der unmittelbaren Gestaltung des eigenen Lebens und der sozialen Beziehungen setzen ein reges Leben in anderen Initiativen voraus. Soziale Selbsthilfe, künstlerische und kulturelle Aktivitäten, selbstbestimmtes Lernen usw. werden immer, auch unter den Bedingungen eines demokratisch gestalteten Haushaltes, normale und notwendige Elemente im Zusammenleben bleiben. Teilweise sind die Beziehungen von Initiativen und Haushaltspolitik auch marginaler Natur.

- *Bestimmung von Schwachpunkten der bisher praktizierten Beteiligungskultur sowie von klientelistischen Strukturen.* Auch Partizipation bewegt sich immer im Rahmen der grundsätzlichen Gesellschaftsstrukturen. Ihr sind immer Tendenzen der Inklusion (also der Einbeziehung in das gesellschaftliche Leben) und der Exklusion (also der Betonung eigener Gruppeninteressen gegen andere, auch mit der Konsequenz des Ausschlusses bestimmter sozialer Gruppen aus dem gesellschaftlichen Leben) eigen. Um Exklusion zu verhindern, muss man ihre Mechanismen nicht nur auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene, sondern auch auf der Mikroebene kennen und verstehen. Stellt man z.B. die durch Sozialberichterstattung festgestellten Probleme auf der einen Seite und die Struktur erbrachter öffentlicher Leistungen sowie bestehender Initiativen von BürgerInnen auf der anderen Seite einander gegenüber, werden sich in der Regel Widersprüche zeigen, die wichtige Ansatzpunkte nicht nur für die Prämissensetzung, sondern auch für die Gestaltung des Beteiligungsprozesses liefern.

- *die Einbindung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Gewerkschaften.* Dies ist den vorliegenden Erfahrungen nach ein wichtiger Schwachpunkt bestehender Beteiligungsprozesse wie auch von Konzepten partizipativer Haushaltspolitik überhaupt. Insoweit die Gewerkschaften sich in Prozesse der Verwaltungsmodernisierung eingebracht haben, verfolgen sie keine erkennbare eigenständige bürgerInnenorientierte Strategie. Sehr wohl existieren gewerkschaftliche Konzepte, wie etwa das „virtuelle Rathaus“ oder auch regionale Initiativen, die Ansätze für eine Verbindung mit anderen

bürgerInnenschaftlichen Initiativen und auch Initiativen zu partizipativer Haushaltspolitik bieten können. Insofern muss dieser Bereich in eine Analyse der Rahmenbedingungen für die Verfahrensgestaltung einbezogen werden.

Diese Gesichtspunkte sind bereits wichtig, wenn man einen Prozess partizipativer Haushaltspolitik erstmalig initiieren will.

Wenn ein Beteiligungsverfahren erst einmal installiert ist, könnte sich ein Beteiligungsprozess dann in folgendem Zyklus bewegen:

- Auswertung des gerade gelaufenen Beteiligungsprozesses und Vereinbarung über die Regularien des neuen Beteiligungsprozesses

Rechenschaftslegung über die Realisierung von Vorhaben des Vorjahres

Beratung von Prioritäten und Vorhaben des Folgejahres auf der Wohnbezirksebene

- Wahl von VertreterInnen der Wohnbezirke, die den folgenden Verdichtungsprozess mitgestalten

- Zusammenführung der Vorschläge auf der Ebene der Kommune

- Abgleich zwischen Vorschlägen und Ressourcen in Kooperation mit der Verwaltung

- Erarbeitung eines Votums des Beteiligungsprozesses

- Übergabe des Votums an Politik und Verwaltung

- Umsetzung und öffentliche Begleitung der Umsetzung

- Öffentliche Rechenschaft von Verwaltung und Politik gegenüber den BürgerInnen.

Innerhalb dieser Phasen sind die Verfahren relativ frei zu gestalten, auch sind bestehende Verfahren nutzbar. Aus den vorliegenden Erfahrungen heraus sind eigentlich nur qualitative Merkmale bestimmbar, die bei der Gestaltung der Phasen berücksichtigt werden sollten.

Das *erste Merkmal ist die allgemeine Zugänglichkeit und Wohnortnähe des Prozesses*, die zwangsläufig die BürgerInnen- oder EinwohnerInnenversammlung als primäres Moment des Beteiligungsprozesses setzt. Oft wird darauf verwiesen, dass Planungszellen u.ä. Verfahren, die die gegebene soziale Struktur einer Region in einem Beteiligungsprozess abbilden sollen, anzustreben wären. Dem ist nach Auffassung der AutorInnen nicht zu folgen, weil damit bereits von vornherein ein Ausgrenzungsprozess eingeleitet wird, der dem Verfahren gerade in einer so brisanten Frage wie der der Haushaltspolitik die Legitimation nimmt. Im Unterscheid zu anderen Beteiligungsverfahren, die in der Regel nur einzelne Aspekte der Lebenswirklichkeit von Menschen einer gegebenen Region erfassen sollen und können, bedeutet Partizipation in der Haushaltspolitik wegen des Charakters von Haushaltspolitik selbst immer Gestaltung der Ganzheitlichkeit von Lebensverhältnissen. Wenn der Haushalt so wirkt, darf der Beteiligungsprozess nicht in einzelne

Teile zerfallen, sondern muss entsprechend auf das Ganze gerichtet sein und auch allen die Teilnahme prinzipiell ermöglichen. Jedes Auswahlverfahren bedeutet, dass die auswählende Institution Kriterien setzt und damit zwangsläufig bestimmte soziale Lebenslagen und Interessen nicht berücksichtigen und erfassen kann. Möglicherweise können derartige Verfahren im Kontext des Partizipationsprozesses insgesamt begleitend zu einigen Problemkreisen sinnvoll sein, aber nicht als das Verfahren prägend.

Das *zweite Merkmal dürfte in der Verbindung von Prioritäten-, Vorhaben- und Qualitätsdiskussion bestehen*. Die Debatten in den BürgerInnenversammlungen sollten so vorbereitet und motiviert werden, dass Prioritätensetzungen für die Haushaltspolitik bezüglich der konkreten lokalen Problemlagen und der Kommune insgesamt mit solchen zu konkreten Vorhaben im Lebensumfeld und zur Qualität der im lokalen Umfeld erbrachten öffentlichen Leistungen verbunden werden. Dazu ist die strukturierte Protokollierung der Diskussion und der konkreten Vorschläge sowie deren Wichtung zu gewährleisten.

Als *drittes Merkmal wäre die Selbstorganisation des Verfahrens hervorzuheben*. Auch wenn die Initiierung des Prozesses eng mit dem Wirken von BürgermeisterInnen und einer kooperativen Verwaltung verbunden ist, sollte der Prozess selbst sehr bald von den BürgerInnen unmittelbar gestaltet werden. Dies betrifft Formen, Regularien, Qualitätsmaßstäbe, aber auch die Moderation, Protokollierung usw. gleichermaßen. Dies ist fraglos einer der heikelsten Punkte bei der Bestimmung der konkreten Verfahren. Es müssen bereits in der Phase der Vorbereitung der Beteiligung Menschen gefunden werden, die nicht unbedingt „in der ersten Reihe stehen“, aber im Hintergrund den Prozess stützen, ohne ihn dominieren zu wollen. Dabei können derartige PartnerInnen durchaus Menschen mit Partizipationserfahrung oder AktivistInnen aus Vereinen sein, soweit sie bereit sind, nicht als VereinsvertreterInnen, sondern als BürgerInnen diesen Prozess mitzugestalten. Gelingt es, einen solchen Stamm an MitstreiterInnen zu gewinnen, so sind wichtige Voraussetzungen für eine derartige Selbstorganisation geschaffen.

