



Prof. Dr. Roland Roth

# Fonds und Budgets – unterschätzte Formen wirksamer politischer Beteiligung



Was Fukushima für den Ausstieg aus der Atomenergie, bedeutet Stuttgart 21 für die Debatte über Bürgerbeteiligung. In den öffentlichen Debatten hat sich ein politischer Dambruch vollzogen, die Staumauer repräsentativer Alleinvertretungsansprüche hat Löcher bekommen, mehr direkte Demokratie ist angesagt. Gegen mehr Bürgerbeteiligung ist heute (fast) niemand mehr. Unstrittig scheint, dass der verstärkte Rückgriff auf direkt-demokratische Formen die repräsentativen Strukturen ergänzen, vertiefen oder verbessern, aber nicht ersetzen kann. Direkt-demokratische Formen werden aber auch nicht mehr, wie noch über viele Jahrzehnte der Nachkriegszeit („Weimar-Komplex“) als systemwidrige Bedrohung für repräsentative Demokratien gesehen.

Erkennbar ist eine Offenheit für die neue Kombination unterschiedlicher Demokratieformen. Dabei geht es einerseits um die Leistungsfähigkeit der einzelnen Beteiligungsformen, d.h. um ihren jeweiligen Beitrag zur Legitimation, Inklusion, Qualität, Verantwortlichkeit und Verbindlichkeit politischer Entscheidungen. Gleichzeitig kommt es auf die Kombination und Reihenfolge (Sequenz) der verschiedenen Formen an, um eine möglichst informierte, breit getragene, alle wesentlichen Interessen berücksichtigende und abgewogene Entscheidung zu treffen. Jenseits von Personal- und Parteivoten, die bei Wahlen maßgeblich sind, kommt es bei Sachvoten auf Gehörtwerden und Mitentscheiden an.

Man wird nicht „gehört“, wenn die auf Bürgerforen und in Planungszellen erarbeiteten Vorschläge allzu oft ohne Bedeutung für politische Entscheidungen bleiben. Dass gerade die professionelle Politik nicht zuhört, gehört zu den Grunderfahrungen in vielen Beteiligungsprozessen (Dobson 2012). Deshalb braucht es das Instrumentarium direkt-demokratischen Mitentscheidens (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid etc.), um eine breite Legitimationsbasis qua Mehrheitsentscheidung zu schaffen und die Verbindlichkeit von Deliberationsprozessen zu sichern. Oft dürfte es bereits genügen, dass dieses direkt-demokratische Arsenal vorhanden ist und auch genutzt werden kann, um als „Drohkulis“ für eine größere Verbindlichkeit deliberativer Verfahren zu sorgen.

Für eine möglichst breite Beteiligung möglichst Vieler sprechen eine Vielzahl von Argumenten. Die Qualität der Entscheidungen wird durch das „Wissen der Vielen“ verbessert. Umfangreiche Bürgerbeteiligung kann Expertenvoten und Mehrheitsentscheidungen in Parlamenten korrigieren. Eine starke demokratische Legitimation ist nur durch Sachdebatten und -voten zu bekommen, während repräsentative Verfahren

(Wahlen) nur eine „dünne“ Legitimation garantieren können. Ohne Beteiligung sinkt die Chance auf Akzeptanz. Wenn sich Bürgerinnen und Bürger beteiligen, steigt die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der politischen Entscheider, aber gleichzeitig bietet sich die Gelegenheit zu kooperativen Lösungen, z.B. wenn ein zur Schließung anstehendes kommunales Schwimmbad durch einen Bürgerverein weiter betrieben wird.

Es befördert die Demokratiedebatte in Deutschland, dass es aktuell eine weltweite Suchbewegung in Richtung mehr Demokratie gibt. Lernchancen bieten nicht nur die Erfahrungen mit Referenden in der Schweiz oder den Bürger-Räten in Vorarlberg, sondern auch Bürgerhaushalte, Schüler- und Kinderhaushalte in Lateinamerika oder die wiederbelebten Townhall-Meetings im angelsächsischen Sprachraum.<sup>1</sup>

## Blockaden und Widerstände

Trotz dieser demokratischen Aufbrüche, die am deutlichsten bei den Landesregierungen von Baden-Württemberg (Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung) und Rheinland-Pfalz (Landtagsenquete zur Bürgerbeteiligung) zu spüren sind, wachsen auch die Widerstände. Zwei Barrieren verdienen besondere Aufmerksamkeit:

- Die aktuelle Beteiligungsdebatte findet weit überwiegend unter der Prämisse statt, dass Bürgerbeteiligung repräsentative Entscheidungskompetenzen nicht antasten darf (Pateman 2012). Dieser Vorbehalt nährt in der Bürgerschaft das ohnehin verbreitete Misstrauen, dass es bei den angebotenen Beteiligungsformen nur um Beschäftigungsthera-

<sup>1</sup> Graham Smith (2005) hat bereits vor einigen Jahren 57 demokratische Innovationen weltweit zusammengestellt. Deren Zahl dürfte sich seither erheblich erhöht haben (vgl. Smith 2009).



pie und Symbolpolitik gehen kann. Eine folgenreiche Bürgerbeteiligung, darin sind sich Vertretungskörperschaften und Bürgerschaft einig, steht – jenseits der raren Bürgerentscheide – nicht in Aussicht. Konsequenz ist eine Blockade, die in eine Misstrauensspirale münden kann, die am Ende zu weniger und nicht zu mehr Beteiligung führt.

- Mehr Beteiligung führt zu mehr politischer Ungleichheit. Je anspruchsvoller die Themen und Beteiligungsangebote, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit breiter politischer Beteiligung. Partizipative Demokratie führt nicht zu mehr, sondern zu weniger Demokratie (vgl. Merkel/Petring 2012), sie droht als Eliten- oder Rentnerprojekt zu enden.

Gegen dieses zweite, empirisch nicht leicht von der Hand zu weisende Argument gibt es einige stichhaltige Einwände.

- Zunächst wird gerne übersehen, dass auch die repräsentativen Formen unter wachsender Ungleichheit leiden. Nicht nur die Zusammensetzung der Mitglieder von Parteien und Parlamenten weist eine soziale Schieflage auf, sondern auch die Beteiligung an allgemeinen Wahlen ist nicht nur rückläufig, sondern auch exklusiver geworden. Die zumeist größte „Partei der Nichtwähler“ besteht heute überproportional aus bildungs- und beteiligungsfernen, sozial eher marginalisierten Bevölkerungsgruppen (Bödeker 2012).
- Breite Wahlbeteiligung hat wenig mit breiter Interessenberücksichtigung bei politischen Entscheidungen zu tun. Mit der Wahlunterstützung sind keine direktiven Einflusschancen verbunden. Eine Vielzahl von Mechanismen sorgt stattdessen dafür, dass „input“ und „output“ getrennte Welten bleiben („was interessieren uns unsere Wahlversprechen“) und die Berücksichtigung schwacher sozialer Interessen eher die Ausnahme bleibt (Holmes 2012).
- Wenn die quantitative Beteiligung an Wahlen gegen die an Sachvoten oder informellen Beteiligungsangeboten ausgespielt wird, werden Äpfel und Birnen verglichen. Bei Wahlen geht es um „generalized support“, um die allgemeine Unterstützung einer politischen Richtung oder Führungsperson. Bei direkten Beteiligungsangeboten geht es dagegen um spezifische Entscheidungen, die in der Regel nicht alle betreffen und nicht alle interessieren.
- Wer Bürgerbeteiligung als Form des Beutemachens oder der Blockadepolitik besserer Schichten verdammt, übersieht dabei den erhöhten Argumentations- und Transparenzbedarf, den Formen der öffentlichen Beteiligung mit sich bringen. Der deliberative Rechtfertigungsbedarf dürfte in der Regel größer sein als in den Partei- und Parlamentsroutinen. Mit „bornierten“ Interessen ist stets und überall zu rechnen. Die Frage ist, wie hoch der Legitimationsdruck und wie groß die Lernchancen sind.
- Das wohl wichtigste Gegenargument liegt in der Erfahrung, dass direkte Formen der Beteiligung keineswegs sozial ex-

klusiver sein müssen. Es kommt vielmehr darauf an, wie sie angelegt sind. Gerade für neue Beteiligungsangebote gilt, sie als Entwicklungsaufgabe zu begreifen. Die Forderung „No Citizen Left Behind“ (Levinson 2012) verweist darauf, dass sich auch die Bürgerbeteiligung an deliberativen und direkt-demokratischen Verfahren steigern lässt. Aufsuchende und dezentrale Formen und alltagsnahe Themen können z.B. dazu beitragen, dass sich sozial benachteiligte Gruppen sogar überproportional beteiligen, wie dies unter anderem für einige Bürgerhaushalte in Brasilien belegt ist. Auch die direkten Formen der Bürgerbeteiligung können repräsentativ ausgestaltet werden, wie z.B. durch Losverfahren und andere Formen der Zufallsauswahl (Bürger-Räte, Planungszellen, mini-publics). Schließlich kann über die Vorschläge von Bürgerforen und Bürgergutachten auch so abgestimmt werden, dass sich möglichst alle Betroffenen beteiligen können.

## Wege aus der Misstrauenskultur

Das Ungleichheitsproblem muss also kein Argument gegen neue Formen der Bürgerbeteiligung sein, wenn genügend Ressourcen, Personal und Kompetenzen zur Verfügung stehen, um „naturwüchsige“ Ausgrenzungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen zu überwinden. Schwieriger dürfte es sein, zu einer Aufwertung von Beteiligungs- und Deliberationsprozessen bei einem anhaltenden Übergewicht repräsentativer Entscheidungsgremien zu gelangen. Dies machen die Veränderungen deutlich, die das Modell „Bürgerhaushalt“ auf dem Weg von Porto Alegre (1989) um die Welt erfahren hat (vgl. Herzberg et al. 2012).

Viele der inzwischen mehr als 10.000 lokalen Bürgerhaushalte haben nur noch wenig mit den brasilianischen Vorbildern zu tun. Aus einer direkten Form der Beteiligung durch Entscheidung über die Haushaltsprioritäten einer Stadt oder eines Stadtteils durch die dort lebende Bevölkerung ist vielfach ein deliberatives Verfahren geworden, in dem unverbindliche Vorschläge an den Rat gemacht werden. In Deutschland ist diese Tendenz im Angesicht kommunaler Haushaltszwänge besonders ausgeprägt. Die deutsche Kümmerform des Bürgerhaushalts reduziert sich auf ein Vorschlagswesen für Haushaltskürzungen. Ein plastisches Beispiel, wie sehr die Haushaltssicherung im Vordergrund steht, bietet Tübingen unter der Überschrift „Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung“. Das Konzept macht keinen Hehl daraus, wie stark das Sparen bei den öffentlichen Ausgaben im Mittelpunkt steht. „Bei der Prüfung, Gewichtung und Hierarchisierung der Sparvorschläge ist eine Bürgerbeteiligung sinnvoll“, heißt es in einer Beschlussvorlage des Gemeinderats (26.04.2010).

Trotz dieser Kümmerformen weisen die mit Bürgerhaushalten verbundenen Erwartungen auf wirkliches Mitentscheiden und Gestalten in eine zukunftsfähige Richtung. Besonders in Großbritannien, Kanada und Frankreich gibt es im Kontext



Abb. 1: In den Kommunen spielt die Musik (Foto: Jost)

der Bürgerhaushaltsdebatte zahlreiche Experimente mit mehr oder weniger kleinen Budgets und Fonds für benachteiligte Quartiere, Schulen oder einzelne Politikfelder.<sup>2</sup>

Auch in der Bundesrepublik finden wir solche Beispiele von nachhaltiger Beteiligung durch Fonds und Budgets. In den politischen Auseinandersetzungen um den Erhalt des Bund/Länder-Programms „Soziale Stadt“ haben Quartiersfonds keine prominente Rolle gespielt, sind sie doch nur ein kleiner Bestandteil der nichtinvestiven Mittel, die insgesamt von der gegenwärtigen Bundesregierung zur Disposition gestellt wurden. Die Verknüpfung von Beton, Sozialem und demokratischer Beteiligung, wie sie durch Quartiersmanagement und Quartiersbeiräte geleistet wird, überlagerte die Debatte über die in der Regel recht bescheidenen Fonds (einige Tausend Euro jährlich), deren Umfang und Vergabepaxis lokal und auf Länderebene unterschiedlich ausgestaltet ist (DIFU 2011).

Der Beteiligungsanreiz solcher Fonds kann erheblich sein. Ein garantierter Betrag steht für eine angebbare Bevölkerungsgruppe für bestimmte Zwecke zur Verfügung. In diesem Rah-

<sup>2</sup> Eine Übersicht zu den britischen Erfahrungen und Ansätzen bietet eine Zwischenevaluation aus dem Jahre 2010 (SQW Consulting 2010). In Großbritannien werden 150 Initiativen für partizipatorische Haushalte im Jahr 2012 vorwiegend auf kommunaler Ebene gezählt. Bislang seien 28 Millionen Pfund auf diesem Weg verteilt worden, wobei die einzelnen Budgets von 500 bis 4,8 Millionen Pfund reichen. Zu den positiven Erfahrungen gehören u.a. ein überwiegend „desinteressiertes“, d.h. wenig eigensüchtiges Abstimmungsverhalten und der verbesserte Zusammenhalt in den Quartieren mit Beteiligungshaushalten ([www.communities.gov.uk](http://www.communities.gov.uk)).

men können von ihr Vorschläge entwickelt, abgestimmt und umgesetzt werden. Schließlich achten die Beteiligten auf die angemessene Umsetzung ihrer Vorschläge. Dass sie dabei neben öffentlichen Mitteln zusätzliche Ressourcen einwerben oder selbst einbringen können, ist ein erwünschter Nebeneffekt. Die Beteiligten übernehmen in einem überschaubaren Rahmen Verantwortung für ihr Quartier, ihre Stadt oder ihre Schule und machen dabei die Erfahrung, dass sie in Abstimmung mit anderen durch Beteiligung etwas gestalten können. Dieses Grundmuster von nachhaltiger Beteiligung durch Budgets und Fonds haben sich einige Kommunen und Bundesländer zunutze gemacht, wenn es um Kinder- und Jugendbeteiligung (z.B. der Jugendstadtrat Solingen oder der Berliner Jugend-Demokratiefonds) oder die Belange von Zugewanderten geht. Ihr Charme liegt nicht zuletzt darin, dass Stadt- und Gemeinderäte gezielt einen – meist kleinen – Teil der öffentlichen Mittel für die Gestaltung durch die Bürgerschaft freigeben. Damit können sie besonders die beteiligungsfernen und benachteiligten Milieus ansprechen und ihnen selbstbestimmte Gelegenheiten zur Verbesserung ihrer Lebensumstände anbieten. Auch wenn es an systematischen Studien fehlt, sprechen die Erfahrungen mit den Quartiersfonds im Rahmen der Programmgebiete der „Sozialen Stadt“, aber auch mit diversen Jugendfonds (z.B. in der Stadtentwicklung – vgl. BMVBS 2012) dafür, dass dieser repräsentative Vertrauensvorschuss demokratischen Mehrwert zeitigt und bessere Lösungen vor Ort ermöglicht.<sup>3</sup>

Deutlich sind jedoch auch einige Fallstricke solcher Fondsansätze:

- Dies fängt bei dem zur Verfügung stehenden Geldbetrag an. Er muss so hoch sein, dass er Wertschätzung signalisiert und damit etwas für die Beteiligten Bedeutsames und für die Problemlagen Angemessenes verwirklicht werden kann (Grell 2011). Wird die Summe als „Spielgeld“ wahrgenommen, kann nicht mit positiven Beteiligungseffekten gerechnet werden.
- Der gesamte Beteiligungsprozess sollte so beteiligungsorientiert ausgestaltet sein, dass sich nach Möglichkeit die gesamte Zielgruppe beteiligen kann. Repräsentative Gremien sollten, wenn erforderlich, von einer möglichst großen Zahl gewählt werden (z.B. Jugendräte in den Schulen eines Stadtteils. Die Sammlung von Vorschlägen sowie die Auswahl der Projekte und Vorhaben sollte nicht von Repräsentativgremien<sup>4</sup>, sondern möglichst von der gesamten Zielgruppe getroffen werden (aufsuchende Abstimmungen etc.).

<sup>3</sup> Vgl. entsprechende Hinweise bei Hanhörster/Reimann 2007; Schröder 2010; Mühlberg 2011. In Kürze erscheint eine vom BMVBS herausgegebene Studie zu „Verfügungsfonds in der Städtebauförderung“ (BMVBS 2013), die vor allem auf die positiven Wirkungen der Fonds für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in den Quartieren aufmerksam macht. Besonders betont wird die aktivierende Wirkung auf beteiligungsferne Bevölkerungsgruppen.

<sup>4</sup> Grenzen der Repräsentation werden in einer vielfältigen Gesellschaft bereits bei Kinder- und Jugendbeiräten deutlich (Wyness 2009).



- Es braucht eine Beteiligungsinfrastruktur (z.B. Quartiersräte, Quartiersmanagement), die für die Qualität der Umsetzung – von den ersten Vorschlägen bis zur Realisierung der Vorhaben – Sorge trägt. Sie muss so aufgestellt sein, dass sie den Beteiligungsprozess unterstützt, aber nicht überformt. Zusätzlich sind solche Prozesse ein attraktiver Ort bürgerschaftlichen Engagements.
- Wenn es um Geld geht, wachsen die Transparenzansprüche. Entsteht der Eindruck, es verschaffe sich eine bestimmte Teilgruppe Vorteile auf Kosten der anderen, schwindet die demokratische Inklusionskraft von fondsgestützter Beteiligung sehr schnell.
- Die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse verlangen nach öffentlicher Anerkennung und Wertschätzung. Es ist deshalb unabdingbar, dass sich die Parlamente, die Budgets zur Verfügung stellen, mit den Resultaten auseinandersetzen, ohne sie zu zensieren.
- Aus der Forschung über Bürgerhaushalte wissen wir um die Vorbildwirkung gelungener Beteiligungsbudgets. In der zweiten Budgetrunde können skeptische Gruppen leichter aktiviert werden, wenn es in der ersten Runde vorzeigbare und zurechenbare Erfolge gibt.

