

Carsten Herzberg

Bürgerhaushalte: Demokratisierung in Zeiten des Rechtspopulismus?

Einleitung

In diesem Beitrag vertrete ich die These, dass der derzeitige Wandel bei den Bürgerhaushalten ein großes Potential bietet, Menschen wieder Lust auf Demokratie zu machen und den angewachsenen Rechtspopulismus zurückzudrängen. Einen Schlüssel hierfür stellen das Voting-Verfahren und die Bereitstellung von Budgets dar, während die Diskussion wieder gestärkt werden müsste.

Bandbreite von Bürgerhaushaltsverfahren

Bürgerhaushalte sind Verfahren, bei denen Menschen in die Diskussion öffentlicher Gelder einbezogen werden. Ganz konkret kann dies bei dem Gemeinde- bzw. Stadthaushalt erfolgen. Mittels Bürgerversammlungen, Onlinebeteiligung und/oder des Postweges werden Bürger*innen¹ eingeladen, über Einnahmen und Ausgaben des Haushaltes zu diskutieren. Teilnehmende können so z. B. vorschlagen, wo etwas neu gebaut oder erneuert werden soll, sei es bei Grünanlagen, Sportplätzen, aber auch Einrichtungen wie Schulen, Kindertagesstätten etc.

Die Verfahren können dabei recht unterschiedlich sein – wobei für die Diskussion in Deutschland vor allem die Modelle der partizipativen Demokratie nach dem Vorbild Porto Alegre, die partizipative Modernisierung und bürgernahe Demokratie relevant sind.² Je nach Ansatz können sich die Vorschläge der Bürger*innen auf einzelne Wohnviertel, Stadtbezirke oder die gesamtstädtische Ebene beziehen. Und auch die Verbindlichkeit der Verfahren kann variieren. So reicht dies von relativ unverbindlichen Anregungen bis dahin, dass die aus einer Abstimmung der Bürger*innen hervorgegangene Prioritätenliste umzusetzen ist und die Mittel dafür nach Kriterien sozialer Gerechtigkeit verteilt werden.

Das gemeinsame Netzwerk von Bundeszentrale für politische Bildung, Servicestelle Kommunen in der einen Welt von Engagement Global und Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) fördert diese Diskussion über verschiedene Ansätze von Bürgerhaushalten. Einen wichtigen Knotenpunkt bilden dabei die Homepage www.buergerhaushalte.de und die

¹ Wenn hier der Begriff »Bürger*in« benutzt wird, ist dieser nicht an die deutsche Staatsangehörigkeit gekoppelt, sondern richtet sich an Bewohner*innen einer Stadt und ggf. auch an jene, die dort ihren Arbeitsplatz haben.

² Ein Überblick über Idealmodelle ist in Herzberg/Röcke/Sintomer (2018, 2019) zu finden.

Jahrestreffen (siehe Beitrag von Serge Embacher und Dominik Schlotter über die Konferenz 2018 in diesem Newsletter).

Die Frage für diesen Beitrag lautet demnach auch, welche Form von Bürgerhaushalt in Deutschland am besten zur Zurückdrängung von Rechtspopulismus geeignet wäre.

Unklare Position gegenüber Rechtspopulismus

Der Ursprung liegt im brasilianischen Porto Alegre (siehe Beitrag von Clovis Zimmermann in diesem Newsletter), wo Bürgerhaushalte im Sinne des Modells der »partizipativen Demokratie« für eine »Umkehrung der Prioritäten« gerade ärmerer Bevölkerungsgruppen einen Zugang zu Kindertagesstätten, Schulen, Gesundheitseinrichtungen etc. ermöglicht haben. Dieser Ansatz hat viele begeistert: nicht nur Internationale Organisationen, sondern auch soziale Bewegungen. So wurden die ersten Weltsozialforen der globalisierungskritischen Bewegung nicht zufällig in Porto Alegre ausgerichtet.

Heute sieht die Welt der Bürgerhaushalte anders aus: Sehr verschiedene Verfahren haben sich über den Globus verbreitet und sind auch in Afrika, Asien, Nordamerika etc. zu finden (für einen aktuellen Überblick siehe Dias 2018). In Brasilien sind hingegen im Kontext der Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien kaum noch Beispiele zu ermitteln. Dabei ist es nicht immer so, dass unter nationalkonservativen oder rechtspopulistischen Regierungen Bürgerhaushalte eingestellt werden. Ganz im Gegenteil, in Republiken der Russischen Föderation, in der Ukraine und in Polen boomen Bürgerhaushalte. Werden damit Bürgerhaushalte zwangsweise Instrumente von tendenziell anti-demokratischen Regierungen oder stellen sie einen Gegentrend dar?