Besondere Aufmerksamkeit muss dabei der Vorbereitung der ersten BürgerInnenversammlungen gewidmet werden. Oft wird diese erste Einladung von der Verwaltung ausgehen - der Ablauf muss aber so moderiert werden, dass sich im Ergebnis BürgerInnen bereit finden, wesentlich Aufgaben zu übernehmen. Nur diese Selbstorganisation kann gewährleisten, dass die Möglichkeit geschaffen wird, die Anliegen und Interessen der BürgerInnen relativ unabhängig von Verwaltungs- und PolitikerInneninteressen zu debattieren.

Schließlich gehört hierzu auch die Bewertung des Verfahrens und seine beständige Anpassung an sich ändernde Bedingungen und neue Erfahrungen.

Viertens schließlich müssen alle Beratungen von einem höchsten Maß an Verbindlichkeit geprägt sein. Nur so kann der Selbstorganisation Stabilität verliehen werden.

Verbindlichkeit bedeutet, dass

- das Verfahren selbst dokumentiert und allgemein bekannt ist;
- alle in den Beratungen gemachten Vorschläge erfasst werden;
- die Vorschläge zum Abschluss eines Treffens gewichtet werden, also eine Prioritätensetzung unter den Vorschlägen erfolgt, die als solche wiederum dokumentiert wird;
- die Vorschläge durch die Verwaltung nachweislich geprüft und auf Realisierbarkeit begründet bewertet wird;
- die Politik öffentlich begründet, warum bestimmte Vorschläge in den Haushaltsplan aufgenommen wurden, andere nicht und warum bestimmte Vorhaben realisiert wurden, andere nicht.

Fünftens ist die Kontinuität und Zyklizität des Verfahrens zu gewährleisten. Die Diskussion darf nicht abreißen und sie muss eine ständige Beobachtung der Haushaltsrealisierung einschließen. Das Verfahren muss so gestaltet sein, dass die Jahreszyklen des Haushaltes ineinander übergehen. Bindeglied könnte neben der ständigen öffentlichen Begleitung der Realisierung der Beschlüsse zum Haushalt die Diskussion über die Zukunft der Kommune insgesamt und über bestimmte Bereiche kommunaler Leistungen sein.

Sechstens schließlich könnte als ein Prinzip die Rotation der BürgervertreterInnen genannt werden. Es sollte verhindert werden, dass eine Schicht von „Beteiligungsbürokraten“ entsteht. Die Begrenzung der Zeit, in der das Mandat als BürgervertreterIn wahrgenommen werden darf, wäre dafür ein effektives Mittel, zudem damit beständig auch Beteiligung bei anderen BürgerInnen herausgefordert und ermöglicht wird.

15. BürgerInnenhaushalte sind Realität

1. Es gibt ein steigendes Interesse am Bürgerhaushalt und dem Leitbild Bürgerkommune quer durch alle Parteien und Initiativen sowohl auf der Bundes- und Landes- als auch auf der kommunalen Ebene. In immer mehr Kommunen - mittlerweile dürften es weit mehr als 40 sein - gibt es Initiativen zur Einführung eines BürgerInnenhaushaltes, zur transparenten Darstellung des Haushaltes, zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Diskussion über haushaltsrelevante Fragen.

Der Landes- und Kommunalwahlkampf 2004 wurde von allen Parteien vor allem in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Brandenburg genutzt um die Idee des Bürgerhaushaltes zu propagieren. So hat z.B. Christian Wulff, Vorsitzender der CDU in Niedersachsen und Ministerpräsident in seiner Rede anlässlich einer Veranstaltung des CDU-Kreisverbandes Herford im Rahmen des Landratswahlkampfes am 11. April 2003 in Bünde die Verdienste der Bürgermeisterin von Vlotho bei der Umsetzung des Bürgerhaushaltes gewürdigt und sie aufgefordert, dies auch auf Landkreisebene weiterzuführen: „... Verehrte Frau Curländer, Sie machen eine hervorragende Arbeit als Bürgermeisterin. Kürzlich wurde Vlotho in einem Vortrag der Bertelsmannstiftung als eine der bürgerfreundlichsten Kommunen Deutschlands lobend erwähnt. Mit Ihrem Bürgerhaushalt haben Sie Maßstäbe gesetzt. Die überaus positive Resonanz auf das Projekt zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, den Weg gemeinsam mit Ihnen zu gehen, dass sie teilhaben wollen an den Entscheidungen ihrer Stadt. In aller Offenheit diskutieren Sie mit den Bürgern über finanzielle Handlungsspielräume und über notwendige Einsparungen in Vlotho. Sie lassen die Menschen teilhaben an der Arbeit von Rat und Verwaltung und nutzen so die Kreativität, den Einfallsreichtum und die Innovationsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger zum Wohle der Stadt. Gerade in schwierigen Zeiten, wo es erforderlich ist, dass alle an einem Strang ziehen und die Ressourcen gebündelt werden, zeugt dies von einem hohen Maß an Weitsicht. Ihr Beispiel, Frau Curländer, sollte Schule machen. Die Bürgerinnen und Bürger sind sicherlich schon sehr gespannt darauf, mit Ihnen künftig den Bürgerhaushalt des Landkreises Herford zu diskutieren.“

Erste Aktivitäten bzw. Ansätze eine partizipative Haushaltspolitik auch auf der Bundesebene zu debattieren gab es bei der SPD¹⁹⁶ und der PDS¹⁹⁷. Dar-

¹⁹⁶ Auf dem Bundesparteitag der SPD im November 2003 hat der Landesverband Baden-Württemberg einen Antrag eingebracht, in dem gefordert wird, Volksentscheide und Volksbegehren auf finanzrelevante Themen auszudehnen.

über hinaus hatten sich die parteinahen Stiftungen aller Parteien – neben eigenen Angeboten zum Bürgerhaushalt¹⁹⁸ - unter Moderation der Bundeszentrale für politische Bildung in einer gemeinsamen Plattform zusammen gefunden, um in einem mehr als einjährigen Diskussionsprozess, den Bürgerhaushalt in Berlin zu befördern. Vorläufiges Ergebnis sind konkrete Vorschläge - ein für die Bürger/innen verständlicher Haushalt und ein mögliches Beteiligungsverfahren - zur Umsetzung des Bürgerhaushaltes im Bezirk Lichtenberg, wobei bereits hier zu verallgemeinernde Aussagen getroffen wurden und damit eine Anwendung auf andere Bezirke bzw. Kommunen mit mehr als 240.000 Einwohner/innen gegeben ist.

Die Landesverbände von Bündnis 90/Grüne, PDS und SPD in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Berlin sowie Kreis- und Ortsverbände aller Parteien befassen sich seit 2002 zunehmend mit dem Bürgerhaushalt. Die Aktivitäten reichen von Parteitag und Beschlüssen über Diskussionen innerhalb der Landesverbände und entsprechender Gremien bis hin zu öffentlichen Veranstaltungen.¹⁹⁹

In den Landesparlamenten der Länder Brandenburg, Berlin und Rheinland-Pfalz gab und gibt es konkrete Initiativen zur Schaffung von Öffentlichkeit bzw. Unterstützung der Idee des Bürgerhaushaltes. Sie dokumentieren sich in parlamentarischen Anfragen, Beschlüssen der jeweiligen Regierungen bzw. der Beauftragung von Verwaltung zur Durchführung von Veranstaltungen.²⁰⁰

Des Weiteren hat in Rheinland-Pfalz Bündnis 90/Grüne ein umfangreiches Informationspaket zum Bürgerhaushalt allen kommunalen Mandatsträgern zur Verfügung gestellt. Neben ausführlichen Informationen zum Bürgerhaushalt selber werden den kommunalen Mandatsträgern eine Reihe von Empfehlungen für Musteranträge und –Presseerklärungen sowie Anregungen für Aktionen und Initiativen unterbreitet.

¹⁹⁷ Im Mai 2004 hat die PDS auf ihrer Bundeskommunalpolitischen Konferenz in der Arbeitsgruppe „Bürgerhaushalt“ ein Thesenpapier zum Bürgerhaushalt diskutiert und verabschiedet.

¹⁹⁸ Beispielhaft seien hier genannt: Veranstaltung der Friedrich-Naumann-Stiftung zum Bürgerhaushalt Ende September 2004; Workshopreihe der Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit der Bündnisinitiative für einen Bürgerhaushalt und der Arbeitsgruppe „Bürgerhaushalt“ zum Thema „Bürgerhaushalt“ zu Beginn des Jahres 2003; Seminarreihe der Rosa-Luxemburg-Stiftung zum Bürgerhaushalt in der Zeit vom Dezember 2003 bis Sommer 2004

¹⁹⁹ Der Fachausschuss I - Internationale Politik, Frieden und Entwicklung der Berliner SPD diskutierte zu Beginn des Jahres 2003 mit Vertretern aus Brasilien Erfahrungen bei der Umsetzung von Bürgerhaushalten.

²⁰⁰ Im Landtag Brandenburg hat die PDS-Fraktion eine Große Anfrage zum Bürgerhaushalt gestellt. Der Verwaltungsreformausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin unternahm im Oktober 2004 eine Ausschussreise in die Städte Saint-Denis, Bobigny und Paris, um sich vor Ort Bürgerbeteiligungsmodelle und -verfahren anzusehen und um konkrete Erfahrungen bei der Umsetzung von Bürgerhaushalten zu sammeln. Im Landtag Rheinland-Pfalz stellte die Fraktion Bündnis 90/Grüne eine Kleine Anfrage zum Bürgerhaushalt.

In zahlreichen Kommunalwahlprogrammen der unterschiedlichsten Parteien wird die Einführung eines Bürgerhaushaltes auf kommunaler Ebene – in der jeweiligen Kommune - gefordert, so z.B. von Bündnis90/Grüne in Germsheim, von der CDU in Arnsberg und Ottweiler, von der FDP in Honnef und Osnabrück, von der PDS in Chemnitz und Bremen sowie von der SPD in Bruchsal und Meschede.²⁰¹

Der Bundestag hatte 1999 eine Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft eingesetzt. Im Minderheitenvotum zum Abschlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten zum Kapitel 11.3.3.4 Korruption und Bestechung wurden Demokratisierung und Schaffung von Transparenz als wesentliche Voraussetzungen zur Eindämmung von Korruption benannt. In diesem Zusammenhang wurde auf die guten Erfahrungen mit Bürgerhaushalten in Brasilien verwiesen und schlussfolgernd daraus empfohlen, Bund, Länder und Gemeinden aufzufordern, die Erfahrungen mit Bürgerhaushalten zu evaluieren und Schritte zur Umsetzung der Bürgerbeteiligung auf zunächst kommunaler Ebene zu ergreifen.

2. Zunehmendes Interesse am Bürgerhaushalt zeigt auch die staatliche Ebene. Landesregierungen, Landesminister bzw. einzelne Landesbehörden in Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen unterstützen und fördern Initiativen zum Bürgerhaushalt. Im Frühjahr 2003 hatte der Senat von Berlin eine Reformagenda bestehend aus mehr als 60 Projekte beschlossen. Die Reformagenda dient vor allem der Verwirklichung von zwei Zielen: Umbau der Verwaltung zu einer modernen Dienstleistungsverwaltung“ und Haushaltskonsolidierung. Ein Projekt dieser Reformagenda ist die Vorbereitung einer partizipativen Haushaltsplanaufstellung, -umsetzung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg, beispielhaft für alle anderen Bezirke Berlins. Eine Umsetzung des Projektes erfolgt nun gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Finanzen. Für die Einführung des partizipativen Haushalts wurden Mittel vom Senat bewilligt, um den Prozess professionell vorzubereiten und zu begleiten.

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hatte gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung im November 2000 das Modellprojekt „Kommunaler Bürgerhaushalte“ gestartet, das im Sommer 2004 beendet wurde. In sechs Kommunen wurden verschiedene Instrumente und Modelle erprobt,

²⁰¹ In Dresden haben sich die Lokale Agenda 21, die PDS, die SPD und auch das Wählerbündnis Freie Bürger für die Einführung eines Bürgerhaushaltes ausgesprochen. Darüber hinaus gibt es seit 2002 eine AG Bürgerhaushalt in Dresden. In Köln unterstützen die CDU und Bündnis90/Grüne sowie der DGB und ver.di die Einführung eines Bürgerhaushaltes. Auch in Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf sind es gleich drei Parteien - FDP, PDS und CDU, die sich für eine transparente und für die Bürgerinnen und Bürger verständliche Darstellung des Bezirkshaushaltes bzw. die Umsetzung eines partizipativen Haushaltes in der Bezirksverordnetenversammlungen engagieren.

um den kommunalen Haushalt für Bürgerinnen und Bürger verständlich darzustellen und sie in die Haushaltsaufstellung einzubeziehen. In Auswertung der Pilotprojekte wurde konstatiert, dass sich der kommunale Bürgerhaushalt als ein nützliches Instrument erwiesen hat. Innenministerium und Bertelsmann Stiftung brachten die Hoffnung zum Ausdruck, dass es in möglichst vielen Kommunen – auch über NRW hinaus – praktiziert werden wird. Darüber hinaus hat der Innenminister von NRW, Dr. Fritz Behrens, wichtige Veranstaltungen genutzt um die Idee des Bürgerhaushaltes zu propagieren.²⁰² Das RKW (Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Wirtschaft) Hessen e.V. Servicestelle der Lokalen Agenda 21 in Hessen berät Kommunen im Auftrag des Landes Hessen bei der Erarbeitung eines lokalen Handlungsprogramms zur Umsetzung der lokalen Agenda. Im Rahmen des Agenda 21-Wettbewerbs 2003 des Landes Hessen erhielt die Gemeinde Groß Umstadt in der Kategorie 2 für ihre Aktivitäten bei der Umsetzung einer breiten Bürgerbeteiligung im Rahmen der Verwaltungsreform und deren Kopplung mit dem Bürgerhaushalt (von 1999 bis 2003) einen 3. Preis. In der Kategorie 2 werden Preise verliehen für: Vernetzung des ehrenamtlichen Engagements im Rahmen der Lokalen Agenda 21 mit der Verwaltungsarbeit und dem politischen Handeln und Schaffung neuer Kooperationsformen in der Zusammenarbeit von Verwaltung und Politik mit den Bürgerinnen und Bürgern.

3. Mit dem Bürgerhaushalt werden unterschiedliche Ziele verfolgt

Die dokumentierten Beispiele sowohl im parlamentarischen als auch im außerparlamentarischen Raum zeigen, dass die unterschiedlichen Akteure, die sich einem Bürgerhaushalt bzw. dem Leitbild Bürgerkommune verpflichtet fühlen, sehr unterschiedliche Ziele damit verfolgen und auch verschiedene Herangehensweisen bei der Umsetzung wählen.

Während die Einen den Bürger/innen lediglich Möglichkeiten der Mitwirkung in Gestalt von Informations- und Anhörungsrechten bei der Beratung über den Haushalt einräumen bzw. eingeräumt haben²⁰³, verfolgen Andere das Ziel einer radikalen Demokratisierung von Haushaltspolitik – einen akti-

²⁰² Kongress "Bürgerschaftliches Engagement/Bürgerkommune" am 29.3.2000 in der Stadthalle Soest; Kommunalkonferenz „Starke Kommunen durch solidarische Finanzpolitik“ am 4. Juli 2002 in Oberhausen; Auftakt-Veranstaltung "Bürgerschaftliches Engagement" am 01.02.2001 im Haus der Stadt in Düren; Eröffnung der Messe „Zukunft Kommune 2003“ zum Thema: „Kommune 2010 – kommunale Selbstverwaltung gestalten“ am 25.06.2003 in Düsseldorf; Kommunalpolitisches Seminar des Nwth in der Handwerkskammer am 13.07.2004 in Düsseldorf

²⁰³ "Die Praxis hat gezeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger Ideen einbringen, sachlich diskutieren und sich ernsthaft informieren möchten," betonte Oberbürgermeister Dr. Jürgen Zieger. "Der Esslinger Haushalt im Dialog soll zu einem festen Baustein der Haushaltseinführung werden. Eine stete Weiterentwicklung und Optimierung des Projektablaufs ist vorgesehen. Ich verstehe das Projekt als Entscheidungsvorbereitung im besten Sinne. Der Gemeinderat erhält die Vorschläge der Bürgerschaft frühzeitig als Diskussionsgrundlage. So gibt es eine weitere Möglichkeit, für die Bürgerinnen und Bürger sich beteiligen zu können."

ven Dialog zwischen Bürger/innen, Politik und Verwaltung und die Schaffung von Entscheidungsspielräumen für Bürger/innen über Prioritäten in der Haushaltspolitik bis hin zur Kontrolle der Umsetzung.

Die Initiativen, die mit dem Bürgerhaushalt einen anderen Ansatz von Politik – eine andere Art und Weise wie man Politik macht – verknüpfen, stützen sich vor allem auf die Erfahrungen in Porto Alegre und bewerten die Projekte, die die Bertelsmannstiftung in NRW initiiert und begleitet hat, eher kritisch.

4. Das Spektrum derer, die den Bürgerhaushalt thematisieren und initiieren, ist breit gefächert

Bürgerhaushalt ist nicht das Projekt einer Partei oder einer Initiative²⁰⁴. Es gibt im parlamentarischen und außerparlamentarischen Raum eine Vielzahl von Akteuren die den Bürgerhaushalt als Chance für verstärkte Einflussnahme auf Politik bzw. eine Erhöhung der Legitimität von politischen Entscheidungen begreifen.

Ein Hauptthema der Dritten Dresdner Bürger- und Sozialkonferenz, die von der Bürgerinitiative DBS, Stiftung Mitarbeit, IG Metall (Verwaltungsstelle Dresden), Ver.di, (Bezirk Dresden-Oberelbe) und der Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen im Mai 2004 durchgeführt und von einem breiten Bündnis²⁰⁵ unterstützt wurde, war die Frage: „Bürgerhaushalt in Dresden – Ideen, erste Schritte 2003 – Zukunft?“.

Zu den Initiatoren für einen Bürgerhaushalt zählen auch die Lokale Agenda 21 - Bewegungen, so u.a. auf der Landesebene in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Berlin sowie in den Städten und Kommunen, Chemnitz, Dresden, Erfurt, Erlangen, Königswinter, Leipzig, Minden. Im Rahmen des Agendaforums Berlin gibt es ein Projekt „Bürgerhaushalt als Beteiligungsmodell für Berlin“, das unter Leitung des Fachforums Partizipation steht und das auf eine „...Transparentmachung politischer Entscheidungswege ange-

²⁰⁴ In Dresden haben sich Bündnis 90/Grüne, die Lokale Agenda 21, PDS, SPD und auch das Wählerbündnis Freie Bürger für die Einführung eines Bürgerhaushaltes ausgesprochen. Darüber hinaus gibt es seit 2002 eine AG Bürgerhaushalt in Dresden. In Köln unterstützen die CDU und Bündnis90/Grüne sowie der DGB und ver.di die Einführung eines Bürgerhaushaltes. Auch in Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf sind es gleich drei Parteien - FDP, PDS und CDU, die sich für eine transparente und für die Bürgerinnen und Bürger verständliche Darstellung des Bezirkshaushaltes bzw. die Umsetzung eines partizipativen Haushaltes in der Bezirksverordnetenversammlung engagieren.

²⁰⁵ Zu den Unterstützer/innen der Dresdner Bürger- und Sozialkonferenz gehören: AG Bürgerhaushalt Dresden, Arbeitsloseninitiativen Dresden, ArbeitslosenRat Dresden (A.R.D.), attac Dresden, Ausländerrat Dresden, Bündnis gegen Sozialkahlschlag Dresden, coloradio Dresden, Diakonisches Werk - Stadtmission Dresden, Dresdner Tafel, drobs - Die Dresdner Straßenzeitung, euromarsch Dresden, GEW Dresden, Initiative "Dresden umsonst", Initiative "Wir sind die Stadt", Kulturbüro Dresden, SIGUS Dresden, Stadtalternbeirat Dresden, Stadtschülerrat Dresden

sichts, eine Verbesserung der Beteiligungskultur und eine nachhaltige und finanzierbare Zukunftsplanung für Berlin“ zielt.

Das Agenda-Büro der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg hat in Kooperation mit weiteren Partnern im Juli 2004 eine Veranstaltung „Bürgerhaushalt in Baden-Württemberg. Praktische Erfahrungen, Ansätze, Perspektiven“ durchgeführt. Die Veranstaltung richtete sich insbesondere an *5. Immer mehr wissenschaftliche Einrichtungen und Institutionen befassen sich mit dem Bürgerhaushalt und der Bürgerkommune bzw. begleiten die Umsetzung von Projekten.*

Die Bertelsmann Stiftung und das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen waren Projektträger für die modellhafte Umsetzung des Bürgerhaushaltes in Castrop-Rauxel, Emsdetten, Hilden, Monheim, Vlotho und Hamm. Verantwortlich für das Projekt "Kommunaler Bürgerhaushalt" ist die Kommunalabteilung des Innenministeriums NRW. Dreieinhalb Jahre sind die Modellkommunen neue Wege der Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung des Haushalts gegangen.

Das Thema Bürgerhaushalt wurde an einigen Universitäten und Hochschulen Bestandteil der Lehre. So hat der Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaften und öffentliches Recht an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Rahmen des Sommersemesters 2004 ein Seminar zum Bürgerhaushalt durchgeführt. Studenten erarbeiteten hierfür Thesen und Präsentationen, auf deren Grundlage die Diskussion geführt wurde.

Ebenso hat das Institut für Politikwissenschaften der Justus-Liebig-Universität Giessen im Rahmen des Wintersemester 2003/2004 ein Seminar zum Thema: „Kommunale Bürgermitbestimmung bei der Haushaltspolitik“ angeboten.

An der Universität Potsdam wurden im Kurs „Kommunale Demokratie im Wandel. Konsequenzen für das Verhältnis von Politik, Verwaltung und Bürger“ von Mitte April 2003 bis Anfang Juli 2003 eine Reihe von Seminaren zum Thema „Formen kommunaler Demokratie“ – darunter auch zum Bürgerhaushalt – durchgeführt.

Im Rahmen des Grundstudiums hat das Kommunalwissenschaftliche Institut (KWI) der Universität Potsdam im Sommersemester 2003 ein Projekt „Bürgerhaushalt“ realisiert.

Am Otto-Suhr-Institut an der FU Berlin hat Christian Zimmer im Oktober 2003 seine Diplomarbeit zum Thema: „Der Bürgerhaushalt als Ausweg aus der Schuldenfalle? Porto Alegre: Chance für Berlin“ vorgelegt. Neben der Darstellung der Problembereiche „Legitimationskrise der Demokratie“ und „Krise der öffentlichen Haushalte“ sowie des Bürgerhaushaltes in Porto Alegre befasst sich die Arbeit mit den Übertragungsmöglichkeiten des Modells auf Berlin und möglichen Auswirkungen.

In der Publikation Lateinamerika Analysen Ausgabe 5 vom Juni 2003 des Instituts für Iberoamerika-Kunde (IIK) der Universität Hamburg findet sich ein interessanter Artikel von Carlos Alberto dos Santos „Bürokratische Effizienz durch Partizipation? Der Orçamento Participativo von Porto Alegre im Lichte der ökonomischen Theorie der Bürokratie“.

Das Fraunhofer Institut AIS begleitete das Projekt „Esslinger Haushalt im Dialog“. Dieses Projekt wurde im Zeitraum von Mitte April bis Mitte November 2003 in Kooperation zwischen der Stadt Esslingen und dem Fraunhofer Institut Autonome Intelligente Systeme, Sankt Augustin durchgeführt. Mit dem Projekt sollte der politische Meinungs austausch und die kommunale Gestaltungskultur zwischen den politisch Verantwortlichen, der Stadtverwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern weiter vorangebracht werden. Zu diesem Zweck luden drei Informationsveranstaltungen vor Ort und zwei Online-Phasen im Internet zur Diskussion über Haushaltsfragen ein. Der Verlauf und die Ergebnisse des Projektes wurden als insgesamt positiv eingeschätzt. Im Abschlussbericht kommt man zu folgendem Fazit: „Zusammenfassend lässt sich jedoch sagen, dass die Stadt Esslingen mit ihrem „Haushalt im Dialog“ erfolgreich einen doppelt innovativen Weg gegangen ist. Einerseits ermöglichte sie ihren Bürgerinnen und Bürgern eine mehrwöchige Diskussion „quer“ durch den Haushalt, eine aktive und kritisch-konstruktive Auseinandersetzung sowie das Einbringen eigener konkreter Anregungen. Andererseits nutzte sie dabei erfolgreich das Internet und band zusätzlich „konventionelle“ Veranstaltungen in einer Art und Weise in das Verfahren ein, wie dies bisher noch keine andere Kommune für die Thematik des kommunalen Haushaltes gewählt hat...“

An der Fachhochschule Düsseldorf, Fachbereich Design wurde eine Semesterarbeit zum Kommunalen Bürgerhaushalt erstellt. Ziel war die Einführung und langfristige Etablierung eines Informationssystems für das Projekt Bürgerhaushalt mit Mitteln, die der finanziellen Situation der Kommunen angemessen sind. Dabei sollte ein Kommunikationskonzept entwickelt werden, das sowohl die Komplexität des Themas Haushalt in eine einfache und allgemein verständliche Form übersetzt und dem Bürger die Probleme seiner Kommune vermittelt als auch einen Bezug zwischen dem kommunalen Haushalt und der privaten Haushaltsführung des Bürgers herstellt.

Nachwuchswissenschaftler des Promotionskollegs „Nachhaltige Regionalentwicklung in Ostdeutschland“ der TU Chemnitz hatten im Mai 2003 gemeinsam mit der Chemnitzer Agenda 21 mehrere Experten aus ganz Deutschland eingeladen, um mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern über verschiedene Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung bei der kommunalen Haushaltsplanung zu diskutieren. Ende 2002 hatte es heftige Diskussionen und Proteste wegen beschlossener Kürzungen im Rahmen der Haushaltkon-

solidierung gegeben. Unter dem Dach der Lokalen Agenda 21 hatten sich verschiedene Interessengruppen insbesondere aus dem soziokulturellen Bereich zusammengefunden. Gemeinsam mit Vertretern der Stadtratsfraktionen wird seitdem über erste Schritte für einen "Chemnitzer Bürgerhaushalt" beraten. Hauptziel ist die bessere Information und Einbeziehung der Bevölkerung auch in die Haushaltsdebatte.

Auch das Deutsche Institut für Urbanistik (DifU) hat sich Anfang Mai 2004 im Rahmen einer dreitägigen Veranstaltung zum Thema „Die Stadt und ihre Bürger: neue Kommunikations- und Beteiligungsstrategien“ erstmals mit dem Bürgerhaushalt befasst und hat u.a. einen Workshop zur Frage „Stadtpolitik im Netz: Bürgerhaushalt und kommunale Finanzen“ ausgerichtet. In diesem Workshop wurden insbesondere Erfahrungen des Projektes „Esslinger Haushalt im Dialog“ dargelegt und diskutiert. Die Veranstaltung richtete sich v.a. an Führungs- und Fachkräfte aus zuständigen Dezernaten, Ämtern und Fachgebieten, Stabsstellen, Ratsmitglieder, Verwaltungswissenschaftler und NGO's.

Fazit

Partizipative Haushaltspolitik ist unter der Bezeichnung BürgerInnenhaushalt also längst zu einem Thema in der politischen Auseinandersetzung geworden. Der Kreis derjenigen, die sich mit dem Thema Bürgerhaushalt auseinandersetzen – Parteien, Initiativen, wissenschaftliche Einrichtungen – hat in den letzten Jahren sowohl an Quantität als auch an Qualität gewonnen. Die Intentionen und die Ausgestaltung sind allerdings verschieden. Es geht um die entscheidende Frage: „Wie, auf welche Art und Weise macht man Politik?“. Man kann sich natürlich dieser Frage mit dem Verweis auf die Haushaltspolitik insgesamt und die Bestrebungen, BürgerInnenbeteiligung für den Abbau öffentlicher Leistungen und dessen Legitimierung zu missbrauchen, entziehen. Dies bedeutet aber auch Verzicht auf neue Möglichkeiten der Verbindung außerparlamentarischer und parlamentarischer Aktivitäten, auf die Erweiterung der Informationsbasis für gesellschaftspolitische Aktivität und auf die Nutzung neuer Räume gesellschaftlicher Debatte. Die notwendigen Veränderungen der Arbeitsweise von Parteien, NGO und Verwaltungen laufen immer darauf hinaus, Menschen entsprechend den heute veränderten Bedingungen als Subjekte politischen Handelns ernst zu nehmen.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Abgeordnetenhaus von Berlin, 2004, Drucksache 15/2641: Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der PDS auf Annahme einer Entschließung über konsequente Sanierung des Landeshaushalts unter den Bedingungen der extremen Haushaltsnotlage
- Abgeordnetenhaus von Berlin, 2003, Drucksache 15/2017: Bericht. Die extreme Haushaltsnotlage Berlins
- Abgeordnetenhaus von Berlin, 2004, Drucksache 15/3013: Mitteilung – Zur Kenntnisnahme – Bericht über bürgerschaftliches Engagement in Berlin – Ehrenamtsbericht
- Abgeordnetenhaus von Berlin, 1996, Drucksache 13/274: Vorlage – Zur Kenntnisnahme – des Senats von Berlin über Stellungnahme des Senats zu dem Jahresbericht 1995 des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Haushaltsrechnung 1993
- Abgeordnetenhaus von Berlin, 2004, Drucksache 15/2740: Vorlage – zur Kenntnisnahme – Schlussfolgerungen aus dem Evaluationsbericht zum Quartiersmanagement und künftiger Programmumsetzung
- Abgeordnetenhaus von Berlin, 2004, Drucksache 15/3245 Vorlage – Zur Beschlussfassung - Lokale Agenda Berlin 21
- A brief comparison of the budgeting systems in the G7 countries. / OECD. The Public Management Division 9.04.2002
- Adolphie, Wolfram: Michael Schumann. Hoffnung PDS. Reden, Aufsätze, Entwürfe 1989-2000, Berlin, 2004
- Agenda Agentur Berlin in Zusammenarbeit mit Büro Blau Beratung und Planung für Stadt und Landschaft: Ergebnisprotokoll des Workshops „Partizipativer Haushalt Lichtenberg“ 8. Mai 2004
- Allegretti, Giovanni/Herzberg, Carsten: Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy. Transnationale Institute. INI Briefing Series No. 2004/5
- Am Pranger der Nation. Das Consulting-Geschäft im öffentlichen Dienst ist in die Kritik geraten..., in Wirtschaftswoche 5.2.2004 Nr.7
- Anlage zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003
- ASSOAL, Cerfe, SOFRECO: Capital Social, Nr. 14, Mai 2004
- ASSOAL, Cerfe, SOFRECO: Capital Social, Nr. 15, Juli 2004
- ASSOAL/RNHC: La Tribune du citoyen. Mensuel d'information et d'éducation citoyenne, Nr. 21, September 2004
- Avenarius, Hermann/Ditton, Hartmut/Döbert, Hans u.a.: Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde (Zusammenfassung), 2003
- Avritzer, Leonardo: Democracy and the Public Space in Latin America; Princeton; Oxford, 2002
- Bartelheimer, Peter: Sozialberichterstattung für die „Soziale Stadt“. Methodische Probleme und politische Möglichkeiten, Frankfurt/Main, 2001
- Becker, J.: Der progressive erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre, in: Journal für Entwicklungspolitik, 2001
- Beigewum (Hrsg.): Frauen machen Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive. Wien, 2001
- Begründung zum Gesetz über ein neues kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (über das Internet verbreitete Fassung)
- Bergmann, Nadja/Gubitzer, Lena/Klatzer, Elisabeth/Klawatsch-Treitl, Eva/Neimayr, Michaela: Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung, Wien, 2004
- Berliner Entwicklungspolitischer Ratschlag – BER e.V.: Carsten Herzberg, „Bürgerhaushalt für Berlin“, Bericht über eine Workshopreihe zum Berliner Landeshaushalt und zur Vorbereitung eines Bürgerhaushaltes in Berlin, In: Sozialwissenschaften, Heft 21, Berlin 2003
- Berlin sanieren oder kaputt sparen? Arbeitsgruppe Regional Consulting kritisiert Konsolidierungspolitik des rot-roten Senats. in Neues Deutschland vom 6./7. Juli 2002
- Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/KGSt: Der Bürgerhaushalt - Ein Handbuch für die Praxis, Gütersloh, o.J.
- Bertelsmannstiftung: Politische Partizipation in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Gütersloh, 2004
- Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, 2003: Entwicklung eines „Bürgerhaushaltes“, Bezirksamtsvorlage Nr.134/2003 vom 11.04.2003

Bezirksamt Lichtenberg von Berlin: Umsetzung des Projekts der Neuordnungsagenda „Partizipative(r) Haushaltsplanaufstellung, -beschluss und -kontrolle im Bezirk“, Bezirksamtsvorlage Nr.250/2004 vom 12.10.2004

Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, Bezirksbürgermeisterin Christina Emmrich: Rathausnachrichten, Nr. 11, 6. November 2004, Info-Beilage Bürgerhaushalt

Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin: Rathausnachrichten, Dezember 2004, Beilage Modellprojekt Bürgerhaushalt

Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) in der Fassung vom 28. Februar 2001 (GVBl. S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. September 2001 (GVBl. S. 521)

Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) vom 11. Juni 1997 (HambGVBl. 1997, S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.7.2004 (HambGVBl. 2004, S.313)

Bobigny, Mairie des Bobigny: Le Budget des la ville comprendre pour participer, Bobigny, 2004

Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp: Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung, Bonn, 2002

Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Gudrun Schwarz: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen- Perspektiven. In: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Berlin, 2003

Bogumil, J.: Kooperative Demokratie – Formen, Potentiale und Grenzen. In: Haus, M. (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, 2002

Böhnke, Petra/Jan Dehley/Roland Habich: Das Euromodul – ein neues Instrument für die europäische Wohlfahrtsforschung. In ISI 24 – Juli 2000

Brangsch, Lutz, Sozialberichterstattung - vom Datenfriedhof zum Politikinstrument, rls-Nachrichten, Supplement zu Utopie kreativ Heft 130

Bruce, Iain (Hrsg.): The Porto Alegre Alternative. Direct Democracy in Action, London, 2004

Budlender D./Sharp R./Allen K.: How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis. Contemporary Research and Practice, London, 1998

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umweltpolitik. Agenda 21, 1997

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Berliner Bürgerinnen und Bürger beraten über den Haushalt – Berlin-Mitte als Modell? Workshopbericht, Bonn, 2004

Bündnis 90/Grüne Berlin: Beschluss der Landesdelegiertenkonferenz, 27. März 2004

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Rheinland-Pfalz: Beschluss des Parteirats, 4. Februar 2004, BürgerInnen ernst nehmen – Beteiligung ermöglichen

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Sachsen: Programm zur Landtagswahl 2004

Bündnis 90/Grüne Sachsen-Anhalt, 2. Landesdelegiertenrat, 26. März 2004: Beschluss Kommunalpolitische Leitlinien Grün wirkt kommunal! Kommunalpolitische Leitlinien für die Wahlperiode 2004 – 2009

Deutscher Bundestag, 2001, Drucksache 14/5990: Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht

Deutscher Bundestag, 2002, Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten: Empfehlungen

Edlinger, R./Potyka, H.: Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven, Wien, 1989

Englert D./Kopel M./Ziegler A.: Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds – Das Beispiel Deutschland, in: WSI Mitteilungen 55(2002)8

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages, Schriftenreihe Bd.4, Opladen, 2002

European Commission/EuropeAid/Cooperation Office/Latein America Directorate (Hrsg.): urb-al Programme Guide Phase II, o.J.

eurostat/Europäische Kommission: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2002

Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999-2002 Band 1 Zusammenfassung und Empfehlungen Ergebnisse für das Verfahren insgesamt im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin; Abteilungen I und IV; Koordination: Heidrun Nagel

Fedozzi, Luciano: O Poder da Aldeia. Genese e Historia do Orcamento Participativo de Porto Alegre, Porto Alegre, 2000

Fedozzi, Luciano: Orcamento Participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre, Porto Alegre, 1999

Feld, Lars P./Kirchgässer, G.: Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht. St.Gallen, 1998 (über das Internet verbreitete Fassung)

Forum Européen Des Autorités Locales pur l'Inclusion Sociale, Saint-Denis du 11 au 13 Novembre 2003

Friedrich-Ebert-Stiftung: Die Bürgergesellschaft in der Diskussion, Bonn, 2002

Fröhlke, Detlev: Aufbruch – von der kommunalen Selbstverwaltung zur kommunalen Selbstgestaltung, Kronach, 2003

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.7.2000 (GVBl. S. 582), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.5.2003 (GVBl. S. 271)

Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 15.1.1993 (GVBl. I S. 398), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.6.2003 (GVBl. I S. 172, 174)

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.7.1994 (GV.NRW. S. 666 ff.), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.4.2003 (GV.NRW. S. 254)

Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 5.10.1993 GVBl. LSA S. 568), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.3.2004 (GVBl. LSA S. 234)

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.8.1998 (GVBl. S. 797), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.2.2002 (GVBl. S. 962)

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2003 (GVBl. S. 55), berichtigt durch Gesetz vom 25.4.2003 (GVBl. S. 159)

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.2.2003 (GVBl. S. 57)

Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 31.1.1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2003 (GVBl. S. 390)

Gensicke Thomas, Susanne Hartung: Freiwilliges Engagement und Bürgerschaftliches Engagement in Berlin. Untersuchungen zum aktuellen Stand im Auftrag der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz Berlin 2003, Teil 1 Landesstudie, München, 2003

Gesetz über die Deputationen vom 2. März 1948 (Brem.GBL. S. 31) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.1.1972, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.7.2004 (Brem.GBL. S. 397)

Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vom 6. Oktober 1998 (HamBVBl. 1998, S. 207)

GEW Berlin, Vorstand An die Mitglieder der GEW Berlin 02-04-19

Glück, Alois: Neue Wege in der Kommunalpolitik, in: Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (Hrsg.), Politische Studien, Sonderheft 3/2000, München

Haberkost, T.: Nutzungsmöglichkeiten des Internet als Instrument der Partizipation privater Personen und Gruppen an kommunalen Planungsprozessen. Diplomarbeit, Universität Hannover, 1999

Hamm: Bürgerhaushalt 2002 ...denn schließlich ist es ihr Geld, Hamm, 2002

Hauser, Richard: Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick. in: Aus Politik und Zeitgeschichte B31-32/95

Heimann, Horst: Mehr Ungleichheit wagen? Zum anhaltenden Boom der Egalitarismuskritik. in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001

Hengsbach, Friedhelm: Armut und Reichtum aus Regierungssicht. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001

Herzberg, Carsten: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann, in: Region-Nation-Europa Bd.9, Münster, 2001

Hessische Gemeindeordnung in der Fassung vom 1.4.1993 (GVBl. 1992 I S. 534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.6.2002 (GVBl. 2002, S. 342)

Heuer, Jens Peter: Budgetierung – Gerechtigkeit für alle? Über die Grundlagen, Verfahren, Ergebnisse und Probleme eines neuen Systems der Finanzzuweisung, Berlin, o.J.