### „Das Große bleibt groß nicht, und klein nicht das Kleine“

Nur „peanuts“? Wie populär das Konzept Bürgerhaushalt als Beispiel für eine unmittelbar wirksame Form der Mitbestimmung ist, hat ein Wettbewerb der Bertelsmann-Stiftung 2011 verdeutlicht, als die rund 12.000 Teilnehmerinnen der Bürgerforen des Bundespräsidenten drei Bürgerhaushalte aus Lateinamerika an die Spitze einer internationalen Auswahl unterschiedlicher Beteiligungsprojekte setzten. Sieger wurde die brasilianische Stadt Recife (1,6 Mio. Einwohner), wo sich jährlich mehr als 100.000 Erwachsene und Jugendliche in Versammlungen und über das Internet in den Budgetprozess einbringen. 70 hauptamtliche und 80 ehrenamtliche Mitarbeiter unterstützen die Sammlung der Vorschläge und die Abstimmung, indem sie von Tür zu Tür gehen. Grundlage der Entscheidung sind hunderte informeller Treffen und öffentlicher Versammlungen. Zusätzlich gibt es stadtweite themenorientierte Versammlungen und alle zwei Jahre einen Beteiligungsprozess an den öffentlichen Schulen (Schülerhaushalt). Die Kosten für die Beteiligungsinstrumente belaufen sich auf knapp 400.000 Euro pro Jahr. Ein wichtiges Ergebnis ist, dass die ärmeren Bevölkerungsgruppen in Recife die Mehrheit der Teilnehmer stellen. Die aufsuchende Struktur des Beteiligungsprozesses und die Mobilisierungsstärke der dortigen Zivilgesellschaft dürften dafür ausschlaggebend sein.

In der Ära Lula (2003–2010) wurde der Versuch unternommen, durch eine Serie von National-, Regional- und Themenkonferenzen sowie Nationale Räte ein nationales Beteiligungsbudget zu errichten. Daran haben insgesamt 3,4 Millionen

Bürger teilgenommen und mehr als 14.000 Vorschläge eingebracht. Das Experiment scheiterte am fehlenden politischen Willen in den Koalitionsparteien bzw. der Parlamente.

Prof. Dr. Roland Roth

Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen, Hochschule Magdeburg-Stendal

### Quellen:

- Bödeker, Sebastian (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Frankfurt (Otto Brenner Stiftung)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): Jugendfonds als Instrument der Stadtentwicklung. Berlin
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013): Verfügungsfonds in der Städtebauförderung. Berlin (im Erscheinen)
- DIFU – Bundestransferstelle Soziale Stadt (2011): Kurzexpertise Verfügungsfonds. Berlin (Mai 2011)
- Dobson, Andrew (2012): Listening: The New Democratic Deficit. In: Political Studies, 1, S. 1-17
- Grell, Britta (2011): Quartiersansätze in Berlin: Was heißt hier „soziale Stadt“. Berlin (WZB) – Vortrag in Hannover
- Hanhörster, Heike/Reimann, Bettina (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Berlin (DIFU)
- Herzberg, Carsten/Sintomer, Yves/Kleger, Heinz (Hrsg.) 2012: Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa. Frankfurt/New York
- Holmes, Stephen (2012): Vom Traum zum Trauma. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11, S. 43-55
- Levinson, Meira (2012): No Citizen Left Behind. Cambridge
- Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander (2012): Politische Partizipation und demokratische Inklusion. In: Mörschel, Tobias/Krell, Christian (Hrsg.): Demokratie in Deutschland. Wiesbaden, S. 93-119
- Mühlberg, Philipp (2011): Solidarische Stadtteile gegen drohende Deprivation. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung Heft 6/2011, S. 289-294
- Pateman, Carole (2012): Participatory Democracy Revisited. In: Perspectives on Politics 10 (2012) 1, S. 7-19
- Schröder, Carolin (2010): Akteure in der Stadtteilentwicklung. Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren. München
- SQW Consulting 2010: National Evaluation of Participatory Budgeting in England. Interim Evaluation Report. Department for Communities and Local Government ([www.communities.gov.uk](http://www.communities.gov.uk))
- Smith, Graham (2005): Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from around the World. London
- Smith, Graham (2009): Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge
- Wyness, Michael (2009): Children Representing Children: Participation and the Problem of Diversity in UK Youth Councils. In: Childhood, 16 (4), S. 535-552