

Dominik Schlotter/ Serge Embacher

Alle aktiv, oder bremst da wer?!

Ein Resümee der 14. Internationalen Netzwerkkonferenz Bürgerhaushalt 2018 in Berlin

Einleitung

Am 26. und 27. November 2018 war es wieder soweit! Das Netzwerk Bürgerhaushalt, vertreten durch die Kooperationspartner Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global und das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) lud zum diesjährigen 14. Netzwerktreffen ein. Anders als die Jahre zuvor stand die Konferenz ganz im Zeichen eines internationalen fachlichen Austauschs. Gäste aus 30 verschiedenen Ländern kamen in der Berliner Kalkscheune zusammen. Und so ging es an zwei Tagen mit der internationalen Expertise der mehr als 160 Teilnehmenden aus Zivilgesellschaft, Staat/Kommune und Wissenschaft um die Frage, wie es um die Bürgerhaushaltsbewegung, andere demokratische Beteiligungsmöglichkeiten und die aktuellen zivilgesellschaftlichen Entwicklungen national und international bestellt ist. Ziel der Kooperationspartner und einer Arbeitsgruppe des Netzwerks Bürgerhaushalt war es, auf der Konferenz einen guten dialogischen Rahmen zu schaffen, um intensiv anhand von aktuellen Fragestellungen zum Thema Bürgerhaushalte miteinander ins Gespräch zu kommen, Erfahrungen auszutauschen, über Hintergründe und Rahmenbedingungen zu diskutieren, Kontakte zu knüpfen und nicht zuletzt sich zu vernetzen. Hierfür standen sowohl konkrete Kritikpunkte, Potentiale und Herausforderungen im Mittelpunkt der Konferenzagenda als auch die Diskussion über Ergebnisse wissenschaftlicher vergleichender Studien und politischer Notwendigkeiten.

Nach einem motivierenden Eröffnungsplädoyer der Berliner Staatssekretärin für Bürgerschaftliches Engagement und Internationales, Sawsan Chebli, die sich dafür aussprach, die Bevölkerung in demokratische Entscheidungsstrukturen einzubinden, um damit gleichzeitig realistische Erwartungen zu ermöglichen ohne falsche Illusionen zu wecken, knüpfte das Auftaktpodium der Konferenz direkt bei den Worten von Frau Chebli an. Die internationalen Gäste stellten sich dabei der Frage, ob es so etwas wie eine ganzheitlich aktive Bürgerschaft überhaupt geben kann. Handelt es sich um eine Illusion, oder ist der aktive Bürger, die aktive Bürgerin, nicht schon mehr Realität als wir alle glauben? Es diskutierten: Kira Beghuith und Kamel Louhichi (beide aus Tunesien), jeweils für den Bürgerhaushalt verantwortlich in den

Gouvernements Ariana und Ben Arous, aus dem wissenschaftlichen Blickwinkel die Professoren Norbert Kersting aus Deutschland, Rafael Toribio aus der dominikanischen Republik und Clóvis Zimmermann aus Brasilien und nicht zuletzt aus zivilgesellschaftlicher Perspektive Konrad Hummel, u. a. Geschäftsführer der Mannheimer Wohn- und Stadtentwicklungsgesellschaft MWSP.

Der erste Bürgerhaushalt entstand aufgrund des Engagements der Zivilgesellschaft

Die Frage der aktiven Bürgerschaft lässt sich im Zusammenhang mit Bürgerhaushalten nicht ohne seine Entstehungsgeschichte diskutieren. War doch der erste Bürgerhaushalt in Brasilien aufgrund des Engagements und des Drucks aus der Zivilgesellschaft heraus entstanden. Und so sieht Clóvis Zimmermann die Geburtsstunde der weltweit adaptierten Grundidee von Bürgerhaushalten zunächst mit der brasilianischen Militärdiktatur in den 60er/70er-Jahren verbunden. Zimmermann zu Folge wurde die Zivilgesellschaft zu dieser Zeit so stark kontrolliert und in ihren Partizipationsmöglichkeiten eingeschränkt, dass der Druck für mehr politische Bürgerbeteiligung auf die neuen politischen Repräsentanten in den 80er-Jahren sich enorm erhöht hatte.

Im Zuge der einsetzenden Demokratisierung griff die neu gewählte Arbeiterpartei (PT) in Porto Alegre den Wunsch nach mehr politischer Teilhabe auf und setzte sich für mehr Transparenz und Korruptionsbekämpfung ein. Die Grundzutaten für den ersten Bürgerhaushalt waren gegeben und die Idee von Porto Alegre schrieb weltweit Geschichte. Trotz allem blieb der Versuch, Bürgerhaushalte auf breiter regionaler Ebene und vor allem dauerhaft zu etablieren, bislang erfolglos. Ein Grund hierfür ist sicherlich, dass Bürgerhaushalte nie gesetzlich institutionalisiert wurden und damit letztlich immer vom aktuellen politischen Willen abhängig blieben und bleiben. Es zeigt sich hier exemplarisch, dass selbst eine wirklich aktive Zivilgesellschaft ohne die gesetzliche Konsolidierung ihrer Errungenschaften immer wieder aufs Neue gefordert ist und dabei auch immer wieder Ermüdungserscheinungen zu überwinden hat.

Tunesien hatte schon vor der Revolution eine sehr meinungsstarke Zivilgesellschaft

Kamel Louhichi setzt aus tunesischer Sicht an einem ähnlichen Punkt an wie sein brasilianischer Vorredner. Für Louhichi spielte die Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle, um die demokratische Transformationsphase im Land ohne Bürgerkrieg zu bewerkstelligen. Dank der aktiven Zivilgesellschaft konnte der drohende Bürgerkrieg abgewendet werden. Die Erfolge der sogenannten Dialoggruppe wurden später folgerichtig mit dem Friedensnobelpreis honoriert. Nach der Revolution stellte sich aber auch schnell heraus, dass die Menschen in Tunesien den Kommunen mit viel Misstrauen und Unzufriedenheit begegneten. Als Scharnier zwischen Politik und Bürgerschaft waren die Verwaltungen der Kritik aus der Zivilgesellschaft direkt ausgeliefert und wurden dadurch zur Zielscheibe vieler Anfeindungen. Politik und Verwaltung standen also vor der Herausforderung, aus viel Misstrauen eine vertrauensvolle Beziehung aufzubauen. Der Umbruch der Kräfteverhältnisse vollzog sich allerorten, und so

war es auch an den Verwaltungsstrukturen, sich für die Mitsprache der Bevölkerung zu öffnen.

Dieser neuen Position der Zivilgesellschaft versucht man nun, mit einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit auf Augenhöhe gerecht zu werden. Das lokale Demokratievertrauen soll damit gestärkt werden. Die Bürgerinnen und Bürger sollen zu den Hauptakteuren der Kommune werden und einen Beitrag zu wichtigen Entscheidungen in den Städten und Dörfern leisten. Bürgerhaushalte sind ein Baustein auf diesem Weg, und so wurden in Tunesien erstmals im Jahr 2014/15 in acht Kommunen Bürgerhaushalte eingeführt. Die Legitimationsbasis dafür ist ein Artikel der neuen Verfassung Tunesiens, der sich direkt auf die Gewährleistung von Partizipation, Teilhabe und Demokratie innerhalb der Kommunen bezieht. Die nationale Ebene stellt seither weitaus mehr Mittel für die Kommunen zur Verfügung, die für partizipative Investitionsprojekte, Bürgerhaushalte und Bürgerbeteiligungsinfrastruktur verwendet werden.

Eine starke Zivilgesellschaft stärkt die politischen Kräfte statt sie zu schwächen

Rafael Toribio sieht in der tunesischen Entwicklung einen wichtigen Schritt, der für die Dominikanische Republik aber noch ausstünde. Für eine echte Kooperation zwischen Staat und Zivilgesellschaft müsse ein verbindender Gedanke bestehen, der in der politischen Praxis tatsächlich gelebt wird. Konkret bedeute dies die Arbeit mit und in den politischen Parteien. Nach wie vor sei die Sphäre der Parteien von der Sphäre der Zivilgesellschaft in der Dominikanischen Republik stark voneinander abgegrenzt. Aus Perspektive der Parteien würde häufig der Standpunkt vertreten, dass ihnen das Monopol auf politische Teilhabe alleine zustünde. Regieren und Führen sei ihr Mandat. Mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt sei es aber, so Toribio, wichtig die Parteien vom Gegenteil zu überzeugen.

Eine starke Zivilgesellschaft stärkt die politischen Kräfte, statt sie zu schwächen. Eine Möglichkeit hier Einfluss zu nehmen, wäre die politische Bildung der Generation der Studierenden im Land. Der Bildungsschwerpunkt für angehende Politikerinnen und Politiker geht in seiner Vorstellung weg von der Gegenüberstellung bestimmter Ideologien. Vielmehr hätten sich Trainingsprogramme, in denen sich politische Akteur*innen in die Rolle eines Bürgers bzw. einer Bürgerin versetzen, als sehr verbindende Methode erwiesen. Nichtsdestotrotz sieht Toribio die Zivilgesellschaft in der Dominikanischen Republik als aktiv und mobilisiert an, denn nur durch deren Impulse seien Erfolge im Bildungssystem, in der Korruptionsbekämpfung und im Umweltschutz erzielt worden. Gesellschaftliche Entwicklungen bekommen durch die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren einen sichtbaren Platz im öffentlichen Raum. Gesellschaftlich wichtige Themen werden damit zwangsläufig ins politische System hineingetragen und erzeugen Wechselwirkungen mit den Parteien, selbst wenn die politischen Entscheidungsträger*innen eine grundsätzlich skeptische Haltung einnehmen.

Demokratie mit Wohlstand und wirtschaftlichem Erfolg gleichgesetzt

Fehlt noch der Schwenk auf die Bundesrepublik: Norbert Kersting von der Universität Münster macht zwei unterschiedliche Bereiche von aktiven Beteiligungsbereichen der Zivilgesellschaft für Deutschland aus: Einmal die Partizipation an politischen Entscheidungsfindungsprozessen, wie der Planungsbeteiligung an städtischen Bauprojekten u. Ä., bei der es vordergründig um die bürgerschaftliche Kontrolle und Transparenz von politischen Entscheidungen geht; zum anderen die Aktivitäten im Rahmen sozialer Innovation bzw. bürgerschaftlichem Engagement. Kersting sah nach der Wiedervereinigung einen merklichen Beteiligungsaufschwung, der durch neue Instrumente wie Jugendparlamente, Migrationsräte, deliberative Verfahren, Foren, Planungszellen und Runde Tische eine bunte Landschaft aus Möglichkeiten der Partizipation auf die Tagesordnung der Kommunen brachte. Im Zuge dieser Welle kamen in den 2000er-Jahren auch die Bürgerhaushalte in Deutschland an. Der allgemeine kommunale Beteiligungszuwachs wurde so um ein strukturell veränderndes Verfahren ergänzt, welches anfänglich auch die angesprochene notwendige Akzeptanz durch die Politik erfuhr. Doch der digitale Wandel und die daraus erwachsenden Möglichkeiten wurden für viele Bürgerhaushaltsverfahren eher zu einer Formfalle. Denn aus der häufig gut gemeinten Idee einer niedrigschwelligen digitalen Beteiligungsmöglichkeit wurde vielerorts ein elektronisches »Vorschlagswesen«, welches wenig mit den ursprünglichen zivilen Selbstermächtigungsgedanken von Bürgerhaushalten zu tun hatte. Gleichzeitig entstand die Möglichkeit, hinter der schönen Fassade einer Internetseite den politischen Willen ernstgemeinter Beteiligung an Haushaltsfragen als abgeholten zu betrachten.

Diese schnelle politische Lösung, die auch als eine versteckte Form von Scheinbeteiligung bewertet werden kann, deutet darüber hinaus aber auch auf ein größeres demokratiethoretisches Problem hin. Denn die typische demokratische Lernerfahrung der Nachkriegsbundesrepublik war durch eine starke Verzahnung aus demokratischen Prozessen und wirtschaftlichem Erfolg geprägt. Verhältnismäßig schnell aufkommender Wohlstand wurde so zum Synonym für ein funktionierendes demokratisches Zusammenleben. Doch diese Zusammenlegung führt, bei gleichzeitig zunehmenden Ungerechtigkeitsverhältnissen, zu einer paradoxen gesamtgesellschaftlichen Gemengelage. Konrad Hummel zu Folge steigert sich der Anspruch der Bevölkerung komplexe Themen und Systeme beeinflussen zu wollen, proportional zu ihrem relativen gesamtgesellschaftlichen Wohlstand. Nun bleibt aber die oben bereits thematisierte Spannung zwischen demokratischer Legitimierung der Vorschläge und den demokratisch legitimierten Repräsentant*innen natürlich auch für Deutschland eine bislang ungelöste Problemstellung.

Lösungen müssen nicht immer leicht sein

Das Vertrauen in die politischen Repräsentant*innen kann bei konfliktreichen Entscheidungsfragen stark geschwächt werden. In den letzten Jahren wurden so reihenweise Großprojekte durch Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliche Auseinandersetzungen gestoppt. Daraus ergeben zwei Schlussfolgerungen: Einmal spricht die hohe Beteiligung an den Diskus-

sionen über Großprojekte für eine aktive Bürgerschaft, die sich wirklich einmischen will. Andererseits lässt sich die teilweise schnell eingenommene Abwehrhaltung gegen Projekte unterschiedlichster Art auch als Frustration eines nicht wahrgenommenen Austauschs zwischen Zivilgesellschaft und Politik sowie der ungleich geführten Diskussion über die gemeinwohlorientierte Verteilung von öffentlichen Mitteln lesen. Für Bürgerhaushaltsverfahren bedeutet dies, dass sie nicht den Eindruck erwecken sollten, die »großen Fragen« lösen zu können, sondern vielmehr der verbindliche Beginn eines Prozesses der gemeinsamen Aushandlung von vermeintlich kleineren kommunalen Aufgaben sein können.

Abschließend bleibt ein Satz von Rafael Toribio im Ohr, den man sowohl als eine optimistische Zusammenfassung des hier Skizzierten lesen kann, als auch als Mahnung für die nächsten gesamtgesellschaftlichen Aufgaben: »Wir sollten die Illusion verlieren, dass etwas einfach sei, und gleichzeitig die Hoffnung behalten, dass sich immer neue Wege finden werden.«

Autoren

Dominik Schlotter arbeitet als wissenschaftlicher Referent im Kooperationsprojekt Bürgerhaushalt in der Geschäftsstelle des BBE.

Kontakt: dominik.schlotter@b-b-e.de

Serge Embacher leitet den Bereich Fachprojekte in der Geschäftsstelle des BBE.

Kontakt: serge.embacher@b-b-e.de

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

newsletter@b-b-e.de

www.b-b-e.de