

Haushaltspolitik vor neuen Herausforderungen

BürgerInnen und Haushalt - eine komplizierte Beziehung am Scheideweg

Wenn in der Öffentlichkeit von den öffentlichen Haushalten die Rede ist, wird wohl in den meisten Fällen in fatalistischer Art und Weise der Begriff „Kürzung“ assoziiert werden. Auch wenn die Kürzungen und ihre Folgen keine Begeisterung hervorrufen - Alternativen werden kaum gesehen. Die gegenwärtige Debatte um die Zukunft der Finanzen des Landes Berlin macht da keine Ausnahme. Die Finanzausstattung der Berliner Bezirke entspricht schon lange nicht mehr den ermittelten Erfordernissen. Ihnen werden bestenfalls 47 Prozent des ermittelten Bedarfs zugewiesen. Vor diesem Hintergrund ist es schwer, eine eigentlich nötige und vernünftige Diskussion über tatsächlich vorhandene Verschwendung und mangelnde Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Haushaltsmitteln auf der einen Seite und genauso real existierende Mangelzustände auf der anderen Seite zu führen. Es bleibt Boulevardblättern vergönnt, eine wahrhaft abstruse Kampagne zur Rettung eines Reliktes finstersten obrigkeitstaatlichen Kultes, der Reiterstaffel der Polizei, zu betreiben – und damit auch noch Erfolg zu haben. Das diffuse Unwohlsein – oder die nackte Empörung – über Haushaltspolitik sind Ausdruck eines völlig richtigen Empfindens – eine Weiterführung des bisherigen Kurses führt tiefer in eine Sackgasse. Wenn der Berliner Finanzsenator Sarrazin von einer „kaum fassbaren Armut“ Berlins spricht¹, so steht dem außerdem auch ein nicht weniger fassbarer Reichtum in der Stadt gegenüber. Dass etwas faul ist mit dem Haushalt wird also wohl angenommen und gesehen - nur wie dem quasi „Übernatürlichen“ zu begegnen sei, bleibt unklar. Dies ist insoweit eigentlich verwunderlich, bildet doch die Beschäftigung mit dem Staatshaushalt einen der Ausgangspunkte der modernen ökonomischen Wissenschaft und ein konstituierendes Moment bürgerlichen Selbstbewusstseins.² Dies gilt gerade für Deutschland, wo auch nach der Revolution von 1848 das in der Verfassung verbrieft Budgetbewilligungsrecht lange Zeit nur auf dem Papier bestand.³

¹ vgl. Der bettelarmen Hauptstadt einen heilsamen Schock versetzen/R.Soldt. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.2.2002 Nr. 32 Seite 4

² So befasst sich z.B. Adam Smith in seinem ökonomischen Hauptwerk „Eine Untersuchung über das Wesen und die Ursachen des Reichtums der Nationen“ im Buch V im Kern mit Haushaltspolitik. Dieser Teil umfasst ein knappes Drittel des Gesamtwerkes. Ähnliches findet sich bei David Ricardo, William Petty u.a. frühen bürgerlichen Ökonomen. Das ist verständlich, weil die Frage der Legitimität, der Höhe und der Art der Abgaben und Steuern sowie natürlich deren Verwendung die Akkumulations- und damit Überlebensfähigkeit der frühen kapitalistischen Unternehmen in außerordentlich hohem Maße und direkt sichtbar bestimmten. Ohne eine staatlich finanzierte materielle und soziale Infrastruktur waren diese Unternehmen in der Frühphase nicht lebensfähig gewesen. Nicht weniger wichtig war diese Auseinandersetzung, um die kapitalistische Art der Verwendung von Geld, die Investition

Begünstigt wird dieser Fatalismus durch zwei Faktoren:

- Die tatsächlich vorhandenen Einflussmöglichkeiten auf Haushalt und Haushaltspolitik sind für die BürgerInnen nur schwer zugänglich.
- Praktizierte Formen des Bürgerengagements, wie etwa Lokale Agenda 21 oder Netzwerk Gesunde Städte sind nur schwer als für Haushaltspolitik relevante Formen zu identifizieren bzw. als solche zur Geltung zu bringen.

Indem, z.T. in guter Absicht, die Höhe der Staatsverschuldung oder des Haushaltsdefizits pro Kopf in die politische Alltagsauseinandersetzung eingeführt wird, wird zudem bei BürgerInnen ein Schuldgefühl provoziert. Es wird suggeriert, das Engagement in haushaltspolitischen Belangen (soweit dabei Ansprüche definiert werden) als ungehöriges Anspruchsdenken betrachtet werden könnte. Die Parallelen zur "Sozialneid" - Debatte sind hier unverkennbar. BürgerInnenbeteiligung wird entsprechend bestenfalls eindimensional unter Effizienz-, und das heißt dann unter Kostensenkungsaspekten, akzeptiert. Im Mittelpunkt steht BürgerInnenbeteiligung vor allem auf der Ausgabenseite – die Einnahmenseite (abgesehen von der Begründung von Gebühren- und Abgabenerhöhungen) wird kaum thematisiert. Insoweit wird auch der Schwerpunkt der folgenden Darlegungen von der Gestaltung und Legitimation der Ausgaben des Haushaltes ausgehen müssen.

Die Politik, unterstützt von ideologisch einäugigen Wirtschafts-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaftlern, tut ihr übriges, indem sie mehr oder weniger deutlich vermittelt, dass die Komplexität der Haushaltspolitik dem „einfachen Bürger“ ohnehin verschlossen bleiben müsse und BürgerInnenbeteiligung bestenfalls in Teilbereichen und dann verwaltungsgesteuert möglich sei. Das Erleben dieses real geringen Gewichtes von BürgerInnenbeteiligung führt nur noch tiefer in haushaltspolitischen Fatalismus.

Die derzeit geführte Diskussion zur Staatsaufgabenkritik ist auch in diesem Zusammenhang zu sehen. Sie bildet eine wichtige Grundlage für die in der Haushaltspolitik dann betriebenen Entwicklungen.

Anliegen der folgenden Ausführungen ist es, den täglich zu erlebenden Fatalismus in Frage zu stellen und die Gestaltbarkeit des Haushaltes gleichermaßen als Fakt wie auch als eine politische Tagesaufgabe zu verdeutlichen. Dabei kommt gegenwärtig dem Zusammenhang von

in das Unternehmen, gegenüber dem parasitären Konsum des Adels zu legitimieren. So haben wir es also von Anfang an mit einer POLITISCHEN Debatte zu tun.

Haushaltskonsolidierung und Demokratisierung von Haushaltspolitik eine zentrale Bedeutung zu - scheint doch Demokratisierung Konsolidierungsbestrebungen diametral entgegenzustehen. Das wiederum bedeutet aber keinesfalls im Umkehrschluss, dass Demokratisierung und Haushaltsverschuldung in einem positiven Zusammenhang stünden. Beide Prozesse, Verschuldung durch wachsende Kreditfinanzierung des Haushaltes wie auch Konsolidierung im Wege der Leistungseinschränkung, bedeuten so oder so Einschränkung der Handlungsfähigkeit von Kommunen, ihrer Spielräume für die Gestaltung der Lebensbedingungen der BürgerInnen. Als politischer Prozess ist Haushaltskonsolidierung als Neuordnung von Umverteilungsprioritäten und -verfahren entsprechend veränderter politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu sehen. Mindestens über die politischen Rahmenbedingungen dieses Prozesses, z.B. die Durchsetzungsfähigkeit von Forderungen von Gewerkschaften und verschiedenen weiteren sozialen Interessenverbänden, erhält Konsolidierung immer einen politischen Gehalt. Die Gestaltung von Haushaltskonsolidierungsprozessen ist somit immer auch ein Prozess der Neubestimmung des Platzes demokratischer Verfahren in der Politik. Indem Menschen Einflussmöglichkeiten geschaffen bzw. verwehrt werden, wird ein politischer Machtkampf ausgetragen -mehr oder weniger deutlich und laut. Vor diesem Hintergrund ist die bisherige Praxis der Haushaltskonsolidierungspolitik tatsächlich kritisch zu hinterfragen. Bei der Bestimmung der Prämissen sind derzeit meist nur Teile der Parlamentsfraktionen, Teile der Eliten der Parteien, selten die Eliten der Gewerkschaften, dafür aber in offensichtlich starkem Maße bestimmte Interessengruppen der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst und natürlich die Medien beteiligt. Zunehmend nehmen Beratungsunternehmen Einfluss. Die skizzierte Exklusivität des Entscheidungsfindungsprozesses in diesem Feld macht den Prozess selbst zunehmend anfälliger für das Eingreifen von Lobbyisten. Auch persönliche Vorlieben, Weltansichten und noch öfter Vorbehalte dürften in solchen Konstellationen ein erhebliches Gewicht haben - ohne dass sich die Akteure dessen unbedingt bewusst sein müssen. Die BürgerInnen, die Parteimitglieder und GewerkschafterInnen wie auch die Masse der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes selbst bleiben tatsächlich von den Weichenstellung ausgeschlossen. Ihnen bleibt nur die Ausführung der Konsequenzen in bestenfalls schmale Gestaltungsspielräume.

³ vgl. dazu z.B. F.Lassalle in Was nun? Zweiter Vortrag über Verfassungswesen, gehalten am 17.11.1862 in F.Lassalle. Auswahl von Reden und Schriften nebst kurzer Biographie und geschichtlicher Einführung von Dr. Karl Renner J.H.W.Dietz Nachf. GmbH Berlin 1923. S. 95-99.

Vor diesem Hintergrund stimmt das Ergebnis der Befragung von DirektkandidatInnen durch den Verein Mehr Demokratie e.V. zu den Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin⁴ sehr nachdenklich. Auf die Frage „Sollten finanzwirksame Volksentscheide zulässig sein?“ verteilten sich die Antworten der KandidatInnen der verschiedenen Parteien folgendermaßen:

	Dafür	Dagegen	Unentschieden	Keine Angaben	Gesamt
SPD	5	10	1	1	17
CDU	2	7	0	0	9
PDS	6	6	0	0	12
Grüne	3	4	0	1	8
FDP	2	2	1	1	6
Gesamt	18	29	2	3	52
Prozent	34,6	55,8	3,8	5,8	100

Begründet wurde dies nach Aussage der AutorInnen damit, dass der Haushalt für die BürgerInnen zu kompliziert sei. Zugestimmt wurde der Zulässigkeit finanzwirksamer Volksentscheide dann, wenn die InitiatorInnen einen Gegenfinanzierungsvorschlag mitliefern würden, so die AutorInnen. Muss also Haushaltspolitik ein demokratiefreier Raum sein? Untersuchungen zu wirtschaftlichen Auswirkungen von Referenden und Initiativen als Formen direkter Demokratie in der Schweiz und in den USA kommen jedenfalls zu dem interessanten Ergebnis, dass direkte Demokratie nicht „teuer“ ist.⁵ Soweit Bürgerbeteiligung über Referenden in Gemeinden oder Regionen vorgesehen ist, führt dies nicht zu explodierenden Ausgaben - in nicht wenigen Fällen sei sogar eine effektivere Mittelverwendung zu beobachten. Offensichtlich stehen also hinter der Demokratieabstinenz verschiedener PolitikerInnen und IdeologInnen auf dem hier betrachteten Feld nicht nachweisbare Mängel, sondern andere Interessen.

Was bedeutet eigentlich HaushaltsPOLITIK ? Wie wird aus Politik Haushalt?

Der Haushalt erscheint als Form der Umwandlung von staatlicherseits erzwungenen Einnahmen in bestimmter Struktur in staatlicherseits festgelegte Ausgaben in einer anderen Struktur. Die Prozesse der Realisierung von Einnahmen wie auch der Verwandlung der Einnahmen in Ausgaben erfolgt zwar in einem gesetzlichen Rahmen, bestimmt sich letztlich aber durch politische Entscheidungen; natürlich sind die Umverteilungen auch Folgen von früheren

⁴ Die Befragung wurde im Zeitraum vom 1. August bis 30. September 2001 durchgeführt.

⁵ vgl. dazu zusammenfassend Lars P. Feld und G. Kirchgässer (Universität St. Gallen): Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht. April 1998 (über das Internet verbreitete Fassung); bes. Pkt. 3.1 Direkte Demokratie und die Effizienz des öffentlichen Sektors

Entscheidungen, die ihrerseits selber bei ihrer Entstehung verschiedenen Faktoren unterworfen waren. Somit ist der Haushalt eine langfristig wirkende Funktion der Politik; er ist nicht mit ihr identisch, spiegelt aber ihre Grundtendenzen wider.

Bereits dieser kurze Blick auf die scheinbar eherne Institution Haushalt deutet seine tatsächliche Flexibilität, sein Fließen, seine Beweglichkeit an. In der Polemik wird oft der Eindruck erweckt, der Haushalt sei der Selbstbedienungsladen der Oberschicht. Er ist dies sicher auch - seine Funktionen erschöpfen sich darin jedoch bei weitem nicht. Der Haushalt und mit ihm die Haushaltspolitik werden immer die ihnen innewohnende Tendenz zum Klientelismus überwinden müssen und auch überwinden, wenn der Haushalt seiner politischen Funktion gerecht werden soll. Warum wird nun aber der Haushalt langfristig gesehen nicht zu einem Instrument, um ausschließlich eine Klientel zu bedienen? Warum macht es also Sinn, über Einflussnahme der BürgerInnen auf den Haushalt oder eine Demokratisierung von Haushaltspolitik überhaupt zu diskutieren?

Umverteilung über den Haushalt ist kein Selbstzweck. Umverteilung ist immer ein Moment der Reproduktion des gesellschaftlichen Gesamtproduktes auf der einen Seite, der Reproduktion einer bestimmten Qualität gesellschaftlicher Verhältnisse auf der anderen Seite. Der Haushalt hat somit immer eine Funktion politischer und wirtschaftlicher Reproduktionssicherung. Zwei Gesichtspunkte sind dabei von herausragender Bedeutung:

- die Sicherung der langfristigen Stabilität einer bestimmten **Qualität gesellschaftlichen Zusammenhalts** - insoweit also das Eingebundensein in eine allgemein-politische Funktion und
- die spezifische Funktion der Sicherung der Stabilität einer bestimmten **Qualität gesellschaftlicher Umverteilung**.

Hierbei ist besonders wesentlich, haushaltspolitische Prozesse als reproduktive Prozesse zu verstehen - also als Prozesse, die gleichzeitig (!) auf die langfristige und die unmittelbare Sicherung der Produktion der materiellen und geistigen Existenzbedingungen der Gesellschaft, mithin auf die Gewährleistung der Wiederholbarkeit von geistigen und materiellen Produktionszyklen gerichtet sind (d.h. einer bestimmten Lebensweise).

Somit ergeben sich zwei Ebenen, die im Zusammenhang mit Haushalt und Haushaltspolitik zu berücksichtigen sind.

Auf der ersten Ebene erscheinen Haushalt/Haushaltspolitik als das Wechselspiel von

- Einnahmen aus Steuern, Erträgen, Beteiligungen usw. sowie

- Ausgaben entsprechend bestehender Gesetze, aktueller politischer Entscheidungen, früher getroffener Entscheidungen.

In einer zweiten Ebene zeigt sich, dass weiterhin folgende Faktoren Berücksichtigung finden müssen:

- die Masse des erzeugten Produktes einer Gesellschaft
- politische Kräfteverhältnisse und
- weitere aus internen und externen Faktoren abgeleitete Reproduktionserfordernisse, die sich vor allem aus Spezifika der Ausstattung mit Ressourcen, gegebene Einbindung in regionale und internationale Arbeitsteilung oder auch Traditionen ableiten lassen

Der Haushalt ist unter diesem Gesichtspunkt immer Feld von Interessenauseinandersetzungen und -realisierungen. Er vermittelt zwischen Interessen, übt in diesem Sinne eine gesellschaftspolitisch **konsensuale** Rolle aus, präferiert gleichzeitig aber bestimmte Interessen und verhindert bestimmte Umverteilungen, hat also auch eine **repressive** Funktion. Beide Aspekte, der konsensuale wie der repressive, hängen wiederum in erster Linie mit politischen Kräfteverhältnissen, in zweiter Linie aber auch mit kulturellen Normen, Traditionen, Wertvorstellungen u.ä. zusammen. Beide Funktionen setzen sich natürlich nicht rein, linear durch. Die bestimmten Tendenzen zugrunde liegenden Interessen selbst sind durch weitere Prozesse und Beziehungen gebrochen, Interessen und haushaltspolitische Erfordernisse oder Möglichkeiten überlagern sich, kompensieren sich usw. Im Haushalt und in der Haushaltspolitik brechen sich so z.B. Lobbyarbeit, Korruption und Medienaktivitäten.

Die konsensuale Komponente erfasst primär gegebene Grundbedingungen der Reproduktion der Gesellschaft - die abstrakt gegebene Notwendigkeit der Finanzierung von Funktionen, die von der Beamtenschaft, der Polizei, den Streitkräften ausgeübt werden, Bildung, Wissenschaft, Infrastrukturentwicklung und Strukturentwicklung überhaupt, Subventionen, handelspolitische Maßnahmen⁶ sind hierfür Beispiele. Darüber hinaus sind aber auch weitgehend in politischen Auseinandersetzungen entstandene Normen (z.B. die sozialen Sicherungssysteme, Arbeitsschutz, Umweltreproduktion) in dieser Beziehung zu beachten.

Mit jedem Kompromiss/Konsens sind aber auch Grenzen gezogen, die durch die konsenssuchenden Seiten nicht überschritten werden (können) oder die den nicht am Konsens beteiligten Seiten Grenzen setzen. In den Proportionen, in denen die verschiedenen Funktionen

finanziert werden, wie auch in der Art und Weise, wie die Haushaltsmittel dann verwandt werden können, liegt das repressive Potenzial des Haushaltes.

Dabei darf keine der beiden Seiten als ein für allemal gegeben verstanden werden - sie unterliegen einer ständigen Veränderung, verfügen überhaupt zwischen verschiedenen historischen Abschnitten und selbst innerhalb dieser über eine mal größere, mal geringere Elastizität.

Die Resultante der sich in diesem Spannungsverhältnis durchsetzenden Interessen tritt als **Bedarf** in Erscheinung - als ein in einem gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungsprozess anerkanntes Recht auf den Verbrauch von Ressourcen.⁷ Dem vorgelagerte, bedarfsorientierte Ansprüche sind, einmal formuliert, der eigentliche Gegenstand haushaltspolitischer Auseinandersetzungen.

Der Haushalt ist weiterhin als ein retardierendes und stabilisierendes Moment gesellschaftlicher Entwicklung zu sehen, das das unmittelbare Durchschlagen politisch-konjunktureller Schwankungen in die Umverteilungsprozesse verhindert. Daran ändert sich auch dann grundsätzlich nichts, wenn man berücksichtigt, dass tatsächlich die unbestreitbare Langfristigkeit der Wirksamkeit von einmal getroffenen Haushaltsentscheidungen in deutlichem Widerspruch zu den vordergründig auf Kurzfristigkeit orientierten Verhaltensmustern von PolitikerInnen und BeamtenInnen steht. Der Haushalt verfügt tatsächlich über ein gewisses Eigengewicht, eine Eigendynamik, die selbst wieder stabilisierend wirkt. Das schließt ein, dass die Geschwindigkeit von Veränderungsprozessen durchaus abgebremst wird. Haushalt erzwingt Prüfung und Planung nicht nur isolierter Prozesse, sondern auch der sie begleitenden Wirkungen. Dass dies selbst durchaus auch genutzt wird, um politisch nicht gewünschte Vorhaben auf dem Verfahrenswege sterben zu lassen, versteht sich, liegt aber eben im politischen Charakter eines Haushaltes begründet und ändert nichts an der grundsätzlich gesellschaftspolitisch und wirtschaftspolitisch erforderlichen „Verlangsamung“ von Entwicklungen. Als fixiertes Regelwerk, das durch eine relativ selbständige Bürokratie ausgestaltet wird, repräsentiert der Haushalt vor allem

⁶ Auch hier zeigen sich bis in jüngere Vergangenheit vielfältige Beispiele, wie Exportförderung bzw. die Ausgestaltung protektionistischer, also importhemmender und den heimischen Markt schützender, Maßnahmen nicht nur den Haushalt beeinflussen, sondern über diesen vermittelt weitgehende strukturpolitische Wirkungen entfalten.

⁷ Der Autor ist sich dessen bewusst, dass die Frage nach dem Inhalt der Kategorien Bedarf und Bedürfnis, sowie ihr Verhältnis zueinander diskutiert werden. Hier soll Bedarf als artikulationsfähiges Bedürfnis verstanden werden, also jedes Bedürfnis, jeder Wunsch zur Gestaltung der individuellen oder gemeinschaftlichen Lebensumwelt, der eindeutig von den InteressentInnen formuliert und gesellschaftlich durchgesetzt werden kann.

längerfristig wirksame gesellschaftliche Entwicklungstrends, längerfristig wirkende Umverteilungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten.

Die langfristigen Wirkungen von haushaltspolitischen Entscheidungen (etwa im Zusammenhang mit der Rentenreform immer wieder diskutiert) sind ein Beispiel dafür, wie abgesehen von aktuellen politischen Bedürfnissen der Haushalt Widersprüche Bewegungsräume verschaffen muss. Diese Widersprüche sind selbst Spiegel der Widersprüche, in denen sich die Gesellschaftspolitik in ihrer Ganzheitlichkeit bewegen muss. Wohlgermerkt - Möglichkeiten und Notwendigkeiten sind nicht durch den Haushalt selbst gesetzter Natur, sondern solcher, die aus dem Gewicht der verschiedenen Interessenkonstellation bzw. Interessengruppen abgeleitet sind. Der Haushalt gestaltet Umverteilungsprozesse unter zwei Prämissen - a) unter der Prämisse der Durchsetzung der unmittelbaren Reproduktionserfordernisse bzw. -bedürfnisse der herrschenden Schicht und b) unter der Prämisse der Sicherung eines solchen Typs der Reproduktion der Gesellschaft in ihrer Totalität, die den unter a) benannten Erfordernissen entspricht, aber gleichzeitig die unbedingt notwendigen konsensualen Momente aufgreift, also nicht unbedingt im Detail mit den Interessen der herrschenden Schicht identisch sein kann(!). Es gehört damit immer zu den Eigenschaften von Haushalten, tendenziell widersprüchliche Wirkungen einzuschließen. Eben dieses Einschließen und teilweise Aufheben von Widersprüchen (Schaffung von Bewegungsspielräumen für Widersprüche) und die Langfristigkeit seiner Wirkungen verleiht Haushaltspolitik die scheinbar von außen kommende Legitimität, verwandelt den Haushalt wiederum in eine Legitimation des Staates.

Die hier skizzierten Beziehungen und Prozesse sind natürlich im Alltagsbewusstsein nicht präsent. Das Alltagsbewusstsein bedient sich primär Stereotype - und ein solches Stereotyp ist der Zusammenhang von „funktionierendem Haushalt“ und Legitimität des Staates. Gerät der Haushalt „in Unordnung“ wird dementsprechend auch die Legitimität des Staates in Frage gestellt, ohne auf die tatsächlichen Ursachen der haushalterischen Verwerfungen, die wiederum meist in Verschiebungen von Interessenlagen zu finden sind, eingehen zu müssen/können. Daraus ist die Problemlage kommunaler Haushaltspolitik deutlich abzuleiten und zu erklären. Der kommunale Haushalt wie auch die kommunale Haushaltspolitik sind Resultat einer mehrfachen Brechung, die neben differenzierten Interessenlagen auch verschiedenartige Stereotype einschließt. So ist letztlich der Kommunalhaushalt eben **kein „kleiner Staatshaushalt“**, er ist selbst nur Reflex des Staatshaushaltes.

Halten wir somit fest:

Wenn der Haushalt als Funktion von Politik also ein Instrument der Realisierung widersprüchlicher Interessen ist, ist es wenig sinnvoll ihn als solchen in das Zentrum der Auseinandersetzung zu stellen, sondern die **Art und Weise seines Entstehens, seiner Abarbeitung und seiner Abrechnung**. Der letztendlich zur Realisierung kommende Haushalt fixiert Umverteilungsprozesse, die ihre Grundlagen in anderen, vorgelagerten Auseinandersetzungen haben.

Für die hier zur Debatte stehende Frage des Verhältnisses von BürgerInnen, Abgeordneten (PolitikerInnen) und Haushalt/Haushaltspolitik bedeutet das vor allem:

1. Es geht darum, sich immer vor Augen zu halten, dass der Haushalt grundsätzlich gestaltbar ist, keine gesellschaftliche Gruppe aber in die Lage ist, ohne weitgehende politische Machtverschiebungen die Richtung der Entwicklung völlig zu monopolisieren.⁸
2. Der Haushalt erzwingt seiner Natur nach immer politische Kompromisse. Soweit nicht eine totale Verschiebung der Kräfteverhältnisse auf eine Gruppe erfolgt, liegen im Haushalt selbst Veränderungspotenziale.
3. Es gilt zu begreifen, dass nicht der Haushalt als solcher, sondern die Art und Weise seines Zustandekommens, seiner Abarbeitung und Kontrolle in den Mittelpunkt gesellschaftlicher Debatte zu stellen ist.
4. Zu verstehen, dass interessen geleitete Veränderungen in der Haushaltspolitik normal/alltäglich sind und sein müssen.

Ein gründlicherer Blick auf die heutigen Realität von Haushaltspolitik zeigt somit, wie sehr diese tatsächlich beeinflussbar ist, und stellt Haushaltspolitik als „einfache“ Politik dar. Und genau weil dies so ist, und weil im Zusammenhang mit den gesellschaftspolitischen Weichenstellungen seit Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre, vor allem aber in den letzten 10 Jahren die Rücknahme konsensualer Elemente in der Haushaltspolitik immer stärker empfunden wird, werden Haushaltsprobleme zunehmend als Element einer weitergehenden Legitimationskrise der gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnisse, vor allem des Staates, verstanden und entsprechende Gegenstrategien, in denen wiederum der Haushalt eine wesentliche Rolle spielt - und spielen muss - von verschiedenen Interessengruppen entwickelt. Dies ist umso dringender, als dass sich Haushaltspolitik wie Politik überhaupt in dem Widerspruch bewegen muss, dass auf der einen Seite die gesellschaftliche Organisation der Bewahrung jeglicher Grundlagen

⁸ Tatsächlich ist die deutsche Kriegswirtschaft eine der verhältnismäßig wenigen Beispiele einer solchen fast vollständigen Ausschaltung konsensualer Momente aus der Haushaltspolitik.

gesellschaftlicher Weiterexistenz gesellschaftliches Handeln erfordern (erinnert sei an Umweltschutz, Bildung, Wissenschaft, soziale Absicherung, Kampf gegen globale Probleme, wie Hunger, Wassermangel etc.) und auf der anderen Seite die Möglichkeiten wesentlicher Teile der Führungseliten (Wirtschafts- und Verwaltungsspitzen, Finanzoligarchie), sich der Beteiligung an der Finanzierung dieser Aufgaben zu entziehen, bedeutend gestiegen sind. Dieser offensichtliche Widerspruch bedarf einer Lösung – entweder, indem Umverteilungsprozesse ernsthaft eingeleitet werden, oder indem Akzeptanz für diese krasse Ungerechtigkeit geschaffen wird.

Zwangsläufig tritt damit die Frage nach der Stellung „des Bürgers/der Bürgerin“ in der Haushaltspolitik wieder stärker auf den Plan. Haushaltspolitik wurde und wird immer auf die eine oder andere Weise (und sei es durch passive Hinnahme) von den BürgerInnen beeinflusst.

Tatsächlich soll nun dieser Mitwirkung eine wie auch immer geartete neue Qualität gegeben werden. Wie auch in anderen Bereichen, es sei nur an die Versuche zur Aufwertung des Ehrenamtes, die Debatten zur good governance, zur Regionalisierung u.ä. erinnert, wird nach Möglichkeiten gesucht, über aktive Ansprache eines gesellschaftlichen Verantwortungsgefühls der BürgerInnen Politik, PolitikerInnen und einer bestimmten gesellschaftlichen Struktur Legitimation zu verschaffen. Anders gesagt - die klassischen politischen und Lobbystrukturen sehen sich außerstande, eine „richtige“, gesellschaftlich weitgehend akzeptierte Haushaltspolitik ohne die Einbeziehung weiterer Kreise der Gesellschaft zu konzipieren.

Bevor diese Strategien einer näheren, wenn auch nur kurzen Betrachtung unterzogen werden sollen, wollen wir jedoch auf die beteiligten Interessengruppen und weitere Faktoren von Haushaltspolitik zurückkommen, da diese auch unter veränderten Bedingungen die Grundkonstellation der sich um den Haushalt gruppierenden Interessenlagen charakterisieren.

Haushalt im Interessenkonflikt BürgerInnen-Verwaltung-Politik

Um es vorwegzunehmen - der hier benannte Konflikt ist nicht zu beseitigen, er ist nur gestaltbar. Und er ist vor allem auf der kommunalen Ebene präsent. Genau genommen findet Auseinandersetzung um Haushaltspolitik tatsächlich nur auf der kommunalen Ebene, besser gesagt vermittelt über die kommunale Ebene statt. Aus der Sicht der BürgerInnen realisieren sich z.T. nur hier erfahrbar haushaltspolitische Auseinandersetzungen. Und auf der Oberfläche erscheinen diese Auseinandersetzungen vor allem als Auseinandersetzungen mit der Verwaltung

bzw. mit den Instanzen des Öffentlichen Dienstes (ÖD).⁹ In jüngster Zeit wird diese Diskussion im Rahmen der „Staatsaufgabenkritik“ bereits auch in praktische Politik umgesetzt. Diese politisch-ideologische Aktion liefert derzeit die entscheidende Grundlage für den laufenden Umbau der öffentlichen Daseinsvorsorge und der für deren Sicherung notwendigen Umverteilungsprozesse und damit auch der Haushaltspolitik.

In diesen Auseinandersetzungen um Richtungen der Haushaltspolitik steht immer wieder die Frage nach der Berechtigung der Personalkosten. Die Bewertung dieses Kostenfaktors ist nicht nur rational, sondern in hohem emotional belastet. Haushaltspolitische Entscheidungen bzw. der Prozesse der Entscheidungsfindung und der nach außen gerichteten Legitimation von Entscheidungen werden gerade auf diesem Gebiet mit Stereotypen bekannter Art beeinflusst: negative Erlebnisse im Umgang mit dem ÖD werden in Abbau-Legitimation umgesetzt. In der Regel vermengen sich hierbei tatsächliche Missstände mit systembedingten Gesichtspunkten:

- Der ÖD ist Dienstleister, der gesellschaftliche Konsumtion realisiert, gleichzeitig aber auch
- Machtinstrument.

Er ist dies beides immer gleichzeitig er kann nicht das eine ohne das andere sein; das unterscheidet ihn von allen privaten Dienstleistern. Der ÖD ist so Vermittler der konsensualen Momente des Haushaltes, gleichzeitig muss er aber auch die repressive Funktion ausfüllen, muss langfristig angelegte haushaltspolitische Prozesse führen (z.T. gegen aktuelle Interessen verschiedener Gruppen, die ggf. diese Prozesse ausgelöst haben), genau so aber auf bestimmte haushaltspolitische Situationen flexibel reagieren. Allein dieses Bedingungsgeflecht macht deutlich, dass die Verwaltung überfordert ist, wenn man ihr die Aufgabe stellt, einen sachgerechten Haushalt allein zu erarbeiten oder wenn sie selbst diesen Anspruch erhebt. Dazu entwickelt der ÖD auch immer ein Eigeninteresse, das Interesse an der Sicherung des eigenen Arbeitsplatzes; entwickelt eigene Normen und Regulative, die sich gegenüber seinen gesellschaftlichen Funktionen durchaus verselbständigen können. Das aus dieser Konstellation resultierende Interessengeflecht schließt somit tatsächlich widerstrebende Tendenzen ein. Diese Interessenkollisionen resultieren nicht aus dem Fakt des „Öffentlich“ - Seins, sondern aus den Funktionen, die dieses Gebilde erfüllen muss und soll. Und dies trifft im Kern auch für alle

⁹ Im Folgenden sollen die Begriffe Verwaltung und Öffentlicher Dienst im Anschluss an den allgemeinen Sprachgebrauch weitgehend synonym verwandt werden, obwohl dies in sachlicher Hinsicht nicht korrekt ist.

anderen Bereiche zu, die in der einen oder anderen Form mit dem Haushalt bzw. mit Haushaltspolitik in Berührung kommen oder in Verbindung gebracht werden.

Haushaltspolitisch bedeutet dies, dass im Kern genauso wie für alle anderen Entscheidungen gilt: Ausgangspunkt kann nur der Bedarf an Leistungen sein, wobei hier zusätzlich die Gewährleistung der allgemeinen Zugänglichkeit als Spezifik berücksichtigt werden muss. Ohne eine tatsächlich öffentliche Erfassung und Bewertung der Bedarfe, die durch Leistungen des ÖD gedeckt werden müssen (oder bisher gedeckt wurden) bleiben also haushaltspolitische Entscheidungen willkürlich. Dies dürfte noch weitgehend unstrittig sein. Die Debatte entzündet sich eher an der Frage, was zu tun ist, wenn private Anbieter billiger sind. Nimmt man streng die Funktionen des Haushaltes zum Ausgangspunkt ist eigentlich vor allem zu fragen, warum sie es sind. Beruht die Effizienz etwa auf Lohndumping, kann auch eine Einsparung im Haushalt haushaltspolitisch, zumindest aber politisch falsch sein. Die Öffentlichkeit der Bedarfserfassung und –bewertung ist der „Staatsaufgabenkritik“ weitgehend fremd, was sich in den gegenwärtig praktizierten Modellen von BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik deutlichst widerspiegelt.

