

Prof. Dr. Yves Sintomer

Stellvertretender Direktor, Centre Marc Bloch Centre (Berlin)
Professor Für Politische Soziologie, Paris 8 Universität
in Zusammenarbeit mit Carsten Herzberg und Anja Röcke

Bürgerhaushalte in Europa: Typologien, Erfahrungen und Herausforderungen

Europäische Akademie Berlin, 21-22/02/2009
Tagung „Partizipation in und für Europa. Partizipationspolitik, -ansätze
und -strategien in der Europäische Union



Hans Böckler
Stiftung 
Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Hintergrund zum Projekt „Europäische Bürgerhaushalte“

Team:

Yves Sintomer (Leitung)
Carsten Herzberg, Anja Röcke (Mitarbeiter)
15-20 weitere Partner aus 8 Ländern

Gegenstand:

10 Länder, über 50 Fällen (vollständige Erfassung des BH)

Buch: Eine neue Demokratie. Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?, VS Verlag, 2009 (schon auf Französisch bei La Découverte, 2008)

Internet page: www.buergerhaushalt-europa.de

Projektträger:



Hans Böckler
Stiftung 
Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Einführung

Was ist Bürgerhaushalt? (1)

- Eine provisorische Definition: durch BH können die Bürgern an der Definition des öffentlichen Haushalts (Ressourcen, Verteilung, Dienstleistungen) teilnehmen
- Konzipiert in Porto Alegre, Brasilien (1989), andere Einflüsse: Christchurch, New Zeland
- Diffusion in Europa (2000-)

Eine besondere Entwicklung

- Eine sehr rasche Entwicklung in 20 Jahren
- Verschiedene Verfahren, sehr unterschiedliche Kontexten, widersprüchliche Motivationen und Ideologien
- Was passiert, wenn man aus dem Süden lernen will?
- Was sind die Herausforderungen?
- Ist es nur eine Mode? Ist es ein globales Trend?
- Wie kann man das erklären?
- Der BH als ein Springbett, um partizipative Demokratie besser zu verstehen

Inhalt

- I. Bürgerhaushalt: Von Brasilien nach Europa
- II. Modelle der Partizipation in Europa
- III. Offene Fragen, Herausforderungen

I. Bürgerhaushalt: Von Brasilien nach Europa

Porto Alegre: Eine einzigartige Erfahrung (1)

- Ein spezifisches Kontext
- Das „Framing“: soziale Gerechtigkeit, Demokratisierung der Demokratie, good Governance
- Ein komplexes Verfahren: formale Regeln, Verteilungskriterien, Autonomie der Zivilgesellschaft, Entscheidungsfähig
- Ein Modell („Kit“), das man reproduzieren kann

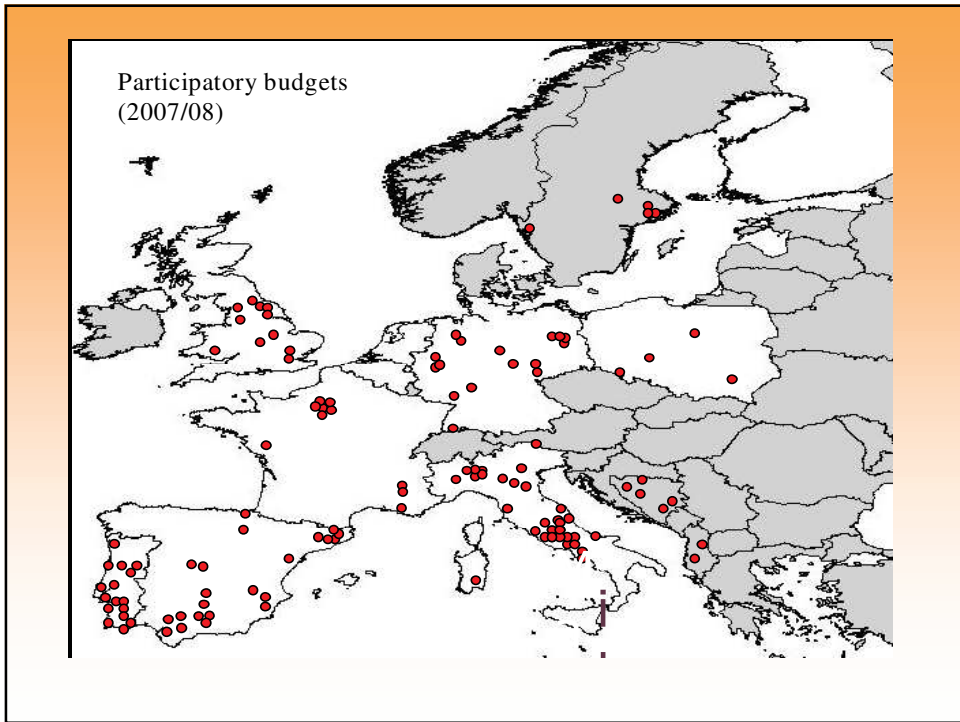
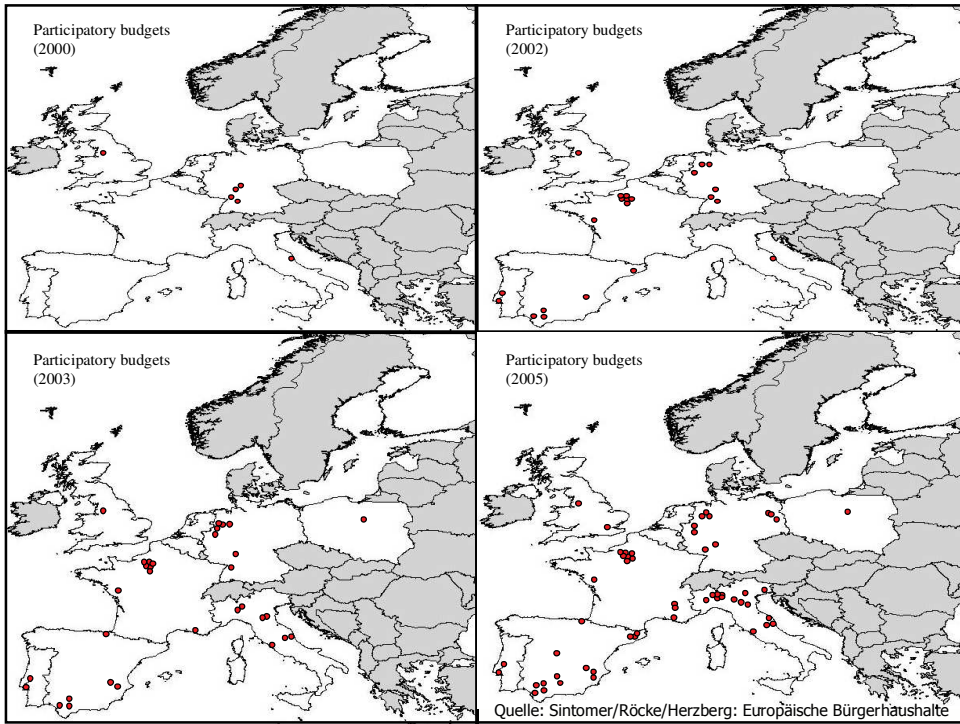
Porto Alegre: Eine einzigartige Erfahrung (2)

- Das Werkzeug der Unterschicht
- Reale Effekten: Verteilungsgerechtigkeit, am Anfang besseres Governance, eine Annerkennung der armen Schichten der Bevölkerung
- Problemen auf die Dauer
- Rasche Entwicklung in Brasilien und Lateinamerika (1000 Städte mit BH, Gesetze in einige Ländern)

Europa: Ein Definitionsproblem

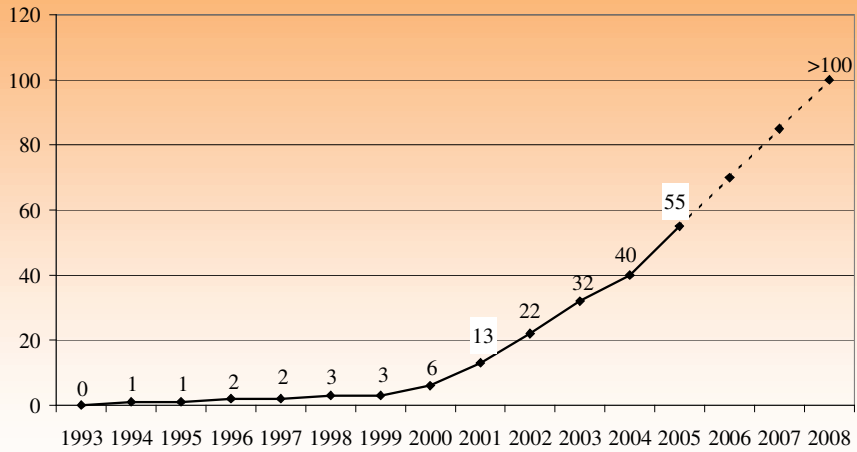
Viele Verfahren. Eine zusätzliche Definition nötig. Fünf Kriterien:

1. **Die finanzielle und/oder budgetäre Dimension** muss diskutiert werden; in einem Bürgerhaushalt geht es um das Problem begrenzter Ressourcen
2. **Die Ebene der Gesamtstadt muss einbezogen sein** oder die einer dezentralisierten Ebene eines Bezirks mit einer gewählten Vertretung und einer gewissen Selbstverwaltungskompetenz
3. **Es muss sich um einen wiederholten Prozess handeln** (ein Treffen oder ein Referendum über finanzielle Themen sind keine Beispiele für einen Bürgerhaushalt)
4. **Der Prozess muss eine spezifische Form öffentlicher Auseinandersetzung beinhalten** (die Öffnung von Verwaltungsgremien oder Organen der klassischen repräsentativen Demokratie für „einfache“ Bürger stellt keinen Bürgerhaushalt dar)
5. **Es muss eine Rechenschaft über die Ergebnisse stattfinden**



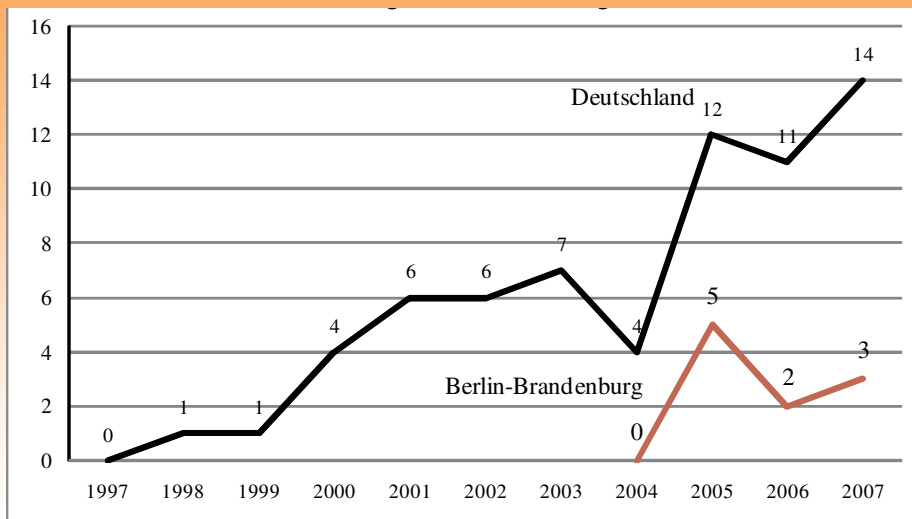
Entwicklung der Zahl der Bürgerhaushalte in Europa

