



Neue digitale Technologien in partizipativen Budgetprozessen

STEFAN BRUNI

MARCUS DROMETER

MARCO EICHENBERGER

NICO VAN DER HEIDEN

*Author affiliations can be found in the back matter of this article

ABSTRAKT

Partizipative Budgetierung ist der Versuch, Bürger:innen stärker in finanzpolitische Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Diese entstehen traditionell wenig im Austausch mit den direktbetroffenen Bürger:innen und genügen daher den normativen Anforderungen einer partizipativen Demokratie nur selten. Digitale Partizipationsmöglichkeiten bieten die Möglichkeit, mehrere Probleme klassischer Mitwirkungsverfahren (Zeit, Beteiligung, Sprache, Machtasymmetrien) zu überwinden. Andererseits entstehen durch den vermehrten Einsatz der digitalen Partizipation neue Herausforderungen und Risiken (z.B. fehlende Interaktion, rechtliche Bestimmungen). Es ist daher eine empirische Frage, ob digitale Formen der Mitwirkung im Bereich der öffentlichen Budgetierung an Bedeutung gewinnen werden oder nicht. Wir beleuchten spezifisch die Erfahrungen mit digitalen Formen partizipativer Budgetprozesse in zwei ausgewählten Schwellenländern (Indonesien und Brasilien) und kontrastieren diese Ergebnisse mit dem Budgetierungsprozess in der Schweiz, wo Entscheidungen in der Regel auf kommunaler Ebene (zumindest in kleineren und mittelgrossen Gemeinden) ebenfalls partizipativ an Gemeindeversammlungen, aber bisher kaum digital getroffen werden. Insgesamt ist festzustellen, dass die Wirkung der digitalen partizipativen Budgetprozesse in den drei untersuchten Ländern beschränkt ist, da mit der digitalen Durchführung von partizipativen Budgetprozessen weder eine flächendeckende Verbreitung der Beteiligungsprozesse erreicht noch deren Intensität verbessert werden kann. In vielen Fällen sind die Beteiligungsprozesse trotz digitaler Elemente symbolisch, und im Vergleich zu traditionellen Verfahren verzichten digitale Budgetprozesse weitgehend auf die partizipative Projektideengenerierungsphase. Zudem bleibt abzuwarten, ob die Einführung digitaler Elemente der zurückgehenden Beteiligung an partizipativen Budgetprozessen nachhaltig entgegenwirken kann oder ob digitale Budgetprozesse nur vorübergehende Effekte hervorbringen.

ABSTRACT

Our comparative analysis of digital forms of participatory budgeting in Brazil, Indonesia and Switzerland shows that their impact is limited. The digital implementation of participatory budgeting processes neither achieves a widespread dissemination of

RESEARCH

]u[ubiquity press

CORRESPONDING AUTHOR:

Nico van der Heiden

Lucerne University of Applied
Sciences, CH

nico.vanderheiden@hslu.ch

SCHLÜSSELWÖRTER:

Bürgerhaushalt; Digitalisierung;
E-Partizipation; E-Governance;
Partizipation; Inklusion;
öffentliche Finanzverwaltung

KEYWORDS:

participatory budgeting;
digitalization; e-participation;
e-governance; participation;
inclusion; public financial
management

MOTS-CLÉS:

budget participatif;
digitalisation; participation
digitale; gouvernance digitale;
participation; inclusion; gestion
des finances publiques

TO CITE THIS ARTICLE:

Bruni, S., Drometer, M.,
Eichenberger, M., & van
der Heiden, N. (2022).
Neue digitale Technologien
in partizipativen
Budgetprozessen. *Swiss
Yearbook of Administrative
Sciences*, 13(1), pp. 63–76.
DOI: [https://doi.org/10.5334/
ssas.173](https://doi.org/10.5334/ssas.173)

participation processes nor improves their intensity. In many cases, the participatory processes are symbolic despite digital elements. It therefore remains to be seen whether the introduction of digital elements can sustainably counteract the declining participation in participatory budget processes.

RÉSUMÉ

Dans notre analyse comparative des formes digitales de budgétisation participative au Brésil, en Indonésie et en Suisse, il apparaît que leur impact est limité. La mise en œuvre digitale des processus budgétaires participatifs ne permet pas d'atteindre une diffusion des processus de participation ni d'en améliorer l'intensité. Dans de nombreux cas, les processus participatifs restent symboliques malgré les éléments digitaux. Il reste donc à voir si les éléments digitaux peuvent contrer durablement le déclin de la participation aux processus budgétaires participatifs.

1. EINLEITUNG

Je nach Land, Region und Themengebiet ist der Einbezug der Bevölkerung in politische Prozesse sehr unterschiedlich. Während die Schweiz als halbdirekte Demokratie (mit einer Verteilung der Entscheidungsmacht zwischen Parlament und Volk, siehe Linder [2004]) auf allen föderalen Ebenen einen starken Einbezug der Stimmbevölkerung in praktisch allen Politikbereichen kennt (Bisaz, 2020), ist der Einbezug in parlamentarischen Demokratien (oder logischerweise in diktatorischen Regimes) deutlich geringer. Nichtsdestotrotz gab es in verschiedensten Ländern der Welt in den letzten 20 Jahren Bestrebungen, die Bevölkerung stärker an politischen Prozessen teilhaben zu lassen (McLaverty, 1999). Dies geschieht häufig nicht durch formalisierte Prozesse (wie die Volksabstimmungen in der Schweiz), sondern durch informelle oder wenig regulierte Verfahren der Bürger:innen-Partizipation (Klijn & Koppenjan, 2002). Ziel solcher partizipativen Prozesse ist, die Politikgestaltung näher an den Bedürfnissen und Präferenzen der Bürger:innen auszurichten. Ein vermehrter Einbezug der Bevölkerung in die Entstehung und Ausgestaltung der öffentlichen Dienstleistungen, so die Hoffnung, stärke die Akzeptanz der entsprechenden Dienstleistungen sowie der dafür notwendigen Steuerzahlungen.

Ein spezifischer Ansatz der Partizipation ist jener im Bereich der Budgetierung, dem *participatory budgeting* (nachfolgend mit PB abgekürzt, siehe Wampler [2010]). Hier geht es darum, Bürger:innen in finanzpolitische Entscheidungsprozesse einzubeziehen, wobei diese direkt mit öffentlichen Dienstleistungen verknüpft sind: Im Rahmen des Budgetprozesses wird festgelegt, für welche öffentliche Aufgabe im kommenden Jahr wie viel Geld ausgegeben werden soll. Dieser Prozess ist in vielen Ländern stark institutionalisiert und politikgetrieben, wobei die Bevölkerung nicht oder nur in sehr geringem Umfang (beispielsweise über ein Vorschlagsrecht) einbezogen wird. Häufig findet dieser Prozess zwischen Verwaltung und Exekutive statt und die Legislative genehmigt den finalen Entwurf. Der Austausch mit den Bürger:innen ist traditionell so gering, da Budgetprozesse der öffentlichen Hand als kompliziert und damit wenig zugänglich für die breite Bevölkerung gelten. Sie genügen daher den normativen Anforderungen einer partizipativen (mitwirkenden) und/oder deliberativen (mittels Diskurs sachlicher Argumente gefundene Lösung) Demokratie nur selten (Russon Gilman, 2012).

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Ausgestaltung der Partizipation im Budgetprozess in zwei ausgewählten Schwellenländern (Brasilien und Indonesien) und vergleicht diesen Prozess mit jenem in der Schweiz als halbdirekte Demokratie, wo finanzpolitische Entscheidungen Teil des direktdemokratischen Prozesses sind. Wir fokussieren dabei auf die Partizipation im Budgetprozess auf lokaler Ebene, weil sie dort am häufigsten vorkommt. Im Zentrum unserer Überlegungen steht die Frage, inwiefern digitale Prozesse dazu führen können, die Ansprüche partizipativer Verfahren in Bezug auf die Inklusion zu verbessern. Digitale Konsultationsmechanismen wurden bereits 2020 in mehr als 80% aller Länder mindestens einmalig genutzt (United Nations, 2020). Obwohl digitale Partizipationsmöglichkeiten in der Theorie verschiedene Hemmnisse zur Partizipation überwinden können (Zeit, Beteiligung, Sprache, Machtasymmetrien), bestehen spezifische Herausforderungen (beispielsweise

bezüglich rechtlicher Vorgaben und der fehlenden Interaktion). Der vorliegende Beitrag untersucht daher die Frage, ob *digitale Formen des PB in der aktuellen politischen Praxis das Problem der mangelnden Inklusion klassischer Mitwirkungsverfahren überwinden können*.

Um diese Fragestellung zu beantworten, werden wir im Folgenden zuerst das methodische Vorgehen erläutern (Kapitel 2). Danach stellen wir die Theorie der Partizipation und Deliberation vor (Kapitel 3), welche die normativen Anforderungen und Ziele von Mitwirkungsverfahren aufzeigen. Wir gehen hierbei spezifisch auf das PB ein. Im Anschluss (Kapitel 4) ergänzen wir diese Ausführungen mit dem relativ neuen Ansatz digitaler Elemente in Mitwirkungsverfahren, auch hier fokussiert auf deren Einsatz im Budgetierungsprozess. In den Fallstudien zu Brasilien (Kapitel 5), Indonesien (Kapitel 6) und der Schweiz (Kapitel 7) zeigen wir auf, welche Elemente des PB in diesen Ländern bereits zum Einsatz kommen und inwiefern digitale Elemente hierbei eine Rolle spielen und ob dies zur Stärkung der Inklusion in politischen Prozessen beiträgt. Wir schliessen unseren Beitrag mit dem Fazit (Kapitel 8), indem wir basierend auf dem Ländervergleich aufzeigen, welches Potenzial digitale Elemente im Budgetierungsprozess für die Verbesserung der Partizipation in der Schweiz haben können. Zugleich wird die Erfahrung der Schweiz mit partizipativen Elementen im Budgetierungsprozess genutzt, um die Erfolgsaussichten der Reformbemühungen in Brasilien und Indonesien besser einordnen zu können.

2. METHODEN

Der vorliegende Beitrag basiert auf qualitativen Interviews mit Regierungsvertreter:innen und internationalen Expert:innen, die im Rahmen eines Projekts zum Thema «GovTech in Public Finance» für das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO durchgeführt wurden. Die Auswahl der hier betrachteten Länder lässt sich aus den Ergebnissen des Projekts ableiten. Es zeigte sich, dass Indonesien im Rahmen ehrgeiziger GovTech-Initiativen das Ziel verfolgt, den Budgetierungsprozess inklusiver zu gestalten. In der Schweiz hingegen gibt es kaum Bestrebungen, die seit langer Zeit etablierten PB Mechanismen zu digitalisieren. Darüber hinaus ist Brasilien ein weiterer naheliegender Fall, da es in der Literatur das mit Abstand am meisten untersuchte Land in Bezug auf BP darstellt. Bei der Fallauswahl steht insgesamt die Varianz bezüglich aktiver Nutzung des BP und dessen Digitalisierung im Vordergrund, und weniger die offensichtlich geringe sozio-ökonomische Vergleichbarkeit der drei Länder.

Zusätzlich zu den Interviews wurden wissenschaftliche Veröffentlichungen zu allen drei Ländern gesichtet, die unter dem Begriff «Participative Budgeting» ausfindig gemacht werden konnten. Dabei wurde die Suche auf den Zeitraum seit 1993, dem Jahr der Einführung partizipativer Budgetprozesse in Belo Horizonte (Brasilien), beschränkt.

Im Rahmen des Projekts zum Thema «GovTech in Public Finance» für das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO wurden Personen interviewt, die federführend für die öffentlichen Digitalisierungsinitiativen dieser Länder sind bzw. wichtige Teilprojekte wie beispielsweise die Digitalisierung der Steuerverwaltung verantworten. Zu diesem Zweck wurde ein Fragebogen entworfen, der die bisherigen Erfahrungen und Herausforderungen der Digitalisierung im Bereich öffentliche Finanzen abdeckte. Die Befragung fand im Zeitraum April bis Juni 2021 statt. Im Falle Indonesiens wurden zwei im Rahmen des GovTech-Projekts geführte Interviews ausgewertet (Ariga, 2021; Nazief, 2021). Zusätzlich wurde im Juli 2022 ein telefonisches Interview durchgeführt (Rifai, 2022), bei dem der aktuelle Stand der PB Projekte für die vorliegende Studie abgefragt wurde.

3. PARTIZIPATION UND PARTIZIPATIVE BUDGETIERUNG

In den 1990-er Jahren konstatierte Dahl (1998), dass es weltweit immer mehr Demokratien gibt (Ausweitung), aber innerhalb etablierter Demokratien keine Vertiefung mehr stattfindet. Die stetig sinkende Beteiligung an demokratischen Prozessen könnte zu einem Problem der Legitimation in etablierten Demokratien führen, da diese die aktive Teilnahme der Bürger:innen an politischen Prozessen benötigen (Kübler et al., 2015). Die sinkende Wahl- und Abstimmungsbeteiligung betrifft Demokratien weltweit und auf allen Staatsebenen (Lopez Pintor & Gratschew, 2002) und unterhöhlt nachweislich die Akzeptanz politischer Entscheidungen (Hadjar & Beck, 2010). Alternative Partizipationsformen werden als Möglichkeit gesehen, Defizite traditioneller demokratischer Prozesse zu überwinden (Lowndes, 1995). So soll

der Einbezug der Bevölkerung generell gestärkt werden, indem ein niederschwelliger Zugang zu politischen Einzelentscheidungen ermöglicht wird (Klijn & Koppenjan, 2002). Zusätzlich sollen partizipative Prozesse auch das Interesse und die Beteiligung von Bevölkerungsschichten erhöhen, welche traditionell von solchen Prozessen formell ausgeschlossen sind oder wenig Interesse zeigen (Alpiger, 2019).

Der Anspruch besteht somit, dass an Partizipationsprozessen auch Personen unter 18 Jahren oder Erwachsene ohne Stimmrecht (v.a. Migrant:innen, aber auch Personen ohne Mündigkeit) teilnehmen können. Es erstaunt daher nicht, dass es seit den 1980er Jahren einen regelrechten Boom an Partizipationsverfahren in etablierten Demokratien gibt, um diesem Anspruch gerecht zu werden (Crosby et al., 1986; Dienel, 1999; Groenewald & Smith, 2002; van der Heiden & Krummenacher, 2011). Die angestrebte breitere Inklusion in partizipativen Prozessen soll die Verbindung von Regierung und Verwaltung auf der einen und der breiten Bevölkerung auf der anderen Seite stärken (Jouve, 2006). Dabei soll auch stärker als bei reinen Wahl- oder Abstimmungsentscheidungen nicht bloss abgestimmt («beyond the ballot box»), sondern auch deliberiert werden (Fung & Wright, 2001; Habermas, 1992). In dem Entscheid vorgelagerten Diskurs sollen sich die besten Argumente durchsetzen und dadurch auch die Qualität politischer Prozesse gestärkt werden. Gleichzeitig werden durch solche Prozesse die Bürger:innen stetig besser befähigt («empowerment»), politische Entscheide zu fällen (Groenewald & Smith, 2002). Insgesamt kann die Demokratie gestärkt werden, indem partizipative Prozesse traditionelle politische Prozesse wertsteigernd ergänzen (besserer Output durch deliberativ erarbeitete Entscheide) und indem die Bürger:innen die Bedeutung politischer Entscheidungen erkennen und diese besser mittragen.

Neben dieser positiven demokratiethoretischen Sicht auf partizipative Prozesse gibt es aber auch Kritiker:innen. Diese weisen darauf hin, dass solche Partizipationsformen nicht zwingend zur Verbesserung der Demokratie entwickelt werden, sondern auch aus rationalem Kalkül von Entscheidungsträger:innen zur Durchsetzung ihrer Interessen (Hendricks, 2006; McLaverty, 1999). Sie können hiermit ihre persönliche Position stärken, indem sie sich des Einbezugs der Bevölkerung rühmen (Wampler, 2008); sie können unliebsame Politikentscheide an die Bevölkerung zurückdelegieren; sie können für faktisch bereits getroffene Entscheidungen Pseudo-Partizipationsverfahren nachlagern, um diese Entscheide zu rechtfertigen oder sie können Partizipationsverfahren als gefahrlosen Test für ihre Ideen nutzen (der anschliessend nicht zwingend offiziell aufgenommen werden muss) (Klijn & Koppenjan, 2002; Kübler et al., 2015). Zudem besteht die Gefahr, dass partizipative Verfahren den Anspruch der Inklusion nicht erfüllen: Wenn an partizipativen Verfahren nur jene teilnehmen, welche sich bereits an den klassischen politischen Verfahren beteiligen (Alpiger, 2019), so ist deren Mehrwert aus demokratiethoretischer Sicht gering.

Somit ist es letzten Endes eine empirische Frage, ob alternative Partizipationsprozesse durch eine breitere Inklusion und eine stärkere bottom-up Gestaltung des Politikoutputs zur Stärkung der Demokratie beitragen oder ob solche Partizipationsprozesse eher dem Interesse der politischen Elite dienen.

Eine spezifische Form der Partizipation ist jene im Budgetprozess (Franzke & Kleger, 2010; Sintomer et al., 2010; Wampler, 2008). Auch hier war die seit den 1980er Jahren zunehmend aufkommende Idee, dass es sinnvoller ist, Bürger:innen direkt über einen (substantiellen) Teil des öffentlichen Budgets entscheiden zu lassen, als diesen Entscheid einzig den gewählten Volksvertreter:innen zu überlassen. Diejenigen, welche über Steuern die öffentlichen Ausgaben finanzieren, sollen direkt auch an den entsprechenden Ausgabeentscheiden beteiligt werden. Diese vor allem auf kommunaler Ebene praktizierte Idee hatte nebst der Steigerung der demokratischen Teilhabe auch das Ziel, Korruption zu bekämpfen. Indem sich Bürger:innen direkt um die Ausgaben der öffentlichen Hand kümmern, soll – so die Hypothese – die Gefahr des Versickerns von Geldern minimiert werden (Wampler, 2010). Wichtige Voraussetzung für eine gelingende Partizipation ist auch hier die deliberative Komponente in der Vorbereitung des Entscheids. Es soll also nicht bloss entschieden werden, für welches Projekt wie viele öffentliche Mittel ausgegeben werden, sondern es soll vorgängig ein intensiver Austausch der Argumente stattfinden, bevor dann – im Idealfall im Konsens – entschieden werden kann. Beim PB sind somit sowohl die Ansprüche wie auch die Gefahren in Bezug auf die Inklusion ähnlich wie bei anderen Partizipationsverfahren. Im Folgenden beleuchten wir nun noch etwas genauer, welche Rolle die Digitalisierung beim PB spielen kann.

Die Nutzung digitaler Technologien eröffnet eine zusätzliche Dimension im PB (elektronische oder digitale Partizipation – E-PB), welche das Potenzial hat, die Inklusion zu fördern (Cantador & Cortés-Cediel, 2018). Gerade demokratische Staaten sehen sich zunehmend mit einer Entfremdung zwischen Bürger:innen und der Politik konfrontiert, was zu einer Polarisierung innerhalb der Gesellschaft führen kann (Ariga, 2021). Um der Demokratie neuen Schwung zu verleihen, bieten sich ergänzende Partizipationsformen an, welche über die traditionellen Strukturen hinausgehen (van Sprundel, 2020). Digitale Technologien leisten dabei einen wertvollen Beitrag, sowohl zur Förderung der Bürger:innenbeteiligung als auch zur Behebung von Mängeln des analogen PB (Kubicek, 2014; Miori & Russo, 2011). Die OECD (2001) unterscheidet dabei zwischen drei Stufen der Interaktion zwischen den Behörden und den Bürger:innen, um die Beteiligung zu fördern: Information, Konsultation und Kooperation/aktive Beteiligung.

Information: Politisches Engagement setzt voraus, dass die Bürger:innen umfassend informiert sind. Open-Budget-Data Schnittstellen ermöglichen einen breiten Zugang zu allen öffentlichen Informationen rund um den Budgetprozess und Transparenz über die Verwendung der Mittel. Neue Technologien ermöglichen auch, diese Informationen in verschiedenen Formaten zur Verfügung zu stellen (z.B. Social Media, Videos, Blogs). Damit können sich auch jene gesellschaftlichen Gruppen beteiligen, die an den regulären Versammlungen nicht teilnehmen, wie z.B. Jugendliche, Ausländer:innen, Menschen mit unregelmässigen Arbeitszeiten, mit eingeschränkter Mobilität oder mit Sprachdefiziten (Fischer et al., 2020; Miori & Russo, 2011).

Konsultation: Lokale Behörden laden die Bürger:innen zu Kommentaren und Stellungnahmen ein. Die Online-Konsultation vergrössert das politische Sichtfeld, indem die Expertise wie auch das Befinden der Bevölkerung breiter inkludiert wird. Gleichzeitig können nicht wahlberechtigte Personen und marginalisierte Gruppen in den Dialog miteinbezogen werden. Weiter ermöglichen digitale Anwendungen, die Stellungnahmen differenziert nach demographischen Kriterien oder Interessen zusammenzufassen (Ariga, 2021; Cantador & Cortés-Cediel, 2018; Kubicek, 2014).

Kooperation/aktive Beteiligung: Online-Plattformen ermöglichen den Bürger:innen, die Initiative zu ergreifen und Vorschläge zur Budgetverwendung zu machen. Idealerweise werden dabei alle drei Ebenen des PB kombiniert. Mit der Verfügbarkeit aller relevanter Informationen ermöglichen Plattformen den effizienten, zeitlich und räumlich unbeschränkten Austausch zur gemeinsamen Erarbeitung von Budgetplänen oder zur konkreten Umsetzung von Zielen zwischen Bürger:innen untereinander sowie mit Vertreter:innen der Verwaltung und der Politik (Davis, 2005; Ermert et al., 2015; Kubicek, 2014). In Deutschland hat sich in den Kommunen, die PB etabliert haben, die Online-Teilnahme zum dominierenden Partizipationskanal entwickelt (Ermert et al., 2015). Ein wichtiger Erfolgsfaktor für Online-Plattformen ist die Benutzerfreundlichkeit bzw. die Anpassungsfähigkeit der Tools an die Zielgruppen. Ein stimmiges und intuitives Design ist notwendig, welches den Bedürfnissen und den (digitalen) Kompetenzen der Bürger:innen entspricht, denn die Usability ist ein Schlüsselaspekt für eine breitere Inklusion im E-PB (Ariga, 2021; Cantador & Cortés-Cediel, 2018; Miori & Russo, 2011).

Ermöglichen digitale Technologien eine zeitnahe, vollständige und zielgruppengerechte Verfügbarkeit der Informationen zum Budgetprozess, fördern sie sowohl Transparenz als auch eine breitere Inklusion und somit das Vertrauen der Bürger:innen in die Regierung (Ariga, 2021; Cantador & Cortés-Cediel, 2018). Dennoch gilt es, die potenziellen Risiken des E-PB zu berücksichtigen. Mit jeder Online-Aktivität ist die Gefahr von Hacking und anderen Manipulationen verbunden. So können bestimmte politische oder technisch versierte Gruppen auf den Online-Infrastrukturen Überhand nehmen (Spam, Bots etc.). Hierzu empfiehlt sich eine aktive Aufsicht und Moderation, welche die geltenden Regeln durchsetzt (Ariga, 2021; Miori & Russo, 2011). Schliesslich besteht im Kontext von E-PB das Risiko, dass die Konsultation der Öffentlichkeit nur noch online stattfindet und klassische Partizipationsmöglichkeiten verdrängt werden. Die Vorteile der Mobilisierung und Informationsverbreitung stehen somit den potenziellen Nachteilen einer weniger nachhaltigen politischen Deliberation gegenüber. Zudem werden jene Menschen ausgeschlossen, die unzureichende digitale Kompetenzen haben (Kersting, 2014; Kubicek, 2014). Es ist somit eine empirische Frage, ob das E-PB zu einer Steigerung oder Senkung der Inklusion im PB Prozess führt, die wir mit den folgenden Fallstudien aufgreifen. Die Untersuchung der E-PB Prozesse in Brasilien und Indonesien zeigen exemplarisch, dass sich die drei Ebenen des PB bereits erfolgreich im digitalen Raum etabliert haben, dies ganz im Gegensatz zur Schweiz.

Brasilien gilt weithin als international führend im Bereich von PB (Fung, 2011; Wampler, 2015). Bereits 1989 wurden im Zuge der Verfassungsreform PB in 13 Städten eingeführt. Als erste Stadt machte es die südbrasilianische Stadt Porto Alegre möglich, dass Bürger:innen direkt am Budgetierungsprozess beteiligt wurden, indem sie lokale Investitionsprojekte vorschlugen und darüber abstimmen konnten (de Renzio et al., 2019). Innerhalb Brasiliens fand das neue Modell PB rasch zahlreiche Nachahmer und ist heute weltweit verbreitet. Im Ursprungsland Brasilien hat PB im vergangenen Jahrzehnt jedoch deutlich an Bedeutung verloren (de Renzio et al., 2019): Einerseits war PB von Beginn an politisch eng mit der Arbeiterpartei Lulas (Partido dos Trabalhadores) verknüpft und wurde auf Gemeindeebene vor allem von Bürgermeister:innen der Arbeiterpartei eingeführt. Mit den veränderten politischen Machtverhältnissen verschwand PB zunehmend von der politischen Agenda. Andererseits wurde durch die seit der Jahrtausendwende einsetzende Wiederzentralisierung der fiskalische Spielraum auf Gemeindeebene erheblich begrenzt. Damit wurden die Möglichkeiten der lokalen PB Prozesse eingeschränkt und PB immer mehr zu einem Informationsprozess degradiert. Neben den spezifisch brasilianischen Faktoren hat sich allerdings in vielen Fällen gezeigt, dass PB stark von der Anfangseuphorie bei der Einführung profitiert, im Laufe der Zeit aber die Beteiligung deutlich sinkt und die im Rahmen des PB beschlossenen Massnahmen oft nicht realisiert werden können.

Um der nachlassenden Beteiligung an PB Prozessen zu begegnen und bisher unterrepräsentierte Gruppen anzusprechen, wurden seit 2006 klassische PB Prozesse in Brasilien in zahlreichen Fällen durch elektronische Beteiligungsmöglichkeiten (E-PB) ergänzt (Touchton et al., 2019). Da in Brasilien die Teilnehmer:innen klassischer PB Prozesse eher älter sind und einen niedrigen sozio-ökonomischen Hintergrund haben (Peixoto, 2009), zielte die Einführung von E-PB darauf ab, jüngere Bevölkerungsgruppen anzusprechen.

Ein für ganz Brasilien repräsentatives E-PB Programm ist das von Belo Horizonte, welches 2006 in Ergänzung zu dem seit 1993 bestehenden PB eingeführt wurde (Peixoto, 2009). Wie in den meisten Fällen beschränkt sich hier die Nutzung digitaler Technologien auf die abschliessende Stufe des PB Prozesses, bei dem die Bürger:innen über verschiedene Projekte abstimmen können. Beim E-PB schlägt die Stadtregierung eine Reihe von Projekten vor, über die sich die Bürger:innen online informieren und mittels Posts kommentieren. Im Falle Belo Horizontes stellte die Stadtregierung zusätzlich Computer an Kiosken und viel besuchten Orten auf, um den E-PB Prozess für ärmere Bewohner:innen zugänglicher zu machen (Wampler, 2015). In der abschliessenden Abstimmung wählten die Bürger:innen diejenigen Projekte aus der Liste aus, die weiterverfolgt werden (typischerweise drei von zehn Projekten). Der grundlegende Unterschied beim E-PB Prozess gegenüber traditionellen PB Prozessen besteht darin, dass die Auswahl der Projekte, über die abgestimmt wird, ohne Beteiligung der Öffentlichkeit und somit top-down getroffen wird. Beim klassischen PB hingegen wird mit grossem Aufwand ein Deliberationsprozess durchgeführt, um mögliche Projekte durch die beteiligten Bürger:innen zu identifizieren.

Was die Auswirkungen des E-PB auf die Bürger:innenbeteiligung anbelangt, sind die Ergebnisse in Brasilien gemischt. Peixoto (2009) untersuchte in der brasilianischen Stadt Belo Horizonte BP Prozesse mit und ohne elektronische Beteiligungsformen. Der Vergleich zeigt, dass beim E-PB Prozess mit knapp 10 Prozent der Berechtigten nahezu 7-mal so viel Beteiligung zustande kam wie beim traditionellen PB Prozess. Allerdings lassen sich die beiden betrachteten Programme nur bedingt vergleichen: Das E-PB Programm bezog sich auf wichtigere Projekte mit hoher Sichtbarkeit und war für die Beteiligten deutlich weniger aufwendig, da die Vorselektionsphase bereits abgeschlossen war.

Spada et al. (2016) gehen der Frage nach, welche Personen die Online-Option bei der Stimmabgabe im PB nutzen. Hierzu betrachten sie ein Referendum über die Ausgabenprioritäten des südbrasilianischen Bundesstaat Rio Grande do Sul, bei dem den Beteiligten gleichzeitig Online- und Offline-Abstimmungen offenstanden. In einer Wählerbefragung gaben fast zwei Drittel der Befragten an, dass sie ohne die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe nicht an der Wahl teilgenommen hätten. Ebenso hatte die überwiegende Mehrheit der Online-Wähler:innen in der unmittelbaren Vergangenheit nicht an Bürger:innenversammlungen oder zivilgesellschaftlichen Veranstaltungen teilgenommen. Die digitalen Beteiligungsmöglichkeiten führen somit zu einer substanziellen Erhöhung der Beteiligung und substituieren nicht bloss bestehende physische Beteiligungsformen.

Die Zunahme der Partizipation war jedoch selektiv: Online-Wähler:innen waren vor allem junge, gebildete und wohlhabendere Männer, die aktiv soziale Netzwerke nutzen. Zu beachten ist, dass die Ergebnisse der Studie von Spada et al. (2016) auf den subjektiven Angaben der Befragten beruhen. Zudem handelte es sich bei der untersuchten Abstimmung um ein Pilotprojekt, dessen längerfristige Auswirkungen unklar sind. Es zeigt sich jedoch an diesem Beispiel, dass bestimmte Gruppen von digitalen Beteiligungsmöglichkeiten besonders profitieren (Petitpas et al., 2021).

Touchton et al. (2019) untersuchen, was Gemeinden in Brasilien dazu motiviert, in PB neben klassischen auch digitale Beteiligungsformen einzuführen. Die Studie, die auf 94 brasilianischen Städten mit PB aufbaut, kommt zum Ergebnis, dass die Städte, die zuerst E-PB Programme einführten, auch die Städte waren, die zuerst die klassischen PB Programme verwendet hatten (z.B. Belo Horizonte, Ipatinga, and Porto Alegre). Dies waren zugleich auch wohlhabendere Gemeinden, in denen die Verbreitung des Internets deutlich fortgeschrittener war als im Rest des Landes. Es zeigt sich auch, dass die Einführung des E-PB mit einer Reduzierung von Versammlungen und Veranstaltungen vor Ort einhergeht. Die Autoren argumentieren, dass digitale Elemente in PB Programmen als politische Strategie verwendet werden, um jüngere Bürger:innen aus der Mittelklasse anzusprechen, die am stärksten die digitalen Beteiligungsformen nutzen.

Insgesamt sprechen die Erfahrungen aus Brasilien dafür, dass E-PB Elemente die Beteiligung von jüngeren Wählern der Mittelklasse verbessert, die in den traditionellen PB Prozessen unterrepräsentiert sind. Allerdings sind diese neuen Teilnehmenden – die reinen Online-Wähler – sozioökonomisch privilegierter. Dadurch könnten andere gesellschaftliche Gruppen (beispielsweise ärmere Personen), die bisher im Fokus des BP stehen, an Einfluss im politischen Prozess verlieren. Zu beachten ist jedoch, dass die hier vorgestellten Erfahrungen in Brasilien aus einer Zeit stammen als die Verbreitung von Internet und Smartphone noch deutlich eingeschränkt war. Seit 2010 hat sich der Anteil der Internetnutzer:innen in Brasilien von 40% auf über 80% verdoppelt (The World Bank, 2022).

6. INDONESIA

In Indonesien begann mit der Dezentralisierungspolitik Ende der 1990er Jahre eine partizipative Planungspraxis namens *Musrenbang*, um die Öffentlichkeit in die kommunale Entwicklungsplanung miteinzubeziehen. Das Ziel von *Musrenbang* ist, einen Konsens zwischen den Bürger:innen und der lokalen Regierung herzustellen (Rifai, 2022; Sutiyo, 2013). Mit der Verabschiedung des nationalen Gesetzes Nr. 25 aus dem Jahr 2004 wurde die öffentliche Beteiligung an den Entwicklungsplanungsprozessen institutionalisiert. Gemäss einer Verordnung aus dem Jahr 2010 sollen sich explizit alle Anspruchsgruppen, insbesondere auch Minderheiten, an der lokalen Entwicklungsplanung beteiligen (Rifai et al., 2016). Die lokalen Regierungen können die institutionelle Ausgestaltung der Partizipation je nach Kontext individuell festlegen. Das Spektrum reicht dabei vom eher passiven Miteinbezug bei der Festlegung von Entwicklungsprioritäten und der Planung des Budgethaushalts bis hin zur aktiven Beteiligung an der Regierungsarbeit. Beispiele für letztere sind die Mitformulierung von behördlichen Dokumenten oder die Bestimmung von Budgetplänen. Auch die Anzahl Versammlungen, an denen die Bürger:innen ihre Bedürfnisse und Prioritäten zum Ausdruck bringen können, ist kommunal unterschiedlich. Es muss jedoch mindestens eine Versammlung pro Jahr durchgeführt werden (Kurniawan, 2018; Nazief, 2021; Rifai, 2022).

Der PB Prozess zeigt sich auf lokaler Ebene hinsichtlich des Partizipationsgrades und des dafür bereitgestellten Budgets entsprechend unterschiedlich. So wird den Bürger:innen einzelner Kommunen ein Budgetblock für Entwicklungsprojekte zur Verfügung gestellt, wozu diese Vorschläge diskutieren und beschliessen können. Andere Kommunen hingegen stimmen ausschliesslich über Vorschläge der Regierung ab. Mehrheitlich umfasst die Partizipation auf kommunaler Ebene (*village*) die Konsensfindung bezüglich Budgetverwendung sowie die Wahl der Gemeindedelegierten, welche die Gemeinde auf Bezirksebene (*district*) vertreten (Rifai, 2022; Rifai et al., 2016).

Die zunehmende Digitalisierung auf allen Staatsebenen ermöglicht in Indonesien neue Ansätze im PB. So entstand in den letzten Jahren eine Reihe von technologiebasierten Innovationen, welche die Transparenz sowie die Beteiligung aller Bürger:innen fördern sollten (Government of Indonesia, 2018; Nazief, 2021). Rifai (2022) begleitete in diesem Kontext mehrere

lokale Behörden. Eine breitere Inklusion sowie eine stärkere bottom-up Gestaltung des PB ist in Indonesien als längerfristiger Prozess angedacht, wobei sich in der praktischen Umsetzung aber zwei Probleme zeigen:

- Die meistens grosse Anzahl an Vorschlägen seitens der Bürger:innen erschwert deren Auswahl. Gemäss Recherchen von Rifai (2022) werden weniger als 50 Prozent der Vorschläge zur Budgetverwendung berücksichtigt. Das wiederum schafft Möglichkeiten der Beeinflussung durch die lokalen Regierungen, indem sie die Deliberation mittels eigener Agendasetzung manipulieren können. Beispielsweise können sie unvollständige Informationen oder zu wenig Zeit für die Abstimmung zur Verfügung stellen. Dadurch wird verhindert, dass alle Argumente eingebracht werden können.
- Der Einsatz elektronischer Methoden und Portale (E-Musrenbang/E-PB) vereinfacht die Budgetprozesse und fördert Transparenz sowie Rechenschaftspflicht seitens der Regierung. Der Öffentlichkeit geben solche Portale die Möglichkeit, Prozesse zu verfolgen und zu überprüfen, mit welcher Begründung ihre Vorschläge angenommen bzw. abgelehnt wurden. Die Beteiligung der Bürger:innen im PB-Prozess nimmt jedoch mit der Verfügbarkeit von technologischen Innovationen nicht erheblich zu. Tatsächlich bevorzugt die Bevölkerung Umfragen zufolge grossmehrheitlich die direkte Interaktion gegenüber Online-Methoden. Unzureichende digitale Kompetenzen sowie die Schwierigkeit, eigene Vorschläge adäquat zu formulieren, begründen diese Tatsache. Die jüngere Generation ist digital affin und zeigt sich aufgeschlossen gegenüber E-PB, jedoch interessiert sich diese Generation weniger für Haushaltsangelegenheiten der öffentlichen Hand. Folglich wird die durch E-PB angestrebte Inklusion nicht erreicht, sondern führt im Gegenteil zur exklusiven Teilhabe einer Elite mit ausreichendem Technologie-Knowhow.

Rifai (2022) resümiert, dass die Inklusion im PB grossmehrheitlich noch symbolisch und die Akzeptanz in den indonesischen Lokalregierungen für echte Beteiligung zu wenig breit abgestützt ist. Dennoch bestehen gute Beispiele von Kommunen mit einem progressiven E-PB-Ansatz, der den Bürger:innen eine starke Rolle bei der Budgetplanung gewährleistet. Für eine breitere Inklusion ist die Kombination von Online-Partizipation mit den traditionellen Offline-Konsultationen erfolgsversprechend. Die Bürger:innen sollen die ihnen vertraute Art der Beteiligung wählen können. Eine ausschliesslich digitale Partizipation kann das Wesen des Bürgerhaushalts nicht ersetzen, vielmehr ermöglicht sie Gatekeepern, Diskussionen mit der Öffentlichkeit zu umgehen (Feruglio & Rifai, 2017). Die Inklusion aller Bevölkerungsgruppen erfordere gleichzeitig einfachen und transparenten Zugang zu Informationen. Informationen, die jüngere wie ältere Generationen erreichen, um einerseits Rahmenbedingungen wie Budgetobergrenzen für die Beteiligung am PB zu vermitteln und Vorschläge formulieren zu lassen, und andererseits, um die Ausführung des Budgets zu überwachen bzw. die staatliche Rechenschaftspflicht einzufordern. Als erfolgsversprechend haben sich sektorale PB-Diskussionen (z.B. zu Verkehr, Gesundheit und Bildung) mit explizit allen Betroffenen – auch Minderjährige, nicht lokal wohnhafte Arbeiter:innen oder Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft erwiesen, die sowohl online wie offline-Elemente enthalten (Feruglio & Rifai, 2017; Kurniawan, 2018; Rifai, 2022).

7. SCHWEIZ

Die Schweiz weist mit ihren stark ausgebauten Instrumenten der direkten Demokratie einen hohen Grad an Partizipation der Bevölkerung an politischen Entscheiden auf. So können von der Exekutive (oder je nach Grösse der Gemeinde auch des Parlaments) getroffene Budgetentscheide zu einzelnen Projekten mittels Referenden zu Fall gebracht werden oder mittels Initiativen Ideen lanciert werden, welche anschliessend bei erfolgreicher Abstimmung entsprechende Kredite für die Umsetzung generieren. Auf kommunaler Ebene gilt es hier nach Grösse der Gemeinde zu unterscheiden: In grösseren Gemeinden und Städten unterbreitet die Exekutive dem Parlament Kreditvorlagen zur Genehmigung, die anschliessend mit Referenden bekämpft werden können. Über das gesamte Budget und damit verbunden auch über den Steuerfuss für das kommende Jahr beschliesst das Parlament, das hier Änderungen vornehmen kann. Stimmbürger:innen können in vielen Gemeinden mittels Budgetreferendum gegen den entsprechenden Beschluss Unterschriften sammeln. Ist das Referendum an der Urne erfolgreich, muss ein neues

Budget mit Steuerfuss erarbeitet werden. In der Zeit bis dahin sind im budgetlosen Zustand grundsätzlich nur zwingende Ausgaben erlaubt. Erfolgreiche Initiativen werden von Exekutive und Parlament umgesetzt, indem entsprechende Kredite gesprochen werden.

In kleineren Gemeinden (ohne Parlament) erfolgt der Einbezug der Bevölkerung noch direkter: Hier wird in der Regel an der Gemeindeversammlung im Herbst über das Budget und den Steuerfuss für das kommende Jahr abgestimmt. Generell (je nach Kanton und sogar Gemeinde sind Unterschiede vorhanden) ist es möglich, direkt Anträge zu stellen und gewisse Budgetposten zu erhöhen, zu senken oder neue Budgetpositionen aufzunehmen. Auch die Ablehnung des gesamten Budgets (mit Steuerfuss) ist möglich, dann muss ebenfalls ein neuer Vorschlag (mit Steuerfuss) präsentiert werden. Bürger:innen können in der Regel auch an Gemeindeversammlungen Anträge für Projekte stellen (analog zur Initiative) und so die künftige Ausgestaltung des Gemeindebudgets mitprägen. Insofern stellt die Gemeindeversammlung eine sehr direkte Form von PB dar, wobei nicht nur über die Ausgaben, sondern über den Steuerfuss gleichzeitig auch über die Einnahmen der Gemeinde direktdemokratisch entschieden werden kann.

Untersuchungen zur Beteiligung an Gemeindeversammlungen sind leider dünn gesät. Die Gemeindeglieder:innenbefragung (Ladner, 2016) legt nahe, dass die Beteiligung an Gemeindeversammlungen im Durchschnitt unter 10% der stimmberechtigten Bevölkerung liegt. Somit beteiligen sich nicht mehr als 5–7% der ansässigen Wohnbevölkerung an der Gemeindeversammlung, wobei die Teilnahme über die letzten Jahrzehnte rückläufig ist. Die Möglichkeit, das Budget der eigenen Gemeinde (sowie alle weiteren kommunalen politischen Belange) mitzugestalten, wird somit äusserst selten, respektive sehr selektiv genutzt. Zudem zeigt sich, dass die teilnehmenden Stimmberechtigten in der Regel älter, männlicher und stärker in die Gemeinde integriert sind als die durchschnittliche Wohnbevölkerung. Eine Untersuchung aus der Gemeinde Richterswil (Haus et al., 2016) zeigt, dass die Beteiligung an der Gemeindeversammlung beim Entscheid über eine Steuererhöhung massiv höher ausfiel als bei anderen Gemeindeversammlungen. Dies dürfte nicht untypisch sein, da mit der persönlichen Betroffenheit und der Wichtigkeit des Entscheids die Stimmbeteiligung zunimmt (Neidhart, 2017).

Ein weiteres Instrument, das viele Schweizer Gemeinden (und auch fast alle Kantone) kennen (unabhängig von der Grösse oder der Organisationsform, aber sehr wohl abhängig von lokalen und regionalen Gegebenheiten) ist das Finanzreferendum. Übersteigt ein Projekt einen definierten Betrag, so hat sich zwingend (obligatorisches Finanzreferendum) oder bei erfolgreicher Unterschriftensammlung dagegen (fakultatives Finanzreferendum) die Stimmbevölkerung dazu zu äussern. Durch dieses Instrument soll sichergestellt werden, dass Projekte, welche für eine Gemeinde eine hohe finanzielle Belastung darstellen, direktdemokratisch abgesegnet werden. Untersuchungen zeigen (Feld, 2008; Funk & Gathmann, 2009), dass das Finanzreferendum einen dämpfenden Effekt auf die Ausgaben der öffentlichen Hand haben. Dies kann sowohl direkt durch die Ablehnung teurer Projekte durch die Stimmbevölkerung sein aber auch indirekt, indem Exekutive und Verwaltung unter dem Damoklesschwert des Finanzreferendums Projekte kostengünstiger planen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Beteiligungsmöglichkeiten am Budgetprozess in der Schweiz auf kommunaler Ebene stark ausgebaut sind, aber selektiv und nicht von allen Bevölkerungsgruppen gleich genutzt werden.

Interessanterweise gibt es in der Schweiz trotz stark ausgebauten direkt-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten auch sehr viele Partizipationsprojekte. Die Gründe hierfür sind vielschichtig (Kübler et al., 2015). Seit den 1990er Jahren wurden in der Schweiz mehrere Hundert Partizipationsverfahren zu allen möglichen Themen auf kommunaler oder regionaler Ebene veranstaltet. Somit gibt es in der Schweiz zwei parallel funktionierende und ineinander verwobene System der Mitbestimmung: Die etablierte Mitsprache über formelle direkt-demokratische Prozesse und die informelle, aber vertieftere Mitsprache über Partizipationsverfahren. Die Hoffnung bestand, dass mit den Partizipationsverfahren Personen besser in Entscheidungen einbezogen werden können, welche entweder vom direkt-demokratischen Prozess ausgeschlossen sind (Jugendliche, Ausländer) oder weniger stark an ihm teilnehmen (jüngere Personen, Personen mit tieferer Bildung). Untersuchungen (Alpiger, 2019; van der Heiden & Krummenacher, 2011) zeigen jedoch, dass dies nicht der Fall ist. Vereinfacht gesagt nehmen jene Personen an Partizipationsverfahren teil, welche sich auch stark direkt-demokratisch beteiligen.

Eine Digitalisierung könnte – wie oben dargelegt – diesem Inklusionsproblem entgegenwirken. Allerdings muss für die Schweiz festgehalten werden, dass elektronische Formen der Budgetmitwirkung bisher kaum praktiziert werden. Im Rahmen der Covid-Pandemie haben zwar verschiedenste Gemeinden die Information online gestärkt (indem mehr Unterlagen mit Hintergrundinformationen zu den anstehenden Budgetentscheiden aufgeschaltet wurden) und es wurden auch verschiedenste Mitwirkungsverfahren online durchgeführt. Zu Budgetprozessen sind uns aber keine online Verfahren aus Schweizer Gemeinden bekannt, welche über eine reine Informationspolitik hinaus gegangen wären. Einem solchen Ausbau stehen häufig rechtliche Vorbehalte entgegen. So sind die Verfahren sowohl bei Abstimmungen wie auch bei Gemeindeversammlungen klar geregelt und verlangen eine physische Präsenz oder eine Unterschrift. Voraussetzung zur Mitbestimmung bei diesen formalisierten Prozessen ist zudem die Volljährigkeit und die Staatsbürgerschaft, was viele von der Teilnahme ausschliesst. Vereinzelt wurden zwar in (elektronischen) Mitwirkungsverfahren Projekte priorisiert, welche zur weiteren Bearbeitung verfolgt werden und so später budgetrelevant werden oder es wurden gar kleine Projekte, welche aus (elektronischen) Partizipationsformen hervorgehen, finanziert. Allerdings haben diese Entscheide keine rechtliche Verbindlichkeit und sind häufig symbolischer Natur. Grössere Finanzierungsvorhaben verbleiben zum Entscheid im klassischen direkt-demokratischen Prozess mit seinen Teilnahme-Hürden. Somit kann für die Schweiz nicht festgestellt werden, dass die E-PB aktiv dazu genutzt wird, das Inklusionsproblem traditioneller direkt-demokratischer Mitwirkungsverfahren zu überwinden.

8. FAZIT

Mit partizipativen Budgetprozessen wird versucht, die Beteiligung von Einwohner:innen an Entscheidungen über öffentliche Einnahmen und Ausgaben stärker einzubinden. Dank E-Partizipation erweitern sich die Methoden der Partizipation und es besteht die Möglichkeit, dass kostengünstig vielen Einwohner:innen eine Mitwirkung in Budgetprozessen ermöglicht wird. Im vorliegenden Beitrag wird die Frage untersucht, ob *digitale Instrumente in der PB Probleme der Inklusion klassischer Mitwirkungsverfahren überwinden können*.

Die Literaturanalyse gibt dazu wenig Aufschluss. Bis anhin wurde überwiegend der Effekt von PB Prozessen auf den Umfang der Partizipation untersucht, aber nicht auf die letztlich entscheidende Qualität der politischen Entscheidungen. Einige wenige Studien zeigen jedoch auf, dass PB Prozesse sich positiv auf Indikatoren wie Kindersterblichkeit auswirken (Touchton et al., 2017). Welche Effekte E-PB Prozesse hinsichtlich der politischen Entscheidungsqualität haben, ist noch nicht untersucht, jedoch besteht die Befürchtung, dass die Vorauswahl an Projektideen und der verkürzte Diskussionsprozess eine Abwendung von den (oft sozial benachteiligten) Bürger:innen generierten Ideen darstellt und sich im Gegensatz zum regulären PB negativ auf die Qualität der Politikergebnisse auswirken könnte (Touchton et al., 2019).

Die Fallbeispiele Brasilien, Indonesien und Schweiz geben erste Hinweise darauf, ob die Inklusion dank E-Partizipation verbessert werden kann. Die Erfahrungen der in Brasilien untersuchten Fälle zeigen, dass die Einführung von E-PB die Beteiligung an PB erhöhen kann. Dabei wird die Inklusion teilweise verbessert, indem vor allem jüngere Wähler:innen angesprochen werden, die bei den klassischen Mitwirkungsverfahren unterrepräsentiert sind. Auch in Indonesien gibt es Gemeinden, die den E-PB-Ansatz erfolgreich nutzen, um den Bürger:innen eine stärkere Rolle bei der Budgetplanung zu ermöglichen. Allerdings zeigte sich für Indonesien weder eine höhere Beteiligung dank E-PB noch eine verbesserte Inklusion bisher unterrepräsentierter Bevölkerungsschichten in PB Prozessen. Auch für die Schweiz muss festgestellt werden, dass die Möglichkeiten der E-PB bisher sehr spärlich genutzt werden und sich auf die Information beschränken. Somit trägt E-PB bisher auch in der Schweiz nicht zur Inklusion von PB oder Partizipationsprojekten generell bei.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Wirkung der E-PB in den drei untersuchten Ländern beschränkt ist, da mit der E-PB weder eine flächendeckende Verbreitung der Beteiligungsprozesse erreicht noch deren Intensität verbessert werden kann. In vielen Fällen sind die Beteiligungsprozesse trotz digitaler Elemente symbolisch und im Vergleich zu traditionellen Verfahren verzichten E-PB Prozesse weitgehend auf die deliberative Projektideengenerierungsphase. Zudem bleibt abzuwarten, ob die Einführung digitaler Elemente der zurückgehenden Beteiligung an PB Prozessen nachhaltig entgegenwirken kann oder ob das E-PB nur vorübergehende Effekte hervorbringt.

Die Fallstudien zeigen, dass E-Partizipation nicht als Selbstzweck verstanden werden soll, sondern zielgerichtet eingesetzt werden muss, damit sie einen Beitrag zur Verbesserung der Inklusion leisten kann. Also zum Ziel, alle Anspruchsgruppen, inklusive Minderheiten, gleichermaßen zu berücksichtigen. Dies wiederum erfordert einen gleichzeitig einfachen und transparenten Zugang zu Informationen. Dies kann mittels Digitalisierung deutlich einfacher erreicht werden als vor wenigen Jahren. Doch Information sind nur ein Teil gemeinsamer Entscheidungsprozesse; die individuelle Entscheidungsfindung auf Basis eines Deliberationsprozesses kann hierdurch nicht ersetzt werden. Entsprechend bietet sich im PB die «blended democracy» (Kersting, 2014) als Zukunftsmodell an. Diese nutzt die Vorteile der Digitalisierung (Mobilisierung und Information), um damit den politischen Diskurs als Offline-Prozess zu revitalisieren. E-Partizipation in Budgetprozessen ist somit eine Ergänzung und nicht eine Substitution traditioneller Offline-Konsultationen. Dies gilt für alle drei Stufen der Interaktion zwischen den Behörden und den Bürger:innen (Information, Konsultation und Kooperation).

Die vorliegende Studie hat eine Reihe von Limitationen. Die Fallbeispiele enthalten keine Analyse, wie die E-PB durchgeführt wurden. Es ist anzunehmen, dass die Art und Weise, wie E-PB Methoden eingesetzt werden, der Nutzen von E-PB erheblich beeinflusst. Wir müssten mehr über die E-PB Instrumente und ihr Zusammenspiel mit Offline-Methoden wissen, um das Potential von E-PB vertiefter analysieren zu können. Auch gibt es kaum Daten zur langfristigen Wirkung von E-PB: Wird sich die Akzeptanz von E-PB über die Zeit erhöhen, weil der Einsatz von digitalen Instrumenten für Bürger:innen zur Selbstverständlichkeit wird? Oder verliert die neue Art von Konsultation an Reiz, wenn diese zur Routine wird? Es gilt auch zu beachten, dass sich die technologischen Möglichkeiten dynamisch entwickeln und neue Instrumente der E-PB eingesetzt werden können.

Weiter lässt die vorliegende Studie keine globalen Aussagen zur Wirkung von E-PB zu, da die Maturität und die Rahmenbedingungen der drei untersuchten Länder unterschiedlich sind; in Europa wird z.B. dem Datenschutz höheres Gewicht gegeben als in Asien. Schliesslich wäre es interessant, den Aspekt der Akzeptanz des E-PB in der Bevölkerung und den Entscheidungsträger:innen genauer zu analysieren.

COMPETING INTERESTS

The authors have no competing interests to declare.

AUTHOR AFFILIATIONS

Stefan Bruni  orcid.org/0000-0001-7977-273X

Lucerne University of Applied Sciences, CH

Marcus Drometer  orcid.org/0000-0002-0385-9625

Lucerne University of Applied Sciences, CH

Marco Eichenberger  orcid.org/0000-0003-3951-0801

Lucerne University of Applied Sciences, CH

Nico van der Heiden  orcid.org/0000-0003-3862-0101

Lucerne University of Applied Sciences, CH

VERWEISE

Alpiger, C. (2019). *Partizipative Entsorgungspolitik in der Schweiz. Evaluation von Beteiligungsverfahren bei der Suche nach Lagerstätten für radioaktive Abfälle*. Nomos. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748904731>

Ariga, T. (2021). *Zoom-Interview im Rahmen des Projekts «GovTech in Public Finance»*. [M. Eichenberger, 04.06.2021].

Bisaz, C. (2020). *Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz*. Dike.

Cantador, I., & Cortés-Cediel, M. E. (2018). *Towards increasing citizen engagement in participatory budgeting digital tools*. Article 1, 2. DOI: <https://doi.org/10.1145/3209281.3209389>

Crosby, N., Kelly, J. M., & Schaefer, P. (1986). *Citizens' Juries: A New Approach to Citizen Participation*, 46, 170–178. DOI: <https://doi.org/10.2307/976169>

Dahl, R. E. (1998). *On Democracy*. Yale University Press.

Davis, R. (2005). *Politics Online: Blogs, Chatrooms and Discussion Groups in American Democracy*. Routledge.

- de Renzio, P., Spada, P., & Wampller, B.** (2019). *Paradise Lost? The crisis of participatory budgeting in its own birthplace*. International Budget Partnership. www.internationalbudget.org/2019/11/paradise-lost-the-crisis-of-participatory-budgeting-is-its-own-birthplace/
- Dienel, P. C.** (1999). Planning Cells: The German Experience. In U. Khan (Hrsg.), *Participation beyond the Ballot Box: European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue* (S. 81–93). UCL Press.
- Ermert, J., Pützer, H., & Ruesch, M.** (2015). 8. Statusbericht des Portals *Buergerhaushalt.org*. Bundeszentrale für politische Bildung/Servicestelle Kommunen in der Einen Welt.
- Feld, L. P.** (2008). *Das Finanzreferendum als Institution einer rationalen Finanzpolitik*. Liberales Institut.
- Feruglio, F., & Rifai, A.** (2017). *Participatory budgeting in Indonesia: Past, present and future*. The Institute of Development Studies IDS.
- Fischer, D., Brändle, F., Mertes, A., Pleger, L. E., Rhyner, A., & Wulf, B.** (2020). Partizipation im digitalen Staat: Möglichkeiten und Bedeutung digitaler und analoger Partizipationsinstrumente im Vergleich. *Jahrbuch Der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), 129–144. DOI: <https://doi.org/10.5334/ssas.141>
- Franzke, J., & Kleger, H.** (2010). *Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen*. edition Sigma. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845269665>
- Fung, A.** (2011). Reinventing democracy in Latin America. *Perspectives on Politics*, 9(4), 857–871. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592711003744>
- Fung, A., & Wright, O.** (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>
- Funk, P., & Gathmann, C.** (2009). Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? Evidence from Historical Data, 1890–2000. *The Economic Journal*, 121, 1252–1280. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02451.x>
- Government of Indonesia.** (2018). *Indonesia Open Government Partnership National Action Plan 2018–2020*. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Indonesia_Action-Plan_2018-2020.pdf
- Groenewald, C., & Smith, A.** (2002). Public Participation and Integrated Development Planning in Decentralized Local Government: A Case Study of Democratic Transition in South Africa. In P. McLaverty (Hrsg.), *Public Participation and Innovations in Community Governance* (S. 35–61). Ashgate. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315245652-3>
- Habermas, J.** (1992). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechtes und des demokratischen Rechtsstaats*. Suhrkamp.
- Hadjar, A., & Beck, M.** (2010). Who does not participate in elections in Europe and why is this? A multilevel analysis of social mechanisms behind non-voting. *European Societies*, 12(4), 521–542. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616696.2010.483007>
- Haus, A., Rochat, P., & Kübler, D.** (2016). *Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen: Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Stimmberechtigten in der Gemeinde Richterswil (ZH)*. Zentrum für Demokratie Aarau.
- Hendricks, C. M.** (2006). When the Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation. *Politics & Society*, 34(4), Art. 4. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329206293641>
- Jouve, B.** (2006). L’empowerment: Entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement. *Géographie, économie, société*, 8(1), 5–15. DOI: <https://doi.org/10.3166/ges.8.5-15>
- Kersting, N.** (2014). Online Beteiligung – Elektronische Partizipation – Qualitätskriterien aus Sicht der Politik. In K. Voss (Hrsg.), *Internet und Partizipation: Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet* (Bd. 42, S. 53–87). Springer VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-01028-7_3
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M.** (2002). Rediscovering the Citizen: New Roles for Politicians in Interactive Policy Making. In P. McLaverty (Hrsg.), *Public Participation and Innovations in Community Governance* (S. 141–164). Ashgate. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315245652-8>
- Kubicek, H.** (2014). Staatliche Beteiligungsangebote im Internet – Ein Überblick. In K. Voss (Hrsg.), *Internet und Partizipation: Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet* (Bd. 42, S. 265–298). Springer VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-01028-7_15
- Kübler, D., Rochat, Philippe, E., Koch, P., & van der Heiden, N.** (2015). Vertiefung der Demokratie? Warum Schweizer Gemeinden neue Formen der Bürgerbeteiligung einführen. In D. Kübler & O. Dlabac (Hrsg.), *Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen* (Bd. 11, S. 93–111). Schulthess.
- Kurniawan, T.** (2018). E-Musrenbang as a means in increasing community participation in development planning in Indonesia: Its challenges and obstacles. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 191. DOI: <https://doi.org/10.2991/aqpa-18.2018.2>
- Ladner, A.** (2016). *Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden*.
- Linder, W.** (2004). Das politische System der Schweiz. In W. Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas* (S. 487–520). VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-322-97575-1_14

- Lopez Pintor, R., & Gratschew, M.** (Hrsg.) (2002). *Voter turnout since 1945: A global report*. IDEA (Institute for Democratic Electoral Assistance).
- Lowndes, V.** (1995). Citizenship and Urban Politics. In D. Judge & G. Stoker (Hrsg.), *Theories of Urban Politics* (S. 160–180).
- McLaverly, P.** (1999). Towards a Model of Public Participation. In U. Khan (Hrsg.), *Participation beyond the Ballot Box: European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue* (S. 23–42). UCL Press.
- Miori, V., & Russo, D.** (2011). Integrating online and traditional involvement in participatory budgeting. *Electronic Journal of e-Government*, 9(1), 41–57.
- Nazief, B.** (2021). Zoom-Interview im Rahmen des Projekts «GovTech in Public Finance». [M. Eichenberger, 09.06.2021].
- Neidhart, L.** (2017). *Stimm- und Wahlbeteiligung*. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017366/2017-03-28/>
- OECD.** (2001). *Citizens as Partners: OECD-Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9789264195578-en
- Peixoto, T.** (2009). Beyond Theory: E-Participatory Budgeting and its Promises for eParticipation. *European Journal of ePractice*, 7(5), 1–9.
- Petitpas, A., Jaquet, J. M., & Sciarini, P.** (2021). Does E-Voting matter for turnout, and to whom? *Electoral Studies*, 71, 102245. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102245>
- Rifai, A.** (2022). Zoom-Interview zu PB in Indonesien, im Rahmen der vorliegenden Studie. [M. Eichenberger, 27.07.2022].
- Rifai, A., Asterina, N., & Hidayani, R.** (2016). *Improving the transparency, inclusivity and impact of participatory budgeting in Indonesian cities*. Kota Kita. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/12966>
- Russon Gilman, H.** (2012). Transformative Deliberations: Participatory Budgeting in the United States. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Art. 2. DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.139>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A.** (2010). *Der Bürgerhaushalt in Europa: Eine realistische Utopie*. VS Verlag. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92176-1>
- Spada, P., Mellon, J., Peixoto, T., & Sjöberg, F. M.** (2016). Effects of the Internet on Participation: Study of a Public Policy Referendum in Brazil. *Journal of Information Technology and Politics*, 13(3), 187–207. DOI: <https://doi.org/10.1080/19331681.2016.1162250>
- Sutiyo, S.** (2013). *A Study on Implementation of Decentralized Rural Development in Indonesia: Case of Three Villages in Purbalingga District, Central Java Province* [Hiroshima University]. https://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/files/public/3/35152/20141016204348682060/k6261_3.pdf
- The World Bank.** (2022). *Individuals using the Internet (% of population)—Brazil* [Map]. <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=BR>
- Touchton, M., Borges Sugiyama, N., & Wampler, B.** (2017). Democracy at Work: Moving Beyond Elections to Improve Well-Being. *American Political Science Review*, 111(1), 68–82. DOI: <https://doi.org/10.1017/S000305541600068X>
- Touchton, M., Wampler, B., & Spada, P.** (2019). The digital revolution and governance in Brazil: Evidence from participatory budgeting. *Journal of Information Technology & Politics*, 16(2), 154–168. DOI: <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>
- United Nations.** (2020). *United Nations E-Government Survey 2020*. United Nations. DOI: <https://doi.org/10.18356/8bdf045f-en>
- van der Heiden, N., & Krummenacher, P.** (2011). Bringing the backstage to the front. The role of citizen forums in local development planning in Switzerland. In J. Torfing & P. Triantafyllou (Hrsg.), *Interactive Policymaking, Metagovernance and Democracy* (S. 227–242). ECPR Press.
- van Sprundel, P.** (2020). Can participatory budgeting be organized in a meaningful way at the central government level? In *Collaborative Governance, Trust Building and Community Development* (S. 417–431). Accent.
- Wampler, B.** (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative politics*, 41(1), 61–81. DOI: <https://doi.org/10.5129/001041508X12911362383679>
- Wampler, B.** (2010). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Penn State Press.
- Wampler, B.** (2015). *Activating Democracy in Brazil: Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions*. University of Notre Dame Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv14rms1w>

INTERVIEWPARTNER

- Ariga, T.** (2021). Chief Data Scientist and Director of the Innovation Lab beim US Government Accountability Office (GAO). Zoom-Interview geführt am 04.06.2021.
- Nazief, B.** (2021). Informatik Professor und Senior ICT Advisor des indonesischen Finanzministeriums (Digital Transformation Unit). Zoom-Interview geführt am 09.06.2021.
- Rifai, A.** (2022). Wissenschaftler in Urban Governance und Executive Director der Stiftung Kota Kita, die sich für inklusive und nachhaltige Städte einsetzt. Zoom-Interview geführt am 27.07.2022.

TO CITE THIS ARTICLE:

Bruni, S., Drometer, M.,
Eichenberger, M., &
van der Heiden, N. (2022).
Neue digitale Technologien
in partizipativen
Budgetprozessen. *Swiss
Yearbook of Administrative
Sciences*, 13(1), pp. 63–76.
DOI: [https://doi.org/10.5334/
ssas.173](https://doi.org/10.5334/ssas.173)

Submitted: 14 August 2022

Accepted: 25 October 2022

Published: 08 November 2021

COPYRIGHT:

© 2022 The Author(s). This is an
open-access article distributed
under the terms of the Creative
Commons Attribution 4.0
International License (CC-BY
4.0), which permits unrestricted
use, distribution, and
reproduction in any medium,
provided the original author
and source are credited. See
[http://creativecommons.org/
licenses/by/4.0/](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

*Swiss Yearbook of
Administrative Sciences* is a
peer-reviewed open access
journal published by Ubiquity
Press.