

Bachelorarbeit

Leuphana Universität

Major Politikwissenschaft

**Eine Analyse der Bürgerhaushalte in Potsdam und Berlin-Lichtenberg aus  
governance-theoretischer Perspektive**

(An analysis of participatory budgeting in Potsdam and Berlin-Lichtenberg from a  
Governance-theoretical background)

Valentin Wagner

Erstprüferin: Prof. Dr. Sybille Münch

Zweitprüfer: Prof. Dr. Thomas Saretzki

Datum der Abgabe: 13.06.2018

## Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung .....	3
2 Theorie .....	5
2.1 politische Steuerung nach Mayntz.....	5
2.2 Das Konzept Governance .....	8
2.3 Reformmodell Bürgerkommune .....	14
3 Methodik.....	19
3.1 Fallauswahl.....	19
3.2 Dokumentenanalyse .....	20
3.3 Literaturanalyse .....	21
4 Analyse .....	22
4.1 Potsdam .....	22
4.1.1 Agenda-Setting.....	22
4.1.2 Implementation .....	25
4.2 Berlin-Lichtenberg.....	30
4.2.1 Agenda-Setting.....	30
4.2.2 Implementation .....	32
4.3 „Mini-Evaluation“.....	36
5 Schlusskapitel.....	38
5.1 Fazit.....	38
5.2 Selbstreflexion .....	39
6 Anhang .....	40
6.1 Literaturverzeichnis .....	40
6.2 Eigenständigkeitserklärung.....	43

## 1 Einleitung

Bürgerhaushalte sind insbesondere in Deutschland ein noch recht junges Phänomen. Ihr Ursprung liegt im Bürgerhaushalt der brasilianischen Stadt Porto Alegre, welcher im Jahr 1989 als direkte Beteiligung der Bürger an der kommunalen Finanzplanung eingeführt wurde (Vgl. Mororó 2014:261). Diese Form der partizipativen Haushaltsgestaltung wurde auch nach einiger Zeit in europäischen Ländern genutzt. „Ende der 1990er Jahre [begannen] einige Kommunen [damit] einen Bürgerhaushalt aufzustellen“ (Holtkamp 2008:222). Der Bürgerhaushalt in Potsdam wurde im Jahr 2005 erstmalig durchgeführt (Vgl. Franzke/Kleger 2006:2). In Berlin erfolgte die erstmalige Durchführung dessen im Jahr 2007 (Vgl. Weise 2007:2). Die Einführung dieser Bürgerhaushalte soll aus einer governance-theoretischen Perspektive analysiert werden. Zum einem ist der Forschungsstand zu governance auf lokaler (bzw. kommunaler) Ebene bisher noch gering, da neben der Forschung Hubert Heinelt (Vgl. hierzu u.a. Heinelt/Vetter 2008:9-10) nur Studien zu einzelnen Kommunen veröffentlicht worden sind (Vgl. Bogumil et al. 2008:11). Der Forschungsfokus lag im Governancebereich in den unteren Ebenen des Mehrebenensystems zumeist auf regionaler Ebene (Vgl. hierzu u.a. Fürst 2010:49). Die Bachelorarbeit soll mit den zwei Bürgerhaushalten in Potsdam und Berlin-Lichtenberg zwar auch Einzelfälle behandeln, jedoch existieren keine Einzelfallstudien, welche Bürgerhaushalte aus governance-theoretischer Perspektive betrachten<sup>1</sup>. Die folgende Frage ergibt sich zum einem aus der Literatur, da mit den Bürgerhaushalten die kommunalen Finanzen erstmalig in Kooperation mit der Zivilgesellschaft debattiert und beschlossen wurden, wohingegen die Finanzen vorher nur in Abstimmung zwischen Verwaltung und Kommunalparlament beraten und besprochen worden sind (Vgl. Franzke/Kleger 2010:7). Auch in Hinblick auf die Sekundärliteratur ist die Frage von Interesse, da die Umsetzung der Bürgerhaushaltsprojekte in Berlin-Lichtenberg und Potsdam sich methodisch unterschied (u.a. eine Kombination aus digitalem Bürgerhaushalt und Veranstaltungen im Stile eines Bürgerforums in Berlin-Lichtenberg, wohingegen in Potsdam im ersten Jahr keine digitalen Komponenten zum Bürgerhaushalt gehörten). Bei der Durchführung des Bürgerhaushalts in Berlin-Lichtenberg wurde insbesondere

---

<sup>1</sup> Stand 17.02.2018

der Einsatz des verantwortlichen Bezirksamts als „sehr engagiert“ (Weise 2007: 101) wahrgenommen, wodurch auch entsprechendes Interesse und eine entsprechende Partizipation erreicht werden konnten. In Potsdam hingegen blieb die Partizipation eher gering, zudem wurde auch in Teilen der Verwaltung eine Blockadehaltung gegenüber dem Projekt wahrgenommen (Vgl. Jahncke et al. 2006:156). Diese Erkenntnisse aus der Sekundärliteratur sollen also entsprechend mit in die Beantwortung der Fragestellung einfließen. Eine Forschungslücke ergibt sich daraus, dass beiden Projekte bisher noch nicht aus governance-theoretischer Perspektive analysiert wurden. Eine Kontroverse ergibt sich dadurch, dass die Einführung und Durchführung des Bürgerhaushalts seitens der Verwaltung in Potsdam, in der von Franzke und Kleger herausgegebenen Publikation recht negativ bewertet wird. Wohingegen eine andere Publikation die sich mit Bürgerhaushalten im allgemeinen beschäftigt und vom gleichen Autorenduo publiziert wurde, eben dieser mit zu den „best practice-Städte[n]“ gezählt wird (Franzke/Kleger 2010:61).

Die Forschungsfrage für meine Bachelorarbeit soll daher lauten: Wie lässt sich der Einsatz von Steuerungsinstrumenten am Beispiel der Bürgerhaushalte in Potsdam und Berlin-Lichtenberg aus governance-theoretischer Perspektive analysieren?

Als kurzer Ausblick auf die Ergebnisse lässt sich hier feststellen, dass in Potsdam teils für das Reformmodell Bürgerkommune Steuerungsinstrumente genutzt wurden, die teils ungeeignet waren. In Berlin-Lichtenberg hingegen waren die Steuerungsinstrumente geeignet, um die Ziele des Reformmodells Bürgerkommune zu erreichen. In beiden Städten war das Partizipationsmanagement verbesserungswürdig.

Im folgenden Kapitel der Abschlussarbeit werden die zugrundeliegenden Theorien ausführlich erläutert. Im Anschluss hieran werden Methodik und Fallauswahl veranschaulicht. Dann soll der Bürgerhaushalt von Potsdam in Hinblick auf das Reformmodell Bürgerkommune analysiert werden, ehe der Bürgerhaushalt von Berlin-Lichtenberg hierauf ebenfalls analysiert wird. Bei der Analyse soll sich hier auf die Phasen des Agenda-Settings und der Implementation nachdem Policy-Cycle gestützt werden. Im anschließend folgenden Schlusskapitel wird unter anderem eine kleine Evaluation durchgeführt und ein Fazit gezogen, ehe die Arbeit mit dem Anhang schließt.

## 2 Theorie

### 2.1 politische Steuerung nach Mayntz

Mayntz hat im Gegensatz zu anderen Autoren, welche einen undefinierten Steuerungsbegriff verwenden (Vgl. Mayntz 1987:188), den allgemeinen Begriff der Steuerung als „zielgerichtetes Handeln [welches] sich nicht am Steuerungserfolg [bemisst]. Es muss einem Subjekt zu schreibbar sein: [Dies] impliziert die Existenz von Steuerungsakteuren“ (Mayntz 2005:42) definiert. Bei der politischen Steuerung existiert zusätzlich eine „Fähigkeit zur konzeptionellen Gestaltung der [...] Umwelt durch politische [Gremien]“ (Mayntz 1987:189). Neben dem speziellen Fokus auf Akteure „gehört zu den [...] Prämissen der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie ein [...] Staatsverständnis, demzufolge Politik [...] als Handeln im öffentlichen Interesse verstanden wird.“ (Mayntz 2005:43). Politische Steuerung lässt sich also als „konzeptionell orientierte Gestaltung der Gesellschaft durch [...] demokratisch legitimierte [...] politische Instanzen“ (Mayntz 2005:43) kurzfassen. Die Theorie der politischen Steuerung verwendet einen akteurszentrierten Ansatz (Vgl. Mayntz 2005:47), indem „das handelnde Steuerungssubjekt im Vordergrund“ (Mayntz 2005:47) steht. Aus der Perspektive der politischen Steuerung lässt sich die „Gesellschaftsgestaltung durch dazu legitimierte politische Instanzen“ (Mayntz 2005:47) analysieren. Renate Mayntz ist sich der Selektivität ihrer theoretischen Perspektive bewusst. So liegt der Analysefokus hierbei auf den Akteuren, welche ein bestimmtes politisches Problem lösen (sollen), wobei die Ursachenforschung des Problems ausgeblendet wird, und die Akteure bei der Problemlösung ebenfalls nicht erfolgreich sein müssen (Vgl. Mayntz 2002:74). Unter der politischen Steuerung lässt sich mitunter eine „erfolgreiche Handlungskoordination“ (Mayntz 1987:189) von politischen Gremien verstehen, welche mit einer bestimmten Problemlösung beauftragt sind, verstehen. Mayntz möchte den Begriff der Steuerung jedoch „eng[...] fassen und ihn durch eine Koppelung an die Akteursperspektive und damit [an] einen handlungstheoretischen Ansatz [wieder] präzisieren“ (Ebd. 1987:190). „Steuerung setzt

ein Steuerungssubjekt<sup>2</sup> [bzw.] einen Steuerungsakteur [...] voraus“ (Mayntz 1997:190). Nach Mayntz handelt es sich bei einem Steuerungsakteur „entweder [um] Personen oder [um] handlungsfähige soziale[,] kollektive [S]ubjekte“ (Ebd. 1987:190). Bestimmte (gemeinschaftlich) vereinbarte Werte, wie z.B. „Marktprinzipien oder Gemeinschaftsbindung [...] können Steuerungsinstrumente sein“ (Mayntz 1987:190-191). Wobei es sich bei der „Herausbildung von Märkten oder Gemeinschaften [um] eine Form der Handlungskoordination“ (Mayntz 1987:191) handeln würde. Nach Renate Mayntz muss politisches „Steuern als Aktivität einem Subjekt zurechenbar sein“ (Mayntz 1987:191). Zudem besitzt das „Steuerungsobjekt eine autonome Existenz“ (Mayntz 1987:191), dies bedeutet, dass das Objekt auch ohne eine Steuerungshandlung in einer gewissen Weise agieren würde. Von hoher Relevanz sei zudem, dass es ein „Steuerungsziel“ (Mayntz 1987:192) gebe, wofür entsprechende Steuerungsmaßnahmen eingesetzt werden. Bei der Definition von politischer Steuerung nach Mayntz ist dabei irrelevant, ob dieses Ziel in der Tat erreicht wird (Vgl. Mayntz 1987:192) Da Mayntz ihren Begriff der politischen Steuerung aus einer akteurszentrierten Perspektive formuliert, kann im Falle einer Zielverfehlung, im Gegensatz zu einer systemtheoretischen Perspektive, noch von einem „Steuerungsversuch“ (Mayntz 1987:192) gesprochen werden. Theoretisch sei es auch möglich, „daß [sic!] der Steuerungsakteur selbst Teil des gesteuerten Systems ist“ (Mayntz 1987:192). Diese Möglichkeit lässt sich plausibilisieren, wenn man sie auf ein Beispiel anwendet. So ist z.B. ein Bürgermeister, der als Steuerungsakteur in seiner Kommune Steuerungsmaßnahmen ergreift, um ein bestimmtes Problem zu lösen, immer noch Teil seiner Kommune. Sollte es sich bei den Maßnahmen um Restriktionen handeln, wäre er durch diese eventuell, genauso wie die anderen Einwohner, in seinem Handeln eingeschränkt. Wenn auf mehreren Ebenen eng mit einander verflochtene Systeme untersucht werden sollen, „in denen [...] Steuerungsakteure auf mehreren Ebenen [existieren], [sei] das Durchhalten einer einheitlichen Perspektive [in] der sprachlichen Darstellung unbedingt erforderlich, um [...] Unklarheiten zu vermeiden“ (Mayntz 1987:192). Bei „freiwillige[r] Handlungskoordination gleichberechtigter Akteure“ (Mayntz 1987:192) handelt es sich laut Mayntz nicht um politische Steuerung. Nach Mayntz kann die gesellschaftliche Selbststeuerung, bei Vorhandensein einer

---

<sup>2</sup> Kursiv im Original

ausdifferenzierten Steuerungsinstanz für die Gesellschaft, mit dem Begriff der politischen Steuerung gleichgesetzt werden (Vgl. Mayntz 1987:192-193). Die Notwendigkeit des Begriffes der politischen Steuerung habe seit Ende der 1960er Jahre zugenommen, da seitdem ein „erhöhte[r] politischer Steuerungsanspruch<sup>3</sup>“ (Mayntz 1987:193) bestanden habe. In der Bundesrepublik Deutschland sei im Rahmen von Implementationsforschung zu Ende der 1970er Jahre deutlich geworden, dass es sich bei den „nachgeordneten Behörden [im Mehrebenensystem] nicht nur [um] neutrale Instrumente [sic!] bei der Durchführung von Steuerungsmaßnahmen [handele], sondern [diese] sowohl innerhalb [von] Handlungsspielräumen [als] auch [bei] der Verletzung oder Umgehung von Verfahrensnormen selber“ (Mayntz 1987:195) zum Steuerungsakteur werden können. Dies bedeute, dass wenn Ziele sinnvoll verfolgt werden sollen, „[d]er Implementationsprozeß [sic!] selber zum Steuerungsobjekt werden“ (Mayntz 1987:195) müsse. Für Mayntz bedeutet „[p]olitische Steuerung [...] allenfalls in selbstreproduktive Prozesse [...] lenkend einzugreifen<sup>4</sup>, falls ihr Funktionieren gefährdet erscheint.“ (Ebd. 1987:199). Nach Mayntz kann die politische Steuerungsfähigkeit eines politischen Systems erhöht werden, wenn es über „Selbstorganisationsfähigkeit und die Fähigkeit zur [...] Abstimmung mit anderen [...] gesellschaftlichen Teilbereichen“ (Ebd. 1987:200-201) verfügt. Verschiedene politische Systeme sind in unterschiedlichen Ausprägungen steuerbar. Zentrale Prämissen für eine gute Steuerbarkeit eines politischen Systems nach Mayntz sind ein hoher „Zentralisierungsgrad, exist[ente] Kommunikationsbeziehungen und eine Polarisierung von Präferenzen unter den Akteuren“ (Ebd. 1987:203) des politischen Systems. Dort, wo keine gute Steuerbarkeit gegeben ist, kann die Steuerungstheorie genutzt werden, um entsprechende Steuerungsdefizite zu identifizieren (Vgl. Mayntz 1996:269).

Beim theoretischen Konzept der politischen Steuerung nach Mayntz werden neben den „Akteure[n] des politisch-administrativen Systems [auch] die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung und Implementation von Politik mit ein[bezogen]“ (Ebd. 2005:43). Es erfolgte später noch eine Paradigmenverschiebung in der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie, hin zum Konzept des kooperativen Staates (Vgl. Mayntz 2005:43). Somit „konnte [die politische Steuerung] nicht mehr

---

<sup>3</sup> Kursiv im Original

<sup>4</sup> Kursiv im Original

allein auf das Handeln politischer [...]Akteure [...] bezogen werden, sondern musste alle Akteure einbeziehen, die mit ihrem Handeln ein [...] öffentliches Interesse [...] vertreten [...] sollen“ (Mayntz 2005:43-44). Die Analyseperspektive der politischen Steuerungstheorie verschob sich im Laufe der Zeit von der Perspektive des Gesetzgebers hin zu einer Perspektive, welche die Verhandlungsfähigkeit der einzelnen Akteure in Verhandlungssystemen betrachtete (Vgl. Münch 1996:284-285). Die „Gleichsetzung von politischem Steuerungshandeln und Gesellschaftsteuerung“ (Mayntz 1996:286) war damit überholt. Entsprechend ist die Definition von politischer Steuerung inzwischen deutlich umfassender geworden, da potentiell eine größere Gruppe von Akteuren einbezogen werden kann. Entsprechend war ein „Punkt erreicht, an dem [sich] die Perspektive [...] versch[ob] [...] und [...] auch die Terminologie [sich] verändert[e]“ (Mayntz 2005:44). Somit wurde der Begriff der politischen Steuerung später durch Governance ersetzt. Einer der Gründe hierfür war, dass sich die komplex verflochtenen Institutionen der EU nicht mehr sinnvoll aus einer akteurszentrierten Perspektive untersuchen ließen, das Konzept der theoretischen Steuerung wurde nun nach und nach durch das theoretische Konzept von Governance ersetzt. (Vgl. Mayntz 2005:44). Bei „politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregelung handelt es sich um eine Mischform von Governance“ (Mayntz 1996:279). Die gesellschaftliche Selbststeuerung kann nicht abgekoppelt von der politischen Steuerung gesehen werden, da diese auch politischen Steuerungsmaßnahmen, wie z.B. Gesetzen unterworfen ist, entsprechend ist die oben genannte Mischform entstanden.

## 2.2 Das Konzept Governance

Bei dem Begriff Governance handelt es sich um ein recht breit gefasstes theoretisches sozialwissenschaftliches Konzept (Vgl. Benz/Dose 2010:13). Somit existiert für diesen Begriff keine einheitliche „Lehrbuchdefinition“ (Benz/Dose 2010:13). Durch den neu eingeführten Begriff sollen „Veränderung[en] der [politischen] Realität und der[en] Wahrnehmung“ (Benz/Dose 2010:14-15) beschrieben werden. Diese Veränderungen finden nicht nur im staatlichen Bereich, sondern auch in Wirtschaft und Gesellschaft



statt. Zudem existieren sie im politischen System von der lokalen bis zur internationalen Ebene (Vgl. Benz/Dose 2010:15). Da sich diese Arbeit mit den in Deutschland nur auf kommunaler Ebene anzutreffenden Bürgerhaushalten beschäftigt, soll in diese vorwiegend der Governancebegriff der lokalen Ebene genutzt werden. Somit werden die anderen Ebenen vernachlässigt. Governance wird ebenfalls darüber definiert, dass „Ressourcen und das Wissen Privater für die staatliche Aufgabenerfüllung herangezogen werden können“ (Benz/Dose 2010:16). Bei diesen privaten Akteuren kann es sich um organisierte und nicht organisierte zivilgesellschaftliche Akteure handeln. Hierbei ist zu beachten, dass teilweise aufgrund von Widerständen aus der Zivilgesellschaft und teils freiwillig kooperiert wird. Generell kommt es hierbei jedoch zu einer vorher nicht existenten Verflechtung zwischen Staat und Gesellschaft (Vgl. Benz/Dose 2010:16). Governance bedeutet „nicht bloß die Tätigkeit des Regierens, Lenkens bzw. Steuerns und Koordinierens [...], sondern [verweist] auf die Art und Weise dieser Tätigkeit [der Steuerung und Koordination], die verschieden ausfallen kann. [Zudem] erfasst der Begriff [...] auch strukturelle, funktionale und instrumentelle Aspekte des Regierens, Steuerns und Koordinierens“ (Benz/Dose 2010:17). „Als verwaltungspolitisches Reformkonzept w[urde] das New Public Management durch Governance abgelöst“ (Benz/Dose 2010:23). Das Konzept Governance ist durch das Bild des aktivierenden Staates geprägt, bei der die Bürger in die Erfüllung staatlicher Aufgaben aktiv mit einbezogen werden (Vgl. Benz/Dose 2010:23). Governance kann auf der regionalen Ebene nicht so stark wirken wie auf der (supra)nationalen Ebene, da hier die Institutionen in der Regel deutlich schwächer ausgeprägt sind. Somit bedeutet „Governance [...] hier die Selbststeuerung der regionalen Akteure ([u.a.] Kommunen [...]). Zudem [...] verweist der Begriff auf den Charakter der Region als eine [...] Ebene, die eng mit de[n] [anderen] Politik[ebenen] verflochten ist.“ (Benz/Dose 2010:29). Von Relevanz ist, dass der Governance-Begriff auf verschiedene Art und Weise verwendet werden kann und somit eine analytische Perspektive für die enge Verzahnung zwischen Politik und Gesellschaft darstellt (Vgl. Benz/Dose 2010:32). Eine einheitliche Theorie für Governance existiert nicht, stattdessen ist das Konzept für verschiedene Theorien offen (Vgl. Benz/Dose 2010:33). Hieraus ergibt sich eine vielfältige Verwendbarkeit. In demokratischen Systemen kann bei Governance ein „Interessenausgleich [mit dem Bürger] durch Deliberation“ (Papadopoulos 2010:232)

erreicht werden. Die institutionalisierten deliberativen Verfahren dienen in Konfliktfällen als Vermittlungsinstanz zwischen Staat und Bürgern. Diese Verfahren sind prinzipiell für jeden zivilgesellschaftlichen Akteur geöffnet (Vgl. Papadopoulos 2010:232). Deliberative Verfahren können jedoch auch Probleme mit sich bringen. So werden in der Regel nur zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt, die bereits vorher durch eine aktive Positionierung zu dem Thema des Deliberationsverfahrens in Erscheinung getreten sind (Vgl. Papadopoulos 2010:232-233). Hierdurch werden unter Umständen Akteure nicht berücksichtigt, welche zwar über eine Position aber keine entsprechende Größe verfügen. Ein weiteres Problem ergibt sich dadurch, dass eine im Deliberationsverfahren getroffene Entscheidung einzelnen Akteuren nicht mehr eindeutig zugeordnet werden kann (Vgl. Papadopoulos 2010:233). Somit kann hierbei teilweise Transparenz verloren gehen.

Die Governance-Perspektive betrachtet die Wandlung des Staates von der Steuerungs- zur Koordinationsinstanz. Bei dieser analytischen Perspektive wird die Gesellschaft mit einbezogen, wobei die machtpolitische Perspektive vernachlässigt wird (Vgl. Mayntz 2010:46). Zudem „unterstellt die Governance-Theorie nicht, dass Versuche der Problemlösung [oder die] Erfüllung einer [...] öffentlichen Aufgabe immer ihr Ziel erreichen“ (Mayntz 2010:46). In seinen Anfängen wurde der Governancebegriff oft einfach als Synonym für das Regieren (Englisch: „Governing“) benutzt (Vgl. Mayntz 2009:45). Heute „umfasst[...] der Begriff *Governance* alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination“ (Mayntz 2009:45). Insbesondere soll im Begriff Governance die Rolle des Staates, der mit der Zivilgesellschaft kooperiert wiedergespiegelt werden (Vgl. Mayntz 2009:45-46). Der Begriff Governance soll auch das Gegenteil zur früher vorherrschenden hierarchischen Steuerung darstellen (Vgl. Mayntz 2009:46). Da es sich beim Staat um keinen homogenen, sondern einen komplexen, aus mehreren Ebenen bestehenden Akteur (u.a. Regierung, Behörden etc.) handelt, soll der Governancebegriff dies mit ausdrücken (Vgl. Mayntz 2009:46). Nach Mayntz kann die „Governance-Theorie als institutionalistisch bezeichne[t]“ (Ebd. 2009:47) werden. Bei dieser Theorie steht die Instanz der Regelung im Vordergrund (Vgl. Mayntz 2009:47). Da der Governancebegriff ursprünglich aus der Ökonomie übernommen wurde, steht bei dieser „die [...] Wirkung von Regelungsstrukturen im Vordergrund, [welche] durch rationale Wahlen oder den [...] Erfolg effizienter Regelungsstrukturen“ (Mayntz 2009:47)

geprägt sind. Der Begriff Governance drückt die neue Form von Steuerung durch „public-private policy networks“ (Mayntz 2009:72) aus. Somit erfolgt die Steuerung politischer Instrumente in Kooperation zwischen der jeweiligen Ebene des politischen Systems mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und Einzelakteuren.

Mit „Regional Governance [sind] Formen der regionalen Selbststeuerung [...] als Ergänzung der staatlichen Steuerung“ (Fürst 2010:49) gemeint. Wie beim Übergriff der Governance kooperieren hier auch Staat und private sowie zivilgesellschaftliche Akteure. Zudem werden bei der regional Governance noch kommunale Akteure mitbeteiligt (Vgl. Fürst 2010:49). Die Notwendigkeit von Regional Governance ist in Abhängigkeit des Landes unterschiedlich ausgeprägt. So entstand das Konzept der Regional Governance in Großbritannien, wo die regionale Ebene schwach institutionalisiert ist, aber an Aktionsprogrammen der EU teilnehmen sollte, bei welchen die finanzielle Förderung an die regionale Ebene gebunden war (Vgl. Fürst 2010:49). Aufgrund des „Rückzug[es] des Staates aus der regionalen Strukturpolitik und [ein]er Aufforderung [der] EU [, dass] die Region [...] ihre Entwicklungspfade in [...] Zukunft selbst definieren [soll, wurde] der Zwang auf die Regionen erhöht [...], neue [...] Kooperationsformen zu entwickeln“ (Fürst 2010:50). So kam es auch hier zur Kooperation zwischen der Region und zivilgesellschaftlichen Akteuren, sowie Akteuren aus der Wirtschaft. Die Besonderheit bei regional Governance zeigt sich darin, dass „es [sich] um eine regionale Form der Selbststeuerung [handelt], die auf Freiwilligkeit beruht [und] nicht verfasst ist“ (Fürst 2010:50) handelt. Hierbei werden verschiedene Akteure eingebunden, dies können unter anderem „Kommunalpolitiker, [...] Unternehmen, [sowie] zivilgesellschaftliche Verbände (z.B. Umweltverbände)“ (Fürst 2010:50-51) sein. Die Einbindung der jeweiligen Akteure ist jedoch auch stets vom Steuerungsgegenstand abhängig. Bei Regional Governance besteht immer ein „Spannungsverhältnis [zwischen] Steuerungsansätzen [, die die ganze Region betreffen] und projektbezogenen Handlungsformen“ (Fürst 2010:52). Regional Governance wird dadurch charakterisiert, dass Akteure unterschiedlicher Organisationen, nach unterschiedlichen Logiken miteinander agieren. Hierbei liegen wechselseitige Abhängigkeiten vor, wobei die Grenzen zwischen Staat, Region, Zivilgesellschaft und Wirtschaft verschwimmen (Vgl. Fürst 2010:53).

Es handelt sich bei Governance um ein „neuartiges Reformkonzept der Verwaltungspolitik“ (Jann/Wegrich 2010:176). Hierbei handelt es sich um den Nachfolger des New-Public-Management-Ansatzes (Neues Steuerungsmodell). Im Gegensatz zu diesem spielt beim, an der Governance-Theorie orientierten, Verwaltungshandeln der „aktivierende Staat“ (Jann/Wegrich 2010:176) eine wichtige Rolle. Hierbei soll die Zivilgesellschaft in das Verwaltungshandeln mit eingebunden werden. Dies geschieht u.a. durch Beteiligungsverfahren. Da verschiedene Akteure partizipieren können, verschwimmen bei Steuerungsinstrumenten die Grenzen zwischen Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und der Verwaltung (Vgl. Jann/Wegrich 2010:177). In der Bundesrepublik Deutschland mussten nach der Wiedervereinigung, zu Beginn der 1990er Jahre, zwei unterschiedliche Verwaltungstypen vereint werden, dem somit entstandenen Reformbedarf wurde durch den New Public Management-Ansatz Rechnung getragen. Bei diesem stand vor allem eine betriebswirtschaftliche Orientierung der Verwaltung im Vordergrund (Vgl. Jann/Wegrich 2010:180-181). Governance beinhaltet das Leitbild eines aktivierenden Staats. Dies bedeutet, dass bei der Problemlösung, „wo immer möglich [...] gemeinsam mit privaten und gesellschaftlichen Akteuren [g]earbeitet“ (Jann/Wegrich 2010:181) wird. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass die Verwendung des governance-Konzeptes in der Verwaltungswissenschaft uneinheitlich und somit umstritten ist (Vgl. Jann/Wegrich 2010:181). Governance beinhaltet als Schlagwort den aktivierenden Staat. Hiermit soll insbesondere ein Gegenpol zu dem Leitbild des schlanken Staates geschaffen werden. Zudem soll die Möglichkeit neuer Koordinationsweisen unter Einbeziehung der Verwaltung zum Ausdruck gebracht werden (Vgl. Jann/Wegrich 2010:182). Mit dem Reformkonzept Governance soll zum einem dem Problem des „Gesellschaft[s]versagen[s]“ (Jann/Wegrich 2010:182) entgegengewirkt werden. Zum anderem soll „bürgerschaftliches Engagement“ (Jann/Wegrich 2010:182) gefördert werden. Der Analysefokus bei Governance in der Verwaltung liegt insbesondere auf der „Koordination [verschieden]er [...] Akteure [, sowie der] Kombination verschiedener Steuerungsformen“ (Jann/Wegrich 2010:182). Beim New Public Management-Ansatz standen im Rahmen des *schlanken Staates* vor allem die Verwaltungsoptimierung, sowie die Effizienzsteigerung von dieser im Vordergrund. Zum Ende der 1990er kam es jedoch zu vermehrter Kritik an diesem Ansatz, entsprechend wurde zu Beginn des 21.

Jahrhunderts ein neuer Reformansatz notwendig. Dieser konnte mit dem Konzept von Governance geschaffen werden (Vgl. Jann/Wegrich 2010:183). Einer der Ausgangsfaktoren für das Konzept Governance im Verwaltungsbereich ist, dass nicht alle gesellschaftlichen Probleme durch Effizienzsteigerungen der Verwaltung gelöst werden können, deswegen sollen hier gesellschaftliche Akteure, die bestenfalls Expertise im betroffenen Bereich mitbringen mit einbezogen werden (Vgl. Jann/Wegrich 2010:184). Hierbei soll eine Loslösung von der „[T]op[-]down[-]Perspektive“ (Jann/Wegrich 2010:184) erfolgen, bei der früher eine hierarchische Gliederung zwischen dem Staat bzw. der Verwaltung und dem Bürger bestand, in welcher der Bürger nur Anweisungen entgegennahm. Bei Governance entwickeln sich hingegen gesellschaftliche Akteure und die Verwaltung zu gleichberechtigten Partnern auf Augenhöhe. Das für Governance zentrale Konzept des *aktivierenden Staats* wurde auch 1999 durch die Bundesregierung verdeutlicht. Hierbei wird definiert, dass „[d]er Staat [...] weniger Entscheider und Produzent [ist], [sondern] Moderator und Aktivator [von] gesellschaftlichen Entwicklungen“ (Jann/Wegrich 2010:185). Hierbei sind vorrangig Aufgaben gemeint, bei denen ein Handlungsmonopol für den Staat nicht essentiell ist: Bei diesen sollen die Bürger in Kooperation mit dem Staat mehr Partizipations- und Handlungsmöglichkeiten erhalten (Vgl. Jann/Wegrich 2010:185). Die Bewertungskriterien von Governance im Gegenzug zum neuen Steuerungsmodell haben sich grundlegend verändert. Bei Governance in der Verwaltungspolitik steht nun eine „Koproduktion von Leistungen“ (Jann/Wegrich 2010:189) im Vordergrund. Zudem kommt es zu der oben beschriebenen „Verantwortungsteilung“ (Jann/Wegrich 2010:189). Ebenfalls soll durch neue Steuerungsformen dauerhafte Kooperationen etabliert werden, sowie ein Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung gefördert werden (Vgl. Jann/Wegrich 2010:189). Bei verwaltungspolitischer Governance kommt es zu einer „horizontale[n] Integration“ (Jann/Wegrich 2010:189). Hierunter ist eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachbereichen der Verwaltungen und unterschiedlichen Verwaltungsebenen unter Einbezug der politischen Ebene zu verstehen (Vgl. Lebensministerium 2004). Bei Governance ist zudem denkbar, dass in das Verwaltungshandeln langfristig eine unbestimmte Anzahl an Akteuren mit einbezogen wird (Vgl. Jann/Wegrich 2010:190). Als wissenschaftstheoretische Zugänge für Governance im Bereich der Verwaltungspolitik

lassen sich „Neo-Institutionalismus [und] Politikwissenschaft“ (Jann/Wegrich 2010:191) festhalten. Im Verwaltungshandeln sollten die Aufgaben dann unter Einbezug der Zivilgesellschaft neu aufgeteilt werden (Vgl. Jann/Wegrich 2010:191). Im Bereich der Steuerung des Verwaltungshandelns ist eine „Etablierung [...] positiver externer Effekte [wünschenswert, indem] gesellschaftliche Akteure aus der Zivilgesellschaft [mit] ein[bezogen]“ (Jann/Wegrich 2010:192) werden.

### 2.3 Reformmodell Bürgerkommune

Bei der Bürgerkommune handelt es sich um ein Reformkonzept, das auf kommunaler Ebene das Neue Steuerungsmodell abgelöst hat (Vgl. Bogumil et al. 2003:7). „Kern [...] der Bürgerkommune ist [...] freiwillige[s] Engagement zu fördern und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen“ (Bogumil et al. 2003:7). Da es sich beim Reformmodell Bürgerkommune um ein freiwilliges Prinzip handelt, kommt dieses entsprechend nicht in allen Kommunen zur Anwendung (Vgl. Bogumil et al. 2003:7). Die Entwicklung hin zum Reformmodell der Bürgerkommune wurde durch die erweiterte Nutzung direktdemokratischer Verfahren zu Beginn der 1990er Jahre ermöglicht. So wurden fortan in allen Bundesländern die (Ober)Bürgermeister in einer direkten Wahl ermittelt (Vgl. Bogumil et al. 2003:14). Da sich diese nun regelmäßig in der direkten Wahl legitimieren lassen müssen, versuchen sie bürgernäher zu agieren als vorher, als sie durch indirekte Wahl bestätigt wurden (Vgl. Bogumil et al. 2003:14). Zudem versuchen die Bürgermeister entsprechend eine „bürgernahe[...] Verwaltung“ (Bogumil et al. 2003:14) zu organisieren. Die Bürgermeister lassen sich auch als Gruppe der Hauptinitiatoren für das Reformmodell der Bürgerkommune identifizieren (Vgl. Bogumil et al. 2003:15). Teilweise wird das bürgernahe Konzept der Bürgerkommune auch dazu verwendet um direktdemokratische Entscheide zu unterbinden, welche teils von den Bürgermeistern unerwünscht sind (Vgl. Bogumil et al. 2003:14-15). Insgesamt lässt sich die Position der Bürgermeister zur Bürgerkommune folgendermaßen zusammenfassen: „Im Kern geht es den [...] kommunalen Entscheidungsträgern um eine höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten<sup>5</sup>, damit die Bürger von ihren [...]

---

<sup>5</sup> Kursiv im Original

Vetopositionen keinen Gebrauch machen“ (Bogumil et al. 2003:16). Ein weiterer Faktor, welcher die Nutzung des Konzeptes der Bürgerkommune gesteigert hat, waren kommunale Haushaltskrisen, die mit Beginn der 1990er Jahre einsetzten (Vgl. Bogumil et al. 2003:16). In Folge dessen verlangten die zuständigen Aufsichtsbehörden von einigen Kommunen spätestens mit Beginn der 2000er, dass „nur noch [...] Aufgaben wahr[ge]n[o]mmen [werden], zu denen [die Kommunen] rechtlich verpflichtet sind“ (Bogumil et al. 2003:16). Entsprechend mussten freiwillige Aufgaben abgegeben werden. So kann im Rahmen der Bürgerkommune das Engagement von Bürgern stark gefördert werden, und die freiwilligen Aufgaben entsprechend auf diese übertragen werden (Vgl. Bogumil et al. 2003:17). Klassische politische Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene waren „Geld und Recht“ (Bogumil et al. 2003:17). Zu Beginn der 2000er entwickelte sich in den Kommunen jedoch ein Trend, sodass die kommunale Politik nicht vorrausschauend gesteuert werden konnte, sondern immer nur Gegenmaßnahmen gegen schon bestehende Probleme entwickelnd werden konnten. Dies ging teils mit einer entsprechenden Ineffizienz einher (Vgl. Bogumil et al. 2003:17). Im Rahmen von Kooperationen im Reformmodell der Bürgerkommune konnten hier weitere Akteure die politische Steuerung mitgestalten. Und somit konnte wieder vorrausschauend agiert werden (Vgl. Bogumil et al. 2003:18). Als Beispiel hierfür ist das Stadtmarketing zu nennen, dass in vielen Kommunen zum Ende der 1990er Jahre gegründet wurde. Oft kam es zu diesem Zeitpunkt durch außerhalb der Städte liegende Shoppingcenter zu starker Konkurrenz für städtische Einzelhändler. Entsprechende Folgen, wodurch auch die Aufenthaltsqualität in den Innenstädten litt, waren Umsatzeinbußen und Leerstand. Beim Stadtmarketing kooperiert die Stadt mit lokalen Einzelhändlern, um Werbung und auch besondere Aktionen zu gestalten, die die Kunden wieder in die Innenstädte locken sollen (Vgl. Bogumil et al. 2003:18). Für das Reformmodell der Bürgerkommune war zudem förderlich, dass aufgrund neuer Arbeitsgewohnheiten den Bürgern oft das Gefühl blieb, keine Zeit für ein klassisches ehrenamtliches Engagement zu haben, sie sich jedoch gerne weiterhin gesellschaftlich einbringen wollten. Im Rahmen der Bürgerkommune konnten sich die Bürger nun ohne feste Verpflichtungen flexibel gesellschaftlich einbringen (Vgl. Bogumil et al. 2003:19). Entsprechend nahm auch die Zahl von in Parteien organisierten kommunalpolitisch aktiven Personen ab. Im Rahmen des Reformmodells Bürgerkommune wurden mehr

Zugänge geschaffen, mit denen sich Bürger auch ohne parteipolitische Bindung engagieren können. Hierbei ergeben sich für die Bürger zum einen Möglichkeiten, direkt in die kommunalpolitische Willensbildung mit einbezogen zu werden und zum anderen auch persönliche Kontakte zu kommunalen Politikern. Somit kann das Vertrauen in die Demokratie wieder gestärkt werden (Vgl. Bogumil et al. 2003:20-21).

Teil des Reformmodells Bürgerkommune sind fünf Ziele: Zum einen Akzeptanz, in dem eine „höhere [Z]ufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen“ (Bogumil et al. 2003:22) erreicht werden soll. Das zweite Ziel ist die Demokratisierung: Die Einwohner sollen „stärker [...] an der demokratischen Willensbildung“ (Bogumil et al. 2003:22) teilhaben. Das nächste Ziel ist Solidarität. Diese soll durch eine „Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger“ (Bogumil et al. 2003:22) erreicht werden. Als viertes Ziel lässt sich Effizienz nennen. Hierbei steht eine „Entlastung der kommunalen Haushalte“ (Bogumil et al. 2003:22) im Vordergrund. Das letzte Ziel ist Effektivität. Hierbei sollen „bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzung“ (Bogumil et al. 2003:22) erreicht werden. Die Bürgerkommune wird durch drei Arten der Beteiligung getragen. Zum einen gibt es die „Mitgestalterrolle“ (Bogumil et al. 2003:24), bei der die Bürger als Einzelpersonen, aber auch in bereits existierenden Gruppen, wie Vereinen in kommunale Aufgaben mit einbezogen werden, hierbei soll zum anderen die Solidarität gefördert werden und zudem die Haushalte entlastet werden (Effizienz) (Vgl. Bogumil et al. 2003:24). Des Weiteren existiert noch die „Kunden[...]rolle“ (Bogumil et al. 2003:23). In der Kundenrolle werden die Bürger dazu aufgefordert, bereits bestehende Politikergebnisse, beispielsweise durch Befragungen, zu evaluieren. Bei der „Auftraggeberrolle“ (Bogumil et al. 2003:24) wird durch die Kommune der Auftrag gegeben, sich an demokratischen Willensbildungsprozessen zu beteiligen, womit die Revitalisierung der Demokratie gefördert werden soll (Vgl. Bogumil et al. 2003:24). Insbesondere für die Auftraggeber- und die Mitgestalterrolle muss jedoch eine freiwillige Akzeptanz der Bürger für diese neuen Rollen vorausgesetzt werden (Vgl. Bogumil et al. 2003:24). Diese ist jedoch nicht zwingend gegeben, da nicht immer ein Interesse seitens der Bürger an demokratischen Partizipationsinteressen besteht. Ebenfalls besteht die Möglichkeit, dass die Mitgestalterrolle kritisch hinterfragt wird, da die in ihr beinhalteten Aufgaben vorher stets von der Kommune durchgeführt wurden. Für jede der Rollen stehen



unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, um die Ziele der Bürgerkommune umzusetzen. Bei der Kundenrolle wären dies, neben den schon erwähnten Kundenbefragungen, die Einführung eines „Beschwerdemanagement[s], [sowie] E-Government [u.a. Terminvergabe für Ämter über das Internet]“ (Bogumil et al. 2003:25). Instrumente, um die Mitgestalterrolle umzusetzen sind neben der schon genannten Aufgabenübertragung auf z.B. Vereine, die Gründung von „Freiwilligenagenturen [sowie] Bürgerstiftungen“ (Bogumil et al. 2003:25). Hier können sich dann Personen freiwillig melden, um Aufgaben zu übernehmen, welche vorher in kommunaler Hand waren und dem Gemeinwohl dienen. Für die Auftraggeberrolle stehen verschiedene Partizipationsinstrumente zur Verfügung. Zum einem sind dies unregelmäßig stattfindende Veranstaltungen mit persönlichem Kontakt zu Lokalpolitikern, wie „Bürgerversammlungen [und] Bürgerforen“ (Bogumil et al. 2003:25). Zudem können diese durch Formate von „E-Democracy“ (Bogumil et al. 2003:25) ergänzt werden. Auch wenn bei diesen Formaten kein persönlicher Kontakt zu Lokalpolitikern besteht, haben sie den Vorteil, dass sie dauerhaft angelegt werden können und die Teilnehmer bei der Teilnahme zeitlich flexibel sind. Damit die Beteiligungsverfahren, die das Fundament für das Reformmodell Bürgerkommune darstellen, sinnvoll umgesetzt werden können, ist vor allem ein „Partizipationsmanagement unter gleichberechtigter Beteiligung der Mehrheits- und Oppositionsfraktionen [notwendig], um auch bei veränderten politischen Mehrheiten die Kontinuität des Projektes [...] Bürgerkommune gewährleisten zu können“ (Bogumil et al. 2003:25). Laut Bogumil et al. handelt es sich hierbei um den integralen Bestandteil der Bürgerkommune, da nur hierdurch die verschiedenen Partizipationsinstrumente sinnvoll reflektiert werden könnten (Vgl. ebd. 2003:25). Insbesondere ist es von Relevanz, sich vor der Nutzung eines Instrumentes darüber im Klaren zu sein, welche Vor- bzw. Nachteile es im konkreten Beteiligungsverfahren mit sich bringt. Wichtig sei vor allem, dass die Bürger nach der einmaligen Teilnahme an einem ersten Verfahren auch bereit sind „an zukünftigen Beteiligungsangeboten“ (Bogumil et al. 2003:26) teilzunehmen. Die Motivation der Bürger hierfür soll vor allem dadurch unterstützt werden, dass zumindest Teile der von Bürgern in vorherigen Partizipationsverfahren eingebrachten Vorschläge umgesetzt werden (Vgl. Bogumil et al. 2003:26). Somit wird auch das Vertrauen der Bürger in Partizipationsverfahren im Rahmen des

Reformmodells Bürgerkommune gestärkt. Im Rahmen des Partizipationsmanagements ist es ebenso von hoher Relevanz, dass darauf geachtet wird, einen möglichst breiten Bevölkerungsquerschnitt zu beteiligen. Es lässt sich festhalten, dass die Partizipationsraten in Beteiligungsverfahren nicht dem Bevölkerungsquerschnitt entsprechen<sup>6</sup>. So nahmen tendenziell mehr Frauen als Männer Beteiligungsangebote wahr. Zudem hatten doppelt so viele Personen mit Hochschulabschluss, im Vergleich zur Gruppe der Personen mit einem Hauptschulabschluss, schon mal an einem Partizipationsverfahren teilgenommen. Ebenso nahmen deutlich mehr Selbstständige Mittelständler als Arbeiter an den Verfahren teil. Auch überwog in den Partizipationsverfahren der Anteil an Personen im Alter von über 60 Jahren (Vgl. Bogumil et al. 2003:27). Insbesondere bei Partizipationsverfahren, die auf Präsenz beruhen, scheinen diese Daten nicht verwunderlich zu sein, da Personen über 60 i.d.R. Rentner sind und somit flexibler als Berufstätige. Auch Selbstständige sind in ihrer Arbeitszeiteinteilung flexibler als Arbeiter, welche in starren Schichtmodellen arbeiten. Insbesondere auffällig ist, dass ein Großteil der Teilnehmer in den Verfahren durch Verbandsvertreter oder Mitglieder von Parteien gestellt wurden (Vgl. Bogumil et al. 2003:27). Zum einen mögen die Parteimitglieder die Teilnahme an diesem Verfahren als Aufgabe, die ansehen, die zu ihrem politischen Mandat gehört und zum anderen auch ggf. durch den Einsatz für Partikularinteressen im Beteiligungsverfahren darauf hoffen, Wählerstimmen zu bekommen. Die Verbandsvertreter werden die Beteiligungsverfahren vermutlich als weitere, nur etwas transparentere Möglichkeit des Lobbyings nutzen. Sofern es sich bei den genannten Gruppen um Bürger handelt, die sowieso eingebunden worden wären, ist eine Teilnahme an sich legitim. Es sollte jedoch klar ersichtlich sein, ob sie in dem Moment der Partizipation als Privatperson oder Verbands- bzw. Parteivertreter agieren, damit das Verfahren durch eine institutionalisierte Teilnahme nicht konterkariert wird.

Für das Reformmodell Bürgerkommune existieren verschiedene theoretische Modelle (Vgl. Weise 2007:12). Die Sichtweise von Bogumil et al. geht insbesondere davon aus, dass dieses Modell aufgrund eines tiefgreifenden Wandels im politischen Betrieb durchgeführt wird. Zudem stellt für die Autoren die Einbindung von Privatpersonen in

---

<sup>6</sup> Folgende Daten aufgrund der Quellenlage auf Stand von 2003

Entscheidungsprozesse eine der zentralen Säulen des Reformmodells dar. Dies überschneidet sich mit dem theoretischen Konzept von Governance. Entsprechend handelt es sich bei dem hier gewählten theoretischen Ansatz um eine governance-theoretische Interpretation des Reformmodells Bürgerkommune. Dieser wurde ausgewählt, da er sich zum einem gut mit dem theoretischen Konzept Governance verbinden lässt, zudem lässt sich dies auch gut mit dem Konzept der politischen Steuerung nach Mayntz verbinden.

Da die Analyse aus governance-theoretischer Perspektive erfolgt, eignet sich der Ansatz von Bogumil et al. entsprechend für die später folgende Analyse der Bürgerhaushalte. Des Weiteren ist das Konzept als Analyserahmen geeignet, da sowohl die Stadt Potsdam, als auch der Bezirk Berlin-Lichtenberg ihre Bürgerhaushalte als Teil des Projektes der Bürgerkommune einordnen (Vgl. Franzke/Kleger 2010:2; Vgl. Weise 2007:8-12). Somit ist es möglich in der Analyse objektiv zu überprüfen, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.

## **3 Methodik**

### **3.1 Fallauswahl**

Für die Anfertigung dieser Arbeit sollen aufgrund des beschränkten Rahmens, den eine Bachelorarbeit zur Analyse verschiedener Fälle bietet, nur zwei Fälle bearbeitet werden. Als Fälle sollen zum einem das Potsdamer Bürgerhaushaltsverfahren aus dem Jahr 2005 herangezogen werden (Beteiligung der Bürger an der Aufstellung des Haushalts 2006) und zum anderen das in Berlin-Lichtenberg in den Jahren 2005 und 2006 (Beteiligung der Bürger an der Aufstellung des Haushalts 2007) durchgeführte Bürgerhaushaltsprojekt. Hierbei handelt es sich um die jeweiligen Einführungsjahre. Sich auf diese zu fokussieren, bietet zum einem den Vorteil in der Analyse in die Tiefe gehen zu können, zudem steht genügend Sekundärliteratur zur Verfügung, welche für die Literaturanalyse genutzt werden kann. Beide Bürgerhaushalte waren Teil des Konzeptes der Bürgerkommune (Vgl. Weise 2007:8; Vgl. Franzke/Kleger 2006:7). Die Fallauswahl kann zudem damit begründet werden, dass beide Fälle mit zu den deutschen Best-Practice-Beispielen bei Bürgerhaushalten gezählt werden (Vgl.

Franzke/Kleger 2010:61). Beide Fälle unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der kommunalen Organisationsform als auch in Hinblick auf die Einwohnerzahl. So handelt es sich bei Potsdam als Landeshauptstadt um eine kreisfreie Stadt, wohingegen Berlin-Lichtenberg ein unselbstständiger Stadtbezirk ist (Vgl. Franzke/Kleger 2010:61). Bei der erstmaligen Durchführung des Bürgerhaushaltes lebten in Potsdam ca. 153000 Einwohner, wohingegen die Einwohnerzahl in Berlin-Lichtenberg bei ca. 259000 Einwohnern lag. Entsprechend unterscheiden sich die theoretisch möglichen Teilnehmerzahlen hier stark.

Es handelt sich hierbei nach Tilly um einen individualisierenden Vergleich, da in dieser Abschlussarbeit die Besonderheiten zweier Fälle gegenübergestellt werden sollen (Vgl. Ebd. 1984:85). Der individualisierende Vergleich besitzt seine Legitimation insbesondere dort, wo ein tieferes Verständnis für mehrere unterschiedliche Sachverhalte entwickelt werden soll (Vgl. Tilly 1984:85). In der hier vorliegenden Arbeit sollen die beiden unterschiedlichen Sachverhalte aus der governance-theoretischen Perspektive betrachtet werden. Somit soll ein tieferes Verständnis für die beiden Bürgerhaushalte in Bezug auf Governance entwickelt werden und der Vergleich nach Tilly somit legitimiert.

### **3.2 Dokumentenanalyse**

Bei Dokumenten handelt es sich um „natürliche Daten, die in schriftlicher Form als Text vorliegen“ (Salheiser 2014:813). Salheiser unterscheidet zwischen drei verschiedenen Dokumententypen. Für diese Arbeit sollen ausschließlich „offizielle Dokumente“ (ebd. 2014:813) genutzt werden. Bei diesen Dokumenten soll es sich um die jeweiligen Beschlüsse der Stadtverordneten- bzw. Bezirksverordnetenversammlung zur Einführung des Bürgerhaushaltes, sowie entsprechende Beschlussvorlagen etc. handeln. Bei der sozialwissenschaftlichen Dokumentenanalyse steht ein „fachspezifisches Erkenntnisinteresse im Vordergrund“ (Salheiser 2014:814). Hier soll überprüft werden, inwiefern sich die Beschlüsse zur Einführung der Bürgerhaushalte durch die Bezirks- und Stadtverordnetenversammlung mit den Zielen des Reformmodells Bürgerkommune decken. Dort wo keine Primärdaten aus Befragungen und Erhebungen vorliegen, ist es sinnvoll, eine Dokumentenanalyse durchzuführen (Vgl.

Salheiser 2014:815). Da im Rahmen dieser Abschlussarbeit keine empirischen Verfahren zur Datenerhebung angewendet werden, ergibt es Sinn, eine entsprechende Dokumentenanalyse durchzuführen. Bei der Auswahl eines Verfahrens ist es hierbei sinnvoll, dieses von der Datenlage abhängig zu machen (Vgl. Salheiser 2014:815). Da nur eine geringe Anzahl an Beschlüssen zur Einführung der jeweiligen Bürgerhaushalte existiert, soll entsprechend ein qualitatives Verfahren genutzt werden. Im konkreten Fall sollen die Vorlagen und Abstimmungsergebnisse mit den theoretischen Zielen der Bürgerkommune abgeglichen werden. Geeignete Quellen, um Daten für eine Dokumentenanalyse zu erhalten, können „Öffentliche [...] Archive oder Dokumentationsstellen“ (Salheiser 2014:820) sein. In dieser Abschlussarbeit sollen die jeweiligen Ratsinformationssysteme genutzt werden, da in diesen die Beschlüsse und Vorlagen neutral und öffentlich zugänglich protokolliert werden.

Da für die Dokumentenanalyse die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung bzw. der Bezirksverordnetenversammlung zur Einführung der jeweiligen Bürgerhaushalte analysiert werden sollen, soll hierbei überprüft werden, inwiefern bei diesen Beschlüssen die Ziele der Bürgerkommune tatsächlich berücksichtigt worden sind.

### 3.3 Literaturanalyse

Auch bei der Literaturanalyse soll qualitativ vorgegangen werden. Hierbei soll keine „regelgeleitet[e] [...] Analyse“ (Mayring/Fenzl 2014:546) vorgenommen werden wodurch eine qualitative Inhaltsanalyse nicht in Frage kommt. Verfahren die kategorisierend mit Codes arbeiten, wie z.B. die Grounded Theory (Vgl. Mayring/Fenzl 2014:545), sollen ebenfalls nicht angewendet werden, da aus den zu analysierenden Fällen keine Theorie entwickelt werden soll. Stattdessen soll im Rahmen der Literaturanalyse überprüft werden, inwiefern sich die tatsächliche Durchführung mit der Theorie deckt.

Für die Literaturanalyse wird entsprechende Sekundärliteratur verwendet, die die Durchführung der beiden Bürgerhaushalte in ihrem Einführungsjahr beschreibt. Anschließend soll dann überprüft werden, inwiefern die genutzten

Steuerungsinstrumente mit den governance-theoretischen Idealvorstellungen des Reformmodells Bürgerkommune in Einklang standen.

## 4 Analyse

### 4.1 Potsdam

#### 4.1.1 Agenda-Setting

Am 05.05.2004 beschloss die Stadtverordnetenversammlung, den Oberbürgermeister damit zu beauftragen, bis zum „Dezember 2004 ein Konzept Bürgerkommune Potsdam 2004 vorzulegen. Dieses soll[t]e[...] [...] durch Elemente des Bürgerhaushalts ergänzt werden“ (Potsdam 2004a). Dieser erste Beschluss ist sehr allgemein und vage gehalten, entsprechend lassen sich in diesem in Bezug auf den Bürgerhaushalt noch keine Ziele des Reformmodells Bürgerkommune identifizieren. Der Oberbürgermeister ließ die Stadtverordneten in der Sitzung vom 01.12.2004 ein entsprechendes Rahmenkonzept zur Kenntnis nehmen. Hierbei nannte er „Akzeptanz[,] Demokratisierung[,] Solidarität[,] Effizienz [und] Effektivität“ (Potsdam 2004b) als Ziele der Bürgerkommune und verwies hier auch auf Bogumil und Holtkamp (Vgl. Potsdam 2004b:12). Auch wenn der Bürgerhaushalt offiziell Teil des Projektes der Potsdamer Bürgerkommune ist, fand er in dem Papier nur kurz Erwähnung. Er sollte in drei Phasen ablaufen (Vgl. Potsdam 2004b:12). Die erste Phase sollte eine „umfassende Information der Bürger über den Haushaltsentwurf [darstellen]. [Es] soll[te] mehr Transparenz geschaffen [...] werden.“ (Potsdam 2004b:12). Diese Transparenz sollte durch die Verteilung einer Broschüre an alle Haushalte geschaffen werden (Vgl. Potsdam 2004b:13). Das Ziel der Transparenz lässt sich jedoch nicht im theoretischen Rahmen des Reformmodells Bürgerkommune wiederfinden, auch lässt sich die Rolle des Bürgers hier keiner der drei Rollen im Reformmodell Bürgerkommune zuordnen. Die zweite Phase sollte die Beteiligungsphase darstellen, in der es das Ziel war, die Bürger in unterschiedlichen Formen an der Aufstellung des Bürgerhaushaltes zu beteiligen, z.B. durch Befragungen, Diskussionsveranstaltungen, sowie ein Internetportal (Vgl. Potsdam 2004b:12-13). Als erstes Ziel des Bürgerhaushalts in Bezug auf die Bürgerkommune

lässt sich hier klar Demokratisierung identifizieren, da alle Bürger dazu aufgefordert wurden, sich an den demokratischen Entscheidungsprozessen zum städtischen Haushalt zu beteiligen. Zudem könnte man Effizienz als weiteres Ziel nennen, da es durchaus möglich ist, dass die Bürger auch Vorschläge einbringen, die zu Einsparungen im städtischen Haushalt führen, sowie Vorschläge einbringen, welche Mehreinnahmen versprechen. Hiermit wird der städtische Haushalt im Sinne der Effizienz dann entlastet. Den Bürgern wird im Papier des Oberbürgermeisters die Kundenrolle zugewiesen, da diese über Befragungen in die Haushaltsaufstellung eingebunden werden sollen, denn Befragungen stellen ein klassisches Instrument der Kundenrolle dar (s.o.). Der Stadt Potsdam wird im Papier die Auftraggeberrolle zugewiesen, da diese die Bürger zur Partizipation auffordern sollte und somit eine Revitalisierung der Demokratie erreicht werden sollte. Die dritte Phase sieht vor, dass die Stadtverordnetenversammlung sowie die Verwaltung darüber Rechenschaft ablegen, welche Vorschläge von Bürgern aufgenommen, und welche abgelehnt wurden. Zudem sollte für die jeweiligen Entscheidungen eine Begründung geliefert werden (Vgl. Potsdam 2004b:12-13). Am 02.11.2005 beschloss die Stadtverordnetenversammlung dann einen konkreteren Leitfaden zur Bürgerkommune, der vom Oberbürgermeister eingebracht worden war. Auch der Bürgerhaushalt fand erneut Einklang in dem vorgelegten Leitfaden: Hier wurden wiederum die drei geplanten Phasen aus dem Rahmenkonzept erneut wiedergegeben (Vgl. Potsdam 2005a:17). Der einzige Unterschied ist, dass der Oberbürgermeister deutlich machte, dass er sich von den Vorschlägen in der zweiten Phase auch mitunter eine Haushaltsentlastung erhofft (Vgl. Potsdam 2005a:17). Somit wird hier konkretisiert, dass beim Bürgerhaushalt im Rahmen der Bürgerkommune auch Effizienz zu den Zielen zählt. In beiden Papieren wurde nicht konkret auf ein notwendiges Partizipationsmanagement eingegangen. Im Leitfaden heißt es allerdings, dass die dritte Phase sinnvoll ist, da den Einwohnern hiermit signalisiert wird, dass „eine Beteiligung [...] sinnvoll gewesen ist“ (Potsdam 2005a:17). Somit sollten die Bürger dazu motiviert werden, sich langfristig zu beteiligen. Eine langfristige Einbindung der Bürger in politische Entscheidungen ist ebenfalls Teil des Reformmodells Bürgerkommune, somit entspricht dieser Teil des Bürgerhaushaltes den Idealvorstellungen ebendieses Modells. Die Partizipationsmöglichkeiten wurden in dem Leitfaden konkretisiert, es sollten nur Bürgerversammlungen durchgeführt werden, um

mit den Bürgern über den Haushalt zu beraten, das Internet sollte hierbei nicht als Partizipations-, sondern lediglich als Informationsplattform dienen (Vgl. Potsdam 2005a:24). Bevor es zu einem endgültigen Beschluss kam sollte der Leitfaden durch die Stadtverordnetenversammlung zustimmend zur Kenntnis genommen werden und im Anschluss nach Diskussion mit den Bürgern ein endgültiges Konzept zur Bürgerkommune inklusive des Bürgerhaushaltes beschlossen werden (Vgl. Potsdam 2005a:1).

Im Jahr 2006 reichte der Stadtverordnete Dr. Scharfenberg eine schriftliche Anfrage zum aktuellen Sachstand bei der Entwicklung des aktuellen Konzeptes, beim Oberbürgermeister ein, welche durch diesen am 14.06.2006 beantwortet wurde (Vgl. Potsdam 2006:1). Der Stadtverordnete forderte eine Einschätzung des Oberbürgermeisters zur aktuellen Diskussion um die Bürgerkommune. Hierbei bezeichnete der Oberbürgermeister das Bürgerhaushaltsverfahren, welches zu diesem Zeitpunkt erstmals durchgeführt und abgeschlossen war, als Kernstück der Bürgerkommune. Der Oberbürgermeister stellte des Weiteren fest, dass es nicht gelungen ist, die Teilnehmer und „Befürworter de[s] [...] Bürgerhaushaltes zu einer [...] praxis- und zielorientierten Diskussion [in Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung des Bürgerhaushaltes] zu bewegen“ (Potsdam 2006:2). Der Oberbürgermeister merkt jedoch an, dass eine einheitliche Vorgehensweise, insbesondere ein ausgearbeitetes Partizipationsmanagement für den Bürgerhaushalt im Rahmen des Reformmodells Bürgerkommune notwendig ist. Die theoretische Rahmung problematisiert ebenfalls die Notwendigkeit eines Partizipationsmanagements. Dieses sollte jedoch bereits vor dem Projektstart vorhanden sein. In Potsdam startete der erste Bürgerhaushalt ohne ein existierendes ausgearbeitetes Partizipationsmanagement, wessen dessen der Oberbürgermeister sich auch bewusst war. Es wurde jedoch mit einzelnen Bürgern, die bisher am Bürgerhaushalt teilnahmen, über Partizipationsmöglichkeiten diskutiert, mit dem Ziel, dass sich weitere Bürger in dem Projekt engagieren würden (Vgl. Potsdam 2006:2). Der Oberbürgermeister gibt die Einrichtung einer „Fachstelle Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung“ (Potsdam 2006:2) als einzige aus seiner Sicht notwendige Veränderungsmaßnahme bei der Durchführung des Bürgerhaushaltes nach dem Potsdamer Leitfaden zur Bürgerkommune an. Er ist sich an dieser Stelle also darüber bewusst, dass ein



(funktionsfähiges) Partizipationsmanagement fehlt und eingerichtet werden sollte. Der Oberbürgermeister gab an, dass der Leitfaden zur Bürgerkommune in seiner endgültigen Fassung, nach Abschluss des zweiten Bürgerhaushaltsverfahrens, im Jahr 2007 verabschiedet werden sollte (Vgl. Potsdam 2006:3). Es lässt sich somit feststellen, dass die Politik im Vorhinein keine verbindlichen Ziele zur Durchführung des Bürgerhaushaltes festgelegt hatte. Somit bleibt fraglich, ob sich beim ersten Potsdamer Bürgerhaushaltsverfahren „bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzung“ (Bogumil et al. 2003:22) erreichen ließen.

#### 4.1.2 Implementation

Nach der Durchführung des ersten Bürgerhaushaltsverfahrens stellte sich bei einer Befragung der Ausschussvorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung heraus, dass insbesondere in Bezug auf die Bürgerpartizipation „Steuerungsfragen [...] noch weitestgehend ungeklärt“ (Haberlandt et al. 2006:134) waren. An dieser Stelle kann somit noch nicht beurteilt werden, welche Steuerungsinstrumente angewendet wurden. Bei den im Rahmen des Bürgerhaushalts durchgeführten Veranstaltungen habe der Anteil von „Stadtverordneten, [...] Verwaltungsmitarbeiter[n] [etc.] überwogen und [...] „einfache Bürger“ [seien] unterrepräsentiert gewesen“ (Haberlandt et al. 2006:134). Einige Ausschussvorsitzende vermuteten hierfür als Ursache einen mangelnden Informationsfluss über die konkreten Bürgerforen zum Bürgerhaushalt, sowie ungünstige Uhrzeiten der letzteren (Vgl. Haberlandt et al. 2006:134). Insbesondere in Bezug auf die Unterrepräsentation der normalen Bürger und auf Grund der ungünstig gelegenen Uhrzeiten der Veranstaltungen fällt auf, dass ein Partizipationsmanagement scheinbar gänzlich fehlt. Interessant ist, dass die Ausschussvorsitzenden von einem mangelnden Informationsfluss ausgehen. Die Stadt Potsdam hatte jedoch über die kostenfreie Stadtwerkezeitung an jeden Haushalt Informationen über ihren ersten Bürgerhaushalt versendet (Vgl. Potsdam 2005b). Auch wenn solche Informationen tatsächlich an jeden Potsdamer Haushalt zugestellt werden so müssen die Empfänger, diese auch noch aktiv zur Kenntnis nehmen und ein allgemeines Interesse für die Themen des Bürgerhaushalts entwickeln. Bemerkenswert ist, dass die Abgeordneten davon ausgehen, dass es keine generelle Information über den Bürgerhaushalt an die Bürger gegangen ist, obwohl die Zustellung der

Informationen durch die Verwaltung initiiert wurde. Dies deutet auf ein zusätzliches Kommunikationsproblem zwischen der Verwaltung und den Stadtverordneten hin. Die Potsdamer Verwaltung ging während des Umsetzungsprozesses des Bürgerhaushaltes davon aus, dass die Einbeziehung der Potsdamer Bürger in Haushaltsfragen „zu einer Aktivierung der Potsdamer hin zu mehr Engagement führen“ (Jahncke et al. 2006:152) solle. Da ein Ziel des Partizipationsmanagements nach dem Reformmodell Bürgerkommune eine langfristige Bindung der Bürger an Partizipationsverfahren ist (s.o.), und die Verwaltung dies ebenfalls möchte, hat die Stadtverwaltung bei der Umsetzung des Bürgerhaushaltes auch ohne expliziten Auftrag zumindest eine Grundidee von einem Partizipationsmanagement entwickelt. Ein geringer Teil der Verwaltungsmitarbeiter sah für die Bürger keinen Nutzen durch die Umsetzung des Bürgerhaushaltes, da die Bürger ja auch vor Einführung dessen schon die Möglichkeit gehabt hätten, im informellen Verfahren der Verwaltung Vorschläge im finanziellen Bereich zu unterbreiten, bzw. hierzu Rückfragen an die Verwaltung zu richten (Vgl. Jahncke et al. 2006:153). Es ist entsprechend davon auszugehen, dass diese Mitarbeiter die Auftraggeberrolle nicht umsetzten, wie in den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung zum Bürgerhaushalt gewünscht. Denn mit Hilfe der Auftraggeberrolle sollen die Bürger nun in die Entscheidungsprozesse in einer institutionalisierten Form eingebunden werden, welche zuvor nicht existierte. Aus Sicht der Verwaltung war die Teilnahme der beteiligten Bürger am ersten Bürgerhaushalt noch zu gering (Vgl. Jahncke et al. 2006:154) Aus Verwaltungssicht sollte dies gesteigert werden. Auch ohne konkreten Auftrag stellte die Verwaltung Überlegungen an, wie die Teilnehmerzahl gesteigert werden könnte (Vgl. Jahncke et al. 2006:154). Somit entwickelte die Verwaltung selbstständig einen ersten Entwurf für ein Partizipationsmanagement. Sie hatte die Wichtigkeit des Partizipationsmanagements im Reformmodell Bürgerkommune scheinbar realisiert. Zusätzlich hatte ein Großteil der Verwaltungsmitarbeiter den Eindruck, dass eine Steuerung des Projektes seitens der Politik fehlte. Aus Verwaltungssicht ging hiermit das Fehlen eines Steuerungsinstruments einher, welches die Bürger zwecks Teilnahme aktivierte (Vgl. Jahncke et al. 2006:155). Aus Verwaltungssicht fehlte somit also ein Steuerungsinstrument für die Auftraggeberrolle. Nachdem Reformmodell Bürgerkommune zählen Bürgerversammlungen bzw. Bürgerforen zu den

Steuerungsinstrumenten, welche dabei helfen, die Auftraggeberrolle umzusetzen zu können (s. S.17). Im Rahmen des Bürgerhaushaltes wurden in Potsdam Bürgerversammlungen genutzt, um den Bürgern eine Beteiligungsmöglichkeit zu bieten. Diese Verfahren hätten theoretisch noch durch E-Government ergänzt werden können. Da den Bürgern im Internet nur Informationen über den Bürgerhaushalt bereitgestellt wurden, aber diesen keine Beteiligungsmöglichkeit geboten wurde, handelt es sich bei dem Internetauftritt des Bürgerhaushaltes nicht um ein Steuerungsinstrument. Aus Sicht der Verwaltung war „der Informationsfluss zum Bürger nicht optimal“ (Vgl. Jahncke et al. 2006:155). Woraus aus Sicht der Verwaltung geringe Teilnehmerzahlen resultierten. Die Verwaltung ist sich somit darüber im Klaren, dass ein konkret ausgearbeitetes Partizipationsmanagement notwendig ist, um ein repräsentativeres Verfahren im Sinne des Reformmodells Bürgerkommune durchführen zu können. Die Verwaltungsmitarbeiter bemängelten zusätzlich, dass Informationen mit klaren Zielvorgaben zur Einführung des Bürgerhaushaltes seitens der Politik fehlten (Vgl. Jahncke et al. 2006:155). Die Verwaltungsmitarbeiter bemängelten zwar, dass beim Bürgerhaushaltsverfahren im Rahmen der Bürgerkommune weitere Steuerungsinstrumente bzw. Anweisungen zum Einsatz von diesen fehlen, sie benannten diese jedoch nicht klar. Unabhängig hiervon lässt sich an dieser Stelle jedoch feststellen, dass den Bürgern bei den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung auch die Kundenrolle zugewiesen wurde. Steuerungsinstrumente, die nach dem Reformmodell Bürgerkommune bei dieser Rolle notwendig sind, wie z.B. Kundenbefragungen, Beschwerdemanagement etc., wurden jedoch nicht genutzt. Die Verwaltungsmitarbeiter ließen sich in zwei Gruppen aufteilen: In die Gruppe der Optimisten, welche das Projekt des Bürgerhaushaltes als positive Erweiterung des Verwaltungshandels ansieht und in die Gruppe der Pessimisten, welche in dem Projekt lediglich unnütze Mehrarbeit sehen. Allerdings kritisierten auch einige optimistisch gestimmte Verwaltungsmitarbeiter, dass die Verwaltung eventuell zu sehr mit Nebenaufgaben wie dem Bürgerhaushalt belastet werden könnte. Diese Mitarbeiter äußerten auch ihren Eindruck, dass sich beim Bürgerhaushalt bisher nur Bürger eingebracht hätten, welche sich vorher auch schon anderweitig engagiert hätten und somit daran gearbeitet werden müsse, auch bisher noch nicht engagierte Bürger einzubinden (Vgl. Jahncke et al. 2006:156). Die Verwaltungsmitarbeiter sind sich an

dieser Stelle also darüber bewusst, dass ein Partizipationsmanagement im Rahmen des Reformmodells Bürgerkommune eingeführt werden sollte, um eine größere Gruppe von Bürgern ansprechen und beteiligen zu können. Aus Sicht der Verwaltung hatten einige Bürger zu große Erwartungen an den Bürgerhaushalt, wodurch „schnell Enttäuschungen und [so]mit Motivationsverluste entstehen könnten“ (Jahncke et al. 2006:157). Eines der theoretischen Ziele des Reformmodells Bürgerkommune ist, eben genau diese Motivationsverluste zu vermeiden, damit sich die Bürger langfristig beteiligen. Um die Bürger längerfristig zu binden, dachten die Verwaltungsmitarbeiter darüber nach, das künftige Verfahren nicht mit zentralisierten Bürgerversammlungen durchzuführen, sondern diese Versammlungen zu dezentralisieren und entweder geographisch oder thematisch aufzuteilen. Die Verwaltung erhoffte sich hiervon, dass die Bürger dann entsprechende Bürgerversammlungen aufgrund von persönlichen Interessen oder noch lokaleren und damit für die Bürger relevanteren Themen besuchen. Somit sollte Potential für eine langfristige Bürgerbeteiligung abgeschöpft werden (Vgl. Jahncke et al. 2006:159). Diese Vorstellungen decken sich mit den theoretischen Vorstellungen des Partizipationsmanagements im Reformmodell Bürgerkommune, da dieses auch eine langfristige Einbindung der Bürger zum Ziel hat. Jahncke et al. haben den Eindruck, dass „Ideen bzw. Erfahrungen bezüglich [Instrumenten zur] Aktivierung der Bürger innerhalb der Verwaltung nur bedingt vorhanden sind“ (Ebd. 2006:162). Somit ist auffällig, dass mit Ausnahme der Bürgerversammlungen seitens der Verwaltung keine weiteren Steuerungsinstrumente vorgeschlagen wurden, um der Auftraggeberrolle gerecht zu werden. Scheinbar waren die Verwaltungsmitarbeiter auch nicht über konkrete Instrumente informiert, die einem erfolgreichen Partizipationsmanagement dienen sollten.

Im Rahmen der zweiten Diskussionsveranstaltung zum Bürgerhaushalt 2006 wurden Vorschläge diskutiert, die im Rahmen „eines einer Lokalzeitung beigefügten Fragebogen[s]“ (Doerwald et al. 2006:171) eingebracht wurden. Dies steht nicht mit dem ideellen Partizipationsmanagement nach dem Reformmodell Bürgerkommune im Einklang. Denn durch dieses sollen potentiell alle Bürger die Möglichkeit zur Partizipation bekommen. Die Beteiligungsmöglichkeiten durch den Fragebogen wurden hier jedoch auf Zeitungsabonnenten und Käufer des Tages, an dem der Fragebogen beilag, beschränkt. Personen, die am entsprechenden Tag die Zeitung nicht gelesen

hatten, sei es aus finanziellen oder anderen Gründen, wie z.B. der Präferenz einer überregionalen Tageszeitung hatten somit nur noch die Möglichkeit bei der Bürgerversammlung, über die von anderen Personen eingebrachten Vorschläge abzustimmen, aber nicht die Möglichkeit selbst entsprechende Vorschläge einzureichen. Hinzu kommt noch, dass der Fragebogen nur einem Bruchteil der Auflage beilag (Vgl. Doerwald et al.2006:180). Somit hatte auch nur ein kleiner Teil der Leserschaft die theoretische Möglichkeit, Vorschläge einzureichen. Die Gesamtauflage der Fragebögen betrug „70000, [...] hierbei ergab sich ein [...] Rücklauf von 100 Fragebögen“ (Stab 2006:209), dieser lässt sich somit als sehr gering einordnen. Die eben erwähnten, über den Fragebogen eingebrachten, Vorschläge mussten „nicht verpflichtend im Haushaltsplan eingearbeitet werden“ (Doerwald et al. 2006:177). Zudem sollten über den Fragebogen nur Eingaben gemacht werden, die der Haushaltskonsolidierung dienten (Vgl. Doerwald et al. 2006:177). Dass die Vorschläge nicht verpflichtend in den Haushaltsplan eingearbeitet werden mussten, steht nicht im Einklang mit dem optimalen Partizipationsmanagement nach dem Reformmodell Bürgerkommune. Der Grund hierfür ist, dass beim Reformmodell Bürgerkommune eine langfristige Beteiligung der Bürger im Vordergrund steht. Hierfür sind Erfolgserlebnisse notwendig. Wenn die vom Bürger eingebrachten Vorschläge jedoch „versanden“ und gar nicht von den politischen Gremien behandelt werden, können schnell Gefühle des Misserfolgs und des „sich nicht gehört Fühlens“ entstehen. Weshalb folglich weiteren Partizipationsverfahren mit Desinteresse begegnet wird. Wie bereits skizziert, war eine „Teilnahme via Internet“ (Doerwald et al. 2006:181) in Potsdam nicht möglich. Somit wurde das Instrument der E-Democracy, dass die Landeshauptstadt theoretisch zusätzlich zur Erfüllung ihrer Auftraggeberrolle hätte eingesetzt werden können, nicht genutzt. Dieses Verfahren hätte auch den Vorteil gehabt, wenn es entsprechend beworben worden wäre, Vorschläge aus einer größeren Gruppe von Bürgern zu sammeln, die den der Zeitung beigelegten Fragebogen nicht erhalten haben. Ebenfalls hätten sich Bürger beteiligen können, die an den besagten Tagen nicht physisch anwesend sein konnten, aber generell an einer Beteiligung interessiert gewesen wären. Bei diesen Versammlungen stand für die Verwaltungsmitarbeiter eher die Information über den Haushalt, anstatt der Partizipation am selbigen, im Vordergrund (Vgl. Stab 2006:210). Die theoretische Rahmung des Reformmodells Bürgerkommune beinhaltet zwar auch die Information

des Bürgers, die Partizipation im Rahmen unterschiedlicher Beteiligungsverfahren steht jedoch klar im Vordergrund. Der überwiegende Teil der Bürger, die an den Bürgerversammlungen teilnahmen, waren „organisationsgebunden“ (Stab 2006:210). Dies steht nicht mit dem ideellen Partizipationsmanagement nach dem Reformmodell Bürgerkommune in Einklang, bei dem insbesondere die nicht organisierten Bürger verstärkt eingebunden werden sollen (s. S. 18).

## 4.2 Berlin-Lichtenberg

### 4.2.1 Agenda-Setting

Nachdem die Bezirksbürgermeisterin im Jahr 2003 vorschlug, einen Bürgerhaushalt im Rahmen des bereits existierenden Konzepts der Bürgerkommune einzuführen, wurde durch die Verwaltung ein entsprechender Vorschlag ausgearbeitet. Im September 2003 wurde der Vorschlag für das Lichtenberger Bürgerhaushaltsprojekt durch den „Rat der Bürgermeister [...] in die Neuordnungsagenda 2006 aufgenommen“ (Weise 2007:41), hiermit ging auch eine finanzielle Förderungszusage des Senates einher. Am 20.10.2004 beschloss die Bezirksverordnetenversammlung dann, „das Verfahren zum Bürgerhaushalt für den Bezirkshaushaltsplan 2007 einzuleiten“ (Berlin-Lichtenberg 2004). In diesem Beschluss wurden jedoch noch keine konkreten Ziele des Reformmodells Bürgerkommune berücksichtigt. Im August 2004 wurde ein Lenkungsgremium für den Bürgerhaushalt gegründet. Ihm gehörten neben der Bezirksbürgermeisterin zwei Mitarbeiter des Bezirksamts, sowie jeweils ein Vertreter aller in der Bezirksverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen an (Vgl. Weise 2007:46). Zudem gab es ein Projektteam, welches im März 2005 eingerichtet wurde. Zu diesem gehörten wiederum vier Vertreter aller in der Bezirksverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen, und vier Vertreter der organisierten Bürgerschaft (Jugend, Senioren, Migranten, sowie Frauen) sowie vier Mitarbeiter „aus [...] Verwaltungseinheiten, die durch das B[ürgerhaushalts]-Projekt tangiert waren“ (Weise 2007:47). Des Weiteren existierte eine Projektleitung die aus zwei Verwaltungsmitarbeitern des Bezirksamts, die direkt der Bürgermeisterin untergeordnet waren, bestand. Die Projektleitung hatte neben der Leitungsaufgabe sowohl in

Lenkungsgremium, als auch im Projektteam ein Beratungsmandat (Vgl. Weise 2007:47). Die genannten Gruppen erarbeiteten gemeinsam eine Geschäftsordnung für den Lichtenberger Bürgerhaushalt. Die Zusammensetzung der Gremien deckt sich mit der ideellen Vorstellung des Partizipationsmanagements nach dem Reformmodell Bürgerkommune. Denn zum einem sind Verwaltung, organisierte Bürgerschaft, sowie Politik gleichmäßig vertreten, so dass es möglich sein sollte, alle Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen. Zum anderem kann von Seiten der politischen Vertreter in den Gremien Kontinuität gewahrt werden, da auch alle Fraktionen gleichmäßig vertreten sind und ein potentieller Mehrheitswechsel in der Bezirksverordnetenversammlung somit nicht ins Gewicht fallen würde. Die Rahmenkonzeption, zu der auch die Geschäftsordnung gehört, wurde durch einen Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung am 25.05.2005 verabschiedet (Vgl. Berlin-Lichtenberg 2005). Zu den Zielen des Lichtenberger Bürgerhaushalts gehören eine „öffentliche Auseinandersetzung über [finanzielle] Bedarfe, Ressourcen und zukünftige [finanzielle] Entwicklungen“ (Weise 2007:42). Zudem sollte „Transparenz in die Haushaltssituation und- Entscheidungen“ (Weise 2007:42) gebracht werden. Weiterhin sollte die Verantwortung der Bürger gestärkt werden und ihre Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten am Haushalt gestärkt werden (Vgl. Weise 2007:42). Als eines der theoretischen Ziele nach dem Reformmodell Bürgerkommune lässt sich hier die Demokratisierung erkennen, da die Bürger im Rahmen der Mitwirkung am Haushalt aktiv in die demokratische Willensbildung miteinbezogen wurden (s. S.16). Da es auch zu einer Diskussion über zukünftige finanzielle Bedarfe und ihre entsprechende Entwicklung kommen soll, kann Effizienz auch durchaus eins der Ziele gewesen sein. Denn hierbei besteht auch die Möglichkeit, über Einsparmöglichkeiten zu debattieren und somit den kommunalen Haushalt zu entlasten. Durch die öffentliche Debatte über den Bürgerhaushalt, lässt sich, auch das Ziel der Effektivität identifizieren, denn durch die ausführliche Debatte sollten sich bessere Politikergebnisse im Sinne der Zielsetzung erreichen lassen. Die Bürger sollten auf verschiedene Weise im Vorhinein über den Bürgerhaushalt informiert werden, unter anderem durch institutionalisierte lokale Multiplikatoren, wie Schulen, Vereine etc.. Zudem sollten im ganzen Bezirk Flyer und Broschüren verteilt, und im Vorhinein Informationsveranstaltungen zum Bürgerhaushalt durchgeführt werden. Des Weiteren waren klassische Werbung, durch Plakate etc.,

sowie eine „Medienkampagne mit Pressekonferenzen“ (Weise 2007:116) geplant. Die Bürger sollten die Möglichkeit bekommen, Vorschläge für den Haushalt sowohl auf mehreren Bürgerversammlungen als auch durch partizipative E-Democracy-Verfahren oder auch schriftlich bei der Verwaltung einreichen zu können (Vgl. Weise 2007:117-118). Entsprechend soll der Bezirk hier also die Auftraggeberrolle übernehmen, da der Bürger beauftragt wird, sich aktiv an der demokratischen Willensbildung zu beteiligen. Der Bürger soll zudem nach dem Reformmodell die Kundenrolle übernehmen, da er über E-Democracy-Verfahren den Haushalt mitgestalten soll. Hierfür spricht zudem, dass durch Fragebögen, die an alle Haushalte im Bezirk Berlin-Lichtenberg verteilt werden sollten, die Zufriedenheit mit veränderbaren Komponenten des Haushalts abgefragt werden sollte (Vgl. Weise 2007:119), was einer Kundenbefragung nach dem Reformmodell Bürgerkommune entspricht. Zudem wird u.a. Vereinen eine Mitgestalterrolle zugeteilt, da eine beschränkte Anzahl von ihnen zur Teilnahme an den Partizipationsverfahren eingeladen wird (Vgl. Weise 2007:118).

#### 4.2.2 Implementation

Am 24.09.2005 wurde eine Internetplattform online gestellt, bei der die Bürger zum einen die Möglichkeit bekamen, sich über die aktuelle Haushaltsinformation zu informieren. Zum anderen konnten hier „Lob und Kritik [ge]äußer[t]“ (Weise 2007:49) werden. Dies entspricht somit einer Kundenbefragung über ein E-Government-Instrument. Der Bürger kann Feedback in der Kundenrolle nach dem Reformmodell Bürgerkommune geben. Ebenfalls war es für die Lichtenberger Bürger möglich Vorschläge für den Haushalt einzureichen (Vgl. Weise 2007:49), wobei es sich ebenfalls um ein E-Democracy-Steuerungsinstrument handelt. Da die Bürger über das Onlineportal jedoch aufgefordert werden, sich an der Haushaltsplanung auf Bezirksebene zu beteiligen, wird dieses Steuerungsinstrument genutzt, damit der Bezirk seiner Auftraggeberrolle im Rahmen des Reformmodells Bürgerkommune gerecht werden kann. Neben der Möglichkeit, online Vorschläge einzureichen, konnten diese auch auf insgesamt sieben Bürgerversammlungen zwischen dem 24. September 2005 und dem 21. Januar 2006 eingebracht werden (Vgl. Weise 2006:65). Indem der Bezirk Bürger, mit dem Aufruf sich zu beteiligen, zu diesen Versammlungen einlud, kam jener hiermit seiner Auftraggeberrolle nach dem Reformmodell Bürgerkommune nach. Die



Kombination unterschiedlicher Partizipationsinstrumente entspricht den Idealvorstellungen des Reformmodells Bürgerkommune, da durch die Kombination der beiden Instrumente von Bürgerversammlung und E-Democracy ein breiterer Bevölkerungsquerschnitt beteiligt werden kann. Dies ist möglich, da Personen, welche keine (zeitliche) Möglichkeit haben sich an den Präsenzveranstaltungen zu beteiligen, alternativ die Möglichkeit bekommen ihre Vorschläge online einzureichen. Zusätzlich hatten Bürger, welche an den Versammlungen nicht teilnehmen konnten und über keinen Internetzugang verfügten, die Möglichkeit, ihre Vorschläge mit Hilfe eines speziellen Formulars, auf dem alle veränderbaren Bereiche des Haushaltes aufgelistet waren, bei der Bezirksverwaltung einzureichen (Vgl. Weise 2007:54). Dies entspricht auch dem ideellen Partizipationsmanagement nach dem Reformmodell Bürgerkommune, da somit auch Bürger ohne Internetzugang beteiligt werden konnten. Die genannte Methode ist auch insbesondere vor dem Hintergrund sinnvoll, dass Mitte der 2000er Jahre private Internetanschlüsse und deren Nutzung noch nicht so weit verbreitet waren wie in der heutigen Zeit. Die Teilnehmer der Bürgerversammlungen wurden zudem direkt im Anschluss an diese im Auftrag des Bezirksamts durch das „Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer“ (Weise 2007:50-51) befragt. Da die Bürgerversammlung durch den Bezirk durchgeführt wird, kann man die Bürger hier durchaus als Nutzer (Kunden) einer Dienstleistung des Bezirks einordnen. Die beauftragten Befragungen lassen sich also durchaus noch als Kundenbefragungen einordnen. Dieses Instrument wird somit auch hier dafür genutzt, dass sich der Bürger in die Kundenrolle nach dem Reformmodell Bürgerkommune einordnen kann. Aus allen drei Beteiligungswegen wurde am Ende eine jeweilige Liste mit den TOP-20-Vorschlägen erstellt. Auf drei unterschiedlichen Beteiligungswegen konnte hier innerhalb der TOP-20-Listen noch einmal priorisiert werden, diese Listen wurden am Ende zu einer TOP-20-Liste aggregiert (Vgl. Weise 2007:59). Schriftlich war dies per „postalisch versandtem Abstimmungsbogen, [der] an 5.000 zufällig ausgewählte Bürger Lichtenbergs“ (Weise 2007:59) gesendet wurde. Eine entsprechende Funktion wurde auch im Online-Portal eingerichtet. Als dritte Möglichkeit konnten die Teilnehmer bei der letzten Bürgerversammlung über die Liste abstimmen. Dies steht nicht unbedingt im Einklang mit den Idealvorstellungen des Partizipationsmanagements nach Bogumil et al., denn theoretisch wäre es möglich, dass ein Bürger sich schriftlich beteiligt, da er

über keinen Internetzugang verfügt und auch nicht zu den Bürgerversammlungen erscheinen kann. Gehört er dann nicht zu den zufällig ausgewählten Bürgern, die den schriftlichen Abstimmungsbogen erhalten, kann er über seinen eigenen Vorschlag nicht abstimmen. Dies kann durchaus zu Frustration führen, weswegen sich der Bürger im nächsten Durchgang nicht mehr beteiligt. Diese gewünschte Aktivierung der Bürger zur kontinuierlichen Teilnahme wäre somit nicht gewährleistet (s.S.18). Unabhängig von den Überlegungen zum Partizipationsmanagement scheint das Abstimmungsverfahren suboptimal, da ein Bürger theoretisch dreimal abstimmen könnte, sofern er zu den zufällig ausgewählten Bürgern gehört, die schriftlich abstimmen dürfen. Zusätzlich hätte er noch im Internet, sowie bei der Bürgerversammlung abstimmen können. Dieses Verhalten könnte zu einer Verfälschung der aggregierten Ergebnisse führen. Im Rahmen der ersten Bürgerversammlung waren neben Bürgern und Verwaltung auch alle Fraktionsvorsitzenden aus der Bezirksverordnetenversammlung anwesend. Die letzteren unterzeichneten eine „Verpflichtung, [...] die garantiert, dass die Vorschläge der Bürger bei der Haushaltsplanung 2007 berücksichtigt werden“ (Weise 2007:68). Dies entspricht wiederum den Idealen des Partizipationsmanagements des Reformmodells Bürgerkommune, da die Motivation der Bürger gesteigert wird, sich zu beteiligen, wenn ihre Vorschläge garantiert die Politik beeinflussen. Somit sollte auch eine langfristige Beteiligung erreichbar sein. Im Rahmen der letzten Bürgerversammlung wurde bereits angekündigt, dass auch für das kommende Haushaltsjahr wieder ein Bürgerhaushalt durchgeführt werden würde. Dies steht ebenfalls im Einklang mit dem optimalen Partizipationsmanagement des Reformmodells Bürgerkommune, da motivierte Bürger bereits jetzt beschließen können, sich im kommenden Verfahren erneut zu beteiligen. Entsprechend kann so eine konstante Partizipation der Bürger erreicht werden. Fünfzehn der zwanzig TOP-Vorschläge wurden von der Bezirksverordnetenversammlung beschlossen (Vgl. Weise 2007:69). Am 21. Juni 2006 teilte die Bezirksverordnetenversammlung öffentlich ihre Gründe für die Ablehnung und Zustimmung der einzelnen Vorschläge mit. Den Bürgern wird mit diesem Schritt signalisiert, dass ein Teil der von ihnen eingebrachten Vorschläge auch in der Tat etwas bewirkt und umgesetzt werden soll. Dies steht wiederum im Einklang mit dem idealen Partizipationsmanagement des Reformmodells Bürgerkommune. In weiten Teilen stimmte das Partizipationsmanagement mit dem von der

Bezirksverordnetenversammlung konzipierten Einladungen zur Partizipation über diverse Kanäle überein. So wurden 10% aller Lichtenberger Haushalte persönlich angeschrieben und zu den Bürgerversammlungen eingeladen (Vgl. Weise 2007:118). Des Weiteren wurden „sozial Schwache[...], Migranten, Alleinerziehende [und] Erwerbslose“ (Weise 2007:118) durch die Bezirksverwaltung persönlich aufgesucht, um sie zur Partizipation am Bürgerhaushalt zu motivieren. Zudem wurden alle Bürger über die örtlichen Medien, das Internet, sowie durch Informationen im Rathaus den Ämtern etc. und Plakate zur Teilnahme aufgerufen (Vgl. Weise 2007:118). Dies steht auch im Einklang mit dem optimalen Partizipationsmanagement des Reformmodells Bürgerkommune, da jeder Bürger Zugang zu öffentlich Aushängenden Plakaten hat. Sollten diese nicht beachtet worden sein, hätte auch noch die Chance bestanden, zufällig bei Amtsgängen auf die Partizipationsmöglichkeiten hingewiesen, oder in weit verbreiteten Medien, wie dem Radio, hierauf aufmerksam zu werden. Durch die Ansprache der sozial Schwachen, Arbeitslosen, Alleinerziehenden, sowie Migranten werden sonst in Partizipationsprozessen unterdurchschnittlich oft vertretene Gruppen (s.S.18) zur Teilnahme motiviert. All diese Maßnahmen stehen in Einklang mit dem idealen Partizipationsmanagement nach dem Reformmodell Bürgerkommune, da somit ein möglichst heterogener Teilnehmerkreis angesprochen wird (s.S.18). Es sollten möglichst verschiedene Interessen im Partizipationsprozess berücksichtigt werden können. Den persönlichen Anschreiben, die an die ausgewählten Bürger versendet wurden, lag zudem ein Umfragebogen bei, der die Bürgerzufriedenheit erfragte und bei dem ein erster Vorschlag zur Mittelvergabe im Bezirk eingebracht werden konnte (Vgl. Doerwald et al. 2006:172). Entsprechend hatte die Verwaltung die Möglichkeit, erste inhaltliche Präferenzen schon vor der Durchführung der Bürgerversammlungen zu realisieren. Der Fragebogen nach der Bürgerzufriedenheit entspricht hier dem Instrument der Kundenbefragung, welches entsprechend signalisiert, dass der Bürger die Kundenrolle übernehmen soll. An den Bürgerversammlungen durften ebenfalls Bürgerinitiativen, Vereine und Verbände teilnehmen. Es gab jedoch eine Teilnahmebeschränkung auf eine bestimmte Anzahl dieser Gruppen (Vgl. Weise 2007:118). Dies steht wiederum nicht in Einklang mit dem optimalen Partizipationsmanagement des Reformmodells Bürgerkommune, da nach diesem als Verbandsvertreter agierende Teilnehmer, das Agieren aus ihrer Funktion heraus, zwar

deutlich machen sollten, aber trotzdem das gleiche Recht auf Partizipation haben, wie andere Teilnehmer. Unabhängig der Betrachtungen in Hinblick auf das Partizipationsmanagement stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit dieser Maßnahme, da die Mitglieder der Verbände weiterhin die Möglichkeit hatten, sich schriftlich oder über das E-Democracy-Portal zu beteiligen, und so Vorschläge einzureichen, bzw. abzustimmen. Das bewusste Ansprechen zumindest einer kleinen Anzahl von Vereinen und Verbänden kann als Instrument des Übertragens von kommunalen Aufgaben auf Vereine angesehen werden. Mit diesem Instrument sollen die Vereine und Verbände also eine Mitgestalterrolle nach dem Reformmodell Bürgerkommune in Berlin-Lichtenberg übernehmen. Die Lichtenberger Verwaltung plante, das Bürgerhaushaltsprojekt mindestens bis zum Jahre 2009 fortzuführen und die Bürger hierrüber rechtzeitig zu informieren (Vgl. Doerwald et al. 2006:182-183). Dies entspricht dem optimalen Partizipationsmanagement nach Bogumil et al., da interessierte Bürger die Möglichkeit zur langfristigen Teilnahme an dem Projekt hatten.

#### **4.3 „Mini-Evaluation“**

Der Verfasser ist sich darüber bewusst, dass auf zwei Seiten keine detaillierte Evaluation unternommen werden kann und hierfür unter anderem ein Evaluationsleitfaden verfasst werden müsste (Vgl. Stockmann/Meyer 2010:160). Dieses Unterkapitel (die „Mini-Evaluation“) soll sich einer Verwaltungsevaluation nach Wollmann annähern. An dieser Stelle soll also eine Art nachträgliches schriftliches Monitoring, durchgeführt werden, bei dem nur auf die wichtigsten Ergebnisse eingegangen wird (Vgl. Wollmann 2000:198). Auf die hierfür eigentlich notwendigen Indikatoren soll an dieser Stelle zugunsten der Prägnanz verzichtet werden.

Wie bereits im Kapitel 4.1 kurz skizziert, war in Potsdam neben den teils von den Idealvorstellungen des Reformmodells Bürgerkommune abweichenden Zielen und Instrumenten die Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und Bürgern problematisch. Aus Sicht der Verwaltung fehlte eine politische Steuerung des Projektes mit konkreten Zielvorgaben. Aus Verwaltungssicht wäre zudem die Politik dafür verantwortlich gewesen, die Bürger zur Partizipation zu bewegen (Vgl. Jahncke et al. 2006:155). Hierbei war die Beschlusslage eigentlich klar, und nach dem Beschluss

wurde die Verwaltung damit beauftragt, die Bürger zur Teilnahme zu aktivieren. Offensichtlich fasste die Stadtverordnetenversammlung die Beschlüsse ohne hierüber im Vorhinein oder Nachhinein gezielt die zuständigen Mitarbeiter zu informieren. Zudem gab es von Seiten der Stadtverordnetenversammlung während des Umsetzungsprozesses kein konkretes Feedback an die Verwaltung. Es bleibt somit zu konstatieren, dass hier eine zentrale Koordination für das Projekt fehlte. Diese hätte Fehlentwicklungen verhindern können, dabei von dem Beschluss abweichenden Handlungen der Verwaltung ggf. eingreifen hätte werden können. Eine weitere Ursache für die Handlungsweise der Verwaltung ist, dass für den Bürgerhaushalt, mit Ausnahme von zwei Praktikantenstellen, keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen wurden. Die Mitarbeiter, die weiterhin ihre Routineaufgaben bearbeiten mussten, sahen das Projekt entsprechend als zusätzliche Belastung an (Vgl. Jahncke et al. 2006:155). Die Praktikanten (Absolventen der Politikwissenschaft) konnten nicht wie gewünscht unterstützen, da sie zum einen mit einer von der Verwaltung nicht gewünschten wissenschaftliche Perspektive an die Aufgabe herangingen, und sich zum anderen in der kurzen Zeit nicht mit den in der Verwaltung üblichen Abläufen vertraut machen konnten. Bei der Informationsweitergabe über das Projekt wurde auch mit den traditionell hierarchisch orientierten Abläufen in der Verwaltung gebrochen. So sollten Mitarbeiter einer unteren Ebene wichtige Informationen und Anweisungen hierzu an die höheren Ebene weitergeben, dies wurde aufgrund des hierarchischen Denkens von der höheren Ebene jedoch nicht akzeptiert (Vgl. Jahncke et al. 2006:161). Es kam somit zu einem Informationsverlust und zu Verzögerungen bei der Einführung des Bürgerhaushalts. Weiterhin problematisch scheint, dass der Bürgerhaushalt zeitgleich mit der Bürgerkommune eingeführt wurde und dies in kombinierten Beschlüssen geschah, wodurch Informationen über zwei teils unterschiedliche Projekte nicht immer voneinander getrennt waren und für die Verwaltungsmitarbeiter entsprechend nicht ersichtlich war, welche Informationen für die Einführung des Bürgerhaushaltes relevant waren.

In Berlin-Lichtenberg lief die Einführung des Bürgerhaushaltes, auch in Hinblick auf die Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und Bürgern deutlich reibungsloser ab. Zum einen mag dies daran gelegen haben, dass die Bezirksbürgermeisterin sich persönlich als Koordinatorin für das Projekt verantwortlich fühlte und bei Bedarf

steuernd eingriff (Vgl. Weise 2007:46). Zudem gab es ein Lenkungsgremium, ein Projektteam, sowie eine Projektleitung. Die Verwaltung war in diese Gremien miteingebunden. Verwaltungsmitarbeiter, die in diesen Gremien eingebunden waren hatten hierneben keine anderen Aufgaben (Vgl. Weise 2007:46-47), was es ihnen entsprechend ermöglichte sich komplett auf die Einführung des Bürgerhaushaltes zu koordinieren. Die Bezirksbürgermeisterin war sich im Vorhinein darüber im Klaren, dass die Verwaltung ihre Grenzen hat und für bestimmte Aufgaben nicht über genügend Expertise verfügt. So wurde die Moderation der Bürgerversammlung an eine externe Firma abgegeben und eine weitere Firma war für die Gestaltung des E-Democracy-Portals für den Bürgerhaushalt zuständig (Vgl. Weise 2007:49). Es ließ sich somit verhindern, dass sich die Verwaltung überlastet fühlte. Der Bürgerhaushalt wurde auch Berlin-Lichtenberg gemeinsam mit der Bürgerkommune eingeführt, die Beschlüsse hierfür wurden jedoch getrennt verfasst. Die Handlungsanweisungen zu Einführung des Bürgerhaushaltes an die Verwaltung waren somit eindeutiger als in Potsdam. Auch verlief der Projektvorlauf unterschiedlich, so wurde in Potsdam zur Planung vor den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung nur die Verwaltung konsultiert, wohingegen in Berlin-Lichtenberg bereits zwei Jahre vor Erstellung der entsprechenden Beschlussvorlagen auf Initiative der Bezirksbürgermeisterin ein Dialog zwischen der Verwaltung und politischen Stiftungen, sowie der BpB in Hinblick auf einen möglichen Bürgerhaushalt stattfand (Vgl. Doerwald et al. 2006:174).

## **5 Schlusskapitel**

### **5.1 Fazit**

Der Einsatz von Steuerungsinstrumenten nach dem Reformmodell Bürgerkommune unterschied sich in Potsdam und Berlin-Lichtenberg deutlich voneinander. So wurden diese vermehrt in Berlin-Lichtenberg genutzt, wohingegen weniger Steuerungsinstrumente des Reformmodells in Potsdam genutzt wurden. Die genutzten Instrumente in Berlin-Lichtenberg waren auch eher geeignet, um die Ziele des Reformmodells Bürgerkommune zu erreichen. Dies mag auch daran liegen, dass in das Agenda-Setting für den Potsdamer Bürgerhaushalt Ziele einfließen, die nicht

Bestandteil des governance-theoretisch ausgeprägten Reformmodells Bürgerkommune gewesen sind. Bei der Implementation des Bürgerhaushaltes wurden in Potsdam deutliche Schwächen im Partizipationsmanagement offensichtlich, allerdings verlief das Partizipationsmanagement in Berlin-Lichtenberg auch nicht optimal. Zudem war auffällig, dass in Potsdam eine dauerhafte Koordination für das Projekt fehlte, dies verursachte Schwierigkeiten im Implementationsprozess. Die Verwaltung wurde hierbei nur durch zwei Praktikanten unterstützt, wohingegen die Berlin-Lichtenberger Verwaltung durch das Heranziehen von externen Unternehmen unterstützt wurde.

Da der Potsdamer, sowie der Berlin-Lichtenberger Bürgerhaushalt einige Jahre später mit zu den Best-Practice-Beispielen gezählt wurden, wäre es von Interesse in einer weiteren wissenschaftlichen Arbeit die Entwicklung über einen langfristigeren Zeitraum hinweg zu untersuchen.

Diese Arbeit hat ihre Grenzen, da die governance-theoretisch geprägte Interpretation des Reformmodells Bürgerkommune genutzt wurde. Im Zuge von weiteren Arbeiten könnte überprüft werden, ob sich die Ergebnisse hiervon gravierend unterscheiden, wenn eine andere theoretisch ausgeprägte Vorstellung des Reformmodells Bürgerkommune als Analyserahmen genutzt wird.

## 5.2 Selbstreflexion

Ein möglicher Kritikpunkt könnte im Bereich der Quellenauswahl geübt werden, so musste bei der Dokumentenanalyse des endgültigen Einführungsbeschlusses des Berlin-Lichtenberger Bürgerhaushalts auf Sekundärliteratur zurückgegriffen werden, da dieser zwar im Ratsinformationssystem hinterlegt war, aber das hierfür zu Grunde legende Konzept nicht abrufbar war. Das letztere war zwar komplett im Anhang von Weises Monographie verfügbar, trotzdem wäre eine Primärquelle hier vorzuziehen gewesen. Teilweise enthielt die von den Wissenschaftlern Franzke und Kleger herausgegebene Publikation zum Potsdamer Bürgerhaushalt studentische Berichte aus einem Projektseminar. Da diese jedoch die ausführlichsten Informationen für eine geeignete Literaturanalyse zum Implementationsprozess in Potsdam enthielten, wurden einige

Berichte verwendet, wobei nicht der wissenschaftliche Wert, sondern das Verschaffen genereller überblicksartiger Informationen im Vordergrund stand.

Zu guter Letzt ist festzustellen, dass der vom Verfasser gewählte Bearbeitungszeitraum teils zeitliche Restriktionen mit sich bringt, weshalb einige Gesichtspunkte nicht nähergehend beleuchtet werden konnten, die möglicherweise von Interesse gewesen wären.

## 6 Anhang

### 6.1 Literaturverzeichnis

Benz, Arthur; Dose, Nicolai: Governance- Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Reformkonzept. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hg.) (2010): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2., aktualisierte und veränd. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch, 1), S. 13–36.

Bezirk Berlin-Lichtenberg: Drucksache- DS/1135/V-Beschlüsse. Online verfügbar unter <https://www.berlin.de/ba-lichtenberg/politik-und-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/vo021.asp>, zuletzt geprüft am 02.06.2018.

Bezirk Berlin-Lichtenberg: Drucksache DS/1418/V. Online verfügbar unter <https://www.berlin.de/ba-lichtenberg/politik-und-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/vo021.asp?topSelected=9395>, zuletzt geprüft am 02.06.2018.

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen, Grenzen, Perspektiven. Berlin: Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 22).

Doerwald, Mario; Schröter, Anja; Schulz, Björn; Träder, Dana; Weise, Sebastian (2006): Abschlussbericht Vergleich Bürgerhaushalt Potsdam und Bezirksamt Berlin-Lichtenberg. In: Jochen Franzke und Heinz Kleger (Hg.): Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams. Theoretische Reflektionen, zusammenfassende Thesen und Dokumentation eines begleitenden Projektseminars. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 163–187.

Franzke, Jochen; Kleger, Heinz (Hg.) (2006): Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams. Theoretische Reflektionen, zusammenfassende Thesen und Dokumentation eines begleitenden Projektseminars. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.

Franzke, Jochen; Kleger, Heinz (2010): Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.



Fürst, Dietrich (2010): Regional Governance. In: Arthur Benz und Nicolai Dose (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2., aktualisierte und veränd. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch, 1), S. 49–65.

Haberlandt, Niels; Lehmann, Sabine; Plazek, Michael; Merkel, Sabine; Schmidt, Christian (2006): Abschlussbericht SSV-Ausschüsse. In: Jochen Franzke und Heinz Kleger (Hg.): Kommunalen Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams. Theoretische Reflektionen, zusammenfassende Thesen und Dokumentation eines begleitenden Projektseminars. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 120–148.

Heinelt, Hubert; Vetter, Angelika: Einleitung. In: Heinelt, Vetter (Hg.) 2008 – Lokale Politikforschung heute.

Holtkamp, Lars (2008): Bürgerhaushalt. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 222–235.

Jahncke, Guido; Kreutzer, Michael; Karbe, Daniel; Piffremont, Roman; Schnitger, Moritz (2006): Abschlussbericht Stadtverwaltung. In: Jochen Franzke und Heinz Kleger (Hg.): Kommunalen Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams. Theoretische Reflektionen, zusammenfassende Thesen und Dokumentation eines begleitenden Projektseminars. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 149–162.

Jann, Werner; Wegrich, Kai (2010): Governance und Verwaltungspolitik. In: Arthur Benz und Nicolai Dose (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2., aktualisierte und veränd. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch, 1), S. 175–199.

Lebensministerium (2004): Nachhaltige Entwicklung als integrative Herausforderung. Online verfügbar unter <http://www.governance.at/?pId=6>, zuletzt geprüft am 05.05.2018.

Mayntz, Renate (2002): Common Goods and Governance. In: Mayntz, Renate - Über Governance Institutionen. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, 62), S. 65–78.

Mayntz, Renate (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? . In: Mayntz, Renate - Über Governance. Institutionen. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, 62), S. 41–52.

Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. In: Mayntz, Renate Soziale Dynamik und politische Steuerung Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 29),S. 186–208.

Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Mayntz, Renate Soziale Dynamik und politische Steuerung Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 29),S. 263–294.

Mayntz, Renate (2010): Governance im modernen Staat. In: Arthur Benz und Nicolai Dose (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2.,

aktualisierte und veränd. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch, 1), S. 37–47.

Mayring, Philipp; Fenzel, Thomas (2014): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Nina Baur und Jörg Blasius (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 543–556.

Papadopoulos, Yannis (2010): Governance und Demokratie. In: Arthur Benz und Nicolai Dose (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2., aktualisierte und veränd. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch, 1), S. 225–245.

Rodrigues Mororó, Rogerio (2014): Der demokratische Mythos Porto Alegre. Widersprüche und Wirklichkeit eines partizipativen "Planungsmodells". Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 2013. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 45).

Salheiser, Axel (2014): Natürliche Daten: Dokumente. In: Nina Baur und Jörg Blasius (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 813–827.

Stab, Uwe (2006): Verwaltung als Hemmnis: Ein Erfahrungsbericht. In: Jochen Franzke und Heinz Kleger (Hg.): Kommunalen Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams. Theoretische Reflektionen, zusammenfassende Thesen und Dokumentation eines begleitenden Projektseminars. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 206–214.

Stadt Potsdam: Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 02.11.2005; TOP Ö 4.13. Online verfügbar unter <https://egov.potsdam.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=7457&options=4#searchword>, zuletzt geprüft am 24.05.2018.

Stadt Potsdam: Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 05.05.2004; TOP Ö 6.11. Online verfügbar unter <https://egov.potsdam.de/bi/to020.asp?TOLFDNR=19745#allrisAE>, zuletzt geprüft am 24.05.2018.

Stadt Potsdam: Kleine Anfrage; Drucksache Nr. 06/SSV/0557. Online verfügbar unter [https://egov.potsdam.de/bi/\\_\\_\\_tmp/tmp/45081036818650283/818650283/00227914/14.pdf](https://egov.potsdam.de/bi/___tmp/tmp/45081036818650283/818650283/00227914/14.pdf), zuletzt geprüft am 24.05.2018.

Stadt Potsdam: Vorlage - 04/SVV/0944. Online verfügbar unter <https://egov.potsdam.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=6206&options=4#searchword>, zuletzt geprüft am 24.05.2018.

Stockmann, Reinhard (Hg.) (2000): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. 1. Aufl. Opladen: Leske und Budrich (Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Bd. 1).

Stockmann, Reinhard; Meyer, Wolfgang (2010): Evaluation. Eine Einführung. Opladen, Stuttgart: Barbara Budrich; UTB GmbH (UTB, 8337).

Tilly, Charles (1984): Big structures, large processes, huge comparisons. New York: Russell Sage Foundation (Russell Sage Foundation 75th anniversary series).

Weise, Sebastian (2007): Bürgerhaushalt in Berlin. Das Bürgerhaushaltsprojekt des Bezirkes Lichtenberg. Zugl.: Potsdam, Univ., Diplomarbeit, 2006. Berlin: Lit-Verl. (Region - Nation - Europa, 47).

Wollmann, Hellmut (2000): Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik- und -modernisierung- zwischen Analysepotential und -defizit. In: Reinhard Stockmann (Hg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. 1. Aufl. Opladen: Leske und Budrich (Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Bd. 1), S. 195–231.

## 6.2 Eigenständigkeitserklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen der Arbeit, die wortwörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit habe ich in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt.

13.06.2018

-----