

Diskussionspapier

Ist ein grüner Bürgerhaushalt möglich?

Vorschläge und Überlegungen zur Gestaltung von
Bürgerhaushaltsverfahren in Berliner Bezirken

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| 1. Gibt es einen grünen Bürgerhaushalt?..... | 3 |
| 2. Die Entwicklung des Bürgerhaushalts in Deutschland..... | 6 |
| 2.1 Christchurch statt Porto Alegre als Vorbild | 6 |
| 2.2 Auf der Suche nach neuen Wegen | 8 |
| 3. Rahmenkonzept: Empowerment und Diskussion zentraler Fragen | 15 |
| 3.1 Flächendeckende Quartiersfonds | 17 |
| 3.2 Bezirks-/Stadtebene: Ausarbeitung von Alternativkonzepten | 18 |
| 3.3 Verbindung der Ebenen..... | 19 |
| 3.4 Finanzierung und politische Steuerung | 21 |
| 4. Varianten..... | 23 |
| 4.1 Eine stärkere Beteiligung von Vereinen und Stadtteilinitiativen | 24 |
| 4.2 Stärkung des Quartiersansatzes | 26 |
| 4.3 Ko-Finanzierungen, Verteilungskriterien etc. | 26 |
| 5. Für eine hohe Beteiligung | 28 |
| 5.1 Instrumente der Mobilisierung | 28 |
| 5.2 Auf den richtigen Mix kommt es an..... | 29 |
| Literatur | 31 |
| Impressum..... | 32 |

1. Gibt es einen grünen Bürgerhaushalt?

Der Bürgerhaushalt ist eins der erfolgreichsten Partizipationsinstrumente der letzten beiden Jahrzehnte. Seine Geschichte begann 1989 in der südbrasilianischen Stadt Porto Alegre. Von dort breitete er sich zunächst in Brasilien, dann in Lateinamerika und schließlich in Europa aus. Mittlerweile gibt es derartige Verfahren auch seit fast zehn Jahren in Deutschland. Auch von grüner Seite aus hat man dieses Projekt stets mit Wohlwollen betrachtet. Nachdem in Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf und Treptow-Köpenick Bürgerhaushalte veranstaltet wurden, denkt man unter der aktiven Beteiligung von Grünen Mandatsträgern/-trägerinnen in mindestens der Hälfte der Berliner Bezirke über die Einführung eines solchen Beteiligungsverfahrens nach. Dabei entstanden die Fragen, was ist das spezifisch Grüne an dem Thema „Bürgerhaushalt“? Und wie könnte ein grünes Modell aussehen?

Zur näheren Auseinandersetzung mit diesem Thema hat sich im ersten Halbjahr 2008 eine Arbeitsgruppe bestehend aus grünen Politikern/Politikerinnen aus Abgeordnetenhaus und Bezirken gebildet. Die Diskussion wurde von externen Wissenschaftlern /Wissenschaftlerinnen begleitet, die Beispiele aus Deutschland und anderen Ländern Europas vorgestellt haben. Sehr schnell wurde deutlich, dass es mitunter sehr unterschiedliche Interessen gibt: Während die einen den Bürgerhaushalt als „Haushalten“ verstehen, d.h. detaillierte Alternativen zu den von der Verwaltung vorzulegenden Haushaltsentwürfen und den eingeschliffenen Beratungsverfahren erarbeitet werden sollen, sahen die anderen in diesem Instrument einen Weg zur Finanzierung konkreter Projektvorschläge. Eine Festlegung auf einen bestimmten Weg schien nicht einfach. Aus diesem Grunde wurden an die vorliegende Broschüre zwei Anforderungen formuliert: Sie soll zum einen ein Baukasten bestehend aus verschiedenen Fragen und Anregungen sein. Zum anderen wird ein Rahmenkonzept vorgeschlagen, das sowohl Orientierung anbietet als auch durch das Aufzeigen von Varianten Gestaltungsräume offen lässt. Letzteres könnte gerade für diejenigen interessant sein, die in ihrem Bezirk/ihrer Stadt noch kein konkretes Modell haben. Wo dies bereits der Fall ist, besteht die Möglichkeit, Vergleiche vorzunehmen und einzelne Elemente aufzugreifen.

Was ist ein Bürgerhaushalt?

Der Bürgerhaushalt ist kein festgelegtes Verfahren. Eine Beteiligung von Bürger/-innen zu Haushaltsfragen ist auf verschiedenen Wegen möglich. Zur Unterscheidung von anderen Formen der Bürgerbeteiligung können jedoch einige Merkmale/Kriterien angeführt werden. Sind sie weitestgehend erfüllt, kann von einem Bürgerhaushalt gesprochen werden:

1. Im Zentrum der Partizipation stehen finanzielle Angelegenheiten, es geht um begrenzte Ressourcen;
2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt. Ein Stadtteiffonds allein, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt;
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt;
4. Der Prozess beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess. Die Miteinbeziehung von Bürgern in bestehende Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie stellt keinen Bürgerhaushalt dar;
5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke 2005

Ein Ergebnis des Diskussionsprozesses war die Erkenntnis, dass ein Bürgerhaushalt nicht wertfrei ist. Auch wenn formal oft auf einen überparteilichen Konsens verwiesen wird, so hat doch jede Partei – ob ausgesprochen oder nicht - konkrete Ziele im Auge, die sie mit einem solchen Verfahren erreichen will. Die Grünen sollten dies offen ansprechen und sich nicht hinter einer vermeintlichen Neutralität verstecken. Dies macht auch wenig Sinn, wenn ein Bürgerhaushalt ein eigenes Profil ausstrahlen soll. Partizipation wurde von uns immer unterstützt. In Abgrenzung zu anderen Parteien möchten wir folgende Aspekte zur Diskussion stellen:

- **Ein bürgerschaftliches Empowerment;** Bürgerhaushalt ist als ein Prozess zur Stärkung einer eigenständigen Bürgerschaft zu sehen. Bürger/innen sollen durch Partizipation real an Einfluss gewinnen, wozu konkrete Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Dabei sollen die „Beschlüsse“ dem unmittelbaren Umfeld dienen. Das heißt Projekte, die dem eigenen Quartier zu Gute kommen und die Lebensqualität dort verbessern.
- **Diskussion zentraler Fragen:** Wir möchten das demokratische Engagement von Bürgern/Bürgerinnen fördern. Dies erfordert, dass Bürgerbeteiligung auch die großen Fragen der Bezirks-/Stadtpolitik aufgreift. Ein unverbindlicher Prozess, der nur kleinteilige Änderung ermöglicht, genügt nicht, um Menschen ausreichend zu motivieren, sich im politischen System jenseits von Parteien dauerhaft zu engagieren
- **Unterstützung grüner Themen:** Die Beteiligung sollte auch Projekte unterstützen, für die sich die Grünen engagieren. Dies bedeutet aber nicht eine Instrumentalisierung und Entmündigung. Vielmehr ist es uns wichtig, dass ökologische oder Gender-Fragen auf der Tagesordnung des Partizipationsprozesses stehen und dass Verwaltung und Rat alternative Handlungsoptionen angeboten werden können.

- **Modernisierung und Partizipation:** Eine solche Kopplung scheint notwendig zu sein, da das eine nicht ohne das andere wirksam sein kann. Denn ein Bürgerhaushalt macht nur Sinn, wenn die Verwaltung übersichtlich strukturiert und ihre Leistung transparent und damit kontrollierbar ist. Auf der anderen Seite könnte Partizipation Druck hinsichtlich einer Optimierung von Leistungen und einer Reform der Binnenstruktur ausüben und damit die Dominanz neoliberaler Modernisierungsansätze brechen.

Die Originalität eines grünen Modells könnte somit einerseits gerade in der Verbindung von Partizipation und Modernisierung auf der Ebene des Bezirks/der Stadt und andererseits in einem *Empowerment* von Bürgern/Bürgerinnen in den Quartieren bestehen. Das würde bedeuten, dass auf der oberen Ebene die großen Themen diskutiert werden. Dies kann den gesamten Haushalt oder einzelne Bereiche für Jugend, Soziales, Ökologie etc. betreffen. Es geht hier aber nicht nur um rein budgetäre Fragen, sondern auch um strategische. Welche Weichenstellungen sind für eine nachhaltige Entwicklung unseres Bezirkes/unsere Stadt notwendig? Oder: Erreicht die bisherige Jugendpolitik ihre Ziele? Welche Qualität sollen die Angebote haben und welche Mittel müssen dafür dann bereitgestellt werden? Auf der Ebene des Quartiers soll ebenfalls ein Schritt weiter als die bisher existierenden Beispiele gegangen werden. Hier gab es in der Vergangenheit vor allem Konsultationen, d.h. Diskussionen, bei denen die Bürger/die Bürgerinnen in der Rolle des Bittstellers blieben und vom guten Willen der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung abhängig waren. Genau dies könnte in einem grünen Modell mit der Einrichtung von Stadtteilstiftungen, an welche Bewohner/-innen des Kiezes Anträge stellen können, anders sein. Berlin hat mit den Bürgerjurys bereits Erfahrungen auf diesem Gebiet gesammelt. In Kopplung an einen Diskussionsprozess auf Bezirksebene (Stadtebene) könnte dieses Instrument auf alle Quartiere ausgeweitet werden.

Dies ist nur eine erste, kurze Beschreibung gewesen. Variationen des Verfahrens – die an späterer Stelle noch ausführlich betrachtet werden - können sich auch daraus ergeben, dass einige Aspekte mehr betont werden als andere. Soll der Schwerpunkt auf einem *Empowerment* liegen, müssten die Gelder des Partizipationsfonds entsprechend hoch ausfallen. Ebenso verhält es sich mit den Diskussionen auf der Gesamtstadtebene und dem Raum, der ihnen gegeben wird. Damit sie mehr über die Hintergründe des Vorschlags erfahren, soll dieser Einleitung ein kurzer Abriss über die Geschichte des Bürgerhaushalts in Deutschland erfolgen. Anschließend geht es um eine genauere Beschreibung des Rahmenkonzepts und dessen Varianten. Im letzten Kapitel bieten wir Werkzeuge für eine Mobilisierung von Teilnehmern/Teilnehmerinnen an.

Wir hoffen, Ihnen hiermit einige hilfreiche Anregungen geben zu können.

2. Die Entwicklung des Bürgerhaushalts in Deutschland

Mittlerweile sind zehn Jahre vergangen, seit 1998 in der kleinen Schwarzwaldgemeinde Mönchweiler der erste Bürgerhaushalt in Deutschland entstanden ist. Die weitere Verbreitung dieses Beteiligungsinstrumentes lässt sich in zwei Phasen aufteilen. In der ersten gab es ein Grundkonzept, bei dem es vor allem darum ging, Bürger/-innen über den kommunalen Haushalt zu informieren. Die Konsultation war weniger ausgeprägt, sie bestand vor allem aus Diskussionsrunden, bei denen Anregungen gegeben werden konnten. In einer seit dem Jahr 2005 einsetzenden Phase ist man auf unterschiedlichen Wegen bemüht, Bürger/-innen mehr einzubeziehen und ihrer Stimme mehr Gewicht zu verleihen. Es sollen nun diese Phasen beschrieben und ihr Beitrag für ein grünes Modell diskutiert werden. Was haben die Bürgerhaushalte in Deutschland gebracht? Was bleibt noch zu tun?

2.1 Christchurch statt Porto Alegre als Vorbild

Im Gegensatz zu ihren Kollegen in Südeuropa waren die Bürgermeister der deutschen Städte mit einem Bürgerhaushalt noch nie in Porto Alegre. Von dem dort stattfindenden Weltsozialforum haben sie allenfalls gehört, aber auch das ist nicht immer sicher. Am Anfang der hiesigen Beispiele steht nicht die „Hauptstadt der Demokratie“, wie Porto Alegre von der globalisierungskritischen Bewegung genannt wird, sondern die neuseeländische Stadt Christchurch, die in der einschlägigen Verwaltungsliteratur als *„best running city of the world“* bezeichnet wird. Ein Grund für die Orientierung an diesem anderen Verfahren liegt darin, dass in Deutschland Bürgerhaushalte nicht als parteipolitische Projekte entstanden sind, sondern von überparteilichen Akteuren eingeführt wurden, die sich mit der Modernisierung der Verwaltung beschäftigen. Maßgeblich für die Einführung erster Verfahren war die Krise der Kommunal Finanzen. Bürgermeister/-innen sahen sich unabhängig von ihrer politischen Couleur vor die Herausforderung gestellt, ihren Bürgern/Bürgerinnen zu vermitteln, dass in Zukunft weniger Geld für öffentliche Aufgaben vorhanden und Kürzungen unumgänglich seien. Dies gilt zumindest für die erste Phase des Bürgerhaushalts, ab dem Jahr 2005 gibt es eine Ausdifferenzierung. Das Beispiel Porto Alegre wird, wie an späterer Stelle noch gezeigt wird, in die Diskussion gebracht - auch die Grünen sollten dieser Entwicklung Rechnung tragen und überlegen, welche Aspekte wir von diesem Ansatz übernehmen können.

