

POLICY ADVICE AND POLITICAL CONSULTING

Herausgeber/innen: **Prof. Dr. Andrea Römmele**, Hertie School of Governance, Berlin (Geschäftsführende Herausgeberin), E-Mail: roemmele@hertie-school.org | **Dr. Svenja Falk**, Accenture Research, Berlin, Germany, E-Mail: svenja.falk@accenture.com | **PD Dr. Martin Thunert**, Center for American Studies, Universität Heidelberg, E-Mail: mthunert@hca.uni-heidelberg.de

Beirat: **Prof. Dr. h.c. Roland Berger**, Roland Berger Strategy Consultants | **Vito Cecere**, Auswärtiges Amt | **Prof. Dr. Jobst Fiedler**, Hertie School of Governance | **Prof. Dr. Dietmar Fink**, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg | **Prof. Dr. Justus Haucap**, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf | **Dr. Christian Humborg**, CORRECTIV | **Nikolaus Huss**, Politik Kommunikation | **Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte**, Universität Duisburg-Essen | **Prof. Dr. Sabine Kropp**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer | **Prof. Dr. Martin Lendi**, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich | **Prof. Dr. Miriam Meckel**, Universität St. Gallen | **Prof. Dr. Ferdinand Müller-Rommel**, Leuphana Universität Lüneburg | **Dr. Leonard Novy**, Institut für Medien- und Kommunikationspolitik | **Cem Özdemir**, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | **Anke Plättner**, Westdeutscher Rundfunk | **Peter Radunski**, MSL Group | **PD Dr. Dieter Rehfeld**, FH Gelsenkirchen | **Prof. Volker Riegger**, logos Holding AG | **Prof. Dr. Stefan A. Schirm**, Ruhr-Universität Bochum | **Dr. Rolf Steltemeier**, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | **Cornelius Winter**, de'ge'pol

Redaktion: **Henrik Schober**, M.A. (Chefredakteur) | **Andreas Hoffelder**, Dipl. Sozwiss. (Stellvertretender Chefredakteur)
Kontakt: Zeitschrift für Politikberatung (ZPB), c/o Henrik Schober, M.A., Hertie School of Governance, Quartier 110, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin, Telefon: +49 - 30 / 25 92 19 203, E-Mail: schober@hertie-school.org

Die Evaluation von Bürgerbeteiligung als Politikberatung: Praxis, Herausforderungen und Empfehlungen am Beispiel Bürgerhaushalt

Stefan Busse und Sebastian H. Schneider

Kernaussagen

Das Interesse an den Potentialen von Beteiligungsprozessen, die durch die öffentliche Hand durchgeführt und finanziert werden, macht es notwendig, deren Wirkungen zu evaluieren. Der Beitrag beleuchtet, basierend auf Evaluationsstudien der Autoren sowie anderen relevanten Arbeiten, Vorgehensweisen, Bewertungskriterien und Formen der Datenerhebung, aber auch Herausforderungen von Evaluationen am Beispiel des Instruments „Bürgerhaushalt“. Zusätzlich werden Empfehlungen für zukünftige Evaluationen gegeben. Dabei werden auch Evaluationsformen thematisiert, die die Organisatoren und Teilnehmer umfassend in die Ermittlung von Evaluationskriterien und Evaluationsdesigns einbinden. Der Artikel liefert somit einen doppelten Beitrag zur Politikberatung: einerseits berät er Politik, Verwaltung, Bürger und Forscher, wie ein Bürgerhaushalt evaluiert werden kann, andererseits berichtet er aus der Beratungspraxis, da Auftragsevaluationen als Form der Politikberatung konzeptualisiert werden.

1. Einleitung

„Bestimmen Sie mit!“, „Ihre Stadt, Ihr Geld“, „Solingen spart“. Mit solchen Slogans wird die derzeit vielleicht populärste Innovation im Bereich der Bürgerbeteiligung beworben: der Bürgerhaushalt (vgl. Franzke & Kleger, 2010; Holtkamp, 2008).¹ Diese Innovation hat ihren Weg aus dem brasilianischen Porto Alegre über Christchurch in Neuseeland Anfang der 2000er Jahre nach Deutschland gefunden (vgl. Wampler, 2007). Im Jahre 2014 führen 87 Städte und Gemeinden in Deutschland einen Bürgerhaushalt durch, weitere 75 diskutieren über seine Einführung, 12 haben diese bereits beschlossen (vgl. Ruesch & Ermert, 2014). Bei diesem konsultativen Verfahren werden die Bürger² in die

- Wir danken Thomas Kalwitzki und zwei anonymen Gutachtern für wertvolle Hinweise zu diesem Beitrag.
- Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

kommunale Haushaltsplanung einbezogen, wobei das Letztentscheidungsrecht aufgrund gesetzlicher Regelungen beim gewählten Stadt- oder Gemeinderat verbleibt (vgl. Holtkamp, 2008). Die Gestaltung der Bürgerhaushalte fällt heterogen aus (Definition bei Sintomer et al., 2010, S. 42-43). Einerseits existieren Verfahren, die Ideen und Vorschläge der Bürger für die Verwendung kommunaler Gelder sammeln, andererseits solche, die den Bürgern Vorschläge aus Politik und Verwaltung zur Bewertung vorlegen (vgl. Masser et al., 2013, S. 21-24). Zum Teil zielen die Verfahren auch nur auf die Ermittlung von Einspar- und Einnahmepotenzialen. Der jeweilige Methodenmix kann unterschiedlich aussehen (vgl. Franzke & Kleger, 2010, S. 68-70): zumeist kommen Umfragen (postalisch/online), Onlineforen und Präsenzveranstaltungen zum Einsatz. Wie intensiv die Vorschläge diskutiert werden können, ist ebenfalls von Kommune zu Kommune unterschiedlich geregelt.

Trotz ihrer Popularität stoßen Bürgerhaushalte auf Seiten der Bürger und Politik auf Kritik. Lokale Medien vermitteln diese Kritik oder positionieren sich in der Diskussion selbst. Kritikpunkte der exemplarischen Debatte in Frankfurt sind die niedrige Beteiligungsquote, die hohen Kosten des Verfahrens sowie die vermeintlich niedrige Qualität des Verfahrens und seiner Ergebnisse (vgl. Geißel et al., 2013, S. 81-84). Die aufeinandertreffenden Meinungen gehen oft weit auseinander: Für die einen ist es ein Erfolg, für die anderen ein Flop, der beendet werden sollte (vgl. Kolleck et al., 2013, [1]). Solche Differenzen resultieren nicht zuletzt daraus, dass die normativ begründeten Erwartungen der Akteure an Bürgerbeteiligung divergieren. Oft herrscht deshalb in den Bürgerhaushaltsgemeinden Unsicherheit darüber, wie das Verfahren möglichst unvoreingenommen bewertet werden soll.

Eine kleine Zahl Kommunen hat sich daher für die Durchführung von wissenschaftlichen Evaluationen entschieden. Der Beitrag soll auf Grundlage dieser Studien die folgenden vier zentralen Fragen beantworten und dadurch zur Entwicklung eines analytischen Werkzeugkastens zur Bewertung von Bürgerhaushalten beitragen:

1. Welche Varianten der Evaluation von Bürgerhaushalten sind im Hinblick auf die Rollen verschiedener Akteursgruppen denkbar und welche Vor- und Nachteile gehen mit Ihnen einher?
2. Welche wissenschaftlichen Evaluationsstudien zu Bürgerhaushalten in Deutschland liegen vor und wie waren diese angelegt?
3. Welche Kriterien und Faktoren können zur Bewertung eines Bürgerhaushalts im Rahmen einer Evaluation herangezogen werden und wie können sie durch quantitative und qualitative Forschungsmethoden erhoben werden?
4. Welche Herausforderungen sind in der Praxis zu berücksichtigen, wenn externe Evaluationen als Form der Politikberatung genutzt werden?

Die Motivation der Autoren zu diesem Beitrag ergibt sich aus ihrer eigenen Beteiligung an externen Evaluationsstu-

dien. Es wird somit nicht nur auf die zuvor skizzierten Fragestellungen eingegangen, sondern auch aus der Evaluationspraxis berichtet, das heißt, der Beitrag wird um eigene Erfahrungen, Lern- und Erkenntnisprozesse der Autoren angereichert. Der Artikel kann folglich als Beitrag zur Politikberatung im zweifachen Sinne betrachtet werden: einerseits berät er Kommunalpolitik, -verwaltung und Bürger, wie ein Bürgerhaushalt bewertet werden kann, andererseits bietet er Einblicke in die wissenschaftliche Beratungsarbeit.³

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: In Abschnitt 2 wird die Evaluation von Verfahren der Bürgerbeteiligung als Form der Politikberatung konzeptualisiert und in Bezug auf die Rollen relevanter Akteursgruppen differenziert. In Abschnitt 3 werden die vorliegenden Evaluationsstudien zu Bürgerhaushalten in Deutschland – ähnlich einer Metastudie – im Hinblick auf wesentliche Merkmale vorgestellt und verglichen. Dies bietet in der Folge die Grundlage, um systematisch zentrale Kriterien zur Bewertung eines Bürgerhaushalts (Abschnitt 4) und mögliche Ansätze der Erhebungsmethodik (Abschnitt 5) zu diskutieren. Abschnitt 6 geht mit Blick auf die Praxis der Politikberatung im Bereich der Bürgerbeteiligung auf typische Herausforderungen ein. Dabei werden insbesondere mögliche Interessenkonflikte zwischen den Akteuren vor Ort, aber auch zwischen den beiden Systemen “Wissenschaft” und “Politik” thematisiert. In Abschnitt 7 wird abschließend ein kritischer Ausblick auf die Chancen und Einschränkungen der Evaluation von Bürgerhaushalten gegeben.

