

# Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen.

Eine Untersuchung von Beispielen in der Region „Berlin-Brandenburg“

Carsten Herzberg / Cécile Cuny

Oktober 2007



Hans **Böckler**  
**Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.



**PICRI / Ile-de-France**

Les dispositifs participatifs locaux en Ile-de-France et en Europe :  
Vers une démocratie technique ?

## **Impressum**

Centre Marc Bloch  
Schiffbauerdamm 19  
10117 Berlin

[www.cmb.hu-berlin.de](http://www.cmb.hu-berlin.de)

Jahr: 2007

Diese Studie ist als Download auf folgender Internetseite zu beziehen:

[www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de) (Rubrik „downloads“)

## **VORWORT**

Das Centre Marc Bloch zählt seit einigen Jahren zu den zwei oder drei führenden Instituten in Europa, die zur „partizipativen Demokratie“ arbeiten. Es handelt sich dabei um ein Thema, das in der akademischen Welt und darüber hinaus immer mehr an Bedeutung gewinnt. Es werden Kooperationen mit deutschen, europäischen und internationalen Partnern auch außerhalb des wissenschaftlichen Bereiches geschlossen, besonders wenn es darum geht, die Forschungsergebnisse einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Der vorliegende Beitrag stellt die erste komparative Untersuchung der Bürgerhaushalte der Region „Berlin-Brandenburg“ dar. Bisher wurden zwar vereinzelt quantitative Untersuchungen zu einzelnen Fällen durchgeführt, die vor allem Daten über die Teilnehmer der Bürgerhaushalte gesammelt haben. Eine qualitative Analyse der Verfahren sowie eine Untersuchung ihrer Effekte fehlten jedoch bisher. Unsere Daten haben wir anhand von vertiefenden sowie ethnografischen Studien erworben: Wenn wir nicht selbst in den einbezogenen Bezirken/Städten gelebt haben, so haben wir die Beispiele in den letzten Jahren intensiv durch zahlreiche Besuche begleitet. Unsere Erhebungsinstrumente waren vor allem teilnehmende Beobachtung sowie Interviews mit den wesentlichen Akteuren aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Unsere Arbeit ist Teil eines Forschungsprojektes zu Partizipation und Bürgerwissen in Europa, das von der Regierung der französischen Region Ile-de-France finanziert und in Kooperation mit verschiedenen Einrichtungen in Frankreich sowie dem Centre Marc Bloch in Berlin durchgeführt wird. Weiterhin baut unsere Forschung auf Ergebnissen des Projektes „Europäische Bürgerhaushalte“ auf, das von 2005 bis 2006 ebenfalls am Centre Marc Bloch angesiedelt war und von der Hans-Böckler-Stiftung und der Humboldt Universität zu Berlin unterstützt wurde.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>5</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>5</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Einleitung: Verbreitung der „technischen Demokratie“</b> .....	<b>7</b>
1.1 Bürger als Experten .....	7
1.2 Was ist ein Bürgerhaushalt? .....	8
1.3 Methoden und Fallauswahl .....	9
1.4 Aufbau der Studie.....	11
<b>2. Entstehung von Bürgerhaushalten in Deutschland</b> .....	<b>11</b>
2.1 Das Vorbild Christchurch.....	11
2.2 Partizipation und Modernisierung .....	12
2.3 Internationale Einordnung.....	15
<b>3. Berlin-Brandenburg - Eine besondere Region des Bürgerhaushalts?</b> .....	<b>16</b>
3.1 „Porto Alegre“ kommt in die Diskussion.....	16
3.2 Konsultation öffentlicher Finanzen: Grundverfahren und Erweiterung in Potsdam und Lichtenberg.....	19
3.3 Alternative: Bürgernahe Partizipation in Marzahn-Hellersdorf.....	20
3.4 Wie kam es zu den unterschiedlichen Verfahren? .....	21
<b>4. Mobilisierung von Bürgerwissen?</b> .....	<b>22</b>
4.1 Ergebnisse der Evaluation .....	23
4.2 Nutzerwissen .....	24
4.3 Wissen über Institutionen.....	25
4.4 Weitere Formen des Bürgerwissens .....	27
4.5 Wissen ohne Wirkung? .....	29
<b>5. Technische Demokratie - Nur eine Utopie?</b> .....	<b>30</b>
5.1 Mangelnde Deliberation .....	30
5.2 Mobilisierung der „richtigen“ Teilnehmer .....	31
5.3 Angst vor dem autonomen Bürger .....	32
5.4 Grenzen der technischen Demokratie .....	33
<b>Bibliografie</b> .....	<b>34</b>
<b>Anhang</b> .....	<b>36</b>
<b>Zu den Autoren</b> .....	<b>39</b>

## **ABBILDUNGSVERZEICHNIS**

Abb. 1: Zum Stand der Bürgerhaushalte in der Region Berlin-Brandenburg.....	10
Abb. 2: Karte der Bürgerhaushalte in Deutschland (2007).....	13
Abb. 3: Entwicklung der Anzahl von Bürgerhaushalten in Deutschland/Berlin-Brandenburg	17
Abb. 5: Prioritätenliste vom Bürgerhaushalt in Lichtenberg (2005).....	20
Abb. 6: Idealisierte Verfahren von Bürgerhaushalten in Berlin-Brandenburg .....	21
Abb. 7: Mobilisierung von Bürgerwissen bei Bürgerhaushalten der Region „Berlin- Brandenburg“ .....	24
Abb. 8: Alternatives Organisationsorganigramm der Partizipation in Marzahn-Hellersdorf ..	26

## **ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

BA	= Bezirksamt
BB	= Bewohnerbeirat
BHH	= Bürgerhaushalt
BM	= Bürgermeister/Bürgermeisterin
bpb	= Bundeszentrale für politische Bildung
BSZ	= Beirat Soziales Stadtteilzentrum
BVV	= Bezirksverordnetenversammlung (Vertretung der Berliner Bezirke)
DHH	= Doppelhaushalt
KGSt	= Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
NGO	= Non Governmental Organisation / Nichtregierungsorganisation
NSM	= Neues Steuerungsmodell
OB	= Oberbürgermeister / Oberbürgermeisterin
PoA	= Porto Alegre
SVV	= Stadtverordnetenversammlung (Gemeindevertretung in Potsdam)
SZ MN / HS / BI	= Stadtteilzentrum Marzahn Nord-West/Hellersdorf Süd/Biesdorf
QM MN	= Quartiersmanagement in Marzahn Nord-West
TIK	= Tat im Kiez, ein Projekt des Programms LOS in Marzahn Nord-West
TO	= Tagesordnung

## **ZUSAMMENFASSUNG**

Die „Wissensgesellschaft“ wird derzeit als neues Gesellschaftsmodell vorgestellt, das die Veränderungen der Beziehungen zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft zu deuten versucht. In Frankreich hat sie unter dem von Michel Callon geprägten Begriff der „*démocratie technique*“ (dt. technische Demokratie) eine besondere Form angenommen. Nicht der klassische Experte, sondern der Bürger wird als Träger von Wissen aufgewertet. Doch was bedeutet dies konkret? Handelt es sich um eine Utopie oder ist die technische Demokratie bereits heute für die Praxis von Relevanz? Vor dem Hintergrund dieser Fragen haben wir eine Analyse von drei Bürgerhaushalten in der Region „Berlin-Brandenburg“ vorgenommen – eine der dynamischsten Regionen in ganz Deutschland auf diesem Gebiet. Anlässlich der Tatsache, dass nach Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf und Potsdam weitere Bürgerhaushalte in Vorbereitung sind, wird untersucht, inwiefern das Wissen der Bürger tatsächlich zu einer Optimierung öffentlicher Dienstleistungen führen kann. Löst der Bürgerhaushalt das Modernisierungsversprechen ein, welches ihm mit der Eingliederung in die Berliner Neuordnungsagenda angehängt wurde? In unserem Beitrag zeigen wir, dass es einen Unterschied zwischen Effekten und mobilisiertem Bürgerwissen gibt: Obwohl ein Nutzerwissen über öffentliche Dienstleistungen und Kenntnisse über Institutionen vorliegen, werden sie bisher kaum genutzt. Die Ursachen liegen zum einen in einer mangelhaften Deliberation, zum anderen in einem starken Kontrollverhalten der Verwaltung, das der Entwicklung einer technischen Demokratie enge Grenzen setzt.

## **1. EINLEITUNG: VERBREITUNG DER „TECHNISCHEN DEMOKRATIE“**

Die „Wissensgesellschaft“ wird derzeit als neues Gesellschaftsmodell vorgestellt, welches die Veränderungen der Beziehungen zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft zu deuten versucht. In Frankreich hat sie unter dem von M. Callon geprägten Begriff der „*démocratie technique*“ (dt. technische Demokratie) eine besondere Form angenommen. Nicht der klassische Experte, sondern der Bürger<sup>1</sup> wird als Träger von Wissen aufgewertet. Doch was bedeutet dies konkret? Handelt es sich um eine Utopie oder ist die technische Demokratie bereits heute von praktischer Relevanz? Vor dem Hintergrund dieser Frage haben wir Bürgerhaushalte der Region Berlin-Brandenburg untersucht. Konkret wollten wir herausfinden, inwiefern das Wissen der Bürger tatsächlich zu einer Optimierung von Dienstleistungen führen kann. Löst der Bürgerhaushalt das Modernisierungsversprechen ein, das ihm mit seiner Eingliederung in die Berliner Neuordnungsagenda angehängt wurde? Welche Art von Wissen wird bei den hiesigen Verfahren mobilisiert? Die Erwartungen sind eher niedrig zu halten, da bei den Bürgerhaushalten in Deutschland bisher nur bedingt Effekte nachgewiesen werden konnten. Warum ist dies so? Sind die Verfahren ungeeignet oder hat man es noch nicht verstanden, auf das Wissen der Bürger einzugehen? Für eine Untersuchung dieser Fragen scheint die Region Berlin-Brandenburg besonders geeignet zu sein, weil hier eine Reihe neuer Beispiele entstanden sind, die mitunter einen sehr ambitionierten Ansatz verfolgen und sich vorgenommen haben, eine neue Qualität der Partizipation zu erreichen. Wir werden also auch eine Antwort darauf geben müssen, inwiefern dies in der Realität zutrifft.

Unsere Arbeit soll zum einen zur wissenschaftlichen Diskussion über „technische Demokratie“, Wissensgesellschaft und Verwaltungsmodernisierung beitragen. Zum anderen wollen wir auch Anregungen für die praktische Umsetzung geben. Nach Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf, Treptow-Köpenick, Cottbus und Potsdam bereiten weitere Bezirke in Berlin sowie Städte in Brandenburg bzw. in anderen Bundesländern die Einführung von Bürgerhaushalten vor, so dass die Fragestellung und die Ergebnisse unserer Forschung auch für Akteure außerhalb der ausgewählten Beispiele interessant sein können. Für unseren wissenschaftlichen als auch praxisbezogenen Anspruch gilt weiterhin, dass wir den Bürgerhaushalt exemplarisch für andere Partizipationsverfahren betrachten, wie sie bei der Lokalen Agenda 21, der strategischen Stadt- und Quartiersplanung oder anderen Prozessen angewendet werden. Wir möchten mit denjenigen in die Diskussion kommen, die sich über den Bürgerhaushalt hinaus mit der Partizipation von Bürgern an der lokalen Politik beschäftigen.

### **1.1 Bürger als Experten**

Der Bürgerhaushalt ist eins der erfolgreichsten Partizipationsinstrumente der letzten Jahrzehnte. Ausgehend vom brasilianischen Porto Alegre hat er sich zunächst in Lateinamerika ausgebreitet. Inzwischen erfährt die Idee einer Bürgerbeteiligung am Haushalt

---

<sup>1</sup> Wer unsere Vorträge gehört hat, weiß, dass wir uns der Gender-Problematik bewusst sind. Bei der schriftlichen Darstellung unserer Arbeit benutzen wir zu Gunsten der Einfachheit und des Leseflusses die männliche Form, wir meinen jedoch stets beide Geschlechter.

auch in Europa, in mehr als 50 Städten, eine sehr dynamische Entwicklung. Hier spielt nicht nur das Beispiel „Porto Alegre“ eine Rolle. Insbesondere in Deutschland orientiert man sich an der neuseeländischen Stadt Christchurch, die für eine Verbindung von Partizipation und Verwaltungsmodernisierung steht. 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 als „Laien“, um das bisherige Wissen zu ergänzen. Bei der Definition der „technischen Demokratie“, unterscheidet Michel Callon (1999) drei verschiedene Modelle. In einem ersten bleiben Experten und Bürger strikt getrennt. Die Bürger gelten als zu Belehrende und werden lediglich konsultiert, um Entscheidungen der Politik abzusichern. In einem weiteren Modell, das der „öffentlichen Debatte“, findet eine Öffnung statt: Das Wissen der Bürger wird anerkannt und es wird herangezogen, um das Wissen der Experten zu ergänzen. Bei dem dritten Konzept werden Experten und Bürger zu gleichberechtigten Partnern. Es kommt zu einem gegenseitigen Lernprozess, der nicht mehr punktuell ist, sondern als ein kontinuierlicher Prozess verstanden wird. Es handelt sich um die höchste Form der technischen Demokratie, welche dazu beitragen soll, Entscheidungen im Sinne des Allgemeinwohls zu treffen.

## **1.2 Was ist ein Bürgerhaushalt?**

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie sollen sich zwar nicht auf das ausgewählte Partizipationsverfahren beschränken, zum Verständnis unserer Arbeit ist jedoch zunächst zu klären, was ein Bürgerhaushalt ist und worin er sich von anderen Formen der Bürgerbeteiligung unterscheidet. Bei der Identifizierung der Beispiele in der Region „Berlin-Brandenburg“ haben wir uns von der Definition von Sintomer/Herzberg/Röcke (2005) leiten lassen. Demnach gibt es keine festgelegte Methode. Ein Bürgerhaushalt kann verschiedene Formen annehmen – dabei muss das Verfahren nicht explizit unter der Bezeichnung „Bürger- bzw. Beteiligungshaushalt“ durchgeführt werden. Vielmehr sind nach unseren Kriterien folgende Bedingungen zu erfüllen:

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 Stadtteilstiftungs 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.

### 1.3 Methoden und Fallauswahl

Der vorliegende Beitrag stellt die erste komparative Untersuchung der Bürgerhaushalte der Region dar. Bisher wurden vor allem quantitativ orientierte Einzelstudien vorgenommen. Ein erster Austausch über diese Studien wurde zu Beginn des Jahres 2007 im Centre Marc Bloch in Kooperation mit der Rosa-Luxemburg-Stiftung vorgenommen.<sup>2</sup> Dabei stellte sich heraus, dass es an einer Analyse fehlt, die nach den Effekten, Hintergründen und Entwicklungspotenzialen von Bürgerhaushalten in Berlin-Brandenburg fragt. Mit unserer Arbeit wollen wir diese Lücke schließen. Als Kriterien für die Auswahl der Fälle waren Vorbildfunktion und Unterschiedlichkeit der Verfahren von Bedeutung. In gewisser Hinsicht spielte auch der Zugang zu den Daten eine Rolle. Von den fünf<sup>3</sup> zum Zeitpunkt unserer Untersuchung existierenden Bürgerhaushalten haben wir drei näher untersucht: der Bezirk Lichtenberg war und ist das bekannteste Beispiel, nicht zuletzt deswegen, weil hier das von der Bundeszentrale für politische Bildung entwickelte Verfahren weitgehend übernommen wurde. Weiterhin haben wir aufgrund des eigenständigen Ansatzes „Marzahn-Hellersdorf“ einbezogen. Dieser Bezirk gehörte wie Lichtenberg zum Pilotprojekt „Bürgerhaushalt“, das vom Land Berlin im Rahmen der Neuordnungsagenda finanziell unterstützt wurde. Darüber hinaus haben wir Potsdam ausgewählt, weil die brandenburgische Landeshauptstadt als eigenständige und kreisfreie Kommune über weiterreichende Kompetenzen verfügt als die Berliner Bezirke. Wir wollten sehen, ob hier andere Themen angesprochen bzw. Fragen aufgeworfen werden, die für eine Untersuchung des Bürgerwissens relevant sind.

Unsere Daten haben wir anhand von vertiefenden sowie ethnografischen Studien erworben: Wenn wir nicht selbst in den Bezirken/Städten gelebt haben (Potsdam und Marzahn-Hellersdorf), so haben wir sie in den letzten Jahren durch zahlreiche Besuche intensiv begleitet (Lichtenberg). Unsere Erhebungsinstrumente waren vor allem teilnehmende Beobachtung sowie Interviews mit den wesentlichen Akteuren aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Unsere Arbeit ist Teil eines Forschungsprojektes zu Partizipation und Bürgerwissen in Europa, das von der Regierung der französischen Region Ile-de-France finanziert und in Kooperation mit verschiedenen Einrichtungen in Frankreich sowie dem Centre Marc Bloch in Berlin durchgeführt wird.<sup>4</sup> Weiterhin baut unsere Forschung auf Ergebnissen des Projektes „Europäische Bürgerhaushalte“ auf, das von 2005 bis 2006

---

<sup>2</sup> Auf dem Studiennachmittag „Evaluation von Bürgerhaushalten und partizipativer Demokratie“ am 5.1.2007 haben Helmut Klages/Carmen Daramus (2007) ihre umfangreiche quantitative Evaluation des Bürgerhaushalts von Berlin-Lichtenberg vorgestellt. Anita Engelmann (2006) präsentierte die Ergebnisse ihrer Evaluation des Bürgerhaushalt-Projektes von Marzahn-Hellersdorf. Und Heinz Kleger/Jochen Franzke (2006) haben ihre Befragung der organisierten Potsdamer Bürgerschaft zum Bürgerhaushalt vorgestellt. Darüber hinaus präsentierte Anja Röcke als ausländisches Beispiel die Bürgerbeteiligung am Haushalt in den Schulen der französischen Region „Poitou-Charentes“.

<sup>3</sup> Aufgrund der angeführten Kriterien für einen Bürgerhaushalt wurden einige Beispiele nicht gezählt, hierunter fallen z.B. einige Ortsteile von Potsdam wie Groß-Glienicke, Golm etc., wo der Ortsbeirat einen Partizipationsprozess zum Haushalt begonnen hat. Anders als Kommunen/Berliner Bezirke stellen diese Ortsteile jedoch keine autonomen bzw. halbautonomen Gebietskörperschaften dar.

<sup>4</sup> Das Projekt besteht aus einem Netzwerk, in dem verschiedene Teams in Städten Europas zu unterschiedlichen Themen und Fragen der Bürgerbeteiligung und Wissensgesellschaft arbeiten. Dabei wird Wert auf eine Kooperation zwischen Wissenschaft und Zivilgesellschaft gelegt. Träger des Projektes ist der in Paris ansässige Verein ADELS.

ebenfalls am Centre Marc Bloch angesiedelt war und von der Hans-Böckler-Stiftung und der Humboldt Universität zu Berlin unterstützt wurde.<sup>5</sup>

### Zum Stand der Bürgerhaushalte in der Region „Berlin-Brandenburg“ (2007)

BEZIRKE IN BERLIN	Bürgerhaushalt	Bürgerhaushalt in Vorbereitung/Diskussion
<b>Marzahn-Hellersdorf</b>	<b>2005/2006</b>	
<b>Lichtenberg</b>	<b>X</b>	
Treptow-Köpenick	X	
Mitte		X
Friedrichshain-Kreuzberg		X
Pankow		X
Charlottenburg-Wilmersdorf		X
Tempelhof-Schöneberg		X
KOMMUNEN IN BRANDENBURG		
<b>Potsdam</b>	<b>X</b>	
Cottbus	nur 2005	
Frankfurt/O.		gescheitert
Kleinmachnow		gescheitert

Abb. 1: Zum Stand der Bürgerhaushalte in der Region Berlin-Brandenburg

Für das Verständnis unserer Arbeit ist weiterhin wichtig, dass wir sie nicht als eine „aktuelle Berichterstattung“ verstehen. Dies hätte den Rahmen unserer Untersuchungen gesprengt und muss von anderen vorgenommen werden. Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen haben wir uns in den ausgewählten Beispielen jeweils auf den ersten Durchlauf des Bürgerhaushalts konzentriert. Wir begründen dies damit, dass wir vor allem eine Diskussion über die Potenziale des Bürgerwissens führen möchten und weniger eine über Hindernisse bei der Implementierung von Beteiligungsverfahren.

Wir möchten nicht verschweigen, dass unsere Arbeiten zu Partizipation einen Einfluss auf unsere Untersuchungsgegenstände hatten. Wir sind von der Beteiligung von Bürgern überzeugt, haben hierzu publiziert und auf Fragen geantwortet, die man uns gestellt hat. Dies sehen wir eher als einen Vorteil als einen Nachteil, da wir Wissenschaft nicht als „unschuldige Briefmarkensammlerei“ verstehen. Trotzdem haben wir keine Aktionsforschung betrieben; für die unmittelbare Durchführung der Verfahren übernahmen wir nie eine

<sup>5</sup> In dem Projekt wurden Kommunen in zehn Ländern Europas untersucht. Unter Anwendung der gleichen Methoden wurden vertiefende Fallstudien in ca. 20 Städten durchgeführt, für 30 weitere wurden Grunddaten erhoben. Es wurden u.a. eine Definition, eine Typologie der Verfahren und der allgemeinen Bürgerbeteiligung erarbeitet sowie statistische Vergleiche unternommen. Die Projektleitung hatte Yves Sintomer, Centre Marc Bloch/CSU Paris, inne, Mitarbeiter waren Anja Röcke, Carsten Herzberg sowie zehn internationale Partner. Erste Veröffentlichungen sind auf der Homepage „www.buergerhaushalt-europa.de“ zugänglich, der Abschlussbericht des Projektes erscheint 2008.

Beraterfunktion und bewahrt stets eine kritische Distanz. Wenn wir als Akteure eine Rolle spielten, so wird an den entsprechenden Stellen durch Fußnoten darauf hingewiesen, so dass der Leser sich selbst ein Urteil bilden kann.

## **1.4 Aufbau der Studie**

Nachfolgend zeigen wir zunächst die Entwicklung der Bürgerhaushalte in Deutschland auf und ordnen sie in die internationale Entwicklung ein. Daraufhin werden wir die Verfahren der Berliner und Brandenburger Bürgerhaushalte vorstellen sowie ihre Unterschiede und Entstehungsbedingungen erläutern. Den Kern unserer Analyse bildet die Mobilisierung von Bürgerwissen. Wir werden hierzu im dritten Kapitel eine Typologie vorstellen sowie Aussagen zu Häufigkeit und Qualität von Bürgerwissen vornehmen. In diese Darstellung fließen Beispiele aus der beobachteten Praxis ein, anhand derer der Nutzen von Bürgerwissen für eine Optimierung von Dienstleistungen veranschaulicht werden soll. Wir schließen mit einer Diskussion über die Umsetzungsmöglichkeiten der technischen Demokratie. Dabei gehen wir auf Faktoren ein, die zur Integration von Bürgerwissen förderlich sein können.

## **2. ENTSTEHUNG VON BÜRGERHAUSHALTEN IN DEUTSCHLAND**

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 Teilen der globalisierungskritischen Bewegung und der Linken genannt wird, sondern die neuseeländische Stadt Christchurch, die in der einschlägigen Verwaltungsliteratur als „*best running city of the world*“ bezeichnet wird. Wie kommt es, dass man sich in Deutschland ein anderes Vorbild gesucht hat? Welche Bedeutung hat Christchurch für die Integration von Bürgerwissen? Auf welche Stufe der technischen Demokratie ist die Integration von Bürgerwissen in den ersten Jahren des Bürgerhaushalts einzuordnen?

### **2.1 Das Vorbild Christchurch**

Christchurch (300.000 Einwohner) gewinnt im Jahr 1993 den internationalen Preis der Bertelsmann Stiftung für Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung. Die alte Kolonialstadt ist zu diesem Zeitpunkt bereits für ihre Reformfreudigkeit bekannt, wie auch Neuseeland überhaupt als ein reformorientiertes Land gilt. Ende der 1980er Jahre werden durch eine Reihe von Gesetzen betriebswirtschaftliche Kriterien auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Die Aufgaben von Rat und Verwaltung sind klar getrennt: Während der Rat die großen Leitlinien verabschiedet, kann die Verwaltung relativ autonom über deren Umsetzung entscheiden. Die Kommune versteht sich als Manager und Gewährleister, das heißt, zuvor definierte Leistungen werden garantiert, ihre Ausführung wird jedoch auf dem Markt ausgeschrieben. Dies geht einher mit einer dezentralen Budgetverantwortung der Fachbereiche, die sich ebenfalls am Wettbewerb beteiligen können. Trotz dieser Marktorientierung und der im Vergleich zu Deutschland niedrigen finanziellen Ausstattung ist Christchurch nicht als ein rein „neoliberales“ Beispiel anzusehen, was insbesondere daran liegt, dass es hier gelungen ist, Partizipation und Verwaltungsmodernisierung miteinander zu

verbinden. Das Wissen der Bürger wird hier genutzt, um die Arbeit der Verwaltung zu optimieren und den Bedürfnissen der Kunden anzupassen. Gerade dieser Aspekt der Leistungsanpassung durch ein Feedback der Bürger wird von den Bürgerhaushalten in Deutschland aufgegriffen, wie an späterer Stelle noch gezeigt werden wird.

Der Haushalt wird in Christchurch nach einem Bottom-up-Prinzip erstellt. Der Prozess beginnt in den sechs „community boards“ (Ortsbeiräten),<sup>6</sup> wo stadtteilorientiert Projektvorschläge und Hinweise zu öffentlichen Dienstleistungen unterbreitet werden. Auf dieser Grundlage erstellt die Verwaltung einen ersten Haushaltsentwurf, der vor der öffentlichen Präsentation vom Rat in Ausschüssen überarbeitet wird. Mittels schriftlicher Eingaben können die Bürger ihre Vorschläge einbringen. Auf einer öffentlichen Veranstaltung haben sie Gelegenheit, diese noch einmal persönlich vorzustellen und mit der Verwaltung u.a. zu beraten, inwiefern der Vorschlag in den Kompetenzbereich der Kommune fällt, eine Realisierung aus technischer Sicht möglich ist oder welche Kosten er verursachen würde. Eine Entscheidung über die Umsetzung trifft jedoch der Rat; eine Delegation oder De-facto-Übertragung von Entscheidungskompetenz wie in Porto Alegre findet nicht statt. Anders als in vielen deutschen Städten ist jedoch der Haushalt nicht ein Buch mit „sieben Siegeln“, sondern er besteht aus einem leicht lesbaren, im Internet veröffentlichten Dokument, das kurze Beschreibungen und einfache Grafiken zu den wichtigsten Ausgaben und Projekten enthält. Wie bei einem Produkthaushalt sind für jeden Bereich Ziele sowie Maßnahmen definiert. Ein einfaches Kennzahlensystem erlaubt jedem Bürger, die Einhaltung der Planvorgaben zu prüfen.<sup>7</sup>

## 2.2 Partizipation und Modernisierung

Aufgrund der internationalen Erfolge und Auszeichnungen wird Gerhard Banner, damaliges Mitglied des Vorstandes der KGSt,<sup>8</sup> auf das Beispiel Christchurch aufmerksam. Begeistert von der Bürgerbeteiligung bei der Haushaltsaufstellung schlägt er vor, einen Bürgerhaushalt auch in seinem Heimatland zu erproben. Banner begründet dies vor allem mit der Schaffung von mehr Transparenz: *„Bürger, die beteiligt werden,“* so Banner (1998), *„werden sich eher mit dem vom Rat beschlossenen Ergebnis identifizieren.“* Aufgrund der Krise der Kommunalfinanzen spielen Investitionen in Deutschland eine untergeordnete Rolle, die Partizipation bezieht sich vor allem auf die Dienstleistungen der Verwaltung, wie Nahverkehr, Bibliotheken, Schwimmbäder etc. Die ersten Bürgerhaushalte entstehen 1998 im Rahmen des Reformnetzwerkes „Kommunen der Zukunft“<sup>9</sup>, zu dem sich Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und KGSt zusammengeschlossen haben. Nach einem ersten

---

<sup>6</sup> Ein „community board“ besteht aus zwölf Mitgliedern, neun direkt im Bezirk gewählte Vertreter sowie drei Mitglieder des Stadtrates. Dieses bürgernahe Vertretungsgremium gibt es in neun der insgesamt zwölf Bezirke.

<sup>7</sup> Beispiel: Im sozialen Bereich hat der Rat das Ziel gesetzt, die Bildung der Bürger zu fördern. Umgesetzt wird dies durch die öffentliche Bibliothek. Als Kontrolle wird u.a. angegeben, dass 80 Prozent der Bürger über einen Leihausweis verfügen und die Kosten nicht mehr als 30,50 Dollar pro Einwohner betragen sollen. Dem gegenüber werden in einer Tabelle eine Mitgliedschaft von 75 Prozent sowie Kosten je Einwohner von 27,44 Dollar angeführt.

<sup>8</sup> Die KGSt ist das Forschungs- und Beratungsinstitut des Deutschen Städtetages. Es ist einer der maßgeblichen Impulsgeber der Verwaltungsreform in Deutschland.

<sup>9</sup> Themen waren u.a. bürgerschaftliches Engagement, Optimierung von Ratsarbeit, Führungskräfteentwicklung, Qualitätssicherung etc.

Versuch in der Schwarzwaldgemeinde Mönchweiler (3.200 Einwohner) wird die in der Nähe von Karlsruhe gelegene Stadt Rheinstetten (20.500 Einwohner) mit ihrem Bürgermeister Gerhard Dietz zum Pionier des Bürgerhaushalts in Deutschland. Eine weitere Verbreitung wird mit dem Projekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“ angestrebt, das die Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit dem Innenministerium von 2000 bis 2004 in Nordrhein-Westfalen durchführt (Eising 2005).<sup>10</sup> An diesem Projekt nehmen insgesamt sechs Kommunen teil. Im Zuge der weiteren Verbreitung entstehen im Jahr 2005 die ersten Bürgerhaushalte in der Region „Berlin-Brandenburg“.

### Bürgerhaushalte im Jahr 2005

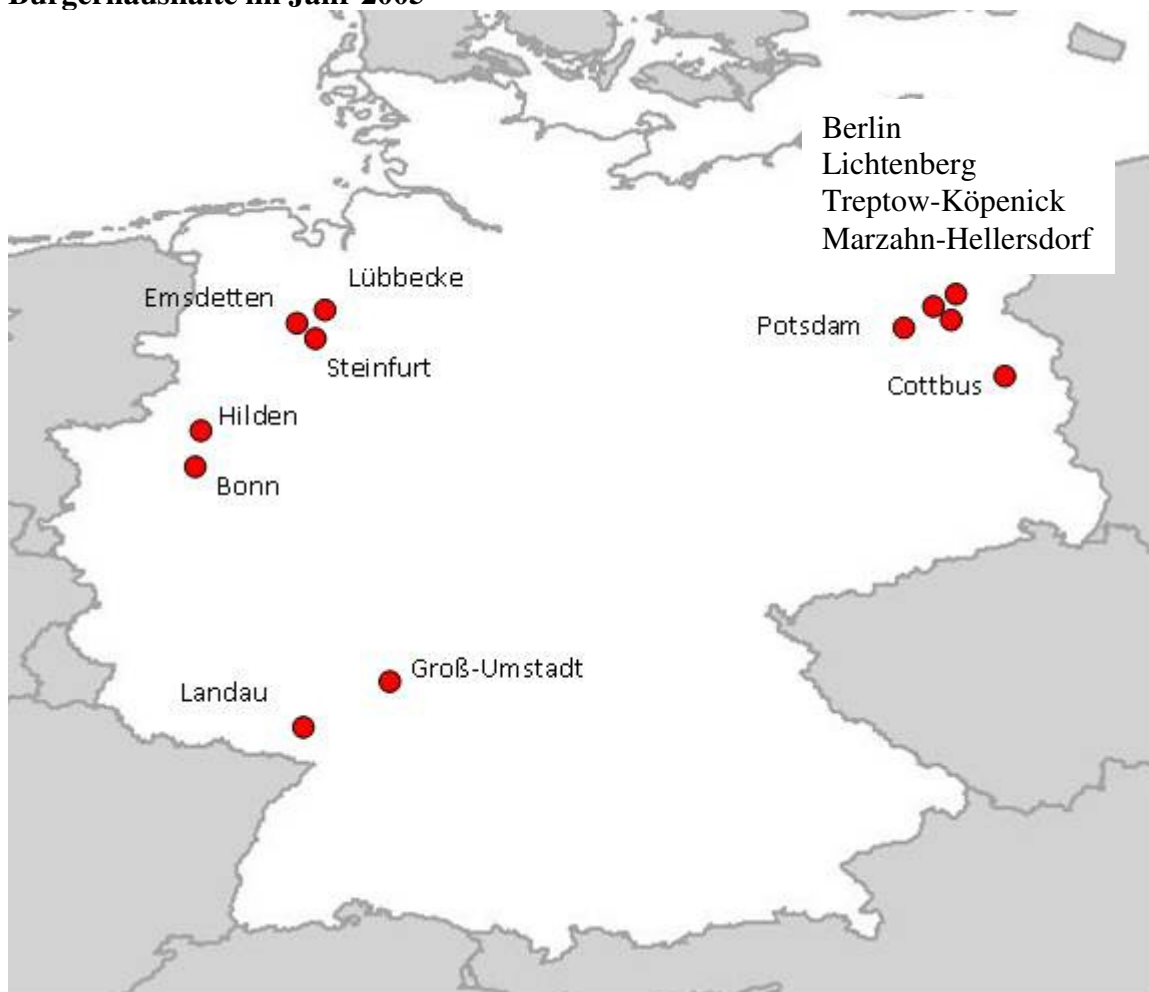


Abb. 2: Karte der Bürgerhaushalte in Deutschland (2007)

Als Legitimationsgrundlage dient bei fast allen deutschen Bürgerhaushalten die Bürgerkommune. Dieses Leitbild der lokalen Demokratie sieht ebenfalls eine Kopplung von Modernisierung und Partizipation vor. Hierzu werden nach Bogumil/Holtkamp/Schwarz (2003) drei verschiedene Rollen unterschieden: Kunde, Auftraggeber und Mitgestalter. Für den Bürgerhaushalt ist von seinem Ansatz her vor allem die Kundenrolle von Bedeutung. Sie nimmt die Dienstleistungen in den Fokus und zielt darauf, dass die Bürger sie in guter, ihren

<sup>10</sup> Bürgerhaushalte werden in Emsdetten, Castrop-Rauxel, Hilden, Monheim und Vlotho erprobt. In der Großstadt Hamm (180.000 Einwohner) wird kein Bürgerhaushalt, sondern nur eine Befragung zum Haushalt durchgeführt.

Bedürfnissen angepasster Qualität erhalten. Da es beim Bürgerhaushalt auch um Empfehlungen der Bürger geht, ist auch die Rolle des politischen Auftraggebers betroffen - auch wenn dies aufgrund des konsultativen Charakters der Verfahren von abgeschwächter Bedeutung ist. Die Rolle des Mitgestalters, die ehrenamtliche Mitarbeit bei der Dienstleistungsproduktion, fällt beim Bürgerhaushalt weniger ins Gewicht.<sup>11</sup> Mit dieser Ausdifferenzierung der Partizipationsrollen stellt die Bürgerkommune im gewissen Sinne eine Ergänzung des Neuen Steuerungsmodells dar. Anders als bei neoliberalen Konzepten des New Public Management, wie sie u.a. in Großbritannien umgesetzt worden sind, geht es bei dem Neuen Steuerungsmodell nicht in erster Linie um Privatisierungen, sondern um die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Die Gewerkschaften bezeichnen dies auch als „Konkurrieren statt Privatisieren“ (Reichard et al. 2002), was sich u.a. darin ausdrückt, dass man den Bürger als Kunden begreift und ihm einen Service bietet, wie er ihn zuvor nur von privaten Anbietern kannte.<sup>12</sup> Allerdings lässt die einseitige Ausrichtung die Erwartungen der Bürger sehr schnell wachsen, woraufhin die Bürgerkommune ihn auch als Auftraggeber und Mitgestalter in die Verantwortung zu nehmen versucht (Banner 1998).

#### **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.<sup>13</sup> Neu ist u.a., dass die Bürger ihre Vorschläge durch ein Voting-Verfahren hierarchisieren sollen.

<sup>11</sup> In einigen Fällen bieten sich Bürger aber durchaus an, bei der Implementierung ihrer Vorschläge mitzuarbeiten. Im nordrhein-westfälischen Vlotho haben z.B. im Kontext des Bürgerhaushaltes Bürger begonnen, ein von der Schließung bedrohtes Freibad eigenverantwortlich weiter zu führen. Auch bei den Berlin-Brandenburger Beispielen bieten Bürger hin und wieder ihre Mitarbeit und Unterstützung an.

<sup>12</sup> Anfang der 1990er Jahre wurde das Neue Steuerungsmodell von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung – KGSt (1991)<sup>□</sup> entwickelt.

<sup>13</sup> 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.

### 2.3 Internationale Einordnung

Die meisten deutschen Bürgerhaushalte stehen nach der Typologie von Sintomer/Herzberg/Röcke (2007) in Bezug zum Idealtyp „Konsultation öffentlicher Finanzen“. Dieses Verfahren sieht in seiner idealen Form vor, dass der Bürgerhaushalt Teil einer umfassenden Modernisierungsbewegung ist. Die meisten Bürgerhaushalte wurden innerhalb von Pilotprojekten durch überparteiliche Akteure begleitet, die sich für eine Modernisierung der Verwaltung engagieren (KGSt, Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung etc.). Weiterhin ist für dieses Verfahren typisch, dass nicht wie in Porto Alegre eine soziale Dimension im Vordergrund steht - Verteilungskriterien oder die explizite Förderung benachteiligter Gruppen sind nicht zu finden. Für diesen Idealtyp ist ferner eine dominante Rolle der Verwaltung kennzeichnend. Von ihr werden die Verfahren erarbeitet und die Tagesordnung festgelegt, sie ist es auch, die den größten Teil der Redezeit in Anspruch nimmt. Die Konsultation erfolgt nach dem Prinzip des „selektiven Zuhörens“. 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. Trotz dieser Ähnlichkeiten mit dem Verfahren „Konsultation öffentlicher Finanzen“ ist zu betonen, dass die deutschen Städte den Idealtyp nur zum Teil abbilden. In verschiedenen Studien wurde dargelegt, dass die modernisierungsbezogenen Effekte marginal sind: Es geht selten um zentrale Themen, sondern um komplementäre Hinweise, die genauso gut durch klassische Verfahren des Beschwerdemanagements (Bürgersprechstunde, Postkarten, E-Mails etc.) erreicht werden können (Sintomer/Herzberg/Röcke 2005).<sup>14</sup>

Nach der Einteilung von M. Callon sind die deutschen Bürgerhaushalte der „ersten Generation“ überwiegend dem einfachsten Modell der technischen Demokratie zuzuordnen, welches Bürger als Belehrende ansieht und bei dem es nicht zu einem wirklichen Austausch mit der Verwaltung kommt. Im Vordergrund steht die Information über den Haushalt, während die Formulierung und Umsetzung von Vorschlägen zweitrangig ist. Aber warum ist das so? Eine mögliche Erklärung ist, dass die Bürger über kein relevantes Wissen verfügen, das zu einem besseren Haushalt bzw. zu einer Modernisierung der Verwaltung beitragen kann. Andererseits könnten auch die Verfahren unzureichend organisiert sein, indem sie eine Integration von Bürgerwissen nur schwerlich zulassen. Um diese Fragen zu beantworten sollen nun die jüngsten Beispiele aus der Region „Berlin-Brandenburg“ einer tiefer gehenden Untersuchung unterzogen werden.

---

<sup>14</sup> Diese im Internet unter „[www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de)“ zugängliche Publikation enthält zahlreiche Fallstudien, die die Modernisierungsfrage thematisieren. Eine zusammenfassende Darstellung des Idealtyps und der Effekte von Bürgerhaushalten ist u.a. in dem Aufsatz „Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts“ nachzulesen, der in verschiedenen Sprachen auf der angegebenen Homepage zu finden ist.

### **3. BERLIN-BRANDENBURG - EINE BESONDERE REGION DES BÜRGERHAUSHALTS?**

Der Bürgerhaushalt hat eine größere Bedeutung, als es die derzeit 14 bis 16 existierenden Verfahren widerspiegeln. Über 30 weitere Städte haben unterhalb der Schwelle des Bürgerhaushalts Broschüren über ihre Finanzen herausgebracht oder hierzu Informationsveranstaltungen angeboten. Darüber hinaus wurde sich mit der Idee des Bürgerhaushalts bei Vorträgen und Seminaren in zahlreichen weiteren Städten auseinander gesetzt. Die Region „Berlin-Brandenburg“ kann in dieser Diskussion als Impulsgeber angesehen werden. Die Dynamik in der Region hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Zahl der Beispiele nach Beendigung des Pilotprojektes von Nordrhein-Westfalen anstieg. Wie ist dies zu erklären? Wie sehen die Verfahren aus? In diesem Zusammenhang wird nun diskutiert, inwiefern die Region „Berlin-Brandenburg“ im bundesdeutschen Vergleich eine Besonderheit darstellt.

#### **3.1 „Porto Alegre“ kommt in die Diskussion**

Für den berlinisch-brandenburgischen Raum nehmen die Bürgerhaushalte der Bezirke Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf eine Vorbildfunktion ein. Sie wurden im September 2003 vom Rat der Bürgermeister für das Pilotprojekt „Bürgerhaushalt“ als Pilotprojekte der „Neuordnungsagenda des Landes Berlin empfohlen. Bei der Agenda handelt es sich um ein Maßnahmenpaket, mit dem die Effizienz der Berliner Verwaltung verbessert werden soll. Das Land steht unter einem enormen Spardruck; es ist mit über 60 Milliarden Euro verschuldet.<sup>15</sup> Mit dem Bürgerhaushalt versucht der neue Rot-Rote-Senat einen neuen Akzent zu setzen, mit der er sich von der Vorgängerregierung abheben will. Mangelnde Transparenz und Skandale, insbesondere der so genannte Bankenskandal, hatten zu vorzeitigen Wahlen geführt. In der gleichen Zeit, in der die Neuordnungsagenda vom Senat verabschiedet wurde, hatte die Bundeszentrale für politische Bildung mit den politischen Stiftungen aller im Bundestag vertretenen Parteien einen Dialogprozess zur Förderung eines Bürgerhaushaltes in Berlin begonnen.<sup>16</sup> Dieses Engagement der Stiftungen geht zurück auf eine Initiative von Nichtregierungsorganisationen sowie einer Beratergruppe, die, angestoßen durch das Beispiel „Porto Alegre“, die Einführung eines Bürgerhaushalts anstrebten.<sup>17</sup> Eine von Bürgern ausgehende Initiative steht auch in Potsdam am Anfang. Mit Rollenspielen und Veranstaltungen hatte der entwicklungspolitische Verein „Tierra Unida“ im Jahr 2001 eine Diskussion über Porto Alegre initiiert. Das Thema „Bürgerhaushalt“ wurde erst von den Grünen, dann von der PDS aufgenommen. Aus dieser Konkurrenz wurde daraufhin im Wahlkampf 2003 die Einführung eines Bürgerhaushalts kurzerhand beschlossen.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Der Haushalt des Landes Berlin umfasst ca. 20 Milliarden Euro.

<sup>16</sup> Konkret beteiligten sich Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung und Friedrich-Naumann-Stiftung.

<sup>17</sup> Mitglieder der Bündnisinitiative für einen Bürgerhaushalt in Berlin waren attac Berlin, Agenda-Fachforum Partizipation, Berliner Entwicklungspolitischer Ratschlag, Gender Budget Initiative Berlin, Mehr Demokratie e.V., Netzwerk Zukunft e.V., Stadtforum von Unten sowie das Unabhängige Institut für Umweltfragen. Die Beratergruppe „AG Bürgerhaushalt“ bestand u.a. aus dem Büro Blau, Agenda Agentur und weiteren Personen. Die Gruppe erstellte in Kooperation mit dem *kommunalpolitischen forum berlin e.V.* eine Studie für einen Bürgerhaushalt im Berliner Bezirk Mitte (*kommunalpolitisches forum berlin 2003*).

<sup>18</sup> In den Jahren 2001/2002 führte das Centre Marc Bloch verschiedene Veranstaltungen zum Bürgerhaushalt durch, einige Mitglieder der Arbeitsgruppe „partizipative Demokratie“ hielten auch Vorträge in Potsdam und



Abb. 3: Entwicklung der Anzahl von Bürgerhaushalten in Deutschland/Berlin-Brandenburg  
 Quelle: Aktualisierung von Sintomer/Herzberg/Röcke 2005

Potsdam ist eine gesplante Stadt. Die vor den Toren Berlins gelegene ehemalige Residenzstadt der preußischen Könige hat mit seiner Park- und Schlosslandschaft ein einmaliges kulturelles Erbe vorzuweisen. Allerdings leben über die Hälfte der Potsdamer Bürger in Plattenbausiedlungen jenseits der historischen Altstadt. Einer der zentralen Konflikte ist die Diskussion über den Wiederaufbau des Stadtschlösses. Die SPD stellt zwar den Oberbürgermeister, ist jedoch zur Durchsetzung ihrer Politik auf wechselnde Mehrheiten angewiesen. Lange Zeit gelang es der PDS, den Aufbau des Stadtschlösses zu verhindern, bis schließlich eine Bürgerbefragung ein Umdenken einleitete. Vermutlich gerade wegen dieser politischen Brisanz hat die Verwaltung von Anfang an eine Diskussion über Großprojekte vermieden und einen Bürgerhaushalt nach dem Vorbild der Städte in Nordrhein-Westfalen eingeführt. In Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf hingegen können die Bürgermeister auf eine stabile Mehrheit setzen. Bei der Einführung des Bürgerhaushalts regiert die PDS in beiden, im Ostteil der Stadt gelegenen, Bezirken mit einer absoluten Mehrheit. Während Lichtenberg für seinen Bürgerhaushalt eine Kooperation mit der Bundeszentrale für politische Bildung eingeht und ein Konzept erprobt, das die Bildungseinrichtung speziell für Großstädte entwickeln ließ, geht Marzahn-Hellersdorf einen eigenständigeren, quartiersbezogeneren Weg. Die drei Beispiele haben gemeinsam, dass es sich um Großstädte handelt. Bisher wurden Bürgerhaushalte vor allem in kleineren und Städten mittlerer Größe eingeführt. Die

---

Berlin. Carsten Herzberg dokumentierte die Workshopreihe der Bündnisinitiative (Herzberg 2003) und war später für die Bundeszentrale für politische Bildung als Berater tätig, für die er Veranstaltungen mitorganisierte und praxisorientierte Publikationen erstellte (bpb 2003, 2005). Bei der Abstimmung über die Einführung eines Bürgerhaushalts in Potsdam wurde er als externer Experte angehört und konnte damit erreichen, dass das Projekt nicht nur bei PDS, Grünen und SPD Unterstützer fand, sondern auch bei Teilen von CDU und SPD, die Vorbehalte hatten.

Stadt Bonn führt erstmals im Jahr 2005 einen Bürgerhaushalt in einer Stadt mit über 100.000 Einwohnern ein. Die Beispiele aus Berlin-Brandenburg setzen diese Entwicklung fort, wie die unten stehende Abbildung zeigt.

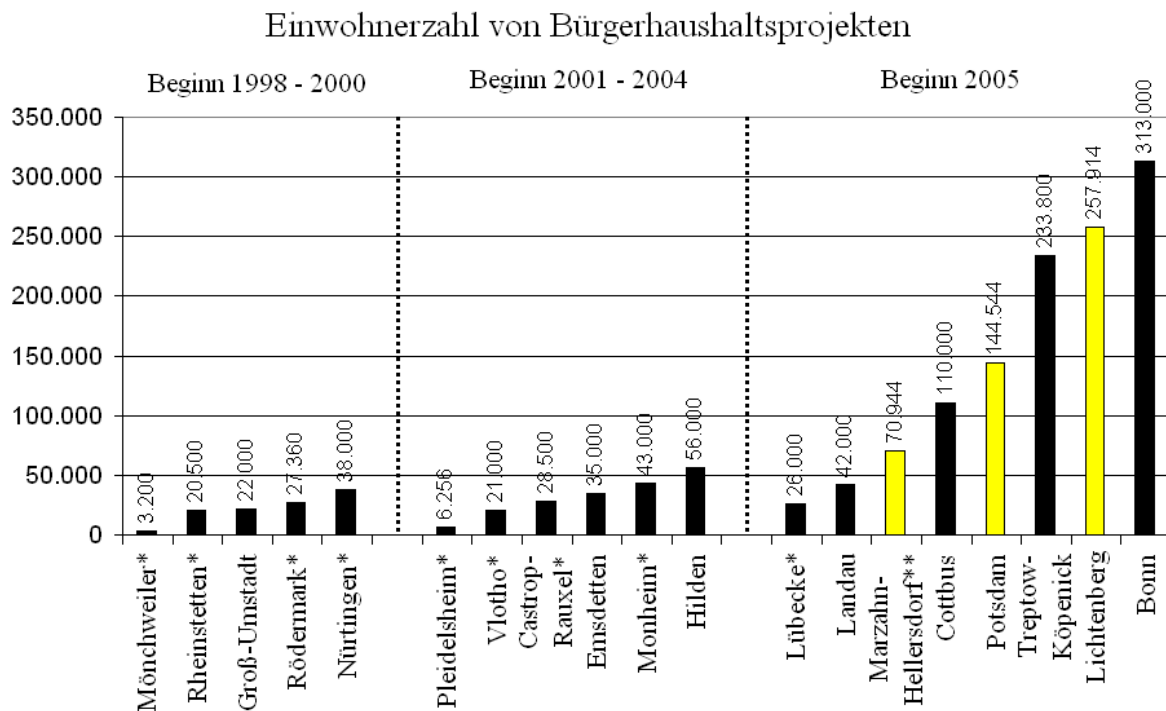


Abb. 4: Einwohnerzahl von Bürgerhaushaltsprojekten

Quelle: Berechnungen basierend auf Sintomer/Herzberg/Röcke 2005

\* Bürgerhaushalt beendet bzw. Verfahren ohne Rechenschaft

\*\* Einwohner der Stadtteile des Pilotprojektes: Biesdorf, Hellersdorf-Süd, Marzahn Nord-West

### Beteiligungsinstrumente in Marzahn Nord-West

Der in den 1980er Jahren im Rahmen des Wohnungsbauprogramms der DDR neu errichtete Stadtteil „Marzahn Nord-West“ liegt, wie sein Name anzeigt, am äußersten Rand des Bezirks „Marzahn-Hellersdorf“. Die Großraumsiedlungen gehen hier in eine Wiesenlandschaft über, auch gibt es Zonen mit Einfamilienhäusern. Anders als in den Siedlungen der ersten Generation wurden in dem Stadtteil weniger Bewohner aus anderen Städten angesiedelt, sondern eher Menschen aus den zerfallenden Innenbereichen Ostberlins. Die Architektur ist von angenehm verteilten sechsstöckigen Wohnblöcken geprägt und weniger von den anderswo verbreiteten Wohntürmen. Allerdings ist ein Teil der Gebäude in einem schlechten Zustand und die Arbeitslosigkeit ist mit 20 Prozent relativ hoch. Aufgrund von Leerstand und sozialen Problemen wurde der Stadtteil in die Förderprogramme „Stadtumbau Ost“ und „Soziale Stadt“ aufgenommen, womit die Initiierung verschiedener Partizipationsprozesse einher ging. Eine der ersten Formen ist der *Bewohnerbeirat* (seit April 2000). Er besteht aus aktiven Bürgern, die sich für die Belange des Kiezes engagieren und der Verwaltung bei Planvorhaben als Ansprechpartner dienen sollen. Der Beirat wird vom Quartiersmanagement-Büro betreut, zeigt aber deutliche Autonomisierungstendenzen. So legen die Mitglieder ihre Aktivitäten sowie die Tagesordnung ihrer Treffen selbst fest. Das Quartiersmanagement

(QM) finanziert lediglich das Sekretariat und die Miete der Räumlichkeiten.

Im Zentrum des QM steht heute der im April 2006 geschaffene *Quartiersrat*. Er setzt sich aus sechs Mitgliedern des Bewohnerbeirates, zwei Mitgliedern des *Freien Forums der Aussiedler* sowie sechs per Losverfahren bestimmten Bürgern zusammen. Das Gremium hat die Aufgabe, über die Gelder des Programms Soziale Stadt im Stadtteil (900.000 Euro für das Jahr 2006) zu entscheiden. Antragsberechtigt sind Initiativen und Bürger aus dem Stadtteil. Der Quartiersrat folgt somit dem Prinzip der Bürgerjury, die es von 2001 bis 2003 in dem Stadtteil gab. Darüber hinaus findet zur Besprechung wichtiger Anliegen einmal im Jahr in jedem der insgesamt neun Stadtteile eine Einwohnerversammlung statt. Neben diesen quartiersbezogenen gibt es noch Partizipationsprozesse, die sich auf den gesamten Bezirk beziehen. Hierzu gehören die Jugend-BVV und Projekte der Lokalen Agenda. Letztlich haben auch die Bürger der Berliner Bezirke seit kurzem die Möglichkeit, Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide zu initiieren.

### **3.2 Konsultation öffentlicher Finanzen: Grundverfahren und Erweiterung in Potsdam und Lichtenberg**

In Potsdam folgt der Bürgerhaushalt dem „klassischen“ Dreischritt „Information-Konsultation-Rechenschaft“. Auf der Informationsveranstaltung erklärt die Verwaltung detailliert ihr Sparkonzept: Seit Mitte der 1990er Jahre ist der Haushalt nicht mehr ausgeglichen. Das strukturelle Defizit konnte bereits von 27,9 (2000) auf 12,7 Mio. Euro (2006) gesenkt werden, bis zum Jahr 2010 soll es vollständig aufgehoben sein. Erst dann wird es für die Stadt möglich sein, ihre Schulden abzubauen.<sup>19</sup> Bei der Konsultation formulieren Bürger in vier Foren<sup>20</sup> ihre Vorschläge. Die Rechenschaft findet in Form einer Ausstellung statt. Sortiert nach den Geschäftsbereichen der Verwaltung wird dokumentiert, was aus den Anregungen der Bürger geworden ist. Unterschieden wird hier zwischen „Umsetzung“, „weitere Prüfung“, „Kenntnisnahme“ und „Ablehnung“. Im Zentrum des Potsdamer Bürgerhaushalts stehen vor allem öffentliche Dienstleistungen, wie es für die Bürgerhaushalte in Deutschland - die alle in Beziehung mit dem Idealtyp „Konsultation öffentlicher Finanzen“ gesetzt werden können – charakteristisch ist. Dies ist auch in Berlin-Lichtenberg nicht grundlegend anders. Hier sind 40, vom Bezirk beeinflussbare Produkte<sup>21</sup> Gegenstand der Diskussion (Weise 2006). Trotzdem weist das Verfahren eine Besonderheit auf: Dem Konzept „Bürgerhaushalte in Großstädten“ der Bundeszentrale für politische Bildung folgend, findet eine Prioritätensetzung durch die Bürger statt. Hierzu bekommt jeder Teilnehmer fünf Aufkleber, die er als Stimmen auf die ausgestellten Vorschläge verteilt.<sup>22</sup> Durch das Voting-

<sup>19</sup> Offiziell hat Potsdam (2006) nur 38 Mio. Euro Schulden, mit den Schulden der Eigenbetriebe und kommunalen Unternehmen sind es über 670 Mio. Euro.

<sup>20</sup> Folgende Unterforen wurden auf der Bürgerversammlung zur Konsultation am 11. November 2005 gegründet: a) Öffentlicher Personennahverkehr, b) Bibliotheken, c) Ordnung und Sicherheit und d) Straßen, Radwege, Parken.

<sup>21</sup> Beim Produkthaushalt werden gegenüber dem herkömmlichen Haushalt alle Kosten direkt dem Produkt zugeordnet. Auf diese Weise können Stückkosten eines Kitaplatzes, einer Stunde Turnhallenbenutzung oder einer Buchausleihe berechnet und mit den Leistungen anderer Berliner Bezirke verglichen werden (bpb 2005).

<sup>22</sup> Eine „Abstimmung“ erfolgt parallel im Internet sowie durch eine schriftliche Befragung für Bürger, die mit Zufallsmethode ausgewählt worden sind.

Verfahren und die Festlegung einer Reihenfolge wird die bisher für die deutschen Bürgerhaushalte charakteristische Logik des selektiven Zuhörens durchbrochen. Die Verbindlichkeit wird in Lichtenberg zudem durch eine Erklärung verstärkt, in der sich die Fraktionen der Bezirksverordnetenversammlung zur Rechenschaftslegung verpflichtet haben.

### Prioritätenlisten vom Bürgerhaushalt Lichtenberg (2005)

	Fragebögen	%	Internet	%	Bürgerforum	%
1.	Ausstattung Jugendfreizeiteinrichtungen	11,4	Radwegeplan	16,7	Erhalt Musikschule	11,1
2.	Erhalt Seniorenbegegnungsstätte	9,2	Angebote der Kinder- und Jugendarbeit	12,4	Erhalt/Erweiterung Sportstätten	8,3
3.	Radwegeplan	8,1	Dog Station	8,7	Erhalt Gymnasium	7,8
4.	Medienarbeit Bibliothek	5,1	Erhalt Gymnasium	6,5	Medienarbeit Bibliothek	6,8
5.	Erhalt/Erweiterung Sportstätten	4,2	Erhalt Musikschulen	6,2	Reparatur/Erneuerung Skateranlagen	5,5
6.	Erhalt Musikschulen	4	Medienarbeit Bibliothek	5,1	Radwegeplan	5,5
7.	Generationsübergreifende Projekte	3,8	Generationsübergreifende Projekte	3,3	Erhalt Seniorenbegegnungsstätten	4,9
8.	Angebote der Kinder- und Jugendarbeit	3,7	Ausstattung Jugendfreizeiteinrichtungen	2,9	Ausstattung Jugendfreizeiteinrichtungen	3,7
9.	Dog Station	3,6	Erhalt Kulturhaus	2,9	Generationsübergreifende Projekte	3,1
10.	Erhalt Kulturhaus	3,4	Fortsetzung Wirtschaftsförderung	2,9	Fortsetzung Wirtschaftsförderung	1,5

Abb. 5: Prioritätenliste vom Bürgerhaushalt in Lichtenberg (2005)

Quelle: Klein, Hendrikje, 2006: Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg für das Haushaltsjahr 2007, Berlin, Rosa-Luxemburg-Stiftung / Bezirksamt Lichtenberg von Berlin (verkürzte Darstellung)

### 3.3 Alternative: Bürgernahe Partizipation in Marzahn-Hellersdorf

In Marzahn-Hellersdorf wird ein Bürgerhaushalt nicht flächendeckend eingeführt, sondern zunächst in den Stadtteilen „Marzahn Nord-West“ (22.560 Einwohner), „Hellersdorf-Süd“ (24.333 Einwohner) und „Biesdorf“ (24.051 Einwohner). Die Spezifität des Verfahrens liegt nicht wie in Lichtenberg in der Hierarchisierung der Vorschläge, sondern in ihrer eingehenden Analyse. In den drei Pilotstadtteilen werden Arbeitsgruppen gegründet, die sich zur Formulierung und Beratung von Vorschlägen über mehrere Monate hinweg mehrmals treffen. Dabei profitiert das Verfahren von den Teilnehmern der anderen Partizipationsverfahren. In Marzahn Nord-West engagieren sich z.B. Mitglieder des Bewohnerbeirates in den Arbeitsgruppen des Bürgerhaushalts. Eine weitere Besonderheit stellt der Gegenstand des Bürgerhaushalts dar. Statt wie vorgesehen öffentliche Dienstleistungen zu evaluieren, werden von den Bürgern Investitionen und Projekte für den Stadtteil ausgearbeitet. Dieses Vorgehen weist Gemeinsamkeiten mit dem Idealtyp „bürgernahe Partizipation“ auf, bei dem es darum geht, quartiersbezogene Investitionen mit einem Partizipationsprozess auf der Ebene der Gesamtstadt bzw. des Bezirkes zu verbinden. In Marzahn-Hellersdorf existiert diese Interaktion zwischen den Ebenen noch nicht wirklich, auch verfügen die Arbeitsgruppen über keine direkte Entscheidungskompetenz, wie es der Idealtyp vorsieht. Ein Blick auf die unten stehende Abbildung (Nr. 6) zeigt jedoch, dass sich das Verfahren von den anderen Bürgerhaushalten in Berlin und Brandenburg deutlich abhebt.

Die aufeinander folgenden kleinen Kreise stehen für eine Serie von Treffen von Kleingruppen mit umfangreichen Diskussionsmöglichkeiten, die bei den anderen Beispielen nicht zu finden sind.

## Idealisierte Verfahren von Bürgerhaushalten in Berlin-Brandenburg

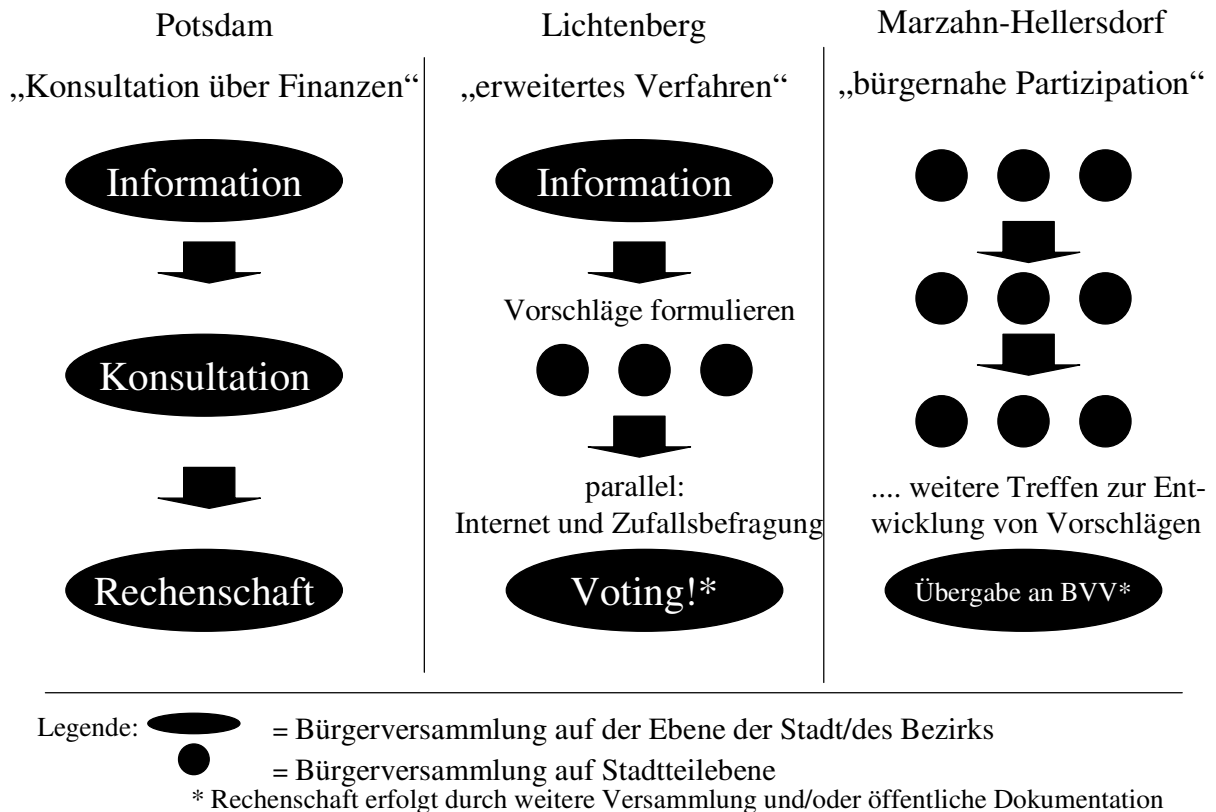


Abb. 6: Idealisierte Verfahren von Bürgerhaushalten in Berlin-Brandenburg

### 3.4 Wie kam es zu den unterschiedlichen Verfahren?

Die unterschiedliche Ausprägung der Verfahren ist zum Teil auf Kenntnisse existierender Verfahren zurückzuführen, zum anderen war es auch eine Frage der Macht und des politischen Kalküls. In Potsdam konnte sich ein Bürgerhaushalt nach dem Vorbild von Porto Alegre nicht durchsetzen, obwohl zivilgesellschaftliche Gruppen und – zeitweilig in recht populistischer Manier - die PDS dies gefordert hatten. Was übrig blieb, war ein Verfahren nach dem Vorbild der Beispiele von Nordrhein-Westfalen einzuführen – was von Oberbürgermeister Jann Jakobs unterstützt wurde. Lichtenbergs Bürgermeisterin Christina Emmrich hat hingegen die Kooperation mit der Bundeszentrale für politische Bildung genutzt, um ein neues Konzept zu erproben. Die Bundeszentrale, insbesondere ihr Mitarbeiter Heino Gröf, warb dafür, eine Abstimmung in das Verfahren aufzunehmen. Das Prestige der Bildungseinrichtung sowie der mit ihr verbundenen parteinahen Stiftungen stärkte dabei den überparteilichen Konsens für dieses Vorhaben. Der Bürgermeister von Marzahn-Hellersdorf, Uwe Klett, war hingegen von Anfang an bestrebt, einen eigenen, stadtteilorientierten Weg zu gehen. Eine absolute Mehrheit in der Bezirksverordnetenversammlung erlaubte es, seine

Vorstellungen durchzusetzen. Die SPD hatte ursprünglich die flächendeckende Einführung von Quartiersfonds gefordert. Die Verlegung des Schwerpunkts von Produkten zu Projekten und damit die Stärkung des Ansatzes der „bürgernahen Partizipation“ war allerdings keine bewusste Entscheidung, sondern wurde bedingt durch das Engagement von aktiven Bürgern: Nach der Pensionierung der für den Bürgerhaushalt verantwortlichen Mitarbeiter war sich die Verwaltung hinsichtlich der Umsetzung des Verfahrens unsicher. Die Teilnehmern nutzen diese Gelegenheit, das Verfahren nach ihren Vorstellungen zu gestalten. Hierbei spielte auch eine Rolle, dass die Verwaltung zu Beginn des Projektes verkündete, dass es kaum Spielraum für finanzielle Veränderungen gäbe.

Auch ausländische Beispiele hatten einen Einfluss auf die Ausgestaltung der hiesigen Verfahren. So hatte der Bürgermeister von Marzahn-Hellersdorf die britische Stadt Salford besucht und den dortigen Bürgerhaushalt kennen gelernt, der sich ebenfalls auf Produkte bezieht. Möglicherweise hat ihn dies darin bestärkt, zunächst einen produktorientierten Ansatz zu wählen. Interessanterweise haben Mitarbeiter des Bezirksamts während einer Exkursion des Landesparlamentes im Oktober 2004 die Pariser Vororte St. Denis und Bobigny besucht und deren quartiersbezogene Partizipationsverfahren kennen gelernt. Ob die Reise tatsächlich den Bürgerhaushalt geprägt hat, kann jedoch nicht eindeutig belegt werden. Klarer sind hingegen die europäischen Einflüsse in Lichtenberg. Das Konzept „Bürgerhaushalt in Großstädten“ ließ die Bundeszentrale für politische Bildung von einem externen Experten überarbeiten.<sup>23</sup> Bei der Erarbeitung des Regelwerkes, das Lichtenberg für seinen Bürgerhaushalt nahezu vollständig übernahm, ließ sich der Berater vom Bürgerhaushalt des Bezirks XI der Stadt Rom leiten. So erfolgt in Lichtenberg wie in Rom zunächst ein Voting in den Stadtteilen und dann auf der Ebene des Bezirks. Das Konzept zur Mobilisierung von Bürgern hat Lichtenberg von Bobigny übernommen. Mit der Anpassung und Umsetzung des Verfahrens wurde die Stadtplanerin Hélène Bernard beauftragt, die mit der aufsuchenden Ansprache Jugendliche und Migranten für den Bürgerhaushalt zu gewinnen versuchte.

#### **4. MOBILISIERUNG VON BÜRGERWISSEN?**

Der Raum Berlin-Brandenburg hebt sich nicht nur durch die Größe der Städte von den bisherigen Bürgerhaushalten ab. Wie oben gezeigt wurde, blieb Christchurch nicht die alleinige Referenz der deutschen Bürgerhaushalte. Dank dem Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure wurde sich auch mit dem Beispiel „Porto Alegre“ auseinandergesetzt. Auch wenn es nicht zu einer direkten Übernahme des Modells kam, so hat die Diskussion über Alternativen dazu beigetragen, dass sich in der Region unterschiedliche Varianten des Bürgerhaushalts herausbilden konnten. Aber haben die neuen Verfahren zu besseren Ergebnissen geführt? In Lichtenberg wird das ambitionierte Partizipationsprojekt von der alternativen Tageszeitung „taz“ als „Volksrepublik“ angekündigt.<sup>24</sup> Dem steht

---

<sup>23</sup> Die Bundeszentrale für politische Bildung beauftragte Carsten Herzberg vom Centre Marc Bloch mit der Ausarbeitung eines Konzeptes. Die Grundlage lieferten die Bausteine, die auf einem Workshops im Berliner Abgeordnetenhaus unter Mitwirkung von Bürgern, Politikern und Verwaltung erarbeitet wurden.

<sup>24</sup> Am 21.05.2005 titelt der Berliner Teil der taz „Lichtenberg wird Volksrepublik“, im inneren der Zeitung folgt ein umfassender Artikel von Eo M  ller, der das Verfahren des Bürgerhaushalt vorstellt.

Marzahn-Hellersdorf um nichts nach, wo der Bürgermeister am 21. Juni 2006 auf einer Einwohnerversammlung in Marzahn Nord-West „Wunder“ verspricht. Was ist daraus geworden? Welche Formen von Bürgerwissen konnten mobilisiert werden?

#### **4.1 Ergebnisse der Evaluation**

Um die Frage nach der Nutzung des Bürgerwissens zu beantworten, sind zunächst verschiedene Arten dieser Wissensform zu unterscheiden. Wir haben hierzu eine Typologie von Yves Sintomer (2008) übernommen, die sechs verschiedene Formen von Bürgerwissen vorsieht: das Nutzerwissen (*savoir d'usage*), das am Allgemeinwohl orientierte Wissen (*bon sens*), das berufliche Wissen (*savoir professionnel diffus*), das Wissen konsultierter Experten (*expertise par délégation*), die Gegenexpertise (*contre-expertise*) und das Wissen über politisch-administrative Institutionen (*savoir politique*). Neben dieser Unterteilung haben wir die Stärke des mobilisierten Bürgerwissens gemessen und entsprechend Punkte von eins (schwach) bis drei (stark) verteilt. Natürlich ist eine solche Bewertung nicht unproblematisch. Wir wollen sie nicht heranziehen, um uns im Detail festzulegen, sondern um allgemeine Tendenzen aufzuzeigen. Unter diesem Vorbehalt lassen sich die Ergebnisse der Evaluation (siehe Abbildung 7) anhand dreier Punkte zusammenfassen:

*Erstens:* Die verschiedenen Formen von Bürgerwissen treten in unterschiedlicher Stärke auf. An erster Stelle ist das Nutzerwissen zu nennen, das auf Erfahrungen beruht, die Bürger im Umgang mit öffentlichen Dienstleistungen machen. Diese Form von Wissen war zusammen mit dem Wissen über politisch-administrative Institutionen bei den untersuchten Bürgerhaushalten mit jeweils sechs Punkten am häufigsten vorzufinden. Eine Zwischenstellung nehmen mit vier Punkten Begründungen ein, die sich auf das Allgemeinwohl beziehen, während bei den Bürgerhaushaltsprojekten eine Gegenexpertise nicht beobachtet werden konnte. Unter letzterem ist eine Expertise zu verstehen, die der in der Verwaltung/Politik vorherrschenden Meinung entgegen steht. Ein solches Wissen kann sich durch konsultierte Experten oder durch eigene, von den Bürgern selbst vorgenommene Untersuchungen artikulieren. *Zweitens:* Gibt es Unterschiede zwischen den Fällen. Das Bürgerwissen ist nicht gleich, sondern tritt bei den untersuchten Bezirken und Städten in unterschiedlicher Stärke auf. Addiert man das Wissen der einzelnen Fallbeispiele, so scheint Marzahn-Hellersdorf das größte Potenzial zu haben; Lichtenberg ist in der Mitte einzuordnen und in Potsdam sind die geringsten Nachweise zu finden. *Drittens:* Ist das mobilisierte Bürgerwissen allgemein nicht sehr stark. Auch bei den stärksten Ausprägungen erreicht es in der Summe nur einen mittleren bis schwach-mittleren Grad (siehe rechte Spalte der Tabelle). Was ist der Grund für die unterschiedlichen Ausprägungen? Oder anders formuliert: Was hat die Artikulation von Bürgerwissen in einigen Fällen gefördert, in anderen verhindert? Um dies besser verstehen zu können, sollen nun einige Beispiele näher betrachtet werden.

## Mobilisierung von Bürgerwissen bei Bürgerhaushalten der Region „Berlin-Brandenburg“ (1. Durchlauf in den Jahren 2005/2006)

	Potsdam	Lichtenberg	Marzahn-Hellersdorf	Stärke des Wissens
<b>Wissen über Institutionen</b>	mittel (2 Punkte)	mittel (2 Punkte)	mittel (2 Punkte)	<b>mittel</b> (6 Punkte)
<b>Nutzerwissen</b>	schwach (1 Punkt)	mittel (2 Punkte)	stark (3 Punkte)	<b>mittel</b> (6 Punkte)
<b>Berufswissen</b>	-	?	schwach (1 Punkt)	<b>schwach</b> (1 Punkt)
<b>externe Gegenexpertise</b>	-	-	-	0
<b>Gegenexpertise der Aktivisten</b>	(stark*) (0 Punkte)	-	-	0
<b>Allgemeinwohl</b>	?	mittel (2 Punkte)	mittel (2 Punkte)	<b>schwach-mittel</b> (4 Punkte)
<b>Wissen insgesamt</b>	<b>schwach</b> (3 Punkte)	<b>schwach-mittel</b> (6 Punkte)	<b>mittel</b> (8 Punkte)	

Klassifizierung: stark = 3 Punkte, mittel = 2 Punkte, schwach = 1 Punkt, „?“ = Daten reichen nicht aus, um eine eindeutige Aussage zu treffen.

\* Partizipation außerhalb des Bürgerhaushalts

Abb. 7: Mobilisierung von Bürgerwissen bei Bürgerhaushalten der Region „Berlin-Brandenburg“

### 4.2 Nutzerwissen

Das Nutzerwissen war überaus stark in Marzahn-Hellersdorf. Bürger bringen hier ihre Erfahrungen mit dem Nahverkehr, dem Zustand von Straßen, Parks, Freizeiteinrichtungen etc. ein. Die Arbeitsgruppen sind thematisch aufgeteilt und halten innerhalb von drei Monaten im Durchschnitt zehn Sitzungen ab.<sup>25</sup> So werden z.B. Exkursionen unternommen oder Mitarbeiter von verschiedenen Fachabteilungen der Verwaltung angehört. Die daraus resultierenden Vorschläge werden in Texten von bis zu einer halben Seite zusammenfasst, die insgesamt eine 30-seitige Dokumentation ergeben. Diese konzentrierte Bürgerexpertise enthält ein detailliertes Nutzerwissen, das zur Einsparung von Kosten bzw. zur Verbesserung von Dienstleistungen beitragen kann. So ist z.B. in Hellersdorf Süd der Umwelt-AG des Bürgerhaushalts aufgefallen, dass „Gerätschaften und Sitzmobiliar“ der ehemaligen Kita „Spatzennest“ noch in gutem Zustand sind und von weiteren Einrichtungen in Anspruch genommen werden könnten. In einem anderen Vorschlag führt die Gruppe an, dass die „durch den Rückbau der Kita Lily-Braun-Straße entstandene Freifläche verwildert und als Müllplatz zweckentfremdet [wird]. Die AG schlägt vor, dass das BA [(Bezirksamt)] zusammen mit anderen Akteuren wie der Wohnungsbaugesellschaft und den Grüninspektoren, die dortigen Bewohner anspricht, um eine Neugestaltung und Pflege der Fläche zu erreichen. So könnte z.B. der angrenzende Spielplatz erweitert werden.“ (Klub 74 – Hellersdorf e.V. 2006).

<sup>25</sup> Während die eine sich mit der Nutzung von Grünflächen und Ökologie beschäftigte, diskutierte die andere soziale und kulturelle Fragen sowie Angelegenheiten von Jugend, Familie und Senioren.

In Lichtenberg hingegen werden die Vorschläge zwar gesammelt, jedoch anschließend nicht mehr diskutiert. Ursprünglich sollte dies durch das Internet ausgeglichen werden, doch die Beiträge waren hier zumindest im ersten Jahr sehr atomisiert. Es gab viele Unterforen und Fragen, in denen sich mit kleinteiligen, mikrolokalen (auf die einzelne Straße bezogene) Problematiken beschäftigt wurde und die den Überblick erschwerten. Dass sich hier dennoch ein Nutzerwissen artikulieren konnte, liegt vor allem an der Hierarchisierung der Vorschläge. Durch die Wahl von Prioritäten zeigen die Bürger an, welche Probleme bzw. Wünsche am dringendsten sind. Auf der Basis ihrer Erfahrungen mit den Einrichtungen und Dienstleistungen des Bezirkes treffen sie eine Entscheidung über die Reihenfolge der Vorschläge. Zählt man die Voten der drei Abstimmungswege Fragebogen, Internet und Bürgerversammlung zusammen, so zeigt sich, dass die Ausarbeitung eines Radwegeplans, der Erhalt der Musikschule sowie die Medienarbeit in den Bibliotheken den Teilnehmern des Bürgerhaushalts am wichtigsten waren. In Potsdam gab es hingegen ganz andere Schwierigkeiten. Zum einen haben kaum Bürger teilgenommen, die ihr Wissen hätten einbringen können.<sup>26</sup> Zum anderen machten Parteien den Bürgerhaushalt zur Bühne ihrer Politik (Herzberg 2006).<sup>27</sup>

#### **4.3 Wissen über Institutionen**

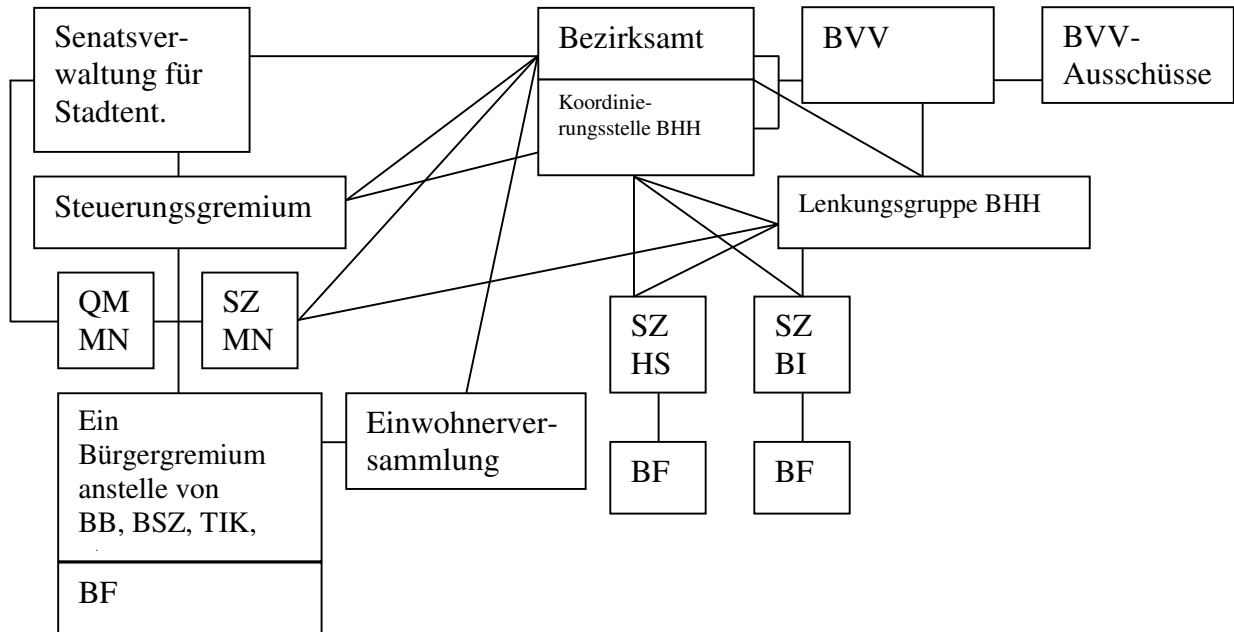
Die Artikulation von Wissen über die politisch-administrativen Institutionen tritt bei allen drei Beispielen auf. Eine besonders interessante Form ist jedoch in Marzahn-Hellersdorf zu beobachten, wo engagierte Bürger die Partizipation im Bezirk als „Strukturensalat“ bezeichnet haben. Sie führen an, dass es zwischen dem Bürgerhaushalt und den anderen Partizipationsprozessen kaum Verknüpfungen gibt. Es geht immer wieder um Projekte für den Stadtteil, ohne dass jedoch eine Zusammenarbeit erkennbar ist. Während einige Verfahren vom Bezirk geschaffen wurden, sind andere mit dem Quartiersmanagement des Landes verbunden. Darüber hinaus gibt es Formen, die sich, wie der Bewohnerbeirat, weitgehend verselbstständigt haben. Um eine effizientere Partizipation zu ermöglichen, wird von den Bürgern ein Organigramm erstellt, das eine Neuordnung der Partizipation im Bezirk vorsieht. Das Wissen hierzu haben sie aus jahrelanger aktiver Teilnahme in verschiedenen Gremien erworben.

---

<sup>26</sup> Unter den durchschnittlich 50 bis 60 Teilnehmern der drei Veranstaltungen waren nur 10 bis 15 Bürger im eigentlichen Sinn. Die übrigen Teilnehmer waren Mitglieder der Verwaltung, der Stadtverordnetenversammlung oder gehörten zu einem Seminar der Universität Potsdam, die das Verfahren verfolgt hat.

<sup>27</sup> So waren z.B. auf einer Bürgerversammlung die ersten zwölf Redebeiträge ausschließlich von Politikern, bis endlich Bürger zu Wort kamen. Bei anderer Gelegenheit formulierte man in populistischer Manier Ansprüche an das Verfahren, die nicht einmal in Porto Alegre hätten erfüllt werden können. (Herzberg 2006).

## Alternatives Organisationsdiagramm der Partizipation in Marzahn-Hellersdorf



QM MN = Quartiersmanagement Marzahn Nord-West  
 SZ MN/HS/BI = Stadtteilzentrum Marzahn Nord-West/Hellersdorf Süd/Biesdorf  
 BB = Bewohnerbeirat  
 BF = Bürgerforum  
 BHH = Bürgerhaushalt  
 BSZ = Beirat Soziales Stadtteilzentrum  
 TIK = Tat im Kiez = ein durch das Programm LOS finanziertes Projekt, das mit einem Jugendclub im Stadtteil Marzahn-Nord verbunden ist.

Abb. 8: Alternatives Organisationsorganigramm der Partizipation in Marzahn-Hellersdorf

Wie aus der oben stehenden Abbildung (Nr.8) zu ersehen ist, wird vorgeschlagen, den Stadtteilzentren ein stärkeres Gewicht zu geben. So sollte z.B. das Stadtteilzentrum von Marzahn Nord-West in Zusammenarbeit mit dem Quartiersmanagement-Büro die Verwaltung des Programms „Soziale Stadt“ übernehmen. Weil dies jedoch vom Land abgelehnt wurde, hat man angeregt, alle Partizipationsprozesse vom selben Steuerungsgremium aus zu koordinieren. In diesem sollten nicht mehr wie bisher nur das QM und das Stadtteilzentrum vertreten sein, sondern zwecks besserer Absprachen auch das Bezirksamt. Auf der Seite der Bürger wurde angedacht, die verschiedenen, verwirrenden Beteiligungsverfahren in einem Bürgergremium zusammenzufassen, das die Aufgaben der bisherigen Prozesse (Bewohnerbeirat, Tat im Kiez, Bürgerhaushalt etc.) wahrnimmt. Das Organigramm zirkulierte in verschiedenen Einrichtungen und in der Bezirksverwaltung, letztlich wurden die Anregungen jedoch nicht umgesetzt.

Ähnlich ist es in Potsdam. Ein Bürger hat hier ebenfalls vorgeschlagen, die Partizipation anders zu organisieren. Wie nachfolgender Auszug aus dem Brief an die Stadtverwaltung

veranschaulichen soll, wurde dabei sowohl ein institutionelles Wissen über den Bürgerhaushalt als auch über die Strukturen der Verwaltung mobilisiert:

*„Mir scheint folgendes Verfahren sinnvoll, um ernsthaftes Arbeiten der Bürger an ihren Vorschlägen zu ermöglichen: Bei der **ersten Veranstaltung** werden – nach der Vorstellung der Eckdaten wie in diesem Jahr – die Haushaltsvorschläge gesammelt. Die Bürger sollten vor der ersten Veranstaltung erfahren, dass sie Haushaltsvorschläge einbringen können bzw. sollen, so dass sie sich vorbereiten können [...]. Die einzelnen Vorschlagspakete werden in der **zweiten Sitzung** diskutiert: Mehrere Bürger bilden Kleingruppen, am besten sind mindestens zwei Gruppen pro Vorschlagspaket. Den Gruppen sind ein bis zwei Verwaltungsmitarbeiter als Experten zugeordnet, ebenso aber auch ein oder mehrere Stadtverordnete.“  
Kommen die Gruppen zu unterschiedlichen Ergebnissen bzw. wollen/können sie nicht entscheiden, dann geht die Sache in die **dritte Runde** [...] Hier sind nur noch die strittigsten Sachen auf dem Tisch. Wie bei den Schweizer Volksabstimmungen sollten hier Argumentationspapiere von Befürwortern und Gegnern ausgearbeitet werden“ Meyerhöfer 2006.*

Obwohl das Verfahren von verschiedenen Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung als unzureichend kritisiert wird, geht die Verwaltung auf die Expertise nicht ein. Auf der Rechenschaftsveranstaltung des Bürgerhaushalts kommt es daraufhin zur einer hitzigen Debatte, in der sich der Antragsteller beschwert, dass er von der Verwaltung auf seine dreiseitige Expertise nur eine „rotzige Antwort“ in Form einer kurzzeiligen Mail erhalten hatte.<sup>28</sup>

#### **4.4 Weitere Formen des Bürgerwissens**

Um den Nutzen von am Allgemeinwohl orientiertem Wissen zu verdeutlichen, haben wir in dem nachfolgenden Kasten einen Fall näher dokumentiert. Wie dort zu lesen ist, tun sich die Teilnehmer offensichtlich schwer, eine Forderung von den Kindern und Jugendlichen zu übernehmen. Es wird nach verschiedenen Legitimationsgrundlagen gesucht. So reichen die vom Kinder- und Jugendbüro durchgeführten Befragungen als Begründung nicht aus. Auch das Nutzerwissen, dass es am „*Wochenende nur zwei offene Einrichtungen [gibt], die jedoch total überfüllt sind*“, überzeugt die Anwesenden nicht. Letztlich ist für die Entscheidung der Arbeitsgruppe maßgeblich, dass sie als „Bürger“ stellvertretend einen Vorschlag für die abwesenden Kinder formulieren: „*Wir, die Bürger des Stadtteils, erheben den Vorschlag in unserem Namen und auf der Basis unserer Erfahrungen.*“, erklärt Klaus. Und Monika stimmt ihm zu: „*Es ist doch einfach, als Bürger können wir den Vorschlag nur unterstützen, wenn er auch unserer Meinung widerspiegelt.*“

#### **Diskussion über die Öffnung von Jugendfreizeiteinrichtungen am Wochenende**

Bei der Versammlung der Arbeitsgruppe des Bürgerhaushalts im Stadtteil Marzahn Nord-West am 21. März 2006 werden die eingegangenen Vorschläge diskutiert. Die *Moderatorin* aus dem Stadtteilzentrum sagt, dass der vorliegende Vorschlag präzisiert werden muss. In

<sup>28</sup> Zur Ehrenrettung der Potsdamer Verwaltung muss gesagt werden, dass Beschwerden und Anregungen inzwischen mitunter ausführlich beantwortet werden.

dem ursprünglichen Antrag steht, dass er von Kindern und Jugendlichen des Quartiers stammt. Ihrer Meinung nach müsse genauer gesagt werden, um welche Kinder es sich handelt, da bei dem heutigen Treffen keine Kinder anwesend seien. *Monika* (40 Jahre, Einwohnerin und Erzieherin im Jugendklub des Quartiers) erklärt, dass der Vorschlag auf den Ergebnissen einer Umfrage basiert. Er wurde von ungefähr 20 Kindern formuliert, die regelmäßig ihren Klub besuchen. *Fabian* (40 Jahre, arbeitslos, ehrenamtlich tätiger Einwohner im Klub von Monika) unterstützt diese Meinung und gibt seine Beobachtung kund: „Am Wochenende gibt es im Stadtteil nur zwei offene Einrichtungen, die allerdings total überfüllt sind“. Die *Verantwortliche des Kinder- und Jugendbüros* ist der Meinung, dass es sein kann, dass der Vorschlag bei der von ihr an die Schulen und Freizeiteinrichtungen versendeten Umfrage wieder auftauchen könnte. Die Frage ist nun, ob von daher der Vorschlag von der Liste der heutigen Tagesordnung gestrichen werden könnte oder ob er bleiben solle. *Martin* (60 Jahre, Journalist in Rente und Teilnehmer bei fast allen Partizipationsprozessen im Quartier) regt an, dass der Vorschlag sich nicht nur auf Kinder beziehen soll, sondern auf Freizeitmöglichkeiten für Familien im Allgemeinen. So habe er beobachtet, dass der Abenteuerspielplatz am Wochenende geschlossen sei. *Klaus* (60 Jahre, Firmenchef im Ruhestand, verantwortlich für die Öffentlichkeitsarbeit des Bewohnerbeirates) äußert sich: „Wir, die Bürger des Stadtteils, erheben den Vorschlag in unserem Namen und auf der Basis unserer Erfahrungen.“ *Monika* setzt schließlich der Diskussion ein Ende: „Es ist doch einfach, als Bürger können wir den Vorschlag nur unterstützen, wenn er auch unsere Meinung widerspiegelt.“

Auch wenn auf das berufliche Wissen (1 Punkt) der Teilnehmer bisher nicht so stark eingegangen wird, scheinen die Potenziale hoch zu sein. In den Arbeitsgruppen von Marzahn-Hellersdorf haben wir verschiedene Beispiele gefunden, bei denen sich diese Wissensform artikuliert. Bürger bringen hier ihre Kenntnisse als Stadtplaner, Biologen und Journalisten ein. Ein Vorschlag, der sogar umgesetzt wurde, betrifft die Beschneidung von Grünflächen: „*Die Arbeitsgruppe hat bei ihren bisher zwei durchgeführten Kiezspaziergängen festgestellt, dass unseres Erachtens der Rückschnitt der Grünstreifen fachlich und zeitlich falsch durchgeführt wird. So raubt der Rückschnitt in der Winterzeit den heimischen Vögeln eine Nahrungsquelle. Es wird angeregt, anstelle einer zu dichten Bepflanzung der Grünstreifen, mit dem Bedarf eines häufigen, teilweise radikalen Rückschnittes, lichter zu pflanzen, und den Sträuchern mehr Platz zum wachsen zu geben. Daraus würde sich sowohl in der Anpflanzung als auch in der Pflege eine Kostenersparnis ergeben*“ (Klub 74 – Hellersdorf e.V., 2006). Die Argumentation mit den Wachstumsperioden lässt ein berufliches Wissen erkennen. Gleichzeitig wird aber auch ein Nutzerwissen mobilisiert, denn die Bürger hatten beobachtet, wann bisher die Grünstreifen beschnitten wurden. Ein weiteres Beispiel der Mobilisierung von Berufswissen findet sich im Vorschlag zur Einrichtung eines geologischen Lehrpfades wieder. Hier wird ausdrücklich erwähnt, dass ein Experte der Gruppe angehört hat: „*Durch die Mitarbeit von Herrn Schlegel, Vereinsmitglied des Deutschen Geologischen Volkskundevereins, ist die AG aufmerksam geworden auf die Findlingswiese Erich Kästner / Peter-Huchel-Straße. Die AG schlägt vor, diese Stelle zu einem geologischen Lehrpfad zu gestalten. Der Geologie – Verein bietet seine Mithilfe bei der topografischen Vermessung an. Eine Kooperation mit einer Schule vor Ort, z.B. für Projekttag wird angestrebt. Das*

*Bezirksamt wird aufgefordert nach Vermessung eine Schautafel zu finanzieren“ (Klub 74 – Hellersdorf e.V., 2006).*

An dieser Stelle soll noch auf die Gegen-Expertise hingewiesen werden. Ein solches Wissen konnten wir bei den untersuchten Bürgerhaushalten nicht beobachten. Es konnte nur bei Partizipationsprozessen vorgefunden werden, die einen hohen Grad an Autonomie aufweisen. Ein Beispiel hierfür ist der Beirat „Neue Mitte“ in Potsdam, der sich aus Fachleuten und Bürgern zusammensetzt, die von den Parteien nach Proporz berufen werden. Aufgabe des Gremiums ist es, die Stadtverwaltung bei der Planung des Potsdamer Zentrums zu unterstützen. Der Beirat kann seine Tagesordnung selbst bestimmen sowie Einsicht in Unterlagen der Verwaltung nehmen. Durch Inanspruchnahme dieser Kompetenzen gelang es einem Mitglied, ein von der Verwaltung vorgelegtes Gutachten zu widerlegen. In diesem Papier sollte bestätigt werden, dass der Bau einer Straßenbahnbrücke durchaus wirtschaftlich sei. Die Brücke wäre notwendig gewesen, um den Aufbau des Potsdamer Stadtschlusses, der von der Mehrheit der Parteien unterstützt wird, realisieren zu können.<sup>29</sup> Zur Berechnung der Kosten beauftragte die Verwaltung ein privates Institut, dessen Gutachten jedoch nach Meinung des Bürgers gravierende Fehler aufweise und aus politischen Interessen manipuliert worden sei. Die zuständigen Beigeordneten bezeichneten dies als „Nebelbomben“. Dem Bürger wurde vorgeworfen, dass es ihm nur darum ginge, das Handeln der Verwaltung zu behindern. Als Sanktionsmaßnahme belegte der städtische Sanierungsträger den „Querulanten“ mit einem Hausverbot, mit dem er von der Teilnahme der Beiratssitzungen ausgeschlossen werden sollte. Als jedoch der Rechnungshof die Fehlerhaftigkeit bestätigte, war die Verwaltung gezwungen, ihre Berechnungen zu korrigieren.

#### **4.5 Wissen ohne Wirkung?**

Wie an den Beispielen gezeigt wurde, mobilisierten die untersuchten Bürgerhaushalte verschiedene Formen von Bürgerwissen. Sie wären somit in der Lage, zu einer Modernisierung der Verwaltung beizutragen: Der Vorschlag für die müllbedeckte Grünfläche der ehemaligen Lily-Braun-Kita trägt zu einer optimierten Flächennutzung bei; die Prioritätensetzung der Bürger in Lichtenberg beschleunigt intern Abstimmungsprozeduren und zeigt an, wofür vorrangig Geld ausgegeben werden soll; der Vorschlag zur richtigen Beschneidung der Grünflächen ist im Zusammenhang der Steigerung der Produktqualität und der Verringerung von Kosten zu sehen; und nicht zuletzt wäre die Potsdamer Verwaltung bei Abgabe ihres Fördermittelantrages nicht unter Zeitdruck geraten, hätte sie die Korrekturen des Bürgers ohne Widerstand aufgenommen. Im Gegensatz zu diesen Potenzialen stehen die eigentlichen Effekte der beschriebenen Verfahren: In Marzahn-Hellersdorf sieht es zwischenzeitlich so aus, als wenn der Bürgerhaushalt nicht zu Ende geführt wird, bis ein Jahr später schließlich eine Rechenschaft erfolgt. In Potsdam kommt es sogar zu einem offenen Eklat: Die Stadtverordnetenversammlung weigert sich, die Ergebnisse des Bürgerhaushalts anzuerkennen, um damit gegen die Verwaltung zu protestieren, die nach Meinung der

---

<sup>29</sup> In Potsdam gibt es u.a. aufgrund der hohen Kosten eine zentrale Diskussion über den Wiederaufbau des Stadtschlusses. Als die Politik keine Einigung erzielt, wird eine Bürgerbefragung durchgeführt, auf dessen Grundlage nun der Beschluss gefasst wurde, für den Brandenburgischen Landtag einen Neubau auf dem Grundriss des alten Schlosses zu errichten.

Politiker die Bürgerbeteiligung zu nachlässig durchgeführt habe. Daraufhin wird das Verfahren von Lichtenberg übernommen und im Jahr 2007 ein zweiter Anlauf gestartet.

Es wäre jedoch vermessen zu sagen, dass es gar keine Effekte gab. Auch wenn von einer Volksrepublik nicht die Rede sein kann - in Lichtenberg hat der Bürgerhaushalt erheblich zu einem Stadtmarketing beigetragen. Der Bezirk gilt mittlerweile als nationales Vorbild und findet auch auf verschiedenen Konferenzen im Ausland Beachtung. Darüber hinaus wird auf dem Gebiet der Modernisierung immer wieder von einer Öffnung der Verwaltung und von mehr Bürgerfreundlichkeit gesprochen. Auch in Marzahn-Hellersdorf wurde eine Reihe von Projektvorschlägen umgesetzt. Eine nähere Auskunft dazu ist dem Statusbericht zur Projektumsetzung zu entnehmen, der dem Abschlussbericht des Bezirksamts beiliegt. Das gleiche gilt, wenn auch in bedeutend abgeschwächter Form, für Potsdam. Unser Argument ist jedoch, dass diese Effekte noch in einem relativ ungünstigen Verhältnis zum betriebenen Aufwand stehen. Wir wollen den betroffenen Bezirken und Städten nicht ihren guten Willen absprechen. Gerade deswegen weisen wir daraufhin, dass die Lücke zwischen mobilisiertem Bürgerwissen auf der einen und realen Wirkungen der Verfahren auf der anderen Seite noch groß ist.

## **5. TECHNISCHE DEMOKRATIE - NUR EINE UTOPIE?**

In unseren Beispielen konnten wir zeigen, dass bei den Bürgerhaushalten der Region die technische Demokratie auf der ersten und zweiten Stufe verweilt: Während es in Potsdam vor allem darum ging, das Wissen der Bürger zu erweitern, artikulierte sich in Lichtenberg und Marzahn das Wissen der Bürger deutlicher und wurde in Maßnahmen und Projekte überführt. Zu einem sich gegenseitig verstärkenden Wissenskreislauf zwischen Bürgern und Verwaltung kam es jedoch in keinem der Fälle. Im letzten Teil unseres Beitrages möchten wir deshalb diskutieren, wie das Bürgerwissen tatsächlich in einem bedeutenden Maße zu einer Modernisierung der Verwaltung genutzt werden kann. Unsere nachstehenden Empfehlungen beziehen sich nicht nur auf den Bürgerhaushalt, sondern können auch auf andere Partizipationsverfahren angewendet werden.

### **5.1 Mangelnde Deliberation**

Eins der größten Probleme liegt in der einseitigen Ausrichtung des Diskussionsprozesses. Es ist nicht das Gleiche, ob Fragen im Plenum oder in einer Kleingruppe gestellt werden können oder ob für die Diskussion ein oder mehrere Treffen vorgesehen sind. Unter diesen Kriterien bot Marzahn-Hellersdorf die besten Voraussetzungen. Allerdings bestand hier ein Problem darin, dass die Mitarbeiter der Verwaltung nicht kontinuierlich am Diskussionsprozess teilgenommen haben. Die Gesprächspartner wechselten und stellten keine modernisierungsbezogenen Nachfragen. Es wirkte so, als wenn sie diesem Austausch nicht viel abgewinnen könnten. Möglicherweise lag dies daran, dass beide Akteure eine unterschiedliche Sprache sprechen. *„Wer mitreden will“, so ein Teilnehmer in Hellersdorf Süd, „muss natürlich wissen, wovon er redet. Ich weiß nun schon, was ein Produkt und ein Produktblatt ist. Was ‚NatUm‘, ‚StaplVerm‘ und ‚TBA‘ ist, hat sich mir nach einigem Nachdenken erschlossen. Was „T-Jugendsozialarbeit“ ist, habe ich noch nicht rausgekriegt.*

*Und hier hoffe ich natürlich auch auf einen Lernprozess im Bezirksamt.*<sup>30</sup> Dabei genügt es nicht, wenn die Verwaltung ihre Sprache in die der Bürger übersetzt, sondern sie muss auch lernen, die der Teilnehmer zur Optimierung ihrer eigenen Arbeit zu nutzen. Dies geschieht im besten Fall durch Fragen an den Stellen, wo Informationen fehlen und Bürger unter Mobilisierung der verschiedenen Wissensformen helfen können. Solche Punkte zu erkennen, sollte zur Schulung der Verwaltung und zur Vorbereitung von Partizipationsprozessen gehören.

Zur Strukturierung der Diskussion hat sich des Weiteren das Voting-Verfahren von Lichtenberg bewährt. Es ermöglicht den Bürgern, sich autonom zu äußern und die Logik des „selektiven Zuhörens“ zu überwinden. Gerade bei Großgruppen kann dies zur Klärung der Prioritäten beitragen. Für eine gute Deliberation möchten wir von daher eine Verbindung von Momenten der Kleingruppendiskussion und einer Abstimmung empfehlen, an der möglichst viele Bürger teilnehmen.

## **5.2 Mobilisierung der „richtigen“ Teilnehmer**

Von den Verfechtern der technischen Demokratie wird großer Wert auf die Zusammensetzung der Teilnehmer gelegt. Testart (2005) spricht von einem „hybriden Forum“, das sich aus Bürgern unterschiedlichen Alters, unterschiedlicher Herkunft sowie politischer Orientierung etc. zusammensetzt. Mit dieser breiten Komposition wird beabsichtigt, möglichst unterschiedliche Formen von Bürgerwissen zu mobilisieren und natürlich Empfehlungen zu bekommen, die die Meinung der Gesamteinwohnerschaft widerspiegeln. Um dies zu erreichen, wurde sich in Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg der Zufallsauswahl aus dem Einwohnermelderegister bedient. Die Ergebnisse waren dabei sehr unterschiedlich. Anhand der Untersuchungen anderer Autoren (Klages/Daramus 2007, Engelmann 2006) ist bekannt, dass die Teilnehmer in keinem der Beispiele die Struktur der Einwohner widerspiegeln. Überrepräsentiert waren vor allem die Altersgruppen über 50 Jahren, während Jugendliche und junge Erwachsene – mit Ausnahme von Lichtenberg - verhältnismäßig wenig vertreten waren. In Marzahn-Hellersdorf konnten wir beobachten, dass die nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürger nach und nach den Sitzungen fernblieben, so dass zum Schluss nur die „aktiven Bürger“, d.h. diejenigen, die sich bereits in anderen Partizipationsverfahren engagierten, ihr Wissen einbrachten.

An dieser Stelle kann nicht geklärt werden, warum die per Zufall ausgewählten Bürger verloren gingen. Erfahrungen mit der Planungszelle (Dienel 1997) zeigen jedoch, dass auch zufällig ausgewählte Bürger zu einer über mehrere Tage hinausgehenden Zusammenarbeit gewonnen werden können, wenn die Rahmenbedingungen (Information, Aufwandsentschädigung etc.) stimmen. Eine Alternative hat Lichtenberg aufgezeigt, wo zufällig ausgewählte Bürger punktuell eingebunden wurden. Sie stellten eine Art Kontrollvariable dar. Um zu sehen, ob der Bürgerhaushalt von „Lobbygruppen“ dominiert wurde, hat man Abstimmungsbögen auch an zufällig ausgewählte Bürger verschickt und die Ergebnisse mit denen der Bürgerversammlungen verglichen. Dabei erwies es sich für die

---

<sup>30</sup> *Jotwd*, 1/2006, p. 12.

Repräsentativität als sehr förderlich, die Briefe nicht nur zu verschicken, sondern (ohne aufdringlich zu sein) ggf. auch einen Erinnerungsanruf zu tätigen. Auf diese Weise meldeten sich nicht nur die aktiven und engagierten Bürger zurück, sondern auch solche, die normalerweise Partizipationsverfahren fernbleiben. Dass verhältnismäßig viele Jugendliche und junge Erwachsene an dem Verfahren teilgenommen haben, lag insbesondere an der „aufsuchenden Ansprache“. An die Jugendlichen wurden nicht nur Materialien verschickt, sondern man ist zu ihren Treffpunkten (Jugendzentren und Freizeiteinrichtungen) gegangen, um sie zu informieren und zu den Versammlungen des Bürgerhaushalts einzuladen.

### **5.3 Angst vor dem autonomen Bürger**

Eine nicht zu übersehende Herausforderung besteht in der Mobilisierung einer Gegenexpertise. In der technischen Demokratie wird gerade die Formulierung von Gegenpositionen als ein Schritt gesehen, der die Produktion von Wissen voranbringt. Bei den Bürgerhaushalten in Berlin-Brandenburg, aber auch im übrigen Deutschland, ist die Gegenexpertise der Bürger weitgehend abwesend. Ein Grund dafür ist die starke Kontrolle der Verfahren. Eine Gegenexpertise konnte sich nur dort artikulieren, wo Bürger mehr Autonomie haben, wie es bei dem Beirat „Neue Mitte“ in Potsdam der Fall war. Bei den meisten Bürgerhaushalten hingegen werden Tagesordnung und Zeitpunkt von der Verwaltung festgelegt. Dabei hat sich in Marzahn-Hellersdorf gezeigt, dass bei Verfahren mit mehr Autonomie das Bürgerwissen insgesamt umfangreicher ist. Entscheidend ist in diesem Punkt die Rolle der Moderation. Unterstützt sie die Eigenständigkeit der Bürger oder ist sie der verlängerte Arm der Verwaltung? In Potsdam hatte Tim Jäger die Moderation des Bürgerhaushalts übernommen. Der auch bei den Kritikern des Bürgerhaushalts anerkannte Moderator des RBB-Regionalfernsehens scheute sich nicht, die Verwaltung unter Druck zu setzen und nachzuboahren. Als bei der Informationsveranstaltung ein Bürger wissen wollte, wie viel Geld die kommunalen Unternehmen für Sponsoring ausgeben, antwortete der Kämmerer ausweichend und berief sich auf die Geheimhaltungspflicht des GmbH-Gesetzes. Doch Jäger hakte nach: „*Warum dürfen wir nicht wissen wie viel Sponsoringgelder der SV Babelsberg von den städtischen Betrieben erhält? Warum diese Geheimniskrämerei!*“. Die Bürger waren auf diese Weise punktuell in der Lage, die Verwaltung zu kontrollieren, auch wenn das Verfahren ansonsten stark reglementiert war.

Natürlich muss Partizipation gut geplant sein und Bürger erwarten auch, dass die Verwaltung ihnen Strukturen anbietet. Aber ein zu enger Rahmen kann die Entwicklung von Potenzialen behindern. Oft werden Themen eingegrenzt und Verfahren vorgegeben, weil befürchtet wird, dass Bürger Forderungen erheben, die von Seiten der Entscheidungsträger nicht für realisierbar gehalten oder nicht gewünscht werden. Statt eine Diskussion solcher Themen zu vermeiden, sollte man sich ihr stellen. In dem Austausch der Meinungen liegt auch die Chance der Überzeugung bzw. des Auffindens alternativer Lösungen.

#### **5.4 Grenzen der technischen Demokratie**

Es fällt auf, dass haushaltsspezifisches Wissen im engeren Sinne, also betriebswirtschaftliche oder kameralistische Hinweise, so gut wie gar nicht geäußert worden sind. Die Mobilisierung von Bürgerwissen sollte daher auf einer Arbeitsteilung beruhen: Die Bürger geben Empfehlungen auf der Basis ihres Wissens, wobei es der Verwaltung obliegt, dieses in budgetrelevante Schritte zu übersetzen. Genau diese Umsetzung scheint im Moment noch nicht optimal zu funktionieren. Möglich aber auch, dass es gar nicht die Absicht ist, das Wissen der Bürger zu nutzen, sondern dass es bei den Bürgerhaushalten in Deutschland vorrangig darum geht, den Bürgern in Zeiten der Krise die eingeschränkte Finanzsituation verständlich zu machen bzw. den Kontakt zwischen Verwaltung und Bürgern durch neue Gesprächsmöglichkeiten zu verbessern. Um weitergehende Effekte zu erreichen, scheint die Frage grundlegend zu sein, ob Partizipation von den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung als Chance oder als Bedrohung wahrgenommen wird. Darüber hinaus kann auch ein „gutes Verfahren“ allein nicht unbedingt zu Verbesserungen führen. Es kommt ebenso darauf an, ob der Bürgerhaushalt in einen umfassenden Modernisierungsprozess eingebunden ist. Es kann nicht erwartet werden, dass Partizipation die Reform der Verwaltung ersetzt - sie kann sie nur begleiten.

## BIBLIOGRAFIE

### Literatur

- Banner, Gerhard, 1998a): Der Gemeindehaushalt – am Bürger vorbei? Referat zur Auftaktveranstaltung zum Projekt „Bürgermitwirkung am Haushaltsplan“ im Landsratsamt Villingen am 12.11.1998, Villingen
- 1998b): Von der Ordnungsgemeinde zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat, in: Der Bürger im Staat, Nr. 4/1998, S. 179-186
- Bill, Tony/Collinge, Chris/Worrall, Les, 1998: Managing Strategy in Local Government, in: International Journal of Public Sector Management, Volume 11, Nr. 6/1998, S. 472-493
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun, 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune (Modernisierung des öffentlichen Sektors 22), Berlin, Edition Sigma
- Cuny, Cécile, 2005: La réforme territoriale dans la région de Berlin-Brandebourg, *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 99
- 2007: Inhabitants and Bourgeois: Historical Perspectives on popular consultations in today's Berlin, in: Rabier (eds.): *Fields of expertise: London and Paris since 1600*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing.
- Cuny, Cécile/Topçu, Sezin/Serrano-Velarde, Kathia (Hg.), 2008: Sciences citoyennes, raison ordinaire et démocratie. Perspectives franco-allemandes. Paris, L'Harmattan (deutsche Fassung wird voraussichtlich im Berliner Journal für Soziologie erscheinen)
- Dienel, Peter C., 1997: Die Planungszelle, Opladen, Westdeutscher Verlag, 4. Auflage
- Eising, Ute, 2005: Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung in der Kooperativen Demokratie. Eine kritische Bestandsaufnahme des Bürgerhaushalts, Konstanz, Diplomarbeit an der Universität Konstanz
- Callon, Michel, 1999 : Des différentes formes de démocratie technique, in : Cahiers de la sécurité intérieure Nr. 38 (1999), S. 37-54
- Callon, Michel/Lascoumes, Pierre/Barthe, Yannick, 2001: Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Paris, Le Seuil
- Engelmann, Anita, 2006: Bürgerhaushalt Berlin Marzahn-Hellersdorf, Berlin, Abschlussbericht
- Herzberg, Carsten, 2006 : Der Bürgerhaushalt – ein Transformationsprojekt der Linken ?, in: Utopie kreativ, Nr. 1993 (2006), S. 1015-1019
- 2003: Bürgerhaushalt für Berlin (Sozialwissenschaften Heft 21), Berlin, Technische Universität
- 2001 (dritte Auflage 2006): Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann, Münster, Lit-Verlag
- Klages, Helmut/Daramus, Carmen, 2007: Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg (Speyerer Forschungsberichte 249), Speyer, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
- Kleger, Heinz/Franzke, Jochen (Hg.), 2006: Kommunalen Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams, Potsdam, Universitätsverlag
- Klein, Hendrikje, 2006: Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg für das Haushaltsjahr 2007, Berlin, Rosa-Luxemburg-Stiftung / Bezirksamt Lichtenberg von Berlin
- Reichard, Christoph et al., 2002: Konkurrieren statt Privatisieren (Arbeitsheft des KWI 3), Potsdam, KWI - Kommunalwissenschaftliches Institut

- Sintomer, Yves, 2008: Du savoir d'usage au métier de citoyen ?, in : Cuny, Cécile/Topçu, Sezin/Serrano-Velarde, Kathia (Hg.): Sciences citoyennes, raison ordinaire et démocratie. Perspectives franco-allemandes. Paris, L'Harmattan (deutsche Fassung wird voraussichtlich im Berliner Journal für Soziologie erscheinen)
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja 2007: Eine neue Demokratie. Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? (im Erscheinen)
- 2005: Participatory Budgets in a European comparative approach. Volume II (Documents), Berlin, Centre Marc Bloch/Humboldt Universität zu Berlin/Hans-Böckler-Stiftung, www.buergerhaushalt-europa.de [Rubrik „Downloads“]
- Weise, Sebastian, 2006: Bürgerhaushalt in Berlin. Das Bürgerhaushaltsprojekt des Bezirkes Lichtenberg, Münster, Lit-Verlag
- Pröhl, Marga (Hg.), 1998: The Evolving Organization – Building Trust in Local Government. International Research and Good Practices. “Cities of tomorrow” On the road to becoming a learning organization, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung
- Testart, Jacques, Renouveau de la démocratie participative, in : Le monde diplomatique, Nr. 2/2005 (Februar), französische Ausgabe, S. 24,

## **Quellen**

- Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, 2007: Abschlussbericht. Projekt B8. Partizipative Haushaltsaufstellung, - beschluss und –kontrolle im Bezirk (Bürgerhaushalt), Berlin
- 2005: Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2006/2007, Bezirkshaushaltsplan, Berlin
- Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin, 2006: Partizipative Haushaltsplanaufstellung, - entscheidung und –kontrolle im Bezirk Marzahn-Hellersdorf, Berlin, Abschlussbericht, Berlin
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung, 2005: Bürgerhaushalt in Großstädten, Bonn
- 2003: „Berliner Bürgerinnen und Bürger beraten über den Haushalt – Berlin-Mitte als Modell?“, Workshopbericht vom 10. Dezember 2003, Bonn.
- Jot wd – Bürgerzeitung aus Marzahn-Hellersdorf, Nr. 1/2006
- KGSt, 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht 12/1991, Köln
- Klub 74 – Hellersdorf e.V., 2006: Rede mit – Verwalte mit – Entscheide mit. Bürgerhaushalt in Hellersdorf Süd, Dokumentation
- kommunalpolitisches forum berlin, 2003: Bürgerhaushalt Berlin-Mitte, Berlin
- Landeshauptstadt Potsdam, 2006a): Haushaltssatzung der Landeshauptstadt Potsdam mit Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2006, Potsdam
- 2006b): Bürgerhaushalt 2006. Liste der Bürgerinnen und Bürger. Votum der Fraktionen. Votum des Ausschusses, Potsdam, Dokumentation der Entscheidungen über die Bürgervorschläge
- 2005: Sozialbericht 2004/2005, Potsdam
- Meyerhöfer, Wolfram, 2006: Diskussionspapier zur Verfahrensdurchführung Bürgerhaushalt Potsdam, Brief an die Stadtverwaltung Potsdam
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz Berlin, 2002: Armut und soziale Ungleichheit in Berlin, Berlin

## ANHANG

### Allgemeine Daten

	Berlin (Land)	Lichtenberg	Marzahn- Hellersdorf	Potsdam
<b>Bevölkerung</b>				
Einwohner	3.391.264	257.914	70.944 <sup>2</sup> (249.881)	144.544
Fläche in ha	89.175	5.229 ha	6.180 ha	18.729
Einwohner je ha	38	49,7	40,4	7,9
Ausländeranteil	13,3%	7,4%	3,3%	5,4%
<b>Soziales</b>				
Arbeitslose	15,7% (2000)	14,3 (2000)	17,9% (2002)	um die 10%
Sozialhilfeempfänger pro 100 Einw.	6,7 (2000)	4,6 (2000)	7,3 (2004)	3,7
Durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen	1431,62 (1999)	1444,4 (1999)	1586,03 (1999)	1.501 Euro (2001)
<b>Finanzen</b>				
Haushaltsvolumen	20.318 Mio. Euro (2006)	514 Mio. Euro (2006)	388 Mio. (2006)	465 Mio. Euro (2006)

<sup>1</sup> Jahr 2000, Potsdam mittlerer Wert

<sup>2</sup> Pilotstadtteile Biesdorf, Marzahn Nord-West und Hellersdorf Süd

Quellen: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (<http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/>), Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz Berlin (2002), Landeshauptstadt Potsdam (2005), Bezirksamt Lichtenberg von Berlin (2005),

### Wahlergebnisse

Wahl	Berlin (BVs)		Lichtenberg		Marzahn- Hellersdorf		Potsdam	
	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2003	1998
Wahlbeteiligung	55,8	66,9	48,4	61,7	48,8	60,1	45,74	79,92*
Politisches System	-	-	kollegiale Regierung		kollegiale Regierung		halb präsidentiell	
Partei Bürgermeister			PDS	PDS	PDS	PDS	SPD	SPD
Name Bürgermeister			Christina Emmrich	Christina Emmrich	Dagmar Pohle	Uwe Klett	Jann Jakobs	Matthias Platzeck
CDU	23,7	26,9	10,1 (5)	12,9	13,0 (7)	14,8	19,2 (10)	12,98
SPD	30,6	30,9	28,9 (17)	22,5	25,0 (15)	20,8	22,8 (11)	39,3
PDS/Linke	14,0	19,6	39,8 (23)	51,8	38,2 (22)	51,1	33,75 (17)	32,08
Grüne	13,9	10,2	5,8 (3)	2,9	5,1 (3)	2,5	6,23 (3)	7,3
FDP	6,5	7,5	4,2 (2)	3,9	5,0 (3)	4,4	2,29 (1)	1,82
NPD	1,8	0,8	5,9 (3)	2,3	6,4 (3)	2,6	-	-
DVU	-	-	-	-	-	-	1,52 (1)	-
Wählergruppen/Statt Parteien (insgesamt)	?	?	-	-	2,0 (-)	2,0	13,95 (7)	6,52
WASG	3,0	-	4,9 (2)	-	4,8 (2)	-		
Weitere Parteien			0,4 (-)	0,4	0,5 (-)	0,5	0,25 (-)	-

\* gleichzeitige Bundestagswahl

Quelle: Landeswahlleiter Land Brandenburg, Landeswahlleiter Berlin.

## Übersicht zur chronologischen Entwicklung (Auszüge)

	Deutschland	Berlin/Brandenburg	Lichtenberg	Marzahn-Hellersdorf	Potsdam
2001	- NGOs aus Berlin/Brandenburg und Deutschland nehmen am ersten Weltsozialforum in PoA teil. - Erste Publikationen zum BHH von PoA	NGOs und Beraterbüros bemühen sich um BHH in Berlin			Der Verein „Tierra Unida“ stößt durch Veranstaltungen Diskussion über BHH an.
2002	Ende des Pilotprojektes „Kommunen der Zukunft“ (1998-2002)				
2003	Zwei Vertreter aus PoA unternehmen u.a. auf Einladung der Böll-Stiftung und Kate e.V. Stuttgart eine Dialogreise durch 13 deutsche Städte	- 1.04. Senat beschließt Neuordnungsentwurf 2006 - 18.09 Rat der Berliner Bürgermeister empfiehlt Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf für Pilotprojekt - 10.12. bpb-Workshop „Berliner Bürger beraten über Haushalt“	17.06 BA-Beschluss für BHH 27.08 BVV beauftragt BA einen Projektantrag zur Aufnahme in die Neuordnungsentwurf zu stellen 20.10 BVV beschließt Durchführung von BHH	8.12 Erstes Treffen von BA und BVV zur Beratung eines Konzeptes	- Veranstaltungen der Böll-Stiftung zum BHH  - Oktober: Im Kontext der Kommunalwahl wird auf Antrag der PDS die Einführung eines BHH beschlossen
2004	- Ende des Pilotprojektes „Kommunaler Bürgerhaushalt“ in NRW (2000-2004) - Zahl der BHHs sinkt auf fünf Beispiele	- 2.-4. 09. bpb-Workshop „BHH in Großstädten“	20.10. BVV-Hauptausschuss beauftragt BA mit BHH	14.12. BA beschließt Konzept des BHH	
2005	Erster BHH in der Großstadt Bonn	Weiterer BHH im Bezirk „Treptow-Köpenick“	- 24.09. Beginn des ersten BHHs mit einer zentralen Auftaktveranstaltung - 27.10 bis 1.11. dezentrale Stadtteilversammlungen - 12.11. Sitzung des Redaktionsteams	09. Koordinator des Bürgerhaushalts geht in Rente  23.11 bis 30.11 Auftaktveranstaltungen in den Stadtteilen - ab 14.12 Treffen der AGs	- 13.01. Infoveranstaltung zum Haushalt - 18.10: Beginn des BHH
2006		Berlin: Neuauflage der Rot-Roten-Koalition	- 21.01. zentrale Voting-Veranstaltung - 05.04. Sitzung Finanzausschuss - 21.06. Veranstaltung zur Rechenschaft 5.10. Beginn des zweiten BHHs	05.04 Versammlung zur Übergabe der Vorschläge der Quartiere an die BVV 29.06 Beschluss der Vorschläge durch BVV - 19.09 letztes AG-Treffen	- 5.04. SVV lehnt Ergebnisse des BHH ab. - 11.04. Lichtenbergs Bürgermeisterin Christina Emmrich stellt ihren Bürgerhaushalt Stadtverordneten

	<b>Deutschland</b>	<b>Berlin/Brandenburg</b>	<b>Lichtenberg</b>	<b>Marzahn-Hellersdorf</b>	<b>Potsdam</b>
				Abbruch des – 10. Verfahrens nachdem Bürgermeister Klett nach den Wahlen aus dem Amt scheidet. Eine Rechenschaft erfolgt nicht.	vor
<b>2007</b>	Etablierung der nationalen Internetplattform: <a href="http://www.buergerhaushalt.org">www.buergerhaushalt.org</a>	Vorbereitung von Bürgerhaushalten in den Bezirken Friedrichshain-Kreuzberg, Charlottenburg-Wilmersdorf etc.	Dritter BHH für Herbst geplant		- 11.01. Konzept für neuen BHH wird vorgestellt. Es handelt sich um eine Anpassung des Lichtenberger Verfahrens

## ZU DEN AUTOREN

### **Carsten Herzberg,**

Jg. 1973, Politikwissenschaftler. Lebt seit 1994 in Potsdam und hat mehrere Forschungs- und Arbeitsaufenthalte in Lateinamerika absolviert, insbesondere für das *Urban Management Programme (UN-Habitat)*. Im Auftrag der Bundeszentrale für politische Bildung hat er ein Konzept erarbeitet, das der Berliner Bezirk Lichtenberg für seinen Bürgerhaushalt übernommen hat. Derzeit ist er als Doktorand wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Europäische Bürgerhaushalte“ am Centre Marc Bloch in Berlin. Homepage: [www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de)

Kontakt: [hca\(at\)cmb.hu-berlin\(dot\)de](mailto:hca(at)cmb.hu-berlin(dot)de)

### **Cécile Cuny,**

Jg. 1979, Sozialwissenschaftlerin. Sie hat an der Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales in Paris studiert. In den letzten vier Jahren lebte sie im Berliner Bezirk Marzahn-Hellersdorf und untersuchte dort das politische Engagement von Bürgern vor dem Hintergrund des Systemwechsels und dem Ende der DDR. Ihr Promotionsvorhaben wird von der *Berlin Graduate School of Social Sciences* der Humboldt Universität betreut sowie im Rahmen einer Co-tutelle de thèse von der Universität Paris 8. Am Berliner Centre Marc Bloch koordiniert sie als Doktorandin ein Projekt des CIERA zur Wissensgesellschaft in Europa. Seit dem Sommer 2007 ist sie Dozentin an der Universität Straßburg.

Kontakt: [cec\(at\)cmb.hu-berlin\(dot\)de](mailto:cec(at)cmb.hu-berlin(dot)de)