In einer ersten Phase von 1998-2004 sind zunächst Bürgerhaushaltsverfahren entstanden, bei denen eine Diskussion über die Einnahmen und Ausgaben der Stadt im Vordergrund steht. Veranstaltungen des Bürgerhaushalts beginnen oft mit einer ausführlichen Darlegung der Finanzsituation. Anschließend können Fragen gestellt und Vorschläge unterbreitet werden. In manchen Fällen wird an Informationsständen zu ausgewählten Themen wie „Kindergärten“, „Schwimmbäder“, „Feuerwehr“, „Bibliotheken“ diskutiert. Bei einigen Beispielen werden auch Themenveranstaltungen direkt in den betroffenen Einrichtungen durchgeführt. All diesen Verfahren ist jedoch gemeinsam, dass die Möglichkeiten der Diskussion relativ eingeschränkt sind: Die meiste Zeit wird von Vorträgen in Anspruch genommen. Eine vertiefende Auseinandersetzung ist aufgrund der Zeit (meist eine einmalige Veranstaltung) und der Gruppengröße (Plenum) kaum möglich. Ein wesentliches Kennzeichen ist jedoch,

dass die Vorschläge rein konsultativen Charakter haben. Das heißt, die Ergebnisse der Diskussion werden von der Verwaltung bzw. Politik zusammengefasst, häufig werden nur die Vorschläge angenommen, die sich mit den eigenen Vorstellungen im Einklang befinden – im Fachvokabular wird dies mit dem Begriff des „selektiven Zuhörens“ beschrieben (Herzberg/Röcke/Sintomer 2006). Die Bürger/-innen bleiben in der Rolle des Bittstellers und vom Willen des Stadtrates abhängig. Auch hat sich herausgestellt, dass zentrale Fragen der Finanzpolitik wie kontroverse Großprojekte oder die strategische Ausrichtung von Politikfeldern außen vor bleiben. Unter den umgesetzten Vorschlägen befinden sich eher kleinteilige Maßnahmen wie die Verlängerung eines Fahrradweges, die Einstellung eines weiteren Müllentsorgers oder die Überdachung einer Tiefgarageneinfahrt. Dies verwundert nicht, denn es ist hoch fragwürdig, dass Bürger/-innen in der knappen Zeit der Plenumsdiskussion eine reelle Chance haben, Vorschläge zur Umstrukturierung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes zu unterbreiten, für dessen Ausarbeitung die Verwaltung selbst Monate gebraucht hat.

Information-Konsultation-Rechenschaft

Eine Besonderheit der Bürgerhaushalte in Deutschland ist, dass sie auf einem einheitlichen Verfahren basieren bzw. darauf zurückgeführt werden können. Dieses Grundmodell umfasst eine „Information“ über den Haushalt der Stadt, eine „Konsultation“ der Meinung der Bürger sowie eine Rechenschaftslegung über die Annahme bzw. Ablehnung der Vorschläge. Dieser Dreischritt wurde im Rahmen des Pilotprojektes „Kommunen der Zukunft“ (1998-2002) unter maßgeblicher Beteiligung von Angelika Köllner vom Hamburger Beratungsunternehmen PLS Rambøll und Gerhard Banner erarbeitet und wird bereits beim ersten Bürgerhaushalt in der Schwarzwaldgemeinde Mönchweiler sichtbar. An der Fokussierung auf Transparenz und auf eine Konsultation ist eine deutliche Orientierung am neuseeländischen Vorbild Christchurch erkennbar, wobei der Baustein „Rechenschaft“ ein Novum darstellt: Im Vergleich zu vorangegangenen Partizipationsverfahren sollen die Bürger verbindlich erfahren, was aus ihren Vorschlägen wird - wovon auch eine Stärkung der Teilnahmemotivation erwartet wird. Die Methode wird vom Projekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“ (2000-2004) übernommen, wobei die drei Schritte zur Ausgestaltung eines eigenen Verfahrens von den Städten mit unterschiedlichen Instrumenten umgesetzt werden. Die Bundeszentrale für politische Bildung nimmt im Jahr 2005 eine Vertiefung des Grundmodells vor. In dem Arbeitsmaterial „Bürgerhaushalt in Großstädten“ werden die drei Stufen auf sieben erweitert.¹ Neu ist u.a., dass die Bürger ihre Vorschläge durch ein Voting-Verfahren hierarchisieren sollen.

Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke 2009

Der Bürgerhaushalt in Deutschland wurde von Anfang an von überparteilichen Akteuren wie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, der Bertelsmann Stiftung, oder der Hans-Böckler-Stiftung begleitet, die sich mit einer Reform der Verwaltung

¹ Das Verfahren der Bundeszentrale für politische Bildung wurde von einem der Autoren dieser Studie, Carsten Herzberg, maßgeblich erarbeitet. Grundlage waren die Ergebnisse eines Workshops, den die Bundeszentrale für politische Bildung vom 2. bis 4. September 2004 mit verschiedenen politischen Stiftungen und unter Beteiligung von Bürgern, Politikern und Verwaltungsmitarbeitern aus Berlin und dem Bezirk Lichtenberg durchgeführt hatte.

beschäftigen. Dies liegt weniger an den realen Effekten, sondern vor allem an den Potenzialen, die sie in einem solchen Verfahren sehen. Eine internationale Besonderheit der hiesigen Beispiele besteht darin, dass Partizipation als ein Weg zur Verwaltungsmodernisierung angesehen wird bzw. dass sich beides gegenseitig bedingt: Die Erneuerung der Verwaltung stößt immer wieder auf Grenzen, weil ein entsprechender Druck fehlt, die eingefahrenen Wege zu verlassen. Die Beteiligung von Bürgern, die sich mit ihren Fragen und Vorschlägen nicht an der Struktur des öffentlichen Dienstes orientieren, macht gerade eine fachübergreifende Kooperation notwendig, wenn Projekte tatsächlich abgestimmt werden sollen. Auf der anderen Seite kann eine Bürgerbeteiligung nur Wirkungen entfalten, wenn öffentliche Leistungen und ihre Kosten transparent sind. Davon profitieren nicht nur die Bürger/-innen, sondern auch die politischen Mandatsträger/-innen, denen die Kontrolle der Verwaltung obliegt. Gleichzeitig kann Partizipation auch zu Verfahrensbeschleunigungen führen. Auf Einwände und Protest kann frühzeitig eingegangen werden, bevor sie sich zu einer langwierigen Blockade hochschaukeln. Und nicht zuletzt stellt das Wissen der Bürger eine nicht zu unterschätzende Ressource dar (Herzberg/Cuny 2007). Sie sind es, die täglich Erfahrungen mit der Infrastruktur in ihrem Kiez und öffentlichen Einrichtungen sammeln. Ihre Rückmeldungen und Kritik kann dazu beitragen, das Angebot zu optimieren - eine Leistung, die sonst gerne für viel Geld Beratungsunternehmen und anderen externen Evaluatoren übertragen wird.

2.2 Auf der Suche nach neuen Wegen

Als im Jahr 2004 das Pilotprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen zu Ende geht, gerät der Bürgerhaushalt vorläufig in eine Krise. Die Ursachen dafür mögen sehr unterschiedlich sein. In verschiedenen Studien konnte gezeigt werden, dass die Verfahren anders organisiert werden müssten, damit sie tatsächlich in Richtung einer Modernisierung wirken können (Herzberg/Röcke/Sintomer 2005; Herzberg/Cuny 2007). Auf der anderen Seite fehlte es auch an Bürgern/Bürgerinnen, die eine Fortführung der Bürgerbeteiligung am Haushalt einforderten. Im damaligen Rückgang der Beispiele kommt somit die Notwendigkeit einer Umorientierung zum Ausdruck. Einen neuen An Schub erhielt die Diskussion durch die Weltsozialforen im brasilianischen Porto Alegre. Mit diesen Treffen und den inzwischen erschienen Publikationen wurde bekannt, dass ein Bürgerhaushalt auch anders organisiert werden kann. Insbesondere NGOs und entwicklungspolitische Gruppen interessierten sich für dieses basisdemokratische Verfahren, das für eine Umverteilung der Investitionen zu Gunsten benachteiligter Gebiete steht. Zu einem Zentrum der Diskussion über die Erneuerung des Bürgerhaushalts wurde die Hauptstadt Berlin. Hier führte die Heinrich-Böll-Stiftung zusammen mit einer Bündnisinitiative von Eine-Welt- und stadtentwicklungspolitischen Gruppen, sowie grüner Abgeordnetenhausfraktion eine Workshopreihe durch, die den Berliner Haushalt auf Beteiligungsmöglichkeiten hin untersuchte. Daran schloss sich ein von der Bundeszentrale für politische Bildung geleiteter Gesprächskreis an, in dem Vertreter der großen bildungspolitischen Stiftungen über die Einführung von Bürgerhaushalten in der Hauptstadt diskutierten.² Konkretisiert wurde dies, als die Rot-Rote-Landesregierung mit dem

² Der Gesprächskreis stellte eine informale Struktur dar. Unter der Anleitung der Bundeszentrale für politische Bildung trafen sich von 2003 bis 2005 Vertreter/-innen der Konrad-Adenauer-Stiftung, der

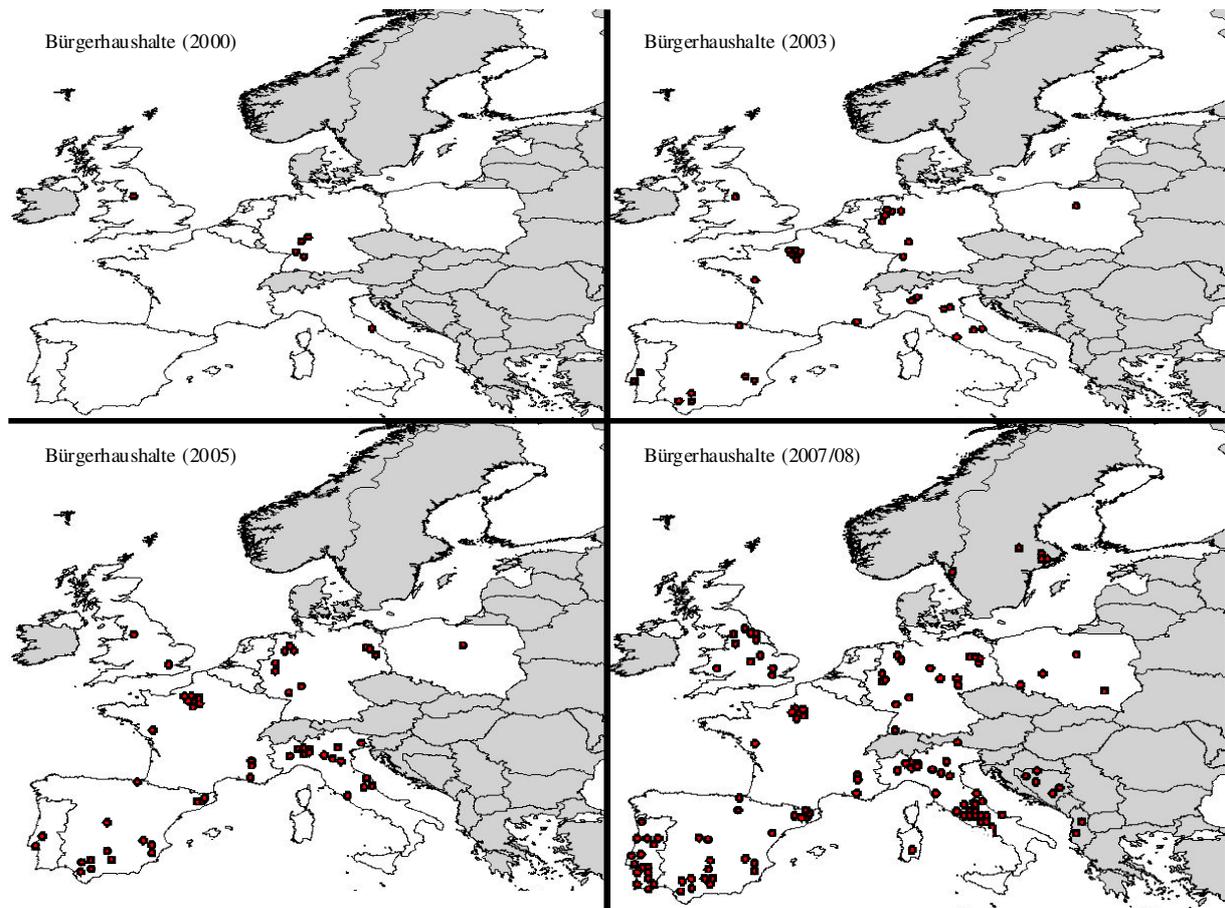
Rat der Bezirksbürgermeister die Durchführung von Pilotprojekten in den Bezirken „Marzahn-Hellersdorf“ und „Lichtenberg“ verabredete. Weitere Bezirke wie Treptow-Köpenick, Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg etc. nahmen die Anregung auf und führten eigene Verfahren durch bzw. bereiten derzeit ein solches vor.



Abb. 1: Entwicklung der Bürgerhaushalte in Deutschland

Die Graphik oben zeigt, dass die Zahl der Bürgerhaushalte in Deutschland zunimmt, mittlerweile (2008) dürften 20 Kommunen dabei sein, eine solche Art der Bürgerbeteiligung einzuführen. Noch deutlicher wird dieser Trend, wenn man die gesamteuropäische Entwicklung betrachtet. Seit dem Jahr 2001, den ersten Weltsozialforen in Porto Alegre, hat ein wahrer Boom stattgefunden. Dabei begann diese Entwicklung zunächst neben Deutschland in Frankreich und Spanien. Über die Jahre breiteten sich die Beispiele immer weiter aus, wie aus der unten stehenden Karte hervorgeht. Inzwischen gibt es nicht nur in Westeuropa, sondern mit Schweden und Polen bzw. Bosnien auch in Skandinavien und Osteuropa Bürgerhaushalte. Für Italien muss sogar gesagt werden, dass hier derzeit über 100 Kommunen neue Verfahren einführen, was daran liegt, dass es groß angelegte Pilotprojekte der Regionalregierungen gibt, die mit Rahmengesetzen und bereit gestellten Finanzmitteln die Entwicklung von Bürgerhaushalten fördern.

Heinrich-Böll-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Friedrich-Naumann-Stiftung regelmäßig. Ziel war es, die Einführung von Bürgerhaushalten in Berlin zu erleichtern. Die Bezirke der Bundeshauptstadt sollten Referenz für Kommunen im Bundesgebiet sein. Eine der wichtigsten Publikationen des Diskussionsprozesses ist die Broschüre „Bürgerhaushalt in Großstädten“ (bpb 2002).

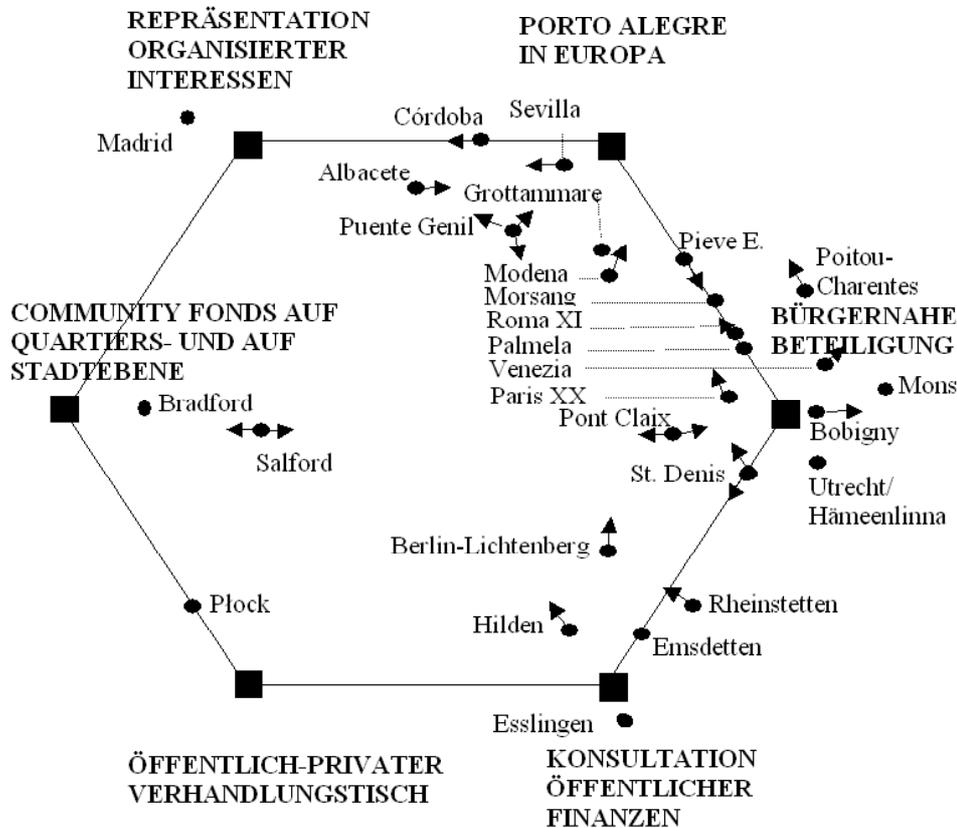


Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke 2009

Abb. 2: Karten über die Verbreitung von Bürgerhaushalten in Europa

Bisher wurde deutlich, dass die Zahl der Bürgerhaushalte beständig wächst, wobei die eingeschlagenen Wege recht unterschiedlich sein können. Denn eine einheitliche Methode gibt es nicht, womit sich die Frage stellt, wie sich die Verfahren unterscheiden? Beruhend auf einer europaweiten Vergleichsstudie entwickelten Sintomer/Herzberg/Röcke (2008) eine Typologie, in der sechs Idealverfahren beschrieben werden, die folgende Namen tragen: „Konsultation über öffentliche Finanzen“, „Bürgernahe Partizipation“, „Porto Alegre in Europa“, „Partizipation organisierter Interessen“, „Gemeinwesenfonds auf Quartiers- und Stadtebene“ und „Privat-öffentlicher Verhandlungstisch“.

Verfahrenstypologie der Bürgerhaushalte in Europa (2005/2006)



Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke 2009

Abb. 3: Verfahrenstypologie der Bürgerhaushalte in Europa

Es handelt sich dabei um Idealtypen, die man in einem Sechseck als Karte abbilden kann (siehe Abbildung Nr. 3); auf dieser Karte lassen sich konkrete Fallbeispiele anordnen, die sich je nach Verfahren besonders nah an einem bestimmten Idealtyp oder zwischen zwei oder mehreren befinden (kein konkretes Verfahren kann genau identisch mit einem Idealtyp sein). Wie die Abbildung zeigt, orientieren sich die deutschen Beispiele Idealtyp „Konsultation über öffentliche Finanzen“. Die deutschen Beispiele teilen mit diesem Verfahren, dass es vorrangig um eine Befragung zu Themen des Gesamthaushalts geht. In anderen Ländern wie z.B. in Frankreich findet eine Ausrichtung an der „Bürgernahen Partizipation“ statt. Ziel dieses Verfahrens ist es, sowohl den Kontakt zwischen Bürgern auf der einen und Politik/Verwaltung auf der anderen Seite zu verbessern, als auch Verbesserungen für den Stadtteil zu erreichen. Bei diesem Konzept sind die Bürger/-innen weiterhin von der Verwaltung abhängig, die Beteiligung hat vorwiegend einen konsultativen Charakter. Dies ist bei dem Verfahren „Porto Alegre in Europa“ anders. Vor allem in Spanien und Italien lehnen sich Kommunen an dieses Beispiel an, bei dem es darum geht, wie beim brasilianischen Vorbild Investitionsprojekte zu hierarchisieren und Gelder nach Vergabekriterien zu verteilen. Auch wenn formal der Stadtrat weiterhin das letzte Wort hat, ist die Verbindlichkeit zur Umsetzung der Vorschläge sehr hoch. Die „Partizipation organisierter Interessen“ ist ein

Bürgerhaushalt, der sich exklusiv an Vereine, Verbände und Initiativen richtet; der einzelne Bürger/ die einzelne Bürgerin ist nur am Rande beteiligt und verfügt über kein Stimmrecht. Der „Gemeinwesenfonds auf Quartiers- und Stadtebene“ hat wie der Bürgerhaushalt von Porto Alegre soziale Ziele im Fokus. Im Vordergrund steht die Quartiersentwicklung. Das Besondere ist, dass die Teilnehmer einen Fonds selbst verwalten und die Durchführung von Projekten übernehmen. Ähnlich wie beim Community Development in den USA und in Großbritannien kommt das Geld zum größten Teil aus nationalen und internationalen Programmen. Einen Bürgerhaushalt, der diesem Typ ähnlich ist, gab es z.B. in der englischen Stadt Bradford (siehe Kasten). Schließlich gibt es noch den „Privat-Öffentlichen Verhandlungstisch“. Auch hier gibt es einen Fonds, er wird in diesem Fall aus Geldern der Wirtschaft und der öffentlichen Hand genehmigt.

Internationale Verbreitung von Bürgerhaushalten in Deutschland

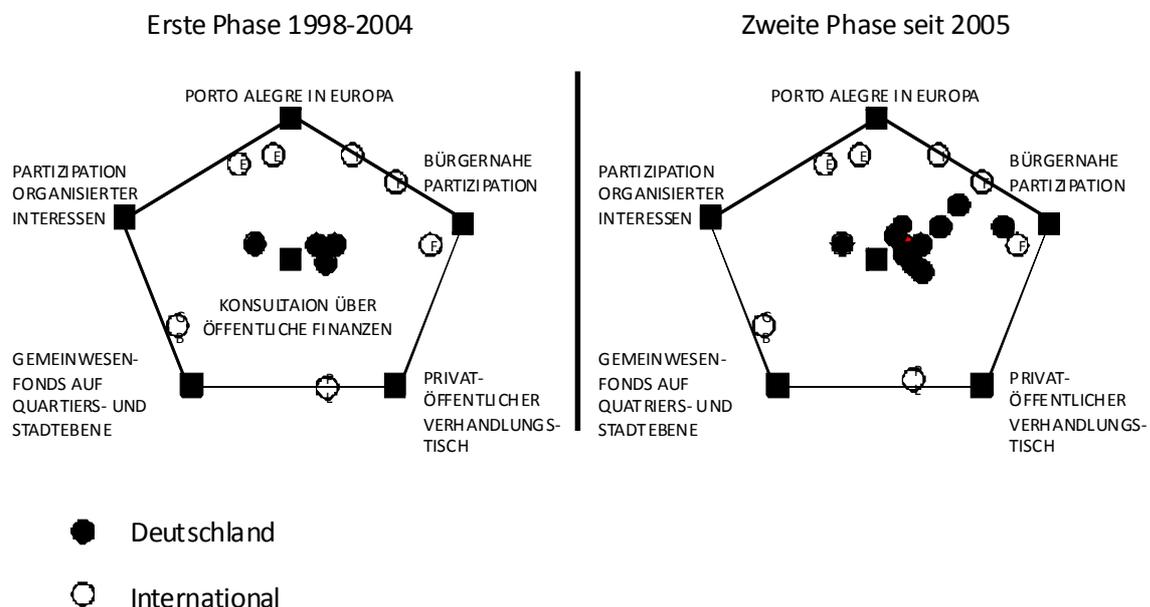


Abb. 4: Die Veränderung der Bürgerhaushalte in Deutschland

Die Abbildung Nr. 4 zeigt die gleiche Typologie in einer anderen Darstellung. Der Idealtyp „Konsultation über öffentliche Finanzen“, um den die deutschen Beispiele kreisen, befindet sich in der Mitte. Aus dieser Perspektive, die in diesem Diskussionspapier zur weiteren Darstellung beibehalten werden soll, wird deutlich, dass die Bürgerhaushalte hierzulande in Bewegung gekommen sind. In einer ersten Phase (1998-2004) weisen sie relativ große Gemeinsamkeiten auf und beziehen sich auf das gleiche Verfahren. Mit dem Jahr 2005, das eine zweite Phase einläutet, kommt Bewegung in die Beteiligungslandschaft. Einige Beispiele fangen an, sich von der „Konsultation über öffentliche Finanzen“ zu lösen. Einen entscheidenden Schritt hat hierzu der Berliner Bezirk „Lichtenberg“ geleistet. Er hat ein von der Bundeszentrale für politische Bildung vorgeschlagenes Konzept übernommen.³ Das

³ Das Konzept wurde von Carsten Herzberg unter Mitwirkung von Heino Gröf und Birgit Wolfram ausgearbeitet. Es basiert auf einem Workshop vom 2. bis 4. September 2004 im Berliner Abgeordnetenhaus, an dem Bürger/Bürgerinnen, Politiker/Politikerinnen und Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen der Verwaltung aus verschiedenen Bezirken und der Berliner

Besondere ist, dass Bürger/Bürgerinnen hier erstmalig über die Reihenfolge ihrer Vorschläge abstimmen können. Mittels eines Voting-Verfahrens werden Punkte verteilt, auf diese Weise erstellen die Teilnehmer/-innen eine Prioritätenliste. Dies ist ein großer Unterschied zur bisherigen Praxis, bei der nach dem Prinzip des „selektiven Zuhörens“ die Entscheidungsträger aus Rat und Verwaltung die Ergebnisse der Diskussion zusammenfassen. Neben einer Zufallsauswahl aus dem Einwohnermelderegister (eine Methode, der sich auch bei vorhergehenden Beispielen bedient wurde) findet nicht mehr nur eine zentrale Veranstaltung statt, sondern Treffen in den Stadtteilen des Bezirkes. Aufgrund dieser Neuerungen ist das Beispiel Lichtenberg auf der Karte der Idealtypen von den bisherigen deutschen Beispielen abgerückt und zwischen den Verfahren „Porto Alegre in Europa“ und „Bürgernahe Partizipation“ einzuordnen – wobei letzteres den größeren Einfluss hat. Der bürgernahe Ansatz ist im Bezirk „Marzahn-Hellersdorf“ noch weiter ausgeprägt. Es gab nicht nur Veranstaltungen in den Quartieren, sondern es wurden dort Arbeitsgruppen gebildet, die detaillierte Vorschläge zur Verbesserung der Lebensqualität in Stadtteil erarbeitet haben. Dabei stand ihnen allerdings kein Fonds zur Verfügung, sondern es handelte sich um einen Konsultationsprozess. Aus diesem Grund ist das Beispiel in der Nähe der „Bürgernahen Partizipation“ einzuordnen.

Andere Bezirke sind diesen Piloterfahrungen gefolgt. In der Hälfte der Bezirke sind derzeit die Bezirksämter und Bezirksverordnetenversammlungen damit beschäftigt, ihre Vorstellungen für ein eigenes Verfahren zu präzisieren. Darüber hinaus haben auch andere Großstädte wie Köln, Bonn und Freiburg mit einer Bürgerbeteiligung am Haushalt begonnen. Nicht zu vergessen ist auch die Online-Diskussion zum Haushalt in Hamburg und Köln. Ebenso ist Thüringen zu einem Entwicklungspol des Bürgerhaushalts geworden. Unterstützt wird die Verbreitung durch eine Informationsplattform im Internet (www.buergerhaushalt.de), die von Inwent GmbH, der Bundeszentrale für politische Bildung und Zebralog betrieben wird. Die Zahl der Beispiele liegt im Jahr 2008 mittlerweile bei über 15. Dies erscheint auf den ersten Blick noch sehr gering. Damit werden aber nur die Beispiele gezählt, die den eingangs angeführten Kriterien entsprechen. In ca. 40-50 weiteren Städten wird mit Verfahren unterhalb der Schwelle eines Bürgerhaushalts (Informationsbroschüren und Veranstaltungen zum Haushalt ohne Rechenschaft, schriftliche Befragungen etc.) experimentiert oder die Einführung eines Bürgerhaushalts vorbereitet. Noch größer ist die Zahl der Städte, in denen Diskussionen und Vorträge zu diesem Thema stattfinden. Davon zeugt auch die Vielzahl von praxisorientierten Anleitungen, die in den letzten Jahren entstanden sind.

Landesebene teilnahmen. Die Veranstaltung fand im Rahmen der Gespräche der Bundeszentrale für politische Bildung mit den parteinahen Stiftungen statt.

Bradford

Seit etwa zehn Jahren ist das politische Leben von Bradford von Instabilität gekennzeichnet, was sich in erster Linie in dem ständigen Machtwechsel zwischen verschiedenen Koalitionen zeigt. In den Jahren 2007/08 verfügte keine politische Kraft über eine klare Mehrheit im Stadtrat, obgleich die Exekutive, bestehend aus sechs Stadträten, konservativ dominiert war. Die jüngste Geschichte der Stadt ist geprägt vom Aufstieg der extremen Rechten, von sozialen Spannungen sowie interethnischer Gewalt zwischen der weißen Mehrheit und einer pakistanischen Minderheit.

Um diesen Problemen zu begegnen, wurde im Rahmen einer „Lokalen Strategischen Partnerschaft“⁴ (genannt *Bradford Vision*), an der neben politischen Vertretern auch Unternehmen und Akteure aus dem *community*- wie auch dem Freiwilligen-Sektor beteiligt sind, ein Team zur Erneuerung der Wohnviertel gebildet. Finanziert aus Mitteln des von der Regierung Blair aufgelegten nationalen Stadtentwicklungsprogramms *Neighbourhood Renewal*, besteht die Aufgabe dieses Teams darin, die soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklung in den verarmten städtischen Gebieten zu unterstützen. Im Jahr 2004 führte es ein erstes Pilotprojekt zum Bürgerhaushalt durch, wobei es sich zum einen auf die seit 2002/03 mit Gemeinwesenfonds in benachteiligten Wohnvierteln gemachten Erfahrungen stützte und zum anderen von dem Modell Porto Alegre inspirieren ließ. 700.000 Pfund wurden im Rahmen dieses Verfahrens vergeben, das seitdem fünf Mal wiederholt wurde (es gibt keinen feststehenden Zyklus, sondern es wird jedes Mal neu über die Organisation des Verfahrens entschieden). Projektvorschläge können von lokalen Vereinigungen eingereicht werden, wobei nur Projekte gefördert werden, die sich auf die für das entsprechende Viertel definierten Schwerpunkte beziehen und bereits an der Basis diskutiert wurden.

Die Auswahl der Projekte finden im Jahr 2004 an zwei Tagen im Jahr statt – einmal Anfang des Jahres, und einmal im November. Diese zwei als *PB-days* bezeichneten Tage werden von *Bradford Vision* ausgerichtet. Jeder dieser Tage besteht aus zwei Sitzungen. Zunächst werden einer aus Vertretern der Bürgervereinigungen bestehenden Versammlung nacheinander die (ungefähr 30) ausgewählten Projekte vorgestellt, und zwar jeweils von zwei Mitgliedern der die Projekte durchführenden Vereine. Die Teilnehmer dieser Versammlung, unter denen Migrantengruppen stark vertreten sind, müssen unter Verwendung der Noten 1-10 die vorgestellten Projekte bewerten (bis auf ihr eigenes). Nach zehn Präsentationen werden die Bewertungsbögen eingesammelt, in den Computer eingegeben und die Ergebnisse auf eine Leinwand projiziert. Am Ende einer jeden Sitzung erhalten die Projekte, die nicht ausgewählt wurden, eine zweite Chance. So werden die Teilnehmer, denen eine Förderung zugesprochen wurde, gebeten, hiervon einen kleinen Teil denen abzugeben, deren Projekt keine Mehrheit erhalten hat. Auf diese Weise haben 60 bis 70% der nicht erfolgreichen Vereinigungen eine Solidaritätsabgabe in einer durchschnittlichen Höhe von 250 bis 300 £ erhalten.

Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke 2008, 2009

⁴ „Local Strategic Partnerships“ wurden im Jahr 2000 von der Labour Regierung eingeführt. Es handelt sich um unabhängige Institutionen, die dem Rat aber Rechenschaft schuldig sind. Ihre Aufgabe besteht darin, ein Forum für verschiedene lokale Akteure zu bilden, lokale, sektorübergreifende Prioritäten zu entwickeln und über bestimmte Gelder (z.B. aus Stadtentwicklungsprogrammen) zu entscheiden.

3. Rahmenkonzept: Empowerment und Diskussion zentraler Fragen

Bei der Erarbeitung eines grünen Vorschlages sind natürlich die Erfahrungen von Bürgerhaushalten in Berlin, Deutschland und anderen Ländern zu berücksichtigen. Was kann von ihnen gelernt werden, was ist zu beachten? Zunächst ist zu sagen, dass die bisherigen Berliner Beispiele sehr unterschiedliche Erfahrungen gemacht haben. Während in Marzahn-Hellersdorf der Bürgerhaushalt mit seinen tiefgehenden Diskussionen, die eine Ausarbeitung detaillierter Vorschläge erlaubt haben, nicht fortgesetzt wird, erlebt Lichtenberg einen regelrechten Medienhype. Der Bürgerhaushalt hat sich dort zu einem idealen Instrument des Stadtmarketings entwickelt. Organisatorisch gesehen, bleiben bei diesem Beispiel jedoch trotz seines nicht zu unterschätzenden Beitrags zur Weiterentwicklung des Bürgerhaushalts in Deutschland ein paar Fragen unbeantwortet:

- **Handelt es sich um eine reine Imagepolitik oder findet eine reale Machtverschiebung statt?** Der Schwerpunkt des Verfahrens hat sich in den letzten Jahren auf dezentrale Stadtteilversammlungen verschoben. Allerdings hat die Beteiligung (ungeachtet der Hierarchisierung) weiterhin konsultativen Charakter und die Bürger/-innen bleiben – ungeachtet eines Diskurses der Selbstorganisation von offizieller Seite - in einer abhängigen Position. Eine Machtverschiebung hat nicht stattgefunden. Das Bezirksamt behält die Fäden in der Hand.
- **Was ist mit der Diskussion zentraler Themen?** Ein Forum, in dem Fragen der Bezirkspolitik tiefgehend diskutiert und Alternativen ausgearbeitet werden können, gibt es nicht. Solche Themen werden zwar im Internet angesprochen, doch ersetzt dies keinen Workshop oder eine sich regelmäßig treffende Arbeitsgruppe. Die Einbeziehung dieser Ebene ist jedoch unerlässlich, soll über strategische Entscheidungen und Schwerpunktsetzungen der Bezirkspolitik insgesamt oder auf einzelne Politikfelder bezogen (Jugend, Soziales, Raumplanung etc.) beraten werden. Letztendlich werden auch nur in einer solchen persönlichen Konfrontation Blockaden der Verwaltung oder Politik bei der Umsetzung der Bürgervorschläge als solche identifizierbar und auflösbar.
- **Erfahren die Bürger/-innen etwas über die Konsequenzen ihrer Vorschläge?** Zur Umsetzung von Vorschlägen muss konsequenterweise an anderer Stelle Geld entnommen werden. Ein Problem besteht darin, dass die Bürger in diesen Abwägungsprozess nicht einbezogen sind. Die Frage, die sich stellt, ist: „Wäre der Vorschlag auch formuliert worden, wenn bekannt gewesen wäre, an welcher Stelle dafür gespart wird? Dieser Teil bleibt weitestgehend unbekannt (auch die zeitweilige Einführung von „Negativ-Punkten“⁵ ändert daran wenig, weil damit andere Vorschläge „abgestraft“ und nicht Finanzierungspotenziale aufgezeigt werden).
- **Findet eine sozial gerechte Umverteilung statt?** Die soziale Dimension ist in Lichtenberg schwach ausgeprägt. Verteilungskriterien wie z.B. im spanischen Sevilla

⁵ Im Jahr 2007 wurden im Lichtenberger Bürgerhaushalts-Verfahren „Negativ-Punkte“ eingeführt. Die Idee ist, dass die Teilnehmer/-innen auch anzeigen sollen, wo zur Finanzierung der eigenen Vorschläge gespart werden könnte. Allerdings werden diese Punkte auf die Bürgervorschläge verteilt und nicht auf die einzelnen Budgets und Produkte des Haushaltsplans. Im Jahr 2008 hat man diese Methode wieder abgeschafft.

gibt es nicht. Umschichtungen im Haushalt werden nicht diskutiert. Es kann also nicht gesagt werden, dass es um die explizite Förderung sozialer Gerechtigkeit geht, sondern es steht der Kontakt und die Diskussion mit den Bürgern/Bürgerinnen in den Stadtteilen im Vordergrund.

Einige der Kritikpunkte betreffen nicht nur den Bürgerhaushalt in Lichtenberg, sie zeigen die Grenzen eines solchen Verfahrens auf. Eine Umverteilung im wesentlichen Ausmaß hat es anders als in Lateinamerika in Europa nicht gegeben. Selbst in Sevilla, wo man sehr anspruchsvolle Verteilungskriterien etabliert hat, sind die Gelder, die letztlich im Bürgerhaushalt anders verteilt werden minimal.⁶ Damit zeichnet sich ab, dass zur Beseitigung von Armut spezielle Förderprogramme erfolgreicher als Verteilungskriterien sein können. Auf der anderen Seite könnten bei einem entsprechenden politischen Willen durchaus zentrale Fragen der Bezirkspolitik diskutiert werden und eine reale Machtverschiebung erfolgen. Eventuell hat man bewusst den Fokus auf die bürgernahe Partizipation verschoben, weil es darum geht, die Beziehung zwischen Bürgern/Bürgerinnen und offiziellen Entscheidungsträgern zu stärken. Für die Grünen ergibt sich die Frage, was sie wollen? Die Beispiele im Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg und in Freiburg stehen ganz am Anfang. Aber es ist nicht die politische Farbe der Organisatoren, die ein Verfahren von anderen unterscheidet. Unsere Diskussionen haben gezeigt, dass einige von uns auch durchaus an einer Weiterentwicklung von Verfahren der bürgernahen Partizipation oder der Konsultation über öffentliche Finanzen interessiert sind - was im jeweiligen lokalen Kontext durchaus Sinn machen kann. Im Folgenden soll aber ein weiterer Vorschlag aufgezeigt werden, der die bisherige Kritik einbezieht und für ein eigenes grünes Profil eines Bürgerhaushalts steht. Dieses Modell orientiert sich an einer autonomen Bürgerschaft, setzt auf Mündigkeit und Selbstorganisation.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Entwicklung und der Kritik an den existierenden Beispielen, ist nun ein Rahmenkonzept zu formulieren, das sowohl aus Sicht des Verfahrens innovativ ist als auch den Bedürfnissen grüner Politik entspricht. Wie in der Einleitung bereits skizziert, sehen wir dies vor allem in der Diskussion zentraler Fragen als auch in einem *Empowerment* verwirklicht. Während ersteres sich insbesondere für die Ebene des Bezirks/der Stadt eignet, ist eine Stärkung der Bürgerschaft auf der Ebene der Quartiere vorgesehen. Dort, wo bisher unverbindlich Diskussionen geführt wurden, soll ein Fonds bereitgestellt werden. Im Folgenden wird zunächst die Grundstruktur näher beschrieben, im Anschluss daran werden Varianten vorgestellt.

⁶ Von einem Haushalt von über 860 Mio. Euro werden in der Regel 12 bis 14 Mio. Euro (1,4 -2 Prozent des Gesamthaushalts) partizipativ verteilt. Der Poligono Sur als das meist marginalisierteste Quartier erhielt 2004 nur 70.000 Euro mehr als andere Quartiere. Ein Betrag, mit dem eine sozialräumliche Spaltung nicht überwunden werden kann. Zur Überwindung von Armut sind dort Programme außerhalb des Bürgerhaushalts nötig, die mit Unterstützung der Region Andalusien und der EU finanziert werden.

3.1 Flächendeckende Quartiersfonds

Ein *Empowerment* soll auch in den Quartieren erfolgen. Wir haben uns dabei gefragt, wer soll eigentlich gestärkt werden? Sind es die Bewohner, Vereine oder soziale Träger, die Einrichtungen für den Bezirk betreiben? Für letztere gibt es bereits einige Partizipationsmöglichkeiten. Wir erachten es für wichtig, dass Bürger/-innen, die ehrenamtlich tätig sind, in ihrem Engagement gestärkt werden und durch die Organisation von Projekten nicht nur materielle Verbesserungen bekommen, sondern auch soziale Kompetenzen ausbauen und trainieren können. Zu einem großen Teil kann sich dabei an die Bürgerjurs angelehnt werden, die in Berlin im Rahmen des Programms Soziale Stadt in 17 Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf eingeführt worden sind. Ähnlich wie bei diesem Verfahren sollen die Quartiersfonds des Bürgerhaushalts einen Vergabeausschuss (Jury) bekommen, der zu 50 Prozent aus Bewohnern des Kiezes besteht, die per Zufallsauswahl aus dem Einwohnermelderegister ermittelt werden. Die andere Hälfte soll anders als bei der bisherigen Praxis direkt von den Bürgern/Bürgerinnen in offenen Versammlungen als Delegierte gewählt werden. Es erschien uns wichtig, das Verfahren nicht auf einen ausgewählten Kreis zu begrenzen, sondern einen Mobilisierungsfaktor bereits bei der Konstituierung der Jury zu etablieren. Einer Befangenheit der Delegierten wird dahingehend entgegen gewirkt, als dass zur Vergabe der Gelder allgemeine Kriterien aufgestellt werden (maximale Höhe der Projektmittel, ein Antrag pro Person/Initiative etc.). Antragsberechtigt sind die Bürger/-innen des Kiezes sowie Initiativen, die keine regelmäßigen Zuwendungen erhalten.

Bürgerjurs in Berlin

In Berlin wird in den Jahren 2001-03 in 17 Quartieren ein Fonds von 500.000 Euro zur Verfügung gestellt. Es handelt sich dabei um Stadtteile mit einem „besonderen Entwicklungsbedarf“, die auf diese Weise eine gezielte Förderung erhalten sollen. Über das Geld kann eine Jury entscheiden, die sich zur einen Hälfte aus Vereinsvertretern und zur anderen aus Bürgern zusammensetzt, die per Zufallsauswahl aus dem Einwohnermelderegister ermittelt werden. Anträge kann jeder stellen, der eine Idee zur Verbesserung der Lebensqualität im Kiez hat. Das Geld dafür stammt aus dem Programm „Soziale Stadt“, dessen Finanzierung sich Bund, Länder und Kommunen teilen. Insgesamt sind es über 80 Kommunen, die sich mit unterschiedlichen Maßnahmen für soziale Verbesserungen engagieren. In Berlin wird nach dieser Probephase die Zahl der einbezogenen Quartiere auf 33 erhöht, die eine Globalsumme von 15 Million Euro zur Verfügung haben. Jedes Quartier kann dabei die Idee der Bürgerjury nach seinen eigenen Vorstellungen umsetzen, wobei es sich nun in der Regel um ein konsultatives Gremium handelt. Die Arbeit der Jurs wird in vielen Fällen durch ein Vor-Ort-Büro des Quartiersmanagements koordiniert, das die Aufgabe hat, verschiedene Akteure aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung zu einem gemeinsamen Handeln zusammenzuführen.

Quelle: Röcke 2005; Sintomer/Herzberg/Röcke 2008, 2009

Eine Begleitung des Verfahrens soll anders als zuvor nicht von den Trägern des Quartiersmanagements, sondern von der Bezirksverwaltung übernommen werden. Hierfür sprechen gleich mehrere Gründe: Es sind kürzere Wege, die die Reaktionsfähigkeit der

Verwaltung erhöhen. Sie hat unmittelbaren Zugriff auf die notwendigen Informationen zum Haushalt und für die Umsetzung der Projekte Kontakte in die betroffenen Fachbereiche. Weiterhin wird dadurch eine Abkopplung des Bezirksamtes vermieden. Vorhergehende Erfahrungen zeigen, dass oft Prozesse parallel liefen und Land (Quartiersmanagement) und Bezirk nicht wussten, was der jeweils andere gerade unternimmt. Auf diese Weise wurden in den jeweiligen Partizipationsverfahren Vorschläge doppelt und mehrfach formuliert, was einer Effizienz des Verfahrens entgegensteht.

3.2 Bezirks-/Stadtebene: Ausarbeitung von Alternativkonzepten

Während es in den Quartieren um kleinteilige Maßnahmen geht, die sowohl aus Investitionen als auch aus Unterstützung für Veranstaltungen und anderen Projekten bestehen können, soll die Bezirks-/Stadtebene zentrale bzw. strategische Fragen zum Gegenstand haben. Es besteht hier die Möglichkeit, einen Alternativhaushalt zu erarbeiten oder aber auch die strategische Ausrichtung von Politikfeldern zu diskutieren, die dann in einem zweiten Schritt von der Verwaltung in budgetrelevante Maßnahmen übertragen und in die Haushaltsplanung integriert werden. Den Teilnehmern/Teilnehmerinnen kommt dabei die Rolle von Beratern zu. Sie erstellen eine eigene Expertise, die im Sinne der technischen Demokratie auf einem umfangreichen bürgerschaftlichen Wissen basiert: So haben z.B. Nutzer/-innen von Jugendeinrichtungen sehr klare Vorstellungen, wie eine Jugendpolitik gestaltet werden sollte. Sie können am besten eine Auskunft darüber geben, inwiefern das bisherige Angebot ihren Erwartungen entspricht und was zu seiner Verbesserung getan werden müsste. Das Zusammentreffen von Nutzern/Nutzerinnen aus unterschiedlichen Stadtteilen und Initiativen ermöglicht, den Blick von der einzelnen Einrichtung auf den Gesamtbereich zu projizieren. Auf diese Weise lassen sich neue Vorschläge erarbeiten bzw. Modifikationen an bestehenden Konzepten vornehmen (siehe auch unten stehender Kasten).

Damit die Artikulation einer bürgerschaftlichen Expertise möglich ist, sind Diskussionen in einem überschaubaren, sich mehrmals treffenden Kreis erforderlich. Denkbar sind Workshops oder auch Formen von Planungszellen. Wichtig ist, dass die Informationen ausreichend sind und zu einer allgemeinverständlichen Form aufbereitet werden. Zusätzlich können externe Fachleute (z.B. Sozialarbeiter/-innen, Vertreter/-innen von Trägern etc.) sowie Mitarbeiter/-innen aus Fachbereichen der Verwaltung konsultiert werden. Um auch hier die Autonomie zu wahren, sollte die Verwaltung den Prozess zwar begleiten und logistische Unterstützung leisten, doch sind Tagesordnung und Themen von den Teilnehmern/Teilnehmerinnen zu bestimmen. Die erarbeiteten Konzepte können am Ende oder auch zwischenzeitlich mit der Bezirksverordnetenversammlung/dem Stadtrat diskutiert werden, so dass ggf. Anpassungen möglich sind bzw. Chancen der politischen Umsetzbarkeit ausgelotet werden können. Denn anders als auf der Quartiersebene findet auf der Ebene des Bezirks/der Stadt keine Übertragung von Entscheidungskompetenzen statt. Auch wenn der Arbeitskreis über eine gewisse Autonomie verfügt, bleibt (ähnlich wie bei herkömmlichen Beiräten) die letzte Entscheidung bei den repräsentativ gewählten Vertretungsgremien – allerdings gibt es eine Pflicht zur Rechenschaft mit einer ausführlichen Erörterung über die Annahme bzw. Teilannahme der Vorschläge. Die Idee der Arbeitskreise ist vielmehr, der Entwicklung neuer

Vorschläge eine Chance zu geben, ebenso sollen diejenigen gehört werden, die sonst nicht zu Wort kommen.

Bürgerschaftliche Expertise

Das Aufkommen und die Verbreitung von Bürgerhaushalten und anderen partizipativen Verfahren können als ein Zeichen dafür gesehen werden, dass haushaltspolitische Fragen bzw. die Reform der Verwaltung nicht mehr allein den einschlägigen Experten aus Politik und Verwaltung überlassen werden können. Vielmehr bedarf es des Bürgers/der Bürgerin als „Laien“, um das bisherige Wissen zu ergänzen. Die französischen Sozialwissenschaftler Michel Callon, Yannik Barthe und Pierre Lascoumes (2001) beschreiben dies anhand der „*démocratie technique*“ (dt. technische Demokratie), mit der er die Diskussion über die Wissensgesellschaft erweitert hat. Callon spricht sich für eine neue Beziehung zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft aus. Dabei geht es in seinem Idealmodell nicht darum, dass Bürger/-innen mit Informationen belehrt werden. Auch reicht es ihm nicht aus, wenn das bürgerschaftliche Wissen punktuell zur Ergänzung der Analyse konventioneller Experten eingebracht wird. Er strebt an, dass Bürger/-innen und konventionelle Experten zu gleichberechtigten Partnern werden. Es handelt sich um einen gegenseitigen, kontinuierlichen Lernprozess, bei dem das Wissen der jeweils einen Seite das der anderen verstärkt und somit Expertisen von einer Qualität entstehen, die auf bisherigem Wege nicht erreichbar ist.

Woraus besteht jedoch bürgerschaftliches Wissen konkret? Aufbauend auf der technischen Demokratie wurde von Yves Sintomer (2008) eine Typologie entwickelt, die neben dem bereits erwähnten *Nutzerwissen* fünf weitere Formen nennt: Das *berufliche Wissen* steht für Kenntnisse, die Teilnehmer/-innen aus ihren arbeitsbezogenen Tätigkeiten und Fähigkeiten einbringen. Weiterhin kann von einem *politischen Wissen* gesprochen werden. Dieses steht für Kenntnisse über die Verwaltung, das politische System und ihre Partizipationsmöglichkeiten. Das bürgerschaftliche Wissen kennt zudem die *Gegenexpertise*, die von Bürgern/Bürgerinnen, Vereinen und Initiativen alternativ zu Vorschlägen der Verwaltung oder anderer Institutionen erarbeitet werden kann. Dies schließt einen selbstorganisierten Bildungsprozess ein, bei dem die Akteure sich kundig machen, wozu, als eine weitere Form des Wissens, *Expertisen* in Auftrag gegeben werden können. Dies kann z.B. die Zusammenstellung von Daten betreffen, die Teilnehmer/-innen im Partizipationsprozess für ihre Argumentation einsetzen. Letztlich wird ein *gesunder Menschenverstand* angeführt, über den alle Personen gemeinhin verfügen, um Entscheidungen zu treffen und um sich zurecht zu finden – was auch das politische Leben einbezieht. Demnach ist es also wichtig, dass die verschiedenen Formen von bürgerschaftlichem Wissen mobilisiert werden. Sie stehen für den Reichtum an Wissen einer modernen demokratischen Gesellschaft, die auch marginalisierte Gruppen und Außenstehende einbezieht.

3.3 Verbindung der Ebenen

Die Frage, die sich stellt, ist, wie die beiden Ebenen miteinander verbunden sind. Denn Quartiersfonds allein stellen noch keinen Bürgerhaushalt dar. Und eine Beteiligung auf Gesamtbezirksebene ist – auch wenn es um zentrale und strategische Fragen gehen soll – eine Variante des Typs „Konsultation über öffentliche Finanzen“. Sinnvollerweise sollten die Erfahrungen der Quartiere in die übergeordnete Ebene einfließen. Es ist ein Prozess, der von

unten nach oben wächst. Wie dies möglich ist, ist in der nachfolgenden Abbildung des neuen Rahmenkonzeptes dargestellt.

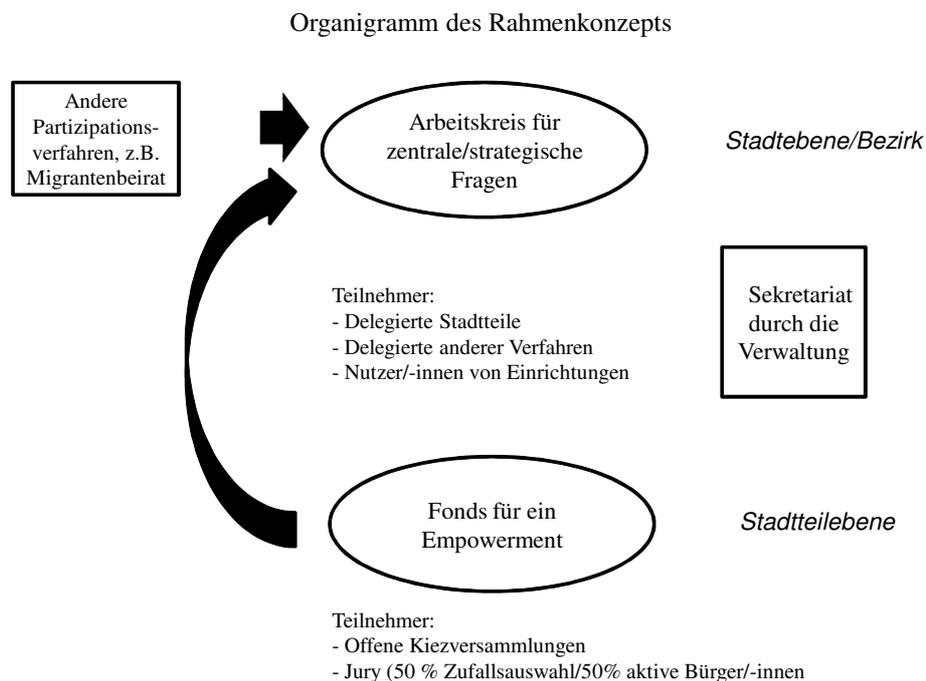


Abb. 5: Organigramm des Rahmenkonzeptes

Auf der Ebene der Quartiere ernennen die Stadtteilstiftungen Vertreter/-innen, die sich auf der Gesamtstadtebene einbringen wollen. Diese können aus dem Kreis der Jury oder auch aus den offenen Kiez-Versammlungen kommen. Es geht hier nicht darum, im strengen Sinne Delegierte mit Mandat zu finden, sondern Personen, die Lust haben, sich vertiefend mit Themen der Bezirkspolitik zu beschäftigen. Ein Richtwert kann zwei Vertreter pro Stadtteil sein, bei entsprechendem Interesse auch mehr.

Auf der Bezirksebene geht es nicht darum, die Tätigkeiten bestehender Beiräte und andere Verfahren zu doppeln. Je nach thematischer Fragestellung des Arbeitskreises können Vertreter dieser Gremien eingeladen werden. Auch kann es sinnvoll sein, bei thematischen Veranstaltungen zur Jugend- oder Sozialpolitik Nutzer/-innen von Jugendclubs, Stadtteilzentren oder anderen kieznahen Einrichtungen einzuladen. Vertreter der offiziellen Träger dieser Stellen sollten es aber nicht sein. Für sie kann es gesonderte Gesprächskreise und Foren geben. Die Idee ist, auch mal Stimmen zu hören, die sonst nicht zu Wort kommen.

Die Verwaltung stellt neben den Teilnehmern ein weiteres Bindeglied zwischen den beiden Ebenen dar. Sie moderiert beide Prozesse und gewährleistet den Austausch von Informationen. Ggf. kann dies auch von Vertretern der BVV begleitet werden, die auf die Unabhängigkeit der Moderatoren achten und gewährleisten, dass auch Vorschläge eine Chance haben, die vom Bezirksamt (der Verwaltung) kritisch betrachtet werden. Die Arbeitskreise haben auf jeden Fall das Recht sich direkt an die BVV zu wenden und sollten in

den Ausschussberatungen der BVV Rederecht erhalten, um nicht vom Wohlwollen der Verwaltung abhängig zu sein.

3.4 Finanzierung und politische Steuerung

Erst die Koppelung von Quartiersfonds mit weitergehenden Arbeitskreisen macht den Reiz dieses Modells aus. Die Diskussionsprozesse verlieren sich nicht auf der Spielwiese der Kleinteiligkeit, die die gegebenen Rahmenbedingungen als unveränderbar akzeptiert und außerhalb der Diskussion belässt, sie bieten aber trotzdem die Möglichkeit konkreter schneller Reaktion und Umsetzung von Bürgerwünschen. Damit dies nicht zur Alibiveranstaltung verkommt, schlagen wir vor, dass das Land den Bezirken zusätzliche Mittel in Höhe von Anfangs 1,50 Euro pro Einwohner für jedes Quartier zur Verfügung stellt, dass sich an einem solchen zweigliederigen System des Bürgerhaushalts beteiligt. Damit würde der jeweilige Quartiersfonds gespeist. Zu diskutieren wäre, ob dieses Geld unterschiedslos fließen soll oder nach den Kriterien des Sozialstrukturatlases gestaffelt vergeben wird. Denkbar wäre eine Basisfinanzierung in Höhe von 1 Euro pro Einwohner für die Verkehrszellen, die im Sozialstrukturatlas einen Platz im oberen Drittel einnehmen, 1,50 Euro für das mittlere Drittel und 2,00 für das untere Drittel der Verkehrszellen.

Denkbar wäre es auch auf bezirklicher Ebene oder auf Landesebene bestimmte abstrakte Zweckbindungen dieser Mittel für bestimmte Politikfelder vorzunehmen (z.B. 30% für ökologische Verbesserungen, 30% für soziale Projekte). Die entsprechenden Mittel müssten dann aus den Haushalten der Fachressorts entsprechend umgeschichtet werden.

Exkurs BIDs (Business Improvement District)

Aus den USA und Kanada ist ein weiteres Instrument erkannt, das langsam in Europa Fuß fasst und zu Modellversuchen in Hamburg und Nordrhein-Westfalen geführt hat. In Berlin könnte es ergänzend in einzelnen Quartieren eingesetzt werden, wenn der Senat dafür die rechtlichen Rahmenbedingungen schafft: In einem bestimmten Quartier werden alle Grundstücksbesitzer für einen befristeten Zeitraum von 5 Jahren verpflichtet in einen Fonds einzuzahlen, der von Ihnen selbst verwaltet und gesteuert wird. Die Einzahler entscheiden selber, welche Ziele mit den bereitstehenden Mitteln erfüllt werden sollen und welche Maßnahmen dafür erforderlich sind (soweit das amerikanische Modell)– übertragen auf unsere Konstruktion müsste der oben beschriebene Quartiersrat in dieser Prozess integriert werden, ohne den Einfluss derjenigen, die die Finanzierung sicherstellen, deutlich zu reduzieren. Da im Gegensatz zum amerikanischen Modell die Grundeigentümer ja schon über die Grundsteuer belastet sind, müsste eine entsprechende Regelung eine mind. 80% Kompensation über eine entsprechende Entlastung bei der Grundsteuer beinhalten. Die Festsetzung der Quartiere sollte durch die Bezirksverordnetenversammlungen in Übereinstimmung mit dem jeweiligen Quartiersrat erfolgen können. Den betroffenen Grundstückeigentümern könnte ein Vetorecht in dem Sinn eingeräumt werden, dass das Modell nur umsetzbar ist, wenn nicht mehr als $\frac{3}{4}$ der betroffenen Grundstücksbesitzer widersprechen.

4. Varianten

Bereits in der Arbeitsgruppe, die sich in Berlin mit der Ausarbeitung eines neuen Konzeptes beschäftigt hat, wurde deutlich, dass es ein „Einheitskonzept“ nicht geben kann. Das auf den vorhergehenden Seiten skizzierte Verfahren schlägt nur eine erste Orientierung vor. Danach können weitere Anpassungen in verschiedene Richtungen vorgenommen werden. Die Verortung des Rahmenkonzeptes und seine Entwicklungsmöglichkeiten sind in der unten stehenden Abbildung skizziert.

Verortung des Rahmenkonzeptes

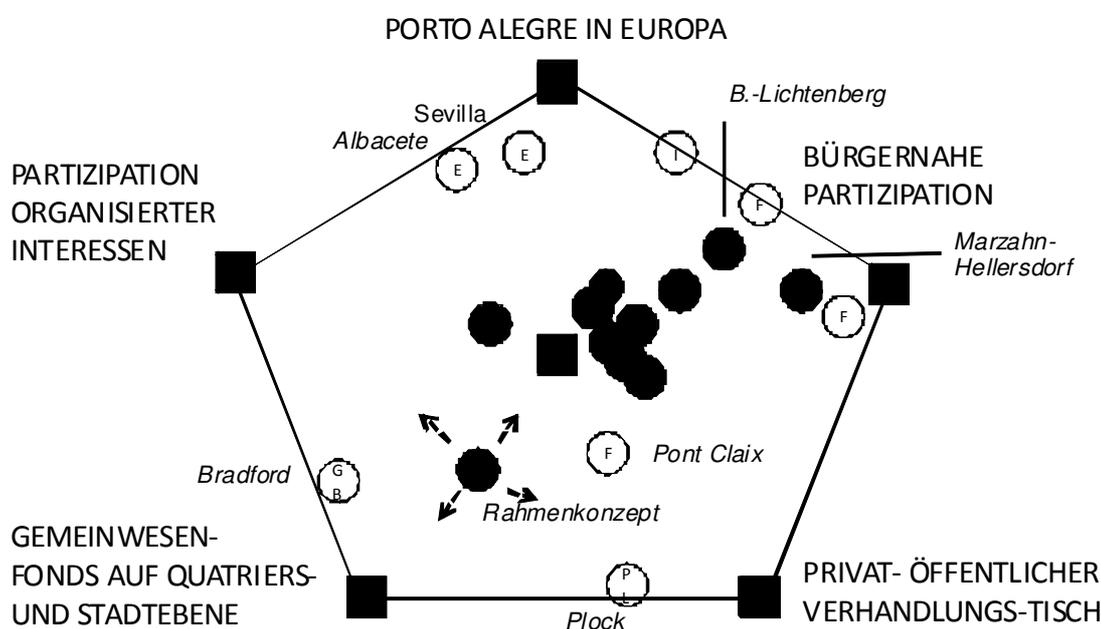


Abb. 6: Verortung des Rahmenkonzeptes

Bei der Betrachtung der Abbildung springt ins Auge, dass es sich bei dem neuen Rahmenkonzept um einen für Deutschland einmaligen Vorschlag handelt und dieser somit eine wirkliche Originalität aufweist: Das Modell befindet sich zwischen den Idealtypen „Konsultation über öffentliche Finanzen“ und „Gemeinwesenfonds auf Quartiers- und Stadtebene“. Von dem ersteren nimmt es die Idee einer partizipativen Modernisierung auf: Die Beteiligung soll dazu genutzt werden, die Leistungen der öffentlichen Hand zu optimieren und zur Herstellung von Transparenz, fachübergreifender Kooperation, Beschleunigung interner Abläufe etc. motivieren. Mit dem Typ Gemeinwesenfonds teilt es die Einrichtung von Quartiersfonds, die von den Bürgern selber umgesetzt werden. Was die Stadtebene betrifft, so sollen – wie vorhergehend beschrieben – zentrale/strategische Fragen diskutiert werden. Durch die Verbindung dieser unterschiedlichen Aspekte stellt das Rahmenkonzept

einen Mischtyp dar. Einige Elemente des neuen Verfahrens sind bereits im britischen Bradford erprobt worden. Auch im französischen Pont Claix gibt es eine Verbindung beider Ebenen – wobei anders als in der englischen Stadt die Projekte von den Bürgern/Bürgerinnen nicht selbst umgesetzt werden.

Gegenüber den bisherigen Berliner Beispielen des Bürgerhaushalts ist dies ein völlig neuer Weg: Auf Quartiersebene findet eine reale Übertragung von Macht statt, indem den Bürgern/Bürgerinnen ein Fonds zur Selbstverwaltung übergeben wird. Auf der Ebene der Gesamtstadt besteht durch die Bildung von Arbeitskreisen die Möglichkeit, Alternativvorschläge zum Haushalt oder zu ausgewählten Politikfeldern zu erarbeiten.

Pont-de-Claix

Die französische Stadt Pont-de-Claix verdeutlicht sehr gut die Verbindung der Verfahren „Quartiersfonds“ und „Konsultation öffentlicher Finanzen“. In dieser Stadt (12.000 Einwohner), einem Vorort von Grenoble, beruht der Bürgerhaushalt auf zwei Ebenen. Auf der Quartiersebene versammeln sich alle interessierten Bürger dreimal pro Jahr. Eine ihrer wichtigsten Aufgaben ist die Verteilung eines Fonds (16.000 Euro pro Quartier), der von der Kommune zur Verfügung gestellt wird und zur Realisierung kleiner Projekte im Quartier dient.

Auf Ebene der Stadt trifft sich ein konsultativer „Haushalts-Rat“ (50 Mitglieder) mehrere Male pro Jahr. Er besteht aus Bürgern, die per Zufallsverfahren bestimmt wurden (inklusive eines Quotas für junge Erwachsene bis 25 Jahre), und aus zwei Vertretern eines jeden Viertels. Die Mitglieder des Haushalt-Rates können bei der Stadtverwaltung Informationen und Dokumente erfragen. Am Ende verschiedener Haushalt-Ateliers, die jeweils konkrete Themen beinhalten, übergibt der Haushalts-Rat dem (kommunalen) Rat einen konsultativen Bericht, der im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung diskutiert wird. Auch wenn beide Niveaus (Quartier und Stadt) nur sehr lose miteinander gekoppelt sind, beinhaltet jede Ebene einen Zyklus der Partizipation während des gesamten Jahres.

Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke 2008, 2009

4.1 Eine stärkere Beteiligung von Vereinen und Stadtteilinitiativen

Von der Grundstruktur des Rahmenkonzeptes ausgehend, sind – wie in der Abbildung durch Pfeile ausgedrückt wird - Weiterentwicklungen in verschiedene Richtungen vorstellbar. So ist z.B. eine stärkere Einbindung organisierter Gruppen möglich. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, Vereinsvertreter in die Fondsjury aufzunehmen. Entweder als Ergänzung oder als Ersatz der auf den offenen Versammlungen gewählten Mitglieder. Eine Variante könnte auch darin bestehen, dass die Zusammensetzung der Jury sich nicht verändert, aber Vereine und Initiativen explizit auf den Bürgerhaushalt hingewiesen werden. Darüber hinaus wären dann Vereine (sofern sie keine regelmäßigen Zuwendungsempfänger sind) auch auf der Bezirksebene verstärkt einzuladen. Zu diskutieren ist, ob auf dieser Ebene neben dem Delegiertenarbeitskreis ein zweites Forum einzurichten wäre, das sich exklusiv aus

Vereinsvertretern zusammensetzt. Eine Radikalisierung dieser Ausrichtung bestände darin, sowohl auf Quartiers- als auf Bezirksebene ausschließlich Vereine zu beteiligen. In diesem Fall würde das Verfahren dicht an den Idealtyp „Organisierte Interessen“ heranrücken. Mit der spanischen Stadt Albacete existiert ein Beispiel, das Ähnlichkeiten mit diesem Vorbild aufweist: Stimmberechtigt über Investitionsprojekte und andere Maßnahmen sind dort nur Vertreter organisierter Interessen. Jede Sparte darf einen Delegierten in das permanente Arbeitsgremium des Bürgerhaushalts entsenden - allerdings gibt es für die Quartiere keine Veranstaltungen.

Der Vereins-Bürgerhaushalt von Albacete

Das in der 150.000 Einwohner zählenden, in der Region Castilla-La Mancha gelegenen Stadt Albacete eingesetzte Verfahren stellt ein annähernd reines Beispiel eines assoziativen Bürgerhaushalts dar. Die Stadt verfügt über ein starkes, sehr lebhaftes Netzwerk von Vereinen, denen 20 soziokulturelle Zentren zur Verfügung stehen. Auf der Ebene der Stadtteile gibt es Quartiersbeiräte. Auf der Ebene der Gesamtstadt ist der Bürgerhaushalt, der sich ausschließlich auf dieser Ebene organisiert, das wichtigste Partizipationsinstrument.

Obwohl der Bürgerhaushalt sowohl logistisch als auch finanziell von der Stadtverwaltung unterstützt wird, ist er weitestgehend autonom. Seine Aufgabe ist es, über Investitionsprojekte und die politische Ausrichtung der städtischen Politik, u. a. in den Bereichen Bildung, Verkehr und Wohnungsbau, zu diskutieren. Stadtteilvereine und Bürger können sich an diesem Prozess beteiligen, indem sie sich mit Vorschlägen an das Sekretariat des Bürgerhaushaltsrats wenden. Diese Beiträge werden im Rahmen einer öffentlichen Vollversammlung vorgestellt; da in dieser allerdings nur Vereine stimmberechtigt sind, ist die Beteiligung einzelner Bürger an dem Prozess gering ausgeprägt. Eine letztliche Hierarchisierung der Vorschläge wird von einem aus Vereinsvertretern bestehenden Delegiertengremium vorgenommen, wobei wie in Porto Alegre Verteilungskriterien angewendet werden. Die Projekte werden vier Bereichen zugeteilt (Partizipation, Sozialpolitik, Mobilität und städtische Infrastruktur), die wiederum in Unterkategorien gegliedert sind. Die Projektvorschläge, die den Kriterien am meisten entsprechen, stehen auf der Prioritätenliste ganz oben. Im Anschluss daran werden zwischen Delegierten und Stadtverwaltung/Stadtrat die umzusetzenden Projekte verhandelt.

Der Delegierten-Rat stellt das ständige Gremium des Bürgerhaushalts dar. Er bereitet die Treffen des Bürgerhaushalts vor und kann über alle im Verlauf des Prozesses aufkommenden Fragen diskutieren. Er setzt sich aus Delegierten der verschiedenen Vereinssparten (Stadtteilinitiativen, Jugend, Kultur, Migranten etc.) zusammen, die auf der Vollversammlung gewählt werden – jeder Bereich kann zwei Vertreter entsenden. Das Gremium tagt einmal wöchentlich eine Sitzung von ca. zwei Stunden ab und wird dabei logistisch von zwei Mitarbeitern der Stadtverwaltung unterstützt.

Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke 2008; 2009

4.2 Stärkung des Quartiersansatzes

Einige Möglichkeiten zur Erweiterung des Quartiersansatzes wurden bereits genannt: So hängt z.B. die Bedeutung dieser Ebene von der Höhe des Quartiersfonds ab. Handelt es sich um ein Handgeld, mit dem nur wenige, kleine Maßnahmen finanzierbar sind oder erhält der Fonds eine größere Rolle und entlastet die Verwaltung bei der Vergabe ihrer Gelder? Eine relative Aufwertung der Quartiersebene könnte auch im Abschmelzen der Bezirksebene erfolgen. Anstelle einer regelmäßig tagenden Arbeitsgruppe wären dann nur ein bis zwei Treffen vorgesehen. Dieser Schritt birgt aber auch gewisse Gefahren in sich: Die Verbindung zwischen den beiden Ebenen könnte verloren gehen. In diesem Fall könnte nicht mehr von einem Bürgerhaushalt gesprochen werden, der per Definition die Einbeziehung der Bezirks-/Stadtebene vorsieht – allerdings könnte dies durchaus ein Weg für einen Bezirk/eine Stadt sein, der/die eine Förderpolitik für Quartiere unabhängig von einer Haushaltsdiskussion betreiben möchte. An dieser Stelle sei nochmals auf die Berliner Bürgerjürs verwiesen.

In dem Moment, wo der Fonds durch einen Konsultationsprozess ersetzt würde, handelte es sich nicht mehr um eine Variante des Rahmenkonzeptes, sondern um ein anderes Verfahren. Nach diesem würden dann auf Quartiersebene Arbeitsgruppen und Treffen zur Diskussion spezieller Fragen angeboten werden. Die daraus entstandenen Vorschläge würden auf einer bezirksweiten Versammlung zu einer Prioritätenliste hierarchisiert, die an die Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung/BVV zur Entscheidung weitergereicht würde. Bei Interesse an solch einem Ansatz, lohnt es sich die Verfahren von Lichtenberg und Hellersdorf-Marzahn näher zu betrachten (siehe auch Herzberg/Cuny 2007; Weise 2007).

4.3 Ko-Finanzierungen, Verteilungskriterien etc.

Der Bürgerhaushalt der polnischen Stadt Płock macht darauf aufmerksam, dass ein Fonds zum Teil auch durch die Wirtschaft finanziert werden könnte. In diesem Beispiel gibt es allerdings nur eine Jury auf der Ebene der Gesamtstadt, an die sich Vereine und andere Initiativen mit ihren Projektanträgen wenden. In Płock hat die Wirtschaft einen Einfluss auf die Regeln des Verfahrens, d.h. auf Vergabekriterien und Höhe der maximalen Antragssumme. Um diese Einschränkungen zu umgehen, gäbe es noch eine andere Variante: Eine Ko-Finanzierung könnte durch eine BID-Abgabe, wie sie in manchen Städten der USA und mittlerweile auch in Nordrhein-Westfalen erhoben wird, gesponsert werden. Die Abgabe wird von Gewerbetreibenden/Grundstückseigentümern des betroffenen Gebietes entrichtet. Die Mittel fließen jedoch nicht der Verwaltung, sondern unmittelbar der Vergabjury des Bürgerhaushalts zu. Zur Entlastung der BID-Zahler wäre es möglich, eine Senkung der Gewerbe- bzw. Grundstückssteuer einzuräumen.

Während derartige Ko-Finanzierungen eine Verschiebung in Richtung des Idealtyps „Privat-Öffentlicher Verhandlungstisch“ bedeuten würde, praktiziert man im spanischen Sevilla ein Verfahren, das vor allem bei der westeuropäischen Linken Anklang gefunden hat. Die Effekte fallen, wie bereits erwähnt, eher bescheiden aus, aber das liegt vor allem an den zur Verfügung gestellten Summen und weniger an den Instrumenten. Im Hinblick auf das grüne

Rahmenkonzept könnten Verteilungskriterien z.B. angewendet werden, um die Höhe der Fonds zwischen den verschiedenen Quartieren zu gewichten. Es wäre dann zu fragen, ob Quartiere mit einer schlechteren Infrastruktur oder ökologischen bzw. verkehrstechnischen Nachteilen mehr Gelder bekommen als solche, die eine gute Qualität aufweisen. Eine Diskussion über geeignete Kriterien könnte z.B. mit den Teilnehmern/Teilnehmerinnen des Bürgerhaushalts auf Bezirks-/Stadtebene geführt werden. Denn die Kriterien der andalusischen Hauptstadt wären in jedem Fall an den Berliner Kontext anzupassen.

Verteilungskriterien von Sevilla

Investitionen und Unterhaltung

| | | |
|--------------------------|--|-----------------|
| A.) Allgemeine Kriterien | • Grundinfrastruktur (Beleuchtung, Asphaltierung, Wasserversorgung etc.) | 0-15 Punkte |
| | • Zugang zu Basisdienstleistungen | 0-15 Punkte |
| | • Einwohnerzahl | 0-15 Punkte |
| B.) Ergänzende Kriterien | • Betroffenes Gebiet (Quartier, Zone) | 0-15 Punkte |
| | • Nachhaltigkeit (Ökologie) | 0-15 Punkte |
| | • Integration in die Stadt(teil)architektur | 0-15 Punkte |
| | | Gesamtpunktzahl |

Quelle: Basierend auf dem Regelwerk des Bürgerhaushalts von Sevilla im Jahr 2005

Abb. 7: Verteilungskriterien von Sevilla

5. Für eine hohe Beteiligung

Unabhängig davon für welche Art von Bürgerhaushalt Sie sich entscheiden – jeglicher Partizipationsprozess lebt von der Mobilisierung von Teilnehmern/Teilnehmerinnen. Bevor Sie sich für eine konkrete Methode der Ansprache entscheiden, sollten Sie sich über die Zielgruppe/n Ihres Bürgerhaushalts im Klaren sein. Eine erste Entscheidung ist hinsichtlich des „Typ des Bürgers/der Bürgerin“ zu treffen. Zu unterscheiden sind:

- mit der Zufallsmethode ausgewählte Bürger/-innen
- aktive Bürger/-innen, die sich bereits engagieren
- organisierte Bürger/-innen, d.h. Vereine, Initiativen etc.
- Nutzer/-innen von Einrichtungen (z.B. Bibliotheksbenutzer)
- oder soll sich das Verfahren an die Gesamtheit aller Bürger/-innen richten?

Darüber hinaus können Teilnehmer/-innen nach sozialen und demographischen Gruppen unterschieden werden, indem der soziale Hintergrund, das Alter, das Geschlecht, der Wohnort (Bewohner bestimmter Quartiere) etc. berücksichtigt werden. Weiterhin ist bei der Mobilisierung eine Fokussierung auf spezifische Gruppen wie Jugendliche, Migranten, sozial Schwache etc. möglich.

5.1 Instrumente der Mobilisierung

Für die Mobilisierung der verschiedenen Gruppen ist das gewählte Verfahren maßgeblich. Betrachten wir also einige Beispiele des Bürgerhaushalts in Deutschland: Mittels Plakaten, Medien, Zeitung etc. ist es über eine **offene Ankündigung** möglich, für einen Bürgerhaushalt zu werben. Die brandenburgische Landeshauptstadt Potsdam hat mit dieser Methode allerdings schlechte Erfahrungen machen müssen. Zu den Veranstaltungen des Bürgerhaushalts kamen über den Weg nur 15-30 Bürger/-innen – in Extremfällen war die Beteiligung noch niedriger. Eine Erklärung hierfür kann darin liegen, dass der Begriff „Bürgerhaushalt“ nicht selbsterklärend ist. Zumal wenn das Verfahren neu eingeführt wird, haben die wenigsten Bürger/-innen eine Vorstellung, wie es funktioniert und worum es konkret geht.

Zur Absicherung einer Mindestteilnehmerzahl greifen Kommunen wie z.B. Hilden, Emsdetten etc. gerne auf eine **Zufallsauswahl** zurück. Zu den Versammlungen des Bürgerhaushalts werden demnach die Teilnehmer per Stichprobe aus dem Einwohnermelderegister gezogen. Sie erhalten einen von dem/der Bürgermeister/-in persönlich an sie gerichteten Brief, mit der Einladung, sich an der Diskussion über den Haushalt zu beteiligen. Die Erfahrung zeigt, dass zwar oft Einwohner/-innen kommen, die sich nicht anderweitig in Initiativen engagieren, jedoch gibt es eine altersbezogene Verzerrung: Nicht selten sind zwei Drittel der Teilnehmer über 40 Jahre – darunter eine starke Präsenz von Senioren, während Jugendliche und junge Erwachsene sich kaum beteiligen. Aus diesem Grunde sollte, wie es bei vielen ausländischen Beispielen der Fall ist, die Zufallsauswahl immer mit Quoten verbunden werden, die eine bessere soziale Repräsentativität erlauben.

Um gerade Jugendliche oder andere Gruppen zu gewinnen, die der Vermutung nach ungern zu Veranstaltungen gehen, hat z.B. die Hansestadt Hamburg eine Diskussion zum Haushalt im **Internet** geführt. In Themenforen können mittels Blogs und Wikis Vorschläge unterbreitet bzw. gemeinsam erstellt werden. Manchmal gibt es auch einen Haushaltsrechner, der das Ausprobieren von Verschiebungen im Haushalt innerhalb und zwischen Fachbereichen anbietet. Die Vorteile liegen auf der Hand: der Zeitpunkt der Beteiligung kann selbst bestimmt werden, es gibt eine ganze Reihe zusätzlich abrufbarer Informationen, ein Eingehen auf Vorschläge anderer ist möglich etc. Allerdings gibt es auch die Tendenz, Bürgerhaushalte ausschließlich im Internet stattfinden zu lassen, womit die Gefahr eines unverbindlichen Verfahrens zunimmt. Denn die Möglichkeiten, sich zusammenzuschließen und Druck hinsichtlich einer Umsetzung auszuüben, sind ungleich geringer – die Teilnehmer/-innen begegnen sich nicht und beteiligen sich oft unter einem Pseudonym. Das Internet ist zudem zu einer Ersatzwelt geworden, bei der die Verbindung zur Realität verloren geht.

Zur Herstellung des Realitätsbezuges und zur Beteiligung von Gruppen, die sich eventuell weniger in deutschsprachigen Chatforen aufhalten, hat der Berliner Bezirk Lichtenberg mit der **aufsuchenden Ansprache** von Migranten experimentiert. In den soziokulturellen Zentren oder Treffpunkten von Kulturvereinen wurden Minitreffen mit Vertretern dieser Gruppen organisiert. Ziel war es, Multiplikatoren zu gewinnen, die den Bürgerhaushalt in ihren Kreisen bekannt machen. Dabei ist auf eine ausgewogene Ansprache zu achten, es sollten nicht nur bestimmte, sondern ein möglichst breites Spektrum von Einwohnern mit Migrationshintergrund eingeladen werden. Natürlich sind auch diese Gruppen nicht homogen, es gibt Leader, Hauptströmungen, Benachteiligte etc. Ebenso können mit dieser Methode neben Migranten auch andere Gruppen mobilisiert werden. Denkbar sind u.a. Infostände in Einkaufspassagen, auf Bahnhöfen etc.

Über die **Mobilisierung von Nutzern/Nutzerinnen** bestimmter Einrichtungen wie Bibliotheken, Jugendclubs, Schwimmbädern etc. wurde bereits gesprochen. Anwendung fand diese Idee u.a. im nordrhein-westphälischen Emsdetten. Im Prinzip ist dies auch eine relativ sichere Methode, wenn in den betroffenen Einrichtungen entsprechend Werbung betrieben wird oder sogar die Nutzer/-innen durch persönliches Hinweisen auf den Bürgerhaushalt aufmerksam gemacht werden.

5.2 Auf den richtigen Mix kommt es an

Die genannten Methoden haben jeweils ihre Vor- und Nachteile. In Emsdetten und anderen Städten wurden von daher mit einem Methodenmix gute Erfahrungen gemacht. Je nachdem welche Verfahren dabei im Vordergrund stehen, ist es möglich, anvisierte Zielgruppen zu mobilisieren. Das Internet ist z.B. zu einer unerlässlichen Stütze geworden, aber es sollte mit realen Face-to-Face-Veranstaltungen verbunden sein. Ebenso kann die Zufallsauswahl mit der Teilnahme aktiver Bürger/-innen einhergehen, wie es z.B. im Rahmenkonzept für die Jury des Quartiersfonds empfohlen wird. Dass ein Ausgleich notwendig ist, zeigt die unten stehende Tabelle, die Auskunft über die Zusammensetzung der Teilnehmer/-innen eines Bürgerforums

in Emsdetten gibt: Besonders gern kommen diejenigen, die schon einmal beim Bürgerhaushalt waren oder in anderen Partizipationsverfahren aktiv sind (72 Prozent). Durch die Berichterstattung in der Zeitung konnten relativ wenig Bürger/-innen (8 Prozent) gewonnen werden. Die Zufallsauswahl war hier zwar nicht so stark (20 Prozent), dies kann jedoch mit einer Erweiterung der Stichprobe erhöht werden. Zudem ist die Methode ungleich effektiver, wenn sie nach getrennten Alterskohorten, Geschlechtern oder anderen Merkmalen angewendet wird. In diesem Fall kann sich einer repräsentativeren Zusammensetzung angenähert werden.

| Personenkreis | Einladung | Teilnahme% |
|-------------------------------|------------------|-------------------|
| Zufall | 500 | 20 |
| Teilnehmer Vorjahre | 204 | 41 |
| Andere Partizipationsprozesse | 152 | 31 |
| Zeitung | - | 8 |
| Insgesamt | | 100 |

Quelle: Stadtverwaltung Emsdetten, 2003: Dokumentation des Bürgerhaushalts

Abb. 8: Übersicht zur Teilnehmersmobilisierung in Emsdetten

Demnach besteht also die Kunst darin, eine geeignete Kombination der Mobilisierungsmethoden zu finden. Unumgänglich ist es aber, Erfahrungen zu sammeln. Nach dem ersten oder zweiten Durchgang des Bürgerhaushalts zeigt sich, was sich bewährt oder wo nachgebessert werden muss. Unabhängig von der Methode ist natürlich die Authentizität des Verfahrens ein gutes Werbemittel. Wenn die Bürger/-innen merken, dass sie mit der Beteiligung Einfluss nehmen und konkrete Verbesserungen erreichen können, spricht sich dies schnell herum. Diese Erfahrung konnte der Bürgerhaushalt in Porto Alegre machen, wo Bürger/-innen ihre Nachbarn mit öffentlichkeitswirksamen Aktionen zur Beteiligung aufgerufen haben.

Literatur

Von denselben Autoren

- Herzberg, Carsten/Cuny, Cécile 2007: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen, Berlin, www.buergerhaushalt-europa.de
- Röcke, Anja 2005, Losverfahren und Demokratie: historische und demokratietheoretische Perspektiven, Münster.
- Sintomer, Yves, 2008 (im Erscheinen): Vom Benutzerwissen zum Beruf des Bürgers?, in: Berliner Journal für Soziologie
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja, 2008, 2009 (im Erscheinen): Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit, Frankfurt, VS-Verlag (frz. Fassung erschien 2008 bei La Découverte)
- 2006 : Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts, in: Franzke, Jochen/Kleger, Heinz (Hg.): Kommunalen Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams, Potsdam, Universitätsverlag, S. 180-195
- 2005: „Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Field studies, graphics, tables, quantitative analysis, methodological background. Volume II - Documents“, Berlin, www.buergerhaushalt-europa.de)

Weitere deutschsprachige Literatur zum Thema

- Brangsch, Petra/Brangsch, Lutz, 2007: Weshalb? Wieso? Warum? Argumente für den Bürgerhaushalt, Berlin, Kommunalpolitisches Forum Berlin e.V.
- bpb - Bundeszentrale für politische Bildung, 2005: Bürgerhaushalt in Großstädten. Arbeitsmaterialien für die Umsetzung, Bonn, www.bpb.de
- Franzke, Jochen/Kleger, Heinz (Hg.), 2006: Kommunalen Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams, Potsdam, Universitätsverlag
- Inwent gGmbH/Servicestelle Kommunen in der einen Welt, 2008: 5. Netzwerktreffen Bürgerhaushalt (Material Nr. 30), Bonn, www.service-eine-welt.de
- Initiative eParticipation/Stiftung Mitarbeit (Hg.), 2007: E-Partizipation. Beteiligungsprojekte im Internet, Bonn, Stiftung Mitarbeit
- Klages, Helmut/Daramus, Carmen, 2007: Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg (Speyerer Forschungsberichte 249), Speyer, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
- Tietze, Daniel, 2008: Politische Einführungsstrategie des Lichtenberger Bürgerhaushalts, Potsdam, Diplomarbeit Universität Potsdam
- Weise, Sebastian, 2007: Bürgerhaushalt in Berlin, Münster, Lit-Verlag

Internet

- www.buergerhaushalt.de
- www.buergerhaushalt-europa.de
- www.buergerhaushalt-lichtenberg.de
- www.berlin.de/citybibliothek/wir_ueber_uns/friedrichshainkreuzberg/buergerhaushalt.html
- www.buergerhaushalt-f-k.blogspot.com
- www.beteiligungshaushalt.freiburg.de/

Impressum

Herausgeber

Fraktion Bündnis‘90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin
Niederkirchnerstraße 5
10111 Berlin
Deutschland

www.gruene-fraktion-berlin.de
gruene@gruene-fraktion-berlin.de
Telefon: 030 2325 2405
Telefax: 030 2325 2429

Jahr: 2008, Berlin

Autoren

Oliver Schruoffeneger, MdB
Carsten Herzberg, Centre Marc Bloch Berlin

unter der Mitarbeit von:

Prof. Dr. Yves Sintomer, Centre Marc Bloch Berlin/Universität Paris 8 – St. Denis
(Frankreich)

Anja Röcke, Europäisches Hochschulinstitut Florenz (Italien)

Cécile Cuny, Robert Schuhmann Universität Straßburg (Frankreich)

Projektteam „Grüner Bürgerhaushalt“

Dieses Arbeitspapier ist als Download auf folgender Internetseite erhältlich:

www.gruene-fraktion-berlin.de/...