

Niels Taubert

Wolfgang Krohn

Tobias Knobloch

EVALUIERUNG DES KÖLNER BÜRGERHAUSHALTS

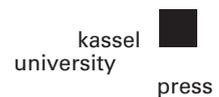
EVALUIERUNG DES KÖLNER BÜRGERHAUSHALTS

Niels Taubert

Wolfgang Krohn

Tobias Knobloch

Mit freundlicher Unterstützung



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar

ISBN print: 978-3-86219-074-4
ISBN online: 978-3-86219-075-1
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-30751>

© 2011, kassel university press GmbH, Kassel
www.upress.uni-kassel.de

Printed in Germany

Vorwort des Oberbürgermeisters

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

die Stadt Köln hat erstmalig einen Bürgerhaushalt im Rahmen der Haushaltsplanung 2008 durchgeführt. Mit diesem Pilotverfahren haben damals alle Beteiligten aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Neuland betreten: Zwar hatten andere Kommunen schon Erfahrungen mit Bürgerhaushalten gemacht, doch keine deutsche Großstadt hatte vorher so konsequent auf das Internet als das leitende Medium für den Bürgerdialog gesetzt.

Als Oberbürgermeister der Stadt freue ich mich besonders darüber, dass diese Form der Bürgerbeteiligung dann auf so große Resonanz bei den Kölner Bürgerinnen und Bürgern gestoßen ist und weiterhin stößt. Nach dem erfolgreichen Piloten haben wir den Bürgerhaushalt fortgesetzt und ein zweites Verfahren für den Haushalt 2010 aufgelegt. Es haben sich in beiden Verfahren jeweils mehr als 10.000 Bürgerinnen und Bürger beteiligt und tausende von Vorschlägen zum Stadthaushalt eingebracht und diskutiert. Das innovative Beteiligungskonzept des Kölner Bürgerhaushalts hat bereits mehrere nationale und internationale Auszeichnungen erhalten, worüber ich mich ebenfalls sehr freue.

Die hohen Beteiligungszahlen und die Anerkennung durch Fachgremien sind ermutigend, doch geben sie alleine noch keine ausreichenden Hinweise über die Qualität und den nachhaltigen Nutzen des Verfahrens. Daher haben wir das Institut für Wissenschafts- und Technikforschung der Universität Bielefeld beauftragt, unseren Bürgerhaushalt zu analysieren und zu bewerten und der Stadt Köln Empfehlungen für eine Weiterentwicklung zu geben.

Für diese Evaluation befragten die Wissenschaftler Bürgerinnen und Bürger, die sich an dem Verfahren beteiligt hatten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung sowie Politikerinnen und Politiker. Ich möchte an dieser Stelle einige Kernaussagen der Studie kurz



Jürgen Roters
Oberbürgermeister der Stadt Köln

aufgreifen, die uns als Stadtverwaltung wichtige Hinweise für die weitere Ausgestaltung des Bürgerhaushalts geben:

Alle drei Gruppen erteilten überwiegend gute Noten. Die Nutzerinnen und Nutzer bewerteten sowohl die Funktionalität der Plattform bei Abgabe, Kommentierung und Bewertung der Vorschläge als auch die Redaktion und Moderation positiv. Es gab aber auch Verbesserungsvorschläge. So wollen beispielsweise viele Bürgerinnen und Bürger besser über die Umsetzung der Vorschläge informiert werden.

Die Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung ergab, dass sie sich den neuen Anforderungen durch den Bürgerhaushalt gewachsen fühlen. Außerdem stehen sie dem Verfahren positiv gegenüber und haben es zum Teil mit großem Engagement unterstützt.

Auch die Politik beurteilt den Kölner Bürgerhaushalt quer durch alle Parteien grundsätzlich gut. Eine Beschneidung der repräsentativen Demokratie kann sie darin nicht erkennen. Sie lobt vielmehr die aufklärende Funktion des Bürgerhaushalts in Hinblick auf die Möglichkeiten und Beschränkungen kommunaler Finanzpolitik. Die befragten Politikerinnen und Politiker des Stadtrats sehen ebenfalls noch Möglichkeiten, das Verfahren weiter zu optimieren. Sie fordern bei der Themenauswahl noch stärker die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen. Und sie wünschen sich – wie die Nutzerinnen und Nutzer – eine bessere Dokumentation der Umsetzung der Vorschläge.

Am Schluss ihrer Evaluation gibt uns das Bielefelder Institut Empfehlungen für künftige Bürgerhaushaltsverfahren. So regt es an, die Bevölkerung noch besser über die Erfolge des Bürgerhaushalts zu informieren, um den Kreis der Nutzerinnen und Nutzer zu vergrößern. Ich werde mich dafür einsetzen, dass der Bürgerhaushalt in diesem Sinne weiterentwickelt und ausgebaut wird.

Köln ist eine lebendige und leistungsstarke Kultur- und Wirtschaftsmetropole im Herzen Europas. Doch wir stehen aktuell vor großen Herausforderungen, insbesondere im Zusammenhang mit der dramatischen Finanzkrise des kommunalen Sektors und angesichts des demografischen und ökonomischen Wandels. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, brauchen wir eine neue Kultur des Miteinanders in unserer Stadt. Wir müssen die Bürgerinnen und Bürger und alle zivilgesellschaftlichen Akteure auf lange Sicht in wichtige kommunalpolitische Entscheidungen einbinden und ihnen dafür attraktive Beteiligungsangebote unterbreiten. Neben dem Bürgerhaushalt und der Haushaltspolitik denke ich dabei vor allem auch an Stadtentwicklungsvorhaben und größere Bauprojekte. Die sachgerechte öffentliche Information, weitgehende Transparenz und geeignete Mitwirkungsmöglichkeiten müssen bereits im Vorfeld von Planungsentscheidungen hergestellt werden und die anschließende Umsetzung begleiten.

Wie auch diese Studie über den Kölner Bürgerhaushalts zeigt, wird das Internet dabei zunehmend an Bedeutung gewinnen. Unter intensiver Ausnutzung der dort vorhandenen Möglichkeiten kann der Dialog zeitnah, informativ und nutzbringend für alle gestaltet werden. Die so genannten „klassischen“ Beteiligungsformen, wie Runde Tische oder Bürgerkonferenzen können und werden aber nach wie vor einen wichtigen Beitrag leisten – gezielt

eingesetzt und eingebettet in eine moderne und bürgernahe Informations- und Kommunikationsinfrastruktur der Stadtverwaltung.

Abschließend möchte ich mich herzlich bei dem Autorenteam der Universität Bielefeld für die geleistete Arbeit und die konstruktive Begleitung unseres Bürgerhaushalts bedanken. Mein besonderer Dank geht auch an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die sich an der Online-Umfrage zur Erstellung der Studie beteiligt haben sowie an alle Experten und Entscheidungsträger, die sich als Interviewpartner zur Verfügung gestellt haben.

Ich wünsche den Leserinnen und Lesern eine spannende Lektüre des Berichtes und viele interessante Informationen und Einblicke in den Kölner Bürgerhaushalt.

Ihr

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jürgen Roters'. The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'J' and a long, sweeping tail.

Jürgen Roters

DANK

Wir bedanken uns herzlich bei Frau Tanja Buchwalter, Herrn Jürgen Behrend und Herrn Dirk Blauhut von der Stadtverwaltung Köln für ihre Unterstützung, durch die eine zügige Durchführung der Evaluation in allen ihren Phasen möglich geworden ist. Wir danken auch Herrn Dr. Josef Wehner (Fraunhofer Institut für Intelligente Analyse und Informationssysteme) sowie Herrn Dr. Oliver Märker von der Firma Zebralog für die Bereitstellung wichtiger Unterlagen und Daten. Unser besonderer Dank gilt allen Bürgern, Bediensteten der Stadtverwaltung, Mitgliedern des Beirats und des Stadtrats dafür, dass sie sich an den Befragungen und Interviews beteiligt haben.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Oberbürgermeisters

Executive Summary	7
1 Gegenstand, Auftrag und methodisches Design	17
1.1 Der Kölner Bürgerhaushalt im Kontext partizipativer Beteiligungsverfahren	17
1.2 Evaluationsauftrag, -zielsetzung und -leitfragen	24
1.3 Methodisches Design	27
1.4 Aufbau des vorliegenden Berichts	29
2 Acht Leitprinzipien als Evaluationskriterien	31
3 Beteiligung am Kölner Bürgerhaushalt	37
3.1 Analyse der Nutzerdaten	37
3.2 Analyse der Aktivitäten auf der Online-Plattform	46
3.3 Auswirkung der Bildungsverteilung auf die Top 100	55
4 Der Kölner Bürgerhaushalt aus Sicht der Akteursgruppen	59
4.1 Bürgerinnen und Bürger	59
4.2 Verwaltungsangestellte	93
4.3 Berater und Dienstleister	108
4.4 Politiker	114
4.5 Beiratsmitglieder	121
5 Bewertungen und Empfehlungen	125
5.1 Bewertung der Akteure und der zentralen Verfahrensbestandteile	126
5.2 Planungs- und Konzeptionsphase	129
5.3 Online-Phase	134
5.4 Auswertungs- und Workflow-Phase	138
5.5 Beratungs- und Entscheidungsphase	139
5.6 Umsetzungsphase	140
6 Weiterführende Fragen	143
7 Literatur	145
Anhänge A–F	149

Executive Summary

I. Evaluationsauftrag

Im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens hat die Stadt Köln das Institut für Wissenschafts- und Technikforschung (IWT) der Universität Bielefeld mit der Evaluation des Bürgerhaushalts Köln 2010 beauftragt. Das IWT arbeitet wissenschaftlich unabhängig und ist an keiner anderen Stelle in den Kölner Bürgerhaushalt oder in andere Bürgerhaushalte involviert. Diese externe Stellung des Instituts ist Voraussetzung für eine unabhängige Durchführung der Evaluation.

Ziel der Evaluation ist es, die Funktionsweise des Beteiligungsverfahrens Kölner Bürgerhaushalt, seine verwaltungsseitige Durchführung und die Einbettung in den politischen Entscheidungsprozess umfassend zu analysieren und zu bewerten. Insbesondere soll die Evaluation darüber aufklären, wie das Verfahren aus der Sicht der beteiligten Bürgerinnen und Bürger beurteilt wird und welche Erwartungen diese mit ihrer Beteiligung verbinden. Sie soll außerdem untersuchen, ob das Verfahren als demokratisch fair eingeschätzt werden kann und ob es gegenüber den ‚normalen‘ kommunalen Entscheidungswegen Vorteile bietet. Die Evaluation orientiert sich an den folgenden vier Leitfragen:

- Wie bewerten die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger die Beteiligungsmöglichkeiten und deren Ergebnisse?
- Erzielt das Beteiligungsverfahren Ergebnisse, an denen Verwaltungshandeln anschließen kann?
- Wie bewerten Politikerinnen und Politiker das Beteiligungsverfahren?
- Inwieweit handelt es sich bei dem Beteiligungsverfahren um ein Instrument, das die demokratische Legitimation von Entscheidungen zu steigern vermag?

Da die Evaluation auch dem Zweck dient, Ergebnisse zu liefern, die zur Weiterentwicklung des Verfahrens genutzt werden können, ist sie formativ und prozessbegleitend angelegt. Sie umfasst die Phase der Vorbereitung des Bürgerhaushalts, die Online-Phase und die Auswertungsphase. Die Umsetzungsphase muss wegen der ungleichen und zum Teil längerfristigen Umsetzungszeiten außerhalb der Erhebung bleiben.

II. Methodisches Vorgehen

In der Evaluation werden neben der Analyse der Daten der Online-Plattform die Perspektiven von vier Akteursgruppen zusammengeführt: die der beteiligten Bürgerinnen und Bürger, der Verwaltung, der Politikerinnen und Politiker sowie der Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen. Realisiert wird dies durch die folgenden sechs Schritte:

- Analyse der Daten der Online-Plattform: Statistische Auswertung der von der Plattform des Bürgerhaushalts gesammelten Daten zu den Nutzern der Plattform und zu den auf der Plattform stattfindenden Aktivitäten.
- Online-Befragung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger: Die Bewertung des Verfahrens durch die beteiligten Bürgerinnen und Bürger wurde mithilfe einer Online-Befragung von 729 Personen erhoben. Die standardisierten Daten wurden statistisch, die offenen Daten inhaltsanalytisch ausgewertet.
- Online-Befragung der in das Verfahren involvierten Verwaltungsangestellten: Vermittels dieser Befragung wurde ein breites Bild von der Bewertung des Verfahrens durch die Verwaltungsangestellten gewonnen. Die standardisierten Daten wurden wiederum statistisch, die offenen Daten inhaltsanalytisch ausgewertet.
- Experteninterviews mit zentralen Akteuren der Kölner Stadtverwaltung: Dieser Schritt diente der detaillierten Analyse der Einpassung des Verfahrens in die Verwaltungsabläufe. Die Interviewdaten wurden inhaltsanalytisch ausgewertet.
- Experteninterviews mit Ressortpolitikerinnen und -politikern: Dieser Schritt dient der Erhebung der Perspektive der Politik auf den Bürgerhaushalt Köln. Die Auswertung der Daten fand mittels der Inhaltsanalyse statt.
- E-Mail-Befragung der Mitglieder des Bürgerhaushalt-Beirats: Mit diesem Schritt wurde die Beurteilung des Kölner Bürgerhaushalts seitens der zivilgesellschaftlichen Gruppen erhoben. Die Auswertung der offenen Fragen fand mittels der Inhaltsanalyse statt.

III. Evaluationskriterien

Ziel der Evaluation ist es, das Verfahren ‚Bürgerhaushalt Köln‘ an den selbst gestellten Ansprüchen zu messen und zu bewerten. Die im Rahmen der Evaluation zum Einsatz kommenden Evaluationskriterien entsprechen acht zentralen Gestaltungsprinzipien für die Entwicklung eines nachhaltigen Partizipationsverfahrens in Köln. Diese Prinzipien wurden aus einem für die Konzipierung des Kölner Bürgerhaushalts zentralen Dokument und aus Interviews mit für die Konzeption maßgeblichen Personen gewonnen. Im Einzelnen sind dies:

- *Konsultationsfunktion*: Der Kern dieses Prinzips besteht darin, dass Politik und Verwaltung der Stadt Köln in Haushaltsfragen grundsätzlich auf die lokale Expertise der Bürgerinnen und Bürger zurückgreifen möchte.

- *Pluralität*: Einen wichtigen Stellenwert hat das Bestreben, im Beteiligungsverfahren eine breite Meinungsvielfalt abzubilden und einen Wettbewerb der Ideen anzustoßen.
- *Schlankheit*: Mit dem Kriterium wird darauf abgezielt, ein Maximum an Partizipation zu erreichen und zugleich einen möglichst kleinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand erforderlich zu machen.
- *Standardisierung* stellt darauf ab, die Durchführung des Bürgerhaushalts zu verstetigen und möglicherweise die im Rahmen des Bürgerhaushalts erprobten Verfahren auch auf andere Bereiche zu übertragen.
- *Nutzerfreundlichkeit* bezieht sich gleichermaßen auf die leichte Erlernbarkeit des Umgangs mit der Online-Plattform durch die Bürgerinnen und Bürger (Frontend) und die Unterstützung der Arbeit der Verwaltungsangestellten (Backend).
- *Interaktivität und Transparenz* bezeichnet die Möglichkeit, sich in Echtzeit und unabhängig von der Teilnahmefrequenz beteiligen und über den aktuellen Stand des Verfahrens informieren zu können. Dies gilt nicht nur für die Online-Beteiligungsphase, sondern auch mit Blick auf die Entscheidung über die Umsetzung von Vorschlägen.
- *Barrierefreie Internetbasiertheit* meint hier, dass das gesamte Beteiligungsverfahren über die dafür geschaffene Internet-Plattform abgewickelt wird. Allerdings sollen Personen, die keinen Internet-Zugang haben, nicht von der Beteiligung ausgeschlossen werden.
- *Einpassung in die repräsentative Demokratie*: Dieses Prinzip formuliert die Einpassung der demokratischen Willensbildung durch den Bürgerhaushalt in die formaldemokratischen Verfahren und damit den Entscheidungsvorbehalt der Politik.

IV. Analyse der Daten der Online-Plattform

Die Analyse der Daten der Online-Plattform erbrachte die folgenden für die Evaluation relevanten Befunde:

- Mit Blick auf die Abgabe von Vorschlägen und dem Schreiben von Kommentaren wird das Geschehen auf der Plattform deutlich geprägt von einer kleinen Anzahl an Beteiligten. Sämtliche Vorschläge stammen von knapp 6,5 % der Beteiligten, ein Anteil von 55 % der Kommentare stammt von einer Gruppe von Hoch-Aktiven, die 1,8 % der beteiligten Bürgerinnen und Bürger ausmacht.
- Der Anteil der registrierten Nutzer verteilt sich annähernd gleich auf die Geschlechter. Allerdings beteiligen sich Frauen in geringerem Maße mit Vorschlägen und Kommentaren am Bürgerhaushalt als Männer.
- Bei sämtlichen Formen der Beteiligung zeigen sich eine starke Überrepräsentierung von Personen mit höheren formalen Bildungstiteln und eine Unterrepräsentierung von geringer gebildeten Personen. Es finden sich Anhaltspunkte für die Annahme,

dass diese Verzerrung auch Einfluss auf die Zusammensetzung der Bestenlisten hat.

- Die Schwelle, die ein Vorschlag nehmen muss, um in die Bestenlisten zu gelangen, ist niedrig. Im Themenbereich ‚Schule/Bildung‘ liegt diese Schwelle bei einem Überhang von 32 Pro-Stimmen, im Themenbereich ‚Umweltschutz‘ bei 29 Stimmen Überhang. Gleichzeitig ist das Aufkommen von Contra-Stimmen recht niedrig.
- Von den 1254 Vorschlägen des Bürgerhaushalts entfallen 457 Vorschläge auf die Restkategorie ‚Sonstiges‘. Diese ist damit die am stärksten besetzte Kategorie.

V. Nutzerbefragung

In der Nutzerbefragung kommt eine überwiegend positive Bewertung des Bürgerhaushalts durch die 729 Befragten zum Ausdruck. Sowohl die Funktionalität der Plattform bei der unmittelbaren Beteiligung (Abgabe von Vorschlägen, Kommentierung und Bewertung) als auch die Redaktion und Moderation erhalten gute Noten. Neben diesem überwiegend positiven Bild werden von den Befragten die folgenden Aspekte als kritisch oder verbesserungswürdig thematisiert:

- Ähnliche (oder doppelte) Vorschläge werden von den Befragten als problematisch wahrgenommen. Es wird die Befürchtung geäußert, diese würden sich im Zuge der Abstimmung gegenseitig die Stimmen wegnehmen.
- Die Such- und Sortierfunktion wird mittelmäßig bewertet. Von den Befragten wird der Wunsch nach einer übersichtlicheren und zugleich flexibleren Such- und Sortierfunktion formuliert.
- Die Möglichkeit einer Mehrfachregistrierung wird von den Befragten kritisch eingeschätzt und es wird befürchtet, dass diese Möglichkeit zu Manipulationszwecken genutzt werden könnte.
- Die Abstimmungsregeln werden von den Befragten zum Teil kritisiert. Als problematisch werden der Umfang der Beteiligung am Bürgerhaushalt und die Verteilung der Stimmen der Beteiligten über eine relativ große Anzahl an Vorschlägen wahrgenommen.
- Kritik richtet sich auch auf die Platzierung von Vorschlägen auf den Bestenlisten, die deutlich partikulare Interessen verfolgen.
- Die Berücksichtigung der Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt in der Politik und deren Umsetzung durch die Verwaltung werden von den Befragten als mittelmäßig bewertet. Zudem fühlen sich die Bürgerinnen und Bürger von der Stadt Köln nicht gut über die Umsetzung von Vorschlägen aus dem Bürgerhaushalt 2008/09 informiert.

VI. Befragung der Verwaltungsangestellten

Die Ergebnisse aus den Interviews mit den Verwaltungsangestellten sowie die aus der Online-Befragung werden im Folgenden gemeinsam dargestellt. Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Verwaltung den Belastungen, die der Bürgerhaushalt mit sich bringt, gewachsen ist. In den Interviews und der Online-Befragung ist deutlich geworden, dass die Verwaltung dem Bürgerhaushalt positiv gegenüber steht und die Durchführung mit zum Teil hohem Engagement unterstützt. Insgesamt ergibt sich also auch in Bezug auf diese Akteursgruppe ein positives Bild. Dennoch lassen sich auch einige kritische Aspekte aus den Ergebnissen herauslesen. Deren Berücksichtigung ist für die Weiterentwicklung des Kölner Bürgerhaushalts von Bedeutung:

- Die Stadtteil-Informationsveranstaltungen, die in der Vorbereitungsphase des Verfahrens stattfinden, werden hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Aufwand und Ertrag als wenig günstig bewertet. Kritik wird ebenfalls an der Durchführung der Auftaktveranstaltung geübt, weil die aufwendige Vorbereitung der Fachverwaltungen zu sehr in den Hintergrund trat.
- Der Zuschnitt des Themas ‚Umweltschutz‘ war aus Sicht der Fachverwaltung ungünstig, da das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger zu dem Gebiet sehr breit ist, dadurch Abgrenzungsprobleme entstanden und die Vorschläge eine Vielzahl von Ämtern und Abteilungen involvierte. Für die Erarbeitung von Stellungnahmen war es daher vielfach mühsam, die zuständigen Stellen zu ermitteln.
- Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger werden von der Verwaltung als wenig innovativ bewertet und verweisen nur selten auf neue, bislang ungesehene Problemlagen. Allerdings wird die Diskussion auf der Plattform von Seiten der Verwaltung als lebendig wahrgenommen und bringt zum Teil neue, bislang nicht gesehene Aspekte von Problemlagen auf.
- Die Durchführung der Online-Phase und die Erarbeitung von Stellungnahmen führten punktuell zu einem erheblichen Arbeitsaufkommen in der Verwaltung, das nicht im Rahmen der regulären Arbeitszeit abgearbeitet werden konnte.
- Aus Sicht der Verwaltung beteiligen sich im Rahmen des Bürgerhaushalts überwiegend bestimmte politiknahe Bevölkerungsgruppen, die mittels des Bürgerhaushalts zum Teil ihre partikularen Interessen verfolgen. Dies wird meistens als legitim bewertet.

VII. Befragung der Politiker

Auch von Seiten der Politik wird der Kölner Bürgerhaushalt quer durch alle Parteien grundsätzlich positiv beurteilt. Eine Beschneidung der Prinzipien der repräsentativen Demokratie durch den Bürgerhaushalt wird von den befragten Politikern nicht ausgemacht. Positiv hervorgehoben wird die aufklärerische Funktion des Bürgerhaushalts bezüglich der Möglichkeiten und Restriktionen kommunaler Finanzpolitik sowie bezüglich der Wahrnehmung

kommunaler Gestaltungsaufgaben. Die Befragung der Politiker erbrachte für die Verfahrensentwicklung folgende relevante Punkte:

- In Bezug auf den Themenzuschnitt des Bürgerhaushalts wird gefordert, stärker die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger zu beachten. Zudem sollte eine stärkere thematische Kohärenz durch eine Lenkung der Bürgervoten herbeigeführt werden.
- Aus Sicht der Politik ist es unabdingbar, dass die Verwaltung die Vorschläge der Bestenliste in eindeutige Beschlussvorlagen umsetzt, die zu Ratsentscheidungen führen und an die der Umsetzungsprozess der Verwaltung anschließen kann. (Hintergrund: Im Bürgerhaushalt 2008/09 gab es in Einzelfällen in dieser Hinsicht problematische Beschlussvorlagen.)
- Die Dokumentation der Umsetzung von Vorschlägen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wird als unzureichend bewertet.

VIII. Befragung des Beirats

In der Befragung des Beirats wird deutlich, dass die in ihm vertretenen zivilgesellschaftlichen Gruppen mit dem Instrument Bürgerhaushalt grundsätzlich zufrieden sind und dass sie die Arbeit der Verwaltung bei der Durchführung des Bürgerhaushalts in hohem Maße anerkennen. Im Vergleich zu anderen Wegen der Interessenvertretung wird der Bürgerhaushalt allerdings nicht von sämtlichen Interessengruppen gleichermaßen vorgezogen. Mit Blick auf die Empfehlungen ergeben sich aus der Befragung des Beirats die folgenden Punkte:

- Aus Sicht des Beirats kommt in den Vorschlägen der Bestenlisten zum Teil sehr deutlich ein Lobbyismus für partikulare Interessen zum Ausdruck, der zum Teil als problematisch bewertet wird.
- Es wird bedauert, dass Vorschläge, die nicht in die Bestenlisten gelangt sind, für die Gestaltung der Stadt Köln nicht weiter fruchtbar gemacht werden.
- Die Information der Bürgerinnen und Bürger über die Umsetzung von Vorschlägen wird ebenfalls als verbesserungswürdig wahrgenommen.
- Aus dem Beirat wird davor gewarnt, den Bürgerhaushalt als Legitimationsinstrument von unpopulären Sparmaßnahmen einzusetzen.

IX. Empfehlungen

Mit Rückgriff auf die Evaluationskriterien und die oben dargestellten empirischen Befunde kommt die Evaluation mit Blick auf künftige mögliche Durchläufe des Kölner Bürgerhaushalts zu den nachstehenden Empfehlungen. Zunächst werden Empfehlungen formuliert, die sich auf einzelne Akteure und auf die Online-Plattform beziehen. Daran schließen sich Empfehlungen an, die jeweils einer der Phasen des Bürgerhaushalts zugeordnet werden können.

Empfehlungen zu den beteiligten Akteuren

Verwaltung: Die Kölner Stadtverwaltung hat von allen Seiten großes Lob für ihre Arbeit erhalten. Die bislang gefundene Aufgabenverteilung funktioniert insgesamt gut. Für künftige Auflagen des Bürgerhaushalts ist darauf zu achten, dass die Fachämter frühzeitig einbezogen werden, damit sie sich auf die zu erwartenden Belastungen gut einstellen können. Es wird empfohlen, unter Mitwirkung der zuständigen Personen in Fachämtern sowie der Abteilung E-Government und Online-Service ein kurzes Memo zu erstellen, das als Verfahrensmodell dienen kann. Die Ansprechpartner und Zuständigkeiten für die Weiterleitung von Vorschlägen zur Erarbeitung von Stellungnahmen in den Fachämtern sollten frühzeitig geklärt werden.

Berater und Dienstleister: Die Zusammenarbeit zwischen Beratern, Dienstleistern und der Stadt funktioniert reibungslos. Im Sinne der Verstetigung ist eine sukzessive Emanzipation der Stadt Köln von externen Kooperationspartnern anzustreben. Dies gilt für das Informationsmanagement und die Rolle der Moderation. Bei größeren Änderungen an Plattform und Verfahren scheint die Beibehaltung externer Berater und Dienstleister geboten zu sein.

Beirat: Die Integration von Verbänden und Zivilgesellschaft durch Vertreter im Beirat sollte beibehalten werden. Eine stärkere Einbindung der Institution könnte in Bezug auf die Mobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern und mit Blick auf die Themenfindung erwogen werden. Es wird empfohlen, dass der Beirat jährliche Stellungnahmen zum Status des Bürgerhaushalts aus der Sicht der in ihm wahrgenommenen Interessen und öffentlichen Belange abgibt.

Online-Plattform: Die Plattform stellt alle verfahrensnotwendigen Funktionen bereit. Die Such- und Filterfunktion sind allerdings wenig übersichtlich, das Frontend ist unübersichtlich und das Backend weist Funktionsdefizite auf. Front- wie backendseitig ist anzustreben, dass Implementation und Test der Funktionen vor Beginn der Online-Phase abgeschlossen sind.

Empfehlungen zu den Phasen des Bürgerhaushalts

Planungs- und Konzeptionsphase

Themenwahl und -zuschnitt: Bei der Themenwahl des Bürgerhaushalts muss ein guter Mittelweg zwischen den Fachamtszuständigkeiten und dem Bürgerverständnis des Themas gefunden werden. Es wird empfohlen, nach der ersten Themenfestlegung unter Einbezug der betreffenden Fachämter einen Zuschnitt zu finden, der beide Kriterien berücksichtigt. Darüber hinaus ist zu erwägen, das Ergebnis dem Beirat zur Kenntnis und zur Beratung zu geben.

Marketing, Mobilisierung und PR: Mit Blick auf die Mobilisierung wird empfohlen, primär eine Vergrößerung der Gruppe der Beteiligten zu erreichen. Trotz der erkennbaren Schwierigkeiten, den zweiten Durchlauf des Bürgerhaushalts prominent in den Medien zu platzieren, sollten die Anstrengungen verstärkt werden, um die lokalen Printmedien für das Thema zu interessieren. Daneben sollten von Beginn der Mobilisierung an Multiplikatoren angesprochen

werden. Die Möglichkeiten der Internet-Medien sind noch nicht vollständig ausgeschöpft. Daher wird die Einrichtung eines Bürgerhaushalts-Blogs und/oder einer Bürgerhaushalt Facebook-Seite vorgeschlagen. Aus Gründen der Authentizität wird daneben empfohlen, den Social Media-Kanal Twitter mit höherer Intensität von der Stadt Köln selbst zu bespielen. Sofern die Mobilisierung das einzige Ziel der Informationsveranstaltungen in den Stadtteilen ist, wird empfohlen, sie aufgrund des geringen Ertrags zu streichen. Die Auftaktveranstaltung sollte beibehalten und Organisationen, die dem jeweiligen Thema nahe stehen, eingeladen werden. Den Fachämtern sollte in diesem Rahmen die Gelegenheit gegeben werden, ihre Themen vorzustellen. Um die Bedeutung des Bürgerhaushalts zu unterstreichen, sollte ein wichtiger politischer Repräsentant anwesend sein und die Veranstaltung eröffnen.

Transparenz der Budgetierung: Bei der Vorbereitung sollte eine bestimmte Summe für den Bürgerhaushalt vorgesehen und bekannt gegeben werden, auch wenn diese unter dem üblichen rechtlichen Vorbehalt steht. Ein solcher Vorbehalt kann natürlich auch kommuniziert werden.

Fertigstellung der Arbeiten am Front- und Backend der Online-Plattform: Wir empfehlen darauf zu drängen, dass die Arbeiten am Front- und Backend der Plattform vor der Online-Phase abgeschlossen sind. Nach Möglichkeit sollten nur kleinschrittige Verbesserungen an der Online-Plattform erfolgen, um die Ausreifung der Plattform zu fördern.

Online-Phase

Insgesamt ist die Gestaltung der Online-Phase als gelungen zu bezeichnen. Die derzeitigen Möglichkeiten der Abgabe, Kommentierung und Bewertung, sowie die Überlappung zwischen der Vorschlagsabgabe und -bewertung sollten erhalten bleiben. Daneben werden die folgenden Empfehlungen für eine weitere Entwicklung des Verfahrens gegeben:

Mehrfachregistrierung: Aus der Evaluation ergeben sich keine Befunde, die auf eine missbräuchliche Nutzung der Möglichkeit zur Mehrfachregistrierung schließen lassen. Dennoch sollte eine begleitende Beobachtung mit Blick auf dadurch ermöglichte Arten des Missbrauchs stattfinden.

Durchgriff sehr kleiner partikularistischer Interessengruppen: Die Hürden, die ein Vorschlag nehmen muss, um in die Bestenlisten zu gelangen sollte erhöht werden. Dies kann auf unterschiedlichem Weg realisiert werden. Denkbare wäre, die Bestenlisten beispielsweise auf 50 Vorschläge zu verkleinern oder im Voraus ein Kriterium zu formulieren, ab dem ein Vorschlag in die Bestenliste gelangt.

Dominanz einer kleinen Gruppe von Personen: Die Analyse der Nutzerdaten hat gezeigt, dass eine relativ kleine Gruppe von Personen das Geschehen auf der Online-Plattform stark prägt. Derartige Konzentrationen sind von anderen Internet-Kommunikationsangeboten gut bekannt und lassen sich im Fall des Bürgerhaushalts nicht vermeiden. Es werden daher weder aktivitätsbeschränkende noch motivierende Maßnahmen empfohlen.

Auswertungsphase

Auswertung von Vorschlägen: Bedingt durch die starke Besetzung der Kategorie ‚Sonstiges‘ sind im Rahmen der Evaluation an unterschiedlicher Stelle Ideen entwickelt worden, Vorschläge auszuwerten, die nicht in die Bestenliste gelangt sind. Im Hinblick auf die avisierte Schlankheit des Verfahrens wird diesen Ideen nicht gefolgt. Vielmehr wird empfohlen, dem thematischen ‚Ausfransen‘ bereits bei der Formulierung der Themen zu begegnen.

Gemeinwohlorientierung der Verwaltung: Im Fall von Vorschlägen, die deutlich partikularistische Ziele verfolgen, sollte die Verwaltung eine Überprüfung vornehmen, inwieweit die Vorschläge mit der Gemeinwohlverpflichtung zu vereinen sind. Im Sinne einer möglichst starken Selbstregulation des Verfahrens wäre es wünschenswert, wenn diese Überprüfung im Zuge der Erarbeitung von Stellungnahmen stattfindet.

Beratungs- und Entscheidungsphase

Formulierung von Entscheidungsvorlagen: Es wird empfohlen, dass die Stellungnahmen der Verwaltung eindeutige Entscheidungsvorlagen liefern. In Fällen, bei denen dies nicht möglich ist, sollten die Gründe mitgeteilt werden, weswegen dies unterbleibt, und die Vorschläge und Stellennahmen sollten getrennt von den anderen Vorschlägen an den Rat gegeben werden.

Beobachtung möglicher Umverteilungseffekte: Aufgrund der ungleich verteilten Repräsentation verschiedener Bevölkerungsgruppen wird empfohlen, dass die Verwaltung die Durchläufe möglicher künftiger Bürgerhaushalte dahingehend beobachtet, ob mittelfristig Umverteilungen entstehen. Der Beirat wäre ein geeignetes Gremium, um diese Beobachtungen zu diskutieren und zu bewerten.

Umsetzungsphase

Zügige Implementation des Dokumentationssystems auf der Online-Plattform: Das geplante ‚Ampel‘-System zur Dokumentation des Status von Vorschlägen der Bestenlisten sollte zügig implementiert werden. Das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger bezüglich des Umsetzungsprozesses könnte gefördert werden, indem Zeitfenster für die Realisierung von Vorschlägen angegeben und abgelehnten Vorschlägen Begründungen beigefügt werden.

Identifikation und prioritäre Umsetzung schnell zu verwirklichender Vorschläge: Um dem bei einem Teil der Bürgerinnen und Bürger vorhandenen Eindruck einer Scheinpartizipation entgegenzutreten, wird empfohlen, eine Prüfung vorzunehmen, welche Vorschläge besonders schnell realisiert werden können. Diese sollten bei der Umsetzung prioritär behandelt werden, um schnell zu vorzeigbaren Ergebnisse zu gelangen.

Intensivierung der PR-Arbeit im Zuge der Vorschlagsumsetzung: Die Stadt leistet bei der Umsetzung von Vorschlägen gute Arbeit. Um die Bevölkerung besser über die Erfolge des Bürgerhaushalts aufzuklären, wird eine intensivere, begleitende PR-Arbeit empfohlen. Neben der Umsetzung der ersten Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt könnte diese auch größere Vorhaben in den Fokus nehmen. Wichtig dabei ist, dass der Bezug zum Bürgerhaushalt deutlich herausgestellt wird.

X. Bewertung mit Blick auf Leitfragen und Evaluationskriterien

Die vier Leitfragen, an denen die Evaluation orientiert ist, sind – mit den genannten Einschränkungen – im Wesentlichen positiv zu beantworten: Die Bürgerinnen und Bürger begrüßen die neue Beteiligungsmöglichkeit; Verwaltungshandeln kann an die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens anschließen; Politikerinnen und Politiker bewerten das Verfahren grundsätzlich positiv; das Instrument Kölner Bürgerhaushalt vermag es, wenn auch bedingt, die demokratische Legitimation von Entscheidungen zu steigern. Was diesen letzten Punkt angeht, sollte in Zukunft versucht werden, sowohl von der Zahl als auch von der Struktur her die Basis aktiv beteiligter Bürgerinnen und Bürger zu verbreitern.

Auch die Bewertung des Kölner Bürgerhaushalts anhand der Evaluationskriterien fällt grundsätzlich positiv aus: Das Beteiligungsverfahren etabliert ein Konsultationsverhältnis zwischen Politik/Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern; das Verfahren ist schlank und weist zahlreiche gute Standardisierungsansätze auf; die Plattform ist im Großen und Ganzen nutzerfreundlich, sie fördert Interaktivität und ist transparent; das Verfahren ist klar internetbasiert, schließt aber niemanden ohne Internetzugang aus; schließlich passt sich das Verfahren in die Wege repräsentativ-demokratischer Entscheidungsfindung ein. Einzig das Kriterium der Pluralität kann nur mit Vorbehalt als erfüllt bezeichnet werden, da die Gruppe Hoch-Beteiligter von ihrer Struktur her recht homogen ist, und weil sich zu wenig Kölner Bürgerinnen und Bürger aus bildungsfernen Schichten am Verfahren beteiligen. Mit dieser Einschränkung bildet das Verfahren dennoch Meinungsvielfalt ab und ermöglicht einen Wettbewerb der Ideen im Rahmen kommunaler Gestaltungsaufgaben.

1 Gegenstand, Auftrag und methodisches Design

In diesem Abschnitt werden die Grundlagen der Evaluation beschrieben. In einem ersten Schritt wird der Gegenstand der Evaluation – der Bürgerhaushalt der Stadt Köln – in den Kontext von Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene eingeordnet und es werden seine wesentlichen Eigenschaften und verfahrensmäßige Bestandteilen dargestellt (1.1). Anschließend wird der Evaluationsauftrag umrissen. Neben dem Auftrag werden hier die Zielsetzung des Bürgerhaushalts und die für die Evaluation zentralen Leitfragen erläutert; außerdem findet eine Einordnung der Evaluation in die Landschaft der Evaluationsforschung statt (1.2). In einem dritten Schritt wird eine Übersicht über das methodische Design und die empirischen Untersuchungsschritte zur Umsetzung des Evaluationsauftrags gegeben (1.3).¹

1.1 Der Kölner Bürgerhaushalt im Kontext partizipativer Beteiligungsverfahren

Ein Überblick über die Möglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern, Einfluss auf politische Planungs- und Entscheidungsprozesse zu nehmen, weist auf eine Vielfalt von Verfahrenstypen und Anwendungsfeldern hin, die zu sehr unterschiedlichen Gelegenheiten und auf verschiedenen Ebenen eine Beteiligung erlaubt. Um diesen heterogenen Phänomenbereich abzugrenzen, soll zuerst geklärt werden, was unter politischen Partizipationsverfahren zu verstehen ist. Im Anschluss an Kaase wird davon ausgegangen, dass politische Beteiligung einen Typus von Handlungen meint, der von einem freiwilligen Engagement von Bürgerinnen und Bürgern getragen ist und den Zweck verfolgt, auf unterschiedlichen Ebenen Einfluss auf Entscheidungen im politischen Systems zu nehmen (Kaase 1997: 160). Diese Definition klärt zwar wesentliche Punkte, lässt aber offen, welche Aktivitäten dem politischen System und welche Aktivitäten der gesellschaftlichen Umwelt zuzurechnen sind. Diesem Problem wird hier begegnet, indem der Adressierung besondere Beachtung zugemessen wird. Als ‚politisch‘ werden hier sämtliche Handlungen verstanden, die das politische Institutionensystem zum Adressaten haben, also diejenigen Institutionen, die in legitimer Weise kollektiv bindende Entscheidungen herbeiführen. Unter diesen weiten Begriff der politischen Partizipation fällt eine große Bandbreite von Handlungen, die von der Teilnahme an Wahlen und dem Gespräch mit einem Abgeordneten bis hin zur Artikulation von politischem Protest, beispielsweise in Form einer Petition oder der Teilnahme an einer Kundgebung reichen.

¹ Eine ausführlichere Darstellung des methodischen Vorgehens findet sich jeweils zu Beginn der Abschnitte des empirischen Teils (vgl. Kapitel 3 und 4).

In den Rahmen von politischen Partizipationsverfahren fällt nur eine Teilklasse des politischen Beteiligungshandels. Von einem politischen Partizipationsverfahren soll nur dann gesprochen werden, wenn ein Mindestmaß an *Verfasstheit* oder *Institutionalisierung* der politischen Beteiligung vorliegt. Damit ist angesprochen, dass Regeln für die Beteiligung und deren geordneten Ablauf existieren, die für sämtliche Beteiligte in verbindlicher Weise gelten. Im Unterschied dazu sind nicht-verfasste Beteiligungsformen von ihrem Verlauf, ihren Folgen und ihrer Entscheidungszurechenbarkeit unübersichtlich oder, wie Kaase meint, ‚amorph‘ (ebd.: 161). Auf sämtlichen Ebenen des politischen Systems – im Fall von Deutschland sind dies neben den Kommunen, den Ländern und dem Bund auch die Europäische Union – finden sich verfasste Formen politischer Beteiligung. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die Ebene der Kommunen.

Politische Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene

Das demokratische System der Bundesrepublik Deutschland ist von seiner basalen Konstruktionslogik her eine repräsentative Demokratie. Deren grundlegendes Merkmal besteht darin, dass in freien und geheimen Wahlen politische Repräsentanten – Parlamente und Räte – gewählt werden, denen die Kompetenzen für die Herbeiführung von kollektiv bindenden Entscheidungen übertragen werden. Direktdemokratische Verfahren, bei denen die Bürgerinnen und Bürger einen unmittelbaren Einfluss auf politische Entscheidungen gewinnen, finden sich auf der Bundesebene nur im Fall klar definierter Ausnahmen und auf der Länderebene – je nach Landesverfassung – nur in sehr geringem Umfang.² Anders gestaltet sich dies auf der Ebene der Kommunen. Hier findet sich eine vergleichsweise große Zahl politischer Beteiligungsmöglichkeiten:³

- An erster Stelle zu nennen ist die politische Partizipation durch die *Beteiligung an bestimmten Wahlverfahren*. Auf kommunaler Ebene werden die Prinzipien der repräsentativen Demokratie dort überschritten, wo Bürgermeister und Landräte direkt gewählt und auch abgewählt werden können (Urwahl). Dies war zunächst in Bayern und Baden-Württemberg der Fall, wurde in den 1990er Jahren dann aber von vielen anderen Ländern übernommen (Wollmann 2002: 104). Es handelt sich um ein direktdemokratisches Verfahren, da die Personalentscheidung über die Position des

² So sehen sämtliche Landesverfassungen mittlerweile zwar die Möglichkeit eines Volksbegehrens und eines Volksentscheids vor. Die Zulassungshürden für dieses direktdemokratische Verfahren sind unterschiedlich, insgesamt müssen sie aber als bewusst hoch veranschlagt bezeichnet werden.

³ Neben den folgenden Formen der Bürgerbeteiligung könnte man auch an die Beteiligung von Betroffenen im Rahmen von Verwaltungsverfahren denken. Diese unterscheiden sich allerdings von den hier interessierenden Formen der Bürgerbeteiligung, da es bei den Betroffenenbeteiligungen immer um den Eingriff eines Verwaltungsakts in individuelle Rechte handelt und die Beteiligung nicht auf das Allgemeinwohl gerichtet ist. Vgl. zu dieser Abgrenzung auch Knemeyer 1997b: 80.

Bürgermeisters/Landrats direkt von den Bürgerinnen und Bürgern und nicht von den Gemeinderäten, Stadträten oder Kreistagen getroffen wird.⁴

- Eine zweite Form der politischen Partizipation bildet die *Bürgerinformation*. Eine Information der Bürgerinnen und Bürger findet auf unterschiedlichem Weg statt. Bedeutend ist hier das Prinzip der Öffentlichkeit von Gemeinderats- und Kreistagssitzungen (Böhm 1995: 24). Die Bürgerinformation findet ihre Ergänzung in Gemeindeordnungen, die eine Fragestunde vorsehen (Knemeyer 1997b: 134). Daneben besteht bei vielen Selbstverwaltungsaufgaben eine Unterrichtspflicht, so zum Beispiel im Bereich der raum- und entwicklungsbezogenen Planung und bei Vorhaben, die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl berühren (Knemeyer 1997b: 89).
- Drittens sehen viele Landesverfassungen vor, turnusmäßig *Bürgerversammlungen* abzuhalten. Diese haben sehr unterschiedliche Zielsetzungen: Teils dienen sie der wechselseitigen Information von Bürger und Verwaltung, teils ermöglichen sie eine direktdemokratische Einflussnahme. Ein Beispiel dafür bildet die bayrische Kommunalgesetzgebung. Diese verpflichtet den Bürgermeister, jährlich eine Versammlung der Mitglieder einer Gemeinde einzuberufen, auf der die Bürger das Recht haben, Empfehlungen zu beschließen. Diese Empfehlungen, auch Bürgeranträge genannt, müssen die innerhalb einer vorgegebenen Frist vom Gemeinderat behandelt werden (Böhm 1995: 25).
- Eine vierte Form der Mitwirkung bildet die *Wahl von Bürgern in Gemeinderatsausschüsse* sowie in Beiräte für bestimmte Sachbereiche. Diese Form der Beteiligung ist von den meisten Gemeindeordnungen vorgesehen. Bürgerinnen und Bürger werden vom Gemeinderat berufen und wirken hier teils nur mit beratender, teils aber auch mit beschließender Stimme mit (Knemeyer 1997b: 134 ff.). Zumindest ihrer Konzeption nach ist es Ziel dieser Form der Bürgerbeteiligung, in der Bürgerschaft vorhandene Sachkompetenz zu mobilisieren.
- Fünftens haben sämtliche Flächenländer Mitte der 1990er Jahre *Bürgerbegehren* auf der Ebene von Gemeinden und zum Teil auch auf Kreisebene eingeführt (Knemeyer 1997a: 15). Bürgerbegehren ermöglichen es den Bürgerinnen und Bürgern, sich im Fall von Einzel- bzw. Sachfragen unmittelbar zu engagieren. Die zulässigen Sachthemen für Bürgerbegehren sind eingeschränkt und es existiert eine Begründungspflicht für den Antrag. Zudem muss dargelegt werden, wie die Kosten für die betreffende Maßnahme gedeckt werden sollen. Für den Erfolg eines Bürgerbegehrens muss ein bestimmter Schwellenwert des Anteils der wahlberechtigten Bevölkerung überschritten werden. In den Bundesländern sind diese Quoren unterschiedlich hoch. In Nordrhein-Westfalen liegen sie je nach Gemeinde zwischen 3-10 %. Der Erfolg eines Bürgerbegehrens führt dazu, dass sich der Rat innerhalb einer bestimmten Frist mit dem Gegenstand des Begehrens befassen muss.

⁴ Zudem lässt das Kommunalwahlrecht in Bayern und Baden-Württemberg die Wahl einzelner Kandidaten bei der Wahl des kommunalen Vertretungsorgans durch so genanntes Kumulieren und Panaschieren von Stimmen zu.

- Sofern ein Bürgerbegehren von der Kommunalvertretung abgelehnt wird, kann ein *Bürgerentscheid* angestrebt werden. Dies bildet die sechste Form der verfassten Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Der Entscheid wird bei einem definierten Zustimmungsquorum angenommen, das im NRW bei 25 % der Stimmberechtigten liegt (Gabriel 1999: 305). Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hat dieselbe Rechtsqualität wie die Entscheidung der kommunalen Organe.⁵
- Eine siebte Form der Bürgerbeteiligung stellt der *Bürger- oder Einwohnerantrag* dar, der auch als kleines Bürgerbegehren bezeichnet wird (Knemeyer 1997b: 148). Nach der Erfüllung eines meist recht niedrigen Quorums (zwischen 2-5% der Bevölkerung) ist das Gemeindeorgan verpflichtet, sich innerhalb einer vorgegebenen Frist mit der Angelegenheit zu befassen. Die Gemeindeverfassungen differieren allerdings darin, ob nur eine Befassung oder auch eine Entscheidung der betreffenden Angelegenheit zu erfolgen hat.

Die genannten Formen der Partizipation können nach verschiedenen Gesichtspunkten klassifiziert werden. Denkbar wäre die Unterscheidung nach dem Umfang der beteiligten Bevölkerung oder nach der Häufigkeit, mit der Verfahren praktiziert werden oder auch nach der ‚Eingriffstiefe‘ in das repräsentative System. Für den hier interessierenden Gegenstand ist allerdings eine andere Klassifikationsdimension von Bedeutung: Die Art der Rechte, die den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen dieser Verfahren zugestanden wird.⁶

- *Artikulationsrecht*: Bürger artikulieren den Bedarf, dass sich Entscheider mit einem bestimmten Thema befassen. Ob dies allerdings geschieht und wenn ja, mit welchem Ergebnis, bleibt den politischen Entscheidern überlassen.
- *Initiativrecht*: Partizipative Verfahren, die das Initiativrecht beinhalten, gehen darüber hinaus. Sie verlangen zwingend, dass politischen Entscheider sich mit dem betreffenden Problem befassen. Die Entscheidungssouveränität der kommunalen Organe bleibt davon allerdings unberührt.
- *Entscheidungsrecht*: In diesem Fall ist die Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger bindend. Entscheidungskompetenzen werden hier von den Repräsentanten an die Beteiligten abgetreten.

Bürgerhaushalte als kommunale Beteiligungsverfahren

Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, dass das repräsentative demokratische System der Bundesrepublik Deutschland auf kommunaler Ebene eine Vielzahl von Beteiligungsformen kennt, die eine Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger über die Wahl hinaus erlaubt.

⁵ Es muss allerdings festgestellt werden, dass von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden bislang nur recht selten Gebrauch gemacht wird. Eine aktuelle Übersicht über die Häufigkeit dieser Verfahren in den verschiedenen Bundesländern findet sich bei Bogumil 2009: 91.

⁶ Siehe hierzu ausführlicher (Gabriel 2002: 126). In gleiche Richtung geht die etwas weniger differenzierende Unterscheidung zwischen Entscheidungs- und Mitwirkungsrechten. Vgl. Knemeyer 1997b: 15.

Diese kann einen direktdemokratischen Charakter haben, wenn die Beteiligung so weit geht, dass Entscheidungskompetenzen an die Bürgerinnen und Bürger übertragen werden. In diesen Kontext ordnet sich seit dem Jahr 1998 eine neue Form der Bürgerbeteiligung ein: Bürgerhaushalte.⁷ Vergleicht man sie mit den oben genannten älteren Partizipationsmöglichkeiten, zeichnen sie sich durch die folgenden Eigenschaften aus: Erstens fällt auf, dass keinerlei gesetzliche Vorgaben existieren, Bürgerhaushalte durchzuführen. Es handelt sich also um freiwillig angebotene Beteiligungsmöglichkeiten seitens der Kommunen. Damit ist impliziert, dass keine Beteiligungsrechte existieren, auf die sich Bürgerinnen und Bürger berufen könnten. Zweitens existieren keinerlei bindende Vorgaben, wie mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung zu verfahren ist. Es werden damit also Artikulations*möglichkeiten* und – je nach Ausgestaltung des Verfahrens – auch Initiativ*möglichkeiten* geboten, denen aber nicht zwingend Entscheidungsaktivitäten seitens der kommunalen Organe folgen müssen. Drittens muss mit Blick auf die empirischen Erfahrungen mit Bürgerhaushalten festgestellt werden, dass sie trotz ihrer rechtlich schwachen Stellung einen deutlichen Einfluss auf die Kommunalpolitik haben. So finden sich in der Literatur eine Vielzahl von Belegen, dass kommunale Organe nicht nur über die Ergebnisse von Bürgerhaushalten beraten und entscheiden, sondern dass die dabei getroffenen Entscheidungen oft den in den Verfahren geäußerten Präferenzen und Prioritäten der Bürgerinnen und Bürger folgen. Die schwache rechtliche Stellung dieser Verfahren geht interessanterweise einher mit einem bemerkenswerten Einfluss.

Was sind Bürgerhaushalte? Zumindest dem Namen nach hat das Verfahren seinen Ursprung in der brasilianischen Stadt Porto Alegre (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010: 31 ff.) und viele Verfahren berufen sich auf diesen Ursprung. Allerdings ist die Bezeichnung ‚Bürgerhaushalt‘ inzwischen zum Sammelbecken für eine Vielzahl von Verfahren geworden ist, die hinsichtlich (a) der Anbindung an Entscheidungsprozesse, (b) der Zusammensetzung der Beteiligten, (c) der zur Entscheidung stehenden Gegenstände, (d) der Abgrenzung zu anderen partizipativen Verfahren, (e) des Grads an Formalisierung, (f) der Anbindung an die Verwaltung und (g) der mit ihnen verfolgten Zielsetzungen stark differieren (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010: 38). Zudem wird Partizipation durch verschiedene Beteiligungsmethoden organisiert und es kommen dabei unterschiedliche Medien zum Einsatz.⁸ Trotz der Heterogenität lassen sich einige Kriterien angeben, die den gemeinsamen Kern dieser Art von Bürgerbeteiligung ausmachen und die in der folgenden Definition zusammengefasst werden.

Allgemein gesprochen ist der Bürgerhaushalt ein Verfahren, das Bürgerinnen und Bürger an der Aufstellung des Haushalts beteiligt und die folgenden Elemente beinhaltet: Eine verständliche Darstellung des Haushalts, eine Beratung des Haushalts mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie ein Element der Rechenschaft (Baumann/Vogelsang/Weidner 2003).⁹

⁷ Die ersten Bürgerhaushalte in Deutschland fanden 1998 in Mönchsweiler und 1999 in Rheinstetten statt (Vorwerk/Märker/Wehner 2008: 116).

⁸ Eine Übersicht über verschiedene Beteiligungsmethoden finden sich bei Kubicek 2010: 175.

⁹ Die Definition von Sintomer/Herzberg/Röcke 2010: 42 und Herzberg/Cuny 2007: 8 hebt neben diesen Kriterien noch hervor, Bürgerhaushalte müssten auf Wiederholung angelegt sein und Haushaltsfragen im Rahmen eigenständiger Versammlungen behandeln. Mit diesen beiden

Bei der konkreten Umsetzung sind die Verfahren häufig von grundlegenden Ideen geleitet, die je nach Kommune stark differieren können. Dies soll an zwei Beispielen illustriert werden.¹⁰

In Hamburg und Freiburg ist ein Verfahrenstypus zum Einsatz gekommen, in dessen Mittelpunkt eine Internetplattform steht, auf der alle Bürgerinnen und Bürger ihren eigenen Haushalt aufstellen können. Dies geschieht über einen Haushaltsrechner, mit dem vermittels Schieberegler die Ausgangsbudgets von 34 (Hamburg) bzw. 13 (Freiburg) Produktbereichen verändert werden können. Dabei gilt, dass ein Maximalbudget nicht überschritten werden darf. Dieser Bestandteil dient dazu, die Meinungen und Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger bei der Verwendung von Mitteln in Bezug auf die verschiedenen Produktbereiche zu erheben. Parallel dazu findet eine Diskussion über konkrete Vorschläge statt, die sich in Hamburg auf Einsparmöglichkeiten, im Fall des Bürgerhaushalts Freiburg auf Geschlechtergerechtigkeit der Ausgaben beziehen (Lübcke/Lührs 2008:73 f.).

Kennzeichen des Bürgerhaushalts Berlin Lichtenberg ist dagegen die Multi-Channel-Kommunikation (Medienmix), der die Annahme zugrunde liegt, dass sich Bürgerinnen und Bürger über verschiedene mediale Kanäle informieren bzw. beteiligen. Sowohl bei der Information der Bevölkerung als auch bei Diskussions- und Abstimmungsprozessen kommen unterschiedliche Medien zum Einsatz, die Fragebögen, verschiedene Arten von Präsenzveranstaltungen und eine Internetplattform mit einschließen (Klein 2006: 6ff.; Märker/Nitschke 2008: 136).

Die grundlegende Idee der Bürgerhaushalte in Hamburg und Freiburg kann man darin sehen, die relativen Prioritäten der Bevölkerung in Bezug auf unterschiedliche Produktbereiche zu ermitteln. Im Fall des Bürgerhaushalts Lichtenberg ist es der Methodenmix, mit dem eine möglichst gute Repräsentation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen erreicht werden soll.

Bestandteilen soll die Definition nicht belastet werden. Hier wird die Auffassung vertreten, der Begriff Bürgerhaushalt müsse auch auf einmalig stattfindende Beteiligungsverfahren angewendet werden können, die den oben genannten Kriterien entsprechen. Problematischer noch ist der letztgenannte Definitionsbestandteil. Da in ihm eine bestimmte Beteiligungsform – die Versammlung – genannt wird, tendiert er dazu, online-basierte Verfahren auszuschließen. Diesem Verständnis wird hier ebenfalls nicht gefolgt. Auch soll die Definition bewusst von der Nennung spezifischer Zielsetzungen, die mit dem Bürgerhaushalt angestrebt werden (z.B. Bundeszentrale für politische Bildung 2005: 5), freigehalten werden. Gerade im internationalen Vergleich zeigt sich, dass mit dem Instrument sehr verschiedene Zwecke verfolgt werden können (Belebung der Demokratie, Schaffung größerer Verteilungsgerechtigkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel oder die Modernisierung der Verwaltung). Eine Festlegung auf ein bestimmtes Ziel würde hingegen eine von uns für problematisch gehaltene Engführung des Begriffs nach sich ziehen.

¹⁰ An dieser Stelle sollen nur zwei in Deutschland prominente Verfahrenstypen kurz illustriert werden. Eine anspruchsvollere Typologisierung im Rahmen eines internationalen Vergleichs entwickeln Sintomer/Herzberg/Röcke 2010. Siehe auch zusammenfassend Franzke/Kleger 2010: 17ff.

Bürgerhaushalt Köln

Auch der Gegenstand des vorliegenden Evaluationsberichts – der Bürgerhaushalt der Stadt Köln – basiert auf einer grundlegenden Idee. Diese kann als Schlantheit des Verfahrens bezeichnet werden, die durch eine weitgehende Internetbasierung angestrebt wird. Für den Durchlauf des Kölner Bürgerhaushalts 2010 wurde dies wie folgt realisiert:¹¹

Im zu evaluierenden Bürgerhaushalt 2010 waren die Kölner Bürgerinnen und Bürger aufgefordert, sich im Rahmen eines Online-Dialogs an der Haushaltsplanung in den Themenbereichen ‚Schule/Bildung‘ und ‚Umweltschutz‘ zu beteiligen. Der Dialog umfasste die Möglichkeiten, Vorschläge zu formulieren, diese zu kommentieren und zu bewerten. Vom 17. November bis zum 11. Dezember konnten Vorschläge eingereicht werden. Eine Kommentierung und Bewertung der Vorschläge war zwischen dem 17. November und dem 20. Dezember möglich.¹² Dabei konnten die angemeldeten Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Unterstützung eines Vorschlags mittels Pro-Stimmen oder die Ablehnung des Vorschlags mittels Contra-Stimmen zum Ausdruck bringen. Alle Beteiligten konnten so viele Vorschläge bewerten wie sie wollten, wobei galt, dass pro Vorschlag nur eine Bewertung abgegeben werden konnte. Eine Begrenzung der Abgabe von Vorschlägen existierte nicht.

Die Bewertung der Vorschläge mündete in jedem Themenbereich in so genannte Bestenlisten, in denen die jeweils 100 am besten bewerteten Vorschläge aufgenommen wurden. Entscheidend für den Rangplatz der Vorschläge war die Differenz zwischen Pro- und Contra-Stimmen. Bei Stimmengleichheit entschied die größere Anzahl an Pro-Stimmen über den Rangplatz. Kernstück des Verfahrens bildete die oben genannte Online-Plattform, die von jedem mit dem Internet verbundenen Computer erreicht werden konnte.

Um Bürgerinnen und Bürgern, die nicht über einen eigenen Internetzugang verfügen, die Teilnahme am Bürgerhaushalt zu ermöglichen, wurden in öffentlichen Einrichtungen Computerarbeitsplätze bereitgestellt. Daneben war es möglich, Vorschläge und Bewertungen auch unabhängig vom Internet brieflich oder bei den Bezirksämtern einzureichen. Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger wurden durch eine Redaktion den Themenbereichen zugeordnet. Diese war auch für die Einarbeitung von Vorschläge und Voten zuständig, die per Briefpost oder bei den Bezirksvertretungen eingereicht wurden. Die Redaktion wurde von der Verwaltung der Stadt Köln gestellt. Eine Moderation¹³ des Online-Dialogs fand durch externe Dienstleister – insbesondere durch die Beratungsagentur Zebralog¹⁴ – statt. Diese

¹¹ Der Kölner Bürgerhaushalt 2010 war der zweite Bürgerhaushalt in Köln und eine Weiterentwicklung des ersten Verfahrens (Doppelhaushalt 2008/2009, Themen: ‚Straßen/Wege/Plätze‘, ‚Grünflächen‘ und ‚Sport‘). Eine Darstellung des erstens Verfahrens liefern Vorwerk et al. 2008, ein Rückblick auf den Verlauf aus politischer Perspektive findet sich im Interview von Märker 2008.

¹² Siehe ebd.

¹³ Eine Beschreibung der Moderation, ihrer Aufgaben und der beteiligten Personen findet sich unter: <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2010/discoursemachine.php?page=infopage&idpage=25&menucon text=2> (Stand 01/2011).

¹⁴ Siehe: <http://www.zebralog.de/> (Stand 01/2011).

hatten die Aufgaben, auf die Einhaltung der ‚Spielregeln‘¹⁵ wie den respektvollen Umgang der Teilnehmer untereinander zu achten, Fragen der beteiligten Bürgerinnen und Bürger zu beantworten und Hintergrundinformationen zur Verfügung zu stellen.

Der anschließende verwaltungsmäßige Auswertungsprozess gestaltete sich wie folgt: Zu jedem Vorschlag wurde eine Stellungnahme der Verwaltung¹⁶ erarbeitet. Hierfür holte die Kämmerei Informationen bei den zuständigen Fachverwaltungen ein und leitet die Vorschläge mit den Stellungnahmen an die Bezirksvertretungen weiter. Dieser Schritt war am 22.02.2010 abgeschlossen. Die Bezirksvertretungen gaben daraufhin zu jedem Vorschlag ein Votum ab. Diese lagen am 15.04.2010 vollständig vor. Hieran anschließend wies die Kämmerei Vorschläge, Stellungnahmen und Voten zunächst den Fachausschüssen und danach dem Finanzausschuss zu, wobei letzterer für jeden Vorschlag eine Entscheidungsempfehlung gab. Die endgültige Entscheidung über jeden Vorschlag der Bestenlisten des Bürgerhaushalts liegt im Rat der Stadt Köln. Hiernach erstellt die Kämmerei einen Rechenschaftsbericht und die Verwaltung wird mit der Prüfung und Umsetzung der Vorschläge beauftragt.¹⁷ Begleitend zur Umsetzung findet ein laufendes Monitoring statt, bei dem die Kämmerei dem Finanzausschuss in der Regel halbjährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung gibt.

Allgemeines Ziel des Verfahrens Bürgerhaushalt Köln ist es, den demokratischen Willensbildungsprozess zu stärken und den Handlungsspielraum kommunaler Politik zu erweitern.

1.2 Evaluationsauftrag, -zielsetzung und -leitfragen

Auftrag

Die Stadt Köln hat sich entschlossen, den Bürgerhaushalt einer Evaluation zu unterziehen, da es sich bei dem Verfahren um eine neuartige Form der Bürgerbeteiligung handelt, zu der bislang wenig Erfahrungen vorliegen.¹⁸ Im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens hat die

¹⁵ Diese finden sich unter: https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2010/discoursemachine.php?page=info_page&id_page=2&menucontext=1 (Stand 01/2011).

¹⁶ Zum Ablauf des Prozesse der Erarbeitung von Stellungnahmen der Verwaltung sowie den anschließenden politischen Entscheidungsprozess siehe ausführlicher: https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2010/discoursemachine.php?id_viewback=14&menucontext=8&page=infopage&id_page=65 (Stand 01/2011).

¹⁷ Diese Schritte sind zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses für den Evaluationsbericht (15. 9. 2010) noch nicht abgeschlossen.

¹⁸ Es lässt sich zwar feststellen, dass sich Evaluationen im Bereich der öffentlichen Planung und Verwaltung sowie im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen stark verbreitet haben. Eine Übersicht über Anwendungsfelder bieten Widmer et al. 2009, einen Überblick über die zum Einsatz kommenden Ansätze findet sich bei Wollmann 2006. Dies gilt allerdings nicht für partizipative Beteiligungsverfahren. So liegen bislang nur für den Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg Ergebnisse einer externen Evaluation vor. Siehe Klages/Daramus 2006.

Stadt Köln das Institut für Wissenschafts- und Technikforschung (IWT)¹⁹ der Universität Bielefeld mit der Evaluation des Bürgerhaushalts beauftragt. Das IWT arbeitet wissenschaftlich völlig unabhängig und ist an keiner anderen Stelle in den Kölner Bürgerhaushalt involviert. Diese externe Stellung des Instituts ist Voraussetzung für eine unabhängige Durchführung der Evaluation.

Zielsetzung

Ziel der Evaluation ist es, die Funktionsweise des Beteiligungsverfahrens Kölner Bürgerhaushalt, seine Einbettung in den politischen Entscheidungsprozess und seine verwaltschaftsseitige Durchführung umfassend zu analysieren und zu bewerten. Insbesondere erwartet die Stadt von der Evaluation Aufklärung darüber, wie das Verfahren aus der Sicht der beteiligten Bürgerinnen und Bürger beurteilt wird und welche Erwartungen diese mit ihrer Beteiligung verbinden. Sie möchte außerdem wissen, ob das Verfahren als demokratisch fair eingeschätzt werden kann und ob es gegenüber den ‚normalen‘ kommunalen Entscheidungswegen Vorteile bietet. Weiterhin soll überprüft werden, welche Erwartungen, Chancen und – gegebenenfalls – Gefahren die Kölner Stadtverwaltung und die Kölner Kommunalpolitik mit der Etablierung eines solchen Beteiligungsverfahrens verbinden.

Als Besonderheiten des Kölner Bürgerhaushalts wurde bereits die Schlantheit des Verfahrens sowie dessen Internetbasierung hervorgehoben.²⁰ Die Evaluation orientiert sich dabei an den selbst gestellten Ansprüchen der Stadt Köln an das Verfahren. Sie soll überprüfen, ob das elektronische Partizipationsverfahren den demokratischen Willensbildungsprozess stärkt, die Effizienz von Verwaltung steigert, zu einer größeren Bürgernähe führt und den Handlungsspielraum kommunaler Politik erweitert. In der Evaluation werden neben der Analyse der Daten der Online-Plattform die Perspektiven von vier Akteursgruppen zusammengeführt: die der beteiligten Bürgerinnen und Bürger, der Verwaltung, der Politikerinnen und Politiker sowie der Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen. Basierend einerseits auf den Evaluationskriterien, die aus den selbst gestellten Ansprüchen der Stadt Köln an das Verfahren operationalisiert wurden, und andererseits auf den empirischen Befunden der Untersuchung, werden Empfehlungen für eine nachhaltige Fortentwicklung des Beteiligungsverfahrens erarbeitet.²¹

Da die Evaluation an die Erwartung gebunden ist, dass die Ergebnisse für die Planung des nächsten Beteiligungsverfahrens zur Verfügung stehen, war eine unmittelbare und zeitnahe Erhebung der Daten für die jeweiligen Verfahrensschritte notwendig. Die Entscheidungen des Rates der Stadt Köln im aktuellen Verfahren konnten daher ebenso wenig berücksichtigt werden wie die Umsetzungen der entsprechenden Vorschläge durch die Verwaltung.

¹⁹ Eine ausführlichere Darstellung des Auftragnehmers findet sich auf der Website des Instituts unter: <http://www.uni-bielefeld.de/iwt/ueberuns/index.html> (Stand 01/2011).

²⁰ Beide Merkmale hängen im Verfahren eng zusammen.

²¹ Vgl. Kapitel 5 unten.

Ein systematischer Vergleich mit ähnlichen Beteiligungsverfahren in anderen Städten konnte im Rahmen des Evaluationsauftrags nicht erfolgen, zumal nur wenige belastbare Daten über diese Verfahren vorliegen.²² Die Anlage der Evaluation lässt sich wie folgt in die Evaluationsforschung einordnen:

- Erstens wurde die Evaluation von Personen durchgeführt, die nicht am Bürgerhaushalt beteiligt sind. Daher ist von einer externen Evaluation zu sprechen.²³
- Zweitens ist die Evaluation gleichzeitig ziel- und wirkungsorientiert: Zielorientiert ist sie insofern, als sie darauf gerichtet ist zu überprüfen, ob die selbst gesetzten Ziele des Kölner Bürgerhaushalts 2010 – zumindest innerhalb des oben genannten Beobachtungszeitraums der Evaluation – erreicht worden sind. Als wirkungsorientiert qualifiziert sie sich dadurch, dass sie nicht-intendierte Wirkungen des Verfahrens zu erfassen sucht.²⁴
- Drittens muss sie sowohl als summativ als auch als formativ klassifiziert werden.²⁵ Summativ ist die Evaluation, da sie den 2010er Durchlauf des Kölner Bürgerhaushalts bilanziert. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse – und hierin liegt das formative Element – können gegebenenfalls bei möglichen weiteren Durchläufen des Verfahrens von den Entscheidern zur Ausgestaltung herangezogen werden.

Aus dieser letztgenannten Einordnung ergibt sich die Notwendigkeit, eine Anmerkung zum Geltungsbereich der Empfehlungen zu machen: Aufgrund der Haushaltssituation der Stadt Köln und entsprechender Überlegungen in Bezug auf den Bürgerhaushalt sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Erhebungsergebnisse nicht mit besonderem Fokus auf die Konzipierung eines Sparbeteiligungsverfahrens ausgewertet wurden. Auch die am Ende dieses Berichts gemachten Empfehlungen sind – außer es wird ausdrücklich darauf hingewiesen – nicht in diese Richtung zu lesen.

Leitfragen

Die Evaluation orientiert sich an vier Leitfragen, die jeweils in weitere Teilfragen aufgefächert werden:

1. Wie bewerten die aus eigenem Antrieb teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger die Beteiligungsmöglichkeiten und deren Ergebnisse?
 - a) Wie wird die Nutzbarkeit der Internetplattform beurteilt?
 - b) Sehen die Bürgerinnen und Bürger im Verfahren ein Mittel, um ihren Einfluss auf politische Entscheidungen zu vergrößern?

²² Daher finden sich in diesem Bericht nur sporadisch Querbezüge zu anderen Verfahren.

²³ Siehe zur Abgrenzung von externen und internen Evaluationen genauer Stockmann 2007: 60.

²⁴ Die Unterscheidung von ziel- und wirkungsorientierter Evaluationen findet sich u.a. bei Stockmann 2007: 69.

²⁵ Siehe hierzu Stockmann 2006: 19.

- c) Haben die Bürgerinnen und Bürger den Eindruck, dass das Verfahren zu einer Vergrößerung der Transparenz von politischen Entscheidungen und deren Umsetzung durch die Verwaltung beiträgt?
2. Erzielt das Beteiligungsverfahren Ergebnisse, an denen Verwaltungshandeln anschließen kann, und welche Schwierigkeiten sind mit der Übersetzung von Vorschlägen in Verwaltungshandeln verbunden?
 - a) Welcher Mehrwert entsteht durch das Verfahren auf der Seite der Verwaltung? Verbessert sich das Wissen über die Wünsche und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger?
 - b) Handelt es sich bei den Vorschlägen um quartiersnahe Expertise, über deren Einbezug die Verwaltung ihr Handeln effizienter und bürgernäher gestalten kann?
 - c) Welche Belastungen und Probleme erzeugt das Verfahren für die Verwaltung?
3. Wie bewerten Politikerinnen und Politiker das Beteiligungsverfahren?
 - a) Verengen oder erweitern sich durch das Beteiligungsverfahren politische Entscheidungs- und Handlungsspielräume?
 - b) Erschwert oder erleichtert das Beteiligungsverfahren die Entscheidungsprozesse der institutionalisierten Politik?
 - c) Inwieweit handelt es sich bei dem Beteiligungsverfahren um ein Instrument, das die demokratische Legitimation von Entscheidungen zu steigern vermag?

1.3 Methodisches Design

Eine Beantwortung der Fragen 1 bis 3 wird durch die nachfolgend beschriebene methodische Anlage der Evaluation erzielt. Auf Leitfrage 4 wird dort nicht explizit Bezug genommen, weil sie einerseits bei allen anderen Fragen und somit bei allen durchgeführten empirischen Untersuchungsschritten mitschwingt, jedoch andererseits in ihrem allgemeinen Charakter weit über die Bewertung der einzelnen Verfahrensbestandteile hinausweist. Ihre Beantwortung hängt stark vom zugrunde gelegten Demokratieverständnis ab. Dennoch wird angestrebt, mit der Evaluation für die Beantwortung dieser letzten Leitfrage relevante Gesichtspunkte zu gewinnen.

Analyse der Daten der Online-Plattform

Die von der Plattform des Bürgerhaushalts gesammelten Daten zu den Nutzern der Plattform einerseits und den auf der Plattform stattfindenden Aktivitäten wie ‚Abgabe von Vorschlägen‘, ‚Kommentierung von Vorschlägen‘ und ‚Bewertung von Vorschlägen‘ andererseits wurden statistisch ausgewertet. Mit dieser Analyse wurden Erkenntnisse über die Art und den Umfang der Beteiligung sowie zur Konzentration der Beteiligung der Kölner Bürgerinnen und Bürger gewonnen. Zudem wurde die Rolle von Pro- und Contra-Stimmen für das

Zustandekommen der Bestenlisten in den beiden Themenbereichen untersucht. Die Daten der Plattform wurden von der Stadt Köln bereitgestellt, die Auswertung fand unterstützt durch das Statistikprogrammpaket SPSS statt.

Standardisierte Online-Befragung der im Verfahren involvierten Bürgerinnen und Bürger

Die am Kölner Bürgerhaushalt beteiligten Bürgerinnen und Bürger wurden vermittels einer standardisierten Online-Erhebung befragt, die auch einige offene Fragen enthielt. Damit wurden die Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger mit dieser Form der Beteiligung abgefragt. Mit der Befragung wurden Informationen über die Bewertung des Verfahrens und des Verwaltungshandelns seitens der Bürgerinnen und Bürger gewonnen. Die Auswertung der Fragebögen fand mit Hilfe des Statistikprogrammpakets SPSS statt. Dieser Teil des methodischen Designs zielt auf die Beantwortung der Evaluationsfragen 1 und 2 und erzeugt zusätzlich Daten für die Diskussion der Repräsentativität des Verfahrens.

Standardisierte Online-Befragung der in das Verfahren involvierten Verwaltungsangestellten

Wie unter 2.1 kam bei der Befragung der Verwaltungsangestellten das quantitative Analyse-Instrument eines standardisierten Online-Fragebogens zum Einsatz. Aufgrund des begrenzten Personenkreises hat hier eine Vollerhebung stattgefunden. Die Befragung aller am Partizipationsverfahren Kölner Bürgerhaushalt beteiligten Verwaltungsangestellten gab Aufschluss über die Bewertung des Verfahrens durch die Verwaltungsseite. Leitfrage 3 stand dabei im Fokus des Interesses, da dort die Sachangemessenheitsdimension „Umsetzbarkeit“ die entscheidende ist. Zudem zielte die Online-Befragung der Verwaltungsangestellten auf die Beantwortung der Frage, ob eine angemessene Einbettung des Bürgerhaushalts in die Verwaltungsabläufe besteht.

Experteninterviews mit zentralen Akteuren der Kölner Stadtverwaltung

Zusätzlich zur standardisierten Online-Befragung aller am Verfahren beteiligten Verwaltungsangestellten wurden mit vier besonders stark beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kölner Stadtverwaltung strukturierte Leitfrageninterviews geführt. Die Befragten waren in Kämmerei, Schulamt, Umweltamt sowie in der Abteilung E-Government und Online-Dienste in verantwortlicher Position für die Durchführung des zweiten Kölner Bürgerhaushalts zuständig und haben sich in etwa eineinhalbstündigen Interviews zum Verfahren und zu ihrer Rolle darin geäußert. Mittels dieser Befragung konnte die Rolle der Verwaltung für die Durchführung des Partizipationsverfahrens detailliert geklärt werden.

Experteninterviews mit Beratern und Dienstleistern

Ebenfalls strukturierte Leitfrageninterviews von etwa einer Stunde Länge wurden mit zwei externen Beratern und Dienstleistern vom Fraunhofer-Institut für Intelligente Analyse- und

Informationssysteme (IAIS) und von der Firma ZebraLog geführt. Ziel dieser Interviews war es vor allem, die konzeptionelle Anlage des Kölner Verfahrens einer Begutachtung zu unterziehen.

Experteninterviews mit Ressortpolitikerinnen und -politikern

Die Perspektive der Politik auf das Verfahren Kölner Bürgerhaushalt wurde in den Blick genommen, indem strukturierte Leitfrageninterviews mit Politikern²⁶ der im Rat vertretenen Parteien geführt wurden. Dazu wurden die Fraktionen angeschrieben und um die Vermittlung eines Interviewpartners gebeten.²⁷ Die interviewten Politiker sind Mitglieder des für den Bürgerhaushalt insbesondere zuständigen Finanzausschusses. Sie wurden in Telefoninterviews befragt. Die Interviews enthielten ausschließlich offene Fragen und sind daher mit einer Dauer 20 und 60 Minuten unterschiedlich lang ausgefallen. Ziel der Befragung war es, die Wahrnehmung des Partizipationsangebots Bürgerhaushalt durch den Finanzausschuss einerseits sowie durch die institutionalisierte Politik andererseits zu analysieren.

E-Mail-Befragung der Mitglieder des Bürgerhaushalt-Beirats

Die Perspektive des Beiratsgremiums wurde erfasst, indem dessen Mitglieder um schriftliche Beantwortung eines per E-Mail zugesandten Fragebogens gebeten wurden. Bis auf die Vertreterin/den Vertreter einer der im Beirat vertretenen Interessengruppen ist der Fragebogen – allerdings in sehr unterschiedlicher Tiefe – von allen Vertreterinnen und Vertretern beantwortet worden. Die Analyse der Antworten gibt Aufschluss darüber, wie der Kölner Bürgerhaushalt von den zivilgesellschaftlichen Interessengruppen beurteilt wird und in welche Richtung er aus Sicht dieser Gruppen weiter entwickelt werden sollte. Auch die Rolle des Beiratsgremiums selbst war Gegenstand dieser Befragung.

Sonstige Erhebungen

Abgesehen von diesen zentralen Eckpunkten der Datenerhebung hat sich das Evaluationsteam einen umfassenden Überblick über die Online-Beteiligungsplattform, über die Diskussion, Bewertung und Umsetzung von Vorschlägen sowie über die Informations- und Marketingmaßnahmen der Stadt Köln verschafft. Es wurden zwei Stadtteil-Informationsveranstaltungen sowie die Auftaktveranstaltung in Gürzenich besucht und das dort verwendete Informationsmaterial analysiert. Diese Informationen stellen eine weitere wesentliche Grundlage für die Bewertungen und Empfehlungen des Berichts dar.

1.4 Aufbau des vorliegenden Berichts

Der Bericht beginnt im zweiten Kapitel mit einer Übersicht über die Leitlinien des Partizipationsverfahrens Kölner Bürgerhaushalt, aus denen das Evaluationsteam acht Kriterien zur

²⁶ Auf die weibliche Form wird hier verzichtet, da die interviewten Personen allesamt männlich sind.

²⁷ Aus der CDU-Fraktion wollte sich kein Vertreter zum Bürgerhaushalt äußern.

Beurteilung der zentralen Verfahrensbestandteile gewonnen hat. Die Kapitel drei und vier stellen gemeinsam den empirischen Teil des Evaluationsberichts dar. Hier sind die Ergebnisse der empirischen Analyse der Nutzerstruktur und der Vorschläge (Kapitel drei) sowie die Ergebnisse der Befragungen der einzelnen Akteursgruppen niedergelegt. In Kapitel fünf werden die empirischen Resultate aus Sicht der Evaluationskriterien bewertet und zu Vorschlägen für die zukünftige Verstetigung und für mögliche Modifikationen am Verfahren verdichtet. In den Anhängen sind die empirischen Erhebungsinstrumente wie Fragebögen, Interviewleitfäden und Anschreiben sowie die verwendete Literatur dokumentiert.

Einen Überblick über die wesentlichen Resultate der Evaluation sowie eine Zusammenfassung der Empfehlungen bietet die Executive Summary, die diesem ersten Kapitel vorangestellt ist.

2 Acht Leitprinzipien als Evaluationskriterien

Im vorangegangenen Kapitel wurde der Kölner Bürgerhaushalt vorgestellt und in den Rahmen anderer partizipativer Verfahren eingeordnet. Dabei wurde verdeutlicht, dass Bürgerhaushalte nicht nur unterschiedlich ausgestaltet sind, sondern daneben auch verschiedenen Zielsetzungen dienen können. Die vorliegende Evaluation nimmt diese Heterogenität partizipativer Verfahren zum Ausgangspunkt und trägt sowohl der Spezifik des Verfahrens als auch seiner grundlegenden Konstruktionsidee Rechnung. Sie ist dabei nicht von allgemeinen und übergeordneten Kriterien geleitet, die etwa aus der aus der Demokratietheorie abgeleitete²⁹ und als Maßstäbe von außen an den Evaluationsgegenstand herangetragen wären. Stattdessen stellt die Evaluation Kriterien ins Zentrum, im Zusammenhang mit der Konzeptualisierung und Legitimierung des Verfahrens artikuliert worden sind. Konkret geht es darum, die Kriterien zur Bewertung des Kölner Bürgerhaushalts aus dessen eigenen Ansprüchen, Zielen und Erwartungen heraus zu entwickeln, wobei allerdings immer auch die Kompatibilität mit übergeordneten politischen Leitwerten überprüft wird.

Die Kriterien entsprechen acht zentralen Gestaltungsprinzipien für die Entwicklung nachhaltiger Partizipationsverfahren in Köln. Diese Prinzipien wurden aus einem für die Konzipierung und Durchführung des Kölner Bürgerhaushalts zentralen Dokument und drei Interviews mit maßgeblich am Bürgerhaushalt beteiligten Personen gewonnen – im Einzelnen:

- Märker, Oliver u. Wehner, Josef (o. Jg.): Leitfaden für Kommunale E-Partizipations-Verfahren. Sankt Augustin: IAIS.
- Interview mit Jürgen Behrendt (Stadt Köln, E-Government) vom 26. 1. 2010.
- Telefoninterview mit Dr. Oliver Märker (Zebralog) vom 27. 5. 2010.
- Telefoninterview mit PD Dr. Josef Wehner (Fraunhofer IAIS) vom 28. 5. 2010.

Im Folgenden werden die acht für die Bewertung des Kölner Beteiligungsverfahrens zentralen Prinzipien in gebührender Kürze vorgestellt. In ihrem Zusammenhang spiegeln sie den selbst formulierten Anspruch der Stadt Köln an das Beteiligungsverfahren und dienen für das Evaluationsverfahren als Maßstab zur Bewertung der empirischen Befunde. Die

²⁹ Exemplarisch für den Versuch, allgemeine Evaluationskriterien für partizipative Verfahren zu entwickeln sei hier auf Kersting verwiesen. Dieser unterscheidet die demokratietheoretischen Kriterien Offenheit/politische Gleichheit, Rationalität und Transparenz, Machtkontrolle/ Responsivität sowie Effektivität/Effizienz (vgl. Kersting 2008: 283 ff.).

Entsprechungen und Abweichungen zwischen Anspruch und Wirklichkeit dienen dazu, Aussagen über die Güte sowie Empfehlungen zur Verbesserung des Verfahrens zu gewinnen.

2.1 Konsultationsfunktion

„Als konzeptionelle Leitidee für ein zu entwickelndes Beteiligungsverfahren wird der Stadt Köln empfohlen, ihre Bürgerinnen und Bürger im Rahmen einer konsultativen Beziehung an politischen Prozessen der Planung und Entscheidung zu beteiligen. Es sollte also ein Verfahren entwickelt werden, dass die Bürger der Stadt Köln in eine die Politik und Verwaltung beratende Funktion hineinführen.“³⁰

Der Kern dieses Prinzips besteht darin, dass Politik und Verwaltung der Stadt Köln in Haushaltsfragen grundsätzlich auf die lokale Expertise der Bürgerinnen und Bürger zurückgreifen möchten, wenn es um die zweckdienlichste Verwendung knapper Mittel geht. Der Gedanke ist, dass sich die Kommunalpolitik von den Bürgerinnen und Bürgern über ein Beteiligungsverfahren beraten lässt.

2.2 Pluralität

Einen wichtigen Stellenwert dabei hat das Bestreben, im Zuge des Beteiligungsverfahrens eine breite Meinungsvielfalt abzubilden und einen Wettbewerb der Ideen anzustoßen. Dadurch, dass zunächst kein Vorschlag durch fehlende Mehrheiten verloren geht, sondern durch sachliche Kommentierung an Gewicht und Qualität gewinnen kann, setzt das Verfahren darauf, möglichst viele Ziele und Gesichtspunkte ins Spiel zu bringen. Im Leitfaden heißt es dazu: „(Ü)ber die listenförmige Darstellungsweise (soll) die Vielfalt der Vorschläge und Meinungen sichtbar gemacht werden und jeder Teilnehmer des Verfahrens als Experte seines Quartiers zur Geltung kommen.“³¹

2.3 Schlankheit

Mit Verfahrensschlankheit wird darauf abgezielt, dass die Kölner Bürgerbeteiligung durch eine optimale technische Unterstützung ein Maximum an positiven Partizipationseffekten erreicht und zugleich einen möglichst kleinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand erforderlich macht. Zu den positiven Effekten gehören die Möglichkeiten, sich verschieden stark zu engagieren, mit anderen Teilnehmern zu kommunizieren und schnelles Feedback aus der Verwaltung zu bekommen. Die Autoren des Leitfadens formulieren:

„(Es) sollte unbedingt vermieden werden, die sachliche wie soziale Komplexität der Beteiligung ins Unkontrollierbare wachsen zu lassen und die Verarbeitungskapazität der Verwaltung zu überlasten. Stattdessen sollten die Bürger die Gelegenheit haben, im Rahmen eines zeitlich befristeten, nach Maßgabe spezifizierter Teilnehmerregeln definierten

³⁰ Märker/Wehner (o.Jg.), Leitfaden, S. 16.

³¹ Ebd., S. 17.

Verfahrens ihre Anregungen und Meinungen zu einem anstehenden Vorhaben ... mitzuteilen und zur Diskussion zu stellen.“³²

2.4 Standardisierung

Das Standardisierungsprinzip zielt darauf ab, die im Rahmen des Bürgerhaushalts erprobten Verfahren und die damit gemachten Erfahrungen so zu routinisieren, dass unerwartete Zusatzaufwendungen, Korrekturmaßnahmen ins laufende Verfahren hinein sowie nicht eingeplanter Personalaufwand möglichst unnötig werden. Ein neues Beteiligungsverfahren enthält aufgrund seiner Komplexität in der Einführungs- und Erprobungsphase unvermeidlich technische und organisatorische Mängel, die besondere Eingriffsreserven häufig zu Lasten des engagierten Personals notwendig machen. Längerfristig sollten diese überflüssig werden, weil technischen Verbesserungen und Verwaltungsroutinen greifen. Im Leitfaden heißt es hierzu: „Ein Verfahren mandantenfähig zu gestalten, richtet sich vor allem gegen die Vorstellung, dass eine Kommune jedes Mal ... mehr oder weniger am Punkte Null starten muss.“³³ Um „Regelmäßigkeit in der Durchführung zu erreichen, sollte Bürgerbeteiligung nach einem vorgefertigten Muster erfolgen ... Bürgerbeteiligung ist also vom Ablauf und von den Aufgaben her gesehen so weit wie möglich zu standardisieren.“³⁴

2.5 Nutzerfreundlichkeit

Das Prinzip Nutzerfreundlichkeit (Usability) zielt darauf ab, das Erleben der Beteiligungsplattform im Gebrauch durch Bürgerinnen und Bürger (Frontend) und in der Arbeit der Verwaltungsangestellten (Backend) so angenehm wie möglich zu gestalten. Funktionselemente müssen beispielsweise selbsterklärend sein, damit sie auch von sachlich und technisch Unbedarften ohne Einführung bedient werden können.

In den Worten des Leitfadens: „Vor allem in der Einstiegsphase ... sollte die ... Idee des Vorschlagsabgabewesens so ausgestaltet werden, dass der gesamte Verfahrensablauf auch für ungeübte, sowohl mit der Idee der Beteiligung wie auch mit den neuen Medien unvertraute Bürger wie für die einzubeziehenden SachbearbeiterInnen der Fachämter ohne große Einarbeitungszeit zugänglich ist.“³⁵

2.6 Interaktivität und Transparenz

Der Grundgedanke dieses Prinzips ist es, auf der Plattform möglichst gut die Chancen der Plattform zur Echtzeit-Interaktivität über räumliche Distanz hinweg und unabhängig von der

³² Ebd., S. 16.

³³ Ebd.

³⁴ Ebd., S. 17. Der Leitfaden verfolgt bei der Standardisierung darüber hinaus das Ziel, das Beteiligungsverfahren für andere als Haushaltszwecke einzusetzen. Diese Frage wurde in der vorliegenden Evaluation nicht verfolgt.

³⁵ Ebd., S. 18.

Teilnahmefrequenz (also ohne ‚Schlange zu stehen‘) zu realisieren sowie ständig über den aktuellen Stand des Verfahrens informiert zu bleiben. Im Leitfaden heißt es zu diesem Prinzip: ‚Der Wettbewerbscharakter und der damit verbundene Anreiz, das ‚Schicksal‘ des eigenen Vorschlags zu verfolgen, die Bewertungen und Kommentierungen fremder Vorschläge sowie die Verschiebungen innerhalb der Listen zu beobachten und fortlaufend zu kontrollieren – all dies wird die Teilnehmer nicht nur motivieren, in das Beteiligungsverfahren einzusteigen, sondern auch ihre Bereitschaft fördern, über die volle Laufzeit des Verfahrens ‚da-beizubleiben‘.‘³⁶

2.7 Barrierefreie Internetbasiertheit

Mit der Nennung dieses Prinzips ist nicht gemeint, dass die Plattform selbst den technischen Ansprüchen an einen barrierefreien Internetauftritt, wie sie in der Verordnung „Barrierefreie Informationstechnik“ (BITV)³⁷ für die Internetangebote des Bundes festgelegt sind, genügt. Vielmehr soll möglichst das gesamte Beteiligungsverfahren über die dafür geschaffene Internet-Plattform abgewickelt werden. Allerdings sollen Personen, die keinen Internet-Zugang haben, nicht von der Beteiligung ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund hält die Stadt Köln in den Bezirksämtern Terminals bereit, an denen Bürger die Plattform besuchen und sich beteiligen können. Demselben Zweck dient das Zulassen von nicht-elektronischen Vorschlägen, Kommentaren und Voten, die dann von Redaktionsmitgliedern in die Internet-Plattform eingespeist werden.

Der Leitfaden benennt es folgendermaßen: „Sämtliche Schritte des Beteiligungsverfahrens (von der ersten Vorschlagseingabe, über die Erstellung eines Endprodukts (Bestenlisten) bis hin zu der Information über die Zwischenauswertungen der Vorschläge und die abschließende Rechenschaftslegung der Politik gegenüber den Bürgern) werden auf einer elektronischen Plattform realisiert (Internet als Leitmedium der Beteiligung).“³⁸

Und zur Verhinderung von Ausschluss heißt es: „Die Vorrangstellung des Internets sollte für niemanden eine unüberwindliche Zugangshürde darstellen. Dies betrifft zum einen den generellen Zugang zur Plattform Genauso wichtig ist, dass solche Nutzergruppen, die beispielsweise kognitive oder auch körperliche Benachteiligungen aufweisen, keinerlei Benachteiligung erfahren.“³⁹

2.8 Einpassung in die repräsentative Demokratie

Dieses Prinzip formuliert den Entscheidungsvorbehalt der Politik gegenüber der Formierung einer Willensbildung außerhalb der formaldemokratischen Verfahren. Der Einfluss des Bürgerhaushalts auf Haushaltsentscheidungen ist durch seine verfahrensmäßige Ausgestaltung

³⁶ Ebd., S. 20.

³⁷ Die Verordnung findet sich auf der Webseite des Bundesministerium des Inneren unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bitv/gesamt.pdf> (Stand 01/2011).

³⁸ Ebd., S. 4.

³⁹ Ebd., S. 28.

nicht unerheblich. Es ist gewollt, dass Handlungskompetenz faktisch in die Hände der Bürger gelegt wird. Dennoch muss genau beobachtet werden, ob und wie die politische und rechtliche Verantwortung für die Vorschläge und ihre Rangfolge in Politik und Verwaltung wahrgenommen werden. In den Leitlinien heißt es hierzu: „Das bedeutet vor allem, dass der Rat als gewähltes Organ der Bürgerschaft in seinem Recht, über den Haushalt zu entscheiden, keinerlei Einschränkungen erfahren soll. Die Bürger erstellen zwar durch ihre Entscheidungen die Vorschlagslisten und bestimmen so, welche Ergebnisse an die Politik adressiert werden sollen. Es bleibt jedoch der Politik vorbehalten, diese Ergebnisse auszuwerten und darüber zu entscheiden, welche Anregungen im laufenden Verfahren berücksichtigt werden sollen und welche nicht.“⁴⁰

Dieses Prinzip hängt eng mit dem ersten Leitprinzip zusammen. Konsultation meint, dass die Bürger als Experten vor Ort nach ihren Vorschlägen und Meinungen gefragt werden, nicht jedoch, dass Entscheidungsbefugnisse und Gestaltungsaufgaben an sie delegiert werden. Es soll sich um ein Verfahren handeln, das sich als Ergänzung in die Strukturen der repräsentativen Demokratie einpasst, diese aber nicht ersetzen soll.

⁴⁰ Ebd., S. 16.

3 Beteiligung am Kölner Bürgerhaushalt

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Analysen empirischer Daten, die über die Beteiligung am Kölner Bürgerhaushalt Aufschluss geben, vorgestellt. Der erste Abschnitt bezieht sich auf die soziodemographischen Daten der Nutzer der Online-Beteiligungsplattform, der zweite Abschnitt auf die Aktivitäten auf der Online-Plattform (Vorschläge und darauf bezogene Aktivitäten) selbst. Die Daten entstammen einer Datenbankabfrage der Online-Plattform des Bürgerhaushalts Köln. Eine Auswertung der Daten fand mit dem Statistik-Programmpaket SPSS statt.

3.1 Analyse der Nutzerdaten

Wer beteiligt sich am Bürgerhaushalt? Wie intensiv nutzen die Bürgerinnen und Bürger die Online-Plattform? Finden sich Gruppen von hoch-aktiven Personen, die das Geschehen auf der Plattform dominieren? Antworten auf diese Fragen gibt die folgende Analyse der Benutzerdaten der Online-Plattform Kölner Bürgerhaushalt.⁴¹ Diese setzen sich aus den folgenden Bestandteilen zusammen. Zum einen wurden im Zuge der Registrierungsprozedur die folgenden soziodemographischen Daten erhoben: Alter, Geschlecht, Bildungsabschluss und Stadtteil. Dieser Teil der Anmeldeprozedur war freiwillig, so dass sich von den 9.887 registrierten Nutzern⁴² knapp zwei Drittel dazu entschieden, diese Angaben zu machen. Aufgrund eines softwaretechnischen Fehlers wurde das Alter zwar erhoben, aber nicht dauerhaft gespeichert, so dass die Auswertung ohne diese Angabe auskommen muss. Zum anderen wurden die Aktivitäten der Nutzer auf der Plattform gespeichert. Hierzu zählen die Anzahl der im Rahmen der Online-Phase eingereichten Vorschläge, die Anzahl der formulierten Kommentare und die Anzahl der abgegebenen Stimmen.

⁴¹ Für die Bereitstellung Daten der Online-Plattform danken die Autoren den Verantwortlichen aus der Abteilung E-Government und Online-Dienste der Stadt Köln.

⁴² Die vorliegende Auswertung berücksichtigt nur die Aktivitäten registrierter Teilnehmer. Erfasst sind dabei sowohl Nutzer, die sich online registriert haben, als auch solche, die sich über die in den Bürgerämtern bereit gestellten Computer am Bürgerhaushalt beteiligten. Nicht erfasst sind dagegen Personen, die sich in schriftlicher Form beteiligten. Die Anzahl der Beteiligten am Bürgerhaushalt ist daher höher, als die Anzahl der registrierten Nutzer. Zu den verschiedenen Variablen, die im Zuge der Registrierung erhoben wurden, liegen zu einer unterschiedlichen Anzahl der Personen Informationen vor. Daher variiert die Anzahl in der folgenden Analyse.

3.1.1 Soziodemographische Daten

Am Kölner Bürgerhaushalt 2010 beteiligten sich 9.887 Bürgerinnen und Bürger. Im Vergleich zum ersten Durchlauf, an dem sich 11.744 Teilnehmerinnen und Teilnehmer⁴³ registrierten bewegt sich diese Zahl in einer ähnlichen Größenordnung. Die Tendenz ist aber abnehmend. Von den 9.887 Nutzern gaben im Zuge der Registrierung knapp zwei Drittel (oder genauer 7.066 Personen) ihr Geschlecht an. Davon waren 47,5 % männlich und 52,5 % weiblich. Der Anteil der registrierten Nutzer zeigt also einen leichten Frauenüberhang. Im Vergleich zu anderen Bürgerhaushalten ist dies ein erfreuliches Ergebnis. Während in Hamburg 2005 Männer mit 85 %⁴⁴ stark und in Trier 2009 mit 64 % deutlich dominierten, folgt der Kölner Bürgerhaushalt hier dem Lichtenberger Bürgerhaushalt 2008, bei dem der Anteil registrierter Frauen und Männern nahezu gleich (52 % Männer und 48 % Frauen) war.⁴⁵

Deutlichere Unterschiede im Vergleich zur Gesamtbevölkerung zeigt sich in Bezug auf die Variable Bildung: Unter den 6.875 Nutzern, die ihren Bildungsstand angaben, finden sich 37,3 % Hochschulabsolventen, 18,7 % Absolventen von Fachhochschulen und 21,8 % Absolventen von Gymnasien. Personen mit Realschul- (14,0 %) und Hauptschulabschluss (5,2 %) befinden sich dagegen in der Minderheit. Fasst man diese Ergebnisse zu den Kategorien „Haupt- und Volksschulabschluss“, „Realschulabschluss“, „Hochschul- oder Fachhochschulreife“ und „(noch) ohne Abschluss“ zusammen, lassen sich die Daten der Online-Plattform mit den stadtstatistischen Daten Kölns vergleichen. Es ergibt sich folgendes Bild:

	Bevölkerung der Stadt Köln	Online-Plattform Kölner Bürgerhaushalt
Haupt- und Volksschulabschluss	32,0 %	5,2 %
Realschulabschluss	18,4 %	14,0 %
Hochschul- oder Fachhochschulreife	43,5 %	77,8 %
(noch) ohne Abschluss	6,1 %	3,0 %
Gesamt	100 %	100 %

Im Vergleich zu den soziodemographischen Daten der Stadt Köln sind Personen mit höheren formalen Bildungsabschlüssen deutlich überrepräsentiert. Dies zeigt sich insbesondere an der Zahl von 77,8 % der Beteiligten, die über eine Hochschul- oder Fachhochschulreife verfügen. Auch wenn die Zahlen aufgrund der unterschiedlichen Bildungskategorien nicht direkt vergleichbar sind, bietet sich zur Einschätzung dieser Zahl

⁴³ Siehe: <http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/buergerhaushalt/2008-2009/rechenschaft/01248/> (Stand 01/2011)

⁴⁴ Diese Vergleichszahlen nennt Vorwerk (2009: 22f.).

⁴⁵ Interessant ist auch der Vergleich mit dem Freiburger Bürgerhaushalt, der als thematischen Fokus die geschlechtergerechte Verwendung von öffentlichen Mitteln hatte. An diesem Bürgerhaushalt waren 38,5 % der Beteiligten Frauen und 61,5 % Männer.

der Anteil der Personen mit Abitur in der Kölner Gesamtbevölkerung an. Dieser liegt bei bereinigten 43,5 %⁴⁶. In deutlich geringerem Maße vertreten und damit unterrepräsentiert sind Personen mit Realschul- und Hauptschulabschlüssen: Unter den Beteiligten liegt der Prozentanteil bei 14,0 % (Realschule) und 5,2 % (Hauptschule), während der Anteil in der Kölner Stadtbevölkerung 18,4 % (Realschule) und 32,0 % (Hauptschule) liegt.⁴⁷ Diese Tendenz einer Überrepräsentierung von Personen mit höheren Bildungsabschlüssen und einer Unterrepräsentierung von Personen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen entspricht sowohl den Erkenntnissen, die zu vorangegangenen Durchläufen des Kölner Bürgerhaushalts vorliegen (Vorwerk/Märker/Wehner 2008: 118) als auch den Ergebnissen von Untersuchungen anderer Bürgerhaushalte (Klages/Daramus 2006: 42; Vorwerk 2009: 25).⁴⁸

Die dritte Dimension, anhand derer die Beteiligung am Kölner Bürgerhaushalt beschrieben werden soll, ist die Verteilung der Beteiligten auf die neuen Kölner Stadtteile. Um die Ergebnisse mit den Bevölkerungsdaten der Stadt Köln vergleichbar zu machen, wurden 680 Personen, die angaben „ich wohne nicht in Köln“ von der Analyse ausgeschlossen. Die Ergebnisse der Verteilung der Beteiligten auf die Stadtteile und ein Vergleich mit den Bevölkerungsdaten ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Stadtteil	Beteiligte BHH (Anzahl)	Beteiligte BHH (Prozent)	Bevölkerung (Anzahl)	Bevölkerung (Prozent)
Innenstadt	1.126	18,8	127.033	12,5
Nippes	826	13,8	110.092	10,8
Ehrenfeld	653	10,9	103.621	10,2
Kalk	466	7,8	108.330	10,6
Chorweiler	230	3,8	80.870	7,9
Lindenthal	910	15,2	137.552	13,5
Rodenkirchen	459	7,7	100.936	9,9
Porz	552	9,2	106.520	10,5
Mülheim	773	12,9	144.374	14,2

Es fällt auf, dass die Stadtteile Ehrenfeld, Porz, Mülheim, Lindenthal und Rodenkirchen in etwa in der Größenordnung ihres Anteils an der Stadtbevölkerung in der Stichprobe

⁴⁶ Um Vergleichbarkeit herzustellen, wurden bei den stadtstatistischen Daten die Kategorien ‚Abschluss nach höchstens 7 Jahren Schulbesuch‘ und ‚ohne Angaben‘ von der Analyse ausgeschlossen. Die daraus resultierenden Verzerrungen sind gering, da auf beide Kategorien lediglich 1,0 % der Kölner Bevölkerung entfallen.

⁴⁷ Die fehlenden Anteile entfallen auf Personen ‚ohne allgemeinen Schulabschluss‘ (6,0 %), mit ‚Abschluss nach höchstens 7 Jahren Schulbesuch‘ (1,0 %) und ‚ohne Angaben‘ (1,0 %).

⁴⁸ Klages' These geht über die Partizipationsform ‚Bürgerhaushalt‘ hinaus, wenn er feststellt, Beteiligungsprozesse seien sozial selektiv und würden zu einer Dominanz von Teilen der bürgerlichen Mittelschicht kommen, die für die Bevölkerung insgesamt nicht repräsentativ seien (Klages 2009: 107).

vertreten sind. Sie werden also angemessen repräsentiert. Überrepräsentiert sind dagegen die Stadtteile Innenstadt und Nippes, unterrepräsentiert Kalk und Chorweiler. Insbesondere der Anteil der Beteiligten des Stadtteils Chorweiler mit 3,8 % ist hier hervorzuheben. Bei einer angemessenen Repräsentation wäre mehr als der doppelte Anteil – nämlich 7,9 % – zu erwarten gewesen.

3.1.2 Beteiligungsintensität

(a) Abgabe von Vorschlägen

Der Bürgerhaushalt kennt drei Formen von Beteiligung: die Eingabe von Vorschlägen, das Verfassen von Kommentaren zu Vorschlägen und die Bewertung von Vorschlägen. Was die Abgabe von Vorschlägen angeht, konnten von den im Rahmen des Bürgerhaushalts abgegebenen 1.254 Vorschlägen 1.017 Vorschläge registrierten Personen zugeordnet werden. Die verbleibenden 237 Vorschläge wurden auf anderem Wege – z. B. über die in Ämtern aufgestellten Computer oder schriftlich – eingegeben.

Bei der Verteilung der Vorschläge auf die Beteiligten ist zunächst hervorzuheben, dass die weit überwiegende Mehrheit von den 9.887 registrierten Nutzern sich bei der Abgabe von Vorschlägen passiv verhielt und nur 640 Personen (oder 6,5 %) sich am Bürgerhaushalt mit der Abgabe von einem oder mehreren Vorschlägen beteiligten. Der Anteil der hier passiven Personen liegt bei 93,5 %. 452 Personen oder 4,6 % gaben einen Vorschlag ab, 114 Personen oder 1,1 % gaben zwei Vorschläge ab und 45 Personen (oder 0,5 %) gaben drei Vorschläge ab. Nur 0,3 % der Beteiligten gaben mehr als drei Vorschläge ab. Das Maximum der Vorschläge pro Person lag bei 17 Vorschlägen.

Geschlechtsspezifische Unterschiede

Eine Aufschlüsselung bei der Eingabe von Vorschlägen nach Geschlechtern zeigt ein gewisses Ungleichgewicht: Von den 640 Personen, die sich mit der Abgabe von Vorschlägen am Bürgerhaushalt beteiligt haben, liegen bei 479 Informationen zum Geschlecht vor. Davon sind 266 Personen bzw. 55,5 % Männer und 213 Personen bzw. 44,5 % Frauen. Fragt man nach dem Geschlecht der Person, die einen Vorschlag abgegeben hat, wird diese Frage in 450 Fällen mit „männlich“ und bei nur 285 Vorschlägen mit „weiblich“ beantwortet. Anders formuliert wurden von den 735 Vorschlägen, bei denen Informationen zum Geschlecht der Vorschlagenden vorliegen, 61,2 % von Männern und nur 38,8 % von Frauen eingebracht. Zudem liegt die Anzahl an Vorschlägen pro Teilnehmer (bezogen auf alle registrierten Personen) in der Gruppe der Männer mit durchschnittlich 0,13 Vorschlägen pro Person höher als die Vorschlagsaktivität von Frauen mit durchschnittlich 0,08 Vorschlägen pro Person. In Bezug auf die Vorschlagsaktivitäten von Männern und Frauen lässt sich zusammenfassend sagen, dass ein geringerer Anteil an Frauen sich aufgefordert fühlt, im Rahmen des Bürgerhaushalts Vorschläge abzugeben, und wenn sie sich aufgefordert fühlen, dann geben sie durchschnittlich eine geringere Anzahl an Vorschlägen ab.

Bildungsspezifische Unterschiede

Um eine Aufschlüsselung nach Schulformen durchführen zu können, wurden die Angaben umcodiert, so dass die Fälle nach dem höchsten schulischen Bildungsabschluss gruppiert wurden. Im Folgenden wird dabei unterschieden zwischen Hochschul- und Fachhochschulreife, Realschulabschluss, Hauptschulabschluss und Personen ohne Abschluss. Fälle, die diesen Kategorien nicht eindeutig zugeordnet werden konnten, wurden von der Analyse ausgeschlossen.

Die Verteilung der Vorschlagsaktivitäten auf Schulabschlüsse zeigt das folgende Bild: Der bei weitem überwiegende Teil der Vorschläge wurde von Personen abgegeben, die über eine Fachhochschul- oder Hochschulreife verfügen. Von den 722 Vorschlägen, bei denen Informationen zum Schulabschluss des Vorschlagenden vorlagen, stammten 550 oder 76,3 % von Personen mit Fachhochschul- oder Hochschulreife, 13,6 % von Personen mit einem Realschulabschluss, 7,2 % mit einem Hauptschulabschluss und 2,9 % von Personen, die angaben, „keinen“ Schulabschluss zu haben.⁴⁹ Gestützt wird dieses Bild durch die Verteilung der Schulabschlüsse innerhalb der Gruppe der Personen, die sich mit Vorschlägen am Bürgerhaushalt beteiligen: 79,7 % haben die Hochschul- oder Fachhochschulreife, 12,2 % einen Realschul-, 4,7 % einen Hauptschulabschluss und 3,4 % keinen Schulabschluss.

Die Gruppe der Hoch-Aktiven

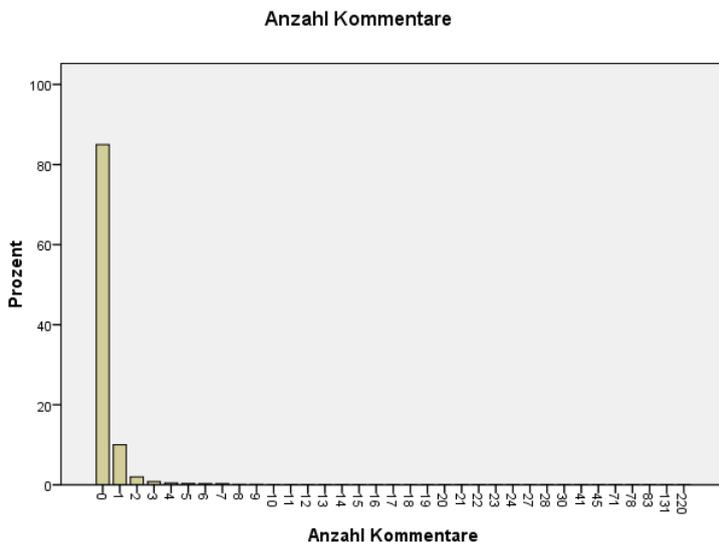
Die Verteilung der Vorschläge zeigt, dass die Gruppe, die sich mit mehr als drei Vorschlägen am Bürgerhaushalt beteiligt hat, sehr klein ist: Sie umfasst lediglich 0,3 % der Beteiligten oder 30 Personen. Von dieser kleinen Gruppe stammen allerdings 204 der in unserem Datensatz zugeordneten 1.017 Vorschläge bzw. 20,1 % der Vorschläge. Es lässt sich also sagen, dass ein beachtenswerter Anteil an Vorschlägen von einem kleinen Kern hoch-aktiver Nutzer stammt. Die Verteilung zeigt dabei ein großes Übergewicht der Männer. Diese sind mit 16 Personen vertreten, Frauen hingegen lediglich mit 3 Personen (bei den verbleibenden 11 Personen fehlte eine Angabe zum Geschlecht). Beachtenswert ist auch, dass das Maximum der Vorschläge pro Person in der Gruppe der Frauen bei 4 Vorschlägen, in der Gruppe der Männer hingegen bei 17 Vorschlägen liegt.

(b) Formulierung von Kommentaren

Auch bei der Formulierung von Kommentaren verhält sich der weit überwiegende Teil der registrierten Nutzer passiv. Von den 9.887 Personen, zu denen Angaben vorliegen, schrieben 8.402 Personen (oder 85,0 %) keinen Kommentar. Im vorliegenden Datensatz konnten von den gesamten Kommentaren 4.052 Kommentare Nutzern zugeordnet werden, zu denen Registrierungsinformationen vorliegen. Die 4.052 Kommentare wurden von 1.485 Personen (oder 15,0 % der registrierten Nutzer) geschrieben. Die nachstehende Grafik gibt einen Überblick über die Verteilung der Beteiligungsaktivitäten in Bezug auf diese Beteiligungsform.

⁴⁹ Dabei kann es sich sowohl um Personen handeln, die sich noch in der schulischen Ausbildung befinden, als auch um solche, die das Bildungssystem ohne Schulabschluss verlassen haben.

Die Verteilung ist ebenso wie bei der Aktivität „Abgabe eines Vorschlags“ extrem linksschief, allerdings weniger gestaucht: Es beteiligen sich mehr Personen am Bürgerhaushalt durch das Formulieren von Kommentaren als durch das Einreichen von Vorschlägen (640). Der weit überwiegende Teil der hier aktiv Beteiligten belässt es aber bei einen oder wenigen Kommentaren: 10,0 % sämtlicher registrierter Nutzer schrieben einen Kommentar, 2,0 % zwei Kommentare, 0,8 % drei Kommentare und 0,5 % vier Kommentare. Lediglich 1,8 % der registrierten Nutzer oder 174 Personen formulierte fünf oder mehr Kommentare.



Geschlechtsspezifische Unterschiede

Analog zur Abgabe von Vorschlägen zeigt sich auch bei der Formulierung von Kommentaren ein Ungleichgewicht zugunsten der Männer: Von den 1.140 Personen, bei denen Informationen zum Geschlecht vorlagen, sind 616 oder 54,0 % Männer und 524 oder 46,0 % Frauen. Von den 2.868 Kommentaren, bei denen das Geschlecht der betreffenden Person vorlag, wurden 1.846 (oder 64,3 %) von Männern und 1.022 (oder 35,7 %) von Frauen verfasst. Bezogen auf sämtliche registrierte Benutzer liegt die durchschnittliche Anzahl an Vorschlägen pro Person bei Männern bei 0,55 Vorschlägen, während dieser Wert bei Frauen bei 0,28 liegt. In Bezug auf die Kommentare wiederholt sich also das von den Vorschlägen bekannte Bild: Frauen fühlen sich seltener aufgefordert, Kommentare zu formulieren, und wenn sie Kommentare formulieren, dann liegt die Anzahl niedriger als bei Männern.

Bildungsspezifische Unterschiede

Auch mit Blick auf die Beteiligungsform ‚Kommentare‘ wurde untersucht, inwieweit sich bildungsspezifische Unterschiede hinsichtlich der Beteiligung finden. Von den 1.110 Personen, die sich mit Kommentaren am Bürgerhaushalt beteiligten und bei denen Informationen zum

Schulabschluss vorlagen, verfügen 868 Personen oder 78,2 % über die Hochschul- oder Fachhochschulreife, während 13,6 % einen Realschul- und 4,7 % einen Hauptschulabschluss haben. 3,5 % der Kommentierenden gab an, „keinen“ Schulabschluss zu haben.

Schlüsselt man die Kommentare im Hinblick auf die Schulbildung der Vorschlagenden auf, so stammen 76,6 % von Personen mit Hochschul- oder Fachhochschulreife, 11,4 % von Personen mit Realschul-, 9,0 % von Personen mit Hauptschulabschluss und 2,9 % der Kommentare von Personen ohne Schulabschluss. In Bezug auf die Beteiligungsform ‚Kommentare‘ wiederholt sich also das von den Vorschlägen bereits bekannte Bild einer starken Überrepräsentierung von Personen mit hohen formalen Bildungsabschlüssen.

Die Gruppe der Hoch-Aktiven

Die Gruppe der Personen, die im Rahmen des Bürgerhaushalts fünf oder mehr Kommentare verfasst hat, ist größer als die Gruppe der Hoch-Aktiven bei der Abgabe von Vorschlägen. Sie setzt sich aus 174 Beteiligten oder 1,8 % der registrierten Nutzer zusammen. Hervorhebenswert ist dabei der erreichte Extremwert: Das Maximum liegt hier bei 220 Kommentaren, die von einer einzigen Person stammen. Beachtenswert ist ebenfalls, dass die Gruppe der 1,8 % Hoch-Aktiven für 55,5 % der Kommentare verantwortlich zeichnet. Es lässt sich also davon sprechen, dass das Kommunikationsgeschehen auf der Plattform des Kölner Bürgerhaushalts sehr deutlich von einer überschaubar großen Gruppe von Beteiligten geprägt ist.

Auch in Bezug auf die hoch-aktiven Verfasser von Kommentaren dominieren Männer: Von den 124 Personen, zu denen Informationen zum Geschlecht vorliegen, sind 89 Personen (oder 71,8 %) Männer und nur 35 Personen (oder 28,2 %) Frauen. 76,5 % der Vorschläge der Hoch-Aktiven, zu denen Informationen zum Geschlecht des Vorschlagenden vorliegen, stammen von Männern und nur 23,5 % entfallen hier auf Frauen. Abgerundet wird dieses Bild durch die beiden Maxima an Kommentaren, die von einer einzelnen Person stammen. Bei Frauen liegt dies bei 30 Kommentaren, bei der Gruppe der Männer bei 131 Kommentaren.⁵⁰

Es lässt sich zusammenfassen: Zwar bewegt sich der Anteil an Frauen, der sich mit Kommentaren am Bürgerhaushalt beteiligt, in ähnlicher Größenordnung wie der der Männer. Fragt man jedoch ausgehend von den Kommentaren nach dem Geschlecht des Verfassers, zeigt sich, dass fast zwei Drittel der Kommentar von Männern stammt. Männer schreiben öfter Kommentare und sind in der Gruppe der hoch-aktiven Schreiber von Kommentaren sehr deutlich überrepräsentiert.

Bewertung von Vorschlägen

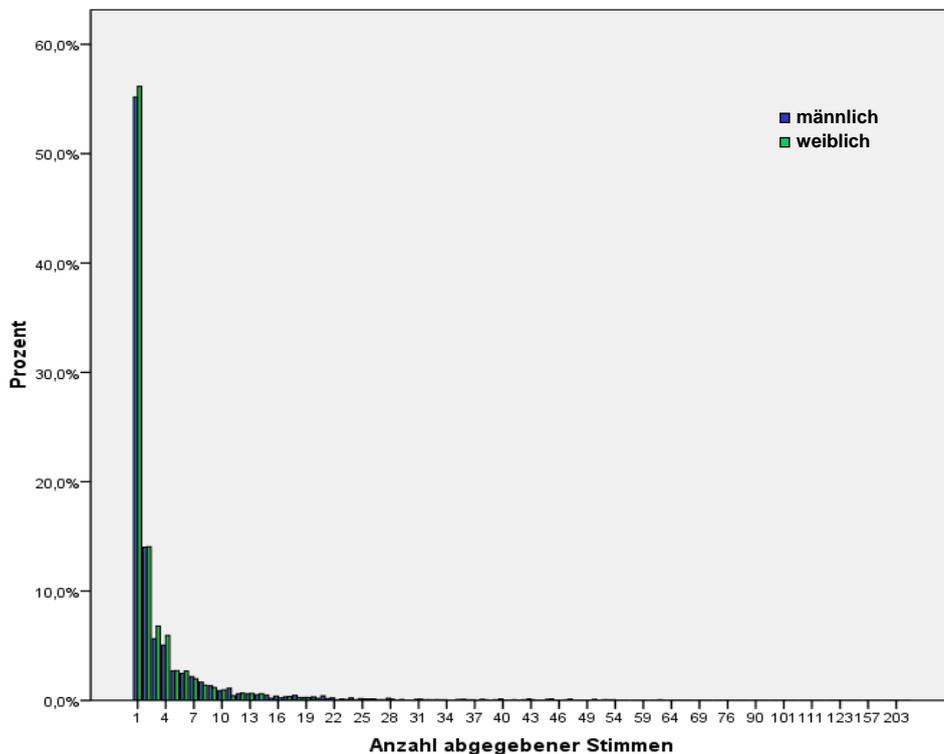
Was den absoluten Umfang angeht, ändert sich im Vergleich zu den anderen Beteiligungsformen bei der Aktivität ‚Bewertung von Vorschlägen‘ das Bild: Lediglich 9,1 % der 9.887 registrierten Nutzern, zu denen Angaben vorliegen, verzichtet völlig auf die Bewertung von Vorschlägen durch Stimmabgabe. Insgesamt beteiligen sich 8.988 (oder 90,9 %) der registrierten Nutzer in dieser Form am Kölner Bürgerhaushalt. Diese 90,9 % teilen sich wie folgt

⁵⁰ Zu dem oben erwähnten Nutzer, der 220 Kommentare verfasste, liegen keine Angaben zum Geschlecht vor.

auf: 52,3% gaben eine Stimme ab, 32,2% bewerteten zwischen 2 und 10 Vorschlägen, 5,8% zwischen 11 und 50 Vorschlägen und nur eine kleine Minderheit von 0,4% und 0,2% zwischen 51 und 100 bzw. mehr als 100 Vorschläge. Das Gesamtvolumen der hier erfassten abgegebenen Stimmen beträgt dabei 34.733. Bezogen auf die Gesamtheit der registrierten Nutzer ergibt sich somit ein Mittelwert von 3,51 bewerteten Vorschlägen pro Person.

Geschlechtsspezifische Unterschiede

Bei 6.527 Nutzern liegen Angaben zum Geschlecht vor. Der Anteil der Frauen überwiegt bei der Bewertung von Vorschlägen: Frauen sind hier mit 53,0% (oder 3.458 Personen) vertreten, der Anteil der Männer liegt bei 47,0% (oder 3.069 Personen). Auch hier lohnt eine separate Betrachtung des Stimmabgabeverhaltens von Männern und Frauen. Zunächst ist zu bemerken, dass von Männern im Durchschnitt eine größere Anzahl an Stimmen abgegeben wird: Der Mittelwert liegt hier bei 4,48 Stimmen (Männer) gegenüber 3,50 Stimmen (Frauen). Gleichzeitig fällt auf, dass das Stimmabgabeverhalten bei den Männern stärker streut, wie die Standardabweichung von 11,27 (Männer) gegenüber 7,46 (Frauen) zeigt. Das höhere Aktivitätsniveau der Männer bei der Abgabe von Stimmen zeigt sich auch in Bezug auf die Anteile der abgegebenen Stimmen: Von den 25.831 Stimmen, bei denen Informationen zum Geschlecht der die Stimme abgebenden Person vorlag, wurden 12.093 Stimmen (oder 46,8%) von Frauen und 13.738 Stimmen (oder 52,2% von Männern abgegeben.



Die Grafik zeigt, dass der überwiegende Anteil an Beteiligten wenige Stimmen abgegeben hat und das Stimmabgabeverhalten zwischen Männern und Frauen sehr ähnlich ist. Die prozentualen Differenzen zwischen Männern und Frauen sind im Bereich von 1 bis 10 Stimmen sehr gering. Der leicht höhere Anteil an Stimmen, der auf Männer entfällt, hat seine Ursache bei der Geschlechterverteilung unter den hoch-aktiven Personen. Hier ist der Anteil der Männer deutlich höher als der der Frauen.

Bildungsspezifische Unterschiede

Um es vorwegzunehmen: Es wiederholen sich mit Blick auf die Beteiligungsform ‚Abstimmung‘ die bereits von den anderen Beteiligungsformen bekannten Ungleichgewichte der Repräsentation der Gruppen mit unterschiedlichen Schulabschlüssen. Unter den 6.875 Personen, zu denen Informationen über den Schulabschluss vorliegen, befinden sich 77,8 % mit Hochschul- oder Fachhochschulreife, 14,0 % mit Realschulabschluss, 5,2 % mit Hauptschulabschluss und 3,0 % ohne Abschluss. Von den 25.172 abgegebenen Stimmen, zu denen Informationen zum Schulabschluss der betreffenden Person vorliegen, wurde die weit überwiegende Mehrheit von 83,9 % von Personen mit Hochschul- oder Fachhochschulreife abgegeben. Personen mit Realschulabschluss gaben 10,1 % der Stimmen ab, Personen mit Hauptschulabschluss 4,2 % der Stimmen und Personen ohne Schulabschluss lediglich 1,7 % der Stimmen.

Die Gruppe der Hoch-Aktiven

Die Verteilung der abgegebenen Stimmen auf Personen ist zwar ebenfalls deutlich linkschief, aber in weit geringerem Maße als bei der Verteilung der Kommentare oder gar der Abgabe von Vorschlägen. Dies macht die Abgrenzung der Gruppe der hoch-aktiven Beteiligten schwieriger. Als Grenze wurden hier die aktivsten 3 % der Beteiligten gewählt, was einer Beteiligung an mehr als 15 Abstimmungen entspricht. Diese Gruppe umfasst 383 Personen, die insgesamt 14.116 Stimmen abgegeben haben. Diese 3 % sind verantwortlich für 40,6 % des Aufkommens an Stimmen. In das Bild mit den anderen Formen der Beteiligung gesetzt bedeutet dies, dass die Gruppe der Hoch-Aktiven in den Abstimmungen eine prominente Rolle spielt, das Geschehen aber in einem geringeren Maße dominiert als im Fall der Formulierung von Kommentaren oder der Abgabe von Vorschlägen. Es lässt sich daher sagen: Durch den größeren Umfang an Beteiligung und die höhere Anzahl abgegebener Stimmen pro Person ist das Verfahren in diesem Punkt robuster gegenüber Beeinflussungen kleinerer Gruppen als bei den beiden anderen Verfahrensschritten.

Untersucht man die Gruppe der hoch-aktiv Beteiligten im Hinblick auf geschlechtsspezifische Unterschiede, ergibt sich folgendes Bild: Es finden sich sowohl unter den Männern als auch unter den Frauen Personen, die sich an sehr vielen Abstimmungen beteiligen. Das Maximum liegt bei Männern bei 203 Abstimmungen, an denen sich eine einzelne Person beteiligt. Dies wird noch übertroffen von einer Frau, die sogar 209 Stimmen abgegeben hat. Unter der Gruppe der Hoch-Aktiven überwiegen zahlenmäßig aber die Männer. Von den 316 Personen dieser Gruppe, zu denen Informationen zum Geschlecht vorliegen, sind 185 Personen (oder 58,5 %) Männer und nur 131 Personen (oder 41,5 %) Frauen. Dies spiegelt sich auch in

der Verteilung der von diesen beiden Gruppen abgegebenen Stimmen wider: Die Frauen dieser hoch-aktiven Gruppe gaben 4.042 Stimmen ab, was einer durchschnittlichen Anzahl von 30,9 Stimmen entspricht, gegenüber 6.587 Stimmen von der Gruppe der hoch-aktiven Männer und einer durchschnittlichen Anzahl von 35,6 abgegebenen Stimmen.

3.1.3 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Nutzerdatenanalyse lassen sich wie folgt thesenartig zusammenfassen:

- Der Anteil der registrierten Nutzer verteilt sich in etwa gleich auf die Geschlechter.
- Nur ein kleiner Anteil der registrierten Nutzer von 6,5 % beteiligt sich durch die Abgabe von Vorschlägen am Bürgerhaushalt. 20,1 % der Vorschläge stammt von einer kleinen, hoch-aktiven Gruppe von 30 Personen (oder 0,3 % der registrierten Nutzer).
- Ein Anteil von 15,0 % der Beteiligten trägt mit Kommentaren zum Bürgerhaushalt bei. Dabei stammen mehr als 55 % der Kommentare von 1,8 % der hoch-aktivsten Nutzer. Diese dürften das Kommunikationsgeschehen auf der Plattform stark prägen.
- An Abstimmungen beteiligt sich ein großer Anteil der registrierten Nutzer: 90,9 %. Auf die bei Abstimmungen am stärksten aktiven 3 % der Beteiligten entfallen 40,6 % des gesamten Volumens der hier erfassten Stimmen.
- Frauen fühlen sich in deutlich geringerem Maße aufgefordert, Vorschläge abzugeben und Kommentare zu Vorschlägen zu formulieren. Wenn Sie dies tun, dann allerdings weniger häufig als Männer. Mit Blick auf die Bewertung von Vorschlägen setzt sich der Anteil der Beteiligten etwa hälftig aus Männern und Frauen zusammen. In der Summe werden jedoch ein wenig mehr Stimmen von Männern als von Frauen abgegeben. Grund dafür ist, dass Männer in der Gruppe der Hoch-Aktiven stärker vertreten sind als Frauen.
- Bei sämtlichen Formen der Beteiligung zeigt sich eine starke Überrepräsentierung von Personen mit Hochschul- oder Fachhochschulreife und eine starke Unterrepräsentierung von Personen mit Hauptschul- und Realschulabschlüssen. Dieser Bildungs-Bias ist über sämtliche Beteiligungsformen hinweg stabil.
- Der beobachtete Bildungs-Bias ist stärker als der Gender-Bias.

3.2 Analyse der Aktivitäten auf der Online-Plattform

Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt deutlich geworden ist, erfasst die Online-Plattform des Bürgerhaushalts Köln neben den personenbezogenen Daten auch die Aktivitäten der Benutzer (wie Abgabe von Vorschlägen, Kommentaren und Voten). Standen im vorangegangenen Abschnitt die sozio-demographischen Merkmale der unterschiedlichen Benutzergruppen im Mittelpunkt, werden im vorliegenden Abschnitt Umfang und Charakteristika der Aktivitäten auf der Nutzerplattform analysiert. Die Datengrundlage bildet wiederum die

Abfrage der Datenbank des Bürgerhaushalts Köln, die folgende Informationen enthält: Vorschlagsnummer, Überschrift, Vorschlagstext, Thema, Rang, Anzahl der Kommentare, Anzahl der Pro-Stimmen, Anzahl der Contra-Stimmen, Nummer des Vorschlags sowie den Bezirk.

Im Rahmen des Bürgerhaushalts wurden insgesamt 1.254 Vorschläge von den Kölner Bürgerinnen und Bürgern abgegeben.⁵¹ Diese verteilen sich wie folgt auf die Themen des Bürgerhaushalts: 403 Vorschläge (oder 32,1 %) entfallen auf den Themenbereich ‚Schule/Bildung‘, und eine ähnlich große Zahl – nämlich 394 (oder 31,4 %) – auf das Thema ‚Umweltschutz‘. Auffällig ist, dass die Rubrik ‚Sonstiges‘ mit 457 Vorschlägen die am stärksten besetzte Kategorie ist. Die hohe Besetzung dieser Kategorie hat ihre Ursache darin, dass von den Kölner Bürgerinnen und Bürgern sehr häufig Vorschläge geäußert wurden, die von der Redaktion nicht einem der beiden Themen des Bürgerhaushalts zugeordnet werden konnten.

Interessiert man sich für die Verteilung der Vorschläge auf die verschiedenen Bezirke der Stadt Köln, ergibt sich das folgende Bild:

Vorschläge, bezirksbezogen		
Bezirke	Häufigkeit	Prozent
Chorweiler	22	1,8
Ehrenfeld	39	3,1
Gesamt Köln	781	62,3
Innenstadt	104	8,3
Kalk	22	1,8
Lindenthal	92	7,3
Mülheim	36	2,9
Nippes	61	4,9
Porz	66	5,3
Rodenkirchen	31	2,5
Gesamt	1254	100,0

Interessant ist, dass sich mehr als die Hälfte der Vorschläge nicht auf einen spezifischen Stadtteil, sondern auf die Stadt Köln insgesamt beziehen. Schlüsselte man die Vorschläge, die sich auf einzelne Stadtteile beziehen, auf und setzt man die Anzahl der Vorschläge pro Stadtteil in Beziehung zu dem dort ansässigen Anteil der Kölner Bevölkerung, so wird deutlich, dass die Stadtteile durch die abgegebenen Vorschläge unterschiedlich gut repräsentiert

⁵¹ Die Anzahl der Vorschläge ist damit deutlich geringer als die Zahl der Vorschläge des ersten Durchlaufs des Kölner Bürgerhaushalts 2008/2009. Diese lag beim ersten Mal bei 4973 Vorschlägen. (Siehe <http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/buergerhaushalt/2008-2009/rechenschaft/01248/>, Stand 01/2011). Bei der Interpretation der beiden Zahlen sollte allerdings berücksichtigt werden, dass der weit überwiegende Teil der Vorschläge – nämlich 3157 Vorschläge – auf Thema ‚Straßen/Plätze/Wege‘ entfiel. Diese Verteilung deutet auf eine starke Abhängigkeit der Anzahl der Vorschläge vom Thema des jeweiligen Bürgerhaushalts hin. Da die Themen von Bürgerhaushalt zu Bürgerhaushalt aber variieren, sollte die absolute Anzahl an Vorschlägen nicht direkt miteinander verglichen werden.

sind. Um eine Maßzahl zu erhalten, die eine Aussage darüber zulässt, welche Stadtteile gut und welche weniger gut durch die Vorschläge des Kölner Bürgerhaushalts vertreten sind, wurde errechnet, wie viele Personen eines Stadtteils auf einen Vorschlag entfallen. Besonders günstig ist dieses Verhältnis in der Innenstadt. Hier kommen nur 1.221,5 Personen auf einen Vorschlag. Ebenfalls gut vertreten sind die Stadtteile Lindenthal mit 1.495,1 Personen pro Vorschlag und Nippes mit 1.804,8 Personen pro Vorschlag. Unterrepräsentiert sind hingegen die Stadtteile Kalk mit 4.924,1 Personen pro Vorschlag, Mülheim mit 4.010,4 Personen pro Vorschlag und Chorweiler mit 3.675,9 Personen pro Vorschlag.⁵²

Stadtteil	Vorschläge (Anzahl)	Vorschläge (%)	Einwohner (Anzahl)	Bevölkerung (%)	Einwohner pro Vorschlag
Innenstadt	104	22,0	127.033	12,5	1.221,5
Nippes	61	12,9	110.092	10,8	1.804,8
Ehrenfeld	39	8,2	103.621	10,2	2.656,9
Kalk	22	4,7	108.330	10,6	4.924,1
Chorweiler	22	4,7	80.870	7,9	3.675,9
Lindenthal	92	19,5	137.552	13,5	1.495,1
Rodenkirchen	31	6,6	100.936	9,9	3.256,0
Porz	66	14,0	106.520	10,5	1.613,9
Mülheim	36	7,6	144.374	14,2	4.010,4
Köln, gesamt	473	100,0	1.019.328	100,0	2.155,0

Eine Aufschlüsselung der Vorschläge auf die Themenbereiche ‚Schule/Bildung‘, ‚Umweltschutz‘ und ‚Sonstiges‘ ergibt keine überraschenden Ergebnisse hinsichtlich der Verteilung der Vorschläge auf die Stadtteile.

3.2.1 Kommentare

Die 1.254 Vorschläge wurden insgesamt 4.562 Mal kommentiert. Im Doppelhaushalt 2008/2009 lag diese Zahl mit 9.163 Kommentaren deutlich höher.⁵³ Durchschnittlich entfielen im Durchgang 2010 3,64 Kommentare auf jeden Vorschlag. Allerdings verteilen sich die Kommentare nicht gleichmäßig auf die Vorschläge, sondern konzentrieren sich recht

⁵² Bemerkenswert ist, dass das Verteilungsmuster der Vorschläge des Bürgerhaushalts aus dem Jahr 2008/2009 dem Bürgerhaushalt 2010 ähnelt. 2008/2009 entfielen auf die Innenstadt 22,7 %, auf Nippes 10,7 %, auf Ehrenfeld 7,1 %, auf Kalk 4,9%, auf Chorweiler 5,2 %, auf Lindenthal 16,0%, auf Rodenkirchen 12,1 % auf Porz 8,8 % und auf Mülheim 12,4 % der Vorschläge (Quelle: <http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/buergerhaushalt/2008-2009/rechenschaft/01248/>, Stand 01/2011 und eigene Berechnungen). Stabil scheint insbesondere der Anteil der Vorschläge aus der Innenstadt und aus den Stadtbezirken Chorweiler und Kalk zu sein.

⁵³ Siehe <http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/buergerhaushalt/2008-2009/rechenschaft/01248/> (Stand 01/2011).

stark. Dies wird aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich. Auf den größten Teil der Vorschläge entfallen keine oder nur wenige Kommentare. Lediglich 84 Vorschläge (oder 6,6 %) wurden häufiger als zehn Mal kommentiert und können damit als viel diskutiert gelten. Das Minimum liegt bei keinem, das Maximum bei 108 Kommentaren. Hinsichtlich der Übersichtlichkeit der Diskussionen auf der Plattform kann von diesem Befund abgeleitet werden, dass sich ein Nutzer, der sich für einen Vorschlag interessiert, in der Regel recht schnell einen Überblick über die Meinungen und Perspektiven der anderen Beteiligten verschaffen kann. Problematischer dürfte sich dies allerdings bei Vorschlägen gestalten, die eine große Zahl an Kommentaren auf sich ziehen. Legt man die Grenze bei 20 Kommentaren fest, wären hier lediglich 2,1 % der Vorschläge betroffen, die allerdings ein hohes Maß an Aufmerksamkeit auf sich ziehen dürften.

Kommentare, gruppiert			
Anzahl	Häufigkeit	Prozent	Kumulierte Prozente
kein Kommentar	292	23,3	23,3
1 Kommentar	270	21,5	44,8
2 Kommentare	197	15,7	60,5
3 Kommentare	105	8,4	68,9
4 Kommentare	95	7,6	76,5
5 Kommentare	69	5,5	82,0
6–10 Kommentare	142	11,3	93,3
11–20 Kommentare	58	4,6	97,9
21–40 Kommentare	20	1,6	99,5
41–108 Kommentare	6	0,5	100,0
Gesamt	1.254	100,0	

3.2.2 Bewertungen

Vergleicht man die Häufigkeiten der Aktivitäten ‚Abgabe von Vorschlägen‘, ‚Abgabe von Kommentaren‘ und ‚Abgabe einer Bewertung‘ miteinander, ist festzustellen, dass die Abgabe einer Bewertung die bei weitem am häufigsten stattfindende Aktivität darstellt. Insgesamt wurden 38.439 Stimmen abgegeben, wobei der überwiegende Teil – nämlich 32.998 Stimmen (oder 85,8 %) – Pro-Stimmen und nur 5.441 (oder 14,2 %) Contra-Stimmen waren. Die Beteiligung war beim Bürgerhaushalt 2010 geringer als beim Durchlauf 2008/2009, bei dem 52.746 Stimmen abgegeben wurden, lag aber noch in einer ähnlichen Größenordnung. 2008/2009 lag der Anteil der Pro-Stimmen bei 78 % während 22 % Contra-Stimmen waren.⁵⁴ Es besteht also unter den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern eine stärkere Neigung

⁵⁴ Siehe: <http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/buergerhaushalt/2008-2009/rechenschaft/01248/> (Stand 01/2011).

dazu, Vorschläge zu unterstützen, als Opposition gegen einen Vorschlag durch eine Contra-Stimme zum Ausdruck zu bringen und dies gilt für die beiden bisherigen Durchläufe des Bürgerhaushalts. Für das Zustandekommen von Bewertung und Bestenlisten lässt sich daher vermuten, dass Pro-Stimmen generell eine wesentlich größere Rolle spielen als Contra-Stimmen.

Pro-Stimmen

Auf den weit überwiegenden Teil der Vorschläge entfiel eine vergleichsweise übersichtliche Zahl an Pro-Stimmen. Bei 81,8 % der Vorschläge, zu denen Angaben vorlagen, lag die Anzahl der Pro-Stimmen unter 33 und nur ein geringer Teil von 3,5 % der Vorschläge konnte jeweils mehr als 128 Stimmen auf sich vereinen. Die Spannweite der abgegebenen Stimmen liegt zwischen 0 und 936, der Mittelwert bei 26,8 Stimmen.

Pro-Stimmen, gruppiert			
Anzahl	Häufigkeit	Prozente	Kumulierte Prozente
0 Stimmen	13	1,1	1,1
1 Stimme	81	6,6	7,6
2-4 Stimmen	259	21,0	28,7
5-8 Stimmen	257	20,9	49,6
9-16 Stimmen	229	18,6	68,2
17-32 Stimmen	168	13,6	81,8
33-64 Stimmen	115	9,3	91,1
65-128 Stimmen	66	5,4	96,5
mehr als 128 Stimmen	43	3,5	100,0
Gesamt	1.231	100,0	
System	23		
Gesamt	1.254		

Contra-Stimmen

Bei den Contra-Stimmen zeigt sich eine ähnliche Verteilung auf die Vorschläge, allerdings mit noch deutlicheren Konzentrationstendenzen auf bestimmte Vorschläge: Mehr als 75 % der Vorschläge erhielten 4 oder weniger Contra-Stimmen, hingegen weniger als 5 % der Vorschläge mehr als 16 Contra-Stimmen. Das Minimum an Contra-Stimmen beträgt 0, das Maximum 218 Stimmen.

Contra-Stimmen, gruppiert			
Anzahl	Häufigkeit	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
0 Stimmen	361	29,3	29,3
1 Stimme	232	18,8	48,2
2–4 Stimmen	336	27,3	75,5
5–8 Stimmen	140	11,4	86,8
9–16 Stimmen	105	8,5	95,4
17–32 Stimmen	37	3,0	98,4
33–64 Stimmen	12	1,0	99,4
65–128 Stimmen	6	0,5	99,8
mehr als 128 Stimmen	2	0,2	100,0
Gesamt	1.231	100,0	
Fehlend	23		
Gesamt	1.254		

3.2.3 Stimmendifferenzen und Bestenlisten

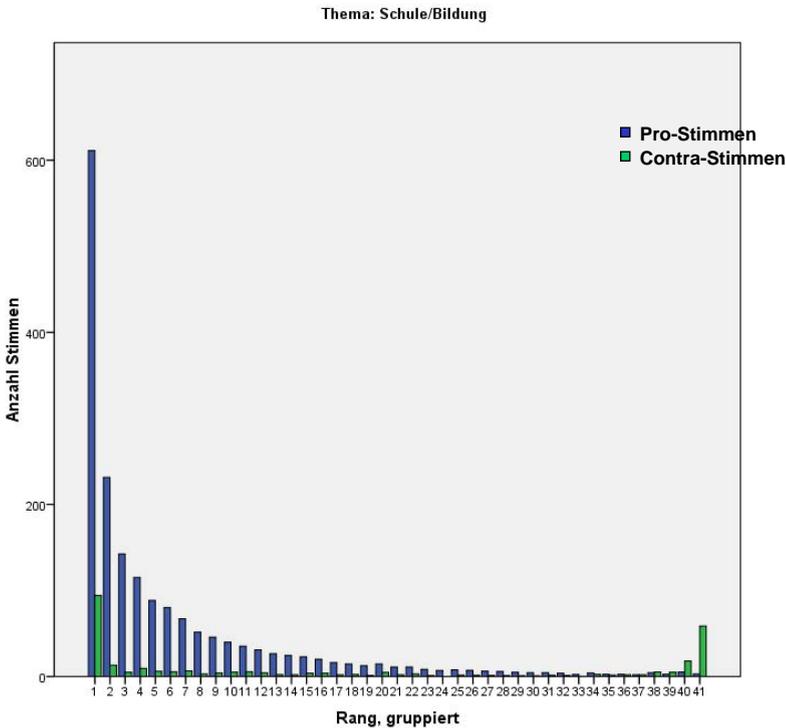
Im Rahmen des Bürgerhaushalts wird die Rangfolge der Vorschläge aus einer einfachen Differenz zwischen Pro- und Contra-Stimmen gebildet. Setzt man zunächst die Anzahl der Vorschläge in den jeweiligen Themenbereichen in das Verhältnis zu der Anzahl an Plätzen auf den Bestenlisten, fällt auf, dass der einzelne Vorschlag recht gute Chancen hat, einen Platz auf der Liste der besten Vorschläge zu erobern. Im Bereich ‚Umweltschutz‘ konkurrieren 394 Vorschläge um 100 Plätze, die Erfolgswahrscheinlichkeit für jeden Vorschlag liegt bei 25,4 %. Im Themenbereich ‚Schule/Bildung‘ ist die Wahrscheinlichkeit bedingt durch die etwas größere Anzahl an Vorschlägen von 403 etwas ungünstiger, ist aber mit 24,8 % immer noch beachtlich hoch.

Die Hürden, die ein Vorschlag nehmen muss, um einen Platz in den Bestenlisten zu erreichen, sind recht niedrig. Eine Inspektion der Bestenlisten zeigt, dass im Bürgerhaushalt 2010 bereits ein geringer Überhang von Pro- gegenüber Contra-Stimmen ausreichte, um in die Bestenliste aufgenommen zu werden. Grund dafür sind (a) die Verteilung der Stimmen auf eine große Anzahl an Vorschlägen in Kombination mit (b) relativ umfangreichen Bestenlisten mit 100 Plätzen. Im Themenbereich ‚Schule/Bildung‘ lag die Stimmendifferenz bei 32 Stimmen,⁵⁵ im Themenbereich ‚Umweltschutz‘ mit 29 Stimmen sogar noch niedriger.⁵⁶

⁵⁵ Siehe: https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2010/index.php?page=bestlist&id_view=38&menucontext=78&sort1field=customsort2&sort1_ascdesc=DESC (Stand 01/2011).

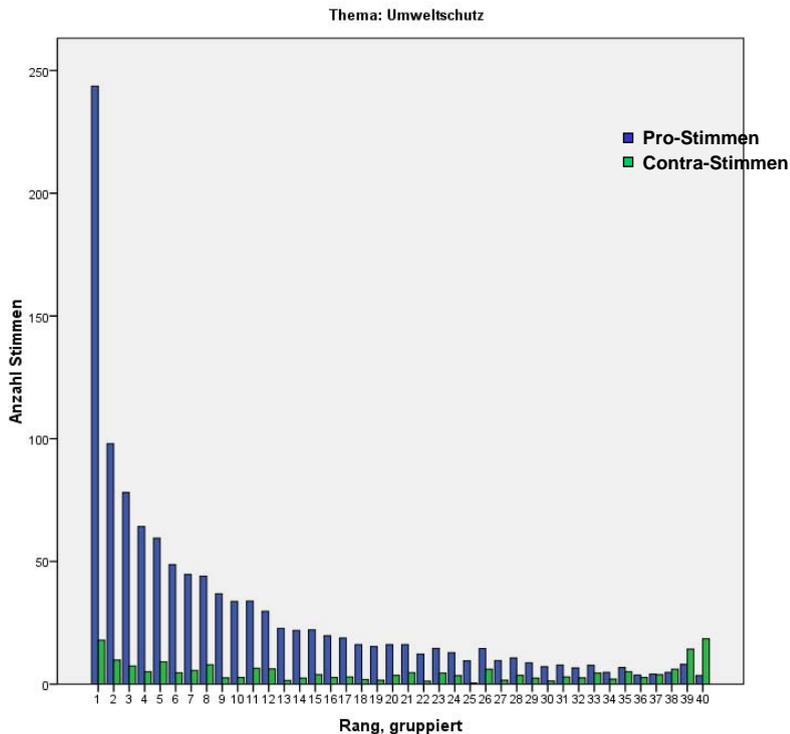
Um die Bedeutung von Pro- und Contra-Stimmen bei dem Erreichen eines Rangplatzes einschätzen zu können, wurde für jeden Vorschlag mittels Differenzbildung zwischen Pro- und Contra-Stimmen ein Rangplatz im jeweiligen Themenbereich vergeben. Die Vergabe der Rangplätze folgte dabei der Berechnung der Bestenlisten des Bürgerhaushalts: Übergeordnetes Hierarchisierungsprinzip war die Stimmendifferenz zwischen Pro- und Contra-Stimmen. Bei Stimmengleichheit erhielt der Vorschlag den höheren Rang, der die größere Anzahl an Pro-Stimmen auf sich vereinen konnte.

Um die Frage nach der Bedeutung von Pro- und Contra-Stimmen für das Zustandekommen der Bestenlisten beantworten zu können, wurden die Variable ‚Rang‘ gruppiert, so dass sich Blöcke à 10 Rangplätze ergaben.⁵⁷ Danach wurde ermittelt, wie sich Pro- und Contra-Stimmen über die Ränge verteilen. In den folgenden beiden Grafiken sind die Verteilungen von Pro- und Contra-Stimmen auf die gruppierten Ränge dargestellt.



⁵⁶ Niedrige Hürden zur Aufnahme eines Vorschlags in die Bestenlisten ließen sich auch beim Kölner Bürgerhaushalt 2008/2009 beobachten. Im Bereich ‚Sport‘ lag das Stimmenverhältnis des 100. Vorschlags bei 14 Pro-Stimmen zu 4 Contra-Stimmen, im Bereich ‚Grünflächen‘ bei 14 Pro-Stimmen bei keiner Contra-Stimme und im Bereich ‚Straßen, Wege, Plätze‘ bei immerhin 45 Pro-Stimmen gegenüber 15 Contra-Stimmen. Siehe: https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2008/discoursemachine.php?page=viewcompiler&id_view=1&menucontext=7 (Stand 01/2011).

⁵⁷ Dieser Schritt wurde unternommen, um zu einer übersichtlichen Grafik zu gelangen, die nicht durch einzelnen Ausreißer verzerrt wird.



Was das Verhältnis von Pro- und Contra-Stimmen angeht, bestätigen die Grafiken die oben geäußerte Vermutung, die sich bereits bei bloßer Betrachtung des Verhältnisses von Pro- und Contra-Stimmen aufdrängt: Für das Zustandekommen der ersten 250 Ränge ist in beiden Themenbereichen die Anzahl der Pro-Stimmen von weit größerer Bedeutung. In Richtung der schlechteren Ränge nimmt das Gewicht der Contra-Stimmen in der Tendenz zu und wird bei den letzten 20 Rängen zum wichtigeren Faktor. Die Verteilung der Pro-Stimmen über die Ränge ähnelt sich bei beiden Themenbereichen stark; sie fällt umgekehrt exponentiell von den besten Rängen hin zu den schlechteren Rängen. Unterschiede existieren in Bezug auf die Verteilung der Contra-Stimmen: Im Themenbereich ‚Schule/Bildung‘ lässt sich von einer gestreckten U-förmigen Verteilung sprechen: Häufungen von Contra-Stimmen finden sich sowohl bei den besten, als auch bei sehr schlechten Rängen. Die Häufung bei schlechteren Rängen lässt sich dabei leichter interpretieren. Unter den Vorschlägen der Bürgerinnen und Bürger finden sich etwa 20, die von einer vergleichsweise großen Zahl an Personen derart stark abgelehnt werden, dass sie diese negative Haltung durch eine Contra-Stimme zum Ausdruck bringen. Die Häufung auf Seiten der besten Ränge lässt sich dadurch erklären, dass die ersten Plätze ein hohes Maß an Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Zudem muss ein Spezifikum des Themenbereichs berücksichtigt werden: Stellt man in Rechnung, dass sich acht Vorschläge der Top 10 auf konkrete Schulen (und eine Musikschule) beziehen und dass in diesen im Rahmen des Bürgerhaushalts zum Teil sehr umfangreiche

Mobilisierungsmaßnahmen stattgefunden haben, ist zu vermuten, dass sich zwischen den Schulen ein Wettkampf um die ersten Rangplätze entwickelte, der auch mithilfe von Contra-Stimmen geführt wurde. Auf das Ergebnis des Bürgerhaushalts, bei dem sämtliche Vorschläge aus den Bestenlisten gleich behandelt werden, hat dieser Wettkampf allerdings keinen Einfluss.

Eine etwas andere Verteilung findet sich im Themenbereich ‚Umweltschutz‘. Hier steigt zwar analog zum Thema ‚Schule/Bildung‘ die Anzahl der Contra-Stimmen in Richtung der schlechteren Rangplätze an, die Häufung der Contra-Stimmen auf den vorderen Rangplätzen fällt aber weit weniger stark aus. Stattdessen schwankt die Anzahl der Contra-Stimmen in den mittleren Rängen. Dieser Befund deutet darauf hin, dass es im Themenbereich ‚Umweltschutz‘ in beachtenswertem Umfang Vorschläge gibt, die polarisieren und an denen sich kleinere Gruppe von Befürwortern und Gegnern bilden.

Interessant ist außerdem, dass bei den Plätzen um den hundertsten Rangplatz herum keine außergewöhnliche Häufung von Contra-Stimmen zu finden ist. Dieser Befund deutet darauf hin, dass Contra-Stimmen nicht, oder nur in einem vernachlässigbaren Umfang, eingesetzt wurden, um Vorschläge aus den Top 100 herauszuvoten und einen anderen Vorschlag an deren Stelle zu platzieren.

3.2.4 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Analyse der Vorschläge und der darauf bezogenen Aktivitäten lassen sich wiederum in den folgenden Thesen zusammenfassen:

- 1.254 Vorschläge wurden im Rahmen des Bürgerhaushalts von den Beteiligten abgegeben. Davon entfielen 403 Vorschläge auf den Themenbereich ‚Schule/Bildung‘ und 394 auf ‚Umweltschutz‘. Am stärksten besetzt ist die Rubrik ‚Sonstiges‘ mit 457 Vorschlägen.
- Die Stadtteile sind unterschiedlich gut in den Vorschlägen repräsentiert. Überrepräsentiert sind die Innenstadt, Lindenthal und Porz, unterrepräsentiert Kalk, Mülheim und Chorweiler.
- Die Schwelle für die Aufnahme eines Vorschlags in die Bestenlisten ist sehr niedrig. Im Themenbereich ‚Schule/Bildung‘ liegt die Grenze bei einem Überhang von 32 Pro-Stimmen gegenüber den Contra-Stimmen, im Themenbereich ‚Umweltschutz‘ liegt sie noch niedriger bei 29 Stimmen Überhang.
- Für das Zustandekommen der Bestenliste sind Pro-Stimmen von wesentlich größerer Bedeutung als Contra-Stimmen.
- Es finden sich keine Indizien dafür, dass Contra-Stimmen in strategischer Weise eingesetzt werden, um Vorschläge aus den Top 100 herauszuvoten.

3.3 Auswirkung der Bildungsverteilung auf die Top 100

Im Abschnitt 3.1 wurde gezeigt, dass unter den Beteiligten am Kölner Bürgerhaushalt die Bevölkerungsgruppen mit hohem Bildungsniveau (gemessen an erreichten Abschlüssen) deutlich überrepräsentiert sind, während Personen mit geringem Bildungsniveau deutlich unterrepräsentiert sind. Die Frage, die sich an diesen Befund anschließt, lautet, ob und wenn ja, in welchem Umfang, die Zusammensetzung der Beteiligten Einfluss auf die Ergebnisse des Bürgerhaushalts Köln hat. Genauer: Führt die soziale Zusammensetzung der Beteiligten dazu, dass Vorschläge abgegeben und hoch bewertet werden, die vorrangig Personen aus höheren Bildungsschichten zugute kommen? Diese Frage ist naturgemäß schwer zu beantworten und ein abschließendes Urteil kann im Rahmen dieser Evaluation nicht getroffen werden.⁵⁸ Allerdings finden sich deutliche Indizien dafür, dass ein solcher Einfluss existiert.

Um einen solchen Effekt zu prüfen, bietet sich eine gesonderte Analyse von Vorschlägen an, die nach dem Bildungsniveau der von den Vorschlägen profitierenden Gruppen unterscheidbar sind. Eine solche Analyse kann bei Vorschlägen durchgeführt werden, die sich auf verschiedene Schulformen beziehen, da hier unterschiedliche Bildungsniveaus der Nutznießer durch die Staffelung der Schulformen Hauptschule, Realschule und Gymnasium gegeben sind. In dieser Analyse werden sowohl abgegebene als auch in die Bestenliste aufgenommene Vorschläge berücksichtigt, die sich auf die Schulformen Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule und Grundschule beziehen.⁵⁹

Schulform	Anzahl der abgegebenen Vorschläge	Anzahl der Vorschläge unter den Top 100	Anzahl der Schulen	Anzahl der Schüler (2007)*	Schulen pro abgegebenen Vorschlag	Schüler pro abgegebenen Vorschlag	Schule pro Vorschlag unter den Top 100	Schüler pro Vorschlag unter den Top 100
Grundschule	55	17	149	34.617	2,71	629,4	8,8	2.039,3
Gesamtschule	11	7	10	10.253	0,91	932,1	1,4	1.464,7
Gymnasium	45	11	34	29.082	0,76	646,3	3,1	2.643,8
Realschule	8	2	24	12.486	3	1.560,8	12,0	6.243,0
Hauptschule	4	1	30	9.830	7,5	2.457,5	30,0	9.830,0

⁵⁸ Dies gilt im Übrigen nicht nur für die vorliegende Evaluationsstudie, sondern zieht sich durch die Literatur zu partizipativen Verfahren. Hier wird zwar mit Blick auf die sozialstrukturellen Merkmale der Beteiligten häufig festgestellt, höher gebildete Personen (Klages /Daramus 2006: 41; Klages 2009: 106) und zum Teil auch Männer (Bogumil 2009:93; Lührs/Hohberg 2007: 61; Vorwerk 2009: 22 f.) seien überrepräsentiert. Ein harter empirischer Nachweis, dass diese Zusammensetzung auch Einfluss auf die Ergebnisse der Verfahren hat, fehlt allerdings.

⁵⁹ Vorschläge, die sich auf andere, im Kölner Schulsystem eine weniger zentrale Rolle spielende Schulformen beziehen, werden beiseite gelassen.

Sowohl die Anzahl der abgegebenen Vorschläge als auch die Vorschläge der Bestenliste zeigen eine Ungleichverteilung über die Schulformen hinweg. Augenfällig ist die hohe Anzahl an Vorschlägen bei den Schulformen Grundschule (55 abgegebene und 17 Vorschläge unter den Top 100) und Gymnasium (45 abgegebene und 11 Vorschläge unter den Top 100). Dagegen ist die Anzahl an Vorschlägen, die sich auf andere Schulformen beziehen, geringer – insbesondere bei den Hauptschulen (4 abgegebene Vorschläge und 1 Vorschlag unter den Top 100) und bei den Realschulen (8 abgegebene Vorschläge und 2 Vorschläge unter den Top 100).

Die absolute Anzahl an Vorschlägen ist allerdings wenig aussagekräftig, da sie die Größe (und Bedeutung) der Schulformen in Köln nicht mitberücksichtigt. Aus diesem Grund werden die Anzahl der Schulen pro Schulform und die Anzahl der Schüler nach Schulform hinzugezogen und mit der Anzahl der Vorschläge in Beziehung gesetzt. Diese Verhältniszahlen weisen in der Tendenz in dieselbe Richtung: Sowohl in Bezug auf die abgegebenen als auch in Bezug auf die Vorschläge der Bestenliste ist festzustellen, dass sich das Verhältnis ‚Schüler pro Vorschlag‘ vom Gymnasium über die Realschule bis zur Hauptschule deutlich verschlechtert. Die Grundschulen bewegen sich dabei in der Tendenz auf dem Niveau der Gymnasien. Setzt man die Anzahl der Vorschläge in Beziehung zu der Anzahl an Schulen, wiederholt sich das Bild: Das Verhältnis verschlechtert sich von Gymnasien über die Realschulen zu den Hauptschulen. Die Grundschulen schneiden hingegen in Bezug auf diese Vergleichszahl deutlich schlechter ab als beim Verhältnis ‚Schüler pro Vorschlag‘. Dieses Ergebnis ist dem Umstand geschuldet, dass sich die Vorschläge auf eine vergleichsweise große Zahl relativ kleiner⁶⁰ Schulen bezieht.

In einem zweiten Schritt wurden die Texte der Vorschläge analysiert und die Vorschläge dahingehend unterschieden, ob sie entweder (a) der Schulform insgesamt oder (b) einzelnen Schulen zugute kommen. Dabei zeigt sich das folgende Bild:

Schule	Anzahl der Vorschläge unter den Top 100	Vorschläge, die sämtlichen Schulen der Schulform zugute kommen	Vorschläge, die einzelnen Schulen zugute kommen
Grundschule	17	4	13
Gesamtschule	7	2	5
Gymnasium	11	0	11
Realschule	2	0	2
Hauptschule	1	1	0

Aufgrund der kleinen Fallzahlen ist die Interpretation der Ergebnisse schwierig, so dass aus dieser Verteilung lediglich eine Tendenz abgelesen werden sollte. Interessant an der Verteilung ist, dass im Fall der Hauptschulen kein einziger Vorschlag unter die Top 100 kam, der

⁶⁰ Gemessen an den Schülerzahlen.

sich auf konkrete Verbesserungen an einzelnen Schulen bezieht, während auf Gymnasien 11 Vorschläge entfielen. Umgekehrt findet sich unter den Top 100 kein Vorschlag, der die Schulform Gymnasium betrifft, während der einzige Vorschlag, der sich auf Hauptschulen bezieht, auf eine Verbesserung der Situation der gesamten Schulform abzielt („Erweiterung der Schulsozialarbeit an Hauptschulen“, Platz 49). Die Realschulen tendieren bei sehr kleinen Fallzahlen zum Muster der Gymnasien, die Gesamtschulen, in denen sämtliche Abschlüsse erworben werden können, liegen dazwischen (kleiner Anteil an Vorschlägen, die der Schulform zugute kommen, größerer Anteil an Vorschlägen, die einzelnen Schulen zugute kommen).

Der Vergleich der abgegebenen und in Bestenlisten vorgedungenen Vorschläge, aufgeschlüsselt nach der Schulform, zeigt eine deutliche Ungleichverteilung. Die Verteilung der Vorschläge begünstigt Schulen, die in der Bildungshierarchie an der Spitze stehen, und benachteiligen Schulen, die vom Bildungsniveau her niedriger angesiedelt sind. Dieser Befund legt die Vermutung nahe, dass der Faktor Bildung einen Einfluss auf das Ergebnis des Bürgerhaushalts hat. Auch wenn im Rahmen dieser Evaluation der Wirkungszusammenhang zwischen dem Faktor Bildung der Beteiligten und den Ergebnissen der Online-Phase (abgegebene und unter die Top 100 bewertete Vorschläge) nicht aufgeklärt werden kann, legen die Ergebnisse die Vermutung nahe, dass es sich bei dem Bürgerhaushalt nicht um ein geeignetes Instrument zur Interessenartikulation von niedrigeren Bildungsschichten handelt und dass die Ergebnisse des Bürgerhaushalts in der Tendenz die Interessen und Bedürfnisse höher gebildeter Bevölkerungsgruppen widerspiegeln.

Die Verteilung der Vorschläge, die den Schulformen insgesamt, und Vorschläge, die einzelnen Schulen zugute kommen, deutet zudem darauf hin, dass die Vorschlagsformulierung im Fall von höheren Bildungsschichten sich an den partikularen Interessen ‚vor Ort‘ orientiert und weniger an einer Verbesserung der Gesamtsituation. Um belastbare Ergebnisse zu erreichen, sind die Fallzahlen allerdings zu klein.

4 Der Kölner Bürgerhaushalt aus Sicht der Akteursgruppen

In diesem Kapitel werden die empirischen Ergebnisse der Befragungen der für den Kölner Bürgerhaushalt zentralen Akteursgruppen dargestellt. Aufgrund des jeweils spezifischen Erkenntnisinteresses sowie der Unterschiede hinsichtlich der Erreichbarkeit und der Größe der beteiligten Akteursgruppen kamen verschiedene Erhebungsmethoden zur Anwendung. Die Darstellung des Vorgehens bei der Datenerhebung und -auswertung findet sich am Beginn der jeweiligen Abschnitte. Um die intersubjektive Nachvollziehbarkeit von empirischen Ergebnissen, Bewertungen und daraus resultierenden Empfehlungen zu gewährleisten, beschränkt sich dieses Kapitel auf die Darstellung der Untersuchungsergebnisse. Die daraus resultierenden Bewertungen und Schlussfolgerungen finden sich im anschließenden Kapitel 5.

Im ersten Abschnitt 4.1 werden die Ergebnisse der Online-Befragungen von beteiligten Bürgerinnen und Bürgern dargestellt. Hieran schließt unter 4.2 die Analyse der Interviews und die der Online-Befragung von Angestellten der Kölner Stadtverwaltung an. In Abschnitt 4.3 finden sich die Ergebnisse der Telefoninterviews mit den für die Bereitstellung der notwendigen technischen Infrastruktur zuständigen Dienstleistern. Es folgt in Abschnitt 4.4 die Darstellung der Perspektiven der im Rat vertretenen politischen Parteien, die ebenfalls in Form von Telefoninterviews erhoben wurden. Abgeschlossen wird das Kapitel mit der Auswertung der E-Mail-Befragung von Vertreterinnen und Vertretern des Beirats in Abschnitt 4.5.

4.1 Bürgerinnen und Bürger

Es folgen die Ergebnisse der Auswertung der Nutzerbefragung. Im ersten Schritt wird das Untersuchungsdesign der Benutzerbefragung mit dem eingesetzten Instrument, dem Feldzugang und dem praktischen Vorgehen der Datenerhebung vorgestellt. Der zweite Schritt beschreibt den Ertrag der Datenerhebung, indem die Stichprobe dargestellt und deren Qualität durch einen Vergleich mit den Bevölkerungsdaten der Stadt Köln einerseits und der Benutzerstatistik der Online-Beteiligungsplattform andererseits beurteilt wird. Im dritten Schritt wird dargestellt, wie die Beteiligten die Plattform bewerten. Der abschließende vierte Schritt fasst die wesentlichen Schlussfolgerungen aus diesem Evaluationsschritt zusammen.

4.1.1 Untersuchungsdesign

Datenerhebungsinstrument

Die Perspektive der beteiligten Bürgerinnen und Bürger wurde im Rahmen dieser Evaluation mittels einer Online-Befragung erhoben. Eingesetzt wurde ein Online-Fragebogen⁶¹, der 67 standardisierte Fragen enthält. Daneben umfasst er weitere 10 offene Fragen, bei denen die Befragten aufgefordert waren, eigene Antworten zu formulieren. Der Fragebogen beinhaltet Fragen zu den folgenden thematischen Blöcken:

- a) zur Person (soziodemographischer Teil);
- b) zur Intensität der Beteiligung und zur Bewertung des Kölner Bürgerhaushalts mit Blick auf die unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten (Abgabe von Vorschlägen, Kommentierung von Vorschlägen, Abstimmung/Bewertung von Vorschlägen);
- c) zur Bewertung der Rolle der Redaktion des Kölner Bürgerhaushalts;
- d) zur Bewertung der Rolle der Moderation des Kölner Bürgerhaushalts;
- e) zur globalen Bewertung des Bürgerhaushalts;
- f) zur Wahrnehmung der Umsetzung der Vorschläge aus dem vorangegangenen Bürgerhaushalt.

Dieses breit gestreute Bündel an Fragen zielt darauf, die Perspektive der Beteiligten auf die Online-Phase des Bürgerhaushalts sowie seine Einbettung in den politischen Prozess und in das Verwaltungshandeln umfänglich in den Blick zu nehmen. Da als Erhebungsinstrument ein Online-Fragebogen zum Einsatz kam und die Erfahrungen mit dieser Form der Befragung zeigen, dass lange Fragebögen zu hohen Abbrecherquoten führen, mussten die Anforderungen nach umfassender Erhebung der Perspektive der Beteiligten mit diesen umfragepraktischen Anforderungen austariert werden.⁶² Aus diesem Grund wurde zu den oben genannten Aspekten eine jeweils relativ kleine Anzahl an Fragen gestellt. Wie in der Methodoliteratur empfohlen,⁶³ wurde vor der eigentlichen Erhebung ein Pre-Test durchgeführt.⁶⁴

⁶¹ Der Fragebogen findet sich in Anhang A. Bei der Fragebogenkonstruktion wurde auf die Einhaltung der in der Methodenliteratur bekannten Konstruktionskriterien wie Beginn mit Aufwärmfragen, Bündelung thematisch verwandter Fragen, sowie Verständlichkeit von Fragen und Antwortkategorien geachtet. Siehe zu diesen Kriterien ausführlicher Kirchhoff et al. 1999: 19 ff.

⁶² Als gerade noch akzeptable Zeitdauer für das Ausfüllen eines Online-Fragebogens wird in der Literatur 15 Minuten angegeben (Kuckartz et al. 2009: 37). Der hier zum Einsatz gekommene Fragebogen schöpfte diesen Zeitraum aus.

⁶³ Vgl. z.B. Prost 2000: 34.

⁶⁴ Unser Dank geht an dieser Stelle an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kölner Stadtverwaltung, die mit ihrer Bereitschaft, den Fragebogen auszufüllen, und mit ihrer konstruktiven Kritik zur Verbesserung des Erhebungsinstruments beigetragen haben.

Feldzugang

Die Phase der Datenerhebung fand zwischen dem 07. 01. 2010 und dem 21. 01. 2010 statt. Dieser Zeitraum wurde gewählt, um den Abstand zwischen der Online-Phase des Kölner Bürgerhaushalts und der Umfrage möglichst gering zu halten und um präsenste Eindrücke und Erfahrungen zu erhalten. Die Möglichkeit der Datenerhebung in direktem Anschluss an die Online-Phase wurde verworfen, da eine geringere Ausschöpfungsquote bedingt durch Feiertage und Ferien befürchtet wurde.

Zu Beginn der Umfrage wurden sämtliche auf der Plattform Kölner Bürgerhaushalt registrierten Bürgerinnen und Bürger, die den Newsletter⁶⁵ abonniert hatten, mit einer Massen-E-Mail über die Benutzerbefragung informiert und zur Beteiligung aufgefordert. Nach einer Woche wurde die Zielgruppe an die Umfrage erinnert und nochmals gebeten, an der Untersuchung teilzunehmen.⁶⁶ In beiden Anschreiben wurden den Bürgerinnen und Bürgern Anonymität zugesichert und es wurde auf die Freiwilligkeit der Untersuchung hingewiesen. Über die Hintergründe der Untersuchung wurde durch eine Website informiert, die durch einen Link im Anschreiben zu erreichen war.⁶⁷

Die Online-Befragung wurde mit dem System Globalpark/Unipark⁶⁸ durchgeführt. Dieses serverbasierte System automatisiert die Befragung und erstellt eine auswertungsfähige Datenmatrix. Aus Gründen des Datenschutzes konnte keine personalisierte Umfrage durchgeführt werden, wobei diese den Vorteil gehabt hätte, durch die Verwendung von Einmal-Links die mehrfache Beantwortung des Fragebogens durch denselben Teilnehmer zu unterbinden. Stattdessen wurde eine anonyme Umfrage durchgeführt, bei der die Teilnehmer denselben Link erhielten, mit dem sie auf die Seite der Befragung geleitet wurden. Vor der Datenauswertung wurde aus diesem Grund überprüft, ob völlig identische Antwortmuster im Datensatz vorlagen. Dies war aber nicht der Fall. Eine Auswertung der geschlossenen Fragen fand mit dem Statistikprogrammpaket SPSS statt, die offenen Fragen wurden mittels einer strukturierenden Inhaltsanalyse ausgewertet.

4.1.2 Ergebnis der Umfrage

Das oben beschriebene Vorgehen erbrachte den folgenden Ertrag: Von den 8.916⁶⁹ zur Teilnahme aufgeforderten Beteiligten haben 729 Personen oder 8,2 % der Grundgesamtheit⁷⁰ teilgenommen.⁷¹ Von diesen 729 Personen haben 556 Befragte den Fragebogen

⁶⁵ Hierbei handelt es sich um den überwiegenden Teil der Beteiligten. Von den 9.887 registrierten Beteiligten haben 8.916 (oder 90,2 %) den Newsletter des Kölner Bürgerhaushalts abonniert.

⁶⁶ Die beiden Anschreiben finden sich in Anhang B dieses Berichts.

⁶⁷ Vgl.: <http://www.uni-bielefeld.de/iwt/projekte/koeln/> (Stand 01/2011).

⁶⁸ Vgl.: <http://www.globalpark.de/> und <http://www.unipark.info/> (Stand 01/2011).

⁶⁹ Bei dieser Zahl handelt es sich um registrierte Nutzerinnen und Nutzer des Kölner Bürgerhaushalts, die im Zuge der Registrierungsprozedur dem Bezug des Newsletters zugestimmt hatten.

⁷⁰ Als Grundgesamtheit verstehen wir hier sämtliche beteiligte Bürgerinnen und Bürger, die sich auf der Online-Plattform Bürgerhaushalt Köln registriert und der Zusendung des Newsletters zugestimmt haben. Eine Besonderheit des hier gewählten Vorgehens ist, dass sämtliche Mitglieder

bis zum Ende ausgefüllt. Dies entspricht einer Beendigungsquote von 76,3 %. Für eine Online-Umfrage ist das ein gutes Ergebnis. Weiter ist zu bemerken, dass sich die Abbrecher sehr gleichmäßig über den Fragebogen verteilen. Das Fehlen einer Häufung auf bestimmten Seiten des Fragebogens deutet darauf hin, dass der Fragebogen keine Fragen enthielt, die von einer größeren Gruppe als besonders problematisch wahrgenommen wurden und in größerem Umfang zum Abbruch führten. Die durchschnittliche Zeit für die Beantwortung des Fragebogens betrug etwas mehr als 13 Minuten und entsprach damit dem im Anschreiben angekündigten Zeitaufwand.

Beschreibung der Stichprobe

In diesem Abschnitt soll ein Überblick über die Merkmale der Stichprobe gegeben und deren Qualität beurteilt werden. Es gilt also abzuschätzen, inwieweit die erzielte Stichprobe ein Abbild der Beteiligten am Kölner Bürgerhaushalt darstellt und in welcher Richtung möglicherweise Verzerrungen vorliegen.

Geschlecht

Von den 729 Befragten gaben 575 ihr Geschlecht an. Männer sind in der Stichprobe mit 322 Personen (oder 56,0 % der Stichprobe), Frauen mit 253 Personen (oder 44,0 % der Stichprobe) vertreten. Diese Stichprobe kann nun in mehrerlei Hinsicht verglichen werden: Zum einen mit den Nutzerdaten der Bürgerbeteiligungsplattform. Hier kann genauer unterschieden werden zwischen der Gruppe der registrierten Nutzer, die einer Zusendung des Newsletters zugestimmt haben, der Gruppe der aktiven Nutzer und der Gruppe der vorschlagenden und kommentierenden Nutzer. Zum anderen kann ein Vergleich mit der Bevölkerungsstatistik der Stadt Köln gezogen werden.

	Benutzerbefragung	Registrierte Nutzer der Plattform	Aktive Nutzer der Plattform	Vorschlagende oder kommentierende Nutzer	Gesamtbevölkerung Köln
Männer	56,0 %	47,5 %	46,9 %	53,0 %	48,8 %
Frauen	44,0 %	52,5 %	53,1 %	47,0 %	51,3 %

Die oben stehende Tabelle zeigt, dass Männer in der Stichprobe leicht überrepräsentiert sind. Dies gilt sowohl (a) für die Gruppe der registrierten Nutzer, die der Zusendung des

der Grundgesamtheit aufgefordert wurden an der Umfrage teilzunehmen. Von der Anlage her handelt es sich also um eine Voll- (Porst 2000: 75) bzw. Totalerhebung (Häder 2006: 141).

⁷¹ Eine solche Ausschöpfungsquote liegt im Bereich der in der Methodenliteratur genannten Größenordnung. Siehe hierzu z.B. Maurer/Jandura 2009: 66.

Newsletters zugestimmt haben, als auch (b) für die Gruppe, für die das vorangegangene gilt und die sich entweder mit Vorschlägen, Kommentaren oder Voten am Bürgerhaushalt aktiv beteiligt haben, und (c) für die Gruppe, auf die die unter (a) genannten Bedingungen zutreffen und die sich mit Vorschlägen oder Kommentaren am Bürgerhaushalt beteiligt haben. Auch mit Blick auf die Kölner Gesamtbevölkerung liegen eine Überrepräsentierung von Männern und eine Unterrepräsentierung von Frauen vor. Diese leichte Verzerrung zugunsten der Männer ist aber der Selektivität der Umfrage und nicht der Selektivität des Kölner Bürgerhaushalts geschuldet.

Alter

Die Altersverteilung in der Stichprobe ist der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Altersgruppen	Benutzerbefragung	Kölner Gesamtbevölkerung
bis 18	13,0%	15,4%
18–35	31,4%	25,0%
36–50	38,0%	25,1%
51–65	15,9%	16,8%
66–80	1,7%	13,5%
>81	0	4,1%
Gesamt	100%	100%

Der Vergleich mit der Kölner Gesamtbevölkerung zeigt eine leichte Unterrepräsentierung der nicht volljährigen Bevölkerungsgruppe sowie eine deutliche Unterrepräsentierung der Gruppe der 66- bis 80-Jährigen und der Gruppe der über 81-Jährigen. Eine genauere Inspektion der Daten zeigt, dass die Bevölkerungsgruppen mit zunehmendem Alter in geringerem Maße in der Stichprobe vertreten sind. Deutlich überrepräsentiert sind dagegen die als internet-affin geltenden Altersgruppen der 18- bis 35- und der 36- bis 50-Jährigen. Leider kann an dieser Stelle kein Vergleich mit den Nutzerdaten der Online-Plattform erfolgen, da die Daten aufgrund eines softwaretechnischen Fehlers nicht aufgezeichnet wurden. Die starken Unterschiede zwischen der Kölner Gesamtbevölkerung und den Stichprobe lassen allerdings vermuten, dass diese Unterschiede nicht nur durch die Selektivität der Umfrage, sondern auch durch die Selektivität des Online-Beteiligungsverfahrens selbst zustande gekommen sind. Ob und wenn ja, in welchem Umfang diese Vermutung zutrifft, kann wegen des Fehlens der Benutzerdaten allerdings nicht entschieden werden.

Familienstand

Der Familienstand innerhalb der Stichprobe und die entsprechenden Vergleichszahlen aus der Bevölkerungsstatistik der Stadt Köln sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Familienstand	Benutzerbefragung	Kölner Gesamtbevölkerung
ledig	27,2 %	45,5 %
verheiratet	59,2 %	40,9 %
verwitwet	2,6 %	6,1 %
geschieden	9,5 %	7,4 %
Eingetragene Lebens- gemeinschaft ohne auf- gelöste Lebenspartner- schaft	1,7 %	0,2 %
Gesamt	100 %	100 %

Da die Online-Plattform den Familienstand nicht miterfasst hat, ist hier nur ein Vergleich mit der Kölner Gesamtbevölkerung möglich. Dieser zeigt, dass verheiratete Personen überrepräsentiert sind und ledige und verwitwete Personen unterrepräsentiert. Die Unterrepräsentierung der letztgenannten Gruppe dürfte ein abgeleiteter Effekt vom Alter sein, da in älteren Bevölkerungsgruppen der Anteil verwitweter Personen höher ist. Auch hier ist wiederum zu vermuten, dass die unterschiedliche Repräsentierung von Bevölkerungsgruppen mit den genannten Familienständen nicht nur durch die Befragung zustande gekommen ist, sondern ihre Ursache auch in einem unterschiedlich hohen Maß an Beteiligung der Gruppen mit verschiedenem Familienstand hat. Inwieweit diese Vermutung zutrifft, lässt sich auf Basis der vorliegenden Daten jedoch nicht entscheiden und würde einen Vergleich mit der Verteilung des Familienstands in der Gesamtheit der beteiligten Bürgerinnen und Bürger erfordern.

Schulbildung

Aufgrund der unterschiedlichen Kategorien hinsichtlich des Schulabschlusses bei der Online-Plattform einerseits und einer Benutzerbefragung sowie der vorliegenden Daten zur Kölner Stadtbevölkerung andererseits findet ein zweistufiger Vergleich statt. Zunächst werden die stadtstatistischen Daten mit denen der Befragung gegenübergestellt. Danach werden die Benutzerdaten der Plattform mit denen der Benutzerbefragung verglichen. Aufgrund der voneinander abweichenden Kategorien, auf denen die Bildungsabschlüsse erfasst wurden, mussten die folgenden Umgruppierungen vorgenommen werden: Bei den stadtstatistischen Daten wurden die Kategorien „Abschluss nach höchstens 7 Jahren Schulbesuch“ und ‚ohne Angabe‘ aus dem Vergleich ausgeschlossen. Bei den Teilnehmerdaten der Online-Plattform Köln wurden die Kategorien „Hochschule“, „Fachhochschule“ und „Gymnasium“ zur Kategorien „Fachhochschul- oder Hochschulreife“ zusammengefasst und der „Abschluss der

polytechnischen Oberschule“ nicht weiter in der Auswertung berücksichtigt.⁷² Die folgende Tabelle fasst die Verteilung der Variable Bildung zusammen

Schulabschluss	Bevölkerung der Stadt Köln	Online-Plattform BHH	Umfrage unter den Beteiligten
Haupt- und Volksschulabschluss	32,0 %	5,2 %	5,4 %
Realschulabschluss	18,4 %	14,0 %	14,6 %
Hochschul- oder Fachhochschulreife	43,5 %	77,8 %	78,1 %
(noch) ohne Abschluss	6,1 %	3,0 %	2,0 %
Gesamt	100 %	100 %	100 %

Aufgrund der unterschiedlichen Kategorisierung sind diese Zahlen nicht direkt mit denen der Kölner Stadtbevölkerung vergleichbar. Gleichwohl lassen sich wegen der zum Teil recht deutlich ausfallenden Abweichungen Aussagen hinsichtlich der Repräsentation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen treffen. Deutlich überrepräsentiert unter den Befragten sind Personen, die über eine (Fach-)Hochschulreife verfügen. Der Anteil in der Kölner Gesamtbevölkerung liegt bei 42,6 %. Leicht unterrepräsentiert sind Personen mit Realschulabschluss, dem Anteil von 14,6 % in der Stichprobe steht ein Anteil von 18,0 % in der Gesamtbevölkerung gegenüber. Stark unterrepräsentiert sind Absolventinnen und Absolventen der Haupt- und Volksschule: Während der Anteil an der Kölner Gesamtbevölkerung bei 31,4 % liegt gaben nur 5,4 % der Befragten diesen Bildungsabschluss an.

Vergleicht man nun die Verteilung der Bildungsabschlüsse in der Benutzerbefragung mit den Teilnehmerdaten der Online-Plattform des Kölner Bürgerhaushalts, kommt man zu folgendem Ergebnis: Bei der Variable Bildungsstand repräsentiert die Benutzerbefragung recht gut die Verteilung in der Gruppe der registrierten Nutzer. Abgesehen von der gruppierten Variable „(bislang) kein Abschluss“ im Bereich von einem Prozent, ist die Verteilung auf die anderen Kategorien nahezu identisch. Die sehr deutliche Verzerrung des Bildungsstands innerhalb der Stichprobe im Vergleich zu der Kölner Gesamtbevölkerung ist demnach der unterschiedlichen Beteiligung der Personengruppen mit verschiedenen Bildungsabschlüssen dieser Gruppen am Bürgerhaushalt geschuldet und nicht etwa der Selektivität der Befragung. Die in der Befragung zum Ausdruck gebrachten Bewertungen des Bürgerhaushalts geben daher nicht die Meinungen der Bevölkerung insgesamt wieder, sondern in der Tendenz die der gut repräsentierten Gruppen mit höheren formalen Bildungsabschlüssen.

⁷² Die nicht berücksichtigten Kategorien sind gering besetzt, so dass sich für die Auswertung daraus nur kleine Verzerrungen ergeben.

Art und Umfang der Beteiligung in der Stichprobe

In einem letzten Schritt soll verglichen werden, wie gut die Stichprobe Personengruppen repräsentiert, die in unterschiedlicher Intensität am Bürgerhaushalt beteiligt sind. Zu diesem Zweck werden für die drei unterschiedlichen Formen der Beteiligung (a) Abgabe von Vorschlägen, (b) Formulierung von Kommentaren und (c) Bewertung von Vorschlägen die gruppierte Häufigkeitsverteilung der Online-Plattform mit der der Befragung verglichen.

Abgabe von Vorschlägen

Häufigkeit der Beteiligung	Benutzerbefragung	Online-Plattform BHH
keinen Vorschlag	47,1 %	93,5 %
einen Vorschlag	31,6 %	4,6 %
2–5 Vorschläge	19,2 %	1,8 %
6–10 Vorschläge	1,5 %	0,1 %
mehr als 10 Vorschläge	0,6 %	>0,1 %
Gesamt	100 %	100 %

Der Vergleich der Verteilung der Vorschlagsaktivitäten zwischen der Benutzerbefragung und der Online-Plattform zeigt, dass in der Stichprobe aktive Personen generell überrepräsentiert sind. Dies gilt für sämtliche Niveaus der Beteiligungsaktivität – also sowohl für Personen, die nur einen Vorschlag abgegeben haben, als auch für solche, die zwischen 6 und 10 oder gar mehr als 10 Vorschläge abgegeben haben. Entsprechend unterrepräsentiert sind Personen, die sich nicht mit einem Vorschlag am Bürgerhaushalt beteiligt haben. Der Verlauf der Verteilung ist allerdings in beiden Gruppen identisch: Die Gruppengröße nimmt von niedriger zu hoher Beteiligungshäufigkeit hin ab.

Formulierung von Kommentaren

Häufigkeit der Beteiligung	Benutzerbefragung	Online-Plattform BHH
kein Kommentar	40,3 %	85,0 %
ein Kommentar	20,6 %	10,0 %
2–5 Kommentare	26,6 %	3,6 %
6–10 Kommentare	7,6 %	0,9 %
mehr als 10 Kommentare	4,9 %	0,5 %
Gesamt	100 %	100 %

Bei der Beteiligungsform „Formulierung von Kommentaren“ wiederholt sich das oben bereits beschriebene Bild. In der Stichprobe unterrepräsentiert sind Personen, die sich nicht beteiligt haben, überrepräsentiert sämtliche Personengruppen, die sich beteiligt haben. Der Verlauf

der Verteilung ist hier nicht identisch: Die Gruppengröße nimmt in der Stichprobe erst bei hoher Beteiligungsintensität (6–10 Kommentare und mehr) ab, obwohl es die Benutzerdaten der Online-Plattform des Bürgerhaushalts nahe gelegt hätte, dass die Gruppengröße generell in Richtung höherer Beteiligungsintensität hin abnimmt.

Beteiligung an Abstimmungen

Anzahl Abstimmungen	Benutzerbefragung	Online-Plattform BHH
keine Abstimmung	9,6%	9,1%
eine Abstimmung	16,3%	52,3%
2–10 Abstimmungen	51,2%	32,2%
11–50 Abstimmungen	19,5%	5,8%
51–100 Abstimmungen	2,7%	0,4%
mehr als 100 Abstimmungen	0,7%	0,2%
Gesamt	100%	100%

Die Verteilung der Aktivitäten bei der Beteiligung von Abstimmungen folgt in der Benutzerbefragung und auf der Online-Plattform demselben Muster, wenngleich die Aktivitäten bei der Benutzerbefragung höher sind als in der Grundgesamtheit: Die Verteilung steigt bei der Benutzerbefragung bis zur Kategorie „2–10 Abstimmungen“ an und fällt danach ab, während bei der in der Grundgesamtheit registrierten Nutzer das Maximum bereits bei „eine Abstimmung“ liegt.

Einschätzung der Qualität der Stichprobe

Die im Zusammenhang mit dieser Evaluation unternommene Benutzerbefragung richtete sich an sämtliche Bürgerinnen und Bürger, die am Bürgerhaushalt Köln teilgenommen haben und durch den Newsletter über die Umfrage informiert wurden. Zwar zielt eine solche Befragung in der Tendenz auf die Erhebung der Grundgesamtheit (indem sämtliche Personen der Grundgesamtheit zur Teilnahme eingeladen werden), durch die gewählte Form der Befragung war jedoch von vornherein absehbar, dass nur ein kleiner Teil der Grundgesamtheit an der Umfrage teilnehmen werde und das sie nicht zu einem repräsentativen Abbild der Grundgesamtheit führen würde. Die bei Online-Umfragen erzielte geringe Ausschöpfungsquote ist nicht per se problematisch, sondern nur, weil sie in aller Regeln mit systematischen Verzerrungen verbunden sind (Baur/Florian 2009: 119). Im Fall der vorliegenden Stichprobe muss daher gesagt werden, dass die nachfolgenden Ergebnisse eher vorsichtig interpretiert werden sollten. Sie sind nicht repräsentativ⁷³ und geben in der Tendenz stärker die Meinungen von Männern als die von Frauen wieder. Zudem werden die Einschätzungen von aktiveren Teilnehmern über-, die von eher gering Beteiligten unterbetont. Diese Einschränkung

⁷³ Aus diesem Grund verbietet sich auch der Einsatz von schließenden statistischen Verfahren, die allesamt eine Repräsentativität der Stichprobe voraussetzen.

vorangestellt, können aus den Ergebnissen allerdings deutliche Meinungstendenzen der Beteiligten über den Kölner Bürgerhaushalt abgelesen werden.

4.1.3 Motive der Teilnehmer

In diesem Abschnitt wird die Frage beantwortet, aus welcher Motivation heraus sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Vorschlägen, Kommentaren und Bewertungen am Kölner Bürgerhaushalt beteiligen. Im Fragebogen wurden die folgenden Motive erhoben: „Berufliches Interesse“, „spezifisches Interesse an einem Problem, das gelöst werden soll“, ein allgemeines Motiv, das eine Identifikation mit der Stadt Köln zum Ausdruck bringt („das Bedürfnis, die Zukunft der Stadt Köln mitzugestalten“), ein allgemeines thematisches Motiv („generelles Interesse an Umweltpolitik, Bildungs- oder Schulpolitik“), sowie das ‚egoistischen‘ Motiv („Verbesserung der eigenen Situation/Situation von Angehörigen“). Diese Motive wurden für alle drei Formen von Beteiligung (Abgabe von Vorschlägen, Kommentierung von Vorschlägen und Bewertung von Vorschlägen) erfragt. Hinsichtlich der Kommentarfunktion und der Abstimmungsfunktion wurden diese Motive noch ergänzt durch ein demokratisches Motiv („Einen Beitrag zur Meinungsbildung zu leisten“ bzw. „Einen Beitrag zur Entscheidungsfindung zu leisten“).

	Berufliches Interesse	Bedürfnis, die Zukunft der Stadt Köln mitzugestalten	Interesse an einem spezifischen Problem	Generelles Interesse an Umwelt- bzw. Bildungs- und Schulpolitik	Verbesserung der eigenen Situation/der Situation von Angehörigen	Einen Beitrag zur Meinungsbildung zu leisten	Einen Beitrag zur Entscheidungsfindung zu leisten
Abgabe von Vorschlägen							
Mittelwert	3,51	1,60	1,38	1,70	2,77	Nicht erfragt	Nicht erfragt
Standardabweichung	1,545	0,796	0,665	0,830	1,438		
Schreiben von Kommentaren							
Mittelwert	3,68	1,73	1,51	1,89	2,77	1,68	Nicht erfragt
Standardabweichung	1,463	0,843	0,759	0,976	1,464	0,853	
Bewertung von Vorschlägen							
Mittelwert	3,65	1,68	1,44	1,77	2,63	Nicht erfragt	1,70
Standardabweichung	1,495	0,827	0,715	0,905	1,452		0,888

Empirische Ergebnisse

Zunächst fällt auf, dass für die meisten Befragten ein Bündel aus mehreren Faktoren für die Entscheidung leitend ist, sich in der einen oder anderen Form am Bürgerhaushalt Köln zu beteiligen. Dem Motiv „Interesse an einem spezifischen Problem, das gelöst werden soll“ stimmten 94,5 % der Befragten „vollständig“ oder „überwiegend“ bei der Abgabe von Vorschlägen zu; bei der Nutzung der Kommentarfunktion waren es 91,6 % und bei Bewertungen 93,6 %. An zweiter Stelle folgt „das Bedürfnis, die Zukunft der Stadt Köln mitzugestalten“ mit 88,2 % (Abgabe von Vorschlägen), 85,8 % (Kommentare) beziehungsweise 85,9 % (Bewertung). „Einen Beitrag zur Meinungsbildung zu leisten“ mit 86,7 % „vollständiger“ oder „überwiegender“ Zustimmung (Kommentare) bzw. „Einen Beitrag zur Entscheidungsfindung zu leisten“ mit 86,8 % sind ebenso von großer Bedeutung wie das generelle Interesse an der Umwelt- bzw. Schul- und Bildungspolitik. Hier zeigen die Antworten 83,8 % (Vorschläge), 77,3 % (Kommentare) und 81,2 % (Bewertung) „vollständiges“ oder „überwiegendes“ Zutreffen dieses Motivs.

Das Motiv „Berufliches Interesse“ ist dagegen von nachgeordneter Bedeutung. 26,7 % der Befragten gaben an, das Motiv trifft „vollständig“ oder „überwiegend“ zu, beim Schreiben von Kommentaren waren es nur 23,9 % und bei der Abstimmung 24,6 %. Überraschend fällt das Antwortverhalten in Bezug auf das ‚egoistische‘ Motiv „Verbesserung der eigenen Situation/der Situation von Angehörigen“ aus. Im Vergleich zu den anderen Motiven trifft es für nur 43,8 % bei der Abgabe von Vorschlägen „vollständig“ oder „überwiegend“ zu, beim Schreiben von Kommentaren für 48,5 % und bei der Bewertung von Vorschlägen für 52,3 % der Befragten. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Motive durch die Selbstauskunft der Beteiligten erhoben wurden. Im Unterschied zu den anderen Motiven mag das ‚egoistische Motiv‘ auf die Befragten weniger legitim gewirkt haben als die anderen, so dass die Zustimmungsnähe geringer ausgefallen ist. Ob diese Vermutung zutrifft und in welchem Umfang ein solcher Einfluss wirkt, kann auf der Basis der vorliegenden Daten nicht entschieden werden.

Stabilität der Motive

Um zu überprüfen, inwieweit die Motive über die drei Formen von Beteiligung hinweg stabil sind, wurden für sämtliche Motive über alle drei Formen hinweg in einem ersten Schritt die Stärke der Zusammenhänge ermittelt. Zwischen den demokratischen Motiven zeigt sich ein schwacher bis mittlerer Zusammenhang zwischen den Beteiligungsformen (Kendall Tau-b 0,302), in Bezug auf das Motiv „Bedürfnis, die Zukunft der Stadt Köln mitzugestalten“ ein mittlerer bis starker Zusammenhang (Kendall Tau-b zwischen 0,481 und 0,691). Ein starker Zusammenhang besteht bei dem generellen „Interesse an Umwelt-, Bildungs- oder Schulpolitik“ (Kendall Tau-b zwischen 0,622 und 0,693), während die stärksten Zusammenhänge beim ‚egoistischen‘ Motiv „Verbesserung der eigenen Situation/der Situation von Angehörigen“ (Kendall Tau-b zwischen 0,695 und 0,804) zu finden ist. Um herauszufinden, ob über die Beteiligungsformen hinweg ein generalisiertes Motiv wirksam ist oder die Wirkung des

Motivs in Bezug auf die einzelnen Formen der Beteiligung spezifisch ist, wurde für jedes Motiv eine Faktorenanalyse durchgeführt (Hauptachsenanalyse, varimax-rotiert).

- *Berufliches Interesse*: Aus den drei Items, die die Rolle des Motivs „Berufliches Interesse“ im Zusammenhang mit (1) der Abgabe, (2) der Kommentierung und (3) der Bewertung von Vorschlägen erfragen, konnte ein Faktor extrahiert werden (85,05 % Varianzaufklärung), auf den die einzelnen Items sehr gut laden (Faktorladungen zwischen 0,882 und 0,979).
- *Interesse an einem spezifischen Problem, das gelöst werden soll*: Auch hier konnte ein Faktor extrahiert werden, der allerdings nur 53,36 % Varianzaufklärung leistet. Die Faktorladungen liegen zwischen 0,446 und 0,720.
- *Generelles Interesse an Umweltpolitik, Bildungs- und Schulpolitik*: Auch hier konnte ein Faktor extrahiert werden, der 79,05 % der Varianz aufklärt. Die drei Items laden mit 0,824, 0,752 und 0,923 sehr gut auf diesen Faktor.
- *Bedürfnis, die Zukunft der Stadt Köln mitzugestalten*: Es konnte ein Faktor extrahiert werden, der 72,25 % Varianzaufklärung leistet. Die Items laden mit 0,573, 0,760 und 0,976 sehr gut auf diesen Faktor.
- *Verbesserung der eigenen Situation/der Situation von Angehörigen*: Hier konnte ein Faktor extrahiert werden, der mit 88,96 % Varianzaufklärung das beste Ergebnis der Faktorenanalysen liefert. Die einzelnen Items laden mit 0,847, 0,947 und nochmals 0,947 sehr hoch auf diesen Faktor.
- *Demokratisches Motiv*: Auch mit den beiden Items „einen Beitrag zur Meinungsbildung zu leisten“ und „einen Betrag zur Entscheidungsfindung zu leisten“ wurde eine Faktorenanalyse durchgeführt. Das Ergebnis kann hier allerdings nicht vollständig überzeugen. Der extrahierte Faktor leistet 60,03 % Varianzaufklärung, die Items laden auf den Faktor eher mäßig mit jeweils 0,447.

Interpretation der Ergebnisse

Die Faktorenanalysen zeigen, dass die Motive „Verbesserung der eigenen Situation/der Situation von Angehörigen“, „Berufliches Interesse“, „Generelles Interesse an Umwelt-, Bildungs- und Schulpolitik“ und „Bedürfnis, die Zukunft der Stadt Köln mitzugestalten“ über die verschiedenen Formen der Beteiligung hinweg stabil sind. Liegt dieses Motiv also bei einer Form von Beteiligung vor, ist es mit hoher Wahrscheinlichkeit auch bei anderen Formen der Beteiligung wirksam. Anders stellt sich dies in Bezug auf das Motiv „Interesse an einem spezifischen Problem, das gelöst werden soll“ und den demokratischen Motiven dar. Diese sind spezifisch. Damit ist gemeint, dass die Motive in Bezug auf die drei Beteiligungsformen vergleichsweise unabhängig sind und variieren.

4.1.4 Bewertung des Kölner Bürgerhaushalts durch die beteiligten Bürgerinnen und Bürger

Die Bewertungsfragen der Umfragen unter den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern beziehen sich auf einen breiten Bereich. Im Einzelnen umfasst er die folgenden Aspekte:

- g) die Abgabe von Vorschlägen,
- h) die Kommentierung von Vorschlägen,
- i) die Bewertung von Vorschlägen,
- j) die Rolle der Redaktion,
- k) die Rolle der Moderation,
- l) die Gestaltung der Plattform,
- m) die Umsetzung der Ergebnisse,
- n) die Gesamteinschätzung des Bürgerhaushalts.

Die folgende Auswertung der Bewertung des Bürgerhaushalts durch die beteiligten Bürgerinnen und Bürger gliedert sich anhand dieser acht Aspekte.

a) Abgabe von Vorschlägen

Quantitative Ergebnisse

Die auf der Online-Plattform des Kölner Bürgerhaushalts bereitgestellten Möglichkeiten zur Abgabe von Vorschlägen werden von dem weit überwiegenden Teil der Befragten recht positiv eingeschätzt. Die Frage „Sind die Möglichkeiten der Online-Plattform ausreichend, um Ihre Vorschläge angemessen zu formulieren?“ beantworteten 28,0 % mit „vollkommen ausreichend“, weitere 59,2 % mit „im Großen und Ganzen“ gut und nur 8,6 % mit „mittelmäßig“. Eine kleine Minderheit hält die Möglichkeit für „lückenhaft“ (1,8 %) oder „ungenügend“ (2,4 %). Auf einer Notenskala von 1 bis 5 wird die Möglichkeit der Abgabe von Vorschlägen durchschnittlich mit 1,9 bewertet.

Mit einer zweiten Frage wurde erhoben, wie stark die Teilnehmungsplattform Kölner Bürgerhaushalt dazu auffordert, Vorschläge abzugeben. Der Aussage „Ich fühle mich durch die Online-Plattform Kölner Bürgerhaushalt stark aufgefordert, selbst Vorschläge abzugeben“ stimmten 14,8 % „vollständig“ und 31,9 % „überwiegend“ zu. 33,9 % antworteten unentschieden mit „teils/teils“, 13,8 % mit „trifft überwiegend nicht zu“ und 5,9 % „trifft gar nicht zu“. Der Durchschnitt liegt hier bei 2,64.

Bezüglich der Abgabe von Vorschlägen interessiert, wie vorhandene Vorschläge auf die Formulierung weiterer Vorschläge wirken. Der Aussage „Die bereits abgegebenen Vorschläge regen mich zur Formulierung von eigenen Vorschlägen an“ stimmten 9,2 % „vollständig“ und 28,3 % „überwiegend“ zu. 29,5 % antworteten „teils/teils“, für 21,1 % traf die Aussage „überwiegend“ und für 6,2 % „gar nicht“ zu. Das arithmetische Mittel liegt bei 2,87. In

Bezug auf dieses Ergebnis kann vermutet werden, dass bereits abgegebene Vorschläge in zweierlei Hinsicht wirken können: Zum einen ist es denkbar, dass diese als Ideenlieferant fungieren und die Befragten durch bereits abgegebene Vorschläge auf ähnliche, abgewandelte oder auch völlig neue Ideen kommen. Zum anderen ist es möglich, dass bei der Durchsicht bereits abgegebener Vorschläge die Beteiligten feststellen, dass ihre Ideen bereits in Vorschläge umgesetzt wurden und dies beteiligungshemmend wirkt.

Bei der Abgabe von Vorschlägen ist es von Bedeutung, zu überprüfen, ob ein entsprechender Vorschlag schon abgegeben wurde, um die Abgabe eines doppelten Vorschlags zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund wollten wir von den Befragten wissen, inwieweit sie sich in der Vorschlagsammlung orientieren können. Für 17,0 % traf die Aussage „In der Vorschlagsammlung des Kölner Bürgerhaushalts finde ich mich gut zurecht“ „vollständig“ zu, für weitere 41,9 % „überwiegend“. 28,4 % gaben „teils/teils“ an, für 10,4 % traf dies „überwiegend nicht“ und für 2,2 % „gar nicht“ zu. Der Mittelwert auf einer Skala von 1 bis 5 liegt hier bei 2,39.

Offene Antworten

Insgesamt bewerten viele Teile der Befragten die Möglichkeit, Vorschläge abzugeben, positiv. Um die Frage zu beantworten, an welchen Stellen hinsichtlich der Abgabe von Vorschlägen dennoch Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, wurde die offene Frage „Wo sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten bei der Funktion ‚Abgabe von Vorschlägen?‘“ in den Fragebogen aufgenommen. Die offenen Antworten zur Abgabe von Vorschlägen kreisen um sich wiederholende, klar identifizierbare Schwerpunkte.

Ähnliche Vorschläge (25 Nennungen)

In einer großen Anzahl von offenen Antworten – insgesamt sind es 25 – werden doppelte oder ähnliche Vorschläge angesprochen. Als problematisch werden Doppelungen in zweierlei Hinsicht wahrgenommen: Erstens wird beklagt, dass unter der großen Anzahl von Vorschlägen die Übersichtlichkeit der Vorschlagsammlung leide. Der zweite Aspekt bezieht sich auf Anschlussprobleme, die bei der Bewertung von Vorschlägen auftreten. Daher wird er weiter unten im Zusammenhang mit dieser Funktion unter 3.3.2 ausführlicher diskutiert.

Das Entstehen von Doppelungen hat aus Sicht der Befragten die folgenden Ursachen: Erstens wird bemerkt, die Suche nach Vorschlägen sei „schwierig und unübersichtlich“ (B 929) oder „nicht gut genug sortiert/strukturiert“ (B 743), so dass bereits abgegebene Vorschläge nicht aufgefunden werden. Eine zweite Ursache wird darin gesehen, dass die Vorschläge häufig nicht hinreichend allgemein gehalten seien, sondern zu stark auf lokale Gegebenheiten fokussierten. Daher würden ähnliche oder gleich lautende Vorschläge abgegeben, die sich aber auf andere lokale Umstände bezögen. Hier gibt B923 ein Beispiel: „Wieso sollen die Toiletten der einen Schule sanierungsbedürftiger sein als in einer anderen ebenso maroden?“

Zu diesem Punkt werden unterschiedliche Verbesserungen vorgeschlagen, die verschieden tief in den bisherigen Prozess der Vorschlagabgabe eingreifen. Der am wenigsten

weit reichende Vorschlag besteht darin, zukünftig noch stärker auf die Suchfunktion nach Stichworten hinzuweisen, ein weiterer in der Vereinfachung der Suchfunktion, so dass eine geringere Anzahl an Doppelungen entsteht. Ein zweiter Vorschlag bezieht sich auf den Umgang mit doppelten Vorschlägen. Ein Befragter schlägt eine Beibehaltung der Doppelungen vor, die unter einer Tag-Liste zusammengebracht werden sollten, ein anderer die Schaffung eines Vorschlag-Wizzards, der die Möglichkeit des Abgleichs mit vorhandenen Vorschlägen vorsieht. Weitreichende Kommentare beziehen sich auf die Zusammenfassung von Vorschlägen durch die Redaktion. Dies hätte allerdings eine Reihe von Implikationen: Erstens würde sich die Rolle der Redaktion hierdurch grundlegend verändern. Vor dem Hintergrund, dass die Eingriffe von Seiten der Redaktion (und eingeschränkt auch der Moderation) von den Teilnehmern sehr genau und zum Teil wohl auch mit einem gewissen Argwohn beobachtet werden, sind derartige Eingriffe besonders begründungsbedürftig. Sollte man sich zu einer solchen Veränderung entschließen, ist bei der Gestaltung des Verfahrens darauf zu achten, dass die Autoren des Vorschlags am Prozess beteiligt werden und Einfluss ausüben können. Dies würde allerdings die Anforderungen und den Aufwand für die Redaktionsarbeit in dieser Phase deutlich vergrößern.

Darstellung von Vorschlägen (14 Nennungen)

Das am zweithäufigsten in den offenen Antworten auftauchende Thema ist die Darstellung von Vorschlägen. Die Befragten sähen eine Verbesserung der Abgabe von Vorschlägen darin, wenn deren Darstellungsmöglichkeiten erweitert werden würde. Neben der graphischen Gestaltung des Textes werden hier Grafiken, Photos, Skizzen, Bilder, die Einbindung von Google-Maps oder allgemein Dateianhänge genannt, also die Einbindung von Medien vorgeschlagen, die den anderen Beteiligten bzw. auch der Verwaltung und den politischen Entscheidungsträgern weitere Informationen zu dem Vorschlag bereit stellen. Diese Vorschläge zeugen von einer hohen Motivation der Beteiligten und einem hohen Engagement für ihren jeweiligen Vorschlag. Bei der Entscheidung über die Umsetzung solcher graphischen Erweiterungen ist neben der Beachtung der technischen Anforderungen nach einer Plattformunabhängigkeit zu berücksichtigen, dass hierdurch keine Nachteile für Vorschläge entstehen, die ‚nur‘ in Text-Form dargeboten werden. Gerade die Einbindung von visuellen Komponenten könnte dazu führen, dass auf der Plattform eine Dynamik des ‚Wettrüstens‘ mit graphischen Mitteln um Aufmerksamkeit entsteht.

Kategorien von Vorschlägen (7 Nennungen)

Eine beachtenswerte Anzahl an Kommentaren bezieht sich auf die Kategorien, die zur Einordnung von Vorschlägen verwendet werden.⁷⁴ Sämtliche offene Antworten, die sich auf diesen Aspekt beziehen, zielen darauf, die Übersichtlichkeit der Vorschlagssammlung zu erhöhen. Dies soll realisiert werden durch die Schaffung eines breiter gefächerten Kategorienschemas. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Anzahl der Kategorien differieren die Vorschläge dabei etwas. Die große Herausforderung, hier eine Verbesserung

⁷⁴ Hier werden nur die Kategorien, nicht aber der Prozess der Kategorisierung (Zuordnung) diskutiert. Siehe hierzu weiter unten die Auswertung der offenen Antworten zur Redaktion.

herbeizuführen, dürfte darin liegen, im Zuge der Vorbereitung des Verfahrens und ohne die Kenntnis der im Verlauf des Prozesses eingehenden Vorschläge ein abgrenzungsstarkes Kategorienschema zu entwickeln, um größere Veränderungen der Zuordnung von Vorschlägen zu Kategorien im Verlauf des Verfahrens zu entgehen. Auf ein prinzipielles Problem solcher Kategorien wiesen zwei Befragte hin: Die Eindeutigkeit der Zuordnung. Wenn nun dem Vorschlag dieser beiden Befragten gefolgt wird, die Mehrfachzuordnung von Vorschlägen zuzulassen, kann der Übersichtsgewinn, den ein differenzierteres Kategorienschemata bietet, schnell zunichte gemacht werden.

b) Kommentierung von Vorschlägen

Quantitative Ergebnisse

Auch bezüglich der Kommentarfunktion wurden die Beteiligten zunächst gebeten, einige geschlossene Fragen zu beantworten. Die erste Frage bezieht sich dabei auf mögliche Hindernisse, die sich bei der Verwendung der Kommentarfunktion ergeben. Die Aussage „Die Bedienung der Kommentarfunktion fällt mir schwer“ (n=563) wurde vom weit überwiegenden Teil der Beteiligten „völlig“ (51,9 %) oder „überwiegend“ abgelehnt (29,1 %). Nur eine kleine Minderheit stimmte „vollständig“ (1,8 %) oder „überwiegend“ zu (5,5 %). In einer Schulnote (auf der Notenskala von 1 bis 5) ausgedrückt erhält die Bedienung der Kommentarfunktion mit einem Mittelwert von 1,77 eine (sehr) gute Note. Die Gestaltung der Kommentarfunktion kann daher als recht gelungen bezeichnet werden und stellt die Befragten offenbar vor keine großen Hindernisse.

Die zweite Frage bezieht sich auf die Rolle der Kommentare bei der anschließenden Bewertung von Vorschlägen. Mit ihr soll ermittelt werden, in welchem Umfang Kommentare bei der Bewertung von Vorschlägen berücksichtigt werden. Hier streuen die Antworten recht breit. Der Aussage „Vor der Abgabe einer Bewertung habe ich mir die Kommentare Anderer zum Vorschlag angesehen“ (n=567) stimmen 26,5 % „vollständig“ und 28,7 % „überwiegend“ zu. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten nehmen Kommentare auch mit Blick auf die Abstimmung als Informationsfunktion wahr. 21,9 % antworteten „teils/teils“ während für 9,3 % die Aussage „überwiegend nicht“, für 13,6 % „gar nicht“ zutrifft. Es zeigt sich also, dass sich eine nennenswerte Gruppe von Personen ohne oder mit nur geringer Kenntnis der Kommentare anderer Benutzer an der Bewertung beteiligt. Diese unterschiedliche starke Bezugnahme auf Kommentare kommt auch im Mittelwert von 2,55 und in einer vergleichsweise großen Standardabweichung von 1,34 zum Ausdruck.

Insgesamt vier Fragen beziehen sich auf die Beurteilung der Qualität der Kommentare anderer Beteiligter. Der Aussage „Die Kommentare Anderer sind hilfreich, um mir eine Meinung zu bilden“ (n=571) stimmten 10,3 % „vollständig“ und 27,5 % „überwiegend“ zu. Der größte Anteil der Antworten entfällt auf die Kategorie „teils/teils“ mit 38,4 %. 14,2 % entschieden sich für „trifft überwiegend nicht zu“ und 7,5 % für „trifft gar nicht zu“. Der Mittelwert liegt bei 2,85, die Standardabweichung bei 1,094. Was die generelle Einschätzung der Kommentare anderer Benutzer für die eigene Meinungsbildung angeht, wird ihnen von den Befragten eine mittlere Bedeutung zugewiesen.

Während die erste Frage auf die Erfassung der allgemeinen Meinung zu den Kommentaren anderer Nutzer zielt, erheben die anderen drei Items jeweils spezifische Aspekte. Hier wurden die Befragten gebeten auf einer 10-stufigen Skala zu schätzen, „Wie viel Prozent der Kommentare“ (a) „interessant“ und (b) „überflüssig“ sind, bzw. (c) „neue Perspektiven“ eröffnen. Die Antworten sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Wie viele Kommentare ...	0 %	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100 %
... sind interessant*	1,6	2,5	5,5	11,3	8,5	23,5	11,8	14,6	12,9	3,9	4,1
... sind überflüssig*	10,7	17,7	17,5	15,8	9,1	14,4	4,0	5,1	4,0	0,7	0,9
...eröffnen mir neue Perspektiven*	4,0	11,2	16,6	18,1	9,6	19,3	6,3	7,2	5,11	1,1	1,6

* Anteil der Befragten in Prozent

An diesen Ergebnissen hervorzuheben ist, dass durchschnittlich etwas mehr als die Hälfte (55,0 %) der Kommentare anderer Teilnehmer für interessant gehalten werden, durchschnittlich mehr als ein Drittel (38,8 %) der Kommentare neue Perspektiven eröffnen und damit aus der Sicht des jeweils Befragten innovativ sind und durchschnittlich weniger als ein Drittel (31,6 %) der Kommentare überflüssig sind. In Bezug auf die letzte Frage beachtenswert ist, dass lediglich 5,6 % der Befragten angeben, mehr als 70 % der Kommentare seien überflüssig. Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass die in der Kommentarfunktion realisierte Möglichkeit, Informationen und Meinungen an andere Teilnehmer zu kommunizieren, unter dem Gesichtspunkt der Meinungsbildung eine wichtige Funktion einnimmt. Sie sollte daher auf jeden Fall beibehalten werden, auch wenn sie bislang nicht direkt an den Bewertungsprozess gekoppelt ist.

Die letzte Frage zu den Kommentaren bezieht sich auf deren Anbindung an den Entscheidungsprozess. Die Fragen „Finden Sie es wünschenswert, wenn die Kommentare stärker als bisher im Verfahren berücksichtigt werden würden?“ (n=586) beantworten 13,7 % mit „unbedingt wünschenswert“, 29,4 % mit „eher wünschenswert“ und die größte Gruppe (37,5 %) mit „teils/teils“. Ablehnung formulierten 16,9 % mit „eher nicht wünschenswert“ und 2,6 % der Befragten mit „keinesfalls wünschenswert“. Der Mittelwert von 2,65 kann als Indiz für eine überwiegende Zufriedenheit mit der derzeitigen Rolle interpretiert werden mit leichter Tendenz zu einer stärkeren Berücksichtigung der Rolle von Kommentaren im Kölner Bürgerhaushalt.

Offene Antworten

Mit Blick auf die zweite Funktion der Online-Beteiligungsplattform – die Kommentierung von Vorschlägen – bietet es sich an, die offenen Antworten der Befragten in einer anderen Systematik darzustellen. Zunächst werden Bereiche, in denen nach Ansicht der Beteiligten

Verbesserungsbedarf besteht, zusammengefasst und bewertet. Anschließend gilt es, mögliche Lösungen zu diskutieren.

Probleme: Qualität der Kommentare (9 Nennungen), Unübersichtlichkeit (4 Nennungen), mehrfache Kommentare

Die offenen Antworten zur Kommentierungsfunktion von Vorschlägen kreisen um zwei Probleme, wobei das erste – die Qualität der Kommentare – deutlich häufiger thematisiert wird als das zweite – die Übersichtlichkeit der Kommentare. Die Kritik an der Qualität bezieht sich zum einen auf den sachlichen Gehalt. So werden Teile der Kommentare von mehreren Befragten als „Nicht sehr aussagekräftig und deshalb überflüssig“ (B 602), „neben inhaltlichen Schwächen auch von der Form inakzeptable“ (B 575) oder als „vollkommen am Thema vorbei“ (B 1203) charakterisiert. Diesen Antworten zufolge besteht ein gewisser Wunsch nach Versachlichung der Diskussion. Zum anderen wird bemerkt, dass es sich bei den Kommentaren zum Teil um Meinungen und Bewertungen handele. Dieser Kritik ist nur dann zuzustimmen, wenn Kommentare lediglich eine Meinung oder eine Haltung zum Ausdruck bringen, aber keine erläuternden oder erklärenden Komponenten enthalten. Eine Kritik, die bereits das Äußern von Meinungen problematisiert, geht aus Sicht der Evaluatoren am Bürgerhaushalt vorbei, da auch diese Komponente notwendig zum Prozess der politischen Willensbildung dazugehört.

Der zweite Kritikpunkt bezieht sich auf die Übersichtlichkeit der Kommentare zu den einzelnen Vorschlägen, die in einem Teil der offenen Antworten als verbesserungswürdig dargestellt wird. Als Ursache für die Unübersichtlichkeit wird neben der schieren Anzahl an Kommentaren auch der Umstand ausgemacht, dass viele Kommentatoren bereits in anderen Kommentaren vorgebrachte Argumente lediglich wiederholen. Hier kann von einem Zielkonflikt zwischen den Bedürfnissen der Meinungsäußerung und dem Informationsbedürfnis (über die Diskussionen des jeweils interessierenden Vorschlags auf dem Laufenden zu sein) gesprochen werden. Anders formuliert führt das Bedürfnis zur Meinungsäußerung bisweilen dazu, die Aufmerksamkeit der Beteiligten zu überfordern. Praktische Probleme dürften hier allerdings erst auftauchen, sofern die Anzahl an Kommentaren deutlich im zweistelligen Bereich liegt. Wie die Analyse der vorschlagsbezogenen Daten in Abschnitt 3.2 gezeigt hat, betrifft dieses Problem tatsächlich nur eine kleine Anzahl von Vorschlägen. Zieht man die Grenze hier bei 20 Kommentaren, ist nur bei 2,1 % der Vorschläge zu erwarten, dass die Übersichtlichkeit aufgrund der Anzahl an Kommentaren leidet.

Verbesserungsvorschlag: Striktere Moderation (13 Nennungen) und Zusammenfassung von Kommentaren (3 Nennungen)

Eine große Anzahl von offenen Antworten thematisiert im Zusammenhang mit der Qualität von Kommentaren die Rolle der Moderation. Interessant ist dabei, dass sich sämtliche Antworten eine stärker lenkende Moderation wünschen. Diese sollte dazu dienen, „tratschige Äußerungen“ (B 903) zu unterbinden, die „Spreu vom Weizen zu trennen“ (B 742), zu erreichen, „dass die Kommentare kurz und zielgerichtet abgefasst werden“ (B 981), oder als

„Prüfungsinstrument“ (B 1375) fungieren. Am weitesten geht hier sicherlich der Vorschlag, doppelte oder ähnliche Vorschläge durch die Moderation zusammenfassen zu lassen.

Die Rolle der Moderation hier zu verstärken – und zwar unabhängig von dem jeweiligen Aspekt der Kommentierung, der gelenkt werden soll – meint, von außen direktiv auf die Diskussion einzuwirken. Dabei sollten zwei Gesichtspunkte berücksichtigt werden: Erstens bedarf die Lenkung von Außen besonderer Legitimation. Gerade bei einer Plattform, die für die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger konzipiert ist, ist damit zu rechnen, dass die Teilnehmer die Diskussion als ‚gelenkt‘ wahrnehmen. Dies könnte zu einer Verminderung der Akzeptanz des Ergebnisses und des Verfahrens selbst führen. Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Motivation der Teilnehmer. Die stärkere Lenkung der Moderation geht zwangsläufig mit dem Überarbeiten und Verkürzen von Beiträgen einher. Auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, deren Beiträge in dieser Weise bearbeitet werden, mag dies demotivierend wirken. Insbesondere sehr weit gehende Eingriffe wie das Zusammenfassen von Diskussionsbeiträgen müssten sich die Frage gefallen lassen, ob sie die Möglichkeit der Meinungsäußerung und die Zugänglichkeit von Information in ein gutes Gleichgewicht bringen oder ob solche Eingriffe nicht zu stark die Informationsfunktion im Auge haben. Vor dem Hintergrund, dass die Kommentare von den Befragten überwiegend als interessant und nur zu einem geringeren Teil als „überflüssig“ eingeschätzt werden, ist es der Auffassung der Evaluatoren entsprechend geboten, dass die Moderation im Zusammenhang mit der Kommentierung von Vorschlägen bei ihrem bisherigen Aufgabenverständnis bleibt: die Beschränkung auf die Pflege des Kommunikationsklimas und die Bereitstellung von Hintergrundinformationen.

Verbesserungsvorschlag: Ranking von Kommentaren (8 Nennungen)

Der zweite Vorschlag, der in Bezug auf die Qualität von Kommentaren häufig genannt wird, ist das Ranking von Kommentaren durch die Leser auf der Plattform selbst. Hier wird angeregt, die Qualität von Kommentaren durch die Beteiligten auf einer Skala zwischen 1 und 5 beurteilen zu lassen, so dass sich gute, informative oder wichtige Kommentare abheben, während wenig hilfreiche oder redundante Kommentare zurücktreten. Unterstützt werden könnte dies der Ansicht der Befragten zufolge durch eine Sortierung der Kommentare, so dass gut beurteilte Kommentare direkt unter dem Vorschlag auftauchen. Der Vorteil dieses Mittels ist, dass mit einem Auftreten der oben angesprochenen Probleme in Bezug auf die Außensteuerung nicht und mit dem Absinken der Motivation nur eingeschränkt zu rechnen ist. Das Ausgangsproblem der Steuerung knapper Aufmerksamkeit ohne Beschneidung der Möglichkeiten zur Meinungsäußerung im Fall von Vorschlägen, die intensiv diskutiert und kommentiert werden, sollte mit diesem Instrument hingegen sehr gut bewältigt werden können. Für eine Empfehlung sollte wiederum berücksichtigt werden, dass nur eine geringe Anzahl an Vorschlägen eine größere Anzahl an Kommentaren auf sich zieht.

Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Teilnehmern (8 Nennungen)

Im Zusammenhang mit dem diskursiven Element der Kommentare werden in den offenen Antworten weitere Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Teilnehmern ins Spiel gebracht, die eine Entlastung in Bezug auf das Problem der knappen Aufmerksamkeit bringen

könnte: die Einrichtung von Chat-Rooms (3 Nennungen) oder Foren (5 Nennungen), in denen ausführlicher über Vorschläge diskutiert werden kann. Dies könnte zu einer gewissen Entlastung der Kommentierungsfunktion führen, ist aber insgesamt als zweischneidig zu beurteilen. Denn: Sowohl Chats als auch Foren doppelten die Struktur, da sie ein zweites Kommunikationsangebot schaffen, in dem ein Austausch über Vorschläge stattfinden kann. Dies kann unter Umständen zu einer Verstreuung der Kommunikation über Vorschläge führen.

Beschränkung des Umfangs der Kommentierung (3 Nennungen)

Eine kleinere Anzahl an Befragten schlägt eine technische Beschränkung des Umfangs der Kommentare vor. Auch dieser Vorschlag zur Überarbeitung der Kommentierung hätte den Effekt, die Diskussion übersichtlicher zu gestalten, und würde je nach Restriktion zu einer kurzen Darstellung zwingen. Allerdings ist auch hier zu überlegen, wo ein gutes Gleichgewicht zwischen dem Bedürfnis nach übersichtlicher Information und Möglichkeit zur Meinungsäußerung liegt. Im Unterschied zu einer stark eingreifenden Moderation ist hier allerdings nicht mit den oben beschriebenen Problemen zu rechnen.

Auswertung der Kommentare (4 Nennungen)

Neben der recht deutlich hervortretenden Kritik an der Qualität von Kommentaren gibt es aber auch Antworten, die in den Kommentaren eine stärker im Prozess zu berücksichtigende Ressource sehen. Immerhin vier offene Antworten plädieren für eine Auswertung und stärkere Berücksichtigung der Kommentare durch die Entscheidungsträger. Eine Weitergabe und Auswertung der Kommentare könnte in der Tat eine Informationsfunktion für Politik und Verwaltung wahrnehmen, so dass sie über Gründe und Hintergründe eines Vorschlags besser ins Bild gesetzt werden.

c) Bewertung von Vorschlägen

Quantitative Ergebnisse

Mit drei geschlossenen Fragen wurde das Urteil der Befragten zum dritten Bestandteil des Kölner Bürgerhaushalts, der Bewertung von Vorschlägen, erhoben. Die erste Frage bezieht sich auf die wahrgenommene Fairness des Abstimmungsverfahrens. 9,6 % stimmten der Aussage „Die Abstimmung zur Ermittlung der besten Vorschläge ist ein faires Verfahren“ (n=550) „vollständig“ zu und 38,2 % der Befragten antworteten mit „trifft überwiegend zu“. Ein ebenfalls großer Anteil von 35,5 % entschied sich für „teils/teils“, 11,3 % antworteten mit „trifft überwiegend nicht zu“ und 5,5 % mit „trifft gar nicht zu“. Der Mittelwert von 2,65 macht deutlich, dass dem bisherigen Ranking-Verfahren überwiegend zugestimmt wird, es aber gleichzeitig auch Anlass zur Kritik gibt.

Die zweite Frage bezieht sich auf die Möglichkeit von Manipulationen bei der Abstimmung über Vorschläge. Die Frage „Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass es bei der Bewertung zu Manipulationen kommt“ (n=571) beantworteten 17,7 % mit „sehr wahrscheinlich“ und 34,5 % mit „wahrscheinlich“. Nahezu ebenso hoch ist der Anteil der

Befragten, der „weder wahrscheinlich noch unwahrscheinlich“ angab (35,2 %). Nur ein geringer Teil der Befragten hält das Auftreten von Manipulationen für „unwahrscheinlich“ (15,2 %) oder „sehr unwahrscheinlich“ (1,4 %). Der Mittelwert von 3,44 zeigt an, dass die Befragten in einem hohen Maße mit der Möglichkeit einer Manipulation während der Abstimmung rechnen. Was dies bedeutet und mit welcher Form von Manipulation hier gerechnet wird, wird weiter unten bei den offenen Antworten diskutiert.

Die letzte Bewertungsfrage hinsichtlich der Abstimmung misst den Grad der Zustimmung mit deren Ergebnis, der Rangfolge von Vorschlägen. Der Aussage „Die Vorschläge, die ich persönlich wichtig finde, nehmen in den Bestenlisten auch einen Platz weit oben in der Rangfolge ein“ (n=557) stimmten 10,6 % „vollständig“ und 28,0 % „überwiegend“ zu. 42,2 % antworteten „teils/teils“, für 13,3 % trifft die Aussage „überwiegend nicht“ und für 5,7 % „gar nicht zu“. Der Mittelwert von 2,76 zeigt ein mittleres Maß an Zustimmung zu der Rangfolge und die starke Besetzung des mittleren Werts „teils/teils“ deutet darauf hin, dass die Beteiligten nicht mit der Besetzung jedes einzelnen Rangs einverstanden sind, die Vorschläge, die ihnen jeweils wichtig sind, aber zum großen Teil auch mit dabei sind.

Offene Antworten

Auch in Bezug auf die Bewertung der Vorschläge wurden die Befragten aufgefordert, in Form eines frei zu formulierenden Textes Vorschläge zu machen, um das Bewertungsverfahren zu verbessern. Verglichen mit den anderen offenen Fragen überrascht bereits die Vielzahl der Antworten: Die Befragten formulierten hier 149 offene Antworten gegenüber 112 offenen Antworten bei der Kommentierung von Vorschlägen und 86 Antworten bei der Abgabe von Vorschlägen. Dieses Ergebnis deutet an, dass der Aspekt „Bewertung von Vorschlägen“ von den Teilnehmern als am verbesserungswürdigsten wahrgenommen wird.

Manipulation (23 Nennungen)

Die meisten Verbesserungsvorschläge betreffen die Möglichkeiten der Manipulation bzw. Maßnahmen, um Manipulationsversuchen zu begegnen. Dies mag zum Teil der Tatsache geschuldet sein, dass sich die vorangegangene Frage auf dieses Thema bezog und möglicherweise auf die offene Antwort ausgestrahlt hat. Dies kann allerdings nur zum Teil die hohe Präsenz des Themas erklären, denn die Befragten thematisieren hier wiederkehrend zwei Formen von Manipulation: Mehrfachabstimmung und das strategische Abgeben von negativen Stimmen.⁷⁵

Die Mehrfachabstimmung, also die mehrfache (positive oder negative) Bewertung eines Vorschlags wird sehr häufig thematisiert und es wird Abhilfe gefordert. B 552 formuliert beispielsweise: „Es muss sichergestellt sein, dass ein Absender bzw. Bewerter wirklich nur einmal abstimmt“ und B 805 schreibt sehr klar: „Wenn ich das Anmelde-Prozedere richtig verstanden habe, kann man sich mit unterschiedlichen email-Adressen mehrmals anmelden. Sollte das so sein, ist das natürlich schlecht!“ Die aus den Antworten sehr deutlich

⁷⁵ Die strategische Abgabe von negativen Stimmen wird weiter unten diskutiert.

sprechende Erwartung an ein faires Abstimmungsverfahren lautet: Pro Vorschlag „one (wo)man one vote“ und den Ausschluss der Möglichkeit einer mehrfachen Stimmenabgabe. In Bezug auf das Abstimmungsverfahren lässt sich von einer doppelten Anforderung sprechen: Auf der Ebene der Prozessregulation sollte verhindert werden, dass es zu Manipulationen kommt. Auf der legitimatorischen Ebene sollte das Verfahren von den Teilnehmern als gerecht wahrgenommen werden.

Umfang der Beteiligung (16 Nennungen)

In zahlreichen offenen Antworten wird der Umfang der Beteiligung thematisiert. Zwar haben sich mit 10.000 Bürgerinnen und Bürgern am Kölner Bürgerhaushalt im Vergleich zu ähnlichen Partizipationsverfahren viele Personen beteiligt. Der Umfang der Beteiligung wird dennoch als deutlich verbesserungsbedürftig wahrgenommen. Beispielhaft kommt dies in der Antwort von B1349 zum Ausdruck: „Ganz wichtig: Noch mehr Bürger zur Abgabe einer Bewertung zu motivieren!!!“ Der Umfang der Beteiligung wird gerade dadurch zum Problem, dass die Beteiligten über eine große Anzahl von Vorschlägen abstimmen. Der Umfang von 1.254 Vorschlägen, die in den diesjährigen Bürgerhaushalt eingebracht wurden, sorgt dafür, dass sich die Aufmerksamkeit und die Stimmabgabe auf die Vorschläge verteilen. Auch wenn die Teilnehmer sich an beliebig vielen Abstimmungen beteiligen können, führt dies – wie in Abschnitt 3.2 ausführlicher gezeigt – praktisch dazu, dass eine kleine Anzahl an Stimmen ausreicht, damit ein Vorschlag in die Bestenlisten gelangt.

Von den Befragten wird eine Vielzahl von Vorschlägen gemacht, um die Beteiligung am Bürgerhaushalt zu verbessern. Diese bleiben aber recht allgemein: Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit unter der Nutzung verschiedener Medien (Kinospots, Fernsehen, Radio), benutzerfreundlichere Gestaltung der Plattform, Ermöglichung des Zugangs auch ohne Netz und Computer und die Vereinfachung der Registrierung.

Doppelte Vorschläge (20 Nennungen)

Die Abgabe von doppelten Vorschlägen führt aus der Sicht der Teilnehmer nicht nur zu dem Problem einer unübersichtlichen Vorschlagsammlung, sondern birgt auch mit Blick auf die Bewertung Problempotential: Es wird befürchtet, dass ähnliche Vorschläge in Konkurrenz zueinander treten und dass das Potential an Stimmen für den entsprechenden Vorschlag nicht vollständig ausgeschöpft wird. Der hier vermutete Effekt wäre, dass eine Idee aufgrund der Aufspaltung der Stimmen auf zwei Vorschläge nicht in die Bestenlisten gelangt, dies aber bei einer Vereinigung der Stimmen auf einen Vorschlag passiert wäre. Der Befragte 991 formuliert das wie folgt: „Ähnlichkeiten ... vermeiden die sich gegenseitig die Stimmen abgraben“.

Partikulare Interessen (22 Nennungen)

Der Einfluss von organisierten partikularen Interessen wird von einer beachtlichen Anzahl an Befragten als kritisch bewertet und bisweilen in die Nähe einer Manipulation gerückt: „Manipulationen entsteht natürlich dadurch, dass sich Interessengruppen bilden und entsprechend starke Abstimmungsergebnisse zustande kommen.“ (B 1157) Eine solche Bewertung der

Durchsetzungsstrategien organisierter Gruppen wird nicht von allen Befragten geteilt. Aber auch in weniger stark ablehnenden Antworten kommt eine Unzufriedenheit mit dem Umfang des Einflusses organisierter Gruppen zum Ausdruck, wie in den folgenden Statements: „... ich weiß es nicht, aber so wie es jetzt ist, erscheinen mir manche Vorschläge etwa sehr weit gepuscht.“ (B 1116) und: „Momentan krankt das System an der geringen demokratischen Legitimation, da hier Freundeskreise und Partikularinteressen aufgrund der geringen Zahl von Teilnehmern leicht die Abstimmung beeinflussen können.“ (B 1026) Das Problem der partikularen Interessen wird von den Befragten nicht allein in der organisierten Einflussnahme gesehen, sondern in der Kombination von organisierter Einflussnahme, geringer Anzahl an Beteiligten und den Abstimmungsregeln. Wie im Abschnitt 3.2 bereits angemerkt, war die Schwelle, die ein Vorschlag beim Bürgerhaushalt 2010 nehmen musste, um in die Top 100 zu gelangen, in beiden Themenbereichen sehr niedrig.

Problemlösung: Bündelung von Vorschlägen?

Ein Vorschlag der Befragten, der auf die Lösung dieses Problems zielt, ist es, die Vorschläge durch die Redaktion bündeln zu lassen, so dass keine Vorschläge zur Abstimmung kommen, von denen jeweils eine organisierte Interessengruppe profitiert, sondern nur solche, die sich auf allgemeinere Problemlagen beziehen. Für eine derartige Bündelung werden verschiedene Argumente vorgebracht: Die Menge der Vorschläge wird reduziert, die Vorschlagsammlung selbst wird übersichtlicher. Auf jeden Vorschlag entfallen mehr Stimmen, so dass Manipulationen wie die doppelte Stimmabgabe weniger ins Gewicht fallen. Die Rolle von organisierten Interessen würde geschwächt werden, da sie quantitativ weniger ins Gewicht fallen und sich zudem nicht mehr für eine Beschaffung von individuellen Ressourcen einsetzen könnten, sondern nur noch für die Beschaffung von Ressourcen für sämtliche Betroffene der jeweiligen Problemlage. Zudem könnte hierdurch das von den Befragten wahrgenommene Problem der Zersplitterung von Stimmen im Fall von doppelten Vorschlägen gelöst werden.

Dieser Lösungsvorschlag hat allerdings auch einige unerwünschte Effekte: Erstens führt die Bündelung von Vorschlägen zu einer Verstärkung des Eingriffs der Redaktion, die nicht nur erhebliche Mehrarbeit während der Online-Phase mit sich bringen würde, sondern sich vor den Beteiligten zu legitimieren hätte und in der Tendenz als direktiv wahrgenommen werden könnte. Zweitens ist zu fragen, ob eine Zusammenführung von Vorschlägen gut praktikabel ist und was das Verfahren durch eine solche Zusammenführung verliert. Hier ist zu vermuten, dass die ‚Kosten‘ einer Zusammenführung von Vorschlägen im Verlust von Informationen darüber liegen, welche Probleme an welcher Stelle bestehen, wer betroffen ist und wie konkrete Lösungsmöglichkeiten aussehen könnten.

Regeln zur Erstellung der Bestenlisten (11 Nennungen)

Eine Anzahl offener Antworten bezieht sich auf die Regeln zur Ermittlung der Rangfolge der Vorschläge und zielt in unterschiedliche Richtungen. Allerdings lässt sich mit der Rolle negativer Voten ein thematischer Schwerpunkt ausmachen. Von sieben Befragten wird die Befürchtung geäußert, durch Contra-Stimmen könnte es zu einer strategischen Abwertung von Vorschlägen kommen, um den eigenen oder präferierten Vorschlag in die Bestenliste zu

bringen. So führt beispielsweise B941 aus: „ ... ich vermute, dass einige Teilnehmer denjenigen Vorschlägen, die einen höheren Rang als sie selber haben, eine Contra-Stimme geben, um selbst im Ranking nach oben zu kommen.“

Als Lösung wird von den Befragten vorgeschlagen, entweder die Contra-Stimmen abzuschaffen oder eine Begründungspflicht einzuführen. Beide Vorschläge haben offensichtliche Nachteile. Bei der Abschaffung von Contra-Stimmen wäre es nicht möglich, Ablehnung zum Ausdruck zu bringen. Hier sind negative Effekte bei der Erfassung des Stimmungsbildes bei den Vorschlägen zu erwarten, die sich auf konfliktreiche oder polarisierende Themen beziehen. Die Einführung einer Begründungspflicht setzt zwar die Schwelle für die Abgabe negativer Voten höher an und könnte eine massenhafte Abgabe solcher Voten möglicherweise verhindern, stellt vermutlich aber kein geeignetes Mittel dar, um das vermutete Problem strategischer negativer Voten gänzlich zu lösen. Bevor eine Veränderung der Abstimmungsmodalität geprüft wird, sollte berücksichtigt werden, dass die Auswertung der Verteilung der negativen Voten in Abschnitt 3.2 keine Hinweise auf eine umfangreichere strategische Anwendung von Contra-Stimmen zum Herausvoten konkurrierender Vorschläge aus den Bestenlisten zutage förderte.

Abschließend soll der sehr weitgehende Vorschlag erwähnt werden, ein Ranking von Vorschlägen nicht durch die Beteiligten selbst, sondern durch ein unabhängiges Bewertungsgremium vornehmen zu lassen. Dieser interessante Vorschlag würde einige der oben angesprochenen Probleme lösen und könnte bei entsprechender Ausgestaltung eine gewisse Legitimität beanspruchen. Nicht unterschätzt werden sollte allerdings der Aufwand, den eine gleichermaßen unabhängige wie informierte Bewertung für das Gremium bedeuten würde.

d) Bewertung der Redaktion

Quantitative Ergebnisse

Die Arbeit der Redaktion wurde von den Befragten durch drei Items bewertet. Das erste Item bezieht sich auf die Hauptaufgabe der Redaktion, die Einordnung von Vorschlägen in die Kategorien des Bürgerhaushalts. Der Aussage „Die Redaktion ordnet die Vorschläge zügig und nachvollziehbar ein“ (n=532) stimmten 16,5 % der Befragten „vollständig“ und 57,7 % „überwiegend“ zu. 21,4 % antworteten „teils/teils“, ablehnend verhielten sich mit „trifft überwiegend nicht zu“ und „trifft gar nicht zu“ lediglich 3,6 % bzw. 0,8 % der Befragten. Der Mittelwert von 2,14 und eine geringe Standardabweichung von 0,756 zeigen an, dass die Befragten mit der Einordnungsarbeit der Redaktion überwiegend zufrieden sind.

Mit dem zweiten Item wird erhoben, inwieweit die Arbeit der Redaktion als Steuerung des Geschehens wahrgenommen wird. Bezüglich der Aussage „Die Redaktion lenkt zu stark durch die Einordnung und Kommentierung von Vorschlägen“ (n=519) entschieden sich 2,5 % für „trifft vollständig zu“, 8,9 % für „trifft überwiegend zu“, 33,3 % für „teils/teils“, 45,3 % für „trifft überwiegend nicht zu“ und 10,0 % für „trifft gar nicht zu“. Die auf einer Skala von 1 bis 5 bei 2,49 liegende ‚Note‘ für diesen Aspekt der Redaktionsarbeit gibt eine überwiegend

positive Meinung der Befragten wieder, die zwar niedriger ist als der erreichte Wert bei der ersten Bewertungsfrage, aber noch im Bereich von ‚gut‘ liegt.

Mit der Aussage ‚Die fachlichen Erläuterungen seitens der Redaktion sind hilfreich‘ (n=522) wird die Zufriedenheit der Befragten mit den von der Redaktion zur Verfügung gestellten Informationen gemessen. 12,8 % stimmen der Aussage „vollständig“ und etwas mehr als die Hälfte (50,4 %) „überwiegend“ zu. 30,3 % entschieden sich für „teils/teils“ während mit 4,4 % für die Antwortmöglichkeit „trifft überwiegend nicht zu“ und 2,1 % „trifft gar nicht zu“ wiederum nur ein sehr kleiner Teil Kritik zum Ausdruck bringt. Die durchschnittliche ‚Note‘ liegt mit 2,33 wieder im Bereich von ‚gut‘.

Offene Antworten

Die Antworten auf die offene Frage, die sich auf die Verbesserungsmöglichkeiten der Arbeit der künftigen Redaktion beziehen, kreisen um klar identifizierbare und sich wiederholende Punkte. Die folgende Auswertung der Inhaltsanalyse ist nach absteigender Häufigkeit der thematisierten Aspekte geordnet.

Kategorisierung/Einordnung von Vorschlägen (15 Nennungen)

Eine wesentliche und sichtbare Aufgabe der Redaktion ist die Kategorisierung der Vorschläge des Bürgerhaushalts, also die Einordnung von Vorschlägen unter die Rubriken ‚Schule/Bildung‘, ‚Umweltschutz‘ und ‚Sonstiges‘. Es überrascht nicht, dass dieser Bereich derjenige ist, auf den sich die meisten Kritiken, Kommentare und Verbesserungsvorschläge beziehen. Die meisten Beiträge, die sich auf die Kategorisierung von Vorschlägen durch die Redaktion beziehen, kritisieren eine mangelnde Nachvollziehbarkeit der Zuordnungsentscheidung. So wird bemerkt, dass die Kriterien nicht konsequent gehandhabt wurden und die Vorschläge zum Teil zwischen den Kategorien mehrfach verschoben wurden. Der Befragte 1157 verweist auf ein grundlegendes Problem, dass bei der Zuordnung besteht: „Es gibt immer ein großes Umfeld zu einem Thema und damit Gründe warum ein Vorschlag nicht 100 prozentig in die Kategorie passt.“ (B1157)

Verbesserungsvorschläge in Bezug auf die Einordnung von Vorschlägen beziehen sich auch weniger auf die Zuordnungsarbeit als auf das zum Einsatz kommende Klassifikationschema: So werden feingliedrigere Rubriken vorgeschlagen und ein anderes Klassifikationschema ins Spiel gebracht: die Sortierung der Vorschläge nach Stadtteilen. Während der erstgenannte Vorschlag die Zuordnung in der Tendenz eher verkompliziert, ist die Zuordnung von Vorschlägen zu Stadtteilen vielleicht abgrenzungsstärker und bei der überwiegenden Zahl der Vorschläge eindeutiger. Allerdings hätte die ausschließliche Zuordnung zu Stadtteilen den Nachteil, dass sich der Bürgerhaushalt nicht mehr an bestimmten Themen orientiert. Weitere Verbesserungsvorschläge beziehen sich auf den Prozess der Zuordnung selbst. Es werden unterschiedliche Vorgehensweisen aufgeworfen, bei denen die Autoren und Kommentatoren des Vorschlags an der Einordnung des Zuordnungsprozesses mitwirken können – beispielsweise durch eine Selbstzuordnung des Vorschlags zu einer Kategorie durch den Autor. Hier ist allerdings zu vermuten, dass eine Korrektur solcher Selbstzuordnungen durch die Redaktion Problempotential birgt. Eine Korrektur müsste sehr gut

begründet und die Begründung offen gelegt werden, um das Entstehen von Unmut bei den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern zu verhindern.

Information (9 Nennungen)

Generell wird die Redaktion mit diesen 6 Verbesserungsvorschlägen aufgefordert, mehr Informationen zur Verfügung zu stellen und Hintergründe zu erläutern. Mehr Informationen werden in folgender Hinsicht gewünscht: zum einen über die Umsetzung des vorangegangenen Bürgerhaushalts, zum anderen über die jeweiligen Themen des Bürgerhaushalts selbst. Im Einzelnen wird hier die Vorstellung des Themas durch Vertreter der Redakteure und der Zahlen zu den zur Debatte stehenden Etattiteln genannt. Zu den offenen Antworten im Bereich von Information zählen auch drei Bemerkungen, in denen die Befragten einen Informationsbedarf hinsichtlich der Redaktionsarbeit artikulieren. Sie wünschen sich, stärker über die Gründe für die Eingriffe der Redaktion informiert zu werden.

e) Bewertung der Moderation

Quantitative Ergebnisse

Die Perspektive der Befragten auf die Arbeit der Moderation wurde mit vier Items erhoben. Die Aussage „Die Informationen der Moderation zum Verfahren, zur Bewertung und zur Umsetzung der Vorschläge helfen mir dabei, den Prozess zu verstehen“ (n=512) misst die Zufriedenheit mit den offerierten Informationen zum Verfahren. 17,8 % stimmen hier der Aussage „vollständig“ und 51,6 % „überwiegend“ zu. 24,2 % antworten „teils/teils“, während sich kritische Stimmen mit 4,9 % („trifft überwiegend nicht zu“) bzw. 1,6 % („trifft gar nicht zu“) bei weitem in der Minderheit befinden. Mit einem Mittelwert von 2,21 erreicht die Moderation ein gutes Ergebnis, das überwiegende Zufriedenheit mit den Informationen seitens der Moderation ausdrückt.

Die Beteiligten wurden durch ein zweites Item dazu aufgefordert, die von der Moderation auf einer Informationsseite bereit gestellten Informationen zu bewerten. Der Aussage „Die Antworten der Moderation auf der Seite ‚Lob und Kritik‘ tragen wenig dazu bei, den Bürgerhaushalt zu verstehen“ (n=446) stimmte nur eine kleine Minderheit von 1,8 % „vollständig“ bzw. 7,6 % „überwiegend“ zu. Für „teils/teils“ entschieden sich 46 %, eine Ablehnung der Aussage wurde von 35,0 % („trifft überwiegend nicht zu“) bzw. 9,6 % („trifft gar nicht zu“) formuliert. Der Mittelwert liegt hier bei 2,56 – einer noch guten ‚Note‘.

Die dritte Aussage misst die Beurteilung des Eingriffs in das Geschehen seitens der Moderation. Der negativ formulierten Aussage „Die Moderation greift zu stark bei der Kommentierung und der Abgabe von Vorschlägen ein“ (n=507) stimmt nur eine kleine Minderheit von 2,6 % „vollständig“ und 5,1 % „überwiegend“ zu. 28,6 % sind mit „teils/teils“ unentschieden, während sich 48,3 % für „trifft überwiegend nicht zu“ und 15,4 % für „trifft gar nicht zu“ entscheiden. Mit den Antworten wird der Moderation Zurückhaltung bescheinigt und mit einem Mittelwert von 2,07 eine gute Note vergeben.

Das vierte Item bezieht sich auf die Regulation der Kommunikation durch die Moderation. Die Aussage „Die Hinweise der Moderation auf die Fairness-Regeln helfen dabei, dass es auf der Plattform sachlich zugeht“ (n=522) erfreut sich mit 24,5 % („trifft vollständig zu“) und 55,0 % („trifft überwiegend zu“) sehr großer Zustimmung. 17,6 % antworten hier „teils/teils“ und eine Ablehnung bringen nur 2,1 % („trifft überwiegend nicht zu“) bzw. 0,8 % („trifft gar nicht zu“) zum Ausdruck. Der Mittelwert von 2,0 drückt ein hohes Maß an Zufriedenheit in Bezug auf die regulierende Rolle der Moderation aus.

Offene Antworten

Auffällig an den offenen Antworten zur Moderation ist ihre geringe Zahl von 19 Bemerkungen und Kommentaren. Die Ursache hierfür mag zum Teil darin liegen, dass die Moderation und die Redaktion von den Befragten nur eingeschränkt als getrennte Rollen wahrgenommen wurden. Darauf deuten zumindest Antworten wie „Habe meinen Kommentar eben schon bei Redaktion abgegeben (B 917) und „siehe vorherigen Verbesserungswunsch“ (B 1269) hin. Dass in den 19 Antworten vier Mal die Moderation gelobt wird, verweist auf einen zweiten Grund für die geringe Anzahl der Antworten: In Bezug auf die Moderation scheint es nur wenig Verbesserungsbedarf zu geben. Der einzige Schwerpunkt, der unter den Antworten zu erkennen ist, ist die Bereitstellung von Hintergrundinformationen, wie „zu Fachthemen Hilfe anbieten“ (B 741), „Die Politik transparenter zu machen ... die entsprechenden Ansprechpartner und Amtssitze bekannt machen“ (B 634) und „Die Kosten der einzelnen Vorschläge deutlicher herausarbeiten“ (B 816). Diese Anmerkungen scheinen sich aber stärker auf das Aufgabenfeld der Redaktion, als auf das der Moderation zu beziehen.

f) Die Gestaltung der Plattform

Quantitative Ergebnisse

Aufgrund der Vielzahl von Aspekten, die im Online-Fragebogen abgefragt wurden, fand eine starke Beschränkung der Anzahl der Bewertungsfragen bezüglich der Gestaltung der Online-Plattform statt. Die drei Items, die im Rahmen der Evaluation den Befragten vorgelegt wurden, sollten daher nur als eine allgemeine Bewertung verstanden und nicht mit einer ausführlichen Usability-Analyse verwechselt werden. Die Bewertungsfragen beziehen sich auf die generelle Orientierung auf der Website, das Auffinden von Vorschlägen allgemein und der Handhabung der Such- und Sortierfunktion.

Auf die Übersichtlichkeit der Website bezieht sich die Aussage „Es fällt mir leicht, auf der Website die von mir gesuchten Informationen zum Bürgerhaushalt zu finden“ (n=539). 14,8 % antworten hier „trifft vollständig zu“, 40,3 % „trifft überwiegend zu“, 26,7 % „teils/teils“, 15,4 % „trifft eher nicht zu“ und 2,8 % „trifft gar nicht zu“. Der Mittelwert von 2,51 liegt im unteren Bereich von der Note ‚gut‘ und deutet darauf hin, dass hier noch Luft für Verbesserungen ist.

Mit dem zweiten Item wurde das Urteil der Teilnehmer über die Höhe der Hürden erhoben, die beim Auffinden von interessierenden Vorschlägen bestehen. Der Aussage „Das

Auffinden von Vorschlägen, die mich interessieren, ist schwierig“ (n=539) stimmten 6,9 % „vollständig“ und weitere 22,1 % „überwiegend“ zu. 31,2 % antworteten „teils/teils“, 30,8 % „trifft eher nicht zu“ und 9,1 % „trifft gar nicht zu“. Der Mittelwert von 3,06 ist kein gutes Ergebnis und deutet darauf hin, dass eine beachtliche Anzahl von Personen mehr oder minder große Schwierigkeiten beim Auffinden von Vorschlägen hat.

Im dritten Item wurde gezielt nach der Such- und Sortierfunktion gefragt, die die Online-Plattform zum Auffinden von Vorschlägen bereithält: „Die Such- und Sortierfunktion ist unübersichtlich“ (n=533). Dieser Aussage stimmten 9,4 % „vollständig“ und 26,5 % „überwiegend“ zu, während 30,8 % „teils/teils“, 27,4 % „trifft eher nicht zu“ und 6,0 % „trifft gar nicht zu“ angaben. Der Mittelwert von 2,87 zeigt, dass ein großer Teil der Befragten die Gestaltung der Such- und Sortierfunktion nicht als übersichtlich empfinden.

Offene Antworten

In den offenen Antworten werden vier Themen häufiger genannt, die sich in einem engen inhaltlichen Zusammenhang bewegen: Die Übersichtlichkeit der Plattform, die Suche nach Vorschlägen, die Sortierung von Vorschlägen und die Kategorien.

Übersichtlichkeit (13 Nennungen)

Offene Antworten, die sich mit diesem Thema beschäftigen, beziehen sich zum Teil in einer sehr generellen Weise auf die Plattform. Beispielsweise merkt in diesem Zusammenhang B 678 an: „Ich weiß nicht so recht. Irgendwie müsste es übersichtlicher werden. Aber wie? Das ist schwer zu realisieren bei interaktiven Plattformen.“ Neben der Bemerkung, die entsprechenden Seiten nicht mit Inhalten zu überladen, finden sich wenig konkrete Vorschläge, um die generelle Übersichtlichkeit zu verbessern. Spezifischer sind Anmerkungen, die sich auf das Auffinden von Vorschlägen beziehen. Das Problem der Übersichtlichkeit oder Orientierung in der Vorschlagssammlung wird gut von B 671 zusammengefasst: „Die Ansicht der Vorschläge halte ich für stark verbesserungswürdig. Sie ist momentan sehr unübersichtlich und macht das Auffinden von Vorschlägen schwer.“ Lösungsvorschläge für dieses Problem der Übersichtlichkeit werden unten einzeln unter den Bemerkungen zur Suche, zu den Kategorien und zur Sortierung diskutiert.

Kategorien (10 Nennungen)

Der Vorschlag, ein übersichtlicheres und verzweigteres Kategorienschema zu schaffen und die Vorschläge spezifischer einzuordnen, wurde weiter oben bereits genannt und wird hier von den Beteiligten wieder aufgegriffen. Es wird vorgeschlagen, mehr Kategorien anzubieten und Mehrfachnennungen zuzulassen (B 758). Wie bereits oben angemerkt wäre ein Übersichtsgewinn nur dann zu erwarten, wenn Mehrfachnennungen die Ausnahme blieben. Eine Alternative könnte stattdessen darin liegen, wenige (starre) Kategorien exklusiv zu handhaben, daneben die Vorschläge zu verschlagworten und eine Suche nach Schlagworten zu implementieren.

Suche

Eine Anzahl von immerhin acht offenen Antworten beschäftigt sich mit der Suchfunktion. Die Vorschläge lassen sich zusammenfassen im Wunsch nach einer flexibleren und umfassenderen Suche, die eine Vielzahl von Suchabfragen nach unterschiedlichen Kriterien zulässt. Im Einzelnen werden eine Volltextsuche (B 716), eine Suche nach Stichworten (B 865), nach Ortsteilen (B 1053), nach Vorschlagsnummern (B 716) oder nach mehreren Kriterien (B 1257) vorgeschlagen. Diese Möglichkeiten schließen sich nicht aus, sondern könnten im Rahmen einer flexiblen, anpassbaren Suche gemeinsam realisiert werden.

Sortierung (7 Nennungen)

In eine ähnliche Richtung zielen die Anmerkungen bezüglich der Sortierfunktion. Auch diese lassen sich zusammenfassen zum Wunsch nach einem höheren Maß an Flexibilität. Sehr allgemein formuliert hier B 880: „Mehr Sortierfunktionen. Ungelesen? Neu? Etc“. Dies wird von einem anderen Befragten ergänzt durch die folgenden Sortierungskriterien: Stadtteil, Bezirk, Gesamtstadt (B 1014). Zudem sollte die Performance der Funktion aus der Sicht eines Befragten verbessert werden.

Weitere Anmerkungen

Zwei weitere Vorschläge zur Gestaltung der Plattform sollen hier wenigstens erwähnt werden: Die standardmäßige Anzeige der Vorschläge auf der Website orientiert sich derzeit am Kriterium der Anzahl an Pro-Stimmen. Dies wird von zwei Teilnehmern mit dem Argument kritisiert, ein solches Kriterium führe bei der Abstimmung zu einem Matthäus-Effekt. Vorschläge, die bereits viele Stimmen auf sich vereint haben, werden an privilegierter Stelle angezeigt und ziehen dadurch in der Tendenz mehr Stimmen auf sich.⁷⁶ Als alternatives Kriterium wird eine zufällige Anzeige von Vorschlägen ins Spiel gebracht.

Ein weiterer Vorschlag, der zur Lösung des Problems der Übersichtlichkeit beitragen könnte, ist die Speicherung von Vorschlägen auf einer persönlichen Seite. Einmal aufgefundene und für den Nutzer interessante Vorschläge könnten so schnell wieder aufgerufen werden. Dieser Vorschlag wäre besonders dann von Bedeutung, wenn man sich dafür entscheidet, die Abgabe von Vorschlägen zeitlich von der Bewertung zu trennen.

g) Die Umsetzung der Vorschläge

Quantitative Ergebnisse

Neben den Erfahrungen und Bewertungen der Online-Beteiligungsplattform ‚Bürgerhaushalt Köln‘ ist auch die Perspektive der Beteiligten auf die Umsetzung und Realisierung der Vorschläge Gegenstand der Evaluation. Da der Prozess der Umsetzung im Fall des

⁷⁶ Anmerkung der Evaluatoren: Wenn kein Filter gesetzt ist, werden die Vorschläge in allen Listen umgekehrt chronologisch dargestellt, also die neuesten Vorschläge zuerst. Der beschriebene Effekt ist also – wenn überhaupt – nur in Bezug auf die Bestenlisten relevant.

Bürgerhaushalts 2010 zum Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht begonnen wurde, wurden die Befragten gebeten, drei Fragen zur Umsetzung der Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt 2008/09 zu beantworten.

Das erste Item bezieht sich auf den politischen Prozess: „Die Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt 2008/2009 wurden in der Politik angemessen berücksichtigt.“ Von den 267 Personen, die am Bürgerhaushalt 2008/09 bereits mitgewirkt hatten, entschieden sich 0,7 % für „trifft vollständig zu“, 13,1 % für „trifft überwiegend zu“, 49,4 % für „teils/teils“, 30,0 % für „trifft überwiegend nicht zu“ und 6,7 % für „trifft gar nicht zu“. Die relativ starke Besetzung der ablehnenden Antwortkategorien und ein Mittelwert von 3,29 deuten auf ein beachtliches Maß an Unzufriedenheit mit der Berücksichtigung der Vorschläge von der Politik hin.

Die Antworten zum zweiten Item zur wahrgenommenen Umsetzung von Vorschlägen tendieren in eine ähnliche Richtung. Der Aussage „Es wurden bislang wenige Vorschläge des Bürgerhaushalts umgesetzt“ (n=266) stimmten 11,7 % „vollständig“ und 37,6 % „überwiegend“ zu, während sich 38,0 % für die Option „teils/teils“, 11,7 % für „trifft überwiegend nicht zu“ und 1,1 % für „trifft gar nicht zu“ entschieden. Der Mittelwert von 3,47 zeigt an, dass ein deutliches Maß an Unzufriedenheit mit der Umsetzung von Vorschlägen aus dem Bürgerhaushalt besteht.

Das letzte Item bezieht sich auf die Information über die Umsetzung von Vorschlägen aus dem Bürgerhaushalt. Die Aussage lautet hier „Die Stadt Köln informiert sehr gut über den Stand der Umsetzung von Vorschlägen aus dem Bürgerhaushalt 2008/2009“ (n=292) und die Befragten verteilen hier wiederum keine guten Noten. Lediglich 3,1 % der Befragten stimmen der Aussage „vollständig“ und 14,7 % „überwiegend“ zu. Mit „teils/teils“ antworten 32,5 % und Ablehnung der Aussage wird von 29,1 % mit „trifft überwiegend nicht zu“ und 20,5 % mit „trifft gar nicht zu“ artikuliert. Der Mittelwert von 3,49 lässt sich dahingehend interpretieren, dass eine Vielzahl der Befragten die Informationspolitik zur Umsetzung der Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt als defizitär wahrnimmt.

h) Die Gesamteinschätzung des Bürgerhaushalts

Quantitative Ergebnisse

Mit insgesamt acht geschlossenen Fragen wurde die Gesamteinschätzung des Bürgerhaushalts durch die Befragten erhoben. Diese acht Items umfassen die folgenden Aspekte: Thematische Relevanz, Ausweitung auf andere Themenfelder, Bürgernähe der Entscheidungen, Gerechtigkeit der Einflussnahme, Güte/Qualität der Problemlösung, Umfang der Zustimmung zum Ergebnis, Fairness des Verfahrens und ein Gesamturteil.

Die Thematische Relevanz wurde mit der Aussage „Die beiden bisherigen Bürgerhaushalte (2008 und 2010) beziehen sich auf unwichtige Themenfelder“ (n=513) gemessen. 1,0 % der Befragten antworteten hier mit „trifft vollständig zu“ und 4,7 % mit „trifft überwiegend zu“. 21,4 % antworteten mit „teils/teils“, 37,2 % mit „trifft überwiegend nicht zu“ und 35,7 % mit „trifft gar nicht zu“. Die weit überwiegende Ablehnung der Aussage von insgesamt 72,9 %

zeigt ebenso wie der Mittelwert von 1,98, dass der weit überwiegende Teil der Befragten die Themen für relevant hält.

Anhand der Aussage „Eine Ausweitung des Kölner Bürgerhaushalts auf andere Themenfelder ist wünschenswert“ (n=523) sollte festgestellt werden, inwieweit die Befragten den Bürgerhaushalt als Modell wahrnehmen, das auch in anderen kommunalen Politikbereichen Anwendung finden sollte. Zustimmend verhielten sich 42,6 % der Befragten mit „trifft vollständig zu“ und 32,1 % mit „trifft überwiegend zu“. 16,4 % entschieden sich für „teils/teils“, während 6,5 % mit „trifft überwiegend nicht zu“ und 2,3 % mit „trifft gar nicht zu“ eine Ausweitung des Bürgerhaushalts ablehnten. Der Mittelwert von 1,94 zeigt an, dass von den Befragten eine Ausweitung des Haushalts auf andere Themenbereiche weit überwiegend begrüßt wird.

Mit den nächsten vier Items wurden die Befragten aufgefordert, den Bürgerhaushalt mit dem normalen politischen Verfahren zu vergleichen. Der Aussage „Der Kölner Bürgerhaushalt führt im Vergleich zum üblichen politischen Verfahren zu bürgernäheren Entscheidungen“ (n=522) stimmten 19,9 % „vollständig“ und 36,2 % „überwiegend“ zu. Genau ein Drittel der Befragten antwortete mit „teils/teils“, 7,1 % antworteten mit „trifft überwiegend nicht zu“ und 3,4 % mit „trifft gar nicht zu“. Der Mittelwert von 2,38 zeigt an, dass die Bürgernähe überwiegend höher eingeschätzt wird als im normalen politischen Verfahren.

In Bezug auf das Item „Der Kölner Bürgerhaushalt führt im Vergleich zum üblichen politischen Verfahren zu einer ungerechteren Einflussnahme auf Entscheidungen“ (n=510) antworteten 1,0 % der Befragten mit „trifft vollständig zu“, 4,1 % mit „trifft überwiegend zu“, 21,6 % mit „teils/teils“, 44,9 % mit „trifft überwiegend nicht zu“ und 28,4 % mit „trifft gar nicht zu“. Der Mittelwert von 2,04 zeigt an, dass die Befragten die Verteilung der Einflussnahme auf Entscheidungen im Fall des Bürgerhaushalts überwiegend als gerechter wahrnehmen als im üblichen politischen Verfahren.

Der auf die Qualität der Problemlösung bezogenen Aussage „Der Kölner Bürgerhaushalt führt im Vergleich zum üblichen Verfahren zu besseren Problemlösungen“ (n=511) stimmten 9,8 % „vollständig“ und 43,8 % „überwiegend“ zu. 37,6 % verhielten sich mit „teils/teils“ unentschieden. 6,1 % lehnten die Aussage mit „trifft überwiegend nicht zu“ und 2,7 % mit „trifft gar nicht zu“ ab. Im Vergleich zu dem normalen politischen Verfahren werden die im Rahmen des Bürgerhaushalts getroffenen Entscheidungen und Problemlösungen überwiegend als besser eingeschätzt, wie der Mittelwert von 2,48 zeigt.

Auch in Bezug auf die vierte Dimension, die Zustimmung zu den getroffenen Entscheidungen, zieht der überwiegende Teil der Befragten den Bürgerhaushalt dem politischen Verfahren vor, wie der Mittelwert von 2,36 demonstriert. Im Einzelnen antworteten auf die Aussage „Verglichen mit dem üblichen Verfahren stimme ich den im Kölner Bürgerhaushalt getroffenen Entscheidungen stärker zu“ (n=505) 11,3 % mit „trifft vollständig zu“, 49,4 % mit „trifft überwiegend zu“, 33,8 % mit „teils/teils“, 3,6 % mit „trifft überwiegend nicht zu“ und 2,0 % mit „trifft gar nicht zu“.

Die Fairness des Verfahrens insgesamt wird durch den Umfang der Zustimmung zu der folgenden Aussage gemessen: „Insgesamt halte ich das Verfahren für fair“ (n=516). 15,9 %

antworteten „trifft vollständig zu“, 54,1 % „trifft überwiegend zu“, 23,8 % „teils/teils“, 4,8 % „trifft überwiegend nicht zu“ und 1,4 % „trifft gar nicht zu“. Der Mittelwert von 2,22 zeigt an, dass das Verfahren insgesamt von dem überwiegenden Teil der Befragten als fair wahrgenommen wird.

Das Item, mit dem die Gesamtbewertung gemessen wird, lautet „Insgesamt halte ich das Verfahren für nicht sinnvoll“ (n=519). Nur eine kleine Anzahl von 2,7 % stimmt der Aussage „vollständig“ und 4,0 % „überwiegend“ zu. 10,8 % der Befragten antworten „teils/teils“ und Ablehnung artikuliert der weit überwiegende Teil der Befragten mit 29,3 % mit der Antwortmöglichkeit „trifft überwiegend nicht zu“ und 53,2 % mit „trifft gar nicht zu“. Der Mittelwert von 1,74 zeigt an, dass der weit überwiegende Teil der Befragten den Bürgerhaushalt Köln für eine sinnvolle Einrichtung hält.

Offene Antworten

Der letzte Bestandteil des Fragebogens bietet die Möglichkeit, thematisch ungebunden und allgemein zum Bürgerhaushalt Stellung zu beziehen. Diese Möglichkeit wurde häufig wahrgenommen und es tauchen in den Antworten erneut klar identifizierbare Schwerpunkte auf.

Informationen zur Umsetzung von Vorschlägen (17 Nennungen)

Eine große Anzahl der Befragten beklagt, über die Umsetzung des Bürgerhaushalts nicht ausreichend informiert zu sein. Ein Teil formuliert das in Form einer Frage wie beispielsweise B1127: „Wo wird über den Stand der Umsetzung kontinuierlich informiert?“ Die Information über den Stand der Umsetzung durch den Rechenschaftsbericht ist zwar bekannt, wird aber zum Teil als unzulänglich wahrgenommen: „Der Rechenschaftsbericht ist insgesamt wenig aussagefähig; manche Vorschläge wurde 1:1 umgesetzt bzw. in die Planung mit einbezogen; viele Vorschläge mit hohen und sehr hohen Zustimmungsraten sind nicht umgesetzt, es ist auch nicht erkennbar, dass da noch irgendwas passieren wird; außer Hinweisen wie ‚wird geprüft‘, ‚zur Prüfung an die Fachbehörde überwiesen‘ steht da oft nichts“ (B920).

Umfang und Geschwindigkeit der Umsetzung (9 Nennungen)

Neben den Informationen zur Umsetzung wird auch die Umsetzung selbst häufig in den offenen Antworten diskutiert, wobei sich hier sowohl positive als auch negative Stimmen finden. Die kritischen Stimmen überwiegen allerdings und die wesentlichen Kritikpunkte betreffen sowohl den Umfang der Umsetzung von Vorschlägen, als auch die Geschwindigkeit, in der sich die Umsetzung vollzieht. Hervorzuheben ist dabei, dass zwischen der realisierten oder ausbleibenden Umsetzung von Vorschlägen und der Bereitschaft, sich künftig an einem solchen Instrument der Mitbestimmung zu beteiligen, ein Zusammenhang besteht – und zwar im Guten wie im Schlechten: Die Motivation, die von einem umgesetzten Vorschlag ausgeht, kommt in der Antwort von B889 zum Ausdruck: „Ich habe mich am Bürgerhaushalt 2008/2009 beteiligt. Schon einige Wochen nachher fand ich meinen Vorschlag Fahrradständer am Lenaplatz in ähnlicher Weise, wie ich es gedacht habe, umgesetzt. Das fand ich sehr ermutigend, meine Ideen weiter kundzutun, auch wenn es eher wahrscheinlich ist, das

vor mir ein anderer Mensch die gleiche Idee wie ich hatte“. Demotivierende Effekte berichtet dagegen ein anderer Teilnehmer (B 1324), der den Eindruck gewonnen hat, es sei „nichts passiert“: „Die Umsetzung des Bürgerhaushalts 2008/2009 fand ich sehr enttäuschend. Der Bürgerwille wurde zwar ermittelt, jedoch nicht berücksichtigt Trotzdem halte ich es für sehr wichtig, dass sich demokratische Strukturen (hoffentlich) festigen und von den Politikern ernst genommen werden. Betrachten Sie meine diesjährige Teilnahme am Bürgerhaushalt als Ausdruck meines grenzenlosen Optimismus.“ Auch eine lange Zeitdauer von der Planung bis zur Umsetzung kann mindernd auf die Teilnahmemotivation wirken, wie B1016 ausführte: „Beim Bolzplatz in Lindweiler wurde gut geplant – getan hat sich nach außen noch nichts. Gerade weil Kinder und Jugendliche beteiligt waren, wäre es an der Zeit, dass etwas passiert, sonst wird die ganze Angelegenheit für Kinder und Jugendliche unglaublich.“

Themenumfang Bürgerhaushalt (9 Nennungen)

Die Verbesserungsvorschläge, die sich auf die Lenkung des thematischen Rahmens des Bürgerhaushalts durch die Redaktion beziehen, sind diametral. Für die erste Position steht B 698: „Das Aussortieren von Themen in ‚Sonstiges‘ war teilweise nicht nachvollziehbar und ein ziemliches hin und her. Besser: alles zulassen und dann thematisch bündeln, was kommt. Dann ist es ein echter Bürgerhaushalt!“ Diesem Votum für eine stärkere thematische Öffnung des Haushalts wird von anderen Beteiligten vehement widersprochen. Stattdessen wird für eine stärkere thematische Fokussierung des Bürgerhaushalts plädiert: „Themen (gemeint sind wohl ‚Vorschläge‘, d. Verfasser) die nicht zum Thema gehören löschen.“ (B 808)

Weitere offene Antworten

Auf die an dieser Stelle erneut auftauchende Forderung nach einer Bündelung von Vorschlägen und die Kritik an der geringen Breite der Beteiligung soll hier nicht noch einmal eingegangen werden, da dieser Punkt bereits weiter oben diskutiert wurde. Erwähnung finden soll an dieser Stelle allerdings die Informationsfunktion der Vorschläge, die von mehreren Befragten hervorgehoben wird. Hierzu formuliert der Befragte B 1157: „Über den Bürgerhaushalt sollte die Stadt Köln die Bedürfnisse der dort lebenden Bewohner in den einzelnen Vierteln vorrangig berücksichtigen, da diese viel besser wissen was in Ihrem Viertel fehlt oder hineinpasst.“

Zwischen den Problemen, Kritiken und Verbesserungsvorschlägen untergehen sollte allerdings nicht das Lob, das in vielen offenen Antworten und an unterschiedlichen Stellen von den Befragten formuliert wurde. Stellvertretend möchten wir hier B 566 zitieren: „Dank an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung, die für den BürgerInnenhaushalt arbeiten. Ihr habt einen tollen Job gemacht!“

4.1.5 Zusammenfassung der Ergebnisse der Benutzerbefragung

In knappster Form lassen sich die Ergebnisse der Benutzerbefragung wie folgt zusammen fassen: Aus Sicht der befragten Nutzerinnen und Nutzer handelt es sich bei dem

Bürgerhaushalt Köln um ein gut durchgeführtes Verfahren, das allerdings einige Konstruktionsprobleme besitzt und sich an einigen Stellen optimieren lässt. Dieses Ergebnis ist insofern nicht verwunderlich, als es sich bei dem Instrument des Bürgerhaushalts um eine vergleichsweise neue Form der Partizipation handelt, zu der noch wenige Erfahrungen vorliegen. In diesem Abschnitt werden die grundlegenden Probleme zusammengefasst.

Grundlegende Probleme

Zusammensetzung der Beteiligten

Sowohl die Analyse der durch die Plattform gesammelten Benutzerdaten als auch die Umfrage unter den Beteiligten zeigt eine deutliche Verzerrung der Beteiligten nach dem Faktor Bildung. Höher gebildete Bevölkerungsgruppen sind deutlich über-, niedriger gebildete Bevölkerungsgruppen deutlich unterrepräsentiert. Der Bürgerhaushalt in seiner momentanen Form produziert eine nur partielle Inklusion der Bevölkerung und wirkt in der Tendenz ausschließlich auf niedrig gebildete Bevölkerungsgruppen. Dabei kann vermutet werden, dass dieser Effekt ein ganzes Bündel an Ursachen hat, das innerhalb dieser Evaluation allerdings nicht untersucht werden konnte. Motivationale Faktoren sind hier vermutlich ebenso wirksam wie mangelnde Adressiertheit nicht-inkludierter Bevölkerungsgruppen, die hohen Anforderungen an Kompetenz und Artikulationsvermögen sowie die Internetbasiertheit des Verfahrens. Sollte der Kölner Bürgerhaushalt von seinem Anspruch her die gesamte Bevölkerung egalitär repräsentieren wollen, steht das Verfahren in diesem Punkt vor großen Herausforderungen.

Durchgriff organisierter Interessen

Die Ergebnisse der Analyse der unter den Top 100 gerankten Vorschläge und die Benutzerbefragung zeigen, dass bei der derzeitigen Ausgestaltung des Kölner Bürgerhaushalts Organisationen unverhältnismäßig große Chancen haben, Vorschläge, die ausschließlich ihren partikularen Interessen entsprechen, unter die Top 100 zu platzieren. Verantwortlich hierfür ist eine Kombination von mindestens vier Faktoren: (a) Die große Anzahl an Vorschlägen, die zu einer starken Zersplitterung der Aufmerksamkeit und der Stimmen führt, (b) eine großzügige Regelung der Zulässigkeit der Abgabe von Vorschlägen, die eine Formulierung von Interessen einer sehr kleinen Gruppe erlaubt, (c) die Übernahme einer großen Anzahl von Vorschlägen (2 x 100) in den politischen und verwaltungsmäßigen Prozess sowie (d) der Umstand, dass der Bürgerhaushalt in einem teilweise von Interessenorganisationen vorstrukturiertem Feld stattfindet. Dieses Faktorenbündel führt derzeit dazu, dass ein geringer Überhang an Prostimmen von lediglich 32 (im Bereich „Schule/Bildung“) und 29 (im Bereich „Umweltschutz“) ausreichen, damit sich die Verwaltung mit dem betreffenden Vorschlag eingehend beschäftigt.

Bewertungsregeln

Die Ergebnisse zu den Abstimmungsmodalitäten sollten Anlass zu weiteren Überlegungen geben. Ein großer Anteil der Beteiligten rechnet bei den Abstimmungen mit der Möglichkeit

einer Manipulation, wobei sich die Befragten hier insbesondere auf die mehrfache Stimmabgabe konzentrieren. Auch dieses Problem hat mindestens zwei Dimensionen: Erstens führen Manipulationen – finden sie denn statt – bei der Abstimmung über Vorschläge zu einer Verzerrung der Ergebnisse. Zweitens ist damit zu rechnen, dass die Legitimität eines Verfahrens, das Manipulationen nicht wirkungsvoll unterbindet, in der Wahrnehmung der Beteiligten leidet. Aus beiden Gründen sollte der Bürgerhaushalt Köln daran interessiert sein, Manipulationen so weit wie möglich auszuschließen.

Umsetzung von Vorschlägen

Ein viertes zentrales Ergebnis der Umfrage unter den Beteiligten bezieht sich auf die Wahrnehmung der Anbindung des Ergebnisses der Online-Phase an den verwaltungsmäßigen und politischen Prozess (Umsetzung) und die Rückbindung der Umsetzung von Vorschlägen an die Beteiligten des Bürgerhaushalts. In der Wahrnehmung der Beteiligten sind sowohl die Umsetzung der Vorschläge als auch die Informationen, die über die Umsetzung des Bürgerhaushalts bereitgestellt werden, defizitär. Es handelt sich daher um ein doppeltes Problem, das sich (a) auf den Umsetzungsprozess selbst und (b) auf die Information über die Umsetzung bezieht. Vor dem Hintergrund, dass mit dem Bürgerhaushalt bei den Beteiligten starke Erwartungen hinsichtlich der Umsetzung der Vorschläge geweckt werden, ist zu befürchten, dass die Motivation zu einer Beteiligung an weiteren Bürgerhaushalten sinkt, sofern der Eindruck entsteht, es passiere nichts.

4.2 Verwaltungsangestellte

Die Koordination zwischen der Online-Phase des Bürgerhaushalts und den Arbeitsabläufen in der Verwaltung bildet ein integrales Teilstück des gesamten Verfahrens. Unsere Evaluation erfasst hier:

- die Bewältigung der im laufenden Verfahren 2010 anfallenden Arbeit,
- die arbeitsorganisatorischen Vorgaben, die in den Ämtern geschaffen wurden,
- die Bereitschaft zu Ad-hoc-Lösungen für aufkommende Probleme,
- die Zukunftsfähigkeit unter dem Gesichtspunkt routinisierter Verwaltungstätigkeit.

Grundlage dieser Evaluation sind einerseits die quantitativen Daten und qualitativen Kommentare aus der Nutzerbefragung, andererseits vier qualitative Interviews mit Verfahrensverantwortlichen aus der Verwaltung. Eine vollständige Erfassung aller beteiligten Personen aus den Fachverwaltungen war nicht beabsichtigt. Primärdaten darüber, wie die jeweils zuständigen Experten mit einzelnen Anfragen umgegangen sind, liegen der Evaluation nicht zugrunde.

Allerdings werden die Interview-Befragungen ergänzt durch eine standardisierte Online-Befragung aller von den Evaluatoren als am Bürgerhaushalt beteiligt auszumachenden

Verwaltungsangestellten.⁷⁷ Aus den daraus gewonnenen Daten lässt sich schließen, dass verwaltungsseitig keinerlei erhebliche Konfliktstoffe oder zeitlich schwer zu bewältigende Belastungen bestehen. Aus den Erhebungen zur Nutzerbefragung lässt sich herauslesen, dass die Hintergrundarbeit der Verwaltung, die während der Online-Phase auch in die Redaktionsarbeit einfließt, kaum zu Reibungsverlusten geführt hat, sondern überwiegend positiv bewertet wird. Daher ist hauptsächlich Gegenstand dieses Abschnitts die Sicht der Verwaltung auf den Bürgerhaushalt aus der Perspektive der in den Ämtern für die Durchführung zuständigen Personen, wobei diese Zuständigkeit nicht immer mit der formalen Leitung zusammen fällt.

4.2.1 Ergebnisse der Experten-Interviews

Die vom Evaluationsteam interviewten Personen werden hier anonym wiedergegeben – befragt wurden:

- eine Person AV, die für das technische Funktionieren der Plattform sowie die Redaktionsarbeit zuständig ist und der Abteilung E-Government angehört;
- eine Person BV, die für die Koordination des gesamten Prozesses der Vorschlagsannahme, -prüfung und -umsetzung zuständig ist, also zwischen den Fachämtern und der Redaktion vermittelt;
- eine Person CV, die im Umwelt- und Verbraucherschutzamt tätig ist und für den Themenbereich ‚Umweltschutz‘ des Bürgerhaushalts zuständig war;
- eine Person DV, die im Schulamt tätig ist und für den Themenbereich ‚Schule/Bildung‘ zuständig war.

Die Interviews dauerten jeweils ca. 90 Minuten. Ihnen lagen strukturierte Leitfäden⁷⁸ zugrunde, die im Aufbau gleich waren, aber den unterschiedlichen Aufgabenbereichen angepasst wurden. Die Interviews wurden offen gestaltet, so dass zusätzliche Informationen einfließen und Nachfragen gestellt werden konnten.

Vorbereitung der Online-Phase

Bei allen Interviewten herrscht eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der optimalen Öffentlichkeitsarbeit vor Beginn des Bürgerhaushalts vor. Die Stadt wendet einen Mix von Maßnahmen an, die unterschiedlich aufwendig sind und hinsichtlich ihrer Breitenwirkung schwer einzuschätzen sind. Es wurde von einem Interviewten „das Prinzip Gießkanne“ genannt, das zukünftig nicht mehr tragen würde. Eine durchgängig schlechte Bewertung erfahren die Stadtteil-Informationsveranstaltungen. Deren Resonanz sei äußerst gering und der dafür betriebene Aufwand unverhältnismäßig hoch. Die Schätzungen für die Beteiligung von

⁷⁷ Wir bedanken uns bei Frau Kreuzt für die Nennung der betreffenden Personen.

⁷⁸ Ein exemplarischer Leitfaden für die Befragung der Verwaltungsangestellten findet sich im Anhang C.

Bürgerinnen und Bürgern pro Veranstaltung schwanken zwischen 1 und 5. Der Besuch von zwei Stadtteilveranstaltungen durch das Evaluationsteam bestätigt diese Einschätzung. Vermutlich ist das Format ursprünglich gewählt worden, um das Verfahren für das gesamte Stadtgebiet zugänglich zu machen und die Hürde eines nur elektronischen Zugangs niedrig zu halten. Für die Effizienz des Verfahrens scheinen die Veranstaltungen daher nichts beizutragen, und zur Fairness aufgrund der mangelnden Resonanz ebenfalls nicht.

Unterschiedlich ist die Bewertung der Auftaktveranstaltung in Gürzenich. Auch hier ist die Zahl der „echten“ Bürger“ (BV), die erreicht wurden, gering. Eine Schätzung kommt auf 50 Teilnehmerinnen und Teilnehmer; alle anderen waren in irgendeiner offiziellen Funktion anwesend. Der Aufwand durch die beteiligten Fachverwaltungen ist sehr hoch und durch die geringe Resonanz kaum gerechtfertigt. Eigene Beobachtungen durch das Evaluationsteam bestätigen die Problematik. Den Präsentationen und der personalen Präsenz der für die Themen ‚Umweltschutz‘ und ‚Schule/Bildung‘ zuständigen Ämter sowie der für das Verfahren zuständigen Abteilung E-Government und Online-Services können Bestnoten ausgestellt werden. Aber die Gestaltung und Durchführung der Veranstaltung waren in den Augen der Beteiligten nicht geeignet, diesen Vorgaben Rechnung zu tragen:

„Wir haben auch wirklich eine gute Präsentation für die Auftaktveranstaltung organisiert ... auch mit Arbeitsergebnissen, die natürlich im Vorfeld nötig waren, um uns zu präsentieren. Leider wurden wir, meinem Empfinden nach, in dieser Auftaktveranstaltung nicht optimal eingebunden.“ (DV)

Angesichts dieses Aufwandes kann davon ausgegangen werden, dass die Fachämter schon im Vorfeld mit großem Engagement tätig gewesen und entsprechend gut auf das gesamte Verfahren vorbereitet waren.

„Ich habe gedacht: Wir sind die Visitenkarte für diesen Produktbereich. Wir müssen da was darstellen, was bringen für den Bürger. Unter diesem Gesichtspunkt habe ich meine Kolleginnen und Kollegen motivieren könne. Leider war nicht genügend Raum in der Auftaktveranstaltung, dem Bürger die Ergebnisse unserer Vorbereitungen näher bringen zu können.“ (DV)

Man steht, das sollen diese Zitate belegen, vor einer schwerwiegenden Entscheidung: Entweder gelingt es, die Auftaktveranstaltung so zu positionieren, dass sie den erheblichen Aufwand der Fachämter rechtfertigt, oder man kann im Sinne einer schlanken Gestaltung des Verfahrens darauf verzichten.

In den Interviews wurden auch Vorschläge zur Verbesserung gemacht, die hier kurz angesprochen, aber nicht bewertet werden sollen. Eine mit möglichen Optionen verbundene Bewertung erfolgt in den entsprechenden Kapiteln unten. Von den Befragten wurde vorgeschlagen:

- Die Auftaktveranstaltung müsse viel stärker auf die Zielgruppen der Themen ausgerichtet werden. Nach Auskunft von BV ist für den Bereich ‚Schule/Bildung‘ in der Tat nach einem schleppenden Beginn der angelaufenen Online-Phase eine gezielte Kampagne an Lehrerinnen und Lehrer, Schülerinnen und Schüler sowie Elternvertretungen gerichtet worden, die spürbar Resonanz hatte. Ein solches Zugehen auf Zielgruppen könne vorweg eingeplant werden.

- Im Verlauf der Veranstaltung müssen die Experten aus den Fachämtern besser in Szene gesetzt werden. Anstelle von relativ abstrakten Diskussionen über den Sinn des Bürgerhaushalts müssten konkrete Handlungsprobleme in den Vordergrund gestellt werden – möglicherweise im Dialog mit Interessenvertretern und Betroffenen. Die im Hintergrund bereit gestellten Informationen (Stellwände, Flyer, Animationen) und Experten müssten interaktiv genutzt werden.
- Der Auftakt müsste einen höheren politischen Stellenwert erhalten. In einem Interview wurde die Frage aufgeworfen, ob die „finanzpolitischen Sprecher“ der Fraktionen die politische Relevanz des Verfahrens gut genug vermitteln können. Eine Initiierung durch den Auftritt eines Bürgermeisters könne da ganz anders wirken.

Eine abschließende Stellungnahme und eine mögliche Empfehlung sollen hier noch nicht erfolgen. Aber es zeigt sich deutlich, dass das im Bürgerhaushalt 2010 gewählte Format der Auftaktveranstaltung eine strukturelle Schwäche hat. Sie ist entweder zu aufwendig und mit diesem Aufwand auf die Dauer nicht zu halten, oder sie muss mit ungefähr diesem Aufwand die Öffentlichkeit besser erreichen (z. B. durch politische Prominenz) und besonders die Zielgruppen der ausgewählten Themen erreichen. Eigene Beobachtungen bestätigen, dass für die Auftaktveranstaltung noch nicht das richtige Format gefunden wurde.

Im Zusammenhang mit den Auftaktveranstaltungen sind generell die Maßnahmen zum Marketing des Bürgerhaushalts angesprochen worden. Da offensichtlich das Medieninteresse im zweiten Durchlauf geringer war als im ersten, der Aufwand der Verteilung von 600.000 Flyern in die Haushalte der Stadt unterblieb und zunächst auch keine Radio-Werbespots gesendet wurden, wurde zunächst ein deutlicher Rückgang der Aufmerksamkeit registriert. In allen Interviews zeigte sich allerdings eine gewisse Unsicherheit, ob man durch erhöhten Werbeaufwand eine Art Daueraufmerksamkeit erreichen kann, da der Kostenfaktor dabei auch langfristig eine erhebliche Rolle spielen wird.

Beteiligung in der thematischen Vorbereitung der Online-Phase

Die Mitwirkung der Fachämter beginnt mit dem Tag der Beschlussfassung in der Kämmerei: Mit „Ihr seid Themenbereich!“ wurde die Nachricht überbracht. Ein kritischer Punkt von allgemeiner Bedeutung ist dann allerdings der weitere Zuschnitt des Themenbereichs bzw. der Abgleich zwischen den Kompetenzbereichen der zuständigen Ämter und der Wahrnehmung des Themas in der interessierten Öffentlichkeit. Während nach unseren Informationen im Themenbereich ‚Schule/Bildung‘ kaum Probleme auftraten, mussten im Themenbereich ‚Umweltschutz‘ die Einschränkungen des Themenzuschnitts durch den Finanzausschuss, die Ausweitung der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und die Zuständigkeit der Ämter ständig miteinander abgeglichen werden.

Nach Meinung von Interviewpartner CV hätte beim Themenzuschnitt darauf Rücksicht genommen werden müssen, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger einen umfassenden Umweltbegriff benutzen, der etwa Energie und Beleuchtung, Müll und Abfall, Verkehr, Bodennutzung sowie Wasserrecht einbezieht. Nun war man gezwungen, im laufenden Verfahren die Grenzziehungen auf den ordnungspolitischen Zuschnitt von ‚Umweltordnung,

Umweltvorsorge' aufzugeben und dem Bürgerverständnis entgegen zu kommen. Nach Auffassung von CV habe der Abgleich mit anderen Fachämtern zwar gut funktioniert, aber es sei häufig mühsam gewesen, im Zuge der Erarbeitung von Stellungnahmen durch die Fachverwaltung die Zuständigkeiten heraus zu finden. Vor allem habe es zu Beginn der Online-Phase einige Verwirrung gegeben, wie mit Vorschlägen umzugehen sei. Probleme traten auf,

„weil eigentlich 80 % der Vorschläge die uns zugewiesen sind – als Umweltamt – gar nicht zu unserem Hause gehörten ... (z.B. LED-Beleuchtung). Wir haben uns nachher mit der Kämmerei zusammengesetzt, mit dem Redaktionsteam. Und das war das Problem des Redaktionsteams, dass die ... eigentlich auch nicht die Grenzen kannten, was ist jetzt Zuständigkeit des Umweltamtes, und was fasst man alles unter dem Begriff Umwelt. ... (z. B. viele Vorschläge zum ÖPNV, aber das machen die Verkehrsbetriebe)“ (CV).

Unklar sei auch gewesen, ob das Redaktionsteam für die Verteilung der Vorschläge in die einschlägigen Ämter zuständig ist oder das zwar im Mittelpunkt stehende, aber für diese Aufgabe nicht vorgesehene Amt für Umwelt- und Verbraucherschutz.

„Wir waren dann überfordert, weil wir die Ansprechpartner gar nicht kennen. Wir haben ja keine Kontakte zu denen. Dann war hier ein sehr großer Aufwand, erstmal zu recherchieren, wen sprech ich denn dort überhaupt an. Das kann eine Zentralredaktion doch eigentlich viel besser. So haben wir die Aufgabe auch eigentlich vermittelt bekommen, dass wir nur das kriegen, was wir als Fachamt ... auch begutachten können“ (CV).

Nicht immer müssen die amtlichen Zuständigkeiten so verteilt und die Wahrnehmungen der Bürgerinnen und Bürger so weit gestreckt sein, wie im Themenbereich ‚Umweltschutz‘. Bereits der Themenkreis ‚Schule/Bildung‘ ist offenbar ein Gegenbeispiel. Dort kam es (nahezu) ausschließlich auf die Zusammenarbeit mit der Gebäudewirtschaft an. Grundsätzlich erscheint die Empfehlung sinnvoll zu sein, vor Beginn der Online-Phase eine interne Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung vorzunehmen, um Themenzuschnitt und Ämterzuständigkeit aufeinander abzustimmen. Hierdurch kann auch verhindert werden, dass bei der Einsortierung der Vorschläge die Kategorie ‚Sonstiges‘ aufgebläht wird. Und es kann zugleich eine belastbare Grenze zwischen einschlägigen und nicht einschlägigen Vorschlägen gezogen werden (wichtig für BV).

Bewertung der Online-Phase (Beteiligung, Vorschläge, Kommentare)

Die Interviewten wurden befragt, wie aus ihrer Sicht die Teilnehmerschaft einzuschätzen sei. Die für die Themenbereiche verantwortlichen CV und DV gaben hier ähnliche Antworten: „Sehr bildungsnahe Schichten, die auch schon gut vernetzt sind.“ (DV) „Ein Kreis von Interessierten aus einer Schicht, die sich auch sonst um Politik kümmert. Intensive Kenntnisse. Nicht breiterer Bevölkerungsdurchschnitt.“ (CV) Alle Interviewten sahen darin kein grundsätzliches Strukturproblem des Verfahrens, wenngleich durchgängig für wünschenswert erklärt wurde, eine bessere Verankerung in der Breite der Gesellschaft zu erreichen. Die Fragen nach der Manipulierbarkeit des Verfahrens und der Durchsetzung organisierter Interessen wurden dahingehend beantwortet, dass sich derzeit keine wirklichen Gefahren abzeichneten.

Die wichtige Frage nach der Originalität der Vorschläge wurde eher abschlägig beantwortet. In den Augen aller ist der Innovationsgrad nicht besonders hoch.

„Es sind überwiegend Themen diskutiert und kommuniziert worden, die bereits in der politischen Beratung oder Vorberatung thematisiert worden sind. Es gab, so wie ich das jetzt einschätze, selten ein Thema, was uns überrascht hat.“ (DV)

Es wurde auch darauf hingewiesen, dass durch die von der Kämmerei vertretene Maßgabe, möglichst keine Vorschläge ohne Refinanzierungsvorschläge abzugeben, die Innovationsfreudigkeit eingeschränkt wurde. Nach Auffassung der Verwaltung – so lässt sich verallgemeinern – ist der Bürgerhaushalt kein geeignetes Instrument, um der Blindheit der Expertinnen und Experten durch den frischen Blick der Laien entgegen zu wirken, obwohl gelegentliche Anregungen nicht auszuschließen sind. Wichtiger erscheint, Prioritäten und Missstände herauszufinden. Ein Zitat bringt dies gut zum Ausdruck:

„Wir können damit dann auch aktiv Einfluss nehmen als Verwaltung. Es wird ja auch über die Verwaltung geschimpft, die tun nichts. Jetzt können wir auch mal einen gemeinsamen Weg gehen.“ (DV)

Dem Mangel an Innovationsgehalt entspricht allerdings – das wird allgemein positiv bewertet – ein hoher Grad an Machbarkeit und Umsetzbarkeit. Die Vorschläge können in der Regel ohne große Verrenkungen in Beschlussvorlagen umgesetzt werden.

Die Stellungnahmen zu den Funktionen der redaktionellen Betreuung von Vorschlägen, der Kommentierung von Vorschlägen unter den Nutzerinnen und Nutzern sowie der Abstimmung von Vorschlägen konvergieren in den folgenden Auffassungen:

- Die Redaktionsarbeit ist notwendig und funktioniert „reibungslos“ mit Blick auf die Kommunikation mit den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern (AV). Die Zusammenarbeit zwischen Redaktionsteam und Fachämtern war zwar auch reibungslos in persönlicher Hinsicht (was immer wieder positiv herausgestellt wurde), aber bedarf funktionaler Verbesserungen. Dies wird weiter unten behandelt.
- Der Austausch von Kommentaren unter den Nutzerinnen und Nutzern wird als lebendig und ergiebig eingeschätzt. AV ist „begeistert von der Lebendigkeit der Diskussion“. Auch in sachlicher Hinsicht wird die Kommentierung positiv eingeschätzt: „... ansonsten muss ich zugeben, einige waren interessant, weil Aspekte auch diskutiert und behandelt worden sind, die mir so auch spontan nicht aufgefallen sind.“ (CV) Für viele Beteiligte gilt aber auch: „Jeder wollte seins kommunizieren ... ohne Rücksicht darauf, was schon drin ist“ (DV). Kritik wird an dem gelegentlich rüden Ton und dem oberflächlichen Gedankenaustausch („Chatroom“) geübt (DV), mitunter fehle die „Etikette“ (CV).

Massiv kritisiert wurde, dass die Kommentarfunktion unter erheblichen technischen Mängeln litt. Wir geben das nachfolgende Zitat in voller Länge wieder, weil es gut zum Ausdruck bringt, von welcher hohen Bedeutung das reibungslose Funktionieren und die Schnittstellen-Gestaltung ist. Es kommt in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob in dem Zitat alle Vorwürfe stimmen, sondern auf die Erlebnisqualität, die ein fehlerhaftes Verfahren bei jemandem erzeugt, der die politische Funktion der Vorschlagsdiskussion hoch einschätzt:

„Mein Problem ist auch gewesen, dass diese Kommentarfunktion schon von Anfang an Probleme aufwies. Man konnte sie beim ersten Mal nicht richtig aufrufen, wenn man dann auf Zurückbutton ging, hing man wieder auf einer Liste der ganzen Vorschläge und musste wieder die Kommentare suchen. Das hat am Anfang nicht funktioniert. Die Schrift ist zu klein dargestellt. Es ist zu schwer, dort die Editierung zu betreiben. Ich fand's umständlich. Ansonsten find ich ... für den Prozess Bürgerhaushalt sollte man die Kommentarfunktion auch mehr herausstellen, nicht nur den Vorschlag mit Stimmzahl, sondern durchaus auch den ein oder anderen Kommentar deutlicher machen. Ich kann das jetzt schwer darstellen, ... finde aber, mehr wie in einem Forum sollte das passieren ... Vielleicht kann man daraus eine Forum-Software oder so was machen ... Das System ist noch nicht ausgereift. Es gibt viel bequemere und bedienungsfreundlichere Software.“
(CV)

Durchgängige Zustimmung erhielt das Abstimmungsverfahren. Dass Interessen organisiert werden, um Vorschläge nach oben zu bringen, wird nicht als Manipulation, sondern als demokratische Normalität bewertet („Lobby-Arbeit ist legitim“ (DV)). Durchgängig wird die Parallelität von Abgabe und Bewertung als wichtig für die „lebendige Diskussionskultur“ (CV) des Verfahrens erachtet. Die neu eingeführte reine Voting-Woche beseitigt bestehende Unstimmigkeiten hinreichend.

Zusammenarbeit zwischen Bürgerhaushaltsteam und Fachverwaltungen

Grundsätzlich besteht für diese Zusammenarbeit das Problem, das für die fachliche Einordnung der Vorschläge häufig ad-hoc-Entscheidungen getroffen werden müssen. Das Redaktionsteam neigte dazu, die Verantwortung dafür weiterzureichen, in der Erwartung, dass Fachämter genauer über die Ämterzuständigkeiten Bescheid wüssten.

Aus den Interviews ist zu entnehmen, dass die Probleme etwas holperig und stückweise bewältigt wurden und nicht immer dem Ideal einer funktionierenden Verwaltungsorganisation entsprachen. Man gewinnt aus den Interviews den Eindruck, dass bei guter Kommunikation und grundsätzlich positiver Einstellung zum Bürgerhaushalt die geforderte Improvisation geleistet werden kann. Als Beispiel sei eine Interviewstimme wiedergegeben:

„Gute Frage ... Wo wir Vorschläge zugewiesen bekommen haben, wo wir dann recherchieren mussten in anderen Fachbereichen, da hat es funktioniert. Ich weiß aber von ..., dass sie ja zentral auch Anfragen an andere Ämter weitergeleitet hat, wo es nicht funktioniert hat. Wo sie dann auch später ‚Hilfe‘ gerufen hat, und gesagt hat: ‚Hör mal, können Sie nicht irgendwie ...‘ und dann haben wir versucht, das zu lösen.“(CV)

Es wird allerdings berichtet, dass gelegentlich angefragte Ämter weniger kooperativ waren und Antworten verzögerten oder unterließen. Für den Themenbereich ‚Schule/Bildung‘ wurde die Zusammenarbeit mit der Gebäudewirtschaft bereits im Vorfeld arrangiert, weil sich früh abzeichnete, dass es hier eine große Schnittmenge gibt, „wo wir aber auch im Vorfeld einen Ansprechpartner gewünscht und auch bekommen haben. Das haben wir gemeinsam mit der Gebäudewirtschaft geklärt.“ (DV) Eine ähnliche Vorabsprache ist mit dem Straßenbauamt getroffen worden.⁷⁹

⁷⁹ Solche Absprachen erscheinen hilfreich und sollten nach einer gemeinsamen Sitzung mit den hauptsächlich betroffenen Ämtern erfolgen. Vgl. dazu auch unsere Empfehlungen in Kapitel 5.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sowohl aus der Sicht der Gruppe, die die Anfragen distribuiert, als auch aus den hauptsächlich angefragten Ämtern die Zusammenarbeit als leistungsfähig, zügig und kooperativ eingeschätzt wird. Dies wird nicht zuletzt an dem bereitwilligen Engagement der beteiligten Personen liegen.

Übernahme der Vorschläge in den Workflow der Fachverwaltung

Dieses Kernstück der Verwaltungstätigkeit wurde besonders ausführlich erörtert, da es für einen reibungslosen Ablauf unter klaren zeitlichen Vorgaben von hervorgehobener Bedeutung ist. Von zentraler Seite stellt sich hier als Hauptproblem das Auffinden der richtigen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Insgesamt ist es durch die Zusammenarbeit mit den ernannten zuständigen Personen in beiden Fachämtern grundsätzlich gut gelöst: AV bezeichnet diese Struktur als „idealtypisch“. In schwierigen Einzelfällen führt der kurze Dienstweg schnell weiter. Ein wichtiger Verfahrensaspekt ist, dass alle Stellungnahmen noch einmal redigiert werden, um sicher zu stellen, dass für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbare Texte auf der Online-Plattform publiziert werden.

Die Ämter waren auf die Erarbeitung von Stellungnahmen gut vorbereitet, weil durch die Amtsleitung und die für den Bürgerhaushalt Zuständigen die erwarteten Aufgaben frühzeitig eingeführt wurden. Das Redaktionsteam wurde dafür gelobt, dass es nur sparsam Hintergrundinformationen einholte. Auf einer Abteilungsleiterkonferenz wurden alle Fachabteilungen des Amtes darauf hingewiesen, dass entsprechende Anfragen Priorität besitzen und in 24 Stunden bearbeitet sein müssten. Das hat nach Einschätzung von CV auch funktioniert. Das Amt hatte ein „Viererteam“ (CV) gebildet, das regelmäßig in den Fachabteilungen präsent war und dort die Erwartungen präziserte. „Deshalb wusste jeder, was er zu machen hatte, sobald ein Bürgervorschlag kam, der zu bewerten war, oder zu dem eine Stellungnahme abzugeben war.“ (CV) Bei den Stellungnahmen zu den Vorschlägen der Bestenlisten, die bereits in Richtung Ratsvorlage zu verfassen waren, wurde eine Liste entwickelt, die in die Abteilungsleiterkonferenz hinein gegeben wurde; dort wurden dann die Zuständigkeiten beschlossen. Die Erarbeitung der Stellungnahmen erfolgte ohne formale Vorgaben. „In der Regel sind die Mitarbeiter geübte Gutachter und haben damit keine Probleme.“ (CV)

Etwas weniger organisiert, aber ebenso effektiv, wenn auch unter größerer zeitlicher Belastung für die koordinierende Stelle („Das war aber ein enormer Aufwand. Diese Aufgabe war nur mit außergewöhnlichem Einsatz zu bewältigen und im Rahmen von erheblichen Mehrarbeitsstunden zu bewältigen.“ (DV)) lief der Prozess für den Bereich ‚Schule/Bildung‘ ab. Auch hier wurde in Abteilungsbesprechungen für die anfallende Arbeit zum Bürgerhaushalt „um Verständnis geworben. Das ist auch sehr gut in die einzelnen Abteilungen transportiert worden. Man sah das sehr positiv.“ (DV)

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass durch das hohe persönliche Engagement der Verantwortlichen, durch eine frühe formale Kommunikation in den Fachämtern und durch eine offenbar vorhandene Bereitschaft zu anpassungsfähigen ad-hoc-Lösungen die Übernahme des Bürgerhaushalts in den Workflow erfolgreich funktioniert hat.

In allen Interviews kam zum Ausdruck, dass die Befragten eine durchgängig positive Grundeinstellung zum Bürgerhaushalt haben und daher auch bereit sind, Verantwortung zu übernehmen und zusätzliche Belastungen zu akzeptieren. Warum gerade die Verwaltung (zumindest repräsentiert durch diese Personen) in Bürgerbeteiligungsverfahren einen Fortschritt der politischen Kultur sieht, bedürfte einer weiteren Untersuchung. Hier kann die Feststellung genügen, dass diese Einstellung eine wesentliche Grundlage des Erