

Akademie der
Toblacher Gespräche

Accademia dei
Colloqui di Dobbiaco



Giovanni Allegretti

Demokratisches Geld:
Partizipative Bürgerhaushalte in Europa

Demokratisches Geld, Partizipative Bürgerhaushalte in Europa

Giovanni Allegretti
CES, Universität Coimbra

Zusammenfassung:

Die jüngste internationale Wirtschaftskrise und die - wie sie der portugiesische Soziologe Bonaventura Santos bezeichnet - „doppelte Pathologie der liberalen Demokratien“ führen aktuell zu angeheizten Debatten über die Verteilung finanzieller Ressourcen. Besonders hart treffen die Einsparungen die lokalen Institutionen. Sie müssen mit Kürzungen der staatlichen Gelder und autonomen Einnahmequellen zurechtkommen und sind gezwungen, andere Strategien zu entwickeln und neue Wege zu beschreiten. Der Partizipative Bürgerhaushalt (PB) ist eine dieser Strategien, die sich in den letzten 20 Jahren zu einem wichtigen Instrument herauskristallisiert hat. Der Partizipative Bürgerhaushalt zielt auf eine Re-Politisierung der Bürgerinnen und Bürger, indem er sie in die Debatten und Diskussionen rund um die Haushaltsplanung und um Investitionen einbezieht und ihnen dadurch Mitverantwortung für wichtige Entscheidungen auf lokaler Ebene überträgt

Für das Modell des Partizipativen Bürgerhaushalts hat Arjun Appadurai den Begriff „Ideoscape“ geprägt. Gemeint ist damit ein transnationales Modell, das zwar auf globaler Ebene existiert, auf lokaler Ebene jedoch nur aufgrund von Aneignung und Differenzierung besteht. Auf dieser Grundlage konnte der PB im letzten Jahrzehnt in Europa, Asien und Afrika Fuß fassen. Auf jedem Kontinent hat das Modell eine unterschiedliche Ausprägung erfahren, was zum Teil auf den jeweiligen spezifischen sozio-institutionellen Kontext und zum Teil auf die Mechanismen des Modell-Transfers zurückzuführen ist. Das Verhältnis zwischen den erklärten Zielen der PB (Demokratisierung der Demokratie, Modernisierung des Verwaltungsapparats, Dezentralisierung, Kampf gegen Korruption, Stärkung des sozialen Zusammenhalts, Verteilungsgerechtigkeit) und den eingesetzten Mitteln, um diese zu erreichen, variiert ebenfalls von Fall zu Fall.

Das Marc Bloch Zentrums in Berlin hat jüngst eine vergleichende Studie über die verschiedenen Modelle von Partizipativen Bürgerhaushalten in Europa durchgeführt. Beleuchtet wurden dabei die Unterschiede zwischen den Modellen und die Frage, ob eine „genetische Mutation“ des Konzepts erforderlich sei, um dem PB eine Überlebenschance in den aktuellen Transformationsprozessen in der regionalen Verwaltungslandschaft zu geben, oder wenigstens dafür zu sorgen, dass der PB zumindest sichtbare Spuren in anderen Formen partizipativer territorialer Verwaltung hinterlässt. In den letzten Jahren hat die Anzahl an positiven PB-Erfahrungen in Ländern wie Spanien oder England explosionsartig zugenommen, während in Ländern wie Italien oder Portugal ein drastischer Rückgang an praktischen Erfahrungen zu verzeichnen ist. In diesen Ländern war man mit ambitionierten Erwartungen und großem Einsatz an das Experiment herangegangen, einen neuen und „radikalen“ Weg zu beschreiten. Gerade dieser große Einsatz und die hohe Erwartungshaltung haben allerdings dazu geführt, dass das Modell „zerbrechlich“ wurde, als die Kommunen einen starken Rückgang der staatlichen Gelder sowie eine Schwächung der intrakommunalen Sprengel verkraften mussten und sich strukturellen Veränderungen gegenübersehen, welche die dezentralisierten Institutionen schwächten.

Die Themen des Seminars:

Der folgende, im Rahmen des Seminars vorgestellte Text, greift zwei unterschiedliche und konvergierende Themen auf: zum Einen wird ein struktureller Überblick über jene Grundsätze des Partizipativen Bürgerhaushalts gegeben, die das Modell zu einem äußerst modernen und geeigneten Instrument machen, um bestimmten Fehlentwicklungen in der regionalen Politik entgegenzuwirken. Zum Anderen geht es um konjunkturelle Faktoren, die auf Partizipative Bürgerhaushalte einwirken und zu einer ausgeprägten konjunkturabhängig führen. Dadurch wird die „partizipative Demokratie“ den repräsentativen Institutionen untergeordnet und hängt stark von den finanziellen und institutionellen Rahmenbedingungen ab.

Das Modell des Partizipativen Bürgerhaushalts kann auf unterschiedliche Art umgesetzt

werden. Die Beispiele reichen von intensiven Erfahrungen auf hohem Niveau bis hin zu kurzlebigen, auf ein Minimum reduzierten Experimenten. Im Zentrum des Beitrags steht für den Verfasser die Aufgabe, gemeinsam mit den TeilnehmerInnen und Teilnehmern einige allgemein gültige Grundsätze herauszuarbeiten, die den radikalsten heute existierenden Modellen von PB gemein sind (insgesamt experimentieren derzeit fast 1500 Städte mit PB). Der Fokus liegt dabei auf dem „allegorischen Potential“ der unterschiedlichen Erfahrungen, den Horizont umsetzbarer und geeicher partizipativer Möglichkeiten aufzuzeigen. Diese sind im Wesentlichen von drei Umständen bedingt:

1) Zum Einen sind die PB ein geeignetes Instrument, um Bürgerinnen und Bürger von Beginn an in kleinere Entscheidungen mit ein zu beziehen. Dazu werden finanzwirtschaftliche Fragen, die von großer symbolischer und praktischer Bedeutung sind, gemeinsam diskutiert.

2) Der zweite Umstand besteht darin, dass Partizipative Bürgerhaushalte als Meta-Prozesse verstanden werden können (im Verhältnis zur Evolution partizipativer Techniken), da sich jede praktische Erfahrung als eine Momentaufnahme darstellt und von unterschiedlichen Organisationsmodellen und Techniken geprägt ist. Dadurch verfügt der PB über eine „variable Geometrie“ (in den verschiedenen Fasen der partizipativen Zyklen), die darauf abzielt, sowohl „outreach“-Techniken anzuwenden (es wird versucht, die Menschen flächendeckend in ihren Lebensräumen und in ihrer Arbeitswelt zu erreichen), als auch sogenannte Randthemen oder „borderline“-Themen zu behandeln.

3) Die dritte und wahrscheinlich wichtigste Ursache ist, dass die Partizipativen Bürgerhaushalte üblicherweise durch „Regeln“ und spezifische Investitionen mit folgenden Zielsetzungen strukturiert werden:

a) Den Bürgerinnen und Bürgern wird ein gleichberechtigter Zugang zu Information und Beteiligungsmechanismen gewährleistet. Dies geschieht über ein „internes Regelwerk“ (oft wird es gemeinschaftlich erstellt oder zumindest jährlich gemeinschaftlich abgeändert), welches das Verhältnis zwischen dem Beteiligungsprozess und den politischen und administrativen Verfahren sowie zwischen den verschiedenen Teilnehmern am PB regelt (beispielsweise wie lange jeder Teilnehmer sprechen darf, die Wiederwahl von Volksvertretern, die Möglichkeit spezielle Sitzungen auf Wunsch der Basis (bottom-up) einzuberufen, um bestimmte Themen und Aspekte zu vertiefen, usw.).

b) Formen „verhandelter Solidarität“ (Abers, 2000) unter den Teilnehmern zu fördern.

c) Die allgemeinen Interessen durch Kriterien schützen, mit denen sich eine gemeinsame Vision von „Gemeingut“ leichter definieren lässt. Dabei wird nicht nur den Bedürfnissen der direkt am Prozess Beteiligten Rechnung getragen, sondern auch den „impliziten Bedürfnissen“ bzw. den Belangen jener, die sich im Rahmen des partizipativen Prozesses nicht ausdrücken können oder wollen. All diese Bedürfnisse sollten in den Entscheidungen um Prioritäten in den öffentlichen Ausgaben im beachtet werden.

Im Rahmen dieses Beitrags werden jene Instrumente näher beleuchtet, mit denen die Voraussetzungen für Solidarität und soziale Umverteilung geschaffen werden können. Beides sind Ziele, denen in den europäischen Modellen im Gegensatz zu Ländern der südlichen Halbkugel bisher kaum Beachtung geschenkt wurde. Als konkretes Beispiel dienen die in der Stadt Sevilla und in verschiedenen südamerikanischen Städten existierenden „Caravanas“, eine Art gemeinschaftlicher Lokalausweise, bei denen Sachverständige und Bürgerinnen und Bürger gemeinsam dringende infrastrukturelle Probleme der einzelnen Stadtviertel diskutieren und bewerten.

Das Modell der Partizipativen Bürgerhaushalte bedarf in seiner realen Umsetzung erheblicher Investitionen in neue Formen der Bürgerbeteiligung. Gemeint sind nicht finanzielle Mittel sondern der politische Wille und die Bereitschaft, sich auf partizipative Prozesse und die daraus entstehenden Herausforderungen und Verpflichtungen einzulassen, sowie die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen. Denn das komplexe Thema „Haushalt“ stellt eine große Herausforderung für die Kommunikation, die Vereinfachung und Verständlichkeit von Sprache, sowie die Ausbildung von Kompetenzen dar. Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang die Erfahrungen, die im Rahmen partizipativer Prozesse mit Jugendlichen und Kindern gemacht wurden (Partizipative Bürgerhaushalte der Kinder oder Jugendlichen). Die gemeinschaftlichen Analysen und Entscheidungen über öffentliche Investitionen verfolgten dabei das Ziel, bei Jugendlichen und Kindern ein kritisches Bürgerbewusstsein zu schaffen, das der Komplexität der bestehenden Realität gerecht wird.

Eine Überlegung betrifft die Notwendigkeit, den Ablauf der Prozesse besser zu begleiten (durch Studien und Überprüfungen der Wirksamkeit) und ein Modell der

gemeinschaftlichen Beobachtung zu ermöglichen, innerhalb dessen politische Institutionen, soziale Bewegungen und Forschungseinrichtungen zusammen wirken und innovative Formen von Information über die Region und die beobachteten Prozesse erarbeiten.

Warum erlangt das Motto „weniger wirtschaftliche Investitionen, mehr soziales und menschliches Kapital,“ nach dem Ende bzw. der radikale Transformation wichtiger Erfahrungen (etwa Porto Alegre) heute einen höheren Stellenwert? Darauf geht der Vortrag ein.

Ausgehend von diesen Überlegungen wird in der abschließenden Betrachtung eine Verbindung zwischen dem Modell des Partizipativen Bürgerhaushalts und sonstigen Formen der Kritik gegen die „Mainstream“-Ökonomie hergestellt, die innerhalb der Gesellschaft entstehen und interessante Berührungspunkte aufweisen könnten. Darüber soll im Anschluss an den Beitrag mit dem Publikum diskutiert werden.