Erleben von demokratischer Selbstwirksamkeit durch Bürgerhaushalte

Ehrlicherweise muss an dieser Stelle gesagt werden, dass die Fragen nach dem Verhältnis von Rechtspopulismus und Bürgerhaushalt an dieser Stelle nicht global beantwortet werden können. Die Rahmenbedingungen sind in jedem Land andere. Für Deutschland soll jedoch eine erste Betrachtung unternommen werden.

Ausgangspunkt ist, dass hier von einer gefestigten Demokratie zu sprechen ist: Wir haben zwar eine hohe Politikverdrossenheit, was das »Funktionieren der Demokratie« anbetrifft, so sind damit nur 43 Prozent der Ostdeutschen und 65 Prozent der Westdeutschen³ zufrieden. Doch werden Bürger*innen gefragt, ob die »Demokratie die beste Staatsform« sei, fallen die Zustimmungswerte hoch aus – 68 Prozent in Ostdeutschland und 86 Prozent⁴ in Westdeutschland (bpb 2018). Der Soziologe Wilhelm Heitmeyer (2018) stellt hierzu heraus, dass Rechtspopulist*innen von jenen gewählt werden, die sich vom bisherigen System nicht mehr repräsentiert fühlen. Dies ist genau das Potential, aus dem Bürgerhaushalte schöpfen könnten.

³ Zahlen für 2016.

⁴ Zahlen für 2008.

Gestützt auf verschiedene Theorien der Sozialpsychologie (zu finden u. a. bei Bierhoff/Frey 2011) kann die Annahme formuliert werden, dass die Unzufriedenheit von Menschen mit dem politischen System abnimmt, wenn sie erfahren, dass sie ihre Lebensumstände mitgestalten können. Bürgerhaushalte könnten in diesem Zusammenhang einen Mittler darstellen, Selbstwirksamkeit zu erleben. Indem erfahren wird, wie eigene oder mit anderen erarbeitete Vorschläge zur Lösung (zunächst) lokaler Probleme beitragen können, schwindet die Unzufriedenheit mit dem politischen System. Bürgerhaushalte könnten nach dieser Annahme ein demokratisches Lern- und Erlebnisfeld werden, das aus der Sicht der Unzufriedenen eine Wahl rechtspopulistischer Parteien überflüssig macht.

Aber, bringen die Bürgerhaushalte tatsächlich die Voraussetzungen mit, ein solches demokratisches Lernfeld zu sein? Eine Betrachtung ihrer Entwicklung hierzulande soll darüber Aufschluss geben.

Die Anfänge in Deutschland

Bürgerhaushalte in Deutschland wurden Ende der 1990er Jahre nicht mit dem vorrangigen Ziel eingeführt, Bürger*innen mehr Mitentscheidung zu geben. Vielmehr ging es darum, die schwierige Situation der Kommunalfinanzen einer breiten Öffentlichkeit verständlich zu machen – ein Ansatz, der vom Modell der »partizipativen Modernisierung« erfasst wird (Herzberg/Röcke/Sintomer 2018, 2019). Es ging um »Kommunen der Zukunft« so der Name eines Reformnetzwerkes bestehend aus Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt). Man ging auf Straßen und Plätze, um mit Bürger*innen zu sprechen und Ideen einzusammeln – Stichwort »Hildopoly«, so der Name des damaligen Bürgerhaushalts der NRW-Gemeinde Hilden. Ein Verdienst dieser Epoche liegt darin, dass in sehr vielen Gemeinden die Haushaltsdokumente nun allgemeinverständlich aufbereitet werden. Dies bezieht auch Gemeinden mit ein, die keinen Bürgerhaushalt haben. Ein schöner Erfolg!

Bürger*innen vs. Politiker*innen?

Im Jahr 2001 bereisten, organisiert von Landesabteilungen der Heinrich Böll Stiftung und Kate e. V. Stuttgart, ein Verwaltungsmitarbeiter und ein Aktivist aus Porto Alegre verschiedene Städte in Deutschland. Es war eine großartige Zeit – es gab Einladungen von Initiativen quer durch die Republik und die internationale Bürgerhaushaltscommunity traf sich auf Kongressen rund um den Globus. Doch der Funke von Porto Alegre sprang bei den hiesigen Städten und Gemeinden nicht über.

