

LUTZ BRANGSCH

Demokratie im Haushalt

PARTIZIPATIVE HAUSHALTSPOLITIK ALS EINSTIEG IN EINE ANDERE POLITIK

Das Problem

Die Haushalte aller Ebenen, von der Gemeinde bis zum Bund, spielen eine aktivere Rolle beim laufenden grundsätzlichen Umbau der Gesellschaft als je zuvor. Scheinbarer oder tatsächlicher Geldmangel ist das entscheidende Totschlagargument für die Streichung von Leistungen und gegen Bemühungen der Aufrechterhaltung sozialer Standards. Freilich – wirklich nachprüfbar ist die Behauptung, es sei kein Geld da und es sei auch keines aufzutreiben, nicht. Diese entscheidende Frage kann selbst die überwiegende Zahl der ParlamentarierInnen nicht mit gutem Gewissen beantworten – der Haushalt ist in diesem Sinne ein demokratiefreier Raum. Dieses Demokratiedefizit zieht weitreichende soziale und wirtschaftliche Folgen nach sich und prägt Machtstrukturen nachhaltig. Nicht nur, dass unter dem Mantel haushaltspolitischer Zwänge der Sozialstaat als solcher demontiert wird – auch in anderen Bereichen, etwa dem der Geschlechterverhältnisse, werden bestimmte gesellschaftliche Leitbilder letztlich über Haushalt durchgesetzt und reproduziert. Die Mystifizierung des Haushaltes als scheinbar neutral und nur Sachzwängen unterworfenes Institut muss gebrochen werden, wenn man sich von der in Haushaltspolitik darüber verankerte Bevormundung lösen will und neue Zugänge zu einer aktiven Einflussnahme auf gesellschaftliche Entwicklungen erreichen will. Sind es doch gerade haushaltspolitische bzw. haushalterische Argumente, die oft wie ein Riegel vor der Realisierung von Vorschlägen zur Veränderung der Lebensbedingungen der Menschen, wie sie in Rahmen etwa der Lokalen Agenda 21 o.ä. entwickelt werden. Das demotiviert, verhindert sinnvolle Entwicklungen und stärkt Ohnmachtgefühle und Politikverdrossenheit.

Es geht somit um eine andere Art, Politik zu machen, um eine andere Art als BürgerIn, als ParlamentarierIn oder VerwaltungsmitarbeiterIn zu handeln.

Dem praktizierten Selbstverständnis der deutschen Demokratie ist eigenständiges Agieren der BürgerInnen

fremd. Die Demokratieauffassung ist auf einen einseitigen Ansatz repräsentativer Demokratie reduziert – da Massen nicht zur Demokratie fähig seien, müssten Eliten, Repräsentanten demokratische Prozesse gestalten. Dem Volk wird bestenfalls ein Mitwirkungsrecht zugestanden, um die Entscheidungen der Eliten umzusetzen, etwa durch ehrenamtliches Engagement etc. Die meisten der unstrittig vorhandenen Mitwirkungsrechte präsentieren sich immer in bestimmte, durch RepräsentantInnen getroffene Richtungsentscheidungen eingebunden. Sie sind grundsätzlich dem Ansatz nach begrenzt, und der Haushalt ist die äußerste Grenze, mitunter auch eine Notbremse, um gar zu vorlaute Initiativen ans »haushaltspolitischen Sachzwängen« totlaufen zu lassen.

Diese Begrenzung der Möglichkeiten der Gestaltung von Wirklichkeit steht ein ungebrochenes und eher stärker werdendes Bedürfnis nach Gestaltungsmöglichkeiten bei den BürgerInnen gegenüber. Von den hoch gebildeten, politisch kompetenten BürgerInnen, der sich in einer immer komplexer werdenden Realität bewegen muss, wird auf der einen Seite eben diese komplexe Handlungsfähigkeit erwartet, auf der anderen Seite aber auch eine extreme Selbstbescheidung. Wunsch nach unmittelbarer Teilnahme an Veränderungen und Ohnmachtgefühle angesichts der erlebten Unmöglichkeit, bestimmte enge Grenzen zu überschreiten, stehen einander gegenüber.

Dieser Widerspruch wird dadurch nur verstärkt, dass die moderne Wirtschaft, das Arbeitsleben, Kreativität, Initiative in weiten Teilen herausfordern und erfordern. Demokratie und Partizipation dürfen als Bedingungen für Kooperationsfähigkeit in komplexen technologischen Prozessen betrachtet werden. Berechenbarkeit, Zuverlässigkeit, Prozessklarheit sind Voraussetzungen für Innovation, verantwortliche Technikfolgenabschätzung etc. Aber auch hier werden die Grenzen immer wieder durch die Unternehmenspolitik mal enger, mal weiter gezogen. Die Möglichkeit, die Regeln zu brechen, Kooperation zu verunmöglichen und unter das

Primat zerstörender Konkurrenz zu setzen, gehört aber als Kehrseite, als andere Seite des Widerspruchs genauso dazu.

Hier wie dort kollidiert die gesetzte Notwendigkeit der Nutzung der Potenziale von Partizipation der Menschen an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen an konkreten Machtkonstellationen – und im politischen Raum sind dabei wichtige Instrumente der Durchsetzung von Macht eben Haushalt und Haushaltspolitik. In dieses Widerspruchsgeflecht gehört natürlich die auch in Deutschland präsenten Erscheinungen des Klientelismus und der Korruption, die auch hier selbst die repräsentativ-demokratischen Strukturen aushöhlen.

Diese Gemengelage gefährdet aber tendenziell die politische Stabilität und Legitimität des politischen Handelns und ist durch die sog. Eliten nicht auflösbar, da sie selber unmittelbar Teil des Problems sind. Die Zukunft der Demokratie ist als Fragestellung somit aufgerufen – eine Frage bzw. Debatte, die alle Seiten der Machtrealisierung erfasst und erfassen muss – somit auch Haushalt und Haushaltspolitik. Dies bedeutet aber auch, dass die Frage der Demokratisierung von Haushaltspolitik in die Breite von Demokratisierungsbestrebungen eingeordnet werden muss. Sollen bestehende demokratische Praktiken stabilisiert und weitergetrieben werden, ist eine Demokratisierung von Haushaltspolitik erforderlich – soll Haushaltspolitik demokratisiert werden, müssen sich diese Bemühungen auf demokratische Praktiken in anderen Bereichen stützen können.

Demokratisierung von Haushaltspolitik trifft somit die Interessen nicht nur der BürgerInnen. Ihnen geht es vor allem um Möglichkeiten, ihre Interessen mit Folgen artikulieren zu können, Einblick in politische Prozesse zu erhalten, die ihnen jetzt weitgehend verborgen bleiben und schließlich ihre eigenen Ideen, ihre eigene Kreativität in die Lösung konkreter Probleme beizusteuern. Letztendlich wird so natürlich auch offensichtlich, wie sich durch die Finanz- und Steuerpolitik Machtstrukturen in der Gesellschaft durchsetzen, warum sich welche Einnahmen und Ausgaben wie entwickeln.

Aber auch PolitikerInnen können an derartigen Prozessen interessiert sein – selbst ihnen bleibt Haushaltspolitik weitgehend unzugänglich; demgegenüber kann eine Demokratisierung dieser Sphäre die Legitimität ihrer Entscheidungen erhöhen, damit ihre politische Handlungsfähigkeit wie auch die des von ihnen repräsentierten Gemeinwesens erweitern. Für die Verwaltung liegen die Vorteile in ähnlicher Richtung – indem sie sich auf in breiter BürgerInnenbeteiligung erarbeitete Prämissen stützen kann, gewinnt ihre Arbeit am Haushalt ebenfalls ein Mehr an Legitimität, das Wissen der BürgerInnen kann zu einer höheren Effizienz der Mittelverwendung führen. Auch bietet Transparenz in haushaltspolitischen Fragen einen Schutz der MitarbeiterInnen vor informel-

len Anmutungen von LobbyistInnen und vor Korruptionsversuchen.

Was kann Demokratisierung von Haushaltspolitik bedeuten?

Inzwischen kann man auf vielfältige Erfahrungen mit Demokratisierungsansätzen von Haushaltspolitik in verschiedenen Teilen der Welt zurückgreifen. Neben den bekannten Beispielen in Lateinamerika, vor allem Porto Alegre, stehen solche in den USA und Frankreich, Spanien und Russland, in Afrika wie in Asien, in Neuseeland und auch in Deutschland. Alle Beispiele haben ihre spezifische Ausrichtung, ihr eigenes Gesicht. Meist handelt es sich um Ansätze einer weiteren Demokratisierung von Kommunalpolitik; andere Projekte auf diesem Feld befassen sich aber auch mit regionalen oder den Staatshaushalten. Demokratisierung von Haushaltspolitik hat so viele verschiedene Gesichter, wie die Bedingungen unter denen sich solche Praktiken entwickeln vielfältig sind. Die unter dem Stichpunkt BürgerInnenhaushalt zusammengefassten Erfahrungen sind ein Weg.

Es sei vorweggeschickt, was Partizipative Haushaltspolitik NICHT bedeutet: Partizipative Haushaltspolitik bedeutet nicht, dass BürgerInnen der Haushaltsplan aufstellen müssen. Der Haushaltsplan mit seinen Titeln und Strukturen ist und bleibt ein Werk von SpezialistInnen. Er hat hinsichtlich seiner Methodik komplexe Prozesse abzubilden und ist von dieser Komplexität auch in erheblichem Masse bestimmt.

Partizipative Haushaltspolitik in ihrem weitesten Sinne bedeutet vielmehr, dass

– BürgerInnen den PolitikerInnen und der Verwaltung gegenüber Prämissen für die Aufstellung des Haushaltes zur Geltung bringen. Nach den von den BürgerInnen formulierten Prämissen stellt die Verwaltung dann den Haushalt auf.

– BürgerInnen die Möglichkeit haben, den Prozess der Haushaltsrealisierung unmittelbar zu verfolgen;

– Verwaltung und Politik gegenüber den BürgerInnen über die Realisierung des Haushaltes Rechenschaft ablegen.

Dies ist natürlich ein sehr komplexer Anspruch. Diese Komplexität ist aber erforderlich, wenn das Ziel der Demokratisierung von Haushaltspolitik erreicht werden soll, da der Haushalt als Zahlenwerk eigentlich sekundär ist – die entscheidenden Dinge laufen vor seiner Formulierung bzw. dann im Prozess der Formulierung selbst ab. Dies sind die tatsächlich sensiblen Prozesse, in denen Lobbygruppen ihre Interessen einbringen, in denen langfristige Entscheidungen vorweggenommen und Problemlösungsstrategien fixiert werden.

Grundbedingung und erster Schritt Partizipativer Haushaltspolitik sind Information und Herstellung von

Öffentlichkeit über den Haushalt, wie er existiert. Die Forderung nach Transparenz des Haushaltes und der Haushaltspolitik ist wahrscheinlich die Forderung, die noch am ehesten von einem breiten politischen Spektrum geteilt werden kann. Schließlich ist es dieser Aspekt, der internationale Institutionen wie die Weltbank Konzepte partizipativer Politikansätze unterstützen lässt. Transparenz in diesem Gebiet soll verhindern helfen, dass Fördermittel z.B. zur Armutsbekämpfung in dunklen Kanälen verschwinden oder wegen nicht sachgerechter Verwendung verschwendet werden. Intransparenz ist auch wichtige Ursache von Korruption und Klientelismus, Erscheinungen, die durchaus auch mit den Interessen von Unternehmen kollidieren können.

Die Herstellung von Transparenz wird in vielen Ländern der Welt bereits im Rahmen von Budgetanalysen praktiziert. Vor allem durch NGO werden die Haushalte verschiedener Ebenen unter dem Gesichtspunkt der Folgen haushaltspolitischer Entscheidungen für die Lebenslage bestimmter sozialer Gruppen oder für die Umweltsituation analysiert und dann Empfehlungen für politisches Handeln auf kommunaler, regionaler oder staatlicher Ebene entwickelt.

Ein anderer Weg kann darin bestehen, dass die Verwaltung selbst oder auch andere Organisationen den Haushalt der eigenen Kommune in einer fasslichen, einfachen Form aufbereiten und diese Darstellung den BürgerInnen als Broschüre zur Verfügung stellt. Auch die Nutzung des Internets ist eine oft genutzte Möglichkeit. Ein zweiter Schritt besteht darin, die **Aktivitäten zu finden, die eigentlich bereits Ansätze zu einer Partizipativen Haushaltspolitik bieten**. In vielfältigen Formen werden eigentlich bereits heute in Initiativen der BürgerInnen Prämissen für Haushaltspolitik gesetzt – so z.B. in Lokale-Agenda-21-Aktivitäten, in Beratungen von Armutskonferenzen, im Rahmen der Erarbeitung oder Überarbeitung regionaler Entwicklungskonzeptionen usw. Hier finden sich sicher auch die AktivistInnen, die bereit und fähig sind, die dann notwendige breite und umfassende Diskussion von Prämissen für Haushaltspolitik in Gang zu setzen und am Leben zu erhalten. **Partizipative Haushaltspolitik bedeutet, dass haushaltspolitische Prämissen in einem von BürgerInnen selbst gestalteten Prozess erarbeitet werden** und in diesem Prozess Politik und Verwaltung als UnterstützerInnen, nicht als Vorgaben formulierende Faktoren in Erscheinung treten. Politik und Verwaltung können diesen Prozess initiieren und unterstützen – sie dürfen ihn aber nicht dominieren können.

Ein dritter Schritt, und das dürfte der schwierigste sein, ist die **Organisation einer breitestmöglichen Diskussion von haushaltspolitischen Zielstellung in der Öffentlichkeit**. Weltweit haben sich dabei BürgerInnenversammlungen bewährt. Wichtig dabei ist, dass

diese Versammlungen tatsächlich für alle BürgerInnen zugänglich sind, keine Hürden im direkten wie im übertragenen Sinne existieren. Gegenstand dieser Beratungen könnte die Auseinandersetzung mit der gegebenen Situation im unmittelbaren Lebensumfeld wie auch der Kommune insgesamt (dafür ist die o.g. Information wichtig), die Bestimmung der Prioritäten, die die BürgerInnen für Haushaltspolitik im kommenden Jahr sehen und die Empfehlung konkreter Projekte, die BürgerInnen aus ihrer Erfahrung für wichtig halten, sein. Es kann dargestellt werden, welche Mittel durch gesetzliche Pflichtaufgaben gebunden und welche steuerbar sind. Diskutiert werden sollte auch die Frage der Einnahmen. Im Kern kann und muss es eigentlich hier um einen breiten Diskurs um die Frage gehen, wie die BürgerInnen in ihrer Kommune/Region leben wollen und welche Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen. Auch sind diese Beratungen der Ort, an dem Verwaltungsspitzen und PolitikerInnen über ihre Arbeit im vergangenen Jahr Rechenschaft ablegen können.

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Beratungen werden z.B. in Porto Alegre und auch in anderen Kommunen dann Delegierte gewählt, die die Vorschläge aus der gesamten Kommune zusammenfassen und auf dieser Grundlage dann eine Prioritätenliste für den Haushalt dem Parlament vorlegen. Die Erarbeitung dieser Prioritätenliste wird dort von der Verwaltung beratend begleitet. Diese Prioritätenliste ist kein die Abgeordneten rechtlich bindendes Dokument, es ist eine Empfehlung, die ihre »Macht« lediglich aus dem Fakt bezieht, dass sie in breitester Öffentlichkeit erarbeitet wurde.

Dies sind, sehr grob dargestellt, einige Zugänge zu mehr Demokratie in der Haushaltspolitik. Jede Kommune oder Region muss ihren eigenen Zugang finden, das macht einen großen Teil des Demokratischen an Partizipativer Haushaltspolitik aus. Der Aufwand für die InitiatorInnen ist groß – der Gewinn an Demokratie und politischer Handlungsfähigkeit wiegt diesen Aufwand aber bei weitem auf.

Weitere Informationen, Literaturhinweise, Texte und Links unter www.roslux.de in der Rubrik »Themen« unter »Partizipation und BürgerInnenhaushalt«

Publikationen der Rosa-Luxemburg-Stiftung zum Thema PDS/Demokratischer Sozialismus/Alternativen

**Zur Programmatik der
Partei des Demokratischen Sozialismus.
Ein Kommentar**
Berlin 1997, ISBN 3-320-01932-5, 360 S., 19,90 €

ReformAlternativen. Sozial – ökologisch – zivil
Berlin 2000, ISBN 3-320-01981-3, 390 S., 19,90 €

**Michael Brie, Rudolf Woderich (Hrsg.)
PDS im Parteiensystem**
Berlin 2000, ISBN 3-320-02014-5, 264 S., 14,90 €

**Gunther Kohlmeier
Sozialismus als Alternative. Texte von 1947 bis 1993**
Hrsg. von Wolfram Adolphi und Jörn Schütrumpf
Berlin 2001, ISBN 3-320-02966-5, 175 S., 4,90 €

**Christoph Spehr (Hrsg.)
Gleicher als andere
Eine Grundlegung der freien Kooperation**
Berlin 2003, ISBN: 3-320-02039-0, 309 S., 14,90 €

**Frank Berg, Lutz Kirschner (Hrsg.)
PDS am Scheideweg**
Berlin 2001, ISBN 3-320-02976-2, 161 S., 7,40 €

Frank Berg, Thomas Koch
**Was kommt auf die PDS zu?
Wirtschaft, Arbeit, Bildung, Verwaltungsreform
in ostdeutschen Ländern**
Berlin 2002, ISBN: 3-320-02986-X, 165 S., 7,40 €

**Michael Brie, Michael Chrapa, Dieter Klein
Sozialismus als Tagesaufgabe**
Berlin 2003, ISBN 3-320-02933-9, 9,90 €

**Dieter Klein (Hrsg.)
Leben statt gelebt zu werden.
Zukunftsbericht der Rosa-Luxemburg-Stiftung**
Berlin 2003, ISBN 3-320-02935-5, 9,90 €

**Hella Hertzfeldt, Katrin Schäfgen (Hrsg.)
Demokratie als Idee und Wirklichkeit**
Erstes Doktorandenseminar der
Rosa-Luxemburg-Stiftung
Berlin 2003, ISBN: 3-320-02934-7, 185 S., 9,90 €

**Dieter Klein
Wo bleibt der produzierte Reichtum?**
Standpunkte 7/2003 der Rosa-Luxemburg-Stiftung
über: info@rosalux.de
oder: 030 44310123 (Karin Malingriaux)

**Jörn Schütrumpf
Die PDS und ihre Kommunikation**
Standpunkte 8/2003 der Rosa-Luxemburg-Stiftung
über: info@rosalux.de
oder: 030 44310123 (Karin Malingriaux)

**Michael Brie (Hrsg.)
Linksparteien im Vergleich.
Rahmenbedingungen, strategische Ansätze und
Erfolgskriterien**
Internationaler Workshop der
Rosa-Luxemburg-Stiftung
Berlin 2003, ISBN 3-320-02938-X, 9,90 €

Publikationen der Rosa-Luxemburg-Stiftung zum Thema Nachhaltigkeit

**Mario Candeias
Die Politische Ökonomie der USA an der Wende
zum 21. Jahrhundert.
Eine Analyse des US-amerikanischen
Wachstumsmodells der 90er Jahre**
Berlin 2000, ISBN: 3-320-02991-6, 39 S., 2,40 €

**Wolfram Wallraf:
Modernisierungsstrategien in Japan**
Berlin 2000, ISBN 3-320-02990-8, 48 S., 2,40 €

**Hanna Behrend, Peter Döge
Nachhaltigkeit als politische Ökologie. Eine Kontroverse
über Natur, Technik und Umweltpolitik**
Berlin 2000, ISBN: 3-320-02968-1, 91 S., 4,90 €

**Dolly oder das andere »Ich«.
Zur ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit**
Ferienakademie der Stipendiatinnen und Stipendiaten der
Rosa-Luxemburg-Stiftung
Berlin 2001, ISBN 3-320-02978-9, 59 S., 2,40 €

**Kurt Krumbach
Ländlicher Raum, nachhaltige Dorfentwicklung
und lokale Agenda 21
Einsichten und praktische Erfahrungen**
Berlin 2001, ISBN 3-320-02983-5, 60 S., 2,40 €

**Ilja Seifert
Lob der Unvollkommenheit.
Essayistische Betrachtungen zu Biomedizin, Gentechnik,
Menschenbild und Gesellschaftskonzeption**
Berlin 2003, ISBN 3-320-02942-8, 65 S., 4,80 €

Texte zu beiden Themen finden sich auch
in der Monatszeitschrift
UTOPIE kreativ.
Diskussion sozialistischer Alternativen,
erscheint seit 1990, 96 S., 6 €

**Kontakt:
Rosa-Luxemburg-Stiftung
Karin Malingriaux
Franz-Mehring-Platz 1
10243 Berlin
E-Mail: info@rosalux.de
Telefon: 030 44 31 01 23**