

Universität Potsdam

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Bachelorarbeit zu:

**„Die Rolle der Verwaltung beim
Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg“**

Eine Untersuchung der Entwicklung der Rolle der Verwaltung
beim Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg aus deren Sicht

Vorgelegt bei:

Prof. Dr. Jochen Franzke (Erstgutachter)

Apl. Professur für Verwaltungswissenschaft

Prof. Dr. Heinz Kleger (Zweitgutachter)

Lehrstuhl für Politische Theorie

Eingereicht von:

Robert Pietsch

7. Semester Politik- und Verwaltungswissenschaft, Matrikelnummer: 741923

Email: rpietsch@uni-potsdam.de

*„Nicht alle Reformen kosten Geld, und nicht alles,
was Geld kostet, ist deshalb schon eine Reform.“*

Helmut Schmidt

1. Einleitung	1
2. Theoretische Grundlage	3
2.1. <i>Begriffe</i>	3
2.1.1. Bürgerkommune	3
2.1.2. Bürgerhaushalt	5
2.2. <i>Der Policy Cycle</i>	9
3. Hauptteil: Rolle der Verwaltung beim Bürgerhaushalt in Lichtenberg	13
3.1. <i>Lichtenberg auf dem Weg zur Bürgerkommune</i>	13
3.2. <i>Der Bürgerhaushalt Lichtenberg</i>	17
3.2.1 Strukturen des Bürgerhaushaltes 2007	22
3.2.2 Entwicklung des Bürgerhaushaltes bis 2012	25
4. Zusammenfassung	28
5. Literatur- und Quellenverzeichnis	32
6. Selbstständigkeitserklärung	34

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Typisierung von Bürgerbeteiligung	7
Abbildung 2: Der idealtypische Policy Cycle	10
Abbildung 3: Die Gremien des Bürgerhaushaltes Lichtenberg 2007	23

1. Einleitung

Bürgerhaushalte sind ein hervorragendes Verfahren, den Bürger an der Ausgestaltung seines kommunalen Lebensraums teilhaben zu lassen. Sie ermöglichen den Austausch von Wissen zwischen Politik, Verwaltung und dem Bürger und können so zu besseren, nach den Bedürfnissen der Bevölkerung ausgerichteten Politikergebnissen führen. Das kann zu einem Miteinander zwischen den drei Akteuren führen anstatt zu einem Regieren gegen eine lokale Bevölkerung. Zudem können Bürgerhaushalte zu einer erhöhten Legitimation der Politikergebnisse führen. Denn gerade in einer Zeit in der die Parteimitgliedschaften zurück gehen und sich spontan lokale Initiativen bilden, welche für konkrete Veränderungen eintreten, sollte über neue Beteiligungsmodelle in der politischen Landschaft Deutschlands nachgedacht werden. Bürgerhaushalte können einen Beitrag leisten, die Bevölkerung verstärkt politisch mit einzubeziehen.

Jedoch haben Bürgerhaushalte noch mehr Effekte, als nur ein Verändern der Politikergebnisse. Sie können den Bürger an der Politikformulierung und dessen Implementation beteiligen. Dies sind in Deutschland Phasen, an denen die Verwaltung einen großen, wenn nicht gar den bestimmenden, Anteil trägt. Daher kann der Bürger in diesen Phasen nur stärker integriert werden, wenn das Verfahren nicht gegen die Verwaltung läuft, sondern diese mitnimmt auf dem Weg zu einer aktiven Bürgerschaft. Deswegen soll in dieser Arbeit untersucht werden, wie sich die Rolle der Verwaltung im Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg wandelt und wie dieser Prozess von der Verwaltung wahrgenommen wird.

Der Bezirk Berlin-Lichtenberg und dessen Bezirksverwaltung wurden nicht nur aufgrund einer regionalen Nähe oder aufgrund des Vorzeigebürgerhaushaltes in Lichtenberg, der in einer Vielzahl der deutschen Literatur zu Bürgerhaushalten angeschnitten wird, ausgewählt. Der Grund liegt viel mehr in der Verwaltung selbst. In einem Vorgespräch wurde deutlich, dass diese den Prozess mit angestoßen hat und von ihm weiterhin begeistert ist. Diese Offenheit gegenüber Neuem und der damit einhergehenden Bereitschaft auf Veränderung entsprechen nicht dem weit verbreiteten Bild von Verwaltung, wonach diese Prozesse ungern ändern. Dieses Bild wurde schon in der Einführungsvorlesung Verwaltungswissenschaft geprägt und als größtes Hindernis für Reformen der Satz: „Das haben wir schon immer so gemacht“, als Beispiel aufgeführt. Dieses Denken scheint in der Lichtenberger Bezirksverwaltung nicht ausgeprägt zu sein. Genau deshalb soll in der Arbeit die Rolle und Sicht der Verwaltung untersucht werden, auch um ein Beispiel zu geben, wie modernes Verwaltungsdenken aussehen und wohin es führen kann.

Zur Untersuchung wurde in der Arbeit der Policy Cycle als Modell gewählt, da er ermöglicht die Politik und Verwaltung nicht nur als Blackbox zu sehen, welche Anreize von außen erhält und mit fertigen Ergebnissen reagiert. Es soll gerade der Prozess dazwischen beobachtet werden. Zudem eignet er sich den Einfluss und die Rolle der Verwaltung nicht ausschließlich im gesamten Prozess zu beschreiben, sondern auf einzelne Phasen aufgeschlüsselt. Nach einer kurzen Einleitung in den Policy Cycle wird die Rolle der Verwaltung bei der Initiierung und dem ersten Bürgerhaushalt in Lichtenberg in den Phasen des Policy Cycle dargestellt. Dann werden die Jahre dazwischen zusammengefasst und es wird versucht ein Bild der Verwaltung im Prozess der Gegenwart zu zeigen. Dadurch können die Veränderungen insgesamt deutlich gemacht werden. Eine Betrachtung Schritt für Schritt, also Jahr für Jahr, könnte die Ergebnisse bereichern, würde aber der Rahmen einer Bachelorarbeit sprengen. Es wäre zudem inhaltlich sehr anspruchsvoll, da in Lichtenberg pro Jahr drei Bürgerhaushalte parallel in verschiedenen Phasen am Laufen sind und außerdem ein Prozess, wie den Bürgerhaushalt, in Jahre zu zerstückeln den fließenden Übergängen und Lerneffekten nicht immer gerecht wird.

Des Weiteren wird in der Arbeit der Begriff des Bürgerhaushaltes näher erläutert und die derzeit gängigen Einordnungen und Definitionen gezeigt, um so später auch den Lichtenberger Bürgerhaushalt einzuordnen. Da der Begriff Bürgerkommune im Allgemeinen und auch in Lichtenberg eng mit dem Bürgerhaushalt verbunden ist, gehört es zu einer sauberen Betrachtung das Modell der Bürgerkommune darzustellen und ebenfalls auf Lichtenberg anzuwenden. Da der Policy Cycle als theoretischer Ansatz gewählt wurde, um die Rolle der Verwaltung in verschiedenen Phasen betrachten zu können, kann mit ihm auch im Umkehrschluss die Bürgerbeteiligung in die Phasen des Politikprozesses aufgeschlüsselt werden. Dies wird in der Arbeit versucht, um so die Rollen der Bürgerschaft noch genauer einzuordnen.

Dem Thema wird sich in der Arbeit u.a. mit Interviews von Mitgliedern aus der Verwaltung Lichtenberg und gleichzeitig wichtigen Akteuren des dortigen Bürgerhaushaltes genähert. Zudem werden Dokumente der Bezirksverwaltung verwendet. Auch viele der wissenschaftlichen Beiträge zum Bürgerhaushalt Lichtenberg haben ein Teil ihrer Quellen in Interviews und den Dokumenten der Verwaltung. Daher ist der Blickwinkel auf den Prozess klar durch Verwaltung geprägt. Sicher würde sich ein umfassenderes Bild ergeben, wenn auch Interviews mit lokalen Politikern und vor allem mit engagierten und nicht engagierten Bürgern Teil der Untersuchung gewesen wäre. Da diese vielen Blickwinkel aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen würden, beschränkt sie sich darauf ein umfassendes Bild aus der Sicht der Verwaltung zu zeichnen.

2. Theoretische Grundlage

2.1. Begriffe

2.1.1. Bürgerkommune

Der Begriff Bürgerkommune wird derzeit in der kommunalen Ebene Deutschlands häufig gebraucht, um eine bürgernahe Modernisierung auszudrücken. Oft reicht schon ein beliebiges Beteiligungsprojekt, um dieses neue Leitbild auszurufen oder es zum Ziel zu erklären (Herzberg 2009, S. 50 f., S. 54).

Ein gemeinsamer Nenner beim Konzept der Bürgerkommune ist die Wandlung der Rolle des Bürgers, weg vom ausschließlichen Empfänger von Leistung, hin zu einem engagierten Akteur. Der Akteur hat nicht nur Interesse an öffentlichen (Dienst-) Leistungen, sondern verfügt über Wissen, dass der Verwaltung helfen kann, die zu erbringenden Leistungen effektiver zu gestalten (Herzberg 2009, S. 52). Das Einholen von Wissen geht einher mit einer Beteiligung der Bürger in den Prozess der Problemlösung. An welchen und wie viele Ebenen der Bürger beteiligt wird, ist unterschiedlich (Herzberg 2009, S. 51 f.).

Betrachtet man als Ebenen der Problemlösung von Verwaltung und Politik die Phasen des Policy Cycle, kann der Bürger durch sein Mitteilen von Wissen in der Phase der Problemdefinition und des Agenda Settings mitwirken. Durch Unterbreitung von Lösungsvorschlägen in einem partizipativen Rahmen (z. B. durch Versammlungen) kann er an der Politikformulierung mitwirken. Des Weiteren kann die Verwaltung Kompetenzen abgeben und den Bürger oder Vereine an der Umsetzung eines Programms beteiligen, also in die Phase der Politikimplementierung einbeziehen. Letztlich kann durch regelmäßig und systematisch eingeholtes Wissens auch eine Politikevaluation, und gegebenenfalls auch Terminierung, stattfinden. Der Bürger kann an dem kompletten Prozess des Policy Cycle beteiligt werden.

An welcher Stelle er beteiligt wird, muss nicht mit seinen Einflussmöglichkeiten einhergehen. Je nachdem wie intensiv die Bürgerschaft beteiligt wird, nimmt sie unterschiedliche Rollen ein. Der Bürger kann Nutznießer oder auch Kunde sein. Die Verwaltung versucht ihre Leistung, vorab durch Umfragen und im Nachhinein durch Rückfragen, auf die Bedürfnisse des Bürgers auszurichten. Wird der Bürger darüber hinaus aktiv und nimmt der Verwaltung Aufgaben ab, die für die Kommune erbracht werden müssen, oder trägt durch Projekte zum

Gemeinwohl bei, kann vom Leistungsträger oder Leistungserbringer gesprochen werden. Eine andere Rolle ist die des Verwalters. Als Verwalter kann der Bürger die Implementierung mitgestalten oder planen. Er setzt als Leistungserbringung für die Kommune nicht nur Projekte um, sondern plant diese auch. In der vierten Rolle tritt der Bürger als Entscheider auf. Dies kann direktdemokratisch geschehen (Franzke u. Kleger 2010, S. 37; Weise 2007, 12 f.).

Zwei Sachverhalte machen vor allem die letzte Rolle schwer erreichbar, bzw. nicht klar abgrenzbar. Zum einen wird es mit zunehmender Einbeziehung des Bürgers, bis hin zu einer Entscheidungskompetenz, schwerer ihn vom politisch-administrativen System zu trennen. Zum anderen kann letztlich der Bürger in einer repräsentativen Demokratie nur eine Empfehlung aussprechen¹, denn die gewählten Repräsentanten haben das legitime Mandat für die Bürgerschaft zu entscheiden.

Die Entstehung des Leitbildes der Bürgerkommune fußt nicht nur auf einem Streben nach Verbesserung der Verwaltungsleistung am Bürger oder auf den demokratiethoretisch getragenen Idealen, von mehr direkter Demokratie. Die Entstehung ist maßgeblich getrieben durch Probleme in verschiedenen Teilen des politisch-administrativen System, welche durch Umdenken und Modernisierung behoben werden sollen (Herzberg 2009, S. 53). Durch die Anwendung des Leitbildes sollen die Schwierigkeiten behoben werden. Daraus entstehen die Ziele der Bürgerkommune. Diese lassen sich in fünf Dimensionen einordnen:

- Höhere Bürgerzufriedenheit
- Mehr Teilnahme am demokratischen Prozess
- Steigerung der Identifikation mit der Gemeinde
- Bessere Verwendung der Ressourcen und damit Entlastung des Haushaltes
- Effektivere Politikergebnisse (Weise 2007, S. 11 f.).

Eine klare Definition der Bürgerkommune fällt schwer. Bei der Untersuchung einer Kommune kann man diese mit drei Ansätzen betrachten, erstens die Phase der Partizipation im Politikprozess, zweitens die Intensität der Einbeziehung in den Prozess und drittens welche Ziele damit erreicht werden sollen.

Das Extrem der Bürgerkommune wäre hiernach jene, bei der die Bürgerschaft in jeder Phase als Entscheider, Organisator und Leistungserbringer auftritt. Dabei stellt sich jedoch die Frage, was dann in einem Dreieck aus Politik, Verwaltung und Bürger die anderen beiden Ecken ausgestalten sollen. Zudem ist unklar, ob damit die dritte Betrachtungsebene, die

¹ Bürgerentscheide werden an dieser Stelle als Sonderfall nicht betrachtet

Ziele, erreicht werden. Dieses Beispiel zeigt, dass die Stärke der Partizipation nicht nur von den lokalen Gegebenheiten und den damit entstehenden Zielen einer Bürgerkommune abhängt, sondern auch normativ ist. Daher kann man an der Systematisierung eher sehen, an welchen Stellen der Bürger wie beteiligt ist und vor allem an welchen nicht. Dadurch können Veränderungen beobachtet und beschrieben werden oder in einem nächsten Schritt auch gezielt angegangen werden.

2.1.2. Bürgerhaushalt

Bürgerhaushalte sind ein aktuelles Thema der Verwaltungswissenschaft und stehen im Kontext von Bürgerbeteiligung und Verwaltungsmodernisierung im Blickpunkt. Sie sind nicht nur Gegenstand der wissenschaftlichen Debatte, sondern auch in der Praxis eine aufmerksam begleitete Methode. Es gibt viel aktuelle Literatur, Internetportale und konkrete Anwendungsbeispiele, zudem fand im Jahr 2010 ein internationaler Kongress zu Bürgerhaushalten in Berlin statt, in dem Wissenschaftler, Politiker, Verwaltungsmitarbeiter und Bürger zusammentrafen.

Bürgerhaushalte sind nicht nur in der aktuellen wissenschaftlichen Betrachtung, da sie einen Lösungsansatz für aktuelle Probleme der kommunalen Politiklandschaft bieten, sondern auch, da dieses Modell relativ jung ist und somit noch nicht lange betrachtet werden konnte.

Der erste Bürgerhaushalt entstand in Porto Alegre, einer Millionenstadt in Brasilien, als dort 1988 ein Linksbündnis die Wahlen gewann. Das erste Mal wurde 1989 eine Bürgerbeteiligung am Haushalt durchgeführt und in einem Prozess bis zum Jahr 1992 zum Modell des Bürgerhaushalts entwickelt (Franzke u. Kleger 2010, S. 9; Herzberg 2006, S. 40; Sintomer 2010, S. 32). Von Porto Alegre verbreitete sich dieses Modell Mitte der 90er Jahre über Lateinamerika (Franzke u. Kleger 2010, S. 12f). In Europa nahm die Zahl um die Jahrtausendwende stark zu (Franzke u. Kleger 2010, S. 13, 43; Sintomer 2010, S. 72). Seit der Entwicklung des Modells nimmt seine Zahl weltweit stark zu (Sintomer 2010, S. 36 ff., 43 ff.).

Dieser Erfolg legt nahe, dass Bürgerhaushalte ein geeignetes Instrument zur Bürgerbeteiligung sind, fußt aber auch auf die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Modells, wodurch es auf regionale Gegebenheiten angepasst werden kann und

Lernprozesse ermöglicht werden. Diese Eigenschaften macht es, neben der Aktualität, schwer eine eindeutige Definition zu finden, die der Vielfalt der Ausprägungen gerecht wird, jedoch trotzdem einen Rahmen bildet. Ein Ansatz hierfür wurde 2006 in dem Artikel „Von Porto Alegre nach Europa, Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts.“ vorgestellt (Sintomer 2006, S. 192 f.) und in „Der Bürgerhaushalt in Europa - eine realistische Utopie?“ (Sintomer 2010, S. 42 f.) weiterentwickelt.

Die Autoren bieten folgende Kriterien an:

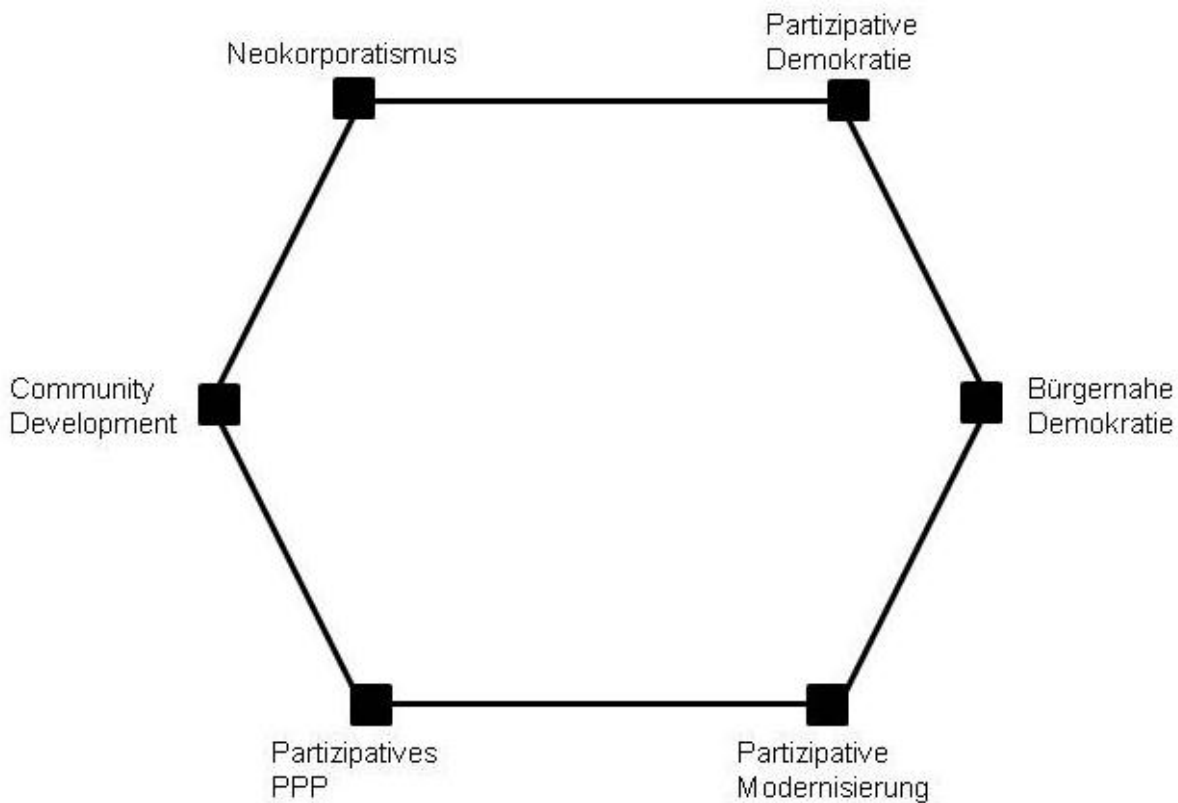
- Die Bürgerbeteiligung betrifft finanzielle Angelegenheiten. Dies nicht nur indirekt, da die Folgen der Beteiligung und die Beteiligung selbst finanziert werden müssen, sondern im Bürgerhaushalt steht das Finanzielle im Mittelpunkt des Prozesses und ist begrenzt.
- Die Beteiligung findet auf einer mit eigenen legislativen und exekutiven Organen ausgestatteten Ebene statt.
- Diese Beteiligung ist auf einen längeren Zeitraum und Wiederholung ausgelegt und nicht ein sporadisches oder einmaliges Abstimmen zu Haushaltsfragen.
- Die Beteiligung findet explizit im Rahmen des Bürgerhaushaltes statt und nicht als Teil der normalen Bürgerbeteiligung bei Sitzungen oder Einbeziehung der Bürger in Verwaltungsvorgänge.
- Abschließend wird Rechenschaft abgelegt (Franzke u. Kleger 2010, S. 15; Sintomer 2010, S. 42 f., 2006, S. 192 f; Weise 2007, 14 f.).

Die hier dargestellten Kriterien werden in der aktuellen Literatur genutzt. Sie bieten auf der einen Seite einen weiten Rahmen, um die Vielzahl von verschiedenen Verfahren zu fassen und bieten gleichzeitig jedoch eine Abgrenzung gegenüber anderen Verfahren der Bürgerbeteiligung, wie die Bürgerbudgets, Befragungen oder Bürgerentscheide.

Um Bürgerhaushalte und Bürgerbeteiligung besser bestimmbar zu machen, nehmen die Autoren der oben aufgeführten Kriterien eine Typisierung von Bürgerbeteiligung vor, in welche Bürgerhaushalte eingebettet werden. Dabei benutzten sie zum Einordnen sechs Typen, Neokorporatismus, partizipative Demokratie, bürgernahe Demokratie, partizipative Modernisierung, partizipatives Public Private Partnership (kurz PPP) und Community Development. In diese Typen ordnen sie Bürgerhaushalte in Europa ein, da sich jedoch einzelne Bürgerhaushalte nicht starr einem Modell zuordnen lassen und es zudem meist einen Lern- und Anpassungsprozess gibt, werden die Typen in einem regulären Hexagon

angeordnet. Die Bürgerhaushalte können je nach Eigenschaften eingeordnet werden und optional mit einer durch einen Pfeil gekennzeichneten Bewegung verfeinert werden (Sintomer 2010, S. 239 ff.).

Abbildung 1: Typisierung von Bürgerbeteiligung



Quelle: Sintomer 2010, S. 248.

Lichtenberg befindet sich in dem Modell zwischen partizipativer Modernisierung und bürgernaher Demokratie mit einer Bewegung weg von partizipativer Modernisierung hin zur bürgernahen Demokratie und partizipativen Demokratie.

Die beiden Typen der derzeitigen Lage werden später genauer betrachtet. Vorab sollen die vier anderen Typen kurz beschrieben werden, um den Begriff Bürgerhaushalt umfassend beschrieben zu haben.

Neokorporatismus (oder Neo-Korporatismus) ist eine politische Theorie, die auf Zusammenarbeit von großen gesellschaftlichen Gruppen (wie Verbänden und Gewerkschaften) und der Verwaltung setzt. Diese erhält dadurch zusammengefasste allgemeine Interessen und kann auf diese gefußte Entscheidungen leichter durchsetzen.

Den Gruppen werden hierfür spezielle Rechte zugebilligt um diese Interessen zu organisieren (Hradil 2005, S. 82). In der Typisierung der Bürgerhaushalte ist mit Neokorporatismus ein sehr exekutivlastiges Verfahren gemeint. Es soll ein Konsens durch Befragen der relevanten größeren Gruppen erreicht werden, nicht eine engagierte und durchsetzungsfähige Bürgerschaft (Sintomer 2010, S. 256 f.).

Partizipative Demokratie ist ein Konzept, welches die repräsentative Demokratie durch direkte Beteiligung der Bürger verändern soll. Hierbei sollen die Bürger an der Macht beteiligt werden. Es zielt dabei auf die Entstehung einer vierten Gewalt, der aktiven Bürgerschaft ab (Herzberg 2001, S. 8 f., S. 38; Sintomer 2010, S. 248 f.). In dem Sechsfeldkonzept der Bürgerhaushalte meint der Begriff vor allem eine starke Beteiligung der Bürgerschaft bis in die unteren Schichten hinein und soll so für mehr soziale Gerechtigkeit sorgen (Sintomer 2010 S. 248 ff.).

Das Model des partizipativen PPP ist im Sechseck die Gegenseite zur partizipativen Demokratie. Hier ist die Wirtschaft ein weiterer Akteur neben dem Bürger. Zu ihr sucht die Verwaltung den Kontakt, um sie in eine Beteiligung am Gemeinwohl einzubeziehen. Dabei soll die Wirtschaft Kapital zur Verfügung stellen und dafür ein stärkeres Gestaltungsrecht bekommen. Dadurch verliert der Bürger als dritter Akteur an Bedeutung und kann nicht die vierte Gewalt bilden (Sintomer 2010, S. 253 ff.).

Community Development ist eine Gemeindeentwicklung von unten. Der Bürger übernimmt hier die aktive Rolle. Er ist selbst in der Lage, eventuell mit Hilfe von NGOs, Projekte zu realisieren, Dadurch kann er der Verwaltung auf Augenhöhe begegnen und so als vierte Macht auftreten. Dadurch ist der repräsentative Staat oft selbst in seinen Möglichkeiten beschränkt (Sintomer 2010, S. 255 f.).

Partizipative Modernisierung

Bei der partizipativen Modernisierung liegt der Fokus auf der Modernisierung der Verwaltung. Dies ist vor allem im Rahmen der aktuellen Modernisierungstheorien des New Public Management zu sehen. Die Verwaltung soll bürgerbezogener (oder kundenorientierter) arbeiten. Hierbei ist ein enger Kontakt zum Bürger ein geeignetes Mittel, um für diesen eine bessere Leistung zu erbringen.

An dieser Stelle kommt die Partizipation in das Modell. Bei der partizipativen Modernisierung steht nicht die aktive Bürgerschaft und ihr Engagement im Vordergrund, sondern die Verwaltung, welche es zu optimieren gilt. Im Rahmen der Bürgerhaushalte kann durch Befragung der Bürger zur Aufstellung des Haushaltes und eine damit verbundene

Priorisierung von Projekten zu einem effizienten Einsetzen der Mittel und einem effizienten Arbeiten der Verwaltung führen (Sintomer 2010, S. 252 f.).

Da in diesem Modell das Zentrum bei der Verwaltung liegt, handelt es sich um einen Prozess von dieser ausgehend. Es wird an den Bürger herangetragen, denn die Verwaltung strebt dessen Beteiligung als eine Form der Beratung an. Daher fällt es schwer, eine autonome Bürgerschaft zu bilden, welche eine vierte Gewalt wird (Sintomer S. 252 f.).

Bürgernahe Demokratie

In dem Modell der bürgernahen Demokratie versucht der Staat ebenfalls eine starke Nähe von Bürger und Verwaltung herzustellen. Dies geschieht um den Staat auf der kommunalen Ebene handlungsfähiger zu gestalten. Jedoch ist der Ausgangspunkt, anders als bei der partizipative Modernisierung, nicht eine angestrebte Modernisierung der Verwaltung und muss auch nicht mit einer solchen einhergehen. Da das Ziel eine stärkere Leistungsfähigkeit auf der lokalen Ebene ist, sind die Instrumente bei Bürgerhaushalten eher beratend, wie durch Einbeziehen von schon vorhandenen lokalen Gruppen und Losverfahren. Da diese Aktionen vom Staat ausgehen, bleibt er auch Entscheider im Prozess und somit ist ein Herausbilden einer vierten Gewalt nicht angestrebt, denn das Aktivieren der Bürgerschaft ist nicht Ziel des Verfahrens (Sintomer 2010, S. 250 ff.).

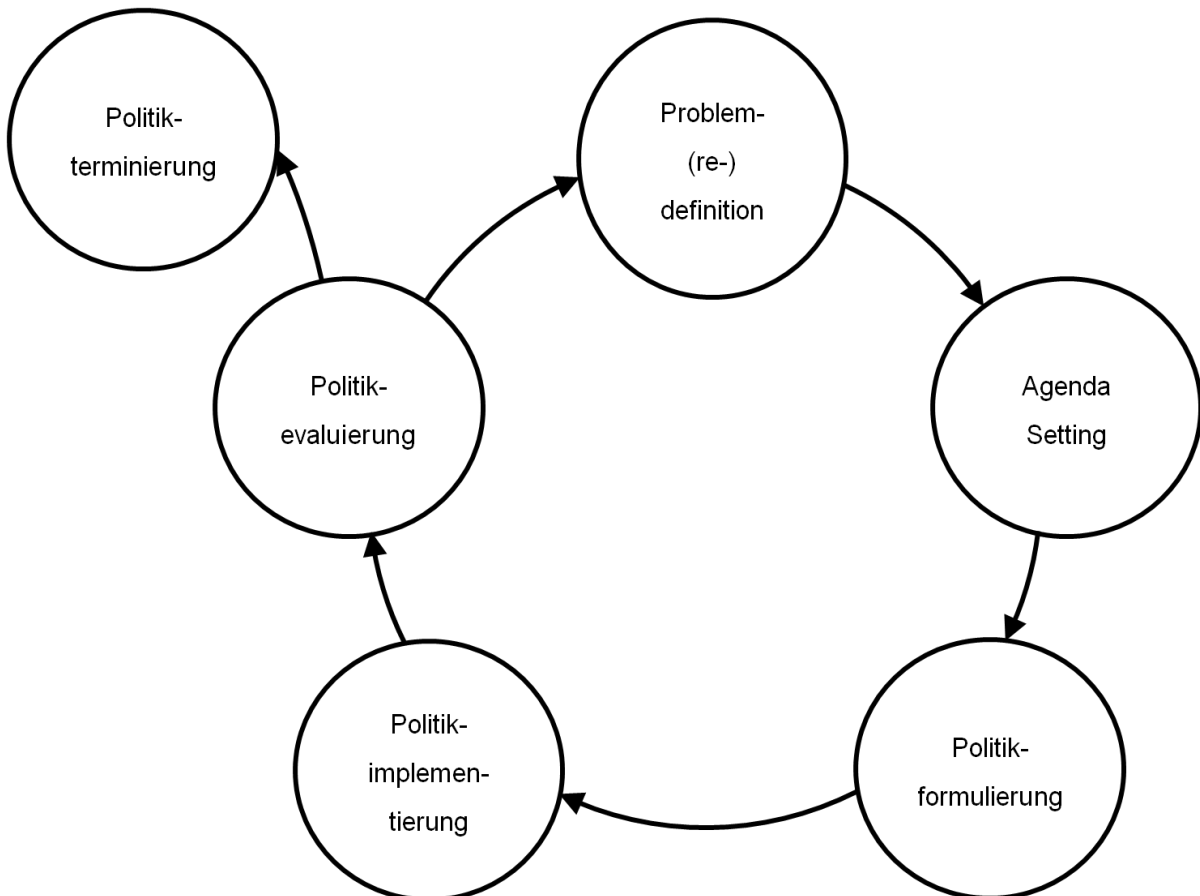
2.2. Der Policy Cycle

Der Policy Cycle, auch Politikzyklus genannt, ist eine Theorie, die den Prozess der Politikgestaltung in einzelnen Phasen darstellt. Der Zyklus an sich besteht aus fünf Schritten: die Problemdefinition, das Agenda Setting, die Politikformulierung, die Implementierung der Politik und die Evaluierung. Der Prozess kann anschließend wieder bei einer erneuten Problemdefinition beginnen oder optional, in einen sechsten Schritt, terminiert werden. Dieser lineare Ablauf ist ein idealtypisches Modell, welches dazu dienen soll den Prozess der Politikgestaltung (oder Policy Making) zu zerlegen und so auch als Prozess zu verstehen, anstatt ausschließlich die Probleme und folgenden Ergebnisse zu betrachten.

Da die Realität selten idealtypisch verläuft, können auch Schritte ausgelassen werden, wie die Politikevaluierung oder -verschmelzung. Da der Policy Cycle eine Untersuchung der Politikgestaltung im politisch-administrativen System erlaubt, eignet er sich bei Untersuchungen der Executive und hat sich daher in der Policy-Forschung durchgesetzt.

Zudem ermöglicht das Modell durch die Zerlegung eine Betrachtung, wann Akteure wie stark involviert sind. Außerdem lässt es die „inside initiation“ und die „mobilisation“ zu, also auch das Anstoßen von Politikprozessen aus Politik und Verwaltung heraus (Jann und Wegrich 2009, S. 84 f., 88, 104 f.).

Abbildung 2: Der idealtypische Policy Cycle



Quelle: Jann und Wegrich 2009, S. 86.

Die Phase, in der der Anstoß geschieht, ist die *Problemdefinition*. Erst wenn ein Problem als solches erkannt und als Lösungsaufgabe der Politik zugeordnet ist, kann der Prozess zu einer Behebung beginnen. Ein Problem im Sinne des Modells muss nicht neu sein, es kann auch ein bereits politisch behandelter Sachverhalt sein, der jedoch nicht als zufriedenstellend abgearbeitet angesehen wird oder noch Verbesserungspotenzial birgt und deshalb neu definiert wird. Ist das Problem erkannt, muss es in das politische Blickfeld gerückt werden (Jann und Wegrich 2009, S. 85).

Das *Agenda Setting* wird als die „Auswahl und Festlegung derjenigen sozialen Phänomene, die vom politischen System als bearbeitende Probleme betrachtet werden“ (Jann und

Wegrich 2009, S. 101) definiert. Eine Agenda kann sowohl öffentlich als auch intern sein. Die Agenda stellt auch eine Begrenzung der behandelten Sachverhalte da. Nicht jedes Problem schafft es auf die Tagesordnung, was nicht zwingend mit der Wichtigkeit des Problems zusammenhängt, sondern auch mit der Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Akteure. Ebenfalls ist das Ignorieren von Problemen ein Phänomen, das betrachtet werden kann (Jann und Wegrich 2009, S. 85 ff.).

Die auf die Agenda gesetzten Probleme werden in der nächsten Phase, der *Politikformulierung*, von Politik und Verwaltung bearbeitet und letztlich Lösungsansätze entschieden. Dieses Bearbeiten sollte nicht als eine einzelne Aktion betrachtet werden, sondern ist ein Arbeits- und Abstimmungsprozess oft verschiedenster Akteursnetzwerke. Zu diesen Akteuren können neben Parlamentariern und Verwaltungsmitarbeitern auch Interessengruppen oder Experten angehören. Zusätzlich ist der Lösungsprozess noch materiellen und politischen Restriktionen unterworfen (Jann und Wegrich 2009, S. 89 ff.).

Ist es unter den gegebenen Bedingungen zu einem Lösungsansatz gekommen, wird dieser in der *Implementationsphase* umgesetzt. Diese Phase wurde in der Politikwissenschaft lange nicht näher betrachtet, da die Bürokratie in einer idealisierten Vorstellung keine Eigeninteressen verfolgt, sondern nur die Vorgaben der Politik umsetzt. Jedoch führen verschiedene Gegebenheiten, wie ein doch vorhandenes Eigeninteresse einzelner Mitarbeiter als auch ganzer Ministerien, die Prinzipal-Agent-Problematik, ein differentes Verständnis der Programmkonkretisierung oder die Art der Durchführung und Organisation, zu einer schwer vorhersehbaren Implementation der beschlossenen Politik (Jann und Wegrich 2009, S. 94 ff.).

Anschließend folgt im Modell die *Evaluierung*, welche in der Praxis auch prozessbegleitend stattfinden kann. Evaluierung im Sinne des Modells ist die „Überprüfung der direkten Wirkungen und indirekten Auswirkungen staatlicher / öffentlicher Aktivitäten“ (Jann und Wegrich 2009, S. 101). Die Aktivität sollte Wirkung entfalten, da sie auf Grundlage eines Problems initiiert wurde, daher wird die Wirkung auch an dem formulierten Ziel gemessen.

Mit Überprüfung, welche in dieser Phase stattfindet, ist nicht ausschließlich eine wissenschaftliche Evaluation gemeint, sie findet viel mehr durch die Öffentlichkeit, Interessenverbände, politischer Kontrolle der Verwaltung und die Kontrolle dessen durch die Opposition statt.

Die Überprüfung kann zum einem zu dem Ergebnis kommen, dass ein Problem nicht gelöst wurde und es so erneut definiert werden muss, also der Prozess mit den erworbenen Erkenntnissen erneut begonnen werden soll. Es kann sich aber auch zeigen, dass eine

Maßnahme sehr erfolgreich ist und verstärkt oder optimiert fortgeführt werden sollte (Jann und Wegrich 2009, S. 97 ff.).

Zum anderen kann die Auswertung des Prozesses auch zu einer *Terminierung* der politischen Maßnahme führen. Dafür können, neben der Lösung eines Problems, auch zugenommene finanzielle Restriktionen oder ein verschobenes öffentliches oder internes Interesse, wodurch das Problem beim erneuten Agenda-Setting-Prozess nicht mehr auf die Tagesordnung kommt, verantwortlich sein (Jann und Wegrich 2009, S. 99 ff.).

Die Rolle der Verwaltung und deren Einfluss im Policy-Cycle ist zentral. Zum einen rückt hier auch die Möglichkeit der *inside initiation* und *mobilisation* in den Blickpunkt des Modells. Probleme und Anforderungen werden nicht nur von außen an die Politik und Verwaltung zur Lösung heran getragen, sondern können auch von dieser selbst auf die Agenda gesetzt werden. In den Bereich der *inside initiation* fallen zu dem Interessengruppen, die nicht über die Öffentlichkeit ihre Interessen auf die Agenda setzen, sondern auf einen stilleren Weg. Zudem wirkt die Verwaltung auch bei der Politikformulierung als einer der Akteure im Aushandlungsprozess mit, oft arbeiten mehrere Verwaltungseinheiten an einem Problem (Jann und Wegrich 2009, S. 85 ff.) und haben außerdem einen Wissensvorsprung. Somit ist die Verwaltung schon vor ihrer eigentlichen Schlüsselphase, der Implementierung, beteiligt am Politikprozess. In der Implementation hat sie durch die Prinzipal-Agent-Problematik weitere Einflussmöglichkeiten. Aufgrund dieser vielen Effekte, die dank des Fokus auf den Prozess im Modell beobachtbar werden, lässt sich mit ihm die Rolle der Verwaltung gut untersuchen.

Es sollte jedoch nicht vergessen werden, dass der Policy Cycle idealisiert ist. Deskriptiv lassen sich die Phasen nicht sauber trennen und sind nicht unbedingt zeitlich aufeinander folgend, sondern können parallel verlaufen. Auch verläuft ein Programm nicht isoliert, sondern etliche gleichzeitig, die parallel auch am gleichen Problem arbeiten oder der Lösung entgegen wirken können (Jann und Wegrich 2009, S. 102 f.).

3. Hauptteil: Rolle der Verwaltung beim Bürgerhaushalt in Lichtenberg

3.1. Lichtenberg auf dem Weg zur Bürgerkommune

Im Bezirk Lichtenberg ist der Bürgerhaushalt eingebettet in die Leitziele des Bezirkes eine Bürgerkommune zu werden. Er ist nicht das einzige Projekt, um nun eine Bürgerkommune auszurufen. Die Bezirksverwaltung möchte im Rahmen der Bürgerkommune der Bevölkerung mehrere direktdemokratische Ansätze bieten und so diese in die Entscheidungsfindung einbeziehen (Reich 2011). Das die Bürgerkommune in Lichtenberg über den Bürgerhaushalt hinausgeht, betont auch die Bezirksbürgermeisterin Christina Emmerich, „Dazu muss man sich verschiedene Beteiligungsmodelle einfallen lassen und die Bürgerschaft motivieren mitzumachen“ (Emmerich 2011). Schon bei der Konzepterarbeitung zur Bürgerkommune verstanden Politik und Verwaltung unter einer Bürgerkommune nicht nur ein Befragen oder direktdemokratisches Beteiligen, sondern auch das Einbeziehen von Bürgern und die Stärkung von Engagement (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2005, S. 2). Aus dem Ziel der Stärkung der Bürgerschaft ist inzwischen ein Fördern und Fordern von Beteiligung geworden, um das Wissen der Bevölkerung zu nutzen (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2008, S. 3). Das die Bürgerkommune nicht nur das Umfeld für den Bürgerhaushalt, sondern ein eigenständiges Konzept ist, wird auch deutlich durch den eigenen Rahmenplan der Bürgerkommune Berlin Lichtenberg (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2009).

Die Politik und Verwaltung versteht hierbei die Bürgerkommune als Prozess (Emmerich 2011). Dies wird vor allem klar, da zum einem bereits 2005 konzeptionell an diesem Modell gearbeitet wurde und auch in dem aktuellen Rahmenpapier weiterhin Ziele formuliert werden (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2009, S. 13 ff.).

Auch verfolgt die Lichtenberger Verwaltung die wissenschaftliche Debatte über Bürgerkommunen und kennt daher auch die möglichen Rollen der Bürger. Jedoch setzt sie andere Akzenten. So wird der Bürger als politischer Auftraggeber mit aufgenommen, dafür aber nicht als Entscheider gesehen (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2009, S. 10). Diese letzte Stufe wird als nicht vereinbar mit dem jetzigen parlamentarischen System angesehen (Emmerich 2011; Reich 2011). Also kann der Bürger derzeit die drei Rollen, die des Kunden, des Leistungsträgers und des Verwalters einnehmen.

Die vier Rollen, die der Bürger einnehmen kann, welche bei der theoretischen Betrachtung des Begriffes Bürgerhaushalt herausgearbeitet wurden, sollen hier angewendet werden.

Der erste Punkt wurde unter anderen durch eine Wandlung des Selbstverständnis der Verwaltung erreicht, die wiederum durch den Bürgerhaushalt und der Bürgerkommune angestoßen wurde. Die Verwaltung sieht den Bürger nicht mehr als „Bittsteller“, sondern nimmt ihn als jemand mit Erfahrungen wahr, dahingehend wurde das Anforderungsprofil der Verwaltungsmitarbeiter geändert (Emmerich 2011). Auch versucht die Verwaltung dem Bürger auf Augenhöhe zu begegnen. Es wird die Beteiligung des Bürgers gesucht, da die Verwaltung gelernt hat, dass dadurch weniger Beschwerden und Nacharbeitung erreicht werden können und „unangenehme“ Entscheidungen eher akzeptiert werden (Reich 2011). Weitere Instrumente sind Bürgerversammlungen, Fragestunden und andere Beteiligungsverfahren (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2009, S. 11, 13).

Die Politik und Verwaltung sieht den Bürger, gerade im Rahmen von ehrenschaftlichen Engagement und organisierter Bürgerschaft, als Leistungserbringer und versucht dies zu fördern (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2009, S. 11). Vor allem die organisierte Bürgerschaft in Form von Stadtteilzentren in freier Trägerschaft wird einbezogen und erbringt für den Bürgerhaushalt Dienstleistungen, wie das Erstellen von Flyern und das Entgegennehmen von Vorschlägen (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2010, S. 4, 7).

Die Stadtteilzentren sind auch maßgeblich beteiligt an der Rolle des Verwalters von Bürgerschaft. Diese Rolle lässt sich nicht immer sauber von der des Leistungserbringers trennen. Die Stadtteilzentren organisieren Treffen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft, übernehmen ein Großteil der Organisation der Bürgerversammlungen als Teil des Bürgerhaushaltes und auch als Beratung und Koordination der „Kiezfonds“ (ein Form von Bürger Budgets) sind die Stadtteilzentren zuständig. (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2010, S. 5 f., 2011; Emmerich 2011; Reich 2011).

Die Politik und Verwaltung Lichtenbergs ist sich der fünf Ziele der Bürgerkommune bewusst, sie zählen Akzeptanz, Effektivität, Solidarität, Effizienz und Demokratisierung explizit als Ziele der Bürgerkommune auf (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2009, S. 10). Jedoch ist der Punkt der Entlastung des Haushaltes nicht im Fokus der Bürgerkommune. Die Bürgermeisterin von Lichtenberg hält dies nicht für das Wichtige bei der Bürgerkommune, ihr geht es um ein effektiveres Einsetzen der Ressourcen im Sinne des Bürgers, bezweifelt dabei jedoch eine eigentliche Entlastung des Haushaltes (Emmerich 2011). Unabhängig von dieser Ansicht, meint auch der Leiter des Steuerungsdienstes, dass „der finanzielle Aspekt [...] ein natürlich sehr gerne genommene Begleiterscheinung [ist], aber nicht der Grund [sich in den

Prozess zur Bürgerkommune zu begeben]“ (Reich 2011). Er betont, dass auch beim Anstoßen des Prozesses nicht die knapper werdenden finanziellen Mittel im Vordergrund standen, sondern die Zufriedenheit der öffentlichen Leistung durch das Erhalten neuer Informationen von den Bürgern für die Verwaltung (Reich 2011).

Anschließend sollten die Beteiligung der Bürger in den Phasen der Politikgestaltung nach dem Konzept des Policy Cycle betrachtet werden.

Der Bürger hat die Möglichkeit sich mit Vorschlägen beim Bürgerhaushalt und der Kiezfonds an der Problemdefinition und dem Agenda Setting zu beteiligen. Zudem sehen die politisch-administrativen Akteure weitere Möglichkeiten, wie Gremien, Beiräte und Arbeitsgemeinschaften vor, um Bürgern direkt die Möglichkeit des Einbringens in diesen beiden Phasen zu geben (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2009, S. 8, 11 f.).

An der Politikformulierung ist der Bürger nicht in diesem Maß beteiligt. Im Rahmenkonzept zur Bürgerkommune werden vor allem konsultierende Beteiligungswege vorgeschlagen. Die im Bürgerhaushalt eingebrachten Vorschläge fallen in den Punkt der Problemdefinition und des Agenda Settings. Daraus erst macht die Verwaltung konkrete Beschlussvorlagen für die Bezirksverordnetenversammlung, welche letztlich die konkreten Maßnahmen beschließen muss. Daher ist an diesem Punkt eine konkrete Bürgerbeteiligung, die über konsultieren hinausgeht, nicht ersichtlich.

Bei der Implementation der Politik gibt es Ansätze der Beteiligung. Zum einem wird die organisierte Bürgerschaft, wie auch vorgesehen, in Form der Stadtteilzentren, mit Organisations- und Leistungsaufgaben betraut (Emmerich 2011; Reich 2011). Zum anderen werden bei den Kiezfonds finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, jedoch müssen die Bürger mit diesen selber ein Projekt verwirklichen. Demnach gibt es Ansätze, das die Bürger Politik auch implementieren können.

Auch in der Phase der Evaluation ist die Bürgerschaft beteiligt. Die Bezirksverordnetenversammlung muss einerseits Rechenschaft ablegen (Reich 2011). Andererseits finden jährlich Evaluationstreffen statt, welche auch zu neuen Politikergebnissen führen. So zog sich die Verwaltung aufgrund von Wünschen der Bürgerschaft aus dem Prozess des Bürgerhaushaltes als Organisator zurück und die Rolle wurde von der organisierten Bürgerschaft übernommen (Emmerich 2011, Reich 2011).

Somit ist der Bürger in vielen Politikphasen vertreten, jedoch in den meisten eher in der Rolle des Kunden, der Wissen und Wünsche äußert. Die Lichtenberger Verwaltung spricht hier auch vom „politische[n] Auftraggeber“ (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2009, S. 10). Eine

starke Rolle nimmt der Bürger vor allem in der Politikimplementierung ein, da er hier als Verwalter und Leistungserbringer tätig ist und somit der Verwaltung Aufgaben und Einflussmöglichkeiten abnimmt. Die Stärke der Beteiligung an dieser Phase wird auch dadurch deutlich, dass diese Änderung von der Bürgerschaft selber eingefordert wurde. Die Intensität der Beteiligung in den anderen Phasen, die durch Wissensbeisteuerung² geprägt sind, hängt zum einen von der Bereitschaft der Verwaltung ab, wie sehr sie sich als Dienstleister für den Bürger versteht. Hier sieht sich die Verwaltung in einem Prozess zu dieser Rolle hin (Emmerich 2011). Zum anderen hängt die Intensität davon ab, wie viel Zeit der Bürger für diese Beteiligung hat, ob er nur Wünsche abstimmen kann oder wirklich Wissen vermitteln kann. Hierfür war zu Beginn des Weges zur Bürgerkommune eher weniger Zeit im formalen Prozess vorgesehen, jedoch wurde dieses Problem im Prozess bereits angegangen (Sintomer 2010, S. 315), da das Wissen erwünscht ist (Reich 2011).

Betrachtet man nun insgesamt den Bezirk Lichtenberg, ist das Konzept der Bürgerkommune durchaus mit dem vergleichbar, was wissenschaftlich als Bürgerkommune bezeichnet werden kann und der Begriff ist nicht nur ein schmückendes Beiwerk. Zwar wird dem Bürger die Rolle des Entscheiders nicht zugebilligt, ansonsten jedoch kann der Bürger in allen Prozessen mitwirken und dies ist auch gewollt. Die Verwaltung hat gerade durch ihr Wissen, die Möglichkeit bei der Politikformulierung weiterhin eine bestimmende Rolle einzunehmen. Ansonsten wandelt sich die Rolle der Verwaltung, aus deren Sicht, eher zum Berater (Reich 2011). Dass der Bürger eine gleichberechtigte Rolle einnimmt, ist auch von der Bürgermeisterin gewollt. So sieht sie, das Ziel darin „ein Dreieck hinzukriegen, dessen Seiten gleich sind, zwischen Politik, Verwaltung, Bürgerschaft [...]“ (Emmerich 2011). Die Verwaltung hat die Ziele einer Bürgerkommune, bis auf den finanziellen Aspekt. Sie sieht den Bürger in den meisten Rollen und fördert eine Einbeziehung des Bürgers in die Entwicklung des Bezirks (Emmerich 2011). Er ist an den meisten Phasen der Politikgestaltung beteiligt. Selbst wenn manche Punkte in der praktischen Ausgestaltung noch nicht erreicht sind. So zeigt zum einen der Prozess der letzten Jahre in die Richtung intensiver werdender Bürgerkommune. Sowohl in Konzepten als auch in Interviews wird der Wunsch einer möglichst intensiven Beteiligung der Bürger deutlich und dies nicht aus einem Zwang heraus, wie Aufbegehren der Bürgerschaft gegen Projekte, sondern zumindest teilweise aus dem politisch-administrativen System heraus.

² Mit Wissen ist hier auch gemeint, was der Bürger wünscht, gezeigt durch Abstimmung.

3.2. Der Bürgerhaushalt Lichtenberg

Der Bürgerhaushalt Lichtenberg wurde im Jahr 2003 auf den Weg gebracht. An diesem Anstoß waren mehrere Akteure beteiligt. Zum einem beschäftigten sich bereits Führungskräfte der Verwaltung mit Möglichkeiten der Verwaltungsmodernisierung. Zum anderen kam es zu einer Initiative der Bürgermeisterin (Reich 2011, Weise 2007, S. 40 f.). Des Weiteren stand das Thema Bürgerhaushalt auf der Agenda der Partei der Bürgermeisterin Christina Emmerich und von außen trat der Direktkandidat des Berliner Abgeordnetenhauses aus Lichtenberg Peter-Rudolf Zotl an die Bürgermeisterin mit diesem Projekt heran (Emmerich 2011). Letztlich kommt als Faktor hinzu, dass der Berliner Bezirk Berlin-Mitte von dem Modellprojekt, „Bürgerhaushalte in Großstädten“, absprang und sich dann die Bezirksverwaltung Lichtenberg mit Unterstützung der Bürgermeisterin, anbot (Emmerich 2011, Reich 2011). Somit kommt die Bundeszentrale für politische Bildung, als Veranstalter des Modellprojektes, als weiterer Akteur hinzu. Also stießen viele Akteure zeitgleich das Projekt an oder waren diesem gegenüber offen eingestellt. Gemeinsam haben sie jedoch alle, dass sie im politisch-administrativen System anzusiedeln sind und nicht in der Bürgerschaft. Somit handelt es sich um ein Top-Down Verfahren (Weise 2007, S. 40 f.). Das Konzept des Bürgerhaushaltes wurde nach Beschlussfassung der BVV in zwei Gremien, dem Lenkungsgremium und der Projektleitung, erarbeitet. Die waren ausschließlich mit Vertretern aus der Politik und Verwaltung besetzt (Weise 2007, S. 41).

Der erste Bürgerhaushalt ist der aus dem Jahr 2007. In einem Jahr wird der Bürgerhaushalt für das nächste Jahr geplant, der aktuelle umgesetzt und die Rechenschaft für den des letzten Jahres abgelegt. Demnach bedeutet der Bürgerhaushalt 2007, dass er im Jahr 2006 erarbeitet wurde.

Der Bürgerhaushalt Lichtenberg besteht aus drei Säulen der Beteiligungsmöglichkeiten: den Bürgerversammlungen, der schriftlichen Beteiligung und der Internetbeteiligung. Auch das letztliche Abstimmen über die eingebrachten Vorschläge ist dreigeteilt möglich, über Bürgerversammlungen, zufällige schriftliche Befragungen und über die Homepage des Bürgerhaushaltes Lichtenberg. Damit bündelt das Verfahren die Vorteile der verschiedenen Verfahren.

Die Bürger können Vorschläge zu verschiedenen Bereichen des bezirklichen Lebens (wie Bibliotheken, Kinder- und Jugendförderung, Grünflächen, Spielplätze oder öffentlichen Straßenland) unterbreiten. Die Verwaltung überprüft, ob sie örtlich und sachlich zuständig ist oder zum Beispiel das Land Berlin. Nur die Bereiche in der Zuständigkeit der

Bezirksverwaltung Lichtenberg, die nicht Pflichtaufgaben betreffen, kann der Bürger beeinflussen. Die nicht herausgefallenen Vorschläge werden der Bürgerschaft über die verschiedenen Beteiligungswege zur Votierung vorgelegt. Dazu bekommen die teilnehmenden Bürger fünf Stimmen, welche Sie panaschieren und kumulieren können. Aus dieser Abstimmung entstehen „Hitlisten“ (die Top fünf oder zehn Vorschläge), welche der Bezirksverwaltung zum Beschluss vorgelegt werden. Diese hat sich selber verpflichtet Rechenschaft abzulegen und somit zu begründen, wenn Sie trotz der Votierung der Bürger einen Vorschlag ablehnt (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2010, S. 3 ff.; Reich 2011; Weise 2007, S. 52 ff.).

Anschließend sollen die aufgestellten Kriterien für Bürgerhaushalte angelegt werden, um zu prüfen, ob es sich bei dem Projekt in Lichtenberg auch im Sinne der wissenschaftlichen Debatte um einen Bürgerhaushalt handelt.

Die Bürgerbeteiligung betrifft finanzielle Angelegenheiten, da die Ergebnisse ihrer Beteiligung Projekte im Bezirkshaushalt verschiebt oder neu setzen kann. Es wird durch den Bürgerhaushalt kein zusätzliches Geld verwendet, sondern die zur Verfügung stehenden freien Mittel des Bezirkes aufgeteilt. Inzwischen kann der Bürger am Votierungstag auch mitteilen, in welchem Themenbereich finanzielle Einsparungen erbracht werden sollen (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2010, S. 5).

Die Bezirke in Berlin stellen eine Sonderform der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland dar, dies hängt mit dem Sonderstatus Berlins als Stadt und Bundesland zusammen. Zwar erhalten die Bezirke zugewiesene Mittel vom Land Berlin und weisen nicht alle Merkmale einer eigenständigen Kommune auf, jedoch verfügen sie über eine eigene autonome Verwaltung und gewählte Parlamente, es kann von selbstverwalteten Körperschaften gesprochen werden (Weise 2007, 21 f.). Des Weiteren ist ein Großteil der Bürgerbeteiligung auf Stadtteile aufgeteilt, diese besitzen keine eigenen legislativen und exekutiven Organe. Jedoch sind diese Stadtteile eher als Verwaltungsuntergliederung des Bezirkes zu sehen. Somit findet der Bürgerhaushalt Lichtenberg auf einer mit den notwendigen Organen ausgestatteten Ebene statt.

Anfangs war der Bürgerhaushalt ein Projekt, doch inzwischen wird er seit 2007 jährlich durchgeführt. Es wurde demnach der sechste Bürgerhaushalt, der Bürgerhaushalt 2012, begonnen. Inzwischen hat die Verwaltung Aufgaben an die Bürgerschaft abgegeben (Reich 2011) und es wird versucht den Bürgerhaushalt auf etwas „von unten Wachsendes um[zustellen]“ (Emmerich 2011). Im Eckpunktepapier des Bürgerhaushaltes 2012 steht explizit, dass „das Verfahren [...] auf Dauer angelegt und [es] findet im jährlichen Zyklus

statt.“ (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2010, S. 3). Somit ist es inzwischen auf einen längeren Zeitraum und Wiederholung ausgelegt.

Der Bürgerhaushalt Lichtenberg hat mehrere Beteiligungsmöglichkeiten und strebt auch an den Bürger auf vielen Wegen zu beteiligen (Emmerich 2011), jedoch stellt der Bürgerhaushalt ein eigenes Verfahren im Rahmen dieses Gesamtkonzepte dar. Er hat eigene Gremien, eine eigene Homepage und ein komplett eigenes Verfahren und ist somit nicht nur Teil einer allgemeinen Beteiligung der Bürger.

Am Ende eines Verfahrens, also nach der Umsetzung im Haushalt, legt die BVV Rechenschaft ab, was sie beschlossen hat und vor allem was nicht (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2010, S. 3 ff.; Reich 2011; Weise 2007, S. 52 ff.).

Nach Betrachtung der fünf Kriterien zur Beurteilung, ob ein Beteiligungsverfahren als Bürgerhaushalt eingeordnet werden kann, steht fest, dass der Bürgerhaushalt Lichtenberg alle erfüllt und somit eindeutig ein Bürgerhaushalt im wissenschaftlichen Sinn darstellt. Ein weiteres Indiz dafür ist, dass er als Beispiel in vielen Arbeiten zu Bürgerhaushalten Erwähnung findet.

In der Typisierung von Bürgerbeteiligung befindet sich der Bürgerhaushalt Lichtenberg zwischen partizipativer Modernisierung und bürgernaher Demokratie mit Tendenz zur partizipativen Demokratie.

Betrachtet man die Entstehungsgeschichte des Bürgerhaushaltes Lichtenberg wirkt er wie ein Musterbeispiel für partizipative Modernisierung. Wichtige Akteure beim Anstoß des Bürgerhaushaltes waren Führungskräfte aus der bezirklichen Verwaltung, die sich im Rahmen der Berliner Verwaltungsreform mit Bürgerbeteiligungsformen beschäftigten, um so die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den Verwaltungsleistungen zu steigern. Informationsbeschaffung durch die Bürger war dabei ein weiteres Stichwort (Reich 2011). Bei der partizipativen Modernisierung wird die Priorisierung von Projekten als Mittel zur effizienten Mittelvergabe angesehen und eine Priorisierung ist neben dem Einbringen von Vorschlägen zentraler Bestandteil des Bürgerhaushaltes Lichtenberg. Zudem wurde der Bürgerhaushalt in Lichtenberg von Politik und Verwaltung an den Bürger herangetragen. Somit erfüllt Lichtenberg musterhaft die meisten Kriterien, jedoch fällt es bei der partizipativen Modernisierung schwer eine autonome Bürgerschaft zu bilden und genau dies ist auch ein Ziel von Politik und Verwaltung gewesen. Inzwischen hat die Bürgerschaft die Rolle des Leistungserbringers und Verwalters mit eingenommen und somit kann man von einer autonomen Bürgerschaft sprechen. Auch wenn sie immernoch auf Verwaltung und Politik für den Bürgerhaushalt angewiesen ist, bildet sie durchaus ein stärker werdenden Part

im Dreieck zwischen Politik, Verwaltung und Bürger. Das ist auch an dem Selbstvertrauen ablesbar, dass die Bürgerschaft auf den Evaluierungstreffen zeigte, indem sie eine stärkere Rolle und ein damit einhergehendes Verändern der Verwaltung hin zum Berater einforderte (Emmerich 2011, Reich 2011).

Da der Bürgerhaushalt Lichtenberg nicht ganz dem Idealtyp der partizipativen Modernisierung entsprach, lohnt sich ein Blick auf das Konzept der bürgernahen Demokratie. Auch hier geht der Staat auf den Bürger zu, um das politisch-administrative System leistungsfähiger zu machen, ähnlich wie im vorherigen Ansatz und somit fand dies auch wie oben beschrieben statt. Jedoch ist hier das vordergründige Ziel nicht eine Modernisierung der Verwaltung, so wie sie aus Sicht der Verwaltung durchaus mit angestrebt gewesen ist. Da mehrere Akteure in Lichtenberg an der Initiierung beteiligt waren, sind auch mehrere Beweggründe möglich.

Jedoch sieht der Staat in der bürgernahen Demokratie den Bürger eher als Berater. Der Aspekt der Befragung von Bürgern durch Losverfahren findet in der zweiten Säule des Lichtenberger Bürgerhaushaltes, der schriftlichen Befragung Anwendung. Für den Akteur neben den Verwaltungsmitarbeitern, der Bürgermeisterin, ist der Bürgerhaushalt jedoch ein Mittel den Bürger in die Entwicklung des Bezirkes mit einzubeziehen und aufgrund ihrer Partei und ihres Hintergrundes ist sie generell für eine Partizipation des Bürgers und nicht nur eine Befragung (Emmerich 2011). Zwar bleibt der Staat der letzte Entscheider im Verfahren, das betonen sowohl die Bürgermeisterin, als auch ein führender Verwaltungsmitarbeiter (Emmerich 2011, Reich 2011), jedoch bedeutet das in diesem Fall nicht, dass ein Aktivieren der Bürgerschaft nicht gewollt ist. So wird bereits im Rahmenkonzept der Bürgerkommune Berlin-Lichtenberg vom Leitbild des aktivierenden Staates gesprochen. Die Bürgermeisterin sieht eine starke Rolle des Bürgers als Ziel (Emmerich 2011) und auch die Verwaltung begrüßt es, dass der Bürger eine andere Rolle einnimmt. Sie sieht sich selbst als Berater und begrüßt das mit den Worten „Und das ist gut so“ (Reich 2011). Insofern lässt sich der Bürgerhaushalt der bürgernahen Demokratie, trotz Schnittmengen, nicht einfach zuordnen, gerade die Zielebene unterscheidet sich stark.

Daher sollte als drittes der Zielpunkt der in dem Modell der Typisierung von Bürgerbeteiligung aufgezeigten Bewegung von Lichtenberg nach oben, die Partizipative Demokratie, betrachtet werden. Hier soll die repräsentative Demokratie durch direkte Beteiligung ergänzt werden und genau dies ist auch das „Fernziel“ der Bürgermeisterin, den Bürger in die Rolle des Entscheiders bringen (Emmerich 2011). Desweiteren zielt dieser Typ auf die Entstehung einer aktiven Bürgerschaft ab und genau dieses Ziel zeigt sich sowohl in den Interviews als auch den Konzeptpapieren. Der Punkt für soziale Gerechtigkeit zu sorgen

fand jedoch in den Papieren als expizite Ursache für das Anstoßen des Bürgerhaushaltes nicht Erwähnung.

Somit passt aus Sicht der Politik und Verwaltung und dessen Zielen die Einordnung zwischen partizipativer Modernisierung und partizipativer Demokratie gut und auch die Bewegung hin zur partizipativen Demokratie scheint von den Akteuren gewollt zu sein und insofern stattzufinden. Demnach wird die Bürgerschaft aktiver und bildet eine eigene Gewalt aus, was in der partizipativen Modernisierung nicht vordergründiges Anliegen ist.

Es gibt auch Übereinstimmungen mit der bürgernahen Demokratie, jedoch nicht so stark wie bei den anderen beiden Typen. Mehr jedoch als bei den anderen Typen auf der linken Seite des Sechsecks.

Das politisch-administrative System in Lichtenberg sucht nicht die Nähe zu großen gesellschaftlichen Gruppen, sondern nur zur organisierten Bürgerschaft auf lokaler Ebene, auch entwickelt sich das Verfahren weg von einem exekutivlastigen.

Der Typ des partizipativen Public Private Partnership ist ebenfalls nicht zu erkennen. Zum einen wird die Wirtschaft nicht explizit gesucht, zum anderen verliert der Bürger nicht an Bedeutung.

Mit dem Typ des Community Development gibt es inzwischen durchaus Schnittmengen. So übernimmt der Bürger inzwischen eine aktive Rolle und realisiert im Rahmen der Bürgerkommune (nicht des Bürgerhaushaltes) auch eigene Projekte. Im Bürgerhaushalt ist zwar angestrebt, dass der Bürger auf Augenhöhe ist, jedoch wird der repräsentative Staat nicht in seinen Möglichkeiten beschnitten, da der Bürger noch nicht als Entscheider auftritt. Gerade da es sich in Lichtenberg um ein Top-Down Prozess handelt und er erst langsam umgestellt werden kann (Emmerich 2011), ist dieser Typ noch nicht erreicht, aber eine Richtung hierher ist eine mögliche, auch wenn das grafisch vom Modell schwer erfasst werden kann.

Zusammengefasst lässt sich also bemerken, dass die Verwaltung zwar den Prozess angestoßen hat, aber ungewöhnlich für Top-Down Prozesse die Bürgerschaft dazu bewegen möchte den Bürgerhaushalt zu tragen. Er lässt sich gut einordnen, jedoch grafisch nicht einwandfrei einzeichnen, dazu müssten in der Typisierung die Ecken verändert werden.

Der Bürgerhaushalt wurde intern von Anfang an als Prozess gesehen, der einige Jahre braucht um vom Bürger angenommen und getragen zu werden (Emmerich 2011), dies ist in der Typisierung bereits angedeutet.

3.2.1 Strukturen des Bürgerhaushaltes 2007

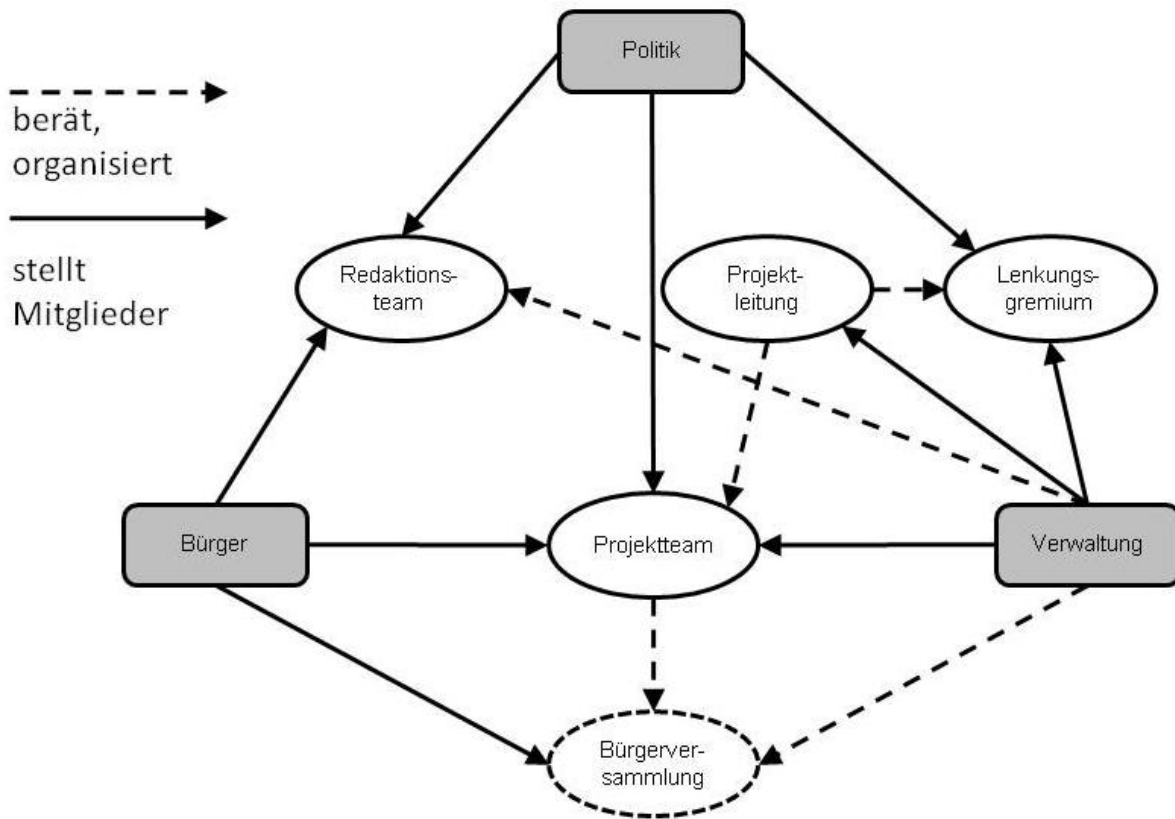
Der Prozess begann mit dem ersten Bürgerhaushalt. Dieser musste neben dem Bürgerhaushalt an sich die Herausforderung meistern ihn schnell bei der Bevölkerung zu etablieren, damit es kein reiner Verwaltungshaushalt ist. Bei der Konzeptentwicklung und dem damit verbundenen ersten Bürgerhaushalt hatte die Verwaltung eine tragende Rolle. „Bei allen drei Wegen [...] war Verwaltung maßgeblich an der Initiierung und an der Durchführung beteiligt“ (Reich 2011).

Es soll nun der Prozess des ersten Bürgerhaushaltes und dessen vorangegangene Schritte anhand der Phasen des Policy Cycle veranschaulicht werden.

Nachdem wie oben beschrieben, der Bürgerhaushalt von mehreren Akteuren auf die Agenda gesetzt wurde und von der BVV beschlossen wurde, musste ein konkretes Verfahren geplant werden, wofür zwar in Form der Bundeszentrale für politische Bildung und anderen wissenschaftlichen Begleitern Beratung zur Verfügung stand, jedoch musste das politisch-administrative System das Projekt im Rahmen der Politikformulierung entwickeln.

Für die Planung und Durchführung des ersten Bürgerhaushaltes wurden mehrere Gremien gebildet. Lässt man die Onlineplattform außen vor, an der die Verwaltung ebenfalls beteiligt war (Reich 2011), ergeben sich 5 Gremien, die für Planung und Durchführung des ersten Bürgerhaushaltes entscheidend beteiligt waren. Das sind das Projektteam, das Lenkungsgremium, Redaktionsteam, die Bürgerversammlung und die Projektleitung.

Abbildung 3: Die Gremien des Bürgerhaushaltes Lichtenberg 2007



Quelle: Weiterentwickelt von Weise 2007, S. 46.

Auffällig ist, dass die Verwaltung beim ersten Bürgerhaushalt an jedem Gremium beteiligt war. An der Stelle soll auf das definitorische Problem der Bürgermeisterin hingewiesen werden, sie ist verfassungsrechtlich die Leiterin der Verwaltung, wird aber von der Verwaltung eher als Teil der Politik wahrgenommen (Reich 2011). Trotz dieser Doppelrolle wird sie hier bei der Beteiligung der Gremien eher in die Verwaltung eingeordnet.

In der Phase der Politikformulierung ist als erstes das Gremium Projektleitung zu nennen. Zum einem saßen in ihm genau die beiden Verwaltungsmitarbeiter, die auch als Akteure den Prozess mit auf die Agenda gesetzt haben. Zudem gehörten beide zum Zuständigkeitsbereich der Bürgermeisterin. Somit hatte dieses Gremium allein schon aufgrund der Zusammensetzung einen hohen Einfluss auf den Prozess. Dazu kommt noch, dass die Projektleitung als Bindeglied dienen sollte und die Gremien Redaktionsteam, Lenkungsgremium und Projektteam beraten sollte (Weise 2007, S. 47). Ein Mitglied des Leitungsteams berichtet zudem, dass dieses den Hauptteil der Formulierung des Konzeptes übernahm, gerade wegen des Hintergrundwissens zu den Verwaltungsabläufen, ohne

welches es ein Bürger schwer hätte das Konzept auszuarbeiten (Reich 2011). Also kommen in diesem Gremium formale Einflussmöglichkeiten mit einem Wissensvorsprung zusammen. Das Zweite, ein weit aus politischeres Gremium, war das Lenkungsgremium. In ihm war die Verwaltung aus der Projektleitung beratend tätig. Zum einen war die Spitze der Verwaltung in Form der Bürgermeisterin und zwei Stadträten vertreten. Zudem waren vier Parlamentarier, aus allen Fraktionen der BVV, vertreten. Dieses Gremium traf letztlich die Entscheidungen und verabschiedete so zum Beispiel das Rahmenkonzept des Bürgerhaushaltes 2007 (Weise 2007, S. 46). Durch seine damalige Zusammensetzung konnten politische Auseinandersetzungen aus dem Parlament herausgehalten werden und auf einer Arbeitsebene geklärt werden. Durch diese Konstruktion erhielt der Bürgerhaushalt eine Rückendeckung und wurde nicht zum Spielball in aktueller Politik oder Wahlkampf. Zudem sind die Verwaltungsangestellten hier nur beratend tätig und nicht als Entscheider. Die Bürgermeisterin und die beiden Stadträte vertreten die Verwaltung, sie haben jedoch nicht die Mehrheit (Emmerich 2011). Somit trägt dieses Gremium erheblich zur Legitimation des Bürgerhaushaltes von politischer Seite her bei.

Nachdem die ersten Beteiligungsverfahren in Gang gesetzt wurden, konnte die Bürgerschaft einbezogen werden. Dies geschah im Projektteam. Hier waren jeweils vier Mitglieder aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft vertreten. Es sollte das Beteiligungsverfahren konzipieren. Die Verwaltung konnte zudem durch die Projektleitung auch beratend mitwirken (Weise 2007, S. 47). Zusätzlich sollte das Projektteam bei der Organisation der zentralen und auch den dezentralen Bürgerversammlungen mitwirken.

In der Phase der Politikimplementierung kommen weitere Gremien hinzu, zum einen das Redaktionsteam. Es sollte die Vorschläge der Bürger für die Bürgerversammlungen vorbereiten. Zudem sollte es die Zuständigkeit und somit Zulässigkeit des Vorschlages prüfen und auch die Vorschläge protokollieren (Weise 2007, S. 48). Es war aus Vertretern der Parteien der BVV und gewählten Vertretern der Bürgerschaft aus den einzelnen Stadtteilen zusammengesetzt (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2005, S. 3 f.). Die Verwaltung war beratend tätig, zudem war die Projektleitung anwesend (Weise 2007, S. 48).

Als zweites Gremium in der Phase der Politikimplementation sind die Bürgerversammlungen zu nennen. Davon gab es zwei zentrale und fünf dezentrale. Diese stellten auch das eigentliche Projekt dar, sind also auch ein Ziel der Implementation. Sie bildeten eine der Beteiligungswege des Bürgerhaushaltes. Die Bürgerversammlungen dienten zur Information der Bürger, zur Möglichkeit Vorschläge einzubringen und diese zu priorisieren. Sie sollten

vom Projektteam zusammen mit der Verwaltung organisiert werden (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2005, S. 5 ff.; Weise 2007, .47 f.).

Die Phase der Evaluation bestand aus zwei Teilen. Zum einem verpflichtete sich das Parlament Rechenschaft abzulegen (Reich 2011). Zum anderen legte auch die Verwaltung in Form der Bezirksbürgermeisterin und der Stadträte auf einer Veranstaltung Rechenschaft ab. Zudem fand ein Evaluationsworkshop mit allen Beteiligten Gremien und Teilnehmer aus der Bürgerschaft und der Verwaltung statt (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2005, S.10; Emmerich 2011; Reich 2011; Weise 2007, S 70 f.).

Betrachtet man nun zum einem die Gremien, war die Verwaltung überall beteiligt, entweder direkt, oder beratend und organisierend. Das betont auch der Leiter des Steuerungsdienstes, wonach die Verwaltung in jedem Teilprojekt integriert war (Reich 2011). Dies war nötig, da die Verwaltung über Wissen, was gesetzlich möglich ist und wie Vorschläge umsetzbar sind, verfügt (Emmerich 2011). Auch wenn man weg von der Betrachtung der Gremien hin zu einer Betrachtung der Politikphasen kommt, sieht man, dass die Verwaltung in jedem Schritt eingebunden war. Zwar trat sie nicht immer als Entscheider auf, hier war vor allem die Politik mitverantwortlich, jedoch immer beratend und organisierend. Somit nimmt sie in jeder Phase eine wichtige Rolle ein. Hierbei sah auch die Verwaltung die Gefahr zu dominant zu werden, was einem partizipativen Ansatz zuwider läuft (Reich 2011).

3.2.2 Entwicklung des Bürgerhaushaltes bis 2012

Da es sich beim Bürgerhaushalt Lichtenberg um einen laufenden Prozess handelt, immerhin finden drei Bürgerhaushalte parallel in verschiedenen Phasen pro Jahr statt, wäre es nicht sinnvoll jeden weiteren Bürgerhaushalt einzeln zu betrachten. Daher wird hier dem gegenwärtigen Stand in Form des Bürgerhaushaltes 2012 betrachtet, denn das Verfahren muss im Jahr 2011 feststehen und hat bereits begonnen.

Die erste Phase ist wieder die Problemdefinition und das Agenda Setting. Der Bürgerhaushalt ist inzwischen aus der Projektphase hinaus und wird in der Verwaltung als laufende Tätigkeit angesehen. (Reich 2011). Er muss an sich nicht jedes Jahr neu von Akteuren auf die Agenda gesetzt werden. Trotzdem wird er laufend beworben, zum Beispiel mit Flyern, dem Vorhandensein der Homepage und den Informationsveranstaltungen. Hierbei übernimmt neben der Verwaltung die organisierte Bürgerschaft in Form der Stadtteilzentren die Organisation (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2008, S. 5; S. 7). Wenn man noch von Agenda Setting sprechen kann, welches aktiv vorangetrieben werden muss,

dann in Form von Werbung um neue Teilnehmer zu gewinnen und die alten im Prozess zu halten. Durch die jährliche Vorlage der Ergebnisse in der BVV setzt der Bürgerhaushalt sich, solange er läuft, selber auf die politische Agenda, bzw. die Akteure die ihn konkret ausgestalten. Sowohl an der Werbung, als auch an der Ausarbeitung der Vorlagen ist die Verwaltung weiterhin beteiligt. Jedoch muss der Prozess an sich nicht mehr auf die Agenda gesetzt werden und die Ausgestaltung findet auch durch die Bürger statt. Also nimmt somit indirekt der Bürger die Rolle ein den Bürgerhaushalt, durch seine Beteiligung, auf der Agenda zu halten. Damit ist die Rolle der Verwaltung weniger stark im Vergleich zum fast kompletten Agendasetzer in der Initiierung des Projektes.

Die Phase der Politikformulierung war 2007 durch viele Gremien ausgestaltet. Inzwischen sind das Redaktionsteam, die Projektleitung und das Projektteam weggefallen, nur noch das Lenkungsgremium existiert in abgewandelter Form (Emmerich 2011). Inzwischen heißt das Lenkungsgremium Begleitgremium (Reich 2011) und in diesem ist die Verwaltung in Form der Bürgermeisterin und einem Bezirksstadtrat vertreten, jedoch ist der klassische Verwaltungsangestellte nicht mehr vertreten (Emmerich 2011), zumindest nicht stimmberechtigt. Stimmberechtigt sind sieben Bürger und weitere fünf Mitglieder der in der Bezirksverordnetenversammlung vertretenen Parteien und die beiden oben angesprochenen Stadträte, bzw. die Bürgermeisterin. Angestellte der Bezirksverwaltung sind nur noch beratend tätig. Dieses Begleitgremium soll den Bürgerhaushalt analysieren und Verbesserungen erarbeiten (Bezirksamt Lichtenberg von Berlin 2008, S. 13). Mit dem Wegfall der meisten Gremien nach der Projektphase des Bürgerhaushaltes hat die Verwaltung formal viel Einfluss auf die Politikformulierung verloren und kann diese nur noch durch Beratung beeinflussen.

In der Politikimplementierung gibt es weitere Bereiche, in denen die Verwaltung alleinverantwortlich ist. So wird das Onlineverfahren weiterhin allein von der Verwaltung durchgeführt, was auch damit zusammenhängt, dass es sehr betreuungsintensiv ist (Reich 2011). Auch das schriftliche Verfahren wird von der Verwaltung betreut. Im dritten Bereich, den Versammlungen hat sich die Zuständigkeit geändert. Die Verwaltung organisiert seit dem Jahr 2010 die Versammlungen nicht mehr. Die Verwaltung hat bei diesem Teil des Verfahrens einen Prozess von einer überwiegend organisierenden Rolle hin zu einer beratenden Rolle durchgemacht (Emmerich 2011; Reich 2011). Weiterhin ist die Verwaltung mit der Erarbeitung der Beschlussvorlage beauftragt (Reich 2011). Somit hat sich also auch in der Politikimplementierung, ähnlich wie in der Politikformulierung, ein Zurückziehen der Verwaltung ergeben.

Dieses Zurückziehen wurde vor allem in der Evaluationsphase angestoßen. Zum einen wurde intern in der Amtsleiterrunde diskutiert, und mit dem Übergang von Projekt zur laufenden Tätigkeit angestrebt, die Rolle zu ändern. Desweiteren beschloss das Begleitgremium, dass die Verwaltung sich zurückziehen solle (Reich 2011). Die Planung von Politik und Verwaltung war auch, dass mit Ende der Projektphase, wofür drei bis vier Jahre eingeplant waren, der Bürger mehr Aufgaben übernehmen sollte. Es sollte erreicht werden, dass aus einem Top-Down Prozess ein Bottom-Up Prozess entsteht. Dem entsprach die Bürgerschaft und forderte u.a. auf den Evaluationstreffen, dass mehr Verantwortung auf die organisierte Bürgerschaft (in Form von Stadtteilzentren, freie Träger und Kiezbeiräte) übergehen soll (Emmerich 2011). Somit übernimmt die Verwaltung in der Organisation der Bürgerversammlungen eine Dienstleistungsfunktion und reagiert auf Anfragen und wird nicht mehr selbst aktiv (Reich 2011).

Bemerkenswert ist an dieser Stelle, dass beide Interviewpartner diesen Prozess als gewollt und positiv empfinden und sich gerne im Prozess zurücknehmen bzw. die Rolle ändern (Emmerich 2010, Reich 2010).

Die Verwaltung ist, betrachtet man die verschiedenen Phasen, überwiegend beratend tätig, vor allem mit dem spezifischen Wissen wie und ob Vorschläge umsetzbar sind (Emmerich 2011). In dem Prozess der Bürgerversammlungen ist sie ansonsten in keinem der Schritte dominant. Erst wenn die Vorschläge der Bürgerschaft in Beschlüsse umgewandelt und die verabschiedeten Beschlüsse der BVV umgesetzt werden müssen, nimmt die Verwaltung wieder die Rolle des Organisators ein. In den anderen beiden Prozesssträngen, dem Internet und dem schriftlichen Befragen ist die Verwaltung weiterhin stark involviert.

Ob es zu weiteren Veränderungen kommt ist zwar nicht vorhersagbar, jedoch sehen sowohl die Bürgermeisterin, als auch der Chef des Steuerreungsdienstes Grenzen erreicht. Zum einen fehlen den Bürgern zeitliche Ressourcen um den Internetdialog und die schriftliche Befragung zu übernehmen (Reich 2011), zum anderen stößt die repräsentative Demokratie in Lichtenberg an ihre Grenzen, billigt man dem Bürger mehr Entscheidungskompetenzen zu lasten der Politik zu (Emmerich 2011). Auch bleibt abzuwarten, inwieweit die Organisationsrolle des Bürgers, bzw. der organisierten Bürgerschaft, von Dauer ist, wie also die Vorhaben letztlich implementiert werden.

4. Zusammenfassung

Gerade die Interviews, aber auch die Dokumente der Bezirksverwaltung Lichtenberg, zeigen, dass aus Sicht der Verwaltung ein Mentalitätswechsel der Mitarbeiter und Führungskräfte stattgefunden hat. Ein von ihr initiiertes Prozess wird nach und nach aus der Hand gegeben und so werden die selbst gesetzten Ziele erreicht.

Die Kriterien einer Bürgerkommune, also die verschiedenen Rollen des Bürgers, Nutznießer, Leistungsträger, Verwalter und Entscheider, und die fünf Ziele, höhere Bürgerzufriedenheit, mehr demokratische Teilhabe, höhere Identifikation, Ressourceneffizienz und eine zielgerichtete Politik, sind klar vorgegeben. Jedoch fällt es schwer zu beurteilen, ab welcher Stelle bei einer Kommune von einer Bürgerkommune gesprochen werden kann. Der Ansatz zusätzlich als dritte Ebene den Policy Cycle anzusetzen, um so zu untersuchen an welchen Stellen die Beteiligung stattfindet, hat sich zumindest beim Bürgerhaushalt in Lichtenberg und der dortigen Bürgerkommune bewährt. Durch diesen Ansatz konnte gezeigt werden, dass gerade zu Beginn des Prozesses der Bürger nur die erste Rolle des Kunden einnehmen konnte. Jedoch wurden schnell nicht nur seine Rollenmöglichkeiten erweitert, sondern es wurde auch versucht, ihn in jede Phase der Politikausgestaltung einzubeziehen. Da sich die Lichtenberger Verwaltung dem Thema Bürgerkommune auch wissenschaftlich genähert hat, sind ihr die Ziele der Bürgerkommune bewusst und sie strebt die meisten Ziele direkt an. Inwieweit dies wirklich erreicht wurde, lässt sich nur an den Zahlen der Beteiligung abschätzen. Eine genauere Messung, ob zum Beispiel die Identifikation oder Zufriedenheit gestiegen ist, fällt schwer.

Dass Bürgerhaushalte ein Mittel sein können, um verschiedenste Ziele zu erreichen, legt schon die Typisierung aus „Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie“ nahe. Vom Beteiligen der Wirtschaft am kommunalen Leben, über Modernisierung der Verwaltung, bis hin zum Anstreben höherer sozialer Gerechtigkeit sind viele Ziele möglich. Es kommt bei diesen Möglichkeiten der Bürgerhaushalte zu Überschneidungen mit dem Modell der Bürgerkommune, daher liegt es nahe, beide in der Wissenschaft zusammen zu betrachten und in der Praxis, wie in Lichtenberg, nicht eines ohne das andere anzugehen.

Der Policy Cycle bietet sich nicht nur als dritte Betrachtungsebene für Bürgerbeteiligung an, sondern natürlich um die Rolle der Verwaltung in einem Prozess zu betrachten, denn hierfür wurde er u.a. entwickelt. Beim Anstoß eines Prozesses wie dem Bürgerhaushalt und dessen

Entwicklung fällt die Einordnung leicht, jedoch stößt er bei einem laufenden Prozess insofern an Grenzen, als das es schwer ist, die Phasen der Problemdefinition und des Agenda Settings zu zeigen; also in wieweit dort Akteure überhaupt aktiv werden oder ob dies nur als Folge einer vorherigen Aktivität zu sehen ist. Auch war nicht ganz klar, ab wann die Beteiligung der Bürger am Haushalt schon Politikformulierung ist. Nichtsdestotrotz bewehrt sich der Policy Cycle hier, denn trotz der Trennungsprobleme der einzelnen Phasen ermöglicht er einen Prozess aufzusplittern und vor allem zu wiederholen.

Der Bezirk Lichtenberg hat nicht nur sein Rahmenkonzept mit dem „Weg zur Bürgerkommune“ gut beschrieben, der Bezirk befindet sich wirklich auf dem Weg dahin. Der Prozess wird von der Verwaltung und der Bürgermeisterin vorangetrieben und findet inzwischen in den Bürgern einen weiteren Unterstützer. In den Interviews und auch in den Gesprächen dazwischen oder danach spürte man die Begeisterung und den Willen weitere Projekte zu entwickeln. Der Bürgerhaushalt ist derzeit noch das Vorzeigeprojekt schlechthin. Er wird in der Literatur fast immer als Beispiel aufgeführt und die Akteure aus der Verwaltung, also die Bürgermeisterin und führende Mitarbeiter, sind quasi Botschafter für den Bürgerhaushalt. Am Tag des Interviews mit der Bürgermeisterin war auch eine niederländische Delegation im Rathaus von Lichtenberg, die den ganzen Tag über Bürgerhaushalte informiert wurde. Auch auf einem internationalen Kongress zu Modellen des Bürgerhaushaltes wird von der Bezirksbürgermeisterin der Lichtenberger Bürgerhaushalt im Forum zu „Bundesweite und Internationale Beispiele“ vorgestellt (InWEnt gGmbH u. Bundeszentrale für Politische Bildung. 2010, S. 71 ff.).

In Anbetracht dieses fast schon best practice Beispiels überrascht es wenig, dass in der Arbeit Lichtenberg ohne Probleme als Bürgerhaushalt definiert werden kann. Da sich jedoch viel Literatur noch auf den ersten Bürgerhaushalt bezieht, scheint Lichtenberg inzwischen deutlich weiter zu sein; zum Beispiel müsste man heute Lichtenberg im Modell der Typisierung von Bürgerbeteiligung an einer andere Stelle einordnen als den ersten Bürgerhaushalt in Lichtenberg.

Vor allem hat Lichtenberg gezeigt, dass Bürgerhaushalte auch in einer Großstadt funktionieren. Durch die verschiedenen parallelen Verfahren der Bürgerkonferenzen, schriftlichen Befragungen und der Internetbefragung ist der Bürgerhaushalt in Lichtenberg breit aufgestellt. Durch die Stadtteilkonferenzen wird auch mehr lokale Verbundenheit genutzt. Gerade die anderen Berliner Bezirke, ausgenommen Marzahn-Hellersdorf, hätten hier ein bereits funktionierendes Vorbild, welches sie mit wenigen Anpassungen kopieren

könnten. Sie könnten auch auf die Erfahrungen der Lichtenberger Bezirksverwaltung zurückgreifen.

Neben den Zielen, die schon bei der Bürgerkommune gezeigt wurden, hat der Bürgerhaushalt Lichtenberg und die Bürgerkommune eine weitere Folge.

In der Verwaltung hat ein Umdenken stattgefunden. Was mit vielen Reformen der Verwaltung, Stichworte sind hier Neues Steuerungsmodell und Bürokratieabbau³, versucht wurde, ist hier fast als Nebenprodukt erreicht⁴. Eine Reform der Verwaltung, die nicht nur neue Wörter beinhaltet, sondern zu großen Teilen ein Umdenken der Verwaltungsmitarbeiter mit sich gebracht hat. Man sieht an dem Beispiel, dass nicht alle Reformen Geld kosten müssen. Zwar kostet der Bürgerhaushalt durchaus Geld, jedoch wird dieses nicht zur Reform der Verwaltung ausgegeben, sondern direkt für die Beteiligung des Bürgers. Das kann als Beispiel zeigen, dass man auf indirektem Weg mehr erreichen kann als durch teure Programme und Beratungen.

Das Umdenken der Verwaltung wird nicht nur von der Bürgermeisterin und dem Leiter des Steuerungsdienstes beschrieben, sondern zeigt sich auch in dem Zurückziehen der Verwaltung und der Bereitschaft Verantwortung und Einfluss einzubüßen, um dem Bürger zu dienen. Die Verwaltung wirkt in vielen Bereichen des Bürgerhaushaltes nur noch auf Anfrage als Berater, im Umkehrschluss hat der Bürger auch immer die Möglichkeit die Verwaltung nicht anzufordern. Allein durch diese Möglichkeit des Auftraggebers hebt er sich schon mehr auf Augenhöhe, als wenn er nur bespaßter Teilnehmer ist.

Als nächstes wird die Frage, welche Rolle der Verwaltung beim Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg innehatte, betrachtet. Maßgeblich hat die Verwaltung den Bürgerhaushalt auf die Agenda gesetzt und auch das erste Verfahren ausgestaltet. Sieht man die Bürgermeisterin als Teil der Verwaltung wurde der Bürgerhaushalt in Lichtenberg von der Verwaltung sowohl der Politik als auch der Bürgerschaft mit viel Energie nahe gebracht. Ohne ein gewisses Wohlwollen der beiden, Politik und Bürgerschaft, wäre wohl nicht ein gut funktionierender Bürgerhaushalt entstanden, trotzdem war die Verwaltung in der Initiierung maßgebend. Das aus dieser bestimmenden Rolle kein Verwaltungshaushalt entstand, sondern ein von

³ Beidem wurde sich in der Arbeit nicht genähert.

⁴ Das Wort Nebenprodukt soll hier nicht darüber hinwegtäuschen, dass Verwaltungsmodernisierung durchaus ein Beweggrund war sich auf den Weg zur Bürgerkommune zu begeben, jedoch wurden die Konzepte nicht darauf ausgerichtet, sondern auf ein Engagement der Bürger und dessen Zufriedenheit, deshalb wird von einem Nebenprodukt gesprochen.

Bürgern getragenes Projekt, ist auch der aktiven Bürgerschaft zu verdanken, die dieses Angebot annahm. Aber auch die Bereitschaft der Verwaltung Verantwortung abzugeben trägt hierzu maßgeblich bei.

Für Sie ist diese neue Rolle des Beraters sogar gewollt und es verbreitet sich die Einsicht, dass so ein angenehmeres Arbeiten möglich ist. Dass es gerade bei Haushaltsfragen, dem an sich wichtigsten Bereich der Politik und Verwaltung, möglich ist Verantwortung und Einfluss in diesem Maß zu übertragen, ist ein eindrucksvoller Beweis, dass in der Kommune viele Aufgaben nicht ausschließlich von der Verwaltung getragen werden müssen.

Es bleibt spannend, ob der Bürgerhaushalt in Lichtenberg noch weiter entwickelt wird oder neue Projekte weitere Akzente in der Bürgerkommune setzen können und so hoffentlich auch als Vorbild, gerade für die Berliner Bezirke, dienen können.

5. Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bezirksamt Lichtenberg von Berlin. 2005. *Rahmenkonzeption Beteiligungsverfahren für den Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg*, in: <http://buergerhaushalt-berlin.de/doc/RahmenkonzeptionBeschluss270405.pdf>; Zugriff am 27.3.2010.
- Bezirksamt Lichtenberg von Berlin. 2008. *Rahmenkonzeption zum Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg ab 2010*, in: http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/rahmenkonzeption_buergerhaushalt2010.pdf; Zugriff am 27.3.2010.
- Bezirksamt Lichtenberg von Berlin. 2009. *Rahmenkonzeption "Berlin-Lichtenberg auf dem Weg zur Bürgerkommune"*, in: http://www.berlin.de/imperia/md/content/balichtenberghohenschoenhausen/buergerservice-gemeinwesen/buergerkommune_lichtenberg.pdf?start&ts=1300487831&file=buergerkommune_lichtenberg.pdf; Zugriff am 27.3.2010.
- Bezirksamt Lichtenberg von Berlin. 2010. *Eckpunkte Bürgerhaushalt Lichtenberg 2012*, in: http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/eckpunkte_buergerhaushalt_lichtenberg_2012.pdf; Zugriff am 27.3.2010.
- Bezirksamt Lichtenberg von Berlin. 2011. *Infoblatt zum Kiezfonds Lichtenberg*, in: http://buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/Infoblatt%20zum%20Kiezfonds_2011.pdf; Zugriff am 27.3.2010.
- Franzke, Jochen., u. Kleger, Heinz. 2010. *Bürgerhaushalte : Chancen und Grenzen*. Berlin: Ed. Sigma.
- InWEnt gGmbH u. Bundeszentrale für Politische Bildung. 2010. *Internationaler Kongress zu Modellen des Bürgerhaushalts - Dokumentation*. Bonn: Dialog Global Heft 24.

Herzberg, Carsten. 2006. *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann*. Münster, Hamburg, Berlin, London: Lit Verlag.

Herzberg, Carsten. 2009. *Von der Bürger- zur Solidarkommune : lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*. Hamburg: VSA-Verlag.

Hradil, Stefan. 2005. *Soziale Ungleichheit in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss.

Jann, Werner., u. Wegrich, Kai. 2009. Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, Hrsg. Schubert, Klaus u. Bandelow, Nils C., S. 75-113. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Sintomer, Yves.u. Herzberg, Carsten. u. Röcke, Anja. 2006. Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts. In: *Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdam*, Hrsg. Franzke, Jochen u. Kleger, Heinz, S. 188-205. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.

Sintomer, Yves.u. Herzberg, Carsten.u. Röcke, Anja. 2010. *Der Bürgerhaushalt in Europa - eine realistische Utopie? : zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss.

Weise, Sebastian. 2007. *Bürgerhaushalt in Berlin : das Bürgerhaushaltsprojekt des Bezirkes Lichtenberg*. Berlin ; Münster: Lit Verlag.

Zitierte Interviews:

Emmerich, Christina. 2011. *Rolle der Verwaltung im Bürgerhaushalt Lichtenberg*. Interviewer: Pietsch, Robert, am 18. März 2011.

Reich, Ernst. U. 2011. *Rolle der Verwaltung im Bürgerhaushalt Lichtenberg*. Interviewer: Pietsch, Robert, am 27.. Januar 2010.

6. Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungskommission vorgelegt und auch nicht veröffentlicht.

Berlin, den 29.3.2011