

Bertelsmann meets Porto Alegre

Der Bürgerhaushalt als Modell kapitalistischer Modernisierung

Von Moe Hierlmeier, Dez. 2007

Die Idee eines kommunalen Bürgerhaushalts genießt Sympathie – vor allem für kommunalpolitische AktivistInnen. Wer könnte auch etwas gegen demokratischere Entscheidungsprozeduren haben? Doch Vorsicht. Wie beim bedingungslosen Grundeinkommen gibt es dazu die unterschiedlichsten Modelle. Ausgangspunkt für die neuesten Debatten war Porto Alegre. Dort führte die PT (Partido dos Trabalhadores - Arbeiterpartei) nach 1988 den partizipativen Haushalt ein, mit dem tatsächlich neue Formen der Entscheidung für soziale Bewegungen ermöglicht wurden. In Deutschland wird die Debatte von der Bundeszentrale für politische Bildung, den Parteienstiftungen und vor allem der Bertelsmann-Stiftung vorangetrieben. Dahinter steckt ein umfassendes Projekt der Modernisierung von Staat und Gesellschaft. Grundlage ist eine Analyse der durch die Globalisierungsprozesse folgenden Herausforderungen für die imperiale Herrschaft und einer daraus entwickelten kohärenten Strategie. Der Vergleich lohnt sich also.

Der partizipative Haushalt in Porto Alegre

Porto Alegre wurde von 1989 bis 2004 durchgehend von der PT regiert. Porto Alegre war ein Zentrum sozialer Bewegungen, die offensiv die Ausweitung der Entscheidungsmöglichkeiten für die Menschen in den Stadtteilen einforderten. Gleichzeitig war die PT geführte Lokalregierung bereit, die Budgetrechte an die Foren das Orçamento Participativo (OP-Partizipatives Budget) abzugeben. Diese Konstellation zwischen starken sozialen Bewegungen und einer PT-Lokalregierung ermöglichte die Kombination von direkt- und repräsentativ-demokratischen Formen der Mitbestimmung. Die EinwohnerInnen und sozialen Bewegungen der 16 Regionen der Stadt hatten so - trotz aller Beschränkungen und Grenzen

- tatsächlich die Möglichkeit über die Investitionen der Stadt mitzubestimmen – ohne nur konsultatives Beiwerk zu sein bzw. die eigene Autonomie aufgeben zu müssen.

Dieser Kampf in, um und gegen den Staat führte zu interessanten Ergebnissen. Immer mehr Menschen beteiligten sich am OP. Dabei waren Frauen, arme Menschen und ethnische Minderheiten überdurchschnittlich repräsentiert. Dementsprechend profitierten diese Gruppen auch stärker von diesem Prozess. Die Investitionen in den ärmeren Vierteln erhöhten sich deutlich. Im Gegensatz dazu wurde der traditionelle Zugang der Eliten zu den Ressourcen der Stadt mittels Klientelismus und Korruption eingeschränkt. Auch deshalb stieß der partizipative Haushalt bei der Oberschicht auf wenig Gegenliebe.

Die Herausforderungen der Globalisierung

Die in Deutschland vorherrschende Debatte hat mit dieser emanzipatorischen Ermächtigungsstrategie von unten nichts zu tun. Die Federführung in der Debatte hat hierzulande die Bertelsmann-Stiftung - mit über 300 MitarbeiterInnen die größte und einflussreichste ihrer Art. Weitere Akteure in diesem Feld sind die Bundeszentrale für politische Bildung und die Stiftungen aller im Bundestag vertretenen Parteien.

Die Idee des Bürgerhaushalts kann nicht ohne die strategischen Perspektiven der Bertelsmann Stiftung diskutiert werden. Für die Bertelsmann Stiftung handelt es sich bei den Debatten und der Implementierung des Bürgerhaushaltes um keine Spielwiese für demokratische Utopisten, sondern sie sind ein wichtiger Bestandteil eines *umfassenden strategischen Konzepts*. Diese sind in dem Strategiepapier „Gesellschaftspolitische Ziele und Perspektiven der Bertelsmann-Stiftung. Für eine zukunftsfähige Gesellschaft“ niedergelegt. Dabei geht Bertelsmann von einem grundlegenden Umbruch der globalen Ordnung und des globalen Kapitalismus aus. Diese Umbrüche erfordern *auf allen Ebenen* neue Antworten. Sicherheitspolitisch entstehen mit dem islamischen Fundamentalismus, der Verbreitung atomarer Massenvernichtungswaffen, der Verknappung strategischer Rohstoffe wie dem Öl, der Umweltzerstörung, der organisierten Kriminalität, dem Zerfall von Staaten und

unkontrollierter Migrationsströme neue Bedrohungslagen. Da die Interessen zwischen der EU und den USA im Umgang mit diesen Bedrohungen oft differieren, aber gleichzeitig die jeweiligen europäischen Nationalstaaten mit der Lösung dieser Probleme überfordert sind, setzt sich die Bertelsmann Stiftung für den massiven Ausbau einer eu-europäischen „Sicherheitsarchitektur“ incl. einer global agierenden Interventionsstreitmacht ein. Im Internationalen Bertelsmann Forum werden die Probleme der EU von den europäischen Eliten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft jährlich verhandelt. Man werfe nur einen Blick auf die TeilnehmerInnenliste und es wird sofort klar: Das IBF, das nicht zufällig im Außenministerium stattfindet, ist das EU-Pendant zur Münchner Sicherheitskonferenz.

Die Kommune als strategischer Akteur

Weitere Herausforderungen sind für die Bertelsmann Stiftung die Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses durch den technischen Fortschritt und der umgreifende Kultur- und Wertewandel. Das alte System sozialer Sicherung lässt sich nicht halten, es drohen kulturelle Polarisierungen und neue Fundamentalismen. Die neuen Herausforderungen verlangen neue Antworten. Neue Integrations- und Steuerungsmodelle sind erforderlich. Der Staat hat darin die Aufgabe diese durch komplexe Innovationsnetzwerke zu fördern. Der „ermöglichende Staat ermutigt Innovation“. In dem Szenario der globalen Brüche und Umbrüche spielen nun auch die Kommunen und die Bürger eine wichtige Rolle. Der bisherige bürokratische Sozial- und Interventionsstaat ist ungeeignet, die anstehenden Probleme zu meistern, weil er viel zu hierarchisch aufgebaut und deshalb ineffektiv ist. Statt die Produktivität der Bürger für die Lösung der Probleme zu mobilisieren, betrachtet er sie als Bedrohung. Eine zukunftsfähige Gesellschaft lässt sich deshalb mit der bisherigen gesellschaftlichen Ordnung nicht verwirklichen. Notwendig ist vielmehr die Ausrichtung am unternehmerischen Handeln, also dem Wettbewerb. „Gesellschaftlicher Wettbewerb ist ein mächtiger Anreiz, um individuelle Potenziale zu entfalten und sie zugleich dem Gemeinwesen zugänglich zu machen.“ Der bisherige Reformstau muss aufgelöst werden.

Die Kommunen bilden hier einen entscheidenden Ansatzpunkt. Aufgrund der hohen Schulden sind die Kommunen offen für eine Modernisierung der Verwaltung. Propagiert wird ein marktfähiger „Konzern Stadt“. Ein solcher ist aber nur im Rückgriff auf die Produktivität der BürgerInnen erfolgversprechend. Es gilt, diese nicht mehr zu gängeln, sondern sie in ihrem zivilgesellschaftlichen Engagement und dem Wunsch nach Partizipation zu fördern. Die neue Definition von Solidarität heißt „bürgerschaftliches Engagement“. Ein solches erfordert aber flache Hierarchien statt vertikaler Bürokratie. „Schluss mit der Bevormundung!“ lautet der Slogan der Bertelsmann Stiftung. Mit dem festen Willen zur Veränderung und der Bereitschaft zur Flexibilität können auch die Kommunen die Globalisierung erfolgreich mitgestalten: „Weltbank und Deutsche Bank sagen uns, dass mit der Globalisierung die Spielräume fürs Lokale wachsen. Nutzen wir sie endlich.“ Einige positive Entwicklungen im Bereich Kommunalpolitik sind auszuweiten. Dazu rechnet die Bertelsmann Stiftung die Kommunalakademie der SPD und die von ihr selbst geförderten parteiübergreifenden Projekte CIVITAS und POLIS. Um die propagierten Ziele zu erreichen, arbeitet die Bertelsmann Stiftung mit allen Ebenen von Staat und Gesellschaft. Die Bertelsmann Stiftung sucht offensiv den Kontakt zu den Entscheidungsträgern. Die enge Beziehung zu Rot-Grün ist bekannt. Die Agenda 2010 und die Hartz-Reformen sind strategisch im Hause Bertelsmann entwickelt worden. „Fordern und Fördern“ ist das Leitmotiv im Hause Bertelsmann. Auch zur derzeitigen Bundesregierung bestehen beste Kontakte.

