



**Reinhard
Mohn**
Preis 2011

Demokratie vitalisieren – politische Teilhabe stärken

Recife, Brasilien: Stadt- und Schulentwicklung per Bürgerhaushalt

- Fallstudie -

Nina Best
Prof. Peter Spink
Prof. Marco Teixeira

Kapitel zur Übertragbarkeit auf Deutschland:
Dr. Carsten Herzberg, Prof. Dr. Jochen Franzke

Recife, Brasilien: Stadt- und Schulentwicklung per Bürgerhaushalt

Kontakt:

Sarah Brabender
Project Manager
Reinhard Mohn Preis 2011
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81281
Fax 05241 81-681281
sarah.brabender@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Alexander Koop
Project Manager
Reinhard Mohn Preis 2011
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81377
Fax 05241 81-681377
alexander.koop@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Inhalt

1. Allgemeine Hintergrundinformationen	4
2. Zielsetzung des Projektes	5
3. Struktur, Prozess und Aktivitäten	6
4. Wirkung und Ergebnisse	10
5. Projektevaluation: Herausforderungen und Lehren	12
6. Nächste Schritte und Zukunftsperspektiven	12
7. Übertragbarkeit auf Deutschland	13

1. Allgemeine Hintergrundinformationen

Landeskontext

Brasilien ist in Bezug auf Fläche (8,5 Mio. qkm) und Bevölkerung (185 Millionen Einwohner) das größte Land Südamerikas und das fünftgrößte der Welt. Mit der Landung portugiesischer Truppen im Jahr 1500 wurde Brasilien zunächst zur portugiesischen Kolonie. Als Frankreich 1807 Portugal besetzte und der portugiesische König nach Brasilien fliehen musste, wurde Rio de Janeiro für kurze Zeit zur Hauptstadt des portugiesischen Königreiches. Seit 1822 ist Brasilien unabhängig. 1889 wurde die erste Republik ausgerufen.

Brasilien ist eine föderale demokratische Republik. Der Präsident ist gleichzeitig Staatsoberhaupt und Regierungschef. Er sowie Gouverneure und Bürgermeister werden in Brasilien alle vier Jahre direkt vom Volk gewählt. Sie dürfen zwei Amtszeiten in Folge antreten. Die Parlamentswahlen finden davon unabhängig statt. Die Wiederwahl Abgeordneter ist nicht begrenzt. Bei Haushaltsfragen und im Rahmen der Gesetzgebung übernimmt in der Praxis häufig die Regierung die Initiative. Unabhängige Rechnungstribunale mit quasi-juristischen Befugnissen überwachen die Haushaltsführung des öffentlichen Sektors und erstellen Berichte, die vom Parlament bestätigt werden müssen. Die Unabhängigkeit der Rechnungstribunale wurde in der Vergangenheit allerdings immer wieder in Frage gestellt. Rechenschaftspflicht, Transparenz und soziale Kontrolle blieben deswegen wichtige Themen für die Mobilisierung der Zivilgesellschaft.

In Brasilien gibt es einen Nationalkongress mit zwei Kammern und Landtags- bzw. Stadt- und Kommunalparlamente auf bundesstaatlicher und kommunaler Ebene. Das politische Leben wurde lange Zeit von der nationalen und der bundesstaatlichen Regierung dominiert.

Städte, Kommunen und Gemeinden hatten wenig Mitspracherechte und waren abhängig von Entscheidungen, die auf höherer Ebene getroffen wurden. Die Verabschiedung der Verfassung im Jahr 1988 hat dies zumindest teilweise verändert. Sie gibt Städten, Kommunen und Gemeinden mehr Macht. Brasilien besteht aus 26 Bundesstaaten, einem Bundesdistrikt und 5.564 Kommunen und Gemeinden. Diese unterscheiden sich stark in Gebietszuschnitt und Größe.

Brasilien ist die größte Wirtschaftsmacht in Südamerika. Das Land verfügt über erhebliche natürliche Ressourcen. Landwirtschaft, Bergbau, die verarbeitende Industrie und der Dienstleistungssektor sind hoch entwickelt. In den vergangenen Jahren hat das Land vermehrt Rohstoffe exportiert. Allerdings kämpft Brasilien mit sozialer Ungleichheit: Das Land steht auf Platz 10 der Liste der Länder mit ungleicher Einkommensverteilung und liegt lediglich auf Platz 75 der Liste des Human Development Index (HDI-Index der menschlichen Entwicklung) des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen (UNDP).¹

**Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf weibliche Formulierungen verzichtet (wie zum Beispiel „Bürgerin“ und „Wählerin“).*

¹ Zur Ermittlung des HDI wird nicht nur das Pro-Kopf-Einkommen berücksichtigt, sondern auch das Bildungsniveau sowie eine Reihe von Indikatoren zur Ermittlung des Lebensstandards und der durchschnittlichen Lebenserwartung.

