

# 1. Transnationale Modelle der Bürgerbeteiligung: Bürgerhaushalte als Beispiel<sup>1</sup>

*Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke  
unter der Mitarbeit von Giovanni Allegretti*

Dieser Beitrag verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll er einen Überblick über die weltweite Verbreitung von Bürgerhaushalten geben, die inzwischen einen zentralen Platz in wissenschaftlichen Publikationen über demokratische Innovationen einnehmen. Zum anderen soll der Beitrag ein empirisches Projekt mit einem theoretischen Ansatz verbinden, der in Anlehnung an Max Weber auf der Konstruktion von Idealtypen beruht. Konkret werden sechs verschiedene Modelle der Bürgerbeteiligung vorgestellt: Partizipative Demokratie, bürgernahe Demokratie, partizipative Modernisierung, Multi-Stakeholder-Partizipation, Community Development und Neokorporatismus. Obwohl diese Modelle ursprünglich im Kontext von Bürgerhaushalten in Europa entwickelt wurden, sollen sie hier als ein Instrument zur Untersuchung unterschiedlicher Formen von Bürgerbeteiligung vorgestellt werden. Mit diesen Modellen können international vergleichend Dynamiken der Verbreitung von Bürgerbeteiligung sowie ihre Entstehungsbedingungen und Wirkungen auf die Zivilgesellschaft und die Demokratie untersucht werden.

Bürgerhaushalte stellen eines der erfolgreichsten Beteiligungsinstrumente der letzten 15 Jahre dar. Ihr Ziel ist es, Bürger an der Diskussion über öffentliche Finanzen zu beteiligen. Der *Bürgerhaushalt*<sup>2</sup> wurde im brasilianischen Porto Alegre erfunden und seine weltweite Verbreitung kann als Ausdruck einer allgemein gestiegenen Bedeutung von Bürgerbeteiligung in der Politik angesehen werden. Es gibt kaum eine Organisation oder Kommune, die darauf verzichten könnte, die Wichtigkeit von Bürgerbeteiligung zu betonen – was sich unter anderem in Deutschland an den Debatten beobachten lässt, die der Konflikt um das Bahnprojekt »Stuttgart 21«

---

<sup>1</sup> Übersetzung Falk Noack.

<sup>2</sup> Da es nicht *ein* Bürgerhaushaltsverfahren gibt, benutzen wir *Bürgerhaushalte* meist im Plural.

ausgelöst hat. In den westlichen Demokratien wird Partizipation als ein potentes Mittel gesehen, die »Malaise« bzw. »Krise« der repräsentativen Demokratie zu heilen (Torcal/Montero 2006; Geissel/Newton 2012). In anderen Teilen der Welt ist sie Bestandteil von Programmen zur sozial-urbanen Entwicklung oder sie ist das Ergebnis von emanzipativen sozialen Bewegungen, die von unten Druck ausüben. Dies hat dazu beigetragen, dass sich seit den 1990er Jahren partizipative Verfahren immer mehr verbreitet haben (Smith 2009). Zu diesen zählen Bürgerjurys, Deliberative Polls, Quartiersfonds, selbstorganisierte Community-Projekte etc. Die weltweite Verbreitung von Beteiligungsverfahren, deren Einfluss sehr unterschiedlich sein kann, steckt zwar noch in den Kinderschuhen. Doch auch wenn es parallel dazu eine Verbreitung gegenläufiger politischer Tendenzen gibt (zum Beispiel Crouch 2004), so kann inzwischen gesagt werden, dass es sich bei den Bürgerhaushalten nicht mehr um eine Moderscheinung handelt. Bürgerhaushalte können in diesem Sinne als Vorreiter einer breiteren Bewegung verstanden werden, weshalb sie im vorliegenden Beitrag zum Ausgangspunkt einer tiefergehenden Analyse gewählt wurden.

Mit den entwickelten Beteiligungsmodellen verfolgen wir zwei Ziele: Erstens wollen wir damit einen Beitrag zur Weiterentwicklung komparativer Partizipationsforschung leisten. Die meisten Untersuchungen bestanden lange Zeit aus Einzelfallstudien oder Studien mit sehr kleiner Fallzahl. Darauf folgte eine Reihe von systematischen, theoretischen und empirischen Untersuchungen, die allerdings auf unterschiedlichen Methoden der Datenerhebung und Theorien basieren (Font 2001; Fung/Wright 2001; Bacqué u.a. 2005; Sousa Santos 1998). Der vorliegende Beitrag ist Teil einer sich derzeit noch in der Entwicklung befindlichen dritten Stufe: Bei den über 20 von uns untersuchten Bürgerhaushalten in Europa haben wir mit einheitlichen Methoden der Datenerhebung gearbeitet und das gleiche theoretische Konzept benutzt (Sintomer u.a. 2010). Der vorliegende Beitrag überträgt diesen Ansatz auf weitere Teile der Welt. Zwar wurden diese von anderen Wissenschaftlern untersucht, doch haben wir darauf geachtet, die gleiche Bürgerhaushaltsdefinition beizubehalten.

Als zweites, mit dem ersten eng verbundenes Ziel, möchten wir mit den Beteiligungsmodellen einen Beitrag zur internationalen Diskussion über die Klassifizierung von Bürgerbeteiligungsverfahren leisten. Die von uns vorgeschlagene Systematisierung muss natürlich noch durch weitere Forschung angepasst werden, doch möchten wir mit ihr bereits einen Ansatz präsentieren, der eine Analyse verschiedener Verfahren aus unterschiedli-

chen Teilen der Welt ermöglicht. Damit wird angestrebt, einen Vergleich zwischen den einzelnen Ländern zu vereinfachen. Die Typologie soll dazu dienen, die langfristige Entwicklung weltweiter Trends der Bürgerbeteiligung analysieren zu können. Vor diesem Hintergrund werden wir diskutieren, welche Arten von Bürgerhaushalten es derzeit gibt, wie ihre Entstehungswege zu erklären sind und wie die lokal sehr unterschiedlichen Verfahren in die weltweite Verbreitung eingeordnet werden können. Dabei sind die Verbindungen zwischen Bürgerhaushalten und Idealtypen aufzuzeigen und ihre jeweiligen Vorteile, Herausforderungen und Wirkungen zu diskutieren.

Wir beginnen unseren Beitrag mit einer Beschreibung des Bürgerhaushalts von Porto Alegre und verfolgen dann die Verbreitung dieses Ansatzes in Lateinamerika, bevor wir uns Europa und anderen Kontinenten (Afrika und Asien) zuwenden. Im zweiten Teil dieses Beitrages fassen wir zunächst die wesentlichen Herausforderungen und Wirkungen von Bürgerhaushalten zusammen. Davon ausgehend werden wir sechs Modelle der Bürgerbeteiligung präsentieren, die einen Analyserahmen bilden, der helfen soll, die im ersten Teil beschriebenen Entwicklungen besser zu verstehen.

## Die weltweite Verbreitung einer demokratischen Innovation

Bürgerhaushalte entstanden zuerst in Lateinamerika, bevor sie sich über den ganzen Globus ausbreiteten. Im Verlauf dieses Prozesses haben sich unterschiedliche Formen herausgebildet. Jegliche Vergleichsstudie ist deshalb zu Beginn mit der Frage der Definition konfrontiert. Dies erweist sich als nicht unproblematisch, da es kein Label gibt, dessen einheitliche Vergabe von einer Institution überwacht wird. Aus diesem Grund ist es auf der einen Seite notwendig, eine Definition auf der Grundlage von Mindestanforderungen zu entwickeln, mithilfe derer Bürgerhaushalte von anderen Beteiligungsverfahren abgegrenzt werden können. Auf der anderen Seite sollte eine solche Begriffsbestimmung aber auch offen genug sein, um Platz für unterschiedliche Ansätze zu lassen. Zur Bestimmung von Bürgerhaushalten haben wir deshalb für unsere international vergleichende Studie fünf Kriterien herangezogen:

1. Im Zentrum stehen finanzielle Angelegenheiten, denn bei Bürgerhaushalten geht es um begrenzte Ressourcen.

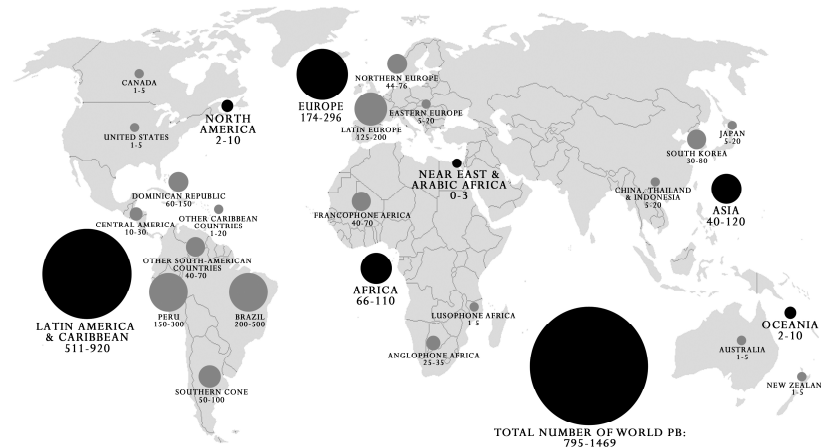
2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks mit eigener politischer Vertretung und Verwaltung statt. Ein Stadtteilstiftungs alleine, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Ebene, ist somit kein Bürgerhaushalt.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen ist demnach kein Bürgerhaushalt.<sup>3</sup>
4. Das Verfahren beinhaltet eine eigenständige Diskussion zu Haushaltsfragen im Rahmen spezifischer Versammlungen. Die Miteinbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in bestehende Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie stellt keinen Bürgerhaushalt dar.
5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Wenn wir mit dieser Definition auf den Globus schauen, können wir im Jahr 2010 von 800 bis 1.500 Bürgerhaushalten ausgehen (Herzberg u. a. 2010). Dies ist das Resultat einer sehr rasanten Entwicklung. Wie in der Einleitung dieses Sammelbandes bereits erwähnt, kann Lateinamerika die meisten Bürgerhaushalte vorweisen. Nach strengen Kriterien beträgt die Zahl der Beispiele dort über 800, doch gehen manche Beobachter von mehr Bürgerhaushalten aus. In Europa gab es vor zehn Jahren nur eine Handvoll Bürgerhaushalte, im Jahr 2010 waren es über 200. In Asien und Afrika ist die Zahl geringer, doch dies ändert sich derzeit. Auf beiden Kontinenten dürfte es im Jahr 2012 jeweils über 100 Bürgerhaushalte geben (vgl. Abbildung 1.1).

---

<sup>3</sup> Zum näheren Verständnis dieses Kriteriums: Ein Bürgerhaushalt, der nach einem Jahr abgebrochen wurde, wird von den Autoren als Bürgerhaushalt gezählt. Ein Partizipationsverfahren zu Finanzen, das erklärtermaßen nur einmal stattfinden soll, wie zum Beispiel die oben erwähnten Referenden, wird nicht als Bürgerhaushalt definiert.