Number of participatory budgets in Europe



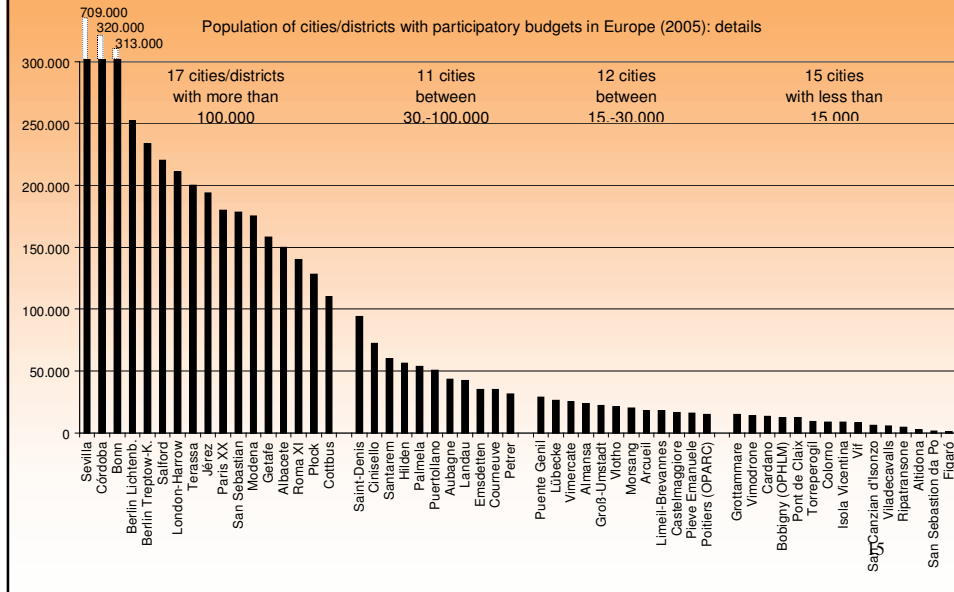
13

Dynamik der Bürgerhaushalte in Deutschland

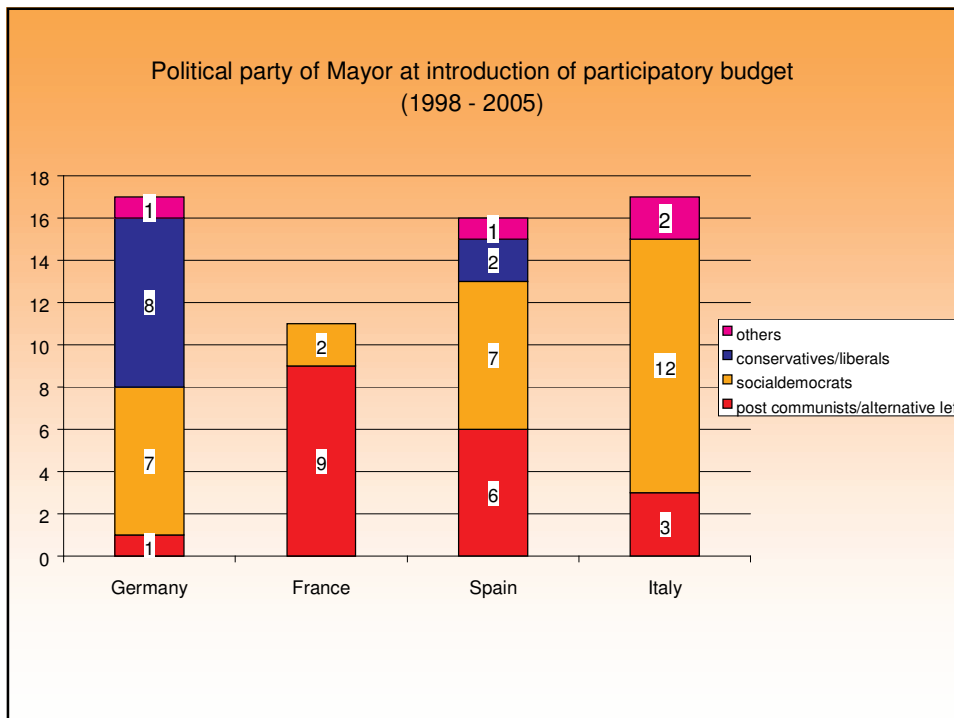


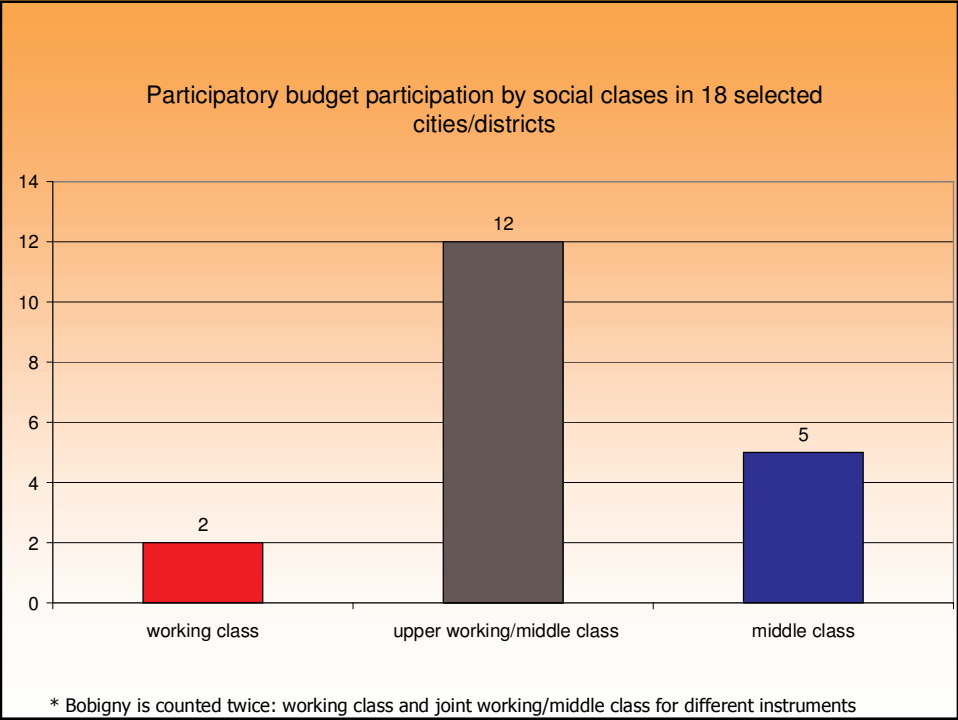
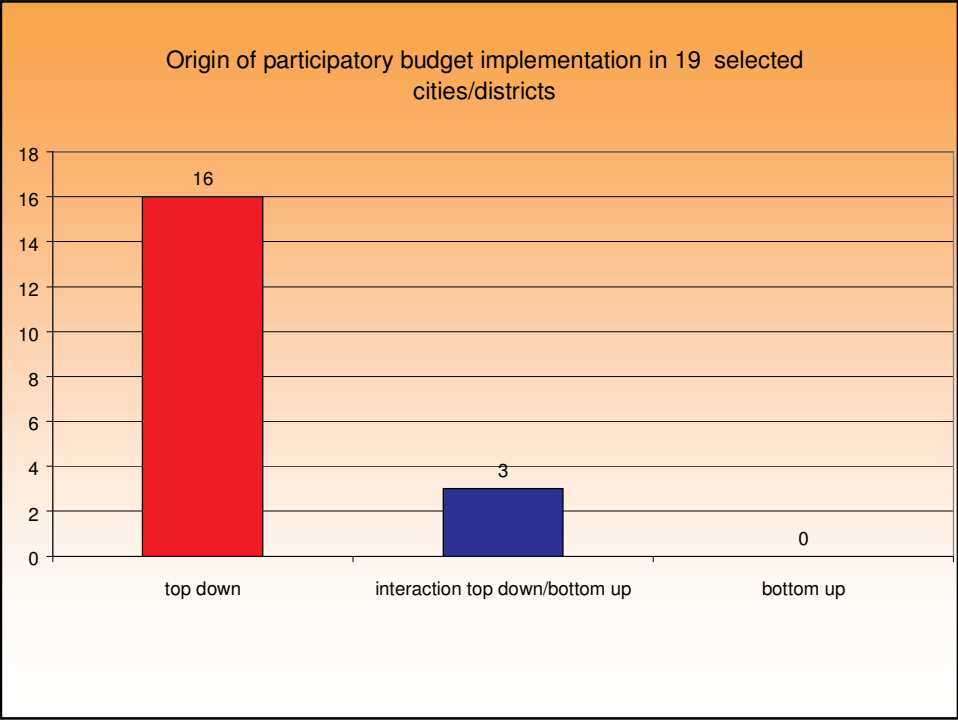
14

Einwohnerzahl von Kommunen mit einem Bürgerhaushalt in Europa (2005)



Political party of Mayor at introduction of participatory budget (1998 - 2005)





Wichtigste Unterschiede mit dem Modell Porto Alegre

- Die meisten europäische BH sind top-down
- Der Mittelschicht spielt eine größere Rolle
- Geringe Effekten für die Verteilungsgerechtigkeit, keine Koppelung mit Gender-Mainstreaming
- Die meisten europäische BH sind reine konsultative Verfahren; viele haben keine feste Regeln, die Autonomie der Zivilgesellschaft ist geringer
- Ein Problem in Deutschland: die diskursive Qualität ist gering
- Viel institutionelle Phantasie, neue Technologien (Internet), Mischung mit andere Verfahren (Planungszellen, Quartiersbeiräte...)

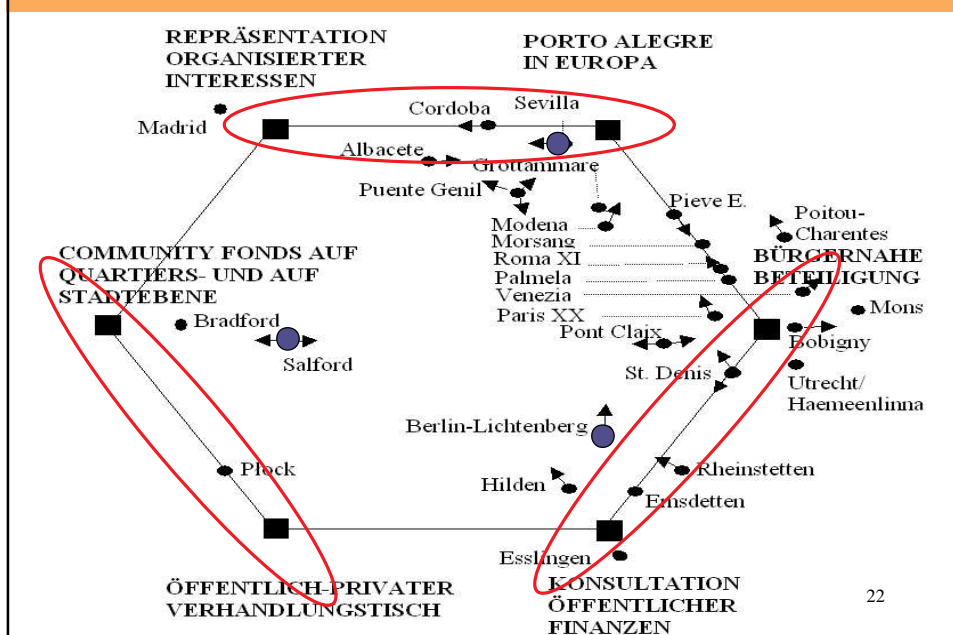
II. 6 Modellen der Bürgerbeteiligung in Europa

Warum eine Typologie?

- **Idealtypen.** Eine Typologie stellt Grundverfahren dar. In unserem Fall handelt es sich um Idealtypen. Die realen Beispiele des Bürgerhaushalts sind hier immer nur eine Annäherung an die idealtypischen Modellen und Verfahren.
- **Zuordnung:** Es gibt eine große Zahl von Bürgerhaushalten in Europa. Um nicht über 100 verschiedene Beispiele unterscheiden zu müssen, kann eine Typologie bei der Zuordnung helfen.
- **Werkzeugkiste:** Kann helfen, bestehende Partizipationsmodellen und -verfahren in eine bestimmte Richtung zu entwickeln. Eine Kombinierbarkeit der Idealtypen ist möglich.
- **2 Typologien:** eine Verfahrenstypologie, eine globale Typologie

