

**ENGAGEMENT
GLOBAL**

Service für Entwicklungsinitiativen



SERVICESTELLE

KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

DIALOG GLOBAL



Bürgerhaushalte weltweit

Aktualisierte Studie

Im Auftrag des

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Nr. 25

Impressum

Herausgeberin:

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH
Service für Entwicklungsinitiativen
Tulpenfeld 7
53113 Bonn
Telefon +49 228 20 717-0
Telefax +49 228 20 717-150
info@engagement-global.de
www.engagement-global.de

Abteilung Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
Tulpenfeld 7
53113 Bonn
Telefon +49 228 20 717-0
Telefax +49 228 20 717-389
info@service-eine-welt.de
www.service-eine-welt.de

Inhaltlich verantwortlich: SKEW, Dr. Stefan Wilhelmy
Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle, Heft Nr. 25
Text: Dr. Carsten Herzberg, Prof. Dr. Yves Sintomer, Dr. Giovanni Allegretti,
in Zusammenarbeit mit Dr. Anja Roecke

Koordinatorin und Koordinator der aktualisierten Fassung von 2012:
Dr. Giovanni Allegretti (Zentrum für Soziale Studien, Coimbra University, Portugal), Mariana Lopes Alves (UAB, Barcelona, Spanien/UFMG, Belo Horizonte, Brasilien)

Lektorat: Eva Roeder, Doreen Eismann

Layout, Satz und Umschlaggestaltung: Fabian Ewert Design, Königswinter
Druck: Medienhaus Plump GmbH
100% Recyclingpapier, RecyMago

Bonn, Mai 2014

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit vorheriger Genehmigung des Herausgebers.
Die Reihe „Dialog Global“ wird finanziell gefördert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie die Bundesländer Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Bürgerhaushalte weltweit

Aktualisierte Studie

Carsten Herzberg, Yves Sintomer, Giovanni Allegretti,
in Zusammenarbeit mit Anja Roecke und Mariana Alves

Mai 2014

Inhalt

Geleitwort von Dr. Wilhelmy	6
Vorwort	8
Einleitung	10
1. Ein weltweiter Überblick	10
2. Was ist ein Bürgerhaushalt?	11
3. Verbreitung in der Welt	12
4. Typologie der Bürgerhaushalte	15
4.1 Partizipative Demokratie	18
4.2 Bürgernahe Demokratie	19
4.3 Partizipative Modernisierung	20
4.4 Multi-Stakeholder-Partizipation	21
4.5 Neokorporatismus	22
4.6 Community Development	22
5. Fünf Kontinente	28
I. Politik verändern, Gesellschaft verändern? Bürgerhaushalte in Lateinamerika	29
1. Es war einmal in Porto Alegre	29
2. Verbreitung innerhalb Brasiliens	33
3. Lateinamerika führt Bürgerhaushalte auf dem gesamten Kontinent ein	35
4. Zwei Generationen von Netzwerken	39
5. Entwicklung von Mischformen	42
6. Wichtige Ergebnisse trotz Kontroversen	46
II. Vom Globalen Süden lernen: Bürgerhaushalte in Europa und Nordamerika	49
1. Die Vielfalt von Bürgerhaushalten in Europa und Nordamerika	49
2. Soziale Auswirkungen von Bürgerhaushalten in Europa und Nordamerika	54
3. Partizipation – Ein erfolgreicher Weg zur Modernisierung?	57
3.1 Information, Konsultation, Rechenschaft	57
3.2 Abstimmungsverfahren und Bürgerhaushalte in Großstädten	58
3.3 Fokussierung auf Internetbeteiligung und Kostenreduzierung	58
4. Bürgerhaushalte und Zivilgesellschaft	60
5. Die Ergebnisse von Bürgerhaushalten In Europa und Nordamerika	63
III. Afrika: Späte und ungleiche Entwicklung	65
1. Frühe Anfänge und Verbreitung von Bürgerhaushalten im französischsprachigen Afrika	66
2. Der Einfluss von Bürgerhaushalten im portugiesischsprachigen Afrika	70
3. Mischformen im englischsprachigen Afrika	71

IV. Bürgerhaushalte in Asien und Ozeanien:

Zwischen einheimischer Entwicklung und internationalem Austausch	75
1. Bürgerhaushalte als Instrument für die Regionalentwicklung (Kerala, Indien).....	75
2. China: Zwischen partizipativer Modernisierung, Empowerment und politischer Reform.....	77
3. Korea: Ein Porto Alegre im Fernen Osten?.....	80
4. Japan: Bürgerhaushalte für Steuerzahler	83
5. Zurückhaltende Tendenzen im restlichen Asien	84
6. Ozeanien: Internet-Demokratie und Community Building	85
V. Lernprozesse	87
1. Netzwerke und kommunale Partnerschaften: Gestaltungsrahmen für die Zusammenarbeit	87
2. Globale Trends	89
Anhang	91
Bibliografie	91
Tabelle zu Ländern mit Bürgerhaushalten Ende 2012.....	103
Abkürzungsverzeichnis.....	105
Über die Autoren.....	107
Publikationen der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt	109

Geleitwort von Dr. Wilhelmy

DG 25 „Bürgerhaushalte weltweit – Aktualisierte Studie“, überarbeitete Fassung von 2014

Ende 2010 veröffentlichte die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt die erste Fassung dieser Studie, die auf das rege Interesse von Forschern, Praktikern und engagierten Menschen weltweit stieß. Die Idee einer Studie zur Erklärung der internationalen Dimension und der verschiedenen Ausprägungen von Bürgerhaushalten war neu, sodass die Studie seinerzeit ein einzigartiges Informationskompendium darstellte. Heute, drei Jahre später, sind Bürgerhaushalte weltweit viel bekannter, und die entsprechenden Verfahren und Formen haben sich weiter entwickelt. Um mit der dynamischen Entwicklung in dem Bereich Schritt zu halten, wurde die Studie zwischenzeitlich überarbeitet und aktualisiert.

Das Autorenteam stellte hierfür die aktuellen Fakten zu den Verfahren und Formen von Bürgerhaushalten, zu guten Praxisbeispielen sowie deren Dynamik zusammen. Unser besonderer Dank gilt Dr. Giovanni Allegretti und Marianna Lopes Alves, die bei Forschern und Praktikern auf allen Kontinenten die notwendigen Nachforschungen anstellten.

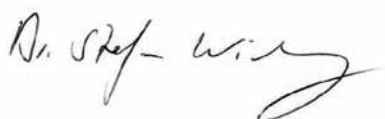
Wir waren überrascht – und erfreut – von der Vielzahl und Vielfalt der Entwicklungen und von den Fällen, wo erstmalig Bürgerhaushalte eingeführt wurden. Eine Erkenntnis dieser Studie besteht gewiss darin, dass die Anzahl der Bürgerhaushalte weltweit kontinuierlich ansteigt. Einige Länder, wie z. B. Peru und die Dominikanische Republik, machten Bürgerhaushalte sogar zu einer gesetzlichen Verpflichtung für die Kommunen. Inwieweit dies zu einer gerechteren Verteilung der knappen Ressourcen auf lokaler Ebene führt und zur Einbeziehung marginalisierter Bevölkerungsgruppen in lokale Planungsverfahren, bleibt noch abzuwarten. Aber es ist schon jetzt offensichtlich, dass Bürgerhaushalte als ein wichtiges Instrument der kommunalen Entwicklungsplanung betrachtet werden können.

Zudem wurden Bürgerhaushalte auch vielfach in den französisch- und portugiesischsprachigen Ländern Afrikas eingeführt. Der internationale Lernaustausch erwies sich dabei als Schlüsselfaktor für die Entwicklung und Ausgestaltung von verschiedenen Bürgerhaushalten. In vielen Fällen ermöglichten gegenseitige Besuche und Studienreisen den Teilnehmenden Einblicke in die Erfahrungen der Pioniere in Brasilien, besonders Porto Alegre, und in die europäischen Ansätze.

Auch in Europa gewinnen Bürgerhaushalte immer mehr an Bedeutung für die partizipative Kommunalentwicklung. In Polen wurde beispielsweise ein Gesetz zur Förderung der Bürgerhaushalte verabschiedet. In vielen europäischen Ländern beteiligen die Kommunen ihre Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsfindungsprozessen über öffentliche Ausgaben, nicht zuletzt auch aufgrund zunehmend knapper Ressourcen. Die Europäische Union listet Bürgerhaushalte als ein gutes Praxisbeispiel für ihre öffentlichen Ausschreibungen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds 2014–2020. Dadurch erkennt sie Bürgerhaushalte als nachhaltiges Instrument für die Gestaltung der Zukunft an, auch in Europa.

Aber nicht nur Anzahl und geografische Verteilung von Bürgerhaushalten haben sich in den letzten drei Jahren verändert. Bei ihren Forschungen fanden die Autoren ebenfalls heraus, dass sich die sechs in der ersten Fassung dieser Studie vorgestellten Idealtypen von Bürgerhaushalten mittlerweile in ihrer Ausgestaltung verändert haben. Daher spiegeln sie auch aktuelle Entwicklungen und Trends wider. Mit anderen Worten: Diese aktualisierte Fassung der Studie bietet den Leserinnen und Lesern zahlreiche Neuentwicklungen und Entdeckungen auf ihrer Reise durch die Welt der Bürgerhaushalte. Sie ergänzt die Erstfassung sozusagen, da sich die dort aufgeführten guten Praxisbeispiele immer noch als Referenzmodelle eignen.

Wir sind zuversichtlich, dass diese aktualisierte Studie ebenso viele Leserinnen und Leser finden und in vielen Rathäusern und Büchereien weltweit bereitstehen wird wie die Originalfassung. Sie soll Kommunen und aktive Bürgerinnen und Bürger weltweit zum Dialog ermutigen, um so miteinander und voneinander zu lernen. Wir hoffen, dass sie dadurch auch zur Verbreitung und Optimierung von Bürgerhaushalten weltweit beitragen wird.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dr. Stefan Wilhelmy', written in a cursive style.

Dr. Stefan Wilhelmy
Leiter Servicestelle Kommunen in der Einen Welt

Vorwort

Diese Studie soll auf der Grundlage einer ersten, 2010 veröffentlichten Studie einen aktualisierten Überblick über Bürgerhaushalte weltweit bieten. Mit der ersten Studie wollten wir seinerzeit vorhandene Bürgerhaushalte unter Verwendung kohärenter Definitionen und Typologien vorstellen und analysieren. Der in den letzten drei Jahren zu beobachtende Wandel erfordert nun eine Veränderung unserer ursprünglichen Klassifizierungen, da die globale Verbreitung von Bürgerhaushalten neue Formen und Hybridmodelle hervorgebracht hat. Weder das globale Panorama noch die Zahlen, die wir vorlegen, sind so genau und systematisch, wie wir das gern hätten. Diese Studie soll vor allem die zukünftige Forschung zum Thema vereinfachen. Wir stellten diese Fassung im Jahr 2013 fertig und berücksichtigten dabei die bis Ende 2012 verfügbaren Daten. Die Aktualisierung der Studie erfolgte nicht im Rahmen eines spezifischen Forschungsprogramms; sie basiert vielmehr auf den von Kolleginnen und Kollegen ehrenamtlich in den verschiedenen Ländern erhobenen Daten. Das erklärt gewisse Asymmetrien und Lücken, welche die Leserinnen und Leser leicht entdecken werden.

Engagement Global und die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt sind Auftraggeber dieser Studie. Dr. Stefan Wilhelmy, Leiter der Servicestelle, betreute zusammen mit Mandy Wagner das Forscherteam. Wir danken all unseren Kolleginnen, Kollegen und Partnern für ihre wichtige Unterstützung. Ihre Namen sind nachstehend aufgeführt, wobei wir zwischen denen unterscheiden, die an der Erstfassung mitgearbeitet haben, und denen, die bei der Aktualisierung dieser Studie beteiligt waren. Wir hoffen, dass wir alle Beitragenden genannt haben. Alle bleibenden Fehler liegen in unserer Verantwortung.

Um die Lesbarkeit zu vereinfachen, sind in der vorliegenden Publikation die zur Gleichstellung von Mann und Frau gebräuchlichen Schreibweisen nicht durchgängig verwendet worden. Bei allen männlichen Bezeichnungen sind selbstverständlich die Frauen gleichermaßen angesprochen (und umgekehrt).

Europa und Nordamerika

Originalfassung von 2010: Anders Nordh (SALAR, Schweden); Antonio Putini (Universität von Reggio Calabria, Italien); Carmen Pineda Nebot (Spanien); Cécile Cuny (Universität Straßburg, Frankreich); Dorota Dakowska (Universität Straßburg, Frankreich), Elzbieta Plaszczyk (School of Public Administration, Lodz, Polen); Ernesto Ganuza (IESA, Córdoba, Spanien); Jeremy Hall und Ruth Jackson (NGO PB Unit, Großbritannien); Jorida Cila (Co-PLAN Institut, Albanien); Gianpaolo Baiocchi (Brown University, USA); Hugo Swinnen (Verwey-Jonker Institut, Utrecht, Niederlande); Julien Talpin (Universität Paris 8, Frankreich); Josh Lerner (Fordham University, USA); Julia Runesson (Stadt Örebro, Schweden); Kjell-Åke Eriksson (SALAR, Schweden); Lena Langlet (SALAR, Schweden); Lena Tegenfeldt (Stadt Uddevalla, Schweden); Lucilla Pezzetta (Universität La Sapienza, Rom, Italien); Marion Ben-Hammo (Region Poitou-Charentes, Frankreich); Michelangelo Secchi (Bocconi Universität, Mailand, Italien); Paolo Filippi (Universität von Venedig und der Provinz Vicenza, Italien); Pier Paolo Fanesi (Universität von Macerata/Kommune von Grottammare, Italien).

Aktualisierte Fassung von 2013: Adriana Goñi Mazzitelli (Universität RomaTre, Rom, Italien); Alexander Koop (Bertelsmann Stiftung, Deutschland); Anna Przybylska (Zentrum für Deliberation der Universität Warschau, Polen); Arben Qesku (SKL International, Albanien); Birgir Björn Sigurjónsson, Stadt Reykjavík, Island); Brian Wampler (Boise State University, USA); Christina Tillmann (Bertelsmann Stiftung, Deutschland); Donata Secondo (Participatory Budgeting Project, USA); Karol Mojkowski (SLLGO und Watchdog Polen Civic Network, Polen); Iolanda Romano (Avventura urbana, Turin, Italien); Joe Moore (District 49, Chicago, USA); Jón Olaffsson (Universität Reykjavík, Island); Luc Rabouin (MobiZen, Frankreich); Melissa Mark Viverito (New York, USA); Milan Medić (LAG Valis Colapis, Kroatien); Norman Kearney (BPW2, Hamilton, Kanada); Nelson Dias (IN-LOCO, Portugal); Silvia Givone (Sociolab, Florenz, Italien); Stefania Ravazzi (University of Turin, Italien); Stefano Stortone (Centro Studi Democrazia Partecipativa und Universität Mailand, Italien); Stephanie McNulty (Franklin and Marshall College); Vicente

Barragan (Universität Pablo de Olavide, Sevilla, Spanien);
Virginia Barbarrusa Gutierrez (IEPALA, Sevilla, Spanien).

Afrika, Asien und Ozeanien

Originalfassung von 2010: Ahn Songmin; Akira Matsubara; André Herzog (Weltbank); Angélique Habils (UN-Habitat); Anwar Shah (Weltbank); Bara Gueye (IED Afrika); Clemens Zobel (Universität Paris 8, Paris, Frankreich); Junhua Zhang; Shih Chunyu (Universität Zhejiang Gongxue); Justus Mika; Mamadou Bachir Kanoute (ENDA); Mauria Auxiliadora Gomes; Ming Zhuang; Mischeck Muvumbi; Mohamed Diouh; Mohamed Halfani (UN-Habitat); Nasser AbuAnzeh (Universität Amman, Jordanien); Nelson Dias (In-LOCO, Portugal); Peter Demediuk; Peter Sigauke; Petra Adolfsen; Rolf Solli; Rudo Makunike; Rudolf Traub-Merz (FES Shanghai); Saad Filali Meknassi (Transparency International, Marokko); Sri Mastuti; Sunny George; Tahar Ledraa (University Riyad, Saudi Arabien); Takawira Mumvuma (MDP); Patrick Mutabwire; Thandiwe Mlobane; Thierry Randriarilala (SAHA, Madagaskar); Tiago Peixoto (Weltbank); Victor Vergara (Weltbank).

Aktualisierte Fassung von 2013: Ayako Suzuki; Baogang He (Deakin Universität, Melbourne, Australien); Daniel Nonze (ASSOAL, Kamerun); Emmy Mbera; Eva Garcia Chueca (CISDP/UCLG, Spanien); George Matovu (MDP-ESA, Zimbabwe); Hemanthi Goonasekera (Dachverband der Städte und Gemeinden von Sri Lanka); Iain Walker (The New Democracy Foundation, Australien); Janette Hartz-Karp (Universität Curtin, Institut für nachhaltige Politik, Fremantle, Australien); Achille Noupou und Jules Dumas Nguebou (ASSOAL, Kamerun); Laia Villademunt (OIDP, Spanien); Mamadou Bachir Kanoute (ENDA TM, Senegal); Noor Zada und Abdelrazzaq M. Awwad (Partners-Jordan/Center for Civic Collaboration, Jordanien), Osmany Porto (CEBRAP, Brasilien); Sabiti Kalindula und Thomas Maketa (WB, RDC Kongo und Kamerun).

Lateinamerika und Karibik

Originalfassung von 2010: Leonardo Avritzer (UFMG, Brasilien); Jutta Barth (GIZ).

Aktualisierte Fassung von 2013: Adriana Furtado (Observapoa, Brasilien); Alexandro Luevano (COPEVI, Mexiko); Alfredo Ramos (Universität Complutense, Madrid, Spanien); Benjamin Goldfrank (Whitehead School of Diplomacy, Seton Hall University, USA); Carolina Lara (Fundación Democracia Activa, Kolumbien); Cezar Busatto (Präfektur von Porto Alegre, Brasilien); Cristina Bloj (UNR, Argentinien); Emiliano Arena (UBA, Argentinien); Fernando Umaña; Karolin Reyes (Fedomu, Dominikanische Republik); Kátia Lima (Rede Orçamentos Participativos, Brasilien); Leonardo Avritzer (UFMG, Brasilien); Luciano Fedozzi (UFRGS, Brasilien); Melissa Zumaeta-Aurazo (Weltbank, USA); Mercedes Oraisón; Pablo Ignacio Caruso (UBA, Argentinien); Pablo Paño (Antigona, Spanien); Paolo Spada (Ash Center, Harvard, USA); Participedia, Vancouver, Kanada); Patricia Garcia Leiva (Universität Malaga, Spanien); Red Argentinien de Presupuesto Participativo (RAPP); Santiago Munevar (Science Po, Paris, Frankreich); Yvonne De Souza.

Unser besonderer Dank gilt Yves Cabannes und Nelson Dias, federführende Autoren mehrerer Studien zu Bürgerhaushalten auf verschiedenen Kontinenten; Osmany Porto und seinen Kolleginnen und Kollegen von CEBRAP für ihre konstruktive Kritik während des Fachseminars zu diesem Thema (S. Paulo, Brasilien); Ernest Ganuza, der sehr viel zu unserer Forschung beitrug. Unsere besondere Anerkennung gilt Rafael Sampaio, dem Koautor des Kastens zur zunehmenden Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien.

Einleitung

Der Begriff „Bürgerhaushalt“ wurde in Dutzende Sprachen übersetzt, und das steht für eine Erfolgsgeschichte. In den letzten fünf Jahren standen Bürgerhaushalte weltweit auf der Agenda: zuerst bei der globalisierungskritischen Bewegung und sodann im Zuge einer Reihe internationaler Preise für gute Regierungspraxis in Bereichen wie Stadtmanagement und demokratische Innovationen. Dazu gehören beispielsweise Auszeichnungen von UCLG-Africa im Rahmen des Africities-Forums, der Internationalen Beobachtungsstelle für partizipative Demokratie (International Observatory of Participatory Democracy – OIPD) oder der Bertelsmann Stiftung (insbesondere deren prestigeträchtiger Reinhard Mohn Preis). Kürzlich räumte Carole Pateman, eine bedeutende Autorin in der Geschichte der partizipativen Demokratie, der Debatte über Bürgerhaushalte großen Raum ein (Pateman, 2012), genauso wie Pippa Norris in ihrer Studie zu Demokratiedefiziten (2011). Das renommierte Journal of Public Deliberation erörterte das Thema zudem in einer Sonderausgabe (Nr. 8, 2012). Obschon weniger bedeutsam in seinen Auswirkungen, scheint seine Verbreitung und Anerkennung dem Weg der technologischen Innovationen wie dem Smartphone, den MP3-Playern und dem Internet zu folgen. Diese Entwicklung ist auch deshalb interessant, weil Bürgerhaushalte in den Ländern des Globalen Südens erfunden und weiterentwickelt wurden. Weiterhin ist beachtlich, dass Bürgerhaushalte sich in sehr unterschiedlichen Gesellschaften, Kulturen und politischen Systemen finden lassen – und nicht alle Länder, in denen es Bürgerhaushalte gibt, sind Demokratien. In manchen Fällen stehen Bürgerhaushalte für eine Vertiefung der Demokratie, für eine Stärkung der Bürgergesellschaft oder die Modernisierung von öffentlichen Dienstleistungen. In anderen Fällen dienen sie der Bekämpfung von Korruption, unterstützen graduelle Dezentralisierungsprozesse oder die demokratische Öffnung von autoritären Regimen. Aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen und Formen scheinen sich Bürgerhaushalte für einen weltweiten Dialog anzubieten. Indem wir mehr über die verschiedenen Verfahren und ihre Ursprünge erfahren, lernen wir auch etwas über die Gesellschaft des jeweiligen Landes, der Region oder der Stadt. Die vorliegende Studie soll für die Leserinnen und Leser einen Anstoß zu diesem globalen Austausch geben.

1. Ein weltweiter Überblick

Diese Studie über die Verbreitung und Vielfalt von Bürgerhaushalten soll den interkulturellen Austausch zwischen engagierten Bürgerinnen und Bürgern, dem Verwaltungspersonal, Fachleuten und Forscherinnen und Forschern erleichtern. Sie zeigt unterschiedliche Verfahren auf und erklärt, wie und weshalb sie entstanden sind, wobei die jeweilige Analyse mit konkreten Beispielen erläutert wird. Dabei werden spezifische Instrumente wie Haushaltstransparenz, Verteilungskriterien, Internetauftritte usw. vorgestellt und potenzielle Zielsetzungen für Bürgerhaushalte erklärt. Damit sollen indes keine starren Musterentwürfe vorgegeben werden. Die Studie versteht sich eher als Werkzeugkasten. Wir zeigen Bürgerhaushalte auch nicht in einem besseren Licht, als das die Wirklichkeit bestätigen würde. Sowohl Schwierigkeiten als auch Erfolge werden geschildert. Nur wenn Herausforderungen klar benannt werden, besteht die realistische Möglichkeit, sie auch erfolgreich zu meistern.

Die vorliegende Studie ist kein Forschungsbericht im eigentlichen Sinne; dennoch fließen die Ergebnisse verschiedener Studien ein, die in Deutschland, Europa und anderen Teilen der Welt unternommen wurden. Hierzu gehören das Forschungsprojekt „Europäische Bürgerhaushalte“ der Hans-Böckler-Stiftung am Berliner Centre Marc Bloch, Untersuchungen des Zentrums für Sozialwissenschaften in Coimbra (Portugal), Projekte der Europäischen Union wie „PARLOCAL“ und die der Rahmenprogramme URBAL und URBACT. Dazu kommen Berichte über internationale Tagungen zu Bürgerhaushalten wie Africities, World Urban Forum (WUF) und das Weltsozialforum (WSF), OIPD-Welttagungen sowie Publikationen, die von nationalen und internationalen Organisationen wie der Weltbank, dem UN-Habitat-Programm oder der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Abteilung von Engagement Global GmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Deutschland) herausgegeben wurden. Darüber hinaus haben wir bei zahlreichen Gelegenheiten auch mit Kommunen, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und sozialen Bewegungen vor Ort zusammengearbeitet. Dadurch konnten wir oft an

Bürgerversammlungen teilnehmen und Meilensteine bei der Entwicklung von Bürgerhaushalten miterleben.

2. Was ist ein Bürgerhaushalt?

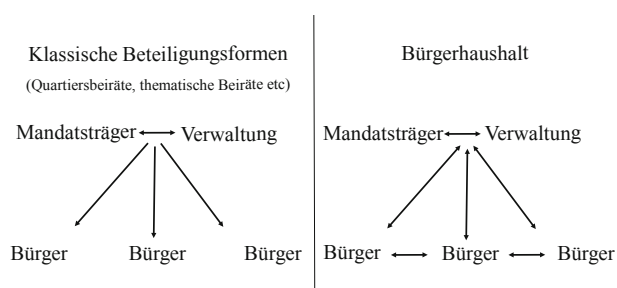
Bevor wir unsere Reise um die Welt beginnen, müssen wir erst einmal das Verfahren der Bürgerhaushalte näher erläutern. Einige mögen bereits eine klare Vorstellung davon haben, womit aber Personen aus anderen Teilen der Welt unter Umständen nicht einverstanden sind. Um eine weltweite Vergleichbarkeit herzustellen, möchten wir zuerst klar definieren, was wir analysieren werden. Aber bevor wir das tun, möchten wir anhand einer Anekdote veranschaulichen, was Bürgerhaushalte von anderen Verfahren der Beteiligung unterscheidet.

In der französischen Stadt Poitiers forderten Bürgerinnen und Bürger von ihrer Stadtverwaltung, den Verkehr in ihrer Nachbarschaft durch die Umwandlung einer normalen Straße in eine Einbahnstraße zu beruhigen. Die Stadt prüfte das Bürgeranliegen für die betreffende Straße, die Rue Jordain, und genehmigte den Antrag. Dadurch verlagerte sich der Verkehr in das Nachbarviertel, dessen Anwohnerinnen und Anwohner schon kurz danach auch eine Verkehrsberuhigung forderten. Sie schlugen vor, an der entgegengesetzten Seite der Rue Jordain ebenfalls ein Einbahnstraßenschild aufzustellen. Auch diesen Antrag genehmigte die Stadt, sodass die Rue Jordain nun von beiden Seiten gesperrt ist.

Was auf den ersten Blick wie ein Schildbürgerstreich anmutet, diente der lokalen Regierung als Beweis für die Grenzen der Bürgerbeteiligung. Somit sei es ihre alleinige Aufgabe, die Interessen aller Bürgerinnen und Bürger angemessen abzuwägen und das Gemeinwohl zu vertreten. Es wurde allerdings übersehen, dass die Bürgerinnen und Bürger gar keine Chance hatten, sich mit ihren Nachbarn über die Verkehrsberuhigung zu verständigen. Sie hatten ihre Forderungen in den jeweiligen Quartiersbeiräten erhoben, zu denen immer nur die Bewohnerinnen und Bewohner der betroffenen Nachbarschaft eingeladen werden. Es geht hier, wie bei vielen Formen der klassischen Bürgerbeteiligung, vor

allem um eine Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern einer bestimmten Nachbarschaft und der Verwaltung. Ein Bürgerhaushalt hingegen birgt die Möglichkeit, wie Abbildung 1 veranschaulicht, dass Bürgerinnen und Bürger verschiedener Nachbarschaften zusammenkommen – und sei es über Delegiertengremien.

Abbildung 1:
Klassische Beteiligungsformen und Bürgerhaushalte



Quelle: Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Roecke (2010), *Der Bürgerhaushalt in Europa – Eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*, VS-Verlag, Wiesbaden, 2010

Eine solch „horizontale“ Verständigung konnte in Porto Alegre und bei anderen Bürgerhaushalten beobachtet werden. Allerdings reicht dies als Definition noch nicht aus, da vom Prinzip her auch andere Beteiligungsverfahren wie Planungszellen, Zukunftswerkstätten usw. für einen quartiersübergreifenden Dialog genutzt werden können. Zur genaueren Definition eines Bürgerhaushalts müssen deshalb weitere Kriterien herangezogen werden. Dies erweist sich auch schon deshalb als notwendig, weil manche Beispiele von den Akteuren vor Ort gar nicht explizit als „Bürgerhaushalte“ bezeichnet werden. Andere Verfahren wiederum werden als Bürgerhaushalte angeführt, obwohl sie in anderen Ländern nicht als solche betrachtet werden würden. Daher schlagen wir eine praxisorientierte Definition für „Bürgerhaushalte“ vor.

Bürgerhaushalte: Fünf Kriterien

Bürgerhaushalte erlauben grundsätzlich die Beteiligung nicht gewählter Bürgerinnen und Bürger bei der Planung und/oder Verteilung öffentlicher Finanzen. Fünf Kriterien sollen darüber hinaus ergänzt werden (Sintomer/Herzberg/Roecke, 2010; Sintomer/Herzberg/Roecke/Allegretti, 2012):

(1) Im Zentrum von Bürgerhaushalten stehen finanzielle Angelegenheiten bzw. begrenzte Ressourcen. Zwar wirken sich potenziell alle Verfahren der Beteiligung auf die Finanzen aus – die Bürgerbeteiligung an einem Stadtplanungsvorhaben kann zum Beispiel Empfehlungen beinhalten, die das Projekt teurer oder preiswerter machen als ursprünglich geplant; bei Bürgerhaushalten basiert das Beteiligungsverfahren indes immer auf der Frage, wie ein begrenztes Budget verwendet werden soll.

(2) Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines (dezentralisierten) Bezirks mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen sowie entsprechenden finanziellen Ressourcen statt. Die Quartiersebene reicht nicht aus: Wir beobachten immer mehr Stadtteilstiftungen, bei denen Bürgerinnen und Bürger über die Verwendung eines konkreten Betrags mitentscheiden, aber oftmals keinen Einfluss auf übergeordnete Themen nehmen können. Zur Begriffsklärung betrachten wir als Bürgerhaushalte nur Beteiligungsverfahren, die auf der gleichen Ebene angesetzt sind wie die gewählten Gremien der repräsentativen Demokratie.

(3) Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen oder eine einmalige Bürgerversammlung betrachten wir nicht als Bürgerhaushalt.

(4) Das Verfahren beinhaltet eine eigenständige Diskussion (Deliberation) zu Haushaltsfragen im Rahmen spezifischer Versammlungen/Foren. Die Miteinbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in bestehende Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie stellt somit keinen Bürgerhaushalt dar, denn Bürgerhaushalte setzen spezielle Gremien und somit eine neue Sphäre öffentlicher

Debatten und Beteiligungsverfahren voraus. Außerdem müssen Bürgerhaushalte auf der Debatte, der Deliberation basieren. Daher betrachten wir Bürgerbefragungen zu Haushaltsfragen nicht als Bürgerhaushalt, weil die Bürgerinnen und Bürger dabei nicht miteinander in Kontakt treten. Diese Deliberation führt aber nicht zwangsläufig direkt zur Entscheidungsfindung.

(5) Es muss eine Form der Rechenschaft im Verfahren geben, damit das Ergebnis auch den Absichten der Bürgerinnen und Bürger entspricht. Wir beobachten oft, dass Bürgerinnen und Bürger in Beteiligungsverfahren keine Rückmeldung bekommen, inwieweit ihre im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt wurden. Das darf bei Bürgerhaushalten nicht so sein; die Organisatoren müssen bei jährlichen Treffen oder durch geeignete Publikationen über die Umsetzung vorgeschlagener Projekte informieren.

3. Verbreitung in der Welt

Es gibt zweifellos ein hohes Maß an „Ambiguität“ (Ganuzza/Baiocchi, 2012) bei der Beurteilung der Art und Weise, wie Bürgerhaushalte in den letzten Jahren wie Pilze aus dem Boden sprossen und sich weltweit verbreiteten. Einige der anfänglichen Erwartungen wurden zwar nicht erfüllt; dafür bildeten sich auf kreative Weise und je nach lokalem Kontext verschiedene Mischformen heraus (Hybridisierung), was die Verfolgung von unterschiedlichen Zielen möglich machte. Bürgerhaushalte bieten einen breiten Fächer an Innovationsmöglichkeiten hinsichtlich der Entscheidungsfindung (Smith, 2009), besonders auf kommunaler Ebene. Es begann mit einigen brasilianischen Städten (einschließlich der Metropole Porto Alegre), wo die ersten Bürgerhaushalte schon Ende der 1980er-Jahre entstanden. In den 1990er Jahren kam es zu einer weiten Verbreitung in Brasilien (Avritzer/Wampler, 2008; Borba/Lüchmann, 2007; Avritzer/Navarro, 2003). Heute zählen wir dort über 300 Beispiele, sodass Brasilien die meisten Bürgerhaushalte weltweit aufweist; dies gilt besonders, wenn wir die Länder außer Acht lassen, in denen Bürgerhaushalte gesetzlich

vorgeschrieben sind. Bürgerhaushalte haben sich auch auf andere Teile des Kontinents ausgedehnt. Dies betrifft Andenländer wie Ecuador und Peru, aber auch Argentinien, Uruguay, Chile, Kolumbien und die Karibik. Dieser Trend setzte sich auch nach der Jahrtausendwende fort. Auch wenn es nicht möglich war, die genauen Zahlen zu ermitteln, so dürften es derzeit zwischen 618 und 1.130 Bürgerhaushalte in Lateinamerika geben. Dies ist fast ein Drittel aller Bürgerhaushalte weltweit, von denen es zwischen 1.269 und 2.778 nachweisbare Experimente gibt. Es existieren ohne Zweifel noch weitere Fälle, die allerdings außerhalb ihres jeweiligen Territoriums „unsichtbar“ geblieben sind.

Inspiziert durch die lateinamerikanischen Beispiele, die für die Ideale guter Regierungsführung (good governance) und der gerechteren Verteilung öffentlicher Finanzressourcen stehen, verbreitete sich die Idee der Bürgerhaushalte rund um den Globus. Nach Porto Alegre kamen soziale Bewegungen und europäische Vertreterinnen und Vertreter linksgerichteter Stadtregierungen zunehmend zu den von globalisierungskritischen Bewegungen organisierten Weltsozialforen. So lässt sich seit dem Jahr 2001 in Europa ein rapider Anstieg an Bürgerhaushalten beobachten, wobei eine gewisse Anzahl weiterer Experimente aufgrund politischer Machtwechsel abgebrochen wurden. Die Kernländer waren zunächst Frankreich, Spanien und Italien (Porto De Oliveira, 2010). Eine große Zahl von Gemeinden dieser Länder schloss sich Netzwerken an, z. B. im Rahmen von Förderprogrammen wie URBAL, um Beziehungen mit Städten und Gemeinden in Lateinamerika aufzunehmen (Cabannes, 2003). Deutsche Kommunen, die eher dazu neigten, eigene Netzwerke zu gründen, diskutierten Bürgerhaushalte vor allem im Zusammenhang mit der lokalen Verwaltungsmodernisierung. Als Vorbild galt ihnen nicht Porto Alegre, sondern vielmehr die Stadt Christchurch in Neuseeland, die 1993 im Rahmen des Netzwerks Cities of Tomorrow für ihre bürgerfreundliche Modernisierung ausgezeichnet wurden. Viele deutsche Städte und die Bertelsmann Stiftung gehörten diesem Netzwerk ebenfalls an. Der Einfluss von Porto Alegre kam erst später, er blieb jedoch bis heute rein rhetorisch.

Das Verfahren verbreitete sich in weiteren Ländern, insbesondere in Großbritannien, wo Bürgerhaushalte inzwischen von der nationalen Ebene unterstützt wurden, und in Polen, wo das nationale Parlament 2009 ein Gesetz zugunsten von Bürgerhaushalten verabschiedete (Roecke, 2013). Dies fördert Bürgerhaushalte ungemein, weil es allen polnischen Städten und Gemeinden für die Gründung von Bürgerhaushalten Zuschüsse garantiert. Durch die Unterstützung des Dachverbands kommunaler Initiativen (der 2013 seinen Namen änderte in Watchdog Polen Civic Network), der als Kontroll- und Beratungsgremium an der Qualitätsverbesserung von Bürgerhaushalten mitwirkt, hatte Polen im Jahr 2012 die höchste Zahl aktiver Bürgerhaushalte in Europa (324 bis 1.102 Fälle). In mehreren Ländern spielen NROs eine bedeutsame Rolle für die Verbreitung von Bürgerhaushalten, z. B. PB Unit in Großbritannien, die ihre Tätigkeit allerdings 2012 wegen der finanziellen Kürzungen der nationalen Regierung einstellen musste.

In Afrika sorgten zunächst Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und internationale Organisationen federführend für die Einführung von Bürgerhaushalten, die mittlerweile auch bei der UCLGA (dem afrikanischen Dachverband der Städte und Gemeinden) Beachtung finden. Aber Fälle wie die Entwicklungsorganisation ASSOAL aus Kamerun zeigen auch, dass sich auch ein von der Basis organisierter Austausch mit Europa und Lateinamerika entwickelt hat. Dies hat ebenfalls zur Verbreitung einiger gut funktionierender Beispiele beigetragen. In Afrika haben Qualität und Anzahl von Bürgerhaushalten in den vergangenen drei Jahren rasant zugenommen; 2012 gab es zwischen 77 und 103 Beispiele, vorwiegend in Senegal, Kamerun, in der Demokratischen Republik Kongo und auf Madagaskar.

Die schnelle weltweite Verbreitung führte dazu, dass auch kontinentale Bürgerhaushalts-Netzwerke entstanden. Wenn wir weiter schauen nach Asien, so sind hier die jüngsten Bürgerhaushalte zu finden. Sie wurden dort in größerer Zahl erst ab 2005 eingeführt und knüpfen häufig nicht an frühere Formen der Bürgerbeteiligung an. Stattdessen stehen sie für einen Neuanfang. Interessanterweise

ist auch hier ein Austausch mit Porto Alegre zu beobachten; zumindest spielt das brasilianische Referenzbeispiel in der Diskussion eine wichtige Rolle, insbesondere in Südkorea und China, deren Kommunen und NROs die brasilianische Metropole seit 2009 verstärkt besucht haben. In Indien trafen die Akteure der Entwicklungsplanung von Kerala während des Weltsozialforums in Mumbai auf das Projekt von Porto Alegre. Auf diesem Kontinent gab es Ende 2012 zwischen 58 und 109 Bürgerhaushalte.

Kasten 1:

Die zunehmende Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)

Obschon es Bürgerhaushalte schon seit den frühen 1990er-Jahren gibt, beschränkte sich die Verwendung technologischer Instrumente lange Zeit nur auf ergänzende Funktionen (Allegretti, 2012b). Die ersten Bürgerhaushalte, bei denen die IKT eine zentrale Rolle spielten, kamen erst ab dem Jahr 2000 auf. Es überrascht kaum, dass Brasilien die IKT als erstes Land einsetzte, um seine Bürgerhaushalte innovativer, attraktiver und effizienter zu gestalten. Heute lassen sich mindestens sieben Verwendungen von IKTs aufzeigen:

1) Sammlung von Projektvorschlägen:

Die ersten internetgestützten Bürgerhaushalte in Brasilien nutzen diese Methode; am erfolgreichsten in Ipatinga. Weitere Beispiele lassen sich in Lissabon (Portugal), New South Wales (Australien), New York (USA) und bei den meisten deutschen Bürgerhaushalten finden.

2) Förderung von Engagement und Mobilisierung:

Die ersten Versuche, das Engagement online zu fördern, erfolgten durch Emails, Einladungen an bereits erfasste Organisationen und an Bürgerinnen und Bürger, die schon in anderen Bereichen als Zielgruppe registriert waren. Später wurden auch SMS für die stärkere Mobilisierung der Öffentlichkeit genutzt. Heute sind die sozialen Netzwerke wie Facebook und Twitter oft die wichtigsten Medien für die Onlinemobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern (insbesondere von Jugendlichen).

3) Didaktische und spielerische Zwecke:

IKT werden zuweilen auch pädagogisch eingesetzt, zum Beispiel mit Jugendlichen, die sich viel damit beschäftigen. Zu Unterhaltungszwecken bietet der internetgestützte Bürgerhaushalt von Belo Horizonte (2008) ein auf Google Maps basierendes Quiz mit Fragen zur Stadt. Aus didaktischen Gründen setzte die Stadt Hamburg einen Online-Budgetrechner ein. Dieser wurde später vom schwedischen Dachverband der Städte und Regionen übernommen, damit Bürgerinnen und Bürger ihre Vorschläge an ihre Gemeinden schicken können.

4) Diskussionen und Interaktion zwischen den Bürgerinnen und Bürgern:

Erste Versuche mit Online-Diskussionsforen (asynchron) und Chats (synchron), wie in Belo Horizonte (2008, 2011), ermöglichen den Beteiligten eine bessere Interaktion miteinander. Auch werden soziale Netzwerke genutzt, um Diskussionen und Interaktionen anzustoßen. Hamburg ist ein interessantes Beispiel, wo im Jahr 2009 2.138 Bürgerinnen und Bürger (mithilfe des oben beschriebenen Online-Rechners) ihre Vorschläge einsendeten und dazu kollaborativ 38 Wiki-Dokumente erstellten. Seit 2011 verwaltet Porto Alegre ein eigenes Netzwerk (portoalegre.cc) zur Förderung kollektiven Handelns und sozialer Aktivitäten.

5) Abstimmungen:

Dies ist bestimmt die häufigste Verwendung digitaler Technologien im Zusammenhang mit Bürgerhaushalten, zumindest in den letzten fünf bis sieben Jahren. Mehrere Gemeinden haben auch schon Online-Abstimmungen per SMS ausprobiert, wie z. B. La Plata (Argentinien) und Cascais (Portugal), oder Abstimmungen per Telefon wie Belo Horizonte im Jahr 2008. Die Bürgerinnen und Bürger stimmen typischerweise über Angelegenheiten ab, über die auf Bürgerversammlungen eine Vorauswahl getroffen wurde.

6) Beobachtung/Kontrolle:

Oft werden die digitalen Technologien auch für die Beobachtung/Kontrolle des gesamten Verfahrens eines Bürgerhaushalts eingesetzt. In Porto Alegre gibt es beispielsweise eine App, mit der über das Smartphone die Versammlungen

mitverfolgt werden können. Die Internetauftritte von Porto Alegre und Sevilla bieten zudem zahlreiche digitale Tools an, mit denen der Umsetzungsstatus genehmigter Vorhaben geprüft werden kann. Zusätzlich lassen sich Informationen zu den Projektkosten, den beauftragten Unternehmen, den Gründen für etwaige Verzögerungen und zum aktuellen Entwicklungsstand der Projekte finden. In anderen Städten wie Malaga (Spanien) und Süd-Kivu (Kongo) können sich Bürgerinnen und Bürger registrieren, um per SMS aktualisierte Informationen über die Umsetzung der Vorhaben zu erhalten.

7) Überblick über den Entwicklungsstand von Bürgerhaushalten

In jüngster Zeit entwickelten mehrere Einrichtungen und Organisationen verschiedene Internet-Plattformen, um einen Überblick über die Verbreitung von Bürgerhaushalten zu bekommen. Die portugiesische NRO In Loco richtete z. B. zusammen mit Partnern wie Info OP, eine internationale Beobachtungsstelle für Bürgerhaushalte ein. Es existieren auch Anpassungen dieser Idee in anderen Ländern. In Deutschland ist dies zum Beispiel die Internetseite www.buergerhaushalt.de, die von Engagement Global und der Bundeszentrale für politische Bildung betrieben wird und detaillierte Karten zur Verbreitung und Entwicklung von Bürgerhaushalten bereitstellt. Sie bietet sogar ein besonderes Tool, mit welchem der Stand der Umsetzung von Bürgerhaushalten selber Jahr für Jahr überprüft werden kann.

Weltweit spielten auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eine wichtige Rolle, entweder durch die Beratung sozialer und politischer Akteure bei der Einführung von Bürgerhaushalten oder indem sie Mischformen vorschlugen. Diese Mischformen kombinieren die Hauptmerkmale von Bürgerhaushalten mit anderen Formen der Bürgerbeteiligung, wie beispielsweise Bürgerjurys, Delibartive Polling oder partizipative Planungsverfahren. Zudem beteiligten sie sich auch direkt an Projekten in Aktionsforschungsteams, durch Fallstudien und die Veröffentlichung von Vergleichsstudien, die Entwicklung von Software und Kontrollverfahren, durch Vorschläge und Anwendung von

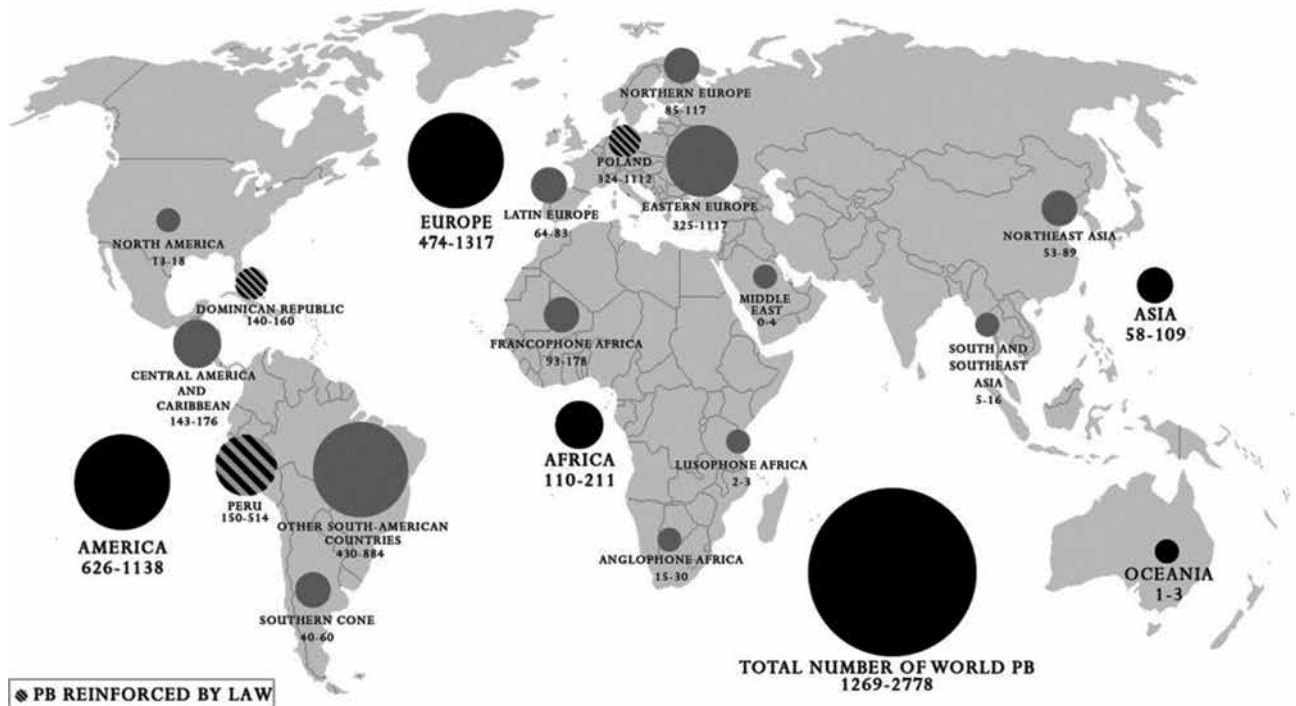
Evaluationskriterien, Organisation von Weiterbildungen für Kommunen, internationale Organisationen oder regionale und lokale NROs.

In den folgenden Kapiteln werden wir uns detailliert mit den Bürgerhaushalten auf allen fünf Kontinenten befassen und sie in einer Art „Ideoscape“ (Appadurai, 1991) verorten; das ist ein idealtypisches Modell, das sozusagen um die Welt reist und sich jeweils vor Ort unterschiedlich ausgestaltet, wodurch es sich ständig weiterentwickelt. Die oben beschriebene und in Abbildung 2 dargestellte Verbreitung von Bürgerhaushalten ist nur eine erste Skizze. Mithilfe unserer präzisen Definition können wir die breitgefächerten Bürgerhaushalte weltweit miteinander vergleichen. In einigen Ländern sind sehr genaue Daten vorhanden. In anderen, in denen weniger Ansprechpartner zur Verfügung standen oder Angaben sich zum Teil widersprachen, mussten wir Schätzungen vornehmen. Problematisch ist es auch, detaillierte Informationen zu Verfahren zu erlangen, die nur wenige bisher für Bürgerhaushalte hielten, die aber nach detaillierten Gesprächen und der Untersuchung der Fakten tatsächlich auch dazu gezählt werden müssen. Im Gegensatz dazu erweisen sich manche selbsternannten Bürgerhaushalte zuweilen nur als farblose Kopien anderer Beteiligungsformen. Deshalb geben wir die Bürgerhaushalte der verschiedenen Länder und Kontinente auch in einer gewissen Bandbreite (und nicht mit genauen Zahlen) an.

4. Typologie der Bürgerhaushalte

Zum besseren Verständnis der verschiedenen Bürgerhaushalte weltweit ist es für uns wichtig, bereits in der Einleitung eine Orientierung zu geben. Um nicht Hunderte von Einzelbeispielen unterscheiden zu müssen, bietet sich die Verwendung einer Typologie an. In der Vergangenheit konzentrierten sich Typologien hauptsächlich auf die verwendeten Methoden und Verfahren, so wie es auch bei der ursprünglichen Fassung dieser Studie war. Aber solche Typologien lassen sich kaum auf die unterschiedlichen Gegebenheiten auf den verschiedenen Kontinenten anwenden, wo Bürgerhaushalte zahlreiche verschiedene

Abbildung 2:
Verbreitung von Bürgerhaushalten in der Welt (2012)



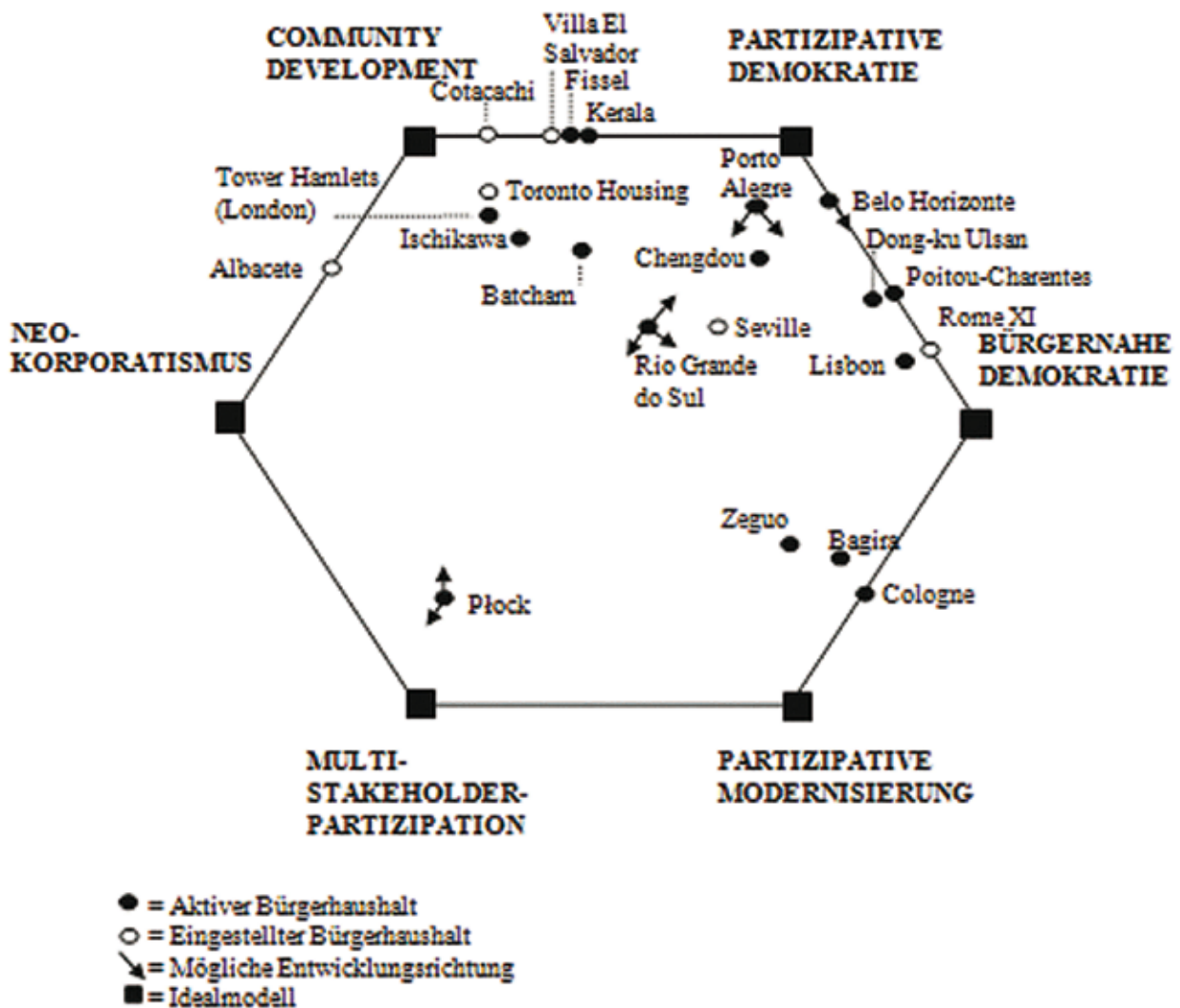
Quelle: Ausarbeitung durch die Autorinnen und Autoren.