Abbildung 1.1: Weltweite Verbreitung von Bürgerhaushalten



Quelle: Carsten Herzberg, Yves Sintomer, Giovanni Allegretti und Anja Röcke; Abbildung aus der bei Engagement Global (2010) erschienenen Studie *Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit – eine Einladung zur globalen Kooperation*, Bonn.

## Die Wiege des Bürgerhaushalts von Porto Alegre

Die Bürgerhaushalte in Brasilien sind unter sehr speziellen Bedingungen entstanden (siehe hierzu auch die ausführlichen Beschreibungen von Fedozzi und Avritzer in diesem Band). Brasilien ist eines der Länder mit der größten sozialen Ungleichheit weltweit. Die 1980er Jahre, die Zeit, in der die ersten Bürgerhaushalte entstanden sind, waren gekennzeichnet von Bemühungen zur Überwindung der Diktatur und der Wiedereinführung der Demokratie – ein Prozess, der von großen sozialen Bewegungen begleitet und vorangebracht wurde. Die im Jahr 1988 verabschiedete neue Verfassung war sehr fortschrittlich und bot gute Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürger. Allerdings waren das politische System und seine Institutionen weiterhin von Korruption und Klientelismus geprägt. Die Stadt Porto Alegre (1,4 Millionen Einwohner), die eine zentrale Rolle für die weltweite Verbreitung von Bürgerhaushalten spielt, unterschied sich jedoch in einigen Punkten von anderen Teilen des Landes: Der Lebensstandard lag hier über dem Durchschnitt anderer Großstädte und die lo-

kale Zivilgesellschaft, insbesondere die Stadtteilinitiativen, waren hier so stark wie fast nirgendwo sonst. Hinzu kommt, dass die Stadt eine der Hochburgen der Arbeiterpartei PT (Partido dos Trabalhadores) war.

Nach einigen Experimenten in kleineren Städten entstand in Porto Alegre ein Bürgerhaushalt durch ein »Fenster der Gelegenheit«, das sich nach dem Wahlsieg der Arbeiterpartei im Jahr 1988 öffnete. Es war nicht nur die neue linksgerichtete Regierung, die das Verfahren auf den Weg brachte. Auch die Zivilgesellschaft, und insbesondere die Stadtteilinitiativen, forderten mehr politischen Einfluss. Der Bürgerhaushalt entstand von daher durch ein Aufeinandertreffen von Bottom-up- und Top-down-Dynamiken. Man kann von einem pragmatischen Vorgehen sprechen und nicht von der rigiden Umsetzung eines intellektuell erarbeiteten Partizipationsmodells. Bis zum Jahr 1993 bildete das Verfahren seine Grundstruktur aus, die, von leichten Änderungen abgesehen, bis heute fortbesteht. Auch als im Jahr 2004 die Arbeiterpartei nach 16 Regierungsjahren die Wahlen verlor, war das Verfahren in der Gesellschaft so weit verankert, dass die neue Regierung nicht wagte, es abzuschaffen.

Im Hinblick auf die Mechanismen der repräsentativen Demokratie, aber auch im Vergleich zu anderen Partizipationsverfahren, stellt der Bürgerhaushalt von Porto Alegre eine echte institutionelle Innovation dar. Die Grundidee besteht darin, Bürger über die Verwendung öffentlicher Mittel mitentscheiden zu lassen. Dies geschieht mittels einer Übertragung von Entscheidungskompetenz auf der Ebene der Quartiere und Regionen,<sup>4</sup> und einer Koverwaltung auf der Ebene der Gesamtstadt. Eine bürgerschaftliche Kontrolle kann zudem auf allen Ebenen ausgeübt werden. Hierzu bietet der Bürgerhaushalt eine Partizipationsstruktur in Form einer dreistufigen Pyramide an: Auf der untersten Ebene gibt es Versammlungen in den Stadtvierteln, die allen interessierten Bürgern offenstehen, auf der Ebene der Regionen gibt es Delegiertenforen und auf der gesamtstädtischen Ebene einen Rat des Bürgerhaushalts, der die Koordination des Prozesses übernimmt. Zusätzlich zu dieser territorialen Aufteilung existieren themenbezogene Versammlungen, die den Fachbereichen der Verwaltung zugeordnet sind (zum Beispiel für Wohnungswesen, städtische Infrastruktur, Gesundheitsfürsorge, Bildung, Jugend, Kultur, Sport usw.). Ziel der Versammlungen ist die Diskussion von Prioritäten und die Wahl von De-

---

<sup>4</sup> Für den Bürgerhaushalt wurden eigene Regionen geschaffen. Es handelt sich um Unterteilungen innerhalb des Stadtgebietes, unabhängig von den bisherigen innerstädtischen räumlichen Abgrenzungen in Quartiere und Bezirke.

legierten, welche die von den Bürgern unterbreiteten Vorschläge weiterverfolgen. Jeder Einwohner kann an den Veranstaltungen teilnehmen; Verbände und Vereine haben keinerlei Privilegien, auch wenn sie bei der Entwicklung von Vorschlägen und bei der Mobilisierung der Bürgerschaft eine entscheidende Rolle spielen. Daraus folgt auch, dass die Delegierten von der Verwaltung, die ihr wichtigster Partner ist, unabhängig bleiben.

Im Gegensatz zur Verwaltung spielt das Kommunalparlament als Legislative<sup>5</sup> bei dieser Art von Bürgerhaushalt nur eine marginale Rolle, obwohl es formal gesehen weiterhin den Haushalt verabschiedet. Die Bürgerhaushaltsdelegierten werden von der Basis streng kontrolliert. Sie haben ein einjähriges Mandat, können jederzeit abberufen und nur begrenzt wiedergewählt werden – dies alles sind Merkmale, die die Autonomie einschränken und durch die sich die Delegierten von Mandatsträgern der repräsentativen Demokratien unterscheiden. Auf der Ebene der Gesamtstadt trifft sich der Rat des Bürgerhaushalts wöchentlich für zwei Stunden. Zu seinen Aufgaben gehört es sicherzustellen, dass die Prioritäten der unteren Ebenen in größtmöglichem Umfang in den Haushalt aufgenommen werden. Unabhängige NROs (Nichtregierungsorganisationen) bieten Fortbildungen an, damit die Delegierten auch in der Lage sind, den Haushalt in Kooperation mit der Verwaltung zu planen. Der Partizipationsprozess ist dabei nicht punktuell angelegt, vielmehr handelt es sich um einen Zyklus, der sich über das ganze Jahr erstreckt. Während dieses Prozesses werden die öffentlichen Mittel anhand von drei Kriterien auf die von den Bürgern vorgeschlagenen Projekte verteilt: a) die Prioritäten der Bürgerhaushaltsregionen, die durch das Prinzip *one man, one vote* bestimmt wurden; b) die Zahl der Einwohner der Region und c) die Qualität der vorhandenen Infrastruktur. Diese unterschiedlich gewichteten Kriterien sollen sicherstellen, dass besonders benachteiligte Regionen mehr Geld erhalten als solche, die über eine gute Infrastruktur verfügen (Genro/Souza 1997; Fedozzi 2000; Herzberg 2001; Baiocchi 2005; Wampler 2010). Die Einbeziehung dieses auf sozialer Gerechtigkeit beruhenden partizipativen Verteilungssystems kann als eine der innovativsten Errungenschaften des Bürgerhaushalts von Porto Alegre angesehen werden.

---

<sup>5</sup> Aufgrund der Tatsache, dass in Brasilien die Kommunen eine Staatsebene darstellen, werden, anders als in Deutschland, die Gemeindevertretungen als Parlamente bezeichnet.

Das Funktionieren des Bürgerhaushalts, seine Verteilungskriterien sowie die Wirkungen, werden noch in anderen Beiträgen dieses Sammelbandes ausführlich beschrieben (siehe Fedozzi; Avritzer). Aus diesem Grunde soll an dieser Stelle nur zusammenfassend gesagt werden, dass in Porto Alegre der Bürgerhaushalt den Einwohnern tatsächlich mehr Einfluss gegeben hat, weil sie de facto über einen Teil der Investitionen entscheiden können. Dies hat zu einer Umkehrung von Prioritäten geführt, was zumindest für die Investitionen zutrifft, die im Rahmen des Bürgerhaushalts bestimmt wurden (Rodrigues Mororo 2011). Das heißt, bisher vernachlässigte Viertel erhalten eine zuvor nie gekannte finanzielle Förderung und der Klientelismus wurde durch die transparente Vergabe öffentlicher Mittel zurückgedrängt (Avritzer 2002). Wie in diesem Band ebenfalls noch tiefergehend von den beiden oben angeführten Autoren dargestellt wird, gibt es aber auch Probleme: Die Investitionen haben einen Anstieg der Unterhaltungskosten nach sich gezogen und die Regierung hat es versäumt, hierfür rechtzeitig einen Ausgleich zu finden. Zudem wurden Reformen auf anderen Gebieten vernachlässigt, so dass das Verfahren an Wirkung eingebüßt hat (Fedozzi 2007).

Ungeachtet seiner hier skizzierten Grenzen ist Porto Alegre jedoch das weltweit wichtigste Bürgerhaushaltsbeispiel und zudem ein sehr spannendes demokratisches Experiment. Es hat sowohl die Aktivisten der globalisierungskritischen Bewegung als auch Berater internationaler Organisationen wie der Weltbank und der Vereinten Nationen überzeugt. Um diesen Erfolg zu verstehen, wird zunächst die Verbreitung von Bürgerhaushalten in Lateinamerika näher betrachtet, bevor wir uns Europa und weiteren Teilen der Welt zuwenden.

### Bürgerhaushalte in Lateinamerika

In Brasilien hat die Zahl der Bürgerhaushalte stark zugenommen. Im Jahr 2001 gab es zwischen 200 und 250 Beispiele (Grazia/Torres 2003). Am deutlichsten war der Anstieg in den Großstädten. In der Legislaturperiode 2001–2004 gab es in einem Drittel der Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern und in fast 60 Prozent der Städte mit mehr als eine Million Einwohnern eine Bürgerbeteiligung am Haushalt. Damit lebten genau genommen 58 Prozent der Bevölkerung der Millionenstädte Brasiliens in einer



Bürgerhaushaltskommune (Marquetti 2005). Mit dem Beginn der 2000er Jahre haben Bürgerhaushalte auch außerhalb Brasiliens viele Anhänger gefunden. Zehn Jahre später sind in Lateinamerika Bürgerhaushalte das am meisten verbreitete Beteiligungsinstrument geworden: Zwischen 400 und 900 Kommunen haben ein solches Verfahren eingeführt, unter ihnen Städte, die zu den wichtigsten des Kontinents gehören. Von dieser Verbreitung waren nahezu alle Regionen des Kontinents betroffen.

Nach 30 Jahren sind in Lateinamerika die Ergebnisse des Bürgerhaushalts sehr beeindruckend, doch fallen sie in ihrer Reichweite sehr unterschiedlich aus. Eine erste Errungenschaft kann darin gesehen werden, dass die Nützlichkeit von Bürgerhaushalten nahezu von allen Akteuren und Beobachtern anerkannt wird. Man ist davon überzeugt, dass, wenn Bürgerhaushalte ernsthaft geplant und durchgeführt werden, sie zu einer transparenteren Verwendung öffentlicher Mittel führen und den Einfluss von Korruption reduzieren (Zamboni 2007). Ein zweites Ergebnis ist die Zurückdrängung von Klientelismus durch mehr Transparenz (Avritzer 2002). Ein drittes Resultat hat für die Region eine besondere Bedeutung: In Lateinamerika sind Bürgerhaushalte zu einem einflussreichen Instrument einer Umverteilung zugunsten sozial Benachteiligter geworden. In einer Reihe von quantitativ angelegten Untersuchungen (unter anderem von Marquetti u. a. 2008) konnte nachgewiesen werden, dass benachteiligte Quartiere tendenziell mehr Mittel für Investitionen erhalten als bessergestellte Quartiere. Ein viertes, wenn auch weniger verbreitetes Ergebnis besteht in der Verstärkung von Verwaltungsreformen. Wenn Bürgerhaushalt und Reformmaßnahmen gleichzeitig umgesetzt werden, können sie sich gegenseitig verstärken (Herzberg 2001; Gret/Sintomer 2005).

Insgesamt gesehen fallen die oben beschriebenen Wirkungen in ihrer Stärke sehr unterschiedlich aus. Eine der weitreichendsten Erfahrungen ist das Verfahren aus Porto Alegre. Im Sinne einer »Empowered Participatory Governance« (Fung/Wright 2001) gibt es hier einen starken politischen Willen und starke Basisbewegungen sowie ein Verfahren, das tatsächlich Macht auf die Bürgerschaft überträgt. Dieses Empowerment ist Teil eines breiteren politischen und gesellschaftlichen Transformationsprozesses, in dessen Folge die massiven Ungleichheiten gemindert werden, die von jeher charakteristisch für Lateinamerika sind (Sousa Santos 1998). Bis zu einem gewissen Punkt gehören also Bürgerhaushalte zu einem Prozess, der Lateinamerika erfasst hat, und in dessen Rahmen sich nach den neoliberalen

Reformen der Diktaturen und der Postdemokratisierungsphase neue Regierungen auf den Weg zu einer *anderen* Entwicklung machen.

Abgesehen von den vielen Scheinbürgerhaushalten, gibt es auf der anderen Seite viele Beispiele, in denen Bürgerhaushalte einseitig von der Regierung eingeführt werden. Eine Mobilisierung der Zivilgesellschaft fehlt hier und es werden nur geringe Finanzmittel zur Verfügung gestellt, sodass keine Verteilungseffekte auftreten können. Es stimmt zwar, dass diese Beispiele zu mehr Transparenz, Rechenschaft und Responsivität beitragen sowie Korruption reduzieren können. Und zusammen mit Armutsbekämpfungsprogrammen können sie die soziale Not eventuell auch etwas lindern. Es geht hier aber nicht um eine Teilung von Macht und um Empowerment. Die Weltbank, die sich seit der Jahrtausendwende zu Armutsbekämpfungsprogrammen verpflichtet hat, spielt eine wesentliche Rolle bei der Verbreitung dieser zweiten Gruppe von Bürgerhaushalten. Zwischen beiden Gruppen gibt es viele von linksorientierten Regierungen oder NROs auf den Weg gebrachte Bürgerhaushalte, die zwar einen Wandel anstreben, denen es jedoch an Basismobilisierung und einem breiteren politischen Konzept fehlt. In diesen Fällen stellen Bürgerhaushalte zum Teil nicht mehr als reine Routineveranstaltungen dar. Einige der Akteure der ersten Stunde bezeichnen diese Beispiele deshalb verächtlich als »Bürgerhaushalt light«. Damit meinen sie eine Bürgerbeteiligung, die ihre »Seele« verloren habe (Baierle 2007).

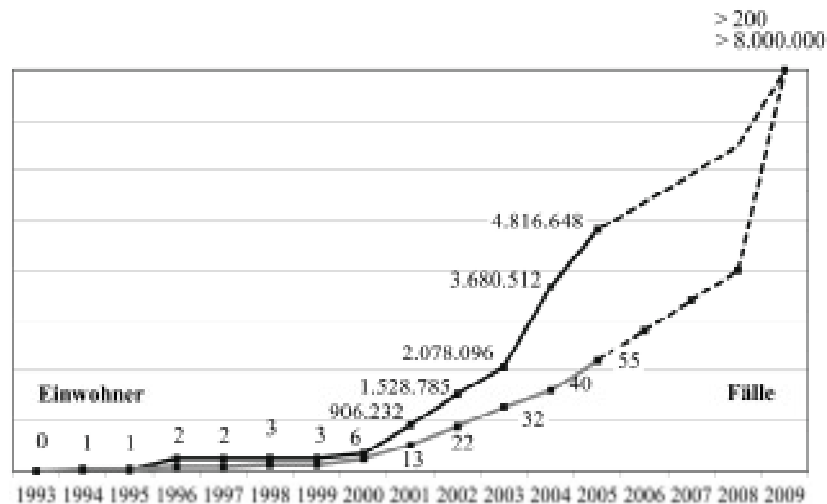
### Bürgerhaushalte in Europa, Afrika und Asien

Während in Lateinamerika Bürgerhaushalte vor allem als Varianten des in Porto Alegre entwickelten Verfahrens auftraten, änderte sich dies grundlegend, als sich die Idee der Bürgerbeteiligung am Haushalt zunächst auf Europa und dann auf Afrika und Asien ausbreitete. Was sind die Gemeinsamkeiten, was sind die Unterschiede von Bürgerhaushalten auf diesen drei Kontinenten? Können die Dynamiken und Wirkungen, die in Lateinamerika beobachtet wurden, andernorts wiederholt werden?

## Die Rückkehr der Karavellen nach Europa

Die Karavellen, mit denen zu Beginn der Neuzeit die Europäer nach Amerika kamen, sind zurückgekehrt. Sie haben eine demokratische Innovation nach Europa gebracht, die Bürger, politische Mandatsträger und Verwaltungsmitarbeiter näher zusammenbringen soll. Dazu gibt es allen Anlass: Ein wachsender Grad an Wahlenthaltung und politischer Unzufriedenheit setzt die politischen Systeme der westlichen Demokratien unter Druck. Zudem haben in vielen Ländern lokale Regierungen mit Finanzproblemen zu kämpfen (Dalton/Wattenberg 2002). Nicht wenige Kommunen reagierten auf diese vielfältigen Herausforderungen deshalb mit der Einführung von Bürgerhaushalten. Porto Alegre war hierfür das maßgebende Vorbild, auch wenn der ursprüngliche Ansatz manchmal kaum noch zu erkennen ist. Die Verbreitung einer Bürgerbeteiligung am Haushalt wurde in Europa vor allem durch die Weltsozialforen in Porto Alegre voran gebracht, auf denen sich Aktivisten von NROs, aber auch Vertreter lokaler Regierungen aus verschiedenen Ländern trafen. Eine besondere Rolle kam dabei jenen Regierungen zu, die am Forum der Lokalen Autoritäten teilnahmen, das parallel zum Weltsozialforum tagte.

Abbildung 1.2: Anzahl der Bürgerhaushalte und der betroffenen Einwohner in Europa



Quelle: Yves Sintomer, Carsten Herzberg und AnjaRöcke.

Auch in Europa hat der Bürgerhaushalt eine beeindruckende Entwicklung durchlaufen. Seine Zahl hat auf dem Alten Kontinent rasant zugenommen, auch wenn einige Beispiele inzwischen wieder eingestellt wurden. Heute, im Jahr 2012, gehören Großbritannien und Portugal zu den Ländern mit der dynamischsten Verbreitung, während es in Italien und seit kurzem auch in Spanien zu Rückschlägen kommt. In Deutschland nimmt die Zahl weiterhin zu, doch gibt es mehr und mehr Bürgerhaushalte, die sich auf die Diskussion von Einsparungen konzentrieren. Ihnen ist oft nur eine kurze Halbwertszeit beschieden.

Die Bürgerhaushalte, die sich am meisten an Porto Alegre orientieren, sind in Spanien und Italien zu finden (Ganuza 2007).<sup>6</sup> Daneben sind auf der iberischen Halbinsel Bürgerhaushalte von Bedeutung, die auf die Beteiligung von Vereinen und anderen organisierten Interessen setzen. Der in Europa am meisten verbreitete Ansatz besteht jedoch in Verfahren, welche die Kommunikationen zwischen Verwaltung und politischen Mandatsträgern auf der einen Seite und Bürgern auf der anderen Seite verbessern wollen, was in der Regel im Rahmen von stadtteilbezogenen Bürgerversammlungen geschieht. Beispiele hierfür sind unter anderem in Frankreich, Italien, Portugal oder Skandinavien zu finden. Was Westeuropa betrifft, so waren es am Anfang vor allem sozialdemokratische und postkommunistische Parteien, die sich für eine Bürgerbeteiligung am Haushalt engagierten (Sintomer u.a. 2010). Inzwischen führen auch konservative Regierungen solche Verfahren ein. Auch in Deutschland war Bürgerbeteiligung am Haushalt von Anfang an ein parteiübergreifendes Thema (Herzberg 2009). In vielen Ländern West- und Nordeuropas haben darüber hinaus auch Kommunalverbände und Städtenetzwerke die Einführung von Bürgerhaushalten unterstützt. In Osteuropa gibt es zwar kein einheitliches Verfahren, aber eine Bürgerbeteiligung am Haushalt wird hier oft in Kooperation mit lokalen Partnern vor allem von internationalen Organisationen wie der Weltbank, den Vereinten Nationen oder Organisationen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit (zum Beispiel USAID oder GIZ) eingeführt. Der Anstoß kommt dann also von außen, vorrangige Ziele sind die Förderung der Zivilgesellschaft sowie die Unterstützung einer guten Regierungsführung. Solche Verfahren beginnen bevorzugt mit der Erstellung eines transparenteren Haushaltes, darauf aufbauend wird professionell ein

---

<sup>6</sup> Allerdings wurden in Spanien im Jahr 2011 viele dieser Bürgerhaushalte beendet, nachdem die konservative Partei PP (Partido Popular) mit großen Erfolgen aus den Kommunalwahlen hervorging.

strukturiertes Beteiligungsverfahren eingeführt, wie zum Beispiel im bulgarischen Svishtov oder albanischen Elbasan (Shah 2007). Für diese Beispiele ist allerdings auch charakteristisch, dass sie eingestellt werden, sobald die Unterstützung internationaler Organisationen endet.

Was die Wirkung von Bürgerhaushalten in Europa betrifft, so kann, wie in Lateinamerika, von einer Verbesserung der Transparenz gesprochen werden (Shah 2007). Dies bezieht sich sowohl auf die Nachvollziehbarkeit des Gesamthaushalts als auch auf die einiger spezifischer Projekte – auch wenn die Transparenz nie so weit reicht, dass Bürger die Finanzen der Kommune tatsächlich kontrollieren können. In einigen spanischen Städten führten Bürgerhaushalte allerdings immerhin dazu, dass die Verwaltung ihre Dienstleistungen in Produkten beschreibt und ihr Handeln sowohl nach innen als auch nach außen transparenter gestaltet. Ähnliches ist in Deutschland in Berlin-Lichtenberg zu beobachten, wo die Einführung eines Produkthaushalts den Bürgerhaushalt begleitet. Damit scheint für diese Art von Partizipation die Kopplung mit einer Modernisierung der Verwaltung ein Erfolgskriterium zu sein.

Im Gegensatz zur Transparenz fallen die politischen Effekte sehr unterschiedlich aus. In vielen Fällen haben Bürgerhaushalte zu einer besseren Kommunikation zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik geführt. Es ist jedoch eine unbeantwortete Frage, ob die politischen Parteien tatsächlich eine wirkungsvolle Vermittlerrolle in diesem Verfahren übernehmen können. Auf jeden Fall gibt es jedoch keinen empirischen Beleg dafür, dass Bürgerhaushalte zu einem Anstieg der Wahlbeteiligung führen, wie es nicht selten – auch in Deutschland – erwartet wird. Allerdings können Bürgerhaushalte zur Verbesserung der politischen (Diskussions-)Kultur beitragen und sich positiv auf die politische Bildung der Teilnehmer auswirken. Insgesamt betrachtet wird man die politischen Effekte der Bürgerhaushalte erst mittel- oder langfristig fundiert bewerten können. Schon jetzt lässt sich sagen, dass die politische Dimension eine viel geringere Rolle spielt als in Porto Alegre.

Die Unterschiede zu Lateinamerika treten noch deutlicher hervor, wenn nach sozialer Gerechtigkeit gefragt wird. Die italienische Kleinstadt Grottammare ist das einzige Beispiel, in dem eine Bürgerbeteiligung am Haushalt zu einem grundlegenden sozialen Wandel geführt hat. In einigen anderen Städten konnten immerhin, wie zum Beispiel in der spanischen Stadt Albacete, sozial benachteiligte Gruppen mobilisiert werden. Die ethnische Minderheit der Sinti und Roma hatte ebenso wie die Vertreter von

Migranten in Albacete einen festen Sitz im Rat des Bürgerhaushalts. Hier konnten sie die Einrichtung eines auf ihre Interessen und sozialen Belange hin ausgerichteten Gemeindezentrums erreichen. Um weitreichendere Effekte sozialer Gerechtigkeit erzielen zu können, müssten die Bürgerhaushalte mehr benachteiligte Gruppen erreichen. Dies könnte durch spezielle Verfahren der Mobilisierung gelingen sowie durch Kriterien, die wie in Porto Alegre öffentliche Mittel zum Vorteil benachteiligter Quartiere verteilen.

#### Die Logik der Geldgeber in Afrika

In Afrika, wo Institutionen der repräsentativen Demokratie sowie eine demokratische Kultur schwach verankert sind, haben sich einige soziale Bewegungen und lokale Regierungen für die Einführung von Bürgerhaushalten engagiert. Allerdings sind sie stark von der Unterstützung durch internationale Organisationen und NROs abhängig (Herzberg u. a. 2010). Die zunächst langsame Verbreitung ist auf die fehlende Dezentralisierung zurückzuführen (Olowu 2003). Bürgerhaushalte in anderen Teilen der Welt haben sich von der lokalen Ebene ausgehend verbreitet. In einigen Fällen stellten Bürgerhaushalte in Afrika die Weichen für Dezentralisierungsmaßnahmen oder beschleunigten derartige Prozesse. Solche Reformen erfordern meist ein hohes Maß an Transparenz und Responsivität und begannen nicht selten auf der Ebene des Nationalstaates. Sie wurden auf Druck internationaler Geldgeber eingeführt, bestenfalls knüpften sie dabei an traditionelle Strukturen an.

Letzteres ist vielleicht der Grund dafür, dass die Verbreitung von Bürgerhaushalten ab dem Jahr 2000 eine merkliche Beschleunigung erfahren hat. Diese Entwicklung wurde unterstützt von mächtigen internationalen Organisationen wie der Weltbank und den Vereinten Nationen, insbesondere durch das UN-Habitat-Programm mit Sitz in Nairobi. Es ist allerdings nicht zu leugnen, dass die Art und Weise, wie Bürgerhaushalte in die Diskussion eingeführt wurden, einen Beigeschmack von »Neokolonialismus« hatte: Es war die Ausnahme, dass lokale Regierungen oder Bürgerinitiativen dazu den Anstoß gaben (Beispiele für Letzteres sind möglicherweise im Senegal zu finden). Das Engagement sehr unterschiedlicher Akteure hat zu Formen des Bürgerhaushalts geführt, die schwer einzuordnen sind. Insbesondere im englischsprachigen Afrika sind sie mit Instrumenten

kombiniert worden, deren Hauptziel es war, Haushalte zu »entmystifizieren«, die Durchführung von Projekten zu kontrollieren oder unter Einbindung verschiedenster Stakeholder konsensorientiert zu planen. Diese Prozesse sollten zur Verbesserung von Governance-Indikatoren beitragen, die mit der Einführung von Dezentralisierungsmaßnahmen und der Umsetzung der von den Vereinten Nationen erklärten Millenniumsziele verbunden waren (UN-Habitat/MDP 2008). Eine wichtige Grenze derartiger Verfahren stellt ihre »geberorientierte« Logik dar. Die Einführung von transparenteren Haushalten wurde hier mehr als ein Recht der finanzierenden Institutionen angesehen als ein zur Demokratisierung beitragendes Bürgerrecht. Hier wurde praktisch ein Weg eingeschlagen, vor dem radikale soziale Bewegungen in Lateinamerika stets gewarnt haben. Allerdings können die unterschiedlichen Erfahrungen in Afrika auch eine positive Rolle spielen, wenn sie neue Strategien zur Armutsbekämpfung und zur Verfestigung der Dezentralisierung aufzeigen. Dies könnte zu neuen Ansätzen der Demokratisierung führen, die auf Mittelverteilung, Bildung, Wissen, Macht und dem »Recht auf Stadt« basieren.

#### Bürgerhaushalte in Asien zwischen autochthonen Entwicklungen und internationalem Austausch

In Asien sind Bürgerhaushalte zwar später als in Afrika entstanden, aber ihre Anzahl ist auch hier stark angewachsen. Im Gegensatz zu anderen Kontinenten sind einige Beispiele eigenständig, ohne Einfluss von außen entstanden, obwohl sie einige Merkmale mit Bürgerhaushalten in Lateinamerika oder Europa teilen (Liu/Traub-Merz 2009; Sintomer u. a. 2012). Die angewandten Methoden und die politische Bedeutung sind von Ort zu Ort sehr unterschiedlich, was einen Gesamtüberblick erschwert. Hinzu kommt, dass in Asien extrem unterschiedliche politische Strukturen bestehen, die ein sehr viel größeres Spektrum umfassen als in Lateinamerika oder Europa. Es umfasst föderale wie zentralisierte Staaten, konstitutionelle Monarchien mit parlamentarischem Regierungssystem, Präsidialsysteme und Ein-Parteien-Systeme. Auch die kulturelle Vielfalt und die unterschiedlichen Lebensstandards stechen hervor. Eine Gemeinsamkeit besteht jedoch darin, dass sich die Bürgerhaushalte im Kontext einer wachsenden Wirtschaft und, wenn auch etwas schwächer ausgeprägt, in einer Dezentra-

lisierung verbreitet haben (UCLG 2008). Insgesamt betrachtet sind die Bürgerhaushalte in Asien jedoch sehr unterschiedlich (Raza/Weiser 2006).

Der internationale Austausch hat im weiteren Verlauf der Entwicklung von Bürgerhaushalten zugenommen, doch ist bisher nicht abzusehen, ob dies zu einem einheitlichen Profil führen wird. Denn der internationale Transfer ist von Land zu Land sehr unterschiedlich ausgeprägt. Der Begriff Bürgerhaushalt wurde dabei erst ab dem Jahr 2005 benutzt, und zwar unter explizitem Bezug auf Beispiele in Brasilien. Der erste asiatische Bürgerhaushalt, der in europäischen oder lateinamerikanischen Debatten auftauchte, war der des indischen Bundesstaates Kerala. Zu seiner Bekanntheit in Europa trugen vor allem einige Wissenschaftler (Fung/Wright 2001; Sousa Santos 1998) und die globalisierungskritische Bewegung bei. So wurde das Beispiel Kerala ausführlich im Jahr 2004 auf dem Weltsozialforum in Mumbai diskutiert (Neunecker/Mastuti 2012). In Kerala wurde die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt von jungen Leadern der marxistischen Partei CPI-M (Communist Party of India (Marxist)) vorangebracht. Der Prozess wurde damit von oben initiiert, doch ebnete er einer breiten sozialen Bewegung den Weg, die ihm ihren Stempel aufdrückte. Abgesehen von einigen Orten in Lateinamerika hat ein Bürgerhaushalt sonst nirgendwo zu einer solchen Massenmobilisierung wie in Kerala geführt. Die Teilnehmer wählen Delegierte, die den Prozess durch die verschiedenen Phasen hindurch verfolgen, angefangen bei der Priorisierung von Vorschlägen über ihre Einarbeitung in den konsensuell erstellten überkommunalen Entwicklungsplan bis zur Kontrolle seiner Umsetzung. In über 13 Jahren hat das Verfahren eine »plasticity« gezeigt (Heller 2001), so dass es trotz zweier Regierungswechsel fortbesteht (Jain 2005).

Während China, ähnlich wie Indien, eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung durchläuft, sind die politischen Strukturen dort grundsätzlich andere. Das wachsende Interesse an Bürgerhaushalten geht vor allem auf einen von den Regierungen gesteuerten Prozess zurück (He 2012). Der Ansatz wurde in der Mitte der ersten Dekade des neuen Jahrtausends im Zuge der Sunshine Finance Revolution entdeckt. Man war vor allem daran interessiert, mit der Entwicklung transparenter Haushalte die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu verbessern. Was die vergleichende Forschung über Bürgerhaushalte angeht, so besteht allerdings ein Problem in dem widersprüchlichen Partizipationsverständnis in China. Parteiführer besitzen das Informationsmonopol, Partizipation wird nicht unbedingt als eine unmittelbare Beteiligung von Bürgern verstanden. Nur wenige Beispiele



beruhen auf der Beteiligung »einfacher« Bürger und können als »echte« Bürgerhaushalte bezeichnet werden. Zeguo mag in dieser Hinsicht das beste Vorbild sein (He 2012). Hier wird die Idee von Porto Alegre mit der von Fishkin entwickelten Methode des Deliberative Polling verbunden, das auf einer Zufallsauswahl von Bürgern beruht.

Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Verbreitung von Bürgerhaushalten in China allerdings nicht so stark. Dennoch hat das Land für die vergleichende Forschung eine besondere Bedeutung, weil hier die Kommunistische Partei einen begrenzten Pluralismus zulässt. Die Entstehung von Bürgerhaushalten unter Regimen, die nur eine bestimmte Form der Beteiligung zulassen, ist äußerst interessant. So kann man hier von einem »chinesischen Weg« sprechen, den es in ähnlicher Weise zum Beispiel auch in der Sozialpolitik gibt. Das Machtmonopol der Kommunistischen Partei bleibt jedoch unangetastet. Die Partei lässt wohl an einigen Orten vor allem deshalb Partizipation zu, um die Staatsverwaltung zu modernisieren.

In Japan und Südkorea, zwei reichen OECD-Ländern, ist der soziale, ökonomische und politische Kontext ein anderer als in Indien oder gar in China. Bürgerhaushalte entstanden hier unter dem Einfluss knapper werdender öffentlicher Mittel, Problemen mit der Dezentralisierung und Unzulänglichkeiten bei der Rechenschaftslegung und Responsivität demokratisch gewählter Institutionen. Hinzu kommen weitere Probleme. Dazu zählen der starke Einfluss der nationalen Parteiführungen auf lokale Wahlen, die zurückgehende Wahlbeteiligung (unter 50 Prozent), die zunehmende Korruption von öffentlichen Angestellten und der hohe Anteil zweckgebundener Transfergelder in den kommunalen Haushalten (UCLG 2008).

In der konstitutionellen Monarchie Japan verfügen die Kommunen über ein breites Aufgabenspektrum. Diese formell starke Rolle wird durch einen weitgehenden Einfluss der Bürger ergänzt. Diese können Referenden initiieren, mit denen sie Beschlüsse der Gemeindevertretung anfechten oder rückgängig machen können. Mittels Referendum können auch die Gemeindevertretung aufgelöst, der Bürgermeister abgesetzt oder einzelne Gemeindevertreter und andere öffentliche Mandatsträger abberufen werden. Trotz dieser Macht ist eine freiwillige und dialogorientierte Bürgerbeteiligung selten, dies gilt insbesondere für die Finanzplanung. Der erste Versuch einer Bürgerbeteiligung am Haushalt kann möglicherweise in der Einbindung von Basisbewegungen gesehen werden, deren Status im Jahr 1998 formal legalisiert wurde. Ab dem Jahr 2003 entwickelten sich verschiedene Formen, Bürger und Basisbewegungen an der Diskussion öf-

fentlicher Haushalte zu beteiligen. Die parlamentarische Kommission zur Förderung von bürgerschaftlichem Engagement versteht darunter nicht nur eine unmittelbare Bürgerbeteiligung am Haushalt, sondern darüber hinaus die verständliche Aufbereitung und Auslegung öffentlicher Haushalte, von Bürgergruppen erstellte Gegenhaushalte, bürgerschaftlich verwaltete Fonds und die Abstimmung von Bürgern über die Zuteilung von Geldern für gemeinnützige Organisationen, wofür sogar Einnahmen aus der kommunalen Grundsteuer zur Verfügung gestellt werden können. Für Letzteres gilt die Stadt Ichikawa als ein herausragendes Beispiel. Hier wird ein Prozent der Grundsteuereinnahmen zur Förderung gemeinnütziger Projekte ausgegeben. Andere Städte haben sich von diesem Beispiel inspirieren lassen – wofür zunehmend der Begriff Bürgerhaushalt bzw. Beteiligungshaushalt verwendet wird.

Südkorea ist im Jahr 2012 das Land mit den meisten Bürgerhaushalten in Asien, weltweit gehört es zu den Ländern, in denen die Zahl der Beispiele am schnellsten zunimmt (Songmin 2012). Wie in Südamerika hat in Südkorea Bürgerbeteiligung Tradition, seit in den 1980er Jahren Massenmobilisierungen eine wichtige Rolle bei der Demokratisierung des Landes spielten. Nichtsdestotrotz sind Bürgerhaushalte erst ab dem Jahr 2000 entstanden, als die verschuldeten Kommunen des Landes unter eine stärkere staatliche Kontrolle gestellt wurden. Während der Präsidentschaft Rho Moo-hyuns (2003–2008), die als »partizipative Regierung« bezeichnet wurde, haben sich Bürgerhaushalte im ganzen Land rasant verbreitet. Wie in Spanien wurden die wesentlichen Merkmale der koreanischen Bürgerhaushalte aus Brasilien importiert. Sie wurden allerdings den lokalen Bedingungen angepasst, sodass eine »kleinere Version« des Modells von Porto Alegre entstand. Zudem fehlt es an sozialen Massenmobilisierungen, die kennzeichnend für das brasilianische Vorbild sind.

Die Verbreitung von Bürgerhaushalten in Korea sowie die Verabschiedung von unterstützenden Rahmengesetzen hat jedoch nicht zur Dominanz eines Modells geführt. Eine Reihe von Instrumenten wurde geschaffen, welche für eine Einbindung breiter Teile der Bevölkerung in allen Phasen des Beteiligungsprozesses sorgen sollen. Hierzu gehören Onlinebefragungen, Internetpetitionen, Blogs, elektronische Zeitschriften und Newsletter sowie öffentliche Versammlungen und Seminare. Insbesondere kann jedoch die Durchführung von Bürgerhaushaltsschulen und Seminaren als wichtiger Beitrag zur internationalen Diskussion angesehen werden.

## Sechs Modelle der Bürgerbeteiligung

Nach diesem empirischen Überblick soll nun diskutiert werden, wie diese unterschiedlichen Entwicklungen und Anpassungen, die das brasilianische Verfahren bei seiner Reise um die Welt erfahren hat, klassifiziert werden können. Dabei geht es nicht mehr nur um eine Bürgerbeteiligung am Haushalt. Vielmehr ist zu fragen, wie die Beispiele in eine allgemeine Analyse der Bürgerbeteiligung überführt werden können.

### Ein deskriptiver Überblick

Ausgehend von dem zuvor beschriebenen Panorama kann festgehalten werden, dass es nicht zur Herausbildung kontinentalspezifischer Verfahren gekommen ist, die untereinander verglichen werden könnten. Insgesamt sind jedoch drei Trends auszumachen: Als Erstes sind Bürgerhaushalte zu nennen, die auf einen grundlegenden Wandel zielen und Teil eines breit angelegten Transformationsprozesses sind. Diese Verfahren basieren auf einer Interaktion zwischen Regierungen und sozialen Basisbewegungen. Ihre Ziele sind die Überwindung sozialer Ungerechtigkeit und die Etablierung einer nachhaltigen Entwicklung, was einen Bruch mit der traditionell weit verbreiteten Patronage bzw. Korruption bedeutet und durch breite Mobilisierung der Bürgerschaft unterstützt werden kann. Beispiele hierfür sind vor allem in Brasilien und Lateinamerika zu finden. Für lange Zeit stand die Stadt Porto Alegre für eine solche Erfahrung, die sich in Lateinamerika hundertfach wiederholen sollte. Allerdings sind in Europa und Afrika die Wirkungen weitaus schwächer und können nicht mit Porto Alegre gleichgesetzt werden. Eine der wenigen Ausnahmen ist in Asien zu finden. Der indische Bundesstaat Kerala hat hier den Bürgerhaushaltsansatz von Porto Alegre mit einer Entwicklungsplanung für den ländlichen Raum kombiniert.

Der zweite Trend umfasst Bürgerhaushalte, mit denen Reformen vorangebracht werden sollen. Auch wenn es sich hier nicht um einen Bruch mit Traditionen handelt und die verfolgten Ziele gleich bleiben, können diese Bürgerhaushalte eine Wirkung haben. Die Lokalregierung ist zwar ein Schlüsselakteur, doch sind auch die Bürger bei der Gestaltung des Prozesses anwesend. Es gibt zumindest klare Regeln oder eine Routine, die das Verfahren verlässlich machen. Die Ziele sind mitunter breit gestreut, doch

oft geht es um eine Modernisierung der Verwaltung. Im Rahmen von Dezentralisierungsprozessen soll zum Beispiel mit Bürgerbeteiligung die neu erworbene Autonomie der Kommunen mit Leben gefüllt und für Bürger erlebbar werden. Das Gleiche gilt hinsichtlich sozialer Wirkungen, die nicht immer auf eine Umkehrung der Prioritäten ausgerichtet sein müssen. Oft geht es darum, die Lebensbedingungen von sozial Benachteiligten zu verbessern, indem die Grundstruktur des bestehenden Systems aufrechterhalten und Versorgungsleistungen gewährleistet werden. Der größte Reformeinfluss bezieht sich jedoch auf die Beziehung von lokaler Regierung und Bürgerschaft. Obwohl dies nicht zu den offiziellen Zielen gehört, haben viele der umgesetzten Bürgervorschläge den Charakter von vertrauensbildenden Maßnahmen. In Ländern des globalen Südens oder in Osteuropa wird diese Art von Bürgerhaushalt oft von internationalen Organisationen unterstützt.

Einige Bürgerhaushalte sind Teil eines dritten Trends, bei dem die Verfahren weitgehend nur einen symbolischen Charakter haben. Hier klafft eine Lücke zwischen offiziell erklärten Zielen und realen Wirkungen. Es geht hier nicht um eine Konsultation der Bürgerschaft, sondern die Versammlungen dienen der Legitimation eines bereits festgelegten Weges – Veränderungen sind hier unerwünscht. In diesen Fällen kann es um eine Sparpolitik gehen, bei der die Vorschläge der Bürger nicht wirklich tiefergehend analysiert werden. Rein symbolische Bürgerhaushalte gibt es dabei sowohl in etablierten Demokratien als auch in autoritären Regimen. Im letzteren Fall sollen sie eine Öffnung vortäuschen, die in der Realität in dieser Form gar nicht existiert. Es geht vielmehr darum, die Bevölkerung und/oder internationale Geldgeber zu besänftigen.

#### Sechs Modelle der Bürgerbeteiligung

Der deskriptive Überblick gibt zwar einen ersten Eindruck bestehender Tendenzen, bleibt jedoch zu allgemein und wird nicht der komplexen Realität von Bürgerhaushalten gerecht, geschweige denn jener von Partizipationsverfahren im Allgemeinen. Aus diesem Grunde scheint es sinnvoll, auf eine konzeptionelle und detaillierte Typologie zurückzugreifen. Wie bereits angekündigt, schlagen wir hierfür idealtypische Modelle im Sinne Max Webers vor. Idealtypen und reale Fälle sind dabei niemals identisch. Die Idealtypen bilden eine konzeptionelle Karte, auf der reale Fälle verortet

werden können. Ein reales Beispiel ist dabei immer von mehreren Idealtypen beeinflusst. Entsprechend der Stärke des Einflusses wird der Fall auf der Karte positioniert. Dies ist vergleichbar mit einer *road map*, auf der nicht der konkrete Weg, jedoch Eckpunkte verzeichnet sind, die auf der Reise nach Norden, Süden, Osten oder Westen Orientierung bieten und verhindern, dass man sich verirrt.<sup>7</sup> Die von uns entwickelten Modelle sind auf der Grundlage folgender vier Kriterien konstruiert worden: Dem soziopolitischen und ökonomischen Kontext, dem das Handeln bestimmen den normativen *framing* (Röcke 2013), der Art des Partizipationsverfahrens sowie der Dynamik des kollektiven Handelns.<sup>8</sup> Darüber hinaus wird das Verhältnis zwischen Beteiligungsverfahren und dem bestehenden politischen System berücksichtigt wie auch die Stärken, Schwächen und Herausforderungen eines jeden Idealmodells (Sintomer u. a. 2010). Die sechs Modelle der Bürgerbeteiligung sollen eindeutig abgrenzbar sein, wir werden sie nun der Reihe nach beschreiben. Dabei werden wir sowohl auf Bürgerhaushalte als auch auf andere partizipative Verfahren Bezug nehmen.

### Partizipative Demokratie

Wir haben entschieden, das erste Modell partizipative Demokratie zu nennen. Es ist gekennzeichnet durch das gemeinsame Auftreten von einer *vierten Gewalt* und einer *kooperierenden Gegenmacht*. Während der erste Begriff dafür steht, dass Teilnehmer de jure oder de facto eine reale Entscheidungskompetenz haben und Partizipation sich als eine staatstragende Gewalt neben Legislative, Exekutive und Judikative etabliert, beinhaltet das zweite Konzept die autonome Mobilisierung der Zivilgesellschaft mit dem Ziel einer kooperativen Lösungssuche (siehe auch den Beitrag von Fung/Wright in diesem Sammelband). In diesem Modell hat Partizipation einen spürbaren Einfluss hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit und einer Neudefi-

---

<sup>7</sup> Vor einigen Jahrzehnten wurde diese Art von Typologiebildung auch in der Diskussion von Wohlfahrtsregimen benutzt (Esping-Andersen 1990).

<sup>8</sup> Das erste Kriterium beinhaltet die Rolle des Marktes, des Staates, den dritten Sektor, und das Regierungssystem. Das zweite Kriterium beinhaltet politische Ziele und implizierte Ideologien. Beim dritten Kriterium geht es um den Grad des Einflusses der Zivilgesellschaft im Entscheidungsprozess, ihre Autonomie gegenüber der lokalen Regierung oder der Existenz von Regeln. Das vierte Kriterium erfasst, welche Akteure teilnehmen, ob Basisbewegungen existieren, den Einfluss auf soziale Gerechtigkeit, Effizienz der Verwaltung, Demokratie oder nachhaltige Entwicklung.

dition des Verhältnisses von Zivilgesellschaft und politischem System. Demnach nehmen nicht nur Mitglieder der Mittelschicht am Partizipationsverfahren teil, sondern auch Angehörige der unteren Mittelschicht und Arme, wobei es zur Entstehung einer plebejischen Öffentlichkeit<sup>9</sup> kommt. Die lokale Regierung spielt bei der Initiierung der Prozesse eine Rolle und ist auch bei der Umsetzung der Vorschläge aktiv. In diesem Modell ist Bürgerbeteiligung ein Flaggschiff der Linken und wird als Alternative zum Neoliberalismus und als Teil eines sozialen und politischen Erneuerungsprozesses verstanden. Folglich steht eine Modernisierung der Verwaltung nicht im Zentrum des Regierungshandelns.

Da der Begriff partizipative Demokratie oft als Schlagwort benutzt wird, möchten wir ihn näher definieren: Es geht um eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch Verfahren, in denen Bürger (und ihre mit einem »imperativen Mandat« ausgestatteten Delegierten) tatsächlich eine Entscheidungskompetenz besitzen, auch wenn formal-rechtlich der Gemeindevertretung weiterhin die letzte Entscheidung vorbehalten ist.

Zahlreiche Bürgerhaushalte in Lateinamerika können diesem Idealtyp zugeordnet werden – wobei immer eine Distanz zwischen Ideal und realem Beispiel bleibt. Dies wird umso deutlicher in Europa und Asien, wo Bürgerhaushalte wie die von Sevilla (Spanien) oder Dong-Ku (Südkorea) zwar nicht so starke Wirkungen wie in Lateinamerika haben, aber dennoch einige Merkmale dieses Modells aufweisen. Auch Kerala teilt einige Charakteristika, aber es kommen auch Merkmale des Community Development hinzu. In Afrika ist dieses Modell nicht verbreitet. Außerhalb einer Bürgerbeteiligung am Haushalt kann dieses Modell herangezogen werden, um einige existierende Verfahren der Bürgerbeteiligung in Bolivien, Ecuador und, mit etwas mehr Abstand, auch in Venezuela zu verstehen.

Abstrakt gesehen mag dieses Modell politisch und philosophisch am inspirierendsten sein, da es eine weitreichende Bürgerbeteiligung mit sozialer Gerechtigkeit verbindet. Historische und soziologische Untersuchungen zeigen jedoch, dass es nur unter sehr spezifischen Bedingungen entstehen kann, weshalb die anderen Idealtypen eine stärkere Verbreitung finden mögen. Allerdings hat jedes Modell seine Stärken und Schwächen. Wie bereits angedeutet, besteht die Schwäche der partizipativen Demokratie in den dafür notwendigen Voraussetzungen wie einem starken politischen

---

<sup>9</sup> Der Begriff bezeichnet Diskussionsräume für sozial benachteiligte Schichten, die parallel zu denen des aufgeklärten Bürgertums im 18. Jahrhundert und danach immer wieder im Lauf der Geschichte der modernen Demokratien existierten.

Willen der Regierung und einer autonom mobilisierten Zivilgesellschaft, die bereit ist, mit der Regierung zu kooperieren. Es ist ein labiles Modell, wenn es nur von der lokalen Regierung ausgeht und nicht durch staatliche Gesetze und Maßnahmen gefördert wird. Zentrale Herausforderungen bestehen in der erfolgreichen Verbindung von Partizipation und Verwaltungsmodernisierung und in der Vermeidung einer Kooptation der Zivilgesellschaft durch die Verwaltung. Letzteres bedeutet, dass sich die Teilnehmer des Partizipationsprozesses von ihren Basisbewegungen entfernen.

### Bürgernahe Demokratie

Das Hauptmerkmal dieses zweiten Modells ist es, eine sowohl geographische als auch kommunikative Nähe zwischen Bürgern und Kommunalverwaltung herzustellen. Allerdings bleibt hier, im Unterschied zum Modell der partizipativen Demokratie, die Entscheidungskompetenz ausschließlich in den Händen der Verwaltung. Denn die bürgernahe Demokratie basiert auf einem *selektiven Zuhören*. Damit ist gemeint, dass sich die Regierung die Auswahl der umzusetzenden Vorschläge vorbehält – eine Priorisierung durch die Teilnehmer gibt es hier nicht. Oft werden dabei die Vorschläge aufgenommen, die mit den Interessen der Regierung im Einklang stehen. Die bürgernahe Demokratie funktioniert nach diffus gehaltenen Regeln und räumt der Zivilgesellschaft lediglich einen geringen Spielraum ein. Auch wenn es von den Akteuren häufig anders dargestellt wird, stellt dieses Modell eher eine deliberative Variante einer ansonsten strikt repräsentativen Demokratie dar als einen Schritt in Richtung partizipative Demokratie im eigentlichen Wortsinn. Obwohl bürgernahe Demokratie eher von linksorientierten als von konservativen Regierungen aufgegriffen wird, gibt es keine eindeutige Trennlinie. Bürgernahe Demokratie ist kein Instrument zur Förderung sozialer Gerechtigkeit, auch wenn dieser Ansatz eine gewisse Solidarität mit sozial Benachteiligten beinhaltet. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Immobilienspekulationen begrenzt werden oder ein Wohnungs- bzw. Stadterneuerungsprogramm aufgesetzt wird. Da dieser Prozess meistens rein konsultativ ist und die Zivilgesellschaft über wenig Autonomie verfügt, ist die Entstehung einer vierten Gewalt oder einer kooperierenden Gegenmacht ausgeschlossen. Die Bürgerbeteiligung wird von oben nach unten durch die Regierung organisiert. Sie richtet sich an ehrenamtlich engagierte Bürger, aber auch Vereine und Initiativen spielen

eine Rolle, wenn auch ohne klare Regeln. Die bürgernahe Demokratie ist daher kaum in der Lage, die konventionelle Politik zu stärken, zumindest sobald sie die Ebene der »kleinen Demokratie« im Stadtviertel verlässt.

Die bürgernahe Demokratie ist zweifelsohne das am meisten verbreitete Modell in Europa, das im Wesentlichen durch Quartiersbeiräte und Quartiersfonds umgesetzt wird. Unter den vielfältigen Beteiligungsinstrumenten, die in diesem Rahmen verwendet werden, befindet sich auch die Zufallsauswahl der Teilnehmer. Ähnliches gilt für Nordamerika, Australien, Korea oder Japan. In Europa gibt es viele Bürgerhaushalte, die diesem Ansatz folgen. In Ländern des globalen Südens ist das Modell auch verbreitet, wenngleich hier Mischformen mit anderen Modellen entstehen. In dieser Hinsicht kann ebenso die Sunshine Finance Revolution in China diesem Modell zugeordnet werden.

Kennzeichnend für die bürgernahe Demokratie sind eine schwache Politisierung und eine niedrige Mobilisierung. Letzteres gilt insbesondere für sozial Benachteiligte. Eine Stärke liegt in der Verbesserung der Kommunikation zwischen Bürgern und politischen Entscheidungsträgern. Als Schwächen können der willkürliche Charakter des selektiven Zuhörens, die »Kirchturmpolitik« des Verfahrens (orientiert an kleinteiligen und lokalen Maßnahmen) sowie die mögliche Instrumentalisierung der Zivilgesellschaft durch die lokalen Entscheidungsträger bezeichnet werden. Die Herausforderungen bestehen von daher zum einen darin, Partizipation effektiv mit einem Entscheidungsprozess zu verbinden, sodass die Qualität von Dienstleistungen und die Funktionsweise der Verwaltung tatsächlich verbessert werden. Zum anderen ist es nicht einfach, Bürgernähe an eine Modernisierung der Verwaltung zu koppeln, die über die Ebene des Stadtteils hinausgeht.

#### Partizipative Modernisierung

Charakteristisch für das Modell der partizipativen Modernisierung ist, dass die Beteiligung nur einen Aspekt der Verwaltungsmodernisierung darstellt. Mit ihrer Hilfe versucht der Staat, seine Effizienz und Legitimität zu stärken und dem Privatisierungsdruck zu begegnen. Gemäß dieser Zielsetzung werden die Beteiligungsprozesse von oben initiiert, sind wenig politisiert und haben lediglich konsultativen Charakter. Die Zivilgesellschaft verfügt nur über eine sehr begrenzte Autonomie, sodass weder Voraussetzungen



für die Entstehung einer vierten Gewalt noch für die Herausbildung einer kooperativen Gegenmacht vorliegen. Stattdessen liegt der Fokus der Partizipation auf einer guten Verwaltungsführung, deren Verbesserung natürlich auch auf eine größere Legitimität der (lokalen) Politik abzielt. Da die Verfahren in der Regel eher der Logik von Umfragen folgen, bleibt die Qualität der Deliberation relativ beschränkt und es erfolgt auch keine Delegation von Macht. Die Politik hält sich stets eine Hintertür offen, sodass die Bürger vor allem als Nutzer und Kunden von Dienstleistungen angesprochen sind. Die Verfahren richten sich an die Mittelschicht, es sei denn, es werden zur Diversifikation der Teilnehmer spezifische Methoden der Mobilisierung herangezogen. Der normative Rahmen des Modells ist deutlich mehr von den partizipativen Varianten des New Public Management beeinflusst als von den Utopien einer der neoliberalen Globalisierung entgegengesetzten partizipativen Demokratie.

