

JUBU-Artikelserie

# // Bürgerbudgets als Beispiel für wirksame Partizipationssteuerung //

Carsten Herzberg, Martina Rumpel, Roman Poplawski

Artikel Nr. 1

Gefördert vom



im Rahmen des Bundesprogramms

Demokratie *leben!*



Landeshauptstadt  
Potsdam

# Impressum

Der vorliegende Artikel wird im Sammelband "Handbuch Steuerung - Planung, Gestaltung, Beteiligung" (Beltz Juventa) von Jörg Fischer, Theresa Hilse-Carstensen und Stefan Huber vom Institut für kommunale Planung und Entwicklung - IKPE, einem An-Institut der FH Erfurt, veröffentlicht. Wir danken den Herausgeber\*innen und dem Verlag für die Erlaubnis, den Beitrag auf unserer Webseite [www.jugend-budget.de](http://www.jugend-budget.de) veröffentlichen zu können. Unsere Leser\*innen bitten wir um freundliche Beachtung des Buches, in dem weitere interessante Beiträge zu finden sind.

Zitationsvorschlag:

Herzberg, Carsten; Rumpel, Martina; Poplawski, Roman (2022), Bürgerbudgets als Beispiel für wirksame Partizipationssteuerung, in: Fischer, Jörg; Hilse-Carstensen, Theresa/Huber, Stefan (Hg.), Handbuch Steuerung - Planung, Gestaltung, Beteiligung, Weinheim: Beltz Juventa

**Hinweis:** Dieser Artikel ist urheberrechtlich geschützt und darf nur in Absprache mit den Herausgeber\*innen des Sammelbandes an anderen Stellen veröffentlicht werden.

**mitMachen e. V.**

Projekt JUBU - Jugendbeteiligung bei Bürgerbudgets

Benkertstraße 13 (Hintereingang, 1. OG)

14467 Potsdam

✉ [kontakt@jugend-budget.de](mailto:kontakt@jugend-budget.de)

☎ 0331.231 49 270

🌐 [www.jugend-budget.de](http://www.jugend-budget.de)

## // Inhaltsverzeichnis //

// Einleitung //	- 1 -
1. // Beteiligung im Rahmen der bürgernahen Demokratie //	- 1 -
2. // Brandenburg als Vorreiter der Bürgerbudgets in Deutschland //	- 4 -
3. // Drei Modelle von Bürgerbudgets //	- 9 -
4. // Herausforderungen und Lösungsansätze von Beteiligung //	- 12 -
// Schluss //	- 14 -
// Literatur //	- 15 -

## // Einleitung //

Bürgerbeteiligung soll kein Selbstzweck sein. Wenn Bürger\*innen sich einbringen, dann erwarten sie eine Umsetzung ihrer Vorschläge. Ist dies nicht der Fall, kann Beteiligung die Politikverdrossenheit steigern (Neunecker 2016). Die Diskussion über Bürgerhaushalte ist hier symptomatisch: Enthusiasmus am Anfang, dann Frust und Rückgang der Beispiele, bevor es mit der Entstehung von Bürgerbudgets zu einer Neuorientierung kam (bpb 2018). Die Entwicklung zeigt aber auch, dass eine angemessene Steuerung zu einer Stärkung von Beteiligung beitragen kann (Merchel 2018). Wie diese aussehen kann, diese Frage diskutiert der vorliegende Beitrag. Wir gehen zunächst auf die Transformation der Bürgerhaushalte zu Bürgerbudgets der bürgernahen Demokratie ein. Ein Blick auf die Brandenburger Beispiele verdeutlicht dann die Vielfalt der Verfahren, bevor daraus drei Idealmodelle präsentiert werden. In der daran anschließenden Diskussion wird der Schritt von den Bürgerbudgets zu allgemeinen Herausforderungen von Beteiligung vollzogen, deren Lösungsansätze im Fazit zusammengefasst werden.

Bei Bürgerhaushalten handelt es sich um eine Form lokaler Beteiligung, bei der die Einwohner\*innen in die Diskussion über den Gemeindehaushalt einbezogen werden. Dies verlief zunächst rein konsultativ. Mit der Zeit jedoch wurden den Einwohner\*innen unmittelbare Entscheidungsrechte übertragen (Herzberg et al. 2020). Das heißt konkret, bei den so genannten Bürgerbudgets stellt das Rathaus regelmäßig einen Geldbetrag zur Verfügung, mit den Vorschlägen der Menschen im Ort finanziert werden. Die vorgeschlagenen Ideen müssen der Allgemeinheit zugutkommen und dürfen eine Kostenobergrenze nicht überschreiten. Alle Einwohner\*innen ab einem bestimmten Alter – oft schon ab zwölf oder 14 Jahren – können sich demokratisch an der Abstimmung beteiligen – die Vorschläge mit den meisten Stimmen werden dann durch das Bürgerbudget finanziert.

Demokratiethoretisch lassen sich Bürgerbudgets in die bürgernahe Demokratie einordnen, bei der es darum geht, die Identifikation mit dem Ort zu stärken, wie auch die Beziehung zwischen Verwaltung und Einwohnerschaft (Sintomer et al. 2009, 2016). Aus dieser Perspektive heraus werden die Ergebnisse einer Befragung von 36 Bürgerbudget-Kommunen in Brandenburg präsentiert (JUBU 2020). Das Bundesland ist Vorreiter in Deutschland und die Verfahren weisen eine Vielfalt auf, aus denen drei verschiedene Ansätze der Steuerung abgeleitet werden können: das Zentralmodell, das dezentrale Modell zur Integration ländlicher Ortsteile und das Dialogmodell.

## 1. // Beteiligung im Rahmen der bürgernahen Demokratie //

Bürgerhaushalte sind in Lateinamerika in der Hoffnung auf soziale Gerechtigkeit entstanden. In Deutschland ging es dann jedoch um Transparenz und partizipative Modernisierung. Der Begriff *Bürgerhaushalt* steht von daher für eine *Dachmarke*, während die sich rasant verbreitenden Bürgerbudgets für ein spezifisches Verfahren im Rahmen der bürgernahen Demokratie stehen. Wie ist es zu dieser Entwicklung gekommen? Und was unterscheidet Bürgerbudgets von Bürgerhaushalten?

## // Die Entstehung von Bürgerhaushalten und ihre Transformation //

Das berühmteste Beispiel ist die brasilianische Stadt Porto Alegre (1,5 Mio. Einwohner\*innen). Bei diesem Bürgerhaushalt bestimmen die Einwohner\*innen über einen Teil der öffentlichen Investitionen. Es geht dabei um Kindergärten, medizinische Versorgungsstellen, den Anschluss an die Wasserversorgung etc. Durch einen bestimmten Verteilungsschlüssel bekommen dabei ärmere Regionen mit einem hohen Bedarf an Infrastrukturmaßnahmen mehr Mittel zur Verfügung gestellt als solche Gegenden, die bereits gut aufgestellt sind.

Das Beispiel Porto Alegre wurde von internationalen Organisationen, linken Regierungen und sozialen Bewegungen befürwortet. Aufgrund der breiten Unterstützungen verbreiteten sich Bürgerhaushalte zunächst in Brasilien und Lateinamerika, später auch in Europa und letztlich rund um den Globus (Dias 2019).

Als Ende der 1990er-Jahre die ersten Bürgerhaushalte in Deutschland eingeführt wurden, spielte, anders als in einigen Ländern Südeuropas, das Beispiel Porto Alegre in der Praxis keine Rolle. Zwar hatte das brasilianische Beispiel vor allem bei Bürger\*inneninitiativen zahlreiche Befürworter\*innen gefunden, doch viele Kommunalpolitiker\*innen und Verwaltungsmitarbeiter\*innen waren skeptisch: Konnte so viel Entscheidungskompetenz an die Einwohner\*innen abgegeben werden? Es wurde immer wieder betont, dass die Hoheit über den Haushalt zu den zentralen Rechten der gewählten Vertretungen gehöre. Neben dieser Skepsis gegenüber einer Übertragung von Entscheidungskompetenzen haben die knappen Kassen der kommunalen Haushalte die Verfahren der Bürgerhaushalte geprägt. Dies führte dazu, dass ein Ansatz aus dem neuseeländischen Christchurch zum Vorbild wurde, bei dem Einwohner\*innen Hinweise zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen geben konnten (Sintomer et al. 2009, 2016).

## // Aus Bürgerhaushalten werden Bürgerbudgets //

Ein wesentlicher Erfolg dieser Bürgerhaushalte in Deutschland lag darin, kommunale Haushalte transparenter zu machen. Es gab aber eine Unzufriedenheit darüber, dass die Erwartungen an eine weitergehende Beteiligung nicht erfüllt wurden und Bürgerhaushalte befanden sich auf dem Rückzug, bevor ab dem Jahr 2015 mit den ersten Bürgerbudgets ein neuer Trend entstand (bpb 2018). Hier wurde sich schließlich doch dafür entschieden, den Einwohner\*innen eine direkte Entscheidungskompetenz zu übertragen. Anders als in Porto Alegre stehen nicht zentrale stadtpolitische Fragen zur Disposition. Im Sinne des Modells der bürgernahen Demokratie geht es um die Gestaltung des Wohnortes mit kleinteiligen Vorschlägen. Bei der Nähe geht es somit - in Zeiten von Politikverdrossenheit - auch um eine Annäherung von Verwaltung und Politik auf der einen Seite, mit den Einwohner\*innen und Bürger\*innen auf der anderen. Dabei bestimmt die Politik zum einen die Höhe der bereitzustellenden Gelder und zum anderen legt sie die Spielregeln fest, wer sich beteiligen kann und wie entschieden wird. Befürchtungen, einen Machtverlust zu erleiden, konnte damit offensichtlich entgegengewirkt werden.

## // Bürgerbudgets als Ausdruck einer bürgernahen Demokratie //

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, können in Deutschland unter der Dachmarke „Bürgerhaushalt“ zwei verschiedene Ansätze verstanden werden. Die einen folgen der Strategie der partizipativen Modernisierung zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen (Sintomer et al. 2009, 2016). Bei dem anderen Ansatz geht es um die bürgernahe Demokratie zur Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes (siehe Tab. 1).

	Bürgerhaushalte in Deutschland	Bürgerbudgets
Strategisches Ziel	"partizipative Modernisierung" und transparenter Haushalt	"bürgernahe Demokratie" und Identifikation mit dem Ort
Budget	kein reservierter Betrag	eigenes Budget
Thematischer Fokus	tendenziell Großthemen, thematische Offenheit zu anderen Fragen	Fokus liegt stärker auf kleinen, konkreten Projekten
Rolle der Verwaltung	Umsetzungsbeauftragte	ermöglicht bürgerschaftliches Engagement
Entscheidungsmodus	Letztentscheidung über Vorschläge beim Rat	Einwohner*innen und/oder Vereine entscheiden (mit) durch Abstimmung in dem vom Rat festgelegten Rahmen

Tab. 1: Unterschiede: Bürgerhaushalte in Deutschland und Bürgerbudgets // Quelle: basierend auf Jonas (2019) und bipolar (2021), Weiterentwicklung durch JUBU 2020

Wird auf Bürgerhaushalte in Deutschland geschaut, die sich an dem Typ der partizipativen Modernisierung orientieren, so ist festzustellen, dass sie über kein reserviertes Budget verfügen. Die bürgernahe Demokratie setzt dagegen auf die kleinteiligen Maßnahmen und möchte damit bürgerschaftliches Engagement fördern. Die zu finanzierenden Vorschläge müssen nicht unbedingt von der Verwaltung, sondern können auch von den Einreicher\*innen umgesetzt werden. Die letzte Entscheidung über die Finanzierung von Vorschlägen liegt beim Bürgerhaushalt bei der gewählten Vertretung. Bei den Bürgerbudgets entscheiden hingegen im zuvor vom Rat abgesteckten Rahmen die Teilnehmer\*innen selbst – entweder in direkter Abstimmung oder in einer Jury.

## 2. // Brandenburg als Vorreiter der Bürgerbudgets in Deutschland //

In Brandenburg hat sich im Windschatten der großen Politik eine kleine Revolution vollzogen. Nur von einem begrenzten Kreis von Akteur\*innen bemerkt, hat sich die Zahl der Bürgerbudgets in den letzten Jahren rasant vergrößert. Ausgehend von fünf Beispielen im Jahr 2015, sind es 35 Beispiele am Ende des Jahres 2020 geworden. Das bedeutet, dass 35 Prozent der Landesbevölkerung in einer Kommune mit einem Bürgerbudget leben - Tendenz steigend! Brandenburg ist damit Vorreiter in Deutschland. Nirgends gibt es so viele Bürgerbudgets wie hierzulande. Werden *weitere Bürgerhaushalte* hinzugezählt, kann sogar von 40 Beteiligungsverfahren gesprochen werden (siehe Abb. 1).

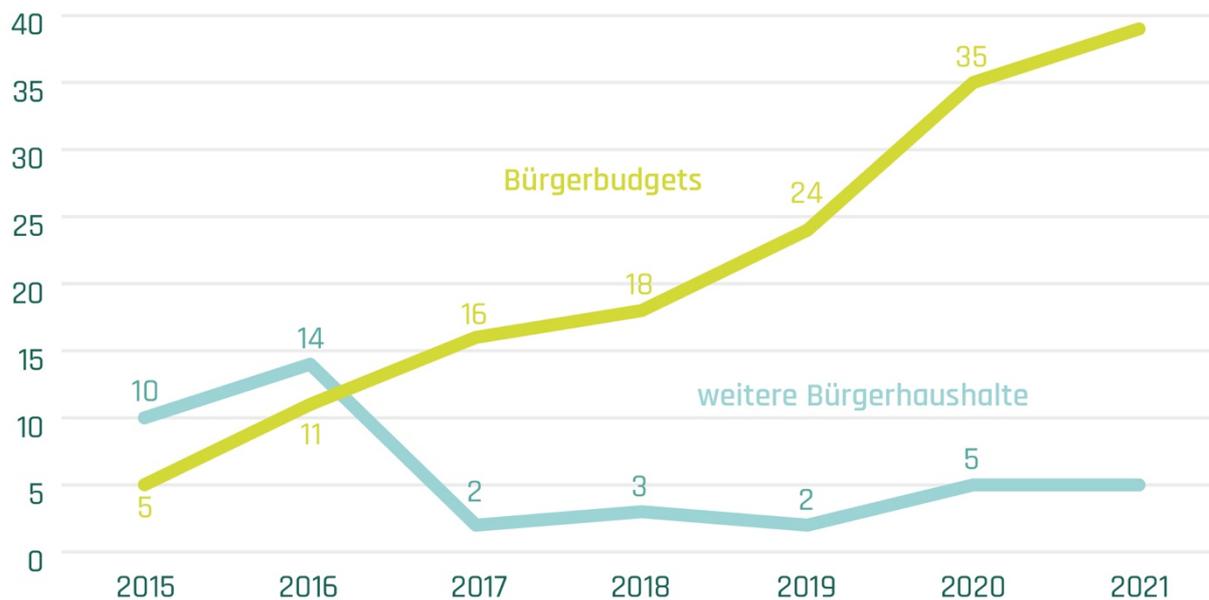


Abb. 1: Entwicklung der Bürgerbudgets und weiterer Bürgerhaushalte in Brandenburg 2015 - 2020 // Quelle: JUBU 2020

## // Unterschiedliche Begrifflichkeiten //

Unsere Untersuchung hat gezeigt, dass Bürgerbudgets in der Praxis sehr unterschiedliche Namen haben (siehe Abb. 2). Von den 36 betrachteten Beispielen nutzen 21 den Oberbegriff Bürgerhaushalt, obwohl es sich vom Verfahren her um ein Bürgerbudget handelt. Diese Bezeichnung wird lediglich von zwölf Kommunen verwendet. Bei anderen Beispielen werden ganz andere Bezeichnungen genutzt, so z. B. Zukunftshaushalt in Werder (Havel), Sängerstadtbudget in Finsterwalde und Stadtteifonds in Senftenberg.

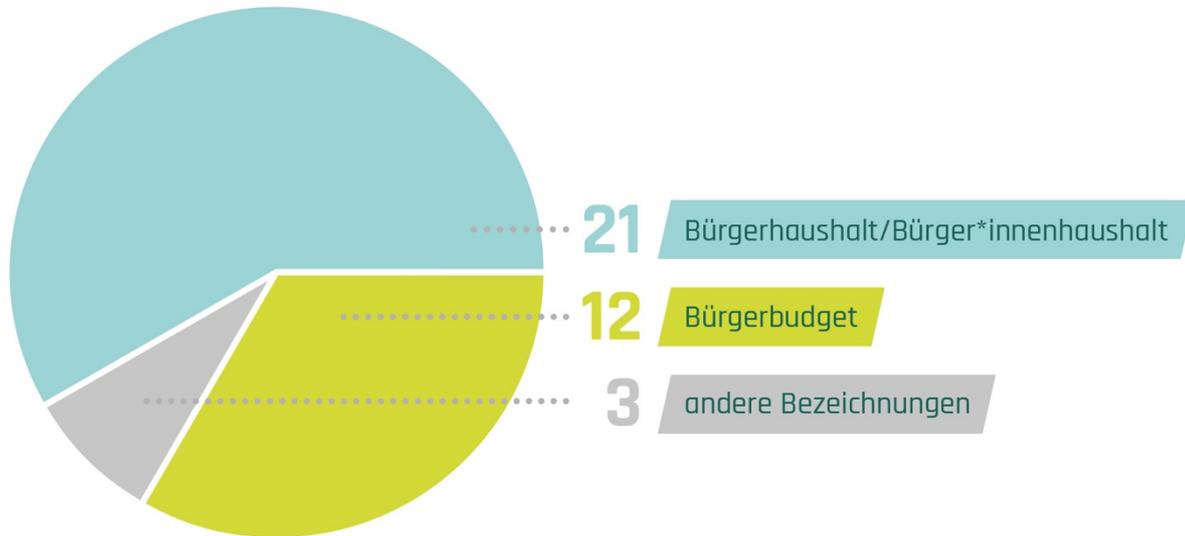


Abb. 2: In den 36 Kommunen verwendete Bezeichnungen für Bürgerbudgets // Quelle: JUBU 2020

## // Bürgerbudgets in Kommunen unterschiedlicher Größenklassen //

Bürgerbudgets sind in Kommunen sehr unterschiedlicher Größen zu finden. Häufig handelt es sich jedoch um kleinere Städte, die für das Bundesland typisch sind: So sind von den 36 Brandenburger Bürgerbudgets 27 in einer Kommune zwischen 10.000 und 49.999 Einwohner\*innen zu finden. Das heißt konkret, 14 Kommunen in der Größenklasse 10.000 bis 19.999 Einwohner\*innen und 13 Kommunen in der Größenklasse 20.000 bis 49.999 Einwohner\*innen (siehe Tab. 2).

Anzahl der Einwohner*innen in der Kommune	Anzahl der Bürgerbudgets - Beispiele
Bis 4.999 Einwohner*innen	1 Beispiel
5.000 - 9.999 Einwohner*innen	6 Beispiele
10.000 - 19.999 Einwohner*innen	14 Beispiele
20.000 - 49.999 Einwohner*innen	13 Beispiele
50.000 - 99.999 Einwohner*innen	1 Beispiel
100.000 - 199.999 Einwohner*innen	1 Beispiel

Tab. 2: Häufigkeiten der 36 Bürgerbudget-Beispiele nach Anzahl der Einwohner\*innen in der Kommune // Quelle: JUBU 2020

## // Finanzielle Unterschiede im Rahmen der bürgernahen Demokratie //

Bürgerbudgets stehen in Brandenburg für die Umsetzung kleinteiliger Vorschläge, die der unmittelbaren Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes bzw. dem Zusammenleben dienen und somit, wie in Kapitel zwei beschrieben, der bürgernahen Demokratie zugeordnet werden können. Abbildung drei zeigt, dass der höchste Betrag pro Bürgerbudget-Durchgang in Werder (Havel) mit 200.000 Euro zur Verfügung steht, der niedrigste in Lychen mit 5.000 Euro. Meistens werden jedoch Beträge von 50.000 Euro (elf Beispiele) oder 100.000 Euro (sechs Beispiele) reserviert. Im Sinne des Konzeptes der bürgernahen Demokratie können damit kleinere Maßnahmen zur Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes finanziert werden.

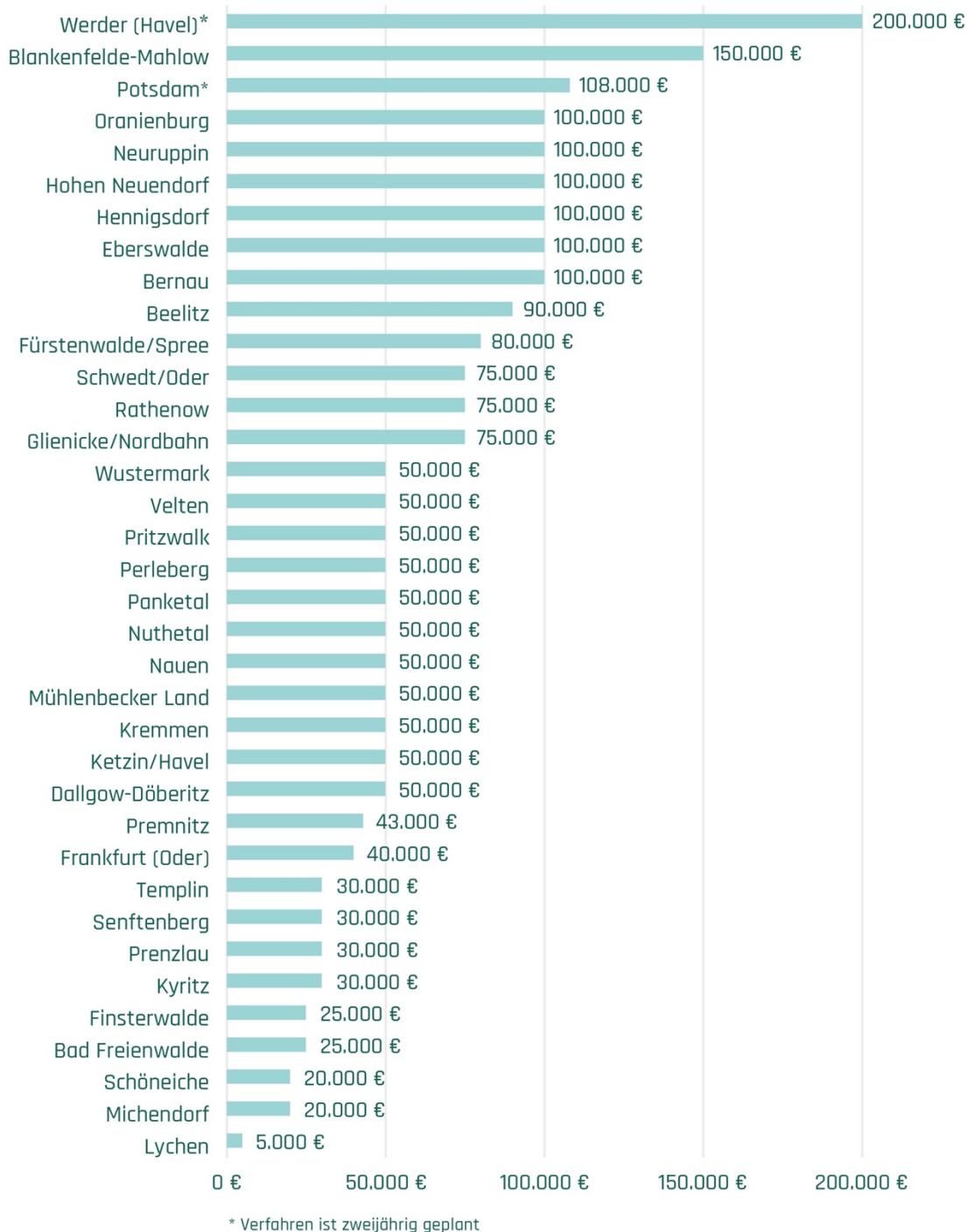


Abb. 3: Zur Verfügung gestellter Gesamtbetrag (in Euro) pro Bürgerbudget-Durchgang in den 36 Kommunen // Quelle: JUBU 2020

Um sich ein Bild davon zu machen, wie viel ein Vorschlag kosten darf, ist ein Blick auf die Obergrenzen hilfreich (siehe Abb. 4). Mit diesen Grenzen soll verhindert werden, dass ein Vorschlag das gesamte Budget verbraucht. Abbildung vier gibt hierzu die Übersicht, dass die meisten Beispiele (24 Kommunen) eine Obergrenze zwischen 5.000 Euro und 20.000 Euro aufweisen - wobei es aus der Perspektive der Einreicher\*innen durchaus einen Unterschied macht, wie hoch der Betrag für einen Vorschlag sein darf. Bemerkenswert ist, dass es sechs Orte ohne eine Kostenobergrenze gibt.

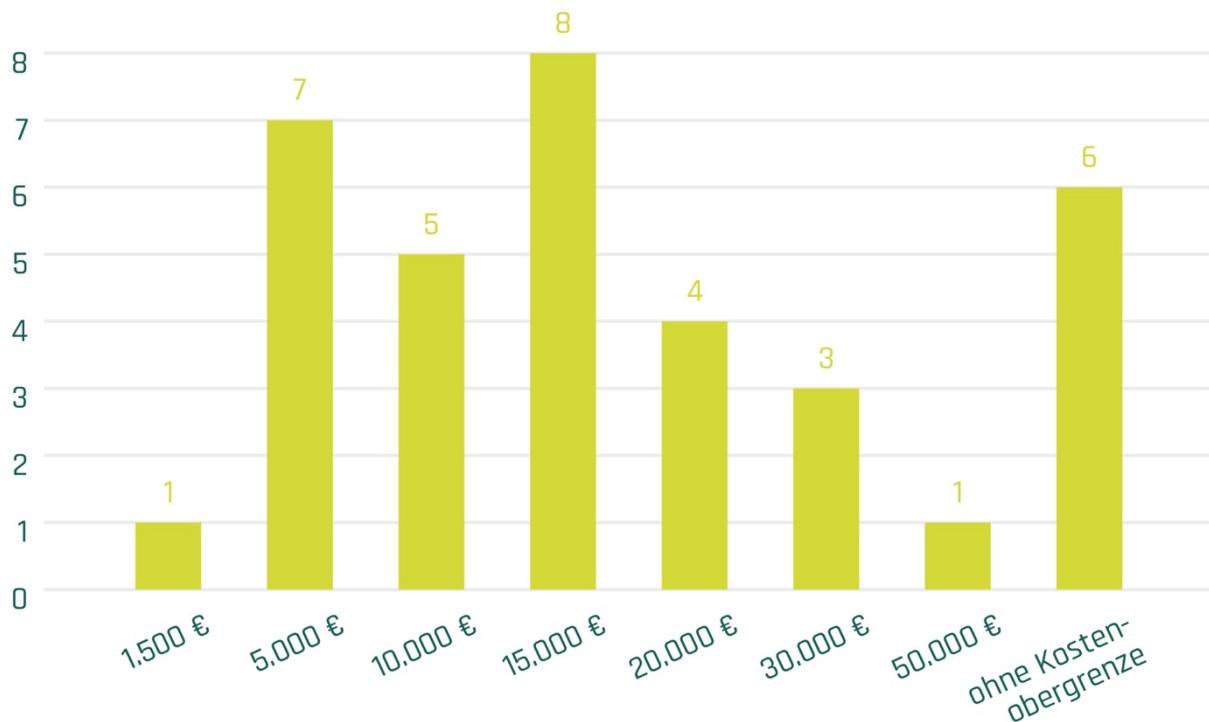


Abb. 4: Kostenobergrenzen von Vorschlägen bei 35 Bürgerbudgets in Brandenburg // Quelle: JUBU 2020

## // Webseite, Amtsblatt und lokale Medien werden bei der Werbung am meisten genutzt //

Bezüglich der Werbung für das Bürgerbudget haben die Kommunen eigene Strategien entwickelt. Abbildung fünf stellt dar, dass alle 32 Kommunen, die eine Antwort gegeben haben, auf die eigene Webseite der Kommune zurückgreifen. Zum Standard gehören ebenso das Amtsblatt bzw. Zeitschriften der Kommune, was bei 26 Bürgerbudgets genutzt wird. Fast genauso häufig, bei 25 Beispielen, berichten lokale Medien über das Bürgerbudget. Zu der Gruppe der viel genutzten Werbemittel gehören weiterhin Aushänge/Plakate und Social Media mit 22 bzw. 19 Nennungen. Weniger verbreitet sind hingegen Informationsstände, Mailverteiler/Newsletter, Flyer, Banner, Briefsendungen und eine Zufallsauswahl von Personen aus dem Melderegister, die Informationen über das Bürgerbudget erhalten.

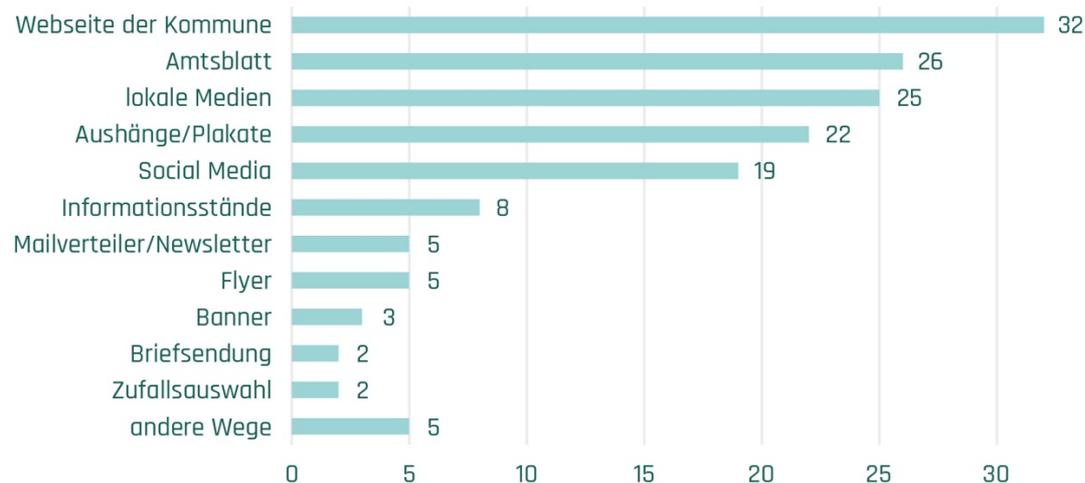


Abb. 5: Von 32 Kommunen genutzte Werbemittel für Bürgerbudgets (Mehrfachnennungen möglich) // Quelle: JUBU 2020

## // Verschiedene Wege erleichtern die Abstimmung – das Internet ist im Kommen //

Abstimmungen, d. h. eine Votierung der Einwohner\*innen über die aus dem Bürgerbudget zu finanzierenden Vorschläge, finden bei 25 Bürgerbudgets in Verbindung mit Festen und Veranstaltungen statt (siehe Abb. 6). Weiterhin ist bei elf bzw. zehn Kommunen eine Stimmabgabe über das Internet bzw. per Briefwahl möglich. Bei acht Beispielen wird eine Abgabe vor Ort in der Verwaltung angeboten, zwei Kommunen haben angegeben, dass eine Abgabe per E-Mail erlaubt ist. Bei den angegebenen fünf „anderen Wegen“ werden z. B. 600 Einwohner\*innen aus dem Melderegister gelost, die dann den Stimmzettel per Brief erhalten. In einem anderen Ort kann telefonisch abgestimmt werden und in Werder (Havel), das später noch eingehender vorgestellt wird, werden in Schulen Wahlzettel verteilt.

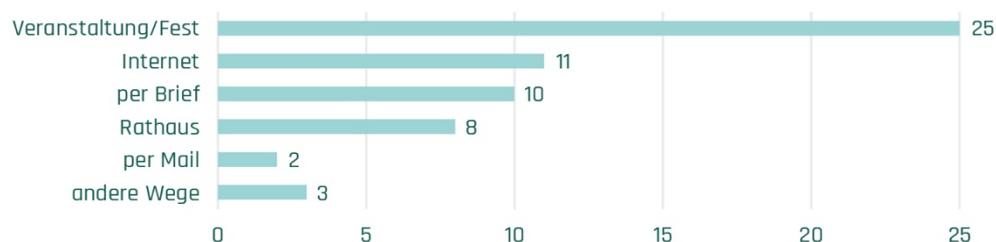


Abb. 6: Abstimmungswege bei 31 Bürgerbudgets (Mehrfachnennungen möglich) // Quelle: JUBU 2020

### 3. // Drei Modelle von Bürgerbudgets //

Wir haben also gesehen, dass die Brandenburger Beispiele eine hohe Vielfalt aufweisen. Um nicht 36 einzelne Verfahren unterscheiden zu müssen, haben wir aus den Bürgerbudgets der „bürgernahen Demokratie“ drei Idealmodelle entwickelt, die für eine jeweils andere Form der Steuerung stehen und an denen sich interessierte Kommunen bei der Einführung von eigenen Verfahren orientieren können: das Zentralmodell für den Kernort, das dezentrale Modell für die ländlichen Ortsteile und das dialogorientierte Bürgerbudget.

#### // Eine Grafik als Kompass //

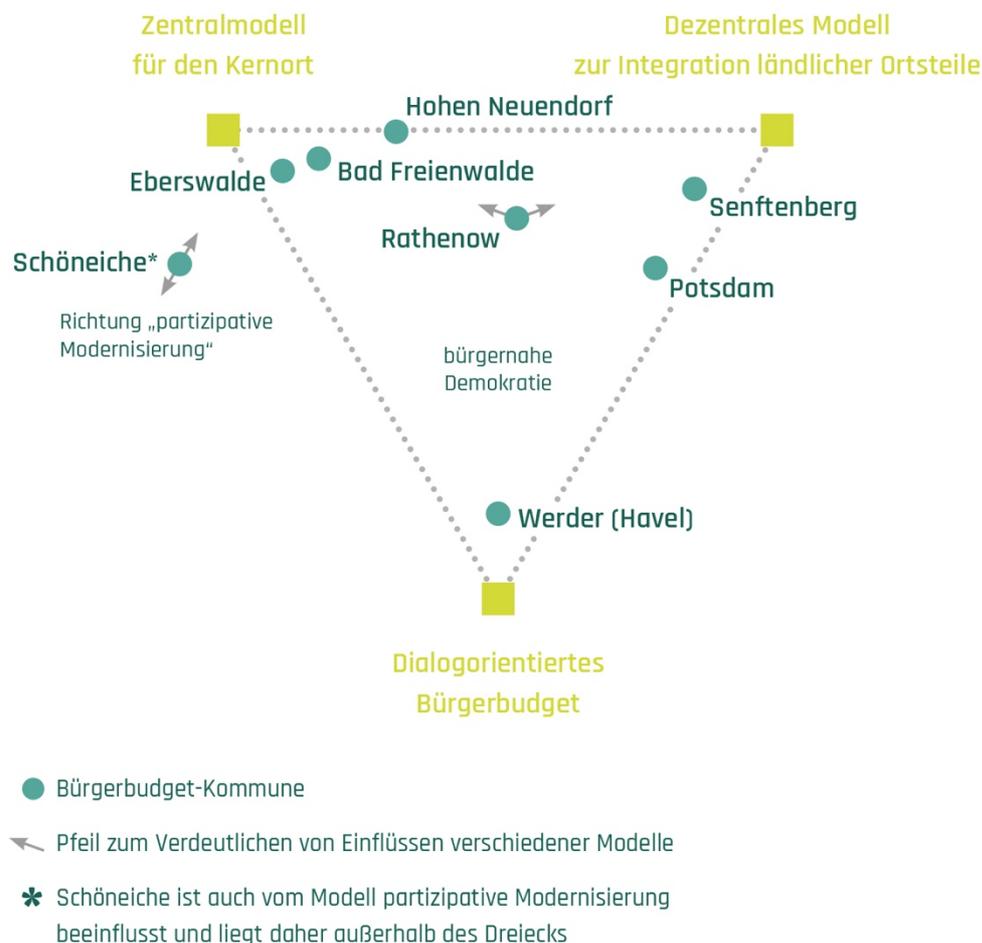


Abb. 7: Typologie der Bürgerbudgets mit Einordnung von acht Beispielen // Quelle: JUBU 2020

Bei den Modellen handelt es sich um so genannte Idealtypen nach Max Weber. Das heißt, um die dahinterstehenden Logiken zu verdeutlichen, wurden ausgewählte Eigenschaften stärker betont, als sie in der Wirklichkeit vorkommen. Eine solche Art der Typologie hatten bereits Sintomer et al. (2009, 2016) zur Identifikation des Modells der bürgernahen Demokratie herangezogen. Wir wenden das gleiche Vorgehen an, wobei vor allem zwei Ausprägungsmerkmale als Unterscheidungskriterien der Modelle herangezogen werden: „Verteilung des Gesamtbudgets“ und „Dialogorientierung“. Weiterhin spielen der Ressourceneinsatz und die Höhe des Budgets als ergänzende Kriterien eine Rolle.

Die Abbildung 7 ist als Momentaufnahme zu verstehen. Es gibt für die Abstände keine Maßeinheit, vielmehr handelt es sich um eine Visualisierung. Kommunen können die Grafik als „Kompass“ nutzen, um Entscheidungen über die jeweilige Ausrichtung ihres Bürgerbudgets zu diskutieren. Was die verschiedenen Modelle konkret beinhalten, wird nun beschrieben.

## // Das Zentralmodell für den Kernort //

Das zentrale Modell basiert auf einem Einheitsbudget. Es gibt hier einen Kernort, in dem die meisten Menschen der Kommune leben. Das kompakte Verfahren beruht auf folgenden Schritten: „Bekanntmachung des Bürgerbudgets“, „Vorschlagseinreichung über Webseite oder postalisch“, „Abstimmung der Einwohner\*innen über die zu finanzierenden Vorschläge“ und „Umsetzung der Ergebnisse in Absprache mit den Einreicher\*innen“. Das Budget ist so hoch, dass mehrere Vorschläge finanziert werden können. Der Einsatz der Verwaltung ist hier am geringsten, kann aber bei den realen Fällen höher sein.

## // Eberswalde als Vorbild //

Das brandenburgische Mittelzentrum Eberswalde mit seinen 41.500 Einwohner\*innen war Vorbild für viele Bürgerbudget-Kommunen in Brandenburg. In Eberswalde können Einwohner\*innen ab 14 Jahren bis jeweils Ende Juni einen Vorschlag einreichen. Im Jahr 2020 waren es insgesamt 64 Maßnahmen, die den Zulassungskriterien (Zuständigkeit der Kommune, Budgethöhe etc.) entsprachen. Der Höhepunkt des Verfahrens ist der „Tag der Entscheidung“. Mit einem Rahmenprogramm aus Musik und Attraktionen für Kinder findet er im September im Familiengarten statt. Auf der Veranstaltung erfolgt die Votierung der Vorschläge durch die Einwohner\*innen. Jede wahlberechtigte Person erhält fünf Stimmtaler. Aus dem Budget von 100.000 Euro konnten so zehn Vorschläge finanziert werden. Die meisten Stimmen hat ein Zuschuss für die Grundsteinlegung eines Generationenhauses (15.000 Euro) erhalten. Aber auch die Sanierung eines Spielplatzes (5.000 Euro) und die Anschaffung eines Anhängers für die Jugendfeuerwehr (15.000 Euro) waren dabei.

## // Das dezentrale Modell zur Integration ländlicher Ortsteile //

Das dezentrale Modell reagiert auf die Situation, dass kleine Ortsteile strukturell einen Nachteil haben, da hier weniger Menschen wohnen als im Hauptort und damit beim Bürgerbudget weniger Stimmen mobilisiert werden können. Um dies zu verhindern, haben die Ortsteile ein eigenes Budget, das sich in der Regel nach ihrer Größe richtet. Dabei können neben der Verwaltung auch die Ortsbeiräte in die Organisation des Verfahrens einbezogen werden. Ansonsten folgt das dezentrale Modell den gleichen Schritten wie das Kernmodell. Das heißt, im Zentrum stehen die Vorschlagseinreichung und die Abstimmung. Die Beträge können dabei etwas höher sein als beim Zentralmodell.

## // Sozialraumorientierung in Potsdam //

Die Landeshauptstadt zeigt, dass auch eine Großstadt ein dezentrales Bürgerbudget einführen kann. Ebenso gibt es insbesondere im Norden der Stadt Sozialräume mit ländlichen Ortsteilen, die auf diese Weise integriert werden (siehe Abb. 8), denn in der Landeshauptstadt ist das im Jahr 2021 einzuführende Bürgerbudget nach Sozialräumen aufgeteilt, denen jeweils ein Betrag von 18.000 Euro zur Verfügung steht – der Höchstbetrag für einen Vorschlag liegt bei 5.000 Euro. Die Organisation des Verfahrens wird von freien Trägern übernommen, die sich mit einem eigenen Konzept für das Bürgerbudget eines Sozialraums bewerben können. Manche Verfahren können dabei auf offene Abstimmungen setzen, andere sprechen sich eventuell für Jurys aus, die aus Einwohner\*innen unter Einbeziehung der Zufallsauswahl gebildet werden. Auch kann je nach dem im Sozialraum praktizierten Verfahren der Anteil der Diskussionsmöglichkeiten unterschiedlich ausfallen.

0 1000 2000 3000 4000 Meter

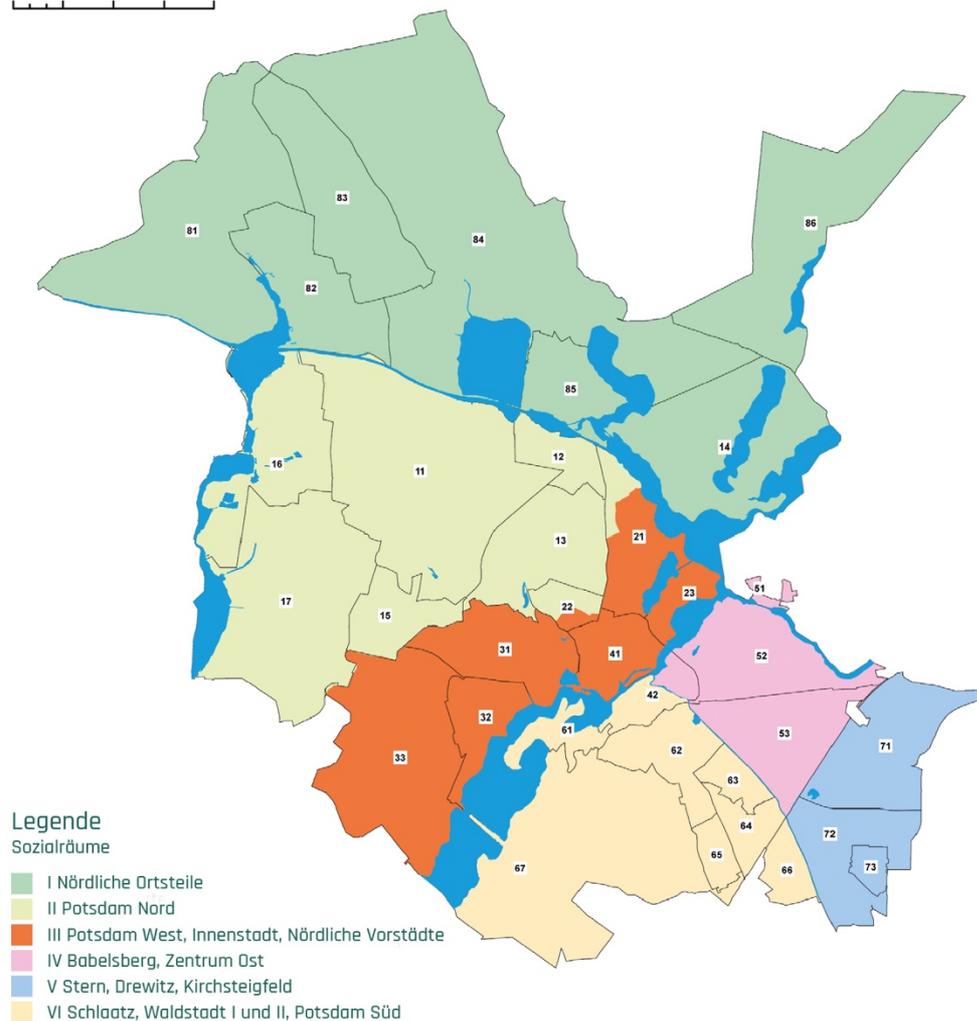


Abb. 8: Sozialräume der Landeshauptstadt Potsdam // Quelle: Landeshauptstadt Potsdam/Lutz Rittershaus 2019

## // Dialogorientiertes Bürgerbudget zur Vertiefung der Demokratie //

Beim dialogorientierten Bürgerbudget ist der Austausch zwischen Menschen über ihre Bedürfnisse ein wichtiger Moment, der der Vorschlagseinreichung und Abstimmung vorausgeht. Er basiert auf Annahmen der deliberativen Demokratietheorie, dass sich aus einer guten Diskussion unter fairen Regeln und gleichberechtigten Bedingungen unter den Teilnehmer\*innen das Gemeinwohl herauskristallisieren kann (Habermas 1998). Für die Ansprache unterschiedlicher Bewohner\*innengruppen wären dabei geeignete Methoden zu wählen. Der dialogische Ansatz ist sowohl zentral mit einer Vorschlagsliste als auch dezentral mit verschiedenen Ortsteilen und Budgets durchführbar.

## // „Kinder an die Macht“: der Zukunftshaushalt in Werder (Havel) //

In Werder (Havel) (ca. 26.400 Einwohner\*innen) wurde ein nahezu revolutionärer Beschluss gefasst: Das Bürgerbudget beinhaltet 200.000 Euro, alle Einwohner\*innen dürfen alle zwei Jahre Vorschläge einreichen, aber nur Schüler\*innen ab der vierten Klasse und junge Menschen bis zum 19. Lebensjahr dürfen entscheiden – auch über die Vorschläge der Erwachsenen. Für den Dialog gibt es verschiedene Momente des Austauschs. Einmal soll dieser zukünftig bei der Entwicklung von Vorschlägen geschehen. So sind im Konzept für alle Einwohner\*innen – unabhängig vom Alter – Workshops zur Erarbeitung von Vorschlägen in Schulen vorgesehen. Ein anderer Moment der Diskussion findet im so genannten Zukunftsrat statt. Hierfür werden Schüler\*innen per Zufallsauswahl ausgelost. Im Zukunftsrat treffen sie sich dann mit dem Referenten für Einwohnerbeteiligung, um die eingegangenen Vorschläge zu sichten und die weitere Umsetzung des Bürgerbudgets mit seinen Regeln zu besprechen.

## 4. // Herausforderungen und Lösungsansätze von Beteiligung //

Unabhängig von den verschiedenen Modellen unterliegen die konkreten Verfahren vor Ort beständigen Veränderungen. Mit diesen immer neuen Anpassungen reagieren die Kommunen im Sinne der Steuerung auf Herausforderungen. Wir haben deshalb die Kommunen gefragt, welche Schwierigkeiten sie bei der Umsetzung von Bürgerbudgets sehen. Die Antworten zeigen, dass von diesen Herausforderungen nicht nur Bürgerbudgets betroffen sind, sondern diese allgemein auf Beteiligung angewendet werden können. Die dabei skizzierten Lösungsvorschläge sind aus Erfahrungen verschiedener Bürgerbudgets abgeleitet.

## // Mobilisierung und Erreichen verschiedenster Menschen //

Die größten Herausforderungen werden in der Mobilisierung von Teilnehmer\*innen gesehen. Mehrere Kommunen beschreiben die geringe Beteiligung an der Vorschlagseinreichung, insbesondere aber an der Abstimmung, als schwierig. Zentrale Fragen sind daher bei vielen einerseits, wie die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen erreicht werden können. Andererseits stellt es für viele eine Herausforderung dar, das Verfahren attraktiv zu machen. Dies betrifft allerdings nicht nur Bürgerbudgets, sondern ist ein Problem sich wiederholender dialogorientierter Beteiligung.

Die Integration von Beteiligungsverfahren in eine umfangreichere Partizipationsstrategie kann zu einer breiteren Mobilisierung beitragen. So kann das Bürgerbudget auf einer Partizipationsplattform eingebettet sein, auf der auch andere Beteiligungsangebote zu finden sind, wie z. B. zur Bauleitplanung. Auf diese Weise ermöglicht das Bürgerbudget den *Sprung* zu anderen Formen der Beteiligung. Es handelt sich hierbei jedoch um eine grundsätzliche Entscheidung. Örtliche Fraktionen, Gemeinderäte und Zivilgesellschaft wären in die Diskussion über eine geeignete Partizipationsstrategie einzubeziehen. Dabei kann über eine Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und freien Trägern gesprochen werden. Darüber hinaus können bei dieser Gelegenheit externe Fördermöglichkeiten ausgelotet werden. Es ist aber auch klar, dass diese Arbeit nicht nebenbei organisiert werden kann, worauf im nächsten Unterkapitel noch näher eingegangen wird.

## // Hoher Arbeitsaufwand und Integration der Verwaltung //

Ebenso wurde als Herausforderung angegeben, dass die Organisation von Bürgerbudgets zusätzliche Ressourcen erfordert, insbesondere in der Verwaltung. Der Verwaltungsaufwand wurde zum Teil als „enorm“ angegeben, jedoch zumindest als „zusätzliche Arbeit“. Insbesondere die Prüfung von Projekten und die konkreten Kostenschätzungen seien sehr zeitintensiv und würden somit eine hohe personelle Belastung darstellen. Wenn jedoch nicht genug Ressourcen zur Verfügung stehen und die Verwaltung aus diesem Grund weniger motiviert ist, dann schlägt sich dies auch darin nieder, dass weniger Vorschläge eingereicht werden, so die Beobachtung einer befragten Person.

In vielen Fällen liegt die Organisation der Bürgerbudgets bei der Finanzverwaltung, wo aber auch andere drängende Aufgaben anstehen und die Zeit zur Durchführung von Bürgerbudgets begrenzt ist. In Werder (Havel) gibt es hingegen eine Person, die mit der Organisation des Bürgerbudgets beauftragt ist. In anderen Fällen, so z. B. in der Landeshauptstadt Potsdam, wurde ein Team innerhalb der Finanzverwaltung gebildet, das sich um das Bürgerbudget kümmert. Eine dritte Option wäre, dass ein örtlicher Verein das Bürgerbudget organisiert. Generell lässt sich daraus lernen, dass Beteiligung die Bereitstellung von Zeitressourcen bedarf. Die Bürgerbudgets zeigen, dass dies sowohl in den für die Organisation von Beteiligung zuständigen Fachabteilungen geschehen kann und/oder durch zusätzliches Personal, das für die Organisation von Beteiligung zuständig ist.

## // Einbeziehung junger Menschen //

Bei der Beteiligung junger Menschen geht es vor allem um ihre Mobilisierung und darum, ihren Erwartungen gerecht zu werden. Um junge Menschen besser einzubeziehen, können aus den Erfahrungen der Bürgerbudgets die nachfolgenden Stellschrauben abgeleitet werden, die auch bei anderen Formen der Beteiligung angewendet werden können.

### Stellschrauben für eine bessere Einbeziehung junger Menschen:

- Bekanntmachung des Bürgerbudgets
- Konzept von Veranstaltungen
- Unterstützung bei Vorschlagsformulierung und -einreichung
- Bekanntmachung der Ergebnisse
- Begleitung bei der Umsetzung

Bei der Bekanntmachung von Beteiligungsverfahren wäre auf eine Bildsprache zu achten, die junge Menschen erreicht – eventuell durch eigens an sie gerichtete Plakate und Medien, denn bei den Social Media wird Instagram kaum genutzt. Auch ist es hilfreich, bei der Konzeption von Veranstaltungen auf die Bedürfnisse junger Menschen einzugehen bzw. eigene Veranstaltungen für sie anzubieten. Das Einreichen von Vorschlägen erscheint als ein weiterer heikler Moment und eine Unterstützung, vielleicht in Form eines weiteren Treffens, bei dem konkrete Vorschläge formuliert werden, könnte eine Lösung sein. Bei der Bekanntgabe der Ergebnisse könnte dann darauf geachtet werden, dass junge Menschen von umzusetzenden Maßnahmen erfahren. Eine Begleitung bei der Umsetzung kann dazu beitragen, dass die Vorschläge der Einreicher\*innen auch nach ihren Vorstellungen umgesetzt werden.

## // Schluss //

In diesem Beitrag ging es um Beteiligung im Rahmen bürgernaher Demokratie, ein Beteiligungskonzept, das unmittelbar mit der Lebenswelt von Einwohner\*innen verbunden ist. Der Schritt, hier Entscheidungskompetenz auf Einwohner\*innen zu übertragen, scheint sich, im Sinne einer wirksamen Steuerung von Beteiligung, zu lohnen: Während rein konsultative Bürgerhaushalte mit der Zeit an Attraktivität verloren, haben Bürgerbudgets in Brandenburg eine rasante Entwicklung erlebt. Dies wird auch dadurch gestützt, dass Fonds-Verfahren derzeit auch in anderen Bereichen ein großes Interesse erfahren, wie z. B. Verfügungsfonds in der Stadtentwicklung (BSSR 2020). Dennoch reicht scheinbar das Versprechen auf Realisierung für die Mobilisierung der Einwohnerschaft nicht aus. Vielmehr müssen hierfür zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden, z. B. in Form der Anstellung einer Person für Beteiligung. Es würde sich dann lohnen, verschiedene Beteiligungsverfahren zu bündeln und – unter Mitwirkung von Verwaltung, Gemeinderat und Zivilgesellschaft – ein gesamtes Beteiligungskonzept bzw. Strategie zu entwickeln. In diesem Konzept wäre das Prinzip der Steuerung näher zu bestimmen. Am Beispiel von Bürgerbudgets haben wir ein Zentralmodell von einem dezentralen Modell zur Integration ländlicher Ortsteile und einem Dialogmodell unterschieden. Letzteres würde unter anderem eine Chance bieten, durch spezifische Angebote auch junge Menschen mit einzubeziehen. Es wäre also zu schauen, inwiefern die hier aufgezeigten Idealmodelle von Bürgerbudgets sich auf weitere Partizipationsformate übertragen ließen.

## // Literatur //

bipar – Berlin Institut für Partizipation (2021), Bürgerbudgets in Deutschland, Berlin, siehe Themenseite: [www.lokale-demokratie.de/buergerbudgets/](http://www.lokale-demokratie.de/buergerbudgets/)

bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (2018), Neunter Statusbericht Bürgerhaushalt in Deutschland (2014-2017), Bonn, siehe [buergerhaushalt.org](http://buergerhaushalt.org)

BSSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020), Verfügungsfonds in kleineren Städten und Gemeinden: Eine Arbeitshilfe, Bonn, siehe [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) (siehe Veröffentlichungen)

Dias, Nelson/Enriquez, Sahil/Júlio, Simone (ed.) (2019), The Participatory Budgeting World Atlas, Faro, [www.pbatlas.net/index.html](http://www.pbatlas.net/index.html)

Habermas, Jürgen (1998), Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt a. M.

Herzberg, Carsten/Sintomer, Yves/Röcke, Anja (2020), Bürgerhaushalte, in: Reichard, Christoph/Veit, Sylvia/Wewer, Göttrik (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 495-507.

Jonas, Nils (2019), Der Bürgerhaushalt. Eine Idee, viele Umsetzungen. Diskussionsbeitrag für 4. Demokratie-Dialog Berlin-Brandenburg der Allianz für vielfältige Demokratie am 25. November 2019 in Berlin.

JUBU (2020), Studie Bürgerbudgets in Brandenburg – Perspektiven für Jugendbeteiligung, Potsdam, siehe [www.jugend-budgets.de/downloads](http://www.jugend-budgets.de/downloads)

Merchel, Joachim (2018), Was heißt Steuerung in der Sozialen Arbeit?, Themenheft, Sozialmagazin, Nr. 9-10/2018.

Neunecker, Martina (2016), Partizipation trifft Repräsentation, Wiesbaden.

Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke (2009), Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?, Wiesbaden.

- (2016), Participatory Budgeting in Europe. Democracy and Public Governance. Farnham: Routledge.