

## Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt

Brigitte Geißel, Martina Neunecker und Alma Kolleck

Zu den zentralen Themen der Politikwissenschaft gehört die Suche nach effektiven und legitimen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Diese ist jedoch nach dem weltweiten Siegeszug der Demokratie keineswegs am „Ende der Geschichte“ angelangt, denn repräsentative Demokratien sind mit vielfältigen Problemen konfrontiert, wie beispielsweise steigende Politiker-Verdrossenheit oder abnehmende Parteimitgliedschaften zeigen.<sup>1</sup> Als Hoffnungsträger, diesen Problemen entgegenzuwirken, gelten häufig dialogorientierte Verfahren der Bürgerbeteiligung, bei denen Bürger via Dialog am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess teilnehmen.<sup>2</sup> Vertreter partizipativer und deliberativer Demokratietheorien<sup>3</sup> sehen darin eine sinnvolle Ergänzung zur repräsentativen, „aggregativen“ Demokratie.<sup>4</sup> Dialogverfahren sind mit ihrer Input-Funktion integriert in die repräsentativ-demokratische Logik und eingebettet in repräsentativ-demokratische Strukturen; mit ihnen können Vorschläge erarbeitet werden, aber Letztentscheider bleiben in der Regel die Parlamente beziehungsweise Vertretungskörperschaften.

Obwohl – oder weil – dialogorientierte Beteiligungsformen keine direkte Entscheidungsmacht haben, schreiben ihnen viele Demokratiewissenschaftler eine Reihe positiver

- 1 Zum Beispiel *Russell J. Dalton / Bruce E. Cain / Susan E. Scarrow*, *Democratic Publics and Democratic Institutions*, in: *dies.* (Hrsg.), *Democracy Transformed?*, Oxford 2006, S. 1 – 23.
- 2 Beispiele sind Bürgerpanels, Konsensus-Konferenzen (*Simon Joss*, *Danish Consensus Conferences as a Model of Participatory Technology Assessment: An Impact Study of Consensus Conferences on Danish Parliament and Danish Public Debate*, in: *Science and Public Policy*, 25. Jg. (1998), H. 1, S. 2 – 22), Mediationen (*Anna Geis*, *Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*, Wiesbaden 2005), Planungszellen oder Zukunftskonferenzen (*Olaf-Axel Burow*, *Zukunftskonferenz. Anspruch, Wirklichkeit und Perspektiven*, in: *Norbert Kersting* (Hrsg.), *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, Wiesbaden 2008, S. 181 – 191). Hinzu kommen komplexe Kombinationen, bei denen verschiedene Verfahren zu einem gemeinsamen Zweck angewandt werden, so zum Beispiel bei den hier diskutierten Bürgerhaushalten (*Yves Sintomer / Carsten Herzberg / Anja Röcke*, *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?*, Wiesbaden 2010), bei der Lokalen Agenda 21 (*Brigitte Geißel*, *Nachhaltige, effektive und legitime Politik durch Netzwerke? Fallbeispiel Lokale Agenda 21*, in: *PVS-Sonderheft 39 „Politik und Umwelt“*, Wiesbaden 2007, S. 479 – 498) oder im Kontext der Bürgerkommune (*Jörg Bogumil / Lars Holtkamp / Gudrun Schwarz*, *Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Berlin 2003).
- 3 Deliberationstheorie ist ein Dach, unter dem sowohl bürger- als auch repräsentations- und experientorientierte Ansätze versammelt sind (zum Beispiel *Philip Pettit*, *Depoliticizing Democracy*, in: *Ratio Juris*, 17. Jg. (2004), H. 1, S. 52 – 65). Wir beziehen uns hier auf die bürgerorientierten Ansätze.
- 4 Siehe zum Beispiel *Jens Steffek / Claudia Kissling / Patrizia Nanz* (Hrsg.), *Civil Society Participation in International Governance: A Cure for Its Democratic Deficit?*, Basingstoke 2008; *Thomas Zittel / Dieter Fuchs*, *Participatory Democracy and Political Participation. Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?*, Abington / New York 2012; *Archon Fung / Erik Olin Wright*, *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, in: *Politics & Society*, 29. Jg. (2001), H. 1, S. 5 – 41.

Wirkungen zu<sup>5</sup>, beispielsweise bei der demokratischen Qualifizierung von Bürgern, bei der Generierung neuer Ideen oder bei der Entwicklung responsiver politischer Entscheidungen.<sup>6</sup> Zurückhaltende bis warnende Stimmen verweisen im Gegensatz dazu auf die demokratischen Gefahren, die mit derartigen Verfahren einhergehen, zum Beispiel auf große Ungleichheiten bei der Beteiligung.

Quer zu diesen Diskussionen liegen die Bewertungen der Praxis, also der Teilnehmer, der Bürgerschaft, der lokalen Politiker, der Verwaltungsmitarbeiter oder der Presse. Es existiert hier ein breites Feld an Einschätzungen – je nachdem welche Kriterien im Vordergrund stehen. Sie reichen von „teurer Unsinn“ auf der einen Seite bis zu „fantastische Neuerung“ auf der anderen Seite.

Die empirische Überprüfung dieser widersprüchlichen Bewertungen ist seit einigen Jahren in Gange. Sie kann sich dabei auf eine zunehmende Anzahl an Untersuchungsobjekten stützen, denn partizipative, dialogorientierte Verfahren werden immer häufiger angewandt.<sup>7</sup> Vor allem die lokale Ebene erwies sich dabei als dynamisches Experimentierfeld. Besonders hervorzuheben ist derzeit der Bürgerhaushalt, der sich seit den 1990er Jahren über den Globus<sup>8</sup> und auch in der Bundesrepublik verbreitet hat. Im Kern geht es dabei um die Einbeziehung der Bürgerschaft in die Planung und Aufstellung des kommunalen Haushaltes. Bürgerhaushalte bieten aufgrund ihrer Verbreitung gute Möglichkeiten, die Wirkungen dialogorientierter Beteiligungsverfahren zu prüfen.<sup>9</sup> Sie dienen deshalb exemplarisch als Fallstudien für den vorliegenden Beitrag, in dem es nicht um eine abschließende Bewertung des Bürgerhaushalts – oder dialogorientierter Verfahren allgemein – geht, sondern um eine Klärung und Weiterentwicklung eines Kriteriensets zur Evaluation.

- 5 Vgl. *Brigitte Geissel / Kenneth Newton* (Hrsg.), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?*, London / New York 2012.
- 6 Siehe zum Beispiel *Robert C. Luskin / James Fishkin*, *Does Deliberation Make Better Citizens?*, Konferenzpapier zur ECPR General Conference in Turin, 22. bis 27. März 2002; *James Fishkin*, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven 1991; *James Bohman / William Rehg* (Hrsg.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge 1997; *Seyla Benhabib* (Hrsg.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton 1996.
- 7 Vgl. *Brigitte Geißel / Marko Joas* (Hrsg.), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?*, Opladen / Berlin / Toronto 2013; *Brigitte Geissel / Ken Newton*, a.a.O. (Fn. 5).
- 8 Vgl. unter anderem *Martina Neunecker / Sunny George*, *Democratic Decentralization and Participatory Budgeting. The Kerala Experience*, in: *Yves Sintomer / Rudolf Traub-Merz / Junhua Zhang* (Hrsg.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe – Key Challenges of Participation*, Basingstoke 2013, S. 66 – 85; *Martina Neunecker / Sri Mastuti*, *Participatory Budgeting in Indonesia – The Tanah Datar Experience*, in: ebenda, S. 50 – 65; *Anwar Shah* (Hrsg.), *Participatory Budgeting*, Washington D.C. 2007.
- 9 Und eine Neuerung macht sie für unsere Fragestellung interessant: Gegenüber anderen dialogorientierten Verfahren wie etwa der Lokalen Agenda 21 besteht beim Bürgerhaushalt eine größere Rechenschaftspflicht der politischen Entscheidungsträger. Allerdings handelt es sich dabei um eine rein politische, keine rechtliche Rechenschaftspflicht. Ob und wie die Repräsentanten die Vorschläge der Bürger umsetzen und ob und wie sie darüber Rechenschaft ablegen, hängt von den Repräsentanten ab. Rechtlich einklagbar sind weder die Umsetzung der Vorschläge noch die Rechenschaft über ihre (Nicht-)Umsetzung.

## 1. Dialogorientierte Verfahren – Beispiel Bürgerhaushalte

Der Bürgerhaushalt kennt viele Formen der Ausgestaltung. Doch unabhängig vom konkreten Fall lassen sich drei Phasen bestimmen, in denen jeder Bürgerhaushalt abläuft<sup>10</sup>: (1) Information, (2) Konsultation, (3) Rechenschaft. In der ersten Phase werden die Bürger detailliert über den kommunalen Haushalt informiert, in der zweiten Phase erhalten sie die Gelegenheit, eigene Vorschläge einzubringen und zu diskutieren, und im dritten Schritt erfolgt seitens der Entscheidungsträger eine Rückmeldung dazu, wie mit den Bürgervorschlägen verfahren wurde. Bürgerhaushalte sind auf eine gewisse Dauer angelegte Verfahren und keine einmaligen Ereignisse. In der Bundesrepublik handelt es sich um konsultative Vorschlagswesen, selten wird ein kleines Budget („funny money“)<sup>11</sup> zur Verfügung gestellt. In keinem Fall bedeutet Bürgerhaushalt hierzulande die Delegation von Entscheidungskompetenz auf die Bürger. Letzteres ist demgegenüber beispielsweise in Porto Alegre (Brasilien) der Fall – der brasilianischen Metropole, die den Bürgerhaushalt 1989 entwickelt hat.<sup>12</sup>

Bundesdeutsche Bürgerhaushalte können nach mindestens vier Dimensionen unterschieden werden: (1) Gegenstand: Welche Teile des Haushaltes sind Gegenstand des Bürgerhaushaltes, das heißt können zu allen oder nur zu bestimmten Politikfeldern Vorschläge unterbreitet werden? (2) Vorschlagsoptionen: Können nur Sparvorschläge oder auch Ausgabenvorschläge eingebracht werden? (3) Formate: Welche Beteiligungsformate werden zur Verfügung gestellt, zum Beispiel online/telefonisch/per Post, Versammlungen, Stadtteil-Konferenzen, Bürgerbefragungen? (4) Rechenschaft: Wie erfolgt die Rechenschaftslegung durch Politik und Verwaltung?

Nicht zuletzt aufgrund der großen Vielfalt in der Ausgestaltung des Bürgerhaushalts existieren unterschiedliche Zahlen zum aktuellen Stand. Nach dem „6. Statusbericht Bürgerhaushalte in Deutschland“<sup>13</sup> gab es im Januar 2013 circa 70 Kommunen, die den Bürgerhaushalt im vorangegangenen Jahr eingeführt hatten und 26 Kommunen, die ihn zum wiederholten Male durchführten. Gemeinsam mit den 28 Gemeinden, die das Verfahren inzwischen wieder eingestellt haben, kann man also von rund 120 Kommunen mit Bürgerhaushaltserfahrung sprechen.<sup>14</sup>

10 Vgl. Bertelsmann Stiftung / Innenministerium NRW, Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfa-den für die Praxis, Gütersloh / Düsseldorf 2004, S. 16 ff.

11 So etwa im Bürgerhaushalt der Stadt Eberswalde, wo für das Verfahren 2014 ein Budget von insgesamt 100.000 Euro zur Verfügung steht, wobei einzelne Vorschläge die Grenze von 15.000 Euro nicht überschreiten dürfen. Vgl. <http://www.eberswalde.de/Buergerhaushalt.2159.0.html> (Abruf am 30. Oktober 2013).

12 Zum Beispiel *Carsten Herzberg*, Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokra-tie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann, Münster / Hamburg 2006.

13 Vgl. Bundeszentrale für Politische Bildung / Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, 6. Sta-tusbericht vom 9. Januar 2013, [http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/6.\\_Statusbericht\\_buergerhaushalt.org\\_.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/6._Statusbericht_buergerhaushalt.org_.pdf) (Abruf am 12. März 2013).

14 Abweichende Angaben hängen in erster Linie mit der jeweiligen Definition von „Bürgerhaushalt“ zusammen. Würde man beispielsweise bereits die Aufbereitung und Zurverfügungstellung von Haushaltsinformationen als Bürgerhaushalt begreifen, läge die Zahl höher – allerdings um den Preis der Verwässerung dessen, was die Kernelemente eines jeden Bürgerhaushaltes sind.

## 2. Zur Bewertung von Wirkung und Sinn dialogorientierter Verfahren

### 2.1. Bewertungskriterien

Deliberative Demokratie galt lange Zeit vor allem als ein Feld für theoretische und philosophische Auseinandersetzungen<sup>15</sup>; dialogorientierte Verfahren werden aber zunehmend auch empirisch untersucht. Bei deren Bewertung scheiden sich jedoch die Geister der demokratiewissenschaftlichen Gemeinschaft. Während einige Autoren sie als wirkungsvolle Beteiligungsverfahren betrachten, sehen andere darin bestenfalls sinnlose Innovationen. Auf der Basis von Argumenten und Ergebnissen beider Seiten werden im Folgenden Bewertungskriterien entwickelt, wobei jeweils ein Kriterium zur Makro-, Meso- und Mikro-Ebene vorgestellt wird.

Als zentrales Kriterium auf makropolitischen Ebene gelten „Einfluss und Wirkung“, wobei widersprüchliche Annahmen möglich sind. Erwartet wird, dass Bürger nach diskursiver Auseinandersetzung wohlüberlegte, reflektierte und sinnvolle inhaltliche Vorschläge machen und diese in den Politikprozess einfließen.<sup>16</sup> Die Einflussnahme kann in Form von Übertragung der Entscheidungsgewalt („delegated power“<sup>17</sup>), von „empowerment“<sup>18</sup> oder „schwacher“ Einflussnahme (beispielsweise „taken up in the policy process“<sup>19</sup>) erfolgen. Beim bundesdeutschen Bürgerhaushalt bleibt die Entscheidungsmacht in den Händen der Vertretungskörperschaft. Basierend auf *Arnsteins* wegweisender „ladder of participation“ (1969)<sup>20</sup> wären diese Verfahren somit bereits taxonomisch als wirkungslos zu bewerten.<sup>21</sup> Jüngst betitelte *Blihdorn* entsprechende Verfahren sogar als „simulative Demokratie“, als Versuch, „den Bürgern ... das

- 15 Vgl. *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt am Main 1992; *ders.*, Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie, in: *Herfried Münkler* (Hrsg.), Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, München / Zürich 1992, S. 11 – 24. Siehe auch zum Beispiel *Amy Gutmann / Dennis Thompson*, Democracy and Disagreement, Cambridge 1996.
- 16 Zum Beispiel *Wolfgang van den Daele / Friedhelm Neidhardt* (Hrsg.), Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, WZB-Jahrbuch 1996, Berlin, S. 16: „Die Aufwertung kommunikativer Strategien im Politikprozess soll Verständigung erleichtern. Durch mehr Dialog in Verhandlung und Beratung unter größerer Partizipation entscheidungsbetroffener Bürger und bisher schwach vertretener Gruppen sollen Konfliktblockaden abgebaut, das hierarchische Entscheidungssystem entlastet und die Legitimität und Responsivität der Politik erhöht werden.“ Vgl. auch *Ank Michels*, Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy?, in: International Review of Administrative Sciences, 77. Jg. (2011), H. 2, S. 275 – 293, S. 279.
- 17 *Sherry Arnstein*, A Ladder of Citizen Participation, in: Journal of the American Planning Association, 35. Jg. (1969), H. 4, S. 216 – 224.
- 18 Vgl. unter anderem *Archon Fung / Erik Olin Wright*, Thinking about Empowered Participatory Governance, in: *dies.* (Hrsg.), Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, London / New York 2003, S. 3 – 42.
- 19 *Robert E. Goodin / John S. Dryzek*, Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics, in: Politics & Society, 34. Jg. (2006), H. 2, S. 219 – 244.
- 20 *Sherry Arnstein*, a.a.O. (Fn. 17), vgl. auch *Andrea Cornwall*, Unpacking „Participation“: Models, Meaning, and Practices, in: Community Development Journal, 43. Jg. (2008), H. 3, S. 269 – 283.
- 21 Zur Vermutung, dass politische Beteiligung generell wirkungslos ist, siehe *Murray Edelmann*, Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt am Main 2005, S. XVI. Vgl. aktuell *Wolfgang Streeck*, Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin 2013.

Gefühl von empowerment“ zu geben.<sup>22</sup> In eine ähnliche Richtung geht *Selles* Warnung vor „Particitainment“: „Statt substanzieller Diskurse im Kontext einer lebendigen lokalen Demokratie wird eine Bürgerbeteiligung inszeniert, die Teilhabe an Meinungsbildung und Entscheidungen suggeriert, ohne dies einlösen zu können.“<sup>23</sup> Dialogorientierte, konsultative Verfahren würden als symbolisches<sup>24</sup> „window dressing“<sup>25</sup> und „lip service“<sup>26</sup> nichts bewirken.

Als zweites Kriterium ist die potentielle Inklusion zu nennen. Einerseits lautet die Hoffnung, dass marginalisierte, politik- und bildungsferne Gruppen<sup>27</sup> durch diese Partizipationsverfahren die Möglichkeit bekommen, sich Gehör zu verschaffen. Andererseits zeigte sich, dass gerade bei dialogorientierten Verfahren unter dem Deckmantel und der Rhetorik von „Bürgernähe“<sup>28</sup> häufig die Interessen ressourcen- und organisationsstarker Gruppen dominieren.<sup>29</sup> Die meisten Autoren stimmen überein, dass diese Verfahren Potentiale zu Inklusion besitzen – jedoch nur unter Einsatz spezieller Rekrutierungsmechanismen.<sup>30</sup>

Als drittes Kriterium gilt die (demokratische) Qualifizierung der Bürger. Einerseits wird vermutet: Je mehr und je öfter sich der einzelne Bürger beteilige, desto mehr fördere dies politische und demokratische Kompetenz, und es würden sogar „better citizens“ entstehen.<sup>31</sup> Diese Hoffnung findet sich bereits bei demokratischen Vordenkern wie *Jean-Jacques*

22 *Ingolfur Blühdorn*, Simulative Demokratie. Neue Politik nach der postdemokratischen Wende, Berlin 2003, S. 106.

23 *Klaus Selle*, ‚Particitainment‘ oder: Beteiligen wir uns zu Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird, in: pnd online, Ausgabe 3/2011, [http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3\\_2011/selle\\_particitainment.pdf](http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3_2011/selle_particitainment.pdf) (Abruf am 4. Februar 2015), S. 2. Vgl. zur Argumentation, dass die Wirkungslosigkeit von Bürgerbeteiligung positiv zu bewerten ist: *Ernst Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz 1974, S. 119 f., S. 139 ff., S. 172, S. 182; kritisch *Brigitte Geißel*, Kritische Bürger, Frankfurt am Main / New York 2011, S. 154.

24 *Murray Edelman*, a.a.O. (Fn. 21).

25 Vgl. unter anderem *Sherry Arnstein*, a.a.O. (Fn. 17); *Archon Fung / Erik Olin Wright*, Countervailing Power in Empowered Participatory Governance, in: *dies.* (Hrsg.), Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, London 2003, S. 259 – 289, S. 265; *Yannis Papadopoulos / Philippe Warin*, Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective?, in: *European Journal of Political Research*, 46. Jg. (2007), H. 4, S. 445 – 472.

26 *Carmen Malena*, Building Political Will for Participatory Governance. An Introduction, in: *dies.* (Hrsg.), From Political Won't to Political Will. Building Support for Participatory Governance, Sterling 2009, S. 3 – 30.

27 Vgl. *Armin Schäfer / Harald Schoen*, Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit, in: *Leviathan*, 41. Jg. (2013), H. 1, S. 94 – 120; *Sebastian Bödeker*, Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland, in: *WZBrief Zivilengagement* 05, Berlin 2012.

28 Vgl. *Leigh Raymond*, Localism in Environmental Policy: New Insights from an Old Case, in: *Policy Sciences*, 35. Jg. (2002), H. 2, S. 179 – 201, S. 183.

29 *Yannis Papadopoulos / Philippe Warin*, a.a.O. (Fn. 25), S. 220.

30 *Brigitte Geißel*, Partizipative Innovationen auf lokaler Ebene – Potentiale oder Gefahren für inklusive, „accountable“ Repräsentation?, in: *Markus Linden / Winfried Thaa* (Hrsg.), Krise und Reform politischer Repräsentation, Baden-Baden 2011, S. 195 – 216.

31 *Jane Mansbridge*, On the Idea that Participation Makes Better Citizens, in: *Stephen L. Elkin / Karol E. Soltan* (Hrsg.), Citizen Competence and Democratic Institutions, University Park 1999, S. 291 – 325; *Robert C. Luskin / James Fishkin*, a.a.O. (Fn. 6); *Carol Pateman*, Participation and Democratic Theory, Cambridge 1970, S. 24 ff.

*Rousseau* und *John Stuart Mill*.<sup>32</sup> Andererseits scheint fraglich, ob wirklich die hehren Ziele wie demokratische Qualifizierung erreicht würden. Nicht nur Rational Choice-Theorien halten Veränderungen in Richtung Gemeinwohlorientierung für lediglich romantisches Wunschdenken.

So lassen sich drei zentrale Kriterien zur Bewertung von dialogorientierten Verfahren kristallisieren<sup>33</sup>:

- (1) Hat das Verfahren Einfluss auf politische Entscheidungen?
- (2) Nahmen Bürger teil, die selten politisch partizipieren (politische Inklusion)?
- (3) Fand eine Qualifizierung der Bürger statt?

## 2.2. Bewertung(-skriterien) aus Akteursperspektive

Sechs unterschiedliche Akteure sind an der Evaluation von Bürgerhaushalten beteiligt: Die Basis der vorliegenden Analyse sind die Evaluationen externer Wissenschaftler, die die Verfahren begleiten. Akteure sind des Weiteren die Teilnehmer an den unterschiedlichen Formaten, die gesamte Bürgerschaft, die lokale Politik als Initiator, die Stadtverwaltung als Gestalterin und Betreuerin der Verfahren sowie die Medien, die über die Verfahren informieren.

Wissenschaftliche Evaluationen liegen derzeit zu den Bürgerhaushalten in Berlin-Lichtenberg, Oldenburg, Köln, Jena und Frankfurt am Main vor.<sup>34</sup> Sie untersuchen Bürgerhaushalte im Wesentlichen nach Kriterien, die die politischen und administrativen Akteure vorgegeben haben. In Tabelle 1 sind die in den fünf vorhandenen Evaluationen angelegten Kriterien so formuliert, dass eine übersichtliche Zusammenfassung und ein Vergleich möglich sind. Dabei wird deutlich, dass alle betrachteten Verfahren anstreben, Wissen und Information zum kommunalen Haushalt zu vermitteln und damit dessen Transparenz zu verbessern. Ebenfalls wichtig ist der Dialog zwischen lokaler Politik/Verwaltung und Bürgerschaft. Drei der fünf Verfahren verfolgen das Ziel, möglichst vielfältige, nicht organisierte und für die Gesamtbevölkerung repräsentative Bürger für die Teilnahme am Verfahren zu gewinnen.

- 32 Im Zusammenhang mit inklusiven Verfahren wird häufig ebenso eine Verbesserung der Legitimität politischer Entscheidungen vermutet. Die dahinter liegende Annahme lautet, dass Menschen Entscheidungen, an deren Entstehung sie beteiligt waren, eher als legitim erachten und akzeptieren, *Ank Michels*, a.a.O. (Fn. 16), S. 278: „(...) participation plays an important role in producing rules that are acceptable to all“.
- 33 Diese Diskussionen spiegeln sich wider in den verschiedenen Generationen von Analyserahmen. *Geißel* fasst die Kriterien verschiedener Autoren zusammen und identifiziert die folgenden in aktuellen Studien zu partizipativen Innovationen: Effektivität/effektive Problemlösung, Inklusion/inklusive Beteiligung, Legitimität, deliberative Qualität und Erziehungseffekte. Siehe auch *Brigitte Geißel / Marko Joas*, a.a.O. (Fn. 7); nahezu identisch *Ank Michels*, a.a.O. (Fn. 16).
- 34 Diese Evaluationen wurden durch Universitäten oder andere wissenschaftliche Forschungseinrichtungen erstellt. Sie stammen aus den Jahren 2006 bis 2013. *Helmut Klages / Carmen Daramus*, Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg, Begleitende Evaluation, Speyer 2006; *Niels Taubert / Wolfgang Krohn / Tobias Knobloch*, Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts. Endbericht, Bielefeld 2010; *Sebastian H. Schneider*, Bürgerhaushalt Oldenburg 2010/2011, Evaluationsbericht, Oldenburg 2011; *Norbert Kersting / Martin Busse / Sebastian H. Schneider*, Evaluationsbericht Bürgerhaushalt Jena, Münster / Halle (Saale) 2013; *Brigitte Geißel / Alma Kolleck / Martina Neuncker*, Projektbericht Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Frankfurter Bürgerhaushaltes 2013, Frankfurt am Main 2013.

Tabelle 1: *Evaluierte Verfahren und darin angelegte Bewertungskriterien*

	Lichtenberg	Köln	Oldenburg	Jena	Frankfurt
Transparenz des Haushalts und des Verfahrens fördern	×	×	×	×	×
Politische Konsultation der Bürger ermöglichen, Dialog verbessern		×	×	×	×
Entscheidungshilfen für die lokale Politik gewinnen			×		×
Repräsentativität / Pluralität der Teilnehmer erreichen	×	×			
Nicht-organisierte Bürger erreichen	×				×
Anmerkung: Darüber hinaus legen die Evaluationen teilweise zusätzliche Kriterien an: Berlin Lichtenberg: Höhe der Beteiligung; Köln: Schlankheit, Standardisierung (Möglichkeit zur Verstetigung), Nutzerfreundlichkeit, Barrierefreie Internetbasiertheit, Einpassung in die repräsentative Demokratie; Frankfurt am Main: Herstellung einer Identifikation mit der Stadt Frankfurt, Förderung der Akzeptanz politischer Entscheidungen durch die Bürger. Quelle: Vgl. <i>Helmut Klages / Carmen Daramus</i> , a.a.O. (Fn. 34), S. 8 f. (da die Kriterien als offene Fragen formuliert wurden, haben wir uns auf die Kriterien aus der Ergebniszusammenfassung bezogen); <i>Niels Taubert / Wolfgang Krohn / Tobias Knobloch</i> , a.a.O. (Fn. 34), S. 3 f.; <i>Sebastian Schneider</i> , a.a.O. (Fn. 34), S. 3; <i>Brigitte Geißel / Alma Kolleck / Martina Neunecker</i> , a.a.O. (Fn. 34), S. 3; <i>Norbert Kersting / Martin Busse / Sebastian Schneider</i> , a.a.O. (Fn. 34), S. 49 ff.					

Die Evaluationen geben dabei – in unterschiedlichem Ausmaß – auch Auskunft über Kriterien, die die verschiedenen Akteure implizit oder explizit vertreten. So wurden bei der begleitenden Evaluation in Berlin-Lichtenberg neben den Befragungen der Teilnehmer lokale Politiker interviewt, eine Bürgerbefragung durchgeführt und die Rechenschaftslegung dokumentiert. Auch in Köln, wo der Bürgerhaushalt sich auf online-Beteiligung fokussierte, wurde die Sichtweise unterschiedlicher Akteursgruppen (Bürger, Politiker, Verwaltungsangestellte, Dienstleister) ermittelt. Als wichtige Bewertungskriterien erwiesen sich dabei die Anzahl der Beteiligten am Bürgerhaushalt sowie deren sozialstrukturelle Zusammensetzung, die Inklusion vermissen ließ. In Oldenburg kamen Befragungen von Teilnehmern (offline und online) sowie eine Bürgerbefragung zum Einsatz; zudem wurden online-Besuchfrequenzen, Daten über online registrierte Teilnehmer, Medienberichte sowie Verwaltungsdokumente ausgewertet und Interviews mit einigen zentralen Akteuren durchgeführt. Auch hier fiel die Bewertung mehrheitlich positiv aus, wobei die relative Homogenität der Teilnehmer bemängelt wurde. Bei der Evaluierung des Jenaer Bürgerhaushalts wurde ebenfalls eine Vielzahl an Datenerhebungsmethoden eingesetzt. Das insgesamt eher positive Urteil wurde allerdings mit dem deutlichen Hinweis versehen, dass eher Stimmungen der Bevölkerung ermittelt werden. In Frankfurt wurden die Bürgerschaft, Teilnehmer bei online und offline Verfahren, Politiker und Verwaltungsangestellte befragt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich vorwiegend auf die Ergebnisse dieser Evaluationen.

Die Teilnehmer an Bürgerhaushalten äußern sich mehrheitlich positiv über die jeweiligen Verfahren, merken aber auch Verbesserungsmöglichkeiten an. Die Kriterien, die sie bei der Bewertung anlegen, kreisen im Wesentlichen um drei Aspekte: politischer Einfluss, Qualifizierung und Dialog. Unter politischem Einfluss verstehen sie überwiegend, dass die von den Teilnehmern erarbeiteten Vorschläge von der Politik gehört und umgesetzt werden. Dieser Einfluss, konkret das Gehörtwerden, soll sich an der Rechenschaftslegung erkennen lassen.

Eine oft gewählte Form besteht jedoch darin, auf der Bürgerhaushaltsplattform oder in den Medien den Satz zu lancieren: „Vielen Dank für Ihre zahlreichen Vorschläge. Diese werden geprüft und fließen in die Entscheidungen des Rates mit ein.“ Was jedoch mit den einzelnen Vorschlägen passiert und wie genau sie in den politischen Entscheidungen einfließen, kommuniziert die Politik eher selten. So sehen die Teilnehmer häufig das Kriterium politischer Einflussnahme als unerfüllt an. Etwas anders sieht es aus mit der Qualifizierung durch Information. Vor allem die Teilnehmer an den dialogorientierten Formaten betonen häufig, dass sie „viel gelernt“ haben. Ebenso äußern sich die Teilnehmer an jenen Verfahren, in denen ein Austausch mit Vertretern aus Politik und Verwaltung angelegt war, in der Regel positiv über den Dialog (zum Beispiel: „Sehr gut war der Austausch mit der Verwaltung.“<sup>35</sup>).

Zur Bewertung der nicht-teilnehmenden Bürger, also des Großteils der Bürgerschaft, liegen bislang nur wenige Daten vor. Frankfurt und Jena führten repräsentative Bevölkerungsumfragen zum jeweiligen Bürgerhaushalt durch, und die Ergebnisse zeigen, dass politische Einflussnahme zu den Hauptbedingungen der Teilnahme gehört. Die Mehrzahl der Bürger zweifelt jedoch an den tatsächlichen Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten.<sup>36</sup> Gleichzeitig wünschen sich die meisten mehr Informationen zu den kommunalen Finanzen, einschließlich mehr Transparenz, und sie sind mit den zur Verfügung stehenden Informationen nur bedingt zufrieden. Ein weiteres Kriterium ist der Dialog zwischen Bürgern und Politikern: Sein Gelingen erachtet die Bürgerschaft als besonders wichtig.<sup>37</sup>

Die lokale Politik selbst schätzt den Bürgerhaushalt sehr unterschiedlich ein.<sup>38</sup> Als ein zentrales Bewertungskriterium erwies sich die Teilnehmerzahl. Im Fall des Kölner Bürgerhaushalts bewertete die Kölner Lokalpolitik ihren Bürgerhaushalt 2007 mit rund 10.000 registrierten Teilnehmern als besonders erfolgreich. Ähnlich wiesen die Oldenburger Kommunalpolitiker mit gewissem Stolz auf die relativ hohe Teilnahmequote hin und schätzten ihren Bürgerhaushalt deshalb als erfolgreiches Verfahren ein. Die Teilnehmerzahl ist in vielen Kommunen aber auch ein Kriterium, das eher zu einer ernüchternden Bilanz führt. So betrachteten die Kommunalpolitiker in Frankfurt ihren Bürgerhaushalt mit einer Teilnehmerquote von unter einem Prozent der Bevölkerung als enttäuschend.

Kritisch sehen einige lokale Politiker ebenfalls die tatsächlichen Mitspracheoptionen, also das Kriterium politischer Einfluss. Beispielfhaft für diese skeptische Haltung steht die Äußerung eines Jenaer Politikers: „Es ist aber auch nicht so, dass es [das Verfahren] dann irgendwelche Auswirkungen hätte auf Haushaltsentscheidungen. Also ich habe eher das Gefühl, das läuft nebenbei und ist auch eine Art ‚Bürgerberuhigungshaushalt‘, fließt aber mittlerweile nicht mehr in Entscheidungen des Stadtrates ein.“ In vielen Kommunen weisen die Politiker auf ein weiteres Kriterium, das als ausschlaggebend für die Bewertung von Bürgerhaushalten erachtet wird: die Qualität der Bürgervorschläge. Darauf wurde beispielsweise in Berlin-Lichtenberg besonders verwiesen – und das Verfahren aufgrund der guten Vorschläge insgesamt sehr positiv beurteilt.

35 Brigitte Geißel / Alma Kolleck / Martina Neunecker, a.a.O. (Fn. 34), S. 62.

36 Zum Beispiel: „wenn es keine Alibi-Veranstaltung ist“, ebenda, S. 18.

37 Bei allen Kriterien – Einfluss, Information/Transparenz oder Dialog – bewerten die nicht-teilnehmenden Bürger die Erfolge des Bürgerhaushalts schlechter als die Teilnehmer.

38 (Parteilpolitisch begründete) Aussagen ohne Angabe der Bewertungskriterien werden nicht berücksichtigt.

Als zentrale Akteurin wirkt bei dialogischen Verfahren die lokale Verwaltung.<sup>39</sup> Interessanterweise äußern sich die befragten lokalen Verwaltungen überwiegend positiv über den Bürgerhaushalt – positiver als die lokale Politik. Ihre Bewertung orientiert sich in erster Linie daran, ob die Bürgervorschläge zweckmäßig, anschlussfähig und umsetzbar sind, also an der Qualität der Vorschläge. Darüber hinaus beurteilen sie häufig die Höhe der Beteiligung und die Inklusivität. Besonders loben sie die gestiegene Aufmerksamkeit für das Thema kommunale Finanzen oder, in anderen Worten, die Zunahme der Informiertheit der Bürger.

Die Medien als wichtige Akteure bei der Berichterstattung nehmen einen großen Einfluss darauf, wie der jeweilige Bürgerhaushalt wahrgenommen wird.<sup>40</sup> Die Presseberichterstattung in den evaluierten Fällen orientierte sich dabei an unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben. Die Journalisten bewerteten vor allem entlang der Kriterien (zu wenig) Einflussmöglichkeit, (zu niedrige) Teilnehmerzahlen, Qualität der Bürgervorschläge sowie – häufig mit Verweis auf die angespannte Kassenlage – die Kosten des Verfahrens.

Zu den eingangs diskutierten Kriterien (politischer Einfluss, Inklusion und Qualifizierung) kommen somit aus Sicht der Akteure als weitere Dialog zwischen Bürgern und Politik, Qualität der Bürgervorschläge und Kosten<sup>41</sup> hinzu.

### 2.3. Diskussion

(1) Einfluss auf politische Entscheidungen wird von allen Akteuren als wichtiges Merkmal eingeschätzt – gleichzeitig bewerten die meisten den Bürgerhaushalt angesichts dieses Kriteriums als sinnlos. Im Gegensatz zu den Versprechen der Politik und den Erwartungen der Bürger berichten die meisten Akteure, dass sich die lokalen Policy-Entscheidungen kaum an den Bürgervorschlägen orientieren.<sup>42</sup>

Das Bild zeigt markante Widersprüche – Erwartungen und Bewertungen scheinen sich unversöhnlich gegenüberzustehen: So suggerieren die meisten Bürgerhaushalte in ihrer Darstellung – beispielsweise in Werbesprüchen wie „Bürger bestimmen mit“ –, dass Vorschläge in die politischen Entscheidungsprozesse einfließen. Im Verfahrensdesign war Mitbestimmung jedoch auf die Rechenschaftspflicht beschränkt, und in der Realität, so der einhellige Eindruck der unterschiedlichen Akteure, tendierte der Einfluss gegen null. Diese Widersprüche zwischen Schein und Sein werfen aus politisch-praktischer Sicht die kritische Frage auf, warum politischer Einfluss ins Spiel gebracht wird, obwohl Mitbestimmung strukturell nicht angelegt ist.

Gleichzeitig wäre ein Plädoyer für weitgehende Entscheidungskompetenzen kontraproduktiv, denn niemand kann aus politisch-praktischer oder demokratietheoretischer Sicht ernsthaft fordern, dass sich lokalpolitische Entscheidungen an den Wünschen eines Bruch-

39 In drei der fünf Evaluationen wurden Mitarbeiter der Stadt- beziehungsweise Bezirksverwaltung befragt.

40 In zwei wissenschaftlichen Evaluationen fand eine Presseauswertung statt, in Frankfurt am Main und in Oldenburg.

41 Siehe hierzu beispielsweise die Auswertung der Medienberichterstattung in: *Brigitte Geißel / Alma Kolleck / Martina Neunecker*, a.a.O. (Fn. 34), S. 81 ff.

42 Über den tatsächlichen Einfluss von Bürgerhaushalten auf Politikentscheidungen ist aus der existierenden Forschung wenig zu erfahren. Die bisherigen Evaluationen zu deutschen Bürgerhaushalten schließen mit dem Ende des Beteiligungsverfahrens – in der Regel mit der Übergabe der Vorschläge an die politischen Entscheidungsträger.

teils der Bevölkerung orientieren sollen – die Teilnehmerquote ist selten höher als ein Prozent. Angesichts solch geringer Beteiligungszahlen wäre eine direkte Umsetzung der Ergebnisse dialogorientierter Verfahren in Politikentscheidungen kaum erstrebenswert.<sup>43</sup> Die Diskrepanz zwischen Versprechungen und sachlich erwartbarer – und sinnvoller – Umsetzung ist bei diesem Kriterium besonders groß.

Das Kriterium Einfluss auf politische Entscheidungen ist für die Bewertung von dialogorientierten, konsultativen Verfahren wie dem Bürgerhaushalt also widersprüchlich, problematisch und bei genauer Betrachtung sinn- und inhaltslos. Angesichts dieser Erkenntnis ist eine Taxonomie wie Arnsteins „ladder of participation“, die das Ausmaß des Einflusses als alleinigen Maßstab gelten lässt, wenig ergiebig. So ist dieses Bewertungskriterium neu und differenzierter zu definieren und zu operationalisieren. Jenseits des direkten Einfluss wäre beispielsweise zu untersuchen, welche indirekten Wirkungen erzielt wurden.

(2) Das zweite Analysekriterium – Inklusion, gemessen anhand der Teilnehmerquote sowie der sozialstrukturellen Zusammensetzung – spielt in der wissenschaftlichen Bewertung, aber auch bei der medialen sowie der politischen Beurteilung eine wichtige Rolle. In der Regel wird diskutiert, wie viele Personen und welche Bevölkerungsteile vertreten waren: Welche Altersgruppen, Einkommens- und Bildungsschichten nahmen am Verfahren teil? In welchem Maße sind Menschen mit Migrationshintergrund repräsentiert? Und schließlich: Besteht die Gefahr, dass Bürgerhaushalte durch Interessengruppen instrumentalisiert werden?

Während einige wenige Akteure politische Inklusion als erfolgreich erachten, ist sich die Mehrzahl einig, dass eine inklusive Beteiligung nicht erreicht wurde. Alle empirischen Evaluationen weisen darauf hin, dass Bürgerhaushalte die Hoffnung auf umfassende Beteiligung und Inklusion kaum einlösen können. Im Gegenteil, die wenigen verfügbaren Daten deuten an, dass diese im Wesentlichen eine Veranstaltung für Bessergebildete und Besserverdienende sind. Menschen mit Migrationshintergrund und sozioökonomisch schwächere Gruppen sind deutlich unterrepräsentiert. Allerdings fällt die Instrumentalisierung durch Interessengruppen kaum ins Gewicht. So gab es zwar einzelne Fälle, in denen Interessengruppen versuchten, ihre Anliegen auf den Prioritätenlisten zu platzieren, beispielsweise in Köln die rechtsextreme Bewegung Pro Köln. Doch diese Versuche waren eher selten und wenig erfolgreich. Möglicherweise suchen ressourcenstarke Interessengruppen erfolgreichere Wege der politischen Einflussnahme als über den eher mühseligen und wenig aussichtsreichen Weg via Bürgerhaushalt.

Insgesamt dürften Bürgerhaushalte im Hinblick auf politische Inklusion bislang als eher erfolglose Innovationen bezeichnet werden. Ausnahmen sind lediglich die wenigen Fälle, in denen die Kommunen explizit Maßnahmen ergreifen, um politisch Inaktive zu mobilisieren. So werden beispielsweise in Stuttgart geschulte Multiplikatoren eingesetzt, die in Vereinen oder anderen Interessensgruppen über den Bürgerhaushalt informieren.

Wer jedoch fehlende Inklusion anmahnt und diesen Mangel als zentrales Kriterium hervorhebt, übersieht, dass dieselben Probleme auch bei repräsentativ-demokratischen Verfahren immer massiver auftreten. Bei der Wahlbeteiligung haben sich die bildungsfernen, ressourcenschwachen Bevölkerungsgruppen mittlerweile weitgehend zurückgezogen<sup>44</sup>, und

43 Die Deliberationsforschung hat die tendenzielle Unvereinbarkeit zwischen kleinen Teilnehmerzahlen in dialogorientierten Verfahren und makropolitischen Einfluss („problem of scale“) erkannt, die Suche nach Auswegen hat jedoch erst begonnen.

44 Vgl. Armin Schäfer / Harald Schoen, a.a.O. (Fn. 27); Sebastian Bödeker, a.a.O. (Fn. 27).

auch bei politischen Entscheidungsprozessen haben ressourcenstarke Interessen längst privilegierten Zugang zu den Machttagen.<sup>45</sup> Inklusion ist also zunehmend ein Problem bei allen Beteiligungsformen, seien sie repräsentativ-demokratisch oder dialogorientiert. Kein Instrument – auch nicht die Wahl – ist inklusiv. Diese Feststellung zielt nicht auf eine argumentative Gleichsetzung von selektiver Beteiligung bei Wahlen und bei dialogorientierten Verfahren, sondern soll darauf verweisen, dass das Kriterium Inklusion in einer dichotomen, unspezifischen Form („gleiche Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen erreicht oder nicht“) nicht ausreicht, um dialogorientierte Verfahren zu bewerten. Dieses Merkmal wird bislang zu unterkomplex angewandt.

(3) Zwar liegen zum Kriterium Qualifizierung der Bürger für Bürgerhaushalte nur wenige Erkenntnisse vor, einige Daten ermöglichen aber Plausibilitätsannahmen. So geben 70 beziehungsweise 60 Prozent der befragten Teilnehmer des Frankfurter Bürgerhaushalts<sup>46</sup> an, dass sie viel über die Frankfurter Stadtpolitik insgesamt sowie über einzelne Politikbereiche gelernt hätten.<sup>47</sup> Ein besseres Verständnis für den Haushalt der Stadt gewonnen zu haben, äußert allerdings nur eine Minderheit. Veränderungen im Sinne des „better citizens“ waren empirisch nur schwer zu ermitteln, wenngleich einige Interviewaussagen in diese Richtung interpretiert werden könnten. Auch bei diesem Kriterium sind also Spezifikationen und Differenzierungen vorzunehmen.

(4) Die drei neu hinzugekommenen Merkmale (Dialog zwischen Bürgern und Politik, Qualität von Bürgervorschlägen und Kosten) wurden von einigen Akteuren als besonders wichtig hervorgehoben. Dass mit einem konsultativen Verfahren der Dialog verbessert werden soll, ist offensichtlich. Weniger offensichtlich ist, wie dies konkret evaluiert werden kann. Ist der Dialog gelungen, wenn einige lokale Politiker bei einem dialogorientierten Verfahren mit 100 Personen anwesend waren und mitdiskutiert haben? Befragungen von Teilnehmern sowie impressionistische Aussagen von Verwaltungsangestellten und Politikern sind bislang die einzigen Daten zu dieser Frage – und eine sinnvolle Operationalisierung dieses Kriteriums fehlt.

Ähnliches gilt für die Qualität der Bürgervorschläge. Die demokratietheoretischen Diskussionen hierzu verlaufen häufig eher holzschnittartig. Vertreter elitetheoretischer Ansätze halten die Möglichkeit sinnvoller Vorschläge für gering, da den Bürgern das nötige Wissen und der Überblick fehlen; sie würden nur ihre eigenen spezifischen Interessen einbringen. Partizipationsorientierte Vertreter erwarten demgegenüber implizit, dass die Bürgervorschläge eine hohe Qualität haben, da sich in ihnen lokales Wissen widerspiegeln und nach ausführlicher Deliberation eine gute, gemeinwohlorientierte Lösung gefunden werde. Beide Sichtweisen sind offensichtlich zu eindimensional. Die beteiligten Akteure legen demgegenüber vielfältige Maßstäbe an, die sie bei der Bewertung nutzen, so beispielsweise Praktikabilität, Anwendbarkeit oder „Klarheit“. Wie die Qualität von Bürgervorschlägen operationalisiert und bewertet werden kann, liegt noch im Dunkeln (eine Ausnahme explizit zur Nachhaltigkeitsforschung sind die Studien von *Jens Newig*<sup>48</sup>).

45 Vgl. zum Beispiel für die EU: *Beate Kohler-Koch* (Hrsg.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham 2007.

46 Ähnlich die Ergebnisse zu „deliberative polls“, siehe *Robert C. Luskin* / *James Fishkin*, a.a.O. (Fn. 6).

47 Vgl. *Brigitte Geißel* / *Alma Kolleck* / *Martina Neunecker*, a.a.O. (Fn. 34), S. 52.

48 Vgl. *Jens Newig* / *Oliver Fritsch*, *More Input – Better Output: Does Citizen Involvement Improve Environmental Governance?*, in: *Ingolfur Blühdorn* (Hrsg.), *In Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity*, Opladen 2009, S. 205 – 224.

Wie steht es nun mit der Beurteilung der Kosten für einen Bürgerhaushalt – ein Kriterium, das im Wesentlichen von den Medien forciert wurde? Dabei wird lediglich auf die Kosten verwiesen, Indikatoren zur Berechnung des Nutzens tauchen kaum auf. Allerdings formulieren Politik und Verwaltung ihre vage Hoffnung, durch Bürgerhaushalte Sparmaßnahmen legitimieren und damit Proteste wie Implementationsverweigerung verringern zu können (Legitimitätsgenerierung). Erste impressionistische Studien verweisen jedoch darauf, dass diese Rechnung nicht aufgeht.<sup>49</sup> Eine ernsthafte Definition und Operationalisierung fanden bisher jedoch nicht statt.

### 3. Fazit und Ausblick: zur Differenzierung von Bewertungskriterien

Dialogorientierte Beteiligungsverfahren erobern derzeit die politische Landschaft – doch aus welchen Perspektiven und gemessen anhand welcher Kriterien sind sie sinnlose oder wirkungsvolle Beteiligungsinnovationen? Solche Bewertungen hängen vom Maßstab der jeweiligen Evaluatoren ab (Wissenschaftler, Bürger, Teilnehmer, Medien, Verwaltung usw.). Dabei unterscheiden sie sich zwar im Detail, es zeichnet sich aber eine Tendenz ab. In der Gesamtschau verbirgt sich hinter dem mehr oder weniger glamourös als neuem, innovativem Beteiligungsverfahren angekündigtem Bürgerhaushalt nicht mehr als eine neue Form des Vorschlagswesens. Angetreten mit dem Versprechen von „mehr Mitsprache“ ist der Bürgerhaushalt oft ein altes Verfahren in neuem Gewand. Bürger dürfen Vorschläge unterbreiten – wie bereits im Grundgesetz verankert (Petitionsrecht) – und die Repräsentanten wählen aus, welche sie davon umsetzen.

Die hier präsentierten Ergebnisse verweisen auf konzeptionelle Anforderungen an die zukünftige Forschung. Die Vielfalt an Bewertungskriterien bei gleichzeitig unterkomplexen Definitionen und Operationalisierungen erweisen sich als konzeptionelles Handicap bei der Evaluation dialogorientierter Verfahren. So erscheinen die Bewertungen häufig holzschnittartig und wenig differenziert (zum Beispiel „keine Inklusion“, „keine Entscheidungskompetenzen“, „erfolgreicher Dialog“). Derzeit scheint die Diskussion häufig festgefahren, beispielsweise zwischen einer repräsentationsorientierten Argumentation im Sinne *Schumpeters* und *Fraenkels* auf der einen Seite (zum Beispiel „Bürgern fehlt Sachverstand“, das heißt „schlechte Qualität der Vorschläge“) und einer partizipationsorientierten Linie auf der anderen Seite (zum Beispiel „Bürger wissen am besten, was sie brauchen“). Auch der Fokus auf politische Einflussnahme, wie er beispielsweise in *Arnsteins* „ladder of participation“ formuliert wird, oder auf (fehlende) Inklusion, wie von Partizipationskritikern artikuliert, verhindert eine differenzierte Bewertung. Zur Evaluation von dialogorientierten Verfahren wie dem Bürgerhaushalt sind eindimensionale, dichotome Maßstäbe wenig hilfreich. Ebenso problematisch sind undifferenzierte, vage und nicht evidenzbasierte Aussagen. Notwendig wäre die Entwicklung eines komplexen Kriteriensets mit detaillierten, ausdifferenzierten, multidimensionalen und skalierenden Konzeptualisierungen und Operationalisierungen. Zwar existieren mittlerweile verschiedene Sets; sie weisen jedoch einige Schwächen auf und sind nicht einfach übertragbar auf die Bewertung von Bürgerhaushalten.<sup>50</sup>

49 Es zeichnet sich ab, dass in Zukunft neben Legitimitätsbeschaffung auch Anerkennungswürdigkeit ausgewertet wird.

50 Eine Übersicht zu Kriteriensets sowie deren Diskussion bietet *Brigitte Geißel*, Introduction, in: *dies.* / *Marko Joas*, a.a.O. (Fn. 7), S. 9 – 32.

Wir schlagen als konzeptionelle Grobstruktur die Analyse von Verfahrensergebnissen auf Mikro-, Meso- und Makro-Ebene vor. Bei der Mikroebene stehen die Teilnehmer an den dialogorientiert-partizipativen Verfahren im Mittelpunkt (zum Beispiel die individuelle Aneignung von Wissen). Bei den Ergebnissen auf der Mesoebene liegt der Schwerpunkt auf der Gruppe (zum Beispiel die Bildung von überbrückendem Sozialkapital). Hinsichtlich der Makro-Ebene ist zu ermitteln, welche Effekte das Verfahren für die gesamte Einheit hat (Kommune, Land).

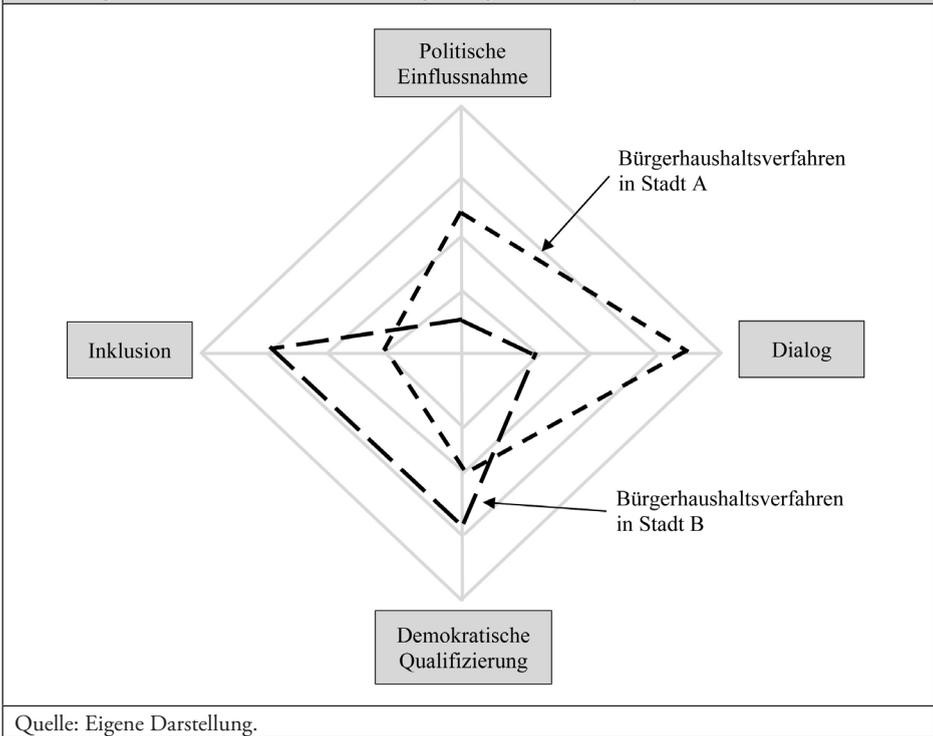
Für die Detaillierung und Operationalisierung dieser Grobstruktur sind die bisherigen Evaluationen hilfreich. Die Zeiten anekdotischer Impressionsbeschreibungen sind (erfreulicherweise) vorbei, und mittlerweile überwiegen fakten- und evidenzbasierte Bewertungen. Operationalisierungen zur Ermittlung der Effekte von dialogorientierten Verfahren im Allgemeinen und Bürgerhaushalten im Speziellen werden dabei seit einigen Jahren erprobt, sind aber noch ausbaufähig. Beispielsweise kann die Qualifizierung von Teilnehmern anhand vielfältiger Aspekte erfasst werden. Zu berücksichtigen wären Fortschritte in Bezug auf Faktenwissen, politisches und themenspezifisches Wissen, Verfahrenskennntnisse und Kenntnisse über Input-Möglichkeiten, aber auch Toleranzentwicklung oder die Zunahme von Gemeinwohlorientierung. Hinsichtlich der Inklusion wäre nicht nur differenziert zu ermitteln, wie inklusiv das Verfahren ist („übliche Verdächtige“), sondern auch, ob und welche Mobilisierungs- und Rekrutierungsmechanismen welche Wirkungen erzielen. Zur Messung von deliberativer Qualität könnte der Discourse Quality Index (DQI), entwickelt am Bern Center for Interdisciplinary Deliberation Studies, in modifizierter Form zur Anwendung kommen.<sup>51</sup> Beim Ausmaß politischer Einflussnahme ließe sich zwischen direktem und indirektem Einfluss unterscheiden. Als direkter Einfluss wäre sowohl die Reaktion der jeweiligen Vertretungskörperschaft – von der vagen Rückmeldung, alle Bürgerhaushaltsvorschläge würden zur Kenntnis genommen, bis zur Annahme einzelner Vorschläge – sowie die tatsächliche Umsetzung (Output) und deren Wirkung (Outcome) zu beachten. Als indirekter Einfluss könnte untersucht werden, ob öffentliche Debatten angestoßen und langfristig neue Ideen zur Diskussion gebracht wurden, ob politisches und zivilgesellschaftliches Engagement einen Schub erhielt, ob Legitimitätsüberzeugungen oder auch Kritikbereitschaft in der Bürgerschaft sich verändert haben.

Eine Netzstruktur, in der unterschiedliche, skalierte Kriterien abgebildet und aufeinander bezogen werden können, liefert hierzu ein erstes, vorläufiges Darstellungsformat. Mit ihrer Hilfe könnten dialogorientierte Verfahren besser erfasst und differenzierter bewertet werden als mit einer eindimensionalen Perspektive und einer dichotomen Bewertungsstruktur. Zudem ermöglicht eine Netzstruktur, verschiedene Verfahren vergleichend zu analysieren und ihre Bilanz hinsichtlich unterschiedlicher Kriterien zu kontrastieren.

Abbildung 1 zeigt explorativ anhand zweier fiktiver Beispiele dialogorientierter Verfahren in Stadt A und Stadt B, wie ein solches Evaluationsnetz mit hier zunächst vier Kriterien aussehen würde. Dabei wird „politische Einflussnahme“, „Inklusion“ und „demokratische Qualifizierung“ um ein viertes Evaluationskriterium ergänzt: den Dialog zwischen Bürgerschaft und Verwaltung und Politik. Die Abbildung ist auf folgende Weise zu interpretieren: Stadt A kann beim Kriterium des Dialogs den größten Erfolg verbuchen, während politi-

51 Vgl. Marco R. Steenbergen / André Bächtiger / Markus Spörndli / Jürg Steiner, Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index, in: Comparative European Politics, 1. Jg. (2003), H. 1, S. 21 – 48.

Abbildung 1: Netzstruktur zur Evaluierung dialogorientierter Verfahren



sche Einflussnahme und demokratische Qualifizierung mittlere Werte erreichen. Eher im unteren Bereich liegt der Aspekt der Inklusion. Demgegenüber ist das dialogorientierte Verfahren in Stadt B bei Inklusion und demokratischer Qualifizierung der Teilnehmer besonders positiv evaluiert. Hier liegen die Schwachstellen bei der politischen Einflussnahme sowie beim Dialog.

Bewertet man einen Bürgerhaushalt nach einer solchen Netzstruktur, zeigt sich beispielsweise, dass ein gelungener Dialog stattfand, dessen Vorschläge von der Politik aber gänzlich ignoriert wurden. Dann geht es nicht mehr darum, diesen Bürgerhaushalt als wirkungsvolle oder wirkungslose Beteiligungsinnovation zu bezeichnen, sondern die konkreten Leistungen zu ermitteln.

Neben diesen empirischen Fragen sind weitere normative Fragen zu klären, die sich in der Gewichtung der angesprochenen Kriterien niederschlagen. Wie sinnvoll ist beispielsweise inklusive Beteiligung, wenn die Verfahrensvorschläge in den Schubladen der Stadtverwaltung verschwinden? Oder sollte inklusive Beteiligung als Wert an sich beurteilt werden? Damit wird klar zu begründen sein, warum welches Kriterium als zentral gewertet wird.

Auf praktisch-politischer Ebene, also für die Politikberatung lässt sich Folgendes festhalten: Dialogorientierte Verfahren sind bislang nicht durchgehend überzeugend umgesetzt, lassen aber Raum für Entwicklungen, etwa im Bereich der Bürgerqualifizierung, der Inklusion von politisch Ausgeschlossenen und eines verbesserten Dialogs zwischen kommunaler

Politik/Verwaltung und Bürgern. Die Rechenschaftslegung ist, wie aus den Aussagen der Akteure deutlich wurde, ein wunder Punkt bei den meisten Bürgerhaushalten. *Lübcke* beklagt zu Recht, dass sich dialogorientierte Verfahren aus Sicht der Teilnehmer sehr undurchsichtig gestalten. So ist im Vorfeld des Prozesses oft nicht nur unklar, welchen konkreten politischen Einfluss die Bürgereingaben entfalten können, sondern auch im Anschluss an das Verfahren bleibt undurchsichtig, was mit dem Input der Teilnehmer passiert: „Für die Teilnehmenden ist die Art der Ergebniserzeugung und vor allem der Weiterverarbeitung der Ergebnisse durch die Politik oft eine Black Box, so dass sich diese Art von Diskursen den Vorwurf des politischen Schmucks gefallen lassen müssen.“<sup>52</sup> Um nicht den Eindruck von Scheinbeteiligung zu erwecken, ist deshalb eine detaillierte, verständliche und frühzeitige Rechenschaftslegung der Politik nötig.<sup>53</sup> Als wichtig erweist sich insgesamt, dass Chancen und Grenzen des Verfahrens von Beginn an deutlich gemacht werden, um keine falschen Erwartungen in der Bürgerschaft und unter den Teilnehmern zu wecken. Bürgerhaushalte benötigen ferner klare Regeln zu Formaten, die Inklusion verbessern (zum Beispiel Bürgerhaushalt Stuttgart), sowie zur Rechenschaftspflicht.

Um die Potentiale zur Umsetzung der Vorschläge zu verbessern, ohne einer Minderheit von Bürgern (den Teilnehmern) zu viel Macht zu übergeben, könnten beispielsweise Vorschläge zum Bürgerhaushalt mit direktdemokratischen Verfahren verbunden und über die ersten drei Vorschläge auf der Prioritätenliste per Bürgerentscheid entschieden werden. Dies würde den Bürgerhaushalt aus seiner Bedeutungs- und Wirkungslosigkeit in das Interesse von Bürgern, Politikern und Medien katapultieren. Eine andere Möglichkeit wäre, den Bürgerhaushalt als Vorschlagswesen weiter zu führen. Die damit verbundenen Ziele und Hoffnungen wären weniger anspruchsvoll, aber realistischer. Auch ein solches Petitionswesen könnte mit direktdemokratischen Verfahren verknüpft werden. Wenn ein bestimmter Prozentsatz der Bürger eine Petition unterschreibt – angelehnt an die Regeln zum Bürgerbegehren –, muss sich die lokale Vertretungskörperschaft öffentlich mit der Petition befassen oder sie der Bürgerschaft zum Entscheid vorgelegen.

Abschließend lässt sich festhalten: Dialogorientierte Verfahren werden zwar vielfach evaluiert, das Kriterienset ist allerdings erst im Entstehen und bislang vielfach noch relativ undifferenziert. Mit dem Auftauchen immer neuer partizipativer Suchbewegungen in Richtung legitimer und effektiver Bürgerbeteiligung wird sich die Wissenschaft der Frage der Evaluation in Zukunft verstärkt widmen und differenzierte, mehrdimensionale und skalierende Kriteriensets entwickeln (müssen).

52 *Maren Lübcke*, Partizipative Black Boxes: Der schwierige Status von politischen Online-Diskursen, in: *Claudia Fraas / Stefan Meier / Christian Pentzold* (Hrsg.), *Online-Diskurse. Theorien und Methoden transmedialer Online-Diskursforschung*, Köln 2013, S. 404 – 425.

53 Um die Wartezeit bis zur politischen Entscheidungsfindung zu verkürzen, kann die Verwaltung beispielsweise Beschlussempfehlungen zu den jeweiligen Eingaben veröffentlichen oder auch im Sinne einer „Bearbeitungsverfolgung“ deutlich machen, welche Stelle gerade mit dem jeweiligen Vorschlag befasst ist und welche Schritte noch folgen werden. Im besten Fall kann durch eine klare Kommunikation, die keine großen zeitlichen Lücken lässt und dem Bürger kein „Verwaltungsdeutsch“ zumutet, ein größeres gegenseitiges Verständnis erreicht werden. Der Bürger erfährt, welche Schritte Verwaltung und Politik vor ihrer Entscheidung unternehmen, unter welchen (finanziellen) Handlungszwängen sie gegebenenfalls stehen und welche Verantwortungsbereiche es in der Black Box Verwaltung gibt. All dies kann dazu beitragen, einen vertrauensvollen Dialog zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik zu etablieren und so die Basis für kooperative Problemlösungen schaffen.