Dieses Modell findet sich in partizipativen Instrumenten wieder, die vielerorts im Rahmen des New Public Management entstanden sind, wie Klientencharta, Kundenbeirat, Nutzerumfragen, Telefonhotlines etc. Auch Quartiersräte und Quartiersmanagement können zu diesem Ansatz gezählt werden. In Bezug auf Bürgerhaushalte ist das Modell vor allem in Deutschland einflussreich. Derzeit bekunden vermehrt Akteure aus den skandinavischen Ländern Interesse an diesem Modell, was eine mittelfristige Einführung entsprechender Bürgerhaushalte wahrscheinlich macht. Die Kommunen, die einen dem Modell der partizipativen Modernisierung entsprechenden Bürgerhaushalt eingerichtet haben, werden von Parteien sehr unterschiedlicher Couleur regiert. Dies gilt auch für ganz andere Kontexte: In China können zum Beispiel Experimente, die, wie in der Stadt Zeguo, einfache Bürger einbeziehen wollen, der partizipativen Modernisierung zugeordnet werden. Auch in Shanghai hat das kommunale Nahverkehrsunternehmen eine Nutzerbeteiligung eingeführt (Hu 2009). Es geht auch hier um eine Verbesserung von Dienstleistungen.

Die Stärke dieses Modells liegt in der engen Verbindung von Verwaltungsmodernisierung und Partizipation, worüber leicht ein Konsens über die verschiedenen politischen Lager hinweg erreicht werden kann. Ein Nachteil liegt in der schwachen Politisierung, was verhindert, dass weitreichendere Fragen, wie die der sozialen Gerechtigkeit, nicht zur Diskussion gestellt werden. Partizipationsverfahren, die diesem Modell folgen, sind reine Managementtechniken. Die Herausforderungen liegen von daher darin, wie die Partizipation vertieft und die Autonomie der Zivilgesellschaft

erhöht werden kann, sodass die Beteiligung mehr darstellt als ein technokratisches Verfahren.

#### Multi-Stakeholder-Partizipation

Das zentrale Merkmal des vierten Modells ist es, dass Bürger nur einen Teil der Teilnehmer stellen. Weiterhin können Vertreter der Verwaltung, der Wirtschaft, Internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NROs) einbezogen werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass in diesem Modell die lokale Politik im Vergleich zu den geldgebenden Akteuren aus der Wirtschaft nur einen begrenzten Handlungsspielraum hat. Dieser Ansatz ist nicht sehr politisiert und zentrale Fragen der Stadtentwicklung können nur am Rande angesprochen werden. Auch wenn die Teilnehmer dieser Beteiligungsverfahren über Entscheidungskompetenzen verfügen, bleibt der Top-down-Ansatz bestimmend und verhindert die Entstehung einer kooperativen Gegenmacht. Derartige Beteiligungsverfahren können als eine vierte Gewalt, vor allem als die Institutionalisierung einer die Wirtschaft einbeziehende Governance 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 hier vor allem an Angehörige der Mittelschicht und die beschlossenen Projekte zielen darauf, als Sprecher der lokalen Bevölkerung anerkannte Bürger oder NROs zu unterstützen. Internationale Organisationen wie die Weltbank oder die Vereinten Nationen spielen eine wichtige Rolle bei der Verbreitung derartiger Ansätze. In diesem Modell unterstützt die Bürgerpartizipation eine Politik, welche die Forderungen einer neoliberalen Globalisierung aufgenommen hat – nur in seltenen Fällen stellt sie ein leichtes Gegengewicht dar. Aus diesem Grund steht dieser Ansatz dem Modell von Porto Alegre diametral gegenüber. Der normative Rahmen besteht aus einer Kombination von Governance-Rhetorik und Bürgerbeteiligung.

Im Hinblick auf Bürgerhaushalte wird dieses Modell vor allem in Osteuropa umgesetzt. Es ist im Vergleich zu anderen Modellen auch stark in der angelsächsischen Welt und in weiteren Ländern mit einem liberalen Kapitalismus vertreten. Auch einige von internationalen Geldgebern eingeführte Bürgerhaushalte in Afrika basieren auf diesem Ansatz. Dies ist dann

der Fall, wenn von der Bürgerschaft definierte Projekte durch die Vereinten Nationen, westliche Entwicklungsorganisationen oder andere internationale Akteure finanziert werden. Bürgerhaushalte in Afrika teilen zudem auch einige Merkmale mit dem Modell der partizipativen Modernisierung, wenn sie mit einem Dezentralisierungsprozess verbunden sind.

Natürlich beinhaltet das Multi-Stakeholder-Modell neben internationalen Organisationen auch private Unternehmen, die für die lokale Entwicklung von grundlegender Bedeutung sind und die es in den anderen Modellen vorziehen, sich außerhalb des Partizipationsprozesses zu halten. Die privaten Unternehmen haben einen entscheidenden Einfluss auf die Regeln des Partizipationsprozesses, dem sie sich freiwillig angeschlossen haben und aus dem sie klare Vorteile ziehen. Eine wichtige Herausforderung besteht in der Verbindung mit den zentralen Aufgaben der Kommunalpolitik. Hierzu zählt die Absicherung der zugewiesenen Gelder, denn die finanzielle Unterstützung der Unternehmen ist prekär und kann jederzeit zurückgenommen werden. Weiterhin gehört es zu den Aufgaben von Kommunalpolitik, den Einfluss unterschiedlicher Akteure und Interessensgruppen auszugleichen und offen für die Aufnahme neuer Themen zu sein. Außerdem stellt es eine Herausforderung dar, zu verhindern, dass die abhängigen NROs und Vereine nicht zu einem ausgelagerten Teil der Verwaltung oder zu halbkommerziellen Dienstleistern der Wirtschaft degradiert werden.

#### Community Development

Das fünfte Modell konzentriert sich auf die Umsetzung von Projekten, und zwar unabhängig von der öffentlichen Verwaltung und im Rahmen eines umfassenden Partizipationsprozesses, der mehr von Bottom-up- als von Top-down-Dynamiken geprägt ist. Der Handlungsspielraum der repräsentativen Politik ist beim Modell des Community Development eingeschränkt. Die sich herausbildende vierte Gewalt und die kooperative Gegenmacht sind kaum mit den politischen Institutionen der lokalen Politik verbunden. Der Einfluss durch Porto Alegre ist eher indirekt, da er mit bestehenden Partizipationsansätzen vor Ort verbunden wird. Die Verfahrensregeln sind klar definiert und die Deliberation ist von recht hoher Qualität. An den Verfahren beteiligen sich überwiegend Angehörige der etwas besser gestellten Teile der Unterschichten oder auch der Mittel-

### Neokorporatismus

Die Besonderheit dieses Modells liegt in der tragenden Rolle der Exekutive. Ihr kommt die Aufgabe zu, organisierte Gruppen (wie zum Beispiel Vereine, Gewerkschaften oder auch Arbeitgeberverbände), soziale Gruppen (ältere Menschen, Ausländer u. a.) sowie verschiedene andere Institutionen zusammenzubringen. Das Ziel des neokorporatistischen Modells ist es, die »entscheidenden Kräfte« zu einem gemeinsamen Handeln zusammenzuführen und einen sozialen Konsens herzustellen, in dem Interessen, Werte und das Anerkennungsstreben verschiedener Teile der Gesellschaft zum Ausgleich kommen. Bürgerhaushalte, die unter dem Einfluss dieses Modells entstanden sind, wurden zuerst in Spanien eingerichtet. In liberalen Wohlfahrtsstaaten dürfte sich der Neokorporatismus schwer entwickeln, da die Kommunalverwaltungen hier über einen zu stark eingeschränkten Handlungsspielraum verfügen. Die politische Farbe der Exekutive ist für dieses Modell von geringer Bedeutung, ebenso wie der Grad der Verwaltungsmodernisierung. Den normativen Rahmen des Modells bilden der Neokorporatismus sowie Governance-Theorien.

Die Partizipationsregeln können in diesem Modell formalisiert sein, wohingegen die deliberative Qualität variabel ist. In den meisten Fällen sind korporatistische Verfahren auf lokaler Ebene überwiegend 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. Eine Verbindung, in der sich konventionelle und nicht-konventionelle Partizipation gegenseitig positiv beeinflussen, ist – ebenso wie die Ersetzung der ersten durch letztere – weniger wahrscheinlich als eine Stärkung der traditionellen bzw. konventionellen Beteiligung. Diese Charakteristika stehen im Gegensatz zu neokorporatistischen Verfahren auf nationaler Ebene, die in der Regel stark formalisiert sind und in denen die Sozialpartner über tatsächliche Entscheidungskompetenzen bzw. über eine große Autonomie verfügen.

In Bezug auf Bürgerhaushalte ist das neokorporatistische Modell, das einen wesentlichen Einfluss in der Anwendung der Lokalen Agenda 21 hatte, kaum verbreitet. Es hat nur einen Einfluss in Spanien, wo es in Verbindung mit dem Modell von Porto Alegre zu Formen assoziativer Demokratie geführt hat. Die Einführung von fachbereichsbezogenen Partizipati-

onsformen, wie zum Beispiel die in vielen Ländern weit verbreiteten Beiräte, mag eines Tages zur Entwicklung von Bürgerhaushalten beitragen.

Bei der Verbreitung dieses Modells spielen internationale Organisationen eine wichtige Rolle. Eine Stärke liegt in der Einbeziehung der verschiedenen gesellschaftlichen Interessensgruppen, was die Herbeiführung eines sozialen Konsenses in manchen Politikbereichen erleichtern kann. Allerdings sind die Verfahren von einer Asymmetrie geprägt, da nicht organisierte Bürger von einer Beteiligung ausgeschlossen sind. Eine wichtige Herausforderung ist, Partizipation mit einer Verwaltungsmodernisierung zu verbinden und zu verhindern, dass Vereine oder NROs kooptiert und von ihrer Basis abgeschnitten werden. Weiterhin könnten solche Ansätze zu einem selektiven Zuhören führen.

