

Bausteine Partizipativer Haushaltspolitik – Überlegungen zu Verfahren

Bearbeiter Dr. Lutz Brangsch



Die vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass es kein allgemein gültiges Verfahren geben kann. Dies ist auch verständlich, ist doch die Art und Weise, wie ein Beteiligungsprozess, zudem in einer so komplexen Angelegenheit wie der Haushaltspolitik, organisiert werden kann, von einer Vielfalt von Bedingungen beeinflusst.

Es sind so vor allem **qualitative Merkmale** festzumachen, die sich aus dem Sterben nach einem Beteiligungsprozess, der emanzipatorische Potenziale befördert, ergeben. Gesetzliche Rahmensetzungen, Erfahrungen Beteiligungsprozesses, das Maß an politischer Aktivität der EinwohnerInnen, der Einfluss von Vereinen et. – all dies sind zu berücksichtigende und schließlich das Verfahren prägende Bedingungen.

Grundsätzlich muss sich das Verfahren an den durch die gesetzlichen Bestimmungen gesetzten Eckpunkten für die Entscheidungsfindung orientieren. Bezugspunkt des Verfahrens ist immer ein Prozess, der mit einer staatlich und politisch-parlamentarisch sanktionierten Entscheidung endet. Da Haushaltspolitik dem Wesen der Sache nach immer a) staatliches Handeln ist und b) einen gesamtgesellschaftlichen Bezugspunkt hat und rechtliche Regelungen immer auch diesen Aspekt transportieren sollen, kann eine andere Herangehensweise auch nicht tragfähig sein. Das bedeutet, dass die **zeitliche Gestaltung** des Ablaufes wie auch der **Charakter des Ergebnisses** eng mit den gesetzlichen Rahmensetzung verbunden sein muss. Das Ergebnis dürfte in der Regel eine Empfehlung sein, die Beschlussfassung dürfte Angelegenheit der jeweiligen repräsentativ-demokratischen Vertretungskörperschaft bleiben. Dies schließt nicht aus, dass Verwaltungsprozesse so gestaltet werden, dass Partizipation möglich ist, das ist vielmehr auch eine wichtige Voraussetzung.

Eine der konzeptionellen wie auch praktischen Kernfragen bei der Initiierung und der Entwicklung von Elementen partizipativer Haushaltspolitik besteht darin, wie existierende Initiativen mit Verfahren partizipativer Haushaltspolitik verknüpft werden können. Gerade in Deutschland mit einem relativ hohen Grad der Bindung von Menschen in Vereinen und Initiativen darf diese Seite nicht unterschätzt werden. Eine genauen Analyse Erfahrungen mit bestehenden Beteiligungsprozessen und der in diesem Kontext entstandenen Institutionen kann bei der Bestimmung des konkreten Verfahrens außerordentlich hilfreich sein.

Dafür sind vor allem folgende Überlegungen maßgeblich:

- **die Motivation Aktiver.** Verfahren partizipativer Haushaltspolitik werden sich nie in einem Raum entwickeln, in dem es kein Engagement gibt, sie ist vielmehr auf dieses Engagement und die Erfahrungen von bereits Aktiven angewiesen. Es geht nicht darum, das bestehende Initiativen ersetzt werden, sondern um ihre Verknüpfung und um ihre Erweiterung – es sollen Möglichkeiten geschaffen werden, eigens Handeln bestehender Initiativen im Hinblick auf die Entwicklung der Kommune insgesamt und hinsichtlich ihrer haushaltspolitischen Konsequenzen darzustellen.
- **die Bestimmung der Richtung des Beteiligungsprozesses.** Bestehende Initiativen sind oft Ausdruck des Bedarfes an sozialen, kulturellen oder sonstigen Angeboten, widerspiegeln also eine bestimmte Bedarfslage. Wenn es darum geht, Prämissen für die Entwicklungsrichtung des Haushaltes zu bestimmen bzw. die Tragfähigkeit von Vorschlägen zu beurteilen, ist die Aktivität von Vereinen oder Initiativen im entsprechenden Umfeld ein wichtiger Indikator.
- **Beherrschung der Breite der aus den öffentlichen Debatten resultierenden Fragestellungen.** Partizipative Haushaltspolitik ist ein Baustein, aber auch nur ein Baustein, der „Demokratisierung der Demokratie“. Die Umsetzung von erstrittenen Prämissen in der Haushaltspolitik, die Selbstorganisation bei der unmittelbaren Gestaltung des eigenen Lebens und der sozialen Beziehungen setzen ein reges Leben in anderen Initiativen voraus. Soziale Selbsthilfe, künstlerische und kulturelle Aktivitäten, selbstbestimmtes Lernen usw. werden immer, auch unter den Bedingungen eines demokratisch gestalteten Haushaltes, normale und notwendige Elemente im Zusammenleben bleiben. Teilweise sind die Beziehungen von Initiativen und Haushaltspolitik auch marginaler Natur.
- **Bestimmung von Schwachpunkten der bisher praktizierten Beteiligungskultur sowie von klientelistischen Strukturen.** Auch Partizipation bewegt sich immer im Rahmen der grundsätzlichen Gesellschaftsstrukturen. Ihr sind immer Tendenzen der Inklusion (also der Einbeziehung in das gesellschaftliche Leben) und der Exklusion (also der Betonung eigener Gruppeninteressen gegen andere, auch mit der Konsequenz des Ausschlusses bestimmter sozialer Gruppen aus dem gesellschaftlichen Leben) eigen. Um Exklusion zu verhindern, muss man ihre Mechanismen nicht nur auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene, sondern auch auf der Mikroebene kennen und verstehen. Stellt man z.B. die durch Sozialberichterstattung festgestellten Probleme auf der einen Seite und die Struktur erbrachter öffentlicher Leistungen sowie bestehender Initiativen von BürgerInnen auf der anderen Seite

einander gegenüber, werden sich in der Regel Widersprüche zeigen, die wichtige Ansatzpunkte nicht nur für die Prämissensetzung, sondern auch für die Gestaltung des Beteiligungsprozesses liefern.

- **de Einbindung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Gewerkschaften.** Dies ist den vorliegenden Erfahrungen nach ein wichtiger Schwachpunkt bestehender Beteiligungsprozesse wie auch von Konzepten partizipativer Haushaltspolitik überhaupt. Insofern die Gewerkschaften sich in Prozesse der Verwaltungsmodernisierung eingebracht haben, verfolgen sie keine erkennbare eigenständige bürgerInnenorientierte Strategie. Sehr wohl existieren gewerkschaftliche Konzepte, wie etwa das „virtuelle Rathaus“ oder auch regionale Initiativen, die Ansätze für eine Verbindung mit anderen bürgerInnenchaftlichen Initiativen und auch Initiativen zu partizipativer Haushaltspolitik bieten können. Insofern muss dieser Bereich in eine Analyse der Rahmenbedingungen für die Verfahrensgestaltung einbezogen werden.

Diese Gesichtspunkte sind bereits wichtig, wenn man einen Prozess partizipativer Haushaltspolitik erstmalig initiieren will.

Wenn ein Beteiligungsverfahren erst einmal installiert ist, könnte sich ein Beteiligungsprozess dann in folgendem Zyklus bewegen:

1. Auswertung des gerade gelaufenen Beteiligungsprozesses und Vereinbarung über die Regularien des neuen Beteiligungsprozesses
2. Rechenschaftslegung über die Realisierung von Vorhaben des Vorjahres
3. Beratung von Prioritäten und Vorhaben des Folgejahres auf der Wohnbezirksebene
4. Wahl von VertreterInnen der Wohnbezirke, die den folgenden Verdichtungsprozess mitgestalten
5. Zusammenführung der Vorschläge auf der Ebene der Kommune
6. Abgleich zwischen Vorschlägen und Ressourcen in Kooperation mit der Verwaltung
7. Erarbeitung eines Votums des Beteiligungsprozesses
8. Übergabe des Votums an Politik und Verwaltung
9. Umsetzung und öffentliche Begleitung der Umsetzung
10. Öffentliche Rechenschaft von Verwaltung und Politik gegenüber den BürgerInnen

Innerhalb dieser Phasen sind die Verfahren relativ frei zu gestalten, auch sind bestehende Verfahren nutzbar. Aus den vorliegenden Erfahrungen heraus sind eigentlich nur qualitative Merkmale bestimmbar, die bei der Gestaltung der Phasen berücksichtigt werden sollten.

Das erste Merkmal ist die allgemeine Zugänglichkeit und Wohnortnähe des Prozesses, die zwangsläufig die BürgerInnen- oder EinwohnerInnenversammlung als primäres Moment des Beteiligungsprozesses setzt. Oft wird darauf verwiesen, dass Planungszellen u.ä. Verfahren, die die gegebene soziale Struktur einer Region in einem Beteiligungsprozess abbilden sollen, anzustreben wären. Dem ist nach Auffassung der AutorInnen nicht zu folgen, weil damit bereits von vornherein ein Ausgrenzungsprozess eingeleitet wird, der dem Verfahren gerade in einer so brisanten Frage wie der der Haushaltspolitik die Legitimation nimmt. Im Unterscheid zu anderen Beteiligungsverfahren, die in der Regel nur einzelne Aspekte der Lebenswirklichkeit von Menschen einer gegebenen Region erfassen sollen und können, bedeutet Partizipation in der Haushaltspolitik wegen des Charakters von Haushaltspolitik selbst immer Gestaltung der Ganzheitlichkeit von Lebensverhältnissen. Wenn der Haushalt so wirkt, darf der Beteiligungsprozess nicht in einzelne Teile zerfallen, sondern muss entsprechend auf das Ganze gerichtet sein und auch allen die Teilnahme prinzipiell ermöglichen. Jedes Auswahlverfahren bedeutet, dass die auswählende Institution Kriterien setzt und damit zwangsläufig bestimmte soziale Lebenslagen und Interessen nicht berücksichtigen und erfassen kann. Möglicherweise können derartige Verfahren im Kontext des Partizipationsprozesses insgesamt begleitend zu einigen Problemkreisen sinnvoll sein, aber nicht als das Verfahren prägend.

Das zweite Merkmal dürfte in der Verbindung von Prioritäten-, Vorhaben- und Qualitätsdiskussion bestehen. Die Debatten in den BürgerInnenversammlungen sollten so vorbereitet und motiviert werden, dass Prioritätensetzungen für die Haushaltspolitik bezüglich der konkreten lokalen Problemlagen und der Kommune insgesamt mit solchen zu konkreten Vorhaben im Lebensumfeld und zur Qualität der im lokalen Umfeld erbrachten öffentlichen Leistungen verbunden werden. Dazu ist die strukturierte Protokollierung der Diskussion und der konkreten Vorschläge sowie deren Wichtung zu gewährleisten.

Als drittes Merkmal wäre die Selbstorganisation des Verfahrens hervorzuheben. Auch wenn die Initiierung des Prozesses eng mit dem Wirken von BürgermeisterInnen und einer kooperativen Verwaltung verbunden sein sollte, sollte der Prozess selbst sehr bald von den BürgerInnen unmittelbar gestaltet werden. Dies betrifft Formen, Regularien, Qualitätsmaßstäbe, aber auch die Moderation, Protokollierung usw. gleichermaßen. Dies ist fraglos einer der heikelsten Punkte bei der Bestimmung der konkreten Verfahren. Es müssen bereits in der Phase der Vorbereitung der Beteiligung Menschen gefunden werden, die nicht unbedingt „in der ersten Reihe stehen“ wollen, aber im Hintergrund den Prozess stützen, ohne ihn dominieren zu wollen. Dabei können derartige PartnerInnen durchaus Menschen mit

Partizipationserfahrung oder AktivistInnen aus Vereinen sein, soweit sie bereit sind, nicht als VereinsvertreterInnen, sondern als BürgerInnen diesen Prozess mitzugestalten. Gelingt es, einen solchen Stamm an MitstreiterInnen zu gewinnen, so sind wichtige Voraussetzungen für eine derartige Selbstorganisation geschaffen.

Besondere Aufmerksamkeit muss dabei der Vorbereitung der ersten BürgerInnenversammlungen gewidmet werden. Oft wird diese erste Einladung von der Verwaltung ausgehen - der Ablauf muss aber so moderiert werden, dass sich im Ergebnis BürgerInnen bereit finden, wesentlich Aufgaben zu übernehmen. Nur diese Selbstorganisation kann gewährleisten, dass die Möglichkeit geschaffen wird, die Anliegen und Interessen der BürgerInnen relativ unabhängig von Verwaltungs- und PolitikerInneninteressen zu debattieren.

Schließlich gehört hier auch die Bewertung des Verfahrens und seine beständige Anpassung an sich ändernde Bedingungen und neue Erfahrungen.

Viertens schließlich müssen alle Beratungen von einem **höchsten Maß an Verbindlichkeit** geprägt sein. Nur so kann der Selbstorganisation Stabilität verliehen werden.

Verbindlichkeit bedeutet, dass

- das Verfahren selbst dokumentiert und allgemein bekannt ist;
- alle in den Beratungen gemachten Vorschläge erfasst werden;
- die Vorschläge zum Abschluss eines Treffens gewichtet werden, also eine Prioritätensetzung unter den Vorschlägen erfolgt, die als solche wiederum dokumentiert wird;
- die Vorschläge durch die Verwaltung nachweislich geprüft und auf Realisierbarkeit begründet bewertet wird;
- die Politik öffentlich begründet,
 - o warum bestimmte Vorschläge in den Haushaltsplan aufgenommen wurden, andere nicht
 - o warum bestimmte Vorhaben realisiert wurden, andere nicht.

Fünftens ist die **Kontinuität und Zyklizität** des Verfahrens zu gewährleisten. Die Diskussion darf nicht abreißen und sie muss eine ständige Beobachtung der Haushaltsrealisierung einschließen. Das Verfahren muss so gestaltet sein, dass die Jahreszyklen des Haushaltes ineinander übergehen. Bindeglied könnte neben der ständigen öffentlichen Begleitung der Realisierung der Beschlüsse zum Haushalt die Diskussion über die Zukunft der Kommune insgesamt und über bestimmte Bereiche kommunaler Leistungen sein.

Sechstens schließlich könnte als ein Prinzip die **Rotation der BürgervertreterInnen** genannt werden. Es sollte verhindert werden, dass eine Schicht von „Beteiligungsbürokraten“ entsteht. Die Begrenzung der Zeit, in der das Mandat als BürgervertreterIn wahrgenommen werden darf, wäre dafür ein effektives Mittel, zudem damit beständig auch Beteiligung bei anderen BürgerInnen herausgefordert und ermöglicht wird.