

Carsten Herzberg, Heinz Kleger,  
Yves Sintomer (Hg.)

# HOFFNUNG AUF EINE NEUE DEMOKRATIE

*Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa*

Studien zur  
Demokratieforschung

campus



## Inhalt

Vorwort	7
Einleitung: Von Porto Alegre nach Europa	
Carsten Herzberg, Yves Sintomer, Heinz Kleger und Martina Neunecker	9
I. Deliberation und Partizipation	
1. Transnationale Modelle der Bürgerbeteiligung: Bürgerhaushalte als Beispiel	
Yves Sintomer, Carsten Herzberg und Anja Röcke	27
2. Was steckt hinter dem Partizipationsangebot?	
Joan Font und Ismael Blanco	61
3. Der deliberative Imperativ	
Loïc Blondiaux und Yves Sintomer	83
4. Die Gegenmacht in der partizipatorischen und deliberativen Demokratie	
Archon Fung und Erik Olin Wright	107
II. Von Lateinamerika nach Europa	
1. Bürgerhaushalt von Porto Alegre: Entstehung, Fortschritte und Grenzen	
Luciano Fedozzi	147
2. Neue Öffentlichkeit in Brasilien: Lokale Demokratie und deliberative Politik	
Leonardo Avritzer	177

3. Bürgerhaushalt und Gender Mainstreaming: Das Beispiel Rosario in Argentinien	
Eva Roeder	203
4. Ist ein Porto Alegre in Europa möglich? Bürgerhaushalte in Spanien	
Ernesto Ganuza Fernández	223
5. Auf dem Weg zu einer partizipativen Demokratie? Der Bürgerhaushalt der Gymnasien von Poitou-Charentes in Frankreich	
Yves Sintomer, Anja Röcke und Julien Talpin	239
III. Deutschland	
1. Bürgerhaushalte und Bürgerwissen im Kontext von Verwaltungsmodernisierung	
Carsten Herzberg und Cécile Cuny	255
2. Bürgerschaft - Bürgerkommune - Bürgerhaushalt	
Heinz Kleger, Martin Kühn und Uwe Stab	281
3. Vom Bürgerprotest zum Bürgerhaushalt	
Heinz Kleger	313
Verzeichnis der Abkürzungen	324
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	327
Verzeichnis der Autoren	330

Vor über 500 Jahren zogen von Europa Karavellen los, um eine neue Welt zu entdecken. Die Begeisterung darüber war allerdings nicht ungeteilt, denn für die Bewohner des lateinamerikanischen Kontinents war die Ankunft der Europäer bald mit Unterwerfung und Ausbeutung verbunden. Und obwohl sich im Laufe der Jahrhunderte vieles änderte, autonome Staaten entstanden, soziale Bewegungen für Verbesserungen kämpften, blieb lange Zeit eine gewisse, nicht zuletzt auf wirtschaftlichen Verhältnissen beruhende Ungleichheit bestehen. In letzter Zeit wurden allerdings emanzipatorische Wege beschritten, die ihre Wirkung nicht verfehlen. Um ein Zeichen zu setzen, proklamierten Bewohner des Kontinents zur Wende des 21. Jahrhunderts, dass nun die "anderen" 500 Jahre begonnen hätten. Gemeint ist damit eine Zeit des gegenseitigen Austauschs, des Respekts und eines Lebens in Würde und sozialer Sicherung. Die in den 1990er Jahren in Brasilien erfundenen Bürgerhaushalte sind Ausdruck eines solchen post-kolonialen Aufbruchs. Sie stehen für eine Demokratisierung der Demokratie, indem sie klientelistische Strukturen, die oft Erbe alter Abhängigkeiten sind, durch eine Beteiligung breiter Bevölkerungsgruppen zu überwinden suchen. Darin eingeschlossen ist zumindest eine Dämpfung sozialer Ungerechtigkeiten: Aufgrund von Verteilungskriterien sollen von einer Bürgerbeteiligung am Haushalt vor allem diejenigen profitieren, die am meisten auf Unterstützung angewiesen sind. Bürgerhaushalte, von denen es in Lateinamerika über 500 gibt, sind inzwischen fester Bestandteil von Armutsbekämpfungsstrategien internationaler Organisationen.