Heuer, Uwe Jens: Marxismus und Demokratie, Berlin, 1989

Hofmann, I./Körner, K./Färber, Ch./Geppert J./Rösgen, A./Wanzek, U.: Gender Mainstreaming in Sachsen-Anhalt: Konzepte und Erfahrungen, Opladen, 2003

Holding the Executive Accountable. Chairpersons of Budget Committees meet / FOCUS. Public Management Newsletter, June 2002, Number 24

Holtkamp, Lars: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin, 2000

Human Development Report 2002

Huster, Ernst-Ulrich: Armut in Europa, Opladen, 1996

Jung, Ottmar: Direkte Demokratie – Forschungsstand und Perspektiven, in: Schiller, Theo/ Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven, Wiesbaden, 2002

IBP (Hrsg.): A Guide to Budget Work for NGOs, Washington, 2001

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Projekt „Bürgerhaushalt“ vorgestellt – Künftig stärkere Beteiligung der Bürger an der Haushaltsaufstellung, Düsseldorf, 03.Nov.2000

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäisches Regieren. Ein Weisbuch, Brüssel, den 25.7.2001; KOM(2001)428 endgültig

Kommunaler Bürgerhaushalt in Nordrhein-Westfalen. Zwischenbericht, Düsseldorf, 2002

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung: Kommunaler Bürgerhaushalt in Nordrhein-Westfalen. Zweiter Zwischenbericht, Düsseldorf, 2003

Kommunale Gemeinschaftsstelle zur Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Intelligent sparen. Der Beitrag der Kommunen zur Bewältigung der Finanzkrise), Köln, 2002

Kommunalpolitisches forum e.V. (berlin): Bürgerhaushalt Berlin-Mitte. Vorschlag eines Beteiligungsverfahrens auf bezirklicher Ebene, Berlin, 2003

Kommunalpolitisches forum e.V. (berlin): Haushaltspolitik vor neuen Herausforderungen. Bürger/innen und Haushalt – Beiträge, Berlin, 2001

Kommunales Selbstverwaltungsgesetz Saarland in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.6.1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes Nr. 1463 zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 8.10.2003 (Amtsbl. S. 2874)

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.1.1998 (GVOBl. M-V S. 29, ber. S. 890), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Februar 2004 (GVOBl. S. 61)

Korte, Karl-Rudolf: Die Regierungserklärung: Visitenkarte und Führungsinstrument des Kanzlers, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): "Das Wort hat der Herr Bundeskanzler". Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder, Wiesbaden, 2002

Kronawitter, Georg (Hrsg.): Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister, Düsseldorf, Wien, New York, Moskau, 1994

La direction des la communication de la ville de Saint-Denis: Le Budget de votre ville, Saint-Denis, 2002

Lamping, Wolfgang, Henning Schridde, Stefan Plaß, Bernhard Blanke: Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien, Bonn, 2002

Landeshauptstadt Potsdam. Der Oberbürgermeister: Bürgerhaushalt in Potsdam 2005, Potsdam 2004

Landtag Brandenburg, 2003, Drucksache 3/7173: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Nr. 66 der Fraktion der PDS über Bürgerbeteiligung am Haushalt

Landtag Rheinland-Pfalz, 2003, Drucksache 14/2768: Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedel Grützmaker (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Antwort des Ministeriums des Innern und für Sport Projekt „Bürgerhaushalt“ in Rheinland-Pfalz

Langfeld, Gabriele, Hannes Wenzel, Guido Wolf (Hrsg.): Bürgergesellschaft konkret. Initiativen und Erfahrungen in Nürtingen, Gütersloh, 2001

Lassalle, Ferdinand: Was nun? Zweiter Vortrag über Verfassungswesen, gehalten am 17.11.1862, in: Lassalle, Ferdinand: Auswahl von Reden und Schriften nebst kurzer Biographie und geschichtlicher Einführung von Dr. Karl Renner, Berlin, 1923

Libbe, Jens, Trapp, Jan Hendrik, Tomerius, Stephan Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Theoretische Verortung der Druckpunkte und Veränderungen in Kommunen. Hrsg. Forschungsverbund netWORKS, Berlin, 2004

Gemeindefinanzbericht 2004 in: der städtetag 1/2004

Loccumer Initiative kritischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler: Armut als Bedrohung. Der soziale Zusammenhalt zerbricht. Ein Memorandum, Hannover, o.J.

Magistrat der Stadt Rödermark: Bürger-Haushalt der Stadt Rödermark 2001. Gefragt: Ihre Meinung, Anregungen, Ideen, Rödermark, 2000

Marx an Engels in Manchester, in: MEW Bd. 29, Berlin, 1978

Marx, Karl: Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848-1850, in: MEW Bd.7, Berlin, 1978

Marx, Karl: Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei, in: MEW Bd. 19, Berlin, 1978

Marx, Karl: Zur Kritik der Politischen Ökonomie, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 13, Berlin, 1978

Meinlschmidt, Gerhard: Gesundheitsziele für Berlin auf der Basis der Gesundheitsberichterstattung. Instrumente einer evidenzbasierten Gesundheitspolitik. In: Geene, Raimund/Carola Gold/Christian Hans: Armut und Gesundheit. Teil II, Berlin, 2002

Meyer, Thomas/Weil, Reinhard (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Perspektiven der Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation, Bonn, 2002

Morgenrood, Pierre: Municipal Financial Management Act: Drawing of a new era, in: VOICE. Official publication of the South African Local Government Association. June/July 2004

Neustadt an der Weinstrasse. Mitdenken mitmachen mitgestalten. Bürgerhaushalt 2000

Niedersächsische Gemeindeordnung in der Fassung vom 22.8.1996 (GVBl. S. 382), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.2.2004 (GVBl. S. 63, 69)

OECD Public Management Service: OECD Best Practices for budget transparency, PUMA/SBO(2000)6/FINAL

Otto, Ulrich u.a.: Bürgerschaftliches Engagement. Förderung durch die Bundesländer. Ziele, Instrumente, Strategien im Vergleich; Opladen, 2003

PDS Berlin: Beschluss des 8. Landesparteitag der PDS Berlin, 4. Tagung, 21. September 2003, Der Bezirk als Bürgerkommune - Landes- und bezirkspolitisches Leitbild der PDS Berlin für die Gestaltung der Bezirkspolitik

PDS Brandenburg: Den Abwärtstrend stoppen, in die Zukunft investieren, für soziale Gerechtigkeit streiten! Miteinander verändern! Programm der PDS Brandenburg zu den Landtagswahlen am 19. September 2004

PDS Sachsen: Ein anderes Sachsen ist möglich! Das Wahlprogramm der PDS Sachsen zu den Landtagswahlen am 19. September 2004

