

Yves Sintomer · Carsten Herzberg
Anja Röcke

Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?

Zwischen partizipativer Demokratie,
Verwaltungsmodernisierung
und sozialer Gerechtigkeit

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH

BÜRGERGESELLSCHAFT UND DEMOKRATIE



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Yves Sintomer · Carsten Herzberg · Anja Röcke

Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?

Bürgergesellschaft und Demokratie

Band 33

Herausgegeben von

Ansgar Klein

Ralf Kleinfeld

Frank Nullmeier

Dieter Rucht

Heike Walk

Ulrich Willems

Annette Zimmer

Die Schriftenreihe wird unterstützt vom
Verein Aktive Bürgerschaft e.V. (Berlin)

Yves Sintomer · Carsten Herzberg
Anja Röcke

Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?

Zwischen partizipativer Demokratie,
Verwaltungsmodernisierung
und sozialer Gerechtigkeit



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Dieses Buch ist das Ergebnis eines Forschungsprojektes am Berliner Centre Marc Bloch und der Humboldt-Universität zu Berlin, das von der Hans-Böckler-Stiftung unter dem folgenden Titel finanziert wurde: Der Bürgerhaushalt im europäischen Vergleich – Perspektiven und Chancen des kooperativen Staates auf kommunaler Ebene. Des Weiteren haben das französische Ministerium für Forschung (ACI „Délibération, démocratie participative et mouvements sociaux“), die Region Ile-de-France (PICRI „Vers une démocratie technique“), das Centre Marc Bloch Berlin sowie der CNRS und die Universität Paris 8 im Rahmen des UMR „Culture et Sociétés Urbaines“ zur Finanzierung des Projektes beigetragen.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Katrin Emmerich

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Satz: Janssen Peters
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Rosch-Buch, Scheßlitz
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17083-1

Inhalt

Vorwort	11
Einleitung: Unruhe in der Demokratie	15
1. Das Unbehagen gegenüber der Demokratie	15
2. Jenseits traditioneller Beteiligungsformen	18
3. Das Forschungsprojekt	21
4. Engagement und Distanzierung	23
Teil I Der Bürgerhaushalt in Europa	
Kapitel 1 „Alles begann in Porto Alegre...“	31
1. Die Erfindung des Bürgerhaushalts	31
2. Die Verbreitung des Bürgerhaushalts in Brasilien und Lateinamerika	36
3. Was ist ein Bürgerhaushalt?	39
4. Die Verbreitung des Bürgerhaushalts in Europa	43
Kapitel 2 Eine europäische Konvergenz?	54
1. Eine schwache Konvergenz lokalpolitischer Strukturen	54
2. Legitimationskrise und Veränderungen der repräsentativen Demokratie	59
3. Verwaltungsreform und Partizipation	64
4. <i>Histoire croisée</i>	69
5. Ein Paradox	77
Kapitel 3 Verschiedenheit der Verfahren	80
1. Porto Alegre in Europa	84
2. Bürgernahe Partizipation	87

3. Konsultation öffentlicher Finanzen	89
4. Privat-/öffentlicher Verhandlungstisch	91
5. Gemeinwesenfonds auf Quartiers- und Stadtebene	94
6. Partizipation organisierter Interessen	96
Zusammenfassung: Eine ausgeprägte Verfahrenskreativität	101
Teil II „Zwei, drei... viele Porto Alegre“?	
Kapitel 1 Partizipative Modernisierung (Deutschland, Finnland)	112
1. Deutschland: Die fetten Jahre sind vorbei	112
2. Konsultation öffentlicher Finanzen	116
3. Neue Akteure beleben den Prozess	127
4. Hämeenlinna (Finnland): Die kleine Demokratie	138
5. Voraussetzungen einer partizipativen Modernisierung	146
Kapitel 2 Porto Alegre in Europa?	149
1. Spanien: Die Macht der Vereine	149
2. Italien: Die Politik nach <i>Mani pulite</i>	161
3. Bleibt Porto Alegre die Ausnahme?	170
Kapitel 3 Bürgernahe Demokratie im „Zeichen der Zeit“ (Frankreich)	172
1. Die Erosion des Republikanismus	174
2. Politischer Dialog, bürgernahe Verwaltung: Saint-Denis und Bobigny	177
3. Die Erwartungen an einen regionalen Bürgerhaushalt	186
4. Zwischen partizipativer Demokratie und bürgernaher Partizipation	193
Kapitel 4 Bürgernahe Demokratie: Sprungbrett oder Falle (Belgien, Portugal, Niederlande)	196
1. Mons (Belgien): Stadterneuerungspolitik und Bürger- beteiligung	197

2. Utrecht (Niederlande): Quartiersfonds und Quartiersmanagement	202
3. Palmela (Portugal): Bürgernähe als Sprungbrett?	206
4. Die Herausforderung der bürgernahen Demokratie	211
 Kapitel 5 Zwischen <i>community development</i> und <i>Public Private Partnership</i> (Großbritannien, Polen)	213
1. Der Bürgerhaushalt zwischen Porto Alegre und <i>New Labour</i> (Großbritannien)	214
2. Polen: Bürgerhaushalt als partizipativer Neoliberalismus?	228
3. Eine widersprüchliche Situation	232
4. Ist die Erfahrung von Porto Alegre auf Europa übertragbar?	234
 Teil III Herausforderungen und Ergebnisse der Bürgerbeteiligung	
 Kapitel 1 Die sechs Modelle der Partizipation	239
1. Partizipative Demokratie	248
2. Bürgernähe Demokratie	250
3. Partizipative Modernisierung	252
4. Partizipatives <i>Public Private Partnership</i>	253
5. <i>Community development</i>	255
6. Neokorporatismus	256
7. Die Ankunft und Abfahrt der Karavellen	261
 Kapitel 2 Öffentliche Dienstleistungen im Dienste der Öffentlichkeit?	265
1. „Konkurrieren statt privatisieren“	267
2. Die Entstehung der ‚technischen Demokratie‘	283
 Kapitel 3 Ein Instrument der sozialen Gerechtigkeit?	295
1. Eine Alternative zum Neoliberalismus?	295
2. Weitere Entwicklungsperspektiven des Bürgerhaushalts	302

Kapitel 4	Demokratisierung der Demokratie	309
1.	Auf dem Weg zu einer deliberativen Demokratie?	310
2.	Ein <i>governo largo</i> ?	321
3.	Stadtplanung, Architektur und Innenausstattung	327
Schluss:	Eine realistische Utopie	331
Glossar	341
Bibliographie	363

Abbildungen und Tabellen

<i>Abbildung 1:</i>	Klassische Beteiligungsformen und Bürgerhaushalt	19
<i>Abbildung 2:</i>	Anzahl der Bürgerhaushalte und der betroffenen Einwohner in Europa	44
<i>Abbildung 3:</i>	Einwohnerzahl der Städte/Bezirke mit Bürgerhaushalt in Europa 2005	45
<i>Abbildung 4:</i>	Karten über die geographische Verbreitung von Bürgerhaushalten in Europa (2000-2005)	47
<i>Abbildung 5:</i>	Gemeindehaushalt je Einwohner	49
<i>Abbildung 6:</i>	Kommunale Schulden/Gesamthaushalt	50
<i>Abbildung 7:</i>	Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters in Städten mit einem Bürgerhaushalt (1998-2005)	52
<i>Abbildung 8:</i>	Verfahrenstypologie der Bürgerhaushalte in Europa	84
<i>Abbildung 9:</i>	Dauer der Partizipation und Finanzlage der Kommunen in NRW (Stand 2007)	122
<i>Abbildung 10:</i>	Rechenschaft: Vergleich der Ergebnisse in Emsdetten 2002	125
<i>Abbildung 11:</i>	Entwicklung der Zahl der Bürgerhaushalte in Deutschland	137
<i>Abbildung 12:</i>	Typologie der Bürgerbeteiligung in Europa (Beispiel: Bürgerhaushalt, 2005/2006)	248
<i>Tabelle 1:</i>	Hauptmerkmale der idealtypischen Verfahren des Bürgerhaushalts in Europa	99
<i>Tabelle 2:</i>	Verteilungskriterien des Bürgerhaushalts von Puente Genil	160
<i>Tabelle 3:</i>	Modelle der Bürgerbeteiligung in Europa	258
<i>Tabelle 4:</i>	Rollen, Status-Positionen und Ebenen der Beteiligung	273

Vorwort

Dieses Buch ist das Ergebnis eines Forschungsprojektes am Berliner Centre Marc Bloch und der Humboldt-Universität, das von der Hans-Böckler-Stiftung unter dem folgenden Titel finanziert wurde: Der Bürgerhaushalt im europäischen Vergleich – Perspektiven und Chancen des kooperativen Staates auf kommunaler Ebene. Leiter der Forschung war Yves Sintomer; als wissenschaftliche Mitarbeiter waren Carsten Herzberg und Anja Röcke tätig. Die administrative Leitung hatten Hans-Peter-Müller von der Humboldt-Universität zu Berlin inne sowie bei der Hans-Böckler-Stiftung Volker Grünewald und Karsten Schneider. Folgende Personen waren Mitglied der internationalen Projektgruppe: Belgien: Ludivine Damay und Christine Schaut (Zentrum für Soziologie der Universität Saint-Louis, Brüssel); Spanien: Ernesto Ganuza Fernandez (Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, Córdoba); Frankreich: Marion Ben-Hammo und Sandrine Geffroy (Universität Paris 8), Julien Talpin (Universität Paris 8); Großbritannien: Jeremy Hall (PB Unit); Italien: Giovanni Allegretti als Koordinator des italienischen Teams (Centro dos Estudos Sociais, Universität Coimbra), Pier Paolo Fanesi (Universität Macerata), Lucilla Pezzetta (Universität La Sapienza, Rom), Michelangelo Secchi (Staatliche Universität Mailand), Antonio Putini (Universität der Region Calabria), Paolo Filippi (Universität Venedig); Niederlande: Hugo Swinnen (Verwey-Jonker Institut, Utrecht); Polen: Elżbieta Plaszczyk (School of Public Administration, Lodz), Dorota Dakowska (Universität Straßburg); Portugal: Luis Guerreiro (Stadtverwaltung Palmela), Giovanni Allegretti und Nelson Dias (Universität Algarve).

Ein Band mit Fallstudien und statistischen Vergleichsdaten wurde bereits im November 2005 veröffentlicht (www.buergerhaushalt-europa.de). Leser, die über einzelne Beispiele mehr wissen wollen, können darin weitere Informationen finden.

Im zweiten Teil des vorliegenden Buches haben folgende Kooperationspartner die Ko-Redaktion übernommen: Im zweiten Kapitel wurden die Unterkapitel 1 und 2 zusammen mit Ernesto Ganuza (Spanien) und Giovanni Allegretti, Pier Paolo Fanesi, Michelangelo Secchi und Lucilla Pezzetta (Italien) verfasst. Im dritten Kapitel hat Julien Talpin am Unterkapitel 2 mitgearbeitet und Marion Ben-Hammo am Unterkapitel 3. Das vierte Kapitel wurde für das Unterkapitel 1 in Kooperation mit Ludivine Damay und Christine Schaut er-

stellt; am Unterkapitel 3 haben Luis Guerreiro und Giovanni Allegretti mitgewirkt. Im fünften Kapitel wurde das Unterkapitel 1 zusammen mit Jez Hall geschrieben; das Unterkapitel 2 entstand unter Mitwirkung von Elżbieta Plaszczyk und Dorota Dakowska.

Auch wenn weite Teile des Textes zunächst auf Französisch geschrieben wurden, hat die gleichzeitige Übersetzung ins Deutsche uns erlaubt, Abstand zu unseren Kategorien und Klassifizierungen zu gewinnen, sie neu zu diskutieren und zu überarbeiten. Vincent Wroblewsky hat die Einleitung in das Buch und im Teil II die Einleitung, Kapitel 3 und 4 übersetzt. Dirk Hofmann hat den Teil I übersetzt sowie die Einleitung, Kapitel 1 und 2 des III. Teils. Sonja Hauschild war ebenso für den III. Teil als Übersetzerin tätig und hat die Bearbeitung der Kapitel 3, 4 und des Schlusswortes übernommen. Außerdem hat sie den Glossar ins Deutsche übertragen. Carsten Herzberg und Anja Röcke haben alle Übersetzungen nochmals überarbeitet; dabei geholfen haben ihnen insbesondere Katrin Maliers und Fabian Lemmes. Sabine Meurer hat das gesamte deutsche Manuskript Korrektur gelesen und damit einen wichtigen Beitrag zur Vereinheitlichung der verschiedenen Textteile geleistet. Die Graphiken wurden unter Mithilfe von Ilaria Scatarzi und Ana Medeira erstellt.

Inzwischen ist das vorliegende Buch bereits auf Französisch bei La Découverte und auf Italienisch bei Ediesse erschienen, weitere Übersetzungen ins Englische, Portugiesische und Spanische werden derzeit vorgenommen.

Die von uns vorgestellten Hypothesen und Typologien wurden auf zahlreichen Konferenzen und Veranstaltungen präsentiert, was uns erlaubt hat, sie mit vielen Wissenschaftlern und Praktikern aus Europa, Brasilien und anderen Teilen der Welt zu diskutieren. Die Kommentare haben uns geholfen, auf Fehler aufmerksam zu werden und sie zu korrigieren. Wir können auf einen sehr konstruktiven Austausch zurückblicken, für den wir uns bei unseren Gesprächspartnern bedanken möchten. Ohne die internationale Forschergruppe wäre es nicht gelungen, über die Jahre ein so umfassendes Projekt durchzuführen. Wir möchten ausdrücklich Giovanni Allegretti unseren Dank für seine Kommentare und Berichte aussprechen. Ein Teil der hier präsentierten Ergebnisse knüpft an gemeinsame Projekte mit Marie-Hélène Bacqué an. Loïc Blondiaux hat uns mit seinen regemäßigen Kommentaren ebenfalls sehr geholfen, unsere Überlegungen und Hypothesen zu präzisieren. Darüber hinaus möchten wir uns bei vielen weiteren Kollegen für Ihre Unterstützung bedanken: Leonardo Avritzer, Sergio Baierle, Ismael Blanco, Luigi Bobbio, Sophie Bouchet-Petersen, Yves Cabannes, Geraldo Campos, Catherine Colliot-Thélène, Cécile Cuny, Donatella della Porta, Luciano Fedozzi, Joan Font, Véronique Giraud, François Hanoyer, Hans-Peter Müller, Hugues Jallon, Heinz Kleger, Pascale Laborier, Aldamir Marquetti, Catherine Neveu, Muriel Pic, Jacques Picard, Franklin Ramirez,

Henri Rey, Pierre Rosanvallon, Felix Sanchez, Eloisa Santos, Boaventura de Sousa Santos, Joan Subirats, Alexander Wegener und Michael Werner.

Nicht zu letzt wäre die Erstellung dieses Buches nicht möglich gewesen, wenn nicht Bürgermeister, Mitarbeiter von Stadtverwaltungen, Vertreter von Parteien und Bürger uns bereitwillig Auskunft gegeben hätten. Auch Ihnen gegenüber möchten wir unseren Dank für die Kooperationsbereitschaft ausdrücken.

Einleitung: Unruhe in der Demokratie

Fast 20 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer sind sich die Staaten und Völker Europas so nah wie nie zuvor. Der Kalte Krieg ist nur noch eine fernliegende Erinnerung und die mitunter gewalttätigen Konflikte, die dem Fall der kommunistischen Regime folgten, scheinen heute der Vergangenheit anzugehören. Zum ersten Mal in der Geschichte ist der größte Teil des Kontinents durch gemeinsame Institutionen vereint, die auf repräsentativer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gegründet sind. Eine von allen geteilte demokratische Kultur beginnt sich zu festigen. Wie der Soziologe Klaus Eder bemerkte, findet der direkte politische Austausch zwischen Akteuren verschiedener Länder zwar im Wesentlichen innerhalb der institutionellen Sphäre (Parteien, Parlamente, etc.) statt, jedoch werden in der europäischen Öffentlichkeit immer häufiger die gleichen Themen diskutiert – und dies in immer ähnlicheren Begriffen, wie es die Lektüre der großen Zeitungen belegt. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts spielt das europäische Parlament eine wachsende Rolle, Parteien und Gewerkschaften koordinieren sich mehr und mehr auch auf europäischer Ebene, und die Sozialforen der globalisierungskritischen Bewegung ermöglichen eine unmittelbare Kommunikation zwischen den Akteuren der Zivilgesellschaft. In Bezug auf diese Entwicklung stellte der zweite Golfkrieg eine entscheidende Wende dar: ohne Zweifel bildete sich zum ersten Mal eine aktive europäische öffentliche Meinung heraus und die Bürger jener Staaten, die auf Seiten der Vereinigten Staaten standen, konnten sich zumindest teilweise durch das Regierungsoberhaupt eines anderen Lands vertreten fühlen.

1. Das Unbehagen gegenüber der Demokratie

Die Ablehnung der europäischen Verfassung während der französischen und niederländischen Referenden sowie das Nein der irischen Bevölkerung zum Vertrag von Lissabon sind allerdings ein Symptom für die Zurückweisung der Politik, wie sie heute von den Eliten des Kontinents praktiziert wird. Die europäische Dynamik scheint gefährdet – hin- und hergerissen zwischen divergierenden Auffassungen und nationalen, wenn nicht gar nationalistischen Tendenzen. Die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, eine

gemeinsame Handlungsstrategie zur Bekämpfung der weltweiten Wirtschaftskrise zu entwickeln, hat diese Situation noch verschärft. In fast allen Ländern sehen sich die politischen Systeme mit einer desillusionierten Bürgerschaft und einer damit einhergehenden Legitimitätskrise konfrontiert. Die klassische repräsentative Demokratie scheint nicht mehr in der Lage zu sein, den neuen Anforderungen zu genügen und die Energien und das Vertrauen der Bürger zu mobilisieren. Die Wahlbeteiligung und das Vertrauen der Bürger in die Institutionen und in die politische Klasse sinken und das parteipolitische Engagement geht zurück.

Parallel zu diesen Entwicklungen haben sich seit den neunziger Jahren Verfahren der Bürgerbeteiligung vervielfacht. Diese Entwicklung scheint nicht konjunkturbedingt zu sein, sondern kennzeichnet wahrscheinlich eine langfristige Tendenz. Die Gründe dafür sind nicht leicht zu entschlüsseln. Einerseits begünstigen tiefe soziokulturelle Wandlungen die Hinwendung zu einer Demokratisierung des politischen Systems. Dazu gehören so verschiedene Phänomene wie die umfassende Entwicklung der Bildungssysteme, die Krise autoritärer Strukturen (von der patriarchalischen Familie bis zur Schule, von Parteien bis zu Forschungseinrichtungen) und die fortschreitende Emanzipation der Frauen. Des Weiteren fallen darunter die Verbreitung öffentlicher Debatten über Wissenschaft und Technik und das Aufkommen eines Kommunikationsmodells, das nicht auf vertikaler Integration, sondern auf horizontalen Netzwerken beruht. Nicht vergessen werden darf in diesem Zusammenhang das Zurückgehen tayloristischer Formen der Arbeitsorganisation wie auch das Zusammenbrechen planwirtschaftlich organisierter Ökonomien.

Allerdings sind die sozio-politischen Entwicklungen nicht einseitig in Richtung auf mehr Demokratie ausgerichtet. Es gibt auch autoritäre Tendenzen, wie die Hinterfragung der Mitbestimmung in Unternehmen, der allgemeine Ruf nach einer Einschränkung von Bürgerrechten im Rahmen der Sicherheitspolitik oder die wachsende Präsenz fremdenfeindlicher Gruppen und Parteien. Zahlreiche Gründe lassen sich für diese Entwicklung festmachen. Dazu gehören das Unbehagen angesichts des Fortbestehens der ‚sozialen Frage‘, die die Lohn- und Gehaltsempfänger verunsichert und prekariert; die offensichtliche Ohnmacht der Politik gegenüber der wirtschaftlichen Globalisierung – einschließlich der gegenwärtigen Finanzkrise; der Verlust der traditionellen, identitätsstiftenden Orientierungen und die ambivalenten Wirkungen des erschütterten Glaubens in den Fortschritt. Überall greifen politische Akteure diese Themen auf, um sich damit im politischen Wettbewerb zu profilieren, und sie tun dies immer häufiger mit reaktionären Antworten.

Die Ursachen des Glaubwürdigkeitsverlusts sind aber auch in der politischen Sphäre selbst zu finden. Die 68er-Bewegung, die Revolutionen in Südeuropa während der siebziger Jahre sowie der Zusammenbruch der kommunisti-