2. Evaluation und Politikberatung

Bei jeglichen Verfahren der Bürgerbeteiligung ist es für die Organisatoren angebracht, zu reflektieren, mit welchen Zielen man diese verfolgt und ob diese Ziele auch erreicht werden (vgl. Vetter, 2008, S. 17). Dies gilt besonders für die z. T. aufwändigen Prozesse des Bürgerhaushalts, die in Zeiten knapper Kassen von Kommunen finanziert und durchgeführt werden. Dafür bietet sich eine Form der Evaluation an (vgl. Rowe & Frewer, 2004, S. 516), verstanden als “[...] die systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes [...]. Die erzielten Ergebnisse, Schlussfolgerungen oder Empfehlungen müssen nachvollziehbar auf empirisch gewonnenen qualitativen und/oder quantitativen Daten beruhen” (DeGEval, 2002, S. 15). Jenseits alltäglicher Reflexionen, einfacher Dokumentationen und Studien der Grundlagenforschung ohne spezifischen Auftrag können diese methodisch angelegten Evaluationen, um die es in diesem Beitrag geht, intern und extern durchgeführt werden.⁴

3 Zusätzlich sind Beteiligungsprozesse wie der Bürgerhaushalt selbst als eine Form partizipativer Politikberatung zu sehen (vgl. Sarcinelli et al., 2008).

4 Die Dichotomie “intern” / “extern” soll Evaluationen danach differenzieren, ob sie von der Organisation durchgeführt werden, die auch den Bürgerhaushalt organisiert bzw. finanziert. Die Dichotomie “Selbst- vs. Fremdevaluation” ist in dieser Hinsicht weniger eindeutig, da auch “interne Fremdevaluationen” durch Mitarbeiter einer anderen Abteilung derselben Organisation (z. B. Stadtverwaltung) denkbar sind (vgl. Stockmann & Meyer, 2010, S. 81-83).

In der Praxis sprechen Qualifikationen, wie die vorhandene wissenschaftliche Expertise in Bezug auf Forschungskonzeptionen, die Anwendung von empirischen Methoden und ein Wissen über den Gegenstand, welches über Einzelfälle hinausgeht, für eine externe Evaluation durch Berater mit wissenschaftlichem Hintergrund. Diese Variante ist als eine Form wissenschaftlicher (u. U. kommerzieller) Politikberatung zu verstehen, da sie den verantwortlichen Akteuren in Kommunalpolitik und -verwaltung einerseits eine Bewertung des Bürgerhaushalts bietet, andererseits versucht, Handlungsoptionen aufzuzeigen (vgl. Weingart & Lentsch, 2008, S. 43-44). Solche Evaluationen, verstanden als „Expertenberatung“, können genutzt werden, um Beteiligungsprozesse z. B. durch „Expertise“, „Legitimation“ und „Irritation“ (Schützeichel, 2008, S. 12) von außen anzureichern. Im Falle einer Durchführung durch Wissenschaftler besitzen Evaluationen, die sich an politische Entscheidungsträger richten, auch den Charakter einer „funktionssystemischen Beratung“, die potentiell die Reflexivität des Systems Politik erhöht (vgl. Schützeichel, 2008, S. 13-14). Die Beratung als Dienstleistung trifft hier auf Ansprüche an Neutralität, Objektivität und Fairness. Diesen potenziellen Widerspruch müssen externe Evaluatoren aus der Wissenschaft überbrücken, die sich mit Auftragsforschung automatisch im „Spannungsverhältnis zwischen Gefälligkeitsgutachten und unangenehmer Wahrheit“ (Weingart & Lentsch, 2008, S. 16) bewegen. Die mit einer intensiven Praxis von Gefälligkeitsgutachten einhergehende Gefahr des Reputationsverlustes unter Fachkollegen kann zwar als Korrektiv wirken (vgl. Cassel, 2005, S. 183-184), löst aber nicht das grundlegende Problem der differierenden Logik von Wissenschaft und Politik (vgl. Weingart & Lentsch, 2008, S. 43).

Allerdings wurden von den geschätzt 87 aktiven und 47 beendeten Bürgerhaushaltsprojekten (vgl. Ruesch & Ermert, 2014, S. 4) bisher nur eine kleine Anzahl einer wissenschaftlichen Evaluation unterzogen. Insbesondere mangelnde Finanz- und Personalressourcen lassen kommunale Verwaltungen nach kostengünstigen Möglichkeiten der Bewertung und Weiterentwicklung suchen. So sprechen für die interne Variante einer Evaluation, bspw. durch einen Fachbereich innerhalb der Verwaltung oder beauftragte Dienstleister, die den Bürgerhaushalt bereits betreuen, zunächst die scheinbare Kostenersparnis und Vertrautheit mit den Organisationsstrukturen und dem Beteiligungsprozess selbst. In der Regel führen Verwaltungsmitarbeiter die Evaluation jedoch zusätzlich zu regulären Aufgaben durch, sodass eine zusätzliche Belastung bzw. Bindung von Arbeitskraft entsteht (vgl. Stockmann & Meyer 2010, S. 81). Dazu kommt das Problem einer fehlenden Außensicht, das sog. „cognitive biases“ bei der Sondierung des nötigen Informationsbedarfs fördert, was das Hinterfragen der eigenen Handlungsroutinen erschwert (vgl. Taschner, 2013, S. 189-191).

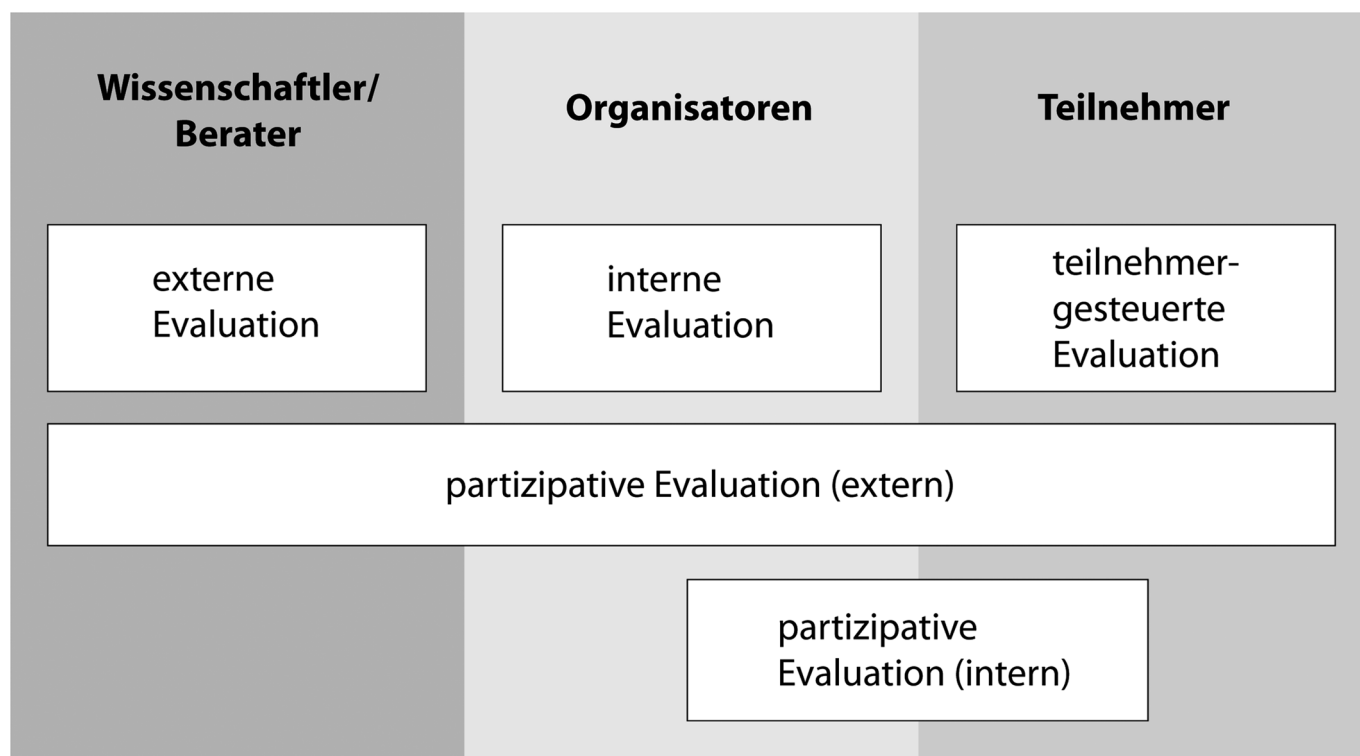
Soll – abseits der genannten Herausforderungen – für interne Evaluationen ein gewisses Maß an Validität und

Reliabilität abgesichert werden, sind spezifische Ressourcen wie systematisiertes Wissen über Bürgerhaushalte und Evaluationsinhalte sowie -methoden von Nöten. Neben allgemeinen Leitfäden für Organisatoren (vgl. Nabatchi, 2012) wurden daher bereits speziell auf Bürgerhaushalte bezogene Zusammenstellungen methodischer Werkzeuge und Vorlagen erarbeitet, wie z. B. das auf Großbritannien ausgerichtete „Participatory Budgeting Self-Evaluation Toolkit“ der Initiative „PB Unit“ (vgl. PB Unit, 2011). Dieses enthält u.a. einen kreativen Ansatz, um mit der Problematik der Objektivität umzugehen: Personen, die nicht im Prozess involviert sind, sollen als „critical friends“ dienen, die den Evaluationsprozess unterstützen (vgl. PB Unit, 2011, S. 8-9). Auch im deutschen Sprachraum sind im Rahmen eines Netzwerkes Bemühungen erkennbar, Bürgerhaushalte durch standardisierte Werkzeuge „einfach zu evaluieren“ (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, 2013).

Darüber hinaus können externe und interne Evaluationen partizipativ angelegt werden (vgl. Stockmann & Meyer 2010, S. 138-142). In der partizipativen Form der externen Evaluation werden alle Stakeholder, also die „Organisatoren“ wie z.B. Verwaltung, externe Dienstleister oder die Politik ebenso aktiv in den Forschungsprozess einbezogen wie die teilnehmenden Bürger (vgl. Ulrich & Wenzel, 2003, S. 31-42). Der externe Evaluator wird ein Begleiter und Moderator, der bei der Konzeption des Evaluationsdesigns (inkl. Festlegung der Bewertungskriterien) und unter Umständen auch bei Teilen der Datenerhebung das Heft des Handelns in die Hand der Beteiligten gibt. Der partizipative Aspekt des Bürgerhaushalts kann so auf seine Evaluation übertragen werden: „Evaluation hat hier einen konstruktivistischen Grundcharakter, der sich darin äußert, dass Sinnperspektiven nicht vorgegeben oder entdeckt werden, sondern in konkreten Prozessen je neu konstruiert werden“ (Ulrich & Wenzel, 2003, S. 35). Ähnliches ist in der partizipativen Form der internen Evaluation auch ohne die Beteiligung eines externen Evaluators möglich. Dies stellt „interne Evaluatoren“ bezüglich einer möglichst neutralen Behandlung aller Stakeholder allerdings vor hohe Anforderungen. Zudem lassen partizipativ angelegte Evaluationen zusätzliche Reibungsverluste durch Aushandlungsprozesse sowie Zeitaufwendung für die Vermittlung zumindest basalen Methodenwissens erwarten (vgl. Bergold & Thomas, 2012, [85]).

Besonders herausfordernd ist deshalb die Möglichkeit, dass die „Teilnehmer“ des Bürgerhaushalts alleinig die Kontrolle über die Evaluation übernehmen und so quasi als externe Politikberater fungieren. Ein wissenschaftlicher Evaluator befindet sich im Rahmen von „teilnehmergesteuerter Evaluation“ dann nicht einmal mehr in der Rolle des Moderators, sondern ist „an ally, an advisor, an enabler, and maybe a partner“ (Evans & Jones, 2004, S. 9). Abbildung 1 ordnet die beschriebenen Evaluationsformen den relevanten Akteursgruppen zu.

Abbildung 1: Formen systematischer Evaluation von Beteiligungsverfahren und der Einfluss verschiedener Akteursgruppen auf die Konzeption der Evaluation.



Quelle: eigene Darstellung.

In der Gesamtsicht ergibt sich in der “kommunalen Politikberatung” (vgl. Kersting, 2008 a) – mehr als auf anderen Ebenen des politischen Systems – die Möglichkeit, durch beteiligungsorientierte Evaluationsformate auf eine “partizipatorische Governance der Politikberatung” (Lorig et al., 2013, S. 274) hinzuwirken. Damit geht einher, dass Erkenntnisse und Bewertungen von Akteuren der Wissenschaft nur einen Teilaspekt der Politikberatung rund um Chancen und Formen von Bürgerbeteiligung repräsentieren (vgl. Schützeichel, 2008, S. 26). Je mehr Organisatoren und Teilnehmer selbst mit der Evaluation befasst sind, umso mehr verschiebt sich auch der Zweck der evaluatorischen Bewertung: “Objektivistische Ansprüche der Auswertung und Erfolgskontrolle treten in den Hintergrund zugunsten anderer Faktoren, wie Glaubwürdigkeit, Anschlussfähigkeit und Handlungsrelevanz“ (Ulrich & Wenzel, 2003, S. 18). Einem (externen) Evaluator kommt hier auch die Aufgabe zu, die Voraussetzungen für einen möglichst inklusiven und deliberativen Austausch zu schaffen sowie die negativen Wirkung bestehender Machtungleichheiten einzuschränken (vgl. House & Howe, 2002, S. 410-411).

3. Überblick: Evaluation und deutsche Bürgerhaushalte

Trotz der Anpreisung partizipativer Ansätze in der Literatur wurden die bisher veröffentlichten Evaluationen deutscher Bürgerhaushalte extern, aber nicht partizipativ durchgeführt (vgl. Abschnitt 2). Sie sind durch einen wissenschaftlichen Anspruch sowie eine gewisse Unabhängigkeit der Evaluato-

ren geprägt. Neben eigenen Evaluationen der Autoren der Bürgerhaushalte in Oldenburg (Schneider, 2011, 2012, 2013) und Jena (Kersting et al., 2013) werden in die nachfolgenden Betrachtungen die Untersuchungen der Bürgerhaushalte des Bezirks Berlin-Lichtenberg (Klages & Daramus, 2007) sowie der Städte Köln (Taubert et al., 2011) und Frankfurt/Main (Geißel et al., 2013) einbezogen. Nicht berücksichtigt werden Beiträge, wie der von Färber (2009) zum Bürgerhaushalt Freiburg, welche keine Evaluationskriterien und Datenerhebungen verwenden, das Verfahren also nicht systematisch evaluieren.

Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal von Evaluationen ist der zeitliche Horizont ihrer Durchführung und der Wirkung ihrer Ergebnisse. Während formative Evaluationsstudien die Möglichkeit bieten, ein Verfahren schon während der Konzeption und ersten Durchführung zu untersuchen und zu beraten, weisen die meisten deutschen Studien einen summativen Charakter auf, da vergangene Durchgänge des Verfahrens bewertet werden. Dennoch besitzen sie auch Eigenschaften einer formativen Evaluation, da die Datenerhebung oft während eines Durchganges erfolgt und sich die Evaluationsergebnisse auf die Veränderung eines wiederholt stattfindenden Prozesses richten.⁵ Allerdings muss unterschieden werden, ob die Evaluation mit der Organisation und Gestaltung des Prozesses durch permanentes Feedback

⁵ Während Politikberatung oft auch prospektiv zur Politikfolgenabschätzung genutzt wird, beginnen Evaluationen im Bereich Bürgerbeteiligung meist mit Einführung oder Abschluss eines Verfahrens.

Tabelle 1: Evaluationsstudien zu deutschen Bürgerhaushalten.

Stadt (Zeitraum des evaluierten Durchgangs)	Berlin-Lichtenberg (2005)	Köln (2010)	Oldenburg (2010-2012)	Jena (2007-2012)	Frankfurt (2011/2012)
Publikation	Klages & Daramus, 2007	Taubert et al., 2011	Schneider, 2011, 2012, 2013	Kersting et al., 2013	Geißel et al., 2013
Art	summativ/ formativ	summativ/ (formativ)	summativ/ (formativ)	summativ/ (formativ)	summativ/ (formativ)
Kriterien	Leitfragen (Mobilisierung, Qualität der Vorschläge, Bewertung des Verfahrens usw.)	eigene Zielsetzung bzw. Konzeptualisierung; Leitfragen	eigene Zielsetzung; politikwiss. Kriterien	eigene Zielsetzung; politikwiss. Kriterien	eigene Zielsetzung; politikwiss. Kriterien
Methodik	Quantitative Befragung (Bürger: telefonisch, schriftlich; Rat: postalisch), teilnehmende Beobachtung, Auswertung Sekundärdaten	Quantitative Befragung (Bürger: online; Verwaltung: online); Experteninterviews Politik/ Verwaltung/ Dienstleister; Auswertung Sekundärdaten; E-Mail-Befragung Bürgerhaushaltsbeirat	Quantitative Befragung (Bürger: online, schriftlich, postalisch); Experteninterviews Ratsleute; teilnehmende Beobachtung; Auswertung Sekundärdaten; Dokumentenanalyse; Medienanalyse	Quantitative Befragung (Bürger: online; Rat: online); Experteninterviews Ratsleute / Verwaltung; Auswertung Sekundärdaten; Dokumentenanalyse	Quantitative Befragung (Bürger: postalisch, online, schriftlich); Inhaltsanalyse, teilnehmende Beobachtung, Experteninterviews Politik/ Verwaltung, Medienanalyse
Handlungsempfehlungen	Ja (detailliert)	Ja (detailliert)	Ja (allgemein)	Ja (allgemein)	Ja (allgemein)

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an und in Erweiterung von Kolleck et al. (2013). Die Befunde der Evaluationen werden aus Platzgründen nicht dargestellt.

gekoppelt ist (formativ) oder ob nur die Datenerhebung zeitgleich mit dem laufenden Verfahren erfolgt (eher summativ) (vgl. z. B. Rossi et al., 2004, S. 35-36). Tabelle 1 gibt einen Überblick über die untersuchten Evaluationsstudien.

Vergleicht man die vorliegenden Studien, so fallen sowohl Gemeinsamkeiten als auch deutliche Unterschiede auf. Während die Studien zu Berlin-Lichtenberg, Köln und Frankfurt den Durchlauf eines einzelnen Bürgerhaushalts untersuchten, begleitete die Evaluation in Oldenburg ganze drei Durchläufe, dargestellt in drei separaten Berichten. Der Fall Jena stellt eine Ausnahme dar, da in dieser Studie retrospektiv sämtliche Geschehnisse im Rahmen des Bürgerhaushalts über mehrere Jahre analysiert wurden.

Hinsichtlich der Evaluationskriterien lassen sich ebenfalls Divergenzen feststellen. In Berlin-Lichtenberg und Köln nutzte man Leitfragen, die mit den Organisatoren entwickelt bzw. aus den Konzepten des Verfahrens abgeleitet wurden. In Oldenburg und Jena griff man explizit die in Konzeptpapieren verankerten Zielsetzungen des Bürgerhaushalts auf; zusätzlich kamen demokratietheoretische Kriterien zum Einsatz. Methodisch gestalten sich die vorliegenden Studien hingegen recht homogen: In der Regel kam ein Mix an Methoden der quantitativen und qualitativen Sozialforschung zum Einsatz, insbesondere standardisierte Befragungen der Bürger und offiziellen Akteure (online, schriftlich vor Ort sowie postalisch) sowie Experteninterviews, weiterhin auch (inhaltsanalytische) Auswertungen von Vorschlagslisten, Internetforen, Pressebeiträgen und offiziellen Dokumenten.

Im Evaluationsbericht zu Berlin-Lichtenberg ist klar zu erkennen, dass schon während des Forschungsprozesses Rückkopplungen zur Durchführung des Verfahrens existierten (vgl. Klages & Daramus, 2007, S. 4). Dies führt dazu, dass diese Evaluation als einzige deutlich formative Züge aufweist. Auch die restlichen Studien geben den durchfüh-

renden Akteuren Empfehlungen für künftige Verfahrensdurchläufe. Ob ein wiederholtes formatives Feedback durch die Evaluatoren gegeben wurde, kann ex-post nicht festgestellt werden.⁶ In den Berichten zu Berlin-Lichtenberg und Köln sind die abschließenden Handlungsempfehlungen sehr detailliert, während sie in den anderen Fallbeispielen eher allgemeiner Natur sind. Taubert et al. (2011, S. 138-142) liefern sogar besonders präzise Hinweise, wie der Bürgerhaushalt innerhalb der Verwaltung besser organisiert werden könnte. Insbesondere solche Handlungsempfehlungen stellen den Kern dessen dar, was Politikberatung bzw. „Verwaltungsberatung“ (Walter, 2011, S. 114) ausmacht.

4. Dimensionen und Kriterien

Da eine Evaluation eine Bewertung sozialer oder politischer Maßnahmen darstellt (vgl. z. B. DeGEval, 2002, S. 15; Rossi et al., 2004, S. 6), ist zu klären, auf welcher Grundlage diese Bewertung stattfindet. Mit politisch-administrativen Innovationen wie Bürgerhaushalten geht deshalb die Frage einher, ob das Instrument nützlich ist und somit eine „erfolgreiche“ Neuerung darstellt. Wann ein Verfahren als Erfolg zu werten ist und welche Faktoren dazu beitragen, kann jedoch kaum allgemeingültig bestimmt werden. Denn zu den Problemen der Konzeptualisierung und Messbarkeit der Ziele bzw. Kriterien kommen solche der Hierarchisierung von Zielen und Kriterien sowie mögliche Zielkonflikte hinzu (vgl. Sewell & Philipps, 1979, S. 353-354; Vetter, 2008, S. 16-17; Geißel, 2008 a, S. 237-238), wie im Folgenden deutlich wird.

Umso wichtiger ist es deshalb, die grundlegenden Dimensionen des zu evaluierenden Beteiligungsprozesses zu identi-

⁶ In Oldenburg kam es während der Durchführung des Bürgerhaushalts gelegentlich zu einem Austausch zwischen Evaluators und Stadtverwaltung hinsichtlich der Gestaltung des Verfahrens.

fizieren. Dies sind vor allem der *Prozess* selbst und seine *Wirkungen* ("Outcomes"). Ein solches Vorgehen ist in einer Vielzahl von Beiträgen zur Evaluation von Bürgerbeteiligungsverfahren zu finden, auch wenn die Bezeichnungen variieren (vgl. u. a. Abelson et al., 2003, S. 244-245; Nabatchi, 2012, S. 19; Rowe & Frewer, 2004, S. 520 u. 2000, S. 11-17; Übersicht über ältere Studien bei Sewell & Phillips, 1979). Als dritte Dimension, die auf mannigfaltige Einflussfaktoren außerhalb des Prozessablaufs selbst verweist, bietet sich der *Kontext* des Verfahrens an (vgl. Abelson & Gauvin, 2006, S. 16-18).

Bei der Untersuchung der Dimensionen sollte zwischen den „abhängigen Variablen“ der Erfolgskriterien und Erfolgsfaktoren als „unabhängige Variablen“ differenziert werden (vgl. Kubicek et al., 2011, S. 25-28; Vetter, 2008, S. 16-20). Sowohl die Faktoren, die als Kontext auf das Verfahren wirken, als auch die möglichen Indikatoren für eine Wirkung des Verfahrens sind äußerst vielfältig, schwerlich komplett zu erfassen oder gar kausal zueinander in Bezug zu setzen (vgl. dazu Czerwick, 2013, S. 297-300). Relevante Kontextfaktoren sind z.B. die Einstellung der Gemeinderäte gegenüber Bürgerbeteiligung und die finanzielle Lage der Kommune.

Für den *Prozess* selbst sind wiederum eine Vielzahl möglicher Erfolgskriterien, aber auch -faktoren maßgeblich, die in der Folge grob thematisch unterteilt werden sollen:⁷ Beschäftigt man sich damit, wie die *Organisation* des Verfahrens zu bewerten ist, geht es um Fragen der ausreichenden Ausstattung mit Ressourcen und um ihre effiziente Nutzung. Mit Blick auf die *Teilnehmer* und ihren *Zugang* zum Verfahren ist es von Interesse, wie die Bürger zur Teilnahme mobilisiert wurden, wie viele Bürger erreicht wurden bzw. teilnahmen und welche soziale Zusammensetzung die Beteiligten im Hinblick auf die Gesamtbevölkerung aufwiesen. Der Bereich des *Verfahrensablaufs* und der *-ergebnisse* umfasst Fragen danach, welche deliberative Qualität die Diskussion auszeichnete, wie die Transparenz des Verfahrens und die Informiertheit der Teilnehmer sichergestellt wurde, aber auch mögliche Fragen nach der Qualität der Beteiligungsergebnisse.

Bei den *Wirkungen*, die ein Bürgerhaushalt potenziell entfalten kann, ist es sinnvoll, zwischen solchen zu unterscheiden, die sich direkt aus dem Beschluss zur Durchführung eines solchen Verfahrens ergeben, solchen die erst ab dem Beginn des Beteiligungsprozesses relevant werden können und solchen, deren Wirkung erst auf längere Sicht eintritt (vgl. Bryson, 2012, S. 30). Die ersten beiden Kategorien beziehen sich z. B. auf symbolische Wirkungen (Wahrnehmung erhöhter "Bürgernähe") oder mögliche Veränderungen im Ablauf des Haushaltsprozesses. Zur letzten Kategorie gehören typischerweise viele der Ziele, für deren Erreichung der Bürgerhaushalt initiiert wird. Dies beinhaltet einen bunten Strauß mehr oder weniger sichtbarer und messbarer Effekte auf die politische Bildung und politische Kultur der Kommune, aber auch manifeste Wirkungen, wie die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen. Während die untersuchten

Studien stets Prozessanalyse betreiben, ist die Wirkungsanalyse aufgrund der Langfristigkeit der Verfahrenswirkungen und ihrer schlechten Messbarkeit eingeschränkt. Hier können nur wiederholte Evaluationsbemühungen mit längerem Zeithorizont Abhilfe schaffen.

Tabelle 2 führt die Dimensionen von Abelson und Gauvin (2006, S. 16-18) mit ausgewählten Fragen nach Erfolgskriterien und -faktoren (umfassende Darstellung inkl. Operationalisierung bei Kubicek et al., 2011, S. 117-121) zusammen, wobei die Zahl möglicher Erfolgsfaktoren und -kriterien um zusätzliche Aspekte erweitert werden kann.

Gegenüber der Grundlagenforschung relativiert sich bei den meisten externen Evaluationen von Bürgerhaushalten das Problem der Einordnung von Erfolgskriterien, da sie ihren Bewertungen primär die Ansprüche und Ziele der Verfahren selbst zugrunde legen und die Kriterien entsprechend wählen (vgl. Geißel et al., 2013; S. 3; Kersting et al., 2013, S. 12; Schneider, 2011, S. 1). In den Konzeptpapieren und Ratsprotokollen der Bürgerhaushaltskommunen finden sich jedoch, falls überhaupt genaue Ziele formuliert wurden, meist nur vage Erwartungen an eine bürgernähere Haushaltspolitik, einen verbesserten Wissensstand über Haushaltssituation und -politik sowie eine Reform der Demokratie. Im Sinne letzterer soll das Angebot des Bürgerhaushalts die Politikverdrossenheit der Bürger reduzieren, den Dialog mit ihnen verbessern und ihre Akzeptanz für die kommunale Haushaltspolitik erhöhen. Deshalb kann es nötig sein, Zielvorstellungen der Akteure im Rahmen einer Voruntersuchung zu erheben – auch um eventuellen Veränderungen im Zeitverlauf gerecht werden zu können (vgl. Kersting et al., 2013, S. 12-13).

Die positiven Effekte, die Bürgerhaushalten im Hinblick auf die Beteiligung der Bürger sowie kommunale Haushaltspolitik zugeschrieben werden (vgl. Herzberg, 2005, S. 46) und die per Evaluation überprüft werden sollen, sind weitestgehend kompatibel zu den Bewertungskriterien der an demokratischen Innovationen interessierten Partizipationsforschung (vgl. Kolleck et al., 2013, [6-8]). Letztere werden aus Theorien abgeleitet, die sich mit der wünschenswerten Gestalt demokratischer Strukturen und Prozesse befassen (vgl. Geißel, 2008 a, 2008 b; Kersting, 2008 b; Smith, 2009, S. 8-29). Daher liegt es nahe, sie komplementär zur Bewertung eines Bürgerhaushalts heranzuziehen (z. B. Schneider, 2011, S. 1-3; Kersting et al., 2013, S. 5-7). Allerdings sind diese Kriterien demokratischer Qualität bzw. Qualifizierung ebenso wie das Konzept Demokratie selbst umstritten und teils schwer zu operationalisieren oder gar zu quantifizieren. Auch die Bewertung der Ausprägung möglicher Indikatoren gestaltet sich schwierig: So streben die meisten Verfahren einen hohen Grad an Reichweite an. Doch ab welcher Höhe

7 Der Versuch, Erfolgskriterien und -faktoren des unmittelbaren Prozesses thematisch kategorisieren zu ordnen ist allerdings kaum überschneidungsfrei möglich. Hier ist auf umfangreichere Strukturmodelle, wie z. B. das *Input-Activities-Output-Outcome-Impact-Modell* (vgl. Kubicek et al., 2011, S. 42-45), zu verweisen.

Tabelle 2: Übersicht über Dimensionen, Kriterien und Faktoren der Bewertung.

Dimension		Beispielfragen Kriterien	Beispielfragen Faktoren
Kontext		-	Gab es eine breite Unterstützung der Politik für Bürgerbeteiligung/den Bürgerhaushalt? Welche finanziellen Spielräume hat die Kommune?
Prozess	Organisation	Stand der Aufwand des Verfahrens in einem vertretbaren Verhältnis zu seinem Nutzen? (<i>Effizienz</i>)	War die Ressourcenausstattung (Finanz- und Personal-mittel) ausreichend für die Organisation des Verfahrens?
	Teilnehmer und Zugang	Wie viele Bürger nahmen (aktiv) teil? (<i>Reichweite</i>) Entsprachen die Teilnehmer der soziodemographischen Struktur der Kommune? (<i>Inklusivität</i>)	Wurde zielgruppengerecht aktiviert und kommuniziert? Waren die Beteiligungsformate benutzerfreundlich und barrierefrei?
	Verfahrensablauf und -ergebnisse	Wie intensiv und sachlich bzw. begründet wurde diskutiert? (<i>Qualität der Deliberation</i>) Inwieweit wurden neue Erkenntnisse (Probleme, Zusammenhänge und Lösungsansätze, Vorschläge) gewonnen? (<i>Lösungsrelevante Informationen</i>)	Wurde über Ziele, Prozess und Regeln informiert? Waren die für die Beteiligung ausgewählten Haushaltsbereiche relevant für die Bürger/Entscheidungsträger?
Wirkungen (Outcome)		Wurden die spezifischen Ziele des Verfahrens erreicht? (<i>Effektivität</i>) Inwieweit waren die Teilnehmer mit dem Prozess/den Ergebnissen zufrieden? (<i>Zufriedenheit</i>) Gibt es einen Effekt auf polit./demokratische Einstellungen bzw. Verhaltensweisen der Teilnehmer/Bürgerschaft? (<i>Demokratieförderung</i>)	-

Quelle: eigene Darstellung nach Abelson & Gauvin (2006); Kubicek et al. (2011).

ist die Teilnehmerzahl als Erfolg zu werten, wenn diese zwar immer höher liegt, als in der bisherigen Praxis der Beteiligung in Haushaltsfragen, sie die Messlatte der Beteiligungshöhe zu einer Kommunalwahl aber nie erreichen wird? Ferner: Soll ein Bürgerhaushalt z.B. primär Vorschläge generieren, ist fraglich, ob eine repräsentative Soziodemographie der Beteiligten überhaupt notwendig ist oder ob nicht eher die Qualität der Vorschläge relevant ist. Schwellen- und Mindestwerte für einen "guten" Bürgerhaushalt lassen sich für die Kriterien folglich kaum benennen.

Neben einem demokratietheoretisch zu verortenden Erkenntnisinteresse spielen online (vgl. Masser et al., 2013, S. 98-110) wie offline technische Fragen der Benutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit (*usability*) sowie Fragen nach der persönlichen Zufriedenheit mit dem Beteiligungsangebot eine Rolle (vgl. Abelson & Gauvin, 2006, S. 14-15). Beide Bereiche sind der Evaluationsdimension *Prozess* zuzuordnen und stellen einen Erfolgsfaktor dar. Insbesondere die *usability* von Online-Plattformen ist vergleichsweise leicht justierbar. Zusätzlich kann sich eine Überprüfung der Ausschöpfung des Potenzials interaktiver Kommunikationsmöglichkeiten über das Internet, wie z. B. die Verknüpfung mit sozialen Medien, die Einrichtung von Nutzerprofilen und einer Funktion zum Versenden von Nachrichten zwischen den Beteiligten, lohnen (vgl. Masser et al., 2013, S. 93-98).

5. Methodik der Erhebung und Auswertung

Um die Datengrundlage für eine solche Bewertung zu schaffen, muss insbesondere bei internen Evaluationen entschieden werden, welche Methoden der Datenerhebung (Bevölkerungs- und Teilnehmerumfragen, Interviews, Beobachtung etc.) angemessen sind und inwiefern bestehende Daten herangezogen werden können (z. B. Registrierungsdaten, Bevölkerungsstatistik, Protokolle). In allen Evaluationsformen

(vgl. Abbildung 1) fußt das Erhebungsdesign auf qualitativen und quantitativen Daten (vgl. Tabelle 1), deren Güte anhand der gängigen Kriterien reflektiert werden kann und sollte (vgl. z. B. Schnell et al., 2011, S. 141-157; Guba & Lincoln, 2002, S. 376-379).

Um eine ausgewogene Bewertungsgrundlage zu erhalten, ist es generell nötig, die Sichtweisen aller Stakeholder bzw. Zielgruppen des Verfahrens einzubeziehen (vgl. Rowe & Frewer, 2004, S. 519-520). Mit Blick auf die Bürger kann die Befragung von Teilnehmern bzw. Interessierten, wie den Abonnenten eines E-Mail-Newsletters oder den registrierten Nutzern eines Onlineforums Einschätzungen zur Qualität des Verfahrens liefern. Um die Bekanntheit des Bürgerhaushalts, seine Bewertung und Gründe der Nichtteilnahme zu erfassen, sind jedoch repräsentative Umfragen unter der Gesamtbevölkerung einer Kommune zu empfehlen. In den Evaluationen zu Oldenburg und Frankfurt wurden zufällig ausgewählte Bürger postalisch nach ihrer Meinung zum Beteiligungsverfahren befragt (vgl. Schneider, 2011; Geißel et al., 2013). In Berlin-Lichtenberg konnte sogar eine telefonische Befragung realisiert werden (Klages & Daramus, 2007, S. 130-161). Sind solche Umfragen nicht möglich, sollten zumindest die Beteiligten mittels Papierfragebögen oder online nach ihrem soziodemographischen Hintergrund und ihrer Einschätzung des Verfahrens befragt werden. Durch einen Abgleich der Daten mit der Bevölkerungsstatistik der Kommune kann eine Aussage über Repräsentativität der Beteiligung getroffen werden. Für den Zeitpunkt der Befragungen bieten sich mehrere Optionen an: Während des laufenden Verfahrens können z. B. bei der Onlineregistrierung soziodemographische Daten erhoben werden. An dieser Stelle ist (stichprobenartig) zu prüfen, ob es sich um "echte" Bürger der Kommune handelt und nicht um Beteiligung über mehrere E-Mail-Adressen, denn auch dies beeinflusst die

Legitimität des Verfahrens, insbesondere wenn Fälle von Manipulation bekannt werden (vgl. Holtkamp & Bathge, 2012, S. 59). Eine parallel zum Beteiligungsverfahren stattfindende Datenerhebung unter Teilnehmern scheint vorteilhaft, da ansonsten durch Erinnerungslücken womöglich verzerrte Angaben in Befragungen entstehen können. Die Nutzung kurzer Papierfragebögen und Onlineumfragen, bspw. nach Abschluss der Vorschlagsammlung oder Abstimmung, hilft dabei, zeitnahe Informationen zu erhalten und diese für den weiteren Prozess zu berücksichtigen.

Gesondert zu diskutieren sind Wirkungen auf Einstellungen der Bürger, wie z. B. Zufriedenheit mit kommunaler Politik, politisches Vertrauen und Selbstwirksamkeit (*political efficacy*), da der Bürgerhaushalt oft als Mittel gegen "Politikverdrossenheit" angeführt wird. Solche Effekte lassen sich jedoch nur mittels aufwendiger (und teurer) Forschungsdesigns erfassen, da aufgrund der Komplexität der politischen Sphäre eine Vielzahl an Einflussfaktoren wirken, die nur durch (quasi-)experimentelle Vorher-Nachher-Befragungen kontrolliert werden können (für einen Überblick s. Shadish et al., 2001). Die Autoren der bisherigen Evaluationsstudien sind sich dieser Problematik jedoch zumeist bewusst (vgl. z. B. Schneider, 2013, S. 55; Geißel et al., 2013, S. 26). Ansätze zur Nutzbarmachung von Paneldaten, die stärkere kausale Schlüsse zulassen (vgl. Gangl, 2010), sind in den vorliegenden Evaluationsstudien erkennbar (vgl. Geißel et al., 2013, S. 42-65), sie werden jedoch nicht ausgeschöpft. Ferner ist zu bedenken, dass mit der mehrfachen Befragung der gleichen Personen auch Möglichkeiten zur Identifikation dieser Personen gefunden werden müssen, was möglicherweise mit dem Datenschutz kollidiert. Einen Lösungsansatz bieten anonyme Identifikationscodes (vgl. Pöge, 2008). Zur Erhebung der zuvor erwähnten Einstellungen kann auf etablierte Messinstrumente aus der Umfrageforschung, z. B. aus der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) und ähnlichen Studien, zurückgegriffen werden, sodass üblichen Gütekriterien quantitativer Forschung entsprochen wird. Zudem kann durch einheitliche Messinstrumente eine Grundlage für den besseren Vergleich unterschiedlicher Bürgerhaushalte geschaffen werden.

Schwieriger gestaltet sich die Erfassung der Einschätzung des Verfahrens durch öffentliche Akteure, da bei diesen ein stark strategisch motiviertes Antwortverhalten zu erwarten ist. Selbst bei bestehender eigener Skepsis ist es für gewählte Politiker problematisch, sich explizit gegen Bürgerbeteiligung auszusprechen, sei es im persönlichen Interview oder in anonymen Befragungen. Beide Vorgehensweisen sind einzeln oder in Kombination miteinander in den hier betrachteten Studien vorzufinden. In Abhängigkeit von den verfügbaren Ressourcen sollte jedoch eine Variante aufgegriffen werden, um die Einschätzung der offiziellen Akteure mit jenen der Bürger abzugleichen und mögliche Bewertungsunterschiede aufzuspüren. Da die Unterstützung offizieller Akteure für die Mobilisierung der Bürger, insbesondere zu Beginn des Ver-

fahrens, wichtig scheint, ist in diesem Zusammenhang auch zu überprüfen, ob offizielle Akteure das Verfahren in der Öffentlichkeit bewerben und befürworten. Ein ähnliches Vorgehen kann auf die Darstellung des Bürgerhaushalts in lokalen Medien gewählt werden. Wird das Verfahren angekündigt und unterstützt oder eher skeptisch kommentiert? Der sozialwissenschaftliche Methodenwerkzeugkasten bietet hierfür Varianten der Inhaltsanalyse sowie teilnehmende Beobachtungen an (s. Bryman, 2008, S. 400-434 u. 273-293). Umfangreiche Dokumentenanalysen (einführend s. Bryman, 2008, S. 514-536) helfen auch zu klären, ob die Vorschläge und Ideen der Bürger in den entsprechenden Gremien (Rat und Fachausschüsse) ausführlich und ernsthaft behandelt werden. Diese Äußerungen sind über digitale Ratsinformationssysteme nachvollziehbar, die Zugang zu oft detaillierten Sitzungsprotokollen ermöglichen.

Des Weiteren existieren für viele anspruchsvolle Konzepte, wie z. B. die Messung der deliberativen Qualität der Diskussion unter den Teilnehmern (online wie offline), quantitative Ansätze (z. B. Steenbergen et al., 2003), die in angepasster Form bei Bürgerhaushalten Anwendung finden können. Auch Gemeinwohlbezüge der Haushaltsvorschläge und Diskussionsbeiträge lassen sich inhaltsanalytisch untersuchen (vgl. z. B. Geißel et al., 2013, S. 37-41).

6. Besondere Herausforderungen für externe Auftragsevaluationen

Jenseits von konzeptionellen und methodischen Überlegungen sind im Falle von externen Varianten der Evaluation mögliche Herausforderungen zu beachten, die eng mit jenen der wissenschaftlichen Politikberatung (vgl. dazu Schützeichel, 2008; Priddat, 2009) verwoben sind. Zwei wesentliche Problemfelder müssen in diesem Zusammenhang diskutiert werden: 1. Umgang mit Beratungswissen 2. Interaktionen und Rollen.

Erstens besteht das Problem des Umgangs mit dem durch Evaluationen generierten Wissen über den jeweiligen Bürgerhaushalt. Dem Evaluator obliegt es, das Verhältnis von "epistemischer" und "politischer Robustheit" auszutariieren. Während ersteres die Validität und Reliabilität beschreibt, die Erkenntnisse der Evaluation für sich beanspruchen können, meint letzteres die "Nützlichkeit" und die Anschlussfähigkeit an die Prozesse in Politik und Verwaltung (vgl. Weingart & Lentsch, 2008, S. 50-51). Solche Geltungen werden aber durch die Unsicherheit sozialwissenschaftlichen Wissens eingeschränkt (vgl. dazu Streeck, 2009), was es Evaluationen erschwert, mechanische Stellschrauben für komplexe Probleme, wie z. B. geringe Beteiligung, aufzuzeigen. Eine mangelnde praktische Belastbarkeit des Beratungswissens macht eine objektive und konsensuale Einschätzung des Bürgerhaushalts unter allen beteiligten Akteuren unwahrscheinlich (vgl. dazu Bonß, 2004, S. 41-42), was Konfliktpotenzial birgt. Zudem ist zu erwarten, dass die empirischen Befunde und resultierenden Handlungsempfehlungen der Evaluation von den Adressaten

unterschiedlich interpretiert und ins eigene Handeln integriert werden (vgl. Renn, 2006, S. 54-55). Als ein Grund können die in Abschnitt 4 genannten Probleme der Hierarchisierung von Zielen und Zielkonflikte genannt werden. Für den Evaluator ist es daher angebracht, sämtliche Bewertungsgrundlagen und Widersprüchlichkeiten transparent darzustellen. Hingegen lässt sich kaum verhindern, dass Akteure Teilergebnisse strategisch instrumentalisieren, um den oftmals kontrovers diskutierten Bürgerhaushalt zu delegitimieren oder bestimmte Aspekte positiv herauszustellen.

Zweitens ergeben sich aus dem Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik Herausforderungen für die Interaktion zwischen Evaluator und Organisatoren. Der externe Evaluator kann schnell in die bereits erwähnten Meinungsunterschiede über die Bewertung des Bürgerhaushalts einbezogen werden, indem u.a. die Verantwortung für das Gelingen des Verfahrens auf ihn abgewälzt wird.⁸ Mit Formen der partizipativen Evaluation, die Politiker als Stakeholder einbeziehen, kann es gelingen, diese divergierenden Sichtweisen nicht nur herauszuarbeiten, sondern in den Forschungsprozess einzubeziehen. Davon unbenommen besteht für wissenschaftliche Berater die Gefahr des “going native”, also des Verlustes der Distanz durch die enge Zusammenarbeit mit Akteuren der Verwaltung, die als “Gatekeeper” für Informationen und den Zugang zum Forschungsobjekt fungieren (vgl. dazu Kolleck et al., 2013, [11]). Damit stellt die Evaluation als “sozialer Prozess” (vgl. Stockmann & Meyer, 2010, S. 258) spezifische Anforderungen des Konfliktmanagements und der Wahrung von Neutralität an den Evaluator.

7. Fazit und Ausblick

In diesem Beitrag wurden ausgehend von Studien zu deutschen Bürgerhaushalten die Möglichkeiten der Evaluation dieses populären Bürgerbeteiligungsverfahrens vor dem Hintergrund von Chancen und Problemen der Politikberatung diskutiert. Abbildung 1 und das Schema aus Tabelle 2 sowie die entsprechenden Quellen dienen als Anhaltspunkt, wie eine Evaluation konzipiert werden kann und welche Dimensionen bzw. Kriterien berücksichtigt werden sollten. Die schlussendliche Auswahl der Kriterien sollte sich flexibel sowohl an den bisherigen Zielen als auch an den aktuellen Erwartungen aller Akteure orientieren, um nützliches Beratungswissen zu generieren. Methodisch steht des Weiteren ein ausdifferenziertes Spektrum an Erhebungsverfahren zur Auswahl, deren Einsatz jedoch von den vorhandenen Ressourcen und Möglichkeiten abhängt, die z.B. im Rahmen einer Auftragsevaluation verfügbar sind. Zudem wurden die Vor- und Nachteile interner und partizipativer Varianten der Evaluation diskutiert. Trotz Chancen der Kostenersparnis und der gehaltvolleren Mitwirkung aller Stakeholder, insbesondere aber der Bürger, stellen diese im Einzelfall aber aufgrund der ihnen anhaftenden Probleme nicht zwangsläufig die effektivste oder effizienteste Lösung dar.

Auch für die Beratenen, die die Erkenntnisse und Empfehlungen rezipieren und gegebenenfalls umsetzen, gibt es

einige Punkte zu beachten. Damit der Evaluationsbericht die kommunalen Bemühungen um eine bessere Bürgerbeteiligung unterstützen kann, ist es unabdingbar, den Umgang mit dem Bericht zu planen, um sein “Verschwinden in der Schublade” zu vermeiden. So sollten zumindest alle für die Organisation des Bürgerhaushalts relevanten Akteure in weitere Überlegungen eingebunden werden, die es ermöglichen, das bisherige Vorgehen wirklich zu hinterfragen. Für diesen “Reflexionsdiskurs” bieten sich auch im Nachgang von Evaluationen, die nicht partizipativ angelegt waren, noch Formen der Einbindung von Bürgern und somit von potentiellen Teilnehmern an (vgl. Weingart & Lentsch, 2008, S. 31).

Inwieweit sich bisherige Evaluationen auf die Entwicklung der bestehenden Verfahren ausgewirkt haben bzw. von Nutzen waren, lässt sich ohne weitere Erhebungen nicht abschließend bewerten. Es ist allerdings beachtenswert, dass die intensiv evaluierten und von den befragten Teilnehmern durchaus als positiv empfundenen Bürgerhaushalte von Frankfurt und Oldenburg im Jahr 2013, also nach zwei bzw. drei Durchgängen, eingestellt wurden. Der Hauptgrund scheint die verhältnismäßig geringe Zahl von Beteiligten zu sein (für Frankfurt vgl. Rösmann, 2013). Dies lässt vermuten, dass auch Beteiligungsinnovationen von Entscheidungsträgern letztlich an Maßgaben der Effizienz bzw. einfachen Bewertungsschemata wie der Beteiligungszahl bewertet werden. Selbst wenn Formen interner und partizipativer Evaluation die Anschlussfähigkeit der Evaluationsergebnisse erhöhen, bedeutet das nicht, dass wichtige Entscheidungsträger mit Blick auf (positive) Evaluationsergebnisse ihre Position zum Bürgerhaushalt revidieren oder differenzierte Erfolgskriterien heranziehen. Dies verdeutlicht erneut die Schwierigkeit eines Ausgleichs zwischen der epistemischen und der politischen Dimension einer Evaluation.

Evaluationen können darüber hinaus nur schwer dazu beitragen, die kontextbezogenen und verfahrensimmanenten Schwierigkeiten des Bürgerhaushalts zu beseitigen. Dazu gehören geringe finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen und daraus resultierende geringe Beteiligungsanreize für die Bürger ebenso wie die sozial selektive und in der Regel geringe Reichweite offen gestalteter Verfahren (Holtkamp 2008). Der vorliegende Beitrag soll deshalb als Skizze eines analytischen Werkzeugkastens gesehen werden, der die Schaffung einer Kriterien- und Datengrundlage zur Bewertung eines einzelnen Bürgerhaushalts ermöglicht. So können Evaluationen einen Prozess wie den Bürgerhaushalt und seine Organisatoren informieren, positiv irritieren und im Rahmen der oben genannten Grenzen zu einer Verbesserung beitragen. Abseits solcher direkten Nutzen von Evaluationsergebnissen geht mit Evaluationsforschung aber immer auch

8 Als anekdotische Evidenz sei hier erwähnt, dass einer der Autoren dieses Beitrags im Rahmen einer Evaluation mit dem Vorwurf eines Politiklers konfrontiert war, der vermeintlich niedrige Rücklauf bei einer postalischen Abstimmung über Haushaltsvorschläge sei nur auf sensible Fragen im beigelegten Evaluationsfragebogen zurückzuführen.

ein potenzieller „Prozessnutzen“ und damit Mehrwert für die Organisatoren und Teilnehmer eines Bürgerhaushalts einher: sie lernen evaluativ zu denken oder werden zumindest damit konfrontiert (vgl. Patton, 1998).

Literatur

- Abelson, J., Forest, P. G., Eyles, J., Smith, E., Martin, E. & Gauvin, F.-P. (2003). Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Participation Processes. *Social Science & Medicine*, 57(2), 239–251.
- Abelson, J. & Gauvin, F.-P. (2006). *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications*. Ottawa: Canadian Policy Research Network.
- Bergold, J. & Thomas, S. (2012). Partizipative Forschungsmethoden: Ein methodischer Ansatz in Bewegung. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 13(1), Art. 30. Abgerufen am 29.10.2014. <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1801>
- Bonß, W. (2004). Zwischen Verwendung und Verwissenschaftlichung. Oder: Gibt es eine 'Lerngeschichte' der Politikberatung? *Zeitschrift für Sozialreform*, 50(1-2), 32–45.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, J. M. (2012). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23–34.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2013). *Protokoll. Zweites Treffen der Arbeitsgruppe „Bürgerhaushalte einfach evaluieren“*. Abgerufen am 29.10.2014. http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/Protokoll_WS2_Evaluierung_25_Juli_2013.pdf
- Cassel, S. (2005). Politik- und Politikerberatung – welche Fortschritte bringt die Wissenschaft? In Jens, U. & Romahn, H (Hg.), *Glanz und Elend der Politikberatung* (S. 175–195). Marburg: Metropolis.
- Czerwick, E. (2013). Das Kausalitätsprinzip in der Politikberatung. In Czerwick, E. (Hg.), *Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, (S. 293–309). Wiesbaden: Springer VS.
- DeGEval (2002). *Standards für Evaluation*. 4. Auflage. Köln: Deutsche Gesellschaft für Evaluation. Abgerufen am 29.10.2014. http://www.degeval.de/images/stories/Publikationen/DeGEval_-_Standards.pdf
- Evans, C. & Jones, R. (2004). Engagement and Empowerment, Research and Relevance: Comments on User-Controlled Research. *Research Policy and Planning*, 22(2), 5–14.
- Färber, C. (2009): *Geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt. Ergebnisse und Empfehlungen für die Praxis*. Weinheim: Dashöfer.
- Franzke, J. & Kleger, H. (2010). *Bürgerhaushalt. Chancen und Grenzen*. Berlin: Edition Sigma.
- Gangl, M. (2010). Causal Inference in Sociological Research. *Annual Review of Sociology*, 36, 21–47.
- Geißel, B. (2008 a). Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene. In Heinelt, H. & Vetter, A. (Hg.), *Lokale Politikforschung heute* (S. 227–248). Wiesbaden: VS Verlag.
- Geißel, B. (2008 b). Wozu Demokratisierung der Demokratie? – Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In Vetter, A. (Hg.), *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung* (S. 29–49). Wiesbaden: VS Verlag.
- Geißel, B., Kolleck, A. & Neunecker, M. (2013). *Projektbericht „Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Frankfurter Bürgerhaushaltes 2013“*. Abgerufen am 29.10.2014. http://www.fb03.uni-frankfurt.de/46461594/Buergerhaushalt-Frankfurt-Evaluationsbericht_Final.pdf
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (2002). Epistemological and Methodological Bases of Naturalistic Inquiry. In Stufflebeam, D. E., Madaus, G. F. & Kellaghan, T. (Hg.), *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation* (S. 363–382). New York: Kluwer Academic.
- Herzberg, C. (2005). *Bürgerhaushalt in Großstädten*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Holtkamp, L. (2008). Bürgerhaushalt. In Kersting, Norbert (Hg.), *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation* (S. 222–235). Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, L. & Bathge, T. (2012). Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise. *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5(1), 47–64.
- House, E. R. & Howe, K. R. (2002). Deliberative Democratic Evaluation in Practice. In: Stufflebeam, D. L., Madaus, G. F., Kelleghan, T. (Hg.), *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation* (S. 409–421). New York: Kluwer Academic.
- Kersting, N. (2008 a). Politikberatung im kommunalen Bereich. In Bröckler, S. & Schützeichel, R. (Hg.), *Politikberatung* (S. 416–428). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Kersting, N. (2008 b). Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente. In Kersting, N. (Hg.), *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation* (S. 270–292). Wiesbaden: VS Verlag.
- Kersting, N., Busse, S. & Schneider, S. H. (2013). *Evaluationsbericht Bürgerhaushalt Jena*. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität Münster.
- Klages, H. & Daramus, C. (2007). *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg: partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin. Abschlussbericht*. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Kolleck, A., Geißel, B. & Neunecker, M. (2013): Evaluation von Bürgerhaushalten: Wie sie aussehen kann. Abgerufen am 29.10.2014. <http://www.buergerhaushalt.org/en/node/1648>
- Kubicek, H., Lippa, B. & Kopp, A. (2011). *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Beteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Lorig, W. H., Henn, S. & Regolot, S. (2013). Politikvermittlung und -beratung in Kommunen: Bürgerbeteiligung und Ortsbeiräte in der Stadt Trier. In Czerwick, E. (Hg.), *Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 269–291). Wiesbaden: Springer VS.
- Masser, K., Pistoia, A. & Nitzsche, P. (2013). *Bürgerbeteiligung und Web 2.0: Potentiale und Risiken webgestützter Bürgerhaushalte*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nabatchi, T. (2012): *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*. Washington: IBM Center for The Business of Government. Abgerufen am 29.10.2014. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN048340.pdf>
- Patton, M.Q. (1998). Die Entdeckung des Prozessnutzens. Erwünschtes und unerwünschtes Lernen durch Evaluation. In: Heiner, M. (Hg.), *Experimentierende Evaluation. Ansätze zur Entwicklung lernender Organisationen* (S. 55–66). Weinheim: Juventa.
- PB Unit (2011). *Participatory Budgeting Self-Evaluation Toolkit*. Abgerufen am 29.10.2014. <http://www.pbpartners.org.uk/wp-content/uploads/2013/08/PBunit-self-evaluation-Toolkit.pdf>
- Pöge, A. (2008). Persönliche Codes “reloaded”. *Methoden – Daten – Analysen* 2(1), 59–70.
- Priddat, B. P. (2009). Verschiedene Logiken: Politik, Ökonomie und Beratung. In Priddat, B. P. (Hg.), *Politikberatung: Prozesse, Logik und Ökonomie* (S. 9–23). Marburg: Metropolis-Verlag.
- Renn, O. (2006). Möglichkeiten und Grenzen sozialwissenschaftlicher Politikberatung. In Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hg.), *Politikberatung in Deutschland* (S. 47–70). Wiesbaden: VS Verlag.
- Rösman, T.: *Das Aus für den Bürgerhaushalt*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.4.2013. Abgerufen am 29.10.2014. <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt-das-aus-fuer-den-buergerhaushalt-12158569.html>
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation. A Systematic Approach*. 7th Edition. Thousand Oaks: Sage.
- Rowe, G. & Frewer, L. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values* 25(1), 3–29.

Rowe, G. & Frewer, L. (2004). Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology, & Human Values* 29(4), 512-556.

Ruesch, M. & Ermert, J. (2014). 7. Statusbericht des Portals Buergerhaushalt.org. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung. Abgerufen am 29.10.2014. http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/7_Statusbericht_2014_Buergerhaushalte_in_Deutschland_13062014.pdf

Sarcinelli, U., König, M. & König, W. (2008). Bürgerbeteiligung als Politikberatung? Ein „Werkstattbericht“ im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. In *Zeitschrift für Politikberatung* 1(3-4), 586-594.

Schneider, S. H. (2011). *Bürgerhaushalt Oldenburg. Evaluation. Dokumentation*. Oldenburg: Universität Oldenburg.

Schneider, S. H. (2012). *Bürgerhaushalt Oldenburg. Evaluation. Dokumentation*. Oldenburg: Universität Oldenburg.

Schneider, S. H. (2013). *Bürgerhaushalt Oldenburg. Evaluation. Dokumentation*. Oldenburg: Universität Oldenburg.

Schnell, R., Hill, P. B. & Esser, E. (2011). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 9. Auflage. München: Oldenbourg.

Schützeichel, R. (2008). Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Politikberatung. In Bröckler, S. & Schützeichel, R. (Hg.), *Politikberatung* (S. 5-32). Stuttgart: Lucius & Lucius.

Sewell, W. R. D. & Phillips, S. D. (1979). Models for the Evaluation of Public Participation Programmes. *Natural Resources Journal* 19(2), 337-358.

Shadish, W. R., Cook, T. D. & Campbell, D. T. (2001). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Wadsworth: Cengage Learning.

Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2010). *Der Bürgerhaushalt in Europa. Eine realistische Utopie?* Wiesbaden: VS Verlag.

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Steenbergen, M. R., Bächtiger, A., Spörndli, M. & Steiner, J. (2003). Measuring Political Deliberation. A Discourse Quality Index. *Comparative European Politics* 1(1), 21-48.

Stockmann, R. & Meyer, W. (2010). *Evaluation. Eine Einführung*. Opladen: Budrich.

Streeck, W. (2009). Man weiß es nicht genau: Vom Nutzen der Sozialwissenschaften für die Politik. *MPIfG Working Paper* 09/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Taschner, A. (2013). *Management Reporting. Erfolgsfaktor internes Berichtswesen*. Wiesbaden: Springer.

Taubert, N., Krohn, W. & Knobloch, T. (2011). *Evaluation des Kölner Bürgerhaushalts*. Kassel: Kassel University Press.

Ulrich, S. & Wenzel, F. M. (2003). *Partizipative Evaluation. Ein Konzept für die politische Bildung*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Vetter, A. (2008). Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In Vetter, A. (Hg.), *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung* (S. 9-27). Wiesbaden: VS Verlag.

Walter, T. (2011). Politikberatung und politische Praxis – Anmerkung zur kommunalen Ebene. In Lamping, W. & Schridde, H. (Hg.), *Der konsultative Staat. Reformpolitik und Politikberatung* (S. 111-122). Opladen: Barbara Budrich.

Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. In Shah, Anwar (Hg.), *Participatory Budgeting* (S. 21-54). Washington, DC: The World Bank.

Weingart, P. & Lentsch, J. (2008). *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Autorenbiographien



Dipl.-Pol. Stefan Busse ist Doktorand an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und beruflich in der kommunalen Praxis tätig. Er studierte Politikwissenschaft in Halle und war von 2010 bis 2013 DFG-Stipendiat im Internationalen Graduiertenkolleg "Formwandel der Bürgergesellschaft. Japan und Deutschland im Vergleich" Halle-Tokyo. Seine Forschungsinteressen sind Governance auf der lokalen Ebene, politische Partizipation und demokratische Innovationen. stefan.busse@igkbuerger.uni-halle.de



Dipl. Soz.-Wiss. Sebastian H. Schneider ist seit 2012 wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kommunal- und Regionalpolitik der Universität Münster. Er studierte Sozialwissenschaften und Betriebswirtschaftslehre in Oldenburg. Von 2009 bis 2013 arbeitete er am Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften, Universität Oldenburg. Seine Forschungsinteressen sind Politische Soziologie (insb. politische Einstellungen und Verhalten), sozialwissenschaftliche Methoden, Kommunalpolitik und demokratische Innovationen. sebastian.schneider@uni-muenster.de