Ähnlich kompliziert wie das Verhältnis Verwaltung - Bürger gestaltet sich das Verhältnis Verwaltung - PolitikerInnen. Aus der Sicht der Politik ist der ÖD vorrangig ein Instrument der Interessenrealisierung. ÖD realisiert a) verteilungspolitische Vorstellungen und b) machtpolitische Vorstellungen. Er hat die Argumente für die Wiederwahl zu liefern. Die Eigendynamik des ÖD wie auch seine Funktion übergreifender Interessenrealisierung sind dabei eher störend. Daraus resultiert in der Praxis die Infragestellung immer der Bereiche, die um unmittelbarsten gesellschaftliche Leistungen erbringen (soziale Bereiche) und die Präferenzierung der machtpolitischen Bereiche (Hauptverwaltung, Polizei etc). Erstgenannte Bereiche bieten sich auch im Falle der Privatisierung immer zur Bedienung bestimmter Klientel an. Verwaltung wird vor allem immer dann als überteuert interpretiert, wenn sie den konjunkturellen Bestrebungen der PolitikerInnen entgegen längerfristige und umfassendere Interessen durchsetzen soll. Das hängt sicher auch damit zusammen, dass Leistungen „am Menschen“ eher der Messbarkeit zugänglich sind, oder wenigsten zu sein scheinen, als „Verwaltung der Verwaltung“. Somit zieht eine rein fiskalische Betrachtung von Verwaltung nahezu zwangsläufig eine Verschiebung im Leistungsprofil des ÖD, sprich einen Abbau von Leistungen, und damit wiederum eine stärkere Betonung repressiver Elemente nach sich.

Der Entwicklung von Formen der BürgerInnenbeteiligung wird aber aus der skizzierten Stellung des ÖD gerade wegen der Komplexität der in ihm manifesten Interessenkonstellationen ein wichtiges und breites Feld geboten.

Insoweit sind Reformansätze im ÖD daraufhin zu betrachten, inwieweit sie tatsächlich öffentlich sind, d.h. von allen BürgerInnen nachvollzogen werden können, keine Zugangshürden zur Beteiligung an Reformprozessen errichtet werden.

Neben der Darstellung der Problematik des Verhältnisses zwischen BürgerInnen, Verwaltung und Politik stellt sich nun die Frage nach den Potenzialen der diesen Beziehungen eigenen und hier nur angedeuteten Widerspruchskonstellationen.

Das erste Potenzial liegt darin, dass die in den Verwaltungen tätigen MitarbeiterInnen gleichzeitig auch immer BürgerInnen sind. Sie sind immer auch Betroffene ihres Handelns und sind entsprechend mit den Konsequenzen der von ihnen vorbereiteten bzw. durchgesetzten haushaltspolitischen Entscheidungen konfrontiert. Das damit eigentlich zu unterstellende Interesse der Beschäftigten in den Verwaltungen an einer transparenten und demokratischen Haushaltsführung wird dadurch eingeschränkt, dass natürlich die in den Verwaltungen Tätigen durchaus in der Lage sind, Schutzmechanismen gegen für sie nachteilige Folgen von Haushaltspolitik aufzurichten.

Das zweite Potenzial liegt in der fachlichen Qualifikation der im ÖD Beschäftigten.

Das dritte hierbei wesentliche Moment liegt in der gewerkschaftlichen Bindung der Beschäftigten. Der Möglichkeit nach bieten sie einen ansonsten nur schwer herzustellenden Verbund mit Entwicklungen in anderen Regionen. Die Verbindung von Bürgerengagement im Bereich der Haushaltspolitik mit gewerkschaftlichen Aktivitäten könnte einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, um die immer stärker werdenden Momente von Konkurrenz zwischen den Regionen um Haushaltsmittel abzubauen und sie durch Formen kooperativen Zusammenwirkens bei der Gestaltung von politischen Rahmenbedingungen von Haushaltspolitik zu ersetzen.

Insoweit reicht es also nicht aus, die Verwaltung in den Debatten um BürgerInnenbeteiligung im Allgemeinen wie auch um die Demokratisierung von Haushaltspolitik im Besonderen als Dienstleister zu betrachten. Es muss erfasst werden, inwieweit die Interessen der in diesem Bereich Beschäftigten in ihrer Eigenschaft als BürgerInnen mit denen in ihrer Eigenschaft als ArbeitnehmerInnen bzw. BeamtInnen in Widerspruch treten bzw. wie diese in Übereinstimmung gebracht werden können. Dabei müssen und können Gewerkschaften und gewerkschaftliche Forderungen ein wesentliches einigendes Moment sein. Der bloße Blick auf die Verwaltung als

Dienstleister verstellt zudem den Blick auf die politische Dimension des hier diskutierten Problems. Für die konkrete Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen ergibt sich unter diesem Gesichtspunkt, d.h. unter dem Gesichtspunkt des Zusammenwirkens zwischen BürgerInnen und ÖD (Beschäftigten des ÖD) die Schlussfolgerung, dass diese Prozesse bewusst auch dort anzusetzen sind bzw. dort ansetzen sollten, wo die Lebensbedingungen eines großen Teils der BürgerInnen am deutlichsten betroffen werden. Dies gilt natürlich generell - aber in dem hier diskutierten Zusammenhang ganz besonders. Konkret betrifft dies beispielsweise die bewusste und unmittelbare Einbeziehung von Personalräten und GewerkschaftsaktivistInnen in alle Phasen der Gestaltung eines haushaltspolitischen Beteiligungsprozesses.

In sachlicher Hinsicht dürften vor allem zwei Momente von Bedeutung sein, die als Schnittpunkte der Interessen von BürgerInnen und VerwaltungsmitarbeiterInnen zu betrachten wären. Das ist einerseits der auf der Hand liegend der Bedarf an Leistungen, die über haushaltspolitische Instrumente finanziert werden. Und das ist zweitens die Qualität der Leistungen. Dabei könnte die Diskussion um die Qualität von Leistungen eine Schlüsselrolle spielen. Umfang wie Qualität von Leistungen, die von der öffentlichen Hand erbracht werden (oder wurden) sind auf der einen Seite Fragen, die in die Lebensverhältnisse vieler Menschen unmittelbar eingreifen (Kinderbetreuung, Schule, Kultur etc.); sie sind aber auch in gewisser Weise der Maßstab für den Sinn und für die Funktionsgerechtigkeit von haushaltspolitischen Entscheidungen. Dabei muss der Begriff der Qualität nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Ergebnisses für die/den LeistungsempfängerIn gesehen werden, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsbedingungen, unter denen diese Leistungen erbracht werden (Einheit von Prozess- und Ergebnisqualität). Eine Konzipierung der Entwicklung eines Spektrums öffentlich als notwendig erachteter Leistungen wie auch des Umfangs dieser Leistungen ohne eine Konzipierung der Arbeitsbedingungen, unter denen diese Leistungen erbracht werden bzw. erbracht werden müssen ist unter dem Gesichtspunkt des demokratischen Charakters des Gesamtprozesses widersinnig. Verzicht auf diese Einheit produziert erst den oft konstatierten Konflikt zwischen Verwaltung und BürgerInnen, produziert Angst vor Formen der BürgerInnenbeteiligung. Im Kern sollte also die Gemeinsamkeit von BürgerInnen und Beschäftigten im ÖD als BürgerInnen stehen und nicht ein Verhältnis Kunde-Lieferant kultiviert werden.

Das damit eine ganze Reihe grundsätzlicher Probleme verbunden sind, liegt auf der Hand. Die tarifliche Absicherung im ÖD (und dies gilt für das Tarifgefüge in seiner Gesamtheit) hat

natürlich auch eine Schutzfunktion, die dem Wesen der Sache nach auch konservativ wirken muss. BürgerIn im Beschäftigten des ÖD gerät so immer auch im Widerspruch zu ArbeitnehmerIn im Beschäftigten. Die Forderung etwa die Entwicklung von Beteiligungsformen mit der Aufweichung oder gar Abschaffung tariflicher Normen im ÖD zu verbinden sind unter den gegebenen Rahmenbedingungen kontraproduktiv. Für die unmittelbare Praxis der meisten hier betrachteten Bereiche heißt das, dass meistens nur partiell befriedende Lösungen gefunden werden werden. Die Entwicklung neuer Formen öffentlich geförderter Beschäftigung oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, in Einheit mit Formen demokratisch geprägter Regionalisierungsprozesse (darunter von Sozialberichterstattung etc.) könnte mittel- und langfristig ein Weg sein, um bestimmte, nicht mehr den Bedürfnissen der BürgerInnen entsprechende Strukturen des ÖD umzubauen. Die höhere „Durchlassfähigkeit“ zwischen ÖD und anderen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung, ohne Aufweichung sozialer Standards, aber in Bindung an das Votum und an die Interessen der BürgerInnen am Ort, an dem die Leistungen tatsächlich gebraucht werden, wäre eine der Kehrseiten einer demokratisierten Haushaltspolitik. Das würde auch neue Anforderungen und Spielräume für Beschäftigungspolitik, etwa hinsichtlich der Entwicklung eines Öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, entstehen lassen. Ebenso wäre weiterhin eine Entwicklung von bindenden, öffentlich bestimmten Rahmenbedingungen und Controlling-Mechanismen für die Realisierung von öffentlichen Aufgaben, Aufgaben der Daseinsvorsorge, bei der Übergabe von Leistungen an freie Träger und andere Private erforderlich.

Daraus ergeben sich natürlich auch Konsequenzen für alle Formen denkbarer Beteiligungsmodelle bzw. vorgeschalteter Debatten. Die hier skizzierte Widerspruchskonstellation etwa deutet darauf hin, dass eine demokratische BürgerInnenbeteiligung ohne eine Zukunftsdiskussion zu den Perspektiven der entsprechenden Region unter Einbeziehung der Beschäftigten des ÖD und der Gewerkschaften diesen Namen kaum verdienen dürfte. Für den Teilbereich des Sozialen wird darauf in dem folgenden Beitrag zum Thema Sozialberichterstattung einzugehen sein.

Wie sehr allerdings der Gedanke eines kooperativen Herangehens an Haushaltsfragen wie generell an Fragen der Gestaltung von Lebensverhältnissen mit den vorgefundenen tradierten Denkschemata bei Gewerkschaften und Beschäftigten kollidiert, mag folgendes Zitat aus einer Veröffentlichung der ehemaligen Gewerkschaft ÖTV illustrieren: “Die Verwaltung und die Politik müssen die positiven Auswirkungen von Bürgerbeteiligung erkennen und darauf

reagieren. Auf der Grundlage von politischen Zielvorstellungen der Parteien und der Verwaltungen können Bürgerbeteiligungen zur Belebung der Kommunen beitragen. Das muss sich in gesetzlichen Rahmenbedingungen widerspiegeln.“¹⁰ Es sei davon abgesehen, dass der Autor es für außerordentlich bedenklich hält, wenn hier der Verwaltung die Funktion der Formulierung eigener politischer Zielvorstellungen zugesprochen wird, steht hier das Verständnis des Verhältnisses von Politik und BürgerInnen auf dem Kopf. BürgerInnen sollen an der Realisierung von politischen Zielen anderer Institutionen beteiligt - nicht sie bestimmen die politischen Ziele. Nimmt man diese Philosophie zum Ausgangspunkt der Betrachtungen, zeigt sich der wirkliche Zweck der in vielen Modellen zur Verwaltungsreform angesprochene „Kunde“ BürgerIn. An anderer Stelle wird die bereits angeführte Problemlage durchaus treffend charakterisiert. Dort heißt es bezugnehmend auf die Beschäftigten des ÖD und ihrer Rolle bei Bürgerbeteiligung: Sie müssen Initiativen aufgreifen können und sie nicht als Angriff auffassen.“¹¹ Wenn dann allerdings ausgeführt wird, dass BürgerInnen die „Chance“ bekommen sollten, als Partner, als Nachfrager für Dienstleistungen gesehen zu werden, so wird hier wieder ein hierarchisches Verhältnis eingeführt. Die Betrachtung der BürgerInnen als „Nachfrager“ macht den ÖD beliebig - BürgerIn kann als „Nachfrager“ auch woanders nachfragen. BürgerIn soll aber als BürgerIn, d.h. als bewusst in einem Gemeinwesen lebender Mensch Leistungen in Anspruch nehmen und diese Inanspruchnahme im Bezug zur Entwicklung der entsprechenden Region insgesamt stellen können.

Potenziale der BürgerInnenbeteiligung bei der Lösung haushaltspolitischer Probleme

Berechtigt wird nun die Frage gestellt, warum denn eigentlich BürgerInnenbeteiligung überhaupt einen Ansatz für die Lösung haushaltspolitischer Probleme bieten könnte.

BürgerInnenbeteiligung bringt kein Geld - im Gegenteil, sie kostet vielleicht sogar noch welches. Zudem ist sie in ihrer Richtung und in ihren Konsequenzen aus der Sicht von PolitikerInnen und Verwaltung scheinbar unberechenbar. Die Intentionen einiger Verfechter von Konzepten unter dem Dach „BürgerInnenbeteiligung“ gehen eher in Richtung einer Integration der BürgerInnen, um die Rechtfertigung eigener Strategien, vielleicht auch um einen gewissen moralischen Druck zur Akzeptanz haushaltspolitischer Entscheidungen von PolitikerInnen, Verwaltungen oder Interessengruppen.

¹⁰ Zur Diskussion gestellt: Bürgerkommune und Bürgerbeteiligung. Eine Bestandsaufnahme lokaler Projekte von Personalräten. Hrsg. von verdi Bundesverwaltung, Fachbereich Gemeinden Stuttgart 2001. S. 27

¹¹ ebenda S.23f.

Natürlich kann BürgerInnenbeteiligung erst einmal „nur“ die Frage nach einer an den tatsächlichen Bedürfnissen der Menschen in einer Region orientierten Verteilung von Mitteln stellen - was schon viel ist. Sie greift aber in dem Moment weiter, in dem deutlich wird, dass Mittel tatsächlich nicht ausreichen. Insoweit kann BürgerInnenbeteiligung durchaus aktivierend sein, kann dazu beitragen, die eigene Lebensweise zu problematisieren und den Verlauf wirtschaftlicher und sozialer Prozesse aber auch Interessenlagen im Kontext dieser besser zu verstehen. Damit werden Grundlagen geschaffen, um BürgerInnen nicht nur ein eigenständiges Gewicht in den Diskussionen um Haushaltspolitik mit Verwaltung, PolitikerInnen (hier vor allem ParlamentarierInnen) und traditionellen Lobbyorganisationen zu verschaffen.

Es gilt also an dieser Stelle konkreter zu erfassen, in welchen Formen BürgerInnen bereits heute auf Haushaltspolitik Einfluss nehmen.

1. Tatsächlich sind hier zuerst die Formen zu nennen, die mit der klassischen parteidemokratischen bzw. Lobbyarbeit verbunden sind. Planfeststellungsverfahren im Baubereich oder auch bereits die Einbeziehung von BürgerInnen als Bürgerdeputierte wären hier zu berücksichtigen. Mit Instrumenten, wie den Planungszellen, wurden Versuche unternommen, im Rahmen der hier angedeuteten Art der Verfahren ein breiteres Spektrum an Interessen modellhaft einzufangen, damit Akzeptanz von erarbeiteten Vorschlägen zu erhöhen, gleichzeitig aber die Abläufe im Kern in der Hand der Verwaltung und unter weitgehendem Einfluss der PolitikerInnen zu belassen. Ähnlich ist die Wirkungstendenz etwa der „Quartiersmanagement“-Konzepte einzuschätzen.

2. Eine etwas andere Tendenz zeichnet sich in Bewegungen, wie der Lokalen Agenda 21 und Netzwerk Gesunde Städte ab. Ähnlich, wie die hier auch zu nennenden Initiativen zu Sozialberichterstattungen bzw. zur Sozialplanung sowie zu Armutskonferenzen richten sie sich a priori an ein breiteres Publikum und rücken in stärkerem Maße die Lebensweise in ihrer Komplexität in den Mittelpunkt der Betrachtung. Globale Entwicklungen werden in ihren lokalen Konsequenzen sichtbar - und lokal erscheinende Entscheidungen werden in den Rahmen ihrer möglichen globalen Konsequenzen gestellt. Vor allem hervorzuheben ist die Möglichkeit, im Rahmen dieser Initiativen viele Menschen verschiedenartiger sozialer Gruppen zu erreichen. Dem Potenzial nach bleiben die Zugangsschwellen zu diesen Verfahren niedrig, insoweit ist vor allem das Demokratiepotenzial hoch, inwieweit sich dies wiederum in ein hohes Maß an Akzeptanz umschlägt, steht auf einem anderen Blatt und hängt von einer Vielzahl weiterer Faktoren ab.

Sollen die dann formulierten Ziele und Aufgaben realisiert werden, hat dies allerdings oft weitreichende haushaltspolitische Konsequenzen. Tatsächlich jedoch gelingt es nur in wenigen Fällen, diesen Konsequenzen Öffentlichkeit zu verschaffen und für ihre Durchsetzung Mehrheiten zu gewinnen. Die Anerkennung der Konsequenzen setzt die Vermittlung auf dem klassischen parlamentarischen Weg und in den Verwaltungen voraus, und diese Vermittlung ist meist nur schwer zu erreichen. Die Rückwirkungen oft erlebter Unmöglichkeit der Realisierung vernünftiger und notwendiger Aufgaben demotiviert Aktive und wirft sie auf kleinste Lösungen zurück. Erlebt wird ein Auseinanderfallen von Ressourcenverfügung und Kompetenz. Zum Teil ist dies tatsächlich machtpolitischen Interessenkonstellationen geschuldet. Es gibt aber eine weitere Ursache, die nicht zu unterschätzen ist. Obwohl die Zugangsschwelle zu den Verfahren niedrig gehalten werden kann und auch Themen behandelt werden, die jeden Menschen in der einen oder anderen Form betreffen und zu denen er entsprechend seine Meinung formulieren kann, bleiben sie spezialisiert, berühren sie Teilaspekte der regionalen wie globalen Entwicklung, wenn auch sehr wichtige. Die Lösung der damit zwangsläufig entstehenden Kollisionen zwischen den verschiedenen in unterschiedlichen demokratischen Exkursen erarbeiteten Zielen verbleibt außerhalb des Zugriffes der aktiv Handelnden.¹² Er verbleibt außerhalb ihres Zugriffs, auch wenn sich die TeilnehmerInnenkreise an den verschiedenen Initiativen wie allgemein üblich überlappen und die politischen EntscheidungsträgerInnen in die Initiativen eingebunden sind. Zwar werden Aufgaben für die Haushaltspolitik formuliert, ABER NICHT DIE HAUSHALTPOLITIK SELBST. Ein breites Spektrum demokratischer Mitwirkungsinstrumente bedeutet noch nicht ein Mehr an Demokratie. Demokratische Potenziale entfalten sich nicht in ihrer Exklusivität, sondern in ihrem Zusammenwirken. Die einzige Konsequenz muss lauten: Der Haushalt muss selber Gegenstand direkter Demokratie werden. Anders werden die angedeuteten und täglich zu erlebenden Interessenkollisionen nicht zu lösen sein.

Praktisch bedeutet dies also, dass verschiedenartige Instrumente der BürgerInnenbeteiligung und direkter Demokratie entwickelt werden müssen, die auf der einen Seite untereinander anschlussfähig sein müssen, wie auch gemeinsam zur Haushaltspolitik. BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik oder Demokratisierung von Haushaltspolitik ersetzt also nicht andere

¹² Das bedeutet nicht die völlige Auflösung der Haushaltspolitik in regionale Entscheidungen, schon weil nicht zu erwarten ist, dass unter diesen Bedingungen a priori der erforderliche Schutz von politische schwächeren Gruppen tatsächlich garantiert werden könnte. Die Wahrung grundlegender sozialer Rechte muss auch bei Demokratisierung der Haushaltspolitik als unabweisbare gesellschaftliche Anforderung in regionalen Haushalten obligatorisch gewährleistet werden. Natürlich engt das Spielräume für weitere Prioritätensetzungen ein, drängt aber die regionalen Akteure auch dazu, das WIE von Haushaltsrealisierung in die Debatte zu stellen.

Formen der demokratischen Mitwirkung oder der Wahrnehmung gegebener rechtlicher Beteiligung- bzw. Mitwirkungsformen, sondern muss

- sie ergänzen,
- sie zusammenführen und
- ihnen neue Felder erschließen.

Zumindest was die gegenseitige Anschlussfähigkeit (oder Kompatibilität) betrifft, ist dazu schon viel unter dem Stichwort „regionales Leitbild“ oder „Leitbild regionaler Entwicklung“ diskutiert und getan worden. Was nun zu leisten ist, ist in vielen Regionen die tatsächliche

Zusammenführung, grundsätzlich die Herstellung von Anschlussstücken in die Haushaltspolitik und die Entwicklung von Formen, in denen Haushaltspolitik dazu beiträgt, neue Felder demokratischer Mitwirkung zu erschließen.

Derartige Anschlüsse dürften in einer fundierten Prioritätensetzung für Haushaltsentscheidungen, in einer demokratischen Bestimmung von Wegen der Realisierung von Entscheidungen liegen¹³ und schließlich in einer verstärkten Rechenschaftspflicht zur Realisierung des Haushaltes durch Verwaltung und Politik liegen.

BürgerInnenbeteiligung - unterschiedliche Modelle

Stärkere Beteiligung der BürgerInnen an kommunalen Entscheidungen, darunter in der Haushaltspolitik, ist heute eine Forderung, die von unterschiedlichen politischen Spektren mit unterschiedlichen Intentionen bejaht wird. Diese Diskussionen sind weltweit zu beobachten. Die Vorstellungen in diesem Bereich lassen sich zwischen zwei Polen beschreiben: Der eine Pol ist vor dem Hintergrund der tiefgehenden Legitimationskrise, in die staatliches Handeln geraten ist, zu sehen; BürgerInnenbeteiligung soll zur Rückeroberung der Legitimation beitragen. Auf dem anderen Pol geht es darum, ein Gegengewicht zu der klassisch einseitigen, von Eigeninteressen des Staates und mächtiger Lobbyverbände geprägten Politik zu schaffen, umfassende demokratische Mitwirkung in einen der zentralen Bereiche der Konstitution von Macht in der Gesellschaft zu tragen. In dieser Hinsicht ordnet sich die Frage der BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik in die Debatte um die Zukunft der Kommunen und Regionen, um die Zukunft von Strukturen demokratischen Handelns generell ein. Sie sind im Zusammenhang zu sehen mit den Diskussionen um die Zukunft des öffentlichen Dienstes, um die Rolle des Ehrenamtes, bis hinein in konkrete Fragen der Ausrichtung der Gewährung sozialer Leistungen, etwa der

¹³ So geschehen in der Abstimmung zur Privatisierung der Stadtwerke in Dortmund.

Sozialhilfe. Für das Verständnis der unterschiedlichen Konsequenzen verschiedener Ansätze der BürgerInnenbeteiligung soll daher ein kurzer Blick auf diese Debatten geworfen werden.

Besondere Bedeutung für die Verbreitung des Gedankens der BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik hat das von der Bertelsmannstiftung initiierte und wesentlich von ihr geprägte Netzwerk Kommunen der Zukunft sowie in den Diskussionen zur Staatsaufgabenkritik. Unter den Kriterien zur Teilnahme an diesem Netzwerk steht die Aufstellung eines Bürgerhaushaltes an vorderster Stelle.

Die CSU spricht in ihren Vorstellungen zu einer „aktiven Bürgergesellschaft“ davon, dass BürgerInnen „Verantwortung übernehmen“ sollen, unter anderem auch Verantwortung für Nachhaltigkeit; und dazu gehört die Entwicklung eines „Kostenbewusstseins“¹⁴.

Haushaltspolitisch relevante Forderungen, wie etwa die nach mehr Transparenz oder nach Partnerschaft von Politik und Bürgern, werden unter diesem Gesichtspunkt gesehen. Auch die postulierte „Verpflichtung zum Vorbild“ oder der geforderte Vorrang der kleineren Einheiten werden so platziert. Ähnlich lassen sich die Konzepte der WIR-Gesellschaft (CDU) oder die Aussagen der Initiative „Neustart-für eine liberale Sozialpolitik“ (vorher „Umdenken-Anstiftung zur Freiheit“) im Umfeld der FDP (getragen von der Friedrich-Naumann-Stiftung) einordnen. Praktische Bedeutung erlangt die Diskussion um den BürgerInnenhaushalt vor allem mit dem Projekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“, das am 3.11.2000 gemeinsam vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann-Stiftung vorgestellt wurde. In der in diesem Zusammenhang verbreiteten Pressemitteilung des Innenministeriums¹⁵ heißt es, dass der Haushalt allgemein verständlich dargestellt und auf Fachchinesisch und überflüssige Details verzichtet werden solle. Beteiligung wird als „Mitreden“, wenn in der Stadt oder der Gemeinde finanzielle Prioritäten gesetzt werden verstanden, wodurch „Missverständnis und mancher Ärger“ vermieden werden könne.

Natürlich sind dies notwendige Voraussetzungen für demokratischere Haushaltspolitik. Aber die hier vorgenommene Fixierung auf die Integration der BürgerInnen in gesetzte

Entwicklungsstrategien - also das Erklären von Entscheidungen, das Vermitteln von gesetzten Leitbildern - nicht das selbständige Entwickeln dieser Strategien entspricht auch weitgehend der bisherigen Praxis der BürgerInnenbeteiligung in Haushaltsfragen in der Bundesrepublik. Der

¹⁴ vgl. Glück, Alois (2000), Neue Wege in der Kommunalpolitik, in: Hanns-Seidel-Stiftung eV [Hrsg.], Politische Studien Sonderheft 3/2000, München, S.7-16.

¹⁵ vgl. „Projekt „Bürgerhaushalt“ vorgestellt – Künftig stärkere Beteiligung der Bürger an der Haushaltsaufstellung.“ Düsseldorf, 03.Nov.2000 hrsg. vom Innenministerium NRW

BürgerIn wird ein „Raum“ gegeben - die Entstehung dieses Raumes bleibt dem Zugriff verschlossen. Sosehr das in diesem Zusammenhang tatsächlich gewachsene Maß an Öffentlichkeit von Politik zu schätzen ist, liegt hier eine, wenn nicht die entscheidende Grenze der in Deutschland derzeit praktizierten Modelle der BürgerInnenbeteiligung generell. Das Herangehen reproduziert eine „Blick-von-oben-Politik“, einen Politikstil, der die BürgerInnen nicht als Souverän, sondern als mehr oder weniger fähigen Kunden oder Berater einstuft. Exemplarisch dafür ist folgendes Zitat aus einem im Internet dokumentierten Disput¹⁶:

Am 11.4. schreibt ein Bürger:

„Wie aktive Bürgerbeteiligung gesehen wird, haben ca. 3.500 Bürger/-innen vor kurzem erfahren. Das Bürgerbegehren zum Erhalt Hildener Grün- und Freiflächen wurde mit überwältigender Ratsmehrheit - gegen die Stimmen der Bürgeraktion und der Grünen, mit Stimmenthaltung der Unabhängigen - für "nicht zulässig" erklärt. Auch diffamierende Aussagen waren im Rat zu hören. Der Bürgerwille wurde öffentlich ins Abseits gedrängt.

Nach der Endlosdebatte um den Haushaltsentwurf 2001, ist seitens des Rates nicht zu erwarten, dass ausgerechnet beim Kommunalhaushalt Bürgerbeteiligung tatsächlich gewünscht wird. Auch die Behandlung der "Lokalen Agenda 21" lässt an der Ernsthaftigkeit dieses Projektes zweifeln.

Wenn lokales politisches Geschehen unkompliziert und durchschaubar werden soll, müssen zunächst Glaubhaftigkeit und Visionen für eine vernünftige Stadtentwicklung auf den Tisch.“

Die Antwort des Finanzdezernates der Stadt am 18.4.2001 lautet:

„... das Thema "Kommunaler Bürgerhaushalt" hat nichts mit Bürgerbegehren, Lokaler Agenda 21 oder Ähnlichem zu tun. Es geht in diesem Projekt darum, den Haushalt also die Finanzen einer Stadt in lesbarer und verständlicher Form darzustellen. Der Rat der Stadt Hilden hat daher auch einstimmig den Beschluss gefasst, sich an diesem Modellprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann-Stiftung zu beteiligen.

Die Verwaltung wird deshalb alles daran setzen, dieses Ziel zu erfüllen. Sie wird mit den interessierten Bürgerinnen und Bürgern dieser Stadt über den Kommunalen Haushalt diskutieren, Rahmenbedingungen darstellen, die eingereichten Vorschläge zum Haushalt aufnehmen und im Zuge der Haushaltsplanberatungen 2002 dem Rat der Stadt Hilden zur Beschlussfassung vorlegen.

¹⁶ unter www.hilden.de Rubrik Bürger online; in den letzten Monaten wurden die Web-Angebote der an dem Modellprojekt Bürgerhaushalt in NRW teilnehmenden Kommunen unter www.buergerbeteiligung.nrw.de

Ein weiteres Kernstück dieses Projektes ist die Dokumentation. Von daher werden alle Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt, die sich aktiv beteiligt und Vorschläge einreicht haben nach der Beschlussfassung über den Haushalt 2002 eine Antwort erhalten.

Mit freundlichem Gruß

Ihr Finanzdezernat der Stadt Hilden“

Diese beschränkte Sichtweise auf das Thema spiegelt sich auch in den praktizierten Modellen wider.

Unterschiedliche Wege der BürgerInnenbeteiligung

Wie bereits angedeutet, ist die BürgerInnenbeteiligung in Haushaltsfragen zu einem Element der Sicherung der Legitimation von gesellschaftspolitischen Qualitäten geworden.

Überblickt man die diskutierten und zum Teil umgesetzten Konzepte, lassen sich folgende widerstreitende politische Ansätze konstatieren.

1. Die Integration der BürgerInnen in eine in ihrer Richtung durch sie nicht zu hinterfragende Umverteilungspolitik, die die Privatisierung gesellschaftlicher Ressourcen zum Kernprozeß hat und vor diesem Hintergrund BürgerInnenbeteiligung

a) als bewusste Akzeptanz der Umverteilungsprozesse und

b) als unentgeltliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben durch BürgerInnen

versteht. BürgerInnenbeteiligung wird vor allem als nachvollziehender Prozess im Rahmen eines bestimmten ideologischen und politischen Gesellschaftsverständnisses verstanden, nicht als offener Prozess, der Gesellschaft jenseits der Vorstellungen von Politik und Verwaltung auch verändern kann.

2. BürgerInnenbeteiligung erschöpft sich nicht in der Möglichkeit des Nachvollziehens von politischen und Verwaltungsentscheidungen, sondern schließt die Möglichkeit der Entscheidung über Grundrichtungen der Entwicklung der entsprechenden Region **und** die Wege der haushaltspolitischen Untersetzung dieser Zielvorstellungen mit ein. BürgerInnen bestimmen die Richtungen der Haushaltspolitik sowohl auf der Ausgaben, als auch auf der Einnahmenseite unmittelbar mit. Nicht nur die Verteilung, sondern auch die Aufbringung der Mittel wird schrittweise demokratischer Einflussnahme unterworfen. In diesem Sinne ist BürgerInnenbeteiligung ein politisch und ideologisch in die Zukunft gesehen offener Prozess, der Veränderungsoptionen einschließt.

Der Charakter dieser beiden Grundrichtungen lässt sich an folgenden Punkten festmachen.

- Ziel der BürgerInnenbeteiligung
Wird die kommunale/regionale/nationalstaatliche Ebene als reaktive Ebene und entsprechend die BürgerInnenbeteiligung als Legitimation von Anpassungsprozesse auf nicht zu hinterfragende Rahmenbedingungen (Haushaltswang- und Standortkonkurrenz-Ideologie) betrachtet oder ist sie in solidarische, aktive gestaltungsorientierte Konzepte eingebunden? (Legitimation durch ganzheitliche Veränderung)
- Modus der Entstehung des Haushaltes
In welchem Maße erfolgt ein umfassender Prozess der Interessenabwägung, welchen gesellschaftlichen Gruppen wird Raum gegeben, welche werden faktisch ausgeschlossen, welche Zugangsschwellen existieren - werden sie bewusst niedrig gehalten oder hoch angesetzt, wie wird eine Konzentration auf wesentliche Felder mit einer notwendigen Breite der Diskussion der angestrebten Gesamtentwicklung verbunden?
- Rechte der BürgerInnen im Prozess
Wie sind die Rechte hinsichtlich Umfang, Permanenz und Zugänglichkeit der Einflussnahme hinsichtlich der erforderlichen Informationen ausgestaltet, inwieweit wird eine übermäßige Einflussnahme von Politik und Verwaltung auf die Meinungsbildung der BürgerInnen (etwa durch eine selektive Informationspolitik) ausgeschlossen?
- Verhältnis BürgerInnen-Verwaltung-PolitikerInnen
Inwieweit bestätigt sich in diesem Verhältnis die Stellung des/der BürgerIn als Souverän gegenüber der Politik und gegenüber der Verwaltung bei gleichzeitiger Ausschöpfung der spezifischen Möglichkeiten repräsentativer Demokratie? Inwieweit trägt die BürgerInnenbeteiligung zu mehr Transparenz in allen den Haushalt betreffenden Fragen bei (also auch auf der Einnahmenseite)? Inwieweit werden Verantwortung und Verantwortlichkeit von PolitikerInnen und Verwaltungsangestellten deutlicher und fühlbarer?
- Tiefe der Eingriffsmöglichkeiten
Inwieweit werden haushaltpolitische Diskussionen und Erwägungen mit Politikkonzepten auf anderen Feldern verbunden; inwieweit werden aus bereits

existierenden Formen des Engagements von BürgerInnen Anforderungen an den Haushalt abgeleitet? Welche Möglichkeiten werden für die Beeinflussung der Einnahmeentwicklung, etwa durch die Gestaltung der Arbeit kommunaler Unternehmen oder von Beteiligungen der Kommune, geboten, wie werden Entscheidungen zur Zusammenarbeit mit privaten Partnern, mit anderen Kommunen behandelt, wie wird bei Privatisierungen verfahren?

Ein Beispiel: BürgerInnenbeteiligung in Porto Alegre¹⁷

Seit mehr als 10 Jahren sind die BürgerInnen in Porto Alegre an der Aufstellung des Haushaltes ihrer Stadt direkt beteiligt. Diese Beteiligung beschränkt sich zwar bisher auf die Investitionsplanung, erfasst damit aber gerade den Bereich, der entscheidende langfristige Wirkungen auf die Lebensbedingungen in der Stadt haben.

Im Detail läuft der Prozess in drei Runden ab.

In einer ersten Runde (März und April) werden die Ergebnisse des letzten Jahres diskutiert und die RepräsentantInnen für das kommende Jahr gewählt. Dazu legt die Verwaltung eine Abrechnung mit Blick auf die Aufgabenstellungen, wie sie im Rahmen der Debatten erarbeitet wurden, vor. Die Abrechnung liegt schriftlich den BürgerInnen vor. Diese öffentlichen Bürgerversammlungen werden von einem "Koordinationskomitee" geführt, dem u.a. der Bürgermeister, der Chef der Planungsabteilung sowie der jeweilige regionale Koordinator der Bürgerbeteiligung angehören. Die Ergebnisse des vergangenen Jahres werden diskutiert und entsprechend den Ergebnissen dann die VertreterInnen für das "RepräsentantInnenforum" gewählt.

Durch diese RepräsentantInnenforen werden die Diskussionen der folgenden Etappe (Zwischenetappe) organisiert. Diese Phase läuft unabhängig von der Verwaltung, kann auf Nachbarschafts-, Strassen-, regionaler oder eben auch thematischer Ebene abgewickelt werden. Jede dieser Gemeinschaften kann die Zahl und den Ablauf der nun folgenden öffentlichen Beratungen selbst bestimmen. Ziel dieser Beratungen ist die Bestimmung der Prioritäten für die

¹⁷ Die Darstellung orientiert sich an Materialien der Stadtregierung von Porto Alegre, der Regierung des Bundesstaates Rio do Sul sowie derzeit nur in portugiesischer Sprache verfügbaren zwei Büchern von Luciano Fedozzi: Fedozzi, Luciano, *Orcamento Participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*, 2. Aufl., Porto Alegre 1999. und der., *O Poder da Aldeia. Genese e Historia do Orcamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre 2000. An deutschsprachigen Publikationen sei z.B. verwiesen auf Herzberg, Carsten, *Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*, in: *Region-Nation-Europa* Bd.9, Münster 2001.

Entwicklung der jeweiligen Region. Diese Prioritätensetzungen werden in einem Punktesystem bewertet und entsprechend der Zahl der von den vorgeschlagenen Projekten betroffenen BürgerInnen gewichtet. Durch die umfassende Protokollierung der Vorschläge und das eingängige Bewertungssystem ist von Anfang an ein Höchstmaß an Zugänglichkeit und Transparenz der Haushaltsdebatte gewährleistet. In den fachbezogenen Foren geht es in ähnlicher Weise um die Diskussion entsprechender Richtlinien für die Entwicklung der Stadt bzw. des Bundesstaates.

Bei den erwähnten **inhaltlichen Themenfeldern** handelt es sich um folgende:

- Transport und Verkehr,
- Gesundheit und soziale Dienste, Bildung,
- Kultur und Erholung,
- Wirtschaft und Steuern,
- Stadtgestaltung und -entwicklung.

Ein Beispiel für die Arbeit der Foren auf thematischen Feldern sind z.B. die "Prinzipien und Haupttrichtungen zur Entwicklung des staatlichen Bildungssystems" im Bundesstaat, die in einem solchen Prozess entstanden sind und weiterentwickelt werden.

In die Diskussionen der Zwischenrunde fließen auch Informationen, Vorstellungen bzw. Vorschläge der Verwaltung ein, ohne dass sie bereits den Charakter von Vorabentscheidungen tragen.

Die Ergebnisse dieser Diskussion werden ebenfalls protokolliert und ergeben schließlich eine Prioritätenliste, die in die zweite Runde eingespeist wird.

In dieser zweiten Runde (Juni/Juli) präsentiert die Verwaltung die erwarteten relativ fixen Ausgaben (Personalausgaben, Zinsen und Tilgungen, andere materielle Aufwendungen) sowie die erwarteten Einnahmen. Gleichzeitig wählt die Bevölkerung direkt die VertreterInnen für den "Rat der BürgerInnenbeteiligung". Jede der 16 Regionen der Stadt und der fünf themenbezogenen Foren wählt zwei VertreterInnen sowie zwei StellvertreterInnen. Ihr Mandat läuft ein Jahr und sie können einmal wiedergewählt werden. Das VertreterInnenforum kann ihnen das Mandat jederzeit entziehen. Ihre Aufgabe ist es, gemeinsam mit der Verwaltung den Haushalt und den Invest-Plan entsprechend den von der Bevölkerung bestimmten Prioritäten aufzustellen.

Von Seiten der Verwaltung wirken der Koordinator des Planungs-Kabinetts und der Koordinator für Beziehungen zwischen Verwaltung und Gemeinde in diesem Rat mit - allerdings ohne Stimmrecht.

In dem sich nun anschließenden Prozess der Haushaltsaufstellung wird von drei wesentliche Indikatoren ausgegangen: die in den Regionen bestimmten Prioritäten, die in den Diskussionen zu den Themenfeldern bestimmten Leitlinien sowie in Arbeit befindliche Projekte und schließlich die Anforderungen zur Sicherung eines bestimmten Grundbestandes an Dienstleistungen und von Reserven für Katastrophenfälle. Im September wird das Planwerk dann im Rat der BürgerInnenbeteiligung diskutiert und schließlich bestätigt. Im Oktober und November muss sich das Stadtparlament mit dem Haushalt befassen und ihn verabschieden. Anschließend wird der Invest-Plan aufgestellt, der sich auf den Haushalt und auf die in den Debatten ermittelten Bedürfnisse der Bevölkerung stützt. Desgleichen wird anhand eines Punktsystems ermittelt, wie Ressourcen zwischen den einzelnen Regionen zu verteilen sind.

Im Kern widerspiegelt der Prozess die Phasen

- Bedarfsermittlung
- Ressourcenprüfung
- Interessenabwägung
- Kompromiss
- Entscheidung
- Realisierungskontrolle

die sich in allen politischen Prozessen wiederfinden. Die wesentlichen qualitativen Momente liegen

- in der breitesten Zugänglichkeit des Prozesses
- in einem breiten Prozess der Bedarfsbestimmung
- in der Öffentlichkeit des Prozesses
- in der Institutionalisierung direkt-demokratischer Momente als die Organe indirekter Demokratie kontrollierende (ohne, dass diese Organe über Machtinstrumente außer der Öffentlichkeit verfügen).

Zu den bemerkenswerten Charakteristika des hier nur unvollständig skizzierten Politikansatzes gehört es, dass seine Realisierung auch mit der Entwicklung von Bildungsangeboten für BürgerInnenbeteiligung (also Befähigung zur Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen) und Konzepten Solidarischen Wirtschaftens (Selbsthilfe-Genossenschaften usw.) verbunden sind, die von einer Vielfalt von kleineren und größeren NGO's getragen werden. Der BürgerInnenhaushalt stützt sich so auf ein stark basisgetragenes, lebendiges soziales und politisches Netz.

Diese Form der BürgerInnenbeteiligung wird heute bereits in mehreren Regionen bzw. Städten Brasiliens praktiziert. Eine Veröffentlichung aus dem Jahr 2001 fasst Erfahrungen aus 18 Gemeinden und 5 Bundesstaaten zusammen.¹⁸ Die Gemeinden bzw. Staaten werden von verschiedenen Parteien regiert.

Für das Verständnis von Entschiedenheit und Enthusiasmus, mit denen das Konzept BürgerInnenbeteiligung in Brasilien aufgenommen wird, ist die politische Entwicklung des Landes zu berücksichtigen. Über Jahrzehnte hatten es die wechselnden Regierungen, direkt vom Militär gestellt oder faktisch von ihm kontrolliert, verstanden, jede politische Opposition einschließlich der Gewerkschaftsbewegung zu unterdrücken oder doch wenigstens weitgehend zu lähmen. Die außerordentlich Konzentration des Reichtums in den Händen einer privatkapitalistisch-technokratischen Schicht, deren Interessen eng mit denen multinationaler Konzerne verbunden sind, hatte in ihrer Kehrseite ein außerordentlich korruptes Staatsgebilde hervorgebracht, dessen wesentliche Bestimmung die weitere Konzentration von Reichtum und Macht war. Als neuer, in den achtziger Jahren entstandener linken politischen Kraft war für die PT, der wesentlichen politischen VerfechterIn des hier dargestellten Modells, radikale Demokratisierung eine entscheidende Forderung. Das Festhalten an diesem Ansatz erklärt sich zu einem großen Teil aus Herkunft und Charakter dieser Partei. Sie wurde Anfang der achtziger Jahre von Menschen gegründet, die in Gewerkschaften sowie sozialen, oft kirchlichen Basisstrukturen aktiv waren bzw. sind.¹⁹ Sie steht nicht in unmittelbarer Nachfolge anderer bestehender oder nicht mehr bestehender Parteien. Ihre Exponenten, wie etwa Lula, kamen aus den Gewerkschaften, haben dort aber bereits eine neue Generation von nicht in das vom Militär konstruierte Gewerkschaftssystem integrierten Funktionären vertreten.

Die so erarbeitete Sichtweise und die politisch-soziale Herkunft der AktivistInnen prägten offensichtlich die Überlegungen nach dem Wahlerfolg der PT in Porto Alegre. Die Situation dürfte dem deutschen Leser nicht unbekannt sein: Es konnten fast keine Investitionen vorgenommen werden, da 98 Prozent des Haushaltes von den Lohnkosten der Verwaltung verbraucht wurden. Die Verteilung der Haushaltsmittel war nicht transparent und traf nicht die realen Bedürfnisse der Bevölkerung. Und dies, obwohl die Stadt seit 1980 eine enorme

¹⁸ Orçamento Participativo. Experiências em administrações municipais e estaduais. hrsg. von Fundação Perseu Abramo (CD-ROM) vgl. auch eine umfangreiche online-Darstellung unter <http://www.portoalegre.rs.gov.br> (in portugiesischer Sprache)

¹⁹ vgl. zur Geschichte der PT: Sader, Emir/Silverstein, Ken: "Keine Angst vor besseren Zeiten": Lula, die PT und Brasilien. Köln: ISP, 1994 sowie unlängst in englischer Sprache erschienen: Workers' Party – Brazil. Paths. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002

Zuwanderung zu verzeichnen hatte. Der erste Schritt der neuen Stadtverwaltung war eine Steuerreform, um den Spielraum für Investitionen zu erweitern. In weiteren Schritten wurde vor allem die Korruption bekämpft. In dem Maße, in dem die Steuerreform Ergebnisse zeigte, stieg auch die Beteiligung der BürgerInnen an den damit verbundenen Entscheidungsprozessen. Das wachsende Gewicht der Stimme der BürgerInnen, die wachsende Transparenz der Entscheidungsprozesse und die unmittelbare Konfrontation der Verwaltung und der PolitikerInnen mit den BürgerInnen in der Haushaltsdiskussion beförderten wiederum den Kampf gegen Korruption und Klientelismus.

Porto Alegre hat nicht nur ein Anwachsen der Lebensqualität zu verzeichnen. Durch das verhältnismäßig günstige soziale Umfeld, die relativ geringe Korruption und verhältnismäßig hohe öffentliche Sicherheit ist die Stadt zum Ziel von Investoren geworden, wodurch sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der gesamten Region verbessern.²⁰

Haushaltspolitik ist Zukunftspolitik – mögliche Ansätze

Bei näherer Betrachtung ergeben sich auch in Deutschland vielfältige Ansätze, die zu einer echten BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik weiterentwickelt werden könnten. Voraussetzung ist, dass die vielfältigen Initiativen auf ihre Haushaltsrelevanz geprüft werden und bewusst in den haushaltspolitischen Kontext gestellt werden. Genau besehen existieren hinreichend viele Verfahren, die in den Prozess des Aufbaus eines echten BürgerInnenhaushaltes einfließen könnten. Wir sind in Deutschland mit einer Vielzahl von möglichen Bausteinen partizipativer Haushaltspolitik konfrontiert, die derzeit kein Gebäude bilden und es aus der Sicht eines Teils der PolitikerInnen auch nicht in diesem Sinne sollen. Dessen ungeachtet ist ihr Ausbau unbedingte Voraussetzung für eine neue Haushaltspolitik, für die Verwandlung des Haushaltes in einen unmittelbaren Gegenstand demokratischer Mitwirkung. Dafür sind praktizierte Prämissen der Haushaltspolitik freilich vom Kopf auf die Füße zu stellen. Der Grundsatz wäre:

Alle Initiativen, Vorschläge usw. manifestieren einen an sich zu befriedigenden gesellschaftlichen Bedarf.

Demzufolge kommt der Gestaltung von Prozessen, in denen alle BürgerInnen die Möglichkeit erhalten, ihren Bedarf zu artikulieren, eine vorrangige Bedeutung zu. Es ist, wenn es um den

²⁰ zu Potenzialen und Grenzen des Konzeptes vgl. Becker, J., Der progressive erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre, in: Journal für Entwicklungspolitik, 2001, 2

Aufbau einer Strategie zu einem BürgerInnenhaushalt **zuerst** also zu fragen, wo und in welcher Weise **Bedarfsformulierung** bereits stattfindet und welche sozialen Schichten daran beteiligt sind und welche nicht. Von besonderer Bedeutung erscheint dabei die Weiterentwicklung der Sozialberichterstattung²¹ in ihren verschiedenen Varianten, da sie in einem zentralen Feld der haushaltspolitischen Auseinandersetzungen ansetzt und selbst ein außerordentlich breites Spektrum an Interessen berührt.

Zur Entwicklung einer alternativen, partizipativen Haushaltspolitik ist aus meiner Sicht allerdings vor allem ein Grundproblem zu lösen, dass gar nicht vorrangig mit Haushaltspolitik zusammenhängt: die Isoliertheit der Problemlösungsstrategien und die entsprechende gegenseitige Isoliertheit der Handelnden auf diesen Feldern. Diese Isoliertheit wiederum hat ihre Ursache auch in der mit der Dominanz der Verwaltung gesetzten haushaltsgeleiteten Segmentierung im Umgang mit gesellschaftlichen wie auch regionalen Gegebenheiten und Problemen. Die gegenwärtig in diesen Beziehungen handelnden Akteure sind für sich genommen, sosehr ihre Aktivitäten wichtige Bausteine für eine demokratische Haushaltspolitik sind, durch die Art und Weise ihrer Einbindung grundsätzlich unfähig, einen tatsächlichen haushaltspolitischen Umschwung zu erreichen. In diesem Kontext ist auch die Frage zu sehen, dass diese Segmentierung nahezu zwangsläufig den Ausschluss bestimmter sozialer Gruppen aus Mitwirkungsprozessen nach sich zieht. Voraussetzung für Mitwirkung ist das Engagement in einem Verein, Freien Träger, in einer Partei, in der Kirche etc. und zudem die Fähigkeit, in diesem Engagement Durchsetzungskraft zu zeigen. Die vereins- und parteibasierten Prozesse sind aber für

Schritte zu einer anderen Haushaltspolitik

- Verwaltung und Politik direkt mit den BürgerInnen konfrontieren
- Zukunftsdiskussion führen und die gemeinsamen Interessen bestimmen
- Vorhandene Initiativen verknüpfen – Akteure zu Kooperation bringen
- Bedarf an Leistungen definieren – Qualitätsmaßstäbe formulieren
- Ressourcen der Region bestimmen
- Öffentliche Diskussion über Prioritäten führen
- Öffentliche Diskussion über Wege bedarfsgerechter Leistungserbringung führen
- Konsequenzen für den Haushalt formulieren
- Öffentliches Controlling aufbauen
- Quer zu Lobby- und anderen Interessenvertretungen arbeiten

²¹ Sozialberichterstattung bedeutet in diesem Zusammenhang einen Prozess, der sich nicht nur auf die Erfassung statistischer Daten beschränkt. Vielmehr wird Sozialberichterstattung hier als eine gesellschaftspolitische Initiative verstanden, die auf eine umfassende quantitative wie qualitative Bewertung des Ist-Zustandes, der Feststellung absehbarer Tendenzen und möglicher Reaktionen auf diese Tendenzen in einem breiten öffentlichen Diskussionsprozess einschließt. Es bieten sich hier vor allem Anschlussstücke zu den Initiativen Lokale Agenda 21 und Netzwerk Gesunde Städte an. vgl. dazu auch Brangsch, Lutz, Sozialberichterstattung - vom Datenfriedhof zum Politikinstrument, rls-Nachrichten, Supplement zu Utopie kreativ Heft 130

viele Menschen aus sozialen, Bildungs- oder Belastungsgründen (Kindererziehung, Pflege, Arbeitsbelastung, kulturelle Gründe) nicht zugänglich. Es geht also nicht nur um eine Zusammenführung der Gedanken, Konzepte und Initiativen der verschiedenen klassischen Akteure, sondern auch um die Entwicklung von Formen der Mitwirkung, die keinesfalls die Einbindung in die verschiedenen Lobbyorganisationen voraussetzen, vielmehr diese selbst zum Gegenstand kritischer Zusammenarbeit werden lassen. Es geht auch darum, deutlich sichtbar unterschiedliche wie auch gemeinsame Interessen aufeinandertreffen zu lassen. Der in Porto Alegre gewählte Weg der EinwohnerInnenversammlungen quer zu bestehenden Organisationen stärkt übrigens auch das Gewicht der AktivistInnen in diesen Organisationen gegen die Organisationen selbst. Da hier die BürgerInnen als solche, nicht als Mitglieder von Organisationen oder als MitarbeiterInnen der Verwaltung etc. angesprochen werden, können auch Widersprüche, die in den Interessenlagen der einzelnen Menschen selbst erlebbar und ansatzweise auflösbar gemacht werden. Die Öffentlichkeit des Prozesses bietet durchaus auch Schutz, wenn durch Staatsräson gedeckelte Interessen laut ausgesprochen werden. Betrachtet man die Erfahrungen mit BürgerInnenbeteiligung generell, erscheint so die **EinwohnerInnenversammlung** und eine damit verbundene **Rechenschaftspflicht der PolitikerInnen vor allem der Verwaltungsspitzen) gegenüber den BürgerInnen** tatsächlich als der einzige Weg, um wirkliche Demokratisierungsprozesse auf dem hier betrachteten Feld einzuleiten.

Diese zwei Komponenten, also eine entwickelte Diskussion zum Bedarf an Leistungen und die Installation von allen BürgerInnen zugänglichen und PolitikerInnen wenigstens moralisch bindenden Foren sind m.E. unbedingt notwendige Bedingungen, wenn es um eine Demokratisierung von Haushaltspolitik geht. Konzepte, die diesen Ansatz nicht konsequent verfolgen, werden immer in formalen Rechtfertigungskonstrukten für verwaltungs- und lobbyzentrierte Haushaltsentscheidungen auslaufen und sich daran auch in ihrer zu erwartenden Bindungskraft erschöpfen.

Wie gezeigt wurde, ist Haushaltspolitik immer Politik für die Zukunft – sei man sich dessen bewusst oder nicht. Demokratisierung von Haushaltspolitik muss daher eng mit der Zukunftsdiskussion für die betrachtete Region verbunden sein. Hier läge ohne Zweifel auch ein wichtiges Gegengewicht zur gegenwärtigen Praxis der „Staatsaufgabenkritik“. Viele Regionen können auf bereits laufende Initiativen und vorliegende Erfahrungen bzw. Konzepte zurückgreifen im Rahmen verschiedener Arten von „Leitbilddiskussionen“. Viele Dinge, die in

diesem Zusammenhang bereits gesagt und geschrieben wurde, stimmen auch hier. Dies betrifft z.B. vor allem die Erfahrungen zur Analyse regionaler Potenziale und deren Umsetzung in Zukunftsstrategien. Die in diesen Prozessen praktizierten Methoden der Bündelung von Interessen verschiedener sozialer Gruppen und deren Kooperation mit Politik und Verwaltung (Runde Tische, Lokale-Agenda-Initiativen usw.) bieten hier weitere wichtige Ansatzpunkte. Die bisher eher selten anzutreffende Verknüpfung bzw. Kooperation dieser verschiedenen Initiativen wäre ein wichtiges Element einer neuen Haushaltspolitik. Mehr noch - sie wäre eine wichtige Voraussetzung dafür. Gleichzeitig ist erforderlich, auch die Einnahmeseite der Haushalte stärker in die öffentliche Diskussion und unter Zugriff der Öffentlichkeit zu bringen. Erwähnt seien hier nur die Beteiligungen der öffentlichen Hand bzw. öffentliche Unternehmen, die sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmeseite wirksam werden. Vor allem auf der Landesebene und in größeren Kommunen bilden sie aus dem hier behandelten Gesichtspunkt heraus eher eine Grauzone, die bestenfalls noch von der Verwaltung durchschaut werden kann, kaum jedoch von PolitikerInnen und sehr selten von der Öffentlichkeit.

Der hier angedeutete Pfad partizipativer Demokratie wird die repräsentative Demokratie nicht ersetzen. Wichtig ist vielmehr, dass repräsentative Demokratie in ein neues Umfeld gestellt wird. Sie bleibt auf absehbare Zeit ein wesentliches Element der Gestaltung politischer Auseinandersetzungen und eine Voraussetzung für das Funktionieren von Formen unmittelbarer Demokratie, genauso wie es Vereine, Verbände und Parteien bleiben werden.