

# DIALOG GLOBAL



Vom Süden lernen:  
Bürgerhaushalte weltweit –  
eine Einladung zur  
globalen Kooperation

Studie

## **Impressum:**

Herausgeber:  
InWEnt gGmbH –  
Servicestelle Kommunen in der Einen Welt  
Friedrich-Ebert-Allee 40, D-53113 Bonn  
Fon +49/228/4460-1 600, Fax +49/228/4460-1 601  
info@service-eine-welt.de, www.service-eine-welt.de  
V.i.s.d.P.: Anita Reddy

Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle, Heft 25  
Projektkoordination: Christian Wilhelm

Texte: Dr. Carsten Herzberg, Prof. Dr. Yves Sintomer, Dr. Giovanni Allegretti, Dr. Anja Röcke  
Redaktion: Christian Wilhelm

Titelgestaltung: Dreimalig Werbeagentur, Köln  
Layout und Satz: Dreimalig Werbeagentur, Köln  
Druck: Heggendruck GmbH, Leverkusen  
100% Recyclingpapier. Innenseiten Recymago, Umschlag Recysatin

ISSN 1610-91 63

7.01-0015-2010

Bonn, Dezember 2010

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

Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit –  
eine Einladung zur globalen Kooperation

Studie

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

Herausgeber:

InWEnt gGmbH - Servicestelle Kommunen in der Einen Welt

Dezember 2010

# Inhalt

Inhaltsverzeichnis	2
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	3
Verzeichnis der Kästen zur Beschreibung von Instrumenten und Praxisbeispielen	3
Liste der wichtigsten Abkürzungen	4
Geleitwort	5
Vorwort	6
<b>Einleitung</b>	<b>7</b>
1. Ein weltweiter Überblick	7
2. Was ist ein Bürgerhaushalt?	8
3. Verbreitung in der Welt	9
4. Einführung in die Typologie der Bürgerhaushalte	11
5. Fünf Kontinente	16
<b>I. Kapitel: Gesellschaftliche Veränderungen durch Partizipation? Bürgerhaushalte in Lateinamerika</b>	<b>18</b>
1. Es war einmal in Porto Alegre	18
2. Die Ausbreitung in Brasilien	23
3. Lateinamerika wird Bürgerhaushalts-Kontinent	24
4. Zwei Generationen von Netzwerken	26
5. Mischformen	29
6. Wichtige Ergebnisse trotz aller Kontroversen	33
<b>II. Kapitel: Die Rückkehr der Karavellen: Bürgerhaushalte in Europa und Nordamerika</b>	<b>36</b>
1. Die Vielfalt der Bürgerhaushalte in Europa	36
2. Soziale Wirkungen in Europa und Nordamerika	38
3. Modernisierung durch Partizipation?	41
4. Bürgerhaushalt und Bürgergesellschaft	45
5. Ergebnisse der Bürgerhaushalte in Europa und Nordamerika	47
<b>III. Kapitel: Afrika: eine späte und ungleiche Entwicklung</b>	<b>49</b>
1. Der Anfang: Bürgerhaushalte im frankophonen Afrika	49
2. Ein begrenzter Einfluss im portugiesischsprachigen Afrika	53
3. Mischformen im anglophonen Afrika	54
<b>IV. Kapitel: Bürgerhaushalte in Asien und Ozeanien: Zwischen lokaler Entwicklung und internationalem Austausch</b>	<b>60</b>
1. Bürgerhaushalte als Instrument der Regionalentwicklung (Kerala, Indien)	61
2. China: Zwischen Volkskongress und 'deliberative polling'	63
3. Korea: Ein Porto Alegre im fernöstlichen Asien?	65
4. Japan: Bürgerhaushalte für Steuerzahler	67
5. Ozeanien: Internet-Demokratie und Community Building	69
<b>Lernprozesse</b>	<b>71</b>
1. Weltweite Tendenzen	71
2. Welcher Bürgerhaushalt für welche Art von Kommune?	72

3. Netzwerke und Städtepartnerschaften laden zur Kooperation ein . . . . .	74
4. Empfehlungen für eine bessere Verbreitung und Weiterentwicklung von Bürgerhaushalten . . . . .	75
Bibliographie . . . . .	78
Anhang . . . . .	82
Adressen von Bürgerhaushalts-Seiten im Internet. . . . .	82
Liste der Bürgerhaushalte nach Weltregionen (Ende 2009) . . . . .	86
Kurzbiographien der Autoren . . . . .	87
Publikationen. . . . .	88

## Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Klassische Beteiligungsformen und Bürgerhaushalt . . . . .	8
Abbildung 2: Verbreitung von Bürgerhaushalten in der Welt . . . . .	10
Abbildung 3: Partizipationszyklus des Bürgerhaushalts von Porto Alegre . . . . .	20
Abbildung 4: Anzahl der Bürgerhaushalte und der betroffenen Einwohner in Europa . . . . .	36
Abbildung 5: Karte der Bürgerhaushalte in Europa. . . . .	37
Tabelle 1: Hauptmerkmale der idealtypischen Verfahren des Bürgerhaushalts . . . . .	17
Tabelle 2: Verteilungskriterien des Bürgerhaushalts von Porto Alegre . . . . .	21
Tabelle 3: Verteilungskriterien des Bürgerhaushalts von Sevilla . . . . .	39
Tabelle 4: Prioritätenlisten vom Bürgerhaushalt Lichtenberg (2005). . . . .	43

## Verzeichnis der Kästen zur Beschreibung von Instrumenten und Praxisbeispielen

Płock . . . . .	13
Bradford . . . . .	14
Hilden . . . . .	15
Bobigny . . . . .	16
Eine Bezirksversammlung des Bürgerhaushalts von Porto Alegre . . . . .	22
Bürgerräte: Ein spezielles Instrument der Bürgerbeteiligung in Venezuela . . . . .	25
Zwei wichtige Bürgerhaushalts-Netzwerke: PGU-ALC (UN-HABITAT) und URBAL 9 . . . . .	27
Bürgerhaushalte und das Geographische Informationssystem . . . . .	29
Bürgerhaushalte und Gender Mainstreaming: das Beispiel Rosario . . . . .	31
Der Bürgerhaushalt im Internet: innovative Praktiken in Belo Horizonte (Brasilien) . . . . .	32
Toronto Community Housing. . . . .	40
Voting in Lichtenberg . . . . .	42
Internet-Bürgerhaushalt in Köln. . . . .	44
Bürgerhaushalts-Projekte als Bestandteil des Haushaltsplans (Sevilla) . . . . .	44
Partizipatives Schulbudget in Poitou-Charentes (Frankreich). . . . .	46
Die „soziale Haushaltsorientierung“, Italien . . . . .	47
World Urban Forum und AFRICITIES . . . . .	50
Der „Training Companion“: das erfolgreiche Handbuch zur Einführung von Bürgerhaushalten . . . . .	54
Die ersten Bürgerhaushalte in arabischen Ländern . . . . .	58
Zaghafte Versuche in Indonesien, Bangladesch und Thailand. . . . .	62
Der Bürgerhaushalt im Stadtbezirk Zeguo (Wenling) wird über deliberative polling realisiert . . . . .	64
Wie funktionieren Bürgerhaushalte in Korea? Der Bezirk Dong-ku Ulsan . . . . .	66
Christchurch in Neuseeland . . . . .	69

## Liste der wichtigsten Abkürzungen

ASSOAL	Ein bildungspolitischer Verein aus Kamerun, der sich u.a. für die Einführung von Bürgerhaushalten einsetzt
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
CIGU	<i>Centro Internacional de Gestión Urbana</i> ; Internationale NRO mit Sitz in Ecuador, die Prozesse der Stadtplanung und Partizipation begleitet
ENDA-TM	<i>Environnement et Développement du Tiers Monde</i> ; eine im Senegal ansässige Nichtregierungsorganisation für Entwicklungszusammenarbeit
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios; Verband der Kommunen der Dominikanischen Republik
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit; Organisation der technischen Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland
IED Afrique	<i>Innovation Environnement Développement</i> ; bildungspolitische NRO aus dem Senegal
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH mit Sitz in Bonn. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt ist eine Abteilung dieser Organisation
MDP / MDP-ESA	<i>Municipal Development Partnership</i> ; diese Organisation basiert auf einer gemischten Trägerschaft, an der das UN-HABITAT-Programm beteiligt ist. Es gibt zwei Büros: für das internationale wird die Abkürzung MDP benutzt, für den anglophonen Raum Afrikas ist MDP-ESA zuständig – <i>Municipal Development Partnership - East Southern Africa</i>
NRO	Nichtregierungsorganisation, wie z.B. ENDA-TM, CIGU etc.
PGU-ALC	<i>Programma de Gestion Urbana para America Latina y Caribe</i> ; kommunales Handlungsprogramm der Vereinten Nationen unter dem Dach von UN-HABITAT
PT	<i>Partido dos Trabalhadores</i> ; Arbeiterpartei in Brasilien
UCLG	<i>United Cities and Local Governments</i> ; weltweiter Kommunalverband
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> ; Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i> ; Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNIFEM	<i>United Nations Development Fund for Women</i> ; Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen
UN-HABITAT	<i>United Nations Human Settlements Programme</i> , Programm der Vereinten Nationen für menschl. Siedlungen
UNO	<i>United Nations Organization</i> , Vereinte Nationen
UNV	<i>United Nations Volunteers</i> ; Programm der Vereinten Nationen, das die Entwicklung durch weltweite Einsätze von Freiwilligen unterstützt
URBACT	Programm der Europäischen Union zur Förderung nachhaltiger Entwicklung in Städten
URBAL	Programm der Europäischen Union zur Unterstützung der Kooperation von Kommunen in Europa und Lateinamerika
USAID	Organisation der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinigten Staaten von Amerika
WUF	<i>World Urban Forum</i>

## Geleitwort

Die Autorin und Autoren der vorliegenden Studie bezeichnen ihre Arbeit als "eine Annäherung an einen ersten Überblick". Doch so bescheiden brauchen sie nicht zu sein: Tatsächlich ist es eine sehr detaillierte erstmalige Betrachtung eines höchst dynamischen und vielgestaltigen Partizipationsprozesses über fünf Kontinente hinweg. Für diese Pioniertat sei der Forschungsgruppe um Carsten Herzberg unser Lob und auch besonderer Dank ausgesprochen. Sie nehmen uns mit auf eine hoch spannende Reise rund um den Globus, auf der wir ganz unterschiedliche Formen und Ausprägungen des neuen Erfolgsmodells „Bürgerhaushalt“ kennen lernen. Damit wir uns dabei nicht in tausend Einzelbeispielen verlieren, geben uns die Autorin und Autoren eine sehr hilfreiche und aufschlussreiche Systematisierung der unterschiedlichen Formen in sechs Idealtypen an die Hand. Darüber hinaus teilen sie die politischen Ansätze in drei Hauptströmungen von grundlegendem Wandel, reformorientierter Veränderung und reiner Symbolik ein. Auch dies hilft sehr dabei, sich ein eigenes Bild zu machen.

Eine wichtige Erkenntnis der Studie ist, dass wir viel vom Süden lernen können. Die Karavellen, die wir einst zur Unterwerfung der Neuen Welt ausgesandt haben, kommen mit friedlicher Absicht zurück und können uns helfen, eine dringend notwendige Verbesserung der Bürgerpartizipation zu bewirken und zu einer „horizontalen“ Verständigung zu gelangen. Bei uns in Deutschland geht es zwar nicht um grundlegende Systemänderung, aber doch um Verteilungsgerechtigkeit! Dass sollten wir nicht aus den Augen verlieren. So unterschiedlich die einzelnen Typen der Bürgerhaushalte auch sind, haben sie weltweit eines gemein: Sie sind eine „vertrauensbildende Maßnahme“. Sie verbessern auf jeden Fall die Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft. Und auch das ist bei der sehr ernsten Finanzlage vieler unserer Kommunen nötig.

Eine weitere Erkenntnis der Studie ist es, dass Bürgerhaushalt und partizipative Stadtplanung zusammen gehören. Eine Umgestaltung bürokratischer Verwaltungen ist erforderlich und einzelne Fachbereiche müssen übergreifend zusammen arbeiten. Für die Akteure des Dreiecks kommunaler Demokratie – Politik, Verwaltung und Bürgerschaft – brauchen wir wirkungsvolle Qualifizierungsangebote. Die

Bürgerschaft muss die Grundlagen der Kommunalpolitik kennen und in die Lage versetzt werden, einen Haushalt zu verstehen. Die Mitarbeiter/innen der Verwaltung müssen überzeugt werden, dass sich ihr Engagement lohnt, dass ein Bürgerhaushalt der Kommunalpolitik nützt und keine Bedrohung oder nur Mehrarbeit darstellt. Die Politik muss die Angst vor einem Machtverlust verlieren, um die Chance für mehr Bürgernähe und Akzeptanz nutzen zu können.

Als Servicestelle wollen wir besonders den Austausch mit den Bürgerhaushaltskommunen im Süden der Welt fördern. Dazu können und sollen Kommunen in internationalen Netzwerken mitarbeiten und inhaltliche Kooperationen versuchen. Am besten geht das über gelebte Städtepartnerschaften. Sie sind ein Sprungbrett für Bürgerhaushalte und bieten ein großes Potential des gegenseitigen Lernens. Dabei müssen sich die Bürger mit ihrer Kommune und ihrem Haushalt identifizieren, sich aktiv beteiligen, einbezogen werden und kritischen Einfluss nehmen können – und das über den Kreis der immer schon Aktiven hinaus. Es lohnt sich „beteiligungsferne Gruppen“ anzusprechen und mobil zu machen. So kann ein Bürgerhaushalt mit Leben gefüllt werden. Dabei ist Fingerspitzengefühl nötig, denn Bürger und Verwaltung verbinden damit oftmals unterschiedliche Ziele und Erwartungen. Gute Rechenschaftslegung über den Umgang mit den Bürgervorschlägen, ausreichend Möglichkeiten zur Diskussion, klare Regeln über das Verfahren und realer, sichtbarer Einfluss auf die Einnahmen und Ausgaben der Kommune sind notwendig, empfehlen die Autoren der Studie. Dann trägt ein Bürgerhaushalt auch nachhaltig zu einer lokalen und regionalen Entwicklung bei.



Ihre

**Anita Reddy**

**Leiterin der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt gGmbH**

# Vorwort

Die vorliegende Studie ist eine Annäherung an einen ersten Überblick über die Bürgerhaushalte in der Welt. Er folgt dem Anliegen, unter Anwendung einer einheitlichen Definition und Typologie, die vorgefundenen Beispiele systematisch zu analysieren und darzustellen. Der vorliegende Text ist kein Forschungsbericht, sondern soll eine Grundlage für weitergehende Untersuchungen sein. Den Auftrag für diesen Band hat uns die Abteilung Servicestelle Kommunen in der Einen Welt der InWEnt gGmbH gegeben. Frau Anita Reddy, Leiterin der Servicestelle, und Herr Christian Wilhelm sowie Frau Renate Wolbring haben dieses Projekt betreut. Ihnen allen möchten wir herzlich danken! Bis auf Europa und einige Beispiele aus Lateinamerika wäre diese Sammlung von Daten ohne die Berichte und Informationen von Kolleginnen und Kollegen undenkbar gewesen. Sie haben weltweit die Daten gesammelt und unsere Anfragen geduldig beantwortet.

## Europa und Nordamerika

Gianpaolo Baiocchi (Brown Universität, USA); Marion Ben-Hammo (Poitou-Charentes, Frankreich); Cécile Cuny (Universität Strasbourg, Frankreich); Pier Paolo Fanesi (Universität Macerata, Italien); Paolo Filippi (Universität Venedig, Italien); Ernesto Ganuza (*Instituto de Estudios Sociales de Andalucía*, Córdoba, Spanien); Jeremy Hall und Ruth Jackson (*PB Unit*, Großbritannien); Lena Langlet, Anders Nordh, Kjell-Åke Eriksson (SKL – Schweden); Josh Lerner (Fordham Universität, USA); Lucilla Pezzetta (Universität La Sapienza, Rom, Italien); Carmen Pineda Nebot (Spanien); El\_bieta Plaszczyk (*School of Public Administration*, Lodz, Polen); Antonio Putini (Universität der Region Calabria, Spanien); Julia Runesson (Stadtrat Örebro, Schweden); Michelangelo Secchi (Staatliche Universität Mailand, Italien); Hugo Swinnen (Verwey-Jonker Institut, Utrecht, Niederlande); Julien Talpin (Universität Paris 8, Frankreich); Lena Tegenfeldt (Stadtrat Uddevalla, Schweden).

## Afrika, Asien und Ozeanien

Petra Adolffsson; Nelson Dias (In-LoCo); Peter Demediuk; Yvonne De Souza; Mohamed Dioh; Sunny George; Mauria Auxiliadora Gomes; Angélique Habils (UN-HABITAT); Mohamed Halfani (UN-HABITAT); Baogang He; André Herzog (Weltbank); Mamadou Bachir Kanoute (ENDA-TM); Sri Mastuti; George Matovu (MDP); Akira Matsubara;

Rudo Makunike; Saad Filali Meknassi, Tahar Ledraa, Nasser Abu Anzeh, Bara Gueye (IED, Afrika); Justus Mika (der während der Vorbereitung einer wichtigen Konferenz zu diesem Thema verstarb); Thandiwe Mlobane; Takawira Mumvuma (MDP); Patrick Mutabwire; Mischeck Muvumbi; Tiago Peixoto; Thierry Randriarilala (SAHA, Madagaska); Anwar Shah (Weltbank); Peter Sigauke; Rolf Solli; Ahn Songmin; Rudolf Traub-Merz (FES Shanghai); Victor Vergara (Weltbank); Junhua Zhang; Clemens Zobel.

## Lateinamerika und Karibik

Leonardo Avritzer; Jutta Barth (GTZ).

Unser ganz besonderer Dank gilt Yves Cabannes, der bereits verschiedene Arbeiten mit einer kontinentalübergreifenden Perspektive verfasst hat.



# Einleitung

Bürgerhaushalt bzw. Beteiligungshaushalt heißt auf Portugiesisch *Orçamento Participativo*, auf Spanisch *presupuesto participativo*, auf Italienisch *bilancio partecipativo*, auf Englisch *Participatory Budgeting* auf Französisch *budget participatif*, auf Griechisch *συμμετοχικός προϋπολογισμός*, auf Tschechisch *participační rozpočet*, auf Russisch *ПАРТИСИПАТИВНЫЙ БЮДЖЕТ*, auf Creol *Orçament participativ*, auf Arabisch *بُيُوتَجْرَافِيَّةٌ مُتَشَاوِرَةٌ*, auf Koreanisch *참여 예산* und auf Chinesisch *参与式预算*.

Die Vielzahl der oben genannten Begriffe steht für eine Erfolgsgeschichte: Eine Bürgerbeteiligung am Haushalt ist inzwischen rund um den Globus zu einem Thema geworden. Dieses Phänomen erstaunt, denn während technische Neuerungen wie Mobiltelefon, MP3-Player und Internet sich ohne Probleme innerhalb kürzester Zeit verbreiten, benötigen besondere Techniken des Dialogs und der Entscheidungsfindung normalerweise länger. Bürgerhaushalte sind ein besonderes Projekt der Entwicklungszusammenarbeit: Im globalen Süden erfunden, wurden sie von Ländern des Nordens aufgegriffen. Weiterhin ist beachtlich, dass Bürgerhaushalte in sehr unterschiedlichen Gesellschaften, Kulturen und politischen Systemen zu finden sind – und nicht alle Länder, in denen es Bürgerhaushalte gibt, sind Demokratien. Während Bürgerhaushalte in manchen Fällen für eine Stärkung der Bürgergesellschaft oder für eine Vertiefung der Demokratie stehen, dienen sie in anderen zur Bekämpfung von Korruption oder einer ersten Öffnung geschlossener Strukturen. Aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen und Formen scheinen sich Bürgerhaushalte für einen weltweiten Dialog anzubieten. Indem wir mehr über die verschiedenen Verfahren und ihren Ursprung erfahren, lernen wir auch etwas über die Gesellschaft des jeweiligen Landes, die Region oder die Stadt. Die vorliegende Studie soll zu diesem globalen Austausch einen ersten Anstoß geben.

## 1. Ein weltweiter Überblick

Auf den nachfolgenden Seiten sollen interessierte Akteure Informationen für eine Weiterarbeit am Thema finden. Denn gerade durch ihre Unterschiedlichkeit können Bürgerhaushalte Bestandteil von Städtepartnerschaften,

Projekten und Begegnungen sein, bei denen sowohl offizielle Vertreter/-innen als auch engagierte Bürger/-innen in einen interkulturellen Austausch eintreten. Sie können ihre Partizipationsformen weiterentwickeln. Um solche Kooperationen zu erleichtern, wird über die Verbreitung von Bürgerhaushalten in der Welt berichtet. Es werden unterschiedliche Verfahren aufgezeigt und erklärt, wie und weshalb sie entstanden sind. Dies soll möglichst anhand von konkreten Beispielen geschehen. Dabei werden einzelne Instrumente wie transparente Darstellungen von Haushalten, Verteilungskriterien, Internetauftritten etc. vorgestellt, die für die Bürgerhaushalte in Deutschland interessant sein können. Das Gleiche gilt natürlich auch umgekehrt: Um dem Anspruch einer Kommunikationsplattform nachzukommen, sollen auch die Netzwerke beschrieben werden, die für einen weiterführenden Austausch nützlich sind. Sie finden darüber hinaus Hinweise, welche Art von Bürgerhaushalt sich für welche Art von Kommune oder Zielsetzung eignet. Damit soll aber kein rigides Raster vorgegeben, sondern ein Baukasten angeboten werden. Es geht nicht darum, die Realität zu beschönigen, sondern auch Schwierigkeiten und Erfolge beim Namen zu nennen. Das Aufzeigen von Herausforderungen steigert die Chance, das eigene Verfahren zu verbessern.

Die vorliegende Studie versteht sich als eine ‚Handreichung‘ für diejenigen, die sich für die Praxis von Bürgerhaushalten interessieren. Es ist kein Forschungsbericht im eigentlichen Sinne, dennoch fließen in ihn die Ergebnisse verschiedener Studien ein, die in Deutschland, Europa und anderen Teilen der Welt unternommen wurden. Hierzu gehören das Forschungsprojekt „Europäische Bürgerhaushalte“ der Hans-Böckler-Stiftung am Berliner Centre Marc Bloch, Untersuchungen des *Centro Estudos Sociais* im portugiesischen Coimbra, Projekte der Europäischen Union wie *URBAL* und *URBACT*, internationale Treffen wie das *World Urban Forum* (WUF) und das Weltsozialforum sowie Publikationen, die von nationalen und internationalen Organisationen wie der Weltbank oder dem UN-HABITAT-Programm herausgegeben wurden. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt nimmt eine besondere Stellung ein. Sie hat sowohl Mitarbeiter/-innen von Verwaltungen aus dem globalen Süden nach Deutschland eingeladen, als auch Fachleuten aus Deutschland einen Aufenthalt in anderen

Teilen der Welt ermöglicht. Auf den jährlich stattfindenden Treffen zum Bürgerhaushalt wird darüber berichtet, ebenso in den Publikationen, die als Dokumentation dieser Begegnungen entstehen und in dessen Reihe der vorliegende Band erscheint.

Wir haben uns bemüht, die Informationen so aufzubereiten, dass sie einen unmittelbaren Nutzen für diejenigen haben, die in der örtlichen Verwaltung und im kommunalen Leben tätig sind, sei es als Bürgermeister/in, Mitarbeiter/in im Rathaus, Mandatsträger/in oder Bürger/in. Hilfreich war, dass wir in den letzten Jahren immer wieder für Kommunen tätig waren, die wir bei der Einführung von Bürgerhaushalten und anderen Verfahren zur Verbesserung des Managements beraten haben. Wir hatten dabei immer wieder Gelegenheit, an Bürgerversammlungen teilzunehmen, wovon wir einen lebendigen Eindruck vermitteln möchten.

## 2. Was ist ein Bürgerhaushalt?

Bevor die Reise um die Welt beginnt, soll zunächst das Verfahren Bürgerhaushalt näher erläutert werden. Die eine oder der andere mag bereits eine Vorstellung davon haben; da aber Beispiele aus verschiedenen Teilen der Welt präsentiert werden, soll am Anfang dieser Studie an ein paar Gemeinsamkeiten erinnert werden. Hierzu möchten wir zunächst von einer Anekdote berichten, die den Unterschied zwischen Bürgerhaushalten und anderen Partizipationsverfahren verdeutlicht.

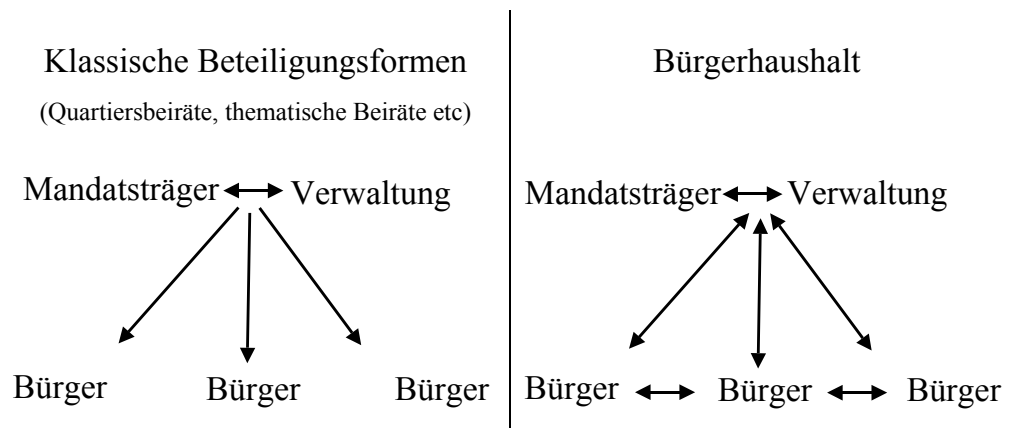
Es wird erzählt, dass Bewohner/-innen der französischen Stadt Poitiers an ihre Verwaltung den Wunsch herangetragen hatten, zur Beruhigung des Verkehrs in einem bestimmten Viertel eine Einbahnstraße zu schaffen. Die Verwaltung prüfte diese Möglichkeit in der betroffenen Straße, der Rue Jourdain, und gab schließlich ihr Einverständnis. Als Folge dieser Maßnahme verlagerte sich allerdings der Verkehr auf das Nachbarviertel, wo nach kurzer Zeit die Bewohner/-

innen ebenfalls eine Beruhigung des Verkehrs forderten. Ihr Vorschlag bestand darin, auch am anderen Ende der Rue Jourdain ein Einbahnstraßenschild aufzustellen. Die Verwaltung gab auch diesem Anliegen statt, was dazu führte, dass die Rue Jourdain nun von beiden Seiten gesperrt ist.

Was sich auf den ersten Blick wie ein Schildbürgerstreich liest, wurde von den politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern vor Ort als ein Beweis herangezogen, dass Bürgerbeteiligung auch ihre Grenzen habe und dass zur Abwägung der Interessen der Gemeinderat unerlässlich sei. Vom Gemeinderat wurde allerdings nicht gesehen, dass die Bürger/-innen gar keine Chance hatten, sich mit ihren Nachbarn über die Verkehrsberuhigung zu verständigen. Sie hatten ihre Forderungen in den jeweiligen Quartiersbeiräten erhoben, zu denen immer nur die Bewohner/-innen des betroffenen Viertels eingeladen werden. Es geht hier, wie bei vielen Formen der klassischen Bürgerbeteiligung, vor allem um eine Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern eines bestimmten Gebiets und der Verwaltung. Ein Bürgerhaushalt hingegen birgt, wie Abbildung 1 veranschaulicht, die Möglichkeit, dass Bürger/-innen verschiedener Quartiere zusammenkommen – und sei es über Delegiertengremien.

Abbildung 1:

### Klassische Beteiligungsformen und Bürgerhaushalt



Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke, 2010

Eine solche ‚horizontale‘ Verständigung konnte in Porto Alegre und bei anderen Bürgerhaushalten beobachtet werden. Allerdings reicht dies als Definition noch nicht aus, da vom Prinzip her auch andere Beteiligungsverfahren wie Planungszellen, Perspektivenwerkstätten etc. für einen quartierübergreifenden Dialog genutzt werden können. Zur näheren Bestimmung eines Bürgerhaushalts müssen deshalb weitere Kriterien herangezogen werden. Dies erscheint auch deshalb notwendig zu sein, weil manche Beispiele von den Akteuren vor Ort gar nicht als Bürgerhaushalt bezeichnet werden. Andere Verfahren wiederum werden als Bürgerhaushalt angeführt, obwohl sie keine Diskussion und Rechenschaft beinhalten. Es soll deshalb eine praxisorientierte Definition vorgeschlagen werden, nach der fünf Kriterien erfüllt sein müssen, damit von einem Bürgerhaushalt gesprochen werden kann (Sintomer/Herzberg/Röcke, 2008):

1. Im Zentrum des Bürgerhaushalts stehen finanzielle Angelegenheiten, es geht um begrenzte Ressourcen.
2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt. Ein Stadtteilfonds allein, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.
4. Der Prozess beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess (eine Deliberation im Sinne von Habermas, 1994). 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.

### 3. Verbreitung in der Welt

Blickt man nach der oben angeführten Definition auf die Welt, so lässt sich eine beachtliche Verbreitung von Bürgerhaushalten feststellen. Am Anfang dieser Entwicklung stehen einige brasilianische Städte (unter ihnen Porto Alegre), in denen Ende der 1980er Jahre erste

Bürgerhaushalte entstanden. In den 1990er Jahren kam es zu einer umfangreichen Verbreitung in Brasilien. Heute zählen wir dort über 200 Beispiele funktionstüchtiger Bürgerhaushalte. Zudem haben sich Bürgerhaushalte auch auf andere Teile des Kontinents ausgedehnt. Dies betrifft Andenländer wie Ecuador und Peru, aber auch Argentinien, Uruguay und die Karibik. Diese Entwicklung hat sich nach der Jahrtausendwende fortgesetzt. Auch wenn nicht für jedes Land exakte Zahlen ermittelt werden konnten, so dürfte es derzeit zwischen 511 und 920 Bürgerhaushalte in Lateinamerika geben, mehr als auf jedem anderen Kontinent. Das ist mehr als die Hälfte der Bürgerhaushalte weltweit, deren Zahl zwischen 795 und 1.469 liegt.

Inspiriert durch die lateinamerikanischen Beispiele, die sowohl für eine *good governance* als auch für eine gerechtere Verteilung öffentlicher Ressourcen stehen, dehnte sich die Idee der Bürgerbeteiligung am Haushalt über den Globus aus. Insbesondere die in Porto Alegre abgehaltenen Weltsozialforen der globalisierungskritischen Bewegung trugen am Anfang zu einem Export des neuen Beteiligungsinstruments bei. Seit dem Jahr 2001 ist in Europa ein rapider Anstieg von kaum einem Dutzend auf heute 174 bis 296 Bürgerhaushalte zu beobachten. Die Kernländer waren zunächst Frankreich, Spanien und Italien – letzteres Land zählt derzeit über 80 Bürgerhaushalte und bildet damit die Spitze der Verbreitung in Europa. Gerade Kommunen in den romanischen Ländern sind Netzwerken wie URBACT oder URBAL beigetreten, um Kooperationen mit Städten und Gemeinden aus Lateinamerika einzugehen. Deutsche Kommunen waren in diesen Kreisen bisher kaum aktiv, sie haben vielmehr eigene Netzwerke gegründet, die den Bürgerhaushalt im Kontext einer Modernisierung der Verwaltung diskutierten. Als Vorbild galt hier nicht Porto Alegre, sondern die neuseeländische Stadt Christchurch, die einen Preis für bürgerorientierte Modernisierung gewonnen hatte. Noch stärker ist die Orientierung auf eine Modernisierung vermutlich in Skandinavien zu beobachten, wo in letzter Zeit ebenfalls Bürgerhaushalte entstanden sind. In Großbritannien, wo inzwischen Bürgerhaushalte von der Regierung in London offiziell unterstützt werden, ist eine Mischung von beiden Ansätzen zu finden: Bürgerhaushalte stehen für eine Stärkung der Kommunen. Durch besondere Verfahren betonen sie aber auch soziale Aspekte. In

Osteuropa hingegen wurden die ersten Bürgerhaushalte unter Mitwirkung von internationalen Organisationen organisiert.

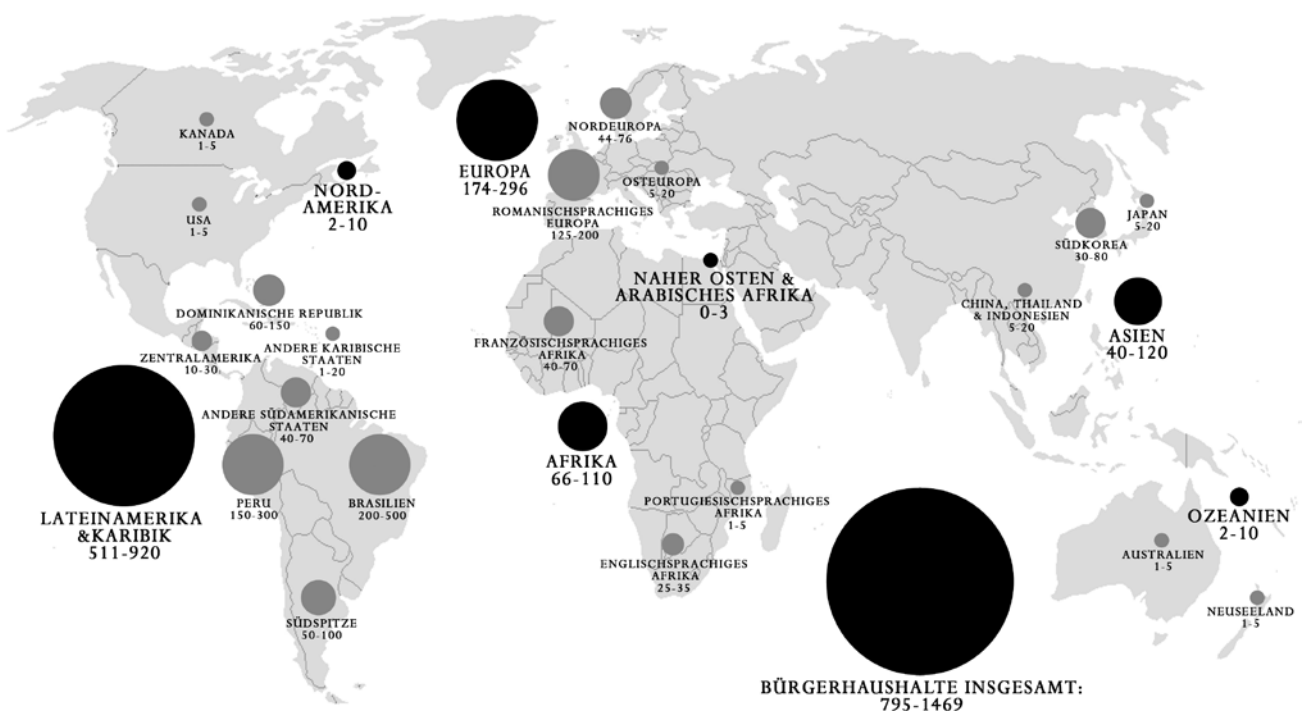
In Afrika sorgten zunächst Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie internationale Organisationen für die Einführung von Bürgerhaushalten. Allerdings hat sich auch ein Austausch zwischen Afrika und Europa entwickelt. Inzwischen ist Afrika ein Kontinent, der reich an sehr unterschiedlichen Beispielen des Bürgerhaushalts ist – zwischen 66 und 110 Kommunen haben bereits mit einer Bürgerbeteiligung am Haushalt begonnen. Dies hat dazu geführt, dass auch kontinentale Netzwerke entstanden sind, welche die sehr dynamische Verbreitung von Bürgerhaushalten unterstützen. Blickt man weiter auf Asien, so sind hier die jüngsten Bürgerhaushalte zu finden. Die Entwicklung begann ca. im Jahr 2005. In vielen Fällen knüpfen diese nicht an bisherige Formen der Bürgerbeteiligung an, sondern stehen für einen Neuanfang. Interessanterweise ist auch hier ein Austausch mit Porto Alegre zu beobachten, zumindest spielt das brasilianische Beispiel in der Diskussion als Referenz eine wichtige Rolle. Wie in manchen Teilen Asiens, so ist in Ozeanien, also Australien und Neuseeland, der Bürgerhaushalt mit größeren Reformen der Verwaltung

verbunden. Der Kreis scheint sich hier zu schließen, denn die neuseeländische Stadt Christchurch hat insbesondere die Entwicklung von Bürgerhaushalten in Deutschland beeinflusst – auch wenn die Zahl der Bürgerhaushalte nach den vorliegenden Informationen in Ozeanien insgesamt unter zehn bleibt. Auch im Nahen Osten gibt es bisher kaum Bürgerhaushalte. Einen Anfang macht derzeit Ägypten, möglicherweise folgen weitere Länder der arabischen Halbinsel diesem Beispiel.

Bisher wenig beachtet wurde die Rolle von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. So wurde im chinesischen Zhegou ein Verfahren angewendet, dessen Methoden von amerikanischen Forscherinnen und Forschern entwickelt und in Kooperation mit den chinesischen Kolleginnen und Kollegen implementiert wurden. Ein solcher Transfer durch die Wissenschaft ist auch in Europa und anderen Teilen der Welt zu beobachten. Somit trug neben Netzwerken, politischen Parteien und sozialen Bewegungen auch die Wissenschaft zur Entstehung neuer Bürgerhaushalte bei.

Abbildung 2:

**Verbreitung von Bürgerhaushalten in der Welt**



Die oben beschriebene Verbreitung, die in den einzelnen Kapiteln für jeden Kontinent noch vertieft wird, ist nur ein erster Ansatz, den wir in Abbildung 2 graphisch darzustellen versucht haben. Es wird jedoch ausdrücklich nicht der Anspruch erhoben, den Bürgerhaushalt weltweit erschöpfend erfasst zu haben. Für einige Länder gibt es sehr präzise Angaben. In anderen, in denen es weniger Ansprechpartner gab oder widersprüchliche Informationen vorlagen, musste eine Schätzung vorgenommen werden. Ein weiteres Problem bestand darin, nähere Informationen über Verfahren zu gewinnen, die bisher nur von wenigen als Bürgerhaushalte bezeichnet werden, aber nach eingehender Diskussion und Prüfung durchaus als solche gezählt werden müssen. Und es gibt den umgekehrten Fall: einige der selbstproklamierten Beispiele sind nur schwache Kopien eines Bürgerhaushalts, auch darauf ist hinzuweisen. Das Festhalten an einer Definition sei schließlich damit gerechtfertigt, dass nur so ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit gesichert ist. Nur so kann ein Austausch über Methoden und Verfahren stattfinden, die wirklich etwas gemeinsam haben.

#### 4. Einführung in die Typologie der Bürgerhaushalte

Zum näheren Verständnis der verschiedenen Bürgerhaushalte ist es uns wichtig, bereits in der Einleitung eine Orientierung zu geben. Um nicht tausende Einzelbeispiele unterscheiden zu müssen, bietet sich die Verwendung von Typologien an. Im Folgenden wird eine Verfahrenstypologie vorgestellt, die mittlerweile eine umfassende Verbreitung gefunden hat, indem sie sowohl von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern als auch von Praktikerinnen und Praktikern der Kommunalpolitik aufgegriffen wurde. Nach dieser Einteilung kann von sechs Modellen gesprochen werden (Sintomer/Herzberg/Röcke, 2008):

- Adaptation von Porto Alegre
- bürgernahe Partizipation
- Konsultation öffentlicher Finanzen
- Multi Stakeholder-Partizipation
- *Community*-Bürgerhaushalt
- Partizipation organisierter Interessen.

Es handelt sich um idealisierte Verfahren, das bedeutet, dass das reale Beispiel und der Idealtyp sich immer unterschei-

den. Die Idealtypen können jedoch als Kompass herangezogen werden, um eine bestimmte Art von Bürgerhaushalt einzuführen oder das eigene Verfahren weiter zu entwickeln. Zu ihrer Konstruktion werden vier Kriterien herangezogen: Die Herkunft des Bürgerhaushalts (Kriterium 1), die Organisation von Veranstaltungen (Kriterium 2), der Umfang und die Qualität von Diskussionen (Kriterium 3) sowie die Art der Teilnehmer/-innen und die Rolle der Zivilgesellschaft im Allgemeinen (Kriterium 4). Für eine systematische Übersicht ist am Ende dieser Einleitung eine Tabelle eingefügt. Es werden nun immer zwei Modelle vorgestellt, die gegeneinander abgegrenzt werden. Damit dies nicht zu abstrakt bleibt, werden in den beigefügten Kästen einige Beispiele vorgestellt, die Gemeinsamkeiten mit dem jeweiligen Idealverfahren aufweisen.

#### **Adaptation von Porto Alegre und Partizipation organisierter Interessen**

Das Beispiel Porto Alegre hat viele Bürgerhaushalte in Brasilien, aber auch manche in anderen Teilen der Welt unmittelbar beeinflusst. So gibt es in Europa einige Städte, die sich an diesem Vorbild orientiert haben, weshalb der daraus abgeleitete Idealtyp als „Adaptation von Porto Alegre“ bezeichnet wird. Eine Nähe zu diesem Idealtyp kann z.B. im andalusischen Sevilla (700.000 Einwohner) beobachtet werden, wo ein Bürgerhaushalt auf der Beteiligung von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern beruht und wie in Porto Alegre Verteilungskriterien zur Förderung sozialer Gerechtigkeit beinhaltet. In Asien haben einige Beispiele in Südkorea Teile von diesem Idealtyp aufgenommen, allerdings ist die Übereinstimmung nicht ganz so groß wie bei dem spanischen Beispiel. In dem zweiten Idealtyp ist der Einfluss von Porto Alegre nur indirekt sichtbar. Sein herausragendes Merkmal besteht darin, dass nur organisierte Interessen (also Initiativen, Vereine, Nichtregierungsorganisationen, Verbände, Gewerkschaften etc.) teilnehmen dürfen. Dieses Verfahren orientiert sich an einer neokorporatistischen Logik. Ein solcher Bürgerhaushalt könnte dort entstehen, wo Partizipation bisher auf der Beteiligung von Vereinen und Interessengruppen basierte – in Deutschland sei hier z.B. an die umfangreiche Beteiligung von (Wohlfahrts-) Verbänden im sozialen Bereich erinnert. In Europa sind ebenfalls in Spanien einige Beispiele, wie z.B. die Stadt Albacete (152.000 Einwohner), von diesem Verfahren be-

einflusst. In Lateinamerika sind derartige Bürgerhaushalte dort zu finden, wo der Einfluss von Porto Alegre mit strategischer Planung verbunden wurde.

Einen weiteren Unterschied der beiden Idealtypen stellt der Gegenstand der Diskussion im Bürgerhaushalt dar. Während im Modell „Adaptation von Porto Alegre“ vor allem konkrete Investitionen und Projekte diskutiert werden, geht es bei den „organisierten Interessen“ um die Formulierung von politischen Zielen und die inhaltliche Ausrichtung von Politikfeldern (z.B. Sozial-, Stadtentwicklungs-, Bildungs- oder Gesundheitspolitik etc.). Als Unterschied ist weiterhin die Verbindlichkeit von Vorschlägen zu nennen. Obwohl der Gemeinderat beim Verfahren „Adaptation von Porto Alegre“ die letzte Entscheidungsgewalt über das Budget behält, wird im Rahmen des bereitgestellten Budgets die Übernahme der Vorschläge weitgehend berücksichtigt, so dass mitunter auch von einer De-facto-Übertragung von Entscheidungskompetenzen gesprochen werden kann. In diesem Rahmen werden auch Kriterien wirksam, die dafür sorgen, dass bestimmte Quartiere mehr Mittel erhalten als andere. Dies kann sich auf soziale, ökologische oder andere Maßstäbe beziehen. Bei dem Verfahren der organisierten Interessen gibt es kein festgelegtes Vorgehen zur Entscheidungsfindung, die Beteiligung ist hier häufig konsultativ.

Eine Stärke beider Idealtypen besteht in der umfangreichen Diskussion. Teilnehmer/-innen diskutieren nicht nur im Plenum, sondern auch in überschaubaren Foren und Arbeitsgruppen. Unter diesen Bedingungen kann man sich mit Fragen und Problemen eingehend auseinander setzen und detaillierte Lösungen erarbeiten. Dies beinhaltet auch, dass Teilnehmer/-innen eigene Berichte und Expertisen erstellen. Eine Herausforderung besteht für diese Verfahren darin, sie an einen umfassenden Modernisierungsprozess der gesamten Verwaltung zu koppeln. Ebenso kann es zu einer Spannung zwischen der Beteiligung einzelner und organisierter Bürger/-innen kommen.

### **Community-Bürgerhaushalt und Multi Stakeholder-Partizipation**

Die Verfahren „Community-Bürgerhaushalt“ und „Multi Stakeholder-Partizipation“ haben vor allem einen Einfluss

außerhalb von Europa. Während das erste in Süd- und Nordamerika zu finden ist, wird das zweite vor allem in Ländern des globalen Südens und in Osteuropa von internationalen Organisationen aufgegriffen. Die grundlegende Gemeinsamkeit zwischen beiden Idealtypen besteht darin, dass es einen Fonds für Investitionen und Projekte im Sozial-, Umwelt- oder Kulturbereich gibt. Die britische Stadt Bradford hat einen solchen *Community*-Fonds eingerichtet, für die Multi Stakeholder-Partizipation kann die polnische Stadt Płock als Beispiel genannt werden. Das Besondere an diesen Modellen ist, dass sie relativ unabhängig vom kommunalen Haushalt sind, weil das zur Diskussion stehende Geld nicht oder nur zum Teil von der lokalen Verwaltung kommt – es kommt häufig von internationalen Organisationen, privaten Unternehmen oder Nichtregierungsorganisationen. Aus diesem Grund hat auch nicht die Gemeindevertretung das letzte Wort über die Annahme der Vorschläge, sondern ein Ausschuss, ein Komitee oder eine Delegiertenversammlung. Diese Gremien erstellen auch die endgültigen Prioritätenlisten. Teilnehmer beider Verfahren sind organisierte Gruppen wie Vereine, Nachbarschaftsinitiativen und Community-Organisationen etc.. Oft ist die Qualität der Diskussion als gut einzuschätzen, da mehrere Treffen mit einem überschaubaren Teilnehmerkreis stattfinden.

Während die Wirtschaft in dem einen Typ eine zentrale Rolle einnimmt, ist sie bei dem anderen ausgeschlossen. Bei der Multi Stakeholder-Partizipation wird ein Teil des Geldes von privaten Unternehmen aufgebracht. Aufgrund der finanziellen Beteiligung ist bei diesem Verfahren ein Einfluss des privaten Sponsors auf die Ausgestaltung des Verfahrens zu erwarten. Im Gegensatz dazu werden die Regeln des *Community*-Bürgerhaushalts von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern autonom entschieden. Die Wirtschaft ist ausgeschlossen, das Geld kommt von einem nationalen Programm oder wird von dem Träger selbst erwirtschaftet. Es wird zur Förderung sozial benachteiligter Gruppen bzw. *communities* verwendet. So werden seit dem Jahr 2001 im kanadischen Toronto in einer gemeinnützigen Wohnungsgenossenschaft die Mieter in einem weitgehenden Maß an der Investitionsplanung beteiligt. Mit der Schaffung derartiger Fonds für sozial Benachteiligte beruht das Verfahren auf Prinzipien, die in Deutschland im Stadtentwicklungsprogramm „Soziale Stadt“ wieder-

zufinden sind. Eine Besonderheit ist, dass im Idealmodell des *Community*-Bürgerhaushalts mit der Umsetzung der Projekte vor allem die Antragsteller selbst beauftragt sind

und weniger die öffentliche Verwaltung. Bei der Multi Stakeholder-Partizipation ist dies auch möglich, aber nicht zwingend notwendig.

### **Płock**

Die polnische Stadt Płock (130.000 Einwohner) hat von einer Lokalen Agenda 21 bis hin zu Quartiersbeiräten eine Reihe partizipativer Verfahren eingeführt. Der Bürgerhaushalt der Stadt wird nicht offiziell als solcher bezeichnet, da dieser Begriff den meisten lokalen Akteuren unbekannt ist. Er wurde im Jahr 2002 durch das Forum Płock ins Leben gerufen und wurde als „Subventionsfonds für Płock“ bezeichnet. Als Projekt im Rahmen des *United Nations Development Program* (UNDP) basiert er auf einem *Public Private Partnership*, an dem die folgenden Akteure beteiligt sind: die Stadtverwaltung (die den entscheidenden Anstoß für den Prozess gegeben hat), Vertreter/-innen lokaler Nichtregierungsorganisationen (NROs), PKN Orlen (der größte polnische Erdölkonzern, der seinen Sitz in Płock hat und dessen Führungsebene kurz zuvor, in der Folge eines Korruptionsskandals, ausgetauscht wurde) und, wenn auch nur in geringerem Umfang, andere große Wirtschaftsunternehmen. Im Jahr 2003 hat die erste Sitzung stattgefunden; seither werden die Treffen jährlich abgehalten. Der Fonds, aus dem verschiedenste Projekte finanziert werden, besteht jährlich aus ca. 250.000 bis 380.000 Euro, die je zur Hälfte aus Mitteln der Stadt und der Unternehmen stammen. Vorschläge für Projekte können alle Nichtregierungsorganisationen einreichen, deren Hauptsitz sich in Płock befindet. Um zur Teilnahme an dem Verfahren zugelassen zu werden, müssen die NROs

nachweisen, dass sie einen ausgeglichenen Haushalt haben, Fördermittel auf transparente Weise einwerben und dass sie sich für die lokale Zivilgesellschaft engagieren. Die Evaluation der Anfragen wird, nach deren Zuordnung zu den sechs von den Partnern festgelegten Themenbereichen (Bildung, Wirtschaft, Schutz des kulturellen Erbes, Umwelt, Lebensqualität und Architektur), anhand klarer Regeln durchgeführt. Eine Jury aus prominenten Bürgerinnen und Bürgern, Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Geldgeber trifft die Entscheidungen. Jedes Einzelprojekt kann mit bis zu 8.000 Euro (10.000 US Dollar) gefördert werden (Elzbieta Plaszczyk, ‚Płock‘, in Sintomer/Herzberg/Röcke, 2005). Es muss jeweils von der NRO durchgeführt werden, die den Vorschlag eingereicht hat.

Das äußerst erfolgreiche Programm wurde im Jahr 2006 in eine selbstverwaltete Stiftung umgewandelt, deren Anfangskapital sich je zur Hälfte aus öffentlichen und privaten Geldern zusammensetzen sollte. Damit bestünde auch für kleine Bürgergruppen ohne formalen Status (z. B. Gymnasiasten) die Möglichkeit, eine Mikrosubvention von bis zu 1.000 Euro zu erhalten. Płock gilt in Polen als ein Beispiel von *best practice* und hat bereits erste Nachahmer gefunden. Allerdings hat ein neues Gesetz verboten, dass Kommunen diese Stiftungen direkt finanzieren, weshalb die Zukunft des Verfahrens unsicher ist.

Auch diese beiden Idealtypen haben natürlich ihre Stärken und Schwächen. So ist die Verbindung zur lokalen Politik nur schwach oder gar nicht ausgeprägt. Immerhin bewahrt sich die Gemeindevertretung bei dem Idealtyp „Multi Stakeholder-Partizipation“ einen gewissen Einfluss, da von ihr ein Teil des Geldes aufgebracht wird. Der Einfluss des privaten Geldgebers hängt von der Höhe seines Beitrags ab: Handelt es sich um eine gleichberechtigte Finanzierung zwischen Stadt und Unternehmen oder übernimmt einer von ihnen eine dominante Rolle? Die *Community*-

Bürgerhaushalte sind aufgrund ihrer Autonomie noch ein Stück weiter von der öffentlichen Verwaltung entfernt. Beim Idealtyp ist der Fonds Teil einer Struktur, die parallel zur Verwaltung existiert. Der Einfluss kommunaler Mandatsträger/-innen ist aus diesem Grund stark begrenzt. Ein Vorteil beider Verfahren ist, dass in ihnen bürgerschaftliches Engagement zum Tragen kommt, da die Betroffenen selbst an der Umsetzung der Projekte beteiligt sind.

### Bradford

Seit etwa zehn Jahren ist das politische Leben von Bradford durch Instabilität gekennzeichnet. Die jüngste Geschichte der Stadt ist geprägt vom Aufstieg der extremen Rechten, von sozialen Spannungen sowie interethnischer Gewalt zwischen der weißen Mehrheit und einer pakistanischen Minderheit. Im Rahmen der „Strategischen Lokalen Partnerschaft“ (genannt *Bradford Vision*), an der neben politischen Vertreterinnen und Vertretern auch Unternehmen und Akteure aus dem Gemeinwesen- wie auch dem Freiwilligen-Sektor beteiligt sind, gibt es eine Arbeitsgruppe, die sich mit sozialer Stadtentwicklung beschäftigt. Im Jahr 2004 entschied diese Gruppe einen Bürgerhaushalt einzurichten, wobei sie sich dabei sowohl auf die Erfahrungen mit mikrolokalen Gemeinwesenfonds in benachteiligten Wohnvierteln stützte, als auch auf das Modell Porto Alegre. 700.000 Pfund (rund 884.000 Euro, 2008) aus dem Programm *Neighbourhood Renewal* standen im Jahr 2004 für den Bürgerhaushalt zur Verfügung. Projektvorschläge für Projekte in einer Größenordnung von 1.000 bis 10.000 £ (ca. 1.260 bis ca. 12.600 Euro) konnten von lokalen *Community-Gruppen* eingereicht werden.

Gefördert wurden nur diejenigen Anträge, die zunächst in den Stadtteilen diskutiert wurden. Die Auswahl der Projekte fand an zwei Tagen des Jahres statt, jeweils zu Beginn und zum Ende des Jahres. Diese zwei als „PB-days“

bezeichneten Tage wurden von *Bradford Vision* organisiert. Jeder dieser Tage bestand aus zwei Sitzungen (vormittags und nachmittags), während derer jeweils über die Hälfte der Mittel entschieden wurde. Vormittags wie nachmittags stellten rund 30 Antragsteller nach und nach den anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern ihr Projekt mündlich vor (lediglich die ausgewählten Antragsteller aus den lokalen *Community-Gruppen* waren anwesend, bei starker Präsenz von Migrantengruppen). Die Teilnehmer/-innen mussten unter Verwendung der ‚Noten‘ 1–10 die vorgestellten Projekte bewerten (mit Ausnahme ihres eigenen). Nach zehn Präsentationen wurden die Bewertungsbögen eingesammelt, in den Computer eingegeben und die Ergebnisse auf eine Leinwand projiziert. Am Ende einer jeden Sitzung erhielten die Projekte, die nicht ausgewählt wurden, eine zweite Chance. So konnten die erfolgreichen Teilnehmer/-innen von der ihnen zugesprochenen Summe einen kleinen Teil für diejenigen zurückgeben, deren Projekt nicht die notwendige Stimmenzahl erhalten hatte. Die weitere Zukunft dieser ‚Bürgerhaushaltevents‘ ist nicht gesichert. Zwar wurden bis zum Jahr 2009 insgesamt sieben derartige Verfahren in Bradford organisiert, aber da sie nicht institutionalisiert sind, muss jede Durchführung neu entschieden werden (Jez Hall, ‚Bradford‘, in Sintomer/Herzberg/Röcke 2005).

### Bürgernahe Partizipation und Konsultation öffentlicher Finanzen

Während Verfahren der bürgernahen Partizipation in Frankreich und Portugal dominant sind und auch als Bürgerhaushalt „light“ in Brasilien zu finden ist, hat das Modell „Konsultation über öffentliche Finanzen“ einen Einfluss in Deutschland und in Asien (z.B. bei der Modernisierung des Nahverkehrs in Shanghai oder bei einigen Bürgerhaushalten in Japan). Beiden Verfahren ist gemein, dass sie rein konsultativ sind. Das bedeutet, dass Ergebnisse der Diskussion von der Verwaltung und nicht von den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern selbst zusammengefasst werden. Anders als in den bisher vorgestellten Modellen findet hier bei den Idealtypen keine Abstimmung und keine Hierarchisierung der Vorschläge

durch die Teilnehmer/-innen statt. Es handelt sich vielmehr um einen Prozess des „selektiven Zuhörens“, was bedeutet, dass die Regierung bzw. Gemeindevertretung nur die Vorschläge umsetzt, die sich mit ihren eigenen Interessen im Einklang befinden. Die Zivilgesellschaft hat nur einen schwachen Einfluss auf die Ausgestaltung der Verfahren. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Verfahren keine sozialen Ziele verfolgen, weshalb Kriterien zur Verteilung von Investitionsgeldern hier nicht zu finden sind. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass Vereine kaum eine bzw. keine verfahrensprägende Rolle spielen. Die Partizipation erfolgt durch Bürgerversammlungen, zu deren Teilnahme über Bekanntmachungen in den Medien, per Anschreiben oder durch persönliche Ansprache aufgerufen wird. In Deutschland wird zur Mobilisierung (ergänzend) gerne ei-



ne Zufallsauswahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus dem Einwohnermelderegister vorgenommen, die zum Bürgerforum eine an sie persönlich gerichtete Einladung des Bürgermeisters erhalten (Röcke, 2005). Diese Methode wird u.a. in Emsdetten (35.000 Einwohner), Hilden (56.000 Einwohner), Vlotho (21.000 Einwohner) und im Berliner Bezirk Treptow-Köpenick (233.000 Einwohner) angewendet.

Die Verfahren unterscheiden sich dadurch, dass der Idealtyp der Bürgernähe vor allem die Quartiere einbezieht und auf dieser Ebene auch Investitionen zum Gegenstand haben kann.<sup>1</sup> Auf der Ebene der Gesamtstadt geht es nicht mehr um Investitionen, sondern um allgemeine Ziele, ohne konkrete Berechnung der Kosten, weshalb eine Kopplung mit Prozessen der strategischen Planung möglich ist. Nach diesem Vorbild organisierte z.B. der Bürgermeister von Bobigny zweimal im Jahr offene Treffen in den Stadtteilen, bei denen er den Bewohnerinnen und Bewohnern Rede und Antwort stand. Bei dem Verfahren „Konsultation über öffentliche Finanzen“ wiederum geht es in erster Linie

um eine Transparentmachung der finanziellen Situation der Stadt. Informationen zum Gesamthaushalt werden in Broschüren, im Internet und durch Pressemitteilungen erteilt. Das Verfahren existiert in zwei Varianten. In der einen, die am weitesten verbreitet ist, werden wie z.B. in Hilden Dienstleistungen öffentlicher Einrichtungen und Aufgabenbereiche der Verwaltung vorgestellt. Es geht um die Einnahmen und Ausgaben von Bibliotheken, Schwimmbädern, Kindergärten bzw. Straßenreinigung, Abwasserbehandlung oder Müllentsorgung etc.. Die Bürger/-innen können dann im offenen Plenum oder in spezifischen Foren ihre Anregungen äußern. Die zweite Variante des Idealtyps „Konsultation über öffentliche Finanzen“ hat den Ausgleich eines Haushaltsdefizits zum Ziel. Die Qualität der Diskussion ist bei der „Konsultation über öffentliche Finanzen“ im Allgemeinen niedrig, da in den meisten Fällen kaum Zeit für eine tiefgehende Diskussion zur Verfügung steht. Bei dem Verfahren der Bürgernähe hingegen kann sie besser sein, weil mitunter in kleinen Gruppen gearbeitet wird.

### Hilden

Die Stadt Hilden (56.000 Einwohner) gehört zu den wenigen Beispielen in Deutschland, in denen der Bürgerhaushalt als etabliert gelten kann. Er wurde im Jahr 2001 im Rahmen des Pilotprojektes „Kommunaler Bürgerhaushalt“ des Landes Nordrhein-Westfalen eingeführt. Der Bürgerhaushalt dient in erster Linie dazu, die Finanzen der Stadt und die Arbeit der Verwaltung der Bürgerin bzw. dem Bürger transparenter zu machen. Hierzu wird jährlich eine Broschüre mit den wesentlichen Informationen erstellt. Im Zentrum des Beteiligungsprozesses steht ein Bürgerforum, zu dem Einwohner per Zufallsauswahl eingeladen werden. Darüber ist eine Teilnahme für jede interessierte Bürgerin und jeden interessierten Bürger möglich. Das Forum umfasst eine Abendveranstaltung, auf der Bürgermeister/in und Kämmerin bzw. Kämmerer zunächst einen Überblick über die finanzielle Situation der Stadt geben. Im interaktiven Teil der Veranstaltungen können Bürger/-innen

an Informationsständen mehr über die Tätigkeit der Verwaltung erfahren. Im Jahr 2004 wurden z. B. die Arbeit der Feuerwehr, der Bauverwaltung, des Ordnungsamtes sowie das Jugendprogramm vorgestellt. Bei Fragen können sich die Teilnehmer/-innen an die anwesenden Mitarbeiter/-innen der Verwaltung wenden, Anregungen zur Verbesserung des Angebots können auf bereitliegenden Kärtchen notiert und in eine Sammelbox geworfen werden. Eine Hierarchisierung der Vorschläge findet nicht statt, jedoch erhält jede Bürgerin bzw. jeder Bürger per Brief eine persönliche Antwort, ob und ggf. wann sein bzw. ihr Anliegen umgesetzt wird. Bei den umgesetzten Vorschlägen handelt es sich im Wesentlichen um kleinere Reparaturmaßnahmen an öffentlichen Einrichtungen (Gebäuden, Straßen etc.) oder um kleine Veränderungen im Dienstleistungsbereich (Öffnungszeiten, Angebot der Bibliothek etc.).

<sup>1</sup> Mit dem Begriff „Bürgernähe“ sind vor allem zwei Aspekte gemeint: Zum einen bezieht er sich auf eine geografische Nähe, also auf die Partizipation der Bürger in den einzelnen Stadtteilen, zum anderen kann der Begriff für einen engen Kontakt zwischen der Gemeindeleitung und den Bürgern stehen.

Was das Verfahren „Konsultation über öffentliche Finanzen“ interessant macht, ist seine Verbindung mit dem Prozess der Verwaltungsmodernisierung. Wie lässt sich diese jedoch stärken? Möglicherweise kann hierzu die Ausweitung der Diskussion einen Beitrag leisten. Desgleichen könnte die Verwaltung konkrete Fragen vorbereiten, bei denen das Feedback der Bürger/-innen unmittelbar zur Verbesserung öffentlicher Leistungen beiträgt, z.B.: „Sehen Sie Bereiche, wo die Straßenreinigung intensiviert werden müsste, bzw.

gibt es Orte, an denen Ihrer Meinung nach zu oft gekehrt wird?“. Das Modell der Bürgernähe wiederum hat wie erwähnt einen Vorteil in der relativ guten Diskussion zwischen der Bürgerschaft, der Verwaltung und den Ratsmitgliedern. Als Nachteil beider Idealtypen ist anzusehen, dass die Verbindlichkeit bezüglich der Umsetzung der Vorschläge niedrig und die Autonomie der Zivilgesellschaft schwach ausgeprägt ist.

### **Bobigny**

Bobigny (45.000 Einwohner) ist ein im Departement Seine-Saint-Denis gelegener Vorort von Paris. Der alte Stadtkern wurde schon vor langer Zeit durch Wohnhochhäuser ersetzt. Die weit überwiegende Mehrheit der Bewohner gehört den unteren sozialen Schichten an, der Anteil von Migrant/-innen oder Bürger/-innen mit Migrationshintergrund ist hoch. Die Stadt bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern zahlreiche Sozialleistungen, insbesondere eine hohe Zahl von Sozialwohnungen. Dennoch hat die öffentliche Verwaltung aufgrund finanzieller Schwierigkeiten wachsende Probleme, ihr Dienstleistungsangebot zu erfüllen. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hat die Stadtverwaltung deshalb in den Wohnvierteln wie auch auf gesamtstädtischer Ebene zahlreiche Verfahren der Bürgerbeteiligung eingeführt (zu denen zwischen 2002 und 2004 auch der Bürgerhaushalt gehörte). Seit dieser Zeit gibt es in Bobigny verschiedene Arten von Quartiersversammlungen, in denen Mandatsträger/-innen, Verwaltungsmitarbeiter/-innen und Bewohner/-innen zusammenkommen und über Probleme des alltäglichen

Lebens diskutieren. Parallel hierzu verläuft auf der Ebene der Gesamtstadt ein Prozess des partizipativen strategischen Managements (der diesen Namen jedoch nicht offiziell trägt). Er beinhaltet regelmäßig tagende Arbeitsgruppen sowie Stadtkonferenzen (*assises*), die im Abstand von zwei Jahren stattfinden. Der Bürgerhaushalt ist Bestandteil dieser Vielzahl von Partizipationsinstrumenten. Die Bürger/-innen haben keine direkten Entscheidungskompetenzen und das Verfahren wird stark von der Stadtverwaltung dominiert – auch wenn diese sich bemüht, in regelmäßigem Kontakt und Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern zu bleiben.

Aus diesen Beteiligungsprozessen erhalten Regierung und Verwaltung Anregungen, aus denen sie eine Vorschlagsliste erstellen, die auch veröffentlicht wird. Eine ausschließlich aus Bürgerinnen und Bürgern zusammengesetzte Begleitkommission wacht über die Umsetzung dieser Vorschläge und legt regelmäßig Berichte vor.

## **5. Fünf Kontinente**

Nach dieser ersten Annäherung an die Bürgerhaushalte in der Welt soll es nun um eine tiefergehende Beschäftigung mit den einzelnen Kontinenten gehen. Dabei wird jeweils etwas zu den Rahmenbedingungen gesagt, aus welchen heraus Bürgerhaushalte entstanden sind. Genannt werden die zentralen Akteure, die Netzwerke und ihre Ziele. Natürlich wird, soweit dies möglich ist, auch Auskunft über die Wirkungen der einzelnen Beispiele gegeben. Ebenso werden konkrete Beispiele und Situationen beschrieben,

die einen Einblick in die Praxis geben. Diese Beobachtungen wie auch die Schilderung von Methoden sind meist in einem Kasten dargestellt. Begonnen wird mit dem Bericht über Lateinamerika, weil dort die ersten Bürgerhaushalte entstanden sind. Das darauffolgende Kapitel nimmt Europa und Nordamerika unter die Lupe. Es kann hier von einer „Rückkehr der Karavellen“ gesprochen werden, weil der Bürgerhaushalt als ein Beispiel dafür steht, was die Industrieländer des globalen Nordens vom Süden lernen können. Darüber hinaus sind Bürgerhaushalte mittlerweile in Afrika und auch in Asien und Ozeanien entstanden, die

sen Teilen der Welt wurden zwei eigene Kapitel gewidmet. In der Zusammenfassung wird der Aspekt des gegenseitigen Lernens vertieft. Eingegangen wird auf Fragen wie: Welche Gemeinsamkeiten sind zu beobachten? Welche Art von Bürgerhaushalt ist für welche Art von Kommune inter-

essant? Welche Rolle spielen Netzwerke bei der Verbreitung von Bürgerhaushalten? Und welche Vorschläge können daraus für eine weitere Verbreitung einer Bürgerbeteiligung am Haushalt formuliert werden?

Tabelle 1: Hauptmerkmale der idealtypischen Verfahren des Bürgerhaushalts

	1. Adaptation von Porto Alegre	2. Bürgernahe Partizipation	3. Konsultation öffentlicher Finanzen	4. Multi Stakeholder-Partizipation	5. Community-Bürgerhaushalt	6. Partizipation organisierter Interessen
<b>Herkunft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adaptation des Verfahrens aus Porto Alegre</li> <li>- Bruch mit bestehenden Traditionen der Bürgerbeteiligung</li> <li>- Standardisiertes Verfahren in globalisierungskritischer Bewegung; von Forschern analysiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quartiersräte, Quartiersfonds, bürgernahe Verwaltung</li> <li>- Ausdehnung auf gesamte Stadt</li> <li>- Gering standardisiertes Verfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reformmodell der öffentlichen Verwaltung aus Christchurch (Neuseeland), partizipative Varianten des New Public Management, strategische Planung</li> <li>- Durch Stiftungen standardisiertes Verfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partizipative Variante des Public Private Partnerships</li> <li>- Gewisse Standardisierung durch internationale Organisationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verfahren des Community Development (z.B. Gemeinwesenfonds) und empowerment (im Rahmen urbaner Entwicklungsprogramme)</li> <li>- Gewisse Standardisierung durch NROs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neokorporative Verfahren auf lokaler Ebene, Agenda 21, partizipative strategische Planung, Partizipationsverfahren für lokale Vereine</li> <li>- Gewisse Standardisierung durch internationale Organisationen</li> </ul>
<b>Organisation der Veranstaltungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offene Versammlungen im Quartier, Delegierte auf Stadtebene</li> <li>- Zyklus der Partizipation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offene Versammlungen im Quartier und in der Stadt</li> <li>- Zyklus der Partizipation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offene Versammlungen auf Stadtebene</li> <li>- Oft kein Zyklus der Partizipation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geschlossene Versammlungen auf Stadtebene</li> <li>- Nicht notwendigerweise Zyklus der Partizipation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschiedene Versammlungsformen auf Quartiersebene, Delegierte auf Stadtebene</li> <li>- Nicht notwendigerweise Zyklus der Partizipation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geschlossene Versammlungen auf Stadtebene</li> <li>- Nicht notwendigerweise Zyklus der Partizipation</li> </ul>
<b>Deliberation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskussion über Investitionen/ Projekte</li> <li>- Hierarchisierung der Investitionen/ Projekte unter Berücksichtigung von Kriterien zur distributiven Gerechtigkeit, formalisiertes Verfahren</li> <li>- Mittlere oder gute deliberative Qualität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskussion über Investitionen auf mikrolokaler Ebene oder über allg. Orientierungen der Stadtpolitik</li> <li>- Keine Hierarchisierung der Investitionen, informelle Regeln</li> <li>- Schwache oder mittlere deliberative Qualität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskussion über kommunalen Haushalt oder das allgemeine Dienstleistungsangebot</li> <li>- Keine Hierarchisierung der Dienstleistungen, mögliche Hierarchisierung der Prioritäten, eher informelle Regeln</li> <li>- Schwache deliberative Qualität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskussion über konkrete Projekte, finanziert von öffentlich-privater Partnerschaft</li> <li>- Hierarchisierung der Projekte, formalisierte Regeln</li> <li>- Mittlere oder gute deliberative Qualität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskussion über Projekte aus lokalen Communities</li> <li>- Hierarchisierung der Projekte, formalisierte Regeln</li> <li>- Mittlere oder gute deliberative Qualität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskussion über Themen einzelner Politikfelder und evtl. über spezifische Projekte</li> <li>- Gewisse Hierarchisierung innerhalb der allgemeinen politischen Orientierungen, nicht unbedingt formalisierte Regeln</li> <li>- Mittlere oder gute deliberative Qualität</li> </ul>
<b>Zivilgesellschaft (ZG)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insbesondere aktive Bürger (oder organisiert)</li> <li>- Echte Verfahrensautonomie der ZG, Entscheidungskompetenz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insbesondere aktive Bürger (oder organisiert)</li> <li>- Geringe Verfahrensautonomie der ZG, konsultatives Verfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktive oder 'einfache' Bürger (Losverfahren)</li> <li>- Geringe Verfahrensautonomie der ZG, konsultatives Verfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisierte Bürger und private Firmen</li> <li>- Geringe Verfahrensautonomie der ZG, Entscheidungskompetenz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insbesondere organisierte Bürger</li> <li>- Echte Verfahrensautonomie der ZG, Entscheidungskompetenz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisierte Bürger neben lokalen Institutionen und Arbeitgeberverbänden</li> <li>- Variable Verfahrensautonomie der ZG, variable Kompetenzen</li> </ul>

Quelle: basierend auf Sintomer/Herzberg/Röcke, 2010

# I. Gesellschaftliche Veränderungen durch Partizipation? Bürgerhaushalte in Lateinamerika

Lateinamerika hat für die Bürgerbeteiligung am Haushalt weltweit eine zentrale Bedeutung. Die Idee wurde in den 1980er Jahren auf dem Kontinent geboren und die Hälfte aller Bürgerhaushalte ist heute hier zu finden. Legt man den Fokus auf die sich am dynamischsten entwickelnden Beispiele, ist der Anteil sogar noch größer.

In diesem Teil der Welt spielte der Einfluss von Porto Alegre fast überall eine entscheidende Rolle, auch wenn sich die Verfahren vor Ort den jeweiligen Bedingungen angepasst und mit anderen Ansätzen vermischt haben. Darüber hinaus fällt die soziale und politische Bedeutung unterschiedlich aus, seit sich die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt in der gesamten Region verbreitet hat. Bürgerhaushalte werden von neuen Akteuren wie der Weltbank unterstützt, die sich stark von den linksgerichteten Netzwerken unterscheiden, welche das Konzept als erste propagiert hatten. Insgesamt gesehen ist somit das Bürgerhaushalts-Panorama nicht weniger kontrastreich als in anderen Regionen der Welt, wie wir später noch sehen werden.

Am Anfang dieses Kapitels wird das Beispiel Porto Alegre vorgestellt, bevor die Verbreitung des Bürgerhaushalts zunächst in Brasilien und anschließend auf dem lateinamerikanischen Kontinent beschrieben wird. Dabei wird verstärkt das Augenmerk auf Netzwerke gerichtet, die sich für Bürgerhaushalte engagiert haben. Anschließend werden wir analysieren, wie der ursprüngliche Ansatz mit anderen Formen der Bürgerbeteiligung vermischt wurde, um sodann die Ergebnisse vorzustellen und offene Fragen zu diskutieren. Wie kann man diese offensichtliche Erfolgsgeschichte des Bürgerhaushalts in Lateinamerika erklären? Entsprechen die aktuellen Beispiele tatsächlich den Idealen aufgrund derer Bürgerhaushalte ursprünglich entstanden sind? Und welche Trends zeichnen sich ab?

## 1. Es war einmal in Porto Alegre

Die ersten Bürgerhaushalte entstehen unter besonderen Umständen. Brasilien gehört zu den Ländern mit den größten Einkommensunterschieden weltweit. Die 1980er Jahre waren geprägt vom Übergang von Diktatur zu Demokratie. Fast zwei Jahrzehnte lang forderten Massenbewegungen soziale und politische Veränderungen und erschütterten

damit die öffentliche Ordnung. Die neue Verfassung, die daraufhin 1988 verabschiedet wurde, gilt als fortschrittlich und offen gegenüber einer Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Im Gegensatz dazu war die politische Praxis jedoch weiterhin von Korruption und Klientelismus geprägt. Von diesem Trend hebt sich Porto Alegre, die 1,4 Millionen Einwohner zählende Hauptstadt des Bundesstaates Rio Grande do Sul, ab. Die Stadt versuchte sich stets dem Einfluss der Zentralregierung zu entziehen; der Lebensstandard liegt hier über dem Landesdurchschnitt. Nicht zuletzt hatte es in dieser Stadt die bedeutendsten sozialen urbanen Bewegungen in ganz Brasilien gegeben (Baierle, 2007; Avritzer, 2002). Porto Alegre war eine Hochburg der Arbeiterpartei PT (*Partido dos Trabalhadores*), die hier noch weiter links ausgerichtet war als im übrigen Land.

Nach einigen Versuchen in kleineren Städten entstand im Jahr 1988 nach dem Wahlsieg der Arbeiterpartei in Porto Alegre ein Bürgerhaushalt, der seine Einführung einem besonderen *window of opportunity* (dt. „Fenster der Gelegenheit“) zu verdanken hat (Abers, 2000). Es war nicht nur die neue Linksregierung, die über eine Bürgerbeteiligung am Haushalt diskutierte. Auch Gruppen aus der Zivilgesellschaft, insbesondere Stadtteilinitiativen, forderten eine stärkere Mitbestimmung ein. Der Bürgerhaushalt war somit das Resultat von Initiativen, die sowohl von oben als auch von unten ausgingen. Das stark präsidentiell ausgerichtete politische System wirkte sich dabei förderlich aus: Der direkt gewählte Bürgermeister, der zu diesem Zeitpunkt im Stadtrat keine Mehrheit besaß, war zur Durchsetzung seiner Politik auf Unterstützung der Zivilgesellschaft angewiesen. Zu betonen ist, dass die Ausgestaltung des Bürgerhaushalts vor allem durch pragmatische Überlegungen geprägt wurde und nicht von einem intellektuell und politisch vorgedachten Konzept. Im Jahr 1993 erreichte das Verfahren eine Ausgestaltung, die es bis heute beibehalten hat. Es änderte sich auch nicht grundlegend, als die Arbeiterpartei im Jahr 2004 nach 16 Jahren das Bürgermeisteramt an die Opposition abgeben musste. Der Bürgerhaushalt war so sehr etabliert, dass die neue Regierung es nicht wagte ihn abzuschaffen, obgleich das Engagement für das Verfahren nachließ.

Mit dem Bürgerhaushalt sollten drei Ziele verfolgt werden. Das erste Ziel war ein politisches und stand für die

„Demokratisierung der Demokratie“: Mittels Basisdemokratie und Mobilisierung ärmerer Bevölkerungsgruppen sollte der Klientelismus zurückgedrängt werden. Das zweite war ein soziales Ziel und bestand in der „Umkehr bei der Prioritätensetzung“ zugunsten der Benachteiligten, insbesondere derer, die in den Vorstädten lebten und die im Zuge der Stadtentwicklung fast vergessen worden waren. Hierbei ist zu beachten, dass die Armen in Brasilien die Mehrheit der Bevölkerung stellen und seit Jahrzehnten von politischen Entscheidungen ausgegrenzt sind. Das dritte Ziel trat erst in Erscheinung, als die Hoffnung einiger PT-Führer/-innen auf eine baldige Revolution schwand: Der Bürgerhaushalt sollte zu einer Regierungsführung beitragen, welche die Korruption beendet und die Wirksamkeit der öffentlichen Hand steigert (Fedozzi, 1999; Gret/Sintomer, 2004).

Das Verfahren, das in Porto Alegre unter den oben beschriebenen Umständen entwickelt wurde, ist sehr komplex und kann als eine echte institutionelle Innovation angesehen werden. Die Grundidee besteht darin, Bürger/-innen an der Entscheidung über die Verwendung öffentlicher Mittel zu beteiligen. Dies geschieht mittels einer Übertragung von Entscheidungskompetenz auf die Ebene der Quartiere und eines Konsultationsprozesses auf Ebene der Gesamtstadt. Eine bürgerschaftliche Kontrolle kann zudem auf allen Ebenen ausgeübt werden. Hierzu bietet der Bürgerhaushalt die Struktur einer dreistufigen ‚Partizipations-Pyramide‘ an: Versammlungen in den Stadtvierteln, die allen Interessierten offen stehen, Versammlungen und Delegiertenforen in den Bezirken des Bürgerhaushalts<sup>2</sup> sowie auf der gesamtstädtischen Ebene ein Rat des Bürgerhaushalts, der die Koordination des Prozesses übernimmt. Zusätzlich zu dieser territorialen Aufteilung gibt es themenbezogene Versammlungen (z.B. für Wohnungswesen, städtische Infrastruktur, Gesundheitsfürsorge, Bildung, Jugend, Kultur, Sport usw.), die den Fachbereichen der Verwaltung zugeordnet sind.

Ziel der Basisversammlungen ist die Diskussion über Prioritäten und die Wahl von Delegierten, welche die von den Bürgerinnen und Bürgern unterbreiteten Vorschläge wei-

ter verfolgen. Jede und jeder, die bzw. der Interesse hat, 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 städtischen Exekutive, die ihr wichtigster Partner ist, unabhängig bleiben. Das Kommunalparlament<sup>3</sup> als Legislative spielt im Gegensatz dazu bei dieser Art von Bürgerhaushalt nur eine marginale Rolle, obwohl es formaljuristisch gesehen weiterhin den Haushalt verabschiedet. Die Bürgerhaushalts-Delegierten werden von der Basis streng kontrolliert. Sie haben ein einjähriges Mandat, können jederzeit abberufen und nur begrenzt wieder gewählt werden – dies alles sind Merkmale, die die Autonomie einschränken und durch die sich die Delegierten von Vertretern in Gremien der repräsentativen Demokratien unterscheiden. Auf der Ebene der Gesamtstadt trifft sich der Rat des Bürgerhaushalts einmal 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 bieten Fortbildungen an, damit die Delegierten auch tatsächlich in der Lage sind, den Haushalt in Kooperation mit der Verwaltung zu planen. Der Partizipationsprozess ist dabei nicht auf wenige Momente beschränkt, sondern bezieht sich auf das ganze Jahr, wie aus der Abbildung 3 auf Seite 20 deutlich wird.

<sup>2</sup> Bei den Bezirken des Bürgerhaushalts handelt es sich nicht um Verwaltungsbezirke, sondern um eine Aufteilung der Stadt in Planungszonen, die für den Bürgerhaushalt auf der Basis von Sozialräumen definiert wurden.

<sup>3</sup> Anders als in Deutschland bilden die Kommunen in Brasilien eine Staatsebene. Aus diesem Grund können die Gemeindevertretungen als Parlamente bezeichnet werden, was für den deutschen Kontext formaljuristisch nicht zutrifft.

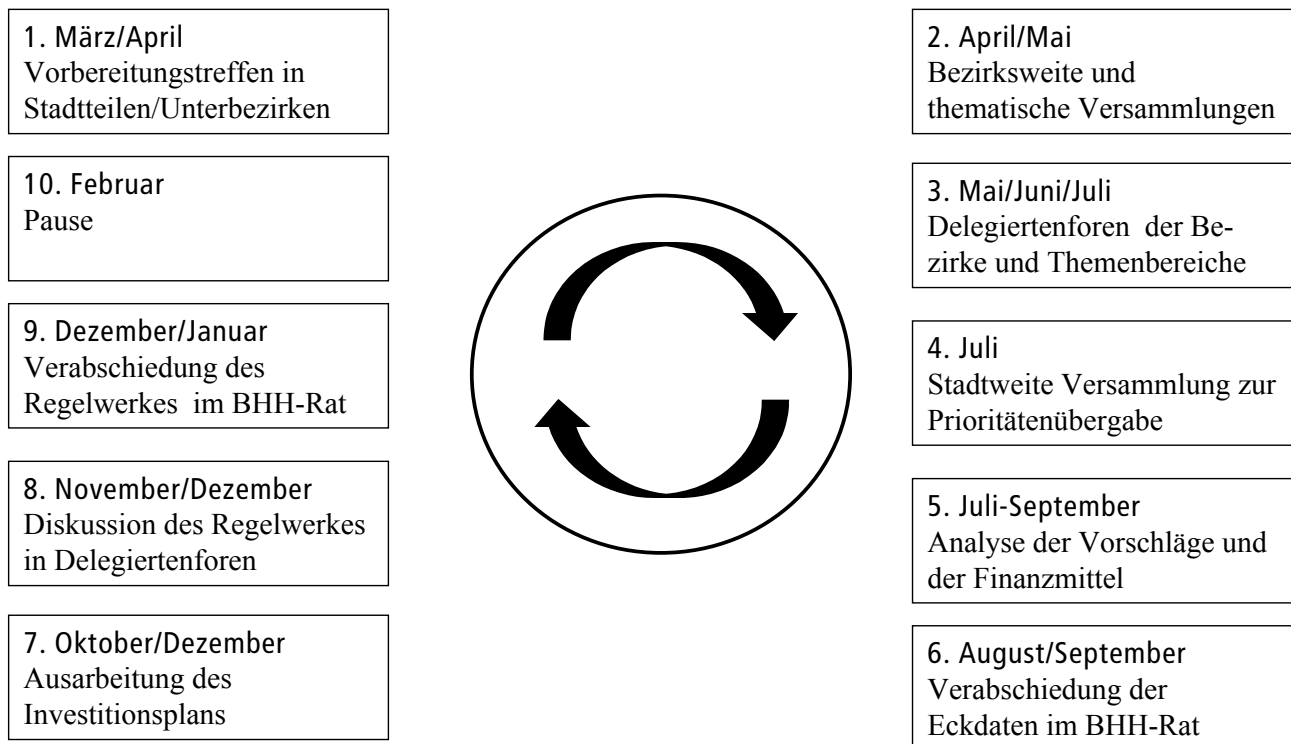


Abbildung 3:

**Partizipationszyklus des Bürgerhaushalts von Porto Alegre**

Bei den meisten Diskussionen geht es entweder um die jährliche Investitionsplanung, die Einnahmen der Stadt oder um laufende Ausgaben für Aktivitäten und Programme. Die langfristige städtebauliche und ökonomische Entwicklung wird vom Bürgerhaushalt nicht berücksichtigt, denn sie ist nur zweitrangig. Innerhalb dieses Rahmens sind die Delegierten des Bürgerhaushalts dafür zuständig, die Vorschläge der Bürgerschaft hinsichtlich ihrer technischen Umsetzbarkeit zu prüfen und die zur Verfügung stehenden Gelder zwischen den Bürgerhaushalts-Bezirken zu verteilen, wozu drei Kriterien (siehe auch Tabelle 2) herangezogen werden: (a) der Platz des Vorschlags auf der Prioritätenliste des Bezirks (bei der Abstimmung verfügt jede Teilnehmerin und jeder Teilnehmer über eine Stimme); (b) die Einwohnerzahl des Bezirks und (c) die Qualität der bereits vorhandenen Infrastruktur bzw. der verfügbaren Dienstleistungen. Dabei haben nicht alle Kriterien den gleichen Einfluss. Sie werden anhand eines Multiplikators gewichtet, der jedes Jahr aufs Neue von den Delegierten bestimmt und im Regelwerk des Bürgerhaushalts festgeschrieben wird (Genro/De Souza,

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

1997; Fedozzi, 2000; Herzberg, 2001; Baiocchi, 2005). Die Einbeziehung dieses auf sozialer Gerechtigkeit beruhenden Bewertungsmaßstabs kann als eine der innovativsten Errungenschaften des Bürgerhaushalts von Porto Alegre angesehen werden.

Tabelle 2: **Verteilungskriterien des Bürgerhaushalts von Porto Alegre**

<b>Priorität des Bezirkes / des Themenbereiches (Gewicht 5)</b>	
	Bewertung
erste Priorität	Stufe 4
zweite Priorität	Stufe 3
dritte Priorität	Stufe 2
vierte Priorität	Stufe 1
<b>Einwohnerzahl (Gewicht 2)</b>	
	Bewertung
mehr als 90.001 Einwohner	Stufe 4
45.001 bis 90.000 Einwohner	Stufe 3
25.001 bis 45.000 Einwohner	Stufe 2
25.000 und weniger Einwohner	Stufe 1
<b>Ausmaß der Mängel bei der Infrastruktur bzw. im Dienstleistungssektor (Gewicht 4)</b>	
	Bewertung
76,00 bis 100%	Stufe 4
51 bis 75,99 %	Stufe 3
15 bis 50,99 %	Stufe 2
0,01 bis 14,99 %	Stufe 1

Quelle: Broschüre der Stadt Porto Alegre

Obwohl es in manchen Bereichen Probleme gibt, die bis heute nicht überwunden worden sind, wird der Bürgerhaushalt von Porto Alegre von der Wissenschaft in seiner Gesamtwirkung positiv bewertet. Dies liegt u.a. daran, dass die Beteiligung am Anfang ständig zunahm und im Jahr 2002 mit 17.200 Teilnehmern bei den Bezirksversammlungen einen Höhepunkt erreichte. Noch viel mehr Menschen beteiligten sich an den Treffen auf Stadtteilebene. Die soziale Zusammensetzung der Teilnehmer/-innen ist sogar noch beeindruckender: Menschen mit niedrigem Einkommen beteiligen sich ten-

denziell stärker als andere, Frauen stellen seit einigen Jahren die Mehrheit der Teilnehmer/-innen in den unteren Beteiligungsebenen, und auch junge Menschen sind sehr aktiv. Die Delegierten haben zwar ein höheres Bildungsniveau als die Teilnehmer/-innen der Basisversammlungen und der Anteil der Männer und älteren Menschen ist höher, dennoch spiegelt die Zusammensetzung der Teilnehmer die Bevölkerung von Porto Alegre in angemessener Weise wider (Fedozzi, 2007). Denn beim Bürgerhaushalt können sich in großem Maße diejenigen einbringen, die bisher außerhalb des politischen Systems standen. Der Bürgerhaushalt hat dazu geführt, dass die Zivilgesellschaft und besonders die unteren Einkommensgruppen tatsächlich mehr Macht erhalten hat (Baierle, 2007). Dies wurde auch dadurch verstärkt, dass zur Formulierung und Durchsetzung von Interessen immer mehr demokratisch organisierte Initiativen und Vereine entstanden sind, welche die klientelistischen Strukturen abgelöst und somit zur Herausbildung einer demokratischen Kultur beigetragen haben (Avritzer, 2002).

### **Eine Bezirksversammlung des Bürgerhaushalts von Porto Alegre**

Es ist ein kalter Abend Anfang April 1999. Wie an fast jedem Tag seit dem 20. März findet eine Bürgerhaushalts-Versammlung statt. Heute ist Restinga an der Reihe, eines der weit draußen gelegenen Gebiete von Porto Alegre. Mitten auf einer Wiese – die wohl tagsüber als Spielplatz dient – ist ein riesiges Zelt errichtet worden, vor dem sich eine Menschenschlange bildet. Zur Verkürzung der Wartezeit wird ein Theaterstück aufgeführt. Aus allen Richtungen und auf unterschiedliche Weise strömen Bürger/-innen heran: zu Fuß, in vollgepackten Autos, in Pferdefuhrwerken, allein oder in Gruppen, in Familien oder mit Freunden. Am Eingang sind Tische aufgestellt, an denen städtische Bedienstete sitzen, die die Teilnehmer/-innen einweisen und Namen, Zugehörigkeit zu Vereinen/Initiativen und Alter aufnehmen.

Es sind viele Menschen gekommen – mit Sicherheit Hunderte, vielleicht sogar Tausend. Die genaue Zahl wird am Ende des Treffens bekannt gegeben. Die Kinder laufen in Richtung eines Betreuungszelts, das beheizt und voller Spielzeug ist. Dort werden sie für die Dauer der Versammlung beaufsichtigt. Nach und nach nehmen die Erwachsenen ihre Plätze ein. Um 19 Uhr beginnt die Versammlung. Zu Beginn spricht einer der städtischen Bürgerhaushalts-Koordinatoren und stellt die neben ihm sitzenden Leute vor. Er bittet die Teilnehmer/-innen sich für Wortbeiträge in die Redeliste einzutragen. Im Anschluss gibt es zwei kurze Power-Point-Präsentationen zu sehen. In der ersten werden das Bürgerhaushalts-Verfahren und zentrale Begriffe erläutert. Die andere enthält eine Rechenschaftslegung über die im letzten Jahr verabschiedeten Prioritäten des Bezirks. Außerdem wird über einige der wichtigsten gesamtstädtischen Projekte berichtet, wie zum Beispiel über den Ausbau des innerstädtischen Autobahnringes. Nach den Diavorführungen werden die etwa 15 Personen aufgerufen, die sich in die Redeliste eingetragen haben. Je Wortmeldung stehen maximal drei Minuten zur Verfügung. Die Beiträge sind im Allgemeinen sehr konkret: „Die Stadtverwaltung hat uns eine Schule versprochen, und es hat sich immer noch nichts getan; in unserem Stadtviertel brauchen wir

ein Gesundheitszentrum; wir sind gerade dabei, ein Projekt zur Förderung von Kleinunternehmen ins Leben zu rufen“; und so weiter.

Manche Sprecher/-innen vertreten eine Anwohnergruppe oder einen Verband; sie haben für ihre Projekte eine regelrechte Wahlkampagne organisiert. Jede Kleingruppe hat meist schon einen oder zwei Sprecher benannt. Die Anzahl der Delegierten hängt von der Gesamtteilnehmerzahl ab, weshalb die Gruppen versuchen, möglichst viele Unterstützer/-innen zu mobilisieren. Wenn eine Gruppe aufgrund ihrer Mitgliederzahl nur Anrecht auf einen Delegierten hat, kann eine Konkurrenzsituation entstehen. In einem solchen Fall entscheiden die Mitglieder durch Handzeichen oder in geheimer Wahl. Dieser Aufwand begründet sich in der Macht der Delegierten. Sie übernehmen im Bürgerhaushalt eine wichtige Funktion: Sie müssen zwischen März und Juni eine Vielzahl von Treffen koordinieren, auf denen die Bürger/-innen ihre Vorschläge präsentieren: eine Schule, ein Ausbildungszentrum, ein Gesundheitszentrum, Straßenbeleuchtung, eine bessere Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, die Restauration eines Gebäudes. Im Bezirksforum diskutieren die Delegierten diese Vorschläge erneut und entscheiden, welche in die Prioritätenliste aufgenommen werden.

Um 20.30 Uhr – eine halbe Stunde vor Ende der Versammlung – ist Zeit für Fragen an die Verwaltung, die durch den Bürgermeister vertreten ist. Eine rege Diskussion bricht aus, Beiträge zu allen möglichen Themen hallen durch den Raum. In der allerletzten Minute der Versammlung begibt sich Bürgermeister Raul Pont mitten unter die Zuhörer/-innen, damit er besser gegen die Polemik ankämpfen kann: Der gewählte Vertreter steht symbolisch inmitten der Bürgerschaft, nicht um Hände zu schütteln, sondern um auf Kritik einzugehen.

*Quelle: Gret/Sintomer, 2004*



Ein weiterer Effekt des Bürgerhaushalts besteht darin, dass er zu einer Umverteilung öffentlicher Investitionsmittel zugunsten der benachteiligten Stadtbezirke geführt hat: In den Wohngebieten der Armen wurde eine medizinische Grundversorgung aufgebaut, es wurden mehr Schulen und Kinderkrippen eingerichtet, viele Straßen der *favelas* (dt.: Elendsviertel) wurden asphaltiert, und die meisten Haushalte haben nun einen Anschluss an die Trinkwasserversorgung und an die Kanalisation. Dies alles ist geschehen, weil sich die Armen am stärksten in den Beteiligungsprozess eingebracht haben und so eine Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und der Infrastruktur in ihren Wohngebieten erreicht haben.

Darüber hinaus hat der Bürgerhaushalt tatsächlich die Regierungsführung verbessert. Die Korruption, die allerdings in Porto Alegre nicht so verbreitet war wie in anderen brasilianischen Städten, wurde weiter zurückgedrängt. Der Bürgerhaushalt war auch ein Anreiz zur Reform der Verwaltung: Ein mit starken Kompetenzen ausgestattetes Planungsamt wurde für die Koordination der Bürgerbeteiligung und Kommunikation mit dem Rat des Bürgerhaushalts eingerichtet. Ebenso wurde die Zusammenarbeit der verschiedenen Fachbereiche durch eine Anpassung der Verwaltungsstrukturen erleichtert. Darüber hinaus führte man neue auf Produkte und Programme bezogene Methoden der Haushaltsplanung ein. Allgemein ist somit eine Verbesserung der Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft zu beobachten (Fedozzi, 1999, 2000).

Mit den oben beschriebenen Wirkungen wurde tatsächlich ein Großteil der angestrebten Ziele erreicht. Eine der größten Schwächen besteht jedoch darin, dass die jährlichen Investitionen langfristig zu einem Anstieg der Unterhaltungskosten geführt haben (World Bank, 2008). Auch fehlten manchmal Mittel für andere Planungsprojekte, die außerhalb des Bürgerhaushalts stattfanden (Allegretti, 2003). Sind diese Probleme überall in Lateinamerika zu finden oder haben andere Städte hierfür Lösungen gefunden?

## 2. Die Ausbreitung in Brasilien

Ungeachtet der Herausforderungen und Grenzen des Bürgerhaushalts von Porto Alegre wurde der Ansatz vielerorts übernommen und angepasst. Ein solcher Erfolg war selbst für Brasilien nicht selbstverständlich, denn der Landesverband von Rio Grande do Sul galt auch innerhalb der Arbeiterpartei als links; außerdem regierte die PT in den 1990er Jahren in nicht so vielen Städten, die zu einer Verbreitung von Bürgerhaushalten hätten beitragen können. Dennoch sind die Zahlen beeindruckend: In den Jahren 1993-1997 gab es noch weniger als 40 Städte, die das Bürgerhaushalts-Label für sich in Anspruch nahmen; im Zeitraum 1997-2000 waren es ungefähr 100 und zwischen 2001-2004 gab es schon ca. 200 Beispiele,<sup>4</sup> obwohl zu diesem Zeitpunkt die Arbeiterpartei nur in der Hälfte der Bürgerhaushalts-Kommunen an der Regierung war (Grazia de Grazia/Torres Ribeiro, 2003).

In den Großstädten war die Verbreitung des neuen Beteiligungsinstruments sogar noch beeindruckender: Im Zeitraum 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 1 Million Einwohnern eine Bürgerbeteiligung am Haushalt. Damit lebten 58 Prozent der Bevölkerung der Millionenstädte Brasiliens in einer Bürgerhaushalts-Kommune (Marquetti, 2005). Neben Porto Alegre waren es u.a. São Paulo (11 Mio. Einwohner), Belo Horizonte (3,1 Mio. Einwohner), Recife (1,4 Mio. Einwohner), Belém (1,3 Mio. Einwohner) etc.. Bürgerhaushalte dehnten sich aber auch auf kleinere Städte und in ländlicheren Gebieten aus. Dies war insbesondere in einigen Teilen des Bundesstaates Rio Grande do Sul zu beobachten und in Randgebieten großer Ballungszentren, so z.B. in den drei in der Nähe von São Paulo gelegenen Städten Santo André (650.000 Einwohner), Guarulhos (790.000 Einwohner) und Campinas (fast 1 Mio. Einwohner). Der Bundesstaat São Paulo war somit in dieser bis zum Jahr 2004 andauernden Phase eine Hochburg des Bürgerhaushalts – es gab hier die meisten Beispiele in ganz Brasilien. Ingesamt gesehen kann somit gesagt werden, dass sich zu diesem Zeitpunkt die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt vor allem in den am meis-

<sup>4</sup> Die Angaben beziehen sich auf lokale, von brasilianischen Forschern verwendete Kriterien, die jedoch im Großen und Ganzen mit der in der Einleitung dieser Studie vorgestellten Definition übereinstimmen.

ten entwickelten Teilen des Landes ausgebreitet hat, also im Süden und im Südosten.

Von besonderer Bedeutung war, dass 1998 nach dem Wahlsieg der PT in Rio Grande do Sul, die Aufstellung eines Bürgerhaushalts auf der Ebene eines Bundesstaates mit ca. 10 Millionen Einwohnern erfolgen sollte. Das Experiment war allerdings nur von kurzer Dauer, weil es nach der Wahlniederlage der Arbeiterpartei im Jahr 2002 unterbrochen wurde. Tendenziell kam dabei das in Porto Alegre entwickelte Verfahren zur Anwendung, allerdings in einer anderen Größenordnung. Daraus ergaben sich einige Probleme: Bei einer solchen Ausdehnung bestand die Schwierigkeit für die Bürger/-innen an der Basis, die Umsetzung der Projekte tatsächlich kontrollieren zu können. Ein weiteres Problem war, dass dieser Bürgerhaushalt tendenziell ohne Einbeziehung der Kommunen entwickelt wurde. Quantitativ gesehen war die Beteiligung jedoch relativ erfolgreich: im Jahr 1999 nahmen 190.000 Menschen teil und im Jahr 2002 waren es 333.000 – das entspricht nahezu 5 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung.

Das Jahr 2004 stellt einen Wendepunkt in der Geschichte der brasilianischen Bürgerhaushalte dar. Die PT verlor die Wahlen in einigen wichtigen Städten, so zum Beispiel in Porto Alegre, São Paulo, Belém im Nordosten oder Caixas do Sul (300.000 Einwohner) im Bundesstaat Rio Grande do Sul. Einige davon, wie die drei letzteren, beschlossen, den Bürgerhaushalt zu unterbrechen. In anderen Städten, wie in Porto Alegre, führte die neue Regierung den Beteiligungsprozess weiter. Diesem Verlust an politischem Einfluss standen Wahlerfolge linker Parteien in anderen, von ihr zuvor nicht regierten Städten gegenüber, was die Einführung neuer Bürgerhaushalte nach sich zog. Dies geschah vor allem im Nordosten des Landes, wo ein Städtetzwerk mit sehr engagierten Mitgliedern entstanden ist. Einige der teilnehmenden Kommunen haben einen sehr umfassenden und sich dynamisch entwickelnden Bürgerhaushalt eingeführt, zu dem u.a. das Beispiel Fortaleza (2,4 Mio. Einwohner) zählt. Aufgrund dieser gegenläufigen Tendenzen hat sich die Zahl der Bürgerhaushalte bis zum Jahr 2010 nur geringfügig erhöht und beträgt nun zwischen 200 und 250 Beispiele. Betrachtet man die Zahl der Einwohner, die in Bürgerhaushalts-Kommunen leben,

ist sogar ein rückläufiger Trend zu beobachten. Ursache dafür ist die Beendigung des Bürgerhaushalts in der Stadt São Paulo, die allein schon fast 11 Millionen Einwohner hat. Allerdings ist der Bürgerhaushalt nunmehr nicht mehr ausschließlich ein Projekt der Linken. Unabhängig von der politischen Farbe der Regierung sind Bürgerhaushalte zum Markenzeichen einer modernen Verwaltung geworden.

### 3. Lateinamerika wird Bürgerhaushalts-Kontinent

Mit Beginn des zweiten Jahrtausends hatten Bürgerhaushalte nicht nur in Brasilien Anhänger gefunden. Zehn Jahre später ist er zu einem der populärsten Instrumente der Bürgerbeteiligung in Lateinamerika geworden: 400 bis 900 Kommunen (von 16.000) haben Bürgerhaushalte eingeführt, einige davon gehören zu den wichtigsten Städten des Kontinents. Dies kennzeichnet eine Entwicklung von der fast alle Regionen betroffen sind.

Bürgerhaushalte haben sich bis in die Region des südlichen Wendekreises ausgebreitet, wo im Jahr 2010 zwischen 50 und 100 Städte ein solches Instrument eingeführt haben. Zuerst ließen sich Brasiliens Nachbarländer Uruguay und Argentinien inspirieren. Dort begann man schon sehr früh in einigen bedeutenden Städten mit aufwendigen Verfahren wie beispielsweise in Montevideo, der 1,3 Millionen Einwohner zählenden Hauptstadt Uruguays, die seit 1990 von dem linksgerichteten Parteienbündnis *Frente Amplio* regiert wird. Zu den Pionieren gehören auch die argentinischen Städte Rosario (1,2 Mio. Einwohner) und La Plata (600.000 Einwohner) sowie der Landkreis Paysandu (85.000 Einwohner) in Uruguay, dem vermutlich bekanntesten Bürgerhaushalt des Landes. Diese Beispiele haben die Einführung einer Bürgerbeteiligung am Haushalt in anderen Städten (allen voran Buenos Aires) beeinflusst. Einige Jahre später wurden dann in Paraguay und Chile Bürgerhaushalte eingeführt. Dort ist die Verbreitung allerdings geringer und es sind vor allem kleinere Städte involviert.

Bei Peru handelt es sich um einen Sonderfall. Mit einigen Bürgerhaushalten wurde schon früh, Ende der 1990er Jahre, begonnen, beispielsweise in Villa El Salvador (350.000 Einwohner), einer Slum-Siedlung in den Vorstädten Limas,

oder in der ländlichen Kleinstadt Ilo (63.000 Einwohner). Im Jahr 2003 wurden Gesetze erlassen, die Bürgerhaushalte sowohl auf regionaler als auch auf kommunaler Ebene zwingend vorschreiben. Diese Vorschriften wurden im Rahmen des landesweiten Dezentralisierungsprozesses etabliert, der zu einer Stärkung der Regionen und Kommunen geführt hat. Auf dem Papier haben deshalb alle unteren Gebietskörperschaften formell eine Bürgerbeteiligung am Haushalt eingeführt; der Grad der Umsetzung ist jedoch von Fall zu Fall sehr unterschiedlich - es gibt auch viele ‚unechte‘ Bürgerhaushalte. Da es an unabhängigen, systematischen Untersuchungen mangelt, ist es schwer, zuverlässige Zahlen anzugeben. Vermutlich gibt es 150 bis 300 Bürgerhaushalte, welche den am Anfang dieser Studie vorgeschlagenen internationalen Vergleichskriterien entsprechen. Es ist aber durchaus denkbar, dass es in Peru mehr Bürgerhaushalte als in Brasilien gibt. Würde man die Definition für einen Bürgerhaushalt weiter fassen, dann kann vielleicht sogar von 800 bis 2.200 Beispielen ausgegangen werden (Cabannes, 2006).

In anderen südamerikanischen Ländern ist die Entwicklung weniger rasant. Es gibt unterschiedliche, nicht sehr belastbare Zahlen. Für das Jahr 2010 kann von 40 bis 70 Bürgerhaushalten ausgegangen werden, was einen Rückgang im Vergleich zur Situation vor fünf Jahren darstellt. In Ecuador wurden zu Beginn des zweiten Jahrtausends erste Verfahren eingeführt. Dies geschah vor allem in Städten mit einer indigenen Bevölkerung wie beispielsweise der kleinen Stadt Cotacachi (37.000 Einwohner) beziehungsweise in Städten,

wo der Anteil der indigenen Bevölkerung sehr hoch ist, wie z.B. in der Stadt Cuenca (420.000 Einwohner). Wahlverluste von Linksparteien ziehen jedoch in manchen Kommunen eine Unterbrechung nach sich und auch die Wahl des linksgerichteten Präsidenten Correa im Jahr 2006 hat nicht zu einer größeren Zahl neuer Beispiele geführt. In Bolivien wurde 1994 mit der Dezentralisierung eine umfassende Bürgerbeteiligung gesetzlich verankert. Die Umsetzung wird jedoch von Ort zu Ort sehr unterschiedlich gehandhabt. Eine Verbreitung von Bürgerhaushalten in den 327 Kommunen des Landes scheint jedenfalls in den Hintergrund getreten zu sein; sie wurde verdrängt durch die sozialen Aufstände, die zur Wahl von Staatspräsident Evo Morales führten, und durch die Entwicklung anderer Partizipationsprozesse, wie z.B. der verfassunggebenden Versammlung in den Jahren 2006 bis 2007. In Kolumbien wurde relativ spät mit der Einführung von Bürgerhaushalten begonnen. Die Entwicklung gewann jedoch an Fahrt: Im Jahr 2008 wurde ein nationales Netzwerk gegründet und eine Reihe von mittleren und größeren Städten, oft in Konfliktzonen gelegen, begannen mit Partizipationsverfahren, die eine Haushaltskomponente aufweisen. Beispiele dafür sind Pasto City (400.000 Einwohner) im Süden des Landes und die beiden ölproduzierenden Städte Barrancabermeja (300.000 Einwohner) und Yumbo (95.000 Einwohner) (Cabannes, 2006). In Venezuela wurden einige Versuche mit Bürgerhaushalten gemacht, sie wurden allerdings durch eine neue Form der Bürgerbeteiligung abgelöst, die sich unter der Regierung Chavez eindrucksvoll entwickelt und einige Gemeinsamkeiten mit Bürgerhaushalten aufweist: die Bürgerräte.

### **Bürgerräte: Ein spezielles Instrument der Bürgerbeteiligung in Venezuela**

Unter der Präsidentschaft von Hugo Chavez wurde im Jahr 2006 eine neue Form der Bürgerbeteiligung in Venezuela entwickelt. Auf Stadtteilebene können Anwohner/-innen gemeinnützige Projekte vorschlagen. Entscheidungen werden dabei entweder von einer Bürgerversammlung und/oder von einem Delegiertenrat getroffen. Die *consejos comunales* sind relativ unabhängig und erhalten ihr Geld direkt von verschiedenen Behörden der Zentralregierung. Darüber hinaus kann es auch eine finanzielle Unterstützung

von der Kommunalverwaltung geben. Letzteres ist jedoch nicht oft der Fall, da es sich um parallele Strukturen handelt, die aufgrund einer fehlenden Aufgabenteilung mitunter in Konkurrenz zur Verwaltung stehen. Eine Besonderheit dieses Beteiligungsinstruments besteht darin, dass Bürger/-innen bei der Umsetzung der Projekte durch Mitarbeit einbezogen werden – ein Ansatz, der die Bürgerräte zu einer spezifischen Form des *Community Development* werden lässt. Bei diesem Modell der Bürgerbeteiligung schließen sich Betroffene von sozial benachteiligten Vierteln zusammen, um Gelder für Projekte zu akquirieren (siehe auch

*Community*-Bürgerhaushalt in der Einleitung). Derartige Verfahren beinhalten in Venezuela oft die Gründung von Nachbarschaftsbanken, in denen Bürger/-innen das Geld selbst verwalten.

Die Bürgerräte wurden zuerst als ein Instrument für Chavez-Anhänger angesehen. Doch in Nachbarschaften, wo die Opposition die Mehrheit stellte, konnten sie von ihr zur Umsetzung eigener Projekte genutzt werden. Im November 2009 wurde ein neues Gesetz verabschiedet, das die weitere Verbreitung von Bürgerräten vorantreibt. So wird eine Vernetzung der Räte gefördert, so dass eine Partizipation auf höheren Ebenen möglich wird. Im Jahr 2010 existieren tausende von Bürgerräten und sie haben Millionen von US

Dollar erhalten; mehr als die meisten Partizipationsverfahren in anderen Teilen der Welt.

Bei einer breiteren Definition müssten die Bürgerräte als Bürgerhaushalte gezählt werden; zumal sie viel mit Verfahren gemeinsam haben, die in anderen Ländern des globalen Südens den Namen „Bürgerhaushalt“ tragen. Da sie jedoch bisher nur die Stadtteilebene und nicht die Ebene der Gesamtstadt erreichen, fehlt eins der vier Bürgerhaushalts-Kriterien. Auch ist zu sagen, dass der aktuelle Trend zur Vernetzung die Einbindung der Kommunalverwaltung nicht stärkt. Aus den genannten Gründen werden diese ansonsten als sehr ambitioniert anzusehenden Verfahren in der vorliegenden Studie nicht weiter verfolgt.

In Mittelamerika und den karibischen Inselstaaten sind ebenfalls sehr unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten, und aufgrund mangelnder fundierter Vergleichsstudien ist es auch hier nicht einfach, eine Bewertung vorzunehmen: In vielen Fällen wird der Begriff „Bürgerhaushalt“ verwendet, ohne dass es sich um ein solches Verfahren handelt. Eines der interessantesten Beispiele ist jedoch der Bürgerhaushalt, der in San Salvador eingerichtet wurde - in der Hauptstadt des kleinen Landes El Salvador in Mittelamerika (mehr als 300.000 Einwohner und 1,5 Mio. im Gebiet der Hauptstadt), wo die linksgerichtete FMLN den politischen Willen zur Weiterentwicklung dieser Praxis zeigt. Darüber hinaus steht das Thema in etlichen Ländern auf der Tagesordnung, so dass sich die Situation in naher Zukunft verändern könnte. In Nicaragua beispielsweise wirbt das Netzwerk für Demokratie und lokale Entwicklung für die Aufstellung von Bürgerhaushalten. Ungeachtet dessen stellt die Dominikanische Republik einen besonderen Fall dar: Wie in Peru sind im Zuge der Dezentralisierung Bürgerhaushalte seit dem Jahr 2007 gesetzlich vorgeschrieben - vielerorts sind jedoch schon früher erste Beispiele entstanden. Nach Aussagen lokaler Akteure haben inzwischen die meisten der insgesamt 384 Kommunen mit einem Bürgerhaushalt begonnen. Auch wenn bei einer fundierten Analyse und Anwendung der internationalen Vergleichskriterien von nur 60 bis 150 Beispielen auszugehen ist, so verfügt die Dominikanische Republik über die

weltweit größte Dichte an Bürgerhaushalts-Städten, die sogar über der Brasiliens liegt. Aus einigen Berichten geht hervor, dass 35 Prozent der Bevölkerung in Kommunen mit Bürgerhaushalten leben und dass mehr als 56 Mio. US Dollar (ca. 45 Mio. Euro) durch eine Bürgerbeteiligung am Haushalt verteilt wurden. Dies ist für das kleine und arme Land eine beträchtliche Summe, zumal sich diese Angaben noch auf den Zeitraum vor Verabschiedung der nationalen Gesetze beziehen, die eine Bürgerbeteiligung am Haushalt als kommunale Pflichtaufgabe deklariert haben.

#### **4. Zwei Generationen von Netzwerken**

Die Dominikanische Republik ist ein gutes Beispiel zum Verständnis der Art von Netzwerken, die bei der jüngsten Generation von Bürgerhaushalten in Lateinamerika entstanden sind. Die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) hat dabei eine wichtige Rolle gespielt – in Zusammenarbeit mit dem dominikanischen Verband der Gemeinden FEDOMU. An dem Projekt waren auch einige Kommunalverwaltungen aus Spanien beteiligt, z.B. die Stadt Cordoba und Kommunen aus dem Raum der Stadt Málaga; eine finanzielle Unterstützung erfolgte ferner aus dem internationalen Solidaritätsfonds der Region Andalusien. Zwar waren auch einige Basisakteure in den Prozess eingebunden, doch wäre die beeindruckende Entwicklung von Bürgerhaushalten in diesem Land ohne

dieses „neutrale“, sehr breit gefächerte Netzwerk undenkbar gewesen. Die GTZ ist in einem geringeren Umfang auch in Kolumbien aktiv; darüber hinaus unterstützt die deutsche Friedrich-Ebert-Stiftung in Chile ein vielversprechendes Netzwerk, das die Bezeichnung „Chilenisches Bürgerhaushalts-Forum“ trägt.

Von Bedeutung ist weiterhin das *Global Program on Gender Budgeting in Latin-America and the Caribbean*, das sowohl Unterstützung von den Vereinten Nationen (hier UNIFEM und UN Volunteers) als auch aus Spanien erhält, wo es von der Organisation der Entwicklungszusammenarbeit und der Regierung des Baskenlands eine Förderung erhält. Die Reihe

der Fälle, bei denen internationale Organisationen oder nationale Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle gespielt haben, ließe sich ohne Weiteres fortsetzen. Nur um ein weiteres Beispiel zu nennen: Sogar die kritische NRO *Cidade* aus Porto Alegre ist zur Umsetzung ihrer Projekte, zu denen Evaluationen und Fortbildungen im Rahmen des Bürgerhaushalts gehören, auf Unterstützung internationaler Partner angewiesen. Auf der Website der NRO werden mehr als zehn Organisationen erwähnt, neben MISEREOR aus Deutschland sind dies u.a. die *Inter-American Foundation* (IAF), die *Ford Foundation*, die *MacArthur Foundation*, die Weltbank und das linksgerichtete *Transnational Institute* (TNI).

### Zwei wichtige Bürgerhaushalts-Netzwerke:

#### PGU-ALC (UN-HABITAT) und URBAL 9

Bei der Verbreitung der Bürgerhaushalte in Lateinamerika spielten in den Jahren 1997 bis 2009 zwei Netzwerke eine wichtige Rolle: Das Programm URBAL der Europäischen Union und das Urban Management-Programm PGU-ALG (*Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe*) der Vereinten Nationen. Letzteres hatte seinen Sitz in der ecuadorianischen Hauptstadt Quito und war das wichtigste UN-Programm im Hinblick auf die Entwicklung von partizipativen Instrumenten und Strategien für die kommunale Verwaltung. Nach dem HABITAT-Gipfel 1996 in Istanbul bereitete das Programm den Weg für eine direkte Zusammenarbeit von UN und Kommunen. Ein neuer Direktor übernahm die Amtsgeschäfte – Yves Cabannes, der über eine große Erfahrung mit sozialen Stadtbewegungen verfügte. Unter seiner Führung begann das PGU von 1997 bis 2004 mit umfassenden Aktivitäten, die zur Herausbildung von einigen der weitestgehenden Bürgerhaushalten führten. Das PGU finanzierte eine ganze Reihe von Studien, veröffentlichte Handbücher und organisierte nationale Konferenzen und internationale Tagungen (Cabannes, 2004a, 2004b). Außerdem trug es zur Verbreitung von Bürgerhaushalten durch die Gründung von Netzwerken bei, die den Austausch bewährter Praktiken, die Erarbeitung von Materialien und die Durchführung von Fortbildungen zum Inhalt hatten.

Die größte Wirkung bestand jedoch möglicherweise darin, dass das PGU internationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit mit einigen der progressivsten Lokalregierungen Lateinamerikas zusammenbrachte. Zu den internationalen Akteuren gehörten u.a. das UN-Entwicklungsprogramm UNDP, die Weltbank, Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit aus Deutschland, Großbritannien, der Schweiz, den Niederlanden und Schweden sowie spezifische Programme und Organisationen wie die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik ECLAC, die Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen UNIFEM, das Programm zur Förderung kommunaler Zusammenarbeit mit Lateinamerika der Europäischen Union URBAL und andere. Das gemeinsame Interesse bestand darin, *good governance* mit Partizipation und sozialer Gerechtigkeit zu verbinden, wobei Bürgerhaushalte eine zentrale Funktion einnahmen. Der Vorteil der Kommunen an dieser Kooperation war, dass sie bei erfolgreicher Einführung derartiger Praktiken mit dem prestigeträchtigen Label der Vereinten Nationen werben konnten, was ihnen eine nationale und internationale Aufmerksamkeit bescherte.

Aus diesem Grund beteiligten sich fast alle größeren Bürgerhaushalts-Kommunen an Netzwerken, die vom PGU organisiert oder gefördert wurden – allen voran Porto Alegre. Im Jahr 2004 musste das PGU allerdings seine Arbeit beenden, weil sich die UNO für die exklusive Förderung

einer anderen Maßnahme entschieden hatte: die von der Weltbank dominierten Cities Alliance – ein Programm, dessen Grad an Innovation von Fall zu Fall sehr unterschiedlich ausfällt. In Ecuador haben frühere Mitarbeiter/-innen des PGU das CIGU (*Centro Internacional de Gestión Urbana*) gegründet, das als internationales Zentrum zu Fragen des städtischen Managements das Erbe des internationalen Programms antritt. Die NRO bietet heute Informationen und Beratung zu Bürgerhaushalten in ganz Lateinamerika an und koordiniert auf dem Kontinent das REFORZAR-Programm der Weltbank für soziale Entwicklung, wofür es Finanzierungen norwegischer und finnischer Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit erhält.

Ein großer Teil der Akteure des PGU-Netzwerks engagierte sich auch bei URBAL, dem kommunalen Kooperationsprogramm der EU für Lateinamerika. Hier ist vor allem das Netzwerk URBAL 9 „Bürgerhaushalte und lokale Finanzen“ von Bedeutung, das von der Stadt Porto Alegre koordiniert wurde. Die Finanzierung von 4 bis 5 Mio. Euro wurde von 2004 bis 2009 in zwei Etappen für Unterprogramme und Projekte ausgegeben. Daran beteiligten sich 450 Lokalverwaltungen und andere Akteure wie z.B. NROs und Universitäten. Das Programm trug nicht nur zur Verbreitung von Bürgerhaushalten bei, sondern unterstützte die Etablierung von Standards für Bürgerhaushalte in Lateinamerika (Cabannes, 2005).

Das Besondere an Brasilien ist, dass hier die Netzwerke relativ unabhängig vom Einfluss internationaler Organisationen bleiben: das brasilianische Bürgerhaushalts-Netzwerk ist beispielsweise nur ganz minimal auf internationale Zusammenarbeit angewiesen – und nur für konkrete Projekte. Dieser Umstand begründet sich in einer anderen Art von Netzwerken, die weitaus politischer sind als die der internationalen Organisationen. Die Arbeiterpartei PT spielte dabei eine zentrale Rolle. Der Bürgerhaushalt war Teil des Parteiprogramms und derartige Verfahren wurden in fast allen Städten eingeführt, in denen die Partei an der Regierung beteiligt war. Dies erlaubte, dass Fachkräfte von einer Stadt zur anderen wechseln konnten, gerade so, wie es Wahlerfolge erlaubten oder es für die eigene berufliche Karriere interessant war. Diese Netzwerke werden zudem von linksgerichteten NROs wie POLIS in São Paulo unterstützt, die Untersuchungen und Beratung zur Einführung von Bürgerhaushalten anbieten.

Das Weltsozialforum der globalisierungskritischen Bewegung war ebenfalls sehr wichtig für einen Austausch zwischen politischen Aktivisten und NROs – nicht nur in Lateinamerika, sondern auch weit darüber hinaus, wie wir in den nächsten Kapiteln sehen werden. Das Weltsozialforum kam erstmalig im Jahr 2001 in Porto Alegre zusammen, und fünf von sieben Treffen fanden in Brasilien statt (vier in Porto Alegre, eins in Belém). Zusätzlich fanden zwei dezentrale Gipfel in Lateinamerika statt (2006 in Caracas und

2010 wieder in Porto Alegre) sowie regionale Treffen wie z.B. das pan-amazonische Sozialforum. Das *Forum of Local Authorities*, das anlässlich der Weltsozialforen zusammenkam, entwickelte sich zu einem Netzwerk von Kommunen mit linken Regierungen und übernahm somit bei der Verbreitung des Bürgerhaushalts eine wichtige Aufgabe.

Diese erste Generation von Netzwerken war somit hoch politisiert: Bürgerhaushalte waren ihrer Ansicht nach ein wichtiges Instrument für gesellschaftliche Veränderungen. Nach der Jahrtausendwende verschwanden diese Bündnisse nicht. Die brasilianischen Partizipationsnetzwerke bemühen sich bis heute, diesen Gründungscharakter aufrecht zu erhalten. Wie beschrieben, waren parallel dazu auch andere Kooperationsplattformen aktiv: So stellten PGU und URBAL eine wichtige Schnittstelle dar, die eine Kooperation zwischen radikalen Regierungen und internationalen Organisationen ermöglichten. Die neue Generation von Netzwerken ist wie oben beschrieben hingegen tendenziell viel weniger politisiert und legitimiert sich eher auf eine „neutralere“ und technokratischere Weise. Die Weltbank ist heute in Lateinamerika die wichtigste Organisation, die Untersuchungen über Bürgerhaushalte veröffentlicht und einige der interessantesten Projekte finanziell unterstützt. Auch die neue Kommunalverwaltung von Porto Alegre verlässt sich zum Teil auf ihre Empfehlungen.

## 5. Mischformen

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen entstanden aus dem in Porto Alegre erfundenen Instrument kombinierte Verfahren. Man kann mindestens fünf Tendenzen erkennen. Die erste ist die am weitesten verbreitete. Sehr oft ist ein Bürgerhaushalt hier weniger aufwändig gestaltet und die Kompetenzen sind begrenzter als in der brasilianischen Vorzeigestadt. Formal bleibt der Ansatz von Porto Alegre zwar erhalten, es fehlen jedoch einige Elemente: es gibt keine thematische Dimension oder keinen kontinuierlich tagenden Delegiertenrat. Sehr häufig sind die zur Verfügung stehenden Gelder wesentlich geringer als in Porto Alegre und betragen lediglich 1 oder 2 Prozent des kommunalen Haushalts. In anderen Fällen handelt es sich nur um einen Konsultationsprozess, der keine bindende Wirkung hat. Das geschieht oft, wenn die Initiierung des Verfahrens lediglich von oben verordnet ist, oder wenn die politische Führung nicht ganz davon überzeugt ist – wenn sie zum Beispiel den zwingenden Vorschriften eines nationalen Gesetzes nachkommen muss, wie in der Dominikanischen Republik oder in Peru. Eine weitere Möglichkeit ist, dass ein neues Führungsteam an die Regierung kommt, das den Bürgerhaushalt zwar nicht abschaffen will, aber seine Reichweite reduzieren möchte. Oder eine Kommunalverwaltung möchte ein solches in Mode gekommenes Instrument einführen, versteht es aber vor allem als ein Kommunikationsmittel, und nicht als ein Instrument des sozialen und politischen Wandels. Entsprechend der in der Einleitung vorgestellten Typologie

sind solche „Bürgerhaushalte light“ in der Regel zwischen dem „klassischen“ Porto Alegre-Modell und anderen – am häufigsten dem Modell der bürgernahen Partizipation – einzuordnen.

Eine zweite, sehr verbreitete Mischform entsteht, wenn das Porto Alegre-Modell mit partizipativen Verfahren der strategischen Stadtplanung kombiniert wird – eine Form, die in Lateinamerika weit verbreitet ist. In vielen Fällen entdeckt eine solche Kommune den Bürgerhaushalt und versucht, diesen mit ihrem bisherigen Verfahren zu verbinden. Einige Experimente haben zu sehr originellen Ergebnissen geführt, insbesondere wenn die strategische Planung das Ergebnis eines vor Ort entwickelten Prozesses ist und von einem starken politischen Willen getragen wird. Das war in einigen der bekanntesten Bürgerhaushalts-Kommunen Lateinamerikas der Fall, wie beispielsweise in Villa El Salvador in Peru oder in Santo André in Brasilien. In anderen Fällen findet die Einführung von Bürgerhaushalt und partizipativer Planung von Anfang an gleichzeitig statt. Wobei letztere erlaubt, die auf jährliche, kurzfristige Investitionen angelegte Perspektive des Porto Alegre-Modells zu überwinden. In beschränktem Maße ist dies in Porto Alegre, insbesondere durch den ‚Stadtkongress‘, selbst geschehen. Dieser tagt alle vier Jahre und soll eine Zukunftsvision erarbeiten – allerdings ist der Kongress nicht systematisch mit dem Bürgerhaushalt verbunden. Andere Neuerungen, wie beispielsweise das geographische Informationssystem, waren kreativer und haben die Bürgerhaushalte mehr beeinflusst.

### **Bürgerhaushalte und das Geographische Informationssystem**

In Lateinamerika wurde in einigen Fällen versucht, Bürgerhaushalte mit partizipatorischen Planungsprozessen zu verbinden. Seit den frühen 1990er Jahren war die Stadt Porto Alegre selbst in 16 Bürgerhaushalts-Bezirke unterteilt. Die Anzahl und Grenzen der Bezirke wurde mit den Stadtteil- und Bürgerinitiativen abgesprochen. Ziel war es, die Planung besser an die realen Lebensräume der Menschen anzupassen. Im Jahr 1999 führte ein neu erstellter Masterplan zur Schaffung von acht Planungsregionen, in denen jeweils zwei Bürgerhaushalts-Bezirke zusammen-

geführt wurden, was zu einer besseren Abstimmung zwischen Bürgerhaushalt und dem Instrument der langfristigen Stadtplanung führen sollte. Als 2005 das bürgerschaftliche Kontrollgremium OBSERVAPOA gegründet wurde, war eine seiner Hauptaufgaben, soziale, ökonomische und ökologische Indikatoren zu entwickeln und auf eine leichtverständliche Karte zu übertragen. Hierzu wurde das Geographische Informationssystem GIS herangezogen, das satellitengestützte Navigationssysteme mit der Auswertung von statistischen Daten verknüpft und geographischen Räumen zuordnen kann. Die Unterschiede einzelner Stadtregionen sowie ihre Hauptmerkmale können so auf Karten und Graphiken

dargestellt werden und sind für die Betrachterin bzw. den Betrachter auf einen Blick erfassbar.

In Santo André wurden Bürgerhaushalt und strategische Planung noch stärker miteinander verbunden. Auf den für die Stadtplanung organisierten Treffen wurden Delegierte für den Rat des Bürgerhaushalts gewählt. Das städtische Amt für Bürgerhaushalt und für partizipative Stadtplanung SOPP hatte ein Geographisches Informationssystem erstellt, das anhand von Karten soziale Indikatoren anzeigt und eine Verteilung von öffentlichen Mitteln auf die Bürgerhaushalts-Regionen ermöglicht. Die Stadt konnte mit finanzieller Unterstützung eines URBAL-Projektes diesen Ansatz weiter ausbauen und damit zur Überwindung sozialer und territorialer Ausgrenzung beitragen.

Ein weiteres Beispiel: Im Jahr 2008 veröffentlichte die Kommunalverwaltung von Belo Horizonte eine Studie über

1.000 von der öffentlichen Hand durchgeführte Projekte, die seit 1993 über den Bürgerhaushalt finanziert worden waren. Durch die Verarbeitung der Daten mittels des Geographischen Informationssystems konnte gezeigt werden, dass 80 Prozent der Bevölkerung nicht weiter als 500 Meter von einer durch den Bürgerhaushalt geleisteten Infrastrukturmaßnahme wohnen. Die Technik wurde weiter entwickelt und 1996 nutzte sie der Stadtrat im Rahmen einer Kooperation mit der Katholischen Universität von Minas Gerais zur Entwicklung des IQVU-Indexes zur Messung städtischer Lebensqualität. Der Index basiert auf mehr als 50 Kriterien und wird zur Verteilung von Ressourcen innerhalb der 80 innerstädtischen Planungszonen benutzt. Seit dem Jahr 2000 wird der Index hierfür systematisch herangezogen: je niedriger die Qualitätsstufe, desto mehr Finanzmittel erhält der betroffene Bürgerhaushalts-Bezirk.

Eine dritte Mischform kombiniert den Bürgerhaushalt mit Strukturen des Community Development. Dies geschieht auf zweierlei Weise: In einigen Orten spielten vorher Community-Organisationen wie Stadtteilinitiativen und die von ihnen gegründeten freien Träger eine wichtige Rolle, so dass bei der Einführung des Bürgerhaushalts auf ihre Einbeziehung geachtet werden muss. Dies ist insbesondere bei indigenen Kommunen in den Andenländern der Fall: Im ecuadorianischen Cotacachi gibt es Überschneidungen zwischen dem Bürgerhaushalt und den traditionellen Versammlungen und Entscheidungsprozessen. Die zweite Variante besteht darin, dass NROs und internationale Organisationen auf herkömmliche Formen des Community Development zurückgreifen, welche Bürger/-innen durch Mitarbeit bei der Umsetzung der Projekte einbeziehen. Manche Beispiele weisen dabei Gemeinsamkeiten mit Bürgerhaushalten auf. Diese Form ist vor allem dort anzutreffen, wo NROs und internationale Organisationen den Partizipationsprozess angestoßen und zusätzliche Finanzmittel außerhalb des Budgets der Stadtverwaltung eingeworben haben – ein Vorgehen, das in den ärmsten Ländern weit verbreitet ist. So beteiligen sich z.B. im peruanischen Villa El Salvador Bürger/-innen aktiv an der Umsetzung von öffentlich geförderten Investitionen

und Projekten. Die Mitarbeit der Bürgerschaft ist eine Voraussetzung für den Erhalt einer Finanzierung aus dem Bürgerhaushalt.

Eine vierte, wesentlich seltenere Kombination von Bürgerhaushalts-Verfahren besteht in der Verbindung von Bürgerhaushalten und Gender Mainstreaming. Politische Maßnahmen zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit sind normalerweise auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet: Arbeitslose Frauen, junge Mütter, Immigrantinnen, weibliche Arbeitskräfte oder auch Frauen im Allgemeinen – Männer werden dabei außer Acht gelassen. Dies ist beim Gender Mainstreaming, das 1985 auf der dritten Weltfrauenkonferenz in Nairobi diskutiert und offiziell auf der Konferenz in Peking 1995 als Leitlinie verabschiedet wurde, anders. Es geht darum, durch das Aufgreifen der Beziehung der Geschlechter zueinander das Problem der Ungleichheit bei der Wurzel zu packen. Das Ziel ist die Veränderung klassischer Rollenverständnisse und die Förderung einer Gleichstellung von Männern und Frauen. Mit diesem Ansatz sollen universelle, auf beide Geschlechter ausgerichtete Programme entstehen. Außerdem werden konkrete Maßnahmen im Hinblick darauf untersucht, wie sie sich auf Männer und Frauen auswirken. Beispielsweise



wird gefragt, ob der Bau einer neuen Sportanlage vor allem jungen Männern zugute kommt oder geschlechtergerecht ist. In diesem Sinne hat das Gender Budgeting eine besondere Bedeutung bekommen. Hier wird untersucht, inwiefern die Ausgaben öffentlicher Haushalte die Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen festigen oder verändern. Erstaunlicherweise wurden Bürgerhaushalte nicht oft

mit Gender Mainstreaming verbunden, obwohl sich die Prozesse gegenseitig stärken könnten. Die Gender-Komponente wird im Allgemeinen auch in Lateinamerika vernachlässigt, obwohl hier diesbezüglich noch die meisten Beispiele zu finden sind. Eins der interessantesten ist Rosario in Argentinien.

### **Bürgerhaushalte und Gender Mainstreaming: das Beispiel Rosario**

Im argentinischen Rosario (1,2 Mio. Einwohner) wurde im Jahr 2002 mit einem Bürgerhaushalt begonnen, dessen Verfahren dem von Porto Alegre ähnlich ist (Roeder, 2010). Im Jahr 2003 entschloss sich die Kommune, auch ein Gender Budgeting zu entwickeln. Seit dem Jahr 2006 wird sie dabei von der UN-Frauenorganisation UNIFEM unterstützt. Die Ziele bestehen darin, Frauen stärker am Bürgerhaushalt zu beteiligen und ihr gesellschaftspolitisches Engagement zu fördern. Ferner geht es darum, die Angestellten der Kommunalverwaltung (Männer wie Frauen) hinsichtlich der Geschlechterproblematik zu sensibilisieren und entsprechend auszubilden. Damit soll eine Gleichstellung der Geschlechter erreicht und geschlechtsbezogene Vorurteile sollen bekämpft werden.

Nach und nach wurden alle Bürgerhaushalts-Bezirke in diesen Prozess einbezogen, was vor allem durch Fortbildungen geschah, auf denen Frauen jenseits klassischer Geschlechterklischees ihre Bedürfnisse reflektieren und formulieren konnten. Dies wurde durch öffentliche

Kampagnen begleitet, mit denen eine stärkere Mobilisierung von Frauen angestrebt wurde. Auf diese Weise entstanden im Bürgerhaushalt des Jahres 2008 insgesamt 20 Projekte mit einem Volumen von 3,17 Mio. Pesos (ca. 650.000 Euro). Der interessanteste Aspekt besteht darin, dass die Projekte nicht nur als kurzfristige Maßnahmen zu verstehen sind, vielmehr ist durch die neue Ausrichtung des Bürgerhaushalts von langfristigen Veränderungen auszugehen. Der Bürgerhaushalt gibt den Anstoß zur grundlegenden Verankerung von Gender Mainstreaming in der Denkweise der Verwaltung. So kann beobachtet werden, dass Fragen der Kommunalpolitik zunehmend unter Gender-Aspekten bewertet werden.

Um das *empowerment* von Frauen voranzutreiben und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern, ist demnach als erster Schritt die Beteiligung von Frauen an Bürgerhaushalten wichtig. Mittelfristig muss es jedoch darum gehen, die Beziehung der Geschlechter im Zuge des Beteiligungsprozesses zu verändern. Dabei spielen Fortbildungen und nicht zuletzt der politische Wille eine entscheidende Rolle (UNIFEM/UNV, 2009).

Als fünfte Tendenz haben zu guter Letzt neue Technologien Bürgerhaushalte verändert. Es ist in Mode gekommen, im Rahmen innovativer Praktiken das Internet einzubeziehen. Die Online-Beteiligung war bei Bürgerhaushalten anfangs ein Randphänomen, ist aber immer wichtiger geworden – ein ähnlicher Trend ist in Europa zu beobachten, wie später noch gezeigt wird. In den meisten Fällen wird das Internet jedoch nur auf ein Begleitinstrument reduziert, das

den Zugang zu Informationen erleichtert. In Orten mit einer hohen Anschlussdichte gehört es standardmäßig zu einem als ‚gut‘ erachteten Bürgerhaushalt. In anderen Fällen hingegen ist das Internet ein zentraler Pfeiler des Verfahrens. Parallel zu Bürgerversammlungen wird es interaktiv zur Entwicklung von Projektvorschlägen genutzt. Einige dieser Beispiele, wie z.B. das von Belo Horizonte, sind sehr vielversprechend.

**Der Bürgerhaushalt im Internet:  
innovative Praktiken in Belo Horizonte (Brasilien)**

Eines der interessantesten Beispiele für die Internet-Partizipation ist der Bürgerhaushalt von Belo Horizonte in Brasilien. Diese Stadt ist mit 2,35 Mio. Einwohnern die sechstgrößte Stadt des Landes und ein wichtiges politisches Zentrum. Der dortige Bürgerhaushalt ist einer der ältesten in Brasilien: Er wurde 1993 eingeführt und hat sich beständig weiter entwickelt. Besonders bemerkenswert ist, dass zu diesem Beteiligungsverfahren, das auf einem Zwei-Jahreszyklus basiert, ein eigenständiger Bürgerhaushalt der Wohnungspolitik gehört. Diese Ergänzung wurde eingeführt, um einem besonders wichtigen Thema gerecht zu werden – ein Ansatz, dem inzwischen auch andere brasilianische Städte gefolgt sind. Darüber hinaus setzt Belo Horizonte auf eine bürgerschaftliche Kontrolle bei der Umsetzung der beschlossenen Bürgerhaushalts-Projekte. Seit 2006 ist als dritter Pfeiler ein Internet-Bürgerhaushalt hinzugekommen. Das Online-Verfahren wurde 2008 wiederholt und ist auch für 2010 vorgesehen.

Ein Grund für die Einbeziehung des Internets liegt darin, dass die meisten Bürgerhaushalte in Brasilien mit einem doppelten Problem konfrontiert sind: Zum einen nehmen relativ wenige Bürger/-innen an den Partizipationsverfahren teil (1 bis 3 Prozent der Bevölkerung in größeren Städten, in kleineren Städten ist es etwas mehr), und zum anderen ist bei Entscheidungen über Großprojekte die Bürgerschaft ausgeschlossen. Ziel des Internet-Bürgerhaushalts von Belo Horizonte ist es deshalb, eine Priorisierung über Projekte von gesamtstädtischer Bedeutung zu organisieren. Alle Einwohner über 16 Jahre können sich daran beteiligen, wozu eine Registrierung auf der offiziellen Website notwendig ist. Die Entscheidung erfolgt per Mehrheitsbeschluss – sozial benachteiligte Gebiete werden hier nicht gesondert berücksichtigt. Im Jahr 2006 wurden 25 Mio. R\$ (ca. 11 Mio. Euro) in den digitalen Bürgerhaushalt eingestellt. Im

Jahr 2008 wurde die Summe auf 50 Mio. R\$ (ca. 23 Mio. Euro) erhöht, was mit der Abstimmung über den Bau einer Ringstraße um einen bedeutenden Platz verbunden war. Im Vergleich dazu wurden für den Bürgerhaushalt auf der Bezirksebene im Zeitraum 2007-2008 eine Summe von 80 Mio. R\$ (ca. 35 Mio. Euro) ausgegeben und in den Jahren 2009-2010 waren es 110 Mio. R\$ (ca. 49 Mio. Euro). In der letzten Runde wurden davon 110 Vorschläge finanziert, was bedeutet, dass die Ausgaben für ein Projekt durchschnittlich 1 Mio. R\$ (ca. 440.000 Euro) betragen. Dabei war das Vorgehen etwas anders als in den Jahren zuvor. Konnten Bürger/-innen im Rahmen des bisherigen Verfahrens neun Stimmen verteilen (eine Stimme je Bezirk), hatten sie nun nur noch eine Stimme. Darüber hinaus war eine Abstimmung per Telefon möglich.

Die Einführung des Internets zeigte klare Auswirkungen auf die Beteiligung: An dem neuen Verfahren nahmen im Jahr 2009 fast 10 Prozent der Wahlberechtigten teil, was 173.000 Personen entspricht. Im Jahr 2008 waren es 124.000 Personen. Beim bisherigen Bezirksverfahren (ohne Internet) hingegen nahmen in der Periode 2009/2010 nur 44.000 Personen teil, 2007/2008 waren es 34.000 Personen und 2005/2006 beteiligten sich 38.000 Personen. Allerdings ist durch die Online-Abstimmung die Diskussion verloren gegangen: Im Online-Forum gab es 2006 nur 1.200 Beiträge, und der digitale Bürgerhaushalt sieht eher aus wie ein Referendum ‚light‘, als wie ein ‚traditioneller‘ Bürgerhaushalt. Nichtsdestotrotz ist der Bürgerhaushalt von Belo Horizonte durch die Einbeziehung des Internets zu einem international anerkannten Beispiel für *good practice* geworden (Peixoto, 2008). Zu beachten ist auch, dass im Gegensatz zum Bürgerhaushalt von Köln, der später noch beschrieben wird, ein konkreter Betrag zur Verfügung steht und Großprojekte nun explizit einbezogen werden, was in Deutschland meistens nicht der Fall ist.

## 6. Wichtige Ergebnisse trotz aller Kontroversen

Obwohl die Ergebnisse mitunter sehr unterschiedlich ausfallen können, haben im Verlauf von mehr als 30 Jahren Bürgerhaushalte in Lateinamerika zu unübersehbaren Veränderungen geführt. Gerade aufgrund dieser Tatsache gibt es einige Fragen, die dort von den Befürworterinnen und Befürwortern kontrovers diskutiert werden: Ist die Beteiligung einzelner Bürger/-innen (auch universeller Bürgerhaushalt genannt) ein unabdingbares Kriterium oder können auch Verfahren als Bürgerhaushalt gelten, die sich exklusiv an organisierte Gruppen richten? Bei wem liegt die letzte Entscheidung: Beim Delegiertenrat des Bürgerhaushalts oder bei der Regierung bzw. beim Gemeinderat? Eine weitere Frage bezieht sich darauf, inwieweit es bei der Umsetzung der bewilligten Projekte eine bürgerschaftliche Kontrolle geben muss. Ferner wird diskutiert, ob sich Bürgerhaushalte nur auf Projekte der Bezirksebene beziehen sollen oder auch Prioritäten für die Gesamtstadt beinhalten müssen. Manche thematisieren, inwiefern die im Bürgerhaushalt zur Verfügung gestellten Gelder zu gering sind, so dass sie nur eine Verwaltung des Mangels darstellen. Und: Sollten Bürgerhaushalts-Verfahren durch Gesetze auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene verankert werden oder sollten die Regeln jährlich zwischen Zivilgesellschaft und Lokalverwaltung festgelegt werden, so dass sie flexibel angepasst werden können?

Ungeachtet dieser vielen Kontroversen gibt es ein erstes ganz eindeutiges Ergebnis, das von fast allen Akteuren und Beobachtern bestätigt wird. Es erklärt auch zu einem großen Teil, weshalb die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt auf so viel Interesse gestoßen ist: Wenn ein Bürgerhaushalt ernsthaft betrieben wird, führt er bei der Verwendung öffentlicher Gelder zu mehr Transparenz und bürgerschaftlicher Kontrolle und drängt auf diese Weise Korruption zurück: Investitionsvorhaben und die Bereitstellung von Dienstleistungen werden in dieser neuen Sphäre nicht hinter verschlossenen Türen verhandelt, sondern öffentlich diskutiert. In diesem Zusammenhang scheinen Bürgerhaushalte ein vielversprechender und nachhaltiger Beitrag zur Lösung eines schwer wiegenden Problems zu sein. Zwar ist Korruption ein weltweites Problem, doch lässt

sich anhand des von Transparency International eingeführten Korruptionsindex belegen, dass Bürgerhaushalte sich vor allem in den Ländern verbreiten, wo die Werte besonders hoch sind (*Transparency International*, 2009). Studien belegen, dass in Kommunen, in denen ein Bürgerhaushalt eingeführt wurde, in der Regel weniger Korruption herrscht, als in Kommunen, die von solchen Maßnahmen nicht betroffen sind (Zamboni, 2007).

Ein zweites Ergebnis betrifft den Klientelismus: Zur Durchsetzung ihrer Ziele mussten zivilgesellschaftliche Gruppen klientelistische Beziehungen eingehen, die sie von politischen Entscheidungsträgern abhängig machte. Bei der Auflösung dieser Verhältnisse kommen die gleichen Mechanismen wie bei der Korruptionsbekämpfung zur Wirkung: Verhandlungen und Beratungen finden öffentlich statt. An die Stelle eines ‚privaten‘ hierarchisch angelegten Dialogs zwischen Politikern und Wählern tritt ein gleichberechtigter Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern. Auch hier belegen wissenschaftliche Untersuchungen, was lokale Akteure über ihre Praxis berichten. Dies setzt allerdings voraus, dass es sich um einen ‚echten‘ Bürgerhaushalt handelt, der nicht nur beratende Funktion hat und dass die partizipativ zu verteilenden Mittel hoch genug sind, was nicht immer der Fall ist. Bei den dynamischsten Bürgerhaushalten sind die Veränderungen jedoch spürbar und der Klientelismus wird tendenziell zurückgedrängt (Avritzer, 2009). Wenn man berücksichtigt, welchen Einfluss klientelistische Netzwerke auf die Politik in Lateinamerika haben, ist ein solches Ergebnis durchaus von Bedeutung. Es gilt jedoch mit einer wichtigen Einschränkung: Porto Alegre und viele andere Fallbeispiele zeigen, dass Bürgerhaushalte die Außenbeziehungen des politischen Systems verändern können; damit beeinflussen sie jedoch nicht zwangsläufig die inneren Logiken. Insbesondere sind damit Kämpfe um Macht gemeint, die sehr oft aus Karrieregründen, statt aus Sorge um das Gemeinwohl ausgetragen werden. So sind die Machtkämpfe der Strömungen innerhalb der Arbeiterpartei von Porto Alegre immer noch dieselben wie vor dem Bürgerhaushalt.

Das dritte Ergebnis ist von besonderer Bedeutung: In Lateinamerika sind Bürgerhaushalte ein machtvoll Instrument der Umverteilung zum Wohl der Armen. Dieses

Merkmal wird durch mehrere qualitative Analysen unterstrichen, in denen auch tendenziell bestätigt wird, was diejenigen sagen, die Bürgerhaushalte umsetzen: In den *favelas* von Porto Alegre und anderen Städten können sich die Beobachter/-innen von den Fortschritten überzeugen, die durch diese neue Praxis gemacht werden – sei es im Wohnungsbau, bei der Befestigung von Straßen, bei der sanitären Grundversorgung, bei der Regelung der Landnutzung oder im Bildungsbereich. Eine Reihe von quantitativen Analysen erlaubte eine tiefergehende Betrachtung dieser Ergebnisse. Im Jahr 2003 wurde von einem brasilianischen Wissenschaftler eine Methode entwickelt, mit der für Porto Alegre nachgewiesen werden konnte, dass der Bürgerhaushalt nicht nur zu Verbesserungen in benachteiligten Vierteln beiträgt, sondern dass diese aufgrund des Partizipationsverfahrens auch mehr Mittel erhalten als Gebiete mit einer guten Infrastruktur. Später konnten in Zusammenarbeit mit weiteren Kollegen die gleichen Effekte auch für São Paulo, Belo Horizonte und Belém bestätigt werden (Marquetti/de Campos/ Pires, 2008). Es kann somit festgestellt werden, dass die Mobilisierung unterer Bevölkerungsschichten und die Anwendung sozialer Vergabekriterien im Bürgerhaushalt die Verteilung öffentlicher Finanzmittel neu ausgerichtet haben. Allerdings schließen sich an diese Ergebnisse weitere Fragen an: Was ist mit dem Teil der Gelder, der außerhalb des Bürgerhaushalts verteilt wird und wie hoch ist er? Ist der Bürgerhaushalt nur eine Nische oder hat er über sein eigenes Wirkungsfeld hinaus zu einer Neuorientierung der gesamten Finanzpolitik in den betroffenen Kommunen beigetragen? Auch muss diskutiert werden, inwiefern es zu einer Fragmentierung der Ausgabenpolitik in Form von kleinteiligen Projekten kommt. Ferner ist die Einnahmeseite zu betrachten. Führen Bürgerhaushalte auch zu einer Verbesserung des Steueraufkommens? Sind Bürgerhaushalte langfristig effizient?

Man hat versucht, diese Fragen durch betriebswirtschaftliche Studien am Beispiel Porto Alegre zu beantworten. Darüber hinaus wurden weitere Bürgerhaushalte in Brasilien analysiert und mit Städten verglichen, die nicht über ein solches Verfahren verfügen. Die Untersuchungsergebnisse sind beeindruckend. Die Lebensbedingungen haben sich im Hinblick auf die Armutsrate, den Zugang zu Trinkwasser, zu

sanitärer Versorgung etc. in Städten mit Bürgerhaushalten vergleichsweise stärker verbessert als in Städten, die ein solches Verfahren nicht durchführen. Das trifft sogar dann zu, wenn man die Wahl einer Linksregierung - von der allgemein eine Förderung benachteiligter Gruppen zu erwarten ist - als Effekt herausrechnet. Die Verbesserung des Lebensstandards zeigt sich vor allem nach einer mittleren Zeitspanne von zehn Jahren und mehr. Es konnte auch nachgewiesen werden, dass Bürgerhaushalte nicht zu einer Fragmentierung öffentlicher Investitionen geführt haben. Entgegen einiger Erwartungen wirkt sie sich jedoch nicht positiv auf das Steueraufkommen aus; statistisch belastbare Effekte konnten hier nicht gefunden werden (Baiocchi, 2006; World Bank, 2008).

Es muss noch ein viertes Ergebnis erwähnt werden, auch wenn es nicht so häufig vorkommt: Wenn Bürgerhaushalte mit einer umfassenden Modernisierung der Verwaltung verbunden werden, können sich beide Prozesse gegenseitig stärken. Da dieses Phänomen nicht nur in Lateinamerika zu beobachten ist, sondern auch in anderen Kontinenten, wird es in den nachfolgenden Kapiteln noch ausführlicher behandelt werden.

Die aufgezeigten Ergebnisse erklären, weshalb ein innovatives Instrument, das in Porto Alegre von der Linken und von Stadtteilgruppen erfunden wurde, weit über seinen ursprünglichen geographischen und politischen Kontext hinaus eine Verbreitung finden konnte und von unterschiedlichen Akteuren aufgegriffen wurde. So wird zwar über Bürgerhaushalte immer noch auf den Weltsozialforen diskutiert, aber auch die Weltbank hat ihn in ihre Armutsbekämpfungsprogramme (*pro-poor policies*) aufgenommen. Von Bedeutung ist daher, dass es trotz allgemeiner Anerkennung der Effekte unterschiedliche Ausrichtungen des Bürgerhaushalts in Lateinamerika gibt.

Den einen Pol bilden Bürgerhaushalte, die mehr oder weniger auf das Porto Alegre-Modell zurückgeführt werden können. Er ist geprägt von einer Interaktion eines starken politischen Willens der Regierung und dem Engagement von Basisbewegungen, einer Übertragung von Macht auf die Bürgerschaft, der Möglichkeit einer guten Deliberation auf Grundlage von Bürgerhaushalts-Räten, Kriterien der

Verteilungsgerechtigkeit und Mobilisierung armer Bevölkerungsgruppen. Das Porto Alegre-Modell, das in vielen lateinamerikanischen Kommunen Gemeinsamkeiten mit dem Modell des *Community*-Bürgerhaushalts aufweist, ist somit von einer partizipativen Regierungsführung geprägt, die zu einer Stärkung der Bürgerschaft beigetragen hat (Fung/Wright, 2001). Der Bürgerhaushalt ist Ausdruck einer tiefgehenden gesellschaftlichen und politischen Transformation. Die massiven Ungleichheiten, die zuvor für den Kontinent charakteristisch waren, wurden in Frage gestellt (Santos, 2005). Die Erfindung und Verbreitung von Bürgerhaushalten kann in diesem Fall gewissermaßen als Bestandteil eines größeren Prozesses betrachtet werden. Dieser hat dazu geführt, dass der Kontinent sich von Diktaturen mit neoliberaler Politik hin zu Demokratien entwickelt hat, in denen neue Regierungen versuchen, eine andere Art von Entwicklung zu fördern.

Demgegenüber stehen Bürgerhaushalte, die von oben verordnet sind und nicht auf einer unabhängigen Mobilisierung der Zivilgesellschaft beruhen (die zahlreichen ‚unechten‘ Bürgerhaushalte sind dabei noch nicht berücksichtigt). Diese Verfahren verfügen nur über begrenzte Beträge, so dass die Verteilung der Finanzmittel nicht grundlegend verändert werden kann. Ihnen liegt eine Methode zugrunde, durch die die Basis- und Stadtteilorganisationen keine wirkliche Entscheidungsmacht und Kontrolle erhalten. Obwohl diese Beispiele ihren Beitrag leisten hinsichtlich mehr Transparenz, mehr sozialer Rechenschaftslegung, mehr Bürgerfreundlichkeit, weniger Korruption und Wohltätigkeitsprojekten zugunsten sozial Benachteiligter, führen sie nicht zu einem wirklichen *empowerment* der Armen. Diese Bürgerhaushalte lindern die großen Ungerechtigkeiten des lateinamerikanischen Kontinents etwas ab, ihre innere Logik ist jedoch eine ganz andere, auch wenn sie sich formell auf das Porto Alegre-Modell beziehen. Heutzutage hat die Weltbank auf diese Art von Bürgerhaushalt einen beträchtlichen Einfluss, was zu dem Vorwurf führt, dass sie im Rahmen ihrer Armutsbekämpfungsprogramme zwar eine Partizipation fördert, die grundlegende Frage der Verteilungsgerechtigkeit jedoch unangetastet lässt.

Zwischen diesen beiden Extremen gibt es Bürgerhaushalte, die durch linke Regierungen oder NROs eingeführt werden. In diesem Fall wollen die Akteure zwar die Abhängigkeiten einer neoliberalen Entwicklungsstrategie durchbrechen, jedoch fehlt ihnen für einen wirksamen Bürgerhaushalt eine ausreichende Mobilisierung der Massen sowie ein umfassender Reformansatz. Auf diese Weise wird ein innovatives Instrument schnell zu einer oberflächlichen Praxis, die sich in der Routine des Alltags verliert. Solche ‚Bürgerhaushalte light‘ werden von Akteuren, die sich ursprünglich für die Verbreitung von Bürgerhaushalten in Lateinamerika eingesetzt haben, abgelehnt. Sie kritisieren, dass diese Verfahren ihre Seele verloren hätten (Baierle, 2007), womit sie sich jedoch auch selbst ein Stück weit um die Früchte ihres eigenen Engagements bringen.

## II. Die Rückkehr der Karavellen: Bürgerhaushalte in Europa und Nordamerika

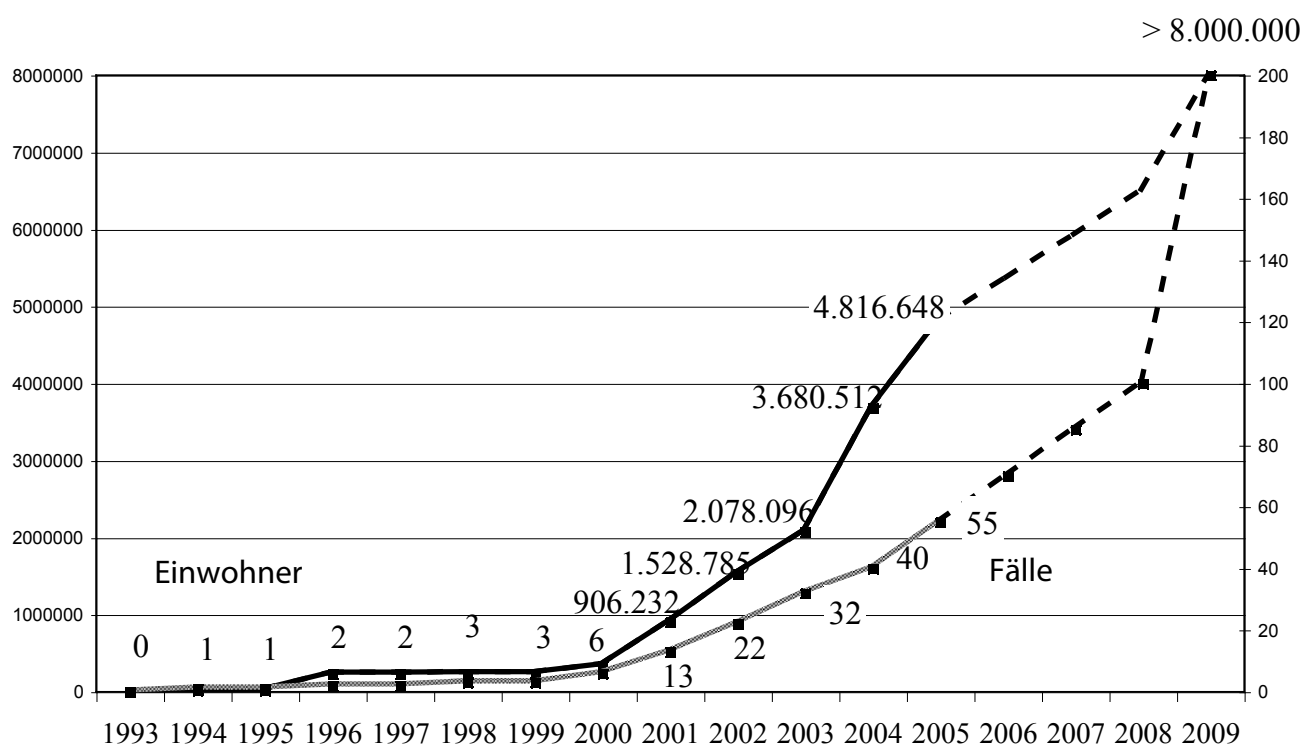
Nachdem die Bürgerhaushalte in Lateinamerika betrachtet wurden, geht es nun darum, die Verbreitung weiter zu verfolgen. Europa und Nordamerika kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Entwicklungszusammenarbeit wird einmal umgedreht. Länder des globalen Südens zeigen den Industrienationen des Nordens, wie sie mit einer neuen Dialogform umgehen können. Bildlich gesprochen kann man sich vorstellen, dass die Karavellen, die die Entdecker zu Beginn der Neuzeit in die neue Welt brachten, nun zurückkommen. An Bord haben sie eine Innovation, die Bürger/-innen auf der einen Seite und Politiker/-innen und Verwaltung auf der anderen Seite zusammenführt. Der Bedarf scheint groß zu sein: Das politische System wird durch eine relativ hohe Wahlenthaltung und Politikverdrossenheit unter Legitimationsdruck gesetzt und in vielen Ländern haben Kommunen mit finanziellen Problemen zu kämpfen. Angesichts dieser vielfältigen Herausforderungen reagiert man in Europa und Nordamerika mit der Entwicklung unterschiedlicher Verfahren. Die Modelle „Porto Alegre“ und ihre lateinamerikanischen Mischformen sind nicht mehr zentral, sondern es haben sich ganz unterschiedli-

che Ansätze des Bürgerhaushalts herausgebildet (Sintomer/Herzberg/Röcke, 2010). Die vorliegenden Studien erlauben es, hier eine transversale Untersuchung vorzunehmen, d.h. themenbezogen und über die Länderebene hinausgehend. In diesem Kapitel wird deswegen zunächst etwas über die allgemeine Verbreitung von Bürgerhaushalten in Europa und Nordamerika gesagt; danach werden Wirkungen hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit, Modernisierung der Verwaltung und Stärkung der Bürgergesellschaft diskutiert. Eine besondere Beachtung kommt hierbei den Nord-Süd-Kooperationen und ihren Netzwerken zu.

### 1. Die Vielfalt der Bürgerhaushalte in Europa

In Europa ist ein sehr rasanter Anstieg des Bürgerhaushalts zu beobachten. Ausgelöst wurde er von den Sozialforen in Porto Alegre. Hier kamen aber nicht nur Vertreter/-innen von Initiativen und NROs zusammen, sondern auch Kommunalpolitiker/-innen unterschiedlicher Länder. Dies galt insbesondere für jene, die am Forum der loka-

Abbildung 4: Anzahl der Bürgerhaushalte und der betroffenen Einwohner in Europa



Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke, 2010

len Autoritäten teilnahmen, das sich zeitgleich mit dem Weltsozialforum traf. Natürlich sind auch andere Akteure und Gruppen für die Verbreitung der Bürgerbeteiligung am Haushalt verantwortlich, wie anschließend noch erläutert wird. Betrachten wir jedoch zunächst die unten stehende Kurve, die die Zahl der Bürgerhaushalte im Lauf der letzten Jahre angibt.

Ein Blick auf die Abbildungen 4 und 5 zeigt, dass im oben beschriebenen Sinn durchaus von einer Rückkehr der Karavellen gesprochen werden kann: Während sich 1999 die Bürgerhaushalte noch an einer Hand abzählen ließen, belief sich 2002 die Zahl der Beispiele in Europa bereits auf mehr als 20 und im Jahr 2005 auf 55. Und diese Entwicklung setzt sich fort: Im Jahr 2009 sind zwar einige Bürgerhaushalte beendet worden, aber ihre Zahl ist insgesamt auf über 200 angestiegen, was vor allem auf die starke Zunahme in Italien, aber auch in Spanien und Portugal zurückzuführen ist. Darüber hinaus gibt es Bürgerhaushalt mit Norwegen und Schweden nun auch in Nordeuropa und mit Polen, Albanien, Bosnien etc. in Osteuropa. Wenn man

Abbildung 5: **Karte der Bürgerhaushalte in Europa**



Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke, 2010

die Einwohnerzahl der Städte bzw. Stadtbezirke mit einem solchen Verfahren berücksichtigt, so verläuft die Kurve ähnlich steil: weniger als 350.000 im Jahr 2000, 1,5 Millionen im Jahr 2002, 3,6 Millionen im Jahr 2004 und die Zahlen stiegen bis auf über 8 Millionen im Jahr 2009.

Interessant ist auch die Vielfalt der Ansätze: Adaptationen des Verfahrens von Porto Alegre sind vor allem in Spanien und Italien zu finden. Auf der iberischen Halbinsel sind zudem Bürgerhaushalte verbreitet, die Teile des Modells „Partizipation organisierter Interessen“ aufnehmen. Die Partizipation von Vereinen und Initiativen wird jedoch in der Praxis inzwischen mit einer Beteiligung verbunden, die für alle interessierten Bürger/-innen offen ist. Am weitesten verbreitet sind in Europa jedoch Bürgerhaushalte, die dem Modell der bürgernahen Partizipation nahe stehen. Beispiele hierfür sind in Frankreich, aber auch in Italien, Skandinavien und anderen Ländern zu finden. An dieser Verbreitung in Westeuropa beteiligten sich am Anfang vor allem Parteien der sozialdemokratischen und postkommunistischen Linken. Inzwischen sind aber auch konservative Regierungen aktiv – in Deutschland z.B. war der Bürgerhaushalt von Beginn an ein überparteiliches Thema. Ebenso haben verschiedene Netzwerke und Organisationen die Einführung einer Bürgerbeteiligung am Haushalt unterstützt. So ist es in Italien das Städtenetzwerk *Nuovo Municipio*, in Deutschland waren es Netzwerke, die in Zusammenhang mit einer Modernisierung der Verwaltung stehen. Heute treten hier als überparteiliche Akteure vor allem die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt und die Bundeszentrale für politische Bildung auf. Darüber hinaus sind einige Agenturen und politische Stiftungen aktiv. In anderen Ländern übernehmen auch Initiativen der Zivilgesellschaft die Vernetzung. In Großbritannien ist dies z.B. *PB Unit* (ehemals *Community Pride Initiative*); in Portugal ist es der Verein *In-Loco*, der zusammen mit der Föderation der Kommunen sehr aktiv ist; in Spanien gibt es jetzt ein kommunales Netzwerk; die Stagnation der Beispiele in Frankreich kann u.a. dadurch erklärt werden, dass die Akteure, die eine tragende Rolle übernehmen könnten, nicht mehr aktiv sind. In Schweden hat der Städtetag ein großes Interesse an der weiteren Verbreitung von Bürgerhaushalten.

In den Ländern Osteuropas gibt es kein einheitliches Bürgerhaushalts-Verfahren. Bereits in der Einleitung wurde von dem Multi Stakeholder-Bürgerhaushalt in der polnischen Stadt Płock berichtet. Grundsätzlich ist jedoch zu sagen, dass in Osteuropa Bürgerhaushalte – und das gilt über die verschiedenen Ansätze hinweg – von internationalen Organisationen gefördert werden. Noch mehr als in Lateinamerika organisieren oft Weltbank, UNO, USAID, GTZ und andere Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit in Kooperation mit lokalen Partnern die Partizipationsverfahren. Diese Aktivitäten kommen somit von außerhalb und haben vor allem das Ziel, die Bürgerschaft zu aktivieren wie auch gutes Verwalten zu fördern. Solche Prozesse beginnen oft mit der transparenten Aufbereitung von öffentlichen Haushalten wie in Russland, Armenien und den baltischen Staaten (Shah, 2007). Darunter sind auch einige Fälle, die eine eindeutige Bürgerhaushalts-Struktur aufweisen, wie z.B. Svishtov in Bulgarien oder Elbasan in Albanien. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass es sich meistens um Pilotprojekte handelt, die nach dem Ende der internationalen Begleitung nicht selten eingestellt werden. Die Gründe hierfür mögen unterschiedlich sein, jedoch sprechen viele Berichte von einer großen Skepsis der Bürgerschaft (Driscoll/Lakowska/Eneva, 2004; Co-Plan, 2005).

Auch in Nordamerika sind unterschiedliche Tendenzen zu beobachten. Einige können als autochthon betrachtet werden, wenn sie an die Tradition des *Community Development*, der Förderung von benachteiligten Quartieren durch selbst organisierte Interessengruppen anknüpfen. Andere werden direkt in Bezug auf die Erfahrung von Porto Alegre eingeführt, dabei sind durchaus auch Aktivitäten von unten zu beobachten (Lerner/Wagner, 2006). Die letztlich eingeführten Verfahren sind jedoch mehr der bürgernahen Partizipation zuzuordnen als einer Adaptation von Porto Alegre. Auch wenn in Kanada Einiges in Bewegung gekommen ist und es auch in den USA mit Chicago, New York etc. Ansätze zum Bürgerhaushalt gibt, dürfte die Zahl der Beispiele in Nordamerika weiterhin zwischen 2 und 10 liegen.

## 2. Soziale Wirkungen in Europa und Nordamerika

Die soziale Wirkung war der große Erfolg des Bürgerhaushalts in Lateinamerika. Aber was ist mit Europa, wo andere Probleme im Vordergrund stehen? Während man in Deutschland gegenüber dem Beispiel Porto Alegre bis heute relativ skeptisch gegenüber steht, haben sich Bürgermeister/-innen aus Spanien, Italien und anderen Teilen Europas vorgenommen, an die Erfahrung von Porto Alegre anzuknüpfen. Das gemeinsame Merkmal dieser Ansätze ist, dass sich der Bürgerhaushalt auf Investitionsmaßnahmen und Projekte konzentriert, zu deren Hierarchisierung Kriterien der sozialen Gerechtigkeit angewendet werden. Eines der bekanntesten Beispiele ist die spanische Stadt Sevilla sowie einige kleinere Kommunen in Italien. Eine Alternative zur Orientierung an Porto Alegre bieten Verfahren, die nach den Prämissen des *Communtiy Development* Quartiere mit einem besonderen sozialen Förderungsbedarf in den Fokus nehmen und bei denen entsprechende Projekte partizipativ mit der betroffenen Bevölkerung erarbeitet werden. Wie können Bürgerhaushalte zur sozialen Förderung eingesetzt werden, und wie kam es konkret zur Entstehung solcher Verfahren?

### Ein Porto Alegre in Europa?

In Europa sind die stärksten sozialen Wirkungen in zwei italienischen Städten zu finden. Es handelt sich um die an der Adria gelegene Küstenstadt Grottammare (14.700 Einwohner) und um Pieve Emanuele (15.000 Einwohner), unweit von Mailand. In beiden Kommunen wurde Anfang der 1990er Jahre nach einem Regierungswechsel, dem zahlreiche Skandale vorausgingen, eine Epoche partizipativer Politik eingeleitet, die dazu führte, dass vernachlässigte Quartiere eine Aufwertung erhielten und Korruption weitgehend zurückgedrängt wurde. Bei diesen beiden Beispielen hat Partizipation tatsächlich zu einem grundlegenden Wandel geführt. Damit hat sich gezeigt, dass ein Porto Alegre in Europa prinzipiell möglich ist (Fanesi, Sechi (beide), in Sintomer/Herzberg/Röcke 2005). Doch gilt dies auch für Großstädte? Grottammare und Pieve Emanuele haben aufgrund ihrer Erfolge eine wichtige Vorbildfunktion bei der weiteren Verbreitung von Bürgerhaushalten in Italien gehabt, wo mittlerweile über 80 weitere Beispiele ent-



standen sind. Die Mehrheit dieser Verfahren orientiert sich jedoch nicht an Porto Alegre. Um die Anwendung dieses Ansatzes in Europa besser bewerten zu können, lohnt sich ein Blick auf die spanische Stadt Sevilla in Andalusien, die mit über 700.000 Einwohnern lange Zeit die größte Kommune mit einem Bürgerhaushalt in Europa war, bevor sie von Köln (ca. 1 Mio. Einwohner) abgelöst wurde. Sevilla gilt in Spanien, wo 40 bis 60 Bürgerhaushalte existieren, als eines der ambitioniertesten Beispiele, was vor allem auf die rigoros angewendeten Verteilungskriterien zurückzuführen ist (Ganuza, 2007). Der Bürgerhaushalt umfasst ein Budget von ca. 14 Mio. Euro, wobei der Gesamthaushalt ein Volumen von 862 Mio. Euro aufweist, inklusive kommunaler Unternehmen.

Der Aufbau des Verfahrens der andalusischen Hauptstadt gleicht wie der von Porto Alegre einer Pyramide. Die Basis bildet eine Aufteilung der Stadt in 15 Zonen. Hier treffen sich die Bürger/-innen zu Versammlungen, die meist in einem soziokulturellen Zentrum stattfinden. Auf diesen Versammlungen werden Projekte entwickelt und vorgeschlagen. Anträge mit einem Finanzvolumen unterhalb von 30.000 werden der Bezirksebene zugeschrieben. Projekte, die über diesem Betrag liegen, gelten als Vorschlag für die Gesamtstadt. Sowohl für die Bezirks- als auch für die Stadtebene werden Delegierte gewählt, deren Aufgabe es ist, die Vorschläge der Basisversammlungen zu prüfen und über ihre schließliche Reihenfolge zu entscheiden. Hierzu werden Kriterien angewendet, die dem Bürgerhaushalt von Porto Alegre entlehnt sind. Dabei wird zum einen nach objektiv messbaren ‚allgemeinen Kriterien‘ unterschieden und nach solchen, die auf einer persönlichen Einschätzung der Delegierten beruhen und als ‚ergänzende Kriterien‘ bezeichnet werden (siehe Tabelle 3). In jeder Kategorie können je Vorschlag zwischen 0-15 Punkte vergeben werden, auf diese Weise entsteht eine hierarchisierte Liste, die der Stadtverwaltung und dem Stadtrat übergeben wird. Das Ziel solcher Kriterien ist es, die Reihenfolge der Vorschläge so zu beeinflussen, dass ausgewählte Gruppen und Gebiete davon besonders profitieren. In Sevilla sollen dadurch vor allem soziale, ökologische und humanistische Projekte gefördert werden, die vor allem dann eine Chance auf Umsetzung haben, wenn die Infrastruktur in dem betreffenden Gebiet noch schwach ausgeprägt ist.

Tabelle 3: **Verteilungskriterien des Bürgerhaushalts von Sevilla**

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

Quelle: Ayuntamiento de Sevilla, 2004

Neben diesen Kriterien ist in Sevilla auf die Rolle der Bürgerschaft hinzuweisen. Sie kann das Verfahren mitgestalten und anpassen. Zum einen werden in sogenannten ‚Motorgruppen‘ interessierte Bürger/-innen bei der Vorbereitung von Bürgerhaushalts-Versammlungen in den Stadtteilen unter Anleitung eines Moderators einbezogen. Hier werden z.B. die Werbestrategien, der Ablauf der Bürgerversammlung und die Verteilung von Materialien besprochen. Zum anderen können die Bürger/-innen das Verfahren des Bürgerhaushalts verändern und die Verteilungskriterien anpassen. Doch trotz der klaren Regeln und des empowerment der Zivilgesellschaft sind die Effekte hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit nicht mit denen in Lateinamerika vergleichbar, was auch damit zusammenhängt, dass die für die sozial benachteiligten Viertel bereitgestellten Gelder verhältnismäßig gering sind.

### **Community Development als Alternative?**

In den aufgezeigten Bürgerhaushalten in Italien und Spanien haben fast immer die Regierungen die Entscheidung getroffen, ein innovatives Verfahren der Bürgerbeteiligung einzuführen. Die Initiativen, die auf einem *Community Development*-Ansatz beruhen, gehen nicht selten den

umgekehrten Weg. Sie entstehen aus einer Kultur der Selbsthilfe heraus, die in Großbritannien und Nordamerika weit verbreitet ist, gerade weil die Sozialleistungen des Staates schwächer ausfallen als in Westeuropa oder gar Skandinavien. Die Bandbreite solcher Initiativen reicht von relativ informalen Stadtteilgruppen bis hin zu professionellen Organisationen, die mit freien Trägern und Wohlfahrtsverbänden in Deutschland vergleichbar sind. Für ihre Aktivitäten akquirieren *Community*-Organisationen die Gelder aus externen Fonds, oft sind es Programme des Bundes- oder Nationalstaates bzw. in Europa der Europäischen Union.

In der kanadischen Stadt Guelph (100.000 Einwohner), die 100 km westlich von Toronto im Bundesstaat Ontario liegt, haben *Community*-Gruppen einen Bürgerhaushalt initiiert, der zunächst unabhängig war und nach und nach die Stadtverwaltung als Partner gewonnen hat. Zunächst wurden in den 1990er Jahren für ein Quartier Gelder aus einem Programm der Provinzregierung eingeworben, über deren Verwendung partizipativ mit den betroffenen Einwohnern

beraten wurde. Aufgrund der positiven Erfahrungen hat sich stadtweit eine Koalition zivilgesellschaftlicher Initiativen gegründet, die sich für eine Ausbreitung des Ansatzes engagiert hat. Auf diese Weise ist ein Bürgerhaushalt entstanden, bei dem die Organisatoren des Verfahrens zunächst selbst die ersten Vorschläge entwickeln, die sie an die Basisversammlungen der beteiligten Quartiere zur Diskussion weitergeben. Letztlich wird eine Entscheidung über die Finanzierung in diesem Fall von den Delegierten der Basisversammlungen getroffen. Die betroffenen Bürger/-innen verwalten also hier tatsächlich die Gelder selbst, nicht selten geschieht dies mit Hilfe eines beauftragten *Community*-Managers. Es ist darauf hinzuweisen, dass für jedes Projekt ein Viertel der notwendigen Mittel von den Gruppen bzw. den Betroffenen selbst eingeworben werden muss. Insgesamt nehmen über 1.000 Menschen an diesem Prozess teil, darunter ein großer Teil einkommensschwacher Gruppen (Pinnington/Lerner/Schugurenky, 2009). Für sie und ihre Kinder werden Aktivitäten im Stadtteil wie Feste, aber auch Freizeiten und Bildungsmaßnahmen bis hin zu kleinteiligen Baumaßnahmen finanziert. In

### **Toronto Community Housing**

*Toronto Community Housing* ist das kommunale Wohnungsunternehmen der Stadt Toronto. Mit 164.000 Mietern und 58.500 Wohneinheiten (6 Prozent des lokalen Wohnungsbestands) ist das Unternehmen der größte öffentliche Wohnungsanbieter in Kanada. Das Budget beträgt 572 Mio. Kanadische Dollar (ca. 450 Mio. Euro). Ein Großteil der Ausgaben sind Fixkosten, u.a. für die mehr als 1.500 Mitarbeiter/-innen. Seit dem Jahr 2001 gibt es innerhalb des Unternehmens einen Bürgerhaushalt, an dem die Mieter beteiligt werden. Durch seine pyramidenförmige Struktur gleicht das Verfahren auf den ersten Blick dem in Porto Alegre: Über den Wohnpark verteilt gibt es 27 Mieterräte, die Vorschläge der Bewohner aufnehmen. Anschließend einigt sich jeder Mieterrat auf fünf Projekte für sein Gebiet sowie über zwei weitere, die für das gesamte Unternehmen von Bedeutung sind. Die letzte Entscheidung wird von einem Ausschuss getroffen, der aus Delegierten der Mieterbeiräte besteht. Seine Aufgabe ist es, die Machbarkeit der einzelnen Vorhaben sowie ihren konkreten Finanzbedarf zu

prüfen. Die Delegierten sind darüber hinaus damit beauftragt, die Umsetzung der beschlossenen Projekte zu begleiten. Insgesamt werden über den Bürgerhaushalt 9 Mio. Kanadische Dollar (7 Mio. Euro) vergeben. Es sind vor allem Maßnahmen der Bürgernähe, wie kleinere Reparaturen in den Gebäuden oder die Pflege von Grünflächen und der Bau von Kinderspielplätzen. Allerdings gibt es einen wichtigen Unterschied zu Porto Alegre: Anders als in der brasilianischen Vorzeigestadt müssen die Gelder nicht mehr durch den Gemeinderat oder das Unternehmen genehmigt werden, sondern es handelt sich um einen von den Mietern direkt verwalteten Fonds. Da viele der Bewohner sozial benachteiligt sind, kommt dieser Bürgerhaushalt insbesondere diesen Bevölkerungsgruppen zugute. Er wird flankiert durch Maßnahmen im Gesundheitssektor und anderen sozialen Bereichen. Was die Partizipation angeht, so gibt es noch weitere Beteiligungsinstrumente, insbesondere im Bereich der Planung. Auch im Aufsichtsrat, einem 13-köpfigen Gremium, sind zwei Mieter/-innen vertreten.

Kanada existieren verschiedene Varianten des *Community-Bürgerhaushalts*, ein nicht weniger interessantes Beispiel ist das gemeinnützige Wohnungsunternehmen in Toronto, wobei hier die Mitgestalterrolle bei der Umsetzung der Projekte nicht so ausgeprägt ist.

### 3. Modernisierung durch Partizipation?

Als in den Jahren 2001/2002 auch in Deutschland begonnen wurde, über den Bürgerhaushalt von Porto Alegre zu diskutieren, war die Skepsis zunächst groß. Es wurde darauf verwiesen, dass die sozialen Probleme hier nicht das gleiche Ausmaß haben wie in Lateinamerika. Außerdem, so das eventuell stärkste Argument, leiden die deutschen Städte und Gemeinden unter einer Finanzkrise, die eine Beteiligung an öffentlichen Investitionen ad absurdum führt. Worüber sollen Bürger/-innen diskutieren, wenn kein Geld vorhanden ist? All dies sind Gründe dafür, dass die Bürgerhaushalte sich nicht an einer Verteilungsfrage orientieren. Der Bürgerhaushalt wird vielmehr als ein Mittel gesehen, Anregungen zur Verbesserung von Dienstleistungen zu bekommen. An eine solche Verbindung von Partizipation und Modernisierung hatte man zwar schon bei einigen Beispielen in Lateinamerika gedacht, die Bürgerhaushalte zwischen Rhein und Oder scheinen jedoch ihren eigenen, nicht minder originellen Weg einzuschlagen, der das Zentrum der partizipativen Modernisierung in Europa darstellt.

#### Information – Konsultation – Rechenschaft

In Deutschland sind erste Bürgerhaushalte um die Jahrtausendwende entstanden. Als eine der ersten Kommunen gelten Mönchweiler (3.200 Einwohner), Rheinstetten (20.500 Einwohner), Groß-Umstadt (22.000 Einwohner), Emsdetten, Vlotho, Monheim (43.000 Einwohner), Castrop-Rauxel (28.500 Einwohner) und Hilden. In diesen Städten wurden Bürgerhaushalte im Rahmen von Pilotprojekten wie dem Netzwerk Kommunen der Zukunft (1998-2002) und der Initiative Kommunaler Bürgerhaushalt Nordrhein-Westfalen (2000-2004) eingeführt. Vorbild dieser Kooperationen war die neuseeländische Stadt Christchurch, deren „Modernisierung durch Partizipation“ den Initiatoren in Deutschland wichtig war. Aufgrund der finanziell schwierigen Situation der Kommunen erwartete man von

den Bürgerinnen und Bürgern einerseits Verständnis für die ‚schwierige Lage‘, andererseits erhoffte man sich auch Vorschläge zur Verbesserung von Verwaltungshandeln. Dieser Ansatz wurde dadurch gestärkt, dass in vielen Städten und Gemeinden der Bürgerhaushalt mit dem Leitbild der Bürgerkommune verbunden wurde. Vereinfacht gesagt basiert die Bürgerkommune auf der Idee, Partizipation mit einer Modernisierung der Verwaltung zu koppeln. Hierfür werden verschiedene Beteiligungsrollen angeboten, die auch in Bürgerhaushalten wieder zu finden sind: Als ‚Kunden‘ sollen Bürger/-innen Dienstleistungen komfortabel und in einer hohen Qualität erhalten; neben dieser Dimension, die für die partizipative Modernisierung von zentraler Bedeutung ist, werden Bürger/-innen als ‚Mitgestalter‘ aufgefordert, durch ehrenamtliche Tätigkeit an der Leistungserstellung mitzuwirken, und als ‚Auftraggeber‘ sind sie eingeladen, sich an politischen Entscheidungen zu beteiligen (Banner, 1999; Bogumil/Holtkamp/Schwarz, 2003). Hinzuzufügen ist, dass bei den Bürgerversammlungen in Deutschland die Teilnehmer/-innen nicht selten per Zufallsauswahl aus dem Einwohnermelderegister bestimmt werden.

Mit dieser Konzentration auf eine Modernisierung der Verwaltung stehen viele Bürgerhaushalte in Deutschland dem Modell nahe, das in der Einleitung als „Konsultation über öffentliche Finanzen vorgestellt“ wurde. In der Praxis wird dies von einem Konzept umgesetzt, das auf den Schritten ‚Information‘, ‚Konsultation‘ und ‚Rechenschaft‘ beruht. Demnach geht es als Erstes darum, mittels Broschüren und Veranstaltungen die Bürger/-innen über die Finanzen der Kommune aufzuklären. Woher bekommt eine Stadt ihr Geld, welche Dienstleistungen werden davon bereitgestellt? Bei der Konsultation, die oft in Form einer Bürgerversammlung erfolgt, aber auch durch Umfragen und Internet-Diskussionen ergänzt wird, geht es darum, Anregungen zu sammeln. Man bittet um Verbesserungsvorschläge für Schwimmbäder, Bibliotheken, Grünflächen, Sportstätten, Straßenreinigung etc.. Gefragt ist eine Bürgerexpertise, die aus der Erfahrung vom alltäglichen Umgang mit diesen Einrichtungen und Dienstleistungen formuliert werden kann. Ein Mitarbeiter einer Bürgerhaushalts-Kommune sprach in diesem Zusammenhang einmal vom „Bürger als Unternehmensberater“. Eine Variante besteht darin, die Konsultation nicht auf einzelne Dienstleistungen

zu beziehen, sondern eine Diskussion über die Einnahmen und Ausgaben zu führen. So hat z.B. die Stadt Emsdetten in den Jahren 2003/2004 mit den Bürgerinnen und Bürgern verschiedene Optionen zum Ausgleich des Haushaltsdefizits diskutiert und entsprechende Vorschläge entwickeln lassen. Bei der anschließenden Phase der Rechenschaft gibt die Verwaltung eine Rückmeldung darüber, welche Vorschläge vom Stadtrat aufgegriffen wurden und welche nicht. Die Stadt Hilden reagiert z.B. auf jede Anregung mit einem persönlichen Brief, der die Antragstellerin / den Antragsteller darüber informiert, was aus ihrem bzw. seinem Vorschlag geworden ist.

### **Voting und Internet**

Ab dem Jahr 2005 kam es zu einer Weiterentwicklung der Bürgerhaushalte in Deutschland. Dies liegt zum einen daran, dass u.a. durch das Engagement der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (2002) auch das Beispiel Porto Alegre in Deutschland diskutiert wurde. Zum anderen wollte man aber nun auch den Schritt in

die Großstadt wagen, wofür die Bundeszentrale für politische Bildung in Kooperation mit den Stiftungen der im Bundestag vertretenen Parteien ein eigenes Verfahren ausarbeiten ließ, an dem Autoren dieser Studie unmittelbar beteiligt waren. Das in der Broschüre „Bürgerhaushalt in Großstädten“ (bpb, 2005) publizierte, neue Konzept setzte den bisherigen Ansatz fort. Es geht weiterhin weniger um Investitionen, als um eine partizipative Evaluation von Dienstleistungen bzw. um einen sparsamen Umgang mit öffentlichen Geldern. Neu ist jedoch, dass die Bürger/innen ihre Vorschläge mittels einer Abstimmung (siehe Kasten) hierarchisieren können. Damit kommt nicht mehr der Verwaltung die Aufgabe zu, die wichtigsten Vorschläge zu bestimmen, sondern diese Interpretation wird den Bürgerinnen und Bürgern selbst überlassen. In der Praxis wurde dieses Verfahren zum ersten Mal im Berliner Bezirk Lichtenberg (252.000 Einwohner) erprobt, später wurde es von Potsdam (150.000 Einwohner) übernommen und fand auch Eingang in andere Bürgerhaushalte.

### **Voting in Lichtenberg**

In Berlin-Lichtenberg wurde ein Verfahren angewendet, das auf das Konzept „Bürgerhaushalt in Großstädten“ der Bundeszentrale für politische Bildung zurückgeht. Dieses sieht eine Abstimmung über die Reihenfolge der Vorschläge auf drei Wegen vor: Bürgerversammlungen, Internet und Fragebogen. Letzterer wird an eine per Zufallsauswahl bestimmte Stichprobe der Bevölkerung mit der Bitte um Beantwortung versandt. Die Abstimmungsmethode ist dem Panaschieren und Kumulieren entlehnt, das bei Wahlen angewendet wird. Jede Bürgerin / jeder Bürger erhält fünf Stimmen in Form von Klebepunkten, die nach

Belieben auf die Vorschläge verteilt werden können. So kann ein Vorschlag alle Stimmen erhalten oder nur einige; in diesem Fall können auch noch andere Anregungen eine Unterstützung bekommen. Auf diese Weise entsteht eine Reihenfolge, die in der unten angegebenen Tabelle nachgezeichnet ist. Hier kann sogar verglichen werden, wie ein Vorschlag durch die unterschiedlichen Methoden Versammlung, Internet und Briefwahl bewertet wurde. Ein solcher Abgleich kann mitunter interessant sein, wenn es darum geht, das Engagement von Lobbygruppen zu verdeutlichen.

Tabelle 4: **Prioritätenlisten vom Bürgerhaushalt Lichtenberg (2005)**

	<b>Fragebogen</b>	<b>%</b>	<b>Internet</b>	<b>%</b>	<b>Bürgerforum</b>	<b>%</b>
<b>1.</b>	Ausstattung Jugendfreizeiteinrichtungen	11,4	Radwegeplan	16,7	Erhalt Musikschule	11,1
<b>2.</b>	Erhalt Seniorenbegegnungsstätte	9,2	Angebote der Kinder- und Jugendarbeit	12,4	Erhalt/Erweiterung Sportstätten	8,3
<b>3.</b>	Radwegeplan	8,1	Dog Station	8,7	Erhalt Gymnasium	7,8
<b>4.</b>	Medienarbeit Bibliothek	5,1	Erhalt Gymnasium	6,5	Medienarbeit Bibliothek	6,8
<b>5.</b>	Erhalt/Erweiterung Sportstätten	4,2	Erhalt Musikschulen	6,2	Reparatur/Erneuerung Skateranlagen	5,5
<b>6.</b>	Erhalt Musikschulen	4	Medienarbeit Bibliothek	5,1	Radwegeplan	5,5
<b>7.</b>	Generationsübergreifende Projekte	3,8	Generationsübergreifende Projekte	3,3	Erhalt Seniorenbegegnungsstätten	4,9
<b>8.</b>	Angebote der Kinder- und Jugendarbeit	3,7	Ausstattung Jugendfreizeit- einrichtungen	2,9	Ausstattung Jugendfreizeiteinrichtungen	3,7
<b>9.</b>	Dog Station	3,6	Erhalt Kulturhaus	2,9	Generationsübergreifende Projekte	3,1
<b>10.</b>	Erhalt Kulturhaus	3,4	Fortsetzung Wirtschaftsförderung	2,9	Fortsetzung Wirtschaftsförderung	1,5

Quelle der Tabelle: Bezirksamt Lichtenberg, in: Klages/Damarus, 2007

Ein anderer Grund für die Weiterentwicklung der Bürgerhaushalte kann darin gesehen werden, dass die bisherigen Verfahren relativ aufwendig waren. Vorschläge zu Angebotsanpassung in Bibliotheken, Verbesserung von Parkmöglichkeiten, Pflege von Grünflächen könnten auch mit Verfahren gesammelt werden, die weitaus weniger aufwendig sind als ein Bürgerhaushalt. Als einen Ausweg aus diesem Effizienzproblem entwickelte sich die Beteiligung via Internet, die inzwischen ein wichtiges Standbein des Bürgerhaushalts in Deutschland ist. Zunächst wurden solche Verfahren parallel zu den Bürgerversammlungen angewendet. Es gibt aber auch Bürgerhaushalte, bei denen die Beteiligung schwerpunktmäßig oder exklusiv über den virtuellen Raum erfolgt. Ein international hoch anerkanntes Beispiel ist der Internet-Bürgerhaushalt von Köln. Diese Entwicklung wäre ohne den Innovationsgeist verschiedener wissenschaftlicher Einrichtungen und praxisorientierter Dienstleister nicht möglich gewesen, zu ihnen zählen u.a.

das Fraunhofer-Institut in St. Augustin, das Hamburger Institut TuTech und das Unternehmen ZebraLog in Berlin/Bonn.

### **Internet-Bürgerhaushalt in Köln**

Die Stadt Köln (1 Mio. Einwohner) hat im Jahr 2007 für ihren Doppelhaushalt einen umfangreichen Bürgerhaushalt im Internet durchgeführt. Eine Diskussion war vor allem in so genannten Blogs organisiert (Engel, 2009). Das heißt, Vorschläge konnten von den anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern kommentiert und auch hierarchisiert werden, womit das Voting von Lichtenberg aufgenommen und weiterentwickelt wurde. Insgesamt sind ca. 5.000 Vorschläge eingegangen, die sich auf die drei Bereiche Grünflächen, Straßen/Wege/Plätze und Sport beziehen. Der Rat hatte sich zuvor verpflichtet, eine Stellungnahme über die jeweils ersten 100 Vorschläge eines jeden Bereiches abzugeben. Die Rechenschaftslegung erfolgte demnach sehr sorgsam. Auf der Homepage sind die ein-

zelnen Vorschläge mit ihren Kommentaren sowie in den Stellungnahmen von Ausschüssen und Rat nachzulesen. Zudem wird ein Rechenschaftsbericht zum Download angeboten, der darüber Auskunft gibt, wofür die zusätzlich für den Bürgerhaushalt aufgebrachten 8,2 Mio. Euro ausgegeben werden. Darunter ist u.a. die Pflege einzelner Grünflächen und Spielplätze zu finden – alles Maßnahmen, die für die Bürger/-innen konkret erfahrbar sind. Von den Kölnern wurde dies sehr wohlwollend aufgegriffen, der Bürgerhaushalt avancierte zum Stadtgespräch. Auch internationale Organisationen bewerteten das Verfahren positiv und verliehen der Stadt hierfür Preise.

Weitere Informationen:

[www.buergerhaushalt.stadt-koeln.de](http://www.buergerhaushalt.stadt-koeln.de)

Effekte hinsichtlich einer Modernisierung der Verwaltung sind vor allem in Form von Bürgerexpertise, Übertragung von Aufgaben im Sinne der Mitgestalterrolle und Vorschlägen für einen sparsameren Umgang mit öffentlichen Geldern zu beobachten. Dies ist jedoch nicht bei allen Beispielen der Fall. Weitere Modernisierungseffekte wie eine transversale Zusammenarbeit von Fachbereichen, die Beschleunigung von verwaltungsinternen Abläufen, die Veränderung von Managementstrukturen oder eine bessere Kontrolle der Verwaltung konnten im Gegensatz dazu eher bei anderen europäischen Beispielen festgestellt werden (Sintomer/Herzberg/Röcke, 2010). Damit fallen die Modernisierungseffekte in Deutschland nicht so hoch aus, wie man es erwarten könn-

te. Möglicherweise liegt dies daran, dass in Deutschland die Herstellung von Bürgernähe in den Vordergrund getreten ist. Bürgerhaushalte werden weniger dazu genutzt, Verwaltungshandeln zu optimieren, als die Kontakte zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern zu verbessern (Herzberg, 2009). Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass es vor allem die Beispiele aus Deutschland waren, die in Europa eine Diskussion über Bürgerhaushalt und Modernisierung angestoßen haben. Ein erster Schritt hierzu war die Schaffung von mehr Transparenz, was inzwischen auch in Sevilla aufgegriffen wurde, wo die Finanzierung der Bürgerhaushalts-Projekte direkt im Haushaltsplan angeführt wird (siehe Kasten).

### **Bürgerhaushalts-Projekte als Bestandteil des Haushaltsplans (Sevilla)**

In Sevilla ist wie in vielen spanischen Kommunen die Macht von Vereinen und anderen organisierten lokalen Interessengruppen relativ stark. So sind viele Nachbarschaftsinitiativen nicht nur in Beiräten der Verwaltung vertreten, sondern sie erhalten auch Gelder für die Organisation von Festen und bürgerschaftlichen Aktivitäten – ein Vorgehen, das durchaus auch in Deutschland und anderen Ländern üblich ist. Allerdings wissen manche Gruppen zum

einen gar nicht, dass Gelder beantragt werden können. Zum anderen ist den Mittelempfängern auch nicht bekannt, was andere Initiativen an Unterstützung erhalten. Nicht selten schleicht sich hier der Verdacht der Benachteiligung ein. In Sevilla hat man dem entgegengewirkt, indem man sich für eine ‚Offenlegung der Konten‘ entschieden hat. Die vom Bürgerhaushalt geförderten Maßnahmen werden im Haushaltsplan mit einer Kurzbeschreibung des

Projekts, dem zugemessenen Geldbetrag als auch einer Kennnummer zur Erleichterung von Rückfragen angegeben. So ist in dem ca. 20-seitigen Anhang zu lesen, dass der Bezirk Cerro-Amate im Rahmen des Bürgerhaushalts insgesamt 907.791 Euro enthält. Davon werden 516.936 Euro für laufende Kosten und 390.854 Euro für kleinere Investitionen und Baumaßnahmen ausgegeben. Die finanzierten Maßnahmen werden jeweils einzeln angeführt, es handelt sich um Beträge zwischen 500 Euro und

30.000 Euro. Jede Gruppe oder Person, die einen Antrag im Bürgerhaushalt gestellt hat, kann sich auf diese Weise Klarheit verschaffen. In Sevilla werden mittlerweile über 14 Mio. Euro des ca. 800 Mio. Euro umfassenden Haushalts partizipativ vergeben (Ayuntamiento de Sevilla, 2007). Diese verteilen sich auf gesamtstädtische Prioritäten (2,4 Mio. Euro), auf halbsselbstständige Einheiten und Eigenbetriebe (4,7 Mio. Euro) und auf die Bezirke, wo ca. 50 Prozent der Gelder (7,1 Mio. Euro) zur Verfügung gestellt werden.<sup>5</sup>

#### 4. Bürgerhaushalt und Bürgergesellschaft

Neben den Zielen soziale Gerechtigkeit und Modernisierung der Verwaltung wird mit dem Bürgerhaushalt auch eine Aktivierung oder gar ein *empowerment* der Bürgerschaft verbunden. In Brasilien führte das zu einer Stärkung der repräsentativen Demokratie. Dies geschah durch eine Reduzierung der Korruption und klientelistischer Beziehungen als Folge von Transparenz und Autonomie von Nachbarschaftsinitiativen im Verfahren des Bürgerhaushalts. Beim *Community*-Bürgerhaushalt ist die Bürgerschaft ebenfalls sehr aktiv. Allerdings liegt der Schwerpunkt hier außerhalb der politischen Institutionen, weshalb eine Stärkung der repräsentativen Demokratie nicht unbedingt zu erwarten ist. Es gibt aber auch andere Ansätze, wie den der bürgernahen Beteiligung, die darauf zielen, Bürgerschaft und politische Entscheidungsträger zusammenzuführen. Das Interessante ist, dass solche Initiativen auch zu einem weiter reichenden Engagement und einer nachhaltigen Stärkung der Bürgergesellschaft führen können. Unter diesem Aspekt werden nun noch einmal Bürgerhaushalte aus Osteuropa und Nordamerika betrachtet.

Die albanische Stadt Elbasan (120.000 Einwohner) hat eine Vorreiterfunktion für den Bürgerhaushalt in der Region (Co-Plan, 2005). Das dort erprobte Verfahren wurde auf weitere Kommunen übertragen, was dazu beigetragen hat, dass Albanien neben Bosnien eines der Länder im Südosten Europas mit den meisten Bürgerhaushalten ist. Mit der Einführung war vor Ort die Stadtplanungsagentur Co-Plan beauftragt, welche hierfür eine Unterstützung von der Weltbank bekam. Der Bürgerhaushalt hat seinen Schwerpunkt auf der

Ebene der Stadtteile: In einer ersten Beratungsrunde werden für die 20 Quartiere 10 Versammlungen abgehalten, in denen der Haushalt mit seinen Einnahmen und Ausgaben von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung vorgestellt wird. In einer zweiten Runde, die einige Tage später stattfindet, werden die Vorschläge hierarchisiert. Je Versammlung können letztlich drei Prioritäten benannt werden, so dass eine Liste von insgesamt 30 Vorschlägen entsteht. Die letzte Reihenfolge bestimmen die Delegierten der Basisversammlungen; die Entscheidung über die Finanzierung der Maßnahmen fällt der Stadtrat. In Elbasan wurden im Jahr 2005 letztlich 20 Projekte bewilligt, für die ein Budget von 79,5 Mio. Lek (ca. 60.000 Euro) vorgesehen ist (Co-Plan, 2005). Das Verfahren konzentriert sich vor allem auf die Ebene der Stadtteile, Projekte für die gesamtstädtische Ebene spielen kaum eine Rolle. Im Unterschied zu Sevilla und anderen Anpassungen des Porto Alegre-Modells gibt es keine Kriterien zur Verteilung der Gelder. Es geht hier vor allem darum, das Vertrauen der Bürger/-innen durch kleinteilige Projekte zu gewinnen.

In dem Bezirk Plateau-Mont-Royal der kanadischen Stadt Montreal existiert seit dem Jahr 2005 ebenfalls ein Bürgerhaushalt, der jedoch im Gegensatz zum albanischen Beispiel nicht allein von oben initiiert worden ist, sondern aus einer Dynamik entstanden ist, die wesentlich von zivilgesellschaftlichen Organisationen getragen wurde (Rabuin, 2009). Bereits Ende der 1990er Jahre haben diese Initiativen den ehemaligen Bürgermeister von Porto Alegre, Raul Pont, eingeladen, um über die Einführung eines Verfahrens nach brasilianischem

<sup>5</sup> Die Bezirke von Sevilla verfügen nicht wie in den europäischen Städten Berlin, Paris, London oder Rom über eine eigene Verwaltung, sondern es handelt sich um eine geographische Planungsunterteilung, für die ein beratendes Gremium zuständig ist.

Vorbild in ihrer Heimatstadt zu diskutieren. Allerdings wurde zunächst ein entsprechender Vorschlag von der Stadtregierung abgewiesen. Erst als eine von der Zivilgesellschaft organisierte Stadtkonferenz im Jahr 2005 neben Brasilien auch Beispiele aus Europa vorstellen ließ, konnte die Bürgermeisterin des Bezirks Plateau-Mont-Royal, Helen Fotopulus, für die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt gewonnen werden. Dazu trugen auch Reisen nach Brasilien bei, wo die Amtsträgerin mit weiteren Schlüsselakteuren des Bürgerhaushalts von Porto Alegre sprach. Der entscheidende Schritt wurde durch den beständigen Druck der Nachbarschaftsinitiativen bewirkt. Das daraufhin eingeführte, auf die Quartiere bezogene Verfahren, kann als eine Kombination zwischen einer bürgernahen Partizipation und einer Adaptation des Modells von Porto Alegre angesehen werden. Zwar existieren auch hier keine Verteilungskriterien, doch konnte anders als in Elbasan die Zivilgesellschaft durch Mobilisierung Einfluss auf das Verfahren nehmen, auch wenn es aus ihrer Sicht noch einen Kompromiss darstellt. Da manche zivilgesellschaftlichen Gruppen einen festen Sitz im Delegiertenrat haben, hat dieses

Beispiel darüber hinaus auch Elemente des vereinsbasierten Bürgerhaushalts aufgenommen.

Die Beispiele Elbasan und Montreal zeigen eindeutig, dass es in manchen Fällen notwendig ist, dass die Verwaltung die ersten Schritte unternimmt, nicht selten gibt es aber bereits aktive Bürger/-innen, mit denen gemeinsam ein Bürgerhaushalt entwickelt werden kann. Eine Bürgergesellschaft kann somit sowohl durch Initiativen der Regierung als auch durch Engagement von unten gestärkt werden. Nichtsdestotrotz ist die Mobilisierung nicht immer einfach. In Europa und in Nordamerika werden die Bürgerhaushalte meistens von oben initiiert; eine starke Mobilisierung der Zivilgesellschaft besteht in den wenigsten Fällen und die Beispiele, bei denen *Community*-Organisationen die Initiative übernehmen, sind noch seltener. Eventuell fällt ein Engagement leichter, wenn Beteiligung bereits in der Schule eingeübt wird. Dass dies generell möglich ist, zeigen verschiedene Experimente (siehe Kasten).

### **Partizipatives Schulbudget in Poitou-Charentes (Frankreich)**

In den letzten Jahren gab es immer wieder Initiativen, auch Schüler/-innen in einen Bürgerhaushalt einzubeziehen. Im Gegensatz zu Lateinamerika sind in Nordamerika und Europa solche Ansätze noch relativ neu. Es gibt auch einige interessante Versuche, die von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt unternommen wurden (Ködelpeter/Nitschke, 2008). Den bisher umfassendsten Versuch stellt jedoch der Bürgerhaushalt der Gymnasien der französischen Region Poitou-Charentes dar. Hier sind insgesamt 93 Gymnasien einbezogen (Sintomer/Röcke, 2010). Das Verfahren umfasst die Verwaltung von 10 Mio. Euro durch die Schüler/-innen und kann für kleinere Projekte und Investitionen von max. 150.000 Euro ausgegeben werden (das Gesamtbudget des Schulhaushalts beträgt 110 Mio. Euro). Der Bürgerhaushalt, an dem auch Lehrer/-innen und Angestellte teilnehmen können, beruht in jeder Schule auf 2 Versammlungen von ca.

2 Stunden. Zu Beginn des ersten Treffens (November/Dezember) wird zunächst die Funktionsweise vorgestellt. In einem zweiten Schritt werden Arbeitsgruppen gebildet, um Projekte zur Verbesserung des Schulalltags zu diskutieren. Schließlich stellen Vertreter/-innen jeder Gruppe die jeweiligen Ergebnisse im Allgemeinen Plenum vor. Nach einer Prüfung durch die Regionalverwaltung findet dann eine zweite Versammlung (Januar/Februar) statt, auf der über die Prioritäten abgestimmt wird. Hierzu erhält jeder 10 Punkte, die frei auf die Vorschläge verteilt werden können. Die aus dieser Abstimmung entstandene Liste wird dem Regionalparlament übergeben. Das Verfahren stellt zwar im eigentlichen Sinne keinen Bürgerhaushalt dar, weil es keine Ebene gibt, auf der Vertreter/-innen der teilnehmenden Schulen zusammengeführt werden. Dennoch ist die De-facto-Entscheidungsgewalt der Schüler/-innen über ein Teil des Budgets beeindruckend.



## 5. Ergebnisse der Bürgerhaushalte in Europa und Nordamerika

In Europa existieren die Bürgerhaushalte nun seit mehr als zehn Jahren. In Nordeuropa ist der Zeitraum ungleich kürzer. Welche Bilanz kann basierend auf den bisherigen Erfahrungen gezogen werden?

Hinsichtlich der sozialen Gerechtigkeit kann von einem Porto Alegre in den Ländern des globalen Nordens kaum gesprochen werden. Anders als in Brasilien und Lateinamerika hat der Bürgerhaushalt hierzulande noch nicht zu einer Umkehrung der Prioritäten in einer Großstadt geführt. Ist dies vielleicht auch weniger notwendig? Mit Sicherheit sind die verschiedenen Techniken, wie sozial Benachteiligte

durch einen Bürgerhaushalt gefördert werden können, von großer Bedeutung. Die eine Technik besteht in der Anwendung von Kriterien, die sozial benachteiligte Viertel bei der Verteilung öffentlicher Mittel begünstigen. Die zweite findet sich im *Community Development* wieder. Die Gelder werden hier von den Betroffenen selbst verwaltet, ferner sind diese auch bei der Umsetzung aktiv. In Europa ist dieser Ansatz vor allem in Großbritannien erfolgreich. Darüber hinaus ist er in Nordamerika stark verwurzelt. Eine Herausforderung besteht zweifelsohne darin, dass die zur Verfügung gestellten Gelder bisher zu gering sind, um tatsächlich eine Korrektur hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit vornehmen zu können. Eine Anhebung wäre notwendig, auch wenn die Mittel unter denen in Lateinamerika blieben.

### Die „soziale Haushaltsorientierung“, Italien

Ein wichtiger Faktor, der bei der Analyse sozialer Effekte der partizipativen Demokratie häufig vernachlässigt wird, ist die Tatsache, dass aufgrund der bestehenden Methoden der öffentlichen Haushaltsführung (und auch aufgrund traditioneller Denkweisen) oft gar nicht bestimmt werden kann, wer genau von den jeweiligen politischen Maßnahmen profitiert. Ein erster Schritt in diese Richtung ist der Produkthaushalt, der es im Gegensatz zur herkömmlichen Buchhaltung besser erlaubt, die realen Kosten einer Dienstleistung zu ermitteln, indem die Mittel aus den unterschiedlichen Finanzquellen zusammengefasst werden. Zusätzlich müssten diese Angaben allerdings noch nach sozialen Kriterien sortierbar sein, damit deutlich werden kann, welche Teile der Bevölkerung von den Ausgaben profitieren. Einer der interessantesten Versuche in diese Richtung ist die seit Ende der 1990er Jahre in Italien relativ weit verbreitete ‚soziale Haushaltsorientierung‘ (*Bilancio Sociale*). Bei diesem Ansatz

geht es nicht nur um einen festen Sozialhaushalt, sondern es werden die sozialen Auswirkungen von Programmen und Maßnahmen verschiedener Bereiche gemessen und für die Bürger/-innen transparent gemacht. Auf diese Weise kann partizipativ evaluiert werden, ob die eingesetzten Mittel ihre Wirkung erreichen oder nicht. In den am weitesten fortgeschrittenen Fällen wie in Castel San Pietro Terme (nahe Rimini) arbeitet man an Methoden, mittels derer derartige Berechnungen nicht mehr außergewöhnliche Einzelfälle darstellen, sondern fester Teil der Verwaltungsroutine werden. Derartige Methoden, die oft zur Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen geschaffen wurden, können auch für ökologische Maßnahmen verwendet werden. Venedig hatte beispielsweise in den Jahren 2004/2005 einen ‚sozialen und ökologischen Haushalt‘. Außerdem bietet sich ihre Verwendung zur Förderung der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern an.

In Bezug auf eine partizipative Modernisierung lassen sich eine Reihe von Faktoren formulieren: Hierzu gehört eine ausgiebige Möglichkeit der Diskussion und Information, so dass umfangreiche Vorschläge ausgearbeitet werden können. So haben z.B. im Berliner Bezirk Marzahn-Hellersdorf Bürger/-innen detaillierte Lösungsvorschläge vorlegen können, weil sie sich in Arbeitsgruppen mehrere Male getroffen haben.

In Leipzig hat man zur Erarbeitung detaillierter Vorschläge sogar eine Planungszelle organisiert. Weiterhin wäre für eine Optimierung von Dienstleistungen eine Vorbereitung der Mitarbeiter/-innen der Verwaltung erforderlich. Dazu zählt die Vorbereitung von konkreten Fragen wie: Welche Bücher sollen für die Bibliothek angeschafft werden? Welche Grünanlagen erscheinen ihnen als vernachlässigt? etc.. Um

eine größere Tragweite zu erreichen, wäre es darüber hinaus notwendig, auch umfassende Konzepte und zentrale Fragen wie z.B. die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen mit den Bürgerinnen und Bürgern zu diskutieren und den Bürgerhaushalt hier als Teil des Entscheidungsprozesses zu nutzen. Vergleicht man die Ergebnisse der Beispiele aus Lateinamerika und Europa, scheint es auf jeden Fall von Vorteil zu sein, eine Modernisierung der Verwaltung mit der Einführung von Bürgerhaushalten zu verbinden, wie auch Bürgerhaushalte mit Gender Mainstreaming und/oder sozialer Haushaltsorientierung.

Im Hinblick auf die Aktivierung der Bürgerschaft und die „Demokratisierung der Demokratie“ muss an dieser Stelle gesagt werden, dass in Europa (und vermutlich auch in Nordamerika) der Bürgerhaushalt noch viel weniger als in Lateinamerika zu tiefgreifenden Veränderungen des politischen Systems geführt hat. Ein Zusammenhang zwischen der Einführung eines Bürgerhaushalts und dem Anstieg der Wahlbeteiligung ist schwer nachzuweisen. In den Städten, in denen Bürgerhaushalte eingeführt worden sind, konnte lediglich beobachtet werden, dass in manchen Fällen eine Bürgerbeteiligung am Haushalt, sofern sie in der Bevölkerung ein positives Echo fand und darüber hinaus im Einklang mit einer erfolgreichen Gesamtbilanz der Regierung stand, zu einer Verbesserung des Wahlergebnisses geführt hat (Sintomer/Herzberg/Röcke, 2010). Nichtsdestotrotz können Bürgerhaushalte zur Stärkung einer Bürgergesellschaft beitragen, weil sie bürgerschaftliches Engagement fördern, wie wir an den Beispielen aus Albanien und Nordamerika gesehen haben. Gewiss, Beispiele einer generellen Veränderung der sozialen Beziehungen sind kaum zu beobachten, allerdings gibt es zahlreiche Fälle, bei denen kleinere Effekte des empowerment zu beobachten sind. So kann insgesamt gesagt werden, dass Bürgerhaushalte ein Puzzle bilden, bei dem es sich lohnt, die Einzelteile zusammenzutragen. Zu klären ist nun, ob dies auch für die anderen Kontinente gilt, auf denen sich Bürgerhaushalte verbreitet haben. Welche Erfahrungen hat man mit Bürgerhaushalten in Afrika und Asien gemacht?

# III. Afrika: eine späte und ungleiche Entwicklung

In Afrika, wo neben Asien und Ozeanien, Bürgerhaushalte erst vor kurzem Einzug hielten, hatten internationale Transfers einen großen Einfluss. Dieser Kontinent steht in einem regen Austausch mit Lateinamerika und Europa, wo während der vergangenen fünfzehn Jahre Bürgerhaushalte als innovatives Instrument guter Regierungsführung an Bedeutung gewonnen haben. Die wenigen wissenschaftlichen Untersuchungen und der erschwerte Zugang der afrikanischen Kommunen zu den weltweiten Kommunikationsmitteln machen es schwierig, einen systematischen und umfassenden Überblick zu geben. Es gibt jedoch ein eindeutiges Merkmal: Auf einem Kontinent, der schwache repräsentative demokratische Strukturen aufweist, engagieren sich zwar einige soziale Bewegungen und eine Reihe von Kommunen, der Fortgang dieser Entwicklung ist jedoch stark abhängig von den Aktivitäten internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen. Mit dieser Abhängigkeit schlägt Afrika eine Richtung ein, vor der soziale Bewegungen in Lateinamerika gewarnt haben (Allegretti, 2003). Dies steht auch im Gegensatz zu Europa, wo die Kommunen bei der Einführung von Bürgerhaushalten inzwischen eine tragende Rolle übernommen haben, wobei sie in den Anfangsjahren durch die globalisierungskritische Bewegung unterstützt wurden. Andererseits könnten aber gerade in Afrika, wo soziale, wirtschaftliche und politische Probleme sehr ausgeprägt sind, innovative Bürgerhaushalte eine Quelle der Hoffnung sein.

Für die Verankerung von Bürgerhaushalten in Afrika war zunächst charakteristisch, dass sie nur sehr langsam vorstatten ging. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass die Dezentralisierung nur eingeschränkt umgesetzt wurde. Anders als in Europa und Lateinamerika ging man davon aus, dass eine solche Reform eine Vorbedingung zur Einführung einer Bürgerbeteiligung am Haushalt sei. Sie wurde oft auf Druck internationaler Geldgeber durchgeführt. Das Zusammentreffen von Bürgerhaushalten und Dezentralisierung führte dabei nicht nur zu mehr Transparenz und Bürgerorientierung der Verwaltung, sondern auch dazu, dass die in etlichen afrikanischen Gemeinschaften vorhandene örtliche Partizipationstradition respektiert und gestärkt wurde.

Dies ist vielleicht der Grund, weshalb ab dem Jahr 2005 eine deutliche Beschleunigung zu verzeichnen war, die durch einflussreiche Institutionen, wie die Weltbank und das in Nairobi ansässige HABITAT-Programm der Vereinten Nationen, gefördert wurde. Allerdings kann man dabei kaum leugnen, dass hier auch eine ‚Dosis‘ Neokolonialismus im Spiel war. Nichtsdestotrotz wurden durch verschiedenste Akteure eine Reihe von Anpassungen lokal vorgenommen. Bürgerhaushalte sind mit anderen Partizipationsinstrumenten verschmolzen, zu deren wichtigster Zielsetzung die ‚Entmystifizierung der Haushalte‘, die ‚Nachvollziehbarkeit von Investitionen‘ oder die ‚eilvernehmliche Entwicklungsplanung‘ im Sinne einer Multi Stakeholder-Partizipation zählen. Die Schwerpunkte reichen dabei von einer Verbesserung der Regierungsführung über eine Vertiefung der Dezentralisierung bis hin zur Umsetzung der von den Vereinten Nationen verabschiedeten Millenniums-Entwicklungsziele.

## 1. Der Anfang: Bürgerhaushalte im frankophonen Afrika

Die ersten Verfahren in Afrika, bei denen die Bezeichnung „Bürgerhaushalt“ benutzt wurde, entstanden in den Jahren 2003 bis 2004 im frankophonen Westen des Kontinents, südlich der Sahara. Sie standen bald in engem Austausch mit Lateinamerika.

Der Landkreis Batcham in **West-Kamerun** (215.000 Einwohner) profitierte von der Zusammenarbeit mit dem bildungspolitischen Verein ASSOAL, ursprünglich eine Vereinigung von Bücherfreunden, die inzwischen auch Wahlen beobachtet und Mandatsträger/-innen kontrolliert. Durch internationale Vereinigungen wie beispielsweise die *International Alliance of Inhabitants* und das Netzwerk *Démocratiser Radicalement la Démocratie* mit Sitz in Frankreich, erfuhr ASSOAL von den Bürgerhaushalten in Brasilien. Im Jahr 2003 verhandelte der Verein mit den Bürgermeistern der ca. 60 km von der Hauptstadt Yaoundé entfernt liegenden Landkreise Batcham und Edzoundou über die Durchführung eines Pilotprojekts. Im gleichen Jahr, als in der Hauptstadt Kameruns das pan-afrikanische Forum AFRICITIES stattfand, organisierte ASSOAL daraufhin mit seinen Kooperationspartnern eine Sondersitzung

zum Thema Bürgerhaushalte. Aus diesem Treffen ging die Charta „*Intentions for the promotion of participatory budgeting in Africa*“ hervor, die von fünf Bürgermeistern aus Kamerun, der Entwicklungszusammenarbeit brasilianischer Kommunen, dem PGU-ALC, der Kommunalvereinigung *Municipal Development Partnership* (MDP) und anderen unterzeichnet wurde. Der gleiche Kreis von Akteuren führte auch mehrere Fortbildungen durch, für die weitere Partner

gewonnen werden konnten, wie die NRO *Environnement et Développement du Tiers Monde* (ENDA-TM) aus Senegal, die *Academy of Science of South Africa* (ASSAF) aus Südafrika und die NRO *Transparency International* (TI). Die Weltbank und einige europäische Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit – beispielsweise aus der Schweiz und aus Deutschland – unterstützten diesen Prozess mit Zuschüssen.

### **World Urban Forum und AFRICITIES**

Seit 2003 haben zwei regelmäßig stattfindende internationale Tagungen wesentlich zur Verbreitung von Bürgerhaushalten in Afrika beigetragen. Bei der ersten handelt es sich um das vom UN-HABITAT-Programm organisierte *World Urban Forum* (WUF), dessen Ziel es ist, einen internationalen Austausch über Themen wie Wohnen, Umwelt, gute Regierungsführung und Verwaltung von Städten und Gemeinden zu fördern. Dieses Forum unterscheidet sich insofern von den Gipfeltreffen der HABITAT-Konferenzen I und II, die 1976 in Vancouver bzw. 1996 in Istanbul stattfanden, dadurch, dass die Teilnehmer/-innen eigene Veranstaltungen organisieren können. Seit der Barcelona-Tagung des WUF im Jahr 2004 finden im Rahmen dieser Regelung regelmäßig Veranstaltungen über Bürgerhaushalte statt. So wurden im Jahr 2006 auf der 3. Tagung des WUF in Vancouver angesichts der ersten Bürgerhaushalte in Afrika Fortbildungs- und Sensibilisierungsveranstaltungen organisiert. Im Jahr 2008 wurde in der chinesischen Stadt Nanjing vom *Centro Estudos Sociais* der Universität Coimbra und der *Development Planning Unit* des *University College London* eine Netzwerktagung mit dem Titel „*Balancing resources for balanced development: New tools and issues on Participatory Budgeting*“ vorbereitet. Dieselbe Gruppe organisierte für die 5. Tagung des WUF im März 2010 in Rio de Janeiro ein weiteres Treffen.

Das Forum AFRICITIES, die zweite wichtige internationale Tagung, verfolgt ein ähnliches Konzept wie das WUF. Die Veranstaltung wird vom MDP und dem afrikanischen UN-Netzwerk *United Cities and Local Governments* orga-

nisert, es sind aber auch NROs und Wissenschaftler/-innen an der Konzeption beteiligt. AFRICITIES wurde zu einer zentralen Plattform für den Austausch über Bürgerhaushalte. Ziel dieser Treffen ist es, europäische und internationale Organisationen für die Finanzierung von Projekten zu gewinnen. Auf der Tagung im Jahr 2000 im namibischen Windhuk verabschiedeten die auf dem Forum anwesenden Minister die *Victoria Falls Declaration* von 1999. In diesem Dokument werden Bürgerhaushalte als zentrales Instrument einer guten Regierungsführung anerkannt. Auf der 4. Tagung in Nairobi im Jahr 2006 organisierten UN-HABITAT-Programm und Weltbank-Institut ein Treffen über Bürgerhaushalte, wobei sie programmatisch an eine Tagung von Basisorganisationen in Yaoundé aus dem Jahr 2003 anknüpften. An der Veranstaltung nahmen über 100 Repräsentanten aus Afrika und Europa teil. Gegenstand der von den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern vorgetragenen Referate waren u.a. die Bürgerhaushalte von Dondo (Mosambik), Matam (Senegal), Batcham (Kamerun) und Mutokol (Simbabwe). Auch im Rahmen des 5. AFRICITIES-Gipfeltreffens in Marrakesch im Jahr 2009 wurde eine Fortbildung organisiert, um die ersten Bürgerhaushalte aus Ägypten ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken.

Darüber hinaus finden auch bei den Weltsozialforen der globalisierungskritischen Bewegung und ihren regionalen Ablegern regelmäßig internationale Veranstaltungen zum Bürgerhaushalt statt, so z.B. in Mumbai 2004, in Bamako und Athen 2006, in Nairobi 2007 und in Malmö 2008.

Die oben angeführte afrikanische Bürgerhaushalts-Charta bildete den Ausgangspunkt für die ersten beiden Verfahren in Kamerun. Sie wurden vor dem Hintergrund der Novellierung des Dezentralisierungsgesetzes mit direktem Bezug auf lateinamerikanische Beispiele von ASSOAL-Mitgliedern eingeführt, welche Trainings- und Beratungstätigkeiten übernahmen. Die beiden ländlichen Kommunen Batcham und Ezendouan (sie umfassen 13 Dörfer mit 12.000 Einwohnern) begannen so im Jahr 2004 mit einem Bürgerhaushalt. Das Vorgehen war in beiden Kommunen ähnlich: ein Sozialstrukturatlas wurde erstellt, darauf folgte eine breit angelegte Informationskampagne, die Verabschiedung einer Bürgerhaushalts-Resolution durch den Gemeinderat und die Schulung von Freiwilligen, Verwaltung und politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern. Das offiziell verabschiedete Regelwerk orientiert sich an dem Modell von Porto Alegre, das um Elemente der strategischen Planung erweitert wurde. Der Prozess der Bürgerbeteiligung besteht aus einem jährlichen Zyklus von Nachbarschafts-, Dorf- und thematischen Foren, die sich mit der Ausarbeitung eines Entwicklungsplans beschäftigen und Delegierte für das oberste Forum auf der Ebene des Landkreises wählen. In letzterem werden die Vorschläge der Bürger/-innen hinsichtlich Kosten und Umsetzbarkeit der Vorschläge geprüft und in den Haushaltsplan integriert. Auch während der anschließenden Umsetzungsphase finden zur Begleitung der Bürgervorschläge diese Foren statt. Jeder Bürgerhaushalts-Zyklus beginnt grundsätzlich in der zweiten Hälfte eines jeden Jahres und endet im Januar des folgenden.

In den fünf Jahren seit Bestehen des Bürgerhaushalts in Batcham wurden eine Multimediawerkstatt, ein Zentrum für berufliche Weiterbildung, Verkehrswege und die Erstellung von Masterplänen zur Entwicklung der Infrastruktur finanziell gefördert und umgesetzt. Außerdem wurden archäologische und touristische Sehenswürdigkeiten ausgebaut. In einem Land, in dem 75 Prozent der kommunalen Finanzmittel für laufende Kosten ausgegeben werden, wurden diese Investitionen durch Einsparungen aufgrund von transparentem Management und konstruktiven Partnerschaften mit Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, aber auch dadurch, dass diese neue Form der Bürgerbeteiligung für internationale Geber äußerst attraktiv war. Laut einer Studie, die im Jahr 2008 auf der Weltbank-Konferenz in

Saly vorgestellt wurde, ist der Haushalt von Batcham in den letzten drei Jahren um 49 Prozent gestiegen, so dass Investitionen nun einen Anteil von 35 Prozent erreichen. Weiterhin wird berichtet, dass die im Jahr 2007 durchgeführten Wahlen zu einem Wechsel des Bürgermeisters geführt haben. Der neue Amtsträger, ein Stammeshäuptling, betrachtet den Bürgerhaushalt als einen Wertzuwachs und hat den Prozess fortgesetzt. Die Zahl der Teilnehmer/-innen an öffentlichen Entscheidungsprozessen ist um 5 Prozent gestiegen. Die Mitwirkung der Bürger/-innen hat auch zu einer Beschleunigung von Verwaltungsabläufen geführt: Öffentliche Aufträge werden dank bürgerschaftlicher Kontrolle schneller umgesetzt.

Batchman ist im französischsprachigen Afrika inzwischen zu einem Vorbild geworden, von dem sich weitere Kommunen inspirieren lassen: Im Jahr 2008 nahmen 16 Bürgermeister/-innen aus der Stadtregion von Yaoundé und etliche Multiplikatoren des Bürgernetzwerks *Urban Network of Inhabitants* an einem landesweiten Lehrgang über Bürgerhaushalte teil. Bereits im April des Jahres 2009 lag das erste Regelwerk für den VI. Bezirk der Hauptstadt vor. Dabei blieb es jedoch nicht. So haben 20 der insgesamt 430 in Kamerun existierenden Kommunen eine Unterstützung zur Einführung eines Bürgerhaushalts beantragt, woraufhin der Verein ASSOAL dafür sorgte, dass ein landesweiter ‚Bürgerhaushalts-Lenkungsausschuss‘ eingerichtet wird, in dem sich staatliche und kommunale Vertreter/-innen austauschen können.

Im **Senegal** lief die Entwicklung ähnlich ab. Die ersten und international bekanntesten Beispiele sind die der Gemeinden Fissel (42.000 Einwohner) im Department Mbour und Matam (20.000 Einwohner) im östlichen Teil des Landes an der Grenze zu Mauretania. Fissel ist eine ländliche Kommune, die aus 28 Dörfern besteht. In diesem Gebiet, das bereits über demokratische Traditionen verfügte (1996 ging dort zum Beispiel die erste kommunale Radiostation auf Sendung), wurde im Jahr 2003 ein Bürgerhaushalt aufgestellt. Damit wurde dem Wunsch von RECODEF, einer Organisation der Zivilgesellschaft in Fissel, entsprochen, die Bürger/-innen am finanziellen Entscheidungsprozess zu beteiligen. Diese Initiative wurde von der im frankophonen Raum tätigen Nichtregierungsorganisation IED

Afrique unterstützt, die 14 Multiplikatoren für die Dörfer ausbildete und sich um Fortbildungen für Mitglieder des Gemeinderats und der Verwaltung sowie für Delegierte des Bürgerhaushalts kümmerte. Letztere sind für die Diskussion der Prioritäten und die Begleitung der verschiedenen Projekte zuständig. Das wichtigste Merkmal des Bürgerhaushalts von Fissel ist, dass in einer zweiten Phase die Vertreter/-innen mehrerer sozialer Gruppen (Frauen, Jugendliche, Senioren) zusammengebracht wurden. Es erwies sich als sehr wichtig, die traditionellen Ausgrenzungen im Hinblick auf Geschlecht, Alter und Kultur auszugleichen und traditionell marginalisierten Menschen mehr Gehör zu verschaffen. Dies wurde in anderen Landkreisen wiederholt, so z.B. im nahegelegenen Ndiagagnao (45.000 Einwohner), wo man Varianten desselben Verfahrens ausarbeitete und somit ein lokales Modell eines Bürgerhaushalts entwickelte. Dieses didaktische Vorgehen wurde im Jahr 2008 durch zwei Handbücher formalisiert, die im gesamten frankophonen Afrika eine Verbreitung fanden: „*Le Budget Participatif en pratique*“, das Bestandteil des regionalen Programms *Réussir la Décentralisation* ist, und „*Le Budget Participatif en Afrique – Manuel de formation pour les pays francophones*“. Beide Bände wurden von der NRO ENDA-TM und dem UN-HABITAT-Programm herausgegeben.

Der Bürgerhaushalt von Matam ging im Jahr 2005 an den Start. Das Besondere an diesem Verfahren ist, dass durch Nutzung des Internets versucht wird, finanzielle Ressourcen von Emigranten aus der ‚Diaspora‘ zu mobilisieren und gleichzeitig die Immigranten zu integrieren, die aus Mauretania nach Matam zugewandert sind. Die Beteiligung richtet sich damit nicht nur an einzelne Bürger/-innen, sondern spricht vor allem Familien an, sich an der Diskussion über kommunale Einnahmen und Ausgaben zu beteiligen. Bei der Organisation des Bürgerhaushalts wird Matam von der Nichtregierungsorganisation ENDA-TM unterstützt, die derzeit gemeinsam mit dem UN-HABITAT-Programm und spanischen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit an einer umfangreichen Initiative zur Verbreitung von Bürgerhaushalten im Senegal arbeitet. Die Initiative ist aus einem landesweiten Workshop entstanden, der im Jahr 2006 in Dakar mit der Vereinigung Senegalesischer Bürgermeister organisiert wurde.

In **Madagaskar**, wo 1995 durch die Dezentralisierung die Verwaltungsstrukturen neu geregelt wurden, begannen im Jahr 2008 sechs Landkreise mit Bürgerhaushalts-Pilotprojekten; dabei fanden sie Unterstützung durch zwei Dutzend zivilgesellschaftlicher Organisationen und professionelle Akteure. Mit weiteren, noch laufenden Verfahren wurde in der Stadt Fort Dauphin (59.000 Einwohner), im fünften Verwaltungsbezirk der Hauptstadt Antananarivo (330.000 Einwohner) und in drei Kommunen in einem Bergbaugebiet begonnen. Bei der Verbreitung dieser Innovationen spielte das Programm SAHA eine wichtige Rolle, das zur Unterstützung ländlicher Entwicklung von der schweizerischen Entwicklungshilfe aufgelegt wurde. Das bekannteste Beispiel eines Bürgerhaushalts in Madagaskar ist die im Zentrum des Landes gelegene Landkommune Ambalavao (9.000 Einwohner). Hier hatte man zuvor mit Schulden und Schwierigkeiten der Mobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern zu kämpfen, insbesondere der von Frauen. Seit 2006 ist es trotz wechselnder Regierungen zur Etablierung eines Bürgerhaushalts gekommen, der durch die Einbeziehung der Einwohner auf der Ebene des Dorfes zu wesentlichen Verbesserungen geführt hat: Der Kommune ist es gelungen, den Beitrag der Bodensteuer zum Haushalt von 8 auf 52 Prozent zu erhöhen. In Ambalavao wurden zudem mehrere Dorfgemeinschaften für die Mitarbeit bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und bei der Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen gewonnen. Inzwischen arbeitet das *Local Governance Programme* der Weltbank mit der schweizerischen Entwicklungshilfe zusammen, um den Austausch über Bürgerhaushalte sowohl innerhalb des Landes als auch mit Beispielen aus dem Ausland zu fördern. Das Netzwerk *Plateforme nationale sur la redevabilité sociale* unterstützt diese Entwicklung, indem es Qualitätsstandards zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen diskutiert. Weiterhin werden im Rahmen von Bürgerhaushalten Maßnahmen zur Verbesserung von Transparenz (wie z.B. der Veröffentlichung von Bürgermeistergehältern) beschlossen und immer häufiger Kommunikations- und Videotechniken angewendet, um auch die Menschen zu erreichen, die weder lesen noch schreiben können – ein in manchen Teilen Afrikas noch weit verbreitetes Phänomen. Insgesamt gibt man sich Mühe, jene einzubeziehen, die am Rande der Gesellschaft stehen (Smoke, 2007).

Abgesehen von der Instabilität formeller demokratischer Institutionen hängen die Hauptschwierigkeiten bei der Umsetzung von Bürgerhaushalten im frankophonen Afrika bisher mit zwei Problemen zusammen. Das erste ist das Fehlen von Ressourcen zur Umsetzung der von der Bürgerschaft vorgeschlagenen Prioritäten. Dieses Problem konnte teilweise gelöst werden, indem man der Bevölkerung eine Mitverantwortung für die Erbringung von Dienstleistungen und für öffentliche Baumaßnahmen übertrug. Durch eine Mitarbeit der Betroffenen an der Umsetzung von Projekten hat man hier also Elemente des *Community-Bürgerhaushalts-Modells* integriert. Das zweite Problem besteht darin, Bürgerhaushalte tatsächlich als wichtigsten Kommunikationskanal zwischen Bürgerschaft und Verwaltung zu etablieren, um auf diese Weise klientelistische, auf Patronage beruhende Strukturen zu überwinden. Eine der größten Herausforderungen für die Zukunft liegt aber auch in der politischen Bildung. Für einen erfolgreichen Bürgerhaushalt müssen den Bürgerinnen und Bürgern die komplexen Strukturen der partizipativen Entscheidungsfindung sowie die Rollen der darin wirksamen Akteure erklärt werden.

## 2. Ein begrenzter Einfluss im portugiesischsprachigen Afrika

Obwohl es in Brasilien und Portugal viele Bürgerhaushalte gibt, ist diese Innovation in den portugiesischsprachigen Ländern Afrikas noch wenig verbreitet. Erst im Jahr 2005 unterzeichnete UNICEF in **Kap Verde** eine Kooperationsvereinbarung. Darauf folgend wurde von der Zentralregierung ein Bürgerhaushalts-Projekt geschaffen, das von dem für Kommunen zuständigen Staatssekretär koordiniert und vom *United Nations Fund for Good Governance* unterstützt wird. Im Jahr 2007 wurde die NRO *In-Loce*, die in Portugal mit Hilfe einer EU-Finanzierung die Verbreitung von Bürgerhaushalten voran bringt, von diesem Projekt als Kooperationspartner angefragt. *In-Loce* hat daraufhin lokale Akteure (Politiker/-innen, Verwaltungsmitarbeiter/-innen und Mitglieder der Zivilgesellschaft) ausgebildet und die Entwicklung von Bürgerhaushalten unterstützt. Im Jahr 2009 leitete eine internationale Konferenz, auf der Bürgerhaushalte aus Lateinamerika und Portugal vorgestellt wurden, eine neue Phase ein. Ursprünglich waren

nur vier Kommunen Teil des Projekts, inzwischen können jedoch alle interessierten Städte des Landes daran teilnehmen. Das Ziel dieses Vorhabens ist es, neue und bereits existierende Formen der Bürgerbeteiligung miteinander zu verbinden. Eine der ersten Kommunen war die Stadt Paul (8.500 Einwohner), die in einer ländlichen Region mit großem touristischem Potenzial liegt. Eine Konsultation der Bürgerschaft führte zu dem Ergebnis, den Schwerpunkt der lokalen Entwicklung auf das Thema Wohnen zu legen.

In **Mosambik** scheint derzeit Stillstand zu herrschen. Die linksgerichtete FRELIMO-Partei, die den Kampf für die Unabhängigkeit des Landes anführte, hatte für die Hauptstadt Maputo (1,1 Mio. Einwohner) ein Verfahren vorgeschlagen, das sich am Modell von Porto Alegre orientierte. Die Partei hatte bereits im Wahlkampf 2004 mit diesem Vorhaben geworben, jedoch wurde dieses bisher bedeutendste Beispiel des Landes aus politischen Gründen sehr schnell blockiert (Nguenha/Weimer, 2004). Erst als eine Delegation am „*Africa Regional Seminar on Participatory Budgeting*“ teilgenommen hatte, das von verschiedenen internationalen Akteuren (MDP-ESA, UN-HABITAT-Programm, Weltbank-Institut etc.) in Durban organisiert worden war, kündigte der Stadtrat für den Bezirk Catembe ein neues und besseres Pilotprojekt an. Seit dem Ende der Amtszeit des Bürgermeisters im November 2008 ist dieser Prozess jedoch erneut ausgesetzt und damit der Bürgerhaushalt auf *Standby* gestellt. In einigen Kommunen in Mosambik wurden Elemente des Bürgerhaushalts in andere Verfahren übernommen, wie zum Beispiel in das partizipative Planungssystem von Dondo (71.600 Einwohner). Die Stadt wurde eines der Referenzobjekte in dem von UN-HABITAT und MDP herausgegebenen *Training Companion*, dem zentralen Handbuch zur Einführung von Bürgerhaushalten auf dem afrikanischen Kontinent. Darüber hinaus gab es Beteiligungsverfahren mit Elementen eines Bürgerhaushalts, die von der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit gefördert wurden.

Zusammenfassend lässt sich über die Bürgerhaushalte im portugiesischsprachigen Afrika sagen, dass zwei Ansätze besonders vertreten sind, die hier eine Verbindung eingehen. Einerseits das *Community Development*, das eine aktive Mitarbeit von Bürgerinnen und Bürgern vorsieht. Das andere einflussreiche Modell ist die Multi Stakeholder-

Partizipation. Dies wird vor allem dann deutlich, wenn der Bürgerhaushalt aus Geldern genährt wird, die von internationalen Organisationen oder NROs stammen.

### **Der „Training Companion“: das erfolgreiche Handbuch zur Einführung von Bürgerhaushalten**

Im Jahr 2005 entstand, basierend auf einer Umfrage der UN, die Idee eines Bürgerhaushalts-Handbuchs, einem „*Training Companion*“ für Afrika (UN-HABITAT/MDP, 2008). Bei einem Expertentreffen in Nairobi, an dem mehr als 30 Partner aus 13 afrikanischen Ländern und einige lateinamerikanische Institutionen wie das *Centro Internacional de Gestion Urbana* (CIGU) aus Ecuador teilnahmen, wurde mit der Erarbeitung eines Lehrbuchs begonnen, in das konkrete Beispiele aus verschiedenen afrikanischen Kommunen aufgenommen werden sollten. Nach einem im März 2007 von MDP in Harare organisierten regionalen Workshop wurden Finanzmittel bereitgestellt, um Informationen über Pilotprojekte zu sammeln. Die vier ausgewählten Kommunen waren Ruwa in Simbabwe, Nansana in Uganda, Kabwe in Sambia und Mbeya in Tansania. Das Handbuch ist somit das Ergebnis einer interregionalen Zusammenarbeit. Es wurde 2008 mit jeweiligen Anpassungen auf Französisch

und Englisch veröffentlicht. Das Buch spricht sich nicht für ein einziges Bürgerhaushalts-Modell aus, sondern unterstreicht, dass jede Kommune ein eigenes, den örtlichen Interessen entsprechendes Verfahren entwickeln sollte. Es enthält klare Hinweise und basiert auf einfachen Konzepten, die durch Beispiele veranschaulicht werden.

Der „*Training Companion*“ ist inzwischen auch als elektronische Version im Internet erhältlich und dadurch leichter zugänglich. Die Nichtregierungsorganisation ENDA-TM und die Kommunalvereinigung MDP-ESA waren die wichtigsten Partner für die Online-Veröffentlichung. Sie lieferten Beiträge für die vier interaktiven Bände, die sich auf das englisch- und französischsprachige Afrika beziehen. Die Herausgeber arbeiten bereits an einer aktualisierten Ausgabe, die auch Beispiele aus den portugiesischsprachigen Ländern aufzeigen soll.

### **3. Mischformen im anglophonen Afrika**

In den Kommunen der französisch- und portugiesischsprachigen Länder wurde die Initiierung von Bürgerhaushalten durch das in der Kolonialzeit eingeführte Kommunalsystem erleichtert. Nicht zuletzt aufgrund kultureller und weltanschaulicher Gemeinsamkeiten bot sich hier die Chance für die Entwicklung und Verbreitung von Bürgerhaushalten, die sich am Porto Alegre-Modell orientieren. In dem nun zu beschreibenden anglophonen Afrika ist es hingegen schwieriger, die eingangs vorgestellte Bürgerhaushalts-Definition anzuwenden und konkrete Beispiele zu finden. Die Kolonialverwaltung hinterließ ein Kommunalsystem, in dem die Bürgermeister/innen nur über eine sehr eingeschränkte Macht verfügen. Darüber hinaus ist hier der Einfluss von zentralstaatlichen Institutionen wie Ministerien auf die kommunalen Haushalte besonders stark (UCLG, 2008). Das Auffinden von konkreten Beispielen wird dadurch erschwert, dass Bürgerhaushalte

oft eine Kombination mit anderen Verfahren eingehen, die meistens Elemente des *Community Development*-Ansatzes enthalten. Aufgrund dieser „hybriden“ Zusammensetzungen ist die Diskussion über den Haushalt gewöhnlich mit anderen Beteiligungs- oder Konsultationsprozessen verbunden, die andere, parallel gelagerte Zielsetzungen verfolgen. Hierzu zählen u.a. Verfahren der städtebaulichen und ökonomischen Entwicklungsplanung, Leitlinien für den Umweltschutz sowie auf den ländlichen Raum bezogene Entwicklungsstrategien.

Zu den Verbindungen, die partizipative Verfahren eingehen, gehören auch Instrumentarien zur Prüfung kommunaler und regionaler Finanzpolitik. Sie weisen gewisse Ähnlichkeiten mit Bürgerhaushalten auf, beziehen sich jedoch hauptsächlich auf Transparenz, Rechenschaftslegung und Kontrolle der Verwaltung, während die Entwicklung von Vorschlägen und Projekten weniger von Bedeutung ist. Vor diesem Hintergrund haben der Kommunalverband



MDP-ESA, das UN-HABITAT-Programm und andere wichtige Organisationen für die Einführung von Bürgerhaushalten geworben. Seit 2006 haben sie an dem oben genannten „*Training Companion*“ und weiteren Instrumenten gearbeitet, die zur Verbreitung von lateinamerikanischen Bürgerhaushalts-Modellen in Afrika beitragen sollen. Die Partizipationsverfahren am Haushalt wurden dabei mit traditionellen Beteiligungsformen verbunden. Auf diese Weise konnten sich Dezentralisierung und Partizipation gegenseitig stärken, ähnlich wie bereits im französischsprachigen und portugiesischsprachigen Afrika beobachtet wurde.

Derzeit liefert **Simbabwe**, obwohl es eines der vielen afrikanischen Länder mit geringer kommunaler Autonomie ist, interessante Beispiele für Bürgerhaushalts-Initiativen, die ‚von unten‘ entstanden sind. In dieser „Schein-Demokratie“ (Shah, 2007) stehen Bürgerhaushalte für eine „konfrontative Beziehung“ zwischen Bürgerschaft und politischen Institutionen. Im Jahr 2002 kam es in dem östlich von der Hauptstadt Harare gelegene Landkreis Marondera (46.000 Einwohner) zu einem ersten Beispiel. Hyperinflation und eine aus Wasserverträgen hervorgehende Verschuldung der Kommune sorgten für eine angespannte Situation. Als Reaktion auf die Proteste der Bevölkerung erklärte sich die Regierung bereit, den Forderungen nach einem Bürgerhaushalt nachzugeben (Chaeruka/Sigauke, 2008). Einige Begleitmaßnahmen konnten dabei aus einem Programm zur Verbesserung der Regierungsführung finanziert werden, an dem auch Experten des US-amerikanischen Entwicklungsprogramms USAID und des *Urban Institutes* beteiligt waren. Zu den Maßnahmen zählen die Schulung von Multiplikatoren, die Ausarbeitung eines Sozialstrukturatlases und die Erstellung eines umfassenden Masterplans zur Verbesserung der Infrastruktur. An letzterem haben lokale Akteure aktiv mitgewirkt. Er beinhaltet Qualitätsstandards für öffentliche Dienstleistungen und einen Ablaufplan für einen Bürgerhaushalt. Aus dem Masterplan ging zudem ein lokaler ‚Gesellschaftsvertrag‘ hervor, der von den zentralen lokalen Akteuren unterzeichnet wurde, wie den Anführerinnen und Anführern zivilgesellschaftlicher Gruppen, Vertreterinnen und Vertretern des Privatsektors und traditionellen Autoritätspersonen, deren Rolle in Simbabwe gesetzlich geschützt ist.

In einer anderen Stadt, im zentral gelegenen Gweru (300.000 Einwohner), basiert der Bürgerhaushalt auf Stadtteilkomitees und auf Workshops. Vertreter/-innen zivilgesellschaftlicher Gruppen können sich daran beteiligen und zur Gebührenordnung, zur Anpassung von öffentlichen Löhnen und zu Ausgaben für Investitionen Vorschläge unterbreiten.

In **Uganda** befürwortet die Verfassung von 1995 ausdrücklich eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei Planungsprozessen. Durch eine Anweisung der Zentralregierung werden zudem Transparenz und einheitliche Strukturen von Haushalten gefördert. Der im Jahr 2000 initiierte Bürgerhaushalt von Entebbe (62.000 Einwohner), der früheren kolonialen Hauptstadt an der Nordküste des Viktoriasees, ist derzeit das bekannteste Beispiel. Im Rahmen der Bürgerbeteiligung werden alle 24 Dörfer und Stadtteile besucht, um im Vorfeld des jährlichen Haushaltsberatungsprozesses Probleme, Bedürfnisse und Prioritäten vor Ort in Augenschein zu nehmen. Dadurch werden die Dezentralisierung gestärkt, die Einwohner stärker in kommunale Angelegenheiten einbezogen und die Zahl der Steuervergehen reduziert. Eine ähnliche Entwicklung vollzieht sich in Kasawo und Soroti, wo Diskussionen in den Lokalradios Bestandteil des Bürgerhaushalts sind. Die Bürger/-innen übergeben auch hier der Regierung eine ‚Wunschliste‘, allerdings sind die Vorschläge nicht hierarchisiert, wie es bei anderen Bürgerhaushalten oft üblich ist (Babcock et al., 2008). Im Gegensatz dazu wurden in Kibinge, einem Unterbezirk des Masaka-Distrikts, Prioritäten durch Votierungen bestimmt, um damit den Bürgerwillen gegenüber den politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern zu stärken. Allgemein scheint es so, dass das Vertrauen der Bürger/-innen in öffentliche Institutionen größer ist, wenn nach den Prinzipien des Multi Stakeholder-Modells Mitglieder der Privatwirtschaft einbezogen werden, die ein Interesse an der Prüfung der von ihr gestifteten Gelder haben. Auch trägt es aufgrund der bürgerschaftlichen Kontrolle zur Glaubwürdigkeit bei, wenn sich *Community*-Organisationen am Bürgerhaushalt beteiligen.

In **Tansania** wurden vor kurzem als Reaktion auf das noch als „ineffizient und intransparent“ geltende System der kommunalen Finanzaufweisungen Bürgerhaushalte

eingeführt, die aus einer Kombination verschiedener Einflüsse bestehen. Im Regionalparlament von Singida ist seit 2004/05 eine aus verschiedenen sozialen Akteuren bestehende Arbeitsgruppe dabei, die Öffentlichkeit für den Bürgerhaushalt zu sensibilisieren, Bürger/-innen zu mobilisieren und Fortbildungen über Planungs- und Haushaltsberatungsprozesse durchzuführen. Dies ist insbesondere für die Bürgerhaushalts-Versammlungen in den Dörfern von Bedeutung. Hier steht ein eigenes Budget zur Verfügung, in dessen Rahmen Bürger/-innen Prioritäten benennen können. Die Entscheidung ist damit direktdemokratisch und relativ verbindlich. Auf der Ebene der Region ist hingegen die Partizipation konsultativ. Hier werden Interessengruppen eingeladen, um Vorschläge für mittelfristig durchzuführende Maßnahmen zu sammeln.

In **Sambia**, wo es keine gesetzlich verankerten Partizipationsverfahren gibt, wird die Zivilgesellschaft selten an Haushaltsentscheidungen beteiligt. Im Jahr 2003 richtete der Stadtrat von Kabwe (200.000 Einwohner) zur Verbesserung der strategischen Stadtplanung auf der Ebene der Quartiere 36 Einwohnerbeiräte ein. In diesen können Bürger/-innen allgemeine Ziele benennen, Projekte vorschlagen, die von der Verwaltung geleistete Arbeit bewerten und den Bedarf an Dienstleistungen neu definieren. Sie können mit dem Stadtrat verhandeln, aber auch mit dem für die Kommunen zuständigen Ministerium. Dieser Prozess wurde durch ein im Jahr 2007 von der Kommunalvereinigung MDP gefördertes Pilotprojekt verbessert. In Sambia besteht die Hauptschwierigkeit für einen Bürgerhaushalt allerdings darin, dass Finanzzuweisungen der Zentralregierung sehr unregelmäßig sind. Zudem gibt es kaum Informationen über die Zuweisungskriterien, was den Gemeinderäten die Beantragung von Zuschüssen erschwert.

Ähnliches trifft auf **Kenia** zu. Das Land besitzt eine der stabilsten repräsentativen Demokratien in Afrika, obwohl in der gegenwärtigen Verfassung Kommunen nicht angeführt werden. Allerdings ist im Kommunalgesetz und im kommunalen Finanzausweisungsgesetz eine Bürgerbeteiligung festgeschrieben. In Rundbriefen der Ministerien werden komplexe Verfahren zur Einrichtung von Informations- und Konsultationsveranstaltungen beschrieben. Ohne eine Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern kön-

nen die Verordnungen zur Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen nicht vom Gemeinderat verabschiedet und auch keine Zuschüsse von der Nationalregierung bezogen werden (Kundishora, 2004). Zudem ist gesetzlich vorgeschrieben, dass der Investitionshaushalt vor der Verabschiedung öffentlich diskutiert wird. Häufig werden hierfür auf Stadtteilversammlungen Sprecher gewählt, die im Auftrag aller Teilnehmer/-innen die Umsetzung der unterbreiteten Vorschläge verfolgen. In großen Städten wie Nairobi (4,5 Mio. Einwohner) werden die Prioritäten der Viertel und Wahlbezirke auf einem stadtweiten Konsultationsforum miteinander abgestimmt, an dem jeweils drei Vertreter der unteren Ebenen teilnehmen. Andere interessante Beteiligungsinstrumente sind die *barazas*. Dies sind Versammlungen, die zur Diskussion öffentlicher Angelegenheiten von den traditionellen Stammeshäuptlingen einberufen werden. Weiterhin sind die *harambee* zu nennen. Es handelt sich um eine Art Projektgruppe, die sich die Finanzierungen für ihre Projekte selbst beschafft. In diesem Sinne existieren seit den Jahren 2001/2002 Partizipationserfahrungen, die in Verbindung mit dem Haushalt stehen. Allerdings sind sie durch ihre strikt beratende Funktion in ihrer Wirkung begrenzt.

**Südafrika** ist eine der wichtigsten regionalen Mächte des Kontinents. Die Verfassung erkennt die Existenz von Kommunen an; Partizipation wird im *Municipal Structures Act* von 1998 als eine Verantwortlichkeit der Verwaltung und ihrer Ausschüsse definiert. Im Jahr 2003 verpflichtete ein neues Gesetz zum kommunalen Finanzmanagement jede Kommune dazu, ihre Haushaltspläne offen zu legen und den Bürgerinnen und Bürgern damit zu ermöglichen, zum Haushalt Stellung zu nehmen. Leider hat diese Ex-post-Verpflichtung nicht zu einer Vereinfachung der Haushaltspläne geführt. Bei der angewandten Methode erfolgt die Konsultation vorrangig über die Stadtteilbeiräte beziehungsweise in großen Städten über die Bezirksbeiräte. Im Normalfall sind Ersterer freiwillig eingerichtete Gremien und bestehen aus einem Mitglied des Stadtparlaments und zehn Bürger/-innen des Stadtteils. Der Beirat kann für alle den Stadtteil betreffenden Angelegenheiten Vorschläge unterbreiten, die jedoch nur einen empfehlenden Charakter haben. Bezirksbeiräte sind hingegen parteipolitische Gremien: In ihnen ist jede politische Partei entsprechend

ihres Stimmanteils im übergeordneten Stadtparlament vertreten.

Aufgrund der beschriebenen Gesetzeslage ist es beinahe schon Pflicht, in irgendeiner Form die Bevölkerung in die Haushaltsberatung einzubeziehen. In allen Gemeinden existiert zumindest ein Verfahren für mehr Haushaltstransparenz, wobei manche Kommunen sich offiziell zu mehr verpflichtet haben. In Mangaung/Bloemfontein (380.000 Einwohner) veranstaltete z.B. die Stadtverwaltung 2004 zusätzlich zum Forum der integrativen Stadtentwicklungsplanung eine Haushaltskonferenz. Ziel war es, mehr Akteure einzubeziehen und Projekte der strategischen Planung mit dem Haushalt in Einklang zu bringen. Öffentliche Anhörungen, Rechenschaftslegungen über die Umsetzung von Bürgervorschlägen und Treffen mit einschlägigen Lobby- und Arbeitsgruppen runden das Panorama von Partizipationsmöglichkeiten in dieser Stadt ab. Als Begleitung gibt es Berichte im Radio und auch das Internet wird zur Verbreitung von Informationen genutzt. Ein ähnliches Verfahren ist in der Großstadt Ekurhuleni (2,5 Mio. Einwohner) zu finden. Eine Besonderheit besteht darin, den Planungsprozess mittels Theatervorführungen zu erläutern. Ein Straßentheater bestehend aus Mitgliedern des Bürgermeisterkabinetts zieht als „*mayoral road show*“ durch alle drei Stadtteile, um Bürger/-innen aufzufordern, Anregungen in Form von ‚Haushaltsratschlägen‘ zu unterbreiten. Für die Stimmabgabe können neben dem Internet die Briefkästen der Stadtbibliotheken genutzt werden. Ein weiteres Beispiel ist die Kommune Mantsopa in der Free State-Provinz (69.000 Einwohner). Hier wird seit 2006 im Rahmen des Integrierten Entwicklungsplans ein ‚Repräsentatives Budgetforum‘ veranstaltet, an dem Gemeindevertreter/-innen aus 8 Stadtteilen sowie organisierte Interessengruppen und Fachbereiche der Verwaltung teilnehmen. Sie befassen sich ausschließlich mit dem Investitionshaushalt, der etwa 26 Prozent der Gesamtausgaben ausmacht. Die Debatte beginnt mit dem Haushaltsjahr im Juli. Nach einer darauf folgenden Partizipationsphase der Bürgerschaft verabschiedet der Rat den Haushalt im Mai.

Vor dem beschriebenen Hintergrund sind in den letzten Jahren im ganzen Land zunehmend Projekte durch partizipative Verfahren umgesetzt worden, von denen

manche Bürgerhaushalte sind oder zumindest wichtige Gemeinsamkeiten mit einem solchen Beteiligungsinstrument aufweisen. Akteure und Gruppen der Zivilgesellschaft haben von dieser Entwicklung profitiert. Die Beziehung zwischen Bürgerschaft und politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern hat sich verbessert. Die NRO *Social Watch* und das *Institute for Democracy in South Africa* (IDASA) förderten diesen Prozess durch entsprechende Werbekampagnen. Das IDASA, das als NRO Lobbyarbeit mit Fortbildungen und Forschung verbindet, hat sich auf Haushaltsanalysen spezialisiert und auch damit begonnen, den Haushalt aus der Perspektive von Frauen und Kindern zu untersuchen – eine Idee, die durch die Konventionen der Vereinten Nationen über die Rechte der Frauen und Kinder inspiriert wurde. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am Haushaltsberatungsprozess ist ein Zeichen dafür, dass nicht nur die Verwaltung allein über Haushaltswissen verfügt. Während die Verwaltung fachbezogene Kenntnisse besitzt, können Bürger/-innen weitere Wissensformen einbringen. Hierzu zählt die Erfahrung im Umgang mit öffentlichen Leistungen, die ein Urteil über Defizite und Bedürfnisse erlaubt. Aber auch Kompetenzen aus Beruf und anderen Spezialisierungen könnten in einen Bürgerhaushalt eingebracht werden. Dies ist in einem Land wie Südafrika, in dem die Verwaltung personell unterbesetzt ist, sehr wichtig. Nichtsdestotrotz mangelt es offensichtlich an Fortbildungen, damit Bürger/-innen tatsächlich über Haushaltsfragen mitdiskutieren können. Außerdem tendieren die Regierungsvertreter/-innen dazu, sich über die von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten Prioritäten hinwegzusetzen und ihnen ihren „technokratischen Stil“ aufzuzwingen, „bei dem die Fachleute die gesamte Arbeit übernehmen und sie anschließend den Bürgern verkaufen“ (Leduka, 2009).

### **Zwischen Transparenz und Stärkung traditioneller Beteiligungsformen**

Obwohl die Bürgerbeteiligung während des Haushaltsberatungsprozesses in Südafrika inzwischen gesetzlich vorgeschrieben ist, hat dies nicht zur Aufstellung von Bürgerhaushalten im eigentlichen Sinne geführt. Für die bestehenden Prozesse gibt es immer noch keine funktionierenden Regeln. Sie fördern nicht die Entstehung neuer politisch-institutioneller Strukturen, und die Rassentrennung

wird nur selten überwunden. Der soziale Einfluss eines Partizipationsverfahrens, das sich in Lateinamerika zu einem zentralen Instrument der staatsbürgerlichen Bildung und Mündigkeit entwickelt hat, ist bisher in dieser Region der Welt eher gering gewesen. Dies gilt mehr oder weniger auch für die anderen afrikanischen Länder. Die Partizipationsmechanismen bringen zwar Bürger/-innen mit Haushaltsfragen in Verbindung, Vertreter/-innen aus Politik und Verwaltung sind jedoch wenig engagiert, diese Instrumente tatsächlich zur Überwindung sozialer Ungleichheiten und zu einer Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die Bürgerschaft zu nutzen. In vielen Städten ist nur ein kleiner Teil der Bevölkerung in den Partizipationsprozess einbezogen, und oft findet auch kein tiefergehender Dialog statt, der sich tatsächlich auf den öffentlichen Entscheidungsfindungsprozess auswirken würde. Dies steht im Gegensatz zu den Erfahrungen in den Dörfern. Hier wird sehr ausführlich diskutiert und oft nehmen alle Gruppen der Dorfbevölkerung daran teil. Die Verbindlichkeit ist weitaus größer, was auch daran liegt, dass die Betroffenen selbst an der Umsetzung durch einen Anteil Eigenarbeit beteiligt sind. Formen des Bürgerhaushalts auf dem Land haben sich zudem mit traditionellen Formen der Bürgerbeteiligung verbunden, wodurch beide gestärkt wurden. Dies ist besonders dann der Fall, wenn die Partizipation über die Entscheidung öffentlicher Ressourcen hinaus mit einem landesweiten Dezentralisierungsprozess verbunden ist.

Alles im allem muss gesagt werden, dass man die afrikanischen Partizipationsverfahren zum Haushalt nicht ohne Weiteres mit denen in Lateinamerika und Europa vergleichen kann. Die afrikanischen Beispiele entsprechen selten der eingangs vorgestellten, in Europa und Lateinamerika verbreiteten, Definition von Bürgerhaushalten. Im Mittelpunkt stehen oft dörfliche Gemeinschaften, die oft keine selbstän-

dige Verwaltungseinheit im klassischen Sinn darstellen und die auf anderen Prinzipien basieren als die Verwaltungen von Städten und Gemeinden in anderen Kontinenten. Paradoxerweise könnte gerade die zunehmende Zirkulation der Bürgerhaushalts-Modelle zu einem Hindernis werden. Denn ein großes Problem dieser Bürgerhaushalte besteht in der Abhängigkeit von internationalen Geldgebern. Bei einem solchen Ansatz wird eine transparente Haushaltsführung leicht als ein ‚Recht der geldgebenden Organisationen‘ betrachtet und nicht so sehr als ein ‚Recht der Bürger/-innen‘ mit dem eine Vertiefung der Demokratie angestrebt wird. Eine solche Interpretation birgt die Gefahr, dass die positiven Leistungen der traditionellen oder ‚neo-traditionellen‘ Verwaltungen ignoriert werden, die insbesondere in ländlichen Gebieten zu einer sozialen Entwicklung beitragen. Stattdessen werden oft Verfahren eingeführt, von denen vor allem einige NROs oder die neuen lokalen Eliten profitieren. Oft wird übersehen, dass gerade der vielschichtige Hintergrund der afrikanischen Bürgerhaushalte eine positive Rolle spielen kann, so z.B. bei der Bekämpfung von Armut und einer Festigung der Dezentralisierung (Olowu, 2003). Auf diese Weise können Bürgerhaushalte zukünftig die Vertiefung der Demokratisierung, die Neuverteilung von Ressourcen, den Zugang zu Bildung wie auch die Stärkung von Bürgerrechten im Allgemeinen fördern.

Demnach besteht in Afrika für geldgebende Institutionen und Nichtregierungsorganisationen die Herausforderung darin, die Debatte über Bürgerhaushalte auf einer gleichberechtigten Ebene zu führen. Es geht darum, den lokalen Kontext zu verstehen, anstatt zu versuchen, bereits vorhandene Modelle einfach zu übernehmen. Vielleicht wird dies auch für die arabischen Länder des afrikanischen Kontinents gelten, wo die Einführung von Bürgerhaushalten jedoch erst ganz am Anfang steht.

#### **Die ersten Bürgerhaushalte in arabischen Ländern**

In Nordafrika, wo der Kompetenz- und Verantwortungsbereich von Kommunen begrenzt und die repräsentative Demokratie ‚unter Kontrolle‘ ist, hat es bisher nur wenige Initiativen zur Förderung von Bürgerhaushalten gegeben. Die bedeutsamsten waren Fortbildungen

für Kommunalverwaltungen in Marokko, die von *Transparency International* in Casablanca (2007) und während des AFRICITIES-Forums (Marrakesch 2009) organisiert wurden. Das einzige Land, das derzeit an einer konkreten Umsetzung Interesse hat, ist Ägypten, wo das

kommunale Verwaltungssystem gerade dezentralisiert wird. Das Ministerium für lokale Entwicklung und das Planungsministerium kooperieren mit dem UN-HABITAT-Programm, um mit Bürgerhaushalten und anderen Verfahren der Bürgerbeteiligung zum Dezentralisierungsprozess beizutragen. Im Jahr 2009 wurde ein erster landesweiter Workshop veranstaltet und das englischsprachige Bürgerhaushalts-Handbuch „72 Answers to Frequently Asked Questions on Participatory Budgeting“ wurde ins Arabische übersetzt. Ein Pilotprojekt soll zudem in naher Zukunft 15 Bezirke dreier Gouvernements-Regionen ein-

beziehen, die ungefähr 4 Millionen Menschen umfassen: Ismailia am Suezkanal, El Fayoum in der Umgebung von Kairo und Luxor am oberen Nil. Diese Entwicklung soll auch auf andere islamische Länder übertragen werden. So unterstützt die Partnerschaftsinitiative für den Nahen Osten MEPI ein Bürgerhaushalts-Projekt mit dem Titel: „Partners for Public Participation to Prepare Municipality Budgets“, das von einer jordanische Nichtregierungsorganisation und dem US-amerikanischen RADI Institute an der San Diego School of Management für die Länder Jordanien, Jemen, Bahrain und Libanon ins Leben gerufen wurde.

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

In Asien, wo fast die Hälfte der Weltbevölkerung lebt, und wo sich 23 der 40 größten Ballungsgebiete unseres Planeten befinden, sind Bürgerhaushalte sogar noch später als in Afrika entstanden. Allerdings haben sie sich sehr schnell verbreitet. Im Gegensatz zu anderen Kontinenten war diese Entwicklung anfangs hauptsächlich von lokalen Vorbildern geprägt und nicht von weltweiten Referenzstädten. Viele Beispiele haben jedoch ähnliche Verfahren aufzuweisen wie Bürgerhaushalte in Amerika und Europa. Aus diesem Grund ist die Vielfalt der Ansätze recht groß. Allerdings sind die Wirkungen von Ort zu Ort sehr verschieden, weshalb ein Überblick nicht leicht fällt. Hinzu kommt, dass die politischen Strukturen in Asien uneinheitlicher sind als in Europa oder Lateinamerika: es gibt föderale wie zentralistische Staaten, konstitutionelle Monarchien mit parlamentarischen Regierungen, unitaristische Präsidialsysteme sowie Staaten mit einem Einparteiensystem. Die Kulturen sind vielfältig, auch beim Lebensstand der Bevölkerung gibt es große Unterschiede. Eine Gemeinsamkeit bezüglich der Bürgerhaushalte aber ist, dass sie vor allem in einer Phase beschleunigter ökonomischer Entwicklung eingeführt wurden; in etwas abgeschwächter Form gilt dies auch für Prozesse der Dezentralisierung (UCLG, 2008). Inzwischen hat sich ein internationaler Austausch entwickelt. Es ist allerdings nicht sicher, dass er zu einer Vereinheitlichung der Verfahren führen wird, da es je nach Land sehr unterschiedliche Entwicklungstendenzen gibt. Die asiatischen Bürgerhaushalte sind von daher mit einem Mosaik vergleichbar, bei dem der Beitrag der einzelnen Puzzleteile für die internationale Bürgerhaushalts-Diskussion sehr unterschiedlich ausfällt.

Der Begriff „Bürgerhaushalt“ wird ungefähr seit dem Jahr 2005 mit explizitem Verweis auf Brasilien benutzt. Die ersten asiatischen Bürgerhaushalte, die Eingang in die internationale Diskussion fanden, waren die Verfahren im indischen Bundesstaat Kerala. Sie erfuhren durch Wissenschaftler wie Fung/Wright (2001) und Santos (2005) sowie durch die globalisierungskritische Bewegung internationale Anerkennung und wurden im Jahr 2004 während des Weltsozialforums in Mumbai ausführlich disku-

tiert. Das Gleiche gilt für Indonesien, wo auf Einladung von *Transparency International* 2003 ein Erfahrungsaustausch mit Brasilien für internationale Aufmerksamkeit der hiesigen Partizipationsverfahren sorgte. Im folgenden Jahr wurden Vertreter/-innen aus São Paulo nach Südkorea eingeladen, um dort ihr Modell vorzustellen. Anschließend rückte China in den Mittelpunkt des wachsenden Interesses an Bürgerhaushalten in Asien und wurde zum Zentrum des internationalen Austauschs. Im Jahr 2005 organisierte die *China Development Research Foundation* einen Besuch in Porto Alegre und die Kommunalverwaltung von Zeguo förderte mit Unterstützung einiger Wissenschaftler/-innen der Stanford University und der *Ford Foundation* den ersten Versuch eines *deliberative polling*<sup>6</sup> zu Haushaltsfragen. Im Jahr 2006 begann das Projekt „*Strengthening Public Participation in Decision Making*“, das die englische Nichtregierungsorganisation *The Rights Practice* mit der französischen Universität *Sciences Po Paris* und dem *Constitutionalism Research Institute* von Beijing gemeinsam durchführt. Ein Jahr später befasste sich das China-Europe Forum in einer von der Regierung der französischen Region Rhône-Alpes organisierten Forumsveranstaltung mit dem Thema Bürgerhaushalt. Diese Kontakte wurden bei folgenden Anlässen intensiviert: bei der *World Conference on the Development of Cities*, die 2008 in Porto Alegre stattfand, und bei einem Netzwerktreffen während des UN-HABITAT World Urban Forum 2008 in Nanjing. Bei nachfolgenden Treffen wurden in Shanghai der Bürgermeister von Porto Alegre und Vertreter/-innen weiterer internationaler Referenzstädte mit Repräsentanten des chinesisch-amerikanischen Unternehmens *Urbanchinapartners* und der *Ford Foundation* zusammengeführt. Weiterhin ist die *International Conference on Participatory Budgeting in Asia and Europe* im Jahr 2009 zu nennen, die von der Friedrich-Ebert-Stiftung, dem Berliner Marc Bloch-Zentrum und der Zhejiang University von Hangzhou organisiert wurde.

<sup>6</sup> *Deliberative polling* („deliberative Umfrage“) ist ein Diskussionsverfahren, das von J. Fishkin (2003) entwickelt wurde. Ähnlich wie bei der Planungszelle werden Teilnehmer/-innen mit der Zufallsmethode ausgewählt, um dann in Arbeitsgruppen Lösungen und Vorschläge für Probleme und Fragen zu erarbeiten. In der Regel müssen sie aber keinen Konsens erreichen oder eine Entscheidung treffen, was in Zeguo jedoch anders ist.

## 1. Bürgerhaushalte als Instrument der Regionalentwicklung (Kerala, Indien)

Der erste und bekannteste Bürgerhaushalt in Asien, der allerdings von den lokalen Organisatoren nicht so bezeichnet wurde, entstand im Jahr 1996 in Kerala und wurde auf Bundesstaatsebene unter aktiver Beteiligung von Institutionen und Organisationen der Provinzebene entwickelt. Die Idee kam von jungen Parteiführern der marxistischen CPI-M-Partei. In dem Bundesstaat, in dem sich die kommunistische Partei und die Kongresspartei der gemäßigten Linken an der Regierung abwechselten, wollten Nachwuchspolitiker/-innen mit einem umfassenden Partizipationsverfahren den Niedergang der damaligen Regierungskoalition aufhalten (Hahnel, 2005). Vor einer dezentral organisierten Bürgerbeteiligung am Haushalt war jedoch die Durchführung von Fortbildungen und Pilotprojekten notwendig. Im Jahr 1996 begann mit dieser Vorbereitung schließlich die groß angelegte *Kerala People's Campaign for the Ninth Plan*, die mehr als 10 Prozent (ein Drittel davon Frauen) der 31 Millionen Einwohner der Region mobilisierte. Im Zeitraum 1996-2001 konnten die Teilnehmer/-innen über nahezu 40 Prozent der Einnahmen des Bundesstaates entscheiden. Kerala besteht auf der untersten Ebene aus 991 dörflichen *grama panchayats*, die zu 152 *block panchayats* zusammengefasst sind. Darüber liegend ist der Bundesstaat in 14 Regierungsbezirke und 53 autonome, ‚bezirksfreie‘ Städte unterteilt. Parallel zu dieser Struktur existieren fünf Zusammenschlüsse unterschiedlicher Ebenen. Für all diese Territorien wurden vom Dorf bis zum Bundesstaat Entwicklungspläne partizipativ ausgearbeitet.

Zwei Aspekte ließen dieses Projekt zu einem echten – und besonders dynamischen – Bürgerhaushalt werden und das, obwohl es ursprünglich keinen Austausch mit Beispielen aus Brasilien gab. Als eine erste Besonderheit kann die breite Mobilisierung angesehen werden. Die Aktion wurde getragen von 373 Multiplikatoren des Bundesstaates, ca. 10.500 ausgebildeten Fachleuten der Provinzebene und 50.000 freiwilligen Aktivisten vor Ort – darunter ein *Volunteer Technical Corps* bestehend aus 4.000 pensionierten Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern, die mit Informationen zur Verbesserung der Diskussion beitrugen. Die Initiierung des Bürgerhaushalts ging zwar

von einer politischen Entscheidung der Regierung aus, das Verfahren wurde jedoch zu einem Türöffner für eine mächtige soziale Bewegung, die diesem Prozess ihren Stempel aufdrückte. Nirgendwo sonst, außer in einigen lateinamerikanischen Ländern, haben sich Bürgerhaushalte aus einer solchen Massenbewegung heraus entwickelt. Als zweite Besonderheit des Bürgerhaushalts von Kerala ist die Rolle der Delegierten zu nennen. Sie werden von den Bürgerinnen und Bürgern auf den Treffen der verschiedenen Ebenen gewählt und verfolgen den Partizipationsprozess in jeder Phase. Die Delegierten sind auch entscheidungsbefugt, wenn es um die Prioritätensetzung, die Umsetzung der Bürgervorschläge und das *monitoring* geht.

Das Partizipationsverfahren von Kerala besteht aus fünf Schritten: (1.) einer großen Anzahl von lokalen Versammlungen und traditionellen Vollversammlungen (*grama sabhas*), (auf den Versammlungen von August bis Dezember 1996 kamen mehr als 2 Mio. Bürger/-innen zusammen). Sie folgen strikten Regeln, wie Redezeitbeschränkungen, Arbeit in Kleingruppen sowie Einbeziehung von Menschen ohne Diskussionserfahrung; (2.) dem Sammeln von Daten und der partizipativen Ausarbeitung von Dorf- und Stadtentwicklungsberichten (PDRs), die zur weiteren Diskussion in die sogenannten *development seminars* übergeben werden. An diesen Treffen nehmen Delegierte der Bürgerschaft teil – ca. 20 Vertreter/-innen pro Wahlkreis; (3.) Arbeitsgruppen der *development seminars* erstellen nun unter Beachtung der technischen und finanziellen Möglichkeiten konkrete Projektvorschläge; (4.) der so entstandene Entwicklungsplan wird daran anschließend von Partizipationsausschüssen der übergeordneten Bezirke verabschiedet. Abschließend folgt (5.) die Phase der Umsetzung, des *monitoring* und der Evaluierung, an der Bürger/-innen ebenfalls beteiligt werden.

Seit seiner Einrichtung vor mehr als 13 Jahren hat der Bürgerhaushalt in Kerala zu spürbaren Verbesserungen der Infrastruktur geführt. Dies trug dazu bei, dass das Verfahren trotz zweimaligem Wechsel der Regierungspartei fortgeführt wurde. Kerala als Vorbild nehmend, führten andere indische Städte nicht ganz so ehrgeizige Prozesse durch, die – nachdem sich bereits ein Austausch mit brasilianischen und europäischen Städten entwickelt hatte – als

Bürgerhaushalte bezeichnet wurden. Unter ihnen gehört das Beispiel von Bangalore im Bundesstaat Karnataka (4,5 Mio. Einwohner) zu den interessantesten. Es entstand auf der Grundlage einer Bürgerhaushalts-Kampagne, die von der *Community-Organisation Janaagraha* entwickelt wurde. Diese NRO bemühte sich im Anschluss an eine Exkursion nach Porto Alegre im Jahr 1998 darum, die eigene Stadtregierung von der Einführung eines Bürgerhaushalts zu überzeugen. In den Jahren 2002 und 2003 begann man schließlich in 10 städtischen Wahlkreisen unter der aktiven Mitwirkung von *Janaagraha* mit einem Pilotverfahren. Nach diesem Versuch wurden verschiedene Materialien herausgegeben, wie beispielsweise Handbücher und DVDs. Der Bürgerhaushalt hat in dieser Stadt jedoch im Vergleich

zu anderen Instrumenten, wie beispielsweise den *Citizens' Report Cards*,<sup>7</sup> immer noch eine untergeordnete Bedeutung. Die NRO *Janaagraha* sammelt zwar weiterhin umfangreiche Vorschläge von Bürgerinnen und Bürgern für die CDP-Entwicklungspläne (*Comprehensive Development Plan*). Es gibt jedoch keine festen Regeln und die Regierung hat sich bisher noch nicht offiziell zur Durchführung eines solchen Verfahrens verpflichtet, so dass eine Berücksichtigung der Bürgervorschläge nicht gewährleistet ist. Generell sind jedoch Bürgerhaushalte in Indien weiter verbreitet als in manch anderen Ländern Asiens, in denen erst begonnen wird, mit derartigen Formen der Bürgerbeteiligung zu experimentieren.

#### Zaghafte Versuche in Indonesien, Bangladesch und Thailand

In **Indonesien** wurden Bürgerhaushalte von NROs wie dem *Indonesian Forum for Transparency in Budget (FITRA)* sowie von Bürgerinitiativen der Kampagne „*Developing participatory budgeting*“ in die Diskussion gebracht. Mit dieser Kampagne sollten zum einen Bürgerschaft und Mandatsträger/-innen für haushaltspolitische Fragen sensibilisiert werden, zum anderen sollten Beteiligungsverfahren mit der Aktion eine Katalysatorfunktion für die Demokratisierung des autoritären politischen Systems übernehmen. Darüber hinaus wurde mit Unterstützung der UN-Entwicklungsorganisation UNDP, der Asiatischen Entwicklungsbank und anderen internationalen Organisationen, insbesondere solchen mit dem Schwerpunkt Korruptionsbekämpfung, ein weltweiter Austausch über Bürgerhaushalte gefördert. In einem Land, in dem es keine gesetzlich verankerte Bürgerbeteiligung gibt, haben einige Gruppen die Funktion einer Kontrollorganisation übernommen, indem sie sich mit der Prüfung von Entwicklungsprojekten und öffentlichen Haushalten beschäftigen. Da nach den Reformen der Jahre 1999 und 2000 seitens der Regierung keine weiteren wesentlichen Maßnahmen unternommen wurden, gibt es auf kommunaler Ebene nur wenige Beispiele für die Umsetzung

von Bürgervorschlägen. Die bisherigen Initiativen haben zwar mancherorts Voraussetzungen für einen Bürgerhaushalt geschaffen, die Verfahren selbst befinden sich jedoch noch in einem sehr frühen Entwicklungsstadium.

Der einzige bekannte Fall eines Bürgerhaushalts in **Bangladesch** ist nicht wirklich ‚echt‘, da er Teil eines umfassenden partizipativen Planungsprozesses ist und daher kein eigenes Beteiligungsverfahren zum Haushalt darstellt (Rahman, 2004).

In der konstitutionellen Monarchie **Thailand** haben einige Kommunalverwaltungen Bürgerhaushalte in ihre alltägliche Arbeit integriert. Diese Beispiele begannen Anfang des 21. Jahrhunderts, als der Begriff „Bürgerhaushalt“ noch unbekannt war. In Khon Kann (130.000 Einwohner), einem sich dynamisch entwickelnden Zentrum im Nordosten, wurde ein solches Verfahren als Reaktion auf den wachsenden öffentlichen Widerstand gegen lokale Entwicklungsprojekte eingeführt. Darüber hinaus sollten Gruppen eingebunden werden, die sich seit Ende der 1990er Jahre in der Verfassungsreform-Bewegung engagiert hatten. Als Ergebnis des Partizipationsprozesses wurden 38 Projekte in den städtischen Entwicklungsplan aufgenommen. Weiter-

<sup>7</sup> Bei den *Citizens' Report Cards* handelt es sich um eine Form von schriftlichen Eingaben, die zur Verbesserung von Verwaltungshandeln beitragen sollen. Das Verfahren wird u.a. in Handbüchern für Bürgerbeteiligung der Weltbank empfohlen.



hin wurde eine neue Partizipationsstruktur geschaffen, die alle drei Monate Versammlungen zu aktuellen Fragen sowie thematische Diskussionsgruppen für die Bereiche Bildung, Gesundheit und Hygiene, Wirtschaftsförderung und Sozialfürsorge vorsieht. Im Jahr 2003 wurden mehr als 50 Treffen abgehalten, an denen über 140 zivilgesellschaftliche Organisationen teilnahmen. Als Ergebnis kann

man feststellen, dass heute Themen von besonderem öffentlichen Interesse grundsätzlich mit der Bürgerschaft erörtert werden. Die Stadt gibt zwar die Tagesordnung vor, die Diskussionen orientieren sich jedoch im Allgemeinen an den Bedürfnissen der Bürger/-innen. Diese verfügen zwar nicht über eigene Entscheidungskompetenzen, in den Diskussionen wird aber oft ein Konsens erzielt.

## 2. China: Zwischen Volkskongress und 'deliberative polling'

**China** hat zwar im Hinblick auf wirtschaftliche und soziale Merkmale einige Gemeinsamkeiten mit Indien, die politische Struktur des Landes ist jedoch völlig anders. Das wachsende Interesse an Bürgerhaushalten ist zudem eingebettet in einen Prozess, der zumeist von oben nach unten verläuft. Das heißt, die Beteiligung wird hauptsächlich von der Regierung gesteuert – was bei den meisten Bürgerhaushalten in Europa nicht grundlegend anders ist. Das Thema Bürgerbeteiligung wurde kurz nach Beginn des 21. Jahrhunderts entdeckt. Seit der sogenannten *Sunshine Finance-Revolution*, bei der Haushaltstransparenz und Verwaltungssystem verbessert wurden, scheint es ein gesteigertes Interesse zu geben. In China erhalten die Kommunen nur 32 Prozent ihrer Einnahmen von der Zentralregierung (UCLG, 2008). Es gibt daher ein großes Interesse, mittels Bürgerhaushalten den Anteil von frei verwendbaren Einnahmen zu steigern.

In einem riesigen Land wie China, wo sich Informationen über innovative Beteiligungsverfahren nicht so leicht verbreiten, ist die Suche nach Bürgerhaushalten nicht einfach. Dies liegt auch daran, dass das chinesische Konzept der Partizipation für westliche Forscher nicht so leicht verständlich ist. In einem Umfeld, in dem Regierung und Parteiführer oft über ein Informationsmonopol verfügen, bedeutet ‚Partizipation‘ nicht automatisch eine direkte Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern. Der Begriff wird oft für Dialogverfahren innerhalb von politischen Institutionen verwendet. So wird er z.B. für eine stärkere Einbindung von Mitgliedern der örtlichen Volkskongresse benutzt, die bisher nicht an der Aufstellung des kommunalen Haushalts beteiligt waren. Der Begriff „Partizipation“ wird weiterhin

für die Bekanntgabe von Informationen, Erörterung von Gesetzesvorlagen, Meinungsumfragen und Anhörungen der Bürgerschaft verwendet.

In einigen Fällen beinhaltet Partizipation auch Verhandlungen mit Organisationen wie beispielsweise privaten Unternehmen, Mieterkomitees oder dem neuen Spektrum von NROs. Nur einige wenige Beispiele beruhen auf der aktiven Einbeziehung ‚einfacher‘ Bürger/-innen. Zu diesem neuen Trend gehören auch Bürgerhaushalte. Diese könnten dazu beitragen, dass sich in China ein Verständnis von Partizipation etabliert, das dem in Europa, Lateinamerika oder Indien ähnlich ist. Auch wenn die weitere Verbreitung noch offen ist, könnten Bürgerhaushalte darüber hinaus zu einer Modernisierung der Verwaltung und zu einem Demokratisierungsprozess auf der lokalen Ebene beitragen. Die Impulse gehen oft von chinesischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und internationalen Netzwerken aus. Die Bereitschaft der lokalen Regierungen sich darauf einzulassen, variiert sehr stark. Innovationen wie Bürgerhaushalte ermöglichen zwar manchen Politikerinnen und Politikern eine Beschleunigung ihrer Karriere, paradoxerweise stellt dies jedoch mitunter die Fortsetzung der Verfahren infrage, da mit dem beruflichen Aufstieg meist ein Ortswechsel verbunden ist und es niemand mehr gibt, der die Partizipation fortführt.

Aufgrund des Fehlens genauerer empirischer Studien ist es nicht einfach zu sagen, inwiefern die chinesischen Beispiele der eingangs vorgestellten Bürgerhaushalts-Definition entsprechen. Dies ist u.a. in Wuxi (1 Mio. Einwohner) in der Provinz Jiangsu der Fall, wo ausgewählte Bürger/-innen über Projekte diskutiert und entschieden haben, die anschließend von der Kommunalverwaltung ratifiziert wurden. Hier ist allerdings nicht klar, ob traditioneller Klientelismus

und Parteizugehörigkeit bei der Auswahl dieser Vertreter/-innen eine Rolle gespielt haben oder ob Bürger/-innen unabhängig von der gesellschaftlichen Stellung zur Mitwirkung aufgerufen wurden. Das interessanteste Beispiel in China ist zweifellos das im Stadtbezirk Zeguo angewendete Verfahren. Es handelt sich dabei um einen der wenigen Fälle weltweit, bei dem ein Bürgerhaushalt mit Instrumenten deliberativer Demokratie kombiniert wurde.

Das Ergebnis ist ein dem *deliberative polling* entlehntes Vorgehen, das Gemeinsamkeiten mit dem Bürgerhaushalts-Modell „Konsultation über öffentliche Finanzen“ aufweist. Das Verfahren von Zeguo wurde wiederholt und im Laufe der Zeit etliche Male verändert. Die Empfehlungen aus der Bürgerschaft haben eine immer größere Verbindlichkeit bekommen und auch die Politik der Stadt Wenling beeinflusst, zu der Zeguo gehört.

### **Der Bürgerhaushalt im Stadtbezirk Zeguo (Wenling) wird über *deliberative polling* realisiert**

Zeguo ist ein Bezirk der Stadt Wenling (1 Mio. Einwohner) in der Provinz Zhejiang. In seinen Zuständigkeitsbereich fallen 97 Dörfer mit einer Bevölkerung von fast 120.000 Menschen und der gleichen Anzahl von so genannten Wanderbewohnerinnen und Wanderbewohnern (Migranten). Die wichtigsten Industriezweige sind die Produktion von Schuhen, Wasserpumpen, Druckluftkompressoren und Baumaterialien. In Kooperation mit einem in Australien lebenden chinesischen Wissenschaftler haben Vertreter/-innen der Kommunistischen Partei im Dezember 2004 das *Center for Deliberative Democracy* an der *Stanford University* (USA) um eine Beratung angefragt. Die Idee war, den Bürgerinnen und Bürgern eine Möglichkeit zur Artikulation ihrer Anliegen zu bieten. Man wollte damit Interessenkonflikte reduzieren sowie dem Vorwurf entgegenwirken, dass bei der Auswahl der vom Haushalt zu finanzierenden Projekte Korruption im Spiel sei. Eine Arbeitsgruppe, die ein Konzept für ein entsprechendes Verfahren erarbeitete, wurde unter Beteiligung von Expertinnen und Experten eingerichtet. Nach einer Vorstudie wurden schließlich Bürger/-innen zur Teilnahme an einem *deliberative polling* (deliberative Umfrage) per Zufallsmethode ausgewählt. Die Stichprobe war so gestaltet, dass sie einen möglichst differenzierten, repräsentativen Mikrokosmos der Bevölkerung widerspiegelte. Darin sollten auch Personen vertreten sein, die sich sonst nicht gesellschaftspolitisch engagieren.

Von den 275 angeschriebenen Personen füllten 269 den ersten Fragebogen aus, der später dazu diente zu überprüfen, wie das Partizipationsverfahren ihre Vorstellungen

und Kenntnisse verändert hatte. Hauptziel des darauf folgenden deliberativen Workshoptags war die Bestimmung von Prioritäten aus einer von der Regierung vorgegebenen Projektliste. Aufgrund von Etatkürzungen standen für die 30 Projekte nur ein Drittel der zuvor angesetzten 136 Mio. RMB (ca. 15 Mio. Euro) zur Verfügung. Die Teilnehmer/-innen wurden deshalb gebeten, in 16 Kleingruppen jeden Vorschlag sorgfältig zu prüfen, seine Vor- und Nachteile zu diskutieren und Fragen zu formulieren, die eingeladene Experten im Plenum beantworten sollten. Mit der Moderation waren Lehrer/-innen einer in Zeguo angesehenen Schule beauftragt. Zur Ermittlung von Prioritäten bewerteten die Teilnehmer/-innen am Ende des Workshops jedes der 30 Projekte anhand einer Skala von 0 bis 10 Punkten. Bei diesem Prozess waren Mitglieder der Lokalregierung als Beobachter anwesend, allerdings durften sie nicht an der Diskussion teilnehmen. Ihre Aufgabe war es, am folgenden Tag verbindliche Entscheidungen zu fällen. Da sie das Experiment überzeugte, nahmen sie die meisten Vorschläge in den Haushalt auf (He, 2008).

Ein ähnliches Partizipationsverfahren wurde im Jahr 2006 wiederholt. Auch in den Jahren 2008 und 2009 fand es erneut statt, wobei die Diskussion auf den gesamten Haushalt der Stadt ausgeweitet wurde. Der Prozess wurde nun explizit als Bürgerhaushalt bezeichnet und entwickelt sich seitdem von Jahr zu Jahr weiter. Dabei werden auch neue Gruppen einbezogen, wie beispielsweise Analphabeten und Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitsmigranten, die in China einen niedrigen sozialen Status haben. Das Teilnahmeverfahren ist jedoch weiterhin auf den Ausgabenbereich des Haushalts konzentriert. Die Einnahmen werden nicht diskutiert, selbst wenn

es darüber unterschiedliche Auffassungen geben könnte, da sie zu einem nicht wesentlichen Teil auf dem Verkauf von öffentlichem Land an Privatunternehmer/-innen basieren. Letzteres ist eines der umstrittensten Themen in

China, denn der Verkauf hat zur Folge, dass auf dem Land Millionen von Menschen ihre Häuser verlassen und umgesiedelt werden müssen.

Der Erfolg der Partizipation im Bezirk Zeguo hat die Stadt Wenling dazu animiert, einen eigenen Bürgerhaushalt zu beginnen (Hsu, 2009). Dieser entwickelt sich parallel zum Verfahren in Zeguo und bezieht auch andere Stadtbezirke mit ein. Außerdem hat die Stadtverwaltung von Wenling ihre für Verkehrswesen zuständige Abteilung einer ‚demokratischen Konsultation‘ unterzogen, an der Volkskongressdelegierte, Bürger/-innen, pensionierte Parteikader und Straßenkomitees beteiligt werden. Einer der Hauptakteure der Partizipation in Zeguo, der chinesische Professor Baogang He, hat zudem mit der NRO Action Aid International ein Pilotprojekt in chinesischen Dörfern initiiert. Mit dem Ziel einer Diskussion über die wirtschaftliche und strukturelle Entwicklung wurden im Jahr 2006 vier deliberative polls organisiert, an denen 47 Dorfvertreter/-innen und 25 über ein Zufallsverfahren ausgewählte Einwohner/-innen teilnahmen. Hierbei galt die Absprache, dass die Empfehlungen der zweiten, im Anschluss an den deliberativen Workshop durchgeführten Befragung als Vorschlag der Bürgerschaft in die lokalen Planungs- und Haushaltsdokumente aufgenommen würden.

Die Idee der Entwicklung neuer Partizipationsverfahren in ländlichen Gebieten entstand aus den Evaluationen der Mitte der 1990er Jahre begonnenen Reformen. In einem noch immer überwiegend dörflich geprägten Staat wie der Volksrepublik China ist demnach eine Erneuerung der ländlichen Verwaltungsinstitutionen von entscheidender Bedeutung. Im Vergleich zu anderen Ländern könnten sich die Partizipationsverfahren, und insbesondere die neue Welle von Bürgerhaushalten, nicht nur auf die lokale Ebene auswirken. Es ist auch möglich, dass sie zur Stärkung einer ‚demokratischen Kultur‘ beitragen, indem sie nicht nur auf die Exekutive, sondern auch auf andere kommunale Institutionen wie z.B. die Legislative ausgeweitet werden. Auf diese Weise können Bürgerhaushalte möglicherweise zur Lösung von Problemen beitragen, die China mit ande-

ren asiatischen Ländern teilt. Dazu gehören beispielsweise die klientelistische Verwendung von Haushaltsmitteln, die auf die Konzentration von Entscheidungsbefugnissen in den Händen weniger Personen zurückgeht, mangelnde soziale Gerechtigkeit bei der Verteilung von öffentlichen Mitteln, Ausgrenzung sozial benachteiligter Gruppen, das Fehlen von Beteiligungsverfahren zum lokalen Haushalt und die Bekämpfung der weitverbreiteten Korruption (He, 2009). Angesichts der als autoritär geltenden politischen Struktur auf nationaler Ebene ist dies jedoch noch ein weiter Weg.

### 3. Korea: Ein Porto Alegre im fernöstlichen Asien?

In Japan und Südkorea, zwei reichen OECD-Mitgliedsländern, unterscheiden sich die sozialen, ökonomischen und politischen Verhältnisse von denen in Indien und China. Bürgerhaushalte entstanden hier als ein Instrument zur Lösung von Problemen wie Ressourcenknappheit, unvollendeter Dezentralisierung und der unzulänglichen Fähigkeit der Verwaltungen, schnell und angemessen auf Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern zu reagieren. In **Südkorea** hat die Bürgerbeteiligung eine starke Tradition, die auf die Massenmobilisierungen der Demokratisierungsphase in den 1980er Jahren zurückgeht. Die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern wurde vor kurzem durch drei rechtliche Regelungen gestärkt: ein Gesetz zur Initiierung lokaler Referenden (2005), ein Gesetz über die Einführung eines lokalen Ombudsmanns sowie Petitionen gegen den Missbrauch von Kommunalfinzen (2006) und ein Gesetz über die Amtsenthebung von Bürgermeisterinnen und Mitgliedern des Gemeinderats durch ein Votum der Bürgerschaft (2007) (UCLG, 2008). Allerdings sind die Kommunen wesentlich weniger autonom, als es auf den ersten Blick scheint, womit sich die Frage stellt, welchen demokratischen und politischen Mehrwert ein Bürgerhaushalt haben könnte.

Eine Antwort ist sicherlich mit der seit dem Jahr 2000 verstärkt erfolgten Kontrolle der Zentralregierung verbunden. Sie versucht, der Verschuldung der Kommunen mittels rechtlicher Regelungen (wie beispielsweise Einschränkungen bei der Kreditvergabe) entgegenzuwirken. Darüber hinaus betonte Präsident Rho Moo-hyun, dass Partizipation ein wichtiges Mittel sei, das Vertrauen in politische Institutionen zu stärken. Seine Amtszeit (2003 bis 2008) wurde als „partizipative Regierung“ bezeichnet und trug wesentlich zur Verbreitung von Bürgerhaushalten bei. Südkorea ist das Land mit den meisten Bürgerhaushalten in Asien, und hinsichtlich der Verbreitung neuer Verfahren zählt es weltweit zu den dynamischsten Regionen (Rhee, 2005). Die Verfahren wurden zum Teil aus Brasilien übernommen. Allerdings wurden sie angepasst, was zu einem ‚reduzierten Verfahren‘ führte, das vor Ort als „Citizens’ Participatory Budget“ bezeichnet wird.

Die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt ging zwar von einer Initiative von unten aus, die Verbreitung wurde jedoch durch die Regierung gefördert. Im Juli 2003 versendete das Innenministerium als Empfehlung an alle Kommunen einen Leitfaden zur Einführung von Bürgerhaushalten. Die ersten Beispiele sind im Jahr 2004 entstanden. Der nördli-

che Bezirk Buk-gu der Großstadt Gwangju (Stadtebene: 1,4 Mio. Einwohner) stand dabei an vorderster Stelle, ein „Porto Alegre in Korea“ zu werden (Kwack, 2005). Ihm folgten der Bezirk Dong-ku der Stadt Ulsan (186.000 bzw. 1,1 Mio. Einwohner) und ein Jahr später ein weiterer Bezirk der Stadt sowie die Kommune Suncheon (270.000 Einwohner). Im August 2005 schlug das Innenministerium eine Revision von Artikel 39 des Gemeindefinanzgesetzes vor. Bürgermeister/-innen konnten von nun an „die Verfahrensregeln für eine Bürgerbeteiligung am Haushalt selbst festlegen“. In Artikel 46 des gleichen Gesetzes wurde zudem eine Reihe von Instrumenten zur Umsetzung dieses Ziels genannt. Weitere Details sollten in Ausführungsgesetzen beschrieben werden. Der Bezirk Daedeok-gu der Großstadt Daejeon (247.000 bzw. 1,5 Mio. Einwohner) und der Bezirk Ansan-si der Großstadt Chungnam-Do schufen sich selbst die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen, während viele andere Kommunen noch auf ein Rahmengesetz der Zentralregierung warteten, das schließlich im August 2006 herausgegeben wurde. Die Zahl der offiziell angegebenen Bürgerhaushalte stieg im Jahr 2006 auf 22 und erreichte Ende des Jahres 2008 einen Stand von 75 Verfahren – fast ein Drittel der 241 Kommunen.

## Wie funktionieren Bürgerhaushalte in Korea?

### Der Bezirk Dong-ku Ulsan

Der Bürgerhaushalt von Dong-ku ist der bekannteste in Südkorea. In diesem Bezirk leben etwa 186.000 der 1,1 Millionen Einwohner der Stadt Ulsan, die an der Südostküste der koreanischen Halbinsel liegt. Im Jahr 2004 wurde vom neu gewählten Bezirksbürgermeister (*Democratic Labor Party*) die Einführung eines Bürgerhaushalts vorgeschlagen, womit er auch auf Forderungen einging, die von lokalen NROs wie der *Ulsan People’s solidarity for Participatory Democracy* und der *Ulsan Coalition for Economic Justice* erhoben wurden. Viele Verwaltungsmitarbeiter/-innen und Ratsmitglieder reagierten allerdings zunächst zurückhaltend, auch viele Bürger/-innen waren skeptisch. Nach ausgedehnten Diskussionen wurde ein Antrag veröffentlicht, der im Bürgerhaushalt sowohl ein Instrument zur Verbesserung von Transparenz und Rechenschaftslegung

sieht, als auch zur Stärkung der partizipativen Demokratie im Allgemeinen.

Das Verfahren wurde mehr oder weniger von Porto Alegre übernommen. Allerdings ist die Mobilisierung der Bürgerschaft nicht mit der in Brasilien vergleichbar. In der ersten Beteiligungsphase können Bürger/-innen ihre Vorschläge in Versammlungen auf der Ebene der Quartiere und der Gesamtstadt einbringen. Auf den Versammlungen, welche die Gesamtstadt betreffen, wird ein Ausschuss gewählt, dem fünf thematische Arbeitsgruppen zugeordnet sind. Die Teilnehmer/-innen dieser Gremien stammen zu einem Teil aus der Bürgerschaft, zum anderen können Bürgerinitiativen und andere Gruppen Empfehlungen aussprechen. Alle Mitglieder werden in einer sogenann-

ten Bürgerhaushalts-Schule auf ihre weitere Aufgabe vorbereitet, die darin besteht, die Projektvorschläge der Bürgerschaft zu priorisieren. Zur Prüfung von konkreten Finanzierungsmöglichkeiten werden diese Vorschläge daran anschließend dem Bürgerhaushalts-Beirat übergeben, in dem nicht nur die Bürgerschaft vertreten ist, sondern auch der Bezirksbürgermeister und vier seiner Beigeordneten. In der dritten Phase wird die endgültige Bürgerliste auf einer Plenarsitzung des Bürgerhaushalts-Ausschusses verabschiedet.

Eines der durchdachtsten Merkmale des Bürgerhaushalts von Dong-ku ist die Feedback-Phase. Nach jedem Zyklus wird zur Evaluierung des Verfahrens ein Beratungsausschuss einberufen. Dem Gremium gehören verschiedene Akteure an: Bürger/-innen, Mitglieder der

Bezirksverordnetenversammlung, Professorinnen und Professoren, NROs und leitende Verwaltungsmitarbeiter/-innen entwickeln gemeinsam Empfehlungen zur Verbesserung des Verfahrens. Bis 2009 hat sich der Bürgerhaushalt fortlaufend weiterentwickelt. So wurden beispielsweise die Anzahl der Versammlungen und die Kriterien für die Wahl der Mitglieder der bürgerschaftlichen Ausschüsse zur Vermeidung von Interessenkonflikten mit der Zeit verändert. Während der vergangenen fünf Jahre wurden 306 Vorschläge unterbreitet. 37,9 Prozent davon wurden in den Haushaltsplan aufgenommen und weitere 25 Prozent wurden als langfristige Projekte eingestuft, die schrittweise umgesetzt werden sollen. Die wichtigste Beschränkung des Bürgerhaushalts besteht darin, dass der Bezirk über Finanzmittel nur begrenzt frei verfügen kann.

Trotz relativ homogener Vorschriften und gesetzlicher Regelungen weisen die koreanischen Bürgerhaushalte eine recht unterschiedliche Qualität auf (Hwang, 2008). Ein Vorteil ist, dass man zur Einbeziehung möglichst vieler und unterschiedlicher Bürgergruppen eine Reihe von Instrumenten eingeführt hat. Hierzu gehören Internet-Befragungen, Online-Petitionen, Diskussionen im Internet, Newsletter, öffentliche Anhörungen, Seminare etc.. Eine der wichtigsten Beiträge der südkoreanischen Beispiele zur internationalen Diskussion besteht in der Etablierung von Bürgerhaushalts-Schulen und Seminaren, welche die Delegierten auf ihre Aufgaben vorbereiten. Darüber hinaus ist der von der Nationalregierung etablierte gesetzliche Rahmen, der die Einführung von Bürgerhaushalten unterstützt, von Bedeutung. Fehlende Dezentralisierungsmaßnahmen haben allerdings eine qualitative Verbesserung der Verfahren verhindert. Tatsächlich gibt es zwei Haupthindernisse, die eine weitere Verbreitung einschränken. Erstens: Die von der Zentralregierung vorgegebenen Fristen der Haushaltseinbringung. Diese führen dazu, dass der gesamte Bürgerhaushalt innerhalb von drei Monaten durchgeführt werden muss, was für eine umfassende Partizipation zu kurz ist. Eine zweite Einschränkung besteht im hohen Anteil von Transferleistungen, deren Verwendung im Haushalt festgelegt ist. Damit wird der Beteiligungsprozess

oft von den Regierungen benutzt, um mit der Bürgerschaft schwierige Entscheidungen über Einsparungen zu treffen, anstatt mit ihr gestalterisch über die Verwendung öffentlicher Ressourcen zu reden.

#### 4. Japan: Bürgerhaushalte für Steuerzahler

Die konstitutionelle Monarchie in **Japan** leidet unter ähnlichen Problemen wie Korea: die Parteiorganisationen in den Kommunen sind nur ein Anhängsel der nationalen Parteiführung, deren Vorgaben sie ausführen müssen. Des Weiteren sind eine sinkende Wahlbeteiligung (bei Kommunalwahlen unter 50 Prozent), die Häufung von Korruptionsfällen in der Verwaltung und der hohe Anteil nicht frei verwendbarer Transferleistungen in den kommunalen Haushalten zu nennen. Letztere machen auch nach dem *Omnibus Decentralisation Act* und der *Trinity Reform*, die den Kommunen eigentlich mehr Entscheidungskompetenzen verleihen sollten, mehr als 60 Prozent der kommunalen Finanzen aus (UCLG, 2008). In Japan sind die Kommunalverwaltungen für eine Fülle von Aufgaben zuständig. Sie tätigen die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben, was 10 Prozent des BIP entspricht. Diese starke Stellung passt zu den formal weitgehenden

Machtbefugnissen der Bürger/-innen, die eine ganze Reihe von unterschiedlichen Referenden initiieren können, wie z.B. zur Revision von Beschlüssen des Gemeinderats, zur Durchführung von Finanzprüfungen und zur Auflösung des Gemeinderats bzw. Abwahl des Bürgermeisters. Trotz dieser Kompetenzen ist in den insgesamt 47 Präfekturen und 1.798 Kommunen des Landes eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern nicht sehr verbreitet, was besonders für den Bereich der Finanzplanung gilt (Matsubara, in Sintomer et al. 2010).

Das erste Experiment mit dem Bürgerhaushalt wurde vor allem von jenen Bürgerinitiativen unterstützt, deren Status im Jahr 1998 durch eine Reform legalisiert worden war. Seit dem Jahr 2003 gibt es verschiedene Beispiele für eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und zivilgesellschaftlichen Gruppen am Haushalt. Die *Coalition for Legislation to Support Citizens Organizations*, ein Zusammenschluss von Bürgerinitiativen, unterscheidet folgende Beteiligungsformen: öffentliche Erörterung des Haushalts (Information), Konsultation bei der Haushaltsaufstellung, die Erstellung eines alternativen Haushaltsentwurfs durch Bürgerkomitees, die unmittelbare Verwaltung von Budgets durch die Bürgerschaft und die partizipative Verteilung von 1 Prozent des Grundsteueraufkommens an gemeinnützige Organisationen (Sintomer et al., 2010).

Einen besonderen Fall stellt die Stadt Ichikawa dar, die eines der bekanntesten Mitglieder des Städtenetzwerks. Die in der Nähe von Tokyo gelegene „Schlafstadt“ hat 473.000 Einwohner, davon sind 230.000 Steuerzahler. Im Rahmen des Bürgerhaushalts wird hier 1 Prozent der Grundsteuereinnahmen zur Förderung gemeinnütziger Projekte verteilt. Mit einem ungarischen Modell als Vorbild, erließ der Bürgermeister im Jahr 2004 hierfür eine Verordnung. Mit der Partizipation wollte er in einer finanziell schwierigen Lage die Unterstützung der Bürger/-innen für seine Haushaltspolitik gewinnen. Der Bürgerhaushalt hat ein potentielles Budget von 380 Mio. Yen (ca. 3,1 Mio. Euro), was 1 Prozent des Grundsteueraufkommens entspricht. Der reale Betrag hängt jedoch von der Zahl der Teilnehmer/-innen ab. Mit diesen Geldern soll der Vereins- und Gemeinwesensektor neu belebt werden.

In dem Verfahren ist jede Steuerzahlerin bzw. jeder

Steuerzahler berechtigt, über das Internet abzustimmen. Er bzw. sie hat die Möglichkeit, bis zu drei Organisationen auszuwählen, die eine Förderung erhalten sollen. Dies geschieht auf der Basis persönlicher Präferenzen und von Projektbeschreibungen, die von den Organisationen veröffentlicht und auf Versammlungen erörtert werden. Mitunter erfolgen Präsentationen auch in Form von Theaterstücken oder mit Hilfe anderer künstlerischer Mittel. Darüber hinaus wurde für diesen Bürgerhaushalt ein sogenanntes 1-Prozent-Komitee geschaffen, das Projektanträge und später die Verwendung der bewilligten Gelder prüft. Die Überweisung der Gelder übernimmt zum Schluss die Kommunalverwaltung entsprechend der abgegebenen Stimmen. Zu den Ergebnissen dieses Partizipationsverfahrens gehört zum einen, dass es die gemeinnützigen Organisationen animiert, ihre Arbeit und Finanzplanung den Bedürfnissen der Bürgerschaft anzupassen. Zum anderen führt es dazu, dass sich Bürger/-innen mit den Steuern und dem Haushalt auseinandersetzen.

Nach fünf Jahren haben 5 Prozent der Steuerzahler an dem Verfahren teilgenommen, was ca. 20.000 Bürger/-innen entspricht. Die Zahl der teilnehmenden Organisationen ist von 81 (2005) auf 130 (2009) gestiegen. Diese Entwicklung spiegelt sich auch im Anstieg der zu verteilenden Gelder wider. Sie stiegen von 12 Mio. Yen im Jahr 2005 auf 20 Mio. Yen im Jahr 2009 (von ca. 96.000 Euro auf 160.000 Euro). Dies ist auch von daher von Bedeutung, als dass die Organisationen vor Einführung des Bürgerhaushalts nur 2 Mio. Yen (16.000 Euro) von der Stadtverwaltung bekamen – heute ist durch den Partizipationsprozess der Betrag zehn Mal höher. Nicht wenige finanzierte Projekte kommen sozial Benachteiligten zugute. So werden z.B. Obdachlose unterstützt und spezielle Sportangebote für Menschen mit Behinderung finanziert. Allerdings ist anzumerken, dass zunächst außerhalb des 1-Prozentanteils der Grundsteuer keine weiteren Bereiche des Haushalts für eine Bürgerbeteiligung geöffnet wurden.

Andere japanische Städte haben sich entschlossen, über den Steuerzahleransatz hinaus zu gehen. Zu ihnen gehört die neu gebaute Stadt Eniwa (68.000 Einwohner) auf der Insel Hokkaido. Seit dem Jahr 2008 kann hier jede Bürgerin bzw. jeder Bürger an den Abstimmungen teilnehmen. Voraussetzung ist lediglich, dass sie bzw. er das Abituralter

erreicht hat. In der Stadt Ichinomiya (380.000 Einwohner, Präfektur von Aichi) ist es ähnlich. Seit 2009 wird 1 Prozent der Steuereinnahmen durch die Anzahl der Einwohner geteilt. Auf diese Weise kann jede Bürgerin bzw. jeder Bürger unabhängig von der Zahlung von Steuern eine Stimme im Wert von 658 Yen (ca. 5 bis 6 Euro) vergeben. Aufgrund dieser Tatsache ist die Abstimmungsrate auf 10 Prozent aller Wahlberechtigten gestiegen. Diese Entwicklung hat sich auch auf das oben beschriebene Beispiel Ichikawa ausgewirkt. Hier wurden elektronische ‚Bürgerschafts-Punkte‘ in Form von *community scores* eingeführt, die als Belohnung für ehrenamtliche Tätigkeit oder für das Recyceln von Abfällen vergeben werden. An diesem Verfahren sind nun auch Nicht-Steuerzahler teilnahmeberechtigt.

Die Bürgerbeteiligung am Haushalt nimmt in Japan beständig zu, und immer häufiger wird hierfür auch offiziell der Begriff „Bürgerhaushalt“ benutzt. Im Jahr 2009 hat Ichikawa

eine Konferenz mit dem Titel „1-Prozent-Gipfel“ veranstaltet, aus dem ein Netzwerk für die Etablierung derartiger Bürgerhaushalte hervorgehen soll. Vom Verfahren her können diese Bürgerhaushalte dem Idealtyp des *Community Development* zugeordnet werden: Die Betroffenen stimmen verbindlich über durchzuführende Projekte ab, die zu einem gewissen Teil sozial Benachteiligten zu Gute kommen und von den Organisationen selbst umgesetzt werden.

## 5. Ozeanien: Internet-Demokratie und Community Building

In Ozeanien wird die Idee der Bürgerhaushalte von den politischen Entscheidungsträgern nicht besonders beachtet, obwohl es einige wissenschaftliche Arbeiten gibt, die mit internationaler Perspektive darüber berichtet haben. Ein Beispiel ist die neuseeländische Stadt Christchurch, die als Inspirationsquelle der Bürgerhaushalte in Deutschland gilt.

### Christchurch in Neuseeland

In Deutschland war ursprünglich nicht Porto Alegre, sondern Christchurch das Vorbild für den Bürgerhaushalt. Die älteste koloniale Stadt Neuseelands (300.000 Einwohner) hat 1993 den Carl Bertelsmann-Preis für „Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung“ gewonnen. Daraufhin ist Christchurch in Deutschland zu einem Beispiel von *best practice* geworden und hat als Vorbild für viele Reformen gedient. Interessanterweise ist sie in Neuseeland als Reformstadt weit weniger bekannt als hierzulande. Der Weg für den Bürgerhaushalt wurde in Christchurch durch eine landesweite Gebiets- und Kommunalreform vorbereitet: Die Zahl der Kommunen wurde Anfang der 1990er Jahre von über 800 auf 86 reduziert. Sie verfügen über eine hohe Unabhängigkeit und nehmen ca. zwei Drittel ihrer Gelder selbst ein. Kennzeichnend für die Verwaltung von Christchurch sind eine strikte Trennung zwischen politischer und operativer Verantwortung, eine starke Wettbewerbsorientierung bei der Leistungserbringung, die Kopplung von Effizienz und Bürgerorientierung sowie eine gut ausgebaute und sehr anschauliche Rechenschaftslegung. Eine Partizipation der Bürger erfolgt sowohl zum jährlich aufzustellenden Haushalt als auch zum strategischen

Mehrjahresplan. Ausgangspunkt der Beteiligung sind die gewählten Vertreter der *community boards* in den Stadtteilen, vergleichbar mit den deutschen Ortsbeiräten, in denen erste Vorschläge formuliert werden. Im März eines jeden Jahres werden als Teil des Finanzplanungsprozesses Mittel an die *community boards* überwiesen (ursprünglich etwa 400.000 NZ\$ für jedes Board, was ca. 220.000 Euro entspricht), die diese Projekten ihrer Wahl zuweisen können. Die Beteiligung einzelner Bürger/-innen erfolgt durch schriftliche Eingaben, die in öffentlichen Sitzungen erörtert und diskutiert werden. Bemerkenswert ist dabei die übersichtliche Aufbereitung von Materialien (z. B. des Haushaltsplans und der langfristigen Investitionsplanung), die mit Bildern und übersichtlichen Grafiken im Internet veröffentlicht werden. Durch dieses System wurde eine Modernisierung der lokalen Institutionen gefördert, durch die sich die Art und Weise, wie der kommunale Haushalt konzipiert wird, verändert hat. Der Haushalt ist heutzutage leistungsbezogen gestaltet, wobei Dienstleistungen als Produkte angeführt werden. Bei diesem Ansatz werden sämtliche Kosten ausgewiesen, die eine bestimmte Dienstleistung oder ein Produkt verursachen.

In **Australien** sind Städte und Gemeinden für ein breites Aufgabenspektrum zuständig und verfügen über ein hohes Maß an Autonomie (UCLG, 2008). Einige Bundesstaaten haben zudem ihre Möglichkeiten genutzt, Vorschriften zur Veröffentlichung und Diskussion von Haushaltsplänen zu erlassen. Das Kommunalgesetz des Bundesstaates Victoria von 1989 schreibt z.B. vor, dass der Gemeinderat die Fertigstellung des Haushaltsentwurfs über die Zeitungen bekannt geben muss, so dass Bürger/-innen Anträge für Ergänzungen oder Streichungen stellen können. Meistens gehen diese Verfahren jedoch nicht über eine Anhörung im Sinne des ‚selektiven Zuhörens‘ hinaus. Das bedeutet, dass die politischen Mandatsträger nach Belieben einige Vorschläge übernehmen, ohne dass zuvor eine Prioritätensetzung durch die Bürgerschaft erfolgt ist, wie es inzwischen bei einigen Bürgerhaushalten in Deutschland, aber vor allem in Lateinamerika üblich ist (Demediuk/Solli, 2008). In Städten wie Melbourne (4 Mio. Einwohner) verändert sich diese Situation jedoch allmählich. Das in der Verwaltung für den Haushalt verantwortliche Gremium, das *Finance and Corporate Performance Committee*, fühlt sich zunehmend verpflichtet, auf schriftlich oder mündlich unterbreitete Bürgervorschläge eindeutige Antworten zu geben.

Vor kurzem wurden im australischen Bundesstaat New South Wales interessante Erfahrungen mit einer elektronischen Abstimmung gemacht. Es handelte sich dabei um einen Versuch, die Auswirkungen der Wirtschaftskrise abzumildern und die lokale Wirtschaft anzukurbeln. Die Regierung des Bundesstaates hat insgesamt 30 Mio. US Dollar (ca. 22 Mio. Euro) für das *Community Building Partnership Program* bereitgestellt. Mit dieser Maßnahme sollen in 93 Wahlkreisen die Entstehung von Arbeitsplätzen gefördert, die Wirtschaft angekurbelt und öffentliche Leistungen zugunsten der Bürgerschaft verbessert werden. In den betroffenen Gebieten sind Bürgergruppen berechtigt, Anträge zum Ausbau der örtlichen Infrastruktur und zur Förderung von Arbeitsplätzen zu stellen. Im Wahlkreis Heathcote können die Bürger/-innen – dank des persönlichen Engagements des örtlichen Parlamentsabgeordneten – im Internet über die Verteilung dieser Finanzmittel entscheiden. Jede registrierte Bürgerin bzw. jeder registrierte Bürger kann fünf Stimmen vergeben (maximal drei Stimmen

pro Projekt) und sich so an der Verwendung der Gelder beteiligen. Dieses Verfahren weist einige Gemeinsamkeiten mit den Bürgerhaushalten in Japan auf. Als formales Vorbild gilt jedoch der internetgestützte Bürgerhaushalt der brasilianischen Stadt Belo Horizonte (siehe auch Kasten im Lateinamerika-Kapitel). In einem Land mit einer weit verbreiteten Nutzung des Internets wie Australien ist dieser Ansatz sinnvoll. Bürgerschaftliche Gruppen und ihre Unterstützer können z.B. mittels Newsletter und Internetbeiträgen für ihre Vorschläge werben. An dieser Strategie der Netzwerkarbeit, die mit der Diskussion über die Verwendung öffentlicher Mittel ein klares Ziel verfolgt, haben sich beim ersten Durchlauf 20.000 Bürger/-innen beteiligt.



Am Ende dieser Reise um den Globus wissen wir, dass sich das Phänomen einer Bürgerbeteiligung am Haushalt in unterschiedlicher Weise über die Kontinente ausgebreitet hat. Dies gilt nicht nur für den Austausch zwischen Lateinamerika und Europa. Auch Afrika hat mit der Verknüpfung von Bürgerhaushalt und traditionellen Formen der Beteiligung einen eigenen Weg eingeschlagen. Das Gleiche gilt für Asien und Ozeanien, wo mit deliberative polling und dem Bürgerhaushalt der Steuerzahler/-innen experimentiert wird. Aus diesem Grund soll die Frage der Transfers noch einmal aufgegriffen werden. Die vorliegende Studie stellt diesbezüglich einen ersten Schritt dar, indem er Informationen über die weltweite Verbreitung von Bürgerhaushalten liefert. Doch wie könnte es weiter gehen? Um darauf eine Antwort zu finden, wird der Versuch unternommen, die Beobachtungen in allgemeine Tendenzen zusammenzufassen und auch etwas darüber zu sagen, welche Art von Verfahren für welche Art von Kommune interessant sein könnte. Dies kann jedoch nur theoretischer Natur sein. Die praktische Umsetzung wäre von den Praktikerinnen und Praktikern selbst zu erörtern, wozu sich Netzwerke und Städtepartnerschaften anbieten. Auf sie wird an dieser Stelle noch einmal eingegangen, bevor diese Studie mit Empfehlungen zur Verbesserung von Bürgerhaushalten endet.

## 1. Weltweite Tendenzen

Wie bereits dargelegt, gibt es keinen einheitlichen Zielpunkt, auf den die Bürgerhaushalte in der Welt hinauslaufen. Schaut man sich die aufgezeigten Entwicklungen an, so lassen sich vielmehr drei verschiedene Strömungen ausmachen, die etwas über die Wirkungen von Bürgerhaushalten aussagen. Diese können auch als unterschiedliche Stufen verstanden werden, was ihre Intensivität anbetrifft. Auf der höchsten Stufe sehen wir Bürgerhaushalte, die einen grundlegenden Wandel der herrschenden Verhältnisse anstreben und dies als Bestandteil einer breiteren Erneuerungsbewegung auch erreichen. Diese Bürgerhaushalte stehen für einen Bruch mit bisherigen Praktiken und gehen von einer Interaktion zwischen Regierung und Basisbewegungen aus. Das heißt, der Bürgerhaushalt ist nicht nur von oben eingeführt, sondern Akteure der Zivilgesellschaft fordern und tragen ein solches Verfahren. Es geht um die Überwindung sozialer Ungerechtigkeiten und um eine nachhaltige Entwicklung.

Hierzu müssen etablierte Traditionen des Klientelismus und der Korruption gebrochen werden, was durch den Druck der mobilisierten Zivilgesellschaft unterstützt wird. Eine solche Entwicklung haben wir oft in Brasilien und Lateinamerika gesehen. Porto Alegre stand lange Zeit für ein solches Beispiel, welches inzwischen auf dem lateinamerikanischen Kontinent hundertfach wiederholt wurde. Auch Kerala in Indien steht für eine solche Erfahrung. Mancher Dorfbürgerhaushalt in Afrika lässt sich vielleicht auch in diese Strömung einordnen. In Europa sind es wenige Kommunen, man könnte Grottole und Pieve Emanuele in Italien dazu zählen. Ein Porto Alegre in einer Großstadt gab es jedoch noch nicht.

Bei der zweiten Strömung wird der Bürgerhaushalt genutzt, um Reformen voran zu bringen. Es geht hier nicht um einen Bruch, die angestrebten Ziele bleiben die gleichen, aber der Bürgerhaushalt hat eine reale Wirkung. Die lokale Regierung ist hier der tragende Akteur, doch die Bürgerschaft ist nicht abwesend. Es gibt zumindest einige klare Regeln oder eine Routine, die den Ablauf zur Regel werden lässt. Als Ziele sind hier sehr unterschiedliche Aspekte zu nennen. Auf den meisten Kontinenten waren Bürgerhaushalte mit einer Modernisierung der Verwaltung verbunden. Häufig ging es darum, Dezentralisierungsprozesse durch Partizipation am Haushalt zu vertiefen und die neue Autonomie der Kommune für Bürger/-innen mit Leben zu füllen und erfahrbar zu machen. Das Gleiche gilt für die sozialen Effekte, die nicht immer umwälzend sein müssen, sondern in dieser zweiten Strömung als eine ‚Brennpunktpolitik‘ auftreten. Es geht um die Verbesserung der Lebensbedingungen sozial Benachteiligter, wobei jedoch an der Grundstruktur des Systems und an der bestehenden Verteilung festgehalten wird. Die größte Reformwirkung bezieht sich jedoch auf die kommunikative Dimension. Bürgerhaushalte stehen weltweit für eine Verbesserung der Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft. Auch wenn darüber hinausgehende Effekte meist nicht so ausgeprägt sind, so hat sich die Verwaltung geöffnet und zeigt sich bereit, Vorschläge von Bürgerinnen und Bürgern umzusetzen, was vor allem als eine vertrauensbildende Maßnahme angesehen werden kann. Oft wird im globalen Süden und in Osteuropa diese Art von Bürgerhaushalt durch internationale Organisationen unterstützt.

Manche Bürgerhaushalte der zweiten Strömung befinden sich an der Grenze zu einer dritten Tendenz, bei der eine Partizipation am Haushalt vornehmlich symbolischer Natur ist bzw. eine große Lücke zwischen proklamiertem Anspruch und Realität klafft. Es geht hier nicht mehr wirklich darum, die Bürgerschaft zu befragen, sondern man nutzt die Versammlungen zur Legitimation eines eingeschlagenen Wegs, an dem auch nichts mehr geändert werden soll. Dies kann sich auf Sparpolitiken beziehen, wenn z.B. die Vorschläge der Bürgerschaft zur Erstellung des Sparkonzeptes gar nicht ausreichend analysiert werden bzw. keine Instrumente bereit gestellt werden, die eine bürgerschaftliche Expertise ermöglichen. Der symbolische Bürgerhaushalt findet sich sowohl in etablierten Demokratien als auch in autoritären Regimen wieder. Bei letzteren steht er für eine Öffnung, die in der Realität gar nicht stattfindet. Mit der Beteiligung sollen die eigene Bevölkerung und/oder internationale Geldgeber beruhigt werden.

## 2. Welcher Bürgerhaushalt für welche Art von Kommune?

Nachdem eine grobe Einordnung vorgenommen wurde, wie mit einem Bürgerhaushalt umgegangen werden kann, soll diese Perspektive nun vertieft werden. Denn wenn ein Bürgerhaushalt für einen grundlegenden Wandel oder eine reformorientierte Veränderung genutzt werden soll, stellt sich die Frage nach den geeigneten Verfahren. Es wurden hierzu in der Einleitung sechs verschiedene Idealtypen vorgeschlagen. Diese können bei der Entwicklung eigener Verfahren als Kompass herangezogen und Elemente verschiedener Modelle durchaus kombiniert werden, wie wir es in der Praxis oft gesehen haben. Sicherlich kann an dieser Stelle nicht für jeden Fall eine Lösung angeboten werden. Wir konnten bei dieser Reise um die Welt jedoch durchaus Kommunen mit ähnlichen Voraussetzungen finden, so dass man, empirisch gesehen, einige Zusammenfassungen vornehmen kann, die nun vorgestellt werden.

### Landkommune in strukturschwacher Umgebung

Wir haben Kommunen gesehen, die sich in einer strukturschwachen Umgebung befinden. Dies war vor allem in Afrika der Fall, aber auch in Landgemeinden in

Lateinamerika. Auch Europa lässt sich hier nicht ausklammern, wenn wir z.B. die Landflucht in den romanischen Ländern Westeuropas betrachten oder den demographischen Wandel in Ostdeutschland. Eine solche Kommune hat zur Umsetzung eines Bürgerhaushalts mindestens zwei Potentiale aufzuweisen. Zum einen hat sich gezeigt, dass die Mitarbeit der Bürgerschaft an Infrastrukturprojekten sich nachhaltig auf die Beständigkeit von Maßnahmen auswirkt. Bürger/-innen identifizieren sich mit dem Projekt, sie haben es selbst vorgeschlagen und an der Umsetzung mitgewirkt. Diese Verfahren stehen dem *Community*-Bürgerhaushalt nahe, wobei der Abstand zum Idealtyp durch den Grad der Selbstorganisation beeinflusst wird. Die Projekte werden oft von internationalen Organisationen oder in Europa auch von den Strukturfonds der Europäischen Union kofinanziert. Kommen Mittel der Privatwirtschaft hinzu, werden auch Elemente des Idealtyps der Multi Stakeholder-Partizipation aufgenommen. Auf diese Weise kann auch ein Bürgerhaushalt von Kommunen umgesetzt werden, die nur über knappe Ressourcen verfügen. Als Nachteil ist hier die Abhängigkeit von internationalen Geldgebern zu sehen. Was passiert mit der Partizipation nach dem Auslaufen der Fördergelder? Auch besteht die Gefahr, dass Bürgerhaushalte von der Bevölkerung nicht akzeptiert werden, wenn sie von ‚oben aufgedrückt‘ erscheinen. An dieser Stelle erwies sich vor allem die Kombination von neuen und traditionellen Formen der Bürgerbeteiligung als erfolgreich.

### Großstadt mit sozialräumlichen Spaltungen

Die Entstehung von Quartieren in denen sich arme Bevölkerungsgruppen konzentrieren ist ein weltweites Phänomen. Es geht einher mit Stadtteilen mit einer überwiegend wohlhabenden Bevölkerung, so dass von einer sozialräumlichen Spaltung gesprochen werden kann. Dies war der Ausgangspunkt von Porto Alegre, aber wir finden solche Entwicklungen ebenso in Nordamerika, in Europa und anderen Teilen der Welt. Aufgrund des Erfolgs in Brasilien liegt es nahe, den Idealtyp „Adaptation von Porto Alegre“ zu empfehlen. Dies ist mit den Kriterien zur Verteilung öffentlicher Mittel zu begründen, von denen benachteiligte Viertel und ärmere Bevölkerungsgruppen profitieren sollen. Die Bürgerschaft übernimmt hier eine tragende Rolle, und oft bedienen sich soziale Bewegungen dieses Idealtyps,

wenn es um einen grundlegenden Wandel im Sinne der oben beschriebenen ersten Strömung geht. In Europa und anderen Teilen der Welt war man damit nicht so erfolgreich. Adaptationen des Bürgerhaushalts-Modells von Porto Alegre haben hier zwar Reformen unterstützt, jedoch selten zu grundlegenden Veränderungen beigetragen. Allerdings gibt es mit dem *Community Development* auch einen alternativen Weg zu diesem Ansatz. Vereine und Agenturen organisieren sich hier als selbständiger Akteur, der mit der Verwaltung über Finanzierungen verhandelt und die Umsetzung von Projekten selbst vornimmt. Wir haben dies u.a. an den kanadischen Beispielen gesehen, wo die ersten Bürgerhaushalte ohne Mitwirkung der Verwaltung von den *Community*-Organisationen durchgeführt worden sind. Ein Bürgerhaushalt, der sich ausschließlich am Idealtyp der Bürgernähe orientiert - ein Ansatz der weit verbreitet ist - wird kaum in der Lage sein eine Spaltung zu überwinden, da es keinen Ausgleich zwischen den Quartieren oder sozialen Gruppen gibt.

### **Kommunen in Zeiten knapper Kassen**

Wir haben gesehen, dass insbesondere in Deutschland die prekäre kommunale Finanzsituation ein Thema im Bürgerhaushalt sein kann. Darüber hinaus leiden Kommunen als unterste Ebene in den Verwaltungen vieler Staaten an begrenzten finanziellen Ressourcen bzw. daran, dass sie die von der Zentralregierung erhaltenen Gelder nur für bestimmte Zwecke ausgeben dürfen. Es geht also hier für die Kommunen darum, wieder mehr ‚Eigenkapital‘ zur freien Verfügung zu haben. Einen Ausweg zeigen Städte und Gemeinden auf, die sich am Idealtyp „Konsultation über öffentliche Finanzen“ orientieren. Bürgerhaushalte dienen hier in einem ersten Schritt dazu, die Situation der Kommunalfinanzen Bürgerinnen und Bürgern transparent zu machen. In einem zweiten Schritt werden sie bei der Ausarbeitung einer Sparstrategie eingebunden oder ihre Erfahrungen und Vorschläge werden genutzt, um die Leistungserstellung der Kommune zu verbessern. Es werden also Vorschläge zur Optimierung von Bibliotheken, Schwimmbädern und anderen Einrichtungen gesammelt. Darüber hinaus können natürlich andere Idealtypen einen Beitrag zum Sparen leisten. So kann auf der Ebene der Stadtteile ein Bürgerhaushalt der Bürgernähe in gewisser Weise eine Wirkung entfalten, weil er zur Setzung

von Prioritäten und Ermittlung des realen Bedarfs genutzt werden kann. Die Mitarbeit der Bürgerschaft, wie sie im *Community*-Bürgerhaushalt empfohlen wird, kann ebenfalls zu einer Entlastung beitragen. Demnach wäre dieser Ansatz nicht nur auf benachteiligte Quartiere anzuwenden, sondern stadtweit. Weiterhin kann, durch Einbindung der Privatwirtschaft, der Multi Stakeholder-Bürgerhaushalt zu einer Entlastung führen. In Ländern mit einer relativ starken öffentlichen Hand hält sich die Wirtschaft jedoch oft zurück, ihr Engagement ist stärker, wo der Wohlfahrtsstaat schwach ist.

### **Kommunen mit extremem demographischen Wandel**

Es gibt viele Kommunen, deren Bevölkerungszahlen einem drastischen Wandel unterliegen. Dies kann sowohl Wachstum als auch Schrumpfung bedeuten. Oft sind es die bisherigen Metropolen, die besonders im globalen Süden einen starken Bevölkerungszuwachs verzeichnen, was zu sozialräumlichen Spaltungen beiträgt. Im Gegensatz dazu erleiden Kommunen außerhalb der Zentren, auf dem Lande, eine Abwanderung. Sie laufen Gefahr, zu strukturschwachen Landkommunen zu werden. Die Herausforderungen weisen damit Gemeinsamkeiten mit den bereits beschriebenen Fällen auf. Aus diesem Grund sind auch die Empfehlungen für ein Bürgerhaushalts-Modell ähnlich: In wachsenden Kommunen kann eine Adaptation von Porto Alegre ein Weg sein, auf neue Anforderungen zu reagieren und die Verteilung öffentlicher Mittel anzupassen. Es geht darum, Neuankömmlinge zu integrieren und ihre Interessen zu berücksichtigen. Der Bürgerhaushalt kann ein Verfahren sein, ihnen Gehör und Ressourcen zu verschaffen. In schrumpfenden Städten könnte der *Community*-Bürgerhaushalt zu einer Stärkung der Gemeinschaft beitragen. Generell empfiehlt sich sowohl für wachsende als auch schrumpfende Kommunen eine Verbindung von Bürgerhaushalt und partizipativer Stadtplanung. Denn aufgrund der demographischen Veränderungen ist es wichtig, Gelder für größere Infrastrukturmaßnahmen einzuplanen, die über die Kapazitäten des jährlich aufzustellenden Haushalts hinaus gehen. Es ist auch möglich, solche Entwicklungen vor allem mit organisierten Gruppen zu besprechen, wie es der Bürgerhaushalt organisierter Interessen vorsieht.

### Eine nach Modernisierung strebende Kommune

Bürgerhaushalt und Modernisierung gehen weltweit verschiedene Verbindungen ein. Während es in Deutschland auch um eine Optimierung kommunaler Dienstleistungen geht, wurden in Lateinamerika und Afrika Bürgerhaushalte und Dezentralisierung miteinander verbunden. Dies bedeutet, dass nicht nur der Idealtyp „Konsultation öffentlicher Finanzen“ zu einer Modernisierung beitragen kann, sondern auch andere Verfahren, wie z.B. das Modell „Adaptationen von Porto Alegre“. Generell kann beobachtet werden, dass für eine wirkungsvolle Partizipation eine Umgestaltung der bürokratischen Verwaltung erforderlich ist. Dies betrifft vor allem die übergreifende Zusammenarbeit der Fachbereiche. Denn Empfehlungen der Bürgerschaft orientieren sich weder an der kameralen Gliederung von Haushaltsplänen noch an den neueingeführten Produktplänen. Eine besonders interessante Form stellt die partizipative Modernisierung von öffentlichen Einrichtungen dar. Als Beispiel kann hier der Schul-Bürgerhaushalt der französischen Region Poitou-Charentes genannt werden, bei dem Schüler/-innen eigene Projekte vorschlagen. Dieser Ansatz könnte auch von kommunalen Unternehmen aufgegriffen werden. Mit Toronto *Community Housing* gibt es bereits schon Erfahrungen im Bereich Wohnen. Bei diesem Beispiel gehen offensichtlich der Idealtyp „Kommunale Finanzen“ und „Community-Bürgerhaushalt“ eine fruchtbare Verbindung ein. In Europa, wo die Zahl kommunaler Unternehmen beständig zunimmt, wäre dies eine interessante Perspektive.

### 3. Netzwerke und Städtepartnerschaften laden zur Kooperation ein

Da sich manche Kommunen in der gleichen Situation befinden und es wenig Sinn hätte, das „Rad ständig neu zu erfinden“, liegt ein Austausch über Bürgerhaushalte nahe. Hierzu eignen sich insbesondere Netzwerke, aber auch Städtepartnerschaften oder Netzwerke von Städtepartnerschaften. Insbesondere Kooperationen von Kommunen aus Industrieländern mit Städten und Gemeinden aus dem globalen Süden könnten für einen Transfer sorgen. Welche Netzwerke gibt es, wie kann man sie unterscheiden?

Schauen wir auf die weltweiten Bürgerhaushalte so las-

sen sich unterschiedliche Charakteristika für ein Netzwerk ausmachen. Als *erstes* Unterscheidungsmerkmal ist die Art der Mitgliedschaft zu nennen. Zum einen gibt es offizielle Netzwerke, bei denen man Mitgliedschaft beantragen muss und die durch ein zentrales Büro verwaltet werden. Dies war z.B. bei URBAL der Fall, das von Porto Alegre aus koordiniert wurde. Zum anderen gibt es Netzwerke, die sich zwar nicht als ein solches bezeichnen, aber deren Mitglieder durch ein gemeinsames Projekt miteinander verbunden sind. Hierzu sind Kooperationen der Entwicklungszusammenarbeit zu zählen, wie sie z.B. von der GTZ in der Dominikanischen Republik oder der Schweizer Entwicklungshilfe in Afrika betrieben wurden. Alternativ dazu können auch die Nutzer/-innen einer Ressourcen-Homepage in einer Netzwerkbeziehung zu einander stehen. So bieten z.B. InWEnt und die Bundeszentrale für politische Bildung für Deutschland eine zentrale Homepage an. Ähnlich ist es bei In-LoCo für Portugal und bei PB Unit für Großbritannien. Hieraus lässt sich der geographische Referenzrahmen als *zweites* Unterscheidungsmerkmal ableiten: Manche Netzwerke sind national organisiert, andere länderübergreifend und manche sogar transkontinental. Neben URBAL sind dies u.a. das Forum der Kommunalregierungen, das unter dem Dach der *United Cities and Local Governments* (UCLG) einen offiziellen Ableger gegründet hat. Weiterhin ist auch das *International Observatory of Participatory Democracy* (OIDP) in Barcelona zu nennen, das vielleicht aus deutscher Sicht das interessanteste Netzwerk ist, weil es Jahrestreffen, internationale Homepage, Instrumente und die Verleihung von Preisen beinhaltet. Nicht selten geht es bei solchen Zusammenschlüssen ausschließlich um verfahrensbezogene Fragen und so kann drittens zwischen pragmatischen und politischen Netzwerken unterschieden werden. Obwohl beides nicht immer getrennt werden kann, ist dies ein wichtiger Hinweis für Kommunen, die sich ihnen anschließen möchten. So haben z.B. die Netzwerke in Lateinamerika viele technische Innovationen hervorgebracht, aber sie haben meist auch eine starke politische Komponente, sofern sie nicht von internationalen Organisationen initiiert wurden.

Betrachtet man die Entwicklung von Netzwerken, stellt man fest, dass zum einen reine politische Zusammenschlüsse durch inhaltliche Kooperationen abgelöst werden bzw.

beides zusammenspielt. Weiterhin ist auch eine sprachliche Öffnung zu beobachten. Durch das Engagement der Kommunen in Lateinamerika waren lange Zeit romanische Sprachen dominant, inzwischen gibt es auch eine Kommunikation auf Englisch, was vor allem auf das Engagement internationaler Organisationen wie der Weltbank zurückzuführen ist. Und drittens beschäftigen sich die Netzwerke zunehmend nicht mehr nur mit Bürgerhaushalten, sondern öffnen sich neuen Themen, was wiederum Chancen für neue Verbindungen schafft. Für eine solche themenübergreifende Kooperation bieten sich auch Städtepartnerschaften an. Bisher waren Netzwerke

wichtiger als bilaterale Stadtkooperationen. Aber angesichts der Tatsache, dass deutsche Kommunen in internationalen Bürgerhaushalts-Programmen wenig präsent sind, liegt gerade in der Städtepartnerschaft ein Potential des Austauschs über Bürgerhaushalte. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt hat dies erkannt und veranstaltet im November 2010 eine Partnerschaftskonferenz, zu denen Kommunen mit Städtepartnerschaften zu Afrika eingeladen werden, die ihre Erfahrungen zu Dezentralisierung und guter Regierungsführung austauschen und sich vernetzen möchten.

#### **Städtepartnerschaften mit dem Süden:**

##### **Sprungbrett für den Bürgerhaushalt?**

Das zurückhaltende Engagement deutscher Kommunen in internationalen Bürgerhaushalts-Netzwerken mag daran liegen, dass viele dieser Netzwerke sich überwiegend in romanischen Sprachen austauschen. Vergessen werden darf jedoch nicht, dass einige der hiesigen Kommunen bereits gute Kontakte zu Gemeinden im Süden haben. So hat z.B. Bielefeld eine Städtepartnerschaft mit Estelí in Nicaragua. Die nicaraguanische Partnerstadt hat bereits in den 1990er Jahren mit einer Partizipation zum Haushalt begonnen und inzwischen eine Vorreiterfunktion eingenommen. Die guten Erfahrungen von Estelí haben dazu beigetragen, dass Transparenz und Partizipation in der nicaraguanischen Kommunalverfassung festgeschrieben wurden. Estelí war zudem Vorbild für weitere Städte wie Nandaime und San José de los Remates. Konkret setzt der Bürgerhaushalt in den einzelnen Stadtvierteln an, wo über Projekt- und Investitionsvorschläge der Regierung diskutiert wird. Es wird berichtet, dass sich sowohl ärmere Bevölkerungsgruppen als auch die Privatwirtschaft an dem Prozess beteiligen.

Darüber hinaus werden die Bürger/-innen auch in die mehrjährige Partizipationsplanung einbezogen. Für seinen partizipativen Haushalt hat Estelí mittlerweile zum dritten Mal einen Preis der Organisation „Ethik und Transparenz“ gewonnen. Ein Austausch über einen solchen Bürgerhaushalt würde gut in das Programm des Bielefelder Weltladens passen, der die Städtepartnerschaft von deutscher Seite aus koordiniert. Die Nicaragua-Gruppe entsendet bereits Freiwillige nach Nicaragua und lädt Bürger/-innen aus Estelí für Vorträge und gemeinsame Aktivitäten nach Bielefeld ein.

Einen Austausch über solche Erfahrungen könnte auch für weitere Städte interessant sein. So könnten z.B. Bonn und der Berliner Bezirk Kreuzberg den eigenen Bürgerhaushalt ihren Partnergemeinden Chengdou (China) und San Raffael del Sur (Nicaragua) vorstellen. Auch Essen hat einen Austausch mit Cuenca in Ecuador, eine Kommune, die sich aktiv in das URBAL-Netzwerk zum Bürgerhaushalt eingebracht hat.

#### **4. Empfehlungen für eine bessere Verbreitung und Weiterentwicklung von Bürgerhaushalten**

Mit der Beschreibung der verschiedenen Netzwerke und Formen der internationalen Zusammenarbeit ist noch nichts darüber gesagt, ob diese Kooperationen tatsächlich zu ein-

ner Verbreitung und Verbesserung von Bürgerhaushalten beitragen können. Bei einer näheren Betrachtung fällt auf, dass viele Potentiale bislang ungenutzt bleiben bzw., dass noch Hindernisse zu überwinden sind. Damit sind nicht Sprachbarrieren gemeint, es geht vielmehr über den ehrlichen Austausch beispielhafter Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt. Einige Beispiele werden von Netzwerken

und internationalen Organisationen als *best practice* deklariert, ohne dass sie es wirklich sind. Oft sind es politische Gesten an befreundete Regierungen oder es handelt sich um aufwendige und aufmerksamkeiterregende verfahrenstechnische Innovationen, die jedoch in der Praxis kaum Wirkung zeigen. Aus diesem Grund wäre zur weiteren Verbreitung guter Praktiken ein seriöses *benchmarking* von Bürgerhaushalten zu etablieren. Dies wird jedoch nicht ohne einen externen Blick möglich sein. Die Einbeziehung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die Analysen vornehmen und auf der Basis überprüfbarer Kriterien ihre Empfehlungen aussprechen, scheint zum Beispiel förderlich zu sein. Bisher findet innerhalb von Netzwerken ein solcher Vergleich nur sehr oberflächlich statt. Das birgt die Gefahr, dass andere Kommunen sich an Beispielen orientieren, die sie gar nicht weiter bringen können oder sie sogar fehlleiten.

Aber auch die Identifikation von guten Praktiken allein wird nicht automatisch zu einer weiteren Verbreitung und Verbesserung führen. Auf den zurückliegenden Seiten wurde vielmehr deutlich, dass alle Akteure des Dreiecks kommunaler Demokratie einbezogen werden müssen. Da ist zunächst der politische Wille der Regierung und der Verwaltung zu beachten. Gerade die Mitarbeiter/-innen der Verwaltung müssen überzeugt werden. Je nachdem ob die Partizipation von ihnen als eine Bedrohung oder als eine Chance wahrgenommen wird, werden sie sich engagieren. Um sich darauf einstellen zu können, sind jedoch neue berufliche Qualifizierungsangebote notwendig und Bürgerbeteiligung sollte nicht zur Mehrarbeit führen, sondern die Arbeit muss sinnvoll verteilt werden. Eventuell muss auch neues Personal eingestellt werden, was angesichts der Finanzsituation vieler Kommunen ein Hindernis darstellt. Auch das Lokalparlament muss seine Rolle im Bürgerhaushalts-Prozess finden. Gerade Ratsmitglieder könnten große Bedenken gegen eine Bürgerbeteiligung haben, wenn sie dadurch einen Machtverlust befürchten. Letztlich kann ein Bürgerhaushalt nur durch eine aktive Beteiligung der Bürger/-innen mit Leben gefüllt werden. Eine Herausforderung besteht darin, über den Kreis der bisher Aktiven hinauszugehen und soziale Bewegungen oder auch bislang inaktive Einzelne zu erreichen. Dies erfordert neue Formen der Ansprache und der Mobilisierung - wie

das Aufsuchen von ‚beteiligungsfernen Gruppen‘ - womit manche Kommunen schon Erfahrungen gesammelt haben.

Zeigen erst einmal die drei Schlüsselakteure Regierung/Verwaltung, Rat und Bürgerschaft Interesse an der Einführung eines Bürgerhaushalts, so bleibt das konkrete Verfahren zu diskutieren. Dies ist nicht einfach, denn wir haben gesehen, dass es sehr unterschiedliche Ansätze gibt und Bürger/-innen oft andere Ziele mit einem Bürgerhaushalt verbinden, als Regierung und Verwaltung. Man muss also vorsichtig sein. Auch wenn die meisten Verfahren top-down eingeführt werden, so waren bisher vor allem die Bürgerhaushalte erfolgreich, mit denen sich Bürger/-innen identifizieren können. Zu einem dynamischen Bürgerhaushalt können darüber hinaus folgende Faktoren beitragen: Eine gute Rechenschaftslegung über den Umgang mit den Vorschlägen der Bürgerschaft, ausreichende Möglichkeiten zur Diskussion, klare Regeln über das Verfahren und natürlich auch ein realer und sichtbarer Einfluss der Bürgerschaft auf die Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben des Haushalts. Werden diese Punkte beachtet, so kann man davon ausgehen, dass Bürgerhaushalte sich weiter ausdehnen und einen Beitrag zur lokalen und regionalen Entwicklung leisten werden.



## Bibliographie

### Allgemein

Bpb; InWEnt; CMB - Bundeszentrale für politische Bildung; Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt gGmbH; Centre Marc Bloch (2010, ed.): *Documentation of the conference „Models of participatory budgeting“*, Bpb/InWEnt/CMB, Bonn, [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org).

Cabannes, Y. (2003): *Participatory Budgeting and Municipal Finance: Base document*, Porto Alegre, Red URBAL N°9, Porto Alegre.

— (2004), *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals*, Working Paper, Urban Management Programme/UN-HABITAT, Quito, [www.cigu.org](http://www.cigu.org).

Dewey J. (1954), *The Public and Its Problems*, Swallow Press/Ohio University Press Books, Athens.

Fishkin, J. (2003), *“Consulting the Public through Deliberative Polling”*. In *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, no. 1, 128–33.

Fung, A.; Wright, E. O. (2001, ed.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London/New York.

Habermas, J. (1994), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, Suhrkamp, Frankfurt/Main.

Lieberherr, F. (2003), *Participatory Budget: A Tool for Participatory Democracy*. In *Urban News*, no 7 (February 2003), [www.caledonia.org.uk](http://www.caledonia.org.uk).

Shah, A. (2007, ed.), *Participatory Budgeting*, Public Sector Governance and Accountability series, World Bank Publications, Washington, D.C.

Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. (2008), *“From Porto Alegre to Europe: Potential and Limitations of Participatory Budgeting”*, *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 32/1, March 2008, p. 164-178.

Sintomer, Y.; Traub-Merz, R.; Zhang, J.; Herzberg, C. (2010, ed.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe. Key Challenges of Participation*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Shanghai.

Transparency International (2009), *Annual Report 2008*, Transparency International, Berlin, [http://www.transparency.org/publications/annual\\_report](http://www.transparency.org/publications/annual_report).

UCLG - United Cities and Local Governments (2007, ed.), *Policy Paper on Local Finance*, UCLG, Barcelona.

UCLG - United Cities and Local Governments (2008, ed.), *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report*, UCLG, Barcelona.

UN-HABITAT (2004, ed.), *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN-HABITAT, Nairobi (organized by Yves Cabannes), <http://www.unhabitat.org/documents/faqPP.pdf>.

### Brasilien und Lateinamerika

Abers, R. (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, London.

Allegretti, G. (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea Editrice, Firenze.

Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

— (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Avritzer, L.; Navarro, Z. (2003, ed.), *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, Cortez, São Paulo.

Baierle, S. (2007), *Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism*, ONG Cidade, Porto Alegre.

Baiocchi, G. (2005), *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford.

Baiocchi, G. et al. (2006), *“Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities”*. In Alsop, R.; Bertelsen, M.F.; Holland, J. (ed.), *Empowerment in Practice. From Analysis to Implementation*, The World Bank, Washington D.C., 95-124.



- Banco Internacional de Reconstrucao e Desenvolvimento; Banco Mundial (2008), *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efectivo em Porto Alegre*, Working Paper, Washington, D.C.
- Cabannes, Y. (2006), *Les budgets participatifs en Amérique Latine*. In *Mouvements*, no. 47/48, 128–38.
- (2005), *Presupuesto participativo y finanzas locales. Documento Base. Segunda verión ampliada*, Red Urbal N°9, Porto Alegre.
- Cidade (2005-), *De Olho no Orçamento*, Porto Alegre.
- Fedozzi, L. (1999), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- (2000), *O Poder da aldeia*, Tomo, Porto Alegre.
- (2007), *Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- Genro, T.; de Souza, U. (1997), *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- Granet, E. ; Solidariedade (2003), *Porto Alegre, les voix de la démocratie*, Syllepse, Paris.
- Grazia de Grazia, A.C., Torres R. (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*, Vozes, Porto Alegre.
- Gret, M.; Sintomer, Y. (2004), *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for a Better Democracy*, Zed Books, New York/ London.
- Herzberg, C. (2001), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann*, Münster.
- López Maya M. (2007), *“Breaking with the Past”*. In *NACLA*, vol. 40, no. 3
- Marquetti, A. (2007), *“Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação”*. In Dagnino, E; Tatagiba (ed.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*, Argos, Santa Catarina.
- (2005), *Which Brazilian Cities are Experiencing the Participatory Budgeting?*, Working Paper, PUCRS/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Marquetti, A. ; de Campos, G. ; Pires, R. (2008, ed.), *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo*, São Paulo.
- Peixoto T. (2008), *E-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?*, E-Democracy Centre/Zentrum für Demokratie Aarau, e-Working Paper.
- Roeder, E. (2010), *Der Bürgerhaushalt von Rosario*, Lit Verlag, Münster.
- Santos, B. de (1998), *“Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Justice”*. In *Politics and Society*, no. 26, 461-509.
- (ed.) (2005), *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*, London, New York.
- UNIFEM; UNV (2009), *Experiencias de participación de las mujeres para impulsar el desarrollo local con equidad. Sistematización del Proyecto Conjunto UNIFEM-UNV presupuestos sensibles a género: visibilizando la contribución voluntaria de las mujeres al desarrollo de Latinoamérica*, Cuaderno de trabajo 9, UNIFEM, Quito.
- World Bank (2008, ed.), *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, World Bank, Washington, D.C.
- Zamboni, Y. (2007). *Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil*. Working Paper.

## Europa und Nordamerika

- Allegretti, G. (2008), *Challenges of Participatory Budgeting (PB) in Europe. Lesson learned from a key-example*, Centre for Social Studies/University of Coimbra, Coimbra.
- Allulli, M. (2006), *Il Municipio globale. Culture e strategie del neomunicipalismo*, University La Sapienza, Rom.
- Ayuntamiento de Sevilla (2007, ed.), *Presupuesto General 2007*. Memoria, Sevilla.
- Banner, G. (1999), *„Die drei Demokratien der Bürgerkommune“*. In Arnim, H. H. von (ed.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, Duncker & Humblot, Berlin, 133-162.
- Bogumil, J.; Holtkamp, L.; Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*, Sigma, Berlin.

- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (2005, ed.), *Bürgerhaushalt in Großstädten*, bpb, Bonn.
- Co-Plan (2005, ed.), *Participatory Budgeting Pilot in Elbasan Municipality*, Co-Plan, Tirana, [www.co-plan.org/](http://www.co-plan.org/).
- Co-Plan (2007, ed.), *A Brief Summary of the Participatory Budgeting Process in the Municipality of Fier*, Co-Plan, Tirana, [www.co-plan.org](http://www.co-plan.org/).
- Driscoll, J.; Laskowska, A.; Eneva, M. (2004), *Svishtov: A Community-based Investment Program for Municipal Development*, USAID, Washington, D.C.
- Engel, D. (2009), *Der Bürgerhaushalt als Instrument der kooperativen Demokratie. Dargestellt am Beispiel der Bürgerhaushaltsverfahren von Berlin-Lichtenberg und Köln*, Master Thesis at RWTH Aachen University, Aachen.
- Ganuza, E. (2007), *Tipología y Modelos de los Presupuestos Participativos en España*. Working Papers Series, IESA, Córdoba.
- Herzberg, C. (2009), *Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*, VSA-Verlag, Hamburg.
- Klages, H.; Damarus, C. (2007), *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer.
- Ködelpeter, T; Nitschke, U. (2008, ed.), *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten. Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*, VS Verlag, Wiesbaden.
- Lerner, J.; Wagner, E. Van (2006), *Participatory Budgeting in Canada: Democratic Innovations in Strategic Spaces*, TNI, Amsterdam, [www.tni.org](http://www.tni.org).
- Pinnington, E.; Lerner, J.; Schugurensky, D. (2009), "Participatory Budgeting in North America: The case of Guelph, Canada". In *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 3, no. 21, 455-484.
- Rabuin, L. (2009), *Démocratiser la ville*, Lux, Montréal.
- Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt; Misereor; DGB Bildungswerk (2002, ed.): *Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie*, Bonn.
- Sintomer, Y; Röcke, A. (2010, im Erscheinen): "Der Bürgerhaushalt der Gymnasien in der französischen Region Poitou-Charentes". In: bpb – bundeszentrale für politische Bildung; Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (ed.), *Sammelband zum Bürgerhaushalt* (Arbeitstitel)
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. (2010), *Eine neue Demokratie. Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?*, VS Verlag, Wiesbaden.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. (2005, ed.), *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Volume II (Documents)*, Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt University, Berlin, [www.buergerhaushalt-europa.de/...](http://www.buergerhaushalt-europa.de/)

## Afrika

- Allegretti, Giovanni (2002), "Il Sud come Nord di Speranza: esperienze di bilancio partecipativo nei paesi periferici". In Sullo, P. (ed.), *La democrazia possibile*, Carta/IntraMoenia, Nápoles, 291-326.
- Babcock, C. et al. (2008), "The Right to Participate: Participatory Budgeting & Revenue Generation in Uganda", paper presented at the "Africa Regional Seminar on Participatory Budgeting", 10-14 March 2008, Durban.
- Chaeruka, J.; Sigauke, P. (2007), "Practitioners' Reflections on Participatory Budgeting in Harare, Mutoko and Marondera Workshops/Meetings and Experiences". In *Local Governance & Development Journal*, vol. 1, no. 2, 1-25.
- Devas, N.; Mashaba, H. (2004), *Building Municipal Capacity for Finance and Budgeting*, Working Paper 4, University of Birmingham, Birmingham.
- Gueye, B. (2008), *Le budget participatif en pratique*, IED-Afrique, Dakar.
- Kanoute, M. B. (2007), *Manuel du budget participatif en Afrique Francophone*, ONU HABITAT / ENDA-TM, Dakar, [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).
- Kundishora, P. (2004), *Sub-National Experience in Civic Participation, Policy Making and Budgeting Processes: Systemization of Capacity Building Needs in Sub-Saharan Africa*, MDP/WBI, Harare.
- Leduka, M. (2009), *Participatory Budgeting in the South African Local Government context: the case of the Mastopa Local Municipality, Free State Province*, Master Thesis of Public Administration, Stellenbosh University, Stellenbosh.
- Mika, J. (2004), *Civic Participation in Sub-National Budgeting: Zimbabwe National Framework Conditions*, MDP/WBI, Harare/ Washington, D.C.

- Munzwa, K. M.; Chirisa, I.; Madzivanzira, F. (2007), "Participatory Budgeting and Participatory Planning: Defining the theoretical and practical emphases in the two approaches". In *Local Governance and Development Journal*, vol. 1, no. 2, 40-64.
- Mutoko RDC (2003), *Five Year Strategic Development Plan*, Mutoko Council, Mutoko.
- Nguenha, E.; Weimer, B. (2004), *Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*. Cooperação Suíça/PADEM, Maputo.
- Olowu, D. (2003), *Local Democracy, Taxation and Multilevel Governance in Africa*, Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.
- Smoke, P. (2007), *Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity*, Lincoln Institute, Cambridge (USA).
- UN-HABITAT; MDP (2008), *Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion*. UN-HABITAT/MDP, Nairobi/Harare.
- Wamwangi, K. (2003), *Sub-National Experiences in Civic Participation and Policy Making and Budgeting Process: The Case for Nairobi, Kenya*, MDP/WBI, Harare/Washington, D.C.

### Asien und Ozeanien

- Allegretti, G. (2003), "Il Bilancio Partecipativo in Indonesia: Un contributo a una graduale democratizzazione del territorio". In *Quale Stato*, no. 2, 126-139.
- An, S. (2005), *Citizen Participatory Budget and Local Governance*, Ulsan University Press, Ulsan.
- Antlo\_v, H. (2004), *Citizen Participation in Local Governance: Experiences from Thailand, Indonesia, and the Philippines*, Institute for Popular Democracy (IPD) for Logolink Southeast Asia, Manila.
- Chong, V.C.; Eggleton I.R.C.; and Leong, M.K.C. (2006), "The Multiple Roles of Participative Budgeting on Job Performance". In *Advances in Accounting*, vol. 22, 67-95.
- Clay, E. M. (2007), *Community-led Participatory Budgeting in Bangalore: Learning from Successful Cases*, Master Thesis at MIT, Massachusetts.
- Demediuk, P.; Solli, R. (2008), "Global Is Local: Recycling Familiar Components". In *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, vol. 3, no. 4, 9-20.
- He, B. (2008), *The Fourth Chinese Deliberative Poll – Report*, manuscript
- Hsu, P (2009), "In Search of Public Accountability: The 'Wenling Model' in China". In *Australian Journal of Public Administration*, vol. 68, no. 81, 40-50.
- Hwang, H.S. (2005), "Changes, Challenges and Chances: Public Reform in Korea". In Kim, J. (2005, ed), *A New Paradigm for Public Management in the 21st Century*, The Korea Institute of Public Administration, Seoul, 35-61.
- Kim, K; Kim., O. (2007), "Impact Analysis on Citizen Participation Performance in the Government Budgeting Process". In *The Korean Journal of Local Government Studies*, vol. 2, no. 11, 87-107 (in Korean).
- Kwack, C.G. (2005), "Basic Model and Design Alternatives of Participatory Budgeting". In *The Korea Local Finance Journal*, vol.1, no. 10, 247-276 (in Korean).
- Leib E.J.; He, B. (2005, ed.), *The Search for Deliberative Democracy in China*, Palgrave-MacMillan, Houndmills.
- Mowlana, S. O. Z. (2003), "Participatory Budgeting", In *Proceeding of International Conference on Local Government in Asia and the Pacific: A Comparative Analysis of Fifteen Countries*. The Institute of Local Government Administration.
- Rahman, A. et al. (2004), *Civic Participation in Subnational Budgeting in Bangladesh*, Working Paper prepared for the World Bank Institute, Washington, D.C.
- Raza et al. (2006), *Fostering Participatory Budgeting*, Asian Development Bank and The Asia Foundation, Manila.
- Rhee, S. (2005), *A Study of Citizen Participatory Budgeting in Seoul Metropolitan Government*, Seoul Development Institute, Seoul.

# Anhang

## Adressen von Bürgerhaushalts-Seiten im Internet

Hinweis: An dieser Stelle führen wir nicht die Internetseiten einzelner Städte an.

Wir haben uns auf landesweite und internationale Internetseiten beschränkt.

### Länder

#### *Argentinien*

<http://www.rapp.gov.ar/index.php>

Netzwerk *Rede Argentina de Presupuesto Participativo*

Es handelt sich um die offizielle Website des argentinischen Bürgerhaushalts-Netzwerks mit Informationen über einzelne Bürgerhaushalts-Kommunen und Aktivitäten des Netzwerks.

Sprache: Spanisch

#### *Brasilien*

<http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php>

Nichtregierungsorganisation *Cidade* in Porto Alegre

Verschiedene Dokumente und Analysen über Porto Alegre und weitere Beispiele des Bürgerhaushalts in Brasilien.

Sprachen: Portugiesisch, Englisch

<http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/>

Netzwerk von 40 brasilianischen Städten

Informationen über die Bürgerhaushalte der teilnehmenden Kommunen sowie über die Aktivitäten des Netzwerkes.

Sprache: Portugiesisch

#### *Chile*

<http://www.presupuestoparticipativo.cl/>

Netzwerk *Foro Chileno de Presupuesto Participativo*, unterstützt durch die Friedrich- Ebert-Stiftung

Es handelt sich um die offizielle Homepage der chilenischen Bürgerhaushalts-Kommunen. Die Seite informiert über Veranstaltungen und Fortbildungen.

Sprache: Spanisch

#### *Dominikanische Republik*

<http://www.fedomu.org.do>

Kommunalvereinigung *Association of Local Authorities of the Dominican Republic*

Es handelt sich um die zentrale Plattform zur Einführung von Bürgerhaushalten im Land. Die Seite bietet verschiedene Dokumente und Informationen an.

Sprache: Spanisch

#### *Deutschland*

<http://www.buergerhaushalt.org>

Bundeszentrale für politische Bildung; Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt gGmbH

Überblick zur Entwicklung des Bürgerhaushalts in Deutschland mit Blogs, Fallstudien, Hintergrunddokumenten, Bibliographie, Karten etc..

Sprache: Deutsch

**Kapverdische Inseln**

<http://www.op-caboverde.org>

Nichtregierungsorganisation *In-Loco*, Ministerium für Dezentralisierung und Wohnen, UN-Büro der Kapverdischen Inseln, Föderation der Kapverdischen Kommunen

Die Seite ist Teil des Kooperationsprojekts zwischen der portugiesischen NRO *In-Loco* und Partnern von den Kapverdischen Inseln. Es werden verschiedene Dokumente sowie Informationen über aktuelle Beispiele des Bürgerhaushalts bereitgestellt.

Sprachen: Portugiesisch

**Italien**

<http://www.nuovomunicipio.org/>

Städtenetzwerk (Verein) *Nuovo Municipio*

Das Netzwerk ist die wichtigste Organisation zur Förderung von Bürgerhaushalten in Italien. Die Seite bietet Informationen, Instrumente und Dokumente zur Einführung von Bürgerhaushalten.

Sprache: Italienisch

**Peru**

[http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app\\_pp/entrada.php](http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php)

Offizielle Homepage der Peruanischen Regierung.

Es gibt viele (wenn auch nicht systematisch aufbereitete) Informationen und Dokumente.

Sprache: Spanisch

<http://www.redperu.org.pe/eventforoex.htm>

Nichtregierungsorganisation *Red Peru*

Bietet Unterstützungsmaterialien zur Einführung von Bürgerhaushalten in Peru mit zahlreichen Dokumenten und Beschreibungen von Fallstudien.

Sprache: Spanisch

**Portugal**

<http://www.op-portugal.org/>

Nichtregierungsorganisation *In-Loco* und das Institut *Centro Estudos Sociais* der Universität Coimbra.

Zentrale Plattform des Bürgerhaushalts in Portugal mit Dokumenten, Videos und Materialien für Fortbildungen.

Sprache: Portugiesisch

**Spanien**

<http://www.elscalersoncalen.org>

Initiative *Ciutadans pel Canvi*

Informationen für Praktiker des Bürgerhaushalts. Fallbeschreibungen von Städten Kataloniens und anderen Teilen Spaniens.

Sprachen: Katalanisch und Spanisch

<http://www.presupuestosparticipativos.com/>

Netzwerk Spanischer Städte

Das Netzwerk wurde gegründet als spanischer Ableger des Forums Lokaler Autoritäten, das im Vorfeld der Weltsozialforen zusammenkommt. Die Seite informiert über die Treffen des Netzwerks, bietet Fallstudien und Informationen für Praktiker/-innen.

Sprache: Spanisch

### **Großbritannien**

<http://www.participatorybudgeting.org.uk/>

Nichtregierungsorganisation *PB Unit*

Es handelt sich um die zentrale Seite des Bürgerhaushalts in Großbritannien. Aktuelle Informationen über Veranstaltungen, verschiedene Dokumente, Newsletter und Videos über Bürgerhaushalte.

Sprache: Englisch

### **Kontinente und Weltregionen**

#### **Afrika**

<http://www.mdpafrica.org.zw/pbfacility.html>

Organisation der kommunalen Entwicklungspartnerschaften für das östliche und südliche Afrika MDP-ESA

Die Organisation und die Internetseite verbreiten Informationen über Bürgerhaushalte und andere Verfahren der strategischen Entwicklung. Auf der Seite kann das afrikanische Trainingshandbuch heruntergeladen werden.

Sprache: Englisch

#### **Europa**

<http://www.buergerhaushalt-europa.de>

Institut Centre Marc Bloch, Hans-Böckler-Stiftung, Humboldt Universität zu Berlin

Internetseite des Forschungsprojekts "Europäische Bürgerhaushalte" mit Informationen über das Projekt und Artikel zum Herunterladen.

Sprachen: Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch, Italienisch

#### **Lateinamerika**

<http://www.cigu.org>

Nichtregierungsorganisation CIGU - *Centro Internacional de Gestión Urbana*

Die NRO hat ihren Sitz in Ecuador. Sie unterstützt die Einführung von Bürgerhaushalten in Lateinamerika und hat Kooperationen mit Organisationen aus anderen Kontinenten, zum Beispiel Europa und Afrika. Es gibt Newsletter und Hefte, die weltweit über die Entwicklung von Bürgerhaushalten berichten.

Sprachen: Spanisch, Englisch, Portugiesisch, Französisch

#### **Naher Osten**

<http://www.pbcoalition.com>

Koalition von Menschenrechtsorganisationen

Erste regionale Homepage über den Bürgerhaushalt. Ziel ist es, die Einführung derartiger Verfahren in Jordanien, Bahrain, Jemen, Libanon und anderen arabischen Ländern zu unterstützen.

Sprachen: Arabisch, Englisch

#### **Nordamerika**

<http://www.participatorybudgeting.org>

Initiative *Participatory Budgeting Project*

Die Homepage wird von Wissenschaftlern betrieben. Ziel ist es, die Verbreitung von Bürgerhaushalten in Nordamerika zu unterstützen. Es gibt Materialien für Fortbildungen sowie Informationen über aktuelle Veranstaltungen.

Sprache: Englisch

## Allgemeine Seiten und weltweite Netzwerke

<http://www.infoop.org>

Internationale Datenbank der Nichtregierungsorganisation *In-LoCo*, unterstützt durch die Europäische Union.

Auf der Homepage mit Sitz in Portugal sollen in Zukunft mehr und mehr Daten über internationale Beispiele des Bürgerhaushalts zusammengefasst werden.

Sprachen: Portugiesisch, Englisch, Spanisch, Französisch und Italienisch

<http://www.oidp.net/es/>

Internationales Städtenetzwerk zum Bürgerhaushalt (hauptsächlich Europa und Lateinamerika)

Die Organisation hat ihren Sitz in Barcelona und organisiert jährlich Konferenzen für ihre Mitglieder. Auf der Seite gibt es Berichte über die Veranstaltungen, Informationen über Bürgerhaushalts-Kommunen und verschiedene Dokumente und Videos.

Sprachen: Spanisch, Englisch, Französisch, Portugiesisch und Katalanisch

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9>

Programm URBAL der Europäischen Union

Kooperationsnetzwerk zwischen Städten aus Lateinamerika und Europa, die zum Thema Bürgerhaushalt arbeiten.

Sprachen: Englisch, Portugiesisch, Spanisch und Französisch

<http://www.presupuestoygenero.net/>

Vereinte Nationen und Entwicklungsorganisationen

Die Internetseite unterstützt und informiert über Gender Budgeting und Bürgerhaushalte in Lateinamerika und in der Karibik.

Sprache: Spanisch

<http://www.worldbank.org>

Internetseite der Weltbank

Verschiedene Dokumente, Materialien für Fortbildungen, Handbücher etc..

Sprachen: Englisch, Spanisch, Französisch, Russisch, Arabisch, Chinesisch etc.

<http://www.internationalbudget.org/themes/PB/index.htm>

Nichtregierungsorganisation IBP - *International Budget Partnership*, gegründet vom *Center on Budget and Policy Priorities* mit Unterstützung verschiedener Stiftungen.

Die Homepage bietet Informationen zu Transparenz beim Haushalt und bei Steuern.

Sprache: Englisch

### Liste der Bürgerhaushalte nach Weltregionen (Ende 2009)

Weltregion	Zahl der Bürgerhaushalte
<b>Europa</b>	<b>174-296</b>
Romanischsprachiges Europa (Frankreich, Spanien, Italien, Portugal)	125-200
Nordeuropa (Deutschland, Großbritannien, Norwegen, Schweden)	44-76
Osteuropa (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Polen)	5-20
<b>Nordamerika</b>	<b>2-10</b>
Kanada	1-5
USA	1-5
<b>Lateinamerika und Karibik</b>	<b>511-920</b>
Brasilien	200-250
Südspitze (Chile, Argentinien, Uruguay, Paraguay)	50-100
Peru	150-300
Andere südamerikanische Staaten (Ecuador, Bolivien, Kolumbien, Venezuela)	40-70
Zentralamerika (Nicaragua, Salvador, Costa Rica)	10-30
Dominikanische Republik	60-150
Andere Karibikstaaten	1-20
<b>Afrika</b>	<b>66-110</b>
Französischsprachiges Afrika (Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Kongo (Kinshasa), Madagaskar, Mali, Senegal, Benin)	40-70
Englischsprachiges Afrika (Malawi, Südafrika, Tansania, Uganda, Sambia, Simbabwe, Äthiopien)	25-35
Portugiesischsprachiges Afrika (Kapverdische Inseln, Mosambik)	1-5
<b>Naher Osten und arabisches Afrika (Ägypten)</b>	<b>0-3</b>
<b>Asien</b>	<b>40-120</b>
Südkorea	30-80
China, Thailand und Indonesien	5-20
Japan	5-20
<b>Ozeanien</b>	<b>2-10</b>
Australien	1-5
Neuseeland	1-5
<b>Bürgerhaushalte insgesamt</b>	<b>795-1469</b>



## Kurzbiographien der Autoren

**Carsten Herzberg, Dr.**, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Er promovierte an der Universität Potsdam und Paris 8 – St. Denis. Am Centre Marc Bloch war er wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt Europäische Bürgerhaushalte. Carsten Herzberg arbeitete zudem im Urban Management Programme von UN-Habitat in Quito, Ecuador. Er beriet verschiedene Kommunen in Deutschland bei der Einführung von Bürgerhaushalten.

**Yves Sintomer, Prof. Dr.**, hat einen Lehrstuhl für Soziologie im Fachbereich Politikwissenschaft an der Universität Paris 8 – St. Denis. Seit 2009 ist er zudem Gastprofessor an der Universität von Neuenburg, Schweiz. Yves Sintomer leitete das Forschungsprojekt über Bürgerhaushalte in Europa, das am Centre Marc Bloch angesiedelt und in Kooperation mit der Hans-Böckler-Stiftung und der Humboldt-Universität zu Berlin durchgeführt worden ist. Er veröffentlichte zahlreiche Bücher zu Themen der Partizipation, politischen Theorie und Stadtsoziologie und beriet viele französische Städte zum Thema Bürgerbeteiligung.

**Giovanni Allegretti, Dr.**, ist Architekt und Stadtplaner. Er promovierte an der Universität von Florenz, Italien. Er ist Wissenschaftler am Centre for Social Studies an der Universität von Coimbra, Portugal. Sein Hauptthema ist die partizipative Stadt- und Haushaltsplanung, über das er zahlreiche Bücher und Artikel geschrieben hat. Zudem berät er verschiedene Kommunen in Europa und weltweit; darüber hinaus ist er Direktor des vor kurzem gegründeten Observatoriums von Bürgerbeteiligungsverfahren.

**Anja Röcke, Dr.**, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin und Redakteurin des Berliner Journals für Soziologie. Sie promovierte am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz und arbeitete am Berliner Centre Marc Bloch als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt Europäische Bürgerhaushalte. Ihre Publikationen beinhalten verschiedene empirische Fallbeispiele und theoretische Fragen der partizipativen Demokratie in Europa. Sie beriet die französische Region Poitou-Charentes bei der Einrichtung eines Bürgerhaushalts.

## Publikationen

*Die Veröffentlichungen können über die Servicestelle kostenfrei bestellt werden (sofern noch nicht vergriffen).*

*Die meisten Publikationen liegen auch als Download auf unserer Homepage vor.*

### Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle:

- Heft 1.: Give me hope Jo'hanna?! Von Rio in die deutschen Kommunen nach Johannesburg – von Schwierigkeiten und Erfolgen der Agenda-Prozesse in Deutschland. Oktober 2002. [vergriffen]
- Heft 2.: Pressespiegel 2002. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2002. Dezember 2002. [vergriffen]
- Heft 3.: Globales Handeln lokal verankern. Befragung 2002 der Kommunen und Nichtregierungsorganisationen zum Stand der Lokalen Agenda 21 und der Eine-Welt-Arbeit in Deutschland. Januar 2003. [vergriffen]
- Heft 4.: Die Lokale Agenda 21 braucht professionelle Moderation – Eine-Welt-Referenten informieren Moderatoren. Dokumentation einer Informationsveranstaltung am 12.12.2002, Bonn, Februar 2003. [vergriffen]
- Heft 5.: Porto Alegres Beteiligungshaushalt – Lernerfahrung für deutsche Kommunen. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 19.12.2002, Bonn, Februar 2003. [vergriffen]
- Heft 6.: Faires Miteinander. Leitfaden für die interkulturell kompetente Kommune. Bonn, August 2003. Neuauflage Juli 2006.
- Heft 7.: Hauptstadt des Fairen Handels 2003. Dokumentation des Wettbewerbs. Bonn, Februar 2004. [vergriffen]
- Heft 8.: Global vernetzt – lokal aktiv 2004. Der Wettbewerb 2004. Dokumentation. Bonn, Juli 2004.
- Heft 9.: Partner in alle Richtungen: Gestaltung und Nutzen kommunaler Partnerschaften in der Einen Welt. Ein Praxisleitfaden. Bonn, September 2004. Neuauflage Dezember 2005.
- Heft 10.: Kulturen der Welt vor Ort. Ein Praxisleitfaden. Bonn, August 2004.
- Heft 11.: Es geht! Kommunal nachhaltig handeln. Tipps & Ideen. Bonn, Juni 2005. Neuauflage Juli 2006.
- Heft 12.: Globalisierung gestaltet Kommunen – Kommunen gestalten Globalisierung. 9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Magdeburg 2004. Dokumentation. Bonn, Juli 2005.
- Heft 13.: Hauptstadt des Fairen Handels 2005. Dokumentation des Wettbewerbs. Bonn, November 2005. [vergriffen]
- Heft 14.: Zwei Jahre Partnerschaftsinitiative. Two Years of Partnership Initiative. Bonn, Januar 2007.
- Heft 15.: Globales Handeln lokal verankern. Bundesweite Umfrage 2006. Bonn, Februar 2007.
- Heft 16.: Globalisierung gestaltet Kommunen – Kommunen gestalten Globalisierung. 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Hamburg 2006. Dokumentation. Bonn, August 2007. [vergriffen]
- Heft 17.: Hauptstadt des Fairen Handels 2007. Dokumentation des Wettbewerbs. Bonn, November 2007.
- Heft 18.: UN-Millenniumentwicklungsziele – Kommunale Praxisbeispiele im Dialog. Fachkonferenz 2007. Bonn, Dezember 2007.
- Heft 19.: Deutsch-chinesische Kommunalbeziehungen: Motivationen, Strukturen, Aktionsfelder. Bonn, Dezember 2008. (deutsch/englisch/chinesisch)
- Heft 20.: Kommunale Entwicklungszusammenarbeit mit Ghana. Potenziale und Handlungsrahmen im Mehrebenensystem am Beispiel der Partnerschaft NRW – Ghana. Bonn, August 2008.
- Heft 21.: Hauptstadt des Fairen Handels 2009. Dokumentation des Wettbewerbs. Bonn, November 2009.
- Heft 22.: Migration und Entwicklung auf lokaler Ebene – Ein Praxisleitfaden. Bonn, November 2010.
- Heft 23.: Praxisleitfaden Fair Handeln in Kommunen. Bonn, November 2010.
- Heft 24.: Internationaler Kongress zu Modellen des Bürgerhaushalts. Berlin 2010. Dokumentation. Bonn, November 2010
- Heft 25.: Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit – eine Einladung zur globalen Kooperation, Studie. Bonn, Dezember 2010

## Material-Reihe der Servicestelle

- Nr. 1: Erklärung der Kommunen zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung; und: Aufruf von Johannesburg. Autorisierte Übersetzung in Deutsch. [vergriffen]
- Nr. 2: Local Government Declaration To The World Summit On Sustainable Development; and: Johannesburg Call. [vergriffen]
- Nr. 3: Faires Beschaffungswesen. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 19.11.2002. [vergriffen]
- Nr. 4: Kommunikationstraining für Eine-Welt-Akteure. Tipps und Anregungen zum erfolgreichen Kommunizieren von Eine-Welt-Themen. Dokumentation einer Veranstaltung vom 13.12.2002. [vergriffen]
- Nr. 5: Maastrichter Erklärung zum Globalen Lernen vom 17.11.2002. [vergriffen]
- Nr. 6: Interkulturelle Gärten. Werkstattgespräch zum Thema „Internationale Gärten in Deutschland“ 29./30. November 2002 Berlin. Dokumentation.
- Nr. 7: Erstes bundesweites Netzwerktreffen Bürger- und Beteiligungshaushalt. Dokumentation vom 29.09.2003.
- Nr. 8: Synergien für kommunale Partnerschaften. Umsetzung der Erklärung der Kommunen zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 29.10.2003.
- Nr. 9: Pressespiegel 2003. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2003. [vergriffen]
- Nr. 10: ModeratorInnen-Briefing. Herausforderung Kommune – strategische Zukunftsthemen für ModeratorInnen. Dezember 2003.
- Nr. 11: Bonn Action Plan. Bonner Aktionsplan – zur Stärkung kommunaler Partnerschaften. Mai 2004.
- Nr. 12: ModeratorInnen-Briefing. Methoden und Themen – Das Netzwerk „bildet“ sich. September 2004. Mai 2004. [vergriffen]
- Nr. 13: Pressespiegel 2004. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2004. [vergriffen]
- Nr. 14: Zweites bundesweites Netzwerktreffen Bürger- und Beteiligungshaushalt. Dokumentation vom 12.10.2004. [vergriffen]
- Nr. 15: ModeratorInnen-Briefing. Thementeam bilden. Dezember 2004.
- Nr. 16: Partner schaffen Partnerschaften. Die kommunale Servicestelle – Partnerschaftsinitiative.
- Nr. 17: Bürgerhaushalt – Umsetzungsmöglichkeiten und Erfahrungen. Beispiel Schleswig-Holstein.
- Nr. 18: Pressespiegel. Medienberichterstattung zur Servicestelle Partnerschaftsinitiative. Januar-Juli 2005.
- Nr. 19: Pressespiegel 2005. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2005.
- Nr. 20: Ein Jahr nach dem Tsunami. Dialogveranstaltung 07.12.2005. Dokumentation.
- Nr. 21: Finanzierungsmöglichkeiten kommunaler Entwicklungszusammenarbeit. Dokumentation vom 19.06.2006. [vergriffen]
- Nr. 22: Pressespiegel 2006. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2006.
- Nr. 23: Viertes Netzwerktreffen Bürgerhaushalt. Dokumentation vom 18.12.2006.
- Nr. 24: Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen. Rechtswissenschaftliches Gutachten. Revidierte Neuauflage 2009.
- Nr. 25: Städte als Partner für nachhaltige Entwicklung – Bilanz und Perspektiven 15 Jahre nach Rio. Sonderausgabe eines Beitrags in: Der Planet der Städte. Germanwatch (Hg.). Münster 2007.
- Nr. 26: Kommunale Dreieckspartnerschaften. Dokumentation des Auftaktworkshops vom 27.04.2007.
- Nr. 27: Pressespiegel 2007. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2007.
- Nr. 28: Migration und kommunale Entwicklungszusammenarbeit verbinden. Dokumentation eines Seminars vom 28.08.2007. Bonn, Dezember 2007.
- Nr. 29: Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit in ausgewählten europäischen Ländern. Fallstudien zu Frankreich, Norwegen und Spanien. Bonn, Dezember 2007.
- Nr. 30: Fünftes Netzwerktreffen Bürgerhaushalt. Dokumentation vom 04.12.2007.
- Nr. 31: Migration und kommunaler Entwicklungszusammenarbeit. Gutachten zum aktuellen Stand und den Potenzialen des Zusammenwirkens. Bonn, April 2008.
- Nr. 32: Kommunale Dreieckspartnerschaften: Studie zur Zusammenarbeit mit Burkina Faso. Bonn, April 2008.
- Nr. 33: Kommunale Dreieckspartnerschaften: Stationen des Pilotprojektes 2007. Bonn – Kehl – Ouagadougou. Bonn, April 2008.

- Nr. 34: Sechstes Netzwerktreffen Bürgerhaushalt – vom Projekt zum Programm. Dokumentation vom 24.09.2008
- Nr. 35: Pressespiegel 2008. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2008.
- Nr. 36: Kommunale Dreieckspartnerschaften. Dokumentation des Workshop in Ettlingen vom 15. November 2008 (Deutsch/Französisch) [vergriffen]
- Nr. 37: Die Bundeskonferenzen der Kommunen und Initiativen. 1988-2009. Bonn, September 2009.
- Nr. 38: Pressespiegel 2009, Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2009.
- Nr. 39: Partnerschaften deutscher Kommunen am Beispiel Lateinamerika. Grundlagen, Stand und Perspektiven. Bonn, Juni 2010
- Nr. 40: Kommunale Dreieckspartnerschaften. Stationen des Modellprojekts 2008-2009. Bonn, November 2010.
- Nr. 41: Kommunale Partnerschaften zwischen Nordrhein-Westfalen und Ghana. Dokumentation des Workshops vom 22.4.2010 in Köln. Bonn, Juli 2010
- Nr. 42: 50 Kommunale Partnerschaften bis 2015. Vorstudie. Bonn, Juni 2010

### **Leporello – Kurzinformationen der Servicestelle**

- Kommunalpolitik auf neuen Wegen: Der Bürger- und Beteiligungshaushalt. (September 2003) [vergriffen]
- Gewusst wie: Ressourcen für Nachhaltigkeitsprojekte. (Dezember 2003) [vergriffen]
- Gesucht, gefunden: ModeratorInnen für kommunale Entscheidungsprozesse. (Februar 2004) [vergriffen]
- Servicestelle Partnerschaftsinitiative / Service Agency Partnership Initiative (September 2005) [Englisch und Deutsch] [vergriffen]
- Kulturen der Welt vor Ort. Argumente für eine weltoffene Kommune. (Juni 2005) [vergriffen]
- Südafrika 2010 – Deutschland 2006. Kompetenz und Stärkung kommunaler Zusammenarbeit und Entwicklung (2007) [Englisch und Deutsch]

### **Sonstige Publikationen der Servicestelle:**

- Unsere Strategie. Bonn 2010.
- Konzeption der Servicestelle [vergriffen]
- Unser Profil [Englisch und Deutsch]
- Über Uns. Kurzprofil der Servicestelle [Deutsch, Englisch, Französisch]
- Dokumentationen „Petersberger Gespräch“/„Petersberg Dialogue“ am 18.06.2002. [vergriffen]
- CD-Rom zum bundesweiten Wettbewerb „Global vernetzt – lokal aktiv!“ Präsentation der Wettbewerbssieger und des Konzepts, Bonn 2002. (Englisch und Deutsch) [vergriffen]
- Empfehlungen von Magdeburg. Schlussempfehlungen der 9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Verabschiedet Magdeburg, November 2004 (Deutsch)
- Empfehlungen von Hamburg. Schlusserklärung der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Verabschiedet Hamburg, November 2006 (Deutsch)
- Herausforderung Klimawandel. 11. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Bonn 2009.
- Erklärung von München. Schlusserklärung der 11. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Verabschiedet München, Juni 2009 (Deutsch/Englisch/Französisch)
- UN-Millennium-Gates. Acht Tore. Acht Ziele. Flyer zur Ausstellung im Rahmen der Kampagne 2015. (Deutsch)
- Evaluation der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. Bonn, Dezember 2005.
- No Excuse 2015. Aktiv vor Ort - Kommunen handeln jetzt! UN-Millenniumentwicklungsziele: Chancen in den Kommunen nutzen! Bonn, September 2005.
- Infotainment und Bildungsarbeit in Deutschland. Infotainment and Educational Campaigns in Germany. Bonn, November 2007.

### Publikationen in Kooperation mit der Servicestelle:

- Broschüre: Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie. Hrsg.: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Misereor, DGB Bildungswerk, Aachen, Düsseldorf, Bonn, Neuauflage 2003.
- Tagungsdokumentation: Agendaprozesse verknüpfen. Die Rolle der Kommunalverwaltungen bei der Sicherung zukunftsfähiger Entwicklung in Zentralamerika und Deutschland. Hrsg.: InWEnt gGmbH, Abtlg. Demokratieförderung und Verwaltungsreformen, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. Bonn, 2002. [vergriffen]
- Gemeinsam empfohlene Indikatoren zur kommunalen Nachhaltigkeit. Unter Mitwirkung der Servicestelle und elf weiterer Institutionen entstanden. Bonn, Juli 2003. [vergriffen]
- Witzel/Seifried: Das Solarbuch. Fakten, Argumente, Strategien. Energieagentur Regio Freiburg (Hg.). Freiburg 2004. [Bezug über den Buchhandel]
- Halbig/Maurer/Nitschke: Nachhaltigkeit messen – Zukunft gestalten. Leitfaden des Pilotprojektes „Kommunen in der Welt“. Bischöfliches Hilfswerk Misereor e.V. (Hg.), Aachen 2004.
- Documentation „Bonn Policy Forum. New Directions in Local Development: Challenges and Perspectives for City-to-City-Cooperation.“ 12-13 December 2003. In Kooperation mit der Abtlg. Demokratieförderung und Verwaltungsreformen der InWEnt gGmbH. [in Englisch] [vergriffen]
- Documentation: Local Renewables 2004. Municipal Leaders' Conference on Renewable Energy Source for the Local Level. Bonn 30.-31. May 2004. In cooperation with: Agenda-Transfer bundesweite Servicestelle Lokale Agenda 21. Bonn 2004. [in Englisch]
- Genuss mit Zukunft – Francisco Aguilar und sein Bio-Kaffee. dwp eG (Hg.), Ravensburg. CD-ROM/DVD. Bezug: dwp, info@dwp-rv.de
- Mayors's Conference on Early Warning – on the occasion of the Third International Conference on Early Warning in Bonn, 26th March 2006. In cooperation with City of Bonn and German Committee for Disaster Reduction/DKKV e.V., Bonn 2006.
- Nach dem Tsunami. Von der Nothilfe zu langfristigen Partnerschaften. In Kooperation mit: Verein zur Förderung der entwicklungspolitischen Publizistik e.V. (Hg.), Frankfurt/M., Reihe Dritte Welt-Information. Pädagogik praktisch, Heft 1/2/2006, Frankfurt/M. 2006.
- Buy Fair – Ein Leitfaden für die öffentliche Beschaffung von Produkten aus dem Fairen Handel. In Kooperation mit ICLEI. Freiburg/Bonn 2007. [vergriffen]
- Nachhaltigkeit: Das Plus vor Ort. In Kooperation mit Agenda-Transfer. Bonn 2007.
- Nord-Süd-Schulpartnerschaften – wie geht das? Eine Orientierungshilfe. In Kooperation mit: Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein sowie Diakonisches Werk Schleswig-Holstein. Kiel, Rendsburg, Bonn 2007.
- Documentation: Mayors Conference 2008 „Local Action for Biodiversity“. Bonn 29. May 2008.
- Flyer: FairTradeTown und Hauptstadt des Fairen Handels. In Kooperation mit TRANSFAIR e.V., Köln und Bonn 2008.

Alle Informationen, Termine, Aktivitäten, Tipps und Hintergrundberichte aktuell in den monatlichen **\*\*\*Eine-Welt-Nachrichten\*\*\*** der Servicestelle. Kostenfrei! Bestellformular auch auf unserer Homepage.

## Über uns

### Eine Welt beginnt vor Ort

Viele deutsche Städte und Gemeinden nutzen bereits die Potenziale, die die Realisierung nachhaltiger Entwicklungsstrategien und kommunaler Entwicklungszusammenarbeit für ihre Kommune und weltweit in sich trägt. Der Bogen reicht von Schul- und Städtepartnerschaften über Bürger- und Beteiligungshaushalte und ein faires Beschaffungswesen bis hin zur interkulturellen Kompetenzbildung. Sie wissen, ein Engagement für die Eine Welt ist für Städte und Gemeinden in Deutschland und in den Partnerländern in vielerlei Hinsicht ein Gewinn: Wirtschaft, Bürgerschaft und Kultur profitieren vom Standortfaktor „Internationalität“.

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt unterstützt Sie, als Akteure in Verwaltung, Zivilgesellschaft und Politik, diese Potenziale für sich vor Ort und Ihre kommunalen Partner weltweit zu entwickeln und zu nutzen.

### Das leistet die Servicestelle: informieren, beraten, vernetzen und qualifizieren

Wir arbeiten zu den drei kommunalen Zukunftsthemen:

- Stärkung und Ausbau kommunaler Partnerschaften
- Interkulturelle Kompetenzbildung in deutschen Kommunen – Zusammenarbeit mit lokalen Diasporen
- Faires Beschaffungswesen – der kommunale Beitrag zur Ausweitung des Fairen Handels

Die Servicestelle informiert, berät, vernetzt und qualifiziert Städte und Gemeinden rund um diese Zukunftsthemen.

### Wir bieten Ihnen:

- vielfältige Publikationen, wie unsere „Dialog Global“- und Materialreihe
- den monatlichen Newsletter „Eine Welt Nachrichten“
- unsere umfangreiche Homepage [www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de). Hier stehen die Publikationen der Servicestelle zum Download bereit. Neben aktuellen Informationen und umfangreichen Links erhalten Sie die Möglichkeit zur Nutzung unseres Finanzierungsratgebers und einen Zugang zum ModeratorInnen-Netzwerk.

### Wir unterstützen Sie durch:

- persönliche, kostenlose Beratung, gerne auch vor Ort
- Veranstaltungen wie Workshops, Netzwerktreffen und Konferenzen
- Wettbewerbe und Vermittlung von Fördermitteln

Unsere Motivation sind Ihre Ideen, Anregungen und Konzepte, Ihre Kreativität und Ihr Durchsetzungsvermögen. Kommunales Engagement für die Eine Welt zahlt sich für alle Beteiligten aus – wir unterstützen Sie dabei!



### Servicestelle Kommunen in der Einen Welt

Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn

Fon: +49 (0)2 28 – 4460 – 1600

Fax : +49 (0)2 28 – 4460 – 1601

[www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de)

## **InWEnt – Kompetent für die Zukunft**

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH ist ein weltweit tätiges Unternehmen für Personalentwicklung, Weiterbildung und Dialog.

InWEnt arbeitet mit Menschen in Schlüsselpositionen zusammen und unterstützt sie darin, Veränderungsprozesse in ihren Ländern zu gestalten. Unsere Capacity Building-Programme richten sich an Fach- und Führungskräfte aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. InWEnt qualifiziert Menschen und trägt dazu bei, dass sie ihr Wissen weitergeben und langfristig Strukturen verändern.

## **Unsere Auftraggeber**

Als Organisation der internationalen Zusammenarbeit leistet InWEnt im Auftrag der Bundesregierung, der Länder und der deutschen Wirtschaft einen wichtigen Beitrag für eine gerechte und nachhaltige Entwicklung. 60 Prozent aller Programme führen wir im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) durch. Darüber hinaus sind wir auch für andere Bundesministerien tätig. Zudem kooperieren wir mit deutschen Unternehmen in Public Private Partnership Projekten.

Internationale Auftraggeber sind die Europäische Union, die Weltbank, der Internationale Währungsfonds, die Welthandelsorganisation und die Vereinten Nationen.

## **Unser Angebot**

Die Programme für Menschen aus Entwicklungs-, Transformations- und Industrieländern sind speziell auf den Bedarf unserer Partner zugeschnitten. InWEnt bietet berufsspezifische und praxisorientierte Weiterbildung und Trainings, Dialogveranstaltungen und Online-Kurse auf der eigenen Internet-Plattform Global Campus 21®. Über ein aktives Alumni-Netzwerk bleiben die Teilnehmer/innen auch nach ihrer Fortbildung untereinander und mit InWEnt im Gespräch.

InWEnt berät auch die deutsche Wirtschaft bei ihrem Engagement in Entwicklungs- und Transformationsländern. Dabei setzen wir zunehmend auf den Erfolg von Public Private Partnership Projekten, in denen sich wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele miteinander verbinden lassen.

InWEnt bereitet zudem Fachkräfte der Internationalen Zusammenarbeit auf ihren Aufenthalt im Ausland vor. Jungen Menschen aus Deutschland bietet InWEnt mit Austausch- und der Vermittlung von Stipendienprogrammen die Chance, weltweit Berufserfahrung zu sammeln.

## **Unsere Standorte**

Der Hauptsitz der InWEnt gGmbH ist in Bonn. Mit 14 Regionalen Zentren ist InWEnt in den Ländern der Bundesrepublik präsent und somit in jeder Region ansprechbar. Unsere Büros in Neu-Delhi, Hanoi, Kairo, Kiew, Lima, Managua, Manila, Moskau, Peking, Pretoria, São Paulo und Daressalam führen wir überwiegend in Partnerschaft mit anderen deutschen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit.



**Internationale Weiterbildung  
und Entwicklung gGmbH**

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

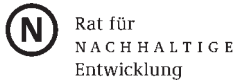
Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn

Fon +49 228 4460-0

Fax +49 228 4460-1766

[www.inwent.org](http://www.inwent.org)



Die Servicestelle in der InWent gGmbH wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Länder Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen und der Stadt Bonn.

**Unter Mitwirkung:** Land Mecklenburg-Vorpommern, Rat für Nachhaltige Entwicklung, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag, Deutsche

Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., Deutscher Beamtenschaft, Deutsche UNESCO-Kommission e.V., Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Deutscher Gewerkschaftsbund, Diözesanrat der Katholischen Kirche, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik und Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke e.V.