

## Fonds und Budgets – wirksame Formen zur Einbeziehung beteiligungsferner und benachteiligter Milieus

*Roland Roth*

### 1. Zur Lage

Was Fukushima für den Ausstieg aus der Atomenergie, bedeutet Stuttgart 21 für die Debatte über Bürgerbeteiligung. Gegen mehr Bürgerbeteiligung ist heute (fast) niemand mehr. Erkennbar ist eine Offenheit für die neue Kombination unterschiedlicher Demokratieformen. Dabei geht es einerseits um die Leistungsfähigkeit der einzelnen Beteiligungsformen, d.h. um ihren jeweiligen Beitrag zur Legitimation, Inklusion, Qualität, Verantwortlichkeit und Verbindlichkeit politischer Entscheidungen. Gleichzeitig kommt es auf die Kombination und Reihenfolge (Sequenz) der verschiedenen Formen an, um eine möglichst informierte, breit getragene, alle wesentlichen Interessen berücksichtigende und abgewogene Entscheidung zu treffen.

Jenseits von Personal- und Parteivoten, die bei Wahlen maßgeblich sind, kommt es bei Sachvoten auf Gehörtwerden und Mitentscheiden an.

Für eine möglichst breite Beteiligung möglichst vieler sprechen eine Vielzahl von Argumenten. Die Qualität der Entscheidungen wird durch das »Wissen der Vielen« verbessert. Umfangreiche Bürgerbeteiligung kann Expertenvoten und Mehrheitsentscheidungen in Parlamenten korrigieren. Eine starke demokratische Legitimation ist nur durch Sachdebatten und -voten zu bekommen, während repräsentative Verfahren (Wahlen) nur eine »dünne« Legitimation garantieren können. Ohne Beteiligung sinkt die Chance auf Akzeptanz. Wenn sich Bürgerinnen und Bürger beteiligen, steigt die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der politischen Entscheider/innen. Gleichzeitig bietet sich die Gelegenheit zu kooperativen Lösungen, z.B. wenn ein zur Schließung anstehendes kommunales Schwimmbad durch einen Bürgerverein weiter betrieben wird.

Es befördert die Demokratiedebatte in Deutschland, dass es aktuell eine weltweite Suchbewegung in Richtung mehr Demokratie gibt. Lernchancen bieten nicht nur die Erfahrungen mit Referenden in der Schweiz oder den Bürger-Räten in Vorarlberg, sondern auch Bürgerhaushalte, Schüler- und Kinderhaushalte in Lateinamerika oder die wiederbelebten Town hall-Meetings im angelsächsischen Sprachraum.

## 2. Blockaden und Widerstände

Trotz dieser demokratischen Aufbrüche, die am deutlichsten bei den Landesregierungen von Baden-Württemberg (Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung) und Rheinland-Pfalz (Landtagsenquete zur Bürgerbeteiligung) zu spüren sind, wachsen auch die Widerstände. Zwei Barrieren verdienen besondere Aufmerksamkeit:

- a. Die aktuelle Beteiligungsdebatte findet weit überwiegend unter der Prämisse statt, dass Bürgerbeteiligung repräsentative Entscheidungskompetenzen nicht antasten darf. (1) Dieser Vorbehalt nährt in der Bürgerschaft das ohnehin verbreitete Misstrauen, dass es bei den angebotenen Beteiligungsformen nur um Beschäftigungstherapie und Symbolpolitik gehen kann. Eine folgenreiche Bürgerbeteiligung, darin sind sich Vertretungskörperschaften und Bürgerschaft einig, steht – jenseits der raren Bürgerentscheide – nicht in Aussicht. Konsequenz ist eine Blockade, die in eine Misstrauensspirale münden kann, die am Ende zu weniger und nicht zu mehr Beteiligung führt.
- b. Mehr Beteiligung führt zu mehr politischer Ungleichheit. Je anspruchsvoller die Themen und Beteiligungsangebote, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit breiter politischer Beteiligung. Partizipative Demokratie führt nicht zu mehr, sondern zu weniger Demokratie (2), sie droht als Eliten- oder Rentnerprojekt zu enden.

Gegen dieses zweite, empirisch nicht leicht von der Hand zu weisende Argument gibt es einige stichhaltige Einwände:

- Zunächst wird gerne übersehen, dass auch die repräsentativen Formen unter wachsender Ungleichheit leiden. Nicht nur die Zusammensetzung der Mitglieder von Parteien und Parlamenten weist eine soziale Schieflage auf, sondern auch die Beteiligung an allgemeinen Wahlen ist nicht nur rückläufig, sondern auch exklusiver geworden. Die zumeist größte »Partei der Nichtwähler« besteht heute überproportional aus bildungs- und beteiligungsfernen, sozial eher marginalisierten Bevölkerungsgruppen. (3)
- Breite Wahlbeteiligung hat wenig mit breiter Interessenberücksichtigung bei politischen Entscheidungen zu tun. Mit der Wahlunterstützung sind keine direktiven Einflusschancen verbunden. Eine Vielzahl von Mechanismen sorgt stattdessen dafür, dass »input« und »output« getrennte Welten bleiben (»was interessieren uns unsere Wahlversprechen«) und die Berücksichtigung schwacher sozialer Interessen eher die Ausnahme bleibt. (4)
- Wenn die quantitative Beteiligung an Wahlen gegen die an Sachvoten oder informellen Beteiligungsangeboten ausgespielt wird, werden Äpfel und Birnen verglichen. Bei Wahlen geht es um »generalized support«, um die allgemeine Unterstützung einer politischen Richtung oder Führungsperson. Bei direk-

ten Beteiligungsangeboten geht es dagegen um spezifische Entscheidungen, die in der Regel nicht alle betreffen und nicht alle interessieren.

- Wer Bürgerbeteiligung als Form des »Beutemachens« oder der Blockadepolitik besserer Schichten verdammt, übersieht dabei den erhöhten Argumentations- und Transparenzbedarf, den Formen der öffentlichen Beteiligung mit sich bringen. Der deliberative Rechtfertigungsbedarf dürfte in der Regel größer sein als in den Partei- und Parlamentsroutinen. Mit »bornierten« Interessen ist stets und überall zu rechnen. Die Frage ist, wie hoch der Legitimationsdruck ist und wie groß die Lernchancen sind.
- Das wohl wichtigste Gegenargument liegt in der Erfahrung, dass direkte Formen der Beteiligung keineswegs sozial exklusiver sein müssen. Es kommt vielmehr darauf an, wie sie angelegt sind. Gerade für neue Beteiligungsangebote gilt, sie als Entwicklungsaufgabe zu begreifen. Die Forderung »No citizen left behind« (5) verweist darauf, dass sich auch Bürgerbeteiligung an deliberativen und direktdemokratischen Verfahren steigern lässt. Aufsuchende und dezentrale Formen und alltagsnahe Themen können z.B. dazu beitragen, dass sich sozial benachteiligte Gruppen sogar überproportional beteiligen, wie dies unter anderem für einige Bürgerhaushalte in Brasilien belegt ist. Auch direkte Formen der Bürgerbeteiligung können repräsentativ ausgestaltet werden, wie z.B. durch Losverfahren und andere Formen der Zufallsauswahl (Bürger-Räte, Planungszellen, mini-publics). Schließlich kann über die Vorschläge von Bürgerforen und Bürgergutachten auch so abgestimmt werden, dass sich möglichst alle Betroffenen beteiligen können.

### 3. Wege aus der Misstrauenskultur

Das Ungleichheitsproblem muss also kein Argument gegen neue Formen der Bürgerbeteiligung sein, wenn genügend Ressourcen, Personal und Kompetenzen zur Verfügung stehen, um »naturwüchsige« Ausgrenzungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen zu überwinden. Schwieriger dürfte es sein, zu einer Aufwertung von Beteiligungs- und Deliberationsprozessen bei einem anhaltenden Übergewicht repräsentativer Entscheidungsgremien zu gelangen. Dies machen die Veränderungen deutlich, die das Modell »Bürgerhaushalt« auf dem Weg von Porto Alegre (1989) um die Welt erfahren hat (6). Viele der inzwischen mehr als 10.000 lokalen Bürgerhaushalte haben nur noch wenig mit den brasilianischen Vorbildern zu tun. Aus einer direkten Form der Beteiligung durch Entscheid über die Haushaltsprioritäten einer Stadt oder eines Stadtteils durch die dort lebende Bevölkerung ist vielfach ein deliberatives Verfahren geworden, in dem unverbindliche Vorschläge an den Rat gemacht werden. In Deutschland ist diese Tendenz im Angesicht kommunaler Haushaltszwänge besonders ausgeprägt. Die deutsche »Kümmersform« des Bürgerhaushalts reduziert sich auf ein Vorschlagswesen für Haushaltskürzungen. Ein plastisches Beispiel, wie sehr die Haushaltssicherung im Vordergrund steht, bietet Tübingen unter

der Überschrift »Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung«. Das Konzept macht keinen Hehl daraus, wie stark das Sparen bei den öffentlichen Ausgaben im Mittelpunkt steht. »Bei der Prüfung, Gewichtung und Hierarchisierung der Sparvorschläge ist eine Bürgerbeteiligung sinnvoll«, heißt es in einer Beschlussvorlage des Gemeinderats (26.04.2010).

Trotz dieser »Kümmerformen« weisen die mit Bürgerhaushalten verbundenen Erwartungen auf wirkliches Mitentscheiden und Gestalten in eine zukunftsfähige Richtung. Besonders in Großbritannien, Kanada und Frankreich gibt es im Kontext der Bürgerhaushaltsdebatte zahlreiche Experimente mit mehr oder weniger kleinen Budgets und Fonds für benachteiligte Quartiere, Schulen oder einzelne Politikfelder.

Auch in der Bundesrepublik finden wir solche Beispiele von nachhaltiger Beteiligung durch Fonds und Budgets. In den politischen Auseinandersetzungen um den Erhalt des Bund/Länder-Programms »Soziale Stadt« haben Quartiersfonds keine prominente Rolle gespielt, sind sie doch nur ein kleiner Bestandteil der nicht-investiven Mittel, die insgesamt von der gegenwärtigen Bundesregierung zur Disposition gestellt wurden. Die Verknüpfung von Beton, Sozialem und demokratischer Beteiligung, wie sie durch Quartiersmanagement und Quartiersbeiräte geleistet wird, überlagerte die Debatte über die in der Regel recht bescheidenen Fonds (einige Tausend Euro jährlich), deren Umfang und Vergabepaxis lokal und auf Länderebene unterschiedlich ausgestaltet ist (DIFU 2011).

Der Beteiligungsanreiz solcher Fonds kann erheblich sein. Ein garantierter Betrag steht für eine zu benennende Bevölkerungsgruppe für bestimmte Zwecke zur Verfügung. In diesem Rahmen können von ihr Vorschläge entwickelt, abgestimmt und umgesetzt werden. Schließlich achten die Beteiligten auf die angemessene Umsetzung ihrer Vorschläge. Dass sie dabei neben öffentlichen Mitteln zusätzliche Ressourcen einwerben oder selbst einbringen können, ist ein erwünschter Nebeneffekt. Die Beteiligten übernehmen in einem überschaubaren Rahmen Verantwortung für ihr Quartier, ihre Stadt oder ihre Schule und machen dabei die Erfahrung, dass sie in Abstimmung mit anderen durch Beteiligung etwas gestalten können. Dieses Grundmuster von nachhaltiger Beteiligung durch Budgets und Fonds haben sich einige Kommunen und Bundesländer zu nutze gemacht, wenn es um die Belange von Zugewanderten oder Kinder- und Jugendbeteiligung (z. B. der Jugendstadtrat Solingen, Quartiersbudgets für Kinder- und Jugendbeiräte in Bremen, die Schülerhaushalte in Rietberg und Wenigsen oder der Berliner Jugend-Demokratiefonds) geht. Ihr Charme liegt nicht zuletzt darin, dass Stadt- und Gemeinderäte gezielt einen – meist kleinen – Teil der öffentlichen Mittel für die Gestaltung durch die Bürgerschaft freigeben. Damit können sie besonders die beteiligungsfernen und benachteiligten Milieus ansprechen und ihnen selbstbestimmte Gelegenheiten zur Verbesserung ihrer Lebensumstände anbieten. Auch wenn es bislang an systematischen Studien fehlt, sprechen die Erfahrungen mit den Quartiersfonds im Rahmen der

Programmgebiete der »Sozialen Stadt«, aber auch mit diversen Jugendfonds (z. B. in der Stadtentwicklung – vgl. BMVBS 2012) dafür, dass dieser repräsentative Vertrauensvorschuss demokratischen Mehrwert zeitigt und bessere Lösungen vor Ort ermöglicht. Zusätzlich sind solche Prozesse ein attraktiver Ort bürgerschaftlichen Engagements.

Deutlich sind jedoch auch einige Fallstricke solcher Fondsansätze:

- Dies fängt bei dem zur Verfügung stehenden Geldbetrag an. Er muss so hoch sein, dass er Wertschätzung signalisiert und damit etwas für die Beteiligten Bedeutsames und für die Problemlagen Angemessenes verwirklicht werden kann. (7) Wird die Summe als »Spielgeld« wahrgenommen, kann nicht mit positiven Beteiligungseffekten gerechnet werden.
- Der gesamte Beteiligungsprozess sollte so ausgestaltet sein, dass sich nach Möglichkeit die gesamte Zielgruppe beteiligen kann. Repräsentative Gremien sollten, wenn erforderlich, von einer möglichst großen Zahl gewählt werden (z. B. Jugendräte in den Schulen eines Stadtteils). Die Sammlung von Vorschlägen sowie die Auswahl der Projekte und Vorhaben sollte nicht von Repräsentativgremien, sondern möglichst von der gesamten Zielgruppe getroffen werden (aufsuchende Abstimmungen etc.).
- Es braucht eine Beteiligungsinfrastruktur (z. B. Quartiersräte, Quartiersmanagement), die für die Qualität der Umsetzung – von den ersten Vorschlägen bis zur Realisierung der Vorhaben – Sorge trägt. Sie muss so aufgestellt sein, dass sie den Beteiligungsprozess unterstützt, aber nicht überformt.
- Wenn es um Geld geht, wachsen die Transparenzansprüche. Entsteht der Eindruck, es verschaffe sich eine bestimmte Teilgruppe Vorteile auf Kosten der anderen, schwindet die demokratische Inklusionskraft von fond-gestützter Beteiligung sehr schnell.
- Die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse verlangen nach öffentlicher Anerkennung und Wertschätzung. Es ist deshalb unabdingbar, dass sich die Parlamente, die Budgets zur Verfügung stellen, mit den Resultaten auseinandersetzen, ohne sie zu zensieren.
- Budgets dürfen keine einmalige Angelegenheit bleiben. Aus der Forschung über Bürgerhaushalte wissen wir um die Vorbildwirkung gelungener Beteiligungsbudgets. Bereits in der zweiten Budgetrunde können skeptische Gruppen leichter aktiviert werden, wenn es in der ersten Runde vorzeigbare und zu-rechenbare Erfolge gegeben hat.

#### 4. »Das Große bleibt groß nicht, und klein nicht das Kleine«

Nur »peanuts«? Wie populär das Konzept Bürgerhaushalt als Beispiel für eine unmittelbar wirksame Form der Mitbestimmung ist, hat ein Wettbewerb der Bertelsmann-Stiftung 2011 verdeutlicht, als die rund 12.000 Teilnehmer/innen der Bürgerforen des Bundespräsidenten drei Bürgerhaushalte aus Lateinamerika an die Spitze einer internationalen Auswahl unterschiedlicher Beteiligungsprojekte setzten. Sieger wurde die brasilianische Stadt Recife (1,6 Mio. Einwohner), wo sich jährlich mehr als 100.000 Erwachsene und Jugendliche in Versammlungen und über das Internet in den Budgetprozess einbringen. 70 Hauptamtliche und 80 ehrenamtliche Mitarbeiter/innen unterstützen die Sammlung der Vorschläge und die Abstimmung, indem sie von Tür zu Tür gehen. Grundlage der Entscheidung sind hunderte informeller Treffen und öffentlicher Versammlungen. Zusätzlich gibt es stadtweite themenorientierte Versammlungen und alle zwei Jahre einen Beteiligungsprozess an den öffentlichen Schulen (Schülerhaushalt). Die Kosten für die Beteiligungsinstrumente belaufen sich auf knapp 400.000 Euro pro Jahr. Ein wichtiges Ergebnis ist, dass die ärmeren Bevölkerungsgruppen in Recife die Mehrheit der Teilnehmer stellen. Die aufsuchende Struktur des Beteiligungsprozesses und die Mobilisierungsstärke der dortigen Zivilgesellschaft dürften dafür ausschlaggebend sein.

In der Ära Lula (2003-2010) wurde der Versuch unternommen, durch eine Serie von National-, Regional- und Themenkonferenzen sowie Nationale Räte ein nationales Beteiligungsbudget zu errichten. Daran haben insgesamt 3,4 Millionen Bürger/innen teilgenommen und mehr als 14.000 Vorschläge eingebracht. Das Experiment scheiterte am fehlenden politischen Willen in den Koalitionsparteien bzw. der Parlamente. Es muss nicht bei »Kleingeld« bleiben.

#### Hinweis

---

Dieser Beitrag ist auch erschienen im eNewsletter Nr. 1/2013 des Netzwerks Bürgerbeteiligung.

<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/themen-diskurse/newsletter/enewsletter-2013/enewsletter-nr-12013/>

#### Anmerkungen

---

(1) Pateman 2012

(2) vgl. Merkel/Petring 2012

(3) Bödeker 2012

(4) Holmes 2012

(5) Levinson 2012

(6) vgl. Herzberg et al. 2012

(7) Grell 2011

Der Beitrag ist in einer längeren Fassung bereits erschienen in: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 1/2013, Soziale Stadt und Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung.

## Literatur

---

Bödeker, Sebastian (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Frankfurt (Otto Brenner Stiftung)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): Jugendfonds als Instrument der Stadtentwicklung. Berlin

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013): Verfügungsfonds in der Städtebauförderung. Berlin (im Erscheinen)

DIFU - Bundestransferstelle Soziale Stadt (2011): Kurzexpertise Verfügungsfonds. Berlin (Mai 2011)

Dobson, Andrew (2012): Listening: The New Democratic Deficit. In: Political Studies, 1, S. 1-17

Grell, Britta (2011): Quartiersansätze in Berlin: Was heißt hier »soziale Stadt«. Berlin (WZB) –

Vortrag in Hannover

Hanhörster, Heike/Reimann, Bettina (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Berlin (DIFU)

Herzberg, Carsten/Sintomer, Yves/Kleger, Heinz (Hrsg.) 2012: Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa. Frankfurt/New York

Holmes, Stephen (2012): Vom Traum zum Trauma. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11, S. 43-55

Levinson, Meira (2012): No Citizen Left Behind. Cambridge

Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander (2012): Politische Partizipation und demokratische Inklusion. In: Mörschel, Tobias/Krell, Christian (Hrsg.): Demokratie in Deutschland. Wiesbaden, S. 93-119

Mühlberg, Philipp (2011): Solidarische Stadtteile gegen drohende Deprivation. In: vhw FWS 6, S. 289-294

Pateman, Carole (2012): Participatory Democracy Revisited. In: Perspectives on Politics 10 (2012) 1, S. 7-19

Schröder, Carolin (2010): Akteure in der Stadtteilentwicklung. Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren. München

SQW Consulting 2010: National Evaluation of Participatory Budgeting in England. Interim Evaluation Report. Department for Communities and Local Government ([www.communities.gov.uk](http://www.communities.gov.uk))

Smith, Graham (2005): Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from around the World. London

Smith, Graham (2009): Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge

Wyness, Michael (2009): Children Representing Children: Participation and the Problem of Diversity in UK Youth Councils. In: Childhood, 16 (4), S. 535-552

## Autor

---

**Prof. Dr. Roland Roth** ist Professor für Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er arbeitete als Research Fellow an der University of California in Santa Cruz (UCSC) und am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) sowie als Gastprofessor an der Universität Wien.

Roland Roth ist Mitbegründer des »Komitees für Grundrechte und Demokratie« (Köln) und war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«.

Er ist tätig in verschiedenen wissenschaftlichen Beiräten von Stiftungen zu den Themen Demokratieentwicklung, Kinder- und Jugendbeteiligung, Integration und Rechtsextremismus.

## Kontakt

roland.roth@hs-magdeburg.de

## Redaktion

---

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)