Zur Illustration sei eine Anhörung in der Bremischen Bürgerschaft im Jahr 2008 erwähnt, bei der verschiedene Städte ihre Erfahrungen mit einer Bürgerbeteiligung am Haushalt vorstellten. Auf den Vorschlag hin, dass ein Bürgerhaushalt ein festes Budget haben müsste, antwortete die Oberbürgermeister-Referentin einer bekannten Bürgerhaushaltskommune, dass dies schlichtweg illegal sei. Die von Initiativen vorgetragene Kritik bestand jedoch darin, dass – anders als ihr Vorbild Porto Alegre – die hiesigen Bürgerhaushalte zu unverbindlich seien.

Die Umsetzung von Projekten konnte sich aufgrund der erforderlichen Verwaltungsvorgänge über Jahre hinausziehen. Es gab zunächst keine Prioritätenlisten der Bürger*innen, so dass Vorschläge herausgesucht wurden, die mit den Vorhaben der Ratsmehrheit übereinstimmen.

Kurzum, diese Art von Praxis konnte nicht dazu beitragen, dass Bürger*innen eine demokratische Selbstwirksamkeit erleben können. Als Resultat wandten sich auch soziale Bewegungen von Bürgerhaushalten ab. Sie konnten bis heute nicht mehr zurückgewonnen werden.

Erneuerung durch Voting und Bürgerbudgets

Im Jahr 2005 startete jedoch bereits der Bürgerhaushalt in Lichtenberg, einem Berliner Bezirk mit der Einwohnerzahl einer Großstadt. Das Neue war hier eine Votierung: Bürger*innen hatten fünf Stimmen, die durch Panaschieren und Kumulieren frei verteilt werden konnten. Der Ansatz wurde bundesweit übernommen und Abstimmungen als Grundprinzip von Demokratie konnten fortan über Bürgerhaushalte erlebt werden.

Zahlreiche Bürgerhaushalte waren nun auch im Internet präsent, so dass sich viele Menschen beteiligen konnten – Bürgerhaushalte zählen hinsichtlich der Teilnehmerzahlen zu den erfolgreichsten Online-Beteiligungsverfahren. Allerdings wurden dadurch die Bürgerversammlungen zunehmend verdrängt, was zu einer Einschränkung der Diskussion führte: denn im Internet werden zwar Vorschläge kommentiert, meist fehlt jedoch die vergleichende Diskussion zwischen ihnen. Diese Diskussion über Alternativen stellt allerdings einen wichtigen Bestandteil von Demokratie dar und sollte der Abstimmung vorausgehen, damit sich in ihr das Gemeinwohl widerspiegeln kann (Habermas 1998).

Während für einige Städte das bisherige Verfahren, wie z.B. in Stuttgart, eine gute Lösung darzustellen scheint, wurde – vor dem Hintergrund abnehmender Zahlen von Bürgerhaushalten – inzwischen ein Budget für den Bürgerhaushalt eingeführt. Vorreiter waren hier u. a. die Städte Wuppertal und Bonn. Es wird dabei an Erfahrungen mit Quartiersfonds aus dem Programm »Soziale Stadt« angeknüpft. Anders aber als z. B. bei den Bürgerjürs in Berliner Quartieren, können sich alle Bürger*innen an der Abstimmung beteiligen. Diese Art von Bürgerhaushalten delegieren somit eine Übertragung von Entscheidungskompetenz, beziehen sich aber im Sinne einer »bürgernahen Demokratie« (Herzberg/Röcke/Sintomer 2018, 2019) vor allem auf kleinere und mittlere Projekte, die aufgrund des reservierten Budgets zeitnah umgesetzt werden können.

Aus den Budgetbürgerhaushalten ist inzwischen ein Phänomen geworden, das besonders in Brandenburg sichtbar wird: Hier haben sich Budgetbürgerhaushalte, welche die Stadt Eberswalde als Vorbild nehmen, innerhalb von vier Jahren von vier Beispielen (2015) auf mindestens vierzehn (2018) verbreitet. Die zur Verfügung gestellten Beträge reichen von 1,20 Euro (Senftenberg) bis 8,20 Euro (Glienicke Nordbahn) je Einwohner*in, wobei die absoluten Beträge ihre Grenze bei 120.000 Euro finden. Aus einem Beschluss der Gemeindevertretung von Schwedt vom 8. März 2018, lässt sich ableiten, dass die gewählten Politi-

ker*innen durchaus die Hoffnung auf eine für Bürger*innen erlebbare Demokratie teilen. So heißt es in der von allen Parteien gemeinsam eingebrachten Beschlussvorlage:

»Es hat sich gezeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger mit dem Bürgerbudget Basisdemokratie erleben – angefangen von der Ideenfindung über die Realisierung bis hin zur Nutzung im Alltag. Die Projekte entfalten oft eine identitätsstiftende Wirkung für die Bevölkerung und bereichern gleichermaßen die Diskussion zur Gestaltung und zum Leben in der Stadt und ihren Ortsteilen.« (Stadt Schwedt/Oder: Beschlussvorlage 326/18)

Das Voting und die Einführung von Budgets haben somit das Erleben von demokratischer Selbstwirksamkeit bei Bürgerhaushalten gesteigert. Dieser Trend könnte seinen vollständigen Durchbruch erreichen, sollte sich Berlin für die Einführung eines landesweiten Bürgerhaushalts mit Budget entscheiden. Das Beispiel Paris, das mindestens 100 Mio. Euro – ca. 47 Euro je Einwohner*in – jährlich zur Verfügung stellt und seine Bezirke wie auch die Gesamtstadtebene integriert, könnte hier ein Vorbild sein. Zudem gibt es in Paris Workshops, die mit einer Diskussion die Abstimmung vorbereiten (Herzberg/Fouillet 2019).

Ausblick und Grenzen

Ob Bürgerhaushalte tatsächlich dazu beitragen können, den Rechtspopulismus zurückzudrängen, dafür gibt es noch keine empirischen Beweise. Die Budgetbürgerhaushalte sind dazu noch zu jung und müssten weiter erforscht werden. In diesem Beitrag konnte hingegen gezeigt werden, dass sich die Voraussetzungen für ein Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit in den letzten Jahren deutlich verbessert haben, was an der Einführung von Abstimmungen und der Bereitstellung von Budgets für eine zeitnahe Umsetzung von Bürgeranschlägen liegt. Weiterhin scheint es nicht mehr um Porto Alegre zu gehen, sondern im Sinne einer bürgernahen Demokratie um eine kontrollierte Delegation von Entscheidungskompetenz. Ein vermeintlicher Konflikt »Bürger*innen vs. Politiker*innen« kann gelöst werden, wie das Beispiel Schwedt zeigt.

Die Zahl von Teilnehmenden wird derzeit gerne als (einzige) Erfolgswährung für Bürgerhaushalte vorgebracht (Vorwerk 2019). Aus der Sicht des Erlebens von Demokratie mit der Perspektive, eine Alternative zur Wahl von Rechtspopulisten zu bieten, wären jedoch auch Treffen für tiefergehende Diskussionen zu schaffen. Hierbei wären mit aufsuchenden Methoden jene einzubeziehen, die sich sonst nicht mehr beteiligen. Zudem wären für eine Relevanz der Innovation ebenso Soziale Bewegungen (wieder) zu gewinnen. Berlin hat unter verschiedenen Gesichtspunkten das Potential, dieses Experiment anzugehen. Es ist also an der Zeit, dass es hier losgeht.

Autor

Carsten Herzberg ist promovierter Politikwissenschaftler und arbeitet am nexus Institut in Berlin und engagiert sich im mitMachen e. V. in Potsdam. Er hat verschiedene Bücher über Bürgerhaushalte verfasst.

Kontakt: herzberg@nexusinstitut.de

Bibliographie

- Bierhoff, Hans-Werner/Frey, Dieter (2011), *Sozialpsychologie – Individuum und soziale Welt*, Göttingen.
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (2018), *Datenreport 2018*, Bonn.
- Dias, Nelson (2018), *Hope for Democracy. 30 years of Participatory Budgeting*, www.oficina.org.pt/hopefordemocracy
- Habermas, Jürgen (1998), *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main.
- Heitmeyer, Wilhem (2018), *Autoritäre Versuchungen*, Berlin.
- Herzberg, Carsten/Sintomer, Yves/Röcke, Anja (2018 online/2019 print), »Bürgerhaushalte« in: Reichard, Christoph; Veit, Sylvia; Wewer, Göttrik (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden: Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_44-1.
- Herzberg, Carsten/Fouillet, Charlotte (2019, im Erscheinen), *Der Bürgerhaushalt von Paris. Ein Überblick über das Verfahren (Broschüre der Rosa-Luxemburg-Stiftung)*, Berlin.
- Vorwerk, Volker (2019), *Vom Bürgerhaushalt über das Bürgerbudget zum Finanzreferendum?*, eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 01/2019 vom 25.01.2019.

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