Von dieser Entwicklung blieb Europa nicht unberührt. Es war kein Zufall, dass im brasilianischen Porto Alegre das erste Weltsozialforum der globalisierungskritischen Bewegung stattgefunden hat. In Porto Alegre wurde der Bürgerhaushalt erfunden und die Stadt wurde aufgrund seines Erfolges zur "Welthauptstadt der Demokratie" gekürt. Ab dem ersten Weltsozialforum im Jahr 2001, bei dem politische Aktivisten aus verschiedenen Kontinenten zusammenkamen, stieg die Zahl der Bürgerhaushalte in Europa von weniger als ein Dutzend auf heute mehr als 250 an. Im gewissen Sinne kann diese Entwicklung als eine "Rückkehr der Karavellen" verstanden werden: Eine Innovation aus Lateinamerika wird in Europa aufgegriffen. Mit der Übertragung auf den alten Kontinent differenzierten sich allerdings die Bürgerhaushaltsverfahren aus. Man kann nicht mehr von dem einen Bürgerhaushalt aus Porto Alegre sprechen, sondern es entwickelten sich verschiedene Ansätze, um Bürger in die Haushaltsplanung einzubeziehen. Diese Vielfalt ist die Grundlage eines Austausches, der heute auf gleicher Augenhöhe stattfindet. Lateinamerikaner und Europäer, Brasilianer und Deutsche berichten wechselseitig von ihren Erfahrungen - ein Vorgehen, das auch diesem Buch zugrunde liegt.

In Deutschland spielen Bürgerhaushalte wie kein anderes Instrument der freiwilligen Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle bei der Diskussion über eine Erweiterung von Partizipationsmöglichkeiten. Auf den ersten Blick gibt es zwar nur 30-40 Städte mit einem aktiven Bürgerhaushalt, jedoch hat die Diskussion inzwischen weite Kreise gezogen (Franzke/ Kleger 2010). So wird davon ausgegangen, dass sich ein Drittel aller Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern in irgendeiner Weise mit dem Thema Transparenz und Mitsprache am Haushalt beschäftigt, ohne dass es sich dabei um Bürgerhaushalte im engeren Sinne handeln muss. Bisheriger Höhepunkt dieser Entwicklung ist das Jahr 2011, in dem die Bertelsmann Stiftung den internationalen Reinhard Mohn Preis der brasilianischen Stadt Recife für ihren Bürgerhaushalt verliehen hat (Bertelsmann Stiftung 2011). Mit dieser Würdigung für Best Practice wird 500 Jahre nach der Entdeckung des lateinamerikanischen Kontinents eine Kommune aus einem Land des globalen Südens zum Vorbild für eine Vertiefung lokaler Demokratie in Deutschland. In dieser Hinsicht steht der vorliegende Sammelband in der Tradition einer "globalen und transnationalen Geschichtsschreibung", die auf internationaler Ebene zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Die Preisvergabe an eine brasilianische Bürgerhaushaltskommune kommt nicht von ungefähr. Spätestens mit der bundesweiten Sichtbarkeit der Protestbewegungen gegen den Umbau des

Stuttgarter Hauptbahnhofes hat hierzulande ein neues Nachdenken über Bürgerbeteiligung begonnen. Es ist inzwischen allgemein Konsens, dass Bürgerinnen und Bürger in Zukunft mehr einbezogen werden sollen. Der Weg ist jedoch noch unklar: Während die einen von einer besseren Kommunikation sprechen, fordern die anderen konkrete Mitsprache und Entscheidungsbefugnisse. Politische Mandatsträger, Verwaltungen, Bürger und Protestgruppen haben mitunter sehr unterschiedliche Vorstellungen von Partizipation. Oft werden diese Kontroversen verdrängt, weil sie als Hindernis angesehen werden. Allerdings besteht somit die Gefahr, dass Bürgerbeteiligung unbefriedigend bleibt. Am Ende stehe eine Lösung, mit der Planer ihr Handeln zu legitimieren suchen, die betroffenen Bürger setzen jedoch ihren Protest fort, weil ihre Argumente nicht berücksichtigt wurden. So etwa nach dem Schiedsspruch von Heiner Geißler über den Weiterbau des Tiefbahnhofs in Stuttgart, wo die mächtigen Akteure der Bahn sich bestätigt fühlten und die Bürgerbewegung, oder zumindest Teile davon, sich mit dem Urteil nicht abfinden konnten. Der vorliegende Sammelband nimmt das Stuttgarter Beispiel als Anlass, um die These zu formulieren, dass die unterschiedlichen Erwartungen an Partizipation nicht verdrängt werden dürfen, sondern dass eine Klärung der Machtfrage und die Qualität der Diskussion wichtige Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Partizipation sind. Denn wenn einerseits Bürger das Gefühl haben, keinen Einfluss zu haben, werden sie sich enttäuscht abwenden oder zumindest ihr Engagement auf ein Minimum reduzieren. Andererseits werden sich Verwaltungen und Politiker kaum auf Verfahren einlassen, wenn sie nicht durch einen Informationsgewinn zu besseren Entscheidungen führen. Erst in dieser Weise wird Partizipation nicht - wie vielfach in den Medien befürchtet - zu einem "Fortschrittsverhinderer", sondern sie nutzt das Wissenspotenzial der Bürgerschaft zur Erarbeitung allgemein akzeptierter Lösungen.

Schaut man sich die Diskussion über Bürgerbeteiligung an, so waren Macht und Deliberation lange Zeit getrennt. Bereits in den 1960er und 1970er Jahren entstanden Forderungen nach einer partizipativen Demokratie. Von wissenschaftlicher Seite wurde diese Debatte vor allem durch Autoren wie Carole Pateman (1970), C.B. Macpherson (1977), Nicos Poulantzas (1978) und anderen geprägt. Sie sprachen sich für eine weitreichende Partizipation aus, vernachlässigten jedoch vertiefende Überlegungen über eine qualitätsvolle Debatte. Im Gegensatz dazu haben andere, wie Peter Dienel (1978) oder Jürgen Habermas (1985) in Deutschland, den Fokus auf eine gute Deliberation gelegt, jedoch die Frage der Entscheidung weitgehend ignoriert. Zeitgleich zu den theoretischen Auseinandersetzungen gab es in der Praxis eine Öffnung verschiedener gesellschaftlicher Bereiche, so wurde zum Beispiel eine Beteiligung in Kindergärten, Schulen und Universitäten gestärkt. Auch das deutsche Planungsrecht schrieb fortan eine Anhörung und Erörterung vor. Allerdings setzten die damaligen sozialen Bewegungen nicht auf Partizipation, sondern auf Protest. Viele Bürgerinitiativen hatten den Eindruck, dass ihre Anliegen kaum Berücksichtigung fanden. Gemeint sind damit vor allem die Umwelt-, Friedens- und Anti-Atomkraft-Bewegung. Roland Roth (1998) stellt aus diesem Grunde fest, dass Partizipation in den 1980er Jahren der alten Bundesrepublik - also vor dem Fall der Mauer - vor allem außerhalb der Institutionen stattfand.

In den 1990er Jahren gab es eine neue Welle der Bürgerbeteiligung. Diese wurde in Deutschland von zwei Entwicklungen geprägt. Zum einen entstand das Konzept einer "kooperativen Demokratie" (Holtkamp u. a. 2006). Nach Meinung der vom New Public Management inspirierten Autoren sollte Partizipation zur Modernisierung der Verwaltung beitragen, indem sie die Problemlösungsfähigkeit der Kommune durch Runde Tische, Bürgerversammlungen und andere partizipative Foren stärkt. In die Praxis wurde dieser Ansatz mit dem Leitbild der Bürgerkommune kommuniziert (Bogumil u. a. 2003). Doch Partizipation ist hier meist auf Konsultation beschränkt. Es wurde übersehen, dass Bürger gegenüber Verwaltung und politischen Mandatsträgern selten als gleichberechtigte Partner auftreten können, weil es ihnen an Informationen, Zeit und Entscheidungsbefugnissen fehlt. In diesem Fall war

Partizipation also nicht mit der Machtfrage verbunden und blieb in ihrer Wirkung oft diffus (Herzberg 2009). Die zweite Entwicklung, die in den 1990er Jahren stattgefunden hat, beinhaltet tatsächlich eine reale Delegation von Entscheidungskompetenzen. Die Süddeutsche Ratsverfassung als Vorbild nehmend wurden die Kommunalverfassungen reformiert. Neben der Direktwahl des Bürgermeisters wurde die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf nahezu alle Bundesländer ausgeweitet. Aber auch dies ist mit Einschränkungen verbunden: Da ein Bürgerentscheid eine mit "Ja" oder "Nein" zu beantwortende Frage beinhalten muss, fördert er nicht automatisch eine gute Deliberation und er stellt auch keine Beteiligung der Bürger an der Verwaltung dar. Hinzu kommt, dass die Initiierung eines Referendums aufwendig ist, ein Unterschriftenquorum muss zur Zulassung erreicht werden, weshalb in den meisten Bundesländern eine Abstimmung eher die Ausnahme als die Regel ist.