Ausgestaltungen haben. Darum schlagen wir in dieser Studie sechs Kategorien vor, die wir – ganz im Sinne des Ansatzes nach Max Weber – die „Idealtypen“ nennen, um das Verständnis von der sozialen und politischen Vielfalt aller Bürgerhaushalte zu vereinfachen. Auf den folgenden Seiten werden sechs verschiedene Modelle beschrieben, die eine konzeptuelle Matrix bilden, auf der empirische Fälle eingeordnet werden können. Konkrete Fallbeispiele neigen zur Vermischung der Modelle und zum Wechsel zwischen ihnen. Wie in Sintomer, Herzberg, Roecke and Allegretti (2012) bezeichnen wir diese sechs Modelle wie folgt:

- (i) Partizipative Demokratie
- (ii) Bürgernahe Demokratie
- (iii) Partizipative Modernisierung
- (iv) Multi-Stakeholder-Partizipation
- (v) Neokorporatismus
- (vi) Community Development

Es liegt auf der Hand, dass die Bürgerhaushalte in der Wirklichkeit nie hundertprozentig den idealisierten Modellen entsprechen. Dennoch ermöglichen sie uns die Klassifizierung und Systematisierung der puzzleartigen Vielfalt konkreter Bürgerhaushalte und können als Orientierung dienen; also eine Art *roadmap*, deren Hauptpunkte dafür sorgen, dass sich der Beobachter in der Vielfalt nicht verliert (siehe Abbildung 3). Die von uns vorgeschlagenen sechs Modelle basieren auf sechs Kriterien: soziopolitischer Kontext; Ideologien und politische Ziele; Regeln und Verfahren der Beteiligung; Dynamik des kollektiven Handelns (Bedeutung der Zivilgesellschaft, Existenz basisdemokratischer Bewegungen usw.); die Beziehung zwischen konventioneller Politik und partizipativen Verfahren; und zuletzt die jeweiligen Stärken, Schwächen und Herausforderungen.

Abbildung 3:
Typologie der Beteiligungsmodelle
 (am Beispiel von Bürgerhaushalten)



Quelle: Sintomer et al., 2012, p. 19.

In den folgenden Abschnitten werden die sechs Modelle kurz beschrieben, um die Orientierungsmatrix zu erklären und eine Referenz für die folgenden Kapitel zu bieten, in denen die einzelnen Bürgerhaushalte auf den fünf Kontinenten betrachtet werden.

4.1 Partizipative Demokratie

Bei dieser Wortwahl war uns bewusst, dass der Terminus oft als „Schlagwort“ benutzt wird für die Mehrheit aller Ansätze, die Bürgerinnen und Bürger in irgendeiner Form an Entscheidungsfindungsprozessen beteiligen, selbst wenn es sich nur um reine Konsultationsverfahren handelt. Deshalb schlagen wir vor, seine Bedeutung ausschließlich auf solche Partizipationsformen zu beschränken, bei denen die herkömmlichen Verfahren der repräsentativen Demokratie fest mit den Verfahren der direkten bzw. halbdirekten Demokratie gekoppelt sind. Das bedeutet, dass nicht gewählte Bewohnerinnen und Bewohner einer Kommune (oder ihre Delegierten, versehen mit einem „halbimperativen Mandat“) *de facto* Entscheidungskompetenzen haben, auch wenn formalrechtlich die politische Entscheidung letztendlich der Kommunalvertretung vorbehalten ist (Romão, 2011). In einem solchen Modell haben die Entscheidungen der Bewohnerinnen und Bewohner eine „bindende“ Auswirkung auf den gesamten Entscheidungsprozess, was so vorher in der Regel politisch vereinbart wird; damit verpflichtet sich die Kommunalvertretung, den Willen der Beteiligten zu respektieren. Diese Interpretation wird von den meisten Sozialwissenschaftlern geteilt. Sie stellt den normativen Rahmen für diesen ersten Idealtypus dar, der auch von Strömungen eines demokratischen Sozialismus unterstützt werden kann.

Für die Definition der Komponente, welche das erste Modell konkret charakterisiert, könnten wir das gleichzeitige Aufkommen einer „vierten Macht“ (Beteiligte mit realen Entscheidungskompetenzen, zusätzlich zur Judikative, Legislative und Exekutive) und einer „Gegenmacht“ anführen (die autonome Mobilisierung der Zivilgesellschaft im Verfahren führt zu einem Empowerment der Menschen und fördert kooperative Konfliktlösungen). Es ist hervorzuheben, dass das Modell der partizipativen Demokratie tendenziell auf der Beteiligung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen beruht. Diese Dynamik kann für einen positiven Ausgleich zwischen herkömmlicher und unkonventioneller Politik sorgen, sodass die Kombination

der jeweils positiven Aspekte in einem „dynamischen Kreislauf“ (Ganuza/Fernandez, 2012) münden können.

In diesem Modell hat Partizipation normalerweise reale Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und dem politischen System sowie auf die soziale Gerechtigkeit. Die Gegenmacht trägt in Kombination mit dem politischen Willen der Regierung signifikant zu einer „Umkehrung der Prioritäten“ zugunsten der benachteiligten Bevölkerungsgruppen und sozial polarisierter Quartiere bei. In solchen Modellen werden die Logik und allgemeine Ausrichtung der Verteilung verändert, was über die reine Einbeziehung marginalisierter Gruppen hinausgeht und soziale Gerechtigkeit zu einem Leitmotiv für das gesamte Vorhaben macht (Wampler, 2012). Wir stellen fest, dass diese Auswirkungen am ehesten in den Ländern des Globalen Südens zu beobachten sind, wo ein stärkeres Bewusstsein für die sozial-räumliche Polarisierung herrscht und dieser Aspekt als Haupthindernis für eine nachhaltige Entwicklung wahrgenommen wird.

Diese Beschreibung mag erklären, weshalb ein solches Modell mit einem linksgerichteten Konzept der Bürgerbeteiligung verbunden werden kann und oft als Alternative zum Neoliberalismus, aber auch als Teil eines breiter angelegten Prozesses sozialer und politischer Reformen betrachtet wird. Die Modernisierung der Verwaltung ist dabei allerdings kein entscheidender Schritt, was die Wirkung eines Bürgerhaushalts schwächen kann. Dies zeigen Beispiele von Porto Alegre und Belo Horizonte in Brasilien. Eine Reihe lateinamerikanischer Bürgerhaushalte stehen beispielhaft für dieses Modell, aber auch auf anderen Kontinenten weisen Städte wie Sevilla (Spanien) oder Dong-ku (Südkorea) teilweise dieselben Kriterien auf. Der Bürgerhaushalt von Kerala deckt sich zum Teil auch mit diesem Modell (insbesondere mit seinen Zielen des Empowerment benachteiligter Bevölkerungsgruppen); indes sind die Überschneidungen mit dem später im Text beschriebenen Modell des Community Development größer. Das gilt auch für Fissel (Senegal), Villa El Salvador (Peru) und, weniger ausgeprägt, für Cotacachi (Ecuador). Abgesehen von Bürgerhaushalten enthält dieses Modell auch noch

andere Verfahren der Bürgerbeteiligung wie beispielsweise die verfassunggebenden Versammlungen in Ländern wie Bolivien, Ecuador und, in kleinerem Umfang, Venezuela.

Manche Autoren behaupten, das Modell der partizipativen Demokratie berge die meisten politischen und philosophischen Anreize in sich, weil es starke Bürgerbeteiligung mit sozialer Gerechtigkeit verbinde. Aber das kann nur unter besonderen Umständen funktionieren, sodass sich andere Modelle in bestimmten Situationen besser eignen. Die Schwäche der partizipativen Demokratie liegt darin, dass sie sowohl einen starken politischen Willen erfordert als auch eine mobilisierte und unabhängige Zivilgesellschaft, die bereit ist, mit der lokalen Regierung zusammenzuarbeiten. Die größte Herausforderung des Modells besteht darin, Bürgerbeteiligung mit der Verwaltungsmodernisierung erfolgreich zu kombinieren und das Risiko zu vermindern, dass die mobilisierte Zivilgesellschaft vom institutionellen Rahmen vereinnahmt wird (wodurch sie ihre Wurzeln an der Basis verlieren würde).

4.2 Bürgernahe Demokratie

Bürgernähe ist die Hauptkomponente der Definition des zweiten Modells. Dies bezieht sich sowohl auf räumliche Nähe als auch auf die verstärkte Kommunikation der Bürgerschaft mit der Politik und Verwaltung. Bürgernahe Demokratie finden wir vor allem in Ländern mit einer starken kommunalen Selbstverwaltung. Das Modell der bürgernahen Demokratie basiert auf „selektivem Zuhören“: Es bietet zwar Raum für Bürgerforen und Deliberation; aber letztendlich suchen sich die gewählten Mandatsträger doch vor allem die Vorschläge heraus, die sich am ehesten mit ihren eigenen Vorstellungen decken und sicher von daher leichter in den Haushalt integrieren lassen. Bürgernahe Demokratie basiert auf informellen Regeln und räumt der Zivilgesellschaft nur eine marginale Autonomie ein. Die Entscheidungskompetenz bleibt bei den traditionellen Institutionen. Sie ist eher eine „deliberative Variante“ repräsentativer Regierungsformen als der Weg in eine neue Demokratie – eine Variante, die von den Theoretikern der deliberativen Demokratie wegen der nur schwach

ausgeprägten Qualität der Deliberation dieser Modelle unter Umständen nicht anerkannt wird.

Bürgernahe Demokratie ist politisch weder links noch konservativ einzuordnen. Sie wird auch nicht als Mittel zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit betrachtet. Wenn sie sich im Wesentlichen auf Konsultationen beschränkt und die Zivilgesellschaft über wenig Autonomie verfügt, erscheint das Entstehen einer vierten Macht oder einer kooperativen Gegenmacht ausgeschlossen. In der Realität sind Bürgerhaushalte, die sich an die bürgernahe Demokratie anlehnen, meistens von oben initiiert worden (*top-down*). Das Modell spricht vor allem die einzelnen, schon mobilisierten Bürgerinnen und Bürger als Zielgruppe an, auch wenn Bürgerinitiativen bzw. NROs oft eine marginale Rolle spielen. Um mehr „normale“ Bürgerinnen und Bürger zu gewinnen, laden die Organisatoren einiger Bürgerhaushalte die Einwohner per Zufallsauswahl zur Teilnahme ein.

Schwache Politisierung und wenig Mobilisierung (vor allem der einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen) sind gemeinsame Nenner der bürgernahen Demokratie. Ihre Hauptstärke liegt in der Verbesserung der Kommunikation zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung sowie in der Dynamisierung des sozialen Geflechts vor Ort. Ihre Schwäche liegt in der willkürlichen Art, mit der die Vorschläge der Bürgerschaft nach den Prinzipien des „selektiven Zuhörens“ aufgenommen werden. Die große Herausforderung dieses Modells besteht im verbindlichen Umgang mit den Vorschlägen der Bürgerschaft. Das bedeutet, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger mit der endgültigen Beschlussfassung zu verbinden. Alves/Allegretti (2012) zeigten am Beispiel der portugiesischen Bürgerhaushalte auf, dass rein konsultative Bürgerhaushalte fragiler sind, und zwar aufgrund der Lücke, die zwischen den geweckten Erwartungen und den konkret erzielten Ergebnissen klafft. Bürgernähe gilt es des Weiteren mit quartiersübergreifender Verwaltungsmodernisierung zu verbinden. Zuletzt besteht die Herausforderung, eine Ausrichtung auf Partikularinteressen einzelner Bürgerinnen und Bürger zu vermeiden.

Bürgernahe Modelle sind derzeit in Europa am meisten verbreitet und werden oft von Quartiersräten und Quartiersfonds umgesetzt (in der Regel kleinere Beträge aus dem Gesamthaushalt bzw. einem Teil der Investitionsmittel). Sie dienen der Beteiligung an „kleinen Entscheidungen“ über quartiersbezogene Infrastrukturen und Dienstleistungen. Dasselbe gilt für Nordamerika, Australien, Korea und Japan sowie einige Länder des Globalen Südens. Bestimmte Bürgerhaushalte, zum Beispiel in Roms XI. Distrikt (Italien, heute umbenannt in VIII. Distrikt), Lissabon (Portugal), die französische Region Poitou-Charentes oder Donk-Ku Ulsan (Korea) siedeln sich zwischen den Modellen der bürgernahe und der partizipativen Demokratie an.

4.3 Partizipative Modernisierung

New Public Management-Strategien und -Kulturen sind anscheinend der Ursprung dieses dritten Modells der partizipativen Modernisierung. Dies geschieht in einem Umfeld, in dem sich die staatliche Verwaltung selbst zu modernisieren beabsichtigt (zwecks besserer Effizienz und größerer Legitimation) oder aber sich einem vorhandenen Privatisierungsdruck entgegenstemmen will. Bürgerhaushalte dieses Modells sind oft von oben initiiert (*top-down*), sind weniger politisiert und gehen kaum über die reine Konsultation der Bürgerschaft hinaus. Im Gegensatz zur bürgernahen Demokratie konzentriert sich die Modernisierung nicht nur auf ein Quartier; sie bezieht auch die zentrale Stadtverwaltung und deren wichtigste Dienstleister mit ein. In diesem Modell werden die Beteiligten als Kunden betrachtet; es steht nicht im Vordergrund, benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu integrieren oder eine besondere Sozialpolitik anzustoßen. Die Zivilgesellschaft verfügt nur über eine begrenzte Autonomie und es besteht kein Raum für eine vierte Gewalt oder eine kooperative Gegenmacht. Bürgerhaushalte nach diesem Modell stärken politische Legitimität im Allgemeinen, wobei konkrete Politikansätze eher im Hintergrund bleiben. Zielgruppe ist vor allem die Mittelklasse. Der normative Rahmen solcher Bürgerhaushalte basiert auf den partizipativen Verfahren des New Public Management.

Die Stärke dieses dritten Modells liegt in der engen Verbindung zwischen Modernisierung öffentlicher Verwaltungen und Partizipation. Darüber hinaus ist parteiübergreifender Konsens einfach zu erzielen. Schwieriger dagegen ist es, breiter angelegte Themen, insbesondere in Verbindung mit Fragen der sozialen Gerechtigkeit, anzugehen. Die Verfahren des Modells der partizipativen Modernisierung basieren meist ausschließlich auf einer Management-Perspektive und enden oft in rein technokratischen Beteiligungsverfahren. Die Herausforderungen für die Zukunft bestehen hauptsächlich in der stärkeren Mobilisierung und Autonomie der Zivilgesellschaft und der gleichzeitigen Entwicklung einer ernstgemeinten politischen Dimension, damit die politischen Aktivitäten der Kommunen eine neue Dynamik gewinnen können.

Dieses Modell war besonders tonangebend in Deutschland und, in geringerem Umfang, auch in anderen Ländern Nordeuropas. Es beeinflusste nicht nur Bürgerhaushalte, sondern auch andere partizipative Verfahren wie z. B. Klientencharta, Nutzerumfragen oder Telefonhotlines. Quartiersräte und Quartiersmanagement können ebenfalls dazu gezählt werden. Auch Länder außerhalb Europas profitierten von diesem Ansatz, z. B. China. Rund um den Globus haben viele lokale Regierungen unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung Bürgerhaushalte eingeführt, die dieses Modell widerspiegeln. Fälle wie Cascais – heute das beste Beispiel eines funktionierenden Bürgerhaushalts auf der Iberischen Halbinsel – investieren stark in die partizipative Modernisierung. Bürgerhaushalte wie beispielsweise in Bagira (einer der drei Bezirke von Bukavu, der Hauptstadt von Süd-Kivu in der Demokratischen Republik Kongo), aber auch Zeguo (China) oder Köln (Deutschland) siedeln sich zwischen partizipativer Modernisierung und bürgernahe Demokratie an.

Kasten 2:**Partizipative Modernisierung: Das Beispiel von Hilden (Deutschland)**

Hilden stellt ein interessantes Beispiel für einen Bürgerhaushalt dar, der dem Modell der partizipativen Modernisierung folgt. Die Industriestadt Hilden (57.000 Einwohner) im Kreis Mettmann gehört zu den wenigen Beispielen in Deutschland, in denen der Bürgerhaushalt parteiübergreifend als etabliert und nachhaltig gelten kann. Dies kennzeichnet auch die dortige politische Kultur. Er wurde im Jahr 2001 im Rahmen des Pilotprojektes „Kommunaler Bürgerhaushalt“ des Landes Nordrhein-Westfalen eingeführt.

Der Bürgerhaushalt dient in erster Linie dazu, die finanzielle Situation der Stadt und die Arbeit der Verwaltung transparenter für die Bürgerschaft zu gestalten. Hierzu wird jährlich eine Broschüre mit den wesentlichen Informationen erstellt. Im Zentrum des Beteiligungsprozesses steht ein Bürgerforum, zu dem Einwohner per Zufallsauswahl eingeladen werden. Darüber hinaus ist eine Teilnahme für jeden interessierten Bürger möglich. Das Forum umfasst eine Abendveranstaltung, auf welcher der Bürgermeister und die Kämmerei zunächst einen Überblick über die Finanzen der Stadt geben. Bei Fragen können sich die Teilnehmenden an die anwesenden Mitarbeiter der Verwaltung wenden. Verbesserungsvorschläge können auf bereitliegenden Karten notiert und in eine Sammelbox geworfen werden. Eine Hierarchisierung der Vorschläge findet nicht statt; jedoch erhält jeder Bürger per Brief eine persönliche Antwort, ob und ggf. wann sein Anliegen umgesetzt wird.

Bei den umgesetzten Vorschlägen handelt es sich im Wesentlichen um kleinere Reparaturmaßnahmen bei öffentlichen Einrichtungen (Gebäude, Straßen usw.) oder um kleine Veränderungen im Dienstleistungsbereich (Öffnungszeiten, Angebot der Bibliotheken usw.).

In Hilden wurden in den letzten 12 Jahren im Rahmen dieses Beteiligungsverfahrens viele interessante Tools entwickelt, um den Prozess und die Kommunikation noch attraktiver zu machen. Dazu gehört u. a. das Brettspiel „Hildopoly“, das Schulkindern spielerisch die Möglichkeit

gibt, Simulationen und Diskussionen über den kommunalen Haushalt mit ihren Familien durchzuführen. Angesichts erhöhter Schulden setzt Hilden mittlerweile auf ein sparorientiertes Verfahren. Es sieht so aus, als wären die Präsenzveranstaltungen abgeschafft worden; stattdessen können die Bürgerinnen und Bürger ihre Kommentare zu den 43 Expertenvorschlägen, mit denen insgesamt 7,5 Millionen Euro eingespart werden sollen, im Internet abgeben.

4.4 Multi-Stakeholder-Partizipation

Das vierte Modell, die Multi-Stakeholder-Partizipation, basiert auf dem Grundgedanken, dass die Bürgerschaft nur einen Teil eines großen Zusammenschlusses von Teilnehmenden am Bürgerhaushalt stellt. Es werden zudem auch Privatunternehmen (Wirtschaft), NROs sowie die Politik und Verwaltung mit einbezogen. In diesem Modell hat die lokale Politik im Vergleich zu den geldgebenden Akteuren aus der Wirtschaft nur einen begrenzten Handlungsspielraum. Auch wenn die Teilnehmenden dieser Verfahren über Entscheidungskompetenzen verfügen, bleibt der Top-down-Ansatz bestimmend und verhindert die Entstehung einer kooperativen Gegenmacht. Derartige Beteiligungsverfahren können als Erweiterung von Governance-Mechanismen (besonders unter Einbezug der Wirtschaft) verstanden werden. In solchen partizipativen Public Private Partnerships ist der Einfluss der Zivilgesellschaft schwach, und sie verfügt über wenig Autonomie, auch wenn die Regeln zur Entscheidungsfällung klar definiert sind. Die Beteiligung richtet sich vor allem an Angehörige der Mittelschicht und scheint eine Politik zu unterstützen, welche die Bedingungen einer neoliberalen Globalisierung aufgenommen hat. Internationale Organisationen wie die Weltbank oder die Vereinten Nationen spielten bisher auch eine wichtige Rolle bei der Verbreitung derartiger Ansätze.

Die Hauptstärke dieses Modells liegt in der Verbindung der wichtigsten organisierten Strukturen der Gesellschaft, was die Konsensbildung bei öffentlichen Angelegenheiten erleichtert. Die Multi-Stakeholder-Partizipation bezieht wirtschaftliche Akteure mit ein, die für die örtliche Entwicklung

von fundamentaler Bedeutung, in anderen Modellen indes nicht beteiligt sind. Allerdings sind die Machtverhältnisse in diesem Modell asymmetrisch, und die Beteiligung einzelner, nicht in Initiativen, Vereinen oder Verbänden organisierter Bürgerinnen und Bürger ist nicht vorgesehen. Darum steht dieses Modell in diametralem Gegensatz zur partizipativen Demokratie. Die größten Herausforderungen bestehen darin, Beteiligung und Modernisierung miteinander zu kombinieren, sich nicht mit Ansätzen zu begnügen, bei denen sich jeder nur die Rosinen herauspicken möchte. Es ist wichtig, auch kontroverse Angelegenheiten erfolgreich zu erörtern und das Gewicht der einzelnen, am Verfahren beteiligten *Stakeholder* sorgfältig auszubalancieren. Zudem gilt es zu verhindern, dass NROs und Vereine zu einem ausgelagerten Teil der Verwaltung oder zu halbkommerziellen Dienstleistern degradiert werden.

Die meisten Bürgerhaushalte, die diesem Modell entsprechen, befinden sich in Osteuropa, z. B. in Płock (Polen). Zudem beeinflusst der Ansatz auch stark die angelsächsische Welt. Einige afrikanische Bürgerhaushalte passen auch zum Teil in dieses Modell, vor allem wenn sie im Rahmen von Dezentralisierungsprozessen eingesetzt und von externen Akteuren finanziert werden. Ein Beispiel dafür wäre Madagaskar.

4.5 Neokorporatismus

Das neokorporatistische Modell lässt sich besonders durch die tragende Rolle der Kommunalverwaltung definieren. Sie bringt organisierte Gruppen (hauptsächlich NROs, Gewerkschaften und Fachverbände), soziale Gruppen (ältere Menschen, Menschen mit Migrationshintergrund usw.) sowie weitere Institutionen zusammen. Es ist das Ziel, die „entscheidenden Kräfte“ in breiter Konsultation zu einem gemeinsamen Handeln zusammenzuführen und einen sozialen Konsens herzustellen, in dem Interessen, Werte und das Anerkennungsstreben verschiedener Teile der Gesellschaft zum Ausgleich kommen. In diesen Bürgerhaushalten ist die politische Ausrichtung der Exekutive von geringer Bedeutung, ebenso wie der Grad der Verwaltungsmodernisierung. Die Partizipationsregeln können in

diesem Modell formalisiert sein, wohingegen die deliberative Qualität variabel ist. Neokorporatistische Verfahren sind in der Regel konsultativ. Selbst wenn die Zivilgesellschaft eine starke Position einnimmt, ist ihre verfahrensbezogene Autonomie in jeder Hinsicht schwach ausgeprägt. Da es sich fast immer um Top-down-Prozesse handelt, ist die Entstehung einer kooperativen Gegenmacht ebenso unwahrscheinlich wie die Entwicklung einer vierten Gewalt. Dieses Verfahren stärkt eher die traditionellen Teilnahmeverfahren und nicht so sehr den „dynamischen Kreislauf“ durch die Kombination konventioneller und nicht-konventioneller Beteiligung. Auf nationaler Ebene lässt sich der neokorporatistische Ansatz vor allem im Gesundheitswesen und im Rahmen von Sozialpartnerschaften finden. Die Verfahren, bei denen die Sozialpartner über tatsächliche Entscheidungskompetenzen bzw. eine große Autonomie verfügen, sind in der Regel stark formalisiert.

Das neokorporatistische Modell hat einen wesentlichen Einfluss auf Prozesse der Lokalen Agenda 21 (bei der unterschiedliche lokale *Stakeholder* gemeinsam Themen diskutieren, aber keine Macht zur Durchsetzung ihrer Vorschläge haben). Ein anderes Beispiel wäre die partizipative Planung (zu denen die Regierung verschiedene Akteure zu Runden Tischen einlädt). In Bezug auf Bürgerhaushalte hatte dieses Modell nur begrenzten Einfluss, am ehesten noch in Spanien. Internationale Organisationen trugen besonders zur Verbreitung dieses Modells bei.

4.6 Community Development

Das sechste Modell konzentriert sich auf die Umsetzung von Projekten durch lokale Initiativen, und zwar weitestgehend unabhängig von der öffentlichen Verwaltung. Es tendiert zur Abkoppelung von der jeweiligen Kommunalpolitik und setzt auf einen umfassenden Partizipationsprozess, der mehr von Bottom-up- als von Top-down-Dynamiken geprägt ist. Der Einfluss der repräsentativen Politik auf die Prioritätensetzung ist beim Modell des Community Development verhältnismäßig eingeschränkt. In diesem Zusammenhang ist die Herausbildung einer vierten Gewalt und einer kooperativen Gegenmacht viel wahrscheinlicher

als bei den meisten anderen Modellen. Die meisten nach diesem Modell gestalteten Bürgerhaushalte sind kaum mit den lokalen politischen Institutionen verbunden, was dieses Modell von dem der partizipativen Demokratie unterscheidet. Der Einfluss von Porto Alegre ist eher indirekt, da er mit bestehenden Partizipationsansätzen vor Ort verbunden wird. Die Verfahrensregeln sind meist klar definiert, und die Deliberation ist von recht hoher Qualität. An den Verfahren beteiligen sich überwiegend Angehörige der etwas besser gestellten Teile der Unterschichten, da diese sich am ehesten in den stadtteilbezogenen Initiativen und Vereinen engagieren. Die Rolle von NROs ist für die Einrichtung derartiger Verfahren häufig entscheidend, besonders wenn sie sich für die Rechte benachteiligter oder marginalisierter Bevölkerungsgruppen einsetzen. In solchen Konstellationen ist es wahrscheinlich, dass ein Teil der konventionellen Beteiligungsformen am politischen System (Parteien und Wahlbeteiligung) durch unkonventionelle Formen ersetzt wird. Die politische Richtung der lokalen Regierung ist für dieses Modell nicht entscheidend. Der normative Rahmen zielt auf Empowerment im Sinne von Saul Alinskys Community Organizing. Der normative Rahmen nährt sich aber auch aus einem liberalen Sozialismus, einem linken Liberalismus, aus Paulo Freires Pädagogik der Unterdrückten, und zuweilen auch aus den Traditionen lokaler Gemeinschaften, insbesondere indigener Bevölkerungsgruppen (wie beispielsweise der Minga-Tradition in den Anden).

Bürgerhaushalte im Globalen Norden, die sich an diesem Modell orientieren, sind vor allem in der angelsächsischen Welt verbreitet, z. B. in Kanada (mit der Wohnungsbaugesellschaft Toronto Housing Community oder dem Bürgerhaushalt von Guelph) oder dominierend in Großbritannien (das Beteiligungsverfahren von Tower Hamlets in London steht emblematisch hierfür). Dieses Modell hat sich aber auch in anderen Ländern entwickelt, z. B. in Japan. Es ist im Globalen Süden weit verbreitet, z. B. in ländlichen Dörfern wie Fissel oder Gnagagnao (Departement M'bour, Senegal) und auch in den ärmeren Vorstadtgebieten wie beispielsweise Villa El Salvador (Peru). Weitere Formen des Community Development entwickelten sich, sodass dieser Ansatz zu den am weitesten verbreiteten Beteiligungsformen

gehört. Dazu zählen auch die Community Development Corporations in den Vereinigten Staaten von Amerika oder verschiedenen Formen des Community Organizing, sowohl im Globalen Norden als auch im Globalen Süden, sowie auch die Bürgerräte in Venezuela.

Die Vorteile des Modells kommen in Kontexten zum Tragen, in denen die lokale Regierung schwach, aber die Zivilgesellschaft unabhängig ist und über eine Tradition der Selbsthilfe verfügt. Eine Schwäche ist, dass das Konzept nicht auf die Gesamtstadt ausgerichtet ist, sondern die Debatte sich auf kleinere lokale Investitionen konzentriert. Auch gibt es weder eine Verbindung mit einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung noch mit der institutionalisierten Politik. Herausforderungen bestehen darin, die Träger des Community Development nicht zu reinen Managern oder zu Dienstleistern, zu „halböffentlichen Gremien“ werden zu lassen. Des Weiteren sollten die Verfahren über die Mikroebene des Stadtteils hinausgehen und einen Beitrag zur Transformation der etablierten politischen Institutionen leisten.

Kasten 3:

Leith (Großbritannien): Ein Pilotprojekt für den Bürgerhaushalt von Edinburgh?

Bradford, eine postindustrielle Stadt in West Yorkshire (mit einer Bevölkerung von 523.000 Einwohnern), verabschiedete als eine der ersten britischen Städte einen Bürgerhaushalt im Rahmen des Programms für Quartierserneuerung („Neighborhood Renewal Program – NRP“); das ist ein nationales Förderprogramm für die soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklung der ärmsten Gegenden des Landes.

Viele der neuen Bürgerhaushalte konnten vor allem durch die Unterstützung und die sorgfältige Netzwerkstrategie der NRO PB Unit gedeihen; das gilt auch für Leith, den Hafenzentrum von Edinburgh. Hier entschied im Jahr 2010 die Leith Neighbourhood Partnership (LNP, eine von 12 Dachorganisationen, die in der schottischen Hauptstadt für insgesamt ca. 43.850 Bewohner der Bezirke Leith und Leith Walk tätig sind), in Zusammenarbeit mit den Bezirksvertretungen und der Zentralverwaltung der Stadt Edinburgh, „die Nutzung von Bürgerhaushalten als eine Möglichkeit zu prüfen, die lokale Demokratie für die Umsetzung von Quartiersinteressen relevant zu machen“.

Die Partnerschaft besteht aus den Bezirksvertretern, Quartiersbeiräten, der Polizei und der Feuerwehr, dem nationalen Gesundheitsdienst NHS Lothian, Freiwilligenorganisationen, der Hafengesellschaft Forth Ports sowie dem gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Port of Leith Housing Association. Das Experiment erhielt den Namen „Leith Decides“ und nutzte 35 Prozent der für 2010/2011 vorgesehenen Mittel aus dem kommunalen Quartiersentwicklungsfonds („Community Grants Fund“) (ca. £16.600). Zwischen November 2010 und Februar 2012 wurden mehrere Veranstaltungen abgehalten, bei denen die Anwohner selbst über Finanzanträge für Vorhaben einer Projektliste bis zu einer Höhe von £1.000 aus dem Quartiersentwicklungsfonds entscheiden konnten. Das Personal der Stadtverwaltung von Edinburgh unterstützte ein Steuerungsgremium, bestehend aus freiwilligen Bürgern und LNP-Mitgliedern, bei der Planung und Bekanntmachung der Veranstaltungen durch lokale Radiosender, lokale Presse, Quartiers-Newsletter, Internetseiten,

Flyer, Poster, Informationen in öffentlichen Bibliotheken, auf einer Facebook-Seite (welche die Anzahl ihrer Besucher im zweiten Jahr um 63 Prozent steigern konnte) und auf Werbeflächen.

Vom ersten auf das zweite Jahr verdoppelte sich die Anzahl der Teilnehmenden und schoss damit weit über die ursprünglichen Ziele hinaus. 75 Prozent aller Teilnehmenden waren mit den Aktionen sehr zufrieden. Nach dem Erfolg des Pilotprojektes im ersten Jahr wurde das Budget des Quartiersentwicklungsfonds „Leith decides“ für 2011/2012 um 40 Prozent erhöht. Die Abstimmung über die Projekte erfolgte durch eine Präferenzwahl-Methode: Die Teilnehmenden konnten die Projekte mit bis zu fünf Punkten beurteilen. Wahlzettel, die den Anforderungen nicht entsprachen, waren ungültig. Die Zielsetzungen für das Haushaltsjahr 2012/2013 sind die folgenden: (a) Festlegung von Leistungsindikatoren, damit die Teilnehmenden auch repräsentativ für ihr jeweiliges Quartier sind; (b) stärkere Nutzung der elektronischen Kommunikation; (c) Nutzung von Online-Abstimmungen und Briefwahl, insbesondere für ansonsten von der Wahl ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen; (d) Zugang zu Informationen und Abstimmungen mit der Hilfe von Schulen und Bibliotheken. Nach dem Vorbild des erfolgreichen Verfahrens von Leith erwägen auch andere Bezirke, ab dem Jahr 2013 ein solches Verfahren einzuführen; außerdem wird derzeit mit der Stadtverwaltung von Edinburgh darüber diskutiert, die ganze Stadt zukünftig in den Bürgerhaushalt einzubeziehen.

Tabelle 1.
Hauptmerkmale der sechs Modelle der Bürgerbeteiligung

	Partizipative Demokratie	Bürger-nahe Demokratie	Partizipative Modernisierung	Multi-Stakeholder-Partizipation	Neokorporatismus	Community development
1. Kontext						
Beziehungen zwischen Staat, Markt und Drittem Sektor	Zentrale Rolle des Staates	Zentrale Rolle des Staates	Zentrale Rolle des Staates	Hegemonie des Marktes	Zentrale Rolle des Staates	Hegemonie des Marktes, starker, selbstbewusster Dritter Sektor
Politische Orientierung der lokalen Regierung	linksgerichtet	unterschiedlich	unterschiedlich	unterschiedlich (aber nicht linksradikal)	unterschiedlich	unterschiedlich
2. Rahmen und Zielsetzungen						
Normative Rahmen	Partizipative Demokratie, postautoritärer Sozialismus	Deliberationsorientierte Form von Republikanismus, deliberative Demokratie	Partizipative Form des New Public Management (Neues Steuerungsmodell)	Partizipative Regierungsführung	Neokorporatismus, partizipative Regierungsführung	Empowerment, Organisation von Communities , Pädagogik der Unterdrückten, libertäre Traditionen, linksgerichteter Liberalismus
Soziale Zielsetzungen	Soziale Gerechtigkeit, Umkehrung von Prioritäten	Erneuerung der gesellschaftlichen Beziehungen, Solidarität mit einer Politik der Umverteilung	Sozialer Frieden, Umverteilung nicht angestrebt	Stärkung des Sozialkapitals, Wirtschaftswachstum, verstärkt Ziele der Umverteilung	Konsens und sozialer Zusammenhalt	Empowerment von schwächeren Gruppen, Fördermaßnahmen, Umverteilung nicht generell angestrebt
3. Art des Partizipationsverfahrens						
Regeln und deliberative Qualität	klare Regeln, gute deliberative Qualität	informelle Regeln, schwache bis durchschnittliche deliberative Qualität	ggf. klare Regeln, aber schwache deliberative Qualität	klare Regeln, durchschnittliche bis gute deliberative Qualität	ggf. klare Regeln, aber unterschiedliche deliberative Qualität	ggf. klare Regeln, durchschnittliche bis gute deliberative Qualität

	Partizipative Demokratie	Bürger-nahe Demokratie	Partizipative Modernisierung	Multi-Stakeholder-Partizipation	Neokorporatismus	Community development
Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft im Beteiligungsverfahren	stark	schwach	schwach	schwach	unterschiedlich	stark
Vierte Gewalt	ja	nein	ja	nein	nein (auf lokaler Ebene)	ja
4. Dynamik des kollektiven Handelns						
Gewicht der Zivilgesellschaft im Verfahren	stark	schwach	schwach	schwach	stark	ziemlich stark
top-down vs. bottom-up	top-down und bottom-up	top-down	top-down	top-down	top-down	top-down und bottom-up
Konsens vs. kooperative Konfliktlösung; Gegenmacht	kooperative Konfliktlösung; Gegenmacht	Konsens keine Gegenmacht	Konsens keine Gegenmacht	Konsens keine Gegenmacht	Konsens keine Gegenmacht	kooperative Konfliktlösung; Gegenmacht
5. Sonstiges						
Verhältnis von konventioneller zu partizipativer Politik	Kombination	instrumentelle Nutzung der Partizipation	schwach (Partizipation ist ein Steuerungsmodell)	schwach (Partizipation ist ein Steuerungsmodell)	Stärkung der konventionellen Partizipation	Substitution (Partizipation entwickelt sich außerhalb der konventionellen Politik)

	Partizipative Demokratie	Bürger-nahe Demokratie	Partizipative Modernisierung	Multi-Stakeholder-Partizipation	Neokorporatismus	Community development
Stärken, Schwächen, Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> – Kombination von starker Partizipation mit sozialer Gerechtigkeit – sehr spezifische Bedingungen – Verbindung von Partizipation und Modernisierung; Vermeidung des Risikos der Kooptierung mobilisierter Bürgerinnen und Bürger 	<ul style="list-style-type: none"> – bessere Kommunikation zwischen politischen Entscheidungsträgern und Bürgern – Selektives Zuhören – Kombination von Partizipation mit formalen Entscheidungsprozessen; und mit Verwaltungsmodernisierung 	<ul style="list-style-type: none"> – Kombination von Partizipation und Modernisierung; breiter politischer Konsens – schwache Politisierung – Stärkung der Partizipation und Autonomie der Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> – Einbeziehung von Privatunternehmen – Privatinteressen vorherrschend – Ausbalancieren des Gewichts der Stakeholder; Autonomie der NROs 	<ul style="list-style-type: none"> – Gestaltung gesellschaftlichen Konsenses – Ausschluss nicht organisierter Bürger; asymmetrische Machtverhältnisse – Kombination von Partizipation und Modernisierung; Autonomie der Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> – passt in den Kontext schwacher lokaler Regierungen und starker Gemeinschaftstradition – keine Vision für die Gesamtstadt – begrenzter Steuerungseinfluss; geht über Mikroebene hinaus
Länder	Bürgerhaushalte: Lateinamerika, Spanien, Südkorea	Bürgerhaushalte: Europa, Nordamerika, Korea, Japan, andere Länder des Globalen Südens	Bürgerhaushalte: Deutschland, Nordeuropa, China	Bürgerhaushalte: Osteuropa, Afrika	Bürgerhaushalte: begrenzt	Bürgerhaushalte: angelsächsische Länder, Japan, Globaler Süden
Länder	Bürgerhaushalte: Lateinamerika, Spanien, Südkorea	Bürgerhaushalte: Europa, Nordamerika, Korea, Japan, andere Länder des Globalen Südens	Bürgerhaushalte: Deutschland, Nordeuropa, China	Bürgerhaushalte: Osteuropa, Afrika	Bürgerhaushalte: begrenzt	Bürgerhaushalte: angelsächsische Länder, Japan, Globaler Süden

5. Fünf Kontinente

Nach dieser ersten Annäherung an die Bürgerhaushalte in der Welt soll es nun um eine tiefergehende Beschäftigung mit den einzelnen Kontinenten gehen. Dabei wird jeweils etwas zu den Rahmenbedingungen gesagt, aus welchen heraus Bürgerhaushalte entstanden. Genannt werden die zentralen Akteure, die Netzwerke und ihre Zielsetzungen. Natürlich wird, soweit möglich, auch Auskunft über die Auswirkungen der einzelnen Bürgerhaushalte gegeben. Ebenso werden konkrete Beispiele und Situationen beschrieben, die einen Einblick in die Praxis geben. Diese Beobachtungen und auch die Schilderung der Verfahren sind zumeist in einem Kasten dargestellt, wie es zuvor bereits mit den verschiedenen Modellen und Typologien von Bürgerhaushalten geschah.

Begonnen wird mit dem Bericht über Lateinamerika, weil dort die ersten Bürgerhaushalte entstanden. Das darauffolgende Kapitel widmet sich Europa und Nordamerika. Hier geben die Bürgerhaushalte ein gutes Beispiel, wie die Industrieländer des Globalen Nordens vom partizipativen Regieren und innovativer Entscheidungsfindung der Länder des Globalen Südens lernen können. Mittlerweile gibt es darüber hinaus auch in Afrika und Asien Bürgerhaushalte (allerdings weniger in Ozeanien); diesen Teilen der Welt sind zwei eigene Kapitel gewidmet. In der Zusammenfassung vertiefen wir den Aspekt des gegenseitigen Lernens voneinander und befassen uns mit künftigen Fragen der Bürgerhaushalte.

Politik verändern, Gesellschaft verändern?

I. Bürgerhaushalte in Lateinamerika

Lateinamerika ist bei weitem der wichtigste Kontinent für Bürgerhaushalte. Die Idee wurde in den 1980er-Jahren auf diesem Kontinent geboren. Im Jahr 2012 befinden sich fast 40 Prozent aller Bürgerhaushalte weltweit immer noch dort und der Anteil der sich am dynamischsten entwickelnden Beispiele ist sogar noch größer. Fast überall in diesem Teil der Welt spielte der Einfluss von Porto Alegre eine maßgebliche Rolle, auch wenn sich die Verfahren vor Ort den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort angepasst und zuweilen mit anderen Ansätzen vermischt haben. Darüber hinaus haben sich auch soziale und politische Bedeutungen ausdifferenziert, seit sich die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt in der gesamten Region verbreitet hat: So werden Bürgerhaushalte mittlerweile auch von neuen Akteuren wie beispielsweise der Weltbank unterstützt (die sich stark von den linksgerichteten Netzwerken unterscheiden, welche das Konzept als Erste gefördert hatten). Insgesamt ist das derzeitige Panorama der Bürgerhaushalte nicht weniger vielfältig als in anderen Teilen der Welt, wie später deutlich werden wird.

Am Anfang dieses Kapitels wird das Beispiel von Porto Alegre vorgestellt, bevor die Verbreitung von Bürgerhaushalten zunächst in Brasilien und dann auf dem lateinamerikanischen Kontinent beschrieben wird. Dabei wird u. a. das Augenmerk auf die Akteure gerichtet, die in den Prozess involviert sind. Anschließend wird analysiert, wie der ursprüngliche Ansatz mit anderen Methoden der Bürgerbeteiligung vermischt wurde, um sich abschließend den Ergebnissen und den sich entfaltenden Dynamiken zu widmen. Wie lässt sich der offensichtliche Erfolg von Bürgerhaushalten in Lateinamerika erklären? Entsprechen die aktuellen Beispiele tatsächlich den Idealen, die zur Entstehung der ersten Bürgerhaushalte geführt hatten? Welche Trends zeichnen sich derzeit in Lateinamerika ab?

1. Es war einmal in Porto Alegre

Die ersten Bürgerhaushalte in Brasilien entstanden unter besonderen Umständen. Das Land gehörte seinerzeit zu den Ländern mit den größten Einkommensunterschieden weltweit. Die 1980er-Jahre waren geprägt vom Übergang von der Diktatur zur Demokratie. Nahezu zwei Jahrzehnte hatten soziale Massenbewegungen politische und soziale Veränderungen gefordert und erschütterten damit die öffentliche Ordnung. Die neue Verfassung, die daraufhin im Jahr 1988 verabschiedet wurde, galt als fortschrittlich und offen gegenüber Bürgerbeteiligung. Die politische Praxis war jedoch weiterhin von Korruption und Klientelismus geprägt.

Die Stadt Porto Alegre, Hauptstadt des Bundesstaates Rio Grande do Sul (mit einer Bevölkerung von 1,3 Millionen zu Beginn der 1990er-Jahre), versuchte stets, sich dem Einfluss der Zentralregierung zu entziehen. Der Lebensstandard lag hier im Vergleich zu anderen brasilianischen Städten über dem Durchschnitt. Nicht zuletzt hatte es in dieser Stadt die stärksten urbanen sozialen Bewegungen in ganz Brasilien gegeben (Baierle, 2007; Avritzer, 2002). Die Stadt war zudem eine Hochburg der Arbeiterpartei PT (Partido dos Trabalhadores), die hier noch weiter links gerichtet war als im Rest des Landes.

Nach einigen Versuchen mit Bürgerhaushalten in kleineren Städten (Bernardo de Souza, 2004) entstand der Bürgerhaushalt in Porto Alegre, als sich ein *window of opportunity* („Fenster der Gelegenheit“) nach dem Wahlsieg der Arbeiterpartei PT im Jahr 1988 auftat (Abers, 2000). Es war nicht nur die neue linke Stadtregierung, die das neue Beteiligungsverfahren vorantrieb. Auch Gruppen aus der Zivilgesellschaft, insbesondere Stadtteilinitiativen, forderten stärkere Mitbestimmungsrechte. Der Bürgerhaushalt war somit das Ergebnis von Prozessen, die sowohl von oben als auch von unten ausgingen. Das lokale, präsidentiell ausgerichtete Regierungssystem Brasiliens wirkte sich dabei ebenfalls förderlich aus. Der linken, von der Bürgerschaft direkt gewählten Lokalregierung fehlte indes die nötige Mehrheit im Stadtparlament und sie war deshalb auf die

Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Akteuren angewiesen. Der Bürgerhaushalt entsprang pragmatischen Überlegungen und war nicht etwa die Umsetzung einer intellektuellen oder ideologischen Lehre. Bis 1993 hatte das Verfahren bereits seine Hauptcharakteristika herausgebildet. Als die Arbeiterpartei PT im Jahr 2004 das Bürgermeisteramt nach 16 Jahren an die Opposition verlor, war der Bürgerhaushalt bereits so stark institutionalisiert, dass die neue Regierung nicht wagte, ihn wieder abzuschaffen, auch wenn sie sein Geltungsbereich nach und nach einschränkte.

Der Bürgerhaushalt hatte von Anfang an, also ab 1989, drei Ziele. Das erste war politisch und stand für die „Demokratisierung der Demokratie“. Mithilfe von Basisdemokratie und Mobilisierung ärmerer Bevölkerungsgruppen, die bis dahin vom brasilianischen politischen System ausgeschlossen und an den Rand gedrängt worden waren, sollte der Klientelismus zurückgedrängt werden. Das zweite Ziel war ein soziales und bestand in der Umkehrung von Prioritäten zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen, besonders derjenigen, die in den Vorstädten lebten und die im Zuge der Stadtentwicklung fast gänzlich vergessen worden waren. Das dritte Ziel trat erst in Erscheinung, als die Arbeiterpartei PT ihre Hoffnung auf eine baldige, umfassende Umwälzung schwinden sah: Der Bürgerhaushalt sollte durch eine bessere Regierungsführung dazu beitragen, die Korruption zu bekämpfen und die Effizienz der Kommunalpolitik zu steigern (Fedozzi, 1999; Gret/Sintomer, 2004).

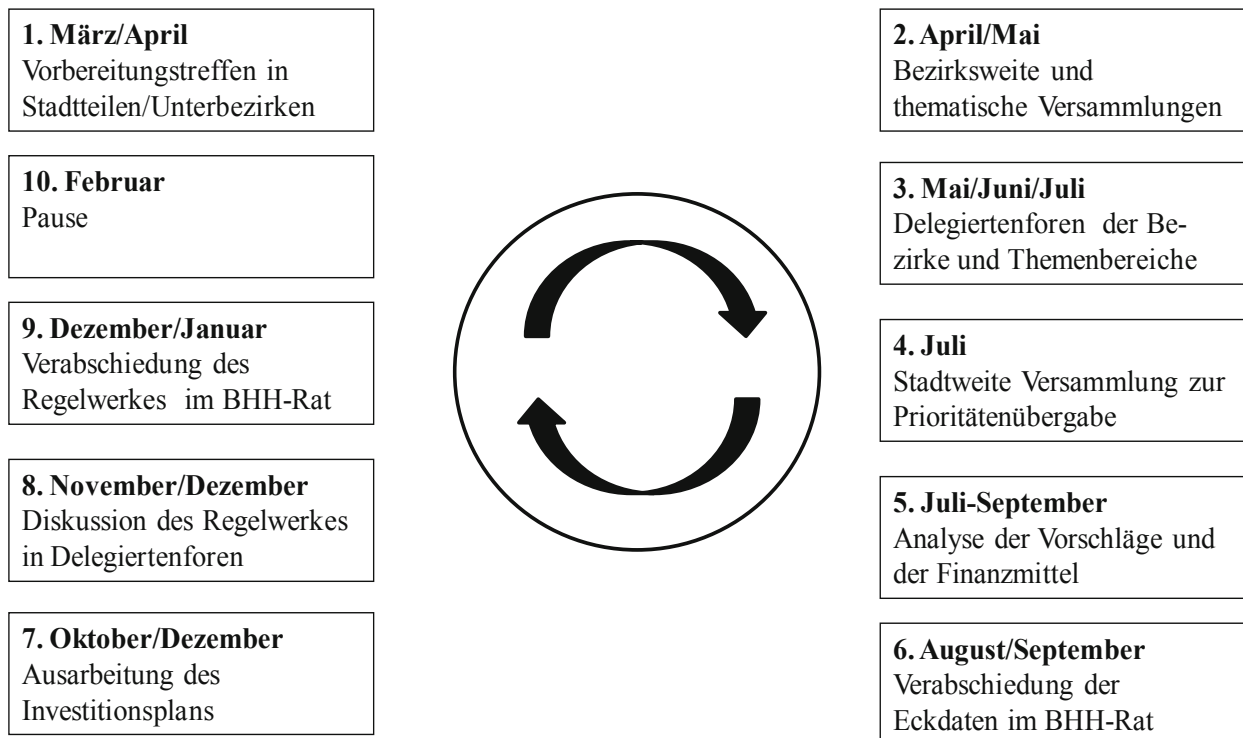
Das Verfahren, welches in Porto Alegre entwickelt wurde, ist sehr komplex und kann als eine echte institutionelle Innovation betrachtet werden. Der Grundgedanke besteht darin, Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungen über die Verwendung öffentlicher Mittel zu beteiligen und ihnen sowohl direkte Entscheidungsbefugnisse an der Basis und Mitbestimmungsrechte auf gesamtstädtischer Ebene zu übertragen als auch Kontrollmöglichkeiten auf beiden Ebenen. Die „Partizipationspyramide“ besteht aus drei Ebenen: Versammlungen an der Basis, die allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Stadtviertels offenstehen; Delegiertenforen

in den Distrikten¹ und ein gesamtstädtischer Rat des Bürgerhaushalts (COP – *Conselho de Orçamento Participativo*). Zusätzlich zu den gebietsbezogenen Versammlungen gibt es auch noch themenspezifische Foren (beispielsweise für Wohnungswesen, städtische Infrastruktur, Gesundheitswesen, Wirtschaftsentwicklung, Umweltthemen, Bildung, Jugend, Kultur und Sport). Die Versammlungen dienen dazu, Prioritäten zu erörtern und Delegierte zu wählen, welche die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger weiterverfolgen. Alle Interessierten können an diesen öffentlichen Versammlungen teilnehmen. Verbände und Vereine besitzen keinerlei Privilegien, obschon sie für die Organisation und Mobilisierung der Bürgerschaft eine zentrale Rolle spielen. Das bedeutet auch, dass sie von der Stadtverwaltung, die ihr wichtigster Partner ist, unabhängig bleiben. Das Stadtparlament hat zwar formaljuristisch das Recht, den kommunalen Haushalt zu verabschieden oder abzulehnen, spielt aber in sonstigen Beteiligungsverfahren nur eine Nebenrolle. Das Regelwerk des Beteiligungsverfahrens, welches alljährlich von den Teilnehmenden überprüft und überarbeitet wird, sieht vor, dass alle Delegierten intensiv von der Basis kontrolliert werden. Diese haben ein einjähriges Mandat, können jederzeit abberufen und nur begrenzt wiedergewählt werden (all diese Bestimmungen dienen dazu, die Autonomie der Delegierten einzuschränken, was diese dann auch von den Mitgliedern des Stadtparlaments unterscheidet. Die Regeln wurden in jüngster Zeit allerdings etwas gelockert). Auf der gesamtstädtischen Ebene tagt der Rat des Bürgerhaushalts COP einmal wöchentlich für zwei Stunden. Er soll gewährleisten, dass die Prioritäten der Distrikte im Finanzhaushalt so weit wie möglich berücksichtigt werden.

Der Partizipationsprozess des Bürgerhaushalts beschränkt sich nicht nur auf wenige Momente des Jahres, sondern dauert ganzjährig jeweils von Februar bis Dezember, wie weiter unten beschrieben wird.

1 Der Begriff Distrikt bezieht sich hier auf innerstädtische Planungszonen, die für den Bürgerhaushalt auf der Basis von Sozialräumen definiert wurden, jenseits der bisherigen verwaltungstechnischen Gebietsverwaltung.

Abbildung 4: Partizipationszyklus des Bürgerhaushalts von Porto Alegre



Quelle: NRO Cidade, <http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php> (angepasste Übersetzung)

In den meisten Diskussionen geht es vor allem um die jährliche Investitionsplanung, aber auch um die Einnahmen der Stadt, kontinuierliche Ausgaben der Verwaltung für Personal und Dienstleistungen oder auch die Gehälter und Einstellungsverfahren. Die langfristige städtebauliche und wirtschaftliche Entwicklung wird vom Bürgerhaushalt nicht erfasst, da sie allenfalls zweitrangig für das Beteiligungsverfahren ist. Seit dem letzten, 1999 verabschiedeten Masterplan wurden jedoch einige Verknüpfungen gebildet, um dessen Management mit dem Bürgerhaushalt mittel- bis langfristig besser zu koordinieren.

Danach werden die Vorschläge der Bürgerschaft auf ihre technische Machbarkeit geprüft. Anschließend erfolgt eine Verteilung der Finanzmittel auf die Distrikte des

Bürgerhaushalts, wofür drei Kriterien herangezogen werden: (a) Prioritätenliste der Bürgerhaushaltsdistrikte, erstellt nach dem Prinzip „Jeder Teilnehmende hat eine Stimme“ und die Vereine haben keinen Vorrang; (b) die Einwohnerzahl des jeweiligen Distrikts und (c) die Qualität der bereits vorhandenen Infrastruktur bzw. Dienstleistungen. Diese Kriterien können jedes Jahr aufs Neue angepasst werden und bewirken, dass benachteiligte Distrikte mehr bekommen (Genro/De Souza, 1997; Fedozzi, 2000; Herzberg, 2001; Baiocchi, 2005). Die Einbeziehung eines Bewertungsmaßstabs, welcher auf sozialer Gerechtigkeit beruht, kann sicherlich als eine der innovativsten Errungenschaften des Bürgerhaushalts von Porto Alegre angesehen werden.

