

Bürgerhaushalt – Verantwortung und Kontrolle teilen

Als der Partido dos Trabalhadores, die brasilianische ArbeiterInnenpartei PT, im Jahr 1988 den Sieg bei den Gemeindewahlen in Porto Alegre errang und mit Olívio Dutra den Bürgermeister stellte, konnte sie auf viele Jahre der Kooperation mit und Stärkung von zivilgesellschaftlichen Bewegungen zurückblicken. Es gehörte zu ihrem Selbstverständnis, die politische Macht nun, da sie erreicht war, mit diesen Communities zu teilen.

Porto Alegre – Aufstieg und Niedergang

Das war die Geburtsstunde des „orçamento participativo“, des partizipativen Budgets (PB). Es wurde eine eigene Abteilung in der Stadtverwaltung installiert, die für die Abwicklung verantwortlich war. Diese stellt jedoch nur die technische Infrastruktur und die finanziellen Mittel zur Verfügung. Das Herzstück des PB sind der „Budgetrat“ (COP), die KoordinatorInnen und die Delegierten, sowie das Regelwerk für den Prozess, ebenfalls demokratisch festgelegt und laufend weiter entwickelt. Die KoordinatorInnen, einer pro Stadtteil und vier zu spezifischen Themen, werden ernannt und stellen das Bindeglied zwischen Politik und BürgerInnen dar. Sie organisieren die Treffen auf Stadtteilebene. Die Delegierten aus allen Stadtteilen bilden das Delegiertenforum, wo die Projekte der einzelnen Regionen priorisiert und dann dem COP übergeben werden. Dieser tritt das ganze Jahr über wöchentlich zusammen, in der arbeitsintensivsten Zeit im Herbst auch öfter. Dort werden alle Vorschläge, auch die der Regierung, gesammelt und nach klaren Kriterien bewertet, lokale Anliegen mit jenen der ganzen Stadt in Einklang gebracht und schließlich wird ein Budgetvorschlag vorgelegt, über den die gewählten Abgeordneten abstimmen. Indem hochrangige StadtpolitikerInnen auch bei den Versammlungen auf Stadtteilebene anwesend sind, zeigen sie ihre Wertschätzung. Sie versorgen die Teilnehmenden mit den notwendigen Informationen, machen die finanzielle Situation transparent und legen Rechenschaft ab über die Tätigkeiten des vergangenen Jahres.

Es handelte sich nicht nur eine Reform demokratischer Strukturen und Mechanismen, sondern auch um einen großartigen (Selbst-)Bildungsprozess aufbauend auf den Ideen von Paolo Freire. Menschen erfuhren ihre Selbstwirksamkeit, sie lernten Interessen gegeneinander abzuwägen und die Perspektiven zu wechseln. Sie erlangten Haushaltskompetenzen und kommunikative Fähigkeiten und dazu war das PB auch noch effizient. Eine Studie ergab, dass in den Jahren 1989 bis 2003 weit überdurchschnittliche Fortschritte etwa in Bezug auf Wohnbau, Bildung, Gesundheit, sanitäre und soziale Einrichtungen erreicht wurden. Als Nachteil erwies sich, dass der Bereich Stadtplanung und Baumaßnahmen nicht einbezogen war, was die Handlungsmöglichkeiten der Beteiligten einschränkte.

Mit den Jahren zeichneten sich noch mehr Probleme und Grenzen des PB ab. Die neoliberale Politik auf staatlicher Ebene zog immer mehr Mittel von den Gemeinden ab, der Bedarf an sozialen Dienstleistungen stieg. Eine Möglichkeit damit umzugehen war die Bildung einer großen Zahl selbstorganisierter sozialer Einrichtungen, die deutlich billiger waren. Damit konnten zwar die Bedürfnisse erfüllt werden, man folgte aber auch der neoliberalen Tendenz zur Privatisierung sozialer Aufgaben. Manche Delegierten bekamen Stellen in der Stadtverwaltung, andere leiteten genau jene sozialen Einrichtungen, die von der Stadt finanziert wurden. Dadurch kam es zu Interessenskonflikten. Teile der Partei waren auch über die Eigendynamik des Prozesses beunruhigt, der von ihr nicht mehr kontrollierbar war und zu Machtverschiebungen innerhalb der Partei führte. Das PB ging also teilweise am eigenen Erfolg zugrunde. Dazu kam 2004 der Wahlkampf zur Präsidentenwahl, in dem zentralistische Parteistrukturen gestärkt und demokratische Elemente zurückgefahren wurden. Korruptionsaffären in der Parteiführung und die Übernahme der neoliberalen, vom IWF aufgezwungenen, Politik durch Lula schwächten den PT zusätzlich und schließlich verlor er den Bürgermeisterposten.

Das PB findet nach wie vor statt, hat aber seine emanzipatorische Bedeutung verloren. Die Strukturen sind bürokratisiert, der Anteil des Budgets, über den dort entschieden wird, ist von 15% auf 1% gesunken, von der Regierung wird nur noch ein kleiner Teil der vorgeschlagenen Projekte umgesetzt, PolitikerInnen nehmen kaum noch an den Treffen in den Stadtteilen teil.

Die Idee aber verbreitete sich über die ganze Welt. Mittlerweile gibt es partizipative Budgetprozesse in vielen Städten Europas. In Deutschland wurde das hier „Bürgerhaushalt“ genannte Konzept als erstes in Köln angewendet, heute gibt es eine große Anzahl von Gemeinden, in denen eine partizipative Budgeterstellung jahrelange Praxis ist. Als erster Staat hat Portugal 2016 einen partizipativen Budgetprozess auf Bundesebene angekündigt.

Ein Bürgerbudget entsteht in den Köpfen

Ein Bürgerhaushalt ist definiert als ein Instrument der Bürgerbeteiligung bei Fragen rund um die Verwendung von öffentlichen Geldern, das – im Gegensatz zu anderen Partizipationsformen – auf Dauer angelegt ist. Dazu gehören eine transparente und verständliche Aufbereitung der Haushaltsdaten, zeit- und arbeitsaufwändige Beteiligungsprozesse und eine Rechenschaftspflicht der Politik. Dann können Menschen die Erfahrung machen, dass ihre Beteiligung wirklich etwas ändert. Es gibt mehrere Modelle, die ein unterschiedliches Ausmaß an Partizipationsmöglichkeiten bieten, die verschiedene Methoden und verschiedene Kombinationen von persönlichen Treffen und online-Instrumenten anwenden. Ob ein Bürgerhaushalt funktioniert, ist unabhängig von der Größe der politischen Einheit, ob es sich um eine Millionenstadt handelt oder eine kleine Landgemeinde.

Allerdings ist das Funktionieren an einige Voraussetzungen gebunden. Am wichtigsten ist, dass Politik und Verwaltung wirklich dahinter stehen. Bürgerhaushalt ist zu allererst eine Haltung und eine Art des Umgangs miteinander. PolitikerInnen und BürgerInnen müssen sich gegenseitig vertrauen und auf Augenhöhe miteinander reden. Eine Offenlegung der Finanzen einer Gemeinde, etwa transparent zu machen, wer welche Förderungen bekommt, ist für viele undenkbar. Eine möglichst komplizierte Sprache soll dann vermitteln, dass da ExpertInnen ran müssen, und dann ist ja da noch der Datenschutz. Hinderungsgründe finden sich viele, wenn der Wille fehlt. Der wichtigste Schritt zum Bürgerhaushalt passiert im Kopf, alles andere ist lösbar – vorausgesetzt, es sind überhaupt noch Mittel da, mit denen sich etwas gestalten lässt. Die Politik auf darüberliegenden politischen Ebenen wirkt sich wesentlich auf die Handlungsfähigkeit von Städten und Gemeinden aus und kann zum Scheitern oder zumindest zur Abwertung partizipativer Prozesse auf Gemeindeebene beitragen. Diese Erfahrungen aus Porto Alegre, die positiven wie die negativen, bestätigen sich in den beiden weiteren Beispielen.

Vorderstoder – die Rechnung ohne den Wirt

Von der Millionenstadt in Brasilien zum oberösterreichischen 800-Einwohnerdorf Vorderstoder – seit Jahren eine „Abgangsgemeinde“. Das bedeutet, die Gemeinde kann kein ausgeglichenes Budget erstellen, die Landesregierung übernimmt in diesem Fall die Deckung des Abgangs, allerdings behält sie sich auch vor, in die Gemeinde hineinzuregieren. Beteiligungsprozesse hatten in der Gemeinde schon Tradition, die Vorschläge der BewohnerInnen konnten aber aus Geldmangel kaum realisiert werden. Daraus entstand 2014 die Idee, als erste Gemeinde Österreichs das Budget gemeinsam mit den BürgerInnen zu gestalten. Es gehe eben, so Johannes Brandl von der Spes Zukunftsakademie, der den Prozess begleitete, bei Partizipation nicht nur um die Frage, „Was will ich von der Gemeinde?“, sondern auch um eine zweite, nämlich, „Was kann ich für die Gemeinde tun?“ Der erste Schritt war die Aufbereitung der Finanzdaten, anschließend gab es mehrere Treffen, bei denen Tätigkeiten definiert wurden, die die Menschen in der Gemeinde selbst erledigen konnten, um mit dem ersparten Geld die eine oder andere ihrer Ideen umzusetzen. Auch hier finden

wir das Überführen öffentlicher Aufgaben ins Private. Andererseits können dadurch auch das Zusammengehörigkeitsgefühl und die gemeinsame Verantwortung gestärkt werden. Was mehr Bedeutung hat, ist in jedem Fall abzuwiegen. In diesem Fall hatte man jedoch die Rechnung ohne den Wirt, beziehungsweise die oberösterreichische Landesregierung gemacht. Bei einer Abgangsgemeinde muss jeder Euro der eingespart wird, verwendet werden, um die Pflichtausgaben zu denken. Die engagierten BürgerInnen schauten durch die Finger, das erste Bürgerbudget war auch schon das letzte.

Berlin-Lichtenberg – auf und ab

Sein 10-jähriges Jubiläum feiert dieses Jahr der Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg. Das Budget 2007 war das erste gemeinsam mit den BürgerInnen beschlossene. 2010 wurde zusätzlich der Kiezfonds eingerichtet, durch den jeder Stadtteil über 5000 Euro autonom verfügen konnte, bis heute stieg der Betrag auf 10.000 Euro. Über die Verwendung entscheidet eine Bürgerjury, deren Mitglieder nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden. Dabei wird darauf geachtet, dass Jugendliche, MigrantInnen und SeniorenInnen sowie Frauen und Männer möglichst entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung im Stadtteil vertreten sind. Die Initiatorin, die beide Projekte auch mit großem persönlichen Einsatz vorantrieb, war die damalige Bürgermeisterin Christa Emmrich. Ihr Motto: „Wir rechnen mit Ihnen!“ Das impliziert ebenfalls beide von Johannes Brandl für Vordernberg angesprochenen Richtungen der BürgerInnenbeteiligung: einerseits können die BürgerInnen „mitrechnen“, andererseits „rechnet“ sie auch mit deren Engagement bei der Umsetzung. Auch in Lichtenberg ist der Bürgerhaushalt Teil einer umfassenderen Kultur der Bürgerbeteiligung.

Bevor der Bürgerhaushalt überhaupt starten konnte, waren einige Vorbereitungen notwendig. So wurde etwa die Haushaltsmethode umgestellt, damit dieser überhaupt für Laien verständlich vermittelt werden konnte. Der Bezirk wurde in 13 Stadtteile unterteilt, um die Aufgabe überschaubar zu halten. Gegenstand des Bürgerbudgets ist nur jener Teil des Haushalts, den der Bezirk zwar zur Erfüllung bestimmter Aufgaben nutzen muss, es aber Gestaltungsspielraum gibt in welcher Form und mit welchen Prioritäten das geschieht. Es handelt sich dabei um Themenbereiche rund um Bildung, Soziales, Kultur, öffentlichen Raum, aber auch lokale Wirtschaftsförderung. Nach dem ersten Jahr erkannte man, dass auch die Investitionen für städtebauliche Maßnahmen einbezogen werden mussten, um sinnvoll planen zu können.

Der Prozess beginnt mit einer Auftaktveranstaltung in den Stadtteilen, wo die Politik Rechenschaft ablegt über die Umsetzung der Vorschläge der vergangenen Periode und gleichzeitig die notwendigen Informationen für den kommenden Bürgerhaushalt vorlegt. Dann beginnt die Vorschlagsphase. Vorschläge können entweder über das Onlineportal eingebracht werden oder entstehen bei Dialogveranstaltungen in den Stadtteilzentren.

Der nächste Schritt ist die Votierungsphase, auch hier ist die Teilnahme entweder online möglich, per Post oder an verschiedenen Standorten im Stadtteil, an denen auch Bezirksverordnete oder Bezirksamtsmitglieder für Fragen und Unterstützung vor Ort sind. Alle Teilnehmenden haben jeweils fünf Punkte zur Verfügung, die sie auf die Vorschläge verteilen können. Am Ende wird die Reihung dem Begleitgremium übergeben.

Das Begleitgremium besteht aus zehn BürgervertreterInnen (pro „Prognoseraum“ des Bezirkes je eine Frau und ein Mann), je einer/m Bezirksverordneten der in der Bezirksverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen und der/dem BezirksbürgermeisterIn. Das Gremium führt den Gesamtprozess und organisiert den permanenten Dialog mit den BürgerInnen. Es sichtet die eingehenden Vorschläge, sortiert sie nach Zuständigkeit und gibt nach den Votierungstagen die Ergebnisse an die Bezirksverordneten weiter. Diese treffen die Letztentscheidung darüber, was

umgesetzt wird und arbeiten diese Projekte in den Haushaltsplan für das folgende Jahr ein. Nach jedem Durchgang gibt es einen Evaluationsworkshop, um das Konzept laufend zu verbessern und anzupassen.

Nach der Gründung stieg die Beteiligung stetig, im Jahr 2011 waren 10.000 Menschen aktiv involviert. Durch gute Öffentlichkeitsarbeit wurde auf mehreren Schienen, online und offline, versucht, so viele Menschen wie möglich zu erreichen. Dabei spielten Organisationen in den Stadtteilen eine wichtige Rolle, aber auch der persönliche Einsatz von PolitikerInnen. Außerdem erhielt bei Beginn jeder Periode eine bestimmte Zahl zufällig ausgewählter BewohnerInnen eine persönliche Einladung zur Teilnahme. Nach den Wahlen 2011 ging der Bürgermeistersessel an die SPD, in deren Regierungszeit der Bürgerhaushalt viel von seiner Dynamik verlor. Es gab weniger Bewerbung, weniger Präsenz von PolitikerInnen vor Ort und so erlahmte auch das Interesse der BürgerInnen. Wurden in den besten Jahren mehrere hundert Vorschläge eingereicht, sind es nun deutlich weniger und auch deren Qualität ging zurück, bedauert die für BürgerInnenbeteiligung zuständige Bezirksverordnete Hendrikje Klein. Nachdem seit bei den letzten Wahlen sich wieder die Linke durchsetzen konnte, arbeite man derzeit an einer Wiederbelebung.

Alle Beispiele zeigen: wie gut ein Bürgerhaushalt funktioniert hängt von den politischen Rahmenbedingungen ab und von der persönlichen Einstellung und Motivation der jeweiligen PolitikerInnen. Und: ein Bürgerhaushalt ist vor allem ein ständiger Lernprozess für alle Beteiligten.

Viele Informationen auch zu internationalen Beispielen finden sich auf buergerhaushalt.org, partizipation.at und buergerhaushalt-lichtenberg.de