Auf der internationalen Bühne wurde jedoch in den letzten Jahren die "Lücke" in der Deliberation immer wieder thematisiert und einige Wissenschaftler machten sich daran, Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Bürgerhaushalte spielten hierbei in verschiedener Weise eine wichtige Rolle (Avritzer 2002; Fung/Wright 2003; Sintomer 2011). Zwar hat die Forschung bis auf wenige Ausnahmen (Talpin 2011) nicht den Diskurs der Bürger analysiert, doch konnte anhand des prozeduralen Vorgehens von Bürgerhaushalten gezeigt werden, dass im Vergleich zu anderen Verfahren der Bürgerbeteiligung die teilnehmenden Akteure weniger an der Verteidigung von Partikularinteressen festhalten und sich zunehmend am Allgemeinwohl und an sozialer Gerechtigkeit orientieren. Dies ist möglich, da nicht nur eine hierarchisch angelegte Diskussion top-down mit der Verwaltung geführt wird, bei der die Teilnehmer untereinander isoliert bleiben, sondern es auch zu einer Diskussion unter den Bürgern selbst kommt. Die Verbindung eines vertikalen mit einem horizontalen Dialog stellt somit einen entscheidenden Faktor für den Erfolg von Bürgerhaushalten dar (Sintomer u. a. 2010). Denn in Fällen, wo es de facto zu einer Delegation von Entscheidungskompetenz kommt, können Bürgerhaushalte zu einer Verbindung von Deliberation, Partizipation und Macht führen - wobei freilich eine gewisse Spannung zwischen den drei Konzepten bestehen bleibt.

Auch in Deutschland haben Wissenschaftler begonnen, diesen Zusammenhang zu thematisieren. So berichtete zum Beispiel Brigitte Geissel (2009), dass bei der Lokalen Agenda 21 mit ihren umfangreichen Möglichkeiten der Deliberation die Empfehlungen der Bürger vielerorts unberücksichtigt bleiben. Ähnliches wird in der von Norbert Kersting (2008) herausgegebenen Einführung in dialogorientierte Verfahren thematisiert. Diese Übersicht wird von Patrizia Nanz und Miriam Fritsche (2012) fortgesetzt, die siebzehn Verfahren der Deliberation hinsichtlich der Entscheidungsfindung vergleichen. Weitere empirische Belege haben Diemel/Schiefelbusch (2009) geliefert, indem sie zeigen, wie Kunden auf ihre Interessen mittels der Planungszelle hinweisen können. Hinsichtlich der direkten Demokratie, also der Frage der Machtdelegation, hat ebenfalls eine Annäherung stattgefunden. So analysierte Volker Mittendorf (2009) den Kommunikationsprozess bei Verfahren direkter Demokratie, allerdings ging es hier noch nicht um Deliberation als Mittel der Problemlösung (siehe auch Schiller 1999). In dem von Angelika Vetter (2008) herausgegebenen Sammelband Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, der als letzter Übersichtsband der deutschen lokalen Politikfeldforschung zum Thema Partizipation verstanden werden kann, wurden die Instrumente für Deliberation (Bürgerpanels) und Machttransfer (Bürgerentscheid) noch getrennt diskutiert. Allerdings wird auch hier schon der Anspruch "Bürgerbeteiligung ist kein Selbstzweck" formuliert (Vetter 2008: 16).

Die oben angeführten Analysen sind von einer rein verfahrensbezogenen Perspektive abzugrenzen, wie sie in der Politikberatung weit verbreitet ist. Hier wird vernachlässigt, dass die Praxis freiwilliger Partizipationsverfahren oft von einem selektiven Zuhören geprägt ist. Das heißt, Politik und Verwaltung hören nur das, was sie hören wollen (Sintomer u. a. 2010). Beim selektiven Zuhören dient

Deliberation vor allem zur Bestätigung des bereits eingeschlagenen Weges. Es geht um das technische Management sozialer Konflikte, aber nicht um eine Vertiefung der Demokratie im Sinne einer gemeinsamen Problemlösung und Vorschlagsentwicklung.