Neue Herausforderungen, neue Antworten

All das was in den letzten 25 Jahren in den Betrieben in Richtung flacher Hierarchien mit teilautonomen Arbeitsgruppen durchexerziert worden ist, wird jetzt auf die Gesellschaft übertragen. In einem Interview zu seinem Buch „Die gesellschaftliche Verantwortung des Unternehmers“ führt Reinhard Mohn, der Gründer der Bertelsmann Stiftung, aus: „Das Buch zeigt die Möglichkeiten auf, den unternehmerischen Arbeitsstil auch im öffentlichen Bereich zu verwenden und damit die Vorteile von Effizienz, Fortschritt und Sparsamkeit allen Bürgern

zukommen zu lassen.“ Ziel sei so wenig Staat wie möglich. Wie in der Wirtschaft so sei auch in der staatlichen Verwaltung der hierarchisch-bürokratische Führungsstil veraltet. und durch einen neuen, einen partnerschaftlichen zu ersetzen. Dazu gehören Subsidiarität, Dezentralisierung, Freiheit, Transparenz, Wettbewerb, Leistung, Effizienz, Bürgerorientierung und Bürgerbeteiligung. Deshalb fördert die Bertelsmann Stiftung massiv Projekte, die zukunftsorientiert sind, einen Aufbruch vermitteln, also innovativ sind: „Je weniger wir uns von den Herausforderungen lähmen lassen, je entschlossener wir sie als Chancen erkennen, desto produktiver und zukunftsgerechter werden unsere Lösungen sein. Heute und in Zukunft birgt das Festhalten an alten Mustern unabsehbare Risiken. Erst die mutige Suche nach neuen Lösungen eröffnet wirkliche Chancen für alle. So befördern wir nachhaltig den notwendigen *Mentalitätswandel* in unserer Gesellschaft – hin zu mehr Zukunftsoptimismus und Innovationsfreude. Neues zu erproben, kreative Lösungen zu finden, die eigenen Fähigkeiten zu beweisen – das sind Bedürfnisse, die jeder Mensch hat. Es sind diese Kräfte und Talente, die wir auf allen Ebenen unserer Gesellschaft freisetzen und bestärken wollen. Menschen, die ihre Fähigkeiten innovativ einsetzen, brauchen *Freiräume*.“ Denn aus der „Freisetzung und Moderation zivilgesellschaftlicher Eigeninitiative gewinnt unsere Politik neue Kräfte, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt auch angesichts dramatischer Herausforderungen zu erweitern und zu vertiefen.“ Nur mit Hilfe der Zivilgesellschaft und der Nichtregierungsorganisationen ist der Umbau des hierarchischen, bürokratischen Sozialstaats hin zu einem „ermöglichenden Staat“ mit flachen Hierarchien auf Basis von Netzwerken möglich. „Wir legen Wert darauf, dass Nichtregierungsorganisationen und engagierte Gruppen der Zivilgesellschaft an der Formulierung von Politikzielen und an deren Umsetzung mitwirken. Durch diesen Aufbau öffentlicher Gegenmacht können wir den Einfluss organisierter Partikularinteressen zurückdrängen.“ Die Beteiligung der Bürger am Bürgerhaushalt hat somit die Funktion der (neo-)liberalen Mobilisierung der Bürger gegen den Moloch Staat.

Kommunikation als Schlüsselqualifikation

Appelliert wird an eine imaginäre „Verantwortungspartnerschaft“ zwischen Staat, Unternehmen und Bürgern. Unterstützt werden deshalb Projekte, die diese Kriterien aus Sicht der Bertelsmann Stiftung erfüllen: die Kampagne „Du bist Deutschland“, die Kampagne anlässlich des „Jahrs des Ehrenamtes“ (2001) und eben die Bestrebungen für einen kommunalen Bürgerhaushalt. In Zusammenarbeit mit der Landesregierung von NRW unterstützt die Bertelsmann Stiftung sechs Pilotkommunen, die bei sich den Bürgerhaushalt eingeführt haben, mit der Hans-Böckler-Stiftung hat sie das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ eingerichtet. 1) Der Staat ist dabei nicht mehr der von oben durchregierende Leviathan, sondern Moderator im Modernisierungsprozess. „Gefragt ist eine intelligent-flexible, effizienzorientierte und leistungsprämierte Staatsklasse.“ Grundlegende Veränderungen sind nur mit den Bürgern, nicht gegen sie zu erreichen. Dies erfordert eine hohe Kommunikationsfähigkeit. Sie ist für die Bertelsmann Stiftung eine der Schlüsselqualifikationen für Good Governance. Doch daran mangelt es weitgehend. "Noch immer wird unterschätzt, dass jedes noch so erstrebenswerte Ziel an einer fehlerhaften Kommunikation scheitern kann. (Diese Erkenntnis) hat aber noch kaum praktischen Niederschlag in der Strategieführung der Politik gefunden. Strategische Kommunikation bleibt das Stiefkind deutscher Reformpolitik", so der Werner Weidenfeld, Noch-Vorstandsmitglied der Bertelsmann Stiftung. Für Oliver Haubner, Projektleiter in der Bertelsmann Stiftung für die Bürgerhaushalte ist Kommunikationsfähigkeit ein Instrument politisch-strategischer Steuerung. Sie schafft Transparenz und damit Akzeptanz. Auf einer Tagung unter dem Titel „Dialog Global: Porto Alegres Beteiligungshaushalt – Lernerfahrung für deutsche Kommunen“, die die Bertelsmann Stiftung zusammen mit InWent durchführte, machte er aber auch die Differenz zu Porto Alegre deutlich: „Bürgerhaushalt bedeutet nicht, die Bürger über den Haushalt entscheiden zu lassen (direkte Demokratie)!“ Stattdessen sollen die Bürger Vorschläge für eine moderne Kommunalverwaltung liefern. Im Gegenzug wird der Entscheidungsprozess für den kommunalen Haushalt transparenter. Eine derartige

„Social Responsibility“ führt zu einer erhöhten Akzeptanz des Modernisierungsprozesses im Sinne einer wettbewerbsorientierten Kommunalverwaltung. Bevorzugte Instrumente sind dabei die Verzahnung von öffentlichen und privaten Aufgaben im Rahmen von Public-Private-Partnership (PPP)-Vereinbarungen. Damit übernehmen die Unternehmen „gesellschaftliche Verantwortung - auch aus wohlverstandenen Eigeninteresse“, so die Stiftung ganz offenherzig. Ziel ist die weitgehende Privatisierung öffentlicher Güter und der öffentlichen Verwaltung. Dahinter steckt ein milliardenschwerer Markt. Interessant in diesem Zusammenhang ist das Beispiel der britischen Region East Riding. Dort wird seit 2005 ein Großteil der öffentlichen Verwaltung von der Bertelsmann-Tochter ARVATO erledigt. Dabei mussten 500 MitarbeiterInnen der Verwaltung zu ARVATO wechseln. Auch in einigen deutschen Kommunen sind Projekte angelaufen.

Die Kunst moderner, gouvernementaler Regierung

Das Modell des Bürgerhaushalts der Bertelsmann Stiftung zeigt einen modernen, deliberativen (Neo-) Liberalismus auf höchstem Niveau. Die Bertelsmann Stiftung propagiert nicht wie viele andere neoliberale Institutionen ihre Modelle mit Schaum vor dem Mund. Stattdessen bettet sie diese ein in einen aufgeklärten Diskurs von Nachhaltigkeit, Good Governance und Social Responsibility von Staat und Unternehmen. Ihre Vorschläge präsentiert sie nicht als feststehende Wahrheiten, sondern als offene Modelle, die sich in der Realität bewähren müssen. Deshalb versteht sie sich nicht nur als Think Tank, sondern ist – wo immer möglich – an der operativen Umsetzung beteiligt. Ebenso wichtig wie die Propagierung von Konzepten ist ihr der Aufbau von Netzwerken in Politik und Wissenschaft, die die Umsetzung der Konzepte ermöglichen. Berührungspunkte kennt sie nicht. Wie die Debatte um den Bürgerhaushalt gezeigt hat, zielt dieser auf die Mobilisierung und Abschöpfung kreativer Ressourcen ohne Ausweitung des institutionellen Terrains. Der Bürgerhaushalt im Sinne der Bertelsmann Stiftung ist eine Form neoliberaler Gouvernementalität (Foucault). Sie zielt auf eine Ökonomisierung des Sozialen. Der Abbau

staatlicher Leistungen wird gekoppelt mit dem Appell an „Eigenverantwortung“ und selbstregulatorischer Kapazitäten von autonomen Subjektivitäten (Ehrenamt). Der Kampf um einen emanzipatorischen Bürgerhaushalt in Form eines Beteiligungshaushaltes muss erst noch geführt werden.

Anmerkung

1) Die Bundeszentrale für politische Bildung engagiert sich vor allem bei den Bürgerhaushalten der Berliner Bezirke. Damit beschritt sie, so ihr Leiter Thomas Krüger, Neuland, da sie erstmals in einem konkreten Aktionsfeld zivilgesellschaftlicher Partizipation aktiv wurde.

Literatur:

Biermann, Werner / Klönne, Arno: Agenda Bertelsmann. Ein Konzern stiftet Politik. Köln 2007

Leubolt, Bernhard: Staat als Gemeinwesen. Das Partizipative Budget in Rio Grande do Sul und Porto Alegre. Wien/Münster 2006

Die Zitate der Bertelsmann Stiftung stammen aus diversen Papieren, die alle auf ihrer Homepage zugänglich sind. Zentral ist das Strategiepapier „Gesellschaftspolitische Ziele und Perspektiven der Bertelsmann Stiftung. Für eine zukunftsfähige Gesellschaft.“

http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-136FDB3B/bst/xcms_bst_dms_16282_16283_2.pdf

s.a.forum 2/2003 - Das Magazin der Bertelsmann Stiftung