PDS: Bundeskommunalkonferenz der PDS in Sömmerda, 14.-16. Mai 2004, Thesen zur Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt: Tabubruch oder Systemwechsel in der Haushaltspolitik? Christina Emmrich / Daniel Tietze / Peter-Rudolf Zotl (Gesamtverantwortung): Kommunale Bürgerhaushalte zwischen Pseudo- und Basisdemokratie. Ein Plädoyer für einen Systemwechsel

Pont, Raul: Democracia, Participacao, Cidadania. Uma visao de esquerda, Porto Alegre, 2000

Pont, Raul: Hoffnung für Brasilien. Beteiligungshaushalt und Weltsozialforum in Porto Alegre. Entwicklung der PT und Lulas Wahlsieg, Köln, 2003

Pressestelle des Landesbezirks Berlin der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft, Presseinformation Nr.35 vom 4. April 2002

Project Appraisal Document. On a proposed loan in the amount of US \$ 15.0 Million to the Republic of South Africa for a Municipal Financial Management Assistance Project. Report No. 23291-SA

Projektteam Bürgerhaushalt 2003 Katja Betz, Stefanie Ebert, Uwe Daneke: Bürgerhaushalt 2003 der Stadt, Langen, o.J.

Saint-Denis, Mairie des Saint-Denis: Budget participatif 2004-2005. Consultation des Dionysens 3 juin – 2 juillet 2004, Saint-Denis, 2004

Sader, Emir/Silverstein, Ken: "Keine Angst vor besseren Zeiten": Lula, die PT und Brasilien, Köln, 1994, sowie unlängst in englischer Sprache erschienen: Workers' Party – Brazil. Paths, São Paulo, 2002

Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena

Schaerffer, Christine/Pauly, Thomals, (Red.): Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, o.J.

Schicketanz, Silke/Naumann, Jörg (Hrsg.): Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik. Ein Modellprojekt der Bürgerbeteiligung im bioethischen Diskurs, Opladen, 2003

Soldt, R.: Der bettelarmen Hauptstadt einen heilsamen Schock versetzen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.2.2002 Nr. 32

Schiller, Theo, Volker Mittendorf: Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden 2002

Schratenstaller, Margit: Durch die Geschlechterbrille gesehen – Haushalt und Finanzen im Überblick, hrsg. Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung. Kommunalpolitisches Frauenforum: Kommunale Finanzen und Geschlechtergerechtigkeit, 29.5.2000

Schubert-Lenhardt, Viola: Geschlechtergerechtigkeit als Partizipationskonzept – Gender Budgeting als Partizipationsmethode. Erfahrungen und Probleme aus theoretischer und praktischer Sicht. Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin, 2004

Schwarting, Gunnar: Den kommunalen Haushalt richtig lesen und verstehen. Leitfaden für Rat und Verwaltung, Berlin 2002

Schwarting, Gunnar: Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung, Berlin 2003

Sen, Amartya: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München, 2002, S.180ff.

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEnt GmbH: Erstes bundesweites Netzwerktreffen „Bürger- und Beteiligungshaushalt“. Dokumentation vom 29.09.2003, in: Info Nr. 7 - Material, Bonn, 2003

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEnt GmbH: Porto Alegres Beteiligungshaushalt - Lernerfahrung für deutsche Kommunen. Dokumentation eines Fachgespräches, in: Nr. 5 - Dialog Global, Bonn, 2003

Spar- und Ideenwettbewerb der Stadt Herzogenrath. Ein (vorläufiger) Abschlussbericht, Herzogenrath, 2004

SPD: Bundesparteitag der SPD, 17. November 2003 bis 19. November 2003, Antrag 223, Landesverband Baden-Württemberg, Die Verantwortung von Rot stärken, den Staat modernisieren

SPD Sachsen: Programm der SPD Sachsen zur Landtagswahl 2004

Speck, Karsten, Beatrice Schüll, Stephan F. Wagner: Freiwilliges Engagement und Bürgerschaftliches Engagement in Berlin. Untersuchungen zum aktuellen Stand im Auftrag der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz Berlin 2003, Teil 2 Organisationsbefragung, Halle und Berlin, 2003

Stadt Emsdetten: Beraten Sie uns - es geht um ihr Geld!, Emsdetten, 2001

Stadt Emsdetten: Bürgerhaushalt 2002. Beraten Sie uns - es geht um ihr Geld!, Emsdetten, 2002

Stadt Emsdetten: Bürgerhaushalt 2003. Beraten Sie uns - es geht um ihr Geld!, Emsdetten, 2003

Stadt Rheinstetten: Bürgerhaushalt Rheinstetten 2001. Machen Sie mit!, Rheinstetten, 2000

Stadt Rheinstetten: Bürgerhaushalt Rheinstetten 2002. Machen Sie mit!, Rheinstetten, 2001

Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main, Frauenausschusses, 12.05.2003: Anhörung zur Einführung von Gender Mainstreaming in der Verwaltung, Vortrag der Landesbeauftragten für Gleichstellung und Frauenpolitik von Sachsen-Anhalt, Isolde Hofmann

Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main, 15. Stadtverordnetenversammlung: Wortprotokoll

Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung) in der Fassung der Neubeckanntmachung vom 28.1.2003 (GVBl. S. 41)

TI-Source Book 2000, Chapter 2 und 13 sowie Tool-Book (auch unter www.transparency.org)

Trott zu Solz, Levin von: Bürgerorientierte Kommune - Wege zur Stärkung der Demokratie. Projektdokumentation Band 1: Hearing und Auftaktveranstaltung, Gütersloh, 1998

ver.di – Bundesvorstand „Finanzpolitik für Arbeit und Gerechtigkeit“ Berlin, 4. Juli 2002, Rede Margret Moenig-Raane, stellvertretende Vorsitzende (zit. nach dem im Internet verbreiteten Text)

ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Gemeinden (Hrsg.): Zur Diskussion gestellt: Bürgerkommune und Bürgerbeteiligung. Eine Bestandsaufnahme lokaler Projekte von Personalräten, Stuttgart, 2001

ver.di, Fachbereich Gemeinden: Bürgerkommune und Bürgerbeteiligung. Eine Bestandsaufnahme lokaler Projekte von Personalräten, Stuttgart, 2001

Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv), Neufassung vom 13.10.1971 (Brem.GBL.S. 243), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. 4.1996 (Brem.GBl. 1998 S. 338)

Vigna, Edelcio: Budget Severino, Brasilia, 2003

Ville de Bobigny: Démocratiser radicalement la Democratie. Rencontre nationale 26 avril 2003, Bobigny, 2003

Vishwanath, Tara/Kaufmann, Daniel: Towards Transparency in Finance and Governance. Hrsg. World Bank, Draft, 6.9.1999

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 1980

Welch Guerra, Max: Gutachten: Partizipation in der bezirklichen Entwicklungsplanung. Die Qualifizierung der Bereichsentwicklungsplanung durch Stadtteilkonferenzen im Bezirk Berlin-Mitte. Abschlussbericht, August 1998

Willhauck, L.: Partizipatorische Planung als politische Kultur. Chancen für neue Formen politischen Handelns im Spannungsfeld von Lebenswelt und politisch-administrativem System. In: Eisel, U./Trepl, L. (Hrsg.): Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur, Band 7, Berlin, 1997

Vinogradova, T.I. (Red.): Prikladnoj bjud_ etny analiz, Sankt Petersburg, 2001

Yunus, Muhammad: Grameen. Eine Bank für die Armen der Welt, Bergisch Gladbach, 1998.

Zimmer, Christian: Der Bürgerhaushalt als Ausweg aus der Schuldenfalle? Das Modell Proto Alegre: Chance für Berlin?, Diplomarbeit an der Freien Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut, Berlin, 2003