Tabelle 2:
Verteilungskriterien des Bürgerhaushalts von Porto Alegre

Priorität der Distrikte/des Themenbereiches (Gewicht 5)	
	Bewertung
erste Priorität	Stufe 4
zweite Priorität	Stufe 3
dritte Priorität	Stufe 2
vierte Priorität	Stufe 1
Einwohnerzahl (Gewicht 2)	
	Bewertung
mehr als 90.000 Einwohner	Stufe 4
45.001 bis 90.000 Einwohner	Stufe 3
25.001 bis 45.000 Einwohner	Stufe 2
25.000 und weniger Einwohner	Stufe 1
Ausmaß der Mängel bei der Infrastruktur bzw. im Dienstleistungssektor (Gewicht 4)	
	Bewertung
76 bis 100%	Stufe 4
51 bis 75,99 %	Stufe 3
15 bis 50,99 %	Stufe 2
0,01 bis 14,99 %	Stufe 1

Quelle: Broschüre der Stadt Porto Alegre

Obwohl bis heute eine Reihe großer Herausforderungen zu bewältigen sind, fallen die Ergebnisse des Bürgerhaushalts von Porto Alegre nach Meinung zahlreicher Wissenschaftler insgesamt überraschend positiv aus. Dies liegt u. a. daran, dass die Beteiligung bis 2002 stetig zunahm. Die soziale Zusammensetzung der Teilnehmenden ist sogar noch beeindruckender: Menschen mit niedrigem Einkommen beteiligten sich tendenziell stärker als andere, Frauen stellten nach

einigen Jahren die Mehrheit in den Versammlungen und auch junge Menschen sind sehr aktiv. Auch wenn viele der Delegierten zwar ein höheres Bildungsniveau haben und der Anteil der Männer und älteren Menschen höher ist, spiegelt diese Zusammensetzung weitestgehend die Bürgerschaft von Porto Alegre wider (Fedozzi, 2007; Observapoa, 2013).

Beim Bürgerhaushalt können sich vor allem diejenigen einbringen, die bisher außerhalb des politischen Systems standen. Dies führte zu einem echten Empowerment der Zivilgesellschaft und insbesondere der einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen (Baierle, 2007). Immer mehr Bürgerinnen und Bürger schlossen sich Vereinen und Initiativen an, um ihre Bedürfnisse und Forderungen erfolgreich in den Prozess des Bürgerhaushalts einzubringen. Klientelistische Strukturen wurden größtenteils abgelöst und die Beziehungen zwischen dem politischen System und der Zivilgesellschaft konnten sich wesentlich verbessern (Avritzer, 2012a; 2012b; 2002).

Darüber hinaus führte der Bürgerhaushalt zu einer Umverteilung von öffentlichen Investitionen (zumindest derjenigen, die im Verfahren zur Debatte standen: Mororo, 2009) zugunsten der benachteiligten Distrikte: Dort wurden mehr Schulen und Kinderkrippen eingerichtet, Straßen asphaltiert, medizinische Grundversorgung aufgebaut und die meisten Haushalte sind mittlerweile an die Trinkwasserversorgung und die Kanalisation angeschlossen. Das alles konnte geschehen, weil sich besonders die einkommensschwächeren Gruppen stark in den Beteiligungsprozess eingebracht hatten und so zu einer Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur in ihren Wohngebieten beitrugen.

Mit dem Bürgerhaushalt wurde auch eine bessere Regierungsführung erzielt. Die Korruption, die allerdings in Porto Alegre nicht so verbreitet war wie in anderen brasilianischen Städten, wurde weiter zurückgedrängt. Der Bürgerhaushalt war auch ein Anreiz für die Verwaltungsreform: Ein mit starken Befugnissen ausgestattetes Planungsamt (GAPLAN) wurde eingerichtet, um die Kommunikation mit dem Rat des Bürgerhaushalts (COP) zu erleichtern. Die

Zusammenarbeit der verschiedenen Fachbereiche wurde verstärkt, neue produktbezogene Methoden der Haushaltsplanung wurden eingeführt und die Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Bürgerschaft dadurch insgesamt verbessert (Fedozzi, 1999, 2000).

Eine der größten Schwächen besteht jedoch darin, dass der Fokus auf jährliche Investitionen die langfristige Perspektive in den Hintergrund treten lässt. Es besteht das Risiko, dass Entscheidungen aus dem Bürgerhaushalt langfristig zu einem Anstieg der laufenden Kosten führen (Instandhaltung und Personalkosten), welche schwer zu tragen sind (Weltbank, 2008). Auch fehlen zuweilen finanzielle Mittel für andere Planungsprojekte, die nicht Teil des Bürgerhaushalts sind (Allegretti, 2003).

2. Verbreitung innerhalb Brasiliens

Ungeachtet der Herausforderungen und Grenzen des Bürgerhaushalts von Porto Alegre wurde dieser Ansatz vielerorts übernommen und an die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepasst. Ein solcher Erfolg war selbst für Brasilien nicht selbstverständlich; denn der Landesverband der Arbeiterpartei PT von Rio Grande do Sul galt auch innerhalb der nationalen PT als stark links ausgerichtet. Außerdem regierte die PT in den 1990er-Jahren nicht in so vielen Städten, die zu einer Verbreitung der Bürgerhaushalte hätten beitragen können.

Dennoch sind die Entwicklungen beeindruckend: In den Jahren von 1993 bis 1997 hatten weniger als 40 Städte einen Bürgerhaushalt eingeführt. Zwischen 1997 und 2000 stieg diese Zahl auf ungefähr 100; von 2001 bis 2004 auf 200, und Ende 2000 waren es bereits 255 bis 330 Städte (zumindest nach den „lokalen“ Kriterien von Studien, die annähernd mit unserer Definition übereinstimmen).

In den ersten Jahren nach der Jahrhundertwende stellte die Arbeiterpartei PT nur in ca. der Hälfte der Städte mit einem Bürgerhaushalt den Bürgermeister (de Grazia/Torres Ribeiro, 2003). In den Großstädten war die Verbreitung

der Bürgerhaushalte noch beeindruckender: Zwischen 2001 und 2004 führte ein Drittel der Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern und fast 60 Prozent der Städte mit mehr als einer Million Einwohnern einen Bürgerhaushalt durch. Damit lebten 58 Prozent der Bevölkerung von Brasiliens Millionenstädten in einer Bürgerhaushaltskommune (Marquetti, 2005). Neben Porto Alegre zählten dazu u. a. São Paulo (11 Millionen Einwohner), Belo Horizonte (3,1 Millionen Einwohner), Recife (1,4 Millionen Einwohner) und Belém (1,25 Millionen Einwohner). Allerdings kam es in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts in diesen Städten zu bedeutenden Rückschlägen.

Bürgerhaushalte dehnten sich auch auf kleinere Städte in ländlichen Gebieten aus, insbesondere in einigen Regionen des Bundesstaates Rio Grande do Sul und in Randgebieten großer Ballungszentren wie z. B. in Santo André (673.000 Einwohner), Guarulhos (1,3 Millionen Einwohner) und Campinas (fast 1 Million Einwohner), drei Städte in der Nähe von São Paulo. São Paulo war somit der Bundesstaat mit den meisten Bürgerhaushalten. Zu diesem Zeitpunkt breitete sich die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt vor allem im Süden und Südosten Brasiliens aus, welches als die am weitesten entwickelte Region des Landes gilt. Im Norden und Nordosten verbreiteten sich die ersten Bürgerhaushalte erst ab 2004. In dieser Region mussten zunächst die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Einführung von Bürgerhaushalten geschaffen werden, vor allem hinsichtlich der finanziellen Rechenschaft, einer besseren Koordinierung von Dienstleistungen und der Bekämpfung des tief verwurzelten Klientelismus und der Tradition sich Autoritätspersonen anzuschließen, statt selbst Interessen zu vertreten und sich für ihre Umsetzung einzusetzen. .

Von besonderer Bedeutung war die Einführung eines Bürgerhaushalts auf Bundesstaatsebene in Rio Grande do Sul nach dem dortigen Wahlsieg der Arbeiterpartei PT im Jahr 1998. Die Umsetzung war allerdings nur von kurzer Dauer, weil sie nach der Wahlniederlage der PT im Jahr 2002 abgebrochen wurde. Tendenziell kam dabei das in Porto Alegre entwickelte Verfahren zur Anwendung, was jedoch aufgrund der anderen Ebene mit einigen Problemen

verbunden war: So bestand die Schwierigkeit, eine effiziente Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Zudem übergehen Bürgerhaushalte auf höheren Ebenen häufig die lokalen Regierungen bzw. werden ohne sie entwickelt. Nach dem Wahlsieg von Tarso Genro im Jahr 2011 (ehemaliger Bürgermeister von Porto Alegre und Minister auf Bundesebene) wurde der Bürgerhaushalt in Rio Grande do Sul in einer anderen Form wieder eingeführt.

Kasten 4:

Das System der Bürgerbeteiligung im Bundesstaat Rio Grande do Sul

Eine der Prioritäten des Gouverneurs Tarso Genro und seiner (Ende 2010 gewählten) Koalition bestand in der Gründung eines partizipativen Regierungssystems, das die vielfältigen, in den letzten 20 Jahren entwickelten Beteiligungsinstrumente integrieren sollte. Anders als in der Zeit von 1998 bis 2002 (unter dem Gouverneur Olivio Dutra) scheinen Bürgerhaushalte dabei nicht das wichtigste Instrument darzustellen, auch wenn sich dieses einer erheblichen Beteiligung erfreut. Viele andere Instrumente wurden geschaffen, wie z. B. das Digitale Kabinett, das 2013 mehrere internationale Preise gewann.

Das Koordinierungssystem gilt als fragil, aber für viele stellt der Mehrjahresplan (PPA – Plano plurianual) das Zentrum eines ständigen Dialogs zwischen Regierung und Zivilgesellschaft dar. So begann die öffentliche Debatte über die Inhalte des PPA für den Zeitraum von 2012 bis 2015 im März 2011, was zu 1.626 „Interessensbekundungen“ führte. Seit 2011 setzen andere brasilianische Bundesstaaten (wie Bahia und Espírito Santo) ähnliche Verfahren ein. Im Rahmen des Bürgerhaushalts wählten die Bürgerinnen und Bürger auch Delegierte für den 76 Personen zählenden PPA-Rat.

Das Jahr 2004 stellt einen Wendepunkt in der Geschichte der brasilianischen Bürgerhaushalte dar. Die Arbeiterpartei PT verlor die Wahlen in einigen wichtigen Städten, u. a. in Porto Alegre selbst, aber auch in São Paulo, Belém im Nordosten und Caxias do Sul (300.000 Einwohner) im Bundesstaat Rio Grande do Sul. Einige dieser Städte, so auch

die drei genannten, beschlossen, das Bürgerhaushaltsverfahren zu unterbrechen oder es durch ein schlankeres Konsultationsverfahren unter anderem Namen fortzusetzen (wie in Caxias). In anderen Städten wie Porto Alegre führte die neue Regierung das Verfahren weiter. Diesen Verlusten standen Wahlerfolge linker Parteien in anderen, von ihr zuvor nicht regierten Städten gegenüber, was die Einführung neuer Bürgerhaushalte nach sich zog. Vor allem im Nordosten des Landes, wo sich zudem ein Netzwerk bildete, zu welchem auch einige recht radikale und dynamische Verfahren gehören, wie das von Fortaleza (2,4 Millionen Einwohner) und Recife. Bis 2010 stieg die Anzahl der Bürgerhaushalte nur mäßig auf ca. 300 in ganz Brasilien. Einige der neu eroberten Städte (wie beispielsweise Canoas, eine Stadt mit 325.000 Einwohnern im Großraum Porto Alegre) entwickelten interessante und innovative Ansätze, mit denen sie einige Grenzen der früheren Verfahren korrigieren wollten. Zudem sollten Bürgerhaushalte mit den anderen zehn Beteiligungsverfahren koordiniert werden, die auf kommunaler und regionaler Ebene existierten. Mittlerweile ist die Zahl der Einwohner, die in Kommunen mit einem Bürgerhaushalt leben, rückläufig. Ursache dafür ist die Beendigung des Bürgerhaushalts in der Stadt São Paulo mit ihren fast 11 Millionen Einwohnern.

Dennoch ist die Anzahl der Bürgerhaushalte an sich angestiegen. Mittlerweile stellen sie parteiübergreifend ein relativ stabiles Merkmal vieler moderner Stadtverwaltungen im Lande dar. Aber die Entwicklungen im Zuge der Kommunalwahlen von 2012 führten in Brasilien zu stärkeren Veränderungen des Bürgerhaushalts-Szenarios. Dabei ist wichtig hervorzuheben, dass viele bedeutende Infrastrukturmaßnahmen, welche die Zentralregierung seit 2004 durchführt, zu einer Schwächung und Marginalisierung der Bürgerhaushalte beigetragen haben: Diese Großprojekte sind zwar umfangreich angelegt, aber vollständig von oben nach unten (*top-down*) angestoßen worden, sodass auch Gemeinden, die keinen Dialog mit ihrer Zivilgesellschaft pflegen, davon profitieren (Allegretti, 2013). Ungewissheit herrscht derzeit darüber, was mit den preisgekrönten Bürgerhaushalten von Recife und Fortaleza geschieht, nachdem die Arbeiterpartei PT dort die Wahlen im Oktober

2012 verlor. Im Jahr 2007 gründete sich das brasilianische Netzwerk der Bürgerhaushalte, um den gegenseitigen Austausch der 62 Mitgliedsstädte zu fördern und um neue Aufmerksamkeit und neue Mitglieder zu erlangen. Im Jahr 2013 löste Canoas die Stadt Guarulhos als koordinierende Kommune des Netzwerkes ab und wird 2014 die Jahresversammlung der Internationalen Beobachtungsstelle für partizipative Demokratie ausrichten (International Observatory of Participatory Democracy – OI DP).

3. Lateinamerika führt Bürgerhaushalte auf dem gesamten Kontinent ein

Mit Beginn des zweiten Jahrtausends gewann das Verfahren des Bürgerhaushalts über Brasilien hinaus viele Anhänger in anderen lateinamerikanischen Ländern und wurde das wohl populärste Instrument der Bürgerbeteiligung in Lateinamerika: Zwischen 618 und 1.130 Kommunen (von 16.000) führten Bürgerhaushalte ein, unter ihnen die wichtigsten Städte des Kontinents. Die geografische Verbreitung umfasst nahezu alle Regionen Südamerikas und – in geringerem Ausmaß – Mittelamerikas. Allerdings sollte die zunehmende Anzahl an Bürgerhaushalten in dieser Region mit Vorsicht analysiert werden, weil sie hauptsächlich auf die Dominikanische Republik, Peru und Brasilien zurückzuführen ist.

Bürgerhaushalte begannen vor allem seit Beginn des Jahrtausends, sich im „Südkegel“ (Cono Sur) zu verbreiten. Schon 40 bis 60 Städte führten das Verfahren mit unterschiedlichen Methoden und Ergebnissen ein. Zuerst ließen sich Brasiliens Nachbarländer Uruguay und Argentinien inspirieren. Dort wurde schon sehr früh in einigen Großstädten mit aufwendigen Verfahren begonnen, wie z. B. in Montevideo (der Hauptstadt Uruguays mit ihren 1,3 Millionen Einwohnern, die seit 1990 von dem linksgerichteten Parteienbündnis Frente Amplio regiert wird). Zu den Pionieren zählen auch die argentinischen Städte Rosario (1,2 Millionen Einwohner) und La Plata (600.000 Einwohner) sowie der Landkreis Paysandú (mit 85.000 Einwohnern) in Uruguay, dem vermutlich bekanntesten Bürgerhaushalt des Landes. Diese Beispiele beeinflussten auch die Einführung

von Bürgerhaushalten in anderen Städten (vor allem in Buenos Aires, wo bis dahin nur in einigen Stadtteilen und auch nur kurzzeitig mit dem Verfahren experimentiert worden war). 2010 begann ein interessantes Beteiligungsverfahren für den Haushalt in Corrientes (Argentinien), einer Stadt mit 380.000 Einwohnern. Außerdem wurde in diesem Land ein starkes Netzwerk für den Austausch unter den Kommunen etabliert, das alljährlich einmal zusammenkommt.

Einige Jahre später wurden Bürgerhaushalte dann auch in Paraguay und Chile eingeführt. Dort ist die Verbreitung allerdings geringer, und es sind vor allem kleinere Städte involviert. In Chile haben schätzungsweise 22 Kommunen einen Bürgerhaushalt (von 33, die ursprünglich einen eingeführt hatten). Die bekanntesten darunter sind La Serena (190.000 Einwohner), Quillota (76.000 Einwohner), Buin (63.500 Einwohner) und Lautaro (35.000 Einwohner). Nach Informationen des chilenischen Forums für Bürgerhaushalte waren 2010 4,7 Prozent der Bevölkerung an Bürgerhaushalten in ihren jeweiligen Kommunen beteiligt, und das mit zunehmender Tendenz: Die neu gewählte Bürgermeisterin von Santiago de Chile, Carolina Toha Morales, erklärte in ihrem Regierungsprogramm (Dezember 2013), sie wolle in der chilenischen Hauptstadt (5,5 Millionen Einwohner) einen Bürgerhaushalt für den Zeitraum von 2013 bis 2016 einführen.

In Peru begannen einige erste Bürgerhaushalts-Experimente Ende der 1990er-Jahre, z. B. in Villa El Salvador (350.000 Einwohner), ein ärmerer Bezirk am Rand von Lima, oder auch in der kleinen Hafenstadt Ilo (63.000 Einwohner), wo mehrere partizipative Planungsverfahren Ende der 1990er Jahre initiiert wurden. In den Jahren 2002 und 2003 wurden nationale Gesetze verabschiedet (und im folgenden Jahrzehnt reformiert), die Bürgerhaushalte auf regionaler und kommunaler Ebene zwingend vorschreiben. Formell führten alle Gebietskörperschaften daraufhin auch die vorgeschriebenen Bürgerhaushalte ein, jedoch verläuft die Umsetzung in vielen Fällen unbefriedigend; so werden auch viele Bürgerhaushalte vorgetäuscht. Da es keine unabhängigen, methodisch kohärenten Untersuchungen gibt, fällt es schwer, die Anzahl der „echten“ Bürgerhaushalte zu

bestimmen. Vermutlich gibt es zwischen 150 und 300 Fälle, die den vorgeschlagenen internationalen Vergleichskriterien entsprechen – mit anderen Worten sind dies womöglich mehr als in Brasilien.

Kasten 5:

Wenn Bürgerhaushalte gesetzlich vorgeschrieben sind: Peru ein Jahrzehnt später

Die Geschichte der Bürgerhaushalte in Peru ist besonders interessant, weil diese auf allen subnationalen Ebenen gesetzlich vorgeschrieben sind. Dieser ehrgeizige Ansatz ist Teil eines Demokratisierungsprozesses, der im Jahr 2000 nach dem Fall des autoritären und korrupten Regimes Alberto Fujimoris einsetzte.

Als Folge mehrerer unerwartet positiver Ergebnisse, wie im Bericht der Weltbank (2008) erwähnt, reduzierte die peruanische Regierung die ursprünglich vorgesehenen acht Verfahrensschritte in einer Reform ihres Gesetzes im Jahr 2009. Das neue Gesetz schreibt die folgenden vier Schritte vor: (a) Vorbereitung: Registrierung sowie Ausbildung des beteiligten Personals aus dem Sozial- und Verwaltungsbereich; (b) Verständigung: Einbeziehen der verschiedenen Akteure in die Entwicklungsplanung sowie Priorisierung der Projektthemen; (c) Koordinierung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen; und (d) die formale Verabschiedung von Investitionsprojekten; dies geschieht im Rahmen einer Versammlung, wo alle stimmberechtigten Verfahrensbeteiligten über die endgültige Projektliste abstimmen.

Die Hauptunterschiede zwischen Städten und Regionen liegen in der Definition der Verfahrensbeteiligten. Sie sollen sich zusammensetzen aus Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, Mitgliedern der regionalen bzw. kommunalen Koordinierungsräte und Vertreterinnen und Vertretern der Regierung. Dabei lassen sich zwei Modelle differenzieren: das „individuelle Modell“, das auch allen Bürgerinnen und Bürgern die Beteiligung ermöglicht, und das „korporative Modell“, an dem sich Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligen (Weltbank 2008). Die meisten Bürgerhaushalte sind nach dem zweiten

Modell strukturiert (McNulty, 2011, 2012), was auch in der Tradition partizipativer Planungsverfahren steht.

Die Regeln von 2010 schreiben vor, dass alle Projekte in Entwicklungspläne eingebunden sein und eine starke Wirkungsorientierung aufweisen müssen; das bedeutet, dass regionale Vorhaben einen Investitionsumfang von mindestens einer Million US-Dollar haben und für mindestens zwei Provinzen bzw. fünf Prozent der Bevölkerung ausgelegt sein müssen. Die Weltbankstudie (2010: 8) geht davon aus, dass 2007 insgesamt 36 Prozent aller subnationalen Finanzhaushalte (ca. 393 Millionen US-Dollar) im Rahmen eines Bürgerhaushaltsverfahrens erörtert wurden.

Die Regierung spielte eine wichtige Rolle bei der Verringerung der „vorgetäuschten Bürgerhaushalte“, die nicht länger von staatlichen Fördermitteln profitieren durften. In einer solchen Konstellation werden Bürgerhaushalte immer bekannter, und die Unterstützung dieser Beteiligungsverfahren durch nationale Politikerinnen und Politiker nimmt zu (McNulty, 2012). So ist durchaus denkbar, dass diese „echten partizipativen“ Beteiligungsverfahren (Remy, 2011) sich zukünftig weiter verbreiten und an Qualität gewinnen.

In anderen Ländern Südamerikas war die Entwicklung der Bürgerhaushalte bisher weniger rasant (es gibt unterschiedliche, nicht sehr belastbare Zahlen: Für das Jahr 2012 kann von 25 bis 40 Fällen ausgegangen werden, was einem Rückgang im Vergleich zur Lage vor sieben Jahren entspricht).

In Bolivien wurde 1994 im Rahmen von Dezentralisierungsreformen ein nationales Gesetz zur Bürgerbeteiligung verabschiedet. Seine Umsetzung verlief indes regional sehr unterschiedlich. Zudem scheint die weitere Verbreitung von Bürgerhaushalten in den 327 Munizipien durch verschiedene Faktoren in den Hintergrund geraten zu sein. Dazu zählen u. a. die sozialen Unruhen, die zur Wahl Evo Morales zum Präsidenten führten, und die Entwicklung anderer Beteiligungsverfahren, wie z. B. der verfassunggebenden

Versammlung 2006–2007, um nur das prominenteste Beispiel zu nennen (Santos, 2012).

In Ecuador wurden zu Beginn des Jahrtausends erste Bürgerhaushalte in mehreren Städten mit indigener Bevölkerung (z. B. in Cotacachi mit 37.000 Einwohnern) bzw. einem starken indigenen Einfluss (wie in Cuenca mit 420.000 Einwohnern) eingeführt. In beiden Fällen schwand jedoch das Engagement seit 2010, obwohl die neue Verfassung die Kommunen zu stärkerer Bürgerbeteiligung verpflichtet. In vielen Kommunen haben Wahlverluste zur Unterbrechung des Verfahrens geführt. Auch der linksgerichtete, 2006 gewählte Präsident Correa ist kein großer Anhänger von unabhängiger Bürgerbeteiligung.

In Kolumbien wurde relativ spät mit der Einführung von Bürgerhaushalten begonnen. Die Kommunen konnten dann aber von einem relativ aktiven, nationalen Netzwerk profitieren, das sich 2008 gründete. Eine Reihe von Städten, oft in Konfliktzonen gelegen, begannen mit Partizipationsverfahren, die auch eine finanzpolitische Komponente enthielten. Das älteste Beispiel hierfür ist die Stadt Pasto (500.000 Einwohner) in der im Süden gelegenen Region Nariño, die sehr stark an die indigene Tradition der Selbsthilfe anknüpft (Allegretti, 2007). Der Prozess begann dort um das Jahr 2004 und konnte sich über parteipolitische Zugehörigkeiten hinaus etablieren. Die wichtigsten Beteiligungsverfahren, die im Zusammenhang mit der Diskussion von Prioritäten im Bezug auf den strategischen Masterplan stehen, finden wir heute in den Großstädten wie Medellín (ca. 2,23 Millionen Einwohner, mit starker Beteiligung der Frauen und Jugendlichen) und Bogotá (7,5 Millionen Einwohner, wo der Prozess von der „Progressiven Partei“ initiiert wurde und sich vor allem auf die weiterführenden Schulen konzentriert). In beiden Fällen wurden die Regeln formal in der Gemeindeordnung festgeschrieben. In Kolumbien bekam die Bürgerbeteiligung vor allem auch durch die neue Verfassung Auftrieb, welche diese zu einem Grundprinzip des demokratisch verfassten Staates und zu einem Grundrecht erhebt. Bürgerhaushalte wurden sowohl im Nationalen Entwicklungsplan als auch

im kürzlich geänderten, kommunalen Rechtsrahmen als ein elementares Instrument hervorgehoben.

In Venezuela wurden Anfang der 1990er-Jahre einige Bürgerhaushalte eingeführt (z. B. in Caroní, 705.400 Einwohner in der Region Bolívar). Weitere folgten Anfang der 2000er-Jahre, auch aufgrund der neuen, durch die Verfassung von 1999 geschaffenen, günstigen Rahmenbedingungen. Das bekannteste Verfahren ist das von Nueva Segovia de Barquisimeto (in Iribarren mit 1.432 Millionen Einwohnern), das 2012 auf den Bundesstaat Lara ausgedehnt wurde. Trotz dieser Beispiele kommt den Bürgerhaushalten in diesem Land keine besondere Bedeutung zu; unter der Regierung Chavez entwickelten sich andere Formen der Beteiligung, z. B. die „Bürgerräte“ (*Consejos Comunales*) und ihre „Dachverbände“ (*comunas*), die einiges mit den Bürgerhaushalten gemeinsam haben.

Kasten 6:

Bürgerräte: Ein einzigartiges Instrument der Bürgerbeteiligung in Venezuela

Unter der Präsidentschaft von Hugo Chavez entstand in Venezuela eine neue Form der Bürgerbeteiligung. Auf Quartiersebene treffen sich Anwohnerinnen und Anwohner und wählen Delegierte, um quartiersbezogene Projekte vorzuschlagen und zu verwirklichen. Entscheidungen werden entweder von der Bürgerversammlung und/oder von Bürgerräten getroffen. Diese *consejos comunales* bekommen die nötigen Finanzmittel entweder unmittelbar von den Behörden der Zentralregierung oder aber von staatlichen Unternehmen. Dazu kann es auch Fördermittel direkt von den Lokalregierungen geben, was jedoch seltener geschieht; denn diese sind von der Kommunalverwaltung abgekoppelt und stehen zu ihr nicht selten in einem Konkurrenzverhältnis, da die Aufgabenteilung oft recht unklar ist. Eine Besonderheit dieses Beteiligungsinstruments liegt darin, dass Bürgerinnen und Bürger unmittelbar in die Verwirklichung ihrer Projektvorschläge eingebunden sind – dadurch entsteht aus den Bürgerräten eine spezielle Form des Community Development (Gemeinwesenentwicklung). Im November 2009 stärkte ein neues Gesetz die Rolle der Bürgerräte und ermutigte sie dazu, sich in (Dach-)

Verbänden zusammenzuschließen, den sogenannten *comunas*, und so ihre Reichweite und ihren Wirkungsgrad zu vergrößern. Das Ziel besteht in der Schaffung einer basisdemokratischen lokalen Demokratie. Derzeit gibt es Tausende von Bürgerräten und Hunderte von Dachverbänden, die Millionen US-Dollar verwalten, weitaus mehr als die meisten Bürgerbeteiligungsverfahren der Welt.

Bei einer breiteren Definition von Bürgerhaushalten müssten die Bürgerräte und ihre Dachverbände eigentlich dazu gezählt werden, zumal sie viele gemeinsame Merkmale mit Verfahren haben, die in anderen Ländern des Globalen Südens als Bürgerhaushalte gelten. Aber da sie nicht mit den Lokalregierungen zusammenarbeiten, sondern von der Nationalregierung abhängen, erfüllen sie ein Kriterium unserer Definition für Bürgerhaushalte nicht. Darum finden sie in dieser Studie auch keine Berücksichtigung. Bürgerräte und Dachverbände arbeiten an den Lokalregierungen vorbei, in einem Kontext, in welchem der „Kommunalstaat“ zwar zu Verbesserungen der sozialen Lage führte, andererseits aber auch wirtschaftlich ineffizient und zusehends autoritärer wird.

In Mittelamerika, Mexiko und den karibischen Inselstaaten sind ebenfalls sehr viele unterschiedliche Verfahren zu beobachten. Aufgrund mangelnder systematischer Vergleichsstudien ist es aber schwierig, die Lage einzuschätzen. In vielen Fällen wird die Bezeichnung „Bürgerhaushalt“ verwendet, ohne dass es sich wirklich um so ein Verfahren handelt. In Mexiko-Stadt gab es einige Bürgerhaushalte wie z. B. in Tlalpan, Naucalpan und Iztapalapa (drei der sechzehn Hauptstadtbezirke mit jeweils 650.000, 800.000 und 1,9 Millionen Einwohnern) (Munevar 2012) sowie in Ecatepec de Morelos (1,6 Millionen Einwohner). Aber die meisten waren nur von kurzer Dauer und erzielten sehr unterschiedliche Ergebnisse; obgleich die Reform des Bürgerbeteiligungsgesetzes von 2010 Bürgerhaushalte im Hauptstadtdistrikt von Mexiko Stadt als ein elementares Kontrollinstrument für die Verwendung von öffentlichen Mitteln anerkennt (Gurza Lavalle/Isunza Vera, 2010).

Eines der interessantesten Beispiele in Mittelamerika ist der Bürgerhaushalt von San Salvador (über 300.000 Einwohner), der Hauptstadt des kleinen Landes El Salvador, wo die linksgerichtete FMLN den politischen Willen zeigte, dieses Beteiligungsverfahren einzuführen. In Nicaragua bildet das Gesetz 40/1988 die Rechtsgrundlage für die Kommunen. Zwei Artikel legen dabei fest, dass die Lokalregierungen den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über den Kommunalhaushalt führen müssen. So kam es in den frühen 1990er-Jahren auch zu einigen interessanten Ansätzen der Bürgerbeteiligung. Mit Unterstützung der dänischen Entwicklungszusammenarbeit wurde der Rechtsrahmen für die Kommunen reformiert, was die Einführung von weiteren Verfahren vereinfachte, so z. B. in Nandaime (38.000 Einwohner), geleitet von einem Frauenrat, und in San José de los Remates (10.000 Einwohner), wo der Bürgerhaushalt im Mittelpunkt einer Debatte darüber stand, ob sich die landwirtschaftlich geprägte Gemeinde stärker dem nachhaltigen Tourismus öffnen sollte.

Die Dominikanische Republik, eine „parteienszentrierte und konservative Gesellschaft“ (Morgan/Espinal 2009), weit östlich von den anderen Ländern dieser Region gelegen, stellt einen besonderen Fall dar: Wie in Peru sind im Zuge der Dezentralisierungsprozesse Bürgerhaushalte seit 2007 gesetzlich vorgeschrieben. Vielerorts sind jedoch schon früher erste Bürgerhaushalte entstanden. Der dortige Städte- und Gemeindebund (FEDOMU) förderte die Ansätze stark, weil er sich davon versprach, die Zentralregierung zur Abgabe von zehn Prozent der Haushaltsmittel an die Kommunen zwingen zu können; dies wurde trotz entsprechender Gesetzesgrundlagen nicht erreicht. FEDOMU organisierte eine Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Bürgerhaushalte und bot den Kommunen Schulungen und Unterstützung für ihre Bürgerhaushalte und deren Qualitätsverbesserung an. Auf nationaler Ebene setzte sich der Verband weiter stark dafür ein, dass Bürgerhaushalte als ein zentrales Instrument der Modernisierung in die überarbeitete und 2010 verabschiedete Verfassung aufgenommen wurden (Artikel 206).

Obschon die Dezentralisierung in der Dominikanischen Republik verhältnismäßig unflexibel verläuft (Navascués, 2011), sind erste Veränderungen im System des interinstitutionellen Finanzausgleichs erkennbar. So investierte z. B. eine Stadt wie La Caleta (50.000 Einwohner) 2009 nur zwei Prozent ihres Kommunalhaushalts für Projekte, die im Rahmen des Bürgerhaushalts vorgeschlagen worden waren. Andere Städte, wie z. B. Santiago de los Caballeros (678.300 Einwohner), investierten dagegen mit 44,3 Prozent weitaus mehr, und die Bedeutung der Bürgerhaushalte nimmt generell zu. Nach neuesten Studien sind die interessantesten Beispiele auch die ältesten, wie z. B. Villa Gonzales (rund 33.500 Einwohner), Azua (87.000 Einwohner), San Pedro de Macoris (217.000 Einwohner) oder La Romana (202.000 Einwohner). Auch wenn es in mehreren dieser Städte zwischenzeitlich zu einem Machtwechsel in der Politik kam, wurden die Bürgerhaushalte dank der nationalen Gesetzesgrundlage beibehalten. Die Stadt Bani (107.900 Einwohner) ist ein interessanter Fall: Dort werden SMS und andere mobile Technologien für den Bürgerhaushalt genutzt, u. a. mit Unterstützung des Förderprogramms „Informations- und Kommunikationstechnologien für die Regierungsführung“ (ICT4Gov) des Weltbank-Instituts. Akteure vor Ort berichten, dass die meisten der 154 Kommunen und der 226 Distrikte einen Bürgerhaushalt einführen konnten. Selbst wenn eine realistischere Zählung wahrscheinlich zu niedrigeren Zahlen kommen würde (rund 150, gemessen an unseren Vergleichskriterien), verfügt die Dominikanische Republik – zusammen mit Peru und Polen – über die weltweit größte Dichte an Bürgerhaushalten, die sogar über der Brasiliens liegt.

4. Zwei Generationen von Netzwerken

In Brasilien, Argentinien und Kolumbien sind die Netzwerke von der Förderung internationaler Organisationen weitestgehend unabhängig. Das argentinische Netzwerk für Bürgerhaushalte basiert auf dem starken Engagement der Nationalregierung, die dessen Internetseite verwaltet, die jährlichen Versammlungen organisiert und einen interessanten Newsletter zur Förderung des Austauschs herausgibt. Das kolumbianische Netzwerk für Kommunalplanung und Bürgerhaushalte wird von den Großstädten wie Bogotá und Medellín unterstützt. Das brasilianische Netzwerk für Bürgerhaushalte finanziert sich nur minimal von internationaler Unterstützung – und das auch nur für spezifische Vorhaben wie z. B. den Süd-Süd-Austausch mit den afrikanischen Städten im Jahr 2009.

Weltweit war die Entwicklung von Bürgerhaushalten in den 1990er-Jahren und zu Beginn des neuen Jahrtausends das Ergebnis politisierter Netzwerke. Dabei spielte die brasilianische Arbeiterpartei PT eine zentrale Rolle. Die Bürgerhaushalte waren Teil ihres Wahlprogramms und wurden daher in fast allen Kommunen eingeführt, in denen die PT an der Regierung beteiligt war. So konnten Fachleute für Bürgerhaushalte von Stadt zu Stadt wechseln, gerade so, wie es Wahlerfolge erlaubten oder die eigene persönliche Karriere es ratsam erscheinen ließ. Linksgerichteten NROs, wie POLIS aus São Paulo, boten Beratungen an und führten Forschungsarbeiten zum Bürgerhaushalt durch. Im Jahr 2004 teilte sich das Bürgerhaushaltsteam von São Paulo auf, um andere Städte (wie Fortaleza) bei der Etablierung eines Bürgerhaushalts zu unterstützen.

Das Weltsozialforum der globalisierungskritischen Bewegung war ebenfalls sehr wichtig für den Austausch zwischen politischen und zivilgesellschaftlichen Aktivisten – nicht nur in Lateinamerika, wie wir in den nächsten Kapiteln sehen werden. Das Weltsozialforum kam erstmalig 2001 in Porto Alegre zusammen; fünf von sieben Treffen fanden in Brasilien statt (vier in Porto Alegre, eines in Belém). Zusätzlich fanden zwei dezentrale Gipfeltreffen in Lateinamerika statt (2006 in Caracas und 2010 wieder in Porto Alegre)

sowie regionale Sozialforen, wie z. B. das Panamazonische Sozialforum, welche zur Verbreitung von Bürgerhaushalten beitragen. Das „Kommunalverwaltungsforum für soziale Inklusion“, das sich anfangs parallel zum Weltsozialforum entwickelte, um ein internationales Netzwerk linksgerichteter Regierungen zu bilden, spielte ebenfalls eine wichtige Rolle. Es entwickelte sich zu einem informellen Netzwerk, das sich RedFAL nannte und seine Arbeit 2011 einstellte, als in der Mehrheit der spanischen, links regierten Städte und Provinzen die Opposition die Regierungsmacht übernahm. Diese erste Generation von Netzwerken (einschließlich derjenigen, die mit dem Weltsozialforum und dem „Kommunalverwaltungsforum für soziale Inklusion“ verknüpft sind) war somit hoch politisiert. Bürgerhaushalte waren ihrer Ansicht nach ein wichtiges Instrument für politischen Wandel. Die brasilianischen Netzwerke bemühen sich bis heute im Jahr 2013, diesen Geist aufrechtzuerhalten. All diese politisierten Netzwerke arbeiten auch mit internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen und der Europäischen Union zusammen.

Kasten 7:

Zwei wichtige Netzwerke für die Verbreitung von Bürgerhaushalten: PGU-ALC (UN-HABITAT) und URB-AL 9

Zwei wichtige Netzwerke spielten in der Zeit von 1997 bis 2010 für die Verbreitung von Bürgerhaushalten in Lateinamerika (und darüber hinaus) eine bedeutsame Rolle: Das Urban- Management-Programm von UN-Habitat mit dem Regionalbüro in Quito (Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe – PGU-ALC) ist das wohl wichtigste Programm der Vereinten Nationen für Stadtentwicklung. Nach dem Habitat-Gipfel 1996 in Istanbul ermöglichte das Programm die direkte Zusammenarbeit mit den Kommunalverwaltungen. Die neue Leitung übernahm Yves Cabannes, der über breitgefächerte Erfahrungen mit urbanen sozialen Bewegungen verfügt. Unter seiner Führung begann das PGU von 1997 bis 2004 mit umfassenden Aktivitäten, um die Entwicklung von tiefgreifenden Ausprägungen des Bürgerhaushalts in der Region zu fördern. Das PGU finanzierte eine Reihe von Studien und veröffentlichte einflussreiche Handbücher für die Praxis vor Ort

(Cabannes, 2004), die von UN-Habitat aktualisiert und in mehrere Sprachen übersetzt wurden, u. a. ins Chinesische (2010) und Arabische (2009). Das PGU unterstützte auch die Gründung von Netzwerken, welche den Austausch von guten Beispielen vereinfachten, entwarf Handbücher, führte Schulungen durch und förderte die Verbreitung von Bürgerhaushalten auf dem Subkontinent. Dabei arbeitete dieses Netzwerk nicht nur mit bedeutenden internationalen Partnern zusammen (UNDP, Weltbank bis 1999, den Organisationen der internationalen Zusammenarbeit aus Deutschland, Großbritannien, Schweiz, Niederlande und Schweden sowie mit den Programmen wie CEPAL, UNIFEM, URB-AL und weiteren Organisationen), sondern auch mit den progressivsten Lokalregierungen in Lateinamerika. Ihr gemeinsames Interesse bestand in der Verbindung von guter Regierungsführung, Partizipation und sozialer Gerechtigkeit, wobei den Bürgerhaushalten eine zentrale Rolle zukommt. Durch das PGU konnten Kommunen, die erfolgreich solche Beteiligungsverfahren einführten, das prestigeträchtige Wohlwollen der Vereinten Nationen gewinnen. Nahezu alle lateinamerikanischen Bürgerhaushalte waren in Netzwerken involviert, die vom PGU organisiert bzw. unterstützt wurden – allen voran Porto Alegre. Das PGU nahm auch erheblichen Einfluss auf einige europäische Bürgerhaushalte, und zwar durch Vernetzung und fachliche Arbeitshilfen. Im Jahr 2004 musste das PGU seine Arbeit einstellen, weil sich die Vereinten Nationen für die exklusive Förderung eines anderen Programms entschieden hatte: der von der Weltbank dominierten „Cities Alliance“, dessen Grad an echter Innovation (wie der besonderen Förderung von Beteiligungsverfahren) von Fall zu Fall recht unterschiedlich ausfällt. In Ecuador haben frühere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des PGU das CIGU (International Centre for Urban Management) gegründet. Diese NRO baut auf den gesammelten Erfahrungen auf und bietet heute Informationen und Beratung zu Bürgerhaushalten in der Region an. Nach 2011, als einige der internationalen Förderprogramme ausliefen, stellte auch das CIGU seine internationale Tätigkeit ein.

Ein großer Teil der Akteure des PGU-Netzwerks engagierte sich auch bei URB-AL, dem Programm der Europäischen

Union für die kommunale Zusammenarbeit in Europa und Lateinamerika. Hier ist vor allem das thematische Netzwerk URB-AL 9 „Bürgerhaushalte und lokale Finanzen“ von Bedeutung, das mit einem Etat von rund fünf Millionen Euro von der Stadt Porto Alegre koordiniert wurde. Die Fördermittel wurden zwischen 2003 und 2010 in zwei Etappen für Unterprojekte verwendet, bei denen 450 Kommunen und weitere Einrichtungen (wie NROs und Universitäten) involviert waren. Das Programm trug nicht nur zur Verbreitung von Bürgerhaushalten bei, sondern förderte auch gewisse Mindeststandards für Bürgerhaushalte in Lateinamerika und den Informationsaustausch zu laufenden Projekten (Cabannes, 2006). Im Rahmen von URB-AL-Projekten liefen auch einige kurzlebige Bürgerhaushalte, wie z. B. der von der italienischen Stadt Udine. Das letzte Projekt von URB-AL 9 diente der Vernetzung von Städten, die zuvor Aktivitäten im Bezug auf Bürgerhaushalte koordiniert hatten. Damit sollten ein dauerhaftes Forum und neue Trainingsmethoden zu Bürgerhaushalten geschaffen werden.

Sowohl die Internationale Beobachtungsstelle für partizipative Demokratie (OIDP) in Barcelona als auch die kommunale Beobachtungsstelle in Porto Alegre (Observapoa) entstanden mithilfe der URB-AL-Projekte, die später unabhängig wurden und bis heute ihre Arbeit fortsetzen.

Im Gegensatz dazu ist die neue Generation von Netzwerken in Lateinamerika tendenziell viel weniger politisiert und legitimiert sich eher durch eine „neutralere“ und zuweilen „technokratische“ Weise. Bemerkenswert ist auch die zentrale Bedeutung internationaler Einrichtungen und Organisationen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit für die Stärkung der Bürgerhaushalte in der Dominikanischen Republik. Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ (vormals GTZ) spielte eine wesentliche Rolle in Zusammenarbeit mit FEDOMU und CONARES, einer nationalen Einrichtung für Verwaltungsreformen, genauso wie einige andalusische Akteure (die Region Málaga, die Stadt Córdoba und der andalusische Fonds der Kommunen für internationale Solidarität FAMSÍ). Obgleich einige Akteure vor Ort auch Bottom-up-Prozesse

vorantrieben (d. h. von der Basis aus), scheint die eindrucksvolle Entwicklung von Bürgerhaushalten in diesem Land undenkbar ohne dieses „neutrale“ und breit angelegte Netzwerk. Dies ist ein gutes Beispiel für das Verständnis der jüngsten Generation von Bürgerhaushalts-Netzwerken in Lateinamerika. Die GIZ ist in kleinerem Maßstab auch in Kolumbien tätig. Auch in Chile wurde ebenfalls ein nationales Netzwerk gegründet (das Chilenische Forum für Bürgerhaushalte), das von der Friedrich-Ebert-Stiftung gefördert wird. Von Bedeutung ist weiterhin das Programm „Gender-Responsive-Budgeting in Latin America and the Caribbean“, das von zwei UN-Unterorganisationen (UNIFEM – jetzt UN Women und UN Volunteers) sowie der spanischen Organisation für Entwicklungszusammenarbeit und der baskischen Regionalregierung umgesetzt wird. Es gibt viele Beispiele, bei denen internationale Organisationen und/oder staatliche Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle gespielt haben. Sogar die kritische, international sehr angesehene NRO Cidade aus Porto Alegre realisierte einige Projekte mit internationalen Partnern unterschiedlicher politischer Ausrichtung: der Inter-American Foundation (IAF), der Ford Foundation, der MacArthur Foundation, der Weltbank, dem linksgerichteten Transnational Institute (TNI) und dem Projekt PAR-LOCAL aus Malaga. Die Weltbank ist heute die wichtigste Organisation, die Untersuchungen über Bürgerhaushalte veröffentlicht und einige der interessantesten Projekte finanziell unterstützt. Auch die neue Regierung von Porto Alegre (genauso wie die derzeitige Regierungskoalition im Bundesstaat Rio Grande do Sul) verlässt sich zum Teil auf ihre Empfehlungen. Dies geht mit einigen Konsequenzen einher, wie wir in der Zusammenfassung dieses Kapitels sehen werden.

5. Entwicklung von Mischformen

Vor dem Hintergrund all dieser Entwicklungen entstanden aus dem Bürgerhaushalt von Porto Alegre zahlreiche neue Mischformen, von denen wir fünf Tendenzen näher betrachten wollen.

Die erste ist die wohl am meisten verbreitete: Bürgerhaushalte wurden weniger komplex und radikal. Auch wenn das Modell aus Porto Alegre bis heute als Referenzpunkt dient, wird öfters auf die ein oder andere Komponente verzichtet, z. B. auf die thematischen Versammlungen oder den ständigen Rat des Bürgerhaushalts (COP). Oft sind die zur Verfügung stehenden Gelder wesentlich geringer als in Porto Alegre und betragen allenfalls ein bis zwei Prozent des Kommunalhaushalts. In anderen Fällen handelt es sich nur um einen unverbindlichen Konsultationsprozess. Die passiert häufig, wenn die Initiierung des Verfahrens lediglich von oben (top-down) organisiert wird oder die politischen Akteure nicht vollends davon überzeugt sind – z. B. wenn sie gezwungen sind, nationale Gesetze umzusetzen wie in der Dominikanischen Republik oder in Peru; oder wenn nach einem Machtwechsel der Bürgerhaushalt zwar nicht abgeschafft, das Verfahren aber in seinem Umfang reduziert wird, wie es in Porto Alegre selbst geschah. Zudem kommt es vor, dass eine Kommune dieses in Mode gekommene Beteiligungsverfahren einführen möchte, es aber in erster Linie als ein Kommunikationsmittel versteht und nicht als ein Instrument für sozialen und politischen Wandel. Entsprechend unserer eingangs vorgestellten Typologie sind solche „Bürgerhaushalte light“ tendenziell zwischen dem Modell der partizipativen Demokratie und dem der bürgernahen Demokratie bzw. des Community Development einzuordnen.

Eine zweite, sehr verbreitete Mischform entsteht, wenn das Modell von Porto Alegre mit einer partizipativen Stadtentwicklungsplanung kombiniert wird – eine Form, die in Lateinamerika weit verbreitet ist und sich häufig in Ländern wie Peru, Ecuador und Kolumbien finden lässt. In vielen Fällen entdeckt eine Kommune, die bereits die partizipative Entwicklungsplanung anwendet, den Bürgerhaushalt und

versucht, ihn mit den bereits vorhandenen Aktivitäten zu kombinieren. Einige Experimente führten zu sehr originellen Ergebnissen, vor allem, wenn die partizipative Entwicklungsplanung das Ergebnis eines lokalen Prozesses war und von einem starken politischen Willen getragen wurde. Das gilt vor allem für einige der bekanntesten lateinamerikanischen Bürgerhaushalte wie Villa El Salvador in Peru, Santo André und Belém in Brasilien, Cuenca in Ecuador und Medellín in Kolumbien. In anderen Fällen wurden Bürgerhaushalte und partizipative Entwicklungsplanung mehr oder weniger zeitgleich eingeführt. Letztere wird häufig für langfristige Angelegenheiten angegangen, die mit dem auf die jährliche Haushaltsplanung angelegten Bürgerhaushalt kaum erfasst werden können. In eingeschränktem Maße geschah genau dies in der Hauptstadt des Bundesstaates Rio Grande do Sul: Der sogenannte Stadtkongress, der alle vier Jahre tagt (zuletzt in 2011), sollte eine Zukunftsvision erarbeiten, was im Bürgerhaushalt jedoch nicht systematisch artikuliert bzw. verankert wurde. Andere Neuerungen, wie beispielsweise das geografische Informationssystem, waren kreativer und beeinflussten den Bürgerhaushalt auch stärker.

Kasten 8:
Bürgerhaushalte und die Verwendung geografischer Informationssysteme: Beispiele für die Nutzung räumlicher Dimensionen von Bürgerbeteiligung

Bei der Gründung der Beobachtungsstelle für den Bürgerhaushalt von Porto Alegre (Observapoa) im Jahr 2005 bestand eine ihrer Hauptaufgaben darin, soziale, wirtschaftliche und umweltbezogene Indikatoren zu entwickeln. Die statistischen Daten sollten mit Hilfe eines Geoinformationssystems (GIS) in einfach verständliche Karten übertragen werden. Ein GIS ist ein Instrument der Informations- und Kommunikationstechnologien, welches Daten standortbezogen erfasst. Dergestalt werden statistische Datenbanken mit Karten verknüpft, sodass interaktive Abfragen und nutzerspezifische Suchvorgänge vorgenommen werden können. Das GIS wurde erstmalig für die Bürgerhaushalte im Globalen Süden eingesetzt, um z. B. auf kreative Weise die wichtigsten Forderungen und Ergebnisse darzustellen.

In vielen europäischen Städten (z. B. Sevilla in Spanien oder Modena in Italien) diente das GIS zur kartografischen Darstellung der über Bürgerhaushalte finanzierten Vorhaben. So kann die Bevölkerung die Ergebnisse und ihre geografische Verteilung visuell nachvollziehen.

In Belo Horizonte veröffentlichte die Kommunalverwaltung im Jahr 2008 eine Studie über die geografische Verteilung von 1.000 öffentlichen Maßnahmen, die seit 1993 über den Bürgerhaushalt finanziert worden waren. Mit Hilfe eines GIS konnte berechnet werden, dass 80 Prozent der Stadtbevölkerung nicht weiter als 500 Meter von einer über den Bürgerhaushalt finanzierten Infrastrukturmaßnahme wohnten. Im Jahr 1996 nutzten die Stadtverwaltung und die Katholische Universität von Minas Gerais die räumliche Erfassung der sozioökonomischen Daten zur Erstellung des sog. IQVU-Indexes (Índice de Qualidade de Vida Urbana), welcher die urbane Lebensqualität misst. Dieser Index basiert auf mehr als 50 Parametern und dient als Grundlage für die bessere Verteilung kommunaler Finanzmittel auf die 80 innerstädtischen Planungsareale. Seit 2000 wird der IQVU-Index systematisch für den Bürgerhaushalt herangezogen: Je niedriger der Indexwert, desto stärkere finanzielle Unterstützung erhält der jeweilige innerstädtische Bürgerhaushaltsdistrikt.

Eine dritte Mischform kombiniert den Bürgerhaushalt mit den Strukturen des Community Development. Dies geschah auf zweierlei Weise: In einigen Orten spielten Nachbarschafts- oder Stadtteilinitiativen traditionell eine zentrale Rolle, sodass es wichtig war, sie bei der Einführung des Bürgerhaushalts einzubeziehen. Dies gilt vor allem für die indigenen Gemeinden in den Andenländern: In Cotacachi (Ecuador) oder Pasto (Kolumbien) überschneidet sich der Bürgerhaushalt mit den traditionellen Formen von Versammlungen und Repräsentanz. In anderen Orten (Ortiz/Crespo, 2004) realisierten NROs und internationale Organisationen „traditionelle“ Formen des Community Development zugunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten. Diese konzentrierten sich auf die Einbeziehung der Bevölkerung bei der Implementierung von konkreten Projekten, wurden

dann aber mit einigen Elementen des Bürgerhaushalts zusammengeführt. Dies ist vor allem dort passiert, wo NROs und internationale Organisationen einen Bürgerhaushalt initiierten, aber zum Teil über mehr Finanzmittel verfügten als die Kommunalverwaltung selber (weit verbreitet in den ärmsten Ländern). Beim Bürgerhaushalt von Villa El Salvador in Peru ist die Beteiligung der jeweiligen Nachbarschaft an der Umsetzung öffentlicher Maßnahmen vorgeschrieben; dies ist die Bedingung, um die öffentlichen Gelder zu erhalten. Dieser Ansatz beeinflusste das peruanische Gesetz von 2003, mit dem eine Brücke zwischen Bürgerhaushalten und kommunaler Entwicklungsplanung geschlagen wurde, wobei aber eher auf die Mitwirkung sozialer Einrichtungen als einzelner Bürgerinnen und Bürger gesetzt wurde.

Eine vierte, wesentlich seltenere Mischform besteht in der Verbindung von Bürgerhaushalten und Gender Mainstreaming. Politische Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit sind normalerweise auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet: arbeitslose Frauen, junge Mütter, Frauen mit Migrationshintergrund, weibliche Arbeitskräfte oder auch Frauen ganz allgemein – Männer werden dabei nicht berücksichtigt. Gender Mainstreaming wurde auf der dritten Weltfrauenkonferenz im Jahr 1985 in Nairobi vorgestellt und auf der Konferenz in Peking im Jahr 1995 als offizielle Leitlinie verabschiedet. Das Ziel ist es, die Ursachen der Ungleichheit zwischen Männern und Frauen an der Wurzel zu packen. Dadurch sollen klassische Rollenverständnisse der Geschlechter verändert und die Gleichstellung gefördert werden. Mit dieser Politik sollen umfassende, auf beide Geschlechter ausgerichtete Programme entstehen und traditionelle Sichtweisen verändert werden. Letztere kommen im Spanischen und Portugiesischen sehr gut zum Ausdruck, da die verantwortlichen Abteilungen Namen wie *secretaría de la mujer* (oder *da mulher*), also „Abteilung für Frauen“ (oft auch in der Einzahl) tragen. In diesen Programmen werden auch konkrete Maßnahmen darauf untersucht, wie sie sich sowohl auf Frauen als auch auf Männer auswirken. Beispielsweise wird gefragt, ob der Bau einer neuen Sportanlage vor allem den jungen Männern zugute kommt oder genderneutral, also geschlechtergerecht ist. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist

das sog. Gender Budgeting; hiermit soll erfasst werden, inwieweit die öffentlichen Haushalte die unterschiedliche Behandlung der Geschlechter noch verstärken oder ob sie zur Veränderung der traditionellen Rollenverständnisse beitragen. Erstaunlicherweise wurden Bürgerhaushalte selten mit Gender Mainstreaming verbunden, obwohl sie sich gegenseitig stärken könnten. Lateinamerika ist diesbezüglich am weitesten vorangeschritten. Eines der interessantesten Beispiele kommt aus der Stadt Rosario in Argentinien.

Kasten 9:
Bürgerhaushalte und Gender Mainstreaming am Beispiel von Rosario

In der argentinischen Stadt Rosario (1,2 Millionen Einwohner) wurde im Jahr 2002 ein Bürgerhaushalt eingeführt, der sich an dem Verfahren von Porto Alegre orientiert (Roeder, 2010). Im Jahr 2003 beschloss die Stadt, Maßnahmen hinsichtlich Gender Budgeting zu entwickeln. Dabei wird sie seit 2006 im Rahmen des Programms „Gender-Responsive-Budgeting (GRB)“ von UNIFEM (jetzt UN Women) unterstützt. Ziel ist es, die Beteiligung von Frauen am Bürgerhaushalt und – ganz allgemein – an Bürgeraktivitäten zu stärken. Ferner geht es darum, das (weibliche und männliche) Verwaltungspersonal für die Geschlechterproblematik zu sensibilisieren und entsprechend auszubilden sowie den Bürgerhaushalt mit Gender Mainstreaming zu verknüpfen. Damit sollen die Gleichstellung der Geschlechter erreicht und genderrelevante Vorurteile bekämpft werden. Nach und nach bezogen alle Bürgerhaushaltsdistrikte diese Aktivitäten ein, und so wurden auch entsprechenden Vorhaben verabschiedet – vor allem Schulungen, aber auch öffentliche Kampagnen. Auf diese Weise wurden mit dem Bürgerhaushalt im Jahr 2008 fast 20 Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund 3,17 Millionen Pesos (das sind mehr als 650.000 Euro) entwickelt. Der interessanteste Aspekt besteht in der Perspektive, dass diese Maßnahmen nachhaltig zu einer langfristigen Veränderung der Einstellung der Menschen führen können und den Anstoß dafür geben, öffentliche Belange auch unter genderrelevanten Gesichtspunkten zu betrachten. Um die Handlungsfähigkeit von Frauen und die Geschlechtergerechtigkeit zu stärken, ist die Beteiligung der Frauen am Bürgerhaushalt

zwar eine wichtige, jedoch keine hinreichende Bedingung: Die Projekte müssen so konzipiert sein, dass sie auch die Beziehungen zwischen Männern und Frauen im Beteiligungsverfahren verändern. Hierfür sind Schulungen und nicht zuletzt der politische Wille unabdingbar (UNIFEM/ UNV, 2009).

Als fünfte Tendenz haben zu guter Letzt die neuen Technologien Bürgerhaushalte beeinflusst. Es ist in Mode gekommen, im Rahmen innovativer Praktiken das Internet einzubeziehen. Die sog. Online-Partizipation (*e-participation*) war bei Bürgerhaushalten bisher oft eine Randerscheinung. In den meisten Fällen stellt das Internet ein Instrument zur Vereinfachung des Informationsaustauschs dar (siehe Kasten 10). In Orten mit guten Zugangsmöglichkeiten zum Internet finden sich zu den „ernstgemeinten“ Bürgerhaushalten oft detaillierte Informationen auf den entsprechenden Internetseiten. Andernorts ist das Verfahren interaktiver ausgelegt, wobei das Internet die herkömmlichen Versammlungen als Plattform für Unterbreitung der Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger ergänzt. Einige dieser Beispiele sind sehr vielversprechend.

Kasten 10:**Online-Bürgerhaushalt: Das innovative Verfahren von Belo Horizonte (Brasilien)**

Eines der interessantesten Beispiele für die Online-Beteiligung ist der Bürgerhaushalt von Belo Horizonte in Brasilien. Die Stadt ist mit 2,3 Millionen Einwohnern die drittgrößte des Landes und ein bedeutendes politisches Zentrum. Der dortige Bürgerhaushalt ist einer der ältesten in Brasilien: Er wurde 1993 mit einer innovativen Methodik eingeführt. Bemerkenswert ist, dass zu diesem, auf einem Zweijahreszyklus basierenden Beteiligungsverfahren ein eigenständiger Bürgerhaushalt für die Wohnungspolitik gehört. Diese Ergänzung wurde eingeführt, um diesem besonders wichtigen Thema gerecht zu werden – ein Ansatz, dem mittlerweile auch andere brasilianische Städte folgen und der die bürgerschaftliche Kontrolle bei der Umsetzung beschlossener Bürgerhaushaltsvorhaben in den Vordergrund rückt.

Im Jahr 2006 kam als dritter Pfeiler ein Internet-Bürgerhaushalt hinzu, welcher 2008 und 2010 wiederholt wurde. Das Verfahren verfolgt drei Ziele: die Modernisierung des Bürgerhaushalts durch Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien, die verstärkte Beteiligung der Bevölkerung an dem Verfahren und die Einbeziehung großer, die gesamte Stadt betreffende Investitionen. Denn die meisten brasilianischen Bürgerhaushalte sehen sich mit einem zweifachen Problem konfrontiert: Zum einen nehmen relativ wenige Bürgerinnen und Bürger an dem Verfahren teil (ein bis drei Prozent der Bevölkerung in größeren Städten, ein wenig mehr in Kleinstädten) und zum anderen stehen die größeren Investitionen nicht zur Diskussion. Ziel des Bürgerhaushalts von Belo Horizonte ist es deshalb, die gesamte Bevölkerung (älter als 16 Jahre) online über ihre Prioritäten für bestimmte Investitionen abstimmen zu lassen, die mehr Finanzmittel erfordern als in den jeweiligen Budgets der Bürgerhaushalts-Distrikte verfügbar sind.

Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich auf einer Online-Wahlplattform der offiziellen Internetseite der Stadt anmelden; dort können sie die Informationen zu den einzelnen Vorhaben einsehen. Um auszuschließen, dass aufgrund von mangelndem Internetzugang an dem Beteiligungsverfahren

nicht teilgenommen werden kann, wird ein mit Computern ausgestatteter Bus eingesetzt. Dieser verkehrt in der ganzen Stadt, vor allem aber in Stadtquartieren mit ärmeren Bevölkerungsschichten. Entscheidungen erfolgen per Mehrheitsbeschluss – sozial benachteiligte Stadtteile werden nicht bevorzugt. Im Jahr 2006 wurden 25 Millionen R\$ (rund 11 Millionen Euro) im Bürgerhaushalt diskutiert. Im Jahr 2008 wurde die Summe auf 50 Mio. R\$ (rund 22 Mio. Euro) erhöht, sodass die Entscheidung über eine zu bauende Ringstraße um einen großen Platz getroffen werden konnte. Dabei waren die Abstimmungsmodalitäten etwas anders als in den Jahren zuvor. Konnten die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen des bisherigen Verfahrens noch neun Stimmen verteilen, nämlich eine pro Distrikt, hatten sie nun nur noch eine Stimme, die sie auch telefonisch abgeben konnten. 173.000 Personen stimmten im Jahr 2006 ab (fast zehn Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung von Belo Horizonte) und 124.000 im Jahr 2008 – verglichen mit 38.000, 34.000 und 44.000 Wählerinnen und Wählern für den Bürgerhaushalt in den Distrikten in 2005/2006, 2007/2008 und 2009/2010. Die höhere Wahlbeteiligung durch die Online-Abstimmungen war anfangs ein deutlicher Erfolg, der danach jedoch dadurch getrübt wurde, dass mehrfache Stimmabgaben und telefonische Abstimmungen nicht richtig kontrolliert wurden. Daher sah sich die Stadtverwaltung gezwungen, strengere Regeln zu erlassen, die viele beim letzten Online-Bürgerhaushalt von 2011 von der Beteiligung abhielten. Auch geht durch die Online-Abstimmungen das Element des deliberativen Diskurses verloren, sodass der Online-Bürgerhaushalt nun eher einem Referendum „light“ oder einer „strategischen Entscheidung“ ähnelt als einem „traditionellen“ Bürgerhaushalt. Nichtsdestotrotz ist der Bürgerhaushalt von Belo Horizonte durch die Einbeziehung des Internets zu einem international anerkannten Beispiel für gute Praxis geworden, das anderenorts inspirierend wirkte und an die jeweiligen Gegebenheiten angepasst wurde (Peixoto, 2008).

6. Wichtige Ergebnisse trotz Kontroversen

In der 30-jährigen Geschichte der Bürgerhaushalte in Lateinamerika wurden großartige, wenn auch sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielt. In wichtigen Fragen wird unter den Befürworterinnen und Befürwortern der Bürgerhaushalte durchaus kontrovers debattiert: Ist die individuelle (auch „universal“ genannte) Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich unverzichtbar, oder kann das Verfahren auch am meisten mit Bürger-Delegierten organisiert werden (*community-based*)? Wer trifft die haushaltsrelevanten Entscheidungen, die anschließend dem Kommunalparlament² vorgelegt werden: der Rat des Bürgerhaushalts oder die Stadtverwaltung? Inwieweit muss es eine bürgerschaftliche Kontrolle bei der Umsetzung bewilligter Projekte geben? Sollen Bürgerhaushalte sich auf die Distriktebene beschränken oder es den Bürgerinnen und Bürgern auch ermöglichen, gesamtstädtische Belange zu diskutieren? Sind die im Bürgerhaushalt diskutierten Finanzsummen zu klein, sodass es letztendlich eher zu einer Verwaltung von knappen Mitteln führt, oder können Bürgerhaushalte die bürgerschaftliche Kontrolle von großen Teilen öffentlicher Mittel einfordern (auch wenn dies wiederum zu Lasten der öffentlichen Entscheidungsfindungsprozesse in den Distrikten geht)? Sollten Bürgerhaushaltsverfahren durch Gesetze auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene verankert werden oder sollten die Regeln jährlich zwischen der Bürgerschaft, Politik und Verwaltung ausgehandelt und flexibel angepasst werden, oder gar ohne Regeln funktionieren (Cabannes, 2006)?

Ungeachtet dieser vielen Kontroversen gibt es ein erstes ganz eindeutiges Ergebnis, das von fast allen Akteuren und Beobachtern bestätigt wird. Es erklärt zu einem großen Teil, weshalb die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt auf so großes Interesse stieß: Wenn ein Bürgerhaushalt ernsthaft

umgesetzt wird, führt er bei der Verwendung öffentlicher Gelder zu mehr Transparenz und Kontrolle und drängt so die Korruption zurück (Kuriyan et alii, 2011). Investitionen und Dienstleistungen werden nicht länger hinter verschlossenen Türen verhandelt, sondern öffentlich in dieser neuen Sphäre diskutiert. Unter diesem Aspekt können die in Porto Alegre gemachten Erfahrungen durchaus verallgemeinert werden. Zwar ist die Korruption ein Problem weltweit, doch lässt sich anhand des Korruptionsindex von Transparency International belegen, dass sich Bürgerhaushalte vor allem in den lateinamerikanischen Ländern verbreiteten, in denen der Korruptionsindex besonders hoch ist (Transparency International, 2011). In diesem Zusammenhang sind Bürgerhaushalte anscheinend ein vielversprechender und dauerhafter Beitrag zur Lösung eines schwierigen Problems. Ökonometrische Studien zeigen, dass in Kommunen, in denen ein Bürgerhaushalt eingeführt wurde, in der Regel weniger Korruption herrscht und weniger Fehler bei der Verwendung von Finanzmitteln gemacht werden, als in Kommunen ohne Bürgerhaushalt (Zamboni, 2007).

Ein zweites Ergebnis betrifft den Klientelismus, welcher einen wichtigen Aspekt der Beziehungen zwischen den zivilgesellschaftlichen Gruppen und der Politik darstellt. Die für die Bekämpfung der Korruption wirksamen Mechanismen eines Bürgerhaushalts reduzieren den Klientelismus ebenfalls; denn Verhandlungen und Beratungen erfolgen öffentlich und erfordern einen horizontalen Dialog zwischen den Bürgerinnen und Bürgern anstelle von „privaten“, vertikalen Austauschprozessen zwischen Politikern und Wählern. Auch hier belegen wissenschaftliche Untersuchungen, was die Akteure vor Ort über ihre Praxis berichten – vorausgesetzt, es handelt sich um „echte“ Bürgerhaushalte, die nicht nur eine beratende Funktion haben und auch nennenswerte Investitionen diskutieren, was nicht immer der Fall ist. Bei den dynamischsten Bürgerhaushalten sind die Veränderungen jedoch deutlich spürbar, und der Klientelismus wird tendenziell zurückgedrängt (Avritzer, 2002; 2009). Angesichts des starken Einflusses klientelistischer Netzwerke auf die Politik in Lateinamerika ist dies ein durchaus wichtiges Ergebnis, das allerdings nur mit einer wichtigen Einschränkung gilt: Wie Porto Alegre und viele

2 In diesem Heft wird für die lokale Vertretung der Begriff „Kommunalparlament“ verwendet. In Brasilien sind die Gemeindevertretungen tatsächliche Parlamente, weil sie eine Staatsebene darstellen. Dies ist in Deutschland und einigen europäischen Ländern nicht der Fall, dennoch verbleiben wir zugunsten einer einheitlichen Sprache bei dem Begriff „Kommunalparlament“.

andere Beispiele zeigen, verändert sich die dem politischen System innewohnende Logik – mit ihren Machtkämpfen, die häufig eher auf persönlichen Karrierezielen als auf der Suche nach dem Gemeinwohl basieren – nicht unbedingt wegen eines Bürgerhaushalts. Es muss sogar betont werden, dass die ansonsten positive Selbstregulierung in dem ein oder anderen Fall durch neue Formen des Klientelismus, die sich in der Zivilgesellschaft entwickelten, „umgelenkt“ oder gar „missbraucht“ wurde (Langelier, 2011; 2013).

Das dritte Ergebnis ist ganz besonders wichtig: In Lateinamerika sind Bürgerhaushalte ein machtvoll Instrument der Umverteilung zugunsten der Armen. Dieser Effekt wurde durch verschiedene qualitative Feldstudien nachgewiesen. In den Armenvierteln von Porto Alegre und anderen Städten ist dadurch eine Verbesserung in vielen Bereichen nachzuweisen: im Wohnungsbau, bei der Asphaltierung von Straßen, der sanitären Grundversorgung, in den Flächennutzungsplänen und im Bildungswesen. Eine Reihe quantitativer Untersuchungen ergänzen neue Elemente zu dieser Analyse. Im Jahr 2003 entwickelte ein brasilianischer Forscher eine Methode, mit der sich für Porto Alegre belegen lässt, dass aufgrund des Beteiligungsverfahrens mehr Mittel in benachteiligte Viertel als in Gegenden mit einer guten Infrastruktur flossen. Mit derselben Methode konnte er später in Zusammenarbeit mit anderen Kolleginnen und Kollegen die gleichen Auswirkungen für São Paulo, Belo Horizonte und Belém bestätigen (Marquetti et al., 2008). Die Mobilisierung ärmerer Bevölkerungsgruppen und die Verteilungskriterien der Bürgerhaushalte führen demnach zu einer Umverteilung öffentlicher Ressourcen. Allerdings muss dieses Ergebnis relativiert werden: Zwar kamen die finanziellen Mittel, die im Bürgerhaushalt diskutiert werden, zum großen Teil den Ärmern zugute; aber wie hoch ist dieser finanzielle Anteil im Hinblick auf den Gesamthaushalt (Mororo, 2009)? Ist der Bürgerhaushalt nur ein Nischenphänomen oder trägt er tatsächlich zu einer Neuorientierung der Kommunalpolitik bei? Bewirkt er eine Aufsplitterung öffentlicher Investitionen durch den Druck von der Basis, stärker in kleinere Projekte zu investieren? Führen Bürgerhaushalte zu einer Verbesserung der Steuereinnahmen? Sind sie langfristig effizient?

Diese Fragen waren Gegenstand ökonomischer Studien, die sich vor allem auf Porto Alegre konzentrierten, aber auch Bürgerhaushalte in ganz Brasilien ins Auge fassten. Dabei wurden Städte mit einem Bürgerhaushalt verglichen mit solchen, die keinen hatten. Die Erkenntnisse sind bemerkenswert. Die Lebensbedingungen verbesserten sich stärker in den Städten mit Bürgerhaushalten (im Bezug auf die Armutsrate, den Zugang zu Trinkwasser, zu sanitärer Versorgung usw.) als in denen ohne ein solches Beteiligungsverfahren (das gilt auch dann, wenn die Wahl einer linksgerichteten Lokalregierung – von welcher die politische Ausrichtung auf Armutsreduzierung eher zu erwarten ist – unberücksichtigt bleibt). Dies zeigt sich vor allem mittelfristig nach einer Zeitspanne von zehn Jahren und mehr. Bürgerhaushalte führen nicht zu einer Fragmentierung öffentlicher Investitionen. Entgegen einiger Erwartungen wirken sie sich indes nicht positiv auf das Steueraufkommen aus. Sie haben keinen beständigen Einfluss auf die Fiskalpolitik (Baiocchi et al., 2006; Weltbank, 2008), was auch eine Studie der Weltbank (2010) für Peru demonstriert.

Ein viertes Ergebnis, das sich allerdings nicht so häufig einstellte, ist ebenfalls bemerkenswert: Wenn ein Bürgerhaushalt mit einer umfassenden Modernisierung und Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung einhergeht, können sich beide Prozesse gegenseitig stärken. Wir werden auf diesen Aspekt in den folgenden Kapiteln zurückkommen.

Die aufgezeigten Ergebnisse der Bürgerhaushalte erklären, weshalb ein innovatives Instrument, das in Porto Alegre von linksgerichteten Akteuren und Basisbewegungen erfunden wurde, von vielen verschiedenen Akteuren aufgegriffen wurde; und dies weit über seinen ursprünglichen geografischen und politischen Kontext hinaus. Bürgerhaushalte sind zwar immer noch auf der Agenda des Weltsozialforums, aber auch die Weltbank hat sie in ihre Programme für Armutsbekämpfung (*pro-poor development programs*) aufgenommen. Im Anbetracht ihrer allgemeinen Dynamik darf jedoch nicht vergessen werden, dass auch nicht alle lateinamerikanischen Bürgerhaushalte dasselbe Profil haben.

Den einen Pol des Spektrums bilden Bürgerhaushalte wie der von Porto Alegre. Sie sind von der Verbindung zwischen starkem politischen Willen und dem Engagement der Basisbewegungen geprägt sowie von der tatsächlichen Übertragung politischer Macht auf die Bürgerschaft. Dazu gehören auch die Möglichkeit einer guten Deliberation auf der Grundlage von Bürgerhaushaltsräten, Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit und die Mobilisierung ärmerer Bevölkerungsgruppen. Das Modell der partizipativen Demokratie, das in Lateinamerika viele Gemeinsamkeiten mit dem Modell des Community Development aufweist, führte zu der Entwicklung einer „partizipativen Regierungsführung“ (*empowered participatory governance*) (Fung/Wright, 2001). Der Bürgerhaushalt ist Ausdruck eines tiefgehenden gesellschaftlichen und politischen Wandels und stellt die zuvor für den Kontinent charakteristischen, massiven Ungleichheiten in Frage (Santos, 2005). Die Erfindung und Verbreitung von Bürgerhaushalten können als ein Bestandteil einer breiteren Entwicklung angesehen werden, die ganz Lateinamerika erfasst hat, weg von Diktaturen mit neoliberaler Politik hin zu Demokratien mit neuen Regierungen, welche sich um andere Formen der Entwicklung bemühen.

Demgegenüber stehen – ohne Berücksichtigung der (zahlreichen) nur „vorgetäuschten“ Beteiligungsverfahren – viele lateinamerikanische Bürgerhaushalte, die von oben initiiert wurden und nicht auf der unabhängigen Mobilisierung der Zivilgesellschaft beruhen. Diese Verfahren beziehen sich auf nur sehr begrenzte Finanzsummen, sodass die Verteilung der insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nicht maßgeblich beeinflusst werden kann. Sie basieren auf Methoden, mit denen keinerlei Entscheidungskompetenz oder Kontrolle an die Basisorganisationen übertragen wird, weshalb sie mit großer Wahrscheinlichkeit nicht zu einem Empowerment der ärmeren Bevölkerungsgruppen beitragen. Nichtsdestotrotz leisten diese Bürgerhaushalte ihren Beitrag zu mehr Transparenz, besserer Rechenschaft, zu mehr Responsivität sowie weniger Korruption. In Verbindung mit anderen Ansätzen der Armutsbekämpfung (*pro-poor policies*) wirken sie den großen Ungleichheiten der lateinamerikanischen Gesellschaften entgegen.

Obschon sie von dem Verfahren in Porto Alegre inspiriert sein mögen, folgen sie doch einer anderen inneren Logik. Heutzutage hat die Weltbank, die 2000 beschloss, ihre Armutsbekämpfungsprogramme noch mehr zu fördern, einen starken Einfluss auf diese Bürgerhaushalte.

Zwischen diesen beiden Extremen gibt es zahlreiche Bürgerhaushalte, die von linksgerichteten Akteuren initiiert wurden oder von NROs, die zwar an der Entwicklung mitwirken wollen, denen aber oft die Mobilisierung der Basis und eine globale politische Perspektive fehlen. Zudem wird ein anfangs innovativer Ansatz im Alltag schnell zur Routine. Solche Bürgerhaushalte „light“ werden von Akteuren, die an der Einführung der allerersten Bürgerhaushalte in Lateinamerika mitgewirkt haben, stark verurteilt, da sie ihre Seele verloren hätten (Baierle 2007), womit sie sich ein Stück weit auch selbst um die Früchte ihres eigenen Engagements bringen.

II. Vom Globalen Süden lernen: Bürgerhaushalte in Europa und Nordamerika

Nach der Untersuchung der Bürgerhaushalte in Lateinamerika wollen wir nun schauen, wie diese sich weiter verbreitet haben. Europa und Nordamerika sind für diese Betrachtung von besonderer Bedeutung. Hier verläuft Entwicklungszusammenarbeit andersherum. Länder des Globalen Südens demonstrieren den Industrienationen des Globalen Nordens die Nutzungsmöglichkeiten einer neuen Dialogform. Dazu gibt es allen Anlass: Ein wachsender Grad an Wahlenthaltung und politischer Unzufriedenheit setzt die politischen Systeme der westlichen Welt (auch vieler Länder der früheren Sowjetunion) unter Legitimationsdruck. Zudem haben in vielen Ländern – insbesondere in den Mittelmeerländern Europas – lokale Regierungen mit Finanzproblemen zu kämpfen, welche durch aktuelle Finanzkrisen verschärft werden. Nicht wenige Kommunen in Europa und Nordamerika reagieren auf diese vielfältigen Herausforderungen mit der Einführung von Bürgerhaushalten. Dabei ist Porto Alegre nicht länger das maßgebende Vorbild; eine ganze Reihe anderer Bürgerhaushalte sind seither entstanden (Sintomer et al. 2011), die auf ältere Traditionen und Governance-Modelle zurückgreifen und nur wenig gemeinsam haben mit der radikalen Vision des Bürgerhaushalts von Porto Alegre. In diesem Kapitel stellen wir zuerst die allgemeine Verbreitung von Bürgerhaushalten in Europa und Nordamerika vor. Anschließend erörtern wir deren Auswirkungen auf soziale Gerechtigkeit, kommunale Verwaltungsmodernisierung und auf das Empowerment der Zivilgesellschaft.

1. Die Vielfalt von Bürgerhaushalten in Europa und Nordamerika

Bürgerhaushalte verbreiteten sich vor allem aufgrund der Weltsozialforen in Porto Alegre in Europa sehr schnell. Dort trafen sich nicht nur die Vertreterinnen und Vertreter von Initiativen und NROs, sondern auch Kommunalpolitikerinnen und -politiker unterschiedlicher Länder. Ganz besonders einflussreich waren dabei jene, die am „Kommunalverwaltungsforum für soziale Inklusion“ teilnahmen, einer Parallelveranstaltung zum Weltsozialforum.

Wir können tatsächlich von einer Verbreitung eines „Demokratie-Imports“ aus dem Globalen Süden sprechen. War es im Jahr 1999 noch möglich, die Zahl der Bürgerhaushalte an den Fingern einer Hand abzuzählen, gab es 2005 schon 55 Fälle in Europa. Und dieser Trend setzte sich fort. Bis 2009 war ihre Zahl schon auf mehr als 200 gestiegen, was vor allem auf die starke Zunahme in Italien, aber auch in Spanien und Portugal zurückzuführen ist (Lissabon mit seinen 548.000 Einwohnern war die erste europäische Hauptstadt mit einem stadtübergreifenden Bürgerhaushalt mit Online-Abstimmung.) Ab 2008 wurden die ersten Bürgerhaushalte auch in Nordeuropa (Norwegen und Schweden, dann Island 2010 und Finnland 2012) eingeführt; in Osteuropa begann diese Entwicklung schon im Jahr 2003. Betrachten wir die kumulierte Einwohnerzahl von Städten, Gemeinden und Stadtteilen mit Bürgerhaushalten, so verläuft die Kurve ähnlich steil. Waren es im Jahr 2000 erst 350.000 Einwohner, so stieg die Zahl bis 2004 auf 3,6 Millionen und bis 2009 auf über 8 Millionen.

Im Jahr 2009 wurde die Mehrzahl der 150 Bürgerhaushalte in Italien eingestellt, hauptsächlich wegen der von der Regierung Berlusconi im Alleingang beschlossenen Abschaffung der kommunalen Grundsteuer auf selbstgenutztes Wohneigentum. Auch in Spanien wurden nach den Kommunalwahlen 2011, bei denen es in 85 Prozent der Kommunen mit Bürgerhaushalten zu einem Machtwechsel kam, viele Bürgerhaushalte eingestellt und die neuen Regierungskoalitionen wollten die „Vorzeigeprojekte“ ihrer Vorgänger nicht weiterführen. Dennoch stieg die Zahl der Bürgerhaushalte in Europa weiter an, dank der Entwicklungen in Portugal, Deutschland und Großbritannien sowie (ab 2009) aufgrund des polnischen „Solecki-Gesetzes“, welches die Mitbestimmung bei den kommunalen Haushalten in 1.000 ländlichen Kommunen nach sich zog. Im Jahr 2012 versuchten Spanien und Italien, die Bürgerhaushalte wiederzubeleben. Das lag in Spanien an der Rolle der Partei „Bildu“, die sich für die Unabhängigkeit des Baskenlandes einsetzt und Bürgerhaushalte in den Kommunen einführen wollte, die sie im Zuge der Kommunalwahlen von 2011 gewonnen hatten. Zudem hatten sich einige neue Kommunen für diese Form der Bürgerbeteiligung entschieden.

Die isländische Hauptstadt Reykjavík (rund 120.000 Einwohner), die einen Bürgerhaushalt im Jahr 2010 einführte, ist ein interessantes Beispiel: Der damalige neue Bürgermeister (ein Fernsehschauspieler und -moderator) wollte die Wirksamkeit der staatlichen Handlungen erhöhen und die lokale Regierungsführung dem nationalen Standard angleichen. Auf dieser Ebene hatte es bereits einige Experimente mit Bürgerbeteiligung gegeben. Dazu gehörte auch der Entwurf einer neuen Verfassung durch 25 gewählte Bürgerinnen und Bürgern, nachdem im Vorfeld zwei große Bürgerversammlungen mit stichprobenartig ausgesuchten Bürgerinnen und Bürgern stattgefunden hatten. Eine Besonderheit des Bürgerhaushalts von Reykjavík ist die Nutzung des überall im Land verfügbaren Breitbandnetzes. So konnten die lokalen Bürgerversammlungen mit internetbasierten Methoden kombiniert werden, was die Deliberation zwischen den Bürgerinnen und Bürgern maßgeblich verstärkte. Dabei erfolgen Abstimmungen als „offenes Verfahren“: Bürgerinnen und Bürger können ihre Prioritäten bis zur letzten Minute ändern, je nachdem, wie sich die öffentliche Debatte über Bedürfnisse und Prioritäten entwickelt.

Bemerkenswert an den europäischen Bürgerhaushalten ist die Vielfalt an Ansätzen. Die Adaptierung des Modells der partizipativen Demokratie lässt sich besonders in Spanien und Italien beobachten. Auf der iberischen Halbinsel sind zudem auch Bürgerhaushalte verbreitet, die Komponenten des Multi-Stakeholder-Modells aufweisen. Am meisten sind in Europa indes Bürgerhaushalte verbreitet, die stark dem Modell der bürgernahen Demokratie ähneln. Beispiele hierfür lassen sich in Frankreich, Portugal, Belgien, Schweden, Norwegen und Italien finden. An dieser Verbreitung in Westeuropa beteiligten sich anfangs vor allem Parteien der sozialdemokratischen und postkommunistischen Linken. Inzwischen sind aber auch konservative Regierungen aktiv – in Schweden, Deutschland, Portugal und Polen sind Bürgerhaushalte von Anfang an ein parteiübergreifendes Phänomen. Auch unterstützten die unterschiedlichsten Netzwerke und Organisationen die Einführung von Bürgerhaushalten. In Italien spielte z. B. das Städtenetzwerk Nuovo Municipio eine bedeutsame Rolle (Allulli, 2006),

wobei vor allem die Unterstützung der Regionen Latium und Toskana ab 2006 maßgeblich für die Verbreitung neuer Bürgerhaushalte war (Picchi, 2012; Sintomer and Talpin, 2011). In Deutschland waren vor allem die Netzwerke wichtig, die eine Modernisierung der Kommunalverwaltung thematisierten. Als parteiübergreifende Akteure treten vor allem die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt sowie die Bundeszentrale für politische Bildung auf.

Erwähnenswert ist die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien in Deutschland. Köln, aber auch Bonn, Potsdam und Trier dienen dabei als Beispiele.

Kasten 11:

Der internetbasierte Bürgerhaushalt von Köln

Seit 2007 nutzt die Stadt Köln (1 Million Einwohner) ein umfangreiches, internetgestütztes Bürgerhaushaltsverfahren für die Aufstellung ihres Doppelhaushalts. Die öffentliche Debatte wurde in Form von Blogs organisiert (Engel, 2009). Alle Beteiligten konnten Vorschläge kommentieren und nach Priorität ordnen. Köln hat somit die Abstimmungsmethode aus Berlin-Lichtenberg übernommen und weiter entwickelt. In einem ersten Durchgang wurden rund 5.000 Vorschläge zu drei großen Themenfeldern eingereicht: „Grünflächen“, „Straßen, Wege und Plätze“ sowie „Sport“. Der Stadtrat hatte sich verpflichtet, die jeweils ersten einhundert Vorschläge dieser drei Bereiche gewissenhaft zu kommentieren. Die Vorschläge wurden zusammen mit den Kommentaren auf der Internetseite veröffentlicht und konnten dort – zusammen mit den Antworten des Stadtrats und der zuständigen Ausschüsse – eingesehen werden. Internationale Organisationen sehen den Kölner Bürgerhaushalt in einem sehr positiven Licht und verliehen ihm daher auch Auszeichnungen. Köln setzte das Verfahren in den darauffolgenden Jahren fort. Leider wurde dieses Onlineverfahren nicht – wie viele vorgeschlagen hatten – mit Bürgerversammlungen kombiniert. Es scheint so, als zögen die vielbeschäftigten Bürgerinnen und Bürger in Großstädten das internetgestützte Verfahren vor. Nach Angaben der Kommunen wurden bisher siebzehn Millionen Euro zur Umsetzung von Vorschlägen des Bürgerhaushalts investiert. In den Jahren nach Einführung des

Bürgerhaushalts sah sich die Stadt Köln indes mit großen finanziellen Herausforderungen konfrontiert, sodass 2010 nur noch rund eine Million Euro für den Bürgerhaushalt zur Verfügung stand. Den Bürgerhaushalt gibt es derzeit in Köln noch immer mit einigen Veränderungen: 2012 wurden die „Negativbewertungen“ für Vorschläge und Prioritäten aufgrund ihrer negativen Auswirkungen abgeschafft.

In anderen Ländern übernehmen Initiativen der Zivilgesellschaft die Vernetzung. In Großbritannien ist dies z. B. die PB Unit (bis 2012 tätig als NRO/Think Tank, hervorgegangen aus der Community Pride Initiative). In Portugal ist es der Verein In-LoCo, der sehr eng und aktiv mit dem portugiesischen Fortbildungszentrum für Personal der Kommunalverwaltung (CEFA – Centro de Estudos de Formação Autárquica) und anderen nationalen und internationalen Einrichtungen zusammenarbeitet. Diese Strategie erwies sich als sehr wirkungsvoll: Sie trug maßgeblich zur Herausbildung von mehr als 30 Bürgerhaushalten bei und begünstigte deren Entwicklung von rein konsultativen Verfahren hin zu echter Mitbestimmung. Ein derartiger Paradigmenwechsel ermöglichte die Entwicklung von Bürgerhaushalten wie den von Cascais (206.000 Einwohner).

In Spanien existiert ein großes Bürgerhaushalts-Netzwerk, das im Jahr 2007 die sogenannte Charta von Angequera verabschiedete, in der die wichtigsten Kriterien für Bürgerhaushalte stehen, um als ein starkes Instrument den kulturellen und politischen Wandel zu befördern (Ganuza/Francés, 2012). Nach den Wahlen vom Mai 2011 litt dieses Netzwerk unter der schwindenden Zahl der Bürgerhaushalte, erstarkte aber wieder nach seiner Fusion mit den portugiesischen Kommunen im Jahr 2012 als neues iberisches Netzwerk mit der Unterstützung durch die Region Andalusien. Im Gegensatz dazu lässt sich die Stagnation der Bürgerhaushalte in Frankreich unter anderem dadurch erklären, dass dort entsprechende Netzwerke fehlen.

Der schwedische Dachverband der Kommunen und Regionen (SALAR/SKL) ist seit langem international sehr aktiv und förderte seit 2008 sieben Bürgerhaushalte in Schweden

und einen in Norwegen (SALAR, 2011; Allegretti/Langlet, 2013). Wichtig ist dabei das Beispiel von Orsa (6.800 Einwohner): Es ist zwar nur ein konsultatives Verfahren, verfügt aber über einen Online-Simulator für die Aufstellung des Haushalts (entwickelt von Fachpersonal von SALAR). Darüber hinaus sorgt ein gut strukturiertes Feedback- und Monitoring-System für bessere Rechenschaft und Responsivität der Kommunalverwaltung. In Finnland kam das Interesse an Bürgerhaushalten verhältnismäßig spät auf. Der dann folgende rasche Anstieg von Pilotprojekten ist auf das Engagement der Universität von Tampere und einer Gruppe von Aktivisten und Forschern zurückzuführen, welche die sog. Open Spending Initiative in Finnland koordinieren. Mit neuen Experimenten wollen sie die traditionellen Formen der Bürgerbeteiligung in Finnland neu beleben, beispielsweise in der nördlichsten Stadt Finnlands Rovaniemi (61.000 Einwohner): Dort nehmen regionale Gremien starken Einfluss auf die kommunale Haushaltsplanung, angelehnt an das Bürgerhaushaltsmodell des Community Development.

In den Ländern Osteuropas wurden Bürgerhaushalte anfangs im Wesentlichen von internationalen Organisationen gefördert. Mehr noch als in Lateinamerika organisieren oft Weltbank, UNDP, USAID, GIZ und andere Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit die Partizipationsverfahren in Kooperation mit Partnern vor Ort. So entstehen Bürgerhaushalte oft durch Einfluss von außen und haben vor allem das Ziel, die Bürgerschaft zu mobilisieren und gute Regierungsführung zu fördern. Solche Verfahren beginnen oft mit der transparenten Aufbereitung öffentlicher Haushalte wie in Russland, Armenien und dem Baltikum (Shah, 2007). In einigen Fällen sind deutliche Bürgerhaushaltsstrukturen zu erkennen, wie z. B. in Swischtow (30.600 Einwohner) in Bulgarien oder Elbasan (126.500 Einwohner) in Albanien. Auch in Kroatien, Rumänien und Russland entstanden in den Jahren 2012 und 2013 Bürgerhaushalte. Die slowakische Hauptstadt Bratislava (460.000 Einwohner) führte als zweite europäische Hauptstadt (nach Lissabon) einen Bürgerhaushalt für die ganze Stadt ein. Nach einem von der NRO Utopia organisierten Pilotprojekt wurden im zweiten Jahr die Bürgerversammlungen und Online-Abstimmungen ausgeweitet, da insgesamt ein Prozent aller öffentlichen

Ausgaben im Rahmen des Bürgerhaushalts ausgegeben werden sollten – ähnlich wie in einigen ungarischen und japanischen Verfahren. Im Vordergrund standen kleinteilige, quartiersbezogene Vorhaben, weshalb das Verfahren eine Mischform zu sein scheint zwischen dem Modell der bürgernahen Demokratie und dem des Community Development. Dieser Bürgerhaushalt löste eine landesweite Debatte aus, vor allem im Internet, und viele Basisinitiativen forderten seine Einführung auch in anderen Kommunen.

Ein besonderes Merkmal dieser ersten Bürgerhaushalte in Osteuropa besteht darin, dass es sich zumeist um Pilotprojekte handelt, die nach dem Ende der internationalen Unterstützung oft eingestellt wurden. Hierfür mag es unterschiedliche Gründe geben; in vielen Berichten wird indes die große Skepsis der Bürgerinnen und Bürger erwähnt (Driscoll, Lakowska und Eneva, 2004; Co-Plan, 2005). Die große Ausnahme bildet Polen, wo eine energische Debatte über Bürgerhaushalte in der Zivilgesellschaft geführt wurde. Besonders die NROs Stocznia und SLLGO (der nationale Dachverband der polnischen Kommunen, der sich heute Watchdog Poland Civic Network nennt) engagieren sich sehr stark für Schulungen in diesem Bereich. Zugleich nehmen sie eine Katalysatorfunktion im Dialog mit dem nationalen Parlament wahr, das 2012 mehrere Sondersitzungen für die Erörterung von Bürgerhaushalten einberief. Der Dachverband SLLGO gewann einen wichtigen Prozess vor dem obersten polnischen Verwaltungsgericht, sodass nunmehr alle persönlichen Daten der Beteiligten an den Entscheidungen über den Solecki-Fonds veröffentlicht werden müssen; denn diese gelten als integraler Bestandteil der relevanten Informationen über die Verwendung öffentlicher Mittel.

Kasten 12:

Eine neue Art von Bürgerhaushalten in Polen

Im Jahr 2012 hatte Polen die meisten Bürgerhaushalte in ganz Europa. Im Februar 2009 war im Zuge eines engen Dialogs zwischen der Regierung und zivilgesellschaftlichen Organisationen (hauptsächlich SLLGO, dem polnischen Netzwerk für bürgerschaftliche Kontrolle und Aufsicht – Watchdog Poland Civic Network) ein Bürgerhaushaltsgesetz verabschiedet worden. Dieses Gesetz gilt für alle 2.173 ländlichen Kommunen im Land und fördert die direkte Demokratie auf lokaler Ebene durch sog. Solecki-Fonds. Diese speziellen Fördertöpfe geben den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihr Lebensumfeld zu verändern, indem sie über eine Prioritätenliste verschiedener Vorhaben mit verbindlichem Ergebnis abstimmen können. Das nationale Gesetz legt dabei keine verbindlichen Pflichten fest, sondern arbeitet mit finanziellen Anreizen: Kommunen erhalten einen Zuschuss für die beschlossenen Vorhaben in Höhe von zehn bis dreißig Prozent, je nach Anzahl der Einwohner und der wirtschaftlichen Situation der Kommune. Seit 2009 gab es mehr als 20.000 Bürgerversammlungen in den Kleinstädten und Dörfern und 375 Millionen Zloty (85 Millionen Euro) wurden für diese Form der Bürgerbeteiligung bereitgestellt. Mittlerweile gibt es in Polen mehr als 1.100 solcher Bürgerhaushalte und im Jahr 2011 wurden 0,3 Prozent aller kommunalen Ausgaben im Rahmen eines Bürgerhaushalts beschlossen. Das durch das Solecki-Gesetz begründete Beteiligungsverfahren läßt sich am besten als Modell des Community Development beschreiben, auch wenn die Kommunalverwaltung aktiv in den Dialog mit ihren Bürgerinnen und Bürgern eintritt und nicht nur Entscheidungsbefugnisse auf das Gemeinwesen überträgt. Das Verfahren wird von Stadt zu Stadt aber sehr unterschiedlich umgesetzt.

Auch wenn es solche Anreize für Beteiligungsverfahren in polnischen Ballungsgebieten nicht gibt, führten mehrere Städte mit unterschiedlichen politischen Mehrheiten trotzdem einige Pilotprojekte durch. Im Jahr 2003 entstand in der von der Mineralölindustrie geprägten Stadt Plock (fast 130.000 Einwohner) eine Art Bürgerhaushalt im Rahmen eines UNP-Förderprogramms. Es formte sich eine

öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen der Stadt, der Firma PKN Orlen (Polens größter Mineralölkonzern mit Sitz in Plock), dem Unternehmen Levi Strauss und den Vertreterinnen und Vertretern einiger lokalen NROs (Sintomer/Herzberg/Roecke, 2010). 2009 entwickelte sich ein weiteres Pilotprojekt in zwei Stadtteilen (Orzepowice und Boguszowice mit insgesamt 20.000 Einwohnern) der schlesischen Kommune Rybnik. Ein Jahr später führte die Kleinstadt Sopot (39.000 Einwohner, in Pommern) einen konsultativen Bürgerhaushalt ein, der als Bottom-up-Prozess unter starkem Druck der Bürgerschaft zustande kam und sich mit rund einem Prozent der Kommunalausgaben befasst. In anderen Städten und Gemeinden werden die existierenden Bürgerhaushalte fortgeführt, sodass die Bürgerhaushalte in Polen allorts gut gedeihen.

Nordamerika setzt sehr stark auf eigene Konzepte, die an die Tradition des Community Development anknüpfen, also der Förderung von benachteiligten Stadtteilen durch selbstorganisierte Interessengruppen. Dennoch bildeten sich auch Merkmale heraus, die unter dem Einfluss von Porto Alegre stehen, wobei Bottom-up-Initiativen sicherlich eine wichtige Rolle spielten (Lerner/Wagner, 2006). Noch vor wenigen Jahren gab es in den Vereinigten Staaten von Amerika keine Bürgerhaushalte, die unseren Kriterien entsprochen hätten. In Kanada dagegen starteten drei Bürgerhaushalte: in der Stadt Guelph (das erste Projekt mit Beginn im Jahr 1999), im Stadtteil Plateau Mont-Royal von Montreal (beide rund 100.000 Einwohner) und ein branchenspezifischer Bürgerhaushalt der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft von Toronto – Toronto Community Housing Corporation (TCHC). Bis 2012 kehrte sich die Situation dann um: Die kanadische Stadt Hamilton (520.000 Einwohner) initiierte in ihrem Distrikt Ward 2 (mit 38.000 Einwohnern) einen Bürgerhaushalt, während die Bürgerhaushalte in Toronto und Montreal 2010 bzw. 2009 eingestellt wurden. Neue Bürgerhaushalte entstanden auch in den Vereinigten Staaten von Amerika, allerdings eher auf Stadtteilebene oder für einzelne Distrikte (jedenfalls nicht für ganze Städte).

Im Zuge dieser Prozesse konnten die Bürgerinnen und Bürger in Chicago und New York City durch öffentliche Deliberation über die Verwendung von mehr als 20 Millionen US-Dollar entscheiden. Die US-amerikanischen Bürgerhaushalte werden von lokalen Organisationen unterstützt, wie beispielsweise dem „Participatory Budgeting Project (PBP)“, einer sehr dynamischen, gemeinnützigen Organisation. In Chicago entstand ein Bürgerhaushalt im Jahr 2009 im 49. Distrikt (ward) mit 1,3 Millionen US-Dollar, die nur für bestimmte infrastrukturelle Investitionen verwendet werden durften. Das Projekt dehnte sich anschließend auf fünf weitere Distrikte aus. Allerdings muss sein Erfolg mit Vorsicht genossen werden, vor allem weil die Teilnehmenden vorwiegend wohlhabende Weiße sind und für die Mobilisierung gesellschaftlicher Randgruppen nicht viel unternommen wurde (Lerner/Secondo, 2012). New York hat derzeit den größten Bürgerhaushalt. Das Projekt begann im Jahr 2011 mit einem Budget von 6 Millionen US-Dollar, was rund 0,06 Prozent des gesamten New Yorker Haushalts entspricht. Die Gelder gehören zu dem Budget für freiwillige Ausgaben, die New Yorker Mandatsträger nach eigenem Ermessen in ihren Wahlkreisen ausgeben können. Das erklärt, warum die Gebiete der Bürgerhaushalte nicht mit den eigentlichen Verwaltungsbezirken deckungsgleich sind, sondern verschiedene Nachbarschaften umfassen. Der Gesamtbetrag (beigesteuert von vier Mandatsträgern; drei Demokraten und ein Republikaner) verteilte sich auf 27 Projekte, die von 6.000 Bürgerinnen und Bürger per Abstimmung ausgewählt worden waren. Insgesamt beteiligten sich 7.736 Personen an dem Bürgerhaushalt (PBP Bericht, 2012).

Die meisten der gewählten Projekte fielen in den Bereich „Umwelt, Gesundheit und öffentliche Sicherheit“, gefolgt von „Kunst, Kultur und Bildung“. Einige Strategien führten zu einer differenzierten Beteiligung: dezentralisierte Bürgerversammlungen an mehreren Orten und zu unterschiedlichen Zeiten mit zusätzlichen Dienstleistungen wie z. B. Kinderbetreuung oder Verpflegung. Der Versammlungsort scheint viel auszumachen: Bürgerversammlungen in religiösen Einrichtungen oder in Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen erhöhten die Beteiligung von Personen mit

niedrigem Einkommen oder Migrationshintergrund (Lerner/Donovan, 2012).

Nachdem auch andere Städte in einzelnen Stadtteilen einen Bürgerhaushalt einführten – die kalifornische Stadt Vallejo (116.000 Einwohner) sogar für die gesamte Stadt –, kündigte der Bürgermeister von San Francisco im September 2013 einen Online-Bürgerhaushalt für 2014 an. Zudem sieht eine der ersten Verordnungen des neu gewählten, demokratischen Bürgermeisters von New York, Bill de Blasio, die Ausweitung der Erfahrungen der letzten drei Jahre auf das ganze Stadtgebiet vor.

2. Soziale Auswirkungen von Bürgerhaushalten in Europa und Nordamerika

Der größte Erfolg der Bürgerhaushalte in Lateinamerika sind wohl die sozialen Auswirkungen. Wie aber sieht es in Europa und Nordamerika aus, wo die sozialen Probleme zwar nicht zu unterschätzen, aber nicht so hervorstechend sind? Während die deutschen Kommunen dem Beispiel von Porto Alegre immer noch relativ skeptisch gegenüberstehen, knüpften viele Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Spanien und Italien daran an. Gemeinsam ist ihren Konzepten, dass sich ihre Bürgerhaushalte in der Regel auf Investitionsvorhaben und Projekte konzentrieren, deren Priorität nach Kriterien der sozialen Gerechtigkeit festgelegt wird. Die besten Beispiele finden wir in der spanischen Stadt Sevilla und in einigen kleineren italienischen Kommunen. Eine Alternative zu dem Modell der partizipativen Demokratie bieten Bürgerfonds für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, in denen Projekte partizipativ und gemeinsam mit der dort ansässigen Bevölkerung erarbeitet werden. Wie können Bürgerhaushalte für die soziale (Stadt-)entwicklung genutzt werden und wie sind sie entstanden?

In Europa zeigten sich soziale Effekte von Bürgerhaushalten am stärksten in zwei kleinen italienischen Kommunen, und zwar in den Städten Grottammare an der Adriaküste und Pieve Emanuele nahe Mailand. In beiden Städten leben

etwas mehr als 15.000 Einwohner. In beiden Kommunen wurde nach einem Regierungswechsel der frühen 1990er-Jahre im Zuge zahlreicher Bestechungsskandale eine Epoche partizipativer Politik eingeleitet. Dies führte dazu, dass vernachlässigte Quartiere aufgewertet und Korruption weitgehend zurückgedrängt wurde. In beiden Fällen führte die Bürgerbeteiligung tatsächlich zu einem grundlegenden Wandel. Damit zeigt sich auch, dass ein Porto Alegre in Europa prinzipiell möglich ist (Sintomer/Herzberg/Roecke, 2010; Amura/Stortone, 2010). Aber gilt das auch für die Großstädte? Grottammare (führte als erste Stadt in Europa im Jahr 1994 einen Bürgerhaushalt ein, der 2002 dann noch ausgebaut wurde) und Pieve Emanuele (wo der Bürgerhaushalt im Jahr 2003 startete) haben aufgrund ihrer Erfolge eine Vorbildfunktion für die weitere Verbreitung von Bürgerhaushalten in Italien, wo mittlerweile 150 weitere Verfahren entstanden. Viele bekommen Unterstützung aus einem speziell eingerichteten Förderfonds der Regionalregierungen Latiums und der Toskana, was eine wichtige multiplikatorische Wirkung hatte. Bis 2009 waren Modena und Parma (beide mit rund 190.000 Einwohnern), Bergamo (121.300 Einwohner) und Reggio Emilia (rund 170.000 Einwohner) die bedeutendsten Großstädte Italiens, die Bürgerhaushalte eingeführt hatten. In vielen Fällen blieben diese aber auf einzelne Quartiere begrenzt und wurden zwischen 2008 und 2010 von der Zentralregierung abgesetzt (Sintomer/Allegretti, 2009). Auch Rom hatte über mehrere Jahre in fünf seiner Stadtteile Bürgerhaushalte: im Municipio XI (mit rund 200.000 Einwohnern) als Pionierbeispiel aus dem Jahr 2004 (mit Unterbrechungen bis 2009) und im Municipio IX (rund 200.000 Einwohner), das hinsichtlich seiner Organisationsstruktur wohl ausgereifteste Beispiel (Angeloni et al., 2013; Talpin, 2011).

Der Bürgerhaushalt von Pieve Emanuele wurde nach der Wahl Niederlage der linksgerichteten Koalition im Jahr 2007 zwar ebenfalls eingestellt (obwohl er ausdrücklich in der Gemeindeordnung verankert worden war); er wirkte aber weiter als Vorbild für andere Beteiligungsverfahren. Nach 2006 wurden die Bürgerhaushalte von Grottammare mit anderen Beteiligungsverfahren zusammengelegt, deren Ziel ebenfalls in der stärkeren Einbeziehung der Bürgerinnen

und Bürger an der Diskussion der kommunalen Einnahmen bestand. Aufgrund der Wirksamkeit des Verfahrens erhielt die Stadt 2010 zehn Millionen Euro als Spende von der Stiftung einer Bank, die ebenfalls an dem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über das Gesamtprojekt beteiligt war. Das Geld war für den Bau eines vielseitig nutzbaren Sozialzentrums gedacht. Ende 2012 gab es rund zwanzig Bürgerhaushalte in Italien (hauptsächlich in der Toskana und mittelgroßen Städten). Die italienischen Kommunen durchlaufen derzeit finanziell sehr schwierige Zeiten. Daher können die Bürgerhaushalte nicht mit nennenswerten Mitteln rechnen und sollen sich daher langsam durch Pilotprojekte in ausgesuchten Stadtteilen entfalten. Mehrere soziale Bewegungen und Bürgerinitiativen setzten sich an ihren jeweiligen Wohnorten für Bürgerhaushalte ein, was deren zunehmende Anerkennung in der Zivilgesellschaft belegt. Aber die gesellschaftlichen Veränderungen, die sich in Grottammare und Pieve Emanuele vollzogen, wurden nirgends sonst verwirklicht.

Das Modell der partizipativen Demokratie wurde, als es nach Europa kam, tatsächlich eher verwässert. Das lässt sich gut am Beispiel der spanischen Stadt Sevilla in Andalusien erkennen, die mit über 700.000 Einwohnern lange Zeit die größte Kommune mit einem Bürgerhaushalt in Europa war. In Spanien existierten bis zu den Kommunalwahlen 2011 rund 100 Bürgerhaushalte; dabei war Sevilla das ehrgeizigste Projekt aufgrund der dort verwendeten Verteilungskriterien (Ganuza, 2010; Sintomer/Ganuza, 2012). Bis 2011 waren dort vierzehn Stadtämter an dem Bürgerhaushalt mit einem Volumen von rund 25 Millionen Euro involviert, während der gesamte Kommunalhaushalt mehr als 862 Millionen Euro betrug – ausschließlich der Unternehmen in kommunaler Trägerschaft. Nach den Kommunalwahlen 2011 wurde der Bürgerhaushalt sehr schnell abgeschafft, obwohl er formal abgesichert war. Nichtsdestotrotz ist es wichtig, einige Merkmale seiner Struktur zu beschreiben.

Wie in Porto Alegre glich der Aufbau des Bürgerhaushalts der andalusischen Hauptstadt dem einer Pyramide. Die Basis bildete eine Aufteilung der Stadt in fünfzehn Bürgerhaushalts-Distrikte. Hier trafen sich die Bürgerinnen und Bürger

zu ihren Versammlungen, die meist in Gemeindezentren abgehalten wurden. Im Laufe dieser Bürgerversammlungen wurden Projekte entwickelt und vorgeschlagen. Projektanträge unter 30.000 Euro galten als Distriktprojekte. Projekte, die über dieser Schwelle lagen, wurden als Projekte für die ganze Stadt betrachtet. Delegierte wurden sowohl für die Distrikte als auch für die Gesamtstadt gewählt. Zu ihren Aufgaben gehörte es, die Vorschläge der Bürgerversammlungen zu prüfen und über ihre finale Priorität zu entscheiden. Hierzu wurden soziale Kriterien herangezogen, die sich zum Teil an denen von Porto Alegre orientierten. Ein Unterschied bestand in der Unterteilung in objektiv messbare „allgemeine Kriterien“ und in „ergänzende Kriterien“, die im Ermessen der Delegierten lagen. Für jeden Vorschlag wurden in jeder Kategorie null bis fünfzehn Punkte vergeben. Auf diese Weise entstand eine hierarchisierte Projektliste, die der Stadtverwaltung bzw. dem Stadtparlament übergeben wurde. Das Ziel dieser Kriterien bestand darin, die Vorschläge nach Prioritäten so zu ordnen, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen und Distrikte besonders stark profitieren können. In Sevilla wurden vor allem Projekte mit sozialen, ökologischen und demokratischen Zielen in Distrikten umgesetzt, deren Infrastruktur schwach ausgeprägt ist.

Tabelle 3:
Verteilungskriterien des Bürgerhaushalts von Sevilla

A. Allgemeine Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Grundinfrastruktur (Beleuchtung, Asphaltierung, Wasserversorgung etc.) • Zugang zu Basisdienstleistungen • Anzahl der betroffenen Einwohner 	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der betroffenen Personen • Zustand der sozialen Infrastruktur in der betreffenden Zone des Bürgerhaushalts • Abwesenheit von öffentlichen Sozialprogrammen •
B. Ergänzende Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Betroffenes Gebiet (Quartier, Zone) • Ökologische Nachhaltigkeit • Integration in die Architektur des jeweiligen Stadtquartiers • 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung demokratischer und humanistischer Werte wie Toleranz, Frieden, Solidarität etc.

Quelle: Stadtverwaltung von Sevilla, 2004

Neben diesen Kriterien ist die Rolle der Bürgerinnen und Bürger von Sevilla hervorzuheben, die sich mit großem Engagement in Interessengruppen organisierten und sowohl bei der Vorbereitung der Bürgerhaushaltsforen in den Distrikten als auch bei Absprachen mit den Moderatoren involviert waren. In den Vorbereitungstreffen mit den Moderatoren wurden Sensibilisierungsstrategien, der Versammlungsablauf und die Verteilung der Informationsmaterialien besprochen. Zum anderen konnten die Bürgerinnen und Bürger Anpassungen beim Verfahren an sich und bei den Verteilungskriterien vornehmen. Eine Gruppe von Kindern hatte sich beispielsweise im Jahr 2010 in einer Initiative mit ihren Eltern und Lehrern zusammengetan, um die Verfahrensregeln zu ändern. Sie hatten bereits Vorschläge in den Bürgerhaushalt eingebracht, waren aber aufgrund ihres Alters noch nicht stimmberechtigt. Sie erreichten letztendlich, dass auch Kinder, die das zehnte Lebensjahr schon erreicht hatten, auch bei der Priorisierung der Bürgerhaushaltsprojekte mitstimmen durften. Doch trotz der klaren Regeln und des Empowerment der Zivilgesellschaft sind die Auswirkungen auf die soziale Gerechtigkeit nicht mit denen zu vergleichen, die sich in Lateinamerika beobachten ließen. In dem ärmeren Distrikt Polígono Sur (mit 32.000 Einwohnern nach offiziellen Angaben) wurden im

Rahmen des Bürgerhaushalts 10,90 Euro pro Einwohner ausgegeben bei einem städtischen Durchschnitt von 8,70 Euro. Die Verteilungskriterien führten zu Mehrausgaben in dem Distrikt von 70.000 Euro, obwohl sich die Kosten für den Bau von Sportanlagen oder die Sanierung der Straßen leicht auf mehrere Hunderttausend Euro hätten belaufen können.

Kasten 13:
Die Wohnungsbaugesellschaft von Toronto
(Toronto Community Housing)

In Europa und Nordamerika bietet das Modell des Community Development unter Umständen eine Alternative zum Bürgerhaushalt, wenn es um die Förderung von sozialer Gerechtigkeit geht. Unter den verschiedenen Experimenten in der angelsächsischen Welt sind die Aktivitäten in Toronto besonders interessant. Die Stadt hat eine eigene Wohnungsbaugesellschaft, Toronto Community Housing (TCH) genannt. Mit 164.000 Mietern und 58.500 Wohnungen (sechs Prozent des Wohnungsbestands in Toronto) stellt sie Kanadas größten Anbieter von Sozialwohnungen dar. Das jährliche Budget beträgt 572 Millionen kanadische Dollar (ca. 394 Millionen Euro), von denen ein Großteil zur Deckung der Fixkosten aufgewandt

wird. Im Jahr 2001 richtete die Wohnungsbaugesellschaft einen Bürgerhaushalt für seine Mieter ein, bis der neue Bürgermeister von Toronto das Verfahren im Jahr 2010 wieder abschaffen ließ.

Durch seine pyramidenartige Struktur gleicht das Verfahren auf den ersten Blick dem von Porto Alegre. Über den Wohnungsbestand verteilt gab es 27 Mieterräte, die Vorschläge der Mieter aufnahmen. Anschließend einigte sich jeder Mieterat auf fünf Projekte für sein Gebiet. Ein weiterer Ausschuss, der sich aus Delegierten der Mieteräte zusammensetzte, entschied darüber hinaus über zwei weitere Projekte für Toronto Community Housing insgesamt. Diesem Ausschuss oblag die Überprüfung der Machbarkeit der vorgeschlagenen Projekte, die Ermittlung des jeweiligen Finanzbedarfs und die Unterstützung bei der Umsetzung der beschlossenen Vorhaben. Mit diesem Verfahren wurde jährlich über rund 7 Millionen kanadische Dollar (rund 4,68 Millionen Euro) entschieden. Dabei handelte es sich vor allem um bürgernahe Maßnahmen wie kleinere Reparaturen in den Gebäuden, die Pflege von Grünflächen oder den Bau von Kinderspielplätzen. Allerdings gibt es einen wichtigen Unterschied zu Porto Alegre: Anders als in der brasilianischen Vorzeigestadt müssen die Gelder weder durch das Stadtparlament noch durch die Wohnungsbaugesellschaft genehmigt werden; es handelt sich damit um von den Mieterinnen und Mietern selbstverwaltete Fonds. Da viele der Mieter sozial benachteiligt sind, kam dieser Bürgerhaushalt besonders diesen Bevölkerungsgruppen zugute. Darüber hinaus hatte ihre Auseinandersetzung mit öffentlichen Entscheidungsfindungsprozessen einen wichtigen pädagogischen Wert. Die durch den Bürgerhaushalt geförderten Projekte wurden meist durch Maßnahmen im Gesundheitswesen und anderen sozialen Bereichen flankiert. Dazu wurden noch andere Beteiligungsverfahren genutzt, insbesondere im Bereich der Planung. Zwei Mietervertreter saßen auch in dem 13-köpfigen Aufsichtsrat von Toronto Community Housing. Im Jahr 2008 initiierte die Gesellschaft auch einen interessanten Bürgerhaushalt für seine 1.400 Mitarbeiter, die dadurch über die Verwendung der Mittel für die Weiterbildung des Personals entscheiden können.

3. Partizipation – Ein erfolgreicher Weg zur Modernisierung?

Als 2001/2002 die Debatte in Deutschland über das Experiment mit dem Bürgerhaushalt von Porto Alegre begann, waren viele anfangs sehr skeptisch. Einige wiesen darauf hin, dass die sozialen Probleme anderer Natur seien als in Lateinamerika. Auch kam das unter Umständen stärkere Argument auf, dass sich die deutschen Städte und Gemeinden in einer Finanzkrise befänden, sodass die Beteiligung an öffentlichen Investitionen absurd sei. Was gäbe es für die Bürgerinnen und Bürger an Mitsprachemöglichkeiten, wenn das Geld nicht verfügbar oder fest zugewiesen sei? All diese Gründe führten dazu, dass das Verständnis von Bürgerhaushalten nicht auf der finanziellen Zu- oder Umverteilung basierte, sondern sie eher als eine Möglichkeit zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen betrachtet wurden. Obgleich es eine Reihe von Fällen in Lateinamerika gab, in denen Partizipation mit Modernisierung verknüpft war, folgten Bürgerhaushalte zwischen Rhein und Oder einem eigenen, nicht minder originellen Weg, der entscheidend zur partizipativen Modernisierung in Europa beitrug.

3.1 Information, Konsultation, Rechenschaft

Die ersten Bürgerhaushalte in Deutschland entstanden um die Jahrtausendwende. Unter den ersten Kommunen befinden sich Rheinstetten (20.500 Einwohner), Emsdetten und Hilden (siehe Kasten 3). In diesen Städten wurden Bürgerhaushalte im Rahmen von Pilotprojekten wie dem Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ (1998–2002) und der Initiative „Kommunaler Bürgerhaushalt Nordrhein-Westfalen“ (2000–2004) eingeführt. Vorbild dieser Kooperationen war die Erfahrung im Bereich Gemeindeplanung der neuseeländischen Stadt Christchurch, deren Ansatz „Modernisierung durch Beteiligung“ wichtig für die Initiatoren in Deutschland war. Da die deutschen Städte und Gemeinden wegen ihrer hohen Verschuldung seinerzeit vor großen finanziellen Herausforderungen standen, erwarteten sie von ihren Bürgerinnen und Bürgern Verständnis für diese „schwierige Lage“, aber auch eigene Vorschläge zur Verbesserung der kommunalen Dienstleistungen.

Aufgrund dieser Fokussierung auf die lokale Verwaltungsmodernisierung wird bei deutschen Bürgerhaushalten der Dialog mit der Zivilgesellschaft in drei Stufen geführt: Information, Konsultation und Rechenschaft. In einem ersten Schritt werden Bürgerinnen und Bürger mit Broschüren und auf öffentlichen Bürgerversammlungen über die kommunale Haushaltslage informiert: Woher generiert die Kommune ihre Einnahmen und welche kommunalen Dienstleistungen finanziert sie damit? Während der Konsultationsphase, die oft in Form von Bürgerversammlungen, ggf. ergänzt durch Umfragen und Internetdebatten erfolgt, geht es um die Sammlung von Vorschlägen für die Verbesserung von öffentlichen Bädern, Bibliotheken, Grünflächen, Sportstätten, Straßenreinigung usw. Die Kommunalverwaltungen schauen hier nach der Bürgerexpertise, welche durch die alltäglichen Erfahrungen mit diesen Einrichtungen und Dienstleistungen generiert wird. Ein Mitarbeiter einer Bürgerhaushaltskommune sprach in diesem Zusammenhang einmal von dem „Bürger als Unternehmensberater“. Eine Variante besteht darin, die Konsultation nicht über einzelne Dienstleistungen zu führen, sondern die kommunalen Einnahmen und Ausgaben öffentlich zu debattieren. So hat zum Beispiel die Stadt Emsdetten mit ihren Bürgerinnen und Bürgern verschiedene Optionen zum Ausgleich des Haushaltsdefizits diskutiert und sie dazu eingeladen, entsprechende Vorschläge zu erarbeiten. Im dritten Schritt, dem der Rechenschaft, legt die Verwaltung dar, welche Vorschläge vom Kommunalparlament aufgegriffen wurden und welche nicht. Die Stadt Hilden beantwortet beispielsweise jeden einzelnen Vorschlag mit einem persönlichen Brief, in dem sie den Antragstellerinnen und Antragstellern erläutert, was aus ihren Vorschlägen geworden ist.

3.2 Abstimmungsverfahren und Bürgerhaushalte in Großstädten

Ab 2005 fand eine Weiterentwicklung der Bürgerhaushalte in Deutschland statt. Einer der Gründe war die Unterstützung der Organisation Capacity Building International bei der Debatte in Deutschland über den Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Außerdem war nun auch der politische Wille vorhanden, Bürgerhaushalte in größeren Städten

einzuführen. Hierzu ließ die Bundeszentrale für politische Bildung in Zusammenarbeit mit den Stiftungen der im deutschen Bundestag vertretenen Parteien ein eigenes Verfahren entwickeln. Das neue Konzept knüpfte an den vorhandenen Ansatz an und entwickelte ihn weiter (Bpb, 2005). Dabei ging es weiterhin weniger um Investitionen, sondern mehr um die partizipative Auswertung der kommunalen Dienstleistungen und den wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Neu ist jedoch, dass die Bürgerinnen und Bürger durch Abstimmungsverfahren die Prioritäten ihrer Vorschläge mitbestimmen können. Somit blieb die Auswahl der wichtigsten Vorschläge nicht länger bei der Verwaltung. In der Praxis wurde dieses Verfahren erstmalig im Berliner Bezirk Lichtenberg (252.000 Einwohner) erprobt und anschließend von Potsdam (150.000 Einwohner) und später auch von anderen Bürgerhaushalten übernommen.

3.3 Fokussierung auf Internetbeteiligung und Kostenreduzierung

Ein weiterer Grund für die Weiterentwicklung der Bürgerhaushalte bestand wohl in der verhältnismäßigen Ineffizienz der ersten methodischen Umsetzung. Vorschläge zur Verbesserung von Bibliotheksangeboten, Parkmöglichkeiten oder Grünflächenpflege lassen sich mit wesentlich weniger komplizierten Verfahren als den traditionellen Bürgerhaushalten sammeln. Die Beteiligung über das Internet erwies sich schnell als ein Ausweg aus dieser mangelnden Effizienz und ist so zu einer Kernkomponente von Bürgerhaushalten geworden. Dadurch reduzieren sich sowohl die Kosten der Beteiligung für die Bürgerinnen und Bürger als auch die Organisationskosten für die Institutionen. Im Jahr 2012 gab es Bürgerhaushalte, bei denen die Beteiligung größtenteils oder sogar komplett virtuell stattfand. Ein international sehr anerkanntes Verfahren ist der Bürgerhaushalt der Stadt Köln (1 Million Einwohner).

In vielen Städten und Gemeinden, die ihren Bürgerhaushalt mit öffentlichen Versammlungen durchführen, ist die Online-Beteiligung wichtig. Beispielsweise beteiligen sich in Potsdam (160.000 Einwohner) mehr als 4.000 Personen; müssten die Bürgerinnen und Bürger persönlich in einer

Bürgerversammlung erscheinen, wären es wohl kaum mehr als zwei oder drei Dutzend. Ähnliches ließ sich in Münster (290.000 Einwohner) beobachten, wo der Bürgerhaushalt im Jahr 2011 startete. Die Bürgerinnen und Bürger scheinen eine sehr pragmatische Einstellung zur Online-Beteiligung zu haben. Einerseits ist es für sie der bequemste Weg der Beteiligung. Andererseits wurden Bürgerhaushalte dadurch auf Online-Abstimmungen herabgewertet. Der Raum für Diskussionen wird weniger genutzt und scheint sich eher auf die Verteidigung einzelner Vorhaben zu konzentrieren als auf die grundsätzliche Debatte über die Leitlinien und thematische Prioritäten ihres kommunalen Haushalts.

Beteiligung über das Internet wurde auf verschiedene Arten in das Bürgerhaushaltsmodell der partizipativen Modernisierung integriert. Wurde es anfangs für Online-Abstimmungen und virtuelle Diskussionen genutzt, wie in Lichtenberg, Potsdam und anderswo, so trug das Internet bald auch zur Kostenreduzierung bei. In diesem Fall zielt die Modernisierung vor allem auf Lösungsansätze für Kommunen, die unter großem finanziellen Druck stehen. Dieser Ansatz ist allerdings dem von Porto Alegre diametral entgegengesetzt, da er der Kostenreduzierung dient und sich nicht auf neue Projekte oder andere ausgabenorientierte Themen konzentriert. In Städten wie Essen (570.000 Einwohner) oder Solingen (160.000 Einwohner) können die Bürgerinnen und Bürger die Vorschläge der Kommunalverwaltung zur Kostenreduzierung kommentieren oder auch eigene Ideen der Einsparung oder für neue Einnahmequellen einbringen. Auf diese Weise erkennen die Bürgerinnen und Bürger die finanzielle Notlage ihrer eigenen Kommune. Bürgerhaushalte bieten somit auch eine Möglichkeit, Haushaltskürzungen in Bereichen zu vermeiden, die den Bürgerinnen und Bürgern wichtig sind. Andererseits besteht auch das Risiko der Alibifunktion, wenn Bürgerbeteiligung nämlich nur die bereits vom Kommunalparlament beschlossenen, nicht mehr zu beeinflussenden Haushaltskürzungen legitimieren soll.

Bei Betrachtung der jüngsten Entwicklungen lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die verstärkte Nutzung des Internets und die Fokussierung auf Haushaltskürzungen

die Landschaft der Bürgerhaushalte in Deutschland verändert haben. Deutschland ist nach Polen das europäische Land mit den meisten Bürgerhaushalten. Andere Trends, wie z. B. die Einführung von Investitionszuschüssen, sind Randphänomene. Alles in allem liegt die Hauptzielsetzung der deutschen Bürgerhaushalte offenkundig auf der Verwaltungsmodernisierung und zum Teil auch auf der Bestrebung nach mehr Bürgernähe. In diesen Modellen spielt die Übertragung von Entscheidungskompetenzen eine geringere, wenn nicht gar marginale Rolle.

Kasten 14:
Internetgestützter Bürgerhaushalt zu Haushaltskürzungen in der Stadt Essen

Zahlreiche deutsche Städte haben stets höhere Ausgaben als Einnahmen. Um unkontrollierte Haushaltsschieflagen auf kommunaler Ebene zu vermeiden, sind Städte und Gemeinden gesetzlich verpflichtet, ein Konzept zur Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten, sobald ihr strukturelles Haushaltsdefizit eine bestimmte Schwelle überschreitet. Das geschah in Essen (570.000 Einwohner), einer Stadt im (ehemals) vom Bergbau geprägten Ruhrgebiet. Angesichts der angespannten Haushaltslage wollte der Stadtrat nicht allein über Haushaltskürzungen entscheiden und stellte eigene Konsolidierungsvorschläge öffentlich zur Debatte. Dazu wurde im Jahr 2010 eine Internetplattform eingerichtet, auf der 78 Vorschläge mit einem Gesamteinsparvolumen von 381 Millionen Euro einzusehen waren. Die Essener Bürgerinnen und Bürger konnte die Vorschläge kommentieren und über die von ihnen bevorzugten Prioritäten abstimmen. So bekam der Stadtrat einen Eindruck davon, welche Maßnahmen unterstützt bzw. abgelehnt würden. Außerdem konnte die Essener Bürgerschaft auch eigene Vorschläge unterbreiten, wie Ausgaben gekürzt bzw. Einnahmen generiert werden könnten. An der Abstimmung beteiligten sich 3.700 registrierte Teilnehmende und unterstützten so Haushaltskürzungen in Höhe von 117 Millionen Euro. Das war nahezu die Hälfte des Betrags, der zur Debatte gestanden hatte. Die Menschen tendierten dazu, Haushaltskürzungen im Sozial- und Bildungsbereich abzulehnen (Unterstützungsquote hier bei elf Prozent), wohingegen Einschnitte bei anderen Haushaltspositionen

oder bei Politikern und der öffentlichen Verwaltung eher Akzeptanz fanden (mit einer Unterstützungsquote von 85 Prozent). Letztendlich veabschiedete der Gemeinderat die zuvor geplanten Kürzungen im vollen Umfang, ohne wesentlich auf Vorschläge des Bürgerhaushalts einzugehen: Die Gemeindevertreter hatten die Bürgervorschläge erst kurz vor der Abstimmung des Haushalts erhalten, größere Anpassungen waren deshalb nicht mehr möglich (Stadtverwaltung Essen 2010). Im folgenden Jahr wurde das Verfahren wiederholt, jedoch war die Beteiligung bedeutend geringer. Essen beschloss anschließend, den Bürgerhaushalt nicht länger fortzusetzen, da die Stadt nicht länger unter finanziellem Druck steht. Für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt gibt es jetzt Beteiligungsmöglichkeiten in anderen Bereichen (Stadtverwaltung Essen 2012a; 2012b).

Bei genauer Betrachtung der deutschen Bürgerhaushalte mit besonderem Akzent auf der Verwaltungsmodernisierung lassen sich einige interessante Effekte beobachten. Zum einen wird die Expertise der Bürgerinnen und Bürger anerkannt, sodass sie eine aktive Rolle bei der Gestaltung des kommunalen Dienstleistungsangebots spielen. Zudem können sie auch selbst Vorschläge für einen effizienteren Umgang mit den kommunalen Haushaltsmitteln unterbreiten. Diese Effekte sind aber entweder nicht wahrnehmbar oder gar nicht vorhanden. Bei einigen Bürgerhaushalten, deren Hauptziel die Haushaltskürzungen waren, kommen zumindest aber Informationen ans Tageslicht, die zuvor nie veröffentlicht worden waren. In Essen wurden beispielsweise die Gehälter der Geschäftsführer und Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen veröffentlicht.

Im Gegensatz dazu konnten in anderen europäischen Bürgerhaushalten weitere Modernisierungseffekte festgestellt werden. Dazu gehörten z. B. die ressortübergreifende Zusammenarbeit von Fachbereichen, die Beschleunigung von verwaltungsinternen Abläufen, die Veränderung von Managementstrukturen oder die bessere Kontrolle der Verwaltung (Sintomer/Herzberg/Roecke, 2010). Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass vor allem die

deutschen Erfahrungen die Debatte über Bürgerhaushalte und Modernisierung angestoßen haben. Ein erster Schritt in diese Richtung war die Schaffung von mehr Transparenz bei Bürgerhaushaltsentscheidungen, was für viele Kommunen zu einer wichtigen Komponente wurde. Ein Beispiel lässt sich in Sevilla finden, wo die Finanzierung von Projekten aus dem Bürgerhaushalt im kommunalen Haushalt separat ausgewiesen wird.

4. Bürgerhaushalte und Zivilgesellschaft

Neben den Zielen einer größeren sozialen Gerechtigkeit und der Verwaltungsmodernisierung werden mit Bürgerhaushalten auch die Mobilisierung oder ein Empowerment der Bürgerschaft angestrebt. In Brasilien führte oft der Bürgerhaushalt indirekt auch zu einer Stärkung der repräsentativen Demokratie. Dies wurde durch die erfolgreiche Bekämpfung von Korruption und Klientelismus erreicht, eine Folge der größeren Transparenz und Autonomie von Basisinitiativen im Verfahren. In Lateinamerika sind Bürgerinnen und Bürger besonders bei den Bürgerhaushalten aktiv, die sich am Community Development orientieren. Allerdings ist die Bürgerbeteiligung in diesem Modell nicht mit den Entscheidungsverfahren der Verwaltung und des Gemeinderatsverbunden. Es handelt sich um einen eigenständigen und parallelen Prozess, der von sich aus daher nicht auf die Institutionen der repräsentativen Demokratie auswirken kann. Welche Bilanz kann diesbezüglich für Europa und Nordamerika gezogen werden?

Bei der Mehrzahl der europäischen Bürgerhaushalte trafen die Kommunen selbst die Entscheidung, dieses innovatives Beteiligungsverfahren einzuführen. Oft gehen aber Verfahren, die sich am Community Development orientieren, andere Wege. Sie entstehen aus einer Kultur der Selbsthilfe, die gerade in Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika sehr verbreitet ist. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass dort der Wohlfahrtsstaat nicht so ausgeprägt ist wie in Westeuropa oder Skandinavien. Die Ausprägungen dieser Initiativen reichen von

verhältnismäßig informellen Stadtteilinitiativen bis hin zu professionellen Organisationen. Sie werben die Finanzmittel für ihre Aktivitäten in der Regel aus externen Quellen ein, z. B. aus regionalen oder nationalen Förderprogrammen oder im Fall von Europa von der Europäischen Union.

In der 100 Kilometer westlich von Toronto im Staat Ontario gelegene Stadt Guelph (100.000 Einwohner) führten Stadtteilinitiativen einen Bürgerhaushalt ein. Dieser war anfangs eigenständig, konnte dann aber nach und nach die Stadtverwaltung als Partner gewinnen. Ähnliches vollzog sich auch in mehreren britischen Städten (wie Newcastle, Manchester, Salford und Edinburgh). Denn erst als das Community Pride Network entscheidungsrelevante Bürgerhaushaltskriterien für die Förderzusagen der lokalen Regierung anwendete, begannen auch viele Politiker, den Bürgerhaushalt und seine Potenziale zu schätzen. Die Stadt Guelph erhielt während der 90er Jahre Fördergelder aus einem Programm der Provinzregierung. In einem partizipativen Konsultationsverfahren diskutierten die Akteure des Stadtteils über die Verwendung dieser Mittel. Aufgrund der guten Erfahrungen mit diesem Konzept schlossen sich mehrere Stadtteilinitiativen zusammen und übertrugen es auf andere Stadtteile. Themenvorschläge und quartiersbezogene Projekte wurden zu Beginn des Verfahrens von den Organisatoren zur Debatte gestellt, in anschließenden Bürgerversammlungen diskutiert und schließlich nach Prioritäten geordnet. Die letztendliche Entscheidung über die Verwendung der Fördermittel treffen Delegierte dieser Versammlungen. Das bedeutet mit anderen Worten, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger diese Finanzen letztendlich selbst verwalten – oft mit Unterstützung beauftragter Quartiersmanager. Die Initiativen bzw. die Begünstigten müssen dabei ein Viertel des Budgets ihrer Vorhaben selbst beantragen. Mehr als 1.000 Personen beteiligten sich jedes Jahr an dem Verfahren, viele von ihnen mit niedrigem Einkommen (Pinnington/Lerner/Schugurensky, 2009). Für sie und ihre Kinder werden Aktivitäten wie Stadtteilsterben, Freizeitgestaltung, Bildungsangebote und kleinere Baumaßnahmen finanziert.

In dem Stadtteil Plateau Mont-Royal (101.000 Einwohner) der kanadischen Stadt Montreal gab es zwischen 2005 und 2009 ebenfalls einen Bürgerhaushalt. Er entstand aus einer Dynamik, die wesentlich von zivilgesellschaftlichen Organisationen getragen wurde (Rabuin, 2009, 2013). Bereits Ende der 1990er-Jahre hatten diese Initiativen den Bürgermeister von Porto Alegre, Raul Pont, eingeladen, um über die Einführung eines Verfahrens nach brasilianischem Vorbild in ihrer Heimatstadt zu diskutieren. Zunächst lehnte das Stadtparlament einen entsprechenden Vorschlag ab. Eine von der Zivilgesellschaft organisierte Stadtkonferenz im Jahr 2005, auf der Erfahrungen aus Brasilien und Europa vorgestellt wurden, trug entscheidend dazu bei, die Bürgermeisterin des Stadtteils Plateau-Mont-Royal für die Idee des Bürgerhaushalts zu gewinnen. Dazu kamen auch ihre Studienreisen während des Weltsozialforums nach Brasilien. Der entscheidende Schritt erfolgte schließlich dank des nicht nachlassenden Drucks der Stadtteilinitiativen, insbesondere des Zentrums für Stadtökologie von Montreal (Centre of Urban Ecology of Montreal). Zwar gab es hier keine Verteilungskriterien, und das Verfahren an sich war ein Kompromiss, aber die Zivilgesellschaft konnte Einfluss auf die Verfahrensregeln nehmen. Im Jahr 2009 beschloss der neue Bürgermeister allerdings, den Bürgerhaushalt einzustellen.

Insgesamt gesehen ist die Mobilisierung für Bürgerhaushalte in diesen Teilen der Welt nicht immer einfach. Vielleicht ist es für Bürgerinnen und Bürger einfacher, sich zu engagieren, wenn sie bereits während der Schulzeit Beteiligungsformen kennenlernen und nutzen konnten. Dass dies möglich ist, wurde in unterschiedlichsten Experimenten auch schon nachgewiesen. In der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre entstanden zahlreiche Bürgerhaushalte für Schüler und Studierende. Die wohl bedeutendsten sind derzeit an Gymnasien in der französischen Region Poitou-Charentes zu finden (Sintomer, Talpin, 2011).

Kasten 15:

Bürgerhaushalte an Gymnasien von Poitou-Charentes (Frankreich)

Dank des politischen Willens der regionalen Präsidentin führte die französische Region Poitou-Charentes im Jahr 2005 Bürgerhaushalte an Gymnasien ein. Bis zum Jahr 2012 wurden bereits mehr als 2.000 verschiedene Projekte bewilligt, über die mehr als 150.000 Teilnehmende abstimmten. Dieses Beteiligungsverfahren gibt es in 93 Gymnasien und in einigen Privatschulen (Sintomer/Herzberg/Roecke 2010) in einer Region, die insgesamt mehr als 55.000 Schülerinnen und Schüler zählt. Das Verfahren deckt ein Investitionsvolumen von zehn Millionen Euro jährlich ab. Dabei können kleinteilige Projekte und Investitionen bis zu einer Höhe von 150.000 Euro vorgeschlagen werden. Der gesamte Schulhaushalt der Region beläuft sich auf 110 Millionen Euro. Das Verfahren besteht aus zwei Versammlungen pro Schule, die etwa jeweils zwei Stunden dauern und an denen auch das Schulpersonal sowie die Eltern teilnehmen können. Die erste Versammlung (im November/Dezember) dient der Erläuterung des Verfahrens und der Bildung von Arbeitsgruppen. Dort werden Projekte erörtert, mit denen sich der Schulalltag verbessern ließe. Zum Schluss präsentieren die Arbeitsgruppen ihre Ergebnisse im Plenum. Nach der Prüfung aller Projektvorschläge durch die Regionalverwaltung findet (im Januar/Februar) die zweite Versammlung statt, in der über die Prioritäten abgestimmt wird. Hierzu erhält jeder zehn Stimmpunkte, die auf die Projekte verteilt werden können. Die aus der Abstimmung resultierende Liste wird dem Regionalrat übergeben.

2011 wurde das Verfahren um eine weitere Komponente ergänzt: Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Schulen treffen sich auf regionaler Ebene, wo sie Kriterien für die Vergabe der Mittel aus den Schulbudgets beschließen; dabei berücksichtigen sie die ungleichen Bedingungen für Schulen in Städten bzw. in ländlichen Gegenden. Zusätzlich führte die Region Poitou-Charentes auch noch einen Bürgerhaushalt mit einem jährlichen Budget von 265.000 Euro ein zur Verbesserung der Wohnsituation von Schülern und Studierenden, vor allem auch auf dem Lande.

Andere Regionen Frankreichs (beispielsweise Nord-Pas-de-Calais) folgten diesem Beispiel, wobei sie allerdings den Schwerpunkt weniger auf die Beteiligung an der Entscheidungsfindung setzen wie in Poitou-Charentes.

Bürgerhaushalte speziell für Jugendliche bzw. Schulkinder werden immer beliebter, besonders in Europa. Nach den wohlbekannten spanischen Beispielen von Córdoba, Santa Cristina de Aro und Laboraforo in Sevilla (in einem separaten Verfahren, dessen Regeln 2010 geändert wurden, erhielten alle Kinder, die über zehn Jahre alt waren, Stimmrecht für den Bürgerhaushalt) entstand ein weiterer, erfolgreicher Bürgerhaushalt in der kleinen italienischen Stadt Colle Val d'Elsa. Dort können Schulkinder über ein Budget von 15.000 Euro jährlich diskutieren. Dabei werden sie finanziell von der Region Toskana gefördert, die bestrebt ist, die Qualität der Schulbildung zu verbessern. In Europa finden wir die meisten Bürgerhaushalte für Jugendliche in Schweden (Örebro, Uddevalla, Upplands Vasby) und Portugal (São Brás de Alportel, Lisbon, Cascais, Alfandega da Fé, Oliveira do Hospital, Marvila, Trofa und Condeixa-a-Nova mit rund 17.000 Einwohner; 2012 stellte diese Stadt 150.000 Euro für einen Bürgerhaushalt für Personen im Alter von 16 bis 35 zur Verfügung). Während New York, Vallejo und einige britische Städte (wie beispielsweise Newcastle upon Tyne mit seinen 280.000 Einwohnern) die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Bürgerhaushalten besonders fördern, unterstützt die Bertelsmann Stiftung in Deutschland solche Initiativen für Jugendliche (Rietberg, Wennigsen). Im November 2013 unterzeichnete die Stadt Boston eine Vereinbarung mit dem „Participatory Budgeting Project“ zur Schaffung eines Bürgerhaushalts für Jugendliche im Jahr 2014, den „Young PB“ (der erste in den Vereinigten Staaten von Amerika).

Kasten 16:**Ausweitung von Bürgerhaushalten auf die regionale Ebene**

Bürgerhaushalte gibt es immer noch hauptsächlich auf kommunaler und auf Bezirksebene. In Lateinamerika entstanden indes auch welche auf der Ebene von Provinzen (bzw. Regionen oder Bundesstaaten). Mittlerweile lassen sich solche Tendenzen auch in Europa finden (Sintomer, Talpin, 2011). Neben den Bürgerhaushalten an Gymnasien in der französischen Region Poitou-Charentes gab es erste Beispiele in der spanischen Provinz Malaga. Dort wurden zwischen 2005 und 2011 Strategien für die Einrichtung von Bürgerhaushalten in kleineren Kommunen erarbeitet, mit denen 23 der 101 dortigen Kommunen unterstützt wurden; sechs von ihnen überlebten auch den Machtwechsel von 2011. Zur gleichen Zeit förderte die Provinz Barcelona ein anderes Netzwerk von Städten mit Bürgerhaushalten, das den elf angeschlossenen Kommunen helfen sollte, ihren Dialog untereinander zu fördern und voneinander zu lernen. Einige der wohl wirksamsten Bürgerhaushalte auf regionaler Ebene finden wir in Italien. In der Region Latium erörterten die Bürgerinnen und Bürger (von 2005 bis 2010) in einem partizipativen Verfahren die Verwendung von fünf Millionen Euro für Investitionsvorhaben in spezifischen Bereichen, die von den Teilnehmenden vorgeschlagen wurden. Es fanden Schulungen statt für Politiker und Verwaltungspersonal und über mehrere Jahre gab es Projektausschreibungen: Dafür stellte die Region mehr als 200 verschiedenen Kommunen unterschiedlichster Größe und politischer Ausrichtung insgesamt elf Millionen Euro zur Verfügung zur Förderung der Bürgerbeteiligung an wirtschaftlichen und finanziellen Themen vor Ort (Allegretti, in Sintomer and Talpin, 2011).

Eine andere italienische Region, die Toskana, verabschiedete 2007 ein Bürgerbeteiligungsgesetz (das 2013 modifiziert wurde). Dies ermöglichte Projektausschreibungen für Institutionen und sozialen Initiativen vor Ort, die sich der Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung widmeten. Es gab besondere Fördermittel und eine unabhängige Behörde, die sowohl die Qualität als auch die Entwicklung der Bürgerbeteiligungsverfahren in der ganzen Region beaufsichtigte

(Picchi, 2012). Immer mehr Bürgerhaushalte profitierten von dieser Initiative. 2012 befanden sich 70 Prozent aller italienischen Bürgerhaushalte in der Toskana. Die Region Emilia Romagna nahm sich das toskanische Gesetz zum Vorbild und schaffte erst kürzlich einen vergleichbaren Rechtsrahmen zur Förderung der Bürgerbeteiligung.

5. Die Ergebnisse von Bürgerhaushalten In Europa und Nordamerika

Welche Schlussfolgerungen können wir nun für die Bürgerhaushalte in Europa (und zum Teil in Nordamerika) ziehen, kaum ein Jahrzehnt nach ihrem dortigen Entstehen? Im Hinblick auf die Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit können wir kaum von einer neuen Reihe Bürgerhaushalte nach dem Vorbild von Porto Alegre oder einer besonders starken Verbreitung dieser Art von Bürgerbeteiligung sprechen. Anders als in Brasilien und Lateinamerika führten Bürgerhaushalte hier nicht zu einer Umkehrung der Prioritäten zugunsten der sozial schwächeren Gruppen. Die Beachtung sozial benachteiligter Quartiere fiel hier sehr begrenzt aus.

Braucht der alte Kontinent vielleicht die soziale Gerechtigkeit nicht so sehr? Sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen und Einzelpersonen können auf mannigfaltige Weise mit Bürgerhaushalten gefördert werden. Dazu gehören z. B. spezielle Kriterien für die Zuweisung von Fördermitteln für sozial benachteiligte Quartiere. Hinzu kommt das *Community Development*, die zielgerichtete Quartiersentwicklung, bei der die Bürgerinnen und Bürger die Finanzen selbst verwalten und die entsprechenden Maßnahmen selbst mit umsetzen. Dieser Ansatz wurde in Europa, besonders in Großbritannien, erfolgreich praktiziert und ist auch in Nordamerika fest verwurzelt. Eine Herausforderung dabei ist, dass bis heute die hierfür vorgesehenen Fördermittel noch zu klein sind, als dass sie Defizite bei der sozialen Gerechtigkeit tatsächlich nennenswert ausgleichen könnten.

Die partizipative Verwaltungsmodernisierung im Rahmen eines Bürgerhaushalts kennt viele verschiedene Formen.

Breit angelegte Bürgerdebatten ermöglichen den Teilnehmenden die Erarbeitung und Spezifizierung eigener Vorschläge. Im Berliner Bezirk Marzahn-Hellersdorf konnten die Bürgerinnen und Bürger im Jahr 2005 beispielsweise sehr detaillierte Vorschläge unterbreiten, weil sie sich in Arbeitsgruppen mehrmals zusammenfinden konnten. In der Toskana (Italien) eröffneten im Jahr 2012 mehrere neue Bürgerhaushalte den stichprobenartig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern die gemeinsame Arbeit an Vorschlägen in Kleingruppen, was die Qualität der Deliberation verbesserte. Bürgerhaushalte in Lissabon und Cascais (Portugal) richteten sich mit Schulungen an das Verwaltungspersonal der Kommunen und versetzten diesen Personenkreis in die Lage, aktiv an der Optimierung ihrer Bürgerhaushalte mitzuwirken. Wenn wir die Ergebnisse der Bürgerhaushalte von Lateinamerika und Europa vergleichen, so empfiehlt es sich stets, diese nicht nur mit dem Ziel der Verwaltungsmodernisierung zu verknüpfen, sondern auch mit der allgemeinen Förderung der Geschlechtergerechtigkeit, dem Gender Mainstreaming, und dem sozialem Ausgleich.

Im Hinblick auf die Mobilisierung und das Empowerment der Zivilgesellschaft sowie der „Demokratisierung der Demokratie“ haben Bürgerhaushalte in Europa und Nordamerika weit weniger die Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und Staat verändert als in Lateinamerika. Schwer fällt auch der Nachweis eines Zusammenhangs zwischen der Einführung eines Bürgerhaushalts und der Steigerung der Wahlbeteiligung oder der Verbesserung der Wahlergebnisse regierender Parteien. Einige Beispiele scheinen diesen Zusammenhang jedoch klar zu belegen (wie im 49. Distrikt der Stadt Chicago). Es ist schwierig, einen eindeutigen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen Bürgerhaushalten und politischen Ergebnissen nachzuweisen, weil Bürgerhaushalte in vielen Städten nicht das einzige Instrument der Bürgerbeteiligung sind. Stattdessen sind sie oft Bestandteil der „dialogorientierten Steuerungskultur“ einer Kommune. In Städten mit einem Bürgerhaushalt konnte eine höhere Wahlbeteiligung nur dann registriert werden, wenn die Beteiligungsverfahren von den Bürgerinnen und Bürgern akzeptiert und von einem insgesamt erfolgreichen Verwaltungshandeln der Kommune begleitet waren

(Sintomer/Herzberg/Roecke, 2014; Spada, 2010). Dennoch können Bürgerhaushalte, wie z. B. in Großbritannien und Portugal, Personen mobilisieren, die ansonsten dem auf Parteien gründenden System der repräsentativen Demokratie nicht trauen. Das vergleichsorientierte Forschungsprojekt „OPTar“ wies beispielsweise nach, dass in den zehn größten Bürgerhaushaltskommunen in Portugal mehr als 25,7 Prozent der Teilnehmenden am Bürgerhaushalt normalerweise nicht zu Wahl gehen, aber dem Beteiligungsprozess und seinen klaren Regeln vertrauen (Pereira, 2013).

Bürgerhaushalte können auch zur Stärkung der Zivilgesellschaft beitragen. Obgleich es noch keinen belastbaren Beleg für große allgemeine Veränderungen der sozialen Beziehungen in Europa und Nordamerika gibt, lassen sich zahlreiche Fälle beobachten, in denen weniger spektakuläre Effekte des Empowerment deutlich zu Tage treten. Alles in allem bilden die Erfahrungen mit Bürgerhaushalten ein Puzzle. Trotz ihrer sehr kontrastreichen Ergebnisse entwickeln sich Bürgerhaushalte in Europa und – wenn auch nicht ganz so stark – in Nordamerika schnell weiter.

III. Afrika: Späte und ungleiche Entwicklung

In Afrika, wo Bürgerhaushalte erst vor kurzem Einzug hielten, entwickelten sich sie sich unter dem Einfluss des transnationalen Transfers recht schnell. Eine wichtige Rolle spielte dabei der internationale Verband afrikanischer Städte und Gemeinden (UCLGA). Dieser begann im Dezember 2012 in Dakar auf seiner alle drei Jahre stattfindenden internationalen Konferenz „Africities“, sich aktiv für die Förderung entsprechender Schulungen und der Sichtbarkeit von Bürgerhaushalten selbst einzusetzen. Dieser Kontinent konnte auf einen regen Austausch mit Lateinamerika und Europa zurückgreifen, wo Bürgerhaushalte in den vergangenen fünfzehn Jahren als innovatives Instrument guter Regierungsführung betont wurden. Die wenigen wissenschaftlichen Untersuchungen und der erschwerte Zugang der afrikanischen Kommunen zu Kommunikations- und Informationstechnologien und damit zum globalen Informationsfluss erschweren den systematischen und umfassenden Überblick (Lieberherr, 2003). Aber eines steht fest: Auf einem Kontinent, wo die Strukturen der repräsentativen Demokratie nur schwach ausgeprägt sind, hängen Bürgerhaushalte in großem Maße von internationalen Geldgebern und NROs ab; selbst wenn einige sozialen Bewegungen und eine Reihe von Kommunen sich dafür engagieren. Damit schlägt Afrika eine Richtung ein, vor der die radikalen sozialen Bewegungen in Lateinamerika gewarnt hatten. Dies steht auch im Gegensatz zu Europa, wo die kommunalen Akteure aus Politik und Verwaltung bei der Einführung von Bürgerhaushalten eine zentrale Rolle spielten. Während der ersten zehn Jahre des neuen Jahrtausends übten globalisierungskritische Netzwerke einen starken Einfluss aus. Andererseits könnten innovative Verfahren wie die Bürgerhaushalte auf einem Kontinent mit großen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Problemen eine wichtige Quelle der Hoffnung sein (Allegretti, 2002).

In Afrika brachte die zweite Hälfte der 1990er-Jahre einen echten Fortschritt, als größere politische Reformen die Aufmerksamkeit auf eine breite Palette von Steuerungsinstrumenten lenkten, die den Rahmen für partizipative Demokratie bilden könnten (Olowu, 2003). Die bis dahin nur schleppende Einführung von Bürgerhaushalten auf

dem afrikanischen Kontinent lag zum Teil an den spärlichen Finanzressourcen, die die stark zentralistisch organisierten Staaten den Kommunen zur Verfügung stellten. Dazu kommt der geringe Dezentralisierungsgrad, der anfangs als notwendige Bedingung für so eine Innovation, die sich im Rest der Welt auf lokaler Ebene entwickelt hatte, erachtet wurde. Aber die Begegnung der ersten Bürgerhaushalte mit den afrikanischen Kommunen belehrt uns eines Besseren: Diese Erfahrungen hatten oft eine Katalysatorfunktion, indem sie die Wirksamkeit von Dezentralisierungsreformen unterstützten und beschleunigten. Zusätzlich bildeten sich feste Prinzipien der Transparenz und Bürgerorientierung aus (die in vielen Ländern in nationalen Verwaltungsreformen verankert wurden, wie es u. a. internationale Geldgeber verlangten). Dadurch wurden in vielen afrikanischen Gegenden die vorhandenen Traditionen der Bürgerbeteiligung auch respektiert. Das ist vielleicht der Grund, weshalb ab dem Jahr 2005 eine deutliche Beschleunigung der Verbreitung von Bürgerhaushalten einsetzte, die durch einflussreiche Institutionen wie die Weltbank (Goldfrank, 2012) und die Vereinten Nationen (besonders das in Nairobi ansässige Habitat-Programm) unterstützt wurden. Es kann nicht geleugnet werden, dass die Verankerung eines Bürgerhaushaltskonzepts in der politischen Debatte Afrikas eine gewisse neokolonialistische Komponente aufweist. Nichtsdestotrotz führte die Vielfalt der Akteure zu einer Reihe von lokalen Anpassungen, die schwierig zu klassifizieren sind. Bürgerhaushalte verschmolzen mit anderen Instrumenten der Bürgerbeteiligung, deren wichtigste Zielsetzungen die „Entmystifizierung der Finanzplanung“, die „Nachverfolgbarkeit von Investitionen“ und „konsensuale Entwicklungsplanung“ im Sinne einer Beteiligung aller Betroffenen und Interessierten (Multi-Stakeholder-Participation) sind. Zu diesen Zielen gehören auch zahlreiche Grundsätze von „guter“ Regierungsführung in Verbindung mit Dezentralisierungsprozessen und der Verwirklichung der Millenniumsziele der Vereinten Nationen.

Diese neuen Teilnahmeverfahren leiden indes oft unter ihrer Ausrichtung auf die „Geberperspektive“: Transparente Haushaltsführung wird demnach als „Recht des Geldgebers“ betrachtet, damit gewährleistet ist, dass die

mit der internationalen Gemeinschaft vereinbarten Ziele auch eingehalten werden. Sie gilt nicht so sehr als „Bürgerrecht“, mit dem die Demokratie insgesamt gestärkt werden kann, indem der Zugang zu Entscheidungsprozessen ermöglicht wird. Über die Hälfte der Finanzen, die von afrikanischen Städten im Rahmen von Bürgerhaushalten investiert werden, stammen aus externen Quellen (Badiane, 2011). Ein derartiger Ansatz lässt den positiven Beitrag unter Umständen außer Acht, den die traditionellen bzw. „neotraditionellen“ Akteure indigener Gemeinden leisten können (die oft und vor allem auf dem Lande die wichtigsten Akteure der sozialen Entwicklung sind), und drängt Modelle auf, von denen vornehmlich NROs oder neue Eliten vor Ort profitieren. Zugleich könnten die Mischformen der afrikanischen Bürgerhaushalte eine positive Rolle spielen, neue Ansätze für die Armutsbekämpfung liefern und die Dezentralisierungsprozesse mithilfe neuer und kontextspezifischer Instrumente fördern. Dies könnte zu neuen Verfahren führen, welche die Demokratisierung auf die Grundlage der Umverteilung von Ressourcen, des Zugangs zu Bildung, Wissen und Macht stellen (Sintomer, 2010) und damit auf das „Recht auf Stadt“ („*right to the city*“).

1. Frühe Anfänge und Verbreitung von Bürgerhaushalten im französischsprachigen Afrika

Die ersten als Bürgerhaushalte bezeichneten Verfahren in Afrika entstanden in den Jahren 2003 bis 2004 im frankophonen Westen Afrikas, südlich der Sahara. Sie standen bald in engem Austausch mit Lateinamerika. Die ländliche Gemeinde Batcham (215.000 Einwohner) im Westen von Kamerun profitierte von der Zusammenarbeit mit der NRO ASSOAL (Actions of Solidarity and Support to Organizations and Freedoms, ursprünglich ein Verein von Bücherfreunden), die Hilfestellung bei der Gründung „kommunaler Wahlbeobachtungsstellen“ leistet. Durch internationale Netzwerke wie beispielsweise die International Alliance of Inhabitants oder der französischen Organisation Démocratiser Radicalement la Démocratie erfuhr ASSOAL von den Bürgerhaushalten in Brasilien. Im Jahr 2003 verhandelte der

Verein mit den Bürgermeistern der ca. 60 Kilometer von der Hauptstadt Yaoundé entfernten ländlichen Gemeinden Batcham und Edzoundou über die Durchführung eines Pilotprojekts. Im gleichen Jahr, als in der Hauptstadt Kameruns das pan-afrikanische Forum „Africities“ stattfand, organisierte ASSOAL eine Sondersitzung zum Thema Bürgerhaushalte zusammen mit der „Partnerschaft für Stadtentwicklung“ (Municipal Development Partnership – MDP; eine Agentur, die zum Teil von UN-Habitat unterstützt wird) und PGU-ALC (Programm von UN-Habitat). Aus diesem Treffen ging die Charta „Zielsetzungen für die Förderung von Bürgerhaushalten in Afrika“ hervor, die von fünf Bürgermeistern aus Kamerun, der Entwicklungszusammenarbeit brasilianischer Kommunen, PGU-ALC, MDP und anderen unterzeichnet wurde. Diesem bedeutsamen Augenblick folgten mehrere internationale Schulungen, die von internationalen und nationalen Stellen sowie NROs durchgeführt wurden. Die Jahre 2011 und 2012 waren für die Entwicklung von Bürgerhaushalten in Afrika entscheidende Jahre, in denen der afrikanische Zweig des Weltverbandes der Städte, Gemeinden und Regionen (UCLG) den Bürgerhaushalten kontinentweite Anerkennung verschaffte.

Kasten 17:

WUF, Africities und das Weltsozialforum

Seit 2003 trugen zwei regelmäßig stattfindende internationale Veranstaltungen wesentlich zur Verbreitung des Wissens über Bürgerhaushalte bei, besonders über afrikanische Erfahrungen. Bei der ersten handelt es sich um das von UN-Habitat organisierte World Urban Forum (WUF), mit dem die Vereinten Nationen einen anhaltenden internationalen Austausch über Themen wie Wohnen, Umwelt, Regierungsführung und Verwaltung von Städten und Gemeinden fördern. Dieses Forum unterscheidet sich von den Gipfeltreffen der Habitat-Konferenzen I und II, die 1976 in Vancouver bzw. 1996 in Istanbul stattfanden, weil sog. Entwicklungspartner wie NROs, Stadtteilinitiativen, Kommunalverwaltungen, Wissenschaftler und die Privatwirtschaft eigene Veranstaltungen organisieren können. In diesem Rahmen fanden ab 2004 mehrere Netzwerktreffen und Schulungen zu Bürgerhaushalten statt. Die ersten afrikanischen Bürgerhaushalte wurden dann 2006 präsentiert.

Das Forum Africities verfolgt ein ähnliches Konzept wie das WUF. Die Veranstaltung wird von MDP und dem afrikanischen Zweig des internationalen Dachverbandes UCLG organisiert, der die afrikanischen Bürgermeister und Kommunalbehörden vertritt. Africities entwickelte sich zu einer zentralen Plattform für den Austausch über Bürgerhaushalte in Afrika und bemühte sich um die Unterstützung der europäischen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Einrichtungen. Auf der Tagung im Jahr 2000 im namibischen Windhuk verabschiedeten die anwesenden Minister die „Victoria Falls Declaration“ von 1999. In diesem Dokument werden Bürgerhaushalte explizit als wichtiges Instrument guter Regierungsführung anerkannt. In den Folgejahren organisierten internationale Organisationen wie UN-Habitat, das Weltbank-Institut und UCLG-Afrika Treffen zu Bürgerhaushalten. Besonders erfolgreich war dabei die Zusammenkunft 2012 in Dakar, wo mehr als 400 Personen an offiziellen Konferenzen zum Thema Bürgerhaushalte teilnahmen. Die internationale Beobachtungsstelle für partizipative Demokratie (International Observatory of Participatory Democracy – OIDP) setzte sich auf dieser Konferenz sehr stark für Bürgerhaushalte in Afrika ein, die auch das wichtigste Betätigungsfeld der neuen panafrikanischen Beobachtungsstelle für partizipative Demokratie sind (bei dieser Gelegenheit von ENDA (Senegal) gegründet). Außerdem wurden Preise für gute Praktiken an einige afrikanische Bürgerhaushalte vergeben. Während der Veranstaltung wurde zudem eine Partnerschaftsvereinbarung zwischen Kommunen aus Kamerun und Brasilien geschlossen, um den Süd-Süd-Wissensaustausch („South-South Knowledge Exchange – SSKE“) zu internetgestützten Bürgerhaushalten fortzusetzen.

Vergleichbare Veranstaltungen zum Thema Bürgerhaushalte fanden auch im Rahmen der Welt- und Regionalsozialforen statt (Mumbai 2004, Bamako und Athen 2006, Nairobi 2007, Malmö 2008, Tunis 2013). Die höchste Anzahl von Netzwerktreffen fand 2011 während des Sozialforums in Dakar statt und beim parallelen Forum der Städte und Gemeinden für soziale Inklusion (Forum of Local Authorities for Social Inclusion), das vom Präsidenten Senegals eröffnet wurde.

Auf nationaler Ebene bildete die oben angeführte Bürgerhaushalts-Charta den Ausgangspunkt für die ersten beiden Bürgerhaushalte in Kamerun. Sie hatten einen direkten Bezug zu denen in Lateinamerika (aufgrund der Unterstützung durch ASSOAL für Beratung und Schulung für die lokalen Akteure). Die beiden ländlichen Kommunen Batcham (215.000 Einwohner) und Ezendouan (13 Dörfer und 12.000 Einwohner) begannen 2004 mit ihren Bürgerhaushalten, als das Dezentralisierungsgesetz modifiziert werden sollte, um die kommunalen Kompetenzen zu stärken. Das Vorgehen war in beiden Kommunen ähnlich: Zuerst wurde ein „Sozialstrukturatlas“ erstellt (*social mapping*). Danach folgte eine breit angelegte Informationskampagne, die Verabschiedung von Resolutionen durch die Gemeinderäte sowie die Schulung von Freiwilligen, Verwaltungspersonal sowie politischen Akteuren. Das offiziell verabschiedete Regelwerk orientiert sich an dem Vorbild von Porto Alegre, gekoppelt mit Elementen der strategischen Planung. Der Austausch mit anderen afrikanischen Bürgerhaushalten war für die Erarbeitung dieser Methodik von großer Bedeutung. In den fünf Jahren seit Bestehen des Bürgerhaushalts in Batcham wurden eine Multimediawerkstatt, ein Zentrum für berufliche Weiterbildung, Verkehrswege und Masterpläne für Basisinfrastruktur finanziell gefördert und umgesetzt. Außerdem wurden archäologische und touristische Sehenswürdigkeiten ausgebaut. In einem Land, in dem 75 Prozent der kommunalen Haushaltsmittel für laufende Kosten ausgegeben werden, konnten diese Investitionen aus zwei Gründen getätigt werden: zum einen durch Einsparungen dank größerer Transparenz bei der Haushaltsführung und konstruktiver Partnerschaften mit den Bürgerinnen und Bürgern. Zum anderen spielte die Unterstützung internationaler Geldgeber eine wichtige Rolle, für die diese neue Form der Bürgerbeteiligung ebenfalls attraktiv war. In den letzten drei Jahren stieg der Haushalt von Batcham um 49 Prozent, die Investitionsquote auf 35 Prozent. Die Kommunalwahlen von 2007 führten zu einem Wechsel des Bürgermeisters. Der neue Bürgermeister, eine indigene Autorität, sah in dem Bürgerhaushalt einen echten Mehrwert. Die Anzahl der Teilnehmenden an öffentlichen Sitzungen zur Entscheidungsfindung stieg auf fünf Prozent und öffentliche Liefer- und Bauaufträge wurden schneller umgesetzt.

Dadurch entwickelte sich das Batchham zu einem echten Vorbild für das Land und das ganze französischsprachige Afrika. Zahlreiche Veranstaltungen wurden organisiert, und 27 Kommunen (von insgesamt 430 im Kamerun) haben mittlerweile eigene Bürgerhaushalte von überdurchschnittlicher Qualität; weitere Städte und Gemeinden führten solche Beteiligungsverfahren für das Haushaltsjahr 2013 ein (Dumas Nguebou/Noupeou, 2013). Seit 2011 arbeitet ASSOAL eng mit dem Weltbank-Institut (WBI) zusammen, um die Informations- und Kommunikationstechnologien besser mit lokaler Regierungsführung (*local governance*) verknüpfen zu können. Das Augenmerk liegt dabei auf der Inklusion als Indikator für Legitimität und auf der Frage, wie die Verwendung der Informations- und Kommunikationstechnologien die Prozesse der Inklusion unterstützen kann. Im ersten Jahr beteiligten sich an dem internetgestützten Bürgerhaushalt von Yaoundé 45.000 Bürgerinnen und Bürger (von rund 269.000 Einwohnern), wobei die Einsparung von Informationskosten ein Haupterfolgswort für das Projekt war. Dank solcher Bürgerhaushalte gewann ASSOAL an Bedeutung und fand als Multiplikator für Bürgerhaushalte Anerkennung in mehreren frankophonen Ländern Afrikas über die Grenzen Kameruns hinaus. ASSOAL trug maßgeblich zur Schulung und Beratung kommunaler und regionaler Behörden in Süd-Kivu bei, einer Provinz der Demokratischen Republik Kongo (RDC), deren Gouverneur Anfang 2011 die Einführung von Bürgerhaushalten für acht Gemeinden beschloss (für die drei Gemeinden der Hauptstadt Bukavu und fünf ländlichen Gemeinden mit ihren traditionellen Verwaltungsformen). In Barumbu (150.000 Einwohner, nördlich von Kinshasa) und Kalamu (315.342 Einwohner) entstanden die Bürgerhaushalte durch starken Druck von der Zivilgesellschaft. Forderungen nach einer stärkeren Dezentralisierung konnten somit artikuliert werden in einem Land, dessen Verwaltungssystem dual strukturiert ist (mit ernannten – nicht gewählten – Politikern in den Städten und traditionellen Selbstverwaltungsstrukturen auf dem Land), was die Rechenschaft über die Verwendung öffentlicher Mittel wiederum erschwerte (Allegretti/Mbera, 2013; Mbera, 2012).

Im Senegal verlief die Entwicklung ähnlich. Die ersten, international bekanntesten Bürgerhaushalte sind die der

Gemeinden Fissel (42.000 Einwohner) in der Region Mbour und Matam (20.000 Einwohner) im Osten des Landes an der Grenze zu Mauretanien. Fissel ist eine ländliche Kommune, die aus 28 Dörfern besteht. In diesem Gebiet mit seinen altbewährten demokratischen Traditionen (in dem 1996 das erste Community Radio im Senegal auf Sendung ging) wurde im Jahr 2003 erstmalig ein Bürgerhaushalt eingeführt. Dies geschah auf Drängen von RECODEF (Regroupement Communautaire pour le Développement de Fissel – einer Vereinigung der Zivilgesellschaft), um die Dorfbewohner an finanziellen Entscheidungen zu beteiligen. Unterstützt wurde diese Initiative von der NRO IED Afrique (Innovations – Environnement – Développement) (Gueye, 2007). Das wohl bedeutendste Merkmal dieses Bürgerhaushalts war das Zusammentreffen von Vertreterinnen und Vertretern mehrerer homogener Gruppen (Frauen, Jugendliche, ältere Menschen) in einer zweiten Phase. Es stellte sich schnell als unverzichtbar heraus, die herkömmlichen Ausgrenzungen aufgrund von Geschlecht, Alter oder Kultur zu überwinden und traditionell marginalisierte Personenkreise zu stärken (Allegretti/Freitas/Pereira, 2014). Dieselbe NRO wurde gebeten, auch in anderen ländlichen Gemeinden tätig zu werden. Sie führten ein Bürgerhaushaltsmodell ein, das 2008 in zwei bedeutenden Handbüchern festgehalten und schließlich im gesamten französischsprachigen Afrika verbreitet wurde: „Le Budget Participatif en pratique“ (mittlerweile Bestandteil des regionalen Förderprogramms Réussir la décentralisation) und „Le Budget Participatif en Afrique – Manuel de formation pour les pays francophones“, koordiniert von der NRO ENDA TM im Rahmen von UN-Habitat (Kanoute, 2007).

Der Bürgerhaushalt von Matam ging 2005 an den Start. Das Besondere an diesem Verfahren besteht in dem Versuch, finanzielle Ressourcen mit Hilfe der Diaspora zu generieren (durch die Vernetzung mit woanders lebenden Emigranten) und Einwanderer aus Mauretanien an dem Verfahren zu beteiligen. Der Bürgerhaushalt räumt vor allem Familien eine zentrale Rolle bei der Debatte um das Verhältnis öffentlicher Einnahmen und Ausgaben ein. Die spanische Organisation für Entwicklungszusammenarbeit arbeitet derzeit an einer landesweiten Initiative für Bürgerhaushalte

nach einem ersten nationalen Workshop im Jahr 2006 in Dakar mit der Vereinigung aller senegalesischen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Im Senegal gab es für das Haushaltsjahr 2012 insgesamt 19 Bürgerhaushalte; 28 wurden für 2013 eingeführt.

In Burkina Faso wurden seit 2010 mit Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen drei neue Bürgerhaushalte eingeführt: in Ouahigouya (120.000 Einwohner), Dapélogo (35.700 Einwohner) und Diébougou (42.000 Einwohner). In Benin wurde beim Bürgerhaushalt von Adjarra (rund 60.000 Einwohner) die interessante Erfahrung gemacht, dass sich die „Steuerehrlichkeit“ der Bürgerinnen und Bürger verbessert hat; denn die Einnahmen aus den dort erhobenen kommunalen Steuern nahmen schon im ersten Jahr des Bürgerhaushalts 2003 signifikant zu (ENDA, 2006). Ähnliches geschah auch im Kongo (Allegretti/Mbera, 2013).

Madagaskar hatte mit dem Dezentralisierungsgesetz von 1995 seine Verwaltungsstrukturen reformiert. Im Jahr 2008 führten sechs ländliche Gemeinden erste Bürgerhaushalte ein. Unterstützt wurden sie dabei von zwei Dutzend zivilgesellschaftlichen Organisationen und professionellen Akteuren. Weitere Verfahren entstanden in urbanen Gegenden wie Fort Dauphin (59.000 Einwohner) und im fünften Verwaltungsbezirk der Hauptstadt Antananarivo. Bei der Verbreitung dieser Innovationen spielte das Förderprogramm SAHA eine maßgebliche Rolle, das mit Unterstützung der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) für die Förderung der ländlichen Gegenden aufgelegt wurde. Das bekannteste Beispiel eines Bürgerhaushalts in Madagaskar ist das der im Zentrum des Landes gelegenen ländlichen Gemeinde Ambalavao (9.000 Einwohner), die über lange Zeit mit öffentlichen Schulden zu kämpfen hatte. Ihr fiel es schwer, die Bevölkerung, besonders die Frauen, zu mobilisieren. Seit 2006 hat sich aber die Organisationsstruktur trotz wechselnder politischer Mehrheiten qualitativ spürbar verbessert; die Menschen aus den Dörfern sollten nun stärker einbezogen werden. Zugleich gelang es der Kommune, die lokalen Steuereinnahmen von acht auf 52 Prozent des Gesamthaushalts zu steigern. Zudem

schlossen sich mehrere Gemeinden zusammen, um diverse kommunale Dienstleistungen und öffentliche Bautätigkeiten gemeinsam zu realisieren. Inzwischen arbeitet das Local Governance Program der Weltbank mit der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zusammen, um den nationalen und internationalen Erfahrungs- und Wissensaustausch über Bürgerhaushalte zu fördern. Das Netzwerk Plateforme nationale sur la redevabilité sociale wurde mit der Absicht gegründet, gemeinsame Qualitätsstandards zu erarbeiten, um bessere Ergebnisse zu erzielen. Zur allgemein besseren Kommunikation tragen die Veröffentlichung des Gehalts des Bürgermeisters und die Nutzung von Audio- und Videoformaten bei, mit denen auch Menschen erreicht werden können, die weder lesen noch schreiben können. Insgesamt gehen die Bestrebungen dahin, weitere gesellschaftliche Randgruppen den Zugang zu Beteiligungsmöglichkeiten zu erleichtern (Smoke, 2007). Es gibt Dutzende neue Bürgerhaushalte und es werden ständig mehr. Im Dezember 2012 gewann der Bürgerhaushalt von Ampasy Nahampoana, einer kleinen ländlichen Gemeinde mit 4.000 Einwohnern in der Gegend von Toliara, den Preis des afrikanischen Zweigs von UCLG als bester afrikanischer Bürgerhaushalt. Dieser Preis sieht vor, dass die Gemeinde ihre Bürgerhaushaltsexperten in andere Kommunen entsendet (finanziert von UCLG Africa), damit die anderen Gemeinden von ihnen lernen können.

Abgesehen von der Instabilität formeller demokratischer Institutionen hängen die Hauptschwierigkeiten bei der Umsetzung von Bürgerhaushalten im französischsprachigen Afrika derzeit mit zwei Faktoren zusammen: Zum einen mangelt es an den für die Umsetzung der Vorschläge von Bürgerinnen und Bürgern nötigen Ressourcen. Dieses Problem konnte zum Teil schon dadurch gelöst werden, dass Bürgerinnen und Bürger mit in die Verantwortung genommen wurden für die Erbringung von Dienstleistungen und die Durchführung von kommunalen Arbeiten. Durch die Mitarbeit der Betroffenen wurden so Elemente des Community-Development-Modells integriert. Die zweite große Herausforderung besteht darin, die Bürgerhaushalte zum Hauptkommunikationsweg zwischen Bürgerschaft und Verwaltung zu machen und so die früheren klientelistischen,

auf Patronage beruhenden Strukturen zu überwinden. Von allergrößter Bedeutung für die Zukunft sind Schulungen und politische Bildung für die Bürgerinnen und Bürger. Dies kann dazu beitragen, die Komplexität öffentlicher Entscheidungsprozesse und die Rolle aller Akteure für ein erfolgreiches Beteiligungsverfahren zu verstehen. Hierbei können bürgerschaftliche Kontroll- und Beobachtungsstellen wie in Kamerun hilfreich sein.

2. Der Einfluss von Bürgerhaushalten im portugiesischsprachigen Afrika

Obwohl es in Brasilien und Portugal viele Bürgerhaushalte gibt, ist diese Innovation im portugiesischsprachigen Afrika noch wenig verbreitet. Im Jahr 2005 unterzeichnete UNICEF in Kap Verde eine Kooperationsvereinbarung. Daraufhin entstand ein erstes Bürgerhaushaltsprojekt, das die Generaldirektion für kommunale Angelegenheiten, eine nationale Behörde, koordinierte und das vom Fonds der Vereinten Nationen für gute Regierungsführung (UN Fund for Good Governance) gefördert wurde. Im Jahr 2007 zogen die Projektverantwortlichen die portugiesische NRO In-Loco hinzu, die zu dem Zeitpunkt ein von der EU finanziertes Schulungsprogramm für kommunale Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zum Thema Bürgerhaushalte in Portugal koordinierte. In-Loco bildet seither Politikerinnen und Politiker, Verwaltungspersonal und zivilgesellschaftliche Akteure aus und unterstützt die Ausgestaltung der Bürgerhaushalte vor Ort. Mit einer internationalen Konferenz, auf der Bürgerhaushalte aus Lateinamerika und Portugal vorgestellt wurden, begann 2009 eine neue Phase. Mit diesem Projekt sollte die Kontinuität zwischen dem neuen Beteiligungsverfahren und herkömmlichen Instrumenten der Bürgerbeteiligung sichergestellt werden. 2009 startete das erste Pilotprojekt in der ländlichen Gemeinde Paul (8.500 Einwohner), die großes Potenzial für Tourismus mitbringt. Allerdings kam es dort nach den Wahlen zu einem lokalen Machtwechsel und das Verfahren wurde vorübergehend eingestellt. So etwas ereignete sich auch in anderen Städten. Trotz aller Bemühungen internationaler Partner, Bürgerhaushalte in

das kommunale Verwaltungshandeln von Kap Verde zu integrieren, unterlag dieses Beteiligungsverfahren einer politisch polarisierten Lage, was sich auch in Spannungen zwischen den Kommunen und der Zentralregierung zeigte.

Im Gegensatz dazu fand Mosambik einen Ausweg aus der Sackgasse (Dias, 2013). Die Hauptstadt Maputo (1,2 Millionen Einwohner) führte im Jahr 2004 einen heute bedeutenden Bürgerhaushalt ein. Dieser war Bestandteil des Wahlprogramms der linksgerichteten FRELIMO-Partei, die damals den Kampf um die nationale Unabhängigkeit anführte (Nguenha und Weimer 2004). Nachdem eine Delegation der Stadt an dem Afrikanischen Regionalseminar über Bürgerhaushalte (Africa Regional Seminar on Participatory Budgeting) teilgenommen hatte, das seinerzeit von MDP-ESA, UN-Habitat, dem Weltbank-Institut und der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) in Durban organisiert worden war, kündigte das Parlament der Hauptstadt von Mosambik für den Bezirk Catembe ein neues und besser organisiertes Pilotprojekt an. Das Projekt wurde wieder abgebrochen (Nguenha, 2013) und im Jahr 2011 mithilfe internationaler Organisationen wie der Weltbank und Fachkräften der NRO In-Loco aus Portugal neu gestaltet. Es handelt sich um ein „substädtisches“ Projekt für zwei Drittel der Stadtbezirke mit dezentralen Bürgerversammlungen in den verschiedenen Nachbarschaften. Mit diesem neuen Konzept wurden rund 617.500 Euro für den Bürgerhaushalt zur Verfügung gestellt. Einige andere Kommunen Mosambiks übernahmen Elemente des Bürgerhaushalts, zum Beispiel im Rahmen des partizipativen Planungssystems von Dondo (71.600 Einwohner) oder auch von Projekten, die von der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) kofinanziert wurden. Dondo wurde eines der Referenzprojekte in dem von UN-Habitat und MDP herausgegebenen Handbuch „Training Companion Manual“ und gewann mehrere internationale Preise in Anerkennung des dortigen innovativen Beteiligungsmanagements. In Dondo wird der starke Einfluss des Community-Development-Modells dadurch ausgeglichen, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreter der Privatwirtschaft gezielt an Entscheidungen über bestimmte Investitionen beteiligt werden. Dies ist eher

dem Multi-Stakeholder-Modell zuzuordnen. Der internationale Dachverband der Städte und Gemeinden (UCLG) leitet zur Zeit ein Förderprogramm zwischen Dondo und einigen brasilianischen Städten, das sich dem Austausch über die möglichen Kombinationen von partizipativen Planungsverfahren und Bürgerhaushalten widmet.

Kasten 18:

Der „Training Companion“: das erfolgreiche Handbuch für die Einführung von Bürgerhaushalten

Als Ergebnis einer Umfrage von UN-Habitat unter seinem eigenen Personal in den jeweiligen Einsatzländern und den Partnern der Regierungen und Zivilgesellschaften kam im Jahr 2005 die Idee auf, ein Handbuch für Bürgerhaushalte zu verfassen („Training Companion for Participatory Budgeting“ von UN-Habitat/MDP). Bei einem Expertentreffen in Nairobi, an dem mehr als 30 Akteure aus 13 afrikanischen Ländern und einige lateinamerikanische Institutionen teilnahmen, wurde mit der Erarbeitung eines Schulungshandbuchs begonnen, in das konkrete Erfahrungen mit Bürgerhaushalten aus mehreren afrikanischen Städten einfließen sollten. Bei einem im März 2007 von MDP in Harare organisierten regionalen Workshop wurden dann Fördermittel für Pilotmaßnahmen mobilisiert, mit deren Hilfe das Schulungshandbuch noch besser gestaltet werden sollte (Masiya, 2009). Das zweibändige Werk wurde 2008 auf Französisch und Englisch veröffentlicht und favorisiert keinesfalls nur ein einziges Bürgerhaushaltsmodell. Es betont, dass jede einzelne Kommune ihren eigenen, auf die spezifischen Gegebenheiten vor Ort ausgerichteten Bürgerhaushalt organisieren sollte. Dabei können bestehende Beteiligungsverfahren sowie Größe und Bevölkerungszahl der Kommune berücksichtigt werden.

Das Handbuch ist das Ergebnis einer breit angelegten interregionalen Zusammenarbeit. Es ist klar und einfach zu verstehen und basiert auf einfachen Konzepten und illustrativen Beispielen, welche die Unterschiedlichkeiten der kommunalen Gegebenheiten vor Ort berücksichtigt. Der „Training Companion“ ist auch als elektronische Version erhältlich und dadurch leichter zugänglich.

3. Mischformen im englischsprachigen Afrika

In den Ländern, die in der Kolonialzeit unter französischem oder portugiesischem Einfluss gestanden haben, spielt der Bürgermeister eine wichtige Rolle, wie auch in Lateinamerika und fast überall in Kontinentaleuropa. Aus diesem Grund und gemäß kultureller und ideologischer Einflüsse bot sich hier die Chance für die Entwicklung und Verbreitung von Bürgerhaushalten nach dem Originalmodell von Porto Alegre, bei dem sich die öffentliche Debatte auf Haushaltsfragen konzentriert. Im Gegensatz dazu ist es im englischsprachigen Afrika aus zwei Gründen schwieriger, klar zu definieren, was ein Bürgerhaushalt ist und konkrete Beispiele dafür zu benennen. Zum einen hinterließ die ehemalige Kolonialverwaltung ein Kommunalsystem, in dem der Bürgermeister nur über eine sehr eingeschränkte politische Macht verfügt. Das kommunale Verwaltungspersonal oder auch nationale Behörden und Ministerien nehmen dahingegen weit mehr Einfluss auf den Haushalt (UCLG, 2008, 2010). Zum anderen sind die vorhandenen Bürgerhaushalte oft Mischformen, die aber zumeist dem Modell des Community Development, der Kommunalentwicklung nach angelsächsischer Tradition ähneln. Die Debatte über Haushaltsfragen wird oft mit anderen Beteiligungs- und Konsultationsverfahren verbunden, die andere, parallel gelagerte Zielsetzungen verfolgen. Hierzu zählen u. a. Verfahren der städtebaulichen und wirtschaftlichen Entwicklungsplanung, Umwelt- und Ressourcenschutz oder Entwicklungsstrategien für den ländlichen Raum. Darüber hinaus wurden mehrere Controlling-Instrumente entwickelt, um die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunal- und Regionalbehörden zu überwachen. Sie ähneln zwar den Bürgerhaushalten, dienen indes vornehmlich der Stärkung von Transparenz, Rechenschaft und bürgerschaftlicher Kontrolle der öffentlichen Haushaltsführung (McNeil/Malena, 2010). Vor diesem Hintergrund forderten der Kommunalverband MDP-ESA (mit Sitz in Harare), UN-Habitat (mit Sitz in Nairobi) und andere wichtige Organisationen, die Grundsätze von Bürgerhaushalten in die lokale Regierungsführung zu integrieren. Seit 2006 arbeiteten sie an der Abfassung des „Training Companion“ und der

Entwicklung anderer Instrumente, die zur Verbreitung des lateinamerikanischen Konzepts beitragen sollen. Dies führte zu der zunehmenden Vermischung (Hybridisierung) mit den eigenen, lokalen Versuchen, einen Dialog über finanzielle Angelegenheiten zwischen den repräsentativen dezentralisierten Strukturen und den Bürgerinnen und Bürgern zu initiieren.

Simbabwe ist eines der vielen afrikanischen Länder, deren Verfassungen die kommunale Selbstverwaltung nicht anerkennen. Dennoch entstanden in den Jahren nach 2000 interessante Bürgerhaushalte von unten (*bottom-up*). In dieser autoritären Demokratiehülle, deren Gesetze allenfalls die Konsultation der Bürgerschaft, nicht aber deren Beteiligung vorsieht (Tawanda, 2012; Shah, 2007), sind Bürgerhaushalte oft das Ergebnis „konfrontationsreicher Beziehungen“ zwischen dem Staat und der Bürgerschaft. Im Jahr 2002 kam es in der östlich von der Hauptstadt Harare gelegenen Stadt Marondera (46.000 Einwohner) zu einem ersten Beispiel: Aufgrund eingegangener Verpflichtungen aus Sanitär- und Wasserversorgungsverträgen verschuldete sich die Stadt immer mehr und es kam zu einer Hyperinflation; daraufhin entschied die Verwaltung, das Begehren von der Bürgerschaft und diversen Interessengruppen vor Ort aufzunehmen (Chaeruka/Sigauke, 2008). Im ländlichen Verwaltungsbezirk von Mutoko entstand im Zuge anhaltender und starker Proteste der Zivilgesellschaft 2003 ein Bürgerhaushalt. Mit Fördermitteln aus dem staatlichen Pilotprogramm zur Entwicklung kommunaler Selbstverwaltung wurden Multiplikatoren für die Bürgerhaushalte geschult und die aktiven Interessengruppen in der Gegend systematisch erfasst. In der Stadt Gweru im Zentrum des Landes (300.000 Einwohner) wird der Bürgerhaushalt von den Ausschüssen der verschiedenen Stadtteile umgesetzt. Es finden Workshops für die Haushaltsplanung statt, die offen für Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft sind. Dort werden Vorschläge für die Fünfjahresplanung, die städtische Gebührenordnung, die Anpassung der Gehälter im öffentlichen Dienst und Prioritäten für die Verwendung der Haushaltsmittel diskutiert.

In Uganda befürwortet die Verfassung von 1995 ausdrücklich die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Planungsverfahren. Durch ihren speziellen Erlass zur kommunalen Haushaltsführung fördert die Zentralregierung darüber hinaus die Transparenz und standardisierte Datenerhebung. Das Konzept für gemeinwesenorientiertes Monitoring und für Evaluierung ist dabei ein zentraler Bestandteil der Haushaltsplanung und -führung. Der im Jahr 2000 initiierte Bürgerhaushalt von Entebbe (115.000 Einwohner), der früheren kolonialen Hauptstadt an der Nordküste des Viktoriasees, ist der derzeit bekannteste Bürgerhaushalt in Uganda. Im Rahmen der Bürgerbeteiligung werden alle 24 Dörfer und Stadtteile innerhalb eines Monats besucht, um im Vorfeld der alljährlichen Haushaltsberatung die Bedingungen, Probleme, Bedürfnisse und Prioritäten vor Ort zu ermitteln. Ähnlich wird in Kasowo und Soroti verfahren, wo das Lokalradio die öffentliche Haushaltsdebatte aktiv unterstützt. In diesen Gemeinden führt die „Wunschliste“ der Bürgerinnen und Bürger allerdings weder zu einer Einordnung der Projekte nach Prioritäten noch zu einer bürgerschaftlichen Debatte über die Verwendung vorhandener Ressourcen oder die Erschließung neuer Einkommensquellen (Babcock et al., 2008).

In Tansania entstanden in den letzten zehn Jahren nur Mischformen als Reaktion auf das als „ineffizient und intransparent“ erachtete System der kommunalen Finanzzuweisungen (Shall, 2007). Dasselbe gilt für Sambia, wo es nur informelle Partizipationsverfahren gibt und die Zivilgesellschaft nur selten an Haushaltsentscheidungen beteiligt wird. Der Bezirksrat von Namwala (rund 85.000 Einwohner) ist ein interessanter Fall, weil er mit dem Modell des Community Development verknüpft ist. Er arbeitet seit Ende 2010 mit sogenannten Quartiersentwicklungsausschüssen (Area Development Committees – ADCs) und schafft ein für weitere Governance-Reformen „stimulierendes Umfeld“. Die Bezirksverwaltung und die sie unterstützende Partnerschaft für Stadtentwicklung MDP-ESA berichten, dass dank der Erfassung aller kommunalen Einkünfte in einer Datenbank in Verbindung mit dem durch den Bürgerhaushalt gestifteten Vertrauen die Bezirkseinnahmen schon im ersten Jahr um 50 Prozent gesteigert werden konnten.

Dies wird auch darauf zurückgeführt, dass die traditionelle „Steuerapathie“ der Privatwirtschaft erfolgreich zurückgedrängt werden konnte, sodass letztere um 95 Prozent höhere Abgaben an die Verwaltung entrichtete. Zu den von den Quartiersentwicklungsausschüssen priorisierten Projekten im Jahr 2011 gehörte die Sanierung der Wasserversorgung: Die Umsetzung fand im Jahr 2012 statt mit der Beschaffung eines Bohrgestells und 42 Bohrungen in unterschiedlichen Teilen des Gebietes. In Sambia besteht die Hauptschwierigkeit für starke Bürgerhaushalte mit echter Übertragung von Entscheidungskompetenz indes darin, dass Finanzzuweisungen der Zentralregierung sehr unregelmäßig sind. Zudem bekommen die Gemeinderäte kaum Informationen über Zuweisungskriterien oder die verzögerte Freigabe von Mitteln.

Ähnliches trifft auf Kenia zu. Das Land hat eine der stabilsten repräsentativen Demokratien in Afrika (Mika, 2004). Sowohl im Kommunalgesetz als auch im kommunalen Finanzzuweisungsgesetz sind partizipative Planungsprozesse als notwendige Voraussetzung für die Beantragung zentralstaatlicher Fördermittel im Rahmen des „Local Authority Service Delivery Action Plan“ vorgeschrieben (Kundishora, 2004). In Großstädten wie Nairobi (4,5 Millionen Einwohner) werden die Prioritäten der einzelnen Stadtviertel auf einem stadtweiten Konsultationsforum miteinander abgestimmt, an dem jeweils drei Vertreter pro Stadtviertel teilnehmen. Andere interessante Beteiligungsinstrumente sind die *barazas*, öffentliche Versammlungen, die von traditionellen Autoritäten einberufen werden, und *harambee*-Ausschüsse; das sind Selbsthilfe- oder Projektgruppen, die wichtige Projekte identifizieren und die nötige Finanzierung für die Umsetzung selbst beschaffen. In diesem Rahmen geht die Beteiligung am Haushalt schon auf 2001/2002 zurück, wobei der konsultative Charakter sehr beschränkend ist.

Südafrika ist eine der wichtigsten regionalen Mächte und die wohl dynamischste repräsentative Demokratie des Kontinents. Hier ist die Bürgerbeteiligung durch das Kommunalgesetz von 1998 als hoheitliche Aufgabe der Kommunen und ihrer Ausschüsse vorgeschrieben. Dies beschränkt sich

jedoch auf einen Ansatz der „Grundbedürfnisse“ und die sozioökonomische Entwicklung jeder einzelnen Gemeinde. Sie werden vorwiegend für Planungsverfahren, die Effizienzsteigerung der Kommunalverwaltung und strategische Entscheidungen über das kommunale Dienstleistungsangebot genutzt (Leduka, 2009; Smith, 2004). Ein minimales Verfahren für die Beteiligung der Bevölkerung an den Haushaltsberatungen existiert zwar landesweit, jedoch engagieren sich einige Kommunen durchaus stärker als andere. Einige Städte wie beispielsweise Mangaung/Bloemfontein (380.000 Einwohner) oder die Metropole Ekurhuleni (2,5 Millionen Einwohner, in der Provinz Gauteng) veranstalteten zusätzlich zu dem Forum für integrierte Stadtplanung und -entwicklung eine spezielle „Budgetkonferenz“. Dort sollten die verschiedenen Interessengruppen einbezogen und das Budget stärker mit dem integrierten Entwicklungsplan in Einklang gebracht werden. Mehrere vielversprechende Projekte scheiterten im Zuge von politischen Veränderungen. Johannesburg, die wichtigste Stadt Südafrikas (1,1 Millionen Einwohner, im Einzugsbereich 4,4 Millionen), plante die Umstrukturierung seines Bürgerhaushalts (der 2007 startete) für das Jahr 2013, um ihn verstärkt für stadtteilbezogene Versammlungen und für alle Bürgerinnen und Bürger zu öffnen. Für den Fall der Umsetzung dieses Vorhabens kann dies einen bedeutenden Schritt für das ganze Land darstellen; denn das würde weit über die traditionellen, konsultativen Treffen (*lekgotlas*) hinausgehen. Diese werden in vielen Städten von der Kämmerei bzw. dem Bürgermeisterbüro organisiert und können somit als Arena für Multi-Stakeholder-Partizipation gelten oder zumindest als Mischform mit dem Modell des Community Development. Trotz der Tatsache, dass die Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplanung mittlerweile so etwas wie eine rechtliche Anforderung in Südafrika ist (wie auch in Kenia und anderen englischsprachigen afrikanischen Ländern), hat dies nicht zu der Einführung von echten Bürgerhaushalten geführt. Die rudimentären Bürgerhaushalte, die es gibt, haben immer noch keine praktikablen Regeln; sie fördern bisher nicht die Entstehung neuer institutioneller Strukturen und tragen auch nicht zur Überwindung von rassistischen Strukturen bei. Die sozialen Auswirkungen der lateinamerikanischen Bürgerhaushalte mit ihrer zentralen Rolle für politische und

staatsbürgerliche Bildung waren in diesem Teil der Welt bisher eher beschränkt.

Dies gilt mehr oder weniger für alle englischsprachigen Länder Afrikas. Beteiligungsmechanismen (besonders in Verbindung mit Planungsprozessen) können zwar dazu dienen, Bürgerinnen und Bürger stärker an den Haushaltsberatungen zu beteiligen. Jedoch nutzen weder die gewählten Kommunalpolitikerinnen und -politiker noch das Verwaltungspersonal diese Verfahren für die Bekämpfung sozialer Ungleichheiten oder für das Empowerment von einzelnen Personen oder Nachbarschaften (Munzwa et alii, 2007). Die Schwierigkeit, diese vermeintlichen afrikanischen Bürgerhaushalte (die oft nur von externen Forschern, Beratern oder internationalen Organisationen so bezeichnet werden) mit denen aus Lateinamerika, Europa oder selbst mit denen der französisch- bzw. portugiesischsprachigen Länder Afrikas in Verbindung bringen zu wollen, liegt auf der Hand; selbst wenn in den letzten fünf Jahren ein wesentlich intensiverer Austausch über die unterschiedlichen Bürgerhaushaltsmodelle stattgefunden hat.

In Nordafrika sind die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Kommunen sehr stark eingeschränkt (UCLG, 2008, 2010). Die repräsentativen Demokratien sind häufig „unter Kontrolle“, aber die zukünftigen Entwicklungen ungewiss. Daher gibt es dort auch noch keine Bestrebungen, Bürgerhaushalte zu fördern; abgesehen von einigen Schulungen in Marokko, die von Transparency International (Casablanca, 2007) oder ENDA (Rabat, 2011; Tunis, 2013) gefördert wurden, oder einigen *Side Events* anlässlich des Africities-Forums (Marrakesh, 2009). Das einzige Land, das Interesse an der Einführung von Bürgerhaushalten zeigte, war Ägypten – allerdings in den letzten Jahren der Mubarak-Ära und damit in einem eher ungünstigen Umfeld für Bürgerbeteiligung mit einer hohen Wahrscheinlichkeit für „unechte“ Projekte. Der Sturz des Regimes setzte den Bestrebungen ein jähes Ende. Dabei war die arabische Übersetzung des Handbuchs von UN-Habitat „72 answers to frequently asked questions on PB“ (72 Antworten auf oft zu Bürgerhaushalten gestellte Fragen) erst beim Africities-Forum im Dezember 2009 vorgestellt worden. Diese kann nun nicht

länger benutzt werden, weil es Bürgerhaushalte aus einer Epoche der ägyptischen Geschichte dokumentiert, in die kein Weg zurückführt.

IV. Bürgerhaushalte in Asien und Ozeanien: Zwischen einheimischer Entwicklung und internationalem Austausch

In Asien, wo fast die Hälfte der Weltbevölkerung lebt und sich 23 der 40 größten urbanen Ballungsgebiete befinden, entstanden Bürgerhaushalte trotz des immensen Wachstums in der Region sogar noch später als in Afrika. Im Gegensatz zu anderen Kontinenten entstanden die ersten Beispiele vor allem lokal und aus sich selbst heraus, obgleich einige Prinzipien und Methoden denen aus Lateinamerika und Europa ähneln. Auch hier wurden die Beziehungen zwischen Politikerinnen und Politikern, der Wirtschaft und den Verwaltungsreformen hinterfragt. Oft waren sich die initiierten Akteure gar nicht bewusst, was in anderen Städten und Ländern vor sich ging. Die Methodik und die politische Bedeutung der Bürgerhaushalte unterscheiden sich sehr stark von Ort zu Ort, weshalb es schwierig ist, einen umfassenden Überblick zu geben. Hinzu kommt, dass die politischen Strukturen in Asien viel heterogener sind als in Europa oder Lateinamerika; denn hier gibt es ein breites Spektrum föderaler und zentralstaatlicher Strukturen, konstitutionelle Monarchien mit parlamentarischen Regierungen, unitarische Präsidialsysteme und Staaten mit einem Einparteiensystem. Die Kulturen sind vielfältig und auch beim Lebensstandard gibt es von Land zu Land große Unterschiede. Die Bürgerhaushalte haben indes eine Gemeinsamkeit: Sie entstanden allesamt in einer Phase des starken Wirtschaftswachstums und – in etwas abgeschwächter Form – in Phasen fortschreitender Dezentralisierung (UCLG, 2008, 2010, 2013). Alles in allem präsentiert sich die Landschaft der Bürgerhaushalte in Asien als eine Art Mosaik. Ihre Beiträge zur internationalen Debatte sind auch sehr unterschiedlich. Der internationale Austausch nahm in einer zweiten Phase zu; es ist allerdings nicht sicher, ob er zu einer Vereinheitlichung des Panoramas führen wird, da die Auswirkungen der Bürgerhaushalte je nach Land sehr unterschiedlich sind. Der Begriff „Bürgerhaushalt“ kam erstmalig um 2005 auf und wurde mit ausdrücklichem Verweis auf Brasilien verwandt. Die ersten asiatischen Bürgerhaushalte, die mit den Diskussionen in Europa und Lateinamerika in Kontakt kamen, waren die Verfahren im indischen Bundesstaat Kerala. Sie erfuhren durch linksgerichtete Wissenschaftler wie Fung/Wright (2001) und Santos (2005) sowie durch die globalisierungskritischen Bewegungen internationale Anerkennung und

wurden 2004 anlässlich des Weltsozialforums in Mumbai ausführlich diskutiert. Anschließend entwickelten sich die Bürgerhaushalte in Indonesien, wo Transparency International im Jahr 2003 einige Experten zu einem Erfahrungsaustausch über brasilianische Bürgerhaushalte einlud. Im darauffolgenden Jahr wurden Vertreterinnen und Vertreter aus São Paulo nach Südkorea eingeladen. Zugleich wurde das Interesse von China immer größer und steht seitdem im Mittelpunkt des internationalen Austauschs. 2005 organisierte die chinesische Stiftung für Entwicklungsforschung (China Development Research Foundation) einen Besuch in Porto Alegre, und internationale Netzwerke sorgten ab 2005 für die Verbreitung des Konzepts.

1. Bürgerhaushalte als Instrument für die Regionalentwicklung (Kerala, Indien)

Der erste und wohl bekannteste Bürgerhaushalt, der allerdings von seinen Organisatoren nicht so bezeichnet wurde, entstand 1996 in Kerala. Er wurde auf der Ebene des Bundesstaates unter aktiver Beteiligung von Institutionen der Provinzen und Kommunen entwickelt. Die Idee kam von jungen Partei-Leadern der marxistischen CPI-M-Partei. In dem Bundesstaat, in dem sich die kommunistische Partei und die Kongresspartei der gemäßigten Linken an der Regierung abwechselten, wollten sie den Niedergang der damaligen Regierungskoalition aufhalten. Vor einer dezentral organisierten Beteiligung an den Haushaltsplanungen bedurfte es aber gezielter Fortbildungen (*capacity building*). Im Jahr 1996 begann schließlich die groß angelegte Volkskampagne Keralas für den 9. Plan („Kerala People’s Campaign for the Ninth Plan“), die mehr als zehn Prozent (ein Drittel davon Frauen) der 31 Millionen Einwohner der Region mobilisierte. Von 1996 bis 2001 konnten die Teilnehmenden über die Verwendung von annähernd 40 Prozent der öffentlichen Einnahmen mitentscheiden. Das Beteiligungsverfahren in Kerala basiert auf den 991 dörflichen *grama panchayats*, die zu 152 *block panchayats* zusammengefasst sind. Darüber liegend ist der Bundesstaat in 14 Regierungsbezirke und 53 autonome, „bezirksfreie“

Städte unterteilt. Zwei Hauptkomponenten machten diese Initiative zu einem echten – und besonders dynamischen – Bürgerhaushalt, obwohl ursprünglich keinerlei Kontakt zu den brasilianischen Bürgerhaushalten bestand: Zum einen mobilisierte das Projekt die Bürgerinnen und Bürger in einem zyklischen Verfahren, das von 373 Multiplikatoren des Bundesstaates unterstützt wurde, genauso wie von fast 10.500 ausgebildeten Fachkräften untergliederter Verwaltungsebenen und 50.000 ausgebildeten Aktivisten vor Ort (darunter 4.000 pensionierte Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter). Zwar war es eine politische Entscheidung, den Bürgerhaushalt einzuführen, aber dadurch entstand eine mächtige soziale Bewegung, die das Verfahren maßgeblich prägte. Nirgendwo sonst führten Bürgerhaushalte zu einer vergleichbaren Mobilisierung der Massen. Die zweite Besonderheit des Bürgerhaushalts von Kerala besteht in der Rolle seiner Delegierten. Sie werden von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt und verfolgen das Verfahren in jeder Phase. Sie entscheiden mit über die Prioritäten und überwachen die Umsetzung der Bürgeranschläge, die im Konsensverfahren erarbeitet und in die kommunalen und regionalen Entwicklungspläne integriert werden.

Das Beteiligungsverfahren von Kerala ist fünfstufig: (1.) die zahlreichen lokalen Bürgerversammlungen (oder *grama sabhas*, an denen mehr als zwei Millionen Bürgerinnen und Bürger teilnahmen). Es gibt strikte Regeln wie Redezeitbeschränkungen für Politiker, Fachleute und kleine Gruppen, um den Diskussionsprozess zu vereinfachen und auch Personen ohne Diskussionserfahrung einzubeziehen; (2.) die Erfassung von Daten und die partizipative Erarbeitung der lokalen *panchayat* und Stadtentwicklungsberichte („Urban Development Report), die als Input für die sogenannten Entwicklungsseminare dienen, an denen die Delegierten der Bürgerschaft teilnehmen (rund 20 pro Distrikt); (3.) die Arbeitsgruppen der Entwicklungsseminare erstellen unter Berücksichtigung der technischen Anforderungen und der finanziellen Planungsdetails konkrete Projektvorschläge; (4.) Verabschiedung des Entwicklungsplans durch die Planungsausschüsse der Distrikte und (5.) die Umsetzung, Überwachung und Auswertung, wobei die Bürgerinnen

und Bürger ebenfalls beteiligt sind. In den sechzehn Jahren seines Bestehens konnte der Bürgerhaushalt von Kerala (wie schon von Chaudhuri/Heller, 2002, anerkannt) dank seiner flexiblen Gestaltung auch den mehrfachen Regierungswechsel überleben (Jain, 2005). Allerdings scheint das Verfahren 2012 eingestellt worden zu sein. In der akademischen und politischen Debatte in Indien herrscht immer noch Uneinigkeit, ob das Verfahren von Kerala als echter Bürgerhaushalt betrachtet werden kann. Es wird auch bemängelt, dass er letztendlich seinen direkten Einfluss auf Haushaltsentscheidungen immer mehr verlor. Wie dem auch sei: Dieses Beteiligungsverfahren schuf eine einzigartige Situation, in der einige Kennziffern zur Messung des Lebensstandards, wie beispielsweise die Lebenserwartung oder die Säuglingssterberate, mit denen in Europa vergleichbar sind – in einer Region, die ein niedrigeres Wirtschaftswachstum aufweist als der Rest Indiens.

In den Jahren nach dem anfänglichen Medienrummel um den Bürgerhaushalt von Kerala führten andere indische Kommunen weniger ambitionierte und nicht so umfassende Beteiligungsverfahren ein. Ein Austausch mit brasilianischen und europäischen Städten hatte sich zwischenzeitlich entwickelt, sodass sich diese nun auch „Bürgerhaushalte“ nannten.

Der Bürgerhaushalt von Bangalore (8,4 Millionen Einwohner, im Bundesstaat Karnataka) erwies sich als einer der gefestigteren. Er entstand aus einer Bürgerhaushaltskampagne, die von der Bürgerinitiative „Janaagraha“ organisiert worden war. Diese NRO bemühte sich nach einem Besuch in Porto Alegre im Jahr 1998, die lokale Regierung davon zu überzeugen, einen Bürgerhaushalt in den Jahren 2002 und 2003 in zehn Stadtteilen einzuführen. Der Bürgerhaushalt hat jedoch im Vergleich zu anderen Instrumenten wie der „Citizens' Report Card“ eine untergeordnete Bedeutung. Letztere sind schriftliche Eingaben bzw. Petitionen zur Verbesserung des Verwaltungshandelns, die auch im Handbuch der Weltbank für die Bürgerbeteiligung empfohlen werden (Clay, 2007). Der größte Nachteil dieses Bürgerhaushalts besteht in der Beschränkung seiner Wirkung auf das kleine Gebiet, in dem er umgesetzt wurde. Nichts weist darauf

hin, dass er nach 2007 andernorts in der gleichen Weise eingeführt worden wäre. Es gab indes andere Bürgerhaushalte im bangalorischen Distrikt Malleswaram und in Pune (rund 3,1 Millionen Einwohner) auf dem Dekhan-Plateau.

Kasten 19:

Der Bürgerhaushalt von Bandarawela auf Sri Lanka

In Sri Lanka entstand 2004 ein interessanter Bürgerhaushalt in der Stadt Bandarawela (Provinz Uva), den der asiatische Zweig von UCLG im Jahr 2010 mit seiner Beobachtungsstelle für inklusive Städte im Ausschuss für partizipative Demokratie und soziale Inklusion (Observatory of Inclusive Cities of the Committees of Participatory Democracy and Social Inclusion) öffentlich machte. Die Stadt mit ihren 38.300 Einwohnern führte das Programm „Grama Proboda“ ein, das den Bürgerinnen und Bürgern ein Mitspracherecht bei der Verwendung von Finanzmitteln einräumte. Obgleich die Regeln für die Entscheidungsfindung nicht offiziell festgeschrieben waren, wurden mehr als einhundert Projekte verabschiedet (in den Bereichen Straßenbau, Freizeit- und Infrastrukturanlagen, Abwassersysteme). Der Bürgerhaushalt begann im Jahr 2004 und befasst sich nur mit kleinen Beträgen (einige Zehntausende US-Dollar). Die Stadt Bandarawela wird von ihrer multiethnischen Bevölkerung geprägt und den sozialen und sprachlichen Barrieren für die ethnischen Minderheiten, die unterhalb der Armutsgrenze leben.

Das Parlament von Sri Lanka verabschiedete 2009 ein Gesetz, das die Bedeutung partizipativer Planungs- und Haushaltsverfahren besonders hervorhebt und zu deren Einführung auffordert. Es schreibt den Kommunen solche Verfahren indes nicht zwingend vor, sodass es weiterhin in ihrem Ermessen liegt, ob und inwieweit sie Konzepte und Verfahren der Bürgerbeteiligung umsetzen.

2. China: Zwischen partizipativer Modernisierung, Empowerment und politischer Reform

China hat zwar in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht einiges mit Indien gemeinsam, aber seine politische Struktur ist vollkommen anders. Das wachsende Interesse an Bürgerhaushalten kommt zumeist von den Kommunen. Das Konzept wurde 2005 entdeckt; im Zuge der sogenannten Sunshine Finance Revolution, die Prinzipien für stärkere Haushaltstransparenz und Leistungsfähigkeit der Verwaltung erarbeitet, scheint es ein gesteigertes Interesse an Bürgerhaushalten zu geben. In China erhalten die Kommunen nur 32 Prozent ihrer Einnahmen von der Zentralregierung (UCLG, 2010). Daher können potenziell vorhandene Finanzmittel sehr flexibel für Bürgerhaushalte eingesetzt werden. In einem so großen Land wie China, wo Informationen über innovative Beteiligungsverfahren sich nicht so leicht verbreiten, ist es aufgrund der Ambiguität der chinesischen Vorstellung von Bürgerbeteiligung recht schwierig, Beispiele für Bürgerhaushalte ausfindig zu machen. In einem Umfeld, in dem Regierung und die Führung der kommunistischen Partei das Informationsmonopol haben, bedeutet Partizipation nicht zwangsläufig die direkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger. Der Begriff wird oft für Dialogverfahren innerhalb politischer Institutionen der Legislative verwandt (die Mitglieder der örtlichen Volkskongresse sind von Beratungen der Kommunalhaushalte traditionell ausgeschlossen) oder für die Bekanntgabe von Informationen, öffentliche Ansagen und – bestenfalls – Anhörungen im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren, öffentliche Meinungsumfragen oder Anfragen.

In China bedeutet Partizipation oft auch Verhandlungen mit der Privatwirtschaft, mit Bürgergremien oder den neueren NROs, und nur wenige Beteiligungsverfahren basieren auf der aktiven Einbeziehung der individuellen Bürgerinnen und Bürger. Dieser neue Trend beinhaltet auch Verfahren, die nach den von uns eingangs in diesem Text dargelegten Kriterien als Bürgerhaushalte betrachtet werden können und dem europäischen, lateinamerikanischen und indischen Verständnis schon sehr nahe kommen. Auch wenn ihre

Zukunft noch offen ist, könnten sie einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung und Demokratisierung der lokalen Ebene leisten. Das setzt aber den politischen Willen in den Kommunen voraus, deren Bereitschaft und Fähigkeit, die innovativen Vorschläge von chinesischen Wissenschaftlern oder von internationalen Netzwerken weise umzusetzen, von Ort zu Ort sehr unterschiedlich ist. Zudem ermöglichen solche innovativen Beteiligungsverfahren Politikerinnen und Politikern einen schnelleren Aufstieg in der Hierarchie der Partei, sodass sie sich oft versetzen lassen, wenn der Bürgerhaushalt erfolgreich verläuft. Deshalb ist es nicht einfach, diese Verfahren auf kommunaler Ebene nachhaltig zu implementieren (Wu/Wang, 2012; Leib/He, 2005).

Kasten 20:

Drei verschiedene Konzepte in China

Baogang He (2011a, 2011b) schreibt, hinter den Bürgerhaushalten in China stünden drei verschiedene Ansätze: „Verwaltung, politische Reformen und Empowerment“. Jeder Ansatz hat „seine eigene Logik und sein eigenes Verständnis von Bürgerhaushalten mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen, in denen Bürgerhaushalte organisiert und durchgeführt werden“. Dies bringt verschiedene Verhaltensmuster hervor, die in unterschiedliche Richtungen führen. Beim „Verwaltungsansatz“, oft eine Abwandlung des Modells der partizipativen Modernisierung, sollen Bürgerhaushalte die Verwaltungsabläufe insgesamt stärken und verbessern. Überwiegt diese Logik, wird das Ideal der aktiven Bürgerschaft (citizenship) „häufig verwässert oder es geht gar ganz verloren, außer wenn es um die öffentliche Kontrolle der Haushalte geht.“ Der Ansatz des Empowerment kann als Abwandlung des Modells des Community Development verstanden werden und wird anscheinend von Aktivisten und NROs bevorzugt. Für sie stellt „die Bürgerbeteiligung an Haushaltsverfahren ein politisches Recht dar, sodass sie Entscheidungsmacht bei der Verteilung von lokalen Finanzen einfordern.“ Dies soll die Beziehungen zwischen dem Staat und der Bürgerschaft zugunsten letzterer verändern. Der Ansatz „politischer Reformen“ ist etwas Besonderes in China, was nirgendwo anders weltweit nach der anfangs beschriebenen Typologie der Bürgerhaushalte zu finden ist. Er konzentriert sich „auf die Erneuerung der

lokalen Volkskongresse in China, um ihre Arbeit wirksamer zu machen und die Rolle der Delegierten zu stärken.“ Die Verwaltungsmodernisierung durch Bürgerbeteiligung könnte sogar zur Eindämmung von Anfechtungen führen (He, 2011a, 2011b, 2013). Nach dieser Logik könnten Bürgerhaushalte auch für andere zentralstaatlich dominierte Verwaltungsabläufe wie die sogenannte Feedback Unit in Singapur und das vietnamesische Beschwerdeggesetz attraktiv werden (Rodan/Jayasuriya, 2007). Diese drei Ansätze sind in China nicht klar voneinander abgegrenzt und greifen oft ineinander. Das Konzept der Verwaltungsmodernisierung wurde auf jeden Fall noch nicht ausreichend untersucht und es mangelt an kritischer wissenschaftlicher Analyse und belastbaren Daten. Ein Großteil der Literatur und der Presseberichte zu Bürgerhaushalten konzentriert sich auf die Bürgerhaushalte, die für politische Reformen und Empowerment eingesetzt wurden.

Aufgrund nicht vorhandener empirischer Studien ist es schwierig, die sogenannten Bürgerhaushalte in China zu klassifizieren, wie z. B. die von Wuxi (1 Million Einwohner in der Provinz Jiangsu), Ha'erbin (Hauptstadt der Provinz Hlongjiang) oder Shanghai. Ein sehr interessantes Beispiel ist der Bürgerhaushalt von Wenling, der in mehreren Stadtbezirken durchgeführt wird (Hsu, 2009). Einer von diesen, der Bezirk Zeguo, wurde wegen seines „Deliberationsforums“³ (*deliberative polling*) berühmt; eine „Weltpremiere“, die mit der Unterstützung einiger junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Stanford University und der Ford-Stiftung umgesetzt wurde (He, in Sintomer et al. 2011). Das Ergebnis ist eine Mischform, die sich am Deliberationsforum orientiert und Gemeinsamkeiten mit dem Modell der bürgernahen Demokratie aufweist. Das Verfahren wurde

3 Deliberative polling, das Deliberationsforum, wurde von J. Fishkin (2011) erfunden. Dabei treffen sich Hunderte nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürgerinnen und Bürger, um über öffentliche Angelegenheiten zu beraten. Dazu kommen öffentliche Anhörungen mit Politikerinnen und Politikern, Sachverständigen und Vertreterinnen und Vertretern von NROs. Die Debatten erfolgen sowohl in kleinen Arbeitsgruppen als auch in Plenarsitzungen. Umfragen finden zu Beginn und am Ende des Verfahrens statt, sodass die Ergebnisse den Zugewinn an Informationen bei allen Beteiligten darstellen. Der Bürgerhaushalt von Zeguo hat einige Komponenten des Verfahrens übernommen.

im Laufe der Zeit mehrfach verändert und auch andernorts eingeführt. Der Bürgerhaushalt von Wenling ist somit eines der interessantesten und vielseitigsten Beispiele von Bürgerbeteiligung in China.

Kasten 21:

Der Bürgerhaushalt im Bezirk Zeguo (der Stadt Wenling) mit dem Deliberationsforum

Zeguo ist ein industriell geprägter Bezirk der Stadt Wenling (1 Million Einwohner) in der Provinz Zhejiang. Seine Verwaltung umfasst 97 Dörfer mit einer ständig dort ansässigen Bevölkerung von annähernd 120.000 Menschen und einem weiteren, gleich großen Anteil an Wanderbevölkerung. In Kooperation mit einem in Australien lebenden chinesischen Wissenschaftler baten Vertreterinnen und Vertreter der Kommunistischen Partei im Jahr 2004 das Center for Deliberative Democracy der Universität Stanford um Beratung der Kommune. Die Idee bestand darin, den Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessengruppen die Artikulation ihrer Anliegen zu ermöglichen. Dadurch sollten Interessenkonflikte vermieden und dem Vorwurf entgegenwirkt werden, bei der Auswahl der über den Kommunalhaushalt 2005 zu finanzierenden Vorhaben sei Korruption im Spiel. 275 Personen wurden nach dem Zufallsprinzip für die Teilnahme an dem Deliberationsforum so ausgewählt, dass sie einem möglichst differenzierten und repräsentativen Bild der Bevölkerung entsprachen. Dabei wurde darauf geachtet, auch solche Personen zu beteiligen, die ansonsten gesellschaftspolitisch nicht sonderlich engagiert sind (Sintomer, 2011). Von den 275 Personen füllten 269 den ersten Fragebogen aus, der später der Überprüfung diene, wie die „informierte Deliberation“ ihre Vorstellungen und ihr Wissen verändert hatte. Hauptziel des deliberativen Workshoptages war die Debatte über die Ausgaben der jährlichen Haushaltsmittel und die Feststellung der Prioritäten für die von der Regierung vorgeschlagene Projektliste. Die für alle 30 Projekte veranschlagten Kosten beliefen sich auf 136 Millionen Renminbi (rund 14,715 Millionen Euro), wovon indes weniger als ein Drittel tatsächlich ausgegeben werden konnte. Angesichts der Haushaltszwänge wurden die Teilnehmenden gebeten, alle einzelnen Vorschläge in sechzehn Kleingruppen sorgfältig zu prüfen, deren Vor- und

Nachteile abzuwägen und Schlüsselfragen für die während der Plenarsitzungen anwesenden Experten zu formulieren. Mit der Moderation wurden Lehrende der weiterführenden Schule von Zeguo (Zeguo Number Two High School) betraut, die eigens für diese Veranstaltung geschult wurden. Am Ende des Tages bewerteten die Teilnehmenden jeden der dreißig Projektvorschläge anhand einer Skala von null bis zehn. Das Verfahren wurde in den darauffolgenden Jahren erneut durchgeführt (He, 2013). Zwar liegt die rechtlich verbindliche Entscheidung immer noch bei den lokalen Entscheidungsträgern; diese akzeptierten allerdings die meisten Bürgervorschläge für den letztendlich verabschiedeten Haushalt (He, 2009). Das Beteiligungsverfahren wird heute explizit als Bürgerhaushalt betrachtet und entwickelte sich von Jahr zu Jahr weiter. Besonders innovativ war dabei die Berücksichtigung von Kriterien der positiven Diskriminierung (affirmative action): Eine Quote für Arbeitgeber und Persönlichkeiten (wie Schulleitern) wurde eingeführt, um ihre Beteiligung am Verfahren besser zu gewährleisten. Wie in Porto Alegre konzentriert sich dieses Beteiligungsverfahren weiterhin auf die Ausgabenseite des Kommunalhaushalts. Die Einnahmenseite wird nicht debattiert, obschon das problematisch sein kann: In vielen chinesischen Städten und Gemeinden hängen die Einnahmen von dem Verkauf kommunaler Grundstücke an die Privatwirtschaft ab. Dies wird sehr kontrovers diskutiert, weil der Verkauf von Land oft zur Folge hat, dass Millionen von Menschen vertrieben werden.

Einer der wichtigsten Akteure des Bürgerhaushalts von Zeguo, der chinesische Professor Baogang He, war auch maßgeblich an dem internationalen Förderprogramm „Action Aid International“ in mehreren chinesischen Dörfern beteiligt: Er organisierte vier Deliberationsforen (2006) mit den Vertreterinnen und Vertretern von 47 ausgewählten Dörfern und 25 nach dem Zufallsprinzip ausgesuchten Einwohnern. Mit der jeweiligen Kommunalverwaltung war in diesen Fällen vereinbart worden, dass die Ergebnisse der zweiten, im Anschluss an den deliberativen Workshoptag durchgeführten Befragung in den kommunalen Haushalt und die Entwicklungsplanung aufgenommen würden. Der

Grund für die Einführung von neuen Beteiligungsverfahren in ländlichen Gebieten geht auf die Erkenntnis zurück (die aus der Zeit der politischen Reformen Mitte der 1990er-Jahre stammt), dass in einem Land mit überwiegend ländlicher Struktur Verwaltungsreformen auf dem Lande entscheidend sind.

Die derzeitigen Bürgerhaushalte in China beschränken sich zumeist auf Beteiligungsverfahren in kleinem Maßstab. Oft bezeichnen sie sich zwar als Bürgerhaushalte, sind aber oft nichts anderes als Konsultationen mit dem lokalen Volkskongress und keinesfalls offen für Bürgerinnen und Bürger. Es ist schwierig zu sagen, ob die dreißig von UN-Habitat in seiner chinesischen Ausgabe (2010) der „72 Antworten auf oft zu Bürgerhaushalten gestellten Fragen“ aufgeführten Bürgerhaushalte tatsächlich den Kriterien entsprechen, die wir hier benutzen. Aber das wachsende Interesse an Haushaltstransparenz und besonders an Bürgerhaushalten ist offensichtlich. Chengdu (in der Provinz Sichuan) fördert derzeit den größten Bürgerhaushalt Chinas, der für die Zukunft auch einer der interessantesten sein dürfte. Dieses wirtschaftlich und kulturell bedeutende Zentrum mit seiner ländlichen und urbanen Bevölkerung von vierzehn Millionen Einwohnern lancierte seinen Bürgerhaushalt im Jahr 2011 in 2.300 Dörfern und Gemeinden des Stadtgebietes. Mehr als zwei Millionen Handbücher (mit dem Titel „Die glückliche Geschichte von Minzhu“) mit einfach verständlichen Informationen über den Haushalt wurden 2011 herausgebracht. Bis heute wurden 50.000 Einzelprojekte verabschiedet, von denen 90 Prozent die Grundversorgung und Infrastrukturen für wirtschaftliche Entwicklung (Dorfstraßen, Abwasserwirtschaft, Grünflächen, Bewässerung und Trinkwasserversorgung), die Landwirtschaft und betriebswirtschaftliche Fortbildungen betreffen (Cabannes/Zhuang, 2013). Es gibt einige Besonderheiten des Bürgerhaushalts von Chengdu: Die Dorfräte wurden wieder eingesetzt, die Gemeinden können kleine Darlehen aufnehmen und die bürgerschaftlichen Finanzaufsichtsgremien von gewählten Dorfbewohnerinnen und Dorfbewohnern kontrollieren die Umsetzung. Die größte Herausforderung besteht nun darin, dieses Beteiligungsverfahren auch auf die Städte auszudehnen. Aber das kann nur nach und nach

erfolgen, weil die Unterstützung des Verfahrens durch die Kommunistische Partei noch immer ungewiss ist und eine zu starke Öffnung bzw. öffentliche Sichtbarkeit des Verfahrens das ganze Experiment gefährden könnte.

3. Korea: Ein Porto Alegre im Fernen Osten?

In Japan und Südkorea, zwei reichen OECD-Mitgliedsstaaten, unterscheiden sich die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse von denen in Indien und China. Bürgerhaushalte entstanden hier als ein Instrument zur Lösung von Problemen wie der zunehmenden Finanzknappheit, unvollendeter Dezentralisierung, fehlender Rechenschaft und Bürgerorientierung (besonders gegenüber der ärmeren Bevölkerungsschichten). In Südkorea hat die Bürgerbeteiligung eine starke Tradition, die auf die wichtige Massenmobilisierung in der Demokratisierungsphase der 1980er-Jahre zurückgeht. Die lokale Bürgerbeteiligung wurde durch drei Gesetzesreformen gestärkt: das Gesetz von 2005 über Bürgerreferenden, ein Gesetz von 2006 über die Einführung eines kommunalen Ombudsmanns sowie das Gesetz von 2007 über Amtsenthebungen von Bürgermeistern und Ratsmitgliedern. Welchen Mehrwert könnten Bürgerhaushalte in dieser neuen Konstellation bieten, in der die Dezentralisierung eine seltene Mischung aus Dekonzentration und Devolution ist und die Kommunen in der Praxis wesentlich weniger selbständig sind, als das der Artikel 117 der Verfassung von 1987 und die kürzlich (1994–1995) reformierte Gesetzgebung vermuten ließen?

Die Antwort hängt sicher mit der seit 2000 verstärkten Kontrolle der kommunalen Verschuldung und Kreditaufnahme durch die Zentralregierung zusammen. Südkorea hat die meisten Bürgerhaushalte, die im Vergleich zu den anderen asiatischen Ländern auch hoch komplex sind (Pan Suk Kim, 2011). Das Konzept wurde ursprünglich von NROs als „Bürgerkoalition für wirtschaftliche Gerechtigkeit“ (*bottom-up*) initiiert, aber seine Verbreitung wurde auch von der Nationalregierung (*top-down*) gefördert. Die wichtigsten Grundsätze wurden aus Brasilien übernommen

und an die Gegebenheiten vor Ort angepasst. So entstand eine „schlankere“ Version des Modells der partizipativen Demokratie. Im Juli 2003 versandte das Innenministerium als Empfehlung an alle Kommunen einen Leitfaden zur Einführung von Bürgerhaushalten (Rhee, 2005). Die ersten Beteiligungsverfahren entstanden 2004. Der nördliche Stadtteil Buk-gu der Metropole Gwangju (1,4 Millionen Einwohner) stand dabei an vorderster Stelle, ein koreanisches Porto Alegre zu werden. Ihm folgten der Stadtteil Dong-ku der Stadt Ulsan (186.000 bzw. 1,1 Millionen Einwohner) und (ein Jahr darauf) der nördliche Stadtteil dieser Stadt sowie die Kommune Suncheon (270.000 Einwohner). Im August 2005 schlug das Innenministerium eine Überarbeitung des Gemeindefinanzgesetzes vor. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister konnten von nun an die „Verfahrensregeln für eine Bürgerbeteiligung am Haushalt selbst festlegen“. Hierzu wurde auch eine Liste der Instrumente erstellt, mit denen dieses Ziel erreicht werden sollte. Die Stadtteile Daedeok-gu der Großstadt Daejeon (247.000 bzw. 1,5 Millionen Einwohner) und Ansan-si der Stadt Chungnam-Do schufen im Jahr 2005 rechtliche Rahmenbedingungen, während viele andere Kommunen noch auf ein Rahmengesetz der Zentralregierung warteten, das schließlich im August 2006 kommen sollte. Die Zahl der offiziell angegebenen Bürgerhaushalte stieg 2006 auf 22 und erreichte Ende 2008 einen Stand von 75 – fast ein Drittel der 241 Kommunen.

Seither haben sich Bürgerhaushalte weder qualitativ noch quantitativ sehr viel weiter entwickelt, wie Pan Suk Kim (2011) berichtet. Dennoch sind einige neue Beteiligungsverfahren entstanden – wie beispielsweise im Stadtteil Yeosu Gu in der Stadt Incheon und in Suwon (1,2 Millionen Einwohner, Hauptstadt der Provinz Gyeonggi-do). Diese führten ihre Bürgerhaushalte im Jahr 2011 ein und schulten sowohl ihre Bürgerinnen und Bürger als auch das Verwaltungspersonal mit übersetzten Materialien europäischer und lateinamerikanischer Bürgerhaushalte. Heute trägt das Hope Institute in An-guk Dong maßgeblich zur Förderung der südkoreanischen Bürgerhaushalte bei; es organisiert entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen für soziale und institutionelle Akteure vor Ort.

Kasten 22:

Wie funktionieren Bürgerhaushalte in Korea? Der Fall Dong-ku

Der Bürgerhaushalt von Dong-ku ist der bekannteste in Südkorea. In diesem selbstverwalteten Bezirk leben rund 186.000 der 1,1 Millionen Einwohner der Stadt Ulsan, einer Industriestadt an der Südostküste der koreanischen Halbinsel. Im Jahr 2004 schlug der neu gewählte Bezirksbürgermeister der demokratischen Arbeiterpartei vor, einen Bürgerhaushalt einzuführen. Damit kam er Forderungen der örtlichen NROs wie der Ulsan-Solidaritätsbewegung für partizipative Demokratie und der Ulsan-Koalition für wirtschaftliche Gerechtigkeit nach. Um der Zurückhaltung von der Politik und Verwaltung und der Skepsis vieler Bürgerinnen und Bürger zu begegnen, wurden eine Arbeitsgruppe und ein Beirat gebildet, die das Konzept des zukünftigen Bürgerhaushalts erarbeiten sollten. Nach einer breit angelegten Debatte wurde die Verordnung für einen Bürgerhaushalt in Kraft gesetzt, deren Hauptziele die verbesserte finanzielle Transparenz und Rechenschaft in Haushaltsangelegenheiten sowie die Stärkung der partizipativen Demokratie waren (Songmin, in Sintomer et al., 2013). Das Verfahren besteht aus dezentralen Bürgerversammlungen, an denen alle Bürgerinnen und Bürger teilnehmen können, und einer Versammlung auf Ebene der Gesamtstadt, wo ein Bürgerausschuss (mit seinen fünf thematischen Unterausschüssen) die maßgebliche Rolle spielt. Dieser Bürgerausschuss rekrutiert sich zum Teil aus gewählten Bürgerinnen und Bürgern und zum Teil aus Personen, die von den Stadtteilinitiativen empfohlen werden. Alle Ausschussmitglieder werden für ihre jeweiligen Aufgaben in der sogenannten „Bürgerhaushaltsschule“ vorbereitet. In den letzten fünf Jahren gab es insgesamt 306 Projektvorschläge, von denen 37,9 Prozent in den Haushaltsentwürfen berücksichtigt wurden. Weitere 25 Prozent sollen langfristig nach und nach umgesetzt werden. In einer zweiten Phase legen die thematischen Unterausschüsse die Prioritäten für die Bürgervorschläge fest. Ein Rat des Bürgerhaushalts befasst sich zusätzlich mit Vorschlägen für die Haushaltskonsolidierung. Ihm gehören fünf Delegierte der thematischen Unterausschüsse, der Verwaltungschef von Dong-ku und vier seiner Beigeordneten an.

Der Haushalt wird dann in einem dritten Schritt von der Plenumsitzung des Bürgerausschusses verabschiedet. Nach jedem Zyklus gibt es eine sogenannte Feedback-Phase: Bei einem Auswertungstreffen wird die Leistungsfähigkeit des Bürgerhaushalts beurteilt. Die Vorschläge werden von einem Beirat bearbeitet (der sich aus Mitgliedern des Bezirksrats, Hochschullehrenden, NROs und hohen Verwaltungsbeamten zusammensetzt). Dieser Beirat formuliert auch die neuen Regeln des Bürgerhaushalts für das nächste Haushaltsjahr. Der Bürgerhaushalt von Dong-ku wurde kontinuierlich weiterentwickelt. Zum Beispiel wurden die Anzahl der Zusammenkünfte und die Kriterien für die Auswahl der Mitglieder des Bürgerausschusses und der thematischen Unterausschüsse geändert.

Die Verbreitung von Bürgerhaushalten in Korea und die Verabschiedung entsprechender Gesetze führte bisher nicht notwendigerweise zu sehr kreativen Bürgerbeteiligungsverfahren (Kim/Kim, 2007). Trotz der relativ homogenen Verfahren, die in der Regel die Mindeststandards der Empfehlungen des Ministeriums widerspiegeln, weisen die koreanischen Bürgerhaushalte eine recht unterschiedliche Qualität auf (Hwang, 2005; 2008). Allerdings wurden zwecks Einbeziehung möglichst vieler und unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zahlreiche Instrumente eingeführt (internetgestützte Umfragen, Online-Ausschreibungen, Cyberforen, Online-Pinnwände, öffentliche Anhörungen und Schulungsseminare). Die Tradition der Bürgerschulungen und Seminare zu Haushaltsangelegenheiten sind Südkoreas wichtigster Beitrag zur weltweiten Debatte über Bürgerhaushalte. Indes schränken zwei bedeutende Aspekte die weitere Verbreitung der Bürgerhaushalte ein: Zum einen führen die von der Zentralregierung vorgegebenen Fristen für die Verabschiedung der kommunalen Haushalte dazu, dass der gesamte Bürgerhaushalt innerhalb kurzer Zeit durchgeführt werden muss. Zum anderen mangelt es den kommunalen Haushalten an der nötigen Flexibilität, weil sie sehr stark von zentralstaatlichen, nicht verhandelbaren Finanzzuweisungen abhängen. So wird das Beteiligungsverfahren oft von staatlichen Stellen benutzt, um schwierige Entscheidungen an die Bürgerinnen und

Bürgern weiterzugeben, anstatt mit ihnen kreativ über die Verwendung öffentlicher Ressourcen zu diskutieren. Obgleich es in Südkorea kein spezifisches Netzwerk für den Wissensaustausch über Bürgerhaushalte gibt, pflegen mehrere Bürgerhaushaltsstädte den Dialog mit dem Netzwerk Learning/Educating Cities.

Kasten 23:

The Korean D-Brain

Es ist erwähnenswert, dass die Republik Korea im Jahr 2010 bei zwei der Umfragen der Vereinten Nationen zur Internetnutzung den ersten Platz errang: beim Index der Entwicklung internetgestützter Regierungsführung und dem Index der internetgestützten Bürgerbeteiligung. Dies hängt auch mit dem im Jahr 2007 eingeführten „Digitalen System für öffentliche Haushalte und Buchhaltung“ (oder „D-Brain“) zusammen. Es entwickelte sich zu einem führenden Modell innovativer digitaler Haushaltsplanung und -führung. „D-Brain“ ist ein „integriertes, internetgestütztes System, das der Öffentlichkeit eine aktuelle Übersicht der Haushaltsaktivitäten bereitstellt und über die Planung und Umsetzung von Haushalten, die Buchhaltung und das Leistungsmanagement informiert“ und damit die Effizienz der Finanzpolitik steigert. In mehreren koreanischen Städten wird „D-Brain“ als wichtiges Instrument für internetgestützte Bürgerhaushalte eingesetzt, und zwar von der Planung bis hin zur Finanzprüfung. Die Bürgerinnen und Bürger in Korea können auch finanzpolitische Aktivitäten im Internet verfolgen, wenn es in ihren Städten keine Räume für Mitentscheidungsprozesse gibt: Dies geschieht in Form von internetgestützten Umfragen, Online-Ausschreibungen, Cyberforen, Online-Pinnwänden, öffentlichen Anhörungen und sogenannten Haushaltsbeteiligungsforen. Bei einer Telefon-Hotline können Bürgerinnen und Bürger die Verschwendung öffentlicher Mittel melden. So kann Bürgerbeteiligung dazu beitragen, dass die zentralstaatlichen und kommunalen Verwaltungsbehörden keinen Missbrauch mit öffentlichen Geldern treiben. Der landesweit gut ausgebaute Internetzugang und die hohe Nutzerdichte machen den Erfolg von „D-Brain“ aus.

4. Japan: Bürgerhaushalte für Steuerzahler

Die parlamentarische Monarchie in Japan leidet unter ähnlichen Problemen wie Korea: der starke Einfluss der nationalen Parteien bei den Kommunalwahlen, die sinkende Wahlbeteiligung (unter 50 Prozent), die Zunahme von Korruptionfällen in der öffentlichen Verwaltung und der hohe nationale Transferanteil bei den kommunalen Haushalten, über die die Kommunen nicht frei verfügen können. Dieser Anteil macht selbst nach dem Dezentralisierungsgesetz und dem Trinity-Reformpaket zur Umgestaltung der Kommunalfinanzierung (Trinity-Reformen), den sogenannten Trinity-Reformen (2005-2007), mehr als 60 Prozent der kommunalen Finanzen aus (UCLG, 2008). In Japan sind die Kommunalverwaltungen für eine Fülle von Aufgaben verantwortlich. Sie verantworten die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben und zehn Prozent des Bruttoinlandproduktes. Diese starke Stellung geht einher mit den formal recht weitgehenden Entscheidungsbefugnissen der Bürgerinnen und Bürger. Diese können beispielsweise Bürgerbegehren beantragen, die Nachbesserung bzw. Revision von Beschlüssen, Finanzprüfungen oder auch die Auflösung des Kommunalparlaments bzw. die Abberufung des Bürgermeisters und anderen Akteuren aus der Politik und Verwaltung. Trotz dieser Machtfülle ist in den 47 Präfekturen (regionale Verwaltungsebene) und 1.798 Kommunen des Landes die Bürgerbeteiligung an öffentlichen Entscheidungsfindungsprozessen nicht sehr verbreitet, was besonders für den Bereich der Finanzplanung gilt (Matsubara, 2013). Der erste Bürgerhaushalt wurde vor allem von Basisinitiativen getragen, deren Rechtsform erst 1998 legalisiert wurde. Ab 2003 gibt es mehrere Verfahren für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie ihrer Basisgruppen am Haushalt. Die Koalition für eine Gesetzgebung zugunsten von Bürgerinitiativen unterscheidet die folgenden Beteiligungsformen: Offenlegung der Haushaltsplanung und -verabschiedung (oft ein einfacher Informationstransfer); Aufstellung eines alternativen Gegenhaushalts durch Bürgerausschüsse; Konsultationen zu öffentlichen Finanzen; die unmittelbare Verwaltung von Budgets durch die Bürgerschaft sowie die partizipative Zuweisung von

einem Prozent der von den Bürgerinnen und Bürgern zu zahlenden kommunalen Abgaben an gemeinnützige Organisationen (Matsubara, 2013).

Ein ganz besonderer Fall ist die Stadt Ichikawa, wo der Bürgerhaushalt ein Prozent der kommunalen Einnahmen für gemeinnützige Projekte verwendet. 2004 erließ der Bürgermeister (der in Japan direkt und unabhängig vom Stadtparlament gewählt wird und den Haushaltsentwurf vorlegen muss) eine Verordnung auf der Grundlage eines ungarischen Vorbilds. Mithilfe der Bürgerbeteiligung wollte er in einer finanziell schwierigen Lage die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger seiner Stadt gewinnen. Ichikawa ist eine Trabantenstadt in der Nähe von Tokyo und hat 474.000 Einwohner (von denen 230.000 Steuerzahler sind, alle anderen sind Pendler) und ein Verkehrsaufkommen von 540.000 Personen täglich. Der Bürgerhaushalt sollte mit einem potenziell verfügbaren Betrag von 380 Millionen Yen (rund 3,1 Millionen Euro), also einem Prozent der kommunalen Steuereinnahmen, die gemeinnützigen Aktivitäten in der Stadt unterstützen bzw. wiederbeleben. Alle Steuerzahler können sich an Internetabstimmungen beteiligen und drei gemeinnützige Organisationen nennen, die finanziell gefördert werden sollen. Dies geschieht auf der Basis persönlicher Präferenzen und von Projektbeschreibungen, die von den Organisationen ins Internet gestellt und auf öffentlichen Versammlungen vorgestellt und debattiert werden. Die Projektpräsentationen erfolgen mitunter auch in Form von Theaterstücken oder mit anderen künstlerischen Mitteln. Darüber hinaus wurde ein sogenannter Ein-Prozent-Ausschuss geschaffen, der Projektanträge und später die Verwendung der bewilligten Gelder prüft. Die Gelder werden zum Schluss von der Kommunalverwaltung entsprechend den Abstimmungsergebnissen ausgezahlt. Dieses Verfahren animiert die gemeinnützigen und Basisorganisationen, ihre Arbeit und Finanzplanung öffentlich besser darzulegen. Es bewirkt auch, dass sich die Bürgerinnen und Bürger stärker mit der Verwendung ihrer Steuergelder und den kommunalen Finanzen auseinandersetzen.

Nach fünf Jahren betrug die Wahlbeteiligung fünf Prozent (rund 9.110 Wählende), aber es wurden keine anderen

Bereiche des Haushalts für die Bürgerbeteiligung freigegeben. Die Anzahl der Organisationen, die ihre Projekte im Rahmen des Bürgerhaushalts vorstellten, sprang von 81 auf 130; die ausgezahlten Fördergelder stiegen von 12 auf 20 Millionen Yen (von 96.000 auf 160.000 Euro). Die getroffene Auswahl der Bürgerinnen und Bürger war interessant und kam besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugute, wie beispielsweise im Rahmen eines Schwimmtrainings für geistig eingeschränkte Menschen.

Andere japanische Städte folgten dem Beispiel von Ichikawa und führten ebenfalls Bürgerhaushalte ein. Die Stadt Eniwa, eine Stadtneugründung mit 68.000 Einwohnern in der Region Ishikari (Hokkaido Inseln) öffnete ihn auch für Nicht-Steuerzahler. Der Begriff des Bürgerhaushalts wurde zunehmend populärer. Im Jahr 2009 organisierte die Stadt Ichikawa einen sogenannten „Ein-Prozent-Gipfel“ und gründete so ein ganzes Netzwerk von Städten, die an dieser besonderen Form des Bürgerhaushalts nach dem Modell des Community Development interessiert sind. Die jährlichen Netzwerktreffen fanden 2010 in Ichinomiya und 2011 in Saga statt (240.000 Einwohner; Präfektur Saga). Im Jahr 2012 arbeiteten neun Städte besonders intensiv in dem Netzwerk mit. Der Netzwerkgipfel soll auch dazu dienen, interessante Mischformen von Bürgerhaushalten publik zu machen und die bisher noch unsicheren Beteiligungsverfahren zu stabilisieren, da sie doch sehr stark vom Willen und der politischen Orientierung der einzelnen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister abhängen. Auch wenn die japanischen Bürgerhaushalte stark projektorientiert sind und sich nicht sehr stark um öffentliche Einrichtungen und Räume kümmern, sind sie wegen ihres Potenzials zum Empowerment interessant. Sie sind eine Variante des Community-Development-Modells. In jüngster Zeit wurden auch andere Arten von Bürgerhaushalten in Japan entwickelt (Koga, 2013).

5. Zurückhaltende Tendenzen im restlichen Asien

In den anderen asiatischen Ländern gibt es nur wenige Bürgerhaushalte, die oft auch schnell wieder eingestellt werden. In Indonesien wurden sie bisher von landesweit arbeitenden NROs wie dem Indonesischen Forum für Haushaltstransparenz unterstützt. Mit Kampagnen wollen sie auf kommunaler Ebene sowohl die Bevölkerung als auch die Verwaltung für finanzielle Angelegenheiten sensibilisieren. Bürgerhaushalte sollen auch als Katalysator für die Demokratisierung eines ansonsten autoritären politischen Umfelds genutzt werden (Sri/Mastuti/Neunecker, in Sintomer et al., 2013). Der Informationsaustausch mit anderen Bürgerhaushalten wurde von UNDP, der asiatischen Entwicklungsbank und anderen internationalen Institutionen mit dem Schwerpunkt der Korruptionsbekämpfung gefördert. In einem Land, wo es keine formalen Mechanismen für direkte Bürgerbeteiligung gibt, betätigen sich viele Organisationen als bürgerschaftliche Kontrollorgane, die Entwicklungsvorhaben und kommunale Haushalte im Blick behalten. Da die Regierung seit 1999 und 2000 keine bedeutenden Reformen durchgeführt hat, konnten konkrete Bürgerinteressen nur in wenigen Bürgerhaushalten aufgenommen werden. Bisher wurden schrittweise allenfalls die Voraussetzungen für Bürgerhaushalte geschaffen (Allegretti, 2003; Antlo, 2004; Raza/Thébault Weiser, 2006), die immer noch in den Kinderschuhen zu stecken scheinen.

In Bangladesch ist der einzige Bürgerhaushalt gar kein echter, denn er ist eher Teil eines partizipativen Planungsverfahrens und kein spezifisches Instrument der Bürgerbeteiligung (Rahman, 2004). Dagegen nutzen einige Städte in der konstitutionellen Monarchie Thailand Bürgerhaushalte routinemäßig als Steuerungsinstrument. Bürgerhaushalte entstanden dort zu Beginn dieses Jahrhunderts, als der Begriff noch gar nicht existent war. In Khon Kan (130.000 Einwohner), einem dynamischen Wirtschaftszentrum im Nordosten, wurde der Bürgerhaushalt aufgrund des wachsenden öffentlichen Widerstands gegen kommunale Entwicklungsprojekte und den daraus resultierenden

Konflikten eingeführt. Zugleich sollte er der starken Forderung von Bürgerbeteiligung nachkommen, die im Zuge der aktiven Beteiligung der lokalen Bevölkerung am verfassunggebenden Verfahren in den späten 1990er-Jahren aufgekommen war. Zwar besitzt die örtliche Bürgerschaft keine Entscheidungsbefugnisse; aber Konsens wird oft durch Deliberation erreicht (Suwanmala, 2004).

Im Nahen Osten wurde im Jemen, in Palästina und Jordanien versucht, Bürgerhaushalte zu begründen. Dazu diente ein Rahmenprogramm zum Wissenstransfer mit der Bezeichnung „Arabische Initiative für gerechte Haushaltsplanung und -führung“. Daran beteiligten sich zwischen 2008 und 2010 mehrere NROs, die vom Rady Institute der Universität von San Diego und der Partnerschaft für den Nahen Osten (Middle East Partnership Initiative – MEPI) unterstützt wurden. Jordaniens Engagement war bisher das nachhaltigste. In diesem Land, in dem Frauen erst seit 1974 wählen dürfen, wurden politische Parteien erst 1992 zugelassen und sind im Vergleich zu den traditionellen Strukturen der Gesellschaft immer noch schwach. Deshalb ist die Zusammenarbeit mit anderen Ländern für Entwicklungsprojekte besonders wichtig. Die beiden ersten Bürgerhaushalte aus den Jahren 2009 und 2010 entstanden im Rahmen des Projekts „Bürgerhaushaltskoalition, die arabische Initiative für gerechte Haushaltsplanung und -führung“. Dies war zum einen die nördlich gelegene Gemeinde Sahil Houran und zum anderen die zentral gelegene historische Stadt Madaba (rund 60.000 Einwohner). Sie wurden finanziell von zwei spanischen Städten gefördert. Im Jahr 2012 ermöglichte eine Vereinbarung zwischen der niederländischen Botschaft und der kleinen NRO Partners-Jordan. Center for Civic Collaboration wichtige Folgeaktivitäten; so konnten sechs (gut über das Land verteilte) Kommunen im Jahr 2013 mit ihrem Bürgerhaushalt beginnen. Die ersten beiden Durchgänge der öffentlichen Versammlungen (auf denen die Bürgerinnen und Bürger auch über die Prioritäten der Projekte abstimmen konnten) liefen unter staatlicher Aufsicht ab. Dies geschah, weil die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in den Monaten vor den Kommunalwahlen vorübergehend ihr Amt ruhen lassen. Ende 2013 startete die NRO Partners-Jordan. Center for Civic Collaboration mit

Unterstützung durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit drei neuen Bürgerhaushalten in den palästinensischen Gebieten.

6. Ozeanien: Internet-Demokratie und Community Building

In Ozeanien wird der Begriff Bürgerhaushalt von der Politik selten verwandt, obwohl einige akademische Institutionen unter Berücksichtigung der internationalen Perspektive Studien zu diesen Teilnahmeverfahren vorgebracht. In Neuseeland werden Bürgerhaushalte auch erst seit Kurzem diskutiert, obwohl das Verfahren für Gemeindeplanung (*Community Planning*) von Christchurch (das schon 1993 begann und mit einem Preis des Netzwerks Cities of Tomorrow ausgezeichnet wurde) einigen ersten deutschen Bürgerhaushalten als Vorbild diente. Das seit 2012 wachsende Interesse an Bürgerhaushalten ist dem Pacific Centre for Participatory Democracy und der Green Party zu verdanken, die – zusammen mit dem Ortskomitee des IAP2 – mehrere Schulungen und Konferenzen mit ausländischen Experten organisierten, sodass einige Bürgerhaushalte 2013 startbereit waren.

In Australien unterscheiden sich Kommunalautonomie und Kommunalpolitik stark von Bundesstaat zu Bundesstaat (UCLG, 2008, 2010). Die Diskussion der Bürgerhaushalte hat hier eine längere, indes asymmetrische Geschichte. Langjährige Studien versuchten, den Graben zwischen den Erkenntnissen der Genderforschung und dem Gender-Budgeting zu überbrücken. Daran anknüpfend erließen einige Bundesstaaten Regeln für mehr Transparenz im Umgang mit öffentlichen Geldern. Das Kommunalgesetz des Bundesstaates Victoria (von 1989) schreibt beispielsweise den kommunalen Parlamenten vor, dass sie in ihrer Lokalpresse über ihren Haushaltsentwurf informieren müssen, sodass die Bürgerinnen und Bürger Ergänzungen oder Streichungen von Haushaltsposten beantragen können. Meistens gehen diese Verfahren aber über das informelle „selektive Zuhören“ nicht hinaus (Demediuk/Solli, 2008). 2009–2010 fand erstmalig eine internetgestützte Abstimmung im

australischen Bundesstaat New South Wales (NSW) statt. Das war ein Versuch, die Auswirkungen der Wirtschaftskrise abzumildern und die lokale Wirtschaft wieder anzukurbeln. Im Rahmen des staatlichen Förderprogramms „Partnerschaft für Gemeinwesenentwicklung“ („Community Building Partnership“) konnten die Bürgerinnen und Bürger des Wahlkreises Heathcote dank des Engagements ihres örtlichen Abgeordneten im Internet über die Verwendung der von der Regierung zur Verfügung gestellten Finanzmittel abstimmen. Jede registrierte Person hatte fünf Stimmen (höchstens drei Stimmen pro Einzelprojekt) und konnte sich so für die ihrer Meinung nach bestmögliche Verwendung dieser Gelder einsetzen. Das Verfahren, an dem sich mehr 20.000 Personen beteiligten, wurde allerdings nicht wiederholt. Seit 2012 werden andere Beteiligungsverfahren vorbereitet. Das originellste fand wohl in der Stadt Kanada Bay statt (50.000 Einwohner, im Bundesstaat New South Wales), deren Bürgermeister der Labour-Partei angehört. Mit dem Bürgerhaushalt sollen Umfang und Ausmaß öffentlicher Dienstleistungen sowie deren Finanzierung neu festgelegt werden. Für das Verfahren standen in vier Jahren 74 Millionen AUS\$ (48,7 Millionen Euro) zur Verfügung. Zwar hatte das Stadtparlament hinsichtlich der Bürgervorschläge ein Vetorecht, aber da das Verfahren als Mitentscheidungsprozess aufgesetzt worden war, akzeptierte es die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger. Die Qualität der Deliberation wurde noch durch die Gründung einer nach dem Zufallsprinzip besetzten Jury von 30 Personen gestärkt, die aus 1.500 Einladungen ausgesucht worden waren. Wie auch in anderen ehemaligen britischen Kolonien mit einer Tradition des Community Development ist es durchaus vorstellbar, dass sich eine Mischform herausbildet, die Bürgerhaushalte mit dem partizipativen Planungsprinzip kombiniert und sich in den nächsten Jahren weiter verbreitet.

V. Lernprozesse

Am Ende unserer Reise um den Globus wissen wir, dass sich das Phänomen der Bürgerhaushalte ganz unterschiedlich über die Kontinente ausbreitete. Durch die Kombination von Bürgerhaushalten mit traditionellen Beteiligungsverfahren hat Afrika auch einen eigenen Weg eingeschlagen. Dasselbe gilt für Asien und Ozeanien, wo derzeit Deliberationsforen und Steuerzahler-Bürgerhaushalte realisiert werden. Aus diesem Grunde soll die Frage nach dem Wissensaustausch und dem Transfer noch einmal aufgegriffen werden. Wir möchten hervorheben, dass Netzwerke maßgeblich zur Verbreitung von Bürgerhaushalten beitragen und beitragen werden. Dazu gehört auch diese Studie, die über die weltweite Verbreitung von Bürgerhaushalten informiert. Aber wie könnte es weitergehen? Um diese Frage zu beantworten, wollen wir versuchen, die wichtigsten allgemeinen Trends im letzten Kapitel zusammenzufassen.

1. Netzwerke und kommunale Partnerschaften: Gestaltungsrahmen für die Zusammenarbeit

Da sich viele Kommunen in vergleichbarer Lage befinden, hätte es wenig Sinn, jedesmal das „Rad neu zu erfinden“. Eher liegt der Austausch über Bürgerhaushalte nahe. Hierzu eignen sich Netzwerke ganz besonders, aber auch Städtepartnerschaften. Gerade die Zusammenarbeit der Kommunen der Industrieländer und derer aus dem Globalen Süden wäre ein geeigneter Rahmen für den Erfahrungs- und Wissensaustausch. Welche Netzwerke gibt es und welche Charakteristika weisen sie auf?

Wenn wir uns Bürgerhaushalte rund um den Globus anschauen, erkennen wir unterschiedliche Charakteristika der Netzwerke. Zum Beispiel hinsichtlich der Mitgliedschaft: Zum einen gibt es offizielle Netzwerke, deren Mitgliedschaft beantragt werden muss und die durch ein zentrales Büro verwaltet werden. Das gilt beispielsweise für URBAL 9, das von Porto Alegre koordiniert wurde. Zum anderen sind da die Netzwerke, die sich selbst zwar nicht als ein solches bezeichnen, deren Mitglieder aber durch gemeinsame Projekte miteinander verbunden sind. Dazu zählen

Projekte aus der Entwicklungszusammenarbeit, wie sie beispielsweise die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in der Dominikanischen Republik oder die schweizerische Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) in mehreren afrikanischen Ländern praktizieren. Alternativ können auch die Nutzerinnen und Nutzer einer Internetseite als Mitglieder eines Netzwerks betrachtet werden. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt und die Bundeszentrale für politische Bildung haben zum Beispiel beide ihren eigenen zentralen Internetauftritt für Deutschland, der zur Förderung des internationalen Austauschs auch in englischer Sprache angeboten wird. Ähnliches gilt für „Orçamento Participativo Portugal“, eine Internetseite für die portugiesischsprachige Welt, das finnische Internetportal und die PB Unit für Großbritannien; die letztgenannte Seite wurde im Jahr 2012 durch zwei neue Seiten ersetzt: das PB Network (ein freiwilliges Netzwerk für den Informationsaustausch) und PB Partners (ein neuer, professioneller Beratungsdienstleister). Der geografische bzw. sprachliche Referenzrahmen ist demnach ein zweites distinktives Merkmal der Netzwerke. Manche Netzwerke sind national organisiert, andere wiederum länderübergreifend oder gar transkontinental. Neben URBAL sind dies u. a. das Africities-Forum und das Komitee für soziale Inklusion und partizipative Demokratie (Committee on Social Inclusion and Participatory Democracy – CISDP), die beide dem Weltverband der Städte und Regionen (UCLG) angehören. Dessen „Gold Report III“ (2013) widmet sich in einem Kapitel den Zusammenhängen von Bürgerhaushalten und der Wirksamkeit öffentlicher Dienstleistungen. Die internationale Beobachtungsstelle für partizipative Demokratie (International Observatory of Participatory Democracy – OIPD) in Barcelona ist genauso zu erwähnen wie die afrikanische Beobachtungsstelle für Partizipation (African Observatory of Participation). Aus deutscher Sicht ist gerade letzteres das interessanteste Netzwerk, da es Jahresversammlungen abhält, eine internationale Internetseite pflegt, Beratungsleistungen anbietet und Preise verleiht. Nicht selten geht es bei solchen Zusammenschlüssen schließlich um verfahrensrelevante Fragen.

Drittens kann zwischen pragmatisch und politisch ausgerichteten Netzwerken unterschieden werden. Zwar kann beides nicht immer streng voneinander getrennt werden, aber dies ist für Kommunen ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal, wenn sie sich einem Netzwerk anschließen wollen. Die Bürgerhaushaltsnetzwerke in Lateinamerika etwa haben sehr viel fachliches Wissen hervorgebracht, sind aber meist auch stark politisch geprägt – mit Ausnahme der Netzwerke, die von internationalen Organisationen ins Leben gerufen wurden.

Wenn wir die Entwicklung der Netzwerke betrachten, stellen wir fest, dass zum einen rein politische Zusammenschlüsse durch pragmatisch orientierte ersetzt werden oder die Netzwerke beide Komponenten aufweisen. Dazu kommt der Wandel hinsichtlich der Sprache. Aufgrund des Engagements lateinamerikanischer Städte und Gemeinden waren die romanischen Sprachen lange Zeit dominant. Viele Netzwerke verständigen sich mittlerweile auch auf Englisch, u. a. weil sich auch internationale Organisationen wie die Weltbank beteiligen. Drittens beschäftigen sich die Netzwerke zunehmend nicht mehr nur mit Bürgerhaushalten; sie öffnen sich neuen Themen, was wiederum neue Chancen für die Vernetzung eröffnet. Städtepartnerschaften eignen sich auch für solche themenübergreifenden Kooperationen. Bisher waren Netzwerke wichtiger als bilaterale Städtepartnerschaften. Aber angesichts der Tatsache, dass deutsche Kommunen in internationalen Bürgerhaushaltsprogrammen wenig präsent sind, bieten gerade die Städtepartnerschaften ein großes Potenzial für den Austausch über Bürgerhaushalte. Die Servicestelle für Kommunen in der Einen Welt ist gerade in dieser Hinsicht sehr aktiv.

Kasten 24:

Städtepartnerschaften mit dem Globalen Süden: ein Sprungbrett für Bürgerhaushalte?

Das zurückhaltende Engagement deutscher Städte und Gemeinden in internationalen Bürgerhaushaltsnetzwerken mag daran liegen, dass viele dieser Netzwerke überwiegend in romanischen Sprachen kommunizieren. Trotzdem sollte nicht vergessen werden, dass einige der deutschen Kommunen bereits gute Kontakte zu Gemeinden aus dem Globalen Süden haben. So unterhält beispielsweise Bielefeld eine Städtepartnerschaft mit Estelí in Nicaragua. Diese Stadt begann schon in den 1990er-Jahren mit ihrem Bürgerhaushalt und erwies sich dabei als wahrer Vorreiter. Sie wurde zum Vorbild für andere Kommunen wie Nandaimé und San José de los Remates. Ein derartiger Austausch könnte auch eine interessante Chance für andere europäische Städte und Gemeinden im Hinblick auf den Austausch mit ihren Partnerstädten aus dem Globalen Süden sein.

Im November 2012 unterzeichneten die Stadt Cascais in Portugal und die Hauptstadt von Mosambik, Maputo, eine Kooperationsvereinbarung für einen Austausch über Bürgerbeteiligungsverfahren. Ein völlig neues Konzept bot das von der Europäischen Union finanzierte Programm PAR-LOCAL, das zwischen 2010 und 2012 den gegenseitigen Personalaustausch von Bürgerhaushaltsstädten in Spanien, der Dominikanischen Republik und Uruguay förderte (Allegritti, 2012a). Städtepartnerschaften und Kooperationsvereinbarungen zu Bürgerhaushalten entwickeln sich auch innerhalb des Globalen Südens. Im Jahr 2011 vereinbarten Porto Alegres Observapoa, die Universität des Bundesstaats Rio Grande do Sul, der indische Bundesstaat Kerala und das ISS Institute in Indien eine Kooperationsvereinbarung. Im Dezember 2012 unterzeichneten die Stadtverwaltung von Porto Alegre und der sechste Verwaltungsbezirk von Youndé eine weitere Kooperationsvereinbarung zur Zusammenarbeit an ihren Bürgerhaushalten. Die offizielle Unterzeichnung dieses Vertrags war ein Höhepunkt des 6. Africities-Forums in Dakar.

Zwischen November 2012 und März 2013 organisierte die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

(GIZ) zusammen mit dem Netzwerk Municipal Development Partnership (MPD-ESA) eine Schulung zu Bürgerhaushalten, die sich aus Präsenzphasen und internetgestützten Lernmodulen (*blended learning*) zusammensetzte und als Fortführung für einen vom Weltbank-Institut 2008 aufgelegten Kurs konzipiert war. Dieser Kurs richtete sich an die Länder Malawi, Mosambik und Sambia und enthielt auch sogenannte Peer-to-Peer-Projekte mit bilateralem Austausch von lokalen Experten der teilnehmenden Bürgerhaushaltsstädte. Der afrikanische Zweig von UCLG fördert durch einen Preisverleih für Bürgerhaushalte ebenfalls diesen bilateralen Austausch.

2. Globale Trends

Wie bereits dargelegt, gibt es kein einheitliches *Telos*, also kein einheitliches Ziel, auf das sich alle Bürgerhaushalte dieser Welt zubewegen. Bei näherer Betrachtung der aufgezeigten Entwicklungen lassen sich vielmehr drei verschiedene Trends ausmachen, die etwas über die Auswirkungen von Bürgerhaushalten offenbaren. Sie stehen auch für drei verschiedene Stufen der Intensität.

Auf der höchsten Stufe finden wir Bürgerhaushalte, die einen grundlegenden Wandel der herrschenden Verhältnisse anstreben und dies im Rahmen einer größeren Vision auch erreichen. Diese Bürgerhaushalte brechen mit herkömmlichen Praktiken und setzen auf die Interaktion zwischen Regierungen und Basisinitiativen; weil sie eben nicht nur von oben eingeführt werden (*top-down*), sondern auch die zivilgesellschaftlichen Akteure die Veränderungen einfordern und das Verfahren vorantreiben. Ihnen geht es um die Überwindung sozialer Ungerechtigkeit und um eine nachhaltige Entwicklung. Das bedeutet auch den Bruch mit fest verankerten Traditionen des Klientelismus und der Korruption; hierfür ist die Mobilisierung der Zivilgesellschaft eine wichtige Voraussetzung. Für diese Initiativen gibt es zahlreiche Beispiele in Brasilien und Lateinamerika. Porto Alegre war lange Zeit so ein Vorbild und wurde vielfach anderswo auf dem Kontinent wiederholt. Ein anderes Beispiel für diesen Ansatz ist Kerala in Indien; einige

Dorfbürgerhaushalte in Afrika lassen sich unter Umständen auch in diese Kategorie einordnen (beispielsweise im Kongo, in Kamerun, Senegal oder auf Madagaskar). In Europa sind es nur wenige Kommunen; einen vergleichbaren Fall wie in Porto Alegre hat es in europäischen Städten bisher noch nicht gegeben.

Auf der nächsten Stufe finden wir Bürgerhaushalte, mit denen Reformen erreicht werden sollen. Dabei geht es nicht um den Bruch mit Traditionen, aber mit diesem Ansatz werden tatsächlich deutlich erkennbare Wirkungen erzielt. Die Stadtverwaltung ist in der Regel federführend; die Bürgerinnen und Bürger sind allerdings auch beteiligt. Es gibt zumindest einige klare Regeln bzw. eine Routine, die den Ablauf zur Regel werden lässt. Die Zielsetzungen sind sehr unterschiedlich. Auf nahezu allen Kontinenten wurden Bürgerhaushalte mit der Verwaltungsmodernisierung verbunden. Häufig ging es darum, Dezentralisierungsprozesse zu vertiefen und die neue Autonomie der Kommune für die Bürgerinnen und Bürger mit Leben zu füllen und konkret erfahrbar zu machen. Dasselbe gilt für die sozialen Auswirkungen. In dieser zweiten Kategorie sehen wir in Bürgerhaushalten eher ein Instrument zur Lösung „brennender politischer Probleme“. Ihr Ziel besteht in der Verbesserung der Lebensbedingungen sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen bei gleichzeitiger Beibehaltung der vorhandenen Systemstruktur und der bestehenden Verteilungsmechanismen. Die größte Reformwirkung betrifft indes die Kommunikation. Bürgerhaushalte stehen weltweit für verbesserte Beziehungen zwischen der Kommunalverwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern. Auch wenn darüber hinausgehende Auswirkungen nicht so stark ausgeprägt sind, zeigten sich kommunale Verwaltungen zuweilen auch bereitwillig und offen, Bürgervorschläge umzusetzen, was vor allem als vertrauensbildende Maßnahme gesehen werden kann. Im Globalen Süden und in Osteuropa werden diese Bürgerhaushalte oft von internationalen Organisationen unterstützt.

Manche der zum zweiten Trend gehörenden Bürgerhaushalte überschneiden sich mit denen einer dritten Kategorie. Diese haben eher eine symbolische Bedeutung und weisen

eine große Kluft zwischen ihren erklärten Zielen und der Wirklichkeit auf. Sie dienen nicht wirklich der Bürgerkonsultation, sondern der nachträglichen Legitimierung eines von der Verwaltung bereits eingeschlagenen Weges, den die Verantwortlichen auch nicht mehr ändern wollen. Das bezieht sich oft auf Haushaltskürzungen im Rahmen einer Sparpolitik. Symbolische Bürgerhaushalte sind oft rein konsultativ und finden sich sowohl in gut verankerten Demokratien als auch in autoritären Regimen. Gerade in letzteren dient er dann häufig dazu, eine angebliche Offenheit zu demonstrieren, die gar nicht vorhanden ist. In so einem Fall soll die Bürgerbeteiligung die eigene Bevölkerung und auch internationale Geldgeber besänftigen.

Wie sieht die Zukunft für Bürgerhaushalte aus, ausgehend von den bisherigen Entwicklungen und zudem geprägt von den internationalen Finanzkrisen der letzten Jahrzehnte? Werden genügend Bürgerhaushalte der ersten und zweiten Kategorie zur Verbesserung des kommunalen Dienstleistungsangebots beitragen? Werden sie für mehr Demokratie, für weniger Korruption und Klientelismus sowie für größere Legitimität der Politik sorgen? Wird es mit ihnen gelingen, soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen in einer Welt, in der in den meisten Staaten die Ungleichheiten zunehmen? Die Zukunft ist ungewiss. Aber eines scheint klar zu sein: Nach weniger als drei Jahrzehnten betrachten zunehmend mehr Akteure Bürgerhaushalte als ein Instrument mit dem Potenzial, die riesigen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen.

Bibliografie

Allgemein

- Allegretti G. (2012a, Hg.), *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, CEDMA, Malaga.
- Allegretti, G. (2012b) „From Skepticism to Mutual Support: Towards a Structural Change in the Relations between Participatory Budgeting and the Information and Communication Technologies?“. In Mindus, P., Greppi A. et Cuono M. (Hg.), *Legitimacy_2.0. E-Democracy and Public Opinion in the Digital Age*, Goethe University Press, Frankfurt am Main.
- Allegretti, G. (2013), „Os orçamentos participativos sabem escutar? Reflexões para reforçar a sustentabilidade dos orçamentos participativos“. In: K. Lima, C. Bosen: (2013, Hg.), „Orçamento Participativo olhares e perspectivas“, Livraria Paulo Freire Hg.
- Allegretti, G.; Freitas, F.; Pereira, A. (2014, forthcoming), *Histórias de outros mundos possíveis: Participação cidadã e construção de novas institucionalidades*, Almedina, Coimbra.
- Allegretti, G.; Paño, P.; Garcia, P. (2011), *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes.*, CEDMA. Málaga.
- Appadurai, A. (1991), *Global Ethnoscapes: Notes and Queries for a Transnational Anthropology*“. In: *Recapturing Anthropology: Working in the Present*, hg. von R. Fox, Santa Fe, N. M.: School of American Research Press, S. 191-210.
- Avritzer, L. (2012a) „Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation“, *Journal of Public Deliberation*, Jg. 8, Nr. 2, Article 10. Online: : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art10>
- Bpb; InWEnt; CMB – Federal Agency for Civic Education; Service Agency Communities in One World/Capacity Building International, Germany; Centre Marc Bloch (2010, Hg.): *Documentation of the congress „International Congress on Models of participatory budgeting“*, Bpb/InWEnt/CMB, Bonn, www.buergerhaushalt.org.
- Cabannes, Y. (2004), *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals*, Working Paper, Urban Management Programme/ UN-HABITAT, Quito, www.cigu.org.
- Cabannes, Y. (2003): *Participatory Budgeting and Municipal Finance: Base document*, Porto Alegre, Red URBAL N°9, Porto Alegre.
- Chauí, M. (2011), *Between Conformity and Resistance. Essays on Politics, Culture, and the State*, Palgrave Macmillan.
- Dagnino E. (2002, Hg.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, S. Paulo.
- Dagnino, E. (2004), „Confluência perversa, dêz locamentos desentido, crisediscursiva“. In: GRIMSON Alejandro (eds.) *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Clacso, Buenos Aires.
- Dewey J. (1954), *The Public and Its Problems*, Swallow Press/Ohio University Press Books, Athens.
- Dias, N. (2013, Hg.), „ESPERANÇA DEMOCRÁTICA: 25 anos de orçamentos participativos“, S. Bras de Alportel: In-Loco.
- Fishkin, J. S. (2011), *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press.
- Franzke, J; Kleger, H. (2010), *Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen*, Edition Sigma, Berlin.
- Freedom House (2012), *Freedom in the World 2012*, Report Annuale, www.freedomhouse.org
- Fung, A.; Wright, E. O. (2001, Hg.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London/New York.
- Ganuzza, E.; Baiocchi, G. (2012) „The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe“, *Journal of Public Deliberation*, Jg. 8, Nr. 2, Article 8. Online: : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8>
- Goldfrank, B. (2012a) „The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting“, *Journal of Public Deliberation*, Jg. 8, Nr. 2, Article 7. Online: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7>
- Gurza Lavalle, A.; Isunza Vera E. (2010, Coords.), *La inno-*

- vación democrática en América Latina. *Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Journal of Public Deliberation* (2012); Special Issue on Participatory Budgeting, Jg. 8: Nr. 2 (2012). Kuriyan, R. et alii (2011), Technologies for transparency and accountability. Implications for ICT policy and implementation, Open Development Technology Alliance/Intel.
- Herzberg, C. (2009), *Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*, VSA-Verlag, Hamburg.
- Herzberg, C.; Sintomer, Yves; Kleger, Heinz (2012, Hg.), *Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa*, Campus, Frankfurt am Main.
- Ködelpeter, T; Nitschke, U. (2008, Hg.), *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten. Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*, VS Verlag, Wiesbaden.
- Lieberherr, F. (2003), *Participatory Budget: A Tool for Participatory Democracy*. In: *Urban News*, no 7 (February 2003), www.caledonia.org.uk.
- Navascués, J. (2011), „Presupuestos participativos y finanzas locales“. In: Allegretti G. (2011, Hg.), *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, CEDMA, Malaga.
- Norris, P. (2011), *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, New York/Cambridge.
- Pateman, C., 2012, „Participatory Democracy Revisited“, APSA Presidential Address, *Perspectives on Politics*, Jg. 10, Nr. 1.
- Porto De Oliveira, O. (2010), *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*, IHEAL/CREDA. Paris.
- Romão, W. de Melo (2011), „Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política“. *Revista Lua Nova*. Nr. 84, S. 219-244.
- Russon Gilman, H. (2012) „Transformative Deliberations: Participatory Budgeting in the United States“, *Journal of Public Deliberation*, Jg. 8, Nr. 2, Article 11. Online: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art11>
- Shah, A. (2007, Hg.), *Participatory Budgeting*, Public Sector Governance and Accountability series, World Bank Publications, Washington, D.C.
- Sintomer, Y. (2010), „Saberes dos cidadãos e saber político“. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nr. 91, S. 135-153.
- Sintomer, Y. (2011), *O Poder ao Povo*, Editora UFMG, Belo Horizonte.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Roecke, A. (2008), „From Porto Alegre to Europe: Potential and Limitations of Participatory Budgeting“, *International Journal of Urban and Regional Research*, Jg. 32/1, Mach, S. 164-178.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Roecke, A.; Allegretti, G. (2012) „Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting“ *Journal of Public Deliberation*, Jg. 8, Nr. 2, Article 9. B- Available at: : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>
- Sintomer, Y.; Roecke, A.; Herzberg, C. (2014), *Participatory Democracy and Public Service Modernization*, Farnham, Ashgate.
- Sintomer, Y; Traub-Merz, R.; Zhang, J.; Herzberg, C. (2013, Hg.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Smith, G. (2009), *Democratic Innovations* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.
- Teixeira, A. C. Chaves e Albuquerque, M.d.C. (2006), „Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático“. In: E.Dagnino.; E.Olvera; A. Panfichi (Hg.), *A disputa pela construção democrática na América latina*. Paz e Terra, Campinas. Pp. 179-228.
- UCLG (2008), *The 2nd Global Report on Decentralization and Local Democracy*, UCLG, Barcelona.
- UCLG (2010), *Local Government Finance: the challenges of the 21st Century*, UCLG, Barcelona.
- UCLG (2013), *Global Report on Decentralisation*, GOLD III, UCLG, Barcelona..