21

Sechs Idealverfahren – Unterschiedliche Anordnung in der Realität



22

Die globale Typologie: 5 Kriterien

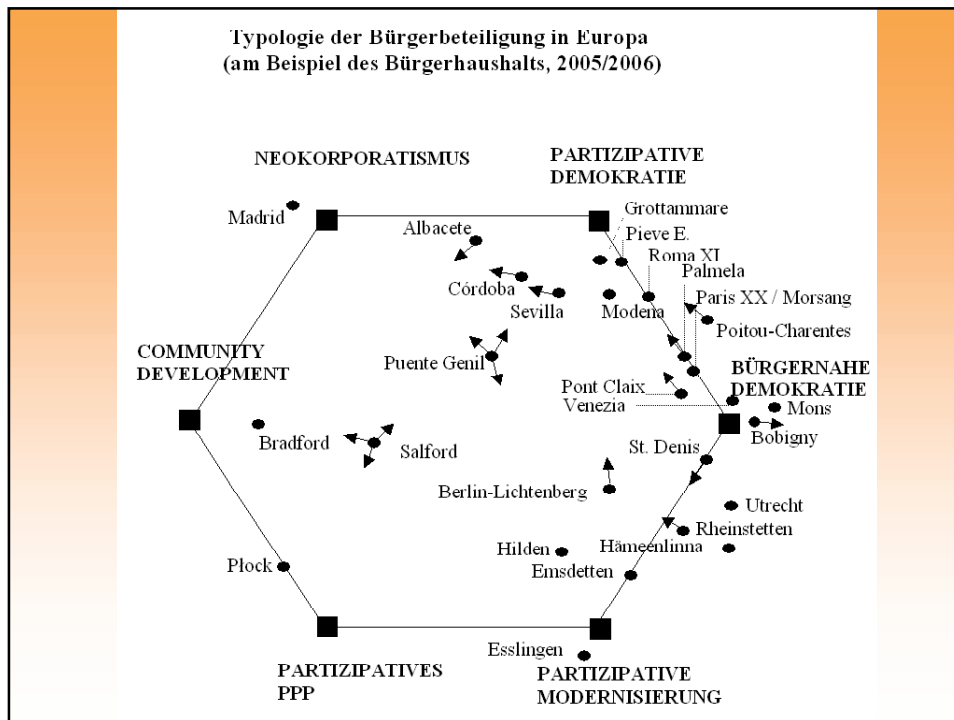
- Kontext
- Ideologien und “Framing”
- Verfahrens
- Dynamik des kollektiven Handelns
- Beziehung der “partizipativen” Politik mit der konventionellen Politik

Eine zusätzliche Dimension

Vorteilen, Nachteilen, Herausforderungen

Sechs Modellen

- Partizipative Demokratie
- Bürgernahe Demokratie
- Partizipative Modernisierung
- Partizipative Public-Private-Partnership
- Community Development
- Neo-Korporatismus



1. Partizipative Demokratie

- Starke Politisierung, starke lokale Regierung
- Eine gewisse Artikulation zwischen „Top-down“ und „Bottom-up“
- Reale Autonomie der Zivilgesellschaft, „Countervailing Power“ („kooperative Gegenmacht“)
- Mitbestimmung, nicht reine Konsultation
- Linke Parteien und Bewegungen
- Einige Effekte für die Soziale Gerechtigkeit
- Schwache Koppelung mit der Verwaltungsmodernisierung
- Mögliche Kombination zwischen konventionelle und nicht konventionelle Politik
- BH in Porto Alegre

2. Bürgernahe Demokratie

- 2 Dimensionen: „selektives Zuhören“, die lokale Dimension entscheidend („proximité“)
- Starke lokale Regierung
- Top down, rein konsultativ jenseits der Quartiersebene
- Keine formale Regeln, geringe Autonomie der Zivilgesellschaft, kein „Empowerment“/“countervailing power“, Konsensorientierung
- Verschiedene politische Optionen
- Kein Effekt für die soziale Gerechtigkeit
- Verwaltungsmodernisierung besonders auf Kietzebene
- Instrumentalisierung der nicht konventionelle Politik
- Quartiersbeiräte, kleine Entwicklungsfonds („community development funds“)

3. Partizipative Modernisierung

- Partizipation ist nur eine sekundäre Dimension der Verwaltungsmodernisierung
- Keine Politisierung
- „Konkurrieren statt Privatisieren“
- Verschiedene politische Strömungen
- Top-down, geringe Autonomie der Zivilgesellschaft, kein „Empowerment“/“countervailing power“, Konsensorientierung
- Rein Konsultativ
- Kein Effekt für die soziale Gerechtigkeit
- Nutzer- bzw./Kundebeiräte, Nutzer- bzw./Kunden Panels „satisfaction pools“ Planungszellen

4. Partizipative Public-Private-Partnership

- Die Bürgern sind ein Akteur neben Firmen, Regierung und internationale Organisationen
- Schwache lokale Regierung, schwache Zivilgesellschaft, starke Marktlogik
- Top-down, geringe Autonomie der Zivilgesellschaft, kein „Empowerment“/„countervailing power“, Konsensorientierung
- Mehr rechte bzw. „Third way“ Regierungen
- Schwache Koppelung zwischen PPPP und Verwaltungsmodernisierung
- Kein Effekt für die soziale Gerechtigkeit
- Privat-/öffentlicher Verhandlungstisch

5. Community Development

- Die Bürger können mitbestimmen aber sind auch Mitgestaltern
- Entkoppelung zwischen Partizipation und lokale Regierung
- Starke Markt und dynamisches „Community Sector“
- Reale Autonomie der Zivilgesellschaft
- Top-down und bottom-up
- Einige Effekten für die soziale Gerechtigkeit („affirmative action“)
- „Empowerment“, „countervailing power“
- Schwache Koppelung mit der Verwaltungsmodernisierung
- Die nicht konventionelle Politik ersetzt die konventionelle Politik
- Community Development Corporations, Gemeinwesenfonds auf Quartiers- (und eventuell Stadt-) ebene

6. Neo-Korporatismus

- Beiräte organisierter Interessen (Gewerkschaften, Arbeitgebers Vereine, zivilgesellschaftliche Vereine, Kirchen, Universitäten)
- Verschiedene politische Strömungen
- Starke Zivilgesellschaft
- Top-down, geringe Autonomie der Zivilgesellschaft, kein „Empowerment“/„countervailing power“, Konsensorientierung
- Lokal Agenda 21, partizipative strategische Planung, thematische partizipative Beiräte (besonders Jugend- und Sozialausschüssen)

III. Offene Fragen, Herausforderungen

Was ist die Logik der Anpassung in Europa?

- Bürgerbeteiligung als Werkzeug gegen die neoliberale Globalisierung (Porto Alegre, Welt Sozialforum), oder als Werkzeug des „good Governance“ (Die Weltbank)? Oder dazwischen? Oder beides?
- In Europa: Die Wahlverwandtschaft zwischen Bürgerbeteiligung und Verwaltungsmodernisierung
- Die Konkretisierung dieser Wahlverwandtschaft bleibt eine Herausforderung: diskursive Qualität der Kommunikation, formale Regeln vs. „selektives Zuhören“, Koppelung mit der Verwaltung,

Warum?

- Die Kontexten und die strukturellen Problemen sind relativ ähnlich:
 - Globalisierung, europäische Integration
 - Keine Alternative zur repräsentativen Demokratie und Politikverdrossenheit
 - Krise des „weberianischen“ Staates und Kritik der neoliberalen Marktwirtschaft („Konkurrieren statt privatisieren“, Verdi)
 - Krise der autoritären Institutionen, „Knowledge society“
- Heterogene Netzwerke

Ist es was neues?

- Alte Idealen
- Nach der Revolution, nach der elitären Version der repräsentativen Demokratie, nach den Volksparteien
- Die Partizipation als “Deliberative Demokratie”, die Zentralität des guten Verfahrens
- Herausforderung: wie kann man „Kalte“ vs. „heiße“ Demokratie koppeln?

Ist es wichtig?

- Housing, Building, Painting
- Die Partizipation ist ein Trend, es gibt aber andere: Charismatische Populismus, Wahlkampf als reine politische Werbungsstrategie...
- Herausforderung: wie kann man die Bürgern für „kleine Sachen“ mobilisieren?

Ist es nur lokal?

- Der BH ist am meistens in Städte entwickelt
- Das gilt auch für die große Mehrheit der Bürgerbeteiligungsverfahren
- Herausforderung: ist Partizipation jenseits der lokalen Ebene möglich?
- Losverfahren vs. neo-korporative Verfahren

Gibt es eine europäische Konvergenz?

- Gemeinsame Tendenzen: “Deliberation” und Partizipation werden immer legitimer, eine gewisse Koppelung zwischen Bürgerbeteiligung und Verwaltungsmodernisierung, neue Kenntnisse und Professionalität in der Zivilgesellschaft, in der Politik, in der Akademie
- Keine Konvergenz in Richtung eines einzigen Modell oder ein einziges Verfahren, Entwicklung von Hybriden
- Herausforderung: Wie kann man die „best practices“ vorstellen und „Benchmarking“ machen ohne ein gewisses (politisches?) Modell zu befürworten?

Ist es eine nachhaltige Entwicklung?

- Es ist teilweise eine Mode
- Jenseits der Mode: ein Grundtendenz
- Konvergenz von verschiedene Akteuren, auch wenn die Effekten noch ambivalent sind
- Ein neues Feld, wo politische und ideologische Kämpfen und Auseinandersetzung stattfinden werden
- Herausforderung: Demokratie als Zweck an sich, und jenseits. Kann man Demokratie und soziale Gerechtigkeit langfristig entkoppeln?