Hintergrundinformationen zur Stadt Recife

Die im Nordosten Brasiliens gelegene Stadt Recife (abgeleitet vom portugiesischen Wort für Riff) war einer der ersten Seehäfen. Im 17. Jahrhundert stand sie für kurze Zeit unter der Herrschaft des holländischen Prinzen von Nassau. Recife ist die Landeshauptstadt des Bundesstaates Pernambuco. Die Stadt hat sowohl regional als auch national schon immer eine wichtige politische und wirtschaftliche Rolle gespielt und blickt auf eine lange Tradition sozialer Mobilisierung zurück. Als kulturelles und intellektuelles Zentrum übt Recife starke Anziehungskraft auf progressive Denker aus. Mit einer Bevölkerung von gegenwärtig etwas mehr als 1,5 Millionen Menschen ist sie zusammen mit 13 weiteren Kommunen und Gemeinden Teil einer Metropolregion von insgesamt 3,68 Millionen Einwohnern.

Recife wird wegen seiner zahlreichen Wasserwege oft als das Venedig von Brasilien bezeichnet. Damit hört der Vergleich allerdings auch schon auf. Niedrig gelegene Überflutungsgebiete und Flussufer waren die einzigen Gegenden in Recife, in denen die ärmere Bevölkerung ihre Unterkünfte bauen konnte. Häufig handelt es sich hierbei um wackelige, auf Pfähle gestützte Plattformen ohne Zugang zu Strom-, Wasser- und Abwassernetz. In den vergangenen Jahren haben NGOs und soziale Einrichtungen immer wieder versucht, die Situation der armen Bevölkerung zu verbessern und konnten teilweise wichtige Erfolge bei der städtebaulichen Planung verzeichnen: Die Armen und Ärmsten der Gesellschaft durften zum einen auf ihrem Land und in ihren Häusern wohnen bleiben. Zum anderen hat sich ihre Lebenssituation verbessert, indem sie aktiv in städtebauliche Programme eingebunden wurden.

Dennoch ist Armut ein großes Thema in Recife: 38 Prozent der Einwohner leben von einem Einkommen unterhalb des Existenzminimums, ungefähr 40 Prozent der Bevölkerung wohnen in den etwa 500 „spontan bebauten“ Gebieten, die 53 Prozent des Gesamtgebietes der Stadt ausmachen. Gleichzeitig ist das direkte Nebeneinander unterschiedlicher sozialer Schichten ein besonderes Merkmal Recifes. Eine große Herausforderung besteht deswegen darin, Brücken zu bauen zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten und der Stadtverwaltung.

2. Zielsetzung des Projektes

Öffentliche Beteiligung ist nichts Neues in Recife. Schon in den 1940er Jahren gab es Bürgerausschüsse auf Stadtteilebene, die über die öffentliche Politik diskutierten. Vor dem Militärputsch 1964 war Recife eine Hochburg für soziale Aktivitäten und Debatten. In der Übergangsphase von der Militärdiktatur zur Demokratie (1978 bis 1982) führte der damalige Bürgermeister² eine Reihe von öffentlichen Service-Stellen mit enger Verbindung zu kommunalen Vereinigungen und Verbänden ein.

Kurz vor der Verabschiedung der Verfassung im Jahr 1988 waren die Erwartungen und Anforderungen an schnelle und wirkliche Veränderungen hoch. In vielen Teilen des Landes wurden auf städtischer und kommunaler Ebene progressive Regierungen gewählt. Allerdings standen die notwendigen finanziellen Mittel für die geforderten Veränderungen nicht zur

² Direkte demokratische Wahlen fanden erst ab 1985 statt. Vorher wurden die Bürgermeister von Gouverneuren ernannt, die wiederum von der nationalen Regierung eingesetzt wurden.

Verfügung. Die neuen Verwaltungen fragten die Bürger deswegen direkt nach ihren Prioritäten und initiierten auf diese Weise den Prozess, der heute als Bürgerhaushalt bezeichnet wird.

Unter dem Titel „Stadtverwaltung in der Nachbarschaft“ wurde in Recife im Jahr 1993 ein erster Versuch unternommen, Bürger stärker in politische Entscheidungsprozesse einzubinden. Der Schwerpunkt lag hierbei auf dem Planungswesen. Es wurden allerdings nur wenige Fortschritte erzielt, sodass die Initiative schnell wieder an Kraft und Bedeutung verlor. Verantwortlich für diesen schnellen Bedeutungsverlust waren in erster Linie Streitigkeiten zwischen der Stadtverwaltung und den Abgeordneten. Diese hatten Bedenken, dass ihre Entscheidungsbefugnisse eingeschränkt werden könnten. Außerdem überwachte niemand die praktische und finanzielle Umsetzung der geplanten Projekte.

Erst im Jahr 2000 wurde in der Wahlkampfphase wieder verstärkt über die Bedeutung von Bürgerbeteiligung und Mitbestimmung diskutiert. Nach den Wahlen führte der neue Bürgermeister als Bestandteil eines demokratischen Management-Ansatzes einen Bürgerhaushalt ein. Er wollte gemeinsam mit seinem Team die lokale Bevölkerung einbeziehen. Die Bürger sollten sich aktiv einmischen und Investitionsentscheidungen sowie den öffentlichen Haushalt kontrollieren können.

3. Struktur, Prozess und Aktivitäten

Das brasilianische Haushaltsgesetz verpflichtet die Regierung, dem Parlament jedes Jahr einen Haushaltsentwurf zur Abnahme vorzulegen. Das gilt nicht nur für die nationale, sondern auch für die bundesstaatliche und kommunale Ebene. Der Regierung bleibt allerdings überlassen, wie sie den Haushaltsentwurf erstellt. Diesen Freiraum nutzt die Regierung in Recife: Sie bezieht die Bürger aktiv in die Erstellung des Haushaltes ein und stellt hierfür einen Teil der öffentlichen Mittel zur Verfügung.

Recifes Bürgerhaushalt basiert auf drei Säulen: einem städtischen Bürgerhaushalt für konkrete Projekte auf der lokalen Ebene, einem breiteren, thematisch ausgerichteten Bürgerhaushalt und einem für Kinder und Jugendliche. Die ersten beiden Bürgerhaushalte wurden im Jahr 2001 von der neu gewählten Stadtverwaltung eingeführt, der dritte folgte im Jahr 2002. Der städtische Bürgerhaushalt regelt die Verteilung der finanziellen Mittel für Infrastrukturprojekte und öffentliche Vorhaben wie Straßenbau, Wasserversorgung, Wohnungsbau, etc. Im Rahmen des thematisch ausgerichteten Bürgerhaushaltes werden öffentliche Initiativen und Aktivitäten rund um politische Schlüsselthemen der Stadt diskutiert.³ Während der städtische Bürgerhaushalt den Schwerpunkt auf die Interessen und Bedürfnisse der lokalen Stadtteilbewohner legt, ermöglicht der thematisch ausgerichtete Bürgerhaushalt auch Organisationen und Minderheitengruppen die Teilnahme. Alle Bürger über 16 Jahre dürfen sich am städtischen und thematischen Bürgerhaushalt beteiligen. Für die jüngeren Einwohner Recifes wurde ein gesonderter Bürgerhaushalt eingeführt, in dem Kinder und Jugendliche über die speziellen Bedürfnisse ihrer Schulen und der Stadt diskutieren und konkrete Maßnahmen zur Verbesserung beschließen.

³ Die Bürger können sich beteiligen an Versammlungen zu den Themen Kultur, Erziehung und Bildung, Sozialleistungen, Frauen und Männer afrikanischer Abstammung, Menschenrechte, Frauen, wirtschaftliche Entwicklung, Tourismus, Umwelt, Jugend, ältere Menschen, Behinderte, Lesben, Schwule, Bi- und Transsexuelle und Gesundheit.

Städtischer und thematisch ausgerichteter Bürgerhaushalt

Von Beginn der Haushaltsaufstellung bis zu seiner Verabschiedung durch das Stadtparlament vergeht ein Jahr. Etwa 10 Prozent des Gesamtetats der Stadt werden über den städtischen Bürgerhaushalt verteilt. Recife ist in sechs Bezirke aufgeteilt, jeder dieser Bezirke besteht wiederum aus drei Stadtteilen.

Im thematisch ausgerichteten Bürgerhaushalt wird über rund 13,7 Millionen Euro aus dem jährlichen Investitionshaushalt (etwa 170 Millionen Euro) entschieden. Neben den finanziellen Mitteln der Stadt stehen dem thematisch ausgerichteten Bürgerhaushalt weitere Gelder von bundesstaatlicher oder nationaler Seite zur Verfügung. Diese beliefen sich im Jahreshaushalt 2010 auf 100 Millionen Euro.

Der Prozess des städtischen Bürgerhaushaltes besteht aus sieben Phasen:

1. *Informelle Treffen:* Diese finden jedes Jahr zwischen Januar und März in den einzelnen Stadtteilen und Nachbarschaften statt. Mitarbeiter der Stadtverwaltung geben allen interessierten Bürgern einen Überblick über den Ablauf des Bürgerhaushaltes und informieren über die verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten. Die Treffen werden entweder von den Bürgern selbst oder von Angestellten der Stadtverwaltung organisiert. Zwischen 20 und 200 Menschen nehmen teil. Im Jahr 2010 beteiligten sich etwa 8.000 Menschen an der ersten Phase.
2. *Einreichen von Vorschlägen:* Die zweite Phase findet von April bis Mai statt. Die Bürger sind aufgerufen, ihre konkreten Projektvorschläge bei der Stadtverwaltung einzureichen. Vorschläge werden nur von Gruppen aus mindestens zehn Personen angenommen. Jede Gruppe kann maximal zwei Projektvorschläge einreichen. Die Vorschläge müssen zwei unterschiedliche Bereiche des öffentlichen Lebens abdecken (zum Beispiel Erziehung, Straßenverbesserung, wirtschaftliche Entwicklung, Gesundheit, etc.). Die eingereichten Vorschläge werden von der Stadtverwaltung auf ihre finanzielle und technische Umsetzbarkeit geprüft. Im Jahr 2010 wurden etwa 600 Vorschläge eingereicht. Die meisten wurden bewilligt und standen in der dritten Phase zur Wahl.
3. *Bürgerforen auf Stadtteilebene:* Die Bürgerforen erfolgen im Juni und Juli auf Stadtteilebene. Die Foren unterscheiden sich je nach Stadtteil in Größe und Organisation. In allen 18 Stadtteilen entscheiden die Teilnehmer der Bürgerforen, welche der eingereichten Projektvorschläge weiterkommen sollen. Insgesamt kann jeder Stadtteil zehn Projekte bestimmen, sodass für die gesamte Stadt 180 Projekte ausgewählt werden. Um ihre Stimme abgeben zu können, müssen sich die Bürger mit ihrer nationalen Ausweisnummer registrieren lassen. Die Teilnehmer der Bürgerforen wählen zudem aus ihren Reihen Delegierte, die die Stadtteile auf Bezirksebene vertreten. Ein Delegierter muss mindestens zehn Stimmen erhalten. Bürgerforen mit vielen Teilnehmern können somit auch mehr Delegierte entsenden. Im Anschluss an die Bürgerforen findet eine elektronische Wahl statt, in der auch diejenigen Bürger ihre Stimme abgeben können, die nicht an den Bürgerforen teilgenommen haben. Hierfür stehen für jeden Stadtteil zwei mobile Wahlstationen zur Verfügung. Im Rahmen der elektronischen Wahl sind nur noch die zehn

durch die Teilnehmer der Bürgerforen vorselektierten Projektvorschläge im Angebot. Durch die elektronische Wahl werden diese Projekte in eine Rangordnung gebracht.

