

von Thomas Geldmacher-Musiol, Robert Korbei, Daniela Musiol
und Birgit Schenk

2.1 Einleitung

Die Frage, wie Entscheidungen gefunden und umgesetzt werden, ist ein zentraler Aspekt im Zusammenleben von Angehörigen eines Gemeinwesens. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Bürgerinnen und Bürger – um sie wird es in der Folge hauptsächlich gehen – nicht immer mit den Entscheidungen einverstanden sind. Das gewählte System zur Beantwortung der Frage, wie Entscheidungen gefunden werden, funktioniert aber nur, wenn alle Betroffenen (abwechselnd) zumindest manchmal bei einer Entscheidung gewinnen.

Die repräsentative Demokratie im Rahmen einer respektierten Verfassung ist ein recht effizientes Instrument, um im Wege von Wahlen den kollektiven Willen der Bürgerinnen und Bürger festzuhalten, Entscheidungen an eine bestimmte Gruppe von Menschen zu delegieren und im Wege der nächsten Wahl die Delegierten zu zwingen, sich für die getroffenen Entscheidungen zu rechtfertigen.

Bürgerbeteiligung ist – gemessen an den eingesetzten Ressourcen – weit weniger effizient. Der Vorteil von Beteiligungsprozessen liegt aber darin, dass das Wollen der Beteiligten sehr viel detaillierter und umfassender organisiert wird als in den Strukturen der repräsentativen Demokratie. Im Herzen jedes Beteiligungsprozesses liegt die Förderung des (politischen) Diskurses, die Ausbildung der Fähigkeit des Citoyen zu Deliberation und Debatte und zur Artikulation seiner Interessen.

Beteiligung lebt von der Verschiedenheit und der breiten Streuung von Interessen, Bedürfnissen und Perspektiven. Beteiligung arbeitet damit, dass alle Menschen Expertinnen und Experten ihres eigenen Wollens sind. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Zugleich erscheint klar, dass es nicht sinnvoll ist, in jeder Phase jedes Beteiligungsprozesses die unterschiedslose Gleichheit aller sich Beteiligenden zu postulieren – wobei diese Differenzierung nicht mit ungleich verteilten Rechten

verwechselt werden sollte. Aber unterschiedliche Betroffenheiten, unterschiedliche emotionale Nähe zu bestimmten Fragestellungen bedeuten auch unterschiedliche Grade an Involviertheit.

An einem Beispiel erläutert: Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stuttgarter Innenstadt wären in einem Beteiligungsprozess, der sich mit der Frage nach dem Neubau eines Bahnhofs beschäftigt, nicht gleichzusetzen mit Menschen aus den umliegenden Gemeinden, die sich am Abend in die Cafés am Schlossplatz setzen, um das Flair der Metropole zu genießen. Es dürfte unterschiedliche Interessenlagen, unterschiedliche Bedürfnisse und unterschiedliche emotionale Betroffenheit geben. Es ist die kaum zu überschätzende Stärke von Beteiligungsprozessen, diese Interessengegensätze aufzuarbeiten und in konstruktive Energie zu übersetzen. Indem Vertrauen in den Prozess und die anderen Teilnehmenden am Prozess aufgebaut wird, wird ein Diskurs ermöglicht, in dem alle einander ernst nehmen. Wie im bekannten Harvard-Verhandlungsmodell³ ist gegenseitiges Verständnis das Ziel und die Methode, um zu Entscheidungen zu finden.

Natürlich ist das anstrengend, und Beteiligungsprozesse können auch scheitern, woraufhin dann der Eindruck entstehen könnte, es seien Ressourcen vergeudet worden. Daher gibt es Beteiligungsprozesse in repräsentativen Demokratien hauptsächlich dann, wenn entweder der demokratische Leidensdruck ein kritisches Ausmaß überschritten hat oder wenn sie eine Gesellschaft durch bestimmte Werthaltungen einfordert.

Ziel dieser Machbarkeitsstudie ist es zu zeigen, ob und gegebenenfalls wie eine innovative, sinnvolle Mischung aus Konsultationen, Bottom-up-Projekten und der Bereitschaft zu demokratischer Innovation Beteiligung auch in Ebenen des baden-württembergischen Landeshaushalts ermöglicht, von denen ansonsten seltener die Rede ist. Dazu erscheint es erforderlich, die vorhandenen Strukturen nicht auf den Kopf zu stellen, aber zu ergänzen. Insbesondere sollte es auch um die Ermächtigung und Einbindung jener Menschen und Personengruppen gehen, die ansonsten wenig Möglichkeit haben, sich zu beteiligen.

Ein schneller Erfolg zu Beginn des Prozesses erhält und erhöht die Motivation bei allen beteiligten Personen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Sichtweisen auf die jeweils zur Disposition stehende Materie haben können – weshalb wir unter „Sichtweise“ nicht nur individuelle Perspektiven verstehen, sondern auch die Menschen, die diese Perspektive einnehmen.⁴ Maßgeschneiderte und auf dem neues-

3 Vgl. Fisher und Ury 1981.

4 Sichtweisen meint hier „Gruppen von Menschen, die sich beteiligen und die an Beteiligung von einem gemeinsamen Standpunkt aus herangehen“. Damit sind zuallererst die primär beteiligungsrelevanten Gruppen – Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger, Unter-

ten Stand der Technik befindliche Hard- und Software ist eine Grundvoraussetzung, den zu erwartenden Umfang der Beteiligung zu bewältigen. Ein Schlüsselement in unserer Herangehensweise ist es, die Schwäche vieler anderer Projekte – nämlich die unterschiedliche Intensität, mit der sich verschiedene Zielgruppen beteiligen – zu einer Stärke zu machen und daraus Ressourcen zu schöpfen. Dabei ist es zumindest teilweise hilfreich, das herkömmliche Korsett von „Ein Jahr, ein Haushalt“ zu sprengen, um vorhandene Fragen und die zur Beantwortung dieser Fragen vorhandenen Ressourcen ohne zeitlichen Druck kongruent aufeinander abzustimmen.

2.1.1 Internationale Erfahrungen mit partizipativen Haushalten und Standortbestimmung

Das Konzept eines partizipativen Haushalts wurde in den 1980er Jahren in Brasilien entwickelt. Als Pionierin gilt gemeinhin die Stadt Porto Alegre im Süden des Landes, deren Haushaltsbeteiligungsprozesse im Lauf der letzten 15 Jahre intensiv untersucht und wissenschaftlich aufgearbeitet wurden.⁵ Das Ziel war es, durch die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner eine Veränderung in den Haushaltsausgaben der lokalen Verwaltungen zu erzeugen, was in sozialwissenschaftlichem Jargon bald „Inversion der Prioritäten“ genannt wurde. Von diesem Ansatz sollten vor allem die Favelas, die Armenviertel brasilianischer Großstädte, profitieren. Folgen wir der Analyse von Rogerio Mororó, dann ist dieser Effekt nicht wirklich eingetreten. Auch wenn infrastrukturelle Fortschritte in den Armenvierteln unbestreitbar sind, wurden in den Beteiligungsprozessen im Großen und Ganzen bereits bestehende Machtstrukturen reproduziert. Denn betrachtet man Machtstrukturen als Netzwerke, dann handelt es sich beim Haushalt von Porto Alegre ganz klar um eine Investition im Zentrum der Struktur, um genau diese Strukturen zu erhalten. Folgt man der Netzwerkidee weiter, ergibt sich das Problem, dass ein Top-down-Beteiligungsprozess, der alleine vom (politischen) Zentrum getragen wird, nur wenig gesellschaftlichen Zusammenhalt erzeugt und kaum Innovation hervorbringt.⁶

Brasilien war auch der Schauplatz des ersten Versuchs, einen partizipativen Haushalt auf überregionaler Ebene zu implementieren, und zwar im Bundesstaat

nehmen, organisierte Öffentlichkeit – gemeint. Je nach Projektphase des partizipativen Haushalts können sich diese Gruppen aber auch noch differenzieren. Der Terminus „Sichtweisen“ beinhaltet die wichtige Information, dass durch die unterschiedlichen Standpunkte dieselbe Sache unter Umständen sehr verschieden wahrgenommen wird.

5 Vgl. u. a. Mororó 2014, Fedozzi 2012, Leubolt 2006.

6 Vgl. Katzmaier und Mahrer 2011.

Rio Grande do Sul, dessen Hauptstadt Porto Alegre ist. Die erste Phase zwischen 1999 und 2003, die im Wesentlichen die Strukturen des partizipativen Haushalts von Porto Alegre auf eine überregionale Ebene transferierte, endete zwar im Großen und Ganzen mit einem Misserfolg, aber im Jahr 2010, als erneut die linke Arbeiterpartei, der Partido dos Trabalhadores, die Wahlen gewann, wurde ein neuer Anlauf gestartet.⁷ Diese neue Version gestand insbesondere den regionalen Entwicklungsräten, die 1994 eingeführt worden waren, um „durch repräsentative Institutionen die Beteiligung der Gesellschaft an der Planung der regionalen Entwicklung zu fördern“, eine besondere Rolle zu.⁸ In den 28 Regionen von Rio Grande do Sul wurden Versammlungen aller Art durchgeführt, die von Vertretern der Regierung und Repräsentanten der Räte koordiniert wurden. Letztere unterstützten auch die Delegierten zum Haushaltsprozess und fungierten ganz allgemein als Supervisoren für den gesamten Prozess, von der Festlegung der Haushaltsprioritäten bis hin zur Umsetzung der ausgewählten Projekte.⁹ Zu diesem Zeitpunkt war der partizipative Haushalt aber bereits nur mehr einer von mehreren Zweigen des Systems für Bürgerbeteiligung (Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã), in dessen Rahmen organisierte gesellschaftliche Akteurinnen vielfältige Gelegenheiten vorfanden, die Arbeit von Regierung und Parlament zu beeinflussen.¹⁰ Die Erfahrungen und Schlüsse, die sich aus dem Experiment in Rio Grande do Sul ziehen lassen, bleiben zwiespältig. Einerseits wird die extrem hohe Beteiligungsquote – immerhin zwischen 1,1 und 1,3 Millionen Menschen bei einer Gesamtbevölkerung von knapp 11 Millionen¹¹ – betont, zum anderen wurde die Gesamtsumme, über die die Bevölkerung tatsächlich entscheiden durfte, immer geringer. In den Gremien engagierten sich im Wesentlichen die Bildungselite und öffentlich Bedienstete, mithin also Menschen, die über die nötigen Ressourcen verfügen, sich auf zeitaufwendige Partizipationsprozesse einzulassen. Und nicht zuletzt betrafen all diese Erfahrungen lediglich einen kleinen Teil eines ohnehin schon von Austerität geprägten Haushalts: „Wäre auch der Rest des Haushalts mit umfasst oder wären auch langfristige Entwicklungen inkludiert gewesen, hätten die Dinge womöglich ganz anders ausgesehen.“¹² Nach einem Machtwechsel bei der Regionalwahl 2015 wurde das System der Gemeinde-

7 Carbonai et al. 2017, S. 12; vgl. auch Spada et al. 2015. Die Autorinnen und Autoren danken Roland Roth für diesen Hinweis.

8 Vgl. de Souza 2003.

9 Vgl. Legard 2015.

10 Ebd.

11 Carbonai et al. 2017, S. 14, wobei auch schon die reine Teilnahme an der Schlussabstimmung als Partizipation gewertet wurde.

12 Legard 2015.

und Regionalversammlungen aber ohnehin aufgelöst, wenngleich einige partizipative Strukturen noch aufrecht sind.¹³

Aber unabhängig von diesen unbeantwortet gebliebenen strukturellen demokratie- und machtpolitischen Fragen gibt es partizipative Haushalte mittlerweile auf der ganzen Welt. Auch in Deutschland werden Maßnahmen dieser Art insbesondere in mittelgroßen Kommunen und Stadtbezirken, aber auch schon in Landeshauptstädten wie Stuttgart durchgeführt. Der aktuelle achte Statusbericht des deutschen Portals buergerhaushalt.org, veröffentlicht im Juni 2015, verzeichnet 435 deutsche Kommunen, die sich in irgendeiner Art und Weise mit Beteiligungshaushalten beschäftigen oder sich damit beschäftigt haben.¹⁴ Die diesem Bericht zugrunde liegende Datenbank erfasst allerdings im Wesentlichen Gemeinden mit mehr als 40.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Von diesen 435 Kommunen haben in den Jahren 2014/15 aber nur 71 auch tatsächlich Haushaltsbeteiligungsverfahren durchgeführt, 16 weniger als im Jahr zuvor.¹⁵

Buergerhaushalt.org zufolge ist Köln die deutsche Stadt, in der der Beteiligungshaushalt am meisten Betroffene erreicht. An der aktuellen Durchführung beteiligten sich exakt 6.058 Personen, die 854 Vorschläge einbrachten und knapp 40.000 Bewertungen abgaben.¹⁶ Das sind lediglich rund 0,5 % der Bevölkerung. Die Kölner Variante der Beteiligung beschränkte sich in den ersten Jahren auf das Einbringen von Vorschlägen und deren Bewertung, wobei Vorschläge für Ausgaben, Einnahmen und Einsparungen gemacht werden konnten. 2016/17 wurden erstmals konkrete Summen, nämlich 100.000 Euro pro Jahr und Stadtbezirk, für Bürgerprojekte zur Verfügung gestellt.¹⁷

Auch Stuttgart hat bereits drei Bürgerhaushaltsverfahren durchgeführt; der vierte Anlauf startete im Januar 2017. Am Prozess des Jahres 2015 beteiligten sich rund 38.000 Stuttgarterinnen und Stuttgarter, die 3.700 Vorschläge einbrachten und rund 1,2 Millionen Bewertungen abgaben.¹⁸ Das Ziel des Stuttgarter Ver-

13 Carbonai et al. 2017, S. 13.

14 Bundeszentrale für politische Bildung und Servicestelle Kommunen der Einen Welt 2015, S. 7; die Datenbank setzt aber die Schwelle recht niedrig an. Auch Kommunen, die sich auf die „Bereitstellung unkommentierter Haushaltsdokumente (z. B. Haushaltsplan)“ beschränken, werden unter dem Status K („Kein Status“) in die Zählung aufgenommen (S. 6).

15 Ebd., S. 7.

16 Vgl. Baumanns und Merting 2017.

17 <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2016/node/3018>. Zugegriffen: 5. März 2017.

18 Vgl. die Broschüre „Haushalt und Bürgerhaushalt 2017“ der Stadt Stuttgart. https://www.buergerhaushalt-stuttgart.de/sites/default/files/broschuere_buergerhaushalt_2017_0.pdf. Zugegriffen: 30. März 2017.

fahrens ist es, dem Gemeinderat und der Stadtverwaltung „Anregungen“ bzw. „eine Entscheidungshilfe“ hinsichtlich der budgetären Prioritätensetzung zur Verfügung zu stellen. Außerdem sollen die Bürgerinnen und Bürger „besser über den Haushalt und die Vorhaben der Stadt informiert [und] stärker als bisher in die Haushaltsaufstellung einbezogen“ werden, wodurch sie sich „mehr mit ihrer Stadt identifizieren können“.¹⁹

Potsdam wird häufig als eine jener Kommunen genannt, in denen die Einführung des Beteiligungshaushaltes besonders gut und nachhaltig funktioniert habe. Am Bürgerhaushalt 2017, der zwischen April 2016 und März 2017 durchgeführt wurden, beteiligten sich insgesamt 14.690 Bürgerinnen und Bürger, das sind immerhin 8,6 Prozent der Bevölkerung, Tendenz steigend.²⁰ Die Frage, ob tatsächlich nur Potsdamerinnen und Potsdamer an dem Verfahren teilnehmen, kann hier nicht abschließend geklärt werden, aber zur Registrierung sind immerhin der Klarname, die Wohnadresse und das Geburtsdatum nötig: „Diese Daten werden benötigt, um Ihre Berechtigung zur Abstimmung im Rahmen des Bürgerhaushalts überprüfen zu können.“²¹

Was sich hingegen konstatieren lässt, ist die vorbildliche Dokumentations- und Rechenschaftstätigkeit der Kommune (s. Abb. 2.1). Jeder Verfahrensschritt, von Bürgerversammlungsprotokollen bis hin zum Abstimmungsverhalten der Fraktionen, wird akribisch und präzise aufgezeichnet, so dass eine Rekonstruktion der Geschehnisse jederzeit möglich ist. Auch für einen Beteiligungshaushalt auf Länderebene könnte die Potsdamer Dokumentationsdichte als Vorbild dienen.

Außerdem sind einige Städte dazu übergegangen, ihre Beteiligungshaushalte wissenschaftlich begleiten und evaluieren zu lassen, etwa Jena, Köln und Frankfurt.²² Aber für die Dimension und Komplexität eines ganzen Bundeslandes – noch dazu eines von der Größe Baden-Württembergs – fehlen bisher auch auf der Ebene der Dokumentation Referenzen und Erfahrungswerte. Überhaupt sind konkrete Überlegungen, in Deutschland Beteiligungshaushaltsprojekte auf Landesebene anzustoßen, zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt.

19 Ebd.

20 https://buergerbeteiligung.potsdam.de/sites/default/files/documents/170301_rechen-schaft-konsultation-buehh2017.pdf, S. 2. Zugriffen: 22. Februar 2017.

21 <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/user/register>. Zugriffen: 22. Februar 2017.

22 Vgl. beispielsweise für Frankfurt Geißel et al. 2013, für Jena Lautenschläger und Haase 2016 und für Köln Taubert et al. 2010.

Downloads

- **Rechenschaft Bürgerhaushalt Potsdam 2017**
[Auswertung der Konsultationsphase - Bürgerhaushalt Potsdam 2017](#) (PDF; 3,37 MB)
- **Diskussion der Stadtverordnetenversammlung**
[Detaillierte Gremienempfehlungen \(24.2.2017\)](#) (PDF; 304,16 KB)
["TOP 20 - Liste der Bürgerinnen und Bürger"](#) (PDF; 397,54 KB)
[Protokollvorlage für politische Gremien](#) (PDF; 42,51 KB)
- **Abstimmung und Votierung Bürgerhaushalt 2017**
[Endergebnis der Abstimmung / Votierung Bürgerhaushalt 2017 \(13.10.2016\)](#) (PDF; 40,58 KB)
[Abschlussveranstaltung \(Präsentation 13.10.2016\)](#) (PDF; 2,07 MB)
[Abstimmungs- und Votierungsbogen Bürgerhaushalt 2017](#) (PDF; 237,64 KB)
[Abstimmungs- und Votierungsbogen - in einfacher Sprache - Bürgerhaushalt 2017](#) (PDF; 288,09 KB)
["Liste der Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger" mit fachlichen Einschätzungen](#) (PDF; 445,51 KB)
- **Information und Vorschlagssammlung Bürgerhaushalt 2017**
[Informationsbroschüre Bürgerhaushalt Potsdam 2017 \(Stand April 2016\)](#) (PDF; 690,14 KB)
[Fragebogen Vorschlagssammlung \(Postweg\)](#) (PDF; 161,13 KB)
[Teilnahmebogen Priorisierung \(Postweg\)](#) (PDF; 166,68 KB)
[Aufaktveranstaltung \(Präsentation\)](#) (PDF; 762,47 KB)
[Stadtteil-Dialoge \(Präsentation\)](#) (PDF; 522,63 KB)
[Bürgerhaushalt 2017 - Plakat Vorschlagssammlung \(A4\)](#) (PDF; 595,35 KB)
[Stopper "Bürgerhaushalt Potsdam" \(200x70px\)](#) (JPEG; 25,52 KB)
[Rückblick / Rechenschaft Bürgerhaushalt Potsdam](#) (PDF; 424,50 KB)

Abb. 2.1 Download- und Dokumentationsbereich zum Potsdamer Bürgerhaushalt 2017 (Quelle: Bürgerbeteiligung Potsdam)²³

Die 2014 erschienene Studie *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting*, herausgegeben von der portugiesischen In Loco Association, gibt einen weltweiten Überblick über bestehende Projekte. In Deutschland herrscht das konsultative Modell im jährlichen Rhythmus vor – das Deutschland-Kapitel der Studie trägt den passenden Untertitel „Citizens as Consultants“. Diese Modelle sehen vor, dass Bürgerinnen und Bürger eigene Projekte entwickeln und als Teil des nächsten Haushalts vorschlagen. In einer zweiten Phase können diese Vorschläge auch noch bewertet werden, abschließend findet eine Abstimmung statt. Die Letztentscheidung, ob ein Projekt im Rahmen eines Haushalts umgesetzt wird, trifft aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben das jeweils zuständige Parlament. Den meisten Projekten in Deutschland kann man unterstellen, dass es nicht um eine „Inversion der Prioritäten“ geht, sondern darum, zwischen Verwaltung einerseits und Bürgerinnen und Bürgern andererseits mehr Verständnis aufzubauen. Es ist eines der

²³ <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/downloads-buergerhaushalt-2017>.
 Zugriffen: 5. Mai 2017.

Kernziele partizipativer Haushaltsprozesse in Deutschland, die Gesellschaft und die Verwaltung auf lokaler Ebene zu modernisieren.²⁴

In „Hope for Democracy“ beschreibt Giovanni Allegretti von der Universität Coimbra außerdem einen wichtigen Effekt, den man als „Erstverschlechterung“ bezeichnen kann, um einen Terminus aus der homöopathischen Medizin zu borgen: Verwaltung und Politik öffnen den Haushaltsprozess für Bürgerinnen und Bürger, gehen dabei quasi über ihre Grenzen und stoßen damit auf hohe Erwartungshaltungen, die sie nicht erfüllen können. Das Ergebnis: Frust bei den Beteiligten und Bestätigung der Vorurteile auf beiden Seiten.²⁵

Auch in Spanien begannen Bürgerhaushalte in den 1990er Jahren Popularität zu erlangen. Im Vordergrund standen dabei allerdings weniger die „Inversion der Prioritäten“ wie in Brasilien, sondern der Kampf gegen die grassierende Politikverdrossenheit und die Modernisierung der Verwaltung.²⁶ Die meisten spanischen Bürgerhaushalte favorisieren dabei das Modell, einen Teil der Entscheidungskompetenzen an die Bevölkerung abzugeben, wenngleich sich spanische Modelle danach unterscheiden lassen, ob sie sich an Vereine und Institutionen oder an die einzelnen Bürgerinnen und Bürger richten oder als Mischform auftreten. Formell bleibt zwar zumeist der Gemeinderat verantwortlich, es herrscht allerdings hohe Verbindlichkeit hinsichtlich der Umsetzung der Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger. In Sevilla, einer der partizipativen Vorzeigestädte Spaniens, werden immerhin etwas mehr als 2 % des Gesamthaushalts (14 Millionen von 600 Millionen €) auf dem Beteiligungsweg vergeben. Spanische Beteiligungshaushalte stehen jedoch sehr häufig vor dem Problem, dass die Kommunen zwar relativ autonome Ämter für Beteiligung schaffen, die aber an den Rändern der Verwaltung angesiedelt sind, wenig Einfluss auf Strukturen und Abläufe nehmen können und daher über kaum konkrete Macht verfügen. Weder Rechenschaft noch Transparenz stehen an der Tagesordnung. Darüber hinaus kommt es immer wieder zu Konflikten zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Vereinen und anderen institutionalisierten Formen der Interessenvertretung, die – wie im Fall der spanischen Stadt Córdoba – so weit gehen können, dass das Experiment partizipativer Haushalt eingestellt wird.

Portugal nimmt in Sachen partizipativer Haushalt eine weltweite Vorreiterrolle ein. Seit 2002 gibt es hier recht erfolgreiche Bürgerhaushalte, unter anderem (seit 2007) in der Hauptstadt Lissabon. Im Oktober 2016 ließ Graça Fonseca, stellvertretende Staatssekretärin für Verwaltungsmodernisierung und davor für den Lissaboner Beteiligungshaushalt verantwortlich, verlauten, dass das Land 2017

24 Vgl. Ruesch und Wagner 2014.

25 Vgl. Allegretti 2014.

26 Vgl. u. a. Ganuza 2012.

den Versuch unternehmen werde, einen gesamtstaatlichen Beteiligungshaushalt auf den Weg zu bringen. Im ersten Jahr stehen für diesen Haushaltsposten 3 Millionen € zur Verfügung, die in regionale und nationale Projekte aufgeteilt sind, wobei Letztere die Verbindung zwischen den einzelnen Landesteilen verbessern sollen. In technologischer Hinsicht will Portugal in Zukunft auf Geldautomaten setzen, die als Abstimmungsgeräte verwendet werden – die Umsetzung dieses Plans scheitert aber im Moment noch an der fehlenden Kooperationsbereitschaft der portugiesischen Banken. Die Experimentierphase des Projekts ist unabhängig davon auf fünf Jahre anberaumt: „Wenn wir viele gute Vorschläge haben, dann werden auch viele Leute abstimmen. Wenn die Leute Vorschläge sehen, mit denen sie etwas anfangen können, von denen sie verstehen, dass sie gut für ihre Region oder ihre Stadt oder ihr Quartier sind, dann werden diese Leute Werbung für das Projekt machen und auch selbst abstimmen“, sagte Fonseca.²⁷

Die Autorinnen und Autoren dieser Machbarkeitsstudie stehen im Austausch mit den Protagonistinnen des portugiesischen Projekts, um Erfahrungen weiterzugeben und zu vergleichen. Klar ist, dass sich aus der Durchführung des portugiesischen Beteiligungshaushalts jedenfalls Lehren für Baden-Württemberg ziehen lassen, zumal Portugal und Baden-Württemberg annähernd dieselbe Bevölkerungszahl haben. Spätestens wenn das portugiesische Projekt in seine erste Evaluierungsphase eintritt (dies dürfte allerspätestens im Frühjahr 2018 der Fall sein), wird sich analysieren lassen, welche Erfolgsfaktoren auf Baden-Württemberg angewendet und welche Fehlerquellen vermieden werden können.

In den USA dauerte es recht lang, bis sich erste Bürgerhaushalte etablieren konnten. Den Anfang machte 2009 Chicago, und andere Städte zogen rasch nach. Die USA definieren *participatory budgeting* ganz klar, nämlich als einen Prozess, der Geld zur Verfügung stellt: „Es wird nicht nur nach guten Ideen gesucht, sondern am Ende eines mehrmonatigen Prozesses mit verschiedenen Phasen steht eine Wahl, bei der die Bürgerinnen und Bürger entscheiden, was mit dem Geld passiert“, erklärte Carolin Hagelkamp von der NGO Public Agenda in einem Interview.²⁸ Die Aufgabe der Politikerinnen und Politiker sei es zu entscheiden, wie hoch der Anteil des Haushalts ist, über den die Bürgerinnen und Bürger verfügen können. Es ist eine der Eigenheiten amerikanischer Bürgerhaushaltsprozesse, dass sie großteils auf den direkten Kontakt mit der Bevölkerung abzielen und Online-Verfahren (noch) keine große Rolle spielen. Einer der Gründe für das ressourcenaufwendige

27 <https://apolitical.co/portugal-world-first-participatory-budget>. Zugegriffen: 20. März 2017.

28 <http://buergerhaushalt.org/de/article/interview-budgetorientierte-buergerhaushalte-den-usa>. Zugegriffen: 20. März 2017.

analoge Verfahren ist der Anspruch, dass Bürgerhaushalte auch als Instrumente für soziale Gerechtigkeit dienen sollen, Online-Plattformen jedoch überwiegend höher gebildete Schichten erreichen.

Auch in Afrika engagieren sich mittlerweile – mit einer Beschleunigung der Verbreitung ab den frühen 2000er Jahren – eine ganze Reihe von sozialen Bewegungen und lokalen Regierungen für die Einführung von Beteiligungshaushalten. Sehr häufig folgten diese Maßnahmen aber der ökonomischen Logik der Länder, die die finanziellen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit bereitstellen. Weltbank und andere internationale Organisationen sahen Beteiligungshaushalte als ein Mittel, die sogenannten Governance-Indikatoren der betroffenen Länder zu erhöhen: „Die Einführung von transparenteren Haushalten wurde hier mehr als ein Recht der finanzierenden Institutionen angesehen als ein zur Demokratisierung beitragendes Bürgerrecht“, heißt es etwa in dem Band „Hoffnung auf eine neue Demokratie“.²⁹ Die Erhöhung des Demokratieniveaus in den betreffenden Staaten galt demgegenüber, wie lediglich in der englischen Version des Artikels angeführt, als „zweitrangiges Ziel“.³⁰ Im Prinzip herrscht aber in der aktuellen Forschung Zuversicht, dass Beteiligungshaushalte dazu beitragen können, neue Ansätze der Demokratisierung aufzuzeigen, Armut zu bekämpfen und Dezentralisierung zu fördern.

Im Jahr 2008 implementierte Großbritannien unter Hazel Blears, Staatssekretärin für Bürgerbeteiligung und kommunale Angelegenheiten, eine „nationale Strategie“ für *participatory budgeting*. Pilotstädte waren zuvor aber schon Bradford und Salford, beide im Nordwesten Englands gelegen, dem ehemaligen industriellen Zentrum des Landes. Während Bradford in einzelnen Stadtteilen die Tradition des *community development* weiterführte und auf die Realisierung kleinerer Projekte zur Grätzelsanierung³¹ setzte, wie man in Wien sagen würde, und dafür Geld zur Verfügung stellte, dessen Beträge bestimmten Themenfeldern zugeordnet waren (Umwelt, Verkehr, Gesundheit etc.), lud Salford ab 2003 mit dem Slogan „Your money. Your choice“ zu Haushaltskonsultationen an zentralen Versammlungsorten in unterschiedlichen Vierteln der Stadt. Die Erfolge dieses Vorgehens waren aber überschaubar.

Eine besondere Rolle spielte in Großbritannien aber die NGO PB Unit (mittlerweile PB Network), deren Initiative es wesentlich zu verdanken ist, dass die Idee der Bürgerhaushalte sich weiter verbreitete, allerdings im Großen und Ganzen in der Form kleinerer Projekte in Stadtteilen. Wie viele Kommunen in Großbritannien

29 Sintomer et al. 2012a, S. 41.

30 Sintomer et al. 2014, S. 36.

31 also zur Belebung und Verschönerung von Straßenzügen, Blocks und Ortsteilen, die grosso modo kleiner sind als ein Viertel oder ein Bezirk.

im Moment partizipative Haushaltsprozesse durchführen, lässt sich aufgrund mangelnder Kontinuität nur näherungsweise sagen. Es dürfte im Moment – gemäß einer E-Mail-Auskunft von PB Network – zwischen zehn und 30 Städten geben, die Beteiligungshaushalte durchführen und dafür mehr als 100.000 £ bereitstellen, wobei die größten Zuwachsraten im Moment in Schottland zu verzeichnen sind.³²

Das traditionell zentralistisch organisierte Frankreich schuf erst 2002 mit einem Gesetz über „bürgernahe Demokratie“ strukturierte Möglichkeiten für Partizipation auf lokaler Ebene. Erste Haushaltsinitiativen entstanden im Anschluss an dieses Gesetz in Bobigny und Saint-Denis, relativ reichen, traditionell links regierten Kommunen in der Nähe von Paris. Der Verbindlichkeitsgrad der Empfehlungen der eigens eingerichteten Quartierbeiräte war allerdings gering, und Bürgerhaushalte erweckten in ganz Frankreich kein großes Interesse. Das änderte sich aber 2011, als das 12. Pariser Arrondissement einen Quartierbeirat ins Leben rief, der insgesamt 250.000 € zu verwalten und in bezirksbezogene Projekte zu investieren hatte. Drei Jahre später etablierte die Stadt Paris unter ihrer neuen Bürgermeisterin Anne Hidalgo eine Internetplattform für einen großzügig dotierten Beteiligungshaushalt. 2015 beteiligten sich 67.000 Menschen an diesem Vorhaben, übermittelten rund 5.000 Vorschläge, und letztlich wurden nach einem recht komplizierten Verfahren 188 Projekte im Wert von insgesamt 67 Millionen € realisiert.³³ Der Großteil der geäußerten Ideen bezog sich auf die Bereiche Lebensqualität, Umwelt und Verkehr sowie Mobilität. Paris, so sieht es im Moment aus, zieht Kreise: Rennes und Montreuil interessieren sich für das Pariser Modell, das aber auch Kritik ausgelöst hat: „Vergessen wir nicht, dass es sich hier um direkte Demokratie an der kurzen Leine handelt: Die Bürger werden in den Entscheidungsprozess einbezogen. Aber es geht nicht darum, ihnen die Macht zu geben“, merkte z. B. der Pariser Politologe Loïc Blondeaux an.³⁴

Einen völlig anderen Weg schlugen die Gymnasien in der Region Poitou-Charentes im Jahr 2005 ein. Dort etablierte Ségolène Royal, die Vorsitzende des Regionalrates, partizipative Gymnasialbudgets. Über 80 Schulen in der Region können über Mitteleinsatz und Projektschwerpunkte entscheiden, worüber in zahlreichen Arbeitsgruppen unter Einbeziehung des Lehrkörpers sowie der Schülerinnen und Schüler beraten wird. Später werden die Ergebnisse dieser Sitzung online gestellt, sodass sich auch Eltern, Schulleitung und Verwaltungspersonal an der Debatte beteiligen können. Das gesamte Verfahren basiert darauf, dass in jeder Schule der

32 Vgl. <https://pbscotland.scot/blog/2015/12/4/participatory-budgeting-in-scotland-new-report>. Zugriffen: 20. März 2017.

33 Vgl. <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/>. Zugriffen: 20. März 2017.

34 Van Berchem 2015.

Region wenigstens zwei Versammlungen durchgeführt werden, die den Anfangs- und den Endpunkt des Haushaltsprozesses markieren – insgesamt sind dies knapp 200 Veranstaltungen. Die letztliche Reihung und Auswahl der Projekte erfolgt nach einem Punktesystem. Einige Jahre nach Einführung des partizipativen Haushalts wurde seitens der Betreiber auch daran gedacht, den Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit zu stärken, indem Schulen in ärmeren Gegenden verhältnismäßig mehr Geld zur Verfügung gestellt werden sollte.³⁵

Allen unterschiedlichen Modellen des Beteiligungshaushaltes ist eines gemeinsam: Es geht stets um Projekte und nur selten um die politische Idee eines Haushalts – also um Steuerung. Es werden neue Vorschläge aus neuen Blickwinkeln abgeholt, aber selten Diskussionen darüber geführt, welche Staats- oder vielmehr Gemeindeziele mit bestimmten Haushaltsschwerpunkten verfolgt werden. Es geht um Projektideen, nicht um Haltungen.

Aus der Mechanik von Beteiligung und aufgrund der Komplexität von Diskursen ist das verständlich, aber es werden dabei auch Chancen vergeben. Denn mit der Konzentration auf konkrete Projekte wird nur ein Teil des Haushalts in seiner Eigenschaft als – um ein sehr häufig verwendetes Bild zu bemühen – „in Zahlen gegossene Politik“ abgedeckt. Und auch das in Deutschland prävalente allgemeine Ziel des Aufbaus von wechselseitigem Verständnis wird durch diese Beschränkung von Beginn an erschwert.

Insbesondere im Rahmen des weiter unten erläuterten Konzepts der integrativen Bürgerbeteiligung (s. Kapitel 2.9.2) ist es vorstellbar, auf diese Aspekte in größerem Ausmaß Rücksicht zu nehmen.

Jackie Fenn und Mark Raskino haben für Gartner Research Mitte der 2000er Jahre den sogenannten Hype Cycle entwickelt.³⁶ Dieser Zyklus beschreibt, grob gesagt, den Verlauf der Aufnahme von insbesondere technischen Innovationen in der Gesellschaft. Nach dem Bekanntwerden einer Innovation führt der Weg oft auf den „Gipfel der überzogenen Erwartungen“, da viele Kundinnen und Kunden Anwendungen herbeisehnen, die technisch nicht einmal annähernd erfüllt werden können. Daraus folgt der Gang ins „Tal der Enttäuschungen“, während es um die Technologie – und Beteiligungsprozesse sind ja eine „technology of government“ – selbst sehr still wird. Im Hintergrund werden aber dann doch Anwendungen fertig entwickelt, woraufhin der „Pfad der Erleuchtung“ erreicht wird. Schlussendlich findet eine erfolgreiche Entwicklung ihren Abschluss auf dem „Plateau der Produktivität“.

Wenn wir dieses Modell auf die partizipativen Haushalte in Deutschland umlegen, so lässt sich festhalten, dass der „Gipfel der überzogenen Erwartungen“

35 Vgl. Sintomer et al. 2012b.

36 Vgl. Fenn und Raskino 2008.

bereits überwunden und das „Tal der Enttäuschung“ nicht mehr fern ist. In Europa wird das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu Beteiligung außerdem von der Instrumentalisierung durch Parteien und Regierungen belastet: Brexit, Ungarns Referendum zu der auf EU-Ebene beschlossenen Umverteilung von Flüchtlingen auf alle EU-Staaten im Jahr 2016, die Sonderfeiertagsabstimmung in der Republika Srpska oder die Mitgliederbefragung der SPÖ zu TTIP.

Das wiederum bedeutet, dass es eines der Ziele dieser Machbarkeitsstudie ist, Wege zu weisen, die den Aufenthalt im „Tal der Enttäuschung“ verkürzen und den „Pfad der Erleuchtung“ zumindest beschreiben. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Erstellung eines Landshaushalts ein überaus komplexes Projekt ist, das mit allzu kühnen Prototypen zu überfrachten ein Missverhältnis in der Kosten-Nutzen-Analyse ergeben könnte.

2.2 Varianten partizipativer Haushalte: Vor- und Nachteile sowie Befürchtungen

Viele partizipative Haushalte definieren sich über die Begrenzungen, die sie sich selbst – gezwungenermaßen oder freiwillig – auferlegen. Diese Begrenzungen wirken im Prinzip in vier mögliche Richtungen:

- inhaltlich
- prozessual-technisch
- zielgruppenbezogen
- zeitlich und haushaltszyklisch

Im Folgenden analysieren wir diese vier Begrenzungen ein wenig näher.

2.2.1 Inhaltliche Begrenzungen

Damit ist im Wesentlichen eine Einschränkung der Themen gemeint, über die im Prozess gesprochen wird.

Sehr oft steht – angesichts der finanziellen Lage vieler Haushalte legitimerweise – ein Beteiligungshaushalt im Zusammenhang mit Einsparungen und Konsolidierungen. Es wird also ausschließlich über die Senkung der Ausgaben, die Erhöhung der Einnahmen oder die Umschichtung finanzieller Mittel von einem Politikfeld ins andere gesprochen.

Oftmals geht es in Beteiligungshaushalten ausschließlich um Investitionen, und dabei auch nur um die sogenannten „steuerbaren Ausgaben“, wie etwa in Berlin-Lichtenberg.³⁷

Ebenso ist es üblich, dass nur bestimmte Haushaltsbereiche – etwa Verkehr, Kultur, Umweltschutz – oder bestimmte Querschnittsmaterien – etwa Raumplanung –, die budgetär also in verschiedenen Ressorts angesiedelt sind, unter partizipativen Aspekten behandelt werden.

Und schließlich werden Projekte, die durch partizipative Haushaltsprozesse in Gang gesetzt werden, häufig durch die maximale Ausgabenart und -höhe begrenzt – in vielen kleineren Kommunen stellt die Summe von 100.000 € eine scheinbar natürliche Grenze dar.

2.2.2 Prozessual-technische Begrenzungen

Die wohl wichtigste Entscheidung für einen partizipativen Prozess ist die Beantwortung der Frage, ob es sich dabei um eine reine Konsultation oder um die Delegation von Entscheidungsmacht handeln soll – und, das wird gerne vergessen, diese Rahmenbedingungen sollten auch eindeutig, spezifisch und unzweifelhaft kommuniziert werden. Das ist gewissermaßen das Gegenteil traditioneller politischer Catch-all-Kommunikation und insofern zweifellos ein Lernprozess für die Öffentlichkeitsarbeitsabteilungen von Politik und Verwaltung. Konsultation bedeutet, dass die Beteiligten mehr oder weniger intensiv nach ihrer Meinung gefragt werden. Delegation von Entscheidungsmacht ist dann erreicht, wenn Bürgerinnen und Bürger eine Letztentscheidung treffen. Die Ausgestaltung der Delegation lässt einen weiten Bereich an Varianten zu. Es kann beispielsweise

- zu einer Schlussabstimmung über ein vom Parlament genehmigtes Projekt kommen, ohne dass noch Veränderungsmöglichkeiten vorhanden sind,
- eine dichotome (Detail-)Frage zur Abstimmung gelangen,
- zu einer gemeinsamen Abstimmung kommen, in der ausgewählte betroffene Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden, aber es ist genauso gut denkbar, dass

37 Da die Verwendung des Bezirkshaushalts großteils bereits durch Gesetze festgelegt wird und diese auch finanziell abgesichert sein müssen, kann nur ein kleiner Teil von den Bürgerinnen und Bürgern mitbestimmt werden. Diese werden als steuerbare Aufgaben bezeichnet und betreffen Kultureinrichtungen, Sportförderung, Seniorenprogramme, Jugend- und Gesundheitsförderung, Grünflächenhaltung sowie Wirtschaftsförderung (vgl. <http://www.partizipation.at>. Zugegriffen: 20. März 2017).

- Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern ganze Projekte oder Projektzyklen erarbeiten und darüber entscheiden.

Für welche Variante man sich auch immer entscheidet: Es ist wesentlich und eigentlich selbstverständlich, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten oder alternative Parameter geschaffen werden.³⁸

Von beinahe ebenso großer Bedeutung ist die Entscheidung darüber, ob der Beteiligungsprozess ausschließlich auf computergestützte Kommunikation setzt oder ob auch Informations- und Dialogveranstaltungen, Versammlungen und Treffen aller Art stattfinden, Werbemaßnahmen gesetzt und Printpublikationen versandt werden sollen. Diese Entscheidung hat starke Auswirkungen auf einen weiteren Begrenzungsfaktor, nämlich die Zielgruppen.

2.2.3 Zielgruppenbezogene Begrenzungen

Mit der Entscheidung, einen Prozess beispielsweise ausschließlich im Internet durchzuführen, treffen die Gestalter dieses Prozesses nicht nur eine logistische, sondern auch eine deutliche Zielgruppenwahl. Aus zahlreichen Untersuchungen wissen wir, dass Online-Prozesse tendenziell die Beteiligung jüngerer, männlicher, vergleichsweise gut ausgebildeter Menschen mit überdurchschnittlich viel Tagesfreizeit begünstigen und daher keinesfalls ein demografisch verlässliches Abbild einer Gesellschaft erzeugen.³⁹ Das ist – insbesondere in einem langfristig angelegten Prozess – noch kein ganz dramatisches Problem, da man optimistischerweise davon ausgehen kann, dass ein als erfolgreich wahrgenommener Prozess bei seiner Wiederholung neue Zielgruppen erreicht.

Unabhängig davon sollte die grundsätzliche Frage aber beantwortet werden, wie viel und welche Anstrengungen man unternehmen will, um auch Menschen zu motivieren, die sich – aus welchen Gründen auch immer – nicht von selbst am Prozess beteiligen.

Es ist daher eine ganz zentrale, von der Politik zu treffende Entscheidung, welche Stufe an Beteiligung, die jeweils unterschiedliche Erkenntnis- und politische Gewinne liefert, gewählt werden soll. Wie wir in diesem Kapitel zeigen, gibt es eine Menge Begründungen für Begrenzungen in Beteiligungsprozessen.

38 S. dazu das Kapitel zu den verfassungs- und datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen in dieser Studie, insbes. Kapitel 4.1.2.

39 Vgl. <https://de.statista.com/themen/2033/internetnutzung-in-deutschland>. Zugegriffen: 15. Mai 2017.

In Kapitel 2.9 illustrieren wir daher exemplarisch drei unterschiedlich begrenzte Modellabläufe und diskutieren deren Vor- und Nachteile hinsichtlich der Zielkriterien des Prozesses. Für Modell I (integrative Bürgerbeteiligung, s. Kapitel 2.9.2) ist auch eine Variante vorstellbar, in der sich die Beteiligung gänzlich auf repräsentative Gruppen beschränkt, deren Mitglieder nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden.

Operativ lassen sich Bürgerinnen und Bürger jedenfalls nach ihren freiwilligen, ohne Impuls von außen vorhandenen – also selbsttätigen – Beteiligungsniveaus in drei Gruppen einteilen:

- Die Gruppe, die sich am meisten in Beteiligungsprojekte einbringt, sind Menschen mit hoher Bildung und überdurchschnittlichem Einkommen, die sich ihre Arbeitszeit halbwegs frei einteilen können.
- Menschen, die zwar über die nötigen Ressourcen verfügen, sich aber dennoch nicht beteiligen wollen. Sie sind für einen Beteiligungsprozess dann zu gewinnen, wenn sie verstehen, warum sie diese Ressourcen investieren sollen.
- Die dritte Gruppe, die im Prinzip keine oder nicht ausreichend Beteiligungsressourcen besitzt, ist am schwierigsten zu erreichen. Diese Menschen müssen aufgesucht werden, und man muss ihnen die Mittel zur Partizipation zur Verfügung stellen. Oft werden die Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppe nur in vermittelter Form sichtbar: Man kann Ressourcen aufwenden, um die Perspektiven dieser Bürgerinnen und Bürger auch bei deren personaler Abwesenheit in den Prozess zu integrieren.

Dabei gibt es keinen Grund für Pessimismus. Claudia Boje und Kai Masser gliederten die deutsche Bevölkerung in ihrer *Bestandsaufnahme Demokratie und Bürgerbeteiligung 2014* nach deren Interesse an Beteiligung ebenfalls in drei, aber leicht anders gewichtete Gruppen: die „nicht an Beteiligung Interessierten“ (15–20 %), die nicht einmal an Bundestagswahlen teilnehmen, die „politisch Aktiven“ (5–10 %), die bereits in Parteien, Verbänden oder Bürgerinitiativen tätig sind, und die „konventionell Aktiven, aber jederzeit Aktivierbaren“ (70–80 %), die dann Interesse an Beteiligung entwickeln, wenn sie persönlich betroffen sind „oder es ihnen von besonderer Bedeutung erscheint“. ⁴⁰ Das heißt im Umkehrschluss, dass prinzipiell bis zu 85 % der Bevölkerung für partizipative Haushalte zu aktivieren sind, wenn es gelingt, ihnen die Bedeutung dieses Vorhabens klarzumachen.

40 Boje und Masser 2014, S. 5.

2.2.4 Zeitliche und budgetzyklische Begrenzungen

Auch bei diesem Begrenzungsfaktor gibt es scheinbar natürliche Schranken. Der Prozess kann für lediglich einen Haushalt (oder Doppelhaushalt) angelegt sein. Es können die Prozesse auch längerfristig angelegt, aber so konzipiert sein, dass eine zweite Runde erst dann beginnt, wenn die erste Runde nicht nur umgesetzt, sondern auch evaluiert ist. Da Umsetzung und Evaluierung selten synchron mit der jährlichen oder zweijährlichen Haushaltserstellung laufen, besteht die Gefahr der strukturellen Diskontinuität. Ganz abgesehen davon können allfällig nötige Rahmenbeschlüsse den partizipativen Haushaltsprozess verzögern. Schließlich können die partizipativen Prozesse aber auch völlig in den normalen jährlichen oder zweijährlichen Rhythmus der Haushaltserstellung eingebettet sein und daher einen routinierten Ablauf erhalten. Diese Variante birgt aber die Gefahr, dass langfristig angelegte, über Legislaturperioden hinaus konzipierte Projekte oder Projektkomplexe denkunmöglich werden.

2.2.5 Das Kreuz mit den Grenzen

Begrenzungen partizipativer Prozesse sind einerseits notwendig im Sinne der Komplexitätsreduktion, erzeugen dadurch andererseits aber auch Nachteile. Diese rühren daher, dass jeder Beteiligungsprozess mit dem Problem der Erwartungshaltungen zu kämpfen hat. Immer wenn die personelle Basis der Entscheidungsfindung verbreitert wird, gehen die neu beteiligten Menschen mit Zielen in die Prozesse, für die es sich lohnt, die benötigten Ressourcen zu investieren. Und allzu oft stehen investierte Energie und Resultat in einem Verhältnis, das viele betroffene Bürgerinnen und Bürger als „enttäuschend“ charakterisieren.

Gemäß Art. 20 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland geht „alle Staatsgewalt [...] vom Volke aus“. Für moderne Demokratien sind Grundsätze dieser Art eine Selbstverständlichkeit. Die Bürgerinnen und Bürger sind der Souverän, haben ihre Souveränität im Alltag aber an gesetzgebende Institutionen delegiert und dieses Verhältnis großteils in Verfassungen festgeschrieben. Das ist das Wesen der repräsentativen Demokratie.

Ein Beteiligungsprozess aber packt die Menschen bei ihrer prinzipiellen Souveränität und fordert diese ein. Daher ist es nicht ganz einfach, dieser Souveränität gleich wieder Grenzen zu setzen, zumal zuallererst jene Bürgerinnen und Bürger den Beteiligungsauftrag hören werden, die Interesse daran haben, ihre eigenausgeübte Souveränität möglichst weit auszubauen. Beteiligung beginnt also mit einem

Verhandlungsprozess über die Dimension von bürgerlicher Souveränität innerhalb eines vorab klar abgesteckten Rahmens.

Damit lassen sich die Nachteile von Beschränkungen im Beteiligungsprozess folgendermaßen formulieren:

- Es wird schwieriger, politische Ziele zu erreichen. Wird der partizipative Haushalt zum Beispiel deshalb eingeführt, weil man sich dadurch erhofft, das Verständnis für Einsparungsmaßnahmen in allen Bevölkerungsgruppen zu erhöhen, sind enttäuschte Erwartungshaltungen von Teilen der Beteiligten nicht hilfreich.
- Durch diese Enttäuschung wird auch die dauerhafte Mobilisierung zu einem Problem. Es droht die Gefahr, dass nach drei, vier Prozessdurchläufen die Anzahl der Menschen, die sich beteiligen, dramatisch sinkt.
- Die Bereitschaft, Ergebnisse anzuerkennen, sinkt, je stärker der Prozess begrenzt ist. Einsatz und Engagement werden durch Transparenz und Vertrauen in den Prozess erzeugt, Vertrauen aber durch allzu rigide Begrenzungen verhindert.
- Nicht zuletzt gehen mögliche Ergebnisse der Beteiligung verloren. Jede inhaltliche Begrenzung, jeder Ausschluss von Bürgerinnen und Bürgern, jede finanzielle oder zeitliche Kürzung birgt in sich eine potentiell verloren gegangene Innovation, eine nicht artikuliert Idee.

Jedes Prozessdesign sollte daher viel Zeit darauf verwenden, die vor- und nachteiligen Konsequenzen abzuwägen, die sich aus Begrenzungen ergeben. Bürgerinnen und Bürger sind wahrscheinlich enttäuscht, wenn dem Prozess die inhaltliche oder partizipative Tiefe fehlt (es geht „nur“ um Radwege, „nur“ um Projekte, die weniger als 10.000 € kosten, „nur“ um Konsultation), wenn sie den Eindruck haben, dass der Prozess nicht vorausschauend genug oder allzu schludrig geplant ist, oder auch wenn der Prozess letztlich nicht hält, was er anfangs versprochen hat. Insbesondere letztere Enttäuschung stellt eine nachhaltige Beschädigung des Vertrauens dar und sollte vermieden werden, weshalb es – um es ein drittes Mal zu betonen – essentiell ist, den Rahmen der Möglichkeiten an Einflussnahme deutlich zu kommunizieren.

Eine Begrenzung eines partizipativen Haushalts kann aber auch notwendig sein, um das Vertrauen in ein Ergebnis zu erhalten. Es ist nicht selbstverständlich, dass alle am Prozess beteiligten *stakeholder*⁴¹ davon überzeugt sind, dass die Bürgerinnen und Bürger kluge Entscheidungen treffen. Vor allem Online-Prozesse bieten eine ganze Reihe von ungeahnten Problemfeldern, wie beispielsweise das britische Natural

41 Als *stakeholder* werden gemeinhin Personen, Personengruppen oder Institutionen bezeichnet, die ein (berechtigtes) Interesse am Verlauf oder dem Ergebnis eines Prozesses oder Projektes haben.

Environment Research Council (NERC) bei der Suche nach dem Namen für sein neues Schiff feststellen musste.⁴² Knapp 130.000 Menschen votierten für den eher scherzhaften Namen *RRS Boaty McBoatface*, das NERC entschied sich letztlich für die wesentlich seriösere Variante *RRS David Attenborough*, die lediglich von rund 11.000 Personen favorisiert worden war, und hielt es also für nötig, den kollektiven Willen und die basisdemokratische Mehrheitsentscheidung der Beteiligten zu überstimmen.

2.2.6 Befürchtungen und Vorurteile

„Die Bürger verstehen unsere Sachzwänge nicht.“ – „Die Verwaltung will einfach nur eine ruhige Kugel schieben.“ – „Die Politiker machen am Ende sowieso, was sie wollen.“ An Befürchtungen und Vorurteilen herrscht in Beteiligungsprozessen kein Mangel, und es ist von essentieller Bedeutung, diese Stereotype anzusprechen.

Während Politikerinnen und Politiker häufig als von den Notwendigkeiten pragmatischer Lebensführung befreite Kaste von Menschen wahrgenommen werden, die dementsprechend auch wenig mit der Durchschnittsbürgerin und dem Durchschnittsbürger gemeinsam haben, und der Verwaltung allzu oft sogenannte Ärmelschonermentalität und das Bedürfnis nach „Dienst nach Vorschrift“ unterstellt wird, lassen sich die grundlegenden Vorbehalte gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern grob in drei Kategorien fassen:

- Die Bürgerinnen und Bürger kümmern sich nicht um Sachzwänge und Rahmenbedingungen. Sie schlagen unmögliche, rechtlich nicht zulässige, sinnlose, unfinanzierbare, nicht administrierbare oder hoheitlich nicht zu bewältigende Projekte vor.
- Die Bürgerinnen und Bürger schlagen dermaßen viele Projekte vor, dass sie die Verwaltung, die die Projektvorschläge ja sachgerecht bewerten und entsprechend Rückmeldung geben muss, wenn die Bürgerinnen und Bürger sich ernst genommen fühlen sollen, über einen längeren Zeitraum hinweg völlig lahmlegen.
- Die Bürgerinnen und Bürger kombinieren die beiden Kategorien und schlagen unendlich viele unsinnige oder utopische Projekte vor.

Letztlich läuft die Konfrontation mit diesem Herausforderungsfeld auf die Ressourcenzuteilung hinaus, den zweiten Schlüsselfaktor – neben der Herstellung

42 Vgl. <https://nameourship.nerc.ac.uk/entries.html>. Zugriff: 7. März 2017; ein ganz ähnliches Phänomen hat vor einigen Jahren Schwäbisch-Gmünd erlebt (vgl. Ternieden 2011).

von Vertrauen – für erfolgreiche Beteiligungsprojekte. Da gerade erfolgreiche Prozesse es nun einmal mit sich bringen, dass viele Menschen daran teilnehmen, ist Partizipation *sui generis* eine sehr aufwendige Form, Entscheidungen zu treffen. Dabei ist auch Zeit eine wichtige Ressource. Partizipationsprozesse können nur dann erfolgreich sein, wenn genügend Zeit zur Verfügung steht – und zwar auch in Form von Pausen, in denen die Überlegungen aller Beteiligten auf den unterschiedlichsten Wegen reifen können.

Die Ressourcenfrage betrifft aber alle Parteien in einem Beteiligungsprozess. Bisher Unbeteiligte müssen sich Wissen aneignen und sich mit Information auseinandersetzen, die von jenen Institutionen bereitgestellt werden muss, die bisher die Entscheidungen getroffen haben. Außerdem kommt es in jedem Prozess zu einer Phase, in der die erarbeiteten Projektvorschläge durch inhaltliche Expertinnen und Experten bewertet werden. Dieser Moment ist möglicherweise das kritischste Stadium eines Beteiligungsverfahrens, da hier ein Ressourcen-Flaschenhals entsteht: In verhältnismäßig kurzer Zeit müssen alle eingebrachten Projektvorschläge gleich ernst genommen und bewertet werden. Zu diesem Zeitpunkt sind aber auch die Erwartungshaltungen der Bürgerinnen und Bürger am größten, die Projekte übermittelt, für Projekte argumentiert und abgestimmt haben. Schlechtes Management dieses Flaschenhalses führt beinahe unweigerlich zum Scheitern des gesamten Projektes. Rückmeldungen, die zu spät kommen, die eine nur oberflächliche Begründung oder vielleicht immer dieselben Floskeln enthalten, die Wertschätzung vermissen lassen, garantieren maximale Enttäuschung der Beteiligten.

Zuletzt sei in diesem Kapitel die Befürchtung des Machtverlusts an einen potentiell unberechenbaren Mitspieler – das Volk – erwähnt. Dieser Machtverlust ist real. In einem partizipativen Projekt wird immer Macht abgegeben, selbst wenn es sich lediglich um informelle Konsultationen handelt. Denn ein Diskurs findet statt, und damit geht zumindest das Informationsmonopol verloren, dem eine gewisse Machtposition innewohnt.

2.2.7 Modelle

In den letzten Jahren haben Forscherinnen und Forscher verschiedentlich Modelle entwickelt, nach denen sie partizipative Haushalte kategorisieren und deren Kriterien unter anderem die Begrenzungen und die Ziele des Prozesses sind. Die erste Ebene der Einteilung erfolgt nach dem erhofften gesellschaftlichen Ziel. Vor allem in Südamerika ist der partizipative Haushalt Teil des Versuchs, eine fundamentale Veränderung herbeizuführen, an deren Ende eine Neuordnung der Verhältnisse steht. Interessanterweise führte dieser radikale Versuch der Machtverschiebung

zu einer Einschränkung hinsichtlich der Themenauswahl und der Behandlung der Frage, welche Bürgerinnen und Bürger genügend Ressourcen besitzen, um sich überhaupt zu beteiligen.⁴³

In Europa wird ein weniger weit gehender Ansatz verfolgt. Hier geht es zwar auch um Veränderung, aber mehr im Sinne der demokratischen Modernisierung und weniger hinsichtlich der Verbesserung der Lebenssituation für sozial benachteiligte Gruppen. Das hat zur Folge, dass diese Prozesse nach einigen Durchläufen an Beteiligung verlieren – zum einen, weil die Erwartungshaltungen der Bürgerinnen und Bürger mehr oder weniger enttäuscht wurden, und zum anderen, weil die Ziele – Modernisierung durch Transparenz und Bürgernähe – teilweise tatsächlich erreicht wurden.

Von diesen beiden eher ideologisch geprägten Herangehensweisen sind jene Prozesse zu unterscheiden, die lediglich auf den Trend „Partizipation“ aufspringen, ohne ein wirklich ernstzunehmendes Angebot in diese Richtung darzustellen. Beispiele dieser Art gibt es zur Genüge. Sie bleiben de facto ohne Ergebnis im Sinne einer Veränderung der Zukunft und führen dazu, dass die demokratische Technik Partizipation im „Tal der Enttäuschungen“ verharret. Thomas Wagner hat in seinem Buch *Die Mitmachfalle* zahlreiche Einzelfälle analysiert, die Partizipation lediglich als modisch-schickes Accessoire zur Behübschung von Kapitalinteressen missbrauchten – darunter auch den zu überregionaler Bekanntheit gelangten Fall des BMW Guggenheim Lab in Berlin.⁴⁴ Wagner beschreibt eindrücklich, dass es weniger die Konzeption und der Ablauf des Prozesses sind, die erkennen lassen, ob hier Partizipation wirklich stattfinden oder bloß ein *fashion statement* unter Volk gebracht werden soll, sondern dass der Unterschied in der Begründung liegt.

Eine etwas differenziertere Systematik stellt die erhofften Vorteile aus Sicht der Verwaltung und deren Ziele in den Vordergrund. Dabei werden sechs Modelle definiert, die in ihrer Reinform kaum auftreten, in Teilen aber in so gut wie jedem partizipativen Haushaltsprozess vorhanden sind.⁴⁵

1. Im Modell der *partizipativen Demokratie* wird eine neue „Gewalt“ eingeführt, da den Bürgerinnen und Bürgern zumindest in Teilbereichen eine Beteiligung an den Entscheidungen eingeräumt wird. Diese Richtung entspricht weitestgehend dem südamerikanischen Modell.
2. *Bürgernahe Demokratie* bedeutet, dass den Bürgerinnen und Bürgern über den partizipativen Haushalt vor allem der Vorgang der Haushaltserstellung näher

43 Vgl. Mororó 2014.

44 Vgl. Wagner 2014.

45 Vgl. Sintomer et al. 2012a.

gebracht wird und Verwaltung und Parlament Informationen über Wollen und Denken der Bürgerinnen und Bürger erhalten. Der Haushalt ist hier mehr Vehikel, obwohl in dieser Auseinandersetzung Ideen und Projekte entstehen können, die umgesetzt werden. Diese Richtung entspricht dem vorherrschenden europäischen Modell.

3. *Partizipative Modernisierung* sieht Beteiligung als eine Technik des Regierens. Letztendlich geht es also um eine Art Machterhalt. An diesem Prozess werden sich Bürgerinnen und Bürger beteiligen, die zwar Kritik üben, aber im Kern mit dem Ablauf zufrieden sind und deren Zufriedenheit durch den Prozess weiter gesteigert wird.
4. *Multi-Stakeholder-Partizipation* bindet die Bürgerinnen und Bürger vermehrt in Konsultationen ein und gibt ihnen dadurch direkteren Einfluss auf Entscheidungen. Die reine Lehre würde diese Variante kaum als Beteiligung bezeichnen. Interessant ist hier, dass mehr Macht abgegeben wird als unter 2. und 3., da dort beteiligt wird, wo auch die Entscheidungen fallen. Durch den Aufbau des Prozesses kann hier aber nur mit einem gremial entsandten Teil der Bürgerschaft gearbeitet werden, was den breiten Einsatz, das breite Engagement zu den Ergebnissen schmälert.
5. Beim *Neokorporatismus* beschränkt sich die Beteiligung auf die organisierte Zivilgesellschaft. Im Kern ist dies das Beteiligungsmodell der Europäischen Union. Es vertraut auf den Umstand, dass die organisierte Zivilgesellschaft die Erwartungshaltungen der Bürgerinnen und Bürger organisiert und gleichzeitig genügend Ressourcen hat, um sich an komplexen politischen Vorgängen zu beteiligen. Die Erfahrung zeigt aber, dass die Bürgerinnen und Bürger diese Variante nicht als Beteiligung wahrnehmen.
6. Das Modell *Community Development* sieht Beteiligung stark in der Umsetzung von Projekten, die nicht zwangsweise Bezug zum Haushalt einer Gebietskörperschaft haben müssen. Hier geht es um die strukturierte Organisation von lokalen Initiativen – eine eher aus dem angelsächsischen Raum stammende, interessante Mischung aus Top-down- und Bottom-up-Verfahren. Wenn diese Prozesse gut gemacht sind, gewinnen alle Beteiligten schnell und sicher. Ihr Umfang bleibt aber begrenzt.

Bisher wurde unseres Wissens noch nirgendwo der Versuch unternommen, den Haushalt selbst partizipativ zu erarbeiten. Die oben genannten Gründe machen klar, dass ein solches Unterfangen nur mit sehr hohen Aufwand realisiert werden kann – und vermutlich nur in einer Gesellschaft, in der Partizipation eine bürgerliche Selbstverständlichkeit geworden ist und in der die notwendigen Ressourcen für alle vorhanden sind.

Unsere Analysen unterschiedlicher Beteiligungshaushaltsprozesse haben gezeigt, dass eine Begrenzung des partizipativen Haushalts immer mit Problemen der Akzeptanz, der dauerhaften Beteiligung und der Enttäuschungen einhergeht. Gleichzeitig sind Einschränkungen aus den gezeigten Ressourcengründen unerlässlich. Es stellt sich daher die Frage, welche Einschränkungen man aus welchen Gründen in Kauf zu nehmen gewillt ist. Das gilt vor allem für den Beginn eines partizipativen Haushaltsprozesses. Die Ausdehnung dieser Maßnahme auf ein ganzes Bundesland wäre ein historischer Schritt. Gerade das sollte aber nicht den Blick auf die Erwartungshaltungen aller Beteiligten verstellen, die mittels klarer Kommunikation tunlichst vereinheitlicht werden sollten.

Es erscheint naheliegend, dass Baden-Württemberg, sollte es sich dafür entscheiden, Beteiligungsprozesse im Haushaltsaufstellungsverfahren einzuführen, sich zunächst an dem Standard orientiert, der sich in den deutschen Beteiligungshaushalten de facto durchgesetzt hat: ein konsultatives Online-Angebot mit Tendenz zum Modell der bürgernahen Demokratie. Die größten Probleme dieses Modells liegen, wie bereits erwähnt, klar auf dem Tisch:

- Ausschluss großer Teile der Bevölkerung durch inhaltliche und technische Beschränkungen und damit einhergehendem Verlust an möglicher Innovation
- Verlust der Motivation der Bürgerinnen und Bürger nach dem dritten Jahr
- Gewaltiger Ressourcenaufwand, vor allem bei der gleichberechtigten und wertschätzenden Behandlung der eingebrachten Projekte
- Vorbehalte der Verwaltung vor mangelnder Verantwortlichkeit der Bürgerinnen und Bürger

Dazu kommt im baden-württembergischen Fall die Dimension des Projekts durch die Anzahl der potentiell einzubeziehenden Menschen.

2.3 Ziele partizipativer Haushalte: Vorteile, Probleme, Chancen

2.3.1 Partizipative Haushalte aus der Sicht von Parlament und Regierung

Nach all den Vorurteilen, Vorbehalten, Befürchtungen und realen Schwierigkeiten, die im vorigen Kapitel kurz angeschnitten wurden, stellt sich die grundlegende Frage: Warum eigentlich Bürgerhaushalte? Warum sollten Legislative, Exekutive

und Verwaltung Macht – in welcher Dosis auch immer – an die Bürgerinnen und Bürger abgeben? Hegen sie wirklich „Hoffnung auf eine neue Demokratie“, wie der Titel eines 2012 erschienenen Buches nahelegt?⁴⁶ Liegt ihnen die Demokratie als solche am Herzen? Ist Partizipation ein taugliches Mittel gegen die vielzitierte „Politikverdrossenheit“ der Bevölkerung? Wollen sie mit dem Verweis auf „partizipative Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und soziale Gerechtigkeit“, wie es im Untertitel eines anderen Buches heißt, die Gesellschaft verändern oder lediglich Wahlen gewinnen?⁴⁷ Glauben sie, dass sie angesichts der Legitimationskrise der repräsentativen Demokratie mit partizipativen Mitteln das eigene (politische) Handeln wieder besser rechtfertigen können? Sehen sie Entwicklungs- und Belebungs-chancen für eine großteils im Ritual erstarrte Demokratie? Wollen sie lediglich den Dialog mit den Wählerinnen und Wählern fördern, oder wollen sie auch Menschen jenseits des Elektorats (Kinder und Jugendliche, Ausländerinnen und Ausländer, Flüchtlinge, Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus anderen Bundesländern etc.) in die partizipativen Entscheidungs- oder Konsultationsprozesse einbinden? Wollen sie angesichts von Spardruck und Wirtschaftskrise die Last unpopulärer finanzieller Entscheidungen auf möglichst viele Schultern verteilen? Oder glauben sie tatsächlich an die „Weisheit der vielen“, an die Kreativität der Bürgerinnen und Bürger, auf deren Basis sich Entscheidungen treffen lassen, die nachhaltig wirken und gleichzeitig zum Abbau möglicherweise redundanter Strukturen in der Verwaltung beitragen?⁴⁸ Wollen sie die Ressourcen nutzen, die Bürgerinnen und Bürger als Expertinnen und Experten ihrer individuellen Lebenssituationen mitbringen?

Mit all diesen Fragen muss sich eine Abgeordnetenversammlung, muss sich eine Regierung beschäftigen, die sich mit dem Gedanken trägt, ihren Bürgerinnen und Bürgern mehr Rechte im Zusammenhang mit der Haushaltserstellung einzuräumen.

Der erste Bürgerhaushalt in der brasilianischen Großstadt Porto Alegre hatte, wie dargestellt, durchaus sozialrevolutionären Charakter. Es ging darum, mit partizipativen Mitteln für sozialen Ausgleich zu sorgen. Das ist, wie kritische Analysen nahelegen, nur zum Teil gelungen, aber der Anspruch war jedenfalls vorhanden, und an der Modellhaftigkeit und der Vorbildwirkung des Prozesses besteht kaum ein Zweifel.

In Deutschland pflegte man wie in den meisten westeuropäischen Staaten, die auf kommunaler Ebene mit Beteiligungshaushalten experimentierten, einen pragmatischeren Zugang. „Die fetten Jahre sind vorbei“, lautete implizit die Herangehensweise, und nun ging es um die „Evaluation öffentlicher Dienstleistungen“, konkret

46 Herzberg et al. 2012.

47 Sintomer et al. 2010.

48 Surowiecki 2005.

also um die Klärung der Frage, in welchen kommunal finanzierten Bereichen die Bevölkerung Einsparungen am ehesten hinnehmen würde. Zugleich wurde dadurch aber auch die Transparenz im kommunalen Haushaltswesen gefördert. Der Trend in Deutschland lief außerdem darauf hinaus, die Bevölkerung – in unterschiedlichsten Formen – zu konsultieren, ihr aber keinerlei Entscheidungsbefugnisse zuzugestehen. Wie aber die Adaptierungen des erwähnten Beteiligungshaushaltes in Köln – im Sinne der festen Dotierung von partizipativen Bezirkshaushalten – nahelegen, erfolgt in einigen Regionen offenbar gerade ein Umdenken.

2.3.2 Partizipative Haushalte aus der Sicht der Bürgerschaft

Was aber haben dann die Bürgerinnen und Bürger – einer Kommune, eines Bundeslandes – davon, sich an der tendenziell mühsamen Haushaltserstellung zu beteiligen, zumal sie oftmals keine Verbindlichkeit herstellen können? Wo ließe sich so etwas wie ein Nutzen finden, der über die Umsetzung konkreter Projekte hinausweist? Das könnte zum einen die in Porto Alegre so genannte „Inversion der Prioritäten“ sein, worunter man im Wesentlichen eine bessere Verteilung öffentlicher Finanzmittel zugunsten ärmerer oder marginalisierter sozialer Gruppen versteht. Diese Gruppen könnten sich zugleich ermächtigt fühlen, ihr Schicksal oder wenigstens den sie betreffenden Haushaltsprozess selbst in die Hand zu nehmen. Der Begriff „Umverteilung“ könnte also ein gutes Argument fürs Mitmachen bei der Erstellung partizipativer Haushalte sein.

Außerdem könnte es um die Zurückgewinnung von Macht und Souveränität gehen. Selbst wenn die Verfahren konsultativ bleiben: die Regierung oder das Parlament geben einen kleinen Teil ihrer Macht zurück an die Bevölkerung und binden diese stärker in die Gestaltung der Zukunft ein. Vor allem aber bieten konsultative Verfahren dieser Art der Bevölkerung die Möglichkeit, auf blinde Flecken von Politik und Verwaltung hinzuweisen und Problemfelder anzusprechen, die bisher übersehen oder ignoriert wurden.

Zugleich drohen Gefahren. Beteiligungsprozesse welcher Art auch immer können unter anderem als besonders perfide Variante aufgefasst werden, etablierte Machtverhältnisse zu festigen, indem der Bevölkerung vorgegaukelt wird, sie könne mitentscheiden, und indem potenzielle Konflikte von vornherein in institutionalisierte und ritualisierte Bahnen gelenkt werden.⁴⁹ Auf diesen Vorwurf muss ein politisches System, das Partizipation ernst nimmt, Antworten haben.

49 Vgl. Wagner 2014.

Für Politik bzw. Bevölkerung gibt es gute Gründe, den Haushaltsprozess partizipativ zu gestalten bzw. sich an diesem Prozess zu beteiligen. Dabei müssen in der Regel zwar alle Beteiligten mit Enttäuschungen rechnen, aber Enttäuschungsmanagement ist eine der zentralen Kulturtechniken in Fragen der Beteiligung, auf die wir weiter unten noch eingehen.

2.3.3 Partizipative Haushalte aus der Sicht der Verwaltung

Die Verwaltung als der Teil der Exekutive, der tagtäglich Maßnahmen konkret umzusetzen hat, sieht sich aufgrund einer möglichen Bürgerbeteiligung am Haushalt, in welcher Form auch immer, erheblichen Herausforderungen gegenübergestellt.

Die Veränderung eingespielter Routinen und Abläufe, erhöhte Kommunikationsbedürfnisse, etwa durch die möglicherweise massive Ausweitung der Anzahl an Prozessbeteiligten, sowie die Bereitschaft zu Reformwillen sind dabei nicht zu unterschätzende Aspekte.

Eine wesentliche Befürchtung dürfte allerdings darin bestehen, angesichts neuer und zusätzlicher Aufgaben nicht mit ausreichend personellen und sächlichen Ressourcen ausgestattet zu werden und infolgedessen zur qualitativ und quantitativ ausreichenden (oder idealerweise guten) Bewältigung der sich ergebenden Herausforderungen nicht in ausreichendem Maß gewappnet zu sein. Angesichts der Lage des Landeshaushaltes und anderweitig bestehender finanzieller Notwendigkeiten sind dies wohl keine unberechtigten Bedenken.

Es wird daher wichtig sein, sich „ehrlich zu machen“. Eine wie auch immer geartete Bürgerbeteiligung erfordert zusätzliche Ressourcen. Entweder man stuft Partizipation in Haushaltsfragen als politisch gewollt ein und stellt entsprechende Ressourcen zur Verfügung, oder man beurteilt dies als möglicherweise wünschenswert, aber angesichts der Haushaltslage nicht vordringlich. Dann sollte dies seitens der politischen Entscheidungsträger auch so kommuniziert werden.

2.3.4 Partizipative Haushalte aus der Sicht von Interessenvertretungen

Große Konzerne und Interessenvertretungen wie Kammern, Gewerkschaften und NGOs haben hingegen bereits jetzt formellen und informellen Einfluss auf die budgetäre Entscheidungsfindung – über das Begutachtungsverfahren, über Lobbying, über Sozialpartnergespräche oder auch über aus ihren Reihen entsandte Abgeordnete. Neue Formen der Beteiligung würden aus Sicht dieser Institutionen

wohl bloß für mehr Unübersichtlichkeit und Unsicherheit, für weniger Effizienz und Geschwindigkeit sorgen. Zugleich haben mächtige und wohlorganisierte Interessenvertretungen eine mächtige Waffe in der Hand, die partizipativen Prozesse zu torpedieren – dann nämlich, wenn es ihnen gelingt, ihre Mitglieder überdurchschnittlich zu mobilisieren. Für Gewerkschaften, Konzerne oder NGOs (kurz: Lobbys aller Art) stellen Beteiligungshaushalte und die Einbeziehung der gesamten Bevölkerung Risiko und Chance zugleich dar: Einerseits ist ein ziemlich unberechenbarer neuer Spieler auf dem Feld – nämlich die Bevölkerung –, andererseits können Lobbys bei gelungener Mobilisierung einer überschaubaren Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern die partizipativen Prozesse maßgeblich beeinflussen – wenn nicht sogar manipulieren. Es wird Aufgabe des Prozessdesigns sein, diese Manipulationsmöglichkeiten zu minimieren.

2.4 Stolperfallen und andere Schwierigkeiten

Beteiligungsprozesse aller Art sind schwierig; die Zahl der Fehlerquellen ist potenziell unendlich. Schon allein aus diesem Grund schrecken viele politische Systeme davor zurück, partizipative Experimente durchzuführen – es lässt sich oft einfach nicht absehen, welche Dynamiken sich in bestimmten Konstellationen entwickeln und welche zusätzlichen Personal- oder Sachausgaben nötig werden. Die Wege der repräsentativen Demokratie hingegen sind eingeübt und bekannt – mit allen positiven und negativen Begleiterscheinungen. Zugleich teilen viele politische Kommentare die Einschätzung, dass die repräsentative Demokratie brüchig geworden sei, sich in einer Legitimitätskrise befinde und vielfach nur noch deshalb funktioniere, weil die dahinterstehenden Mechanismen – und internationale Verträge – belastbarer sind als angenommen. Das Volk wird zunehmend mit Misstrauen betrachtet: der Brexit, der Aufschwung der AfD und anderer populistischer Parteien in Europa, die plebiszitäre Schweizer Weigerung, den gesetzlichen Erholungsurlaub auszuweiten, die Wahl eines politischen Außenseiters zum Präsidenten der USA und ähnliche Entwicklungen haben nicht wenige Analytiker und Meinungsbildnerinnen dazu veranlasst, der Mündigkeit des Wählers und der Wählerin ein schlechtes Zeugnis auszustellen. Und auch die demokratische Reputation der EU wächst trotz des Vertrages von Lissabon nur langsam.

Zugleich ist klar, dass Experimentierfreude kein Gradmesser für die Qualität einer Demokratie ist – das Beharren auf Routine allein aus dem Grund, „weil es schon immer so war“, aber auch nicht. Wie so oft ist es die zentrale Herausforderung bei der Implementierung neuer Prozesse, aus den Fehlern der Vergangenheit

zu lernen und nicht aufgrund vergangener schlechter Erfahrungen auf weitere Reformschritte zu verzichten.

Deshalb werfen wir einfach einen Blick auf eine Reihe von Stolperfallen, die sich im Falle von Beteiligungshaushalten auftun.

2.4.1 Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen

Die Frage, wer sich am baden-württembergischen Bürgerhaushalt eigentlich beteiligen darf, ist zugleich einfach und schwierig zu beantworten. In juristischer Hinsicht ist, wie in Kapitel 4.2.2.1 dargelegt wird, der Kreis der zu Beteiligten mit der Gesamtmenge der Wahlberechtigten sehr konkret umrissen. Insofern scheint klar, wie die entsprechende politische Entscheidung ausfallen wird. Unabhängig davon wären aber die Gründe für diese Einschränkung zu kommunizieren, da ja auch 14- bis 17-jährige Baden-Württembergerinnen und Baden-Württemberger, Unionsbürger oder Nicht-EU-Ausländerinnen, die ihren Lebensmittelpunkt in Baden-Württemberg haben, Anliegen formulieren könnten, die Haushaltswirksamkeit entfalten. Zugleich könnten beispielsweise verkehrspolitische Entscheidungen fallen, die beispielsweise Menschen, die aus anderen Bundesländern, aus Frankreich oder aus der Schweiz ins Land pendeln, stärker beeinflussen als die Bevölkerung von Karlsruhe.

Dies ist eine Problemstellung, mit der sich im Prinzip alle Beteiligungsverfahren auseinanderzusetzen haben.⁵⁰ Wichtig ist, es auch zu tun, und die Gründe, die zur Entscheidung geführt haben, auch deutlich zu machen und aktiv zu kommunizieren – insbesondere jenen Personengruppen gegenüber, die von der Beteiligung ausgeschlossen werden.

2.4.2 Schwer verständliche Ausgangsdokumente

Haushalte sind nicht leicht zu lesen. Viele Menschen haben zudem großen Respekt, wenn nicht sogar Angst vor komplexen Zahlenwerken. Sie bekommen sehr leicht den Eindruck, Zusammenhänge nicht zu verstehen, woraus sich ein Gefühl der

50 In Wien etwa entspann sich im Zusammenhang mit der Volksbefragung zur Fußgängerzone in der Mariahilfer Straße, einer der beliebtesten Einkaufsstraßen der Stadt, eine lebhafte Debatte darüber, ob die gesamte Bevölkerung Wiens oder nur die Anwohnerinnen und Anwohner der unmittelbar angrenzenden Bezirke abstimmungsberechtigt seien. Die Stadt entschied sich für letztere Variante.

Überforderung ableitet, das sich wiederum in Widerstand gegen das Beteiligungsprojekt selbst äußert. Bürgerfreundliche Kommunikation und die leserfreundliche Aufbereitung der Haushaltsinformationen sind daher zwei kritische Faktoren für den Erfolg von Beteiligungshaushalten und zugleich Faktoren, die häufig unterschätzt werden, weil „Information“ aus der Perspektive von Verwaltung und Legislative häufig mit den Erläuterungen zu Gesetzesnovellen gleichgesetzt wird. Die Aufgabe zu diesem Zeitpunkt wäre aber eher die Übersetzung.

2.4.3 Vorbehalte von Interessenvertretungen, Unternehmen und anderen Institutionen

Konzerne, Interessenvertretungen und in kleinerem Rahmen auch NGOs können jetzt bereits strukturellen Einfluss auf die Haushaltserstellung nehmen. Lobbys versuchen gezielt Einfluss auf politische Parteien und Mandatare zu nehmen, und es gibt unterschiedlichste Wege, auf denen Interessenvertretungen aller Art schon zu einem sehr frühen Stadium der Haushaltserstellung ihre Präferenzen deponieren können. Der parlamentarische Begutachtungsprozess bietet diesen Institutionen ein weiteres Format, ihre Sicht der Dinge zu artikulieren.

Ein partizipativer Haushaltsprozess steht vor der Entscheidung, ob er den Einfluss von Interessengruppen zugunsten einzelner Bürgerinnen und Bürger zurückdrängen will oder ob und in welcher Form Mischvarianten denkbar sind. Das sind keine trivialen Entscheidungen. In der spanischen Stadt Córdoba ist der Bürgerhaushalt unter anderem daran gescheitert, dass die Konflikte zwischen den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern und dem Dachverband der Stadtteilinitiativen nicht beigelegt werden konnten.⁵¹ Letztlich geht es also um die Frage, welches Beteiligungshaushaltsmodell umgesetzt werden soll. Die diesbezügliche politikwissenschaftliche und soziologische Forschung hat im Wesentlichen sechs Modelle identifiziert, nach denen partizipative Haushalte aufgebaut sein können (s. Kapitel 2.2.7). Wiederum ist es die Aufgabe der politischen Entscheidungsträger, zu entscheiden, deutlich zu machen und zu kommunizieren, welcher Art die Partizipation ist, wie weit sie geht und welche Menschen und Gruppen an dem Prozess teilnehmen dürfen.

51 Vgl. Ganuza 2012, S. 229 f.

2.4.4 Erzeugung von Frustration

Nehmen wir Paris als praktisches Beispiel.⁵² Am Pariser *budget participatif* haben sich im Jahr 2015 rund 67.000 Menschen beteiligt, die 5.114 Projektvorschläge eingebracht haben, die bestimmten Kriterien zu entsprechen hatten. Allerdings sind die Anmeldekriterien nicht besonders streng. Nach einer Vorprüfung durch die Pariser Stadtverwaltung und der Zusammenlegung von ähnlichen Projektideen blieben 1.657 Vorschläge übrig, zu denen sich die Pariserinnen und Pariser online, aber auch auf Versammlungen äußern und Wertungen abgeben konnten. Nach einigen weiteren Projektschritten wurden schließlich 188 Projekte (acht auf die Gesamtstadt, 180 auf bestimmte Arrondissements bezogen), bestehend aus 440 Ideen, umgesetzt, die Gesamtkosten von rund 67 Millionen € verursachten.

Was denken sich aber nun die 4.674 Pariserinnen und Pariser, deren Projektideen nicht realisiert wurden? Wie lässt sich verhindern, dass diese Menschen ihre Vorurteile gegenüber der Politik bestätigt sehen – „die da oben tun ohnehin, was sie wollen“ – und sich in Zukunft nicht mehr beteiligen? Wie lässt sich Prozesszufriedenheit auch bei den Menschen herstellen, deren Inputs nicht berücksichtigt wurden?

Auch in diesen Fällen scheinen die Form der Kommunikation und die Nachvollziehbarkeit des Auswahlprozesses von zentraler Bedeutung, gepaart mit dem Ablegen von Rechenschaft.

2.4.5 Wirkungslosigkeit der haushaltsbezogenen Inputs

Eine der größten Hürden, die ein Bürgerhaushalt – und insbesondere einer, der im Wesentlichen konsultativ ausgerichtet ist – zu überwinden hat, ist das Vorurteil in der Bevölkerung, dass die auf partizipativem Weg übermittelten Präferenzen ohnehin keinerlei Auswirkungen auf den Prozess der Haushaltserstellung haben. Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger können von Regierung und Landtag ohne unmittelbare Konsequenzen ignoriert werden. Daraus entsteht sehr leicht die Wahrnehmung, dass einer „abgehobenen politischen Kaste“ die Anliegen der Bevölkerung egal sind.

Aus diesem Grund gilt der Imperativ, dass der Prozess jedenfalls Wirkung entfalten muss, und sei es nur in der wohlbegründeten Ablehnung der Vorschläge aus der Bevölkerung. Wenn die Bürgerinnen und Bürger beim ersten Mal das Gefühl

52 Vgl. <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/>. Zugegriffen: 20. März 2017.

haben, es habe sich im Vergleich zu den Haushaltsprozessen zuvor absolut nichts verändert, werden sie kein zweites Mal mitmachen.

2.4.6 Partizipation als Selbstvermarktung einer (neuen) Regierung

Beteiligung kann auch eine Marktlücke sein. Wenn neue Regierungsmehrheiten antreten, kann es ein durchaus legitimes Anliegen sein, der Bevölkerung zu mehr Mitsprache zu verhelfen. Den Worten müssen dann aber auch Taten folgen. Es gibt wenig, was partizipative Prozesse nachhaltiger diskreditiert, als vollmundige Ankündigungen, die unverbindliche Luftblasen zum Ergebnis haben. Wer von Partizipation spricht, muss jedenfalls mittelfristig denken, mithin also in Zeiträumen, die häufig über eine Legislaturperiode hinausgehen. Das portugiesische Projekt eines Beteiligungshaushalts auf nationaler Ebene ist beispielsweise in einer ersten Phase auf fünf Jahre ausgelegt. Das Bekenntnis zu Beteiligung ist oft Ausdruck von Reformwillen. Wenn diesem Reformwillen allerdings der Nachdruck fehlt, wird die Legitimitätskrise der Demokratie verstärkt.

2.4.7 Dynamische Herausforderungen für die Verwaltung

Wie schon angesprochen, sieht sich die Verwaltung im Falle der Ausweitung partizipativer Verfahren erheblichen Herausforderungen ausgesetzt. Die Unwägbarkeiten, die damit verbunden sind, stehen aus Sicht der Verwaltung nicht immer in einem tragbaren Verhältnis zum Nutzen. Umso wichtiger ist es für die politischen Entscheidungsträger, nicht nur die Bevölkerung, sondern auch die Beamtinnen und Beamten zum Mitmachen zu animieren, ihnen das nötige Know-how zu vermitteln und ihnen die potentiellen Vorteile von Beteiligung vor Augen zu führen. Denn eine Verwaltung, die von den vorgeschlagenen Maßnahmen und Zielen nicht überzeugt ist, wird nicht die qualitativ und quantitativ an und für sich möglichen Arbeitsergebnisse erzielen.

2.4.8 Schaffung machtloser Institutionen

Partizipation ist Chef- und Chefinnensache. Die Bürgermeisterin, der Ministerpräsident, die Finanzministerin oder der Innenminister sind die Proponentinnen der Beteiligungsprojekte. In Spanien musste man beispielsweise die schmerzhaften

Erfahrung machen, dass die Verantwortung für den Beteiligungshaushalt in den meisten Kommunen in den Händen de facto machtloser Verwaltungsangestellter lag, die weder imstande waren, sich gegen interne Widerstände durchzusetzen, noch über die Ressourcen verfügten, um das Projekt Bürgerhaushalt mit Werbe- und Informationsmaßnahmen zu flankieren. Ein „Amt für Bürgerbeteiligung“, das organisatorisch an den Wurmfortsätzen der Verwaltung und geografisch irgendwo in den Außenbezirken angesiedelt ist, vermittelt nicht nur real-, sondern auch symbolpolitisch das falsche Signal. Haushalte entfalten immer Wirkung auf alle Politikbereiche. Der Beteiligungshaushalt muss daher institutionell Teil der Zentral- oder Finanzverwaltung sein oder zumindest an Institutionen angegliedert werden, die tatsächlich entscheidungsfähig sind.

2.4.9 Teilnahme der falschen/immer derselben/von zu wenigen Menschen

Beteiligungsprozesse stehen häufig unter dem Generalverdacht fehlender Repräsentativität. Selbst Projekte, die gemeinhin als erfolgreich gelten – etwa das Pariser *budget participatif* –, erreichen nur 2–3 % der Wahlberechtigten. Die Untersuchung von Beteiligungsprojekten zeigt recht eindeutig, dass sich überwiegend die Menschen beteiligen, die über viel Tagesfreizeit verfügen: (Früh-)rentnerinnen und rentner, Studierende, Menschen mit einem überdurchschnittlich hohen Bildungsniveau und tendenziell mehr Männer als Frauen. Die durchschnittliche Beteiligungsrate bei deutschen Beteiligungshaushaltverfahren liegt bei einem Prozent, mit einem deutlichen Vorteil für gut ausgebildete Männer zwischen 25 und 64 Jahren.⁵³ Es ist eine der großen Herausforderungen eines regionalen Beteiligungshaushalts, auch Menschen zur Teilnahme zu bewegen, die in direktdemokratischen Prozessen häufig unterrepräsentiert sind: Menschen aus ärmeren sozialen Schichten, Menschen mit Migrationshintergrund, die Bewohnerinnen und Bewohner ländlicher Gegenden, Alleinerziehende, Frauen und Jugendliche.

In nahezu allen Analysen von Beteiligungsprozessen wird betont, wie wichtig es sei, „beteiligungsferne Gruppen“ anzusprechen, hinsichtlich der Methoden bleiben diese Analysen jedoch erstaunlich oft erstaunlich vage (zu den Ansätzen dieser Studie s. Kapitel 2.9.2.2). Es gilt dann schon als großer Erfolg, wenn Informationsveranstaltungen auch in Migrantenzentren wie kurdischen Kulturvereinen oder in Jugendklubs durchgeführt werden.

53 Vgl. Roth 2017, S. 5.

Es ist außerdem problematisch, wenn immer nur dieselben Menschen an den partizipativen Prozessen teilnehmen und es keine Erneuerung, keine neuen Anliegen und keine neuen Perspektiven gibt. Auch dieser Herausforderung gilt es beim Prozessdesign entgegenzusteuern, beispielsweise durch die Setzung von thematischen oder regionalen Schwerpunkten.

Sehr viel schwieriger ist es aber, wenn organisierte Gruppen – Bürgerinitiativen, Konzerne etc. – versuchen, den Prozess zu beeinflussen, indem gezielt Menschen mobilisiert werden, sich im Sinn der Auftraggeber zu artikulieren. Im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie sind aber technische Konzepte entwickelt worden, die diesem potentiellen Problem begegnen sollen (s. Kapitel 3.3.3.2). In Portugal sieht man diesem vermutlich auftretenden Phänomen erstaunlich gelassen entgegen und verweist darauf, dass der Trickle-down-Effekt bei erfolgreicher Implementierung des partizipativen Haushalts nach einigen Jahren wirksam werde und vermehrt Menschen auch aus marginalisierten Schichten zum Mitmachen animieren vermöge.

2.4.10 Produktion von Langeweile durch immer gleiche Projekte

Nehmen wir an, die Beteiligungshaushaltsprozesse wurden eingeführt und erfreuen sich halbwegs annehmbarer Akzeptanz in breiten Teilen der Bevölkerung. Dann entsteht spätestens im dritten Jahr die Gefahr, dass die Bürgerinnen und Bürger beginnen, sich zu langweilen: Noch ein Radweg? Noch eine Buslinie? Noch ein regionenübergreifendes Kulturprojekt? Wenn Dinge funktionieren, entsteht Routine, und Routine führt dazu, den dem Prozess zugrunde liegenden Mechanismen immer weniger Beachtung zu schenken. Die Bürgerinnen und Bürger mögen zur Ansicht gelangen, der partizipative Haushalt funktioniere ohnehin, weshalb es nicht mehr nötig sei, sich zu beteiligen. Der Erfolg würde dann seine Kinder fressen. Es ist die Aufgabe politischer Steuerung, den anfangs idealerweise vorhandenen Beteiligungs-enthusiasmus auch in den darauffolgenden Jahren am Leben zu erhalten – durch neue Prozessvarianten, neue Schwerpunkte und Ähnliches, zumal darüber hinaus die Gefahr besteht, dass bestimmte prinzipiell sinnvolle Projekte in einem Voting der Bevölkerung nach einigen Jahren möglicherweise nur mehr eine geringe Punktezahl erhalten und daher nicht realisiert werden. Aber grundsätzlich gilt, dass Partizipationsprozesse langfristig nur dann erfolgreich sind, wenn die Beteiligten das Gefühl haben: „Ich gestalte meine Zukunft.“

2.4.11 Beteiligung als Instrumentalisierung

Beteiligungsprozesse sehen sich wie viele andere politische Maßnahmen auch mit der Gefahr konfrontiert, als Mittel für gänzlich anders gelagerte Zwecke eingesetzt, kurz: instrumentalisiert zu werden. Es mag politischen Parteien ein Anliegen sein, sich ein partizipatives Profil zu verschaffen, indem sie Interesse an Beteiligungsverfahren vorgeben. Der Beteiligungshaushalt kann das Spielfeld sein, auf dem Regierung und Opposition ihre ganz allgemeinen Haushalts- oder sogar Demokratiekonflikte austragen. Wenn die Bürgerinnen und Bürger aber Partizipation als Behübschungs- oder gar als Veräppelungsmaßnahme auffassen, die gar nicht auf Ermächtigung der Bevölkerung hinausläuft, verstärken die politischen Entscheidungsträger damit noch die Demokratiemüdigkeit und die Politikverdrossenheit. Umso wichtiger ist es also, in Beteiligungsfragen authentisch zu agieren.

Aber auch andere Akteure können Interesse daran haben, Beteiligungsprozesse zu instrumentalisieren. Oppositionsparteien, Boulevardmedien oder opportunistischen Unternehmen kann es daran gelegen sein, Beteiligungsprozesse künstlich zu eskalieren, Konflikte herbeizuschreiben und -zureden, um das ganze Verfahren schließlich zum Scheitern zu bringen. Es gilt also zu beachten, dass Beteiligungsprozesse häufig nur das Kampffeld sind, auf dem ganz andere Auseinandersetzungen ausgetragen werden.

Und dann gibt es ganz prinzipielle, vorwiegend von kapitalismuskritischer Seite vorgetragene Einwände: Partizipation diene bloß dazu, die vorherrschenden Machtstrukturen zu stabilisieren. Diese Kritik ist nicht völlig von der Hand zu weisen. Selbst in Porto Alegre ist es trotz seines emanzipatorischen Ansatzes nicht gelungen, einen Systemwechsel herbeizuführen. Auch dort bekamen die Reichen mehr vom Kuchen als die Armen. Egal, ob die Bevölkerung bloß konsultiert wird oder ob sie über einen bestimmten Teil des Haushalts autonom entscheiden darf: Es wird Kritikerinnen und Kritiker geben, die Beteiligung insbesondere in krisenhaften Zeiten als perfides Social-Engineering-Projekt denunzieren. Es wäre für die Legitimation des Prozesses hilfreich, diesen Einwänden seitens der Politik schon vorbeugend zu begegnen.

2.4.12 Widerstand gegen die Teilnahme

Beteiligung ist insbesondere eine gewaltige Kommunikationsaufgabe. Die Vorbehalte, die gegen partizipative Verfahren formuliert werden können, müssen aktiv angesprochen werden. Menschen mögen bereits negative Vorerfahrungen mit Beteiligungsprozessen gesammelt haben und diese deshalb ablehnen. Sie mögen

schlicht nicht glauben, dass der partizipative Haushalt irgendeinen praktischen Nutzen bereithalten kann. Sie mögen befürchten, von Interessen- und Lobbygruppen vereinnahmt und für klandestine Zwecke eingespannt zu werden. Sie mögen der Ansicht sein, dass es bessere Wege gibt, die eigene Meinung zu artikulieren und die eigenen Interessen durchzusetzen, sodass sie sich für den vorgeschlagenen Prozess nicht interessieren oder ihn aus ideologischen Gründen ablehnen. Sie mögen der Auffassung sein, dass die angebotenen Kommunikations- und Artikulationsmöglichkeiten nicht ausreichen. Gegen all diese Vorbehalte wären kommunikative Strategien zu entwickeln.

2.4.13 Verkürzte, emotionalisierende Information durch Boulevardmedien

Davon abgesehen können in Beteiligungsverfahren Dynamiken entstehen, die populistisch verkürzte, halbwahre oder gänzlich faktenbefreite Formen der Kommunikation (z. B. in sozialen Netzwerken, aber auch in Boulevardmedien) begünstigen. Partizipation setzt auf einen eher optimistischen Menschenbegriff und auf die Fähigkeit des *zôon politikón*, also des „politischen Lebewesens“ nach Aristoteles, auf der Basis umfassender Information rationale Entscheidungen zu treffen. Es ist zweifellos die Aufgabe der Proponenten von Beteiligungshaushalten, Partnerschaften mit Fernsehsendern, Radiostationen, Zeitungen und Internetportalen einzugehen, die in der Lage sind, Informationen ausgewogen zu präsentieren.

2.4.14 Erstverschlechterung

Häufig werden die Umstände schlechter, bevor sie besser werden. Das kann auch in Beteiligungsprojekten geschehen. Wenn die Entscheidung getroffen wird, entlang einer Straße einen Radweg zu errichten, werden sich die Bedingungen für Radfahrerinnen und Radfahrer an dieser Straße durch die Baustelle erst einmal verschlechtern. Insgesamt gilt: Wenn überkommene zugunsten neuer Strukturen Platz machen, ist die Gefahr groß, dass diese Veränderung als Verschlechterung wahrgenommen wird. Umso wichtiger ist es, den Bürgerhaushalt als mittelfristig geplanten Prozess mit einer ersten Laufzeit von mehreren Jahren zu konzipieren.

Außerdem gibt ein guter Beteiligungsprozess auch Personengruppen die Gelegenheit, sich zu artikulieren, die diese Chance zuvor nicht oder nur selten hatten – Alleinerziehende oder Schichtarbeiterinnen zum Beispiel. Dadurch kann das unangenehme Gefühl entstehen, dass plötzlich viel mehr Menschen sich negativ

äußern, Kritik üben und ihren Unmut zum Ausdruck bringen. Was aber nach Unzufriedenheit mit dem Prozess aussieht, kann in Wirklichkeit Indikator eines Erfolgs sein, weil eben beteiligungsferne Menschen inkludiert wurden.

2.5 Voraussetzungen zur Erreichung der Ziele (Haltungen und Rahmenbedingungen)

Wie im vorhergehenden Kapitel kurz angerissen, ist das demokratiepolitische, kommunikative, strategische und strukturelle Gestrüpp, in das sich politische Systeme begeben, die erfolgreich Beteiligung praktizieren wollen, recht dicht. Aus diesem Grund ist es wichtig, vor Beginn der Reise sicherzugehen, dass man das richtige Gepäck, das richtige Rüstzeug und die richtige Einstellung für die Herausforderungen dabei hat, die diese Reise zweifellos bereithalten wird.

Denn Beteiligung ist ein Lernprozess – und zwar für alle Beteiligten. Lernstoff sind weniger die Inhalte, sondern eher die Abläufe und Prozesse, vor allem aber die Verinnerlichung des Umstands, dass Beteiligung funktionieren und Sinn ergeben kann und dass kollaborative Prozesse in der Lage sind, bessere Ergebnisse zu erzielen, als auto- oder auch repräsentativ-demokratische Entscheidungen. Doch dies erfordert Zeit und hohe Investitionen in den Vertrauensaufbau – zumal in den letzten Jahren sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch politische Entscheidungsträger Erfahrungen gemacht haben, die dazu geneigt sind, der Beteiligung zu misstrauen. Manche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler konstatieren mittlerweile sogar den Anbruch eines Zeitalters der „Pseudopartizipation“. Die Bürgerinnen und Bürger fühlen sich zwar als „Aktivisten im Geiste“, delegieren ihr Engagement jedoch zusehends an Bürgerinitiativen und andere „Partizipationsdienstleister“, denen erstaunlich viel Vertrauen geschenkt und Kompetenz zugebilligt wird.⁵⁴ Diese Entwicklung ist aber wohl kein Naturphänomen, sondern Ausdruck des Misstrauens gegenüber der etablierten Politik bei gleichzeitig schwindenden Ressourcen, sich im demokratischen Prozess zu engagieren. Es stehen der Politik also durchaus Mittel und Wege zur Verfügung, diesen Trend zu stoppen oder gar umzukehren.

54 Vgl. Hielscher et al. 2014. Die Autorinnen und Autoren danken Kai Masser für den Hinweis.

2.5.1 Der politische Wille zur partiellen Delegation von Macht ist vorhanden

Egal wie der Beteiligungshaushalt schließlich gestaltet wird: Die Politik gibt einen Teil ihrer Macht zurück an die Bevölkerung. Das kann ein bestimmter Prozentsatz des Landeshaushalts sein oder auch das Recht zur Mitsprache an der Verteilung des Kuchens. Von Bedeutung ist es, diesen Schritt nicht als Pflichtübung, sondern in glaubwürdiger Weise als Erweiterung der demokratischen Optionen zu betrachten.

2.5.2 Die Politik legt Rechenschaft ab und begleitet die Umsetzung

Stichwort Enttäuschungsmanagement. Im Rahmen eines Beteiligungshaushalts muss für alle Bürgerinnen und Bürger ganz klar ersichtlich sein, was mit ihren Inputs, ihren Ideen geschieht. Es sollten daher vorab Kriterien ausgearbeitet werden, worauf sich die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger in welcher Form beziehen sollen. Regierung und Landtag sollten dazu verpflichtet werden, penibel Rechenschaft über den Umgang mit Projektideen abzulegen. Wessen Projekt abgelehnt wird, sollte erfahren, warum das geschehen ist, und dabei nicht mit bürokratischen Floskeln abgespeist werden.

Und schließlich sollte auch die Umsetzung der zu realisierenden Projekte begleitet werden. Information ist in Partizipationsfragen ein nicht zu unterschätzender Aspekt des Gelingens und sollte angeboten und nicht erst auf Nachfrage bereitgestellt werden. Darüber hinaus bedarf es der Evaluierung sowohl des Haushaltsprozesses als auch der durchgeführten Projekte.

2.5.3 Späteinsteigerinnen und -einsteiger mitnehmen

Jeder Projektschritt sollte so lückenlos wie möglich dokumentiert werden. Unabhängig von Fristen, die zweifellos eine Grundvoraussetzung für einen gelingenden Prozess sind, ist es notwendig, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Menschen sich auch dann noch beteiligen, wenn sie nicht von Anfang an dabei waren. Die wichtigsten Tools dafür sind eine übersichtliche Website, die regelmäßige Information der Teilnehmenden und der häufige Einbau von Redundanzschleifen. Cluster von Beitragsschwerpunkten gehören ebenso zur Basisausstattung wie Zusammenfassungen, die umso ausführlicher werden, je tiefer man sich in die Projektebenen begibt.

2.5.4 Die Menschen machen nur dann mit, wenn sie einen Nutzen erkennen

Zwischen Davor und Danach muss ein erkennbarer Unterschied bestehen. Die Veränderung, die der partizipative Haushaltsprozess nach sich gezogen hat, muss spürbar werden. Dieses Gefühl herzustellen ist auf Landesebene zweifellos eine Herausforderung. Aber auch dies ist im Wesentlichen wohl eine Kommunikations- und keine Frage konkreter Bautätigkeiten.

Menschen beteiligen sich, so die These, nach einer zutiefst ökonomischen Logik. Das bedeutet aber nicht unbedingt, dass der Entscheidung zur Beteiligung oder zum Verzicht darauf rationale, von außen nachvollziehbare Motive zugrunde liegen. Das Individuum strebt nach Gewinn, aber dieser Gewinn kann viele Gesichter haben. Die Entscheidung, nicht teilzunehmen, bringt Zeitgewinn. Die Entscheidung, gegen ein Infrastrukturprojekt einen Einspruch nach dem anderen einzureichen, bringt Genugtuung – oder, anders ausgedrückt, den Gewinn, sich am System zu rächen. Die Entscheidung, viele Stunden in die Einreichung eines Projekts zu investieren, hält den Gewinn bereit, am Ende die Welt gestaltet zu haben.

Daraus lässt sich der naheliegende Schluss ziehen, dass die Motivation, sich beispielsweise an einem Bürgerhaushalt zu beteiligen, durch die bekannten Faktoren entsteht:

- Auswirkung auf die (eigene) Lebensrealität
- Transparenz
- Verbindlichkeit
- Kongruenz mit eigenen Werthaltungen
- Artikulationsmöglichkeiten und Respekt

Menschen mit höherer Bildung beteiligen sich überdurchschnittlich, das lehrt uns die Statistik – weil sie einerseits über mehr Ressourcen (Zeit, Geld, Aufmerksamkeit, Eloquenz, Formulierungskunst etc.) verfügen und diese Ressourcen auch effizienter einzusetzen in der Lage sind. Aber natürlich gehen diese prinzipiell günstigen Bedingungen für Beteiligung häufig mit einer großen (mehrfachen) Belastung des Alltags durch Beruf, Familie und soziale Verpflichtungen einher, was gewissermaßen die Einstiegshürde erhöht. Trotzdem werden Menschen Ressourcen freisetzen, wenn sie die entsprechende Aktivität als wichtig erachten. Außerdem bieten partizipative Prozesse auch die Möglichkeit, traditionelle Artikulationsformen – wie etwa am Stammtisch – produktiv zu nutzen.

2.5.5 Die Unterschiede zwischen Stadt und Land müssen berücksichtigt werden

Baden-Württemberg ist ein recht vielfältiges Bundesland. Urbanen Zentren stehen abgeschiedene Landgemeinden gegenüber, wobei aber die Einkommensunterschiede nicht besonders groß sind. Wichtig wäre es aber jedenfalls, bei der Ansprache der Bevölkerung auf einen adäquaten Methodenmix zu setzen. Online-Tools kommen jüngeren, urbanen, überwiegend männlichen Teilnehmern zugute, aber um auch die ländliche Bevölkerung zum Mitmachen zu bewegen, führt an konkreten Informationsveranstaltungen und Versammlungen kein Weg vorbei. Alle Kommunikationskanäle und entsprechende Methodenmischungen müssen dort eingesetzt werden, wo sie optimale Wirkung entfalten. Die demografischen Unterschiede zwischen Stadt und Land ließen sich auch im Zusammenhang mit den Instrumenten integrativer Bürgerbeteiligung angemessen berücksichtigen.

2.6 Ideen zur Erreichung der Ziele

2.6.1 Beteiligungsphasen und Beteiligungscharta

Beteiligung kann, angeregt durch unterschiedliche Akteurinnen und Akteure, unterschiedlich implementiert und umgesetzt werden.

Ausgehend von der Regierung: Der grundsätzliche Beschluss, bei der Haushaltsaufstellung Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen, wird von der Regierung getroffen und anschließend in die Phasen der Haushaltsaufstellung integriert. So fließen aus der Bevölkerung eingebrachte Bewertungen und Vorschläge entsprechend der gegebenen Möglichkeiten in den Rohentwurf, die Haushaltsgespräche und Beratungen mit ein (s. Abb. 2.2).

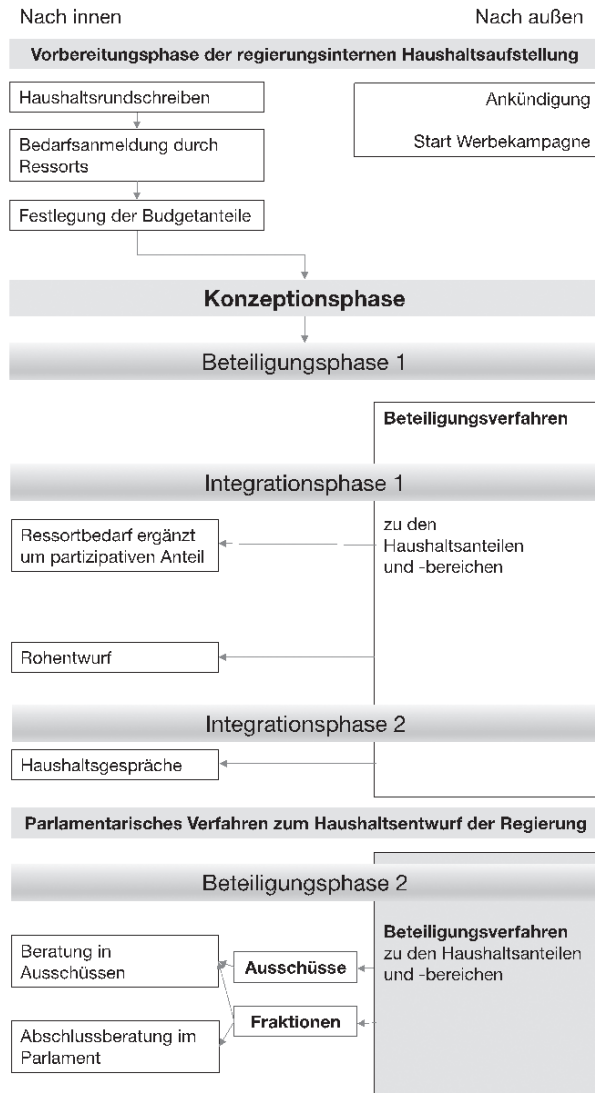


Abb. 2.2 Haushaltsentwurfs- und -beteiligungsphasen (Quelle: eigene Darstellung)

Ausgehend vom Landesparlament: Der grundsätzliche Beschluss für einen partizipativen Haushalt geht vom Landesparlament aus und wird dort mit (einfacher) Mehrheit gefasst. Über dieses Instrument kann jede Veränderung de facto durchgesetzt werden.

Allerdings hat es großen symbolischen Wert, wenn dem partizipativen Haushalt von Baden-Württemberg ein Rahmen gegeben wird – eine *Beteiligungscharta*. In diesem Dokument werden Prinzipien und Bekenntnisse festgelegt. Es wäre sinnvoll, die Bürgerinnen und Bürger bereits bei der Erarbeitung oder auch bei späteren Änderungen der Charta miteinzubeziehen. Dieses Grundsatzpapier könnte – ohne inhaltliche Vorgaben machen zu wollen – unter anderem Bestimmungen zu folgenden Punkten enthalten: die Definition der Beteiligten, ihre Rechte und Pflichten, den Verfahrensablauf inklusive der Fristen, hinreichend präzisierte Gründe für Disziplinarmaßnahmen, Beschwerde- und Mediationsverfahren sowie Verfahren zur Änderung des Regelwerkes.

Bei der Erstimplementierung kann die Erarbeitung dieser Charta parallel zu anderen Phasen des Beteiligungsprozesses erfolgen, eine absichtliche Vorschaltung sollte aber in Erwägung gezogen werden. Denn damit werden erste Ergebnisse, erste gemeinsame Erfolge im partizipativen Prozess rasch sichtbar: Vertrauen, die wichtigste Währung in Beteiligungsprozessen, wird aufgebaut. Gleichzeitig wird damit das Erwartungsmanagement gestartet, das vor Frustrationen schützen soll.



Abb. 2.3 Konzeption von Beteiligung (Quelle: eigene Darstellung)

2.6.2 Gemeinsame Ablaufplanung

Viele Beteiligungsprozesse scheitern am Misstrauen und am Widerstand der Beteiligten. Dieser Widerstand entsteht unter anderem deshalb, weil nur eine Seite der Prozessbeteiligten – die Initiatorinnen und Initiatoren – über den Prozessablauf entscheidet. Verschiedene Akteurinnen und Akteure haben aber durch ihre unterschiedlichen Sichtweisen auch unterschiedliche Erwartungen an den Prozessablauf.

Ein typisches, oft erlebtes Beispiel: Der Bürgermeister lädt zu einer Versammlung, die von einer von der Planungsinstanz beauftragten Moderatorin konzipiert und umgesetzt wird. Der Projektbetreiber bietet eine perfekte Präsentation der Daten und Fakten. Die Moderatorin erklärt die Deliberationsmethode ihrer Wahl (Open Space, World Café oder Ähnliches), und dann bricht der Prozess zusammen, weil die kritischen Bürgerinnen und Bürger vor allem ihre Ängste und Widerstände darlegen wollen, und zwar nicht an einem kleinen Tisch mit Flipchart, sondern allen Beteiligten, insbesondere dem Projektbetreiber und dem Bürgermeister.

Ein weiteres Erfahrungsbeispiel, wie unterschiedliche Erwartungen Prozesse behindern können, ist die Einführung einer Fußgänger- und Begegnungszone in der Wiener Mariahilfer Straße: Die inhaltliche Debatte wurde die gesamte Zeit über von der Frage nach einer Volksabstimmung und der Diskussion darüber, wer hier wie abstimmungsberechtigt sei, überschattet. Bis heute hält sich hartnäckig die Erzählung, dass das Ja zur Fußgängerzone nur deshalb erzielt werden konnte, weil willkürlich bestimmt wurde, wer abstimmen darf. Dieses Argument hat einen wahren Kern, und das Projekt leidet bis heute an mangelnder Akzeptanz, wenngleich die Fußgänger- und Begegnungszone Mariahilfer Straße mittlerweile internationale Preise gewonnen hat.⁵⁵

Auch in den verschiedenen Phasen von Stuttgart 21 haben immer wieder Top-down-Prozessentscheidungen das Engagement der Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigt. Dieses Muster zieht sich vom Umgang mit einem Bürgerentscheid (2007) über den Schlichterspruch von Heiner Geißler bis hin zur Volksabstimmung (2011). Ein Beteiligter, der namentlich nicht genannt werden möchte, hat formuliert, dass es „eine Kette von Kränkungen“ gab.

Prozessvorgaben dieser Art sind bei einem (Bau-)Projekt gerade noch möglich, auch wenn damit zukünftige Beteiligungsmöglichkeiten verhindert werden. Für einen dauerhaft wirksamen, breit akzeptierten partizipativen Haushalt ist ein sol-

55 Z. B. den Great Places Award der Environmental Design Research Association, vgl. <https://www.wien.gv.at/presse/2017/06/08/neue-mariahilfer-strasse-raeumt-internationalen-staedteplaner-preis-ab>. Zugriffen: 25. Juni 2017. Vgl. allgemein Ertl 2015.

ches Vorgehen aber nicht sinnvoll, vor allem dann nicht, wenn anhaltendes, hohes Engagement der Bürgerinnen und Bürger ein Ziel ist.

Jedes größere Projekt beginnt mit einer Ablaufskizze. Selbstverständlich wird das Prozessergebnis durch bestimmte Settings, Zeitpläne und Planungsentscheidungen beeinflusst. Die vorab kritischen Themen bei Beteiligungsprozessen sind Zielgruppen und Inklusion.

Die Erfahrung der Autorinnen und Autoren dieser Studie zeigt: transparente Einbindung bei der Planung erzeugt Vertrauen. Ein schönes Beispiel war das sogenannte Listenpalaver zur Erstellung von Kandidatenlisten einer Partei (in diesem Fall der Wiener Grünen) Anfang der 2000er Jahre. Dabei wurde dem eigentlichen Beteiligungsverfahren (der Listenwahl) ein weiterer Partizipationsprozess vorgeschaltet, in dem völlig transparent nur das zu lösende Problem – nämlich die adäquate Form der Listenerstellung unter Berücksichtigung der Interessen von Fraktion, Landesorganisation und Bezirken – vorgegeben war. Die einzigen Maßstäbe waren die Machbarkeit des Prozesses sowie die Vorgaben durch Landesverfassung und Parteistatuten. Am Ende stand nicht die Liste, sondern das Verfahren zur Listenerstellung, wobei es gelang, alle eingebrachten Ideen zu einem begründeten Vorschlag zu verdichten. Indem alle Beteiligten schon in die Planung des Ablaufs eingebunden waren und es zu jedem Zeitpunkt klar war, wie welche Ergebnisse erzielt werden, kam es zu keinen enttäuschten Erwartungshaltungen. Dabei ist es besonders wichtig, dass der Prozess auch genauso stattfindet wie geplant. Das Ergebnis wird dann auch von jenen akzeptiert, ja sogar in öffentlicher Debatte verteidigt, die inhaltlich verloren haben.

Aus diesen Überlegungen wird klar, dass es notwendig wäre, schon die Planung des partizipativen Haushalts als Beteiligungsprojekt aufzusetzen. Gut gemacht, ist der gemeinsame Plan nicht nur – neben der Charta – ein erster Erfolg zu einem frühen Zeitpunkt, sondern er spart auch noch Ressourcen, zeigt, dass alle Beteiligten auf gleicher Augenhöhe ernst genommen werden, und schafft dadurch Vertrauen.

Analog zur Ausarbeitung von manchen Grundsatzdokumenten kann hier eine zweiphasige Vorgehensweise gewählt werden. Eine Gruppe von Beteiligten (offline, Bürgerräte) arbeitet Prozesse aus, eine andere Gruppe (online, Bürgerversammlungen) stimmt darüber ab.

2.6.3 Werbung

Der Beteiligungsprozesse von Baden-Württemberg braucht eine begleitende Werbekampagne. Abgesehen davon, dass ein Slogan die halbe Miete ist, geht es darum, dass das darin enthaltene Versprechen auch gehalten wird.

Die Werbekampagne sollte so groß wie möglich sein, um den Partizipationsprozess bereits vor dessen eigentlichem Beginn mit Bedeutung aufzuladen. Das erleichtert den Transport von notwendiger Information zu den Beteiligten enorm.

Entscheidend für das Volumen der begleitenden Werbekampagne sind die Ziele, die mit dem partizipativen Haushalt verfolgt werden.

2.6.4 Genügend Vorbereitungszeit, Meilensteine

„Bloß keine Hektik“, sollte die Devise sein. Beteiligungsprozesse müssen sorgfältig vorbereitet werden, am besten so öffentlich und transparent wie möglich. Eile – etwa um in einem bestimmten Haushaltsjahr noch konkrete Ergebnisse oder Beschlüsse herbeizuführen – führt zu Handlungsdruck, der Stress im System erzeugt, und zwar genau dann, wenn man ihn nicht braucht, weil der Verhandlungsprozess mit den Bürgerinnen und Bürgern noch gar nicht begonnen hat. Gleichzeitig können in dieser Phase Spannungen entstehen, weil die Veränderungsprozesse eben nicht die insbesondere von den Bürgerinnen und Bürgern erwartete oder erhoffte Umsetzungsgeschwindigkeit erreichen. Aber dieses nicht in Gleichklang zu bringende Verhältnis zwischen Sorgfalt und Tempo müssen Prozesse dieser Art aushalten.

Es sollten im oben beschriebenen gemeinsamen Planungsprozess daher Meilensteine definiert werden, die eher quantitativer und weniger terminlicher Natur sind, also z. B.:

- eine bestimmte Anzahl von Personen, die sich online registriert haben
- eine bestimmte Anzahl von Gemeinden, die Partizipationsverantwortliche aus den Reihen der Bewohnerinnen und Bewohner gewählt oder nominiert haben
- eine bestimmte Anzahl an vorgeschlagenen Projekten
- Beschlüsse in einer vorab definierten Reihenfolge

Zugleich sollte der Planungs- und Umsetzungszeitraum der partizipativ ventilierten Projekte über die Jahres- oder Doppelhaushalte hinaus erweitert werden. Das ermöglicht die Umsetzung komplexer Ideen und Projekte, womit mehr Menschen in ihrem Wollen und Streben abgeholt werden, weil es um mehr geht als lediglich um Straßen und Schienen. Es erhöht auch die Möglichkeit, die weiter unten erläuterten „Parallelwelten“ (s. Kapitel 2.6.6) zusammenzubringen, in Schleifen zu arbeiten und dem Diskurs die notwendige Zeit zu geben.

Die beschriebene Erweiterung über die Jahres- und Doppelhaushaltszeiträume hinaus bedeutet aber nicht, dass kurzfristig keine wesentlichen Erkenntnisse aus dem laufenden Beteiligungsprozess gewonnen und umgesetzt werden können. So

lassen sich bei einer entsprechenden Analyse und Diskussion der Beiträge und der Zwischenergebnisse der Online- wie Offline-Veranstaltungen sicher Erkenntnisse gewinnen (z. B. was den Bürgerinnen und Bürgern wichtig ist, was sie sich wünschen, was sie denken), um diese in den Politikzyklus einzuspeisen. So können im Sinne von sogenannten *quick wins* neue Ideen und andere Inputs im Vorfeld herausgegriffen und in unabhängig vom Bürgerhaushalt laufende Debatten eingespeist, dort diskutiert und umgesetzt werden.

Es wäre durchaus vorstellbar, die Methoden und Formate integrierter Bürgerbeteiligung für insbesondere diese, nicht unmittelbar an zeitliche Vorgaben gebundenen Deliberationen zu nutzen (s. dazu ausführlich Kapitel 2.9.2 und 2.9.3).

2.6.5 Bürgerversammlungen

Bürgerversammlungen sind das klassische Veranstaltungsformat in Beteiligungsprozessen und sollten daher auch in Baden-Württemberg in relevantem Ausmaß durchgeführt werden. Es gibt unseres Erachtens kaum eine bessere Kommunikationsform als die direkte Debatte, den unmittelbaren diskursiven Austausch von Angesicht zu Angesicht. Die Detailplanung hängt von der Prozessphase ab. Allerdings sollte die Grundregel gelten, dass es für eine Entscheidung in unterschiedlichen Phasen mindestens zwei Formen von Bürgerversammlungen braucht, nämlich Sondierungs- und Diskussionsveranstaltungen.

In den ersten Veranstaltungsreihen würde es darum gehen, inhaltlich möglichst weit aufzumachen, die Optionsfelder zu verbreitern und zu klären, was der Rahmen ist, welche Standpunkte es gibt, welche Lösungsmöglichkeiten denkmöglich sind und wie die Stimmung ist. Und natürlich geht es darum, das Ausmaß der Beteiligung zu analysieren: Wer ist da, und vor allem: Wer fehlt? Dieser Umsetzungsschritt ließe sich gegebenenfalls auch mit Methoden der integrierten Bürgerbeteiligung absolvieren.

In der zweiten Veranstaltungsreihe stünde die Entscheidungsfindung im Zentrum. Hier könnten Bürgerversammlungen tatsächlich in echte Verhandlungen ausarten.

Wichtig ist, zwischen den beiden Phasen genügend Zeit einzuplanen, um einen Austausch zwischen den Beteiligten zu ermöglichen, wobei es notwendig sein kann, auch diesen Austausch zu strukturieren. Timing ist wichtig: Ein bestimmter Zeitraum ist nötig, gleichzeitig darf aber nicht zu viel Zeit vergehen, damit nicht der Eindruck der Beliebigkeit oder Bedeutungslosigkeit entsteht.

Diese Versammlungen können eine der „Parallelwelten“ sein.

2.6.6 Das Konzept der „Parallelwelten“

Dieses Konzept folgt der Überzeugung, dass es für die – grob gesprochen – drei Zielgruppen von Beteiligungsprozessen drei im Großen und Ganzen voneinander unabhängige Kommunikationskanäle (die „Parallelwelten“) braucht.

Die drei Zielgruppen sind, wie schon weiter oben erwähnt:

- Menschen, die sich unbedingt beteiligen wollen. Sie haben nicht nur freie Ressourcen, sondern geben die auch gerne und freiwillig. Diese Menschen brauchen nur informiert werden und sind schon da. Sie sind die Zielgruppe für *informations- und kommunikationstechnisch gestützte Verfahren (IKT-Verfahren)*.
- Menschen, die abgeholt werden wollen. Sie haben zwar Ressourcen, müssen aber erst vom Sinn und Ziel des Beteiligungsprozesses überzeugt werden und nehmen daher mit hoher Wahrscheinlichkeit an *Bürgerversammlungen* oder *Bürgerräten* teil.
- Menschen mit Ressourcendefiziten. Einige Bevölkerungsgruppen haben nicht die Ressourcen, um sich an einem Prozess einfach so zu beteiligen. Diese Menschen kann man nicht abholen, man muss sie aufsuchen. Wichtig ist in diesen Fällen, Bereitschaft zur Investition freizulegen. Für diese Menschen braucht es *Informationsveranstaltungen* in ihren jeweiligen Biotopen sowie *lokale Multiplikatorinnen und Multiplikatoren*.

Die potentielle Zersplitterung und unterschiedliche Intensität von Beteiligungsschritten, eigentlich Schwächen eines Beteiligungsprozesses, gilt es zu Stärken zu machen. Wir definieren die unterschiedlichen Kommunikationskanäle als „Parallelwelten“, die auf die jeweils primär anzusprechenden Zielgruppen zugeschnitten sind. Fragestellungen werden dort parallel behandelt, wobei klar ist, dass Repräsentativität nicht in einem Kanal, sondern bestenfalls in der Zusammenführung aller Kanäle entstehen kann. Unterschiedliche Ergebnisse werden als Informationsgewinn gesehen.

Es ist selbstverständlich möglich, gleichzeitig mehrere Parallelwelten zu bewohnen. Solche Bürgerinnen und Bürger werden identifiziert und als Multiplikatoren in die Struktur von „Bürgerinnen organisieren Beteiligung“ (BOB, s. Kapitel 2.9.2.2) gebracht, wobei geeignete Identifikationsinstrumente überlegt werden müssen. Zugleich muss methodisch sichergestellt sein, dass die in den Parallelwelten erarbeiteten Vorschläge und Ergebnisse in die jeweils anderen Welten eingespeist werden.

Durch die Verschränkung der Ergebnisse aus den Parallelwelten wird außerdem ein zusätzliches Sicherheitsventil eingebaut, das verhindern kann, dass bestimmte

organisierte Gruppen ihre Partikularinteressen beispielsweise durch massives Online-Campaigning allzu weit in den Vordergrund stellen.

2.6.6.1 Bürgerrat (Fokusgruppen)

Im Prinzip gelten hier dieselben Voraussetzungen wie bei Bürgerversammlungen. Der Unterschied ist, dass diese Räte eine Form der Delegation darstellen, die entweder aus einem Kreis von Bürgerinnen und Bürgern bestimmt oder als Zufallsstichprobe ausgewählt wurden.⁵⁶

Es ist auch möglich – und je nach Ziel des Beteiligungshaushalts auch empfehlenswert –, hier die organisierte Zivilgesellschaft, also Vereine, Kammern, Gewerkschaften, NGOs etc., in den Prozess einzubinden. Diesen Beteiligten kann aber auch eine eigene „Parallelwelt“ geboten werden. Die Entscheidung hängt von der Frage ab, wie viel Einfluss man der organisierten Zivilgesellschaft zubilligen möchte. Dabei sind gegebenenfalls auch Fragen zu klären, die mit der faktischen Macht spezifischer Parallelwelten zusammenhängen.

2.6.6.2 Online-Tools (IKT)⁵⁷

Die Zivilgesellschaft sucht schon seit geraumer Zeit nach dem idealen Verfahren, um Demokratie unmittelbarer erfahrbar zu machen und direktdemokratische Entscheidungen auch im Internet zu treffen. Die diesbezügliche Innovation – also die Definition eines verbindlichen Standards – steht aber noch aus. Aber es gibt einige unabdingbare Kriterien an Online-Plattformen:

- *Schnelle Kommunikation.* Wer keine Reaktion auf ihren/seinen Input erhält, läuft Gefahr, sich aus Enttäuschung vom Prozess abzuwenden.
- *Übersichtlichkeit.* Sämtliche Informationen über den Beteiligungsprozess müssen auffindbar oder zumindest erfragbar sein.
- *Pferdestärken.* Das System muss in der Lage sein, große Massen an Vorschlägen, Rückmeldungen und Bewertungen aufzunehmen sowie idealerweise inhaltliche Ähnlichkeiten zu erkennen und darauf aufbauend thematische Cluster zu bilden.
- *Bürgerinnen als Redakteurinnen.* Besonders motivierte Bürgerinnen und Bürger müssen die Möglichkeit haben, auf dieser Plattform aktiv mitzuwirken, also zu

56 Aus juristischer Sicht dürfen sich daraus aber keine im Spannungsverhältnis zum Repräsentativsystem und dessen Organen stehenden Gremien ergeben, was insbesondere dann der Fall wäre, wenn eine solche Auswahl repräsentative Züge (etwa bei einer Vertretung) trüge.

57 S. dazu ausführlich Kapitel 3.4.

moderieren, dem System beim Lernen zu helfen, Probleme zu erkennen, Hilfe anzubieten oder in die Wege zu leiten.

- *Bewältigung unterschiedlicher Intensitäten.* Überdurchschnittlich partizipationsbereite Bürgerinnen und Bürger müssen hier sinnvolle Betätigungsfelder finden. Damit kann es gelingen, User, die den Prozess viele Ressourcen kosten und andere Teilnehmende vielleicht sogar demotivieren würden, zu „verbündeten Trollen“ zu machen.

2.6.6.3 Lokale Multiplikatoren

Um die Größe von Baden-Württemberg im Prozess abzubilden, sollte auf Multiplikatoren vor Ort zurückgegriffen werden. Sie zu finden, zu ermächtigen, sie auszubilden und aktiviert zu halten, wird der kritische Erfolgsfaktor in diesem Projekt.

Um ein systematisches Problem vieler Beteiligungsprozesse konstruktiv aufzulösen, ließe sich etwa mit der von Daniela Musiol und Andreas Jindra entwickelten Methode des „Innen/Außen“ arbeiten.⁵⁸ Kurz gesagt, geht es darum, dass alle Menschen in mindestens einem Feld Expertinnen oder Experten sind, aber ganz sicher nicht in allen. Wenn Menschen sich also woran auch immer beteiligen, dann bringen sie ihre jeweilige Expertise, ihre Perspektiven, ihre Befürchtungen und ihre Ziele ein. Gleichzeitig gibt es ein Feld, in dem praktisch niemand Experte oder Expertin ist, und das ist der Beteiligungsprozess selbst. Und schließlich ist, wie erwähnt, Vertrauen die wichtigste Haltung für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess. All diesen Herausforderungen lässt sich begegnen, indem Menschen aller Sichtweisen in die Prozesssteuerung geholt werden.

Konkret bedeutet das, dass Menschen aus Gemeinden, Vereinen, Unternehmen und allen anderen Strukturen, in denen Menschen mehr oder weniger organisiert sind, dazu ausgebildet werden, für den Prozess zu denken und zu handeln. Gleichzeitig bekommen sie auch Möglichkeiten, den Prozess zu planen und umzusetzen. Es geht also darum, Strukturen zu nutzen und die in diesen Strukturen lebenden oder arbeitenden Menschen zu ermächtigen, bestimmte Prozessschritte autonom durchzuführen. Es spricht aber nichts dagegen, dass diesem System auch eine gewisse Hierarchie innewohnen kann, zumindest was den Kommunikationsfluss betrifft.

Wenn dieser Aufbau gelingt, werden enorme Ressourcen für den partizipativen Haushalt Baden-Württemberg freigesetzt, die die Realisierungs-, Akzeptanz- und Erfolgchancen eines solchen Projektes massiv erhöhen.

58 Vgl. <http://www.rundumberatung.at/rundumkonflikt/was-wir-tun/innenaussen-konfliktmethode>. Zugegriffen: 30. März 2017.

2.6.6.4 Netzwerkanalyse

Ein Verfahrensschritt, der dem „Innen/Außen“-Prozess vorangehen oder parallel zu ihm durchgeführt werden kann, ist die Netzwerkanalyse, ein hervorragendes Instrument für inklusives Arbeiten. Über Schneeballbefragungen lassen sich in einem gegebenen Netzwerk Knotenpunkte identifizieren: *opinion brokers*, *opinion leaders*, *gatekeepers*.⁵⁹ Diese Netzwerke und Knotenpunkte sind für jedes Thema unterschiedlich. Eine Analyse der Befragung führt aber unweigerlich zu Menschen, denen sozial und inhaltlich Vertrauen entgegengebracht wird und die daher wertvoll für den Prozess sind. Wenn es gelingt, diese Menschen als Multiplikatoren (s. o.) einzusetzen, bringt das große Vorteile für ein Beteiligungsprojekt.

2.6.7 Einbindung von Kooperationspartnern

Die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg bietet eine Plattform für Weiterbildung in den Bereichen Haushalt (Fortbildungsmaßnahmen: Was kann der Landeshaushalt?) und Partizipation, wobei insbesondere die systemkritischen Beteiligungsmultiplikatoren angesprochen werden können. Darüber hinaus können vorhandene Strukturen und Kommunikationstools in das Projekt integriert werden, ohne Mehrausgaben zu erzeugen.

Die Schulen und Hochschulen in Baden-Württemberg könnten Kooperationspartnerinnen des partizipativen Haushalts werden – sei es, um Informationen aufzubereiten, um das Marketing oder die Evaluierungen zu betreuen, die Prüfung von Projektvorschlägen vorzunehmen, die Leitung von Versammlungen und Projekten zu übernehmen oder die Meinungsforschung durchzuführen.

2.6.8 Einbindung der organisierten Öffentlichkeit

Mit organisierter Öffentlichkeit sind Vereine, NGOs und andere Institutionen, aber auch Unternehmen gemeint. Dabei wäre es durchaus vorstellbar, Konzerne dazu zu ermutigen, im Rahmen ihrer Corporate-Social-Responsibility-Strategien an diesen Beteiligungsprozessen teilzunehmen, indem sie ihren Beschäftigten etwa „Zeit für Demokratie“ im Rahmen der Arbeitszeit zur Verfügung stellen.

Beim partizipativen Haushalt von Porto Alegre, einem Projekt mit sehr weit gehenden Zielvorstellungen, hat sich gezeigt, dass es dieser organisierten Öffentlichkeit

59 Also Meinungsdistributorinnen, Meinungsführer und die Menschen, die über die Konsistenz ihrer jeweiligen Netzwerke wachen.

gut gelungen ist, Einfluss auf den Beteiligungsprozess zu nehmen – ganz einfach deshalb, weil sie organisiert war und strategisch agierte. Interessenvertretungen haben Ziele, können eine recht große Anzahl von Menschen auf vertrauensvollem Weg erreichen und können häufig Ressourcen für die Ausarbeitung von Projekten, Eingaben und Stellungnahmen bereitstellen. Die organisierte Öffentlichkeit wirkt in manchen Beteiligungsverfahren so mächtig, so bedeutend, dass sie als obstruktiv wahrgenommen wird.

Das ergibt – im Verhältnis zu den individuellen Bürgerinnen und Bürgern – eine Ungleichheit, so dass es als naheliegende und nachvollziehbare Reaktion erscheint, die organisierte Öffentlichkeit von egalitären Beteiligungsprozessen aktiv auszuschließen. Damit würde man sich allerdings das Problem einhandeln, dass diese Akteurin, durch den Ausschluss verständlicherweise erbost, ihre Energien auf andere Kommunikationskanäle konzentrieren und versuchen könnte, das Verfahren von außen zu torpedieren.

Ganz abgesehen davon wäre es gerade in ressourcenintensiven und komplexen Beteiligungsprozessen sehr schade, wenn ein Teil der Öffentlichkeit, der über Wissen, Strukturen und die Fähigkeit verfügt, mit komplexen Fragestellungen umzugehen, ausgeschlossen würde.

Und schließlich ist eine Idee nicht deshalb prinzipiell schlecht, weil sie ein Verein, eine Gewerkschaft oder ein Unternehmen formuliert hat. Es bietet sich gerade in Haushaltsfragen an, Ideen auch von diesen Seiten zur Debatte zu stellen. Wichtig ist nur, dass diese Debatte dann auch tatsächlich stattfindet und nicht von derselben organisierten Öffentlichkeit manipuliert wird. Kurz gesagt, sollten Mobs und Claques in Beteiligungsprozessen identifiziert und nachvollziehbar gekennzeichnet, aber nicht vor die Tür gesetzt werden.

2.7 Weitere Maßnahmen zur Erreichung der Ziele

2.7.1 Prozessinstanz

Vertrauen ist der wichtigste Wert in einem Beteiligungsprozess. Ohne Vertrauen in den Prozess ist kein Erfolg möglich. Wenn eine der Akteurinnen (Verwaltung, Parlament, Bürger, Vereine, Unternehmen) auch die Prozesshoheit innehat, kann das eine Quelle für Misstrauen sein. Es könnte daher erwogen werden, eine prozessleitende Instanz zu installieren, die kein primäres inhaltliches Interesse am Ergebnis des Haushaltsprozesses hat. Diese Instanz könnte auch mit Externen besetzt sein oder zumindest ein externes Kontrollinstrument besitzen.

2.7.2 Einsatz spielerischer Mittel

Spiele ist die beste Art und Weise, um etwas zu lernen, um auf lustvolle Weise Zusammenhänge zu verstehen, belohnt und angespornt zu werden. Die Entwicklung eines Baden-Württemberg-Haushaltssimulators würde einer großen Gruppe von Menschen grundlegende Informationen vermitteln, die im Beteiligungsprozess nützlich sind. Auch Wissen über Beteiligungsprozesse könnte vermittelt werden.

Ein positiver Nebeneffekt wäre auch, dass damit der partizipative Haushalt von einer zusätzlichen Seite beworben würde.

In einer weiteren, eher spielerischen Form könnten Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Anteil am Haushalt von Baden-Württemberg abstimmen. Dabei würden sie diesen Betrag virtuell auf tatsächlich existierende Haushaltstöpfe aufteilen. Das Ergebnis in Differenz zum realen Haushalt würde dargestellt und eine Diskussion darüber geführt.

Auch eine Abstimmung über vorgeschlagene Projekte könnte so stattfinden. Bürgerinnen und Bürger würden das ihnen zur Verfügung gestellte Geld auf Projekte aufteilen. Ähnlich wie bei Crowdfunding-Projekten gäbe es eine Finanzierungsschwelle. Diese Vorgehensweise wäre dann eine sehr nahe an der Realität orientierte Einteilung des Haushalts. Allerdings sollten auch hier einige Diskussions- und Reflexionsphasen eingebaut werden.

Vorstellbar ist auch eine Art Crowdfunding mit öffentlicher Unterstützung für kleinere Projekte in sozialen oder ähnlichen Bereichen.

2.7.3 Einbindung von Kunst und Kultur

„Kunst ist dazu da, um Alternativen spielerisch zu testen“, lautet das Credo der österreichischen NGO IG Kultur. Kunst kann Visionen aufzeigen und von einem geschützten Environment aus agieren, kann Konflikte benennen und Lösungen testen. Kunst experimentiert mit der Interaktion zwischen Menschen unter potentiell neuen Bedingungen.

Das Rollenspiel ist eine mögliche Schnittstelle zwischen Kunst und Beteiligungsprozessen.

Zusätzlich würde Unterstützung des partizipativen Haushalts durch baden-württembergische Künstlerinnen und Künstler zusätzliche Aufmerksamkeit und Akzeptanz erzeugen.

2.7.4 Widerstandsmanagement

Menschen sind sehr authentisch, wenn sie im Widerstand sind. Daher ist der richtige Umgang mit Widerstand enorm produktiv. Das Problem dabei ist, dass Widerstand mit Sicherheit dort auftaucht, wo Entscheidungen fallen, und daher eher am Ende von Prozessen angesiedelt ist, wenn Zeit und Ressourcen knapp sind. Der kreative, stringente, aber dennoch wertschätzende Umgang mit Widerstand sowie die Fähigkeit, die hinter den Widerstandshaltungen liegenden Interessen und Bedürfnisse wahrzunehmen, zählen zu den wichtigsten Eigenschaften guter Beteiligungsprozesse.

In Moderationen oder Konfliktgesprächen kann dieses Instrument auch absichtlich eingesetzt werden, wenn genügend Ressourcen, vor allem Zeit, vorhanden sind, um die Intervention auch wieder aufzulösen.

2.7.5 Schaffung von Anreizsystemen

Partizipation kann belohnt werden, wenngleich die Haushaltssituation in Baden-Württemberg dagegen spricht, die Bereitschaft zur Beteiligung auch auf materieller Ebene anzuerkennen. Dennoch: Viele Zielgruppen sprechen auf solche Anreizsysteme an. Dabei handelt es sich nicht um unpolitische Menschen, und es geht diesen Menschen vielfach auch um höhere Werte wie Gerechtigkeit und Solidarität. Aber sie beteiligen sich dort, wo es entweder Spaß macht oder wo mit gesellschaftlicher Anerkennung zu rechnen ist.

Eine mögliche Abwandlung dieser Anreizsysteme ist der Einsatz von Prominenten. Die Vorbildfunktion von Menschen, die in der Öffentlichkeit ein positives Image haben, darf nicht unterschätzt werden. Es ist im Rahmen der Prozessvorbereitung aber jedenfalls zu klären, welche Tätigkeiten honoriert werden und welche auf ehrenamtlicher Basis erfolgen.

2.8 Grundlegende Bedingungen, unter denen ein Beteiligungsprozess erfolgreich wird

Partizipation ist eine Möglichkeit, Menschen in einen konstruktiven, wertschätzenden Austausch zu bringen. Dabei werden Interessen verstanden und verhandelt. Alle Regeln und Werkzeuge dienen dazu, den Prozess transparent und verständ-

lich zu gestalten, um so bei allen Beteiligten Klarheit und Verständlichkeit sowie Vertrauen in den Prozess zu erzeugen.

Misstrauen ist die Grundeinstellung bei Beteiligungsprozessen aller Art. Das ist verständlich. Zumeist geht es um gegensätzliche Interessen oder zumindest die Annahme gegensätzlicher Interessen. Und die Intentionen des anderen, dessen Interessen man nicht kennt oder die man nur errahnen kann, sorgen für Vorsicht, Distanz und Vorbehalte.

Die Herstellung von Vertrauen ist die Kernaufgabe von politischem Handeln im Allgemeinen. Ohne Vertrauen ist jeder Beteiligungsprozess zum Scheitern verurteilt. Dabei geht es zunächst weniger um Vertrauen in die Akteurinnen und Akteure, sondern um Vertrauen in den Prozess. Das Ziel besteht darin, einander zu verstehen und sich gemeinsam auf verbindliche, garantierte Spielregeln des Miteinanders zu einigen.

Fast genauso wichtig wie Vertrauen ist die Bereitschaft zur Wiederholung, zur Redundanzschleife. Sie rollt einen abgearbeiteten Prozessteil erneut auf, um das neu erworbene Wissen besser einarbeiten zu können. Die Kunst der Beteiligung ist es, die (richtige und notwendige) Schleife von der (falschen und oft taktisch eingesetzten) Blockade zu unterscheiden.

Von der Meinungsforschung lernen wir, dass es ein Problem ist, wenn die Auswahlmöglichkeiten wie in einem Multiple-Choice-Test lediglich in bereits vorgefertigten Antworten bestehen. Fragebogenfelder wie „Bemerkungen“ oder „Was ich sonst noch sagen möchte“ spielen in der quantitativen Auswertung zumeist keine Rolle. Daher ist es wichtig, in mehreren Schritten zu arbeiten. Am Beginn stehen qualitative Fokusgruppen nach demografischer Zusammensetzung, die durch den Einsatz geeigneter Methoden möglichst kreativ ablaufen. Erst nach mehreren Schleifen von Innovation und Verdichtung schließen daran quantitative Prozesse an.

Und schließlich die Gretchenfrage: Wer soll beteiligt werden?

Bei einem Beteiligungsprozess, der mehr sein will als ein Brainstorming, ist es von enormer Bedeutung, vorab zu definieren, wer sich denn beteiligen soll und darf. Und es ist in der Folge ebenso wichtig, dass eine Form der Identifikation dort stattfindet, wo die Beteiligung an personenbezogene Kriterien gebunden ist. Letztlich gibt es wohl drei Möglichkeiten, die prinzipiell zu Beteiligten zu definieren:

- Alle Menschen, die Interessen an oder in Baden-Württemberg haben
- Alle Menschen, die zu einem zu definierenden Zeitpunkt ihre Lebensmittelpunkte in Baden-Württemberg haben

- Alle Menschen, die zu einem zu definierenden Zeitpunkt das aktive Wahlrecht in Baden-Württemberg besitzen⁶⁰

All diese Varianten haben Vor- und Nachteile. Die Auswahl der Zielgruppe ist letztlich eine politische Entscheidung, die nach pragmatischen und rechtlichen Gesichtspunkten (Identifizierung) getroffen werden sollte.

Wir schlagen nicht zuletzt in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Argumente (s. Kapitel 4.2.2.1) vor, jenen Menschen die Beteiligung zu ermöglichen, die ein aktives Wahlrecht in Baden-Württemberg besitzen. Zum einen ist diese Einschränkung einfach administrierbar, wenn auch mit einigem Aufwand verbunden, zum anderen gibt diese Entscheidung dem partizipativen Haushalt von Baden-Württemberg eine grundlegende Bedeutung. Wenn im Verlauf des Projekts einzelne Elemente geplant werden, die eher einem Brainstorming entsprechen, so kann diese Projektphase auch ohne Beschränkung durchgeführt werden.

2.9 Umsetzungshinweise für den Ablauf eines partizipativen Haushaltsprozesses in Baden-Württemberg

2.9.1 Präambel

Konsultation bezeichnet, wie bereits eingangs erwähnt, jeglichen Vorgang, bei dem die Meinung der Beteiligten zu einer bestimmten Entscheidung eingeholt wird. Davon abgegrenzt werden auf der einen Seite Prozesse, bei denen Bürgerinnen und Bürger nur informiert werden, auf der anderen Seite solche, bei denen zumindest ein Teil der Entscheidungsmacht an die Bevölkerung abgetreten wird.

Deliberation bezeichnet den öffentlichen Diskurs in einer Entscheidungsfrage. Es wird damit zwar nicht festgelegt, dass die finale Entscheidung, in welcher Form auch immer, von den Bürgerinnen und Bürgern getroffen wird – aber es wird zum Ausdruck gebracht, dass eine Entscheidung nur nach intensiven, hierarchiefreien Diskussionen mit den Bürgerinnen und Bürgern fällt.

Bisherige Beteiligungsprojekte sind aus unserer Sicht bisher von folgenden großen Problemen gekennzeichnet:

60 Vgl. dazu ausführlich Kapitel 4.2.2.1.

- Die Planung der Projekte ist zu stark von Top-down-Prämissen geprägt. In hoffentlich bester Absicht wird dabei aber aus der Sichtweise der Top-Position für alle anderen Sichtweisen geplant und mitgedacht. Das ist manchmal sogar notwendig. Aber es birgt die Gefahr, an den Bedürfnissen und Erwartungshaltungen derer, die sich eigentlich beteiligen sollen, vorbeizuplanen und -zudenken oder diese sogar zu ignorieren. Das klassische Ergebnis ist, dass wohlmeinende Erwartungshaltungen vom Prozess enttäuscht werden.
- Der Aufwand für die Projektdurchführung wird unterschätzt. Die größten Ressourcenengpässe entstehen immer dort, wo Expertinnen und Experten Rückmeldungen geben müssen. In dieser Phase führen Verzögerungen schnell zu Enttäuschungen.
- Weil es in Anbetracht der benutzten Methoden naheliegend ist, werden nur die jahresprojektorientierten Haushaltteile für den Beteiligungsprozess in Betracht gezogen. Das sind dann auch immer die gleichen – und für viele Bürgerinnen und Bürger auch nicht unbedingt die spannendsten – Projekte.
- Alle Zielgruppen werden über einen (Online-Plattform) oder wenige (plus Bürgerversammlung) Kanäle angesprochen und sollen sich dort beteiligen. Das funktioniert nicht – auch dann nicht, wenn man viel Aufwand bemüht.

Um mit diesen Problemen, die durch die Größe von Baden-Württemberg noch verstärkt werden, umzugehen, bieten sich folgende Prinzipien an:

2.9.1.1 Prozessversprechen

In diesem Beteiligungsprozess sollte es kein Versprechen für ein inhaltliches Ergebnis geben, sondern lediglich das Versprechen der Prozessqualität. Man kann mit einem Prozessergebnis leben, das nicht den eigenen Vorstellungen entspricht, wenn das Verfahren entlang von transparenten, fairen, nachvollzieh- und annehmbaren Regeln durchgeführt wird.

2.9.1.2 Schwächen zu Stärken machen

Überall dort, wo Beteiligung schwierig wird, sollte versucht werden, diese Schwierigkeiten nicht mit enormem Aufwand zu verhindern, sondern mit ihnen zu arbeiten:

- Wenn es Menschen gibt, die sich intensiv mit dem Prozess auseinandersetzen und auch überall dabei sein wollen, dann ist es möglich, diese Ressourcen zu nutzen und Teile des Prozesses von diesen Menschen erarbeiten zu lassen.

- Wenn Widerstand gegen ein Ergebnis auftaucht, dann wird es in eine Schleife geschickt, wodurch man zu einem besseren Verständnis der Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen gelangt (Widerstandsmanagement).
- Es ist sinnvoll, die Affinität von Zielgruppen zu bestimmten Kanälen zu nutzen, zu verstärken und dadurch bessere Ergebnisse pro Zielgruppe in den „Parallelwelten“ zu erzielen. Diese Einzelergebnisse stellen kein Problem dar, solange sie sich innerhalb der beschlossenen Kriterien bewegen und nicht den Ergebnissen und Vorschlägen aus anderen „Parallelwelten“ widersprechen. Gegebenenfalls auftretende Gegenvorschläge oder Vorhaben, die ein anderes Projekt konterkarieren, sowie Unterschiede in Details lassen sich mit Methoden der Konfliktmoderation bearbeiten.
- Bei langfristigen Entwicklungen hingegen können echte Ergebniskonflikte auftreten. Dann sind die politischen Entscheidungsträger gefordert, den Diskurs zu tragen, Verhandlungen zu führen und ein Ergebnis anzustreben. Nach einer transparenten, von Schleifen geprägten Debatte – und nur dann – können soziokratische⁶¹ Methoden zur Anwendung kommen. Durch diese Methoden ist ein Ergebnis gesichert, das breit getragen wird.
- Machtzentren mitnehmen, aber nicht stärken. Die organisierte Öffentlichkeit ist notwendig, eben weil sie fähig ist zu organisieren. Aber auch hier wird die vorhandene Energie genutzt, um zentrale Ressourcen zu sparen, und nicht, um noch mehr zentrale Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

2.9.1.3 Expertin und Experte werden

Der Haushalt eines Bundeslandes mit elf Millionen Menschen ist kompliziert, und die Prozesse, die zur Erstellung dieses Haushalts führen, sind es auch. Wer beides verstehen will, muss einiges an Zeit und gutem Willen investieren. Würden Landtag und Landesregierung von der Voraussetzung ausgehen, dass alle Beteiligten – also alle elf Millionen Einwohnerinnen und Einwohner – diese Zeit und diesen guten Willen aufbringen, müsste das Projekt scheitern.

Es ist nicht nötig, Haushaltsexpertin oder experte zu sein, um sinnvolle Ideen zu formulieren. Tatsächlich ist es für den Prozess lediglich notwendig, dass alle Beteiligten wissen, was sie wollen (keine triviale Aufgabe), und wissen, was inner-

61 Die Soziokratie ist ein Modell zur Steuerung in Prozessen und Organisationen, das von der Gleichwertigkeit aller Beteiligten ausgeht und dessen Prinzipien, vereinfacht gesprochen, besagen, dass eine Entscheidung nur dann getroffen wird, wenn kein Teilnehmer einen schwerwiegenden Einwand dagegen hat und wenn sich jede Beteiligte zumindest einmal zu Wort gemeldet hat (vgl. <http://www.partizipation.at/soziokratie.html>. Zugegriffen: 17. März 2017).

halb des Rahmens, den die Politik zur Verfügung stellt, möglich ist (ebenfalls keine triviale Aufgabe, weil sie bereits erste Verzichtserfahrungen impliziert).

Der Beteiligungshaushalt von Baden-Württemberg hat unseres Erachtens dann Chancen, zu einem Erfolg zu werden, wenn er auf den Säulen Transparenz und BOB-Struktur (s. Kapitel 2.9.2.2) ruht. Transparenz bedeutet nicht nur umfassende Information in allen Phasen des Prozesses, sondern auch vielfältige Weiterbildungsangebote auf möglichst vielen Kanälen.

Die BOB-Struktur könnte, unterstützt von den Expertinnen und Experten der zentralen Steuerungsinstanz, die Aufgabe übernehmen, in einem ersten Revisions-schritt einzelne Projekte, Ideen und Vorschläge auf ihre prinzipielle budgetäre Machbarkeit hin zu überprüfen, zu sortieren und zu gewichten, bevor diese Vorschläge an die Expertinnen und Experten in der Verwaltung und in den Ressorts weitergeleitet werden. Dadurch wäre eine sogenannte „Rüttelstrecke“ im System selbst eingebaut.

2.9.1.4 Über den Haushalt hinaus denken

Es ist von zentraler Bedeutung, auch über politische Ziele zu sprechen, die über den Haushalt hinausweisen. Dadurch ist es möglich, sich vom jährlichen, routinierten, projektorientierten Rhythmus zu lösen.

2.9.1.5 Bottom-up-Prozessablauf

Die Planung ist bereits ein Beteiligungsprojekt. Damit geht auch ein akkumulativer Prozess einher, der nicht vom ersten Tag an eine Million Beteiligte braucht, um erfolgreich zu sein.

2.9.1.6 Die Sache mit der Repräsentativität

Repräsentativität ist eine tolle Sache. Repräsentativität skaliert eine bestimmte Grundgesamtheit in Bezug auf eine bestimmte Fragestellung nach unten (die omnipräsente Phrase „n=400“ bei Umfragen in Boulevardmedien), und dann hoffen die Menschen, die die Fragen stellen, dasselbe Ergebnis zu erhalten, das sie bekommen würden, würden sie alle Angehörigen der Grundgesamtheit fragen. Repräsentativität ist also ein Werkzeug, um den Aufwand zu reduzieren. In der idealen repräsentativen Demokratie würde das Parlament die Einwohnerinnen und Einwohner eines bestimmten Gebiets ganz genau abbilden, nur in verkleinertem Maßstab. Der (österreichische) Bundespräsident würde – wie er das genau tun soll, bleibt ein Geheimnis – „sein“ Volk auf präzise Art und Weise repräsentieren, und bei Wahlen wären idealerweise alle Bevölkerungsgruppen gemäß ihrer Verteilung

in der Gesamtbevölkerung repräsentiert (mit Ausnahme von im Wesentlichen Kindern, Jugendlichen und ausländischen Staatsangehörigen).

Tatsächliche Repräsentativität, so viel sollte aus den angeführten Beispielen hervorgehen, ist also nicht zu erreichen. Sogenannte repräsentative Umfragen produzieren stets Verzerrungen, Wahrscheinlichkeiten, Unschärfen, Schwankungsbreiten und mehr oder weniger plausible Vermutungen.

In Beteiligungsprozessen ist Repräsentativität nur dann von Bedeutung, wenn am Ende eine politische Entscheidung stehen soll, die tatsächlich nach den Sichtweisen aller Bevölkerungsgruppen fragt – eine im demokratischen Alltag eher ungewöhnliche Vorgangsweise. In Partizipationsprozessen steht gemeinhin der Grundsatz im Vordergrund, dass alle Menschen, die sich beteiligen wollen, dies auch tun können – wobei im Sinne der Informationsdistribution auch „beteiligungsferne“ Schichten adressiert und darauf aufmerksam gemacht werden sollten, dass sie ein Interesse daran haben könnten, sich zu beteiligen.

Beteiligung darf sich also das eigene Leben nicht zu leicht machen. Wer Beteiligung ernst nimmt, sollte versuchen, so viele Bevölkerungsgruppen und so viele demografische Segmente wie möglich zu erreichen – aber weniger unter dem Aspekt der Repräsentativität, sondern unter der Prämisse der Chancengleichheit. Repräsentativität hat bestenfalls die Funktion eines Kontrollwerkzeugs. Wenn man weiß, welche Zielgruppen sich an einem bestimmten Prozess beteiligt haben, lassen sich weitere Maßnahmen überlegen, um in einem nächsten Schritt auch jene Menschen zu erreichen, die sich bisher – aus welchen Gründen auch immer – der Teilnahme entzogen haben oder zu denen die entsprechenden Informationen bisher nicht durchgedrungen sind.

2.9.1.7 Kooperationen

Medien, Universitäten, Schulen, Unternehmen, Vereine können gegebenenfalls Rollen und Bedeutung im Haushaltsprozess bekommen und Projektarbeit übernehmen. Im besten Fall kann dieses Vorgehen Ressourcen sparen, den Einsatz und das Engagement für den Prozess erhöhen und damit die Ergebnisse optimieren.

Die Umsetzung dieser Prinzipien hängt stark von der gewählten Beteiligungsvariante ab. Wie in Abb. 1.1 gezeigt, gibt es verschiedene Ebenen von Partizipation. Durch die Möglichkeit der Ausgestaltung sind die Übergänge zwischen diesen Ebenen fließend. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, verschiedene Haushaltskapitel auch auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Beteiligungsintensität abzuhandeln.

Wie in Kapitel 2.2 beschrieben, gibt es darüber hinaus noch andere Gründe und Möglichkeiten, einen partizipativen Prozess zu beschränken.

Und schließlich ergeben sich aus der Prozessorganisation gute Gründe, nicht mit dem strahlenden Maximalprojekt zu starten, das große Gefahr läuft, an Widerständen zu scheitern, sondern in modularer Vorgangsweise erste Erfolge zu erzielen, um damit weitere Argumente für die Ressourcenallokation (auf jeder Ebene) zu erhalten.

Wir stellen hier drei unterschiedlich komplexe Möglichkeiten vor, unter denen Haushalte partizipativ gestaltet werden können. Allen drei Varianten ist gemeinsam, dass sie den obigen Grundprinzipien folgen, soweit das eben aufgrund der politischen, juristischen und pragmatischen Vorgaben möglich ist.

Selbstverständlich können bei einer tatsächlichen Ausgestaltung eines partizipativen Haushalts für Baden-Württemberg auch Zwischenformen oder ein modularer Aufbau gewählt werden. Letztendlich hängt das direkt und hauptsächlich davon ab, welches Ziel mit dem partizipativen Haushalt von Baden-Württemberg erreicht werden soll (s. Kapitel 2.3).

2.9.2 Modell integrative Bürgerbeteiligung

Ziel ist die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in das bestehende System der Haushaltserstellung. Diese würden zu einem Teil der repräsentativen Demokratie. Operativ ginge es darum, den Bürgerinnen und Bürgern zuzuhören, ihre Einwände, Vorschläge, Ideen ernstzunehmen.

Von der zeitlichen Abfolge her würde dieses Vorgehen an das reguläre Schema der Doppelhaushaltserstellung gekoppelt. Von besonderer Bedeutung bei diesem Modell wären Rückmeldungen bzw. Feedback an die Bürgerinnen und Bürger, die sich beteiligt haben, da ansonsten möglicherweise allzu wenig Verbindlichkeit entsteht und zu wenig Information fließt, was zu Enttäuschungen und in weiterer Folge zum Misstrauen gegenüber dem Prozess führen könnte. Obwohl also bei diesem Modell die Beteiligung vergleichsweise wenig Tiefe erhält, ist der Schritt der Informations- und Feedbackbereitstellung hier besonders wichtig – und auch aufwendig.

Das Modell integrativer Bürgerbeteiligung ist wohl auch das in technologischer Sicht am einfachsten durchzuführende Verfahren, da z. B. auf komplexe automatisierte Clusterbildungen, die automationsunterstützte Isolation von Lead Proposals und sensible Moderationsfunktionen weitgehend verzichtet werden könnte. Was aber auch in diesem Modell jedenfalls unabdingbar wäre, ist die Identifikation der Prozessbeteiligten, um die Teilnahme Unbefugter zu verhindern.

Die Nachteile dieses Modells sind evident: Insbesondere würden maximal zwei der im Kapitel „Parallelwelten“ beschriebenen Zielgruppen adressiert – nämlich

vor allem die computeraffinen Bürgerinnen und Bürger mit Ressourcenüberschuss und unter Umständen noch jene Menschen, die sich vom Sinn eines Beteiligungsprozesses im Rahmen von Versammlungen überzeugen lassen. Es ist die Gefahr nicht auszuschließen, dass der technologische und logistische Aufwand in keinem sinnvollen Verhältnis zum Nutzen steht, zumal von der These auszugehen wäre, dass aufgrund der geringen Beteiligungstiefe und der wenig konkreten Ergebnisstruktur Einsatz und Engagement eher niedrig bleiben und wohl auch nicht nachhaltig wirksam würden.

2.9.2.1 Phase 0: Grundsatzentscheidung

Der Ministerrat und gegebenenfalls der Landtag fassen einen Beschluss hinsichtlich der Rahmenbedingungen und der Haushaltsbereiche, bei denen Vorschläge und Ideen der Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden sollen.

2.9.2.2 Phase 1: Sammlung von Vorschlägen

Theoretisch ließe sich in dieser Phase auch mit sogenannten Fokusgruppen arbeiten, wie man sie aus dem Marketing oder aus der politischen Metakommunikation kennt. Eine bunt zusammengewürfelte – oder auch randomisierte – Gruppe von Baden-Württembergerinnen und Baden-Württembergern könnte zu den zuvor definierten Haushaltsbereichen Überlegungen anstellen, Ideen einbringen, Kritik äußern und im Wege des Brainstormings Vorschläge formulieren, die den politischen Entscheidungsträger zu einem zu definierenden Zeitpunkt im Rahmen der Haushaltsberatungen auf geeignete Weise zur Kenntnis gebracht werden. Das Problem dabei bestünde hauptsächlich darin, dass durch dieses Vorgehen keine vollumfängliche Bürgerbeteiligung im herkömmlichen Sinn erzeugt würde.

Eine weitere, aus der Sicht des Innovationspotentials ein wenig bemerkenswertere Variante wäre es, nach dem Vorbild der „100 Prozent“-Programmreihe⁶² der Theatergruppe Rimini Protokoll 100 Menschen zu suchen, die nach zuvor definierten Kriterien einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung Baden-Württembergs darstellen. Diese Personen könnten ähnlich wie die Fokusgruppen sodann Ideen, Vorlieben oder Vorschläge formulieren, die Eingang in den Haushaltserstellungsprozess finden. Aber auch dieses Vorgehen hätte den Nachteil, dass sich letztlich nur sehr wenige Leute tatsächlich beteiligen würden.

Es erscheint daher überlegenswert, Freiwillige sowie bestehende Organisationen und Kooperationen in den Beteiligungsprozess einzubeziehen und ihnen Verantwortung zu übertragen. Die Idee dabei ist, dass sogenannte BOBs („BürgerInnen

62 Vgl. www.rimini-protokoll.de/website/de/project/100-prozent-berlin. Zugriffen: 20. Mai 2017.

organisieren Beteiligung“) den Großteil der Arbeit übernehmen. Das Zentrum der Organisation könnte die erwähnte ergebnisneutrale, aber die Qualität der Prozesse sichernde, schlanke Prozessinstanz bilden. Sie sucht und koordiniert die BOBs und übernimmt den Aufbau der Struktur.

Diese Vorgehensweise hätte mehrere entscheidende Vorteile:

- Es handelt sich um eine skalierbare Struktur. Die Menge der beteiligten Bürgerinnen und Bürger ist egal, da die tragende Struktur aus dieser Menge heraus gebildet wird.
- Das Vertrauen in die Struktur, so nehmen wir an, ist von Anfang an sehr groß.
- Durch das gemeinsame Aufsetzen der Struktur gelänge ein erster symbolischer Erfolg.

BOBs könnten, gefördert, koordiniert und ausgebildet, praktisch alle Arbeiten übernehmen, die die Verwaltung ansonsten überfordern: Verdichtung von Vorschlägen, Organisation der Bewertung, Durchführung von Veranstaltungen.

Diese BOBs sind, nach dem Konzept von „Innen/Außen“, Menschen, die Expertinnen und Experten der Sichtweise der Bürgerinnen und Bürger sind, aber nach ihrer Ausbildung auch die Organisation tragen können. Ihnen muss in einem nächsten Schritt nicht mehr alles neu erklärt werden. Der Einsatz von Ressourcen für Beteiligung sinkt dadurch dramatisch.

Die Organisation der BOBs sollte in möglichst wenig hierarchischen Stufen erfolgen – wobei auch klar ist, dass es ganz ohne Hierarchie wohl nicht gehen wird. Ein erster Schritt wäre die Kontaktaufnahme mit Vereinen in Baden-Württemberg und deren Aktivierung im Sinne der Partizipation. Zugleich ist es wichtig, die Kommunen zu erreichen. Als BOBs der ersten Generation böten sich etwa auch die Beteiligungsreferentinnen und referenten in den kleineren und größeren Gemeinden Baden-Württembergs an.

Die BOB-Struktur hätte den zusätzlichen Vorteil, dass sie den Gegensatz zwischen Top-down- und Bottom-up-Prozessen auflöst. Die Struktur würde zwar von oben nach unten gebaut, gesteuert und mit Informationen versorgt. Dadurch wäre der Überblick für die Zentrale gewährleistet, sie könnte Phasen beginnen und beenden sowie gegebenenfalls planend eingreifen und bei Problemen intervenieren. Aufgrund der vorgesehenen Arbeitsweise würde aber die Planung des Prozessablaufs vor Ort – und damit von unten nach oben – stattfinden.

Im Modell der integrativen Bürgerbeteiligung würden BOBs vor allem die Aufgabe erhalten, Menschen zu aktivieren, die Gastgeber oder Gastgeberin einer sogenannten Zuhör-Veranstaltung sein wollen. Diese Menschen repräsentieren eine bestimmte Zielgruppe und führen die jeweilige Veranstaltung primär für weitere

Mitglieder ihrer jeweiligen Zielgruppe durch. Volle demografische Repräsentativität ist in diesem Fall ein asymptotisch angepeiltes, daher unerreichbares Ziel – wichtig ist es, möglichst viele Zielgruppen zu erreichen.

2.9.2.3 Phase 2: Informationen zum weiteren Prozessablauf

Die notwendigen Informationen für den Prozess würden übermittelt. Das sind insbesondere die Veranstaltungstermine sowie die Rahmenbedingungen, Regeln, Zeitpläne für die Veranstaltungen selbst. Die Veranstaltungen würden Moderation benötigen, entweder durch die – zuvor entsprechend geschulten – Gastgeberinnen und Gastgeber, durch BOBs oder durch externe Fachleute.

2.9.2.4 Phase 3: Erste Bürgerveranstaltungen

Nun würden in einem recht eng begrenzten Zeitraum die Zuhör-Veranstaltungen der Gastgeberinnen und Gastgeber stattfinden, die im Wesentlichen aus drei Teilen bestehen:

- Kick-off
- Brainstorming
- Verhandlungen

Am Schluss wählt jede Zuhör-Veranstaltung einen Sprecher oder eine Sprecherin aus ihrer Mitte, die bzw. der das Ergebnis der Beratungen in die nächste Ebene trägt.

2.9.2.5 Phase 4: Weitergehende Bürgerveranstaltungen

Nun würden Vertreter der Regierung, gegebenenfalls auch des Parlaments, in regional organisierten und öffentlich zugänglichen Veranstaltungen auf die Sprecherinnen und Sprecher treffen, um die Ideen und Vorschläge aus den vorangegangenen Veranstaltungen entgegenzunehmen. Auch hier wäre ein dreigeteilter Ablauf vorstellbar:

- Vorstellung: Die Sprecherinnen und Sprecher tragen die Verhandlungsergebnisse aus ihren jeweiligen Veranstaltungen vor. Dabei sind Redundanzen nicht auszuschließen, diese wären zu diesem Zeitpunkt aber sogar nützlich, da sie die Bedeutung eines Themas unterstreichen würden.
- Rückfragen: Die Regierungsvertreter stellen Fragen, die dem tieferen Verständnis des Vorgebrachten dienen.
- Feedback und Verhandlung: Nun fassen die Regierungsvertreter zusammen, was bei ihnen angekommen ist. Zu diesem Zeitpunkt kann es bereits zu verhandlungsähnlichen Situationen kommen. Am Ende der Veranstaltung sollte

eine von allen akzeptierte Liste mit Vorschlägen stehen, die einen Bezugspunkt für alle Beteiligten darstellt. Wichtig in diesem Zusammenhang: Es muss bloß Einigkeit darüber hergestellt werden, dass ein bestimmtes Projekt als Vorschlag auf die Liste kommt. Damit ist noch nichts über dessen Umsetzung ausgesagt – da jegliche diesbezügliche Letztentscheidung dem Parlament bzw. der Regierung vorbehalten bleibt.

2.9.2.6 Phase 5: Clustern der Vorschläge

Nun würden die Vorschläge aus den regionalen Veranstaltungen geclustert und den Bürgerinnen und Bürgern online zur Bewertung zur Verfügung gestellt. Auch hier würden die BOBs Moderations- und Koordinationsfunktionen übernehmen, wobei noch zu entscheiden wäre, ob die Bürgerinnen und Bürger zu diesem Zeitpunkt nur noch abstimmen dürfen oder ob Überlegungen und Diskussionen zu den Projektvorschlägen noch möglich sein sollen. Beide Varianten haben Vor- und Nachteile. Einerseits würden zu spät Gekommene das Gefühle erhalten, noch in den Partizipationsprozess einbezogen zu werden, wenn sie mehr tun dürfen als „Likes“ zu verteilen, andererseits erhöhen Online-Debatten den Komplexitätsgrad. Unabhängig davon müsste das Online-Verfahren aber in der Lage sein, die Teilnehmenden als Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs zu identifizieren.

2.9.2.7 Phase 6: Entscheidung durch Regierung und Parlament

Die Regierung berät über die Vorschläge der integrativen Bürgerbeteiligung, erstellt den Haushaltsentwurf und bringt diesen in den Landtag ein, welcher den entsprechenden Beschluss fasst.

2.9.2.8 Phase 7: Rückkoppelung

Wie schon erwähnt, sind in diesem Modell Feedback und Rechenschaft von großer Bedeutung, um die Kohärenz des Prozesses zu gewährleisten. Daher sollte Feedback idealerweise über mehrere Kanäle erfolgen, zumindest über das Online-Portal und per E-Mail an die Teilnehmenden, unter Umständen aber auch per Post, weil – so die These – ein Brief mehr Wertschätzung zum Ausdruck bringt als ein E-Mail.

Es ist zu vermuten, dass nach dem Ende des ersten Durchgangs der integrativen Bürgerbeteiligung eine Menge Diskussionsstoff übrig bleibt, insbesondere dann, wenn die Politik darlegen kann, aus welchen Gründen sie welche Projektvorschläge aus der Bevölkerung aufnimmt oder eben auch nicht. Daraus könnten weitere Veranstaltungen entstehen, die eigentlich schon den Beginn der nächsten Runde integrativer Bürgerbeteiligung darstellen.

2.9.3 Modell Konsultation

Im konsultativen Modell würden Bürgerinnen und Bürger Projekte vorschlagen, nachdem das Parlament festgelegt hat, in welchen Haushaltsbereichen das überhaupt möglich und erwünscht ist. Diese Vorschläge werden von den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert, bewertet und abgestimmt. Die Regierung übernimmt nach eigenem Ermessen Projekte in den Haushaltsentwurf oder auch nicht. In diesem Modell sind die weiter unten beschriebenen technischen Innovationen, insbesondere die Anforderungen an ein Mass-Online-Deliberation-System, absolut notwendig.

Auf dem Weg der Konsultation, so wie wir ihn beschreiben, können zwar theoretisch alle Zielgruppen – auch die prinzipiell beteiligungsfernen Bevölkerungsschichten – erreicht werden. Nicht zuletzt aufgrund der höheren Anstrengung, die seitens der Politik unternommen würde, das Projekt im Land bekannt zu machen, wäre auch mit höherem Engagement der Bevölkerung zu rechnen. Ob dieses anfängliche Engagement dann auch zu einer stabilen, nachhaltigen Identifikation mit dem Projekt führt, bliebe aber abzuwarten.

2.9.3.1 Phase 0: Grundsatzentscheidung zur Prozessentwicklung

Der Ministerrat und gegebenenfalls der Landtag fassen einen Beschluss hinsichtlich der Rahmenbedingungen. Dabei handelt es sich nicht um die eigentlichen Formen der Beteiligung. In Betracht kommen folgende Elemente:

1. Einteilung des Haushalts von Baden-Württemberg in zwei Ebenen
 - *Nicht Verhandelbares.* Bereiche des Haushalts, die nicht Gegenstand partizipativer Verfahren sind – insbesondere, aber nicht nur nicht beeinflussbare Mittel.
 - *Verhandelbare, für die Partizipation zur Verfügung stehende Mittel für Projekte und Einzelmaßnahmen.* Die Bürgerinnen und Bürger sind hier aufgerufen, Projekte vorzuschlagen, zu diskutieren und auch (mit-)abzustimmen.⁶³
2. Die Selbstbindung der Landesregierung und des Landtags, dem beschlossenen Pfad (nicht: den einzelnen Ergebnissen eines Partizipationsprozesses) des partizipativen Haushaltes zu folgen
 - Wesentlicher Teil wäre das Bekenntnis, dass es sich dabei um einen mehrjährigen Prozess handelt. Es geht nicht um die Beteiligung an einem bestimmten Budget eines bestimmten Jahres. Diese Herangehensweise kann helfen, das Projekt aus den starren, routinierten budgetären Mechanismen von Exekutive und Legislative zu lösen.

63 Zu den rechtlichen Grenzen s. insoweit Kapitel 4.1.

3. Notwendige Beschlüsse für die Vorphase

- Landesregierung und Landtag sollten in dieser Vorphase noch keine Festlegungen treffen, die über diese Phase hinausgehen. Denn der partizipative Haushalt von Baden-Württemberg soll auch deshalb ein dauerhafter Erfolg werden, weil Bürgerinnen und Bürger bereits bei der Projektausarbeitung mitbestimmen dürfen. Das heißt, bevor die klassische Beteiligung startet, haben die Beteiligten schon einen „Erfolg“. Erfolg bedeutet bei einem Beteiligungsprozess, dass sich die Welt durch die Beteiligung zumindest um ein kleines, aber erklärbares Stück geändert hat. Was in dieser Phase auf jeden Fall vermieden werden sollte, ist die Wahrnehmung, die tatsächliche Beteiligung werde verzögert, die Bürgerinnen und Bürger würden hingehalten.

Darüber hinaus könnten Bürgerinnen und Bürger auch aufgerufen werden, Mittel zu organisieren, um ihre Vorstellungen zu realisieren, die außerhalb des Haushaltsrahmens und dessen Vorgaben liegen.

2.9.3.2 Phase 1: Ankündigung, Erwachsenenbildung, Marketing, Kooperation

2.9.3.2.1 Ankündigung

Bereits in diesem Stadium sollte die Architektur der baden-württembergischen Haushaltsbeteiligung greifen, die maßgeblich von der Zivilgesellschaft getragen werden sollte. Ebenso wie im Modell der integrativen Bürgerbeteiligung erscheint es höchst überlegenswert, dass Freiwillige sowie bestehende Organisationen und Kooperationen Prozessverantwortung übernehmen und BOBs einen maßgeblichen Teil der Arbeit übernehmen.

Wiederum wäre die Kontaktaufnahme mit den Kommunen sowie mit den Vereinsstrukturen in Baden-Württemberg und deren Aktivierung im Sinne der Partizipation ein erster wichtiger Schritt.

2.9.3.2.2 Erwachsenenbildung

Die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg könnte Grundkurse und inhaltliche Spezialkurse zum Thema Haushalt anbieten. Vor allem würde aber ein begleitendes Simulationsspiel entwickelt und durchgeführt. Simuliert würde der Haushalt von Baden-Württemberg. Ziel ist es, Interesse zu wecken, aber auch die Komplexität von Entscheidungen zu demonstrieren. Der Inhalt des Spiels setzt auf dem realen Haushalt und realen Entscheidungen auf. Die möglichen Entscheidungsvarianten müssten natürlich begrenzt werden. Zugleich ist auch klar, dass

ein solches Vorgehen eine nicht zu unterschätzende logistische, inhaltliche und ressourcenmäßige Herausforderung bedeuten würde.

2.9.3.2.3 Marketing

Um dem Prozess Gewicht zu verleihen, bedürfte es einer öffentlichen Kick-off-Veranstaltung durch die Spitze des Landes und einer breiten, mehrstufigen Werbekampagne, die auch bereits einen kleinen Teil der Weiterbildung übernimmt und auf allen Kanälen die Mitmachmöglichkeiten aufzeigt. Auch die BOB-Struktur wird massiv transportiert. Welche Maßnahmen diese Kampagne im Detail umfassen könnte, wäre noch auszuarbeiten.

2.9.3.2.4 Kooperation

Mit den Universitäten, Hochschulen, Schulen und anderen Bildungseinrichtungen von Baden-Württemberg können Kooperationen geschlossen werden, um die dort vorhandene Expertise zu sichern. Der partizipative Haushalt würde gewissermaßen Teil des Lehrplans. Eine Kooperation mit den Medien des Landes würde sicherstellen, dass Platz für Berichterstattung vorhanden ist, wobei auf die strategische Ausrichtung Rücksicht genommen wird.

2.9.3.3 Phase 2: Pilotprojekte

Um das Interesse zu steigern und einen schnellen Erfolg im Sinne des Projekts zu erreichen, werden einige Pilotprojekte umgesetzt. Kriterien sind:

- Großes öffentliches Interesse
- Rasche Umsetzbarkeit
- Hohes Ausmaß an Emotion innerhalb eines engen Zeitrahmens
- Klar darstellbare Ausgestaltung der Finanzierung
- Geografisch repräsentative Verteilung

Den Ergebnissen dieser Projekte kommt erfolgskritische Bedeutung zu. Eine Enttäuschung in dieser Phase stellt das gesamte Projekt in Frage. Die politische Absicherung sollte daher breit, das Konfliktpotential niedrig sein. Klassischerweise sind solche Pilotprojekte in den Bereichen Kultur, Jugend, Sport, Umwelt oder Energiewirtschaft angesiedelt, wobei eine thematische Einschränkung nicht zwingend notwendig ist.

2.9.3.4 Phase 3: Planung des Prozesses als Projekt

In dieser Phase sollten zwei Ziele erreicht werden, nämlich die Aktivierung der Zivilgesellschaft und die Planung der Teiligungsmaßnahmen des partizipativen Haushalts. Dies würde vor allem über das Bespielen der „Parallelwelten“ funktionieren. Das – zugegebenermaßen ambitionierte – Ziel ließe sich so formulieren: Jede Baden-Württembergerin, jeder Baden-Württemberger kennt über zwei Ecken (= zwei Knotenpunkte in einem Netzwerk) jemanden, der Auskunft über den Prozess geben kann oder sich daran beteiligt. Dazu sollten gut vernetzte (in diesem Fall bekannte) Personen im ganzen Land identifiziert werden. Auch diese Arbeit müsste über Bürgerinnen und Bürger erfolgen, wobei ein Teil an die Kooperation mit Universitäten und anderen Weiterbildungsstellen delegiert werden kann. Wenn das Netzwerkziel in dieser Phase noch nicht ganz erreicht wird, ist das noch kein großes Problem.

Ziel der Beteiligung in dieser Phase wäre es auszuarbeiten, wie das Projekt partizipativer Haushalt in Baden-Württemberg aussehen soll. Das Ergebnis sollte enthalten:

- den prozessualen Rahmen, also die Charta des partizipativen Haushalts von Baden-Württemberg. Diese Charta ist eine Vereinbarung zwischen den Akteuren der Beteiligung, wiewohl rechtlich unverbindlich.⁶⁴
- Kriterien für Teiligungsmaßnahmen. Das Motto sollte lauten: Jede Idee ist es wert, überprüft zu werden.

Für jeden Prozessschritt müsste aber festgelegt werden, welche flankierenden Netzwerk-, Informations- und Umsetzungsmaßnahmen nötig sind.

- Netzwerkmaßnahme: Es wird geklärt, welche Menschen teilnehmen. Das kann vom simplen Freischalten einer Homepage über das Auffinden von Menschen in Schlüsselpositionen bis zu Schneeballbefragungen gehen.
- Informationsmaßnahme: Gegenseitiges Lernen als allgemeine Beschreibung eines politischen Diskurses ist die eigentliche Leistung von Teiligungsprozessen. Hier geht es aber darum, Information aufzubereiten, um die jeweilige Maßnahme umsetzen zu können. Das kann von Texten auf der Homepage und in Foldern bis hin zu Workshops mit Multiplikatoren gehen. Idealerweise kommen die Beschlüsse zu dieser Phase ebenfalls aus Phase 3.

64 Denn aus juristischer Sicht kann der rechtliche Rahmen allein durch verfassungsrechtlich legitimierte Organe – vor allem den Gesetzgeber – vorgegeben werden (vgl. Kapitel 4.2.1); die staatsrechtlichen Kompetenzen sind dabei unterhalb einer Verfassungsänderung nicht disponibel (vgl. Kapitel 4.1).

- Umsetzungsmaßnahme: Die eigentliche Beteiligungsmaßnahme.

In dieser Phase kämen als Methoden auf jeden Fall Fokusgruppen, Netzwerktechnologie, Schneeballbefragungen, aufsuchendes Vorladen und Zufallsauswahl von Beteiligten zu Planungsworkshops in Betracht.

2.9.3.5 Phase 4: Grundsatzentscheidung

Mit dem Ziel, möglichst alle Bevölkerungsgruppen einzubinden, würden die Regierung und gegebenenfalls das Parlament den eigentlichen Beteiligungsprozess für den Haushalt beschließen. Nur ein geringer Anteil der Beteiligungsmaßnahmen zielt dabei auf die Erstellung des nächsten (Doppel-)Haushalts ab.

2.9.3.6 Phase 5: Umsetzung des Beteiligungsprozesses

Nun würden die Beschlüsse der Phase 4 umgesetzt. In dieser Phase geschähe somit das, was man gemeinhin mit Beteiligungshaushalten assoziiert: Sammlung von Projektideen, Ausarbeitung der Projekte, Bewertung, Ranking etc. Da die einzelnen Beteiligungsmaßnahmen, die nun umgesetzt werden, zuvor in Phase 3 erarbeitet worden sind, sind hohes Engagement und hoher Einsatz der Bürgerinnen und Bürger zu erwarten.

Aus denselben Gründen ist aus heutiger Sicht aber auch nicht festlegbar, welche Veranstaltungen unter Anwendung welcher Methoden stattfinden, welche Menschen in welchen Foren diskutieren oder in wie vielen Schleifen Abstimmungen stattfinden, in welcher Weise die kommunikationskanalübergreifenden Wechsel zwischen Offline- und Onlinebeteiligungsformen durchgeführt werden oder ob eine Zufallsauswahl von Bürgerräten oder versammlungen zu bestimmten Themen deliberiert. Diese konkrete Planung – eben auch des Prozessdesigns – würde in Phase 3 stattfinden.

Der zentralen Steuerungsinstanz obläge es daher, auf der Partizipationswebsite den Überblick zu bewahren und zur Verfügung zu stellen. Das ist schon alleine deswegen wichtig, um Bürgerinnen und Bürgern den jederzeitigen Einstieg in eine laufende Maßnahme zu ermöglichen.

In Phase 5 müsste sodann der Aufbau der BOB-Beteiligungsstruktur fertiggestellt werden, womit die Steuerungsinstanz über Tausende Bürgerinnen und Bürger verfügen würde, die große Teile der Kommunikation und Organisation übernehmen. Diese Personen wären bestimmten Maßnahmen zugeordnet. Über einen Katalog an Funktionen, der pro Maßnahme erstellt würde, ließe sich auch feststellen, wo Lücken vorhanden sind, sprich Arbeit, die durch Bürgerinnen und Bürger nicht abgedeckt wird. Typischer Fall wären zum Beispiel komplizierte, konfliktbeladene Moderationen.

Eine wesentliche Organisationsarbeit der BOBs ist die Sortierung von Beiträgen, die Verdichtung von Vorschlägen und die Moderationsfunktion im Internet. Dort, wo es noch notwendig ist und wo Maßnahmen fertig gereift sind, würden die Teilteilungsmaßnahmen in die Erstellung des Regierungsentwurfs oder auch in die Ausschussberatungen des Parlaments eingebettet. In letzterem Fall bestünde die Möglichkeit, den Ausschuss auch geografisch zu öffnen.⁶⁵

2.9.3.7 Phase 6: Entscheidung durch Regierung und Parlament

Die Regierung erstellt den Haushaltsentwurf und bringt diesen in den Landtag ein, welcher den entsprechenden Beschluss fasst.

2.9.3.8 Phase 7: Umsetzung des Haushalts, Rechenschafts- und Umsetzungsmonitoring

Beschlüsse des Landtags sind transparent zu fassen und zur Verfügung zu stellen – dies geschieht ohnehin bereits. Allerdings muss damit die Beteiligung noch nicht erledigt sein. Denkbar wäre es, jeden Beschluss des Landtags, der aus dem partizipativen Haushalt gekommen ist, auch in der Umsetzung durch Bürgerinnen und Bürger begleiten zu lassen.

Auch hier bräuchte es eine Methodenvielfalt, die dem Interesse der Bürgerinnen und Bürger entspricht. Es ist aber zu erwarten, dass hier meist mit einem Delegiertenprinzip gearbeitet werden könnte.

2.9.3.9 Phase 8: Revision und Evaluierung, getrennt nach Akteuren, Learning

Die zentrale Steuerungsinstanz könnte dafür sorgen, dass eine Evaluierung durch die Bürgerinnen und Bürger getrennt von Politik und organisierter Öffentlichkeit erfolgt. Letztere sollten zwar ebenfalls eine Evaluierung durchführen, sind aber dazu technisch selbstständig in der Lage. Die Bürgerinnen und Bürger von Baden-Württemberg würden einzeln, in ihren Beteiligungszusammenhängen und in Workshops befragt. Wichtig sind hier auch Gruppen, die sich nicht am Prozess beteiligt haben.

2.9.3.10 Phase 9: Gemeinsame Entscheidung über das Wie der Fortsetzung

In dieser letzten Phase entscheiden die Akteure – also Landesregierung und Landtag, wobei sich auch hier die partizipative Einbeziehung der Bevölkerung anböte –, in welcher Form das Projekt seine Fortsetzung finden soll.

65 Vgl. zu den rechtlich-praktischen Grenzen insoweit Kapitel 4.1.2.3.

2.9.4 Modell Kooperation

Das kooperative ähnelt vom Ablauf her über weite Strecken dem konsultativen Modell, aber es weist den signifikanten Unterschied auf, dass Regierung und Parlament bei der Entscheidung, welche Teile des Haushalts partizipative Elemente erhalten sollen, zusätzliche Gliederungsebenen definieren würden. Diese Differenzierung würde die Möglichkeiten der Beteiligung signifikant erhöhen.

Da sich unterschiedliche Zielgruppen vermutlich in unterschiedlichen Ebenen beteiligen würden, erhielte der gesamte Prozess sowohl mehr Aufmerksamkeit als auch mehr Repräsentativität, die Attraktivität des gesamten Vorhabens würde steigen und, so die These, zu einem größeren, nachhaltigen Engagement und zur Erhöhung der demokratischen Artikulationsfähigkeit der Bevölkerung führen. Der Beteiligungshaushalt von Baden-Württemberg würde zu einem wichtigen, selbstverständlichen Teil des allgemeinen politischen Diskurses.

Zweifellos würde in diesem Modell auch der Ressourcenaufwand ansteigen, aber es würden auch relevante, repräsentative Ergebnisse erzielt, da die BOB-Struktur in diesem Modell seine optimale Wirkung entfalten könnte.

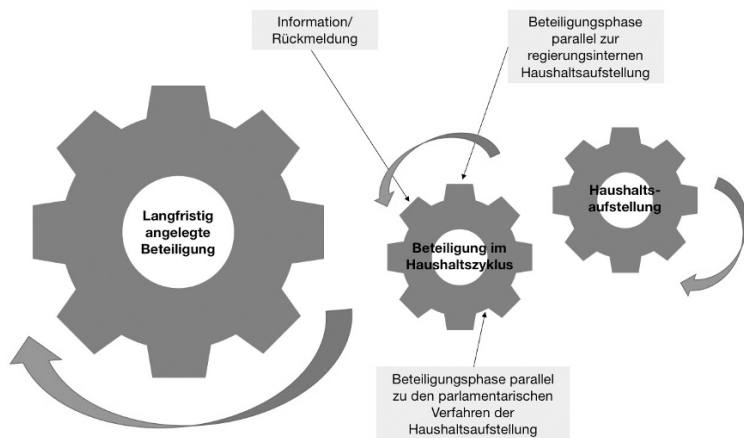


Abb. 2.4 Die Verknüpfung der unterschiedlichen Beteiligungsgeschwindigkeiten
(Quelle: eigene Darstellung)

Neben den weiter oben genannten beiden Teilen des Haushaltes würden nun zusätzliche drei Ebenen definiert:

- *Langfristig zu erarbeitende Ziele und Zahlen, die über den anstehenden Einzel- oder Doppelhaushalt hinausweisen.* Hier geht es nicht um konkrete Projekte, sondern, wenn man so will, um politische, vielleicht richtungsweisende Beratungen, die dem Bild von einem Haushalt als „in Zahlen gegossene Politik“ gerecht werden. In einer wesentlichen Innovation zu bisherigen partizipativen Haushalten können sich hier auch Bereiche wie die Entwicklung der Gesamtschulden, die Ziele sozialer Gesetzgebung oder der Energie- oder Verkehrsinvestitionen abbilden. Zu beachten ist, dass es sich hier nicht um Verhandlungen im engeren Sinn handelt. Die Beschlusshoheit verbleibt beim Landtag, das daher nicht gezwungen ist, Vereinbarungen mit den Bürgerinnen und Bürgern abzuschließen.⁶⁶ Ziel dieser Ebene des partizipativen Haushalts ist es aber, die Menschen näher an die Politik des Landes heranzuführen und gleichzeitig der Exekutive und Legislative das Wollen der Bürgerinnen und Bürger näherzubringen. Hier findet demokratischer, deliberativer Diskurs in seiner besten Ausprägung statt. Wenn dieser Diskurs ernst gemeint und gut gemacht ist, wird er erfolgreich sein. Diese Erfolge für Bürgerinnen und Bürger spürbar zu machen, ist wesentliche Aufgabe des gesamten Prozesses. Hier wäre der Ort, um längerfristige Zielwerte zu diskutieren.
- *Projektbudgets, die vom Landtag unter gewissen Rahmenbedingungen freigegeben werden.* Landesregierung und Landtag bestimmen in einem Politikfeld ein Projekt oder eine Einzelmaßnahme mit oder ohne Ziel bzw. mit oder ohne inhaltliche Zweckbindung und überlassen die Entwicklung der Planung und Durchführung der Maßnahme den Bürgerinnen und Bürgern im Partizipationsprozess.⁶⁷ Ein modellhaftes Beispiel hierfür wäre das Projekt RadNETZ Baden-Württemberg.
- *X-%-Projekte: Ein bestimmter Anteil an Mitteln, über die ausschließlich die Bürgerinnen und Bürger bestimmen.* Nach diesem Modell werden, wie weiter oben beschrieben, die meisten Haushaltsbeteiligungsverfahren in Lateinamerika und Südeuropa abgewickelt. Der Vorteil an dieser Variante wäre, dass die demokratische Ermächtigung hier seine konkreteste, womöglich unmittelbar sichtbare Ausprägung erhalten würde. Zugleich ist klar, dass die juristische Implementierung dieser Projektmittel zumindest schwierig wäre. Darüber

66 Aus rechtlicher Sicht wären solche Vereinbarungen (selbst bei nur faktischer Verbindlichkeit) sogar unzulässig (vgl. Kapitel 4.1).

67 Hierbei muss aber das Bestimmtheits- und Spezialitätsgebot des Haushaltsgesetzes gewahrt bleiben (vgl. Kapitel 4.1.3).

hinaus wären Rahmenbedingungen wie regionale Verteilung, Zeitrahmen der Umsetzung, finanzielle Begrenzungen pro Projekt sowie die Festlegung von Quoren oder quantitativen Mindeststandards notwendig.

Außerdem müssten in dieser Modellvariante in Phase 3 erheblich mehr Überlegungen und Anstrengungen unternommen werden, um jene Teile der Bevölkerung zu aktivieren, die eigentlich zu wenig Ressourcen haben, um sich am Partizipationsprozess zu beteiligen – und zwar insbesondere an den langfristig angelegten Zielen und Projekten.

2.9.5 Politik und Partizipationsprozess verschränken

Es wird zweifellos eine der großen Herausforderungen des partizipativen Haushalts sein, die plebiszitären Elemente und Vorschläge in den gewohnten politischen Prozess der Haushaltserstellung zu integrieren. Egal für welches der drei vorgeschlagenen Modelle (s. o.) sich die Politik entscheiden sollte: Insbesondere bei der erstmaligen Durchführung eines Beteiligungshaushaltes braucht es recht lange Vorlaufzeiten.

Wenn man davon ausgeht, dass, um auch potenziell Wirksamkeit zu entfalten, die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger bereits in die haushaltsrelevanten Vorarbeiten auf Arbeitsebene einfließen sollten, die üblicherweise gegen Ende des Haushaltsvorvorjahres oder zu Beginn des Haushaltsvorjahres beginnen, sollten die vorbereitenden und ersten Umsetzungsschritte für den Beteiligungshaushalt rund 18 Monate vor diesem Datum gesetzt werden. Um konkret zu werden: Die nächste Landtagswahl in Baden-Württemberg findet vermutlich im März 2021 statt, der Haushalt für 2021 wird aller Voraussicht nach kurz vor Weihnachten 2020 im Landtagsplenum beschlossen. Wenn dieser Haushalt bereits partizipative Elemente enthalten soll, müsste mit den entsprechenden vorbereitenden Maßnahmen wohl Mitte 2018 begonnen werden. Gegebenenfalls nötige Gesetzesbeschlüsse müssten wohl ab Anfang 2018 beraten und verhandelt, Bewerbungs-, Marketing- und Kooperationsmaßnahmen mit Hochschulen und anderen Bildungszentren sollten ebenfalls um diesen Zeitraum fixiert werden. Zu beachten ist außerdem, dass belastbare Software, die diesen Prozess gewährleistet, spätestens ab Frühjahr 2019 zur Verfügung stehen müsste, was in Anbetracht der weiter unten präsentierten Zeitpläne zur Softwareentwicklung recht optimistisch erscheint.

Für das Modell der integrativen Bürgerbeteiligung müsste wohl im Herbst 2018 damit begonnen werden, die erwähnte BOB-Struktur in Zusammenarbeit mit Beteiligungsbeauftragten, Vereinen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren aufzubauen, damit die beschriebenen regionalen Veranstaltungs-

reihen ab Frühjahr 2019 durchgeführt werden können. Spätestens im Herbst 2019 müssten die geclusterten Vorschläge in das Online-System zur Deliberation und Bewertung integriert werden.

Die Modelle Konsultation und Kooperation erhöhen noch einmal den Komplexitätsgrad des Vorhabens, da es hier ja auch darum gehen soll, einerseits einige wenige Pilotprojekte relativ rasch umzusetzen, andererseits den Partizipationsprozess selbst als partizipatives Projekt zu gestalten und gemeinsam zu erarbeiten (Stichwort „Charta“). Darüber hinaus ist es, wie angesprochen, das Ziel dieser Modelle, insgesamt den Diskurs mit und unter den Bürgerinnen und Bürgern auszuweiten und zu verbessern, so dass davon auszugehen ist, dass längst nicht alle Vorschläge den jeweiligen (Doppel-)Haushalt betreffen, sondern dass die Bürgerinnen und Bürger auch ganz grundlegend ihre haushaltspolitischen Bedürfnisse und (Meta-) Ziele formulieren, die sich aber nicht unmittelbar in Maßnahmen übersetzen lassen – was nicht bedeuten darf, dass diese Bedürfnisse und Ziele nicht ernst genommen werden.

Diese plebiszitären Äußerungen könnten aber wohl in die Beratungen rund um den mittelfristigen Finanzplan des Landes (augenblicklich 2016–2020) Eingang finden.

Literaturverzeichnis

- Allegretti, Giovanni. 2014. Paying Attention to the Participants' Perceptions in Order to Trigger a Virtuous Circle. In *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting*. Hrsg. Nelson Dias, 47–64. São Brás de Alportel: In Loco.
- Baumanns, R., und C. Merting. 2017. Bürgerhaushalt 2016/17. Was die Kölner von der Politik wirklich wollen. <http://www.express.de/26143264>. Zugegriffen: 4. Mai 2017.
- Boje, C., und K. Masser. 2014. Bestandsaufnahme Demokratie und Bürgerbeteiligung 2014. <https://giessen-direkt.de/ecm-politik/giessen/de/home/file/fileId/17>. Zugegriffen: 29. Mai 2017.
- Bundeszentrale für politische Bildung und Servicestelle Kommunen der Einen Welt, Hrsg. 2015. 8. *Statusbericht des Portals Buergerhaushalt.org*. http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/8._Statusbericht_Buergerhaushalte_in_Deutschland_Juni_2015.pdf. Zugegriffen: 2. Februar 2017.
- Carbonai, D., A. Gugliano und S. Camiz. 2017. The State Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. Some evidences from the Pampas. *Partecipazione e Conflitto* 10 (1), 8–24.
- De Souza, Ubiratán. 2003. Die partizipative Haushaltsführung im Bundesstaat Rio Grande do Sul (Brasilien). <https://www.linksnet.de/artikel/18579>. Zugegriffen: 24. Juni 2017.
- Ertl, Sarah. 2015. *Protest als Ereignis. Zur medialen Inszenierung von Bürgerpartizipation*. Bielefeld: transcript.

- Fedozi, Luciano. 2012. Bürgerhaushalt von Porto Alegre: Entstehung, Fortschritte und Grenzen. In *Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa*. Hrsg. C. Herzberg, Y. Sintomer und H. Kleger, 147–176. Frankfurt am Main: Campus.
- Fenn, J., und M. Raskino. 2008. *Mastering the Hype Cycle. How to Choose the Right Innovation at the Right Time*. Cambridge, MA: Harvard Business Review Press.
- Fisher, R., und W. Ury. 1981. *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving in*. New York: Penguin.
- Ganuza, Ernesto Fernández. 2012. Ist ein Porto Alegre in Europa möglich? Bürgerhaushalte in Spanien. In *Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa*. Hrsg. C. Herzberg, Y. Sintomer und H. Kleger, 223–238. Frankfurt am Main: Campus.
- Geißel, B., A. Kolleck und M. Neunecker. 2013. Projektbericht „Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Frankfurter Bürgerhaushaltes 2013“. http://www.fb03.uni-frankfurt.de/46461594/Buergerhaushalt-Frankfurt--Evaluationsbericht_Final.pdf. Zugriffen: 22. Februar 2017.
- Herzberg, C., Y. Sintomer und H. Kleger, Hrsg. 2012. *Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa*. Frankfurt am Main: Campus.
- Hielscher, H., D. Klink und R. Haß. 2014. Betroffen, aber nicht aktiv. Das Phänomen der Nicht-Beteiligung in Deutschland. https://www.csi.uni-heidelberg.de/downloads/CSI_Policy_Paper_Betroffen_aber_nicht_aktiv.pdf. Zugriffen: 29. Mai 2017.
- Katzmair, H., und H. Mahrer. 2011. *Die Formel der Macht*. Salzburg: Ecowin.
- Lautenschläger, A., und H. Haase. 2016. Auswertung der Befragung zum Bürgerhaushalt in Jena. Beteiligungsverfahren 2016. <http://www.jena.de/fm/1727/Auswertung%20Beteiligungsverfahren%202016.pdf>. Zugriffen: 22. Februar 2017.
- Legard, Sveinung. 2015. Scaling Up Participatory Budgeting. <http://new-compass.net/articles/scaling-participatory-budgeting>. Zugriffen: 12. Juni 2017.
- Leubolt, Bernhard. 2006. *Staat als Gemeinwesen. Das partizipative Budget in Rio Grande do Sul und Porto Alegre*. Berlin et al.: Lit.
- Mororó, Rogerio Rodrigues. 2014. *Der demokratische Mythos Porto Alegre. Widersprüche und Wirklichkeit eines partizipativen „Planungsmodells“*. Wiesbaden: Springer VS.
- Roth, Roland. 2017. Das demokratische Potential von Bürgerhaushalten. https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/Das_demokratische_Potential_von_Buergerhaushalten_RR.pdf. Zugriffen: 12. April 2017.
- Ruesch, M. A., und M. Wagner. 2014. Participatory Budgeting in Germany. Citizens as Consultants. In *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting*. Hrsg. Nelson Dias, 287–300. São Brás de Alportel: In Loco.
- Sintomer, Y., C. Herzberg und A. Röcke. 2010. *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sintomer, Y., C. Herzberg und A. Röcke. 2012a. Transnationale Modelle der Bürgerbeteiligung: Bürgerhaushalte als Beispiel. In *Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa*. Hrsg. C. Herzberg, Y. Sintomer und H. Kleger, 27–60. Frankfurt am Main: Campus.
- Sintomer, Y., A. Röcke und J. Talpin. 2012b. Auf dem Weg zu einer partizipativen Demokratie? Der Bürgerhaushalt der Gymnasien von Poitou-Charentes in Frankreich. In *Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa*. Hrsg. C. Herzberg, Y. Sintomer und H. Kleger, 223–238. Frankfurt am Main: Campus.

- Sintomer, Y., C. Herzberg und A. Röcke. 2014. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. In *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting*. Hrsg. Nelson Dias, 28–46. São Brás de Alportel: In Loco.
- Spada, P., J. Mellon, T. Peixoto und F. M. Sjoberg. 2015. Effects of the Internet on Participation. Study of a Public Referendum in Brazil. *World Bank Group Policy Research Working Paper 7204*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21643/WPS7204.pdf>. Zugriffen: 4. März 2017.
- Surowiecki, James. 2005. *Die Weisheit der vielen. Warum Gruppen klüger sind als Einzelne und wie wir das kollektive Wissen für unser wirtschaftliches, soziales und politisches Handeln nutzen können*. München: Bertelsmann.
- Taubert, N., W. Krohn und T. Knobloch. 2010. Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts. Endbericht. http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf20/buergerhaushalt/evaluationsbericht_bhh_final_bf-aba7.pdf. Zugriffen: 22. Februar 2017.
- Ternieden, Hendrik. 2011. Das Bud-Spencer-Dilemma. <http://www.spiegel.de/panorama/tunnelbau-in-schwaebisch-gmuend-das-bud-spencer-dilemma-a-775571.html>. Zugriffen: 10. Juli 2017.
- Van Berchem, Mathieu. 2015. Zentralismus-City macht auf Bürgerbeteiligung. http://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/paris_zentralismus-city-macht-auf-buergerbeteiligung/41754964. Zugriffen: 20. März 2017.
- Wagner, Thomas. 2014. *Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument*. Köln: Papyrossa.

<http://www.springer.com/978-3-658-19647-9>

Beteiligungshaushalt auf Landesebene
Eine Machbarkeitsstudie am Beispiel von
Baden-Württemberg

(Hrsg.)

2018, XII, 208 S. 62 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-19647-9