- UN-HABITAT (2004, Hg.), *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN-HABITAT, Nairobi (organized by Yves Cabannes), <http://www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf>
- Wampler, B. (2012), „Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy“. In: *Polity* 44.4 (2012): 666-682. Online.: http://works.bepress.com/brian_wampler/15
- Wampler, B.; Hartz-karp, J. (2012) „Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World“, *Journal of Public Deliberation*, Jg. 8, Nr. 2, Article 13. Online: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art13>
- Whitehead, L.; Welp, Y. (2011), *Caleidoscopio de la innovación democrática en America Latina*, Flasco, Mexico.
- Brasilien – Lateinamerika**
- Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, London.
- Allegretti, G. (2003a), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea Editrice, Firenze.
- Allegretti, G. (2007), „Territori in cammino: Democrazia partecipativa, pacificazione e accerchiamento dell'illegalità“ In: Osservatorio sui sistemi d'arma, la guerra e la difesa/CISP Università di Pisa (Hg.) *Difendere, difendersi: rapporto 2005*, Plus Edizioni, Pisa.
- Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- Avritzer, L. (2009) *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Avritzer, L. (2012b), „The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification“. In: *Critical Policy Studies*, Jg. 6, Nr. 2, S. 113-127.
- Avritzer, L.; Navarro, Z. (2003, Hg.), *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, Cortez, São Paulo.
- Avritzer, L.; Wampler, B. (2008), „The Expansion of Participatory Budgeting in Brazil“. Report, Belo Horizonte.
- Baierle, S. (2007), *Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism*, ONG Cidade, Porto Alegre.
- Baiocchi, G. (2005), *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford.
- Baiocchi, G. et al. (2006), „Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities“. In: R. Alsop;
- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento; Banco Mundial (2008), *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, Working Paper, Washington, D.C.
- Borba, J., Lüchmann, L. H. (2007, Hg.), *Orçamento Participativo – Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Insular, Florianópolis.
- Briseño Becerra, C.A. (coord.. 2011), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, Guadalajara.
- Cabannes, Y. (2006), *Les budgets participatifs en Amérique Latine*. In: *Mouvements*, Nr. 47/48, S. 128-38.
- Cidade (2005), *De Olho no Orçamento*, Porto Alegre.
- Fedozzi, L. (1999), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- Fedozzi, L. (2000), *O Poder da aldeia*, Tomo, Porto Alegre.
- Fedozzi, L. (2007), *Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- Fedozzi, L. (2013), *Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante*, Porto Alegre: ObservaPOA/Observatório das Metrôpoles.
- Genro, T.; de Souza, U. (1997), *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- Goldfrank, B. (2012b), *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*, Pen State University Press
- Granet, E.; Solidariedade (2003), *Porto Alegre, les voix de la démocratie*, Syllepse, Paris.
- Grazia de Grazia, A.C., Torres R. (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*, Vozes, Porto Alegre.

- Gret, M.; Sintomer, Y. (2004), *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for a Better Democracy*, Zed Books, New York/London.
- Herzberg, C. (2001), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann*, Münster.
- Langelier, S (2013), *La Communauté Politique Et Le Budget Participatif de Porto Alegre*, Ph. D. thesis in Urban Studies at the Université du Québec a Montréal, October 2013.
- Langelier, S. (2011), „Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre?“. In: *Le Monde Diplomatique*, Octobre 2011.
- López Maya M. (2007), „*Breaking with the Past*“. In *NAC-LA*, Jg. 40, Nr. 3
- Lubambo C. et alii (2005, Hg.), *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Editora Vozes, Petrópolis.
- Marquetti, A.; de Campos, G.; Pires, R. (2008, Hg.), *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo*, Xamã, São Paulo.
- McNulty, S. (2011), *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*, Stanford University Press.
- McNulty, S. (2012) „An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience“, *Journal of Public Deliberation*, Jg. 8, Nr. 2, Article 4. Online: www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art4
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). n. d. „*Qué es el Presupuesto por Resultados?*“ (www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es, Zugriff vom 30.12.2012)
- Mororo, R. (2009), „Participatory Budgets as a Mean of Promoting More Equitable Distribution of Public resources: Potential and Contradictions“ (paper presented at the Conference „Beyond Accra: Practical Implications of Ownership and Accountability in national Development Strategies“, London, April 22-24.
- Munévar Salazar, S. (2012), *El presupuesto participativo como política pública*, Master thesis. In „Estudios Urbanos“, in: El Colegio De México (COLMEX), Ciudad de Mexico.
- ObservaPOA (2013), *Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre RS Brasil: Dados Quantitativos para o Relatório do Observatório Global da Descentralização e Democracia (GOLD)*, Porto Alegre: Gabinete de Programação Orçamentária e Observa POA.
- Ortiz, S. Crespo (2004) *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. FLACSO, Quito.
- Peixoto T. (2008), *E-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?*, E-Democracy Centre/Zentrum für Demokratie Aarau, e-Arbeitspapier
- Ramírez García, G. (2011), *El presupuesto participativo, experiencia del municipio de Ecatepec de Morelos*. In: C. A. Briseño Becerra (coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, Guadalajara.
- Roeder, E. (2010), *Der Bürgerhaushalt von Rosario*, Lit Verlag, Münster.
- Santos, B. de Sousa (1998), „Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Justice“. In: *Politics and Society*, Nr.26, S. 461-509.
- Santos, B. de Sousa (2011), *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima.
- Santos. B. de Sousa (Hg.) (2005), *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*, London, New York.
- Secretaría de Educación Gobierno del DF (2008), *Presupuesto participativo para el mantenimiento integral y el equipamiento de escuelas públicas*, Gobierno de Mexico DF, Ciudad de Mexico.
- Spada, P. (2010), „*The Effects of Participatory Democracy on Political Competition: the Case of Brazilian Participatory Budgeting*“, paper presented at the APSA Conference 2010, Washington, D.C., USA.
- Tatagiba (2005), *Which Brazilian Cities are Experiencing the Participatory Budgeting?*, Working Paper, PUCRS/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Tatagiba (Hg.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*, Argos, Santa Catarina.
- UNIFEM; UNV (2009), *Experiencias de participación de las*

mujeres para impulsar el desarrollo local con equidad. Sistematización del Proyecto Conjunto UNIFEM-UNV presupuestos sensibles a género: visibilizando la contribución voluntaria de las mujeres al desarrollo de Latinoamérica, Cuaderno de trabajo 9, UNIFEM, Quito.

Wampler, B. (2010), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press.

World Bank (2008, Hg.), *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, World Bank, Washington, D.C.

World Bank (2010), *Peru: Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, The World Bank, Washington, D.C./Lima.

Zamboni, Y. (2007). *Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil*. Arbeitspapier.

Europa und Nordamerika

Allegretti, G. (2011), „Le processus d'économie participative de la région Lazio. Quand l'expérimentation devient le symbole d'une gestion politique“. In: Y. Sintomer; G. Talpin (Hg.), *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presse Universitaire de Rennes, Rennes.

Allulli, M. (2006), *Il Municipio globale. Culture e strategie del neomunicipalismo*, University La Sapienza, Rom.

Alves, M.; Allegretti, G. (2012) „(In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases“, *Journal of Public Deliberation*, Jg. 8, Nr. 2, Article 3. Online: : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art3>

Amura, S.; Stortone, S. (2010), *Il manuale del buon amministratore locale. Buone prassi da imitare per sindaci, assessori, cittadini attivi*, Altraeconomia, Rom

Angeloni, L.; Festa, D.; Giangrande, A.; Mazzitelli, A.; Troisi, R. (2013), *Democrazia Emergente. La stagione dei Bilanci Partecipativi a Roma e nel Lazio*, Gangemi Hg., Neapel

Ayuntamiento de Sevilla (2007, Hg.), *Presupuesto General 2007*. Memoria, Sevilla.

Banner, G. (1999), „Die drei Demokratien der Bürgerkommune“. In: H. H. von Arnim (Hg.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, Duncker & Humblot, Berlin, S. 133-162.

Bobbio, L. (2013.), *La qualità della Deliberazione*, Carocci, Rom

Bogumil, J.; Holtkamp, L.; Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*, Sigma, Berlin.

Bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (2005, Hg.), *Bürgerhaushalt in Großstädten*, bpb, Bonn.

Co-Plan (2005, Hg.), *Participatory Budgeting Pilot in Elbasan Municipality*, Co-Plan, Tirana, www.co-plan.org

Co-Plan (2007, Hg.), *A Brief Summary of the Participatory Budgeting Process in the Municipality of Fier*, Co-Plan, Tirana, www.co-plan.org.

Dias, N. (2010), „Orçamentos Participativos em Portugal“ in *Veze Vozn° 97*, June 2010, ANI-MAR, Lissabon.

Driscoll, J.; Laskowska, A.; Eneva, M. (2004), *Svishtov: A Community-based Investment Program for Municipal Development*, USAID, Washington, D.C.

Engel, D. (2009), *Der Bürgerhaushalt als Instrument der kooperativen Demokratie. Dargestellt am Beispiel der Bürgerhaushaltsverfahren von Berlin-Lichtenberg und Köln*, Master Thesis at RWTH Aachen University, Aachen.

Ganuzo, E. (2007), *Tipologia y Modelos de los Presupuestos Participativos en España*. Working Papers Series, IESA, Cordoba.

Ganuzo, E; Francés, F. (2012): *El Círculo Virtuoso de la Democracia : los Presupuestos Participativos a debate*, CIS, Madrid.

Klages, H.; Damarus, C. (2007), *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer.

Ködelpeter, T; Nitschke, U. (2008, Hg), *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten. Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*, VS Verlag, Wiesbaden.

Langlet, L.; Allegretti, G. (2013), „Orçamento Participativo na Suécia: uma história contada em câmara lenta“. In: Dias, N. (Hg.), *ESPERANÇA DEMOCRÁTICA: 25 anos de orçamentos participativos*, S. Bras de Alportel: In-Loco, S.. 351-363.

- Lerner, J.; Secondo, D. (2012) „By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America“, *Journal of Public Deliberation*, Jg. 8, Nr. 2, Article 2. Online: : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art2>
- Lerner, J.; Wagner, E. Van (2006), *Participatory Budgeting in Canada: Democratic Innovations in Strategic Spaces*, TNI, Amsterdam, www.tni.org.
- Pereira, M. (2013), „Você decide“. In *Expresso*, 16/11/2013, Lissabon.
- Picchi, M.(2012), „Il «sostegno» ai progetti di bilancio partecipativo attraverso la l. r. Toscana n. 69/2007“. In: F. Bortolotti; C. Corsi (2012), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, ROM.
- Pinnington, E.; Lerner, J.; Schugurensky, D. (2009), „Participatory Budgeting in North America: The case of Guelph, Canada“.
- Rabuïn, L. (2009), *Démocratiser la ville*, Lux, Montréal.
- Roecke, A. (2013). *Framing Citizen Participation. Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom* (Houndmills: Palgrave MacMillan).
- Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEnt; Misereor; DGB Bildungswerk (2002, Hg.): *Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie*, Bonn.
- Sintomer, Y. ; Talpin, G.(2011, Hg.), *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presse Universitaire de Rennes, Rennes.
- Sintomer, Y.; Allegretti, G (2013), *Os Orçamentos Participativos na Europa. Entre democracia participativa e moderniza çãodos serviços públicos*, Almedina, Coimbra.
- Sintomer, Y.; Ganuza, E. (2011); *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, TNI, Amsterdam.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Roecke, A. (2005, Hg.), *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Volume II (Documents)*, Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt University, Berlin, www.buergerhaushalt-europa.de/...
- Sintomer, Y; Roecke, A.; Talpin, J. (2012): „Auf dem Weg zu einer partizipativen Demokratie? Der Bürgerhaushalt der Gymnasien von Poitou-Charentes in Frankreich“. In: C. Herzberg, Y. Sintomer, H.
- Kleger (Hg.), Hoffnungen auf eine neue Demokratie, Campus, Frankfurt/M.
- Stadt Essen (2012b): Essen kriegt die Kurve. Die bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung 2011. Fortschreibung des Rechenschaftsberichtes, Essen.
- Stadt Essen (2010): Rechenschaftsbericht zur bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung, Essen.
- Stadt Essen (2012a): Essen kriegt die Kurve. Die bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung 2011. Rechenschaftsbericht, Essen.
- Talpin, J. (2011), *Schools of Democracy. How Ordinary Citizens (Sometimes) Become More Competent in Participatory Budgeting Institutions*. Colchester, ECPR Press.

Afrika

- Allegretti, G. (2002), „Il Sud come Nord di Speranza: esperienze di bilancio partecipativo nei paesi periferici“. In Sullo, P. (Hg.), *La democrazia possibile*, Carta/IntraMoenia, Nápoles, 291-326.
- Babcock, C. et al. (2008), „The Right to Participate: Participatory Budgeting & Revenue Generation in Uganda“, paper presented at the „Africa Regional Seminar on Participatory Budgeting“, 10-14 März 2008, Durban.
- Chaeruka, J.; Sigauke, P. (2007), „Practitioners' Reflections on Participatory Budgeting in Harare, Mutoko and Marondera Workshops/Meetings and Experiences“. In: *Local Governance & Development Journal*, Jg. 1, Nr. 2, 1, S. 25.
- Dumas Nguebou, J.; Noupeou, A. (2013), „Experiência de OP nos Camarões“. In: N. Dias (Hg.), *ESPERANÇA DEMOCRÁTICA:25 anos de orçamentos participativos*, S. Bras de Alportel: In-LoCo, S. 99-104..
- ENDA(2006), *Expériences de budget participatif en Afrique francophone et a Madagascar*, ENDA, Dakar
- Gueye, B. (2008), *Le budget participatif en pratique*, IED-Afrique, Dakar.

- Kanoute, M. B. (2007), *Manuel du budget participatif en Afrique Francophone*, ONU HABITAT/ENDA-TM, Dakar, www.unhabitat.org
- Kundishora, P. (2004), *Sub-National Experience in Civic Participation, Policy Making and Budgeting Processes: Systemization of Capacity Building Needs in Sub-Saharan Africa*, MDP/WBI, Harare.
- Kundishora P. (2004). Civic Participation in Sub-national Budgeting: The Case of Entebbe Municipality, Uganda. World Bank Institute, Washington, DC.
- Leduka, M. (2009), *Participatory Budgeting in the South African Local Government context: the case of the Mastopa Local Municipality, Free State Province*, Master Thesis of Public Administration, Stellenbosh University, Stellenbosh.
- Masiya, T. (2009); *Social Accountability in Africa: a Comparative Analysis of Participatory Budgeting in Harare and Johannesburg*; The Center for Urban and Global Studies Series, Trinity College, Hartford, Connecticut, Jg.1, Nr. 4.
- Mbera, E. (2012), „Towards budget transparency and improvement in the South Kivu Province“. In: P. Parycek; N. Edelmann; M. Sachs (Hg.), *CeDEM12. Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government*, Danube University of Krems, Austria, S.. 47-58.
- Mbera, E.; Allegretti, G. (2013), „OP e processo orçamental na Província do Kivu Sul“. In: N. Dias (Hg.), *ESPERANÇA DEMOCRÁTICA: 25 anos de orçamentos participativos*, S. Bras de Alportel: In-Looco, S. 105-124.
- McNeil, M.; Malena, C. (2010, Hg.), *Demanding for Good Governance. Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*, The World Bank, Washington, DC.
- Mika, J. (2004), *Civic Participation in Sub-National Budgeting: Zimbabwe National Framework Conditions*, MDP/WBI, Harare/Washington, D.C.
- Munzwa, K. M.; Chirisa, I.; Madzivanzira, F. (2007), „Participatory Budgeting and Participatory Planning: Defining the theoretical and practical emphases in the two approaches“. In: *Local Governance and Development Journal*, Jg. 1, Nr. 2, S. 40-64.
- Mutoko RDC (2003), *Five Year Strategic Development Plan*, Mutoko Council, Mutoko.
- Nguenha, E. J. (2013), A experiência moçambicana de OP“. In: N. Dias (Hg.), *ESPERANÇA DEMOCRÁTICA: 25 anos de orçamentos participativos*, S. Bras de Alportel: In-Looco, S. 125-131
- Nguenha, E.; Weimer, B. (2004), *Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*. Cooperação Suíça/PADEM, Maputo.
- Olowu, D. (2003), *Local Democracy, Taxation and Multi-level Governance in Africa*. Institute of Social Studies, The Hague, Niederlande.
- Smith, T. (2004), The potential for participatory budgeting in South Africa: A case study of the „People’s Budget“ in eThekweni Municipality. CCS Grant Report, 2004. University of Kwazulu-Natal
- Smoke, P. (2007), *Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity*, Lincoln Institute, Cambridge, USA.
- Tawanda, Z. (2012), *Participatory Budgeting in Zimbabwe: Experiences and Reflections From Harare City Council*, LAP Lambert Academic Publishing, Harare
- UN-HABITAT/MDP (2008), *Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion*. UN-HABITAT/MDP, Nairobi/Harare.

Asien und Ozeanien

- Allegretti, G. (2003b), „Il Bilancio Partecipativo in Indonesia: Un contributo a una graduale democratizzazione del territorio“. In: *Quale Stato*, Nr. 2, S. 126-139.
- Antlo V, H. (2004), *Citizen Participation in Local Governance: Experiences from Thailand, Indonesia, and the Philippines*, Manila Institute for Popular Democracy, Logolink Southeast Asia, Manila.
- Cabannes, Y.; Zhuang, M. (2013), „Mudança de escalas nos OP na China: a experiência de Chengdu“. In: Dias (Hg.), *ESPERANÇA DEMOCRÁTICA: 25 anos de orçamentos participativos*, S. Bras de Alportel: In-Looco, S. 267-296.

- Chaudhuri, S.; Heller, P. (2002), The plasticity of participation: evidence from a participatory governance experiment. Online: http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/13892_choudhuri_heller.pdf, Zugriff: 24. November 2009.
- Chong, V.C.; Eggleton I.R.C.; and Leong, M.K.C. (2006), „The Multiple Roles of Participative Budgeting on Job Performance“. In: *Advances in Accounting*, Bd. 22, S. 67-95.
- Clay, E. (2007), *Community-led Participatory Budgeting in Bangalore: learning from successful cases*, Master Thesis in City Planning at MIT, Cambridge, MA.
- Demediuk, P.; Solli, R. (2008), „Global Is Local: Recycling Familiar Components“. In: *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, Jg. 3, Nr. 4, S. 9-20.
- Hartz-Karp, J.; Walke, I. (2013), „Designs diferentes para diversos problemas e oportunidades“. In: N. Dias (2013, Hg.), *ESPERANÇA DEMOCRÁTICA: 25 anos de orçamentos participativos*, S. Bras de Alportel: In-LoCo, S. 367-377.
- He, B. (2008), *The Fourth Chinese Deliberative Poll – Report*, Manuskript.
- He, B. (2011a), „Civic engagement through participatory budgeting in China: three different logics at work“, *Public administration and development*, Jg. 31, Nr. 2, S. 122-133.
- He, B. (2013) „Chinese approaches in participatory budgeting: The experience of Zeguo“. In: *Participatory Budgeting in Asia and Europe*, hg. von Y. Sintomer et al.
- He, B. (2011b). „Authoritarian Deliberation. The deliberative turn in Chinese political development“, *Perspectives on Politics*, Bd. IX, Nr. 2, Juni, S. 269-289.
- Hsu, P (2009), „In Search of Public Accountability: The ‘Wenling Model’ in China“. In: *Australian Journal of Public Administration*.
- Hwang (2008), *Citizen Involvement in Budgeting: The Citizen Participatory Budgeting (CPB) Experience in Korea*. Online: [http://www2.opdc.go.th/english/files/Citizen%20Involvement%20in%20Budgeting\(Final\)%20-%2001.pdf](http://www2.opdc.go.th/english/files/Citizen%20Involvement%20in%20Budgeting(Final)%20-%2001.pdf)
- Hwang, H. S. (2005), „Changes, Challenges and Chances: Public Reform in Korea“. In: J. Kim (2005, Hg), *A New Paradigm for Public Management in the 21st Century*, The Korea Institute of Public Administration, Seoul, S. 35-61.
- Jain, L. C. (2005), *Decentralization and local governance*, Orient Longma, New Delhi.
- Kim, K; Kim, O. (2007), „Impact Analysis on Citizen Participation Performance in the Government Budgeting Process“. In: *The Korean Journal of Local Government Studies*, Jg. 2, Nr. 11, S. 87-107 (in Koreanisch).
- Koga, T. (2013), *Creating Citizens for Whom? Participatory Budgeting and Citizenship Learning in Japan*, Master Thesis in Education, Vancouver: University of British Columbia
- Kwack, C.G. (2005), „Basic Model and Design Alternatives of Participatory Budgeting“. In: *The Korea Local Finance Journal*, Jg. 1, Nr. 10, S. 247–276 (in Koreanisch).
- Leib E. J.; He, B. (2005, Hg.), *The Search for Deliberative Democracy in China*, Palgrave-MacMillan, Houndmills.
- Matsubara, A. (2013), „Participatory Budgeting in Japan: the Case of the City of Ichikawa in *Participatory Budgeting in Asia and Europe*, hg. von Y. Sintomer et al., Palgrave-Mc Millan.
- Mowlana, S. O. Z. (2003), „Participatory Budgeting“. In: *Proceeding of International Conference on Local Government in Asia and the Pacific: A Comparative Analysis of Fifteen Countries*. The Institute of Local Government Administration.
- Neunecker, M.; Mastuti, S. (2013), „Indonesia: Engendering Participatory Budgeting to Reach Poor People“. In: *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, hg. von Yves Sintomer et alii, Palgrave McMillan.
- Pan Suk Kim (2011), „Civic engagement, politics and policy in South Korea: Significant developments but a considerable way to go“. In: *Public Administration and Development*, John Wiley & Sons, Ltd. – Special Issue: Symposium on Governance and Civic Engagement in the Asia Pacific Regio, Jg. 31, Nr. 2, S. 83-90, Mai 2011.
- Rahman, A. et al. (2004), *Civic Participation in Subnational Budgeting in Bangladesh*, Working Paper prepared for

the WorldBank Institute, Washington, D.C.

Raza, A.; Thébault Weiser, E. (2006), *Fostering Public Participation in Budget-making. Case Studies from Indonesia, the Marshall Islands, and Pakistan* Manila: ADB and The Asia Foundation, Manila.

Rhee, S. (2005), *A Study of Citizen Participatory Budgeting in Seoul Metropolitan Government*, Seoul Development Institute, Seoul.

Songmin, A. (2013) „Participatory Budgeting in Korea: the Case of Dong-Ku. In: *Participatory Budgeting in Asia and Europe*, hg. von Y. Sintomer et al., Houndmills: Palgrave Macmillan.

Suwanmala, C. (2007), „*Thailand: Civic Participation in Subnational Budgeting*“ . In: Shah, A. (Hg.)(2007), *Participatory Budgeting*, World Bank Publications, Washington, D.C., S. 127-154.

Thompson, Nivek K. (2012) „Participatory budgeting the Australian way“, *Journal of Public Deliberation*, Jg. 8: Nr. 2, Article 5. Online: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art5>

Wu, Y.; Wang, W. (2012), „Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government? A Comparative Case Study of Two Cities in China“, *Australian Journal of Public Administration* 71, Nr. 2, S. 122-135.

Internetseiten von Bürgerhaushalten

Anmerkung: Es wäre unmöglich, alle Internetseiten von Bürgerhaushalten hier aufzuführen. Wir erwähnen nur diejenigen, die jeweils landesweit bzw. auf dem jeweiligen Kontinent existieren.

National

Argentinien

www.rapp.gov.ar/index.php

Red Argentina de Presupuesto Participativo

Die offizielle Internetseite des argentinischen Netzwerks für Bürgerhaushalte mit Neuigkeiten zu den verschiedenen Bürgerhaushalten in Argentinien, aber auch mit Infos zu den Aktivitäten des Netzwerks.

Sprache: Spanisch

Brasilien

www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php

NRO Cidade in Porto Alegre. Verschiedene Dokumente und Analysen zu Bürgerhaushalten in Porto Alegre und Brasilien.

Sprachen: Portugiesisch, Englisch

www.redeopbrasil.com.br

Netzwerk von 70 brasilianischen Bürgerhaushalten (koordiniert von der Stadtverwaltung von Canoas)

Bietet Neuigkeiten zu verschiedenen Bürgerhaushalten in Brasilien, aber auch zu den Aktivitäten des Netzwerks.

Sprache: Portugiesisch

Chile

www.presupuestoparticipativo.cl

Die offizielle Internetseite des chilenischen Netzwerks für Bürgerhaushalte, u. a. in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bietet Infos zu Veranstaltungen und Schulungen.

Sprache: Spanisch

Dominikanische Republik

www.fedomu.org.do

Verband der Städte und Gemeinden der Dominikanischen Republik. Zentrale Plattform für die Umsetzung von Bürgerhaushalten im Land mit verschiedenen Dokumenten und Informationen.

Sprache: Spanisch

Deutschland

www.buergerhaushalt.org

Bundeszentrale für politische Bildung; Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/Engagement Global GmbH – Service für Entwicklungsinitiativen..

Überblick über deutsche Bürgerhaushalte mit aktuellen Informationen, Blogs, Vorstellung einzelner Bürgerhaushalte, Hintergrundinformationen, Bibliographie, Karten usw.

Sprachen: Deutsch und Englisch

Peru

http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php

Offizielle Internetseite der peruanischen Regierung mit vielen Informationen und Dokumenten (wenn auch nicht systematisch).

Sprache: Spanisch.

www.redperu.org.pe

NRO Red Perú. Bietet unterstützende Materialien für alle, die mit Bürgerhaushalten in Peru arbeiten. Mit Dokumenten und Fallbeschreibungen.

Sprache: Spanisch

Portugal

www.op-portugal.org

Nichtregierungsorganisation In-Loco und Zentrum für Sozialwissenschaften Coimbra. Zentrale Internetplattform für Bürgerhaushalte in Portugal mit verschiedenen Dokumenten, Videos und Schulungstools (zum Beispiel das Tool INFOOP für den Aufbau und die Nachverfolgung von Bürgerhaushalten www.infopb.org).

Sprache: Portugiesisch

Spanien

www.presupuestosparticipativos.com

Netzwerk der spanischen Städte und Gemeinden. Das Netzwerk wurde als spanische Version des internationalen Forums der Städte und Gemeinden gegründet, das mit den Weltsozialforen zusammenarbeitet. Die Internetseite bietet Informationen zu nationalen Bürgerhaushaltstreffen, Fallstudien und Materialien für die Praxis.

Sprache: Spanisch

Großbritannien

www.participatorybudgeting.org.uk

Die ehemalige NRO PB Unit hat seine Bürgerhaushaltsarchive geöffnet. Aktuelle Infos zu Veranstaltungen, die von dem neuen britischen Netzwerk für Bürgerhaushalte in Großbritannien organisiert werden, verschiedene Dokumente, ein Newsletter und Videos über Bürgerhaushalte.

Sprache: Englisch

Jordanien

www.partners-jordan.org

Jordanische NRO mit einem Bürgerhaushaltsprojekt in sechs Städten: Partizipative Haushaltsführung – des Volkes Stimme in Zahlen (Participatory Budgeting, People's Voice in numbers)

Sprachen: Arabisch und Englisch

Regional und kontinental**Nahost**

www.pbcoalition.com

NRO-Koalition für Menschenrechte – Erste regionale Internetseite zur Förderung von Bürgerhaushalten in Jordanien, Bahrain, Jemen, Libanon und weiteren arabischen Ländern.

Sprachen: Arabisch, Englisch

Nordamerika

www.participatorybudgeting.org

NRO Participatory Budgeting Project

Die Betreiber dieser Internetseite sind Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Sie sind bestrebt, Bürgerhaushalte in

Nordamerika zu fördern. Schulungsmaterialien und Informationen zu aktuellen Veranstaltungen.

Sprache: Englisch

Allgemeine Internetseiten und weltweite Netzwerke**www.infoop.org**

oder www.infopb.org : Verein In-LoCo (Portugal), finanziell von der Europäischen Union gefördert (aus dem Förderprogramm „Equal“). Eine weltweite Datenbank, die als Beobachtungsstelle für Bürgerhaushalte dient, und ein Tool für den Aufbau, das Management, die Nachverfolgung und Auswertung von Bürgerhaushalten.

Sprachen: Portugiesisch, Englisch, Spanisch, Französisch und Italienisch (obwohl die Empfangsseite nur auf Portugiesisch ist; die anderen Sprachen erscheinen nach der Registrierung)

www.oidp.net

Internationales Netzwerk für Städte, die sich für die partizipative Demokratie interessieren (vornehmlich in Europa und Lateinamerika)

Die Organisation hat ihren Sitz in Barcelona und organisiert Jahresversammlungen. Sie bietet auch verschiedene Dokumente und Videos auf der Internetseite an.

Sprachen: Spanisch, Englisch, Französisch, Portugiesisch und Katalanisch

www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9

URBAL Netzwerk, von der Europäischen Union gefördert Kooperationsnetzwerk lateinamerikanischer und europäischer Bürgerhaushaltskommunen. Informationen zu Bürgerhaushalten und Projekten.

Sprachen: Englisch, Portugiesisch, Spanisch und Französisch

www.presupuestoygenero.net

Vereinte Nationen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Die Internetseite bietet Beispiele für Gender Budgeting und Bürgerhaushalte in Lateinamerika und der Karibik.

Sprache: Spanisch

<http://democracyspot.net/2012/09/10/directory-of-online-budget-simulators-games>

Eine Internetseite in einem sehr wichtigen Blog von dem Wissenschaftler des Weltbank-Instituts Tiago Peixoto mit sämtlichen Links zu Online-Bürgerhaushalten.

Sprache: Englisch

<http://gabinetedigital.rs.gov.br> und www.participa.rs.gov.br

Die offiziellen Seiten des „Digital Cabinet“ und des Bürgerhaushalts des brasilianischen Bundesstaats Rio Grande do Sul.

Sprache: Portugiesisch

<http://osallistuvabudjetointi.fi>

Internetseite über Bürgerhaushalte in Finnland von Aktivisten des Projekts „International Open Budget“

Sprache: Finnisch

<http://portoalegre.cc>

Ein soziales Netzwerk, das von der Stadtverwaltung von Porto Alegre und ihren Partnern gegründet wurde (die es heute auch verwalten). Das Ziel besteht in der Entwicklung neuer Tools zur Vertiefung und Verbesserung der Deliberation im Rahmen von Bürgerhaushalten.

Sprache: Portugiesisch

www.vallis-colapis.hr/index.php/en/lag

Die offizielle Internetseite von Vallis Colapis und seinen Bürgerhaushalten.

Sprache: Kroatisch

Facebook-Seiten

Die Anzahl von Internetseiten von Kommunen und Einzelpersonen zu Bürgerhaushalten ist in jüngster Zeit stark angewachsen, weil sie mit ganz niedrigen oder gar keinen Kosten eine weite Verbreitung in der Gesellschaft ermöglichen (das gilt nicht für Twitter; dort gibt es bisher nur wenige Bürgerhaushaltstweets). Wir führen nachstehend die wichtigsten Seiten auf, die Beiträge zur internationalen Debatte liefern:

www.facebook.com/bilanciopartecipativo

Eine kleine neue Gruppe für Bürgerhaushalte in Italien

www.facebook.com/gabinetedigitalrs

Offizielle FB-Seite des brasilianischen Bundesstaats Rio Grande do Sul mit mehreren Tools, z. B. einem landesweiten Bürgerhaushalt.

www.facebook.com/groups/151001644969273

Eine neue FB-Gruppe speziell für elektronische/digitale Bürgerhaushalte. In portugiesischer Sprache

www.facebook.com/groups/278917175561062

Eine neue FB-Seite mit News und Diskussionen zu Bürgerhaushalten in Großbritannien. In englischer Sprache

www.facebook.com/groups/participatory

Die größte FB-Community mit Infos und Diskussionen zu Bürgerhaushalten in englischer Sprache (rund 1.900 Mitglieder im September 2013)

www.facebook.com/OrcamentoParticipativo

Eine kleine FB-Seite zu Bürgerhaushalten allgemein. In portugiesischer Sprache.

www.facebook.com/orcamentoparticipativo.portugal

Die älteste und größte FB-Seite: Informations- und Diskussionsplattform zu Bürgerhaushalten in portugiesischer Sprache in Portugal (rund 1.680 Mitglieder im September 2013).

**Tabelle zu Ländern mit
Bürgerhaushalten Ende 2012**

Erdteil/Länder	Anzahl Bürgerhaushalte (min.-max. geschätzt)
Gesamt	1269–2778
EUROPA	474–1317
Südeuropa	64–83
Frankreich	5–10
Italien	18–25
Portugal	16–18
Spanien	25–30
Nordeuropa	85–117
Deutschland	70–93
Island, Finnland	1–3
Norwegen, Schweden	4–6
Großbritannien	10–15
Osteuropa	325–1117
Albanien	1–2
Bulgarien	0–1
Kroatien	0–2
Russland	14–10
Polen	324–1102
AMERIKA	626–1138
Nordamerika	13–18
Kanada	1–1
Mexiko	5–10
Vereinigte Staaten von Amerika	7–7
Südamerika und Karibik	613–1120
Südkegel Lateinamerikas	40–60
Argentinien	25–35
Chile	15–22
Uruguay	0–3
Sonstige südamerikanische Länder	430–884
Bolivien und Ecuador	10–15
Brasilien	255–330
Kolumbien	15–25
Peru	150–514

Mittelamerika	143–166
Dominikanische Republik	140–160
Nicaragua, El Salvador, Costa Rica	3–6
Sonstige karibische Länder	0–10
AFRIKA	110–211
Französischsprachiges Afrika	93–178
Benin	1–1
Burkina Faso	3–4
Kamerun	27–57
Kongo	10–29
Madagaskar	33–59
Senegal	19–28
Englischsprachiges Afrika	15–30
Malawi	15–30
Südafrika	
Tansania	
Uganda	
Sambia	
Zimbabwe	
Portugiesischsprachiges Afrika	2–3
Mosambik	2–3
ASIEN	58–109
Nahost	0–4
Jordanien	0–4
Süd- und Südostasien	5–16
Indonesien	0–5
Sri Lanka	1–1
Thailand	4–10
Nordostasien	53–89
China	7–10
Japan	6–9
Südkorea	40–70
OZEANIEN	1–3
Australien	1–2
Neuseeland	0–1

Abkürzungsverzeichnis

- Africities Panafrikanisches Forum von Städten und Gemeinden, die seit 2000 alle drei Jahre zusammenkommen, um die Entwicklungen, Aufgaben und Herausforderungen der Dezentralisierung auf dem afrikanischen Kontinent zu erörtern.
- ASSOAL Ein Bildungsverein in Kamerun, der die lokale Entwicklung und Bürgerhaushalte fördert (gegründet 1998 als Verein der Liebhaber des Buches).
- bpb Bundeszentrale für politische Bildung.
- CIGU Internationales Zentrum für Stadtentwicklung (Centro Internacional de Gestión Urbana); eine internationale Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Ecuador. Beratung für Stadtplanung und Bürgerhaushalte.
- ENDA-TM Umwelt und Entwicklung der Dritten Welt (Environnement et Développement du Tiers Monde); eine Nichtregierungsorganisation im Senegal, tätig in der Entwicklungszusammenarbeit.
- FEDOMU Dominikanischer Verband der Städte und Gemeinden (Federación Dominicana de Municipios); Dachverband der Städte und Gemeinden der Dominikanischen Republik.
- GIZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (vormals: GTZ, DED und InWEnt).
- IED Afrique Innovation Umwelt Entwicklung (Innovations Environnement Développement); eine im Bildungsbereich tätige Nichtregierungsorganisation im Senegal.
- MDP Partnerschaft für Stadtentwicklung (Municipal Development Partnership); eine Organisation verschiedener Träger, die Capacity Building zur Förderung effektiver kommunaler Selbstverwaltung in Afrika südlich der Sahara bereitstellt. Sie arbeitet eng mit UN-Habitat und anderen internationalen Organisationen zusammen. NRO = Nichtregierungsorganisation.
- PGU-ALC Kommunales Handlungsprogramm für Stadtentwicklung der Vereinten Nationen unter dem Dach von UN-Habitat (Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe).
- PT Brasilianische Arbeiterpartei (Partido dos Trabalhadores).
- SALAR Englische Abkürzung für den Dachverband der schwedischen Städte und Regionen (Sveriges Kommuner och Landsting).
- UCLG Weltverband der Städte, Gemeinden und Regionen (United Cities and Local Governments). Dieser Dachverband entstand 2004 aus der Fusion mehrerer kommunaler Dachverbände und hat seinen Sitz in Barcelona.
- UNDP Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Program).
- UNICEF Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations International Children's Emergency Fund).
- UNIFEM/UN Women Unifem war der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen (United Nations Development Fund for Women) und ist jetzt unter UN Women wiederzufinden.
- UN-Habitat Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (United Nations Human Settlements Program).
- UNO Organisation der Vereinten Nationen (United Nations Organization).
- UNV Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Volunteers); ein Programm, mit dem die Vereinten Nationen Freiwilligenprojekte weltweit unterstützt.
- URBACT Austausch- und Lernprogramm der Europäischen Union zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung.
- URB-AL Das Programm URB-AL der Europäischen Kommission hat das Ziel einer direkten, dauerhaften und dezentralen Zusammenarbeit von Stadt- und Regionalverwaltungen in Europa und Lateinamerika.
- USAID Staatliche Organisation für Entwicklungszusammenarbeit der Vereinigten Staaten von Amerika.
- WBI World Bank Institute; das Kompetenzzentrum der Weltbank. (Washington, DC, USA).
- WUF Weltstädteforum (World Urban Forum); eine weltweite Veranstaltung, die von UN-Habitat alle zwei Jahre organisiert wird.

Über die Autoren

Carsten Herzberg forscht und lehrt zu demokratischen Innovationen in öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen der kommunalen Daseinsvorsorge. Er ist Mitglied des European Consortium for Political Research (ECPR) und dort im Koordinationskreis der Arbeitsgruppe „Demokratische Innovationen“ tätig. Carsten Herzberg führte Vergleichsstudien zu Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalten in Deutschland, Europa und Lateinamerika durch. Er war Forschungsmitarbeiter am Deutsch-Französischen Forschungszentrum für Sozialwissenschaften Marc Bloch in Berlin und an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

Yves Sintomer ist Senior Fellow am Institut Universitaire de France und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Paris 8. Seit 2009 hat er eine Gastprofessur an der Universität von Neuchâtel in der Schweiz. Er leitete das Forschungsprojekt „Bürgerhaushalte in Europa“ am Deutsch-Französischen Forschungszentrum für Sozialwissenschaften Marc Bloch in Berlin in Zusammenarbeit mit der Hans-Böckler-Stiftung und der Humboldt-Universität zu Berlin. Er veröffentlichte zahlreiche Bücher zur Bürgerbeteiligung, politischen Theorie und Stadtsoziologie und beriet viele Kommunen in Frankreich zum Thema des bürgerschaftlichen Engagements.

Giovanni Allegretti ist Architekt und Stadtplaner. Er promovierte an der Universität von Florenz, Italien und arbeitet derzeit als Wissenschaftler am Zentrum für Sozialwissenschaften der Universität von Coimbra, Portugal. Sein Hauptthema ist die partizipative Stadt- und Haushaltsplanung, über das er zahlreiche Bücher und Fachartikel geschrieben hat. Zudem berät er mehrere Kommunen in Europa und anderen Kontinenten und leitet das neu gegründete PEOPLES' Observatory on Participation, Innovation and Local Powers und das Doktorandenprogramm „Demokratie im 21. Jahrhundert“.

Anja Roecke ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dozentin am Institut für Sozialwissenschaften der

Humboldt-Universität zu Berlin und Redakteurin des Berliner Journals für Soziologie. Ihre Doktorarbeit verfasste sie am Europäischen Universitätsinstitut in Florenz, Italien. Sie arbeitete als wissenschaftliche Assistentin am Deutsch-Französischen Forschungszentrum für Sozialwissenschaften Marc Bloch in Berlin im Projekt „Bürgerhaushalte in Europa“. Ihre Publikationen befassen sich mit empirischen Fallstudien und theoretischen Fragestellungen zu Bürgerhaushalten in Europa. Sie beriet die französische Region Poitou-Charentes bei der Einführung ihres Bürgerhaushalts.

Mariana Lopes Alves ist Doktorandin der Politikwissenschaft an der Universität Autònoma de Barcelona – UAB, Spanien, in Kooperation mit der Universität von Minas Gerais-UFMG, Brasilien. Sie arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät für Politikwissenschaft und Staatsrecht (PIF). Sie war vorher am Zentrum für Sozialwissenschaften der Universität Coimbra, Portugal, tätig. Darüber hinaus begleitete und koordinierte sie internetgestützte Module für Bürgerhaushalte am Weltbank-Institut für Afrika und Asien.

Publikationen der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt stellt alle ihre Publikationen und Informationsmaterialien zum kostenfreien Bestellen (sofern noch nicht vergriffen) oder als Download auf ihrer Homepage bereit.

Hier finden Sie Verweise auf ausgewählte aktuelle Publikationen.

Dialog Global-Schriftenreihe der Servicestelle:

- Nr. 31: Hauptstadt des Fairen Handels 2013. Dokumentation. Bonn, Dezember 2013
- Nr. 30: Engagiert und integriert: Afrikanische Diaspora und kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland, 19.-20.4.2012 in Ludwigsburg. Bonn, September 2013
- Nr. 29: 50 Kommunale Klimapartnerschaften bis 2015 – Dokumentation der Pilotphase. Bonn, Mai 2013
- Nr. 28: Handreichung zur Kommunalen Entwicklungspolitik. Ein Theorie- und Praxisleitfaden. Bonn, Mai 2013
- Nr. 27: Gutachten zu Migration und kommunaler Entwicklungspolitik 2012. Bonn, Februar 2012
- Nr. 26: Hauptstadt des Fairen Handels 2011. Dokumentation. Bonn, Dezember 2011
- Nr. 25: Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit – eine Einladung zur globalen Kooperation. Studie. Bonn, Dezember 2010
- Nr. 24: Internationaler Kongress zu Modellen des Bürgerhaushalts, Berlin 2010. Dokumentation. Bonn, November 2010
- Nr. 23: Fair Handeln in Kommunen. Ein Praxisleitfaden. Bonn, November 2010

Material-Schriftenreihe der Servicestelle:

- Nr. 64: Drittes bundesweites Netzwerktreffen Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene am 7. Mai 2013. Bonn, März 2014
- Nr. 63: Zweite Konferenz „Kommunale Partnerschaften mit Afrika“, 24. bis 26. Oktober 2013, BallinStadt, Hamburg. Dokumentation. Bonn, März 2014
- Nr. 62: Pressespiegel 2013. Bonn, Dezember 2013

Nr. 61: Neuntes bundesweites Netzwerktreffen Bürgerhaushalt. 19. und 20. September 2013. Dokumentation. Bonn, November 2013

Nr. 60: International Workshop 50 Municipal Climate Partnerships by 2015 – Presentation of the Joint Programmes of Action, 11th-13th June 2013, Würzburg, Germany. Dokumentation. Bonn, November 2013

Nr. 59: Internationaler Auftaktworkshop „50 Kommunale Klimapartnerschaften bis 2015“ - Phase II: Lateinamerika, 26. bis 28. November 2012, La Fortuna (Costa Rica). Dokumentation. Bonn, April 2013

Nr. 58: Drittes Netzwerktreffen deutscher Kommunen mit Partnerschaften in Nordafrika. Dokumentation vom 15. November 2012. Bonn, Februar 2013

Nr. 57: Pressespiegel 2012

Nr. 56: Achtes bundesweites Netzwerktreffen Bürgerhaushalt. Dokumentation vom 22./23. Mai 2012. Bonn, September 2012

Sonstige Publikationen der Servicestelle:

- Unser Profil. Bonn 2012
- Unsere Strategie. Bonn 2010
- Über Uns. Kurzprofil der Servicestelle. Bonn 2013 [Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch, Portugiesisch]
- Kommunale Partnerschaften. Vernetzt in der globalisierten Welt. Ein Dossier der Servicestelle in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 04/2013 von welt-sichten).
- Migranten als Brückenbauer. Das entwicklungs-politische Engagement von Migrantenorganisationen. Ein Dossier der Servicestelle in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 09/2013 von welt-sichten)

Alle Informationen, Termine, Aktivitäten, Tipps und Hintergrundberichte aktuell in den monatlichen *****Eine-Welt-Nachrichten***** der Servicestelle. Kostenfrei! Bestellformular auf unserer Homepage unter www.service-eine-welt.de.

ENGAGEMENT GLOBAL

Service für Entwicklungsinitiativen



Engagement Global gGmbH - Service für Entwicklungsinitiativen ist die Ansprechpartnerin in Deutschland für entwicklungspolitisches Engagement, deutschlandweit und international. Seit 1. Januar 2012 vereint Engagement Global unter ihrem Dach Initiativen und Programme, die sich in der entwicklungspolitischen Arbeit aktiv für ein gerechtes globales Miteinander einsetzen.

Mit Engagement Global gibt es erstmalig in Deutschland eine zentrale Anlaufstelle für die Vielfalt des entwicklungspolitischen Engagements sowie der Informations- und Bildungsarbeit.

Engagement Global informiert zu aktuellen Projekten und Initiativen in Deutschland und weltweit, berät Einzelne und Gruppen zu entwicklungspolitischen Vorhaben und fördert diese finanziell. Sie qualifiziert bedarfsgerecht, verbindet Menschen und Institutionen miteinander, unterstützt zivilgesellschaftliches und kommunales Engagement, private Träger und Einrichtungen.

Interessierte Bürgerinnen und Bürger, Vereine und Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und Kommunen, Lehrer und Schüler finden

- Information
- Beratung
- Weiterbildung
- Förderung
- Netzwerke

Engagement Global arbeitet im Auftrag der Bundesregierung und wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert. Mit dem Ministerium teilt Engagement Global das Ziel, mehr Bürgerinnen und Bürger für entwicklungspolitisches Engagement zu gewinnen.

Engagement Global ist eine gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH). Sie hat ihren Sitz in Bonn. Weitere Standorte sind Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Leipzig, Mainz und Stuttgart.

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH
Service für Entwicklungsinitiativen
Tulpenfeld 7

53113 Bonn

Telefon +49 228 20 717-0

Telefax +49 228 20 717-150

info@engagement-global.de

www.engagement-global.de

www.facebook.com/engagement-global

www.twitter.com/EngGlobal

Infotelefon 0800 188 7 188



Engagement Global gGmbH,
Service für Entwicklungsinitiativen
Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
Tulpenfeld 7, 53113 Bonn • 0228/20717-0

Eine Welt beginnt vor Ort

Das Leben der Menschen in unserer Einen Welt ist in vielfältiger Weise miteinander verbunden. Voneinander lernen, miteinander Lösungen suchen, gemeinsame Wege gehen – das sind die Erfordernisse unserer Zeit, um global nachhaltige Entwicklung zu fördern. Ihre Entscheidungen und Ihr Engagement als Kommune wirken sich auch auf das Leben anderenorts aus. Ihre gesellschaftliche, ökologische und wirtschaftliche Zukunft wird durch Ihr entwicklungspolitisches Engagement vielfältiger, ideenreicher und erfolgreicher.

Sie wollen Schritt halten mit den globalen Herausforderungen und gleichzeitig zur Entwicklung lebenswerter Bedingungen auch in anderen Teilen der Welt beitragen? Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt steht Ihnen als Partner zu allen Fragen kommunaler Entwicklungspolitik zur Seite. Wir stehen für Erfahrung, Kompetenz, erfolgreiche Projekte, nachhaltige Ergebnisse und umfangreiche Informationen.

Schärfen Sie das internationale Profil Ihrer Kommune. Erwerben Sie interkulturelle Kompetenz. Engagieren Sie sich.

Wir sind

als Teil der Engagement Global gGmbH:

- Kompetenzzentrum und Serviceeinrichtung für entwicklungspolitisch interessierte Kommunen in Deutschland,
- Partner für kommunale Entwicklungspolitik zur Erreichung internationaler Entwicklungsziele und einer nachhaltigen und partizipativen Stadtentwicklung – hier und bei den Partnern im Süden,
- Förderer des Austausches von internationalem Know-how mit Kommunalexperten in Entwicklungs- und Schwellenländern,
- Experten für die Qualifizierung von kommunalen Projekt- und Städtepartnerschaften,
- Berater für wirkungsvolle Informations- und Bildungsarbeit deutscher Kommunen.

Wir arbeiten

im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an kommunalen Zukunftsthemen:

- Deshalb helfen wir, kommunale Partnerschaften mit Entwicklungs- und Schwellenländern auf- und auszubauen, aktuell mit den Schwerpunkten: Klima, Bürgerhaushalt, nachhaltige Stadtentwicklung.
- Deshalb unterstützen wir die Vernetzung von Migration und Entwicklung auf lokaler Ebene und stärken kommunale Entwicklungspolitik durch die Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten.
- Deshalb fördern wir ein Faires Beschaffungswesen als kommunalen Beitrag zur Ausweitung des Fairen Handels.

Wir bieten

- Veranstaltungen wie Workshops, Tagungen und Konferenzen, die Betreuung und Unterstützung themenbezogener Netzwerke,
- den Wettbewerb „Hauptstadt des fairen Handels“,
- persönliche, kostenlose Beratung, auch bei Ihnen vor Ort,
- einen Online-Finanzierungsratgeber,
- umfangreiche Publikationsreihen, Studien und Recherchen zu aktuellen Themen der entwicklungspolitisch relevanten kommunalen Handlungsfelder, eine umfangreiche Homepage www.service-eine-welt.de und Internetportale, beispielsweise www.buergerhaushalt.org,
- den monatlichen Newsletter „Eine Welt Nachrichten“,
- Beratung für Kommunen zu den Angeboten der Engagement Global gGmbH.

Sie haben Ideen? Wir helfen Ihnen, diese umzusetzen.

Sie suchen Lösungen? Wir finden mit Ihnen partnerschaftlich das Ziel.

Kommunales entwicklungspolitisches Engagement heißt verantwortungsbewusst und nachhaltig die Zukunft in der Einen Welt zu gestalten. Seien Sie dabei!



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher
Städtetag



DSTGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund



Rat der Gemeinden und Regionen Europas,
Deutsche Sektion

EINE WELT.
ONE WORLD.
UN SEUL MONDE.
BONN.



Stadt Köln



Landeshauptstadt
München



stadtwormelskircher
das richtige ort.



Auswärtiges Amt



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit



dbb
beamtenbund
und tarifunion



DGB



d.i.e.
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute



DIÖZESAN
RAT DER KATHOLIKEN
IM ERZBISSTUM KÖLN



FORUM DER
KULTUREN
STUTTART E. V.



Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung



VENRO
VERBAND ENTWICKLUNGSPOLITIK
DEUTSCHER NICHTREGIERUNGS-
ORGANISATIONEN E. V.

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.

Unter Mitwirkung: Land Mecklenburg-Vorpommern, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, Stadt Bonn, Stadt Köln, Main-Kinzig-Kreis, Stadt München, Stadt Wermelskirchen, Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke e.V., Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Deutscher Beamtenbund, Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Deutsche UNESCO-Kommission e.V., Diözesanrat der Katholischen Kirche, Forum der Kulturen Stuttgart e.V., Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Rat für Nachhaltige Entwicklung, Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.