## Fazit

In diesem Beitrag haben wir gezeigt, dass sich Bürgerhaushalte auf den verschiedenen Kontinenten durch Erfahrungsaustausch, Anpassungen und selbst entwickelte Innovationen in unterschiedlicher Weise ausgebreitet haben. Esping-Andersen (1990) hat beobachtet, dass der Wohlfahrtsstaat verschiedene Formen angenommen hat; analog hierzu haben wir herausgefunden, dass der in Porto Alegre erfundene Bürgerhaushalt bei seiner Reise um die Welt zu verschiedenen Modellen geführt hat. Dies bezieht sich auf den Austausch zwischen Lateinamerika und Europa, aber auch auf Afrika und Asien. Beispiele für Letzteres sind die partizipative Entwicklungsplanung in Kerala, der auf Deliberative Polling basierende Bürgerhaushalt in China, der Steuerzahler-Bürgerhaushalt in Japan und die koreanische Version des Ansatzes von Porto Alegre. Es ist klar geworden, dass es keinen einheitlichen weltweiten Trend gibt. Hierzu ist zu sagen, dass auf der einen Seite Verfahren erfolgreicher sein mögen, die mit traditionellen Formen der Beteiligung kombiniert werden, als solche, die »künstlich« und ohne jegliche Verbindung zu existierenden Strukturen eingeführt werden. Auf der anderen Seite scheinen jedoch radikale Innovationen notwendig zu sein, um die asymmetrischen Beziehungen infrage zu stellen, die sowohl in den meisten Beteiligungsverfahren als auch in der Gesellschaft zu beobachten sind. Dieses Dilemma ist nicht einfach zu lösen. Es ist vielmehr die Ursache dafür, dass es weltweit verschiedene Partizipationsstrategien

gibt, die mehr von der spezifischen Situation abhängen, als sich an einem »goldenen Weg« zu orientieren.

Die sechs Modelle (partizipative Demokratie, bürgernahe Demokratie, partizipative Modernisierung, Multi-Stakeholder-Partizipation, Community Development und Neokorporatismus) zeigen große Unterschiede auf, die von bestehenden Traditionen politischer Beteiligung und Demokratie beeinflusst werden. Bürgerhaushalte sind dabei nur als ein Beispiel einer allgemeinen Verbreitung partizipativer Verfahren zu sehen. Wir hätten viel erreicht, wenn Andere in ihren Arbeiten diese Modelle benutzen und sie möglicherweise anpassen, um weitere demokratische Innovationen zu untersuchen.

Wir haben diese Modelle entwickelt, da eine reine Dichotomie – zum Beispiel bestehend aus authentisch vs. symbolisch, neoliberal vs. radikal, bottom-up vs. top-down – der Vielfalt dieses transkontinentalen Mosaiks nicht gerecht würde. Eine Reihe von Fragen allgemeiner Natur bleibt jedoch weiterhin zu untersuchen: Werden Bürgerhaushalte und im weiteren Sinne Bürgerbeteiligung nur ein marginales Instrument neben anderen auf der Agenda von Internationalen Organisationen, Staaten und Lokalregierungen sein? Oder wird Partizipation zu einem zentralen Bestandteil einer breiteren sozialen und politischen Veränderungsbewegung werden? Können Bürgerhaushalte tatsächlich die Beziehung zwischen Bürgern und lokaler Verwaltung verändern bzw. zwischen letzteren und den Nationalstaaten? Die Zukunft ist offen und es erscheint als sehr wahrscheinlich, dass es weiterhin unterschiedliche Entwicklungen geben wird. Dies wird von den nationalen und lokalen Rahmenbedingungen abhängen, von den Transfers und dem politischen Willen nationaler und lokaler Regierungen. Allerdings wird dabei auch das Engagement der Zivilgesellschaft und der sozialen Basisbewegungen von entscheidender Bedeutung sein.

## Literatur

- Abers, Rebecca (2000), *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*, Boulder.
- Allegretti, Giovanni (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Florence.
- Avritzer, Leonardo (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore.
- (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton.

- Bacqué, Marie-Hélène/Rey, Henri/Sintomer, Yves (Hg.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris.
- Baierle, Sergio (2007), *Urban Struggles in Porto Alegre: Between Political Revolution and Transformism*, Porto Alegre.
- Baiocchi, Gianpaolo (2005), *Militants and Citizens, The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford
- Chaudhuri, Shubham/Heller, Patrick (2002), The Plasticity of Participation: Evidence from a Participatory Governance Experiment, Working Paper ISERP 03-01, New York.
- Co-Plan (2007), A Brief Summary of the Participatory Budgeting Process in the Municipality of Fier. Field Report, Tirana.
- (2005), Participatory Budgeting Pilot in Elbasan Municipality. Field Report, Tirana.
- Crouch, Colin (2004), *Post-Democracy*, Oxford.
- Dalton, Russel J./Wattenberg, Martin P. (Hg.) (2002), *Parties without Partisans: Political Changes in Advanced Industrial Societies*, Oxford.
- Esping-Andersen, Costa (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton.
- Fedozzi, Luciano (2007), *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre.
- (2000), *O poder da aldea*, Porto Alegre.
- (1999), *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre.
- Fishkin, James S. (1998), *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, New Haven/London.
- Font, Joan (Hg.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona.
- Fung, Archon/Wright, Erik Olin (2001), »Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governances«, *Politics & Society*, Jg. 29, H. 1, S. 5–41.
- Ganuzo, Ernesto (2007), Tipología y Modelos de los Presupuestos Participativos en España, Working Paper IESA, Cordoba.
- Geissel, Brigitte/Newton, Kenneth (2012), *Evaluating Democratic Innovations – Curing the Democratic Malaise?*, London.
- Genro, Tarso/Souza, Ubiratan de Souza (1997), *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, São Paulo.
- Grazia Grazia de/Torres Ribeiro, Ana Clara (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*, Porto Alegre.
- Gret, Marion/Sintomer, Yves (2005), *The Porto Alegre Experiment. Learning Lessons for a Better Democracy*, London.
- Habermas, Jürgen (1994), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, Frankfurt am Main.
- He, Baogang (2012, im Erscheinen), »Chinese Approaches in Participatory Budgeting: The Experience of Zeguo«, in: Yves Sintomer/Rudolf Traub-Merz/ Junhua Zhang/Carsten Herzberg (Hg.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, Houndmills.

- Heller, Patrick (2001), »Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre«, *Politics & Society*, Jg. 29, H. 1, S. 131–163.
- Herzberg, Carsten (2009), *Von der Bürger- zur Solidarkommune*, Hamburg.
- (2001), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*, Münster.
- /Sintomer, Yves/Allegretti, Giovanni/Röcke, Anja (2010), *Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit – eine Einladung zur globalen Kooperation*, Bonn.
- Hu, Rong (2009), »Public Participation in Decision-making: Transport Administration and Bus Line Planning«, in: Ping Liu/ Rudolf Traub-Merz (Hg.), *Public Participation in Local Decision-Making*, Shanghai, S. 207–213.
- Jain, L.C. (2005), *Decentralisation and Local Governance*, New Delhi.
- Liu, Ping/Traub-Merz, Rudolf (Hg.) (2009), *Public Participation in Local Decision-Making: China and Germany*, Shanghai.
- Marquetti, Adalmir/Campos, Geraldo A. De/Pires, Roberto (Hg.) (2008), *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de Orçamento Participativo*, São Paulo.
- (2005), Characteristics of Brazilian Cities Experimenting with Participatory Budgeting, PUCRS Working Paper, Porto Alegre.
- Matsubara, Akira (2012, im Erscheinen), »Participatory Budgeting in Japan: the Case of the City of Ichikawa«, in: Yves Sintomer/Rudolf Traub-Merz/Junhua Zhang/Carsten Herzberg (Hg.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, Houndmills.
- Neunecker, Martina/Mastuti, Sri (2012, im Erscheinen), »Indonesia: Engendering Participatory Budgeting to Reach Poor People«, in: Yves Sintomer/Rudolf Traub-Merz/Junhua Zhang/Carsten Herzberg (Hg.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, Houndmills.
- Olowu, Dele (2003), Local Democracy, Taxation and Multi-level Governance in Africa, Paper prepared for Norwegian Association for Development Research (NFU) Annual Conference on Politics and Poverty, October 23–24, Oslo.
- Raza, Ahmad/Weiser, Erin Thébault (2006), *Fostering Public Participation in Budget-making. Case Studies from Indonesia, the Marshall Islands, and Pakistan*, Manila.
- Röcke, Anja (2013, im Erscheinen), *Framing Citizen Participation. Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*.
- Rodrigues Mororo, Rogerio (2009), Participatory Budgets as a Mean of Promoting More Equitable Distribution of Public Resources: Potentials and Contradictions, Paper presented at the Conference Beyond Accra: Practical Implications of Ownership and Accountability in National Development Strategies, 22.–24. April 2009, London.
- Shah, Anwar (2007), *Participatory Budgeting*, Washington, D.C.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja (2010), *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?*, Wiesbaden.
- (2008), »Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges«, *International Journal of Urban and Regional Research*, Jg. 32, H. 1, S. 164–178.



- Smith, Graham (2009), *Democratic Innovations*, Cambridge.
- Songmin, Ahn (2012, im Erscheinen), »Participatory Budgeting in Korea: the Case of Dong-Ku«, in: Yves Sintomer/Rudolf Traub-Merz/Junhua Zhang/Carsten Herzberg (Hg.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, Houndmills.
- Sousa Santos, Boaventura de (1998), »Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy«, *Politics & Society*, Jg. 26, H. 4, S. 461–510.
- Talpin, Julien (2011), *Schools of Democracy. How Ordinary Citizens (Sometimes) Become More Competent in Participatory Budgeting Institutions*, Colchester
- Torcal, Mariano/Montero José R. (Hg.) (2006), *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*, Oxon/New York.
- UCLG (2008), *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report*, Barcelona.
- UN-Habitat/MDP (2008), *Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion*, Nairobi/Harare.
- Wampler, Brian (2010), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State University
- World Bank (2008), *Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, Washington, D.C.
- Zamboni, Yves (2007), *Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil*, Working Paper, Controladoria General da União, Brasília

# Inhalt

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

2. Neue Öffentlichkeit in Brasilien: Lokale Demokratie und deliberative Politik <i>Leonardo Arritzer</i> .....	177
3. Bürgerhaushalt und Gender Mainstreaming: Das Beispiel Rosario in Argentinien <i>Eva Roeder</i> .....	203
4. Ist ein Porto Alegre in Europa möglich? Bürgerhaushalte in Spanien <i>Ernesto Ganuza Fernández</i> .....	223
5. Auf dem Weg zu einer partizipativen Demokratie? Der Bürger- haushalt der Gymnasien von Poitou-Charentes in Frankreich <i>Yves Sintomer, Anja Röcke und Julien Talpin</i> .....	239
 III. Deutschland	
1. Bürgerhaushalte und Bürgerwissen im Kontext von Verwaltungsmodernisierung <i>Carsten Herzberg und Cécile Cuny</i> .....	255
2. Bürgerschaft – Bürgerkommune – Bürgerhaushalt <i>Heinz Kleger, Martin Kühn und Uwe Stab</i> .....	281
3. Vom Bürgerprotest zum Bürgerhaushalt <i>Heinz Kleger</i> .....	313
 Verzeichnis der Abkürzungen.....	324
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen .....	327
Verzeichnis der Autoren .....	330