In der dritten Phase des städtischen Bürgerhaushaltes setzt auch der thematisch orientierte Planungszyklus ein. Insgesamt finden 15 Versammlungen statt (eine für jeden Politikbereich). Auch auf den thematischen Versammlungen werden Delegierte gewählt. Die Delegierten des Vorjahres identifizieren jeweils sechs Prioritäten für jede Versammlung, aus denen die Teilnehmer die wichtigsten drei auswählen dürfen.

4. *Delegiertenforen:* Nach Abschluss der Wahlen treffen sich im August zum ersten Mal die gewählten Delegierten. Die Delegiertenforen finden monatlich statt und werden organisatorisch von Angestellten der Stadtverwaltung unterstützt. Die Delegierten sind zuständig für die Überwachung des weiteren Prozesses. Sie begleiten die Haushaltsberatungen und überprüfen die Investitionsausgaben. Dies betrifft auch Investitionen in Projekte, die im Zuge vergangener Bürgerhaushalte beschlossen wurden. Zu den Aufgaben der Delegierten gehört zudem, die konkrete Umsetzung der Projekte zu beaufsichtigen. Die Delegierten berichten den Bürgern regelmäßig über den aktuellen Stand ihrer Arbeit. Aus ihren Reihen wählen die Delegierten wiederum zwei Vertreter als Stadtteilkoordinatoren sowie zwei Vertreter für einen Bürgerrat, der sicherstellt, dass die Wünsche der Bürger Gehör finden.

Auch die Delegierten der thematischen Versammlungen wählen Koordinatoren und Mitglieder für den Bürgerrat.

Der Bürgerrat setzt sich somit wie folgt zusammen: Je zwei gewählte Bürgerdelegierte aus den 18 Stadtteilen, je zwei gewählte Bürgerdelegierte aus den jeweiligen thematischen Versammlungen sowie jeweils ein Vertreter aus der Justizbehörde und der Grundsatzabteilung der Stadtverwaltung, die mit allgemeinen politischen Managementaufgaben betraut ist. Der Rat diskutiert und entwickelt einen Haushaltsentwurf, der die auf den Bürgerforen und Versammlungen beschlossenen Projekte, Aktivitäten und Schwerpunktthemen berücksichtigt. Dieser Prozess wird permanent rückgekoppelt in die einzelnen Bezirke und Stadtteile, was den Bürgern immer wieder die Möglichkeit zur Intervention gibt, sollten sie ihre gewählten Projekte nicht ausreichend berücksichtigt finden. Gleichzeitig wird der Haushaltsentwurf mit den offiziellen städtischen Regierungsvertretern abgestimmt, vor allem mit der Finanzbehörde. Die Mitglieder des Rates werden vorab in öffentlicher Finanzierung und Haushaltsgesetzgebung geschult, damit sie den Haushaltsprozess auch effektiv gestalten können. Alle Ratsmitglieder haben das Recht, relevante offizielle Dokumente einzusehen oder die Verantwortlichen aus der Stadtverwaltung zur Befragung vorzuladen.

5. *Abstimmung über den Haushaltsentwurf:* Die fünfte Phase findet zwischen August und September statt, wenn der Haushaltsentwurf konkrete Gestalt annimmt. Der Bürgerrat verabschiedet den Haushaltsentwurf und leitet ihn an die Stadtverordnetenversammlung weiter.

6. *Bestätigung durch die Stadtverordnetenversammlung:* Die sechste Phase findet im Oktober und November statt. Mitglieder des Bürgerrates übergeben den gewählten Abgeordneten ihren Haushaltsentwurf und stellen die von den Bürgern gewählten Projekte und Aktivitäten vor. In der Regel wurden die Abgeordneten bereits im Vorfeld über die Planungen und Schwerpunkte informiert. Bis zum heutigen Tag ist noch kein Bürgerhaushalt von der Stadtverordnetenversammlung abgelehnt oder verändert worden.
7. *Beratungen über den Investitionsplan:* Die siebte und letzte Phase des Bürgerhaushaltes findet schließlich im Dezember statt. Mit der Annahme des Haushaltsplanes durch die Abgeordneten beginnen nun auf Bezirksebene die Diskussionen um die konkrete Verteilung der Haushaltsmittel. Auch in dieser Phase können die Bürger mitentscheiden: Alle gewählten Projekte, Aktivitäten und inhaltlichen Schwerpunktthemen werden vor Ort in Bezug auf ihre konkrete Umsetzung diskutiert und gegebenenfalls an die örtlichen Bedingungen angepasst. Dazu finden wiederum Bürgerversammlungen statt, auf denen gleichzeitig sogenannte Kontrollkommissionen gewählt und eingesetzt werden, die die Umsetzung jedes einzelnen Projektes und jeder Aktivität begleiten und überwachen. Mitglieder dieser Kommissionen müssen von mindestens einem der geplanten öffentlichen Vorhaben persönlich betroffen sein. Das Einsetzen der Kommissionen hat die Umsetzung und Qualität der Projekte wesentlich verbessert, zu mehr Transparenz beigetragen, Korruption reduziert und zu besseren Kommunikationsstrukturen geführt. Regelmäßig werden Treffen zwischen den Mitgliedern der Kontrollkommissionen, Vertretern der Stadtverwaltung sowie den externen Dienstleistern und Baufirmen organisiert. Die externen Auftragnehmer sind im Übrigen verpflichtet, sofern möglich, lokale Arbeitskräfte einzustellen und ihre eigenen Angestellten für die Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung zu schulen.

Die Stadtverwaltung stellt für den Bürgerhaushaltsprozess jährlich etwa 385.000 Euro zur Verfügung. Große Summen fließen in die Kommunikation, die elektronischen Wahlsysteme und die Organisation der Foren und Versammlungen. Das Bürgerhaushaltsteam der Stadtverwaltung ist zwar klein, wird aber von Angestellten aus allen Stadtteilen unterstützt. Im Jahr 2010 waren ca. 70 Personen involviert, dazu kamen 80 Freiwillige, die die Organisation der Foren und Versammlungen unterstützten (zum Beispiel Registrierung und Wahlen, Ausweiskontrollen, Bereitstellung von Dokumenten, etc.). Die Delegierten sowie die Mitglieder der Kontrollkommissionen arbeiten ebenfalls ehrenamtlich.

Bürgerhaushalt für Kinder und Jugendliche

Der Bürgerhaushalt für Kinder und Jugendliche ähnelt in vielen Punkten den städtischen und thematischen Bürgerhaushalten, seine Laufzeit beträgt allerdings zwei Jahre. Im Jahr 2010 wurde der Bürgerhaushalt für Kinder und Jugendliche zum fünften Mal durchgeführt. Alle städtischen Grund- und Hauptschulen – insgesamt fast 89.000 Kinder und Jugendliche im Alter zwischen fünf bis 15 Jahren – nehmen daran teil.

Zu Beginn werden die Schulleiter über das Verfahren des Planungs- und Mitentscheidungsprozesses informiert. Jede Schule wählt einen Koordinator (entweder einen Lehrer oder einen speziellen Berater), der das weitere Verfahren begleitet. Die Schulleiter diskutieren im Anschluss mit dem Lehrerkollegium, wie sie den Bürgerhaushalt in ihrer Schule

umsetzen wollen. Erst dann kommen die Schüler zu Wort: Aus einer Liste mit allen Klassensprechern wählen sie zwei Delegierte, die die Schule auf externen Treffen vertreten. Außerdem formulieren die Schüler, begleitet und unterstützt von den Lehrern, ihre Wünsche für die Schule sowie für die gesamte Stadt – in Form von Texten oder Bildern. Die Wünsche aller Schüler werden gesammelt, gruppiert und zunächst schulintern diskutiert. Danach stimmen die Schüler über ihre Lieblingsprojekte ab. Sie können dabei maximal drei verschiedene Prioritäten jeweils für die Schule und die Stadt auswählen. Die Schulkoordinatoren überreichen der Stadtverwaltung die Liste mit Prioritäten, die diese sichtet und an die gewählten Schülerdelegierten weitergibt. Im Rahmen spezieller Foren auf Bezirksebene diskutieren diese die eingereichten Projektvorschläge ihrer Schulen und präsentieren sie dem Bürgermeister. Wie auch beim städtischen und thematischen Bürgerhaushalt, wählen die Schülerdelegierten aus ihren Reihen Vertreter für einen Schülerrat, der den weiteren Prozess begleitet. Die Projektvorschläge der Kinder und Jugendlichen für die Stadt werden in der Liste des städtischen und thematischen Bürgerhaushaltes ergänzt – sollten sie dort nicht bereits berücksichtigt worden sein. Die Vorschläge für die einzelnen Schulen werden umgesetzt, sobald die finanziellen Mittel dafür zur Verfügung stehen.

4. Wirkung und Ergebnisse

Einfluss auf politische Entscheidungen

Bis zum Jahr 2010 wurden über die drei Säulen des Bürgerhaushaltes rund 220 Millionen Euro in Projekte und Aktivitäten investiert. Dazu kommen bundesstaatliche, nationale und internationale Mittel, die ebenfalls in die Umsetzung der ausgewählten Projekte und Aktivitäten geflossen sind. Mitte 2010 befanden sich noch etwa 3.000 öffentliche Vorhaben im Umsetzungsstadium, 77 weitere Programme und Projekte wurden beschlossen. Das entspricht einem zusätzlichen Budget von 110 Millionen Euro.

Die Bürgerhaushalte haben in den vergangenen Jahren zu erheblichen Verbesserungen der städtischen Infrastruktur geführt. Ein Großteil der Mittel wurde für lokale und stadtweite Abwassersysteme verwendet, für die Verbesserung der Straßen, das Wohnungs- und Bauwesen, die Gesundheitsversorgung, für Erziehung und Bildung, Sportangebote, die wirtschaftliche Entwicklung und soziale Dienstleistungen. Gerade ärmere Stadtteile mit geringer Lebensqualität haben von den Maßnahmen profitiert.

In Recife gelingt es durch die Bürgerhaushalte immer häufiger, vorher getrennt betrachtete Themen und Herausforderungen miteinander zu verknüpfen und daraus positive Effekte abzuleiten. Als Beispiel können Trockenlegungen oder Maßnahmen zur Vermeidung von Erdbeben angeführt werden, was die gesundheitliche Situation der Menschen verbessert. Vor allem Sozialarbeiter und Entwicklungshelfer gehören zu den größten Befürwortern der Bürgerhaushalte, da sie diese als wichtige Ergänzung zu ihren täglichen Aufgaben zählen.

Erreichen der Projektziele

Bürgerhaushalte werden häufig als Top-down-Verfahren initiiert, für das die Stadtverwaltung einen bestimmten Betrag aus dem allgemeinen Haushalt festsetzt – häufig ein Teil des Investitionsbudgets. In der Regel erhalten allgemein gehaltene Projekte mehr Zustimmung von Bürgern als spezifische Projekte, die nur einer ganz bestimmten Gruppe zugutekommen (zum

Beispiel genießt Erziehung höhere Priorität als konkrete Projekte zur Verbesserung des Wohnungswesens oder der Gesundheitsversorgung in strukturschwachen Gebieten und Stadtteilen). Kommen Top-down-Ansatz und Mehrheitsentscheidungen zusammen, kann das der Partizipation Grenzen setzen. Recife hat sich deshalb für den umgekehrten Weg entschieden und einen praxistauglichen und hocheffizienten Bottom-up-Prozess entwickelt, der direkt aus der Mitte der Gesellschaft kommt. Die Bürger entscheiden auf Stadtteilebene über ihre konkreten Projektideen und reichen die Vorschläge für öffentliche Vorhaben ein, die ihrer Meinung nach dringend benötigt werden. Die thematische Säule des Bürgerhaushaltes ermöglicht es parallel dazu, breitere Themen anzusprechen. Auf die speziellen Wünsche und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen wird mit der extra für sie entwickelten dritten Säule des Bürgerhaushaltes eingegangen. Sie erhalten durch den Bürgerhaushalt eine Stimme und können die weitere Entwicklung ihrer Schulen und ihrer Stadt aktiv mitgestalten. Das wiederum unterstützt die Herausbildung kritischer und engagierter Bürger.

Der Bürgerrat eröffnet eine neue Entscheidungsstruktur zwischen Stadtverwaltung, Stadtverordnetenversammlung und den gewählten Delegierten. Die demokratische Einbeziehung der Bürger setzt sich auch nach Verabschiedung des Haushaltsplanes in den Kontrollkommissionen fort, wenn die eigentliche Projektumsetzungsphase in den einzelnen Stadtteilen beginnt.

Seit 2009 ist die offizielle Koordinierungsstelle für den Bürgerhaushalt Teil der Grundsatzbehörde für Planung und Management. Das zeigt den besonderen Stellenwert des Bürgerhaushaltes für die strategische Ausrichtung der Stadtverwaltung. Gleichzeitig ermöglicht es den Angestellten, den Bürgerhaushaltsprozess besser mit Programmen und Aktivitäten anderer Behörden und Ämter abzustimmen. Auf diese Weise wird dafür gesorgt, dass die innovativen Beteiligungsformate aus dem Bürgerhaushalt auch in anderen Bereichen mitgedacht werden.

Anzahl der Teilnehmer, Einbeziehung und Repräsentativität

Die Anzahl der Teilnehmer an den Bürgerforen auf Stadtteil- und Bezirksebene ist in den vergangenen Jahren ständig angewachsen. Gegenwärtig hat sie sich bei etwa 45.000 eingependelt. Die Teilnehmerzahlen bei den thematisch orientierten Versammlungen steigen weiter. Im Jahr 2009 beteiligten sich 44.000 Menschen auf 72 Bürgerforen direkt an dem Abstimmungsprozess auf Stadtteilebene, rund 7.000 nahmen an den thematischen Versammlungen teil. 32.000 Menschen gaben ihre Stimme an einer der mobilen Wahlstationen ab und 42.000 beteiligten sich an der Internet-Abstimmung, davon 1.000 im Rahmen des thematischen Bürgerhaushaltes. Erste Zahlen für 2010 zeigen, dass die Beteiligungszahlen an den elektronischen Wahlen weiter gestiegen sind. Dadurch wird deutlich, dass es sich lohnt, auf unterschiedliche Beteiligungsformate zu setzen.

Die Drei-Säulen-Struktur des Bürgerhaushaltes von Recife holt die Menschen dort ab, wo sie sind, und geht auf ihre Bedürfnisse und Forderungen ein. Bürger aus Stadtteilen mit niedriger Lebensqualität spielen eine dominante Rolle im Bürgerhaushalt. Gleichzeitig steigt jedoch auch die Teilnehmerzahl von Bürgern aus der Mittelschicht und der oberen Mittelschicht. Der thematische Bürgerhaushalt bindet organisierte Gruppen wie NGOs und Verbände ein, die normalerweise eher auf klassische Lobby- und Kampagnenarbeit setzen. Diese Ergänzung zur individuellen

Beteiligung ist vor allem für Minderheitengruppen wichtig, die auf diese Weise ihre Themen auf die politische Agenda setzen können.

Im Jahr 2009 engagierten sich insgesamt 2.035 Delegierte im städtischen Bürgerhaushalt (im Durchschnitt 113 Delegierte pro Stadtteil) und 446 Delegierte im thematischen Bürgerhaushalt. Unter Berücksichtigung der Gesamtbevölkerung Recifes von 1,5 Millionen entspricht das einem Ergebnis von einem Delegierten zu 600 Bewohnern. Die hohe Anzahl an Delegierten und ihre direkte Verbindung zu lokalen Themen erklärt auch, warum der Bürgerhaushalt mittlerweile von den Stadtverordneten als positive Ergänzung zu ihrer eigenen Arbeit wahrgenommen wird. Die nationale Verfassung schreibt vor, dass die Stadtverordnetenversammlung aus maximal 55 Mitgliedern bestehen darf. Das heißt: Auf einen Abgeordneten kommen 28.400 Einwohner.

5. Projektevaluation: Herausforderungen und Lehren

Auch wenn die Erfahrungen aus Recife als positives Beispiel für die Vertiefung demokratischer Strukturen gesehen werden, sind im Folgenden noch einige Schwierigkeiten anzusprechen: Zum einen sind Haushaltsprozesse und Gesetze in Brasilien generell sehr komplex, was die Teilnahme vor allem für die Delegierten erschwert. Zum anderen ist die Stadtverwaltung zwar verpflichtet, die von den Bürgern gewählten Projekte und Aktivitäten umzusetzen, allerdings stehen nicht immer die notwendigen Mittel dafür zur Verfügung. Recife ist auf zusätzliche Gelder von bundesstaatlicher, nationaler oder internationaler Seite angewiesen. Dadurch verzögert sich die Umsetzung längst beschlossener öffentlicher Vorhaben. Zwar hat sich dieser Zustand in den vergangenen Jahren verbessert, und die Zeitspanne von der Verabschiedung bis zur konkreten Umsetzung hat sich von sechs auf drei Jahre verringert. Den Bürgern müssen solche finanziellen Probleme und Engpässe jedoch besser kommuniziert werden. Teilweise kommt es vor, dass die Bürger mehrere Jahre hintereinander immer wieder die gleichen Projekte vorschlagen, weil sie keine Fortschritte bei der Umsetzung sehen. Sobald die Projektumsetzungsphase dann endlich beginnt, garantieren die eingesetzten Kontrollkommissionen einen reibungslosen Informationsfluss.

6. Nächste Schritte und Zukunftsperspektiven

Die Finanzierung öffentlicher Vorhaben ist kein leichtes Unterfangen, und so wird es auch in Recife noch einige Jahre dauern, bis sich die verschiedenen Mitbestimmungsmethoden reibungslos eingespielt haben und die Kontrolle der öffentlichen Vergabe von Aufträgen durch die Bürger tatsächlich zur weitverbreiteten Praxis wird. Trotzdem wurde hier ein Prozess in Gang gesetzt, der sich über die vergangenen Jahre kontinuierlich verselbstständigt hat.

Die wachsende öffentliche Akzeptanz des Bürgerhaushaltes spiegelt sich auch in den Wahlergebnissen wider: Der Bürgermeister, der 2001 den ersten Bürgerhaushalt initiierte, wurde 2005 wiedergewählt. Sein Nachfolger hatte die Weiterführung und Vertiefung des Bürgerhaushaltes zu einem Hauptthema seines Wahlkampfes gemacht – was ihm nicht schwer fiel, da er vorher der für den Bürgerhaushalt zuständige Stadtrat war.

Seit 2006 liegen alle organisatorischen und institutionellen Entscheidungen bei den Verantwortlichen für den Bürgerhaushalt, und die gewählten Delegierten können über anzuwendende Normen entscheiden. Auf diese Weise wurden Bauunternehmen zum Beispiel verpflichtet, lokale Arbeitskräfte einzustellen und ihre Angestellten für die Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung zu schulen.

Weitere Innovationen betreffen die verbesserten Zugangsmöglichkeiten für die Bürger, die nicht an den Foren und Versammlungen teilnehmen können. Mobile Wahlstationen und das Internet erfreuen sich wachsender Popularität. Zwar werden noch lange nicht alle Menschen in Recife durch den Bürgerhaushalt erreicht, aber gerade der Einsatz elektronischer Verfahren führt zur Erweiterung der Zielgruppe.

7. Übertragbarkeit auf Deutschland

Grundsätzlich ist zu sagen: Die Idee Bürgerbeteiligung am Haushalt ist auf Deutschland übertragbar. Dabei ist zu beachten, dass es „den“ Bürgerhaushalt nicht gibt. In Deutschland sind derzeit zwei Tendenzen zu beobachten: Auf der einen Seite sind das solche Bürgerhaushalte, mit denen angesichts der anhaltenden Krise der Kommunalfinzen Sparvorschläge gesammelt werden, und auf der anderen Seite existieren Verfahren, die Bürgervorschläge zur Verbesserung von Dienstleistungen und Infrastruktur nutzen möchten. Ansatzpunkt ist hier häufig der eigene Stadtteil, zu dessen Mitgestaltung die Bürger eingeladen werden. Die lateinamerikanischen Beispiele lassen sich besonders gut mit dieser Art von Bürgerhaushalt verbinden. Allerdings stellt die Finanzierung von Bürgervorschlägen angesichts der „knappen Kassen“ deutscher Kommunen eine zentrale Herausforderung dar. Dies führt nicht selten dazu, dass am Ende kaum Geld für die Umsetzung der Vorschläge übrig bleibt – was der Bürgerbeteiligung langfristig die Glaubwürdigkeit zu entziehen droht. Weiterhin ist zu bedenken, dass Bürgerhaushalt und soziale Stadtentwicklung bisher kaum miteinander verbunden sind.

Der Bürgerhaushalt von Recife hat in den einzelnen Regionen der Stadt eine starke Basis in den Versammlungen. Hier werden Delegierte gewählt, die darauf achten, dass die Bürgervorschläge eine Finanzierung erhalten. Dies ist ein zentrales Element des Verfahrens. Denn im Gegensatz zu vielen anderen Bürgerhaushalten in Lateinamerika wird das Budget, über das die Bürgerschaft verfügen kann, nicht im Vorhinein festgelegt. Bei einer Übertragung des Verfahrens wäre dies ein heikler Punkt, denn es ist Teil der Realität für die hiesigen Bürgerhaushalte, dass aufgrund knapper Finanzen der Kommunen am Ende kein Geld mehr zur Umsetzung von Bürgervorschlägen bleibt. Die Gefahr bestände darin, dass in der Hoffnung, externe Geldgeber zu finden, zahlreiche Vorschläge verabschiedet werden, deren Finanzierung letztlich nicht möglich ist. In Recife wird dies jedoch vermieden, denn die Verwaltung prüft bereits vor Verabschiedung des Haushaltes, ob eine Finanzierung aus nationalen und internationalen Programmen realistisch ist, und diskutiert diese Fragen mit dem Delegiertenrat (Beirat). Erst wenn dieser seine Zustimmung gegeben hat, werden die Projekte in den Haushaltsplan eingearbeitet. Es sind dann die Delegierten, die dem Gemeinderat die Finanzierungen der Projekte präsentieren – und bisher wurde jedes Budget angenommen.

Die thematischen Foren diskutieren Projekte, die nicht nur für den einzelnen Stadtteil, sondern für die gesamte Stadt von Bedeutung sind und aus diesem Grunde einen höheren Finanzierungsbedarf haben. Dies ist für die Weiterentwicklung von Bürgerhaushalten in Deutschland von Bedeutung, da hierzulande vor allem kleinteilige Maßnahmen umgesetzt werden, es jedoch darüber hinaus ein Interesse gibt, auch über zentrale Fragen der Stadtpolitik mitzuentcheiden. Anders als in Belo Horizonte sind es die Bürger selbst – es ist nicht die Verwaltung –, die diese Projekte vorschlagen. Weiterhin ist bezüglich einer Übertragung des Bürgerhaushaltes die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Recife hervorzuheben. Auch in Deutschland gibt es bereits Kinder- und Jugendbeteiligung in Form von Jugendparlamenten und Veranstaltungen im Rahmen von Quartiers- und Stadtplanungsverfahren. Auch in Bürgerhaushalten hat man damit experimentiert, doch waren dies meist einmalige Versuche. Der Bürgerhaushalt von Recife zeigt, dass Kinderbeteiligung am Haushalt durchaus zur Routine werden kann und dass es sich lohnt – auch hinsichtlich der politischen Bildung –, diesen Ansatz auszubauen.

In Bezug auf eine Übertragung auf Deutschland ist darauf hinzuweisen, dass die Wirkung des Verfahrens auf der Mobilisierungsstärke der Bürgerschaft beruht: Die ärmeren Bevölkerungsgruppen stellen in Recife – im Gegensatz zu den Bürgerhaushalten in Deutschland – die Mehrheit der Teilnehmer. Es ist die Beteiligung dieser Einkommensgruppen, die dafür sorgt, dass das Verfahren soziale Wirkungen hat, obwohl der Bürgerhaushalt nicht über besondere Kriterien zur Förderung benachteiligter Quartiere verfügt. Die Mobilisierungsstärke der dortigen Zivilgesellschaft hat auch zur Folge, dass die Delegierten tatsächlich eine Finanzierung der Bürgervorschläge mit der Verwaltung und dem Gemeinderat vereinbaren können. Bei den Bürgerhaushalten in Deutschland hat die Bürgerschaft keinen solchen Einfluss. Es müssten also andere Wege – wie zum Beispiel klare Regeln – gefunden werden, die den Einfluss der Bürger garantieren.

Das Bürgerhaushaltsmodell von Recife ist auf bundesdeutsche staatsrechtliche Verhältnisse übertragbar. Voraussetzung ist: Die Verteilungskriterien für die Gelder des Bürgerhaushaltes werden vom Gemeinderat festgelegt. Ein Delegiertenrat des Bürgerhaushaltes wie in Recife, der sich in Selbstorganisation der Bürgerschaft konstituiert und als ständiger Ansprechpartner der Verwaltung versteht, ist unserer Auffassung nach in Deutschland rechtlich ebenfalls möglich. Für ein Aushandlungssystem der Finanzierung von Bürgervorschlägen im partizipativen Haushalt zwischen einem Delegiertenrat, der Verwaltung und dem Gemeinderat müssen in Deutschland zunächst rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden.