

Inhalt

Vorwort	XI
1 Einführung	1
2 Sozialwissenschaftliche Machbarkeit	7
2.1 Einleitung	7
2.1.1 Internationale Erfahrungen mit partizipativen Haushalten und Standortbestimmung	9
2.2 Varianten partizipativer Haushalte: Vor- und Nachteile sowie Befürchtungen	19
2.2.1 Inhaltliche Begrenzungen	19
2.2.2 Prozessual-technische Begrenzungen	20
2.2.3 Zielgruppenbezogene Begrenzungen	21
2.2.4 Zeitliche und budgetzyklische Begrenzungen	23
2.2.5 Das Kreuz mit den Grenzen	23
2.2.6 Befürchtungen und Vorurteile	25
2.2.7 Modelle	26
2.3 Ziele partizipativer Haushalte: Vorteile, Probleme, Chancen	29
2.3.1 Partizipative Haushalte aus der Sicht von Parlament und Regierung	29
2.3.2 Partizipative Haushalte aus der Sicht der Bürgerschaft	31
2.3.3 Partizipative Haushalte aus der Sicht der Verwaltung	32
2.3.4 Partizipative Haushalte aus der Sicht von Interessenvertretungen	32
2.4 Stolperfallen und andere Schwierigkeiten	33
2.4.1 Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen	34
2.4.2 Schwer verständliche Ausgangsdokumente	34

2.4.3 Vorbehalte von Interessenvertretungen, Unternehmen und anderen Institutionen	35
2.4.4 Erzeugung von Frustration	36
2.4.5 Wirkungslosigkeit der haushaltsbezogenen Inputs	36
2.4.6 Partizipation als Selbstvermarktung einer (neuen) Regierung	37
2.4.7 Dynamische Herausforderungen für die Verwaltung	37
2.4.8 Schaffung machtloser Institutionen	37
2.4.9 Teilnahme der falschen/immer derselben/von zu wenigen Menschen	38
2.4.10 Produktion von Langeweile durch immer gleiche Projekte ...	39
2.4.11 Beteiligung als Instrumentalisierung	40
2.4.12 Widerstand gegen die Teilnahme	40
2.4.13 Verkürzte, emotionalisierende Information durch Boulevardmedien	41
2.4.14 Erstverschlechterung	41
2.5 Voraussetzungen zur Erreichung der Ziele (Haltungen und Rahmenbedingungen)	42
2.5.1 Der politische Wille zur partiellen Delegation von Macht ist vorhanden	43
2.5.2 Die Politik legt Rechenschaft ab und begleitet die Umsetzung	43
2.5.3 Späteinsteigerinnen und -einstiger mitnehmen	43
2.5.4 Die Menschen machen nur dann mit, wenn sie einen Nutzen erkennen	44
2.5.5 Die Unterschiede zwischen Stadt und Land müssen berücksichtigt werden	45
2.6 Ideen zur Erreichung der Ziele	45
2.6.1 Beteiligungsphasen und Beteiligungscharta	45
2.6.2 Gemeinsame Ablaufplanung	48
2.6.3 Werbung	49
2.6.4 Genügend Vorbereitungszeit, Meilensteine	50
2.6.5 Bürgerversammlungen	51
2.6.6 Das Konzept der „Parallelwelten“	52
2.6.6.1 Bürgerrat (Fokusgruppen)	53
2.6.6.2 Online-Tools (IKT)	53
2.6.6.3 Lokale Multiplikatoren	54
2.6.6.4 Netzwerkanalyse	55
2.6.7 Einbindung von Kooperationspartnern	55

2.6.8	Einbindung der organisierten Öffentlichkeit	55
2.7	Weitere Maßnahmen zur Erreichung der Ziele	56
2.7.1	Prozessinstanz	56
2.7.2	Einsatz spielerischer Mittel	57
2.7.3	Einbindung von Kunst und Kultur	57
2.7.4	Widerstandsmanagement	58
2.7.5	Schaffung von Anreizsystemen	58
2.8	Grundlegende Bedingungen, unter denen ein Beteiligungsprozess erfolgreich wird	58
2.9	Umsetzungshinweise für den Ablauf eines partizipativen Haushaltsprozesses in Baden-Württemberg	60
2.9.1	Präambel	60
2.9.1.1	Prozessversprechen	61
2.9.1.2	Schwächen zu Stärken machen	61
2.9.1.3	Expertin und Experte werden	62
2.9.1.4	Über den Haushalt hinaus denken	63
2.9.1.5	Bottom-up-Prozessablauf	63
2.9.1.6	Die Sache mit der Repräsentativität	63
2.9.1.7	Kooperationen	64
2.9.2	Modell integrative Bürgerbeteiligung	65
2.9.2.1	Phase 0: Grundsatzentscheidung	66
2.9.2.2	Phase 1: Sammlung von Vorschlägen	66
2.9.2.3	Phase 2: Informationen zum weiteren Prozessablauf	68
2.9.2.4	Phase 3: Erste Bürgerveranstaltungen	68
2.9.2.5	Phase 4: Weitergehende Bürgerveranstaltungen	68
2.9.2.6	Phase 5: Clustern der Vorschläge	69
2.9.2.7	Phase 6: Entscheidung durch Regierung und Parlament	69
2.9.2.8	Phase 7: Rückkoppelung	69
2.9.3	Modell Konsultation	70
2.9.3.1	Phase 0: Grundsatzentscheidung zur Prozessentwicklung	70
2.9.3.2	Phase 1: Ankündigung, Erwachsenenbildung, Marketing, Kooperation	71
2.9.3.3	Phase 2: Pilotprojekte	72
2.9.3.4	Phase 3: Planung des Prozesses als Projekt	73
2.9.3.5	Phase 4: Grundsatzentscheidung	74
2.9.3.6	Phase 5: Umsetzung des Beteiligungsprozesses	74

2.9.3.7	Phase 6: Entscheidung durch Regierung und Parlament	75
2.9.3.8	Phase 7: Umsetzung des Haushalts, Rechenschafts- und Umsetzungsmonitoring	75
2.9.3.9	Phase 8: Revision und Evaluierung, getrennt nach Akteuren, Learning	75
2.9.3.10	Phase 9: Gemeinsame Entscheidung über das Wie der Fortsetzung	75
2.9.4	Modell Kooperation	76
2.9.5	Politik und Partizipationsprozess verschränken	78
3	Technisch-organisatorische Machbarkeit	83
3.1	Sammlung Referenzprojekte in Deutschland	84
3.1.1	Bürgerdialog zum Klimaschutzplan 2050	84
3.1.2	Bürgerhaushalt Mühlheim am Main	86
3.1.3	Integriertes Stadtentwicklungskonzept Nürtingen	87
3.1.4	Bürgerhaushalt Solingen	88
3.1.5	Online-Konsultation zur Novellierung des WDR-Gesetzes	89
3.1.6	Bürgerbeteiligung zur Lärmaktionsplanung der Stadt Esslingen am Neckar	90
3.1.7	Bürgerdialoge des Bundesministeriums für Bildung und Forschung	90
3.1.8	Bürgerdialog Stromnetz	91
3.1.9	Bürgerhaushalt Mannheim	92
3.1.10	Bürgerhaushalt Stuttgart	93
3.1.11	Bürgerhaushalt Köln	98
3.1.12	Zwischenfazit	103
3.2	Produkte am Markt	103
3.2.1	ontopica.de	104
3.2.2	polidia.de	112
3.2.3	buergerwissen.de	117
3.2.4	zebralog.de	121
3.3	Technische Anforderungen an eine Plattform	125
3.3.1	Authentifizierung und Identifikation – warum dies ein Thema ist	125
3.3.1.1	Allgemeines	125
3.3.1.2	Optionen für massenhafte Generierung von Fake Usern	126

3.3.1.3	Massenhafte Generierung von Fake-E-Mail-Adressen	131
3.3.1.4	Click Fraud	133
3.3.1.5	Zwischenfazit	135
3.3.2	Identifikation – Realisierungsoptionen	135
3.3.2.1	eID	135
3.3.2.2	Login	136
3.3.2.3	De-Mail	136
3.3.2.4	„Six Points of Identification“	137
3.3.3	Anforderungen an eine Massen-Online-Deliberation (MOD) ..	141
3.3.3.1	Minimale Moderation – Reputationsmanagement für User	142
3.3.3.2	Ausschalten von Cliques und Mobs	142
3.3.3.3	Umgehen mit vielen sehr ähnlichen Vorschlägen ..	144
3.3.3.4	Entscheidungsfindung	145
3.3.4	Phasenmodell	145
3.3.5	Issue-Based Information Systems (IBIS)	146
3.4	Wesentliche Komponenten eines MOD	147
3.4.1	Phase 0: Fairer Review-/Bewertungsmechanismus	147
3.4.2	Phase 1: Clustern	150
3.4.3	Phase 2: Erstellen des Lead Proposals	153
3.4.4	Phase 3: Aggregation von Vorschlägen	154
3.4.5	Finale Abstimmung	155
3.5	Umsetzungshinweise aus technischer Sicht	156
4	Rechtliche Machbarkeit	159
4.1	Wahrung des verfassungsrechtlichen Kompetenzmodells	159
4.1.1	Initiativrecht	160
4.1.1.1	Initiativrecht des Volkes	160
4.1.1.2	Initiativmonopol der Landesregierung	162
4.1.1.3	Wahrung des Ressortprinzips	163
4.1.2	Das (Haushalts-)Gesetzgebungsverfahren	164
4.1.2.1	Gesetzgebungshoheit des Landtags	164
4.1.2.2	Konsultative Volksbefragungen	165
4.1.2.3	Bürgerbeteiligung im Gesetzgebungsverfahren ..	167
4.1.3	Rechtsstaatliche Anforderungen an das Staatshaushaltsgesetz	170
4.2	Verfassungsrechtliche Folgen der (stückweisen) Ausübung von Staatsgewalt	170

4.2.1	Erfordernis einer Rechtsgrundlage	171
4.2.2	Verfassungsrechtliche Koordinaten für Partizipation der Bürgerinnen und Bürger	172
4.2.2.1	Teilnehmerkreis	173
4.2.2.2	One (wo)man, one vote	174
4.2.2.3	Sachlichkeitsgebot	174
4.3	Datenschutzrechtliche Anforderungen an einen Beteiligungshaushalt auf Landesebene	175
4.3.1	Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Datenschutz und Grundsätze des Datenschutzrechts	175
4.3.1.1	Verfassungsrechtliche Vorgaben	176
4.3.1.2	Grundsätze des Datenschutzrechts	176
4.3.2	Einfachgesetzliche Anforderungen des (Landes)Datenschutzrechts	178
4.3.2.1	Eröffnung des Anwendungsbereichs des Landesdatenschutzgesetzes	178
4.3.2.2	Datenschutzrelevante Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Beteiligungshaushalt auf Landesebene	179
4.3.3	Zusammenfassung	184
5	Zusammenfassung	189
5.1	Erste Kostenschätzungen	189
5.1.1	Der menschliche Faktor	189
5.1.1.1	Vorbemerkungen	189
5.1.1.2	Kostenschätzung	190
5.1.2	Online-System	192
5.2	Management Summary	196
5.2.1	Sozialwissenschaftliche Machbarkeit	196
5.2.2	Technische Machbarkeit	200
5.2.3	Rechtliche Machbarkeit	202
	Autorinnen und Autoren	203
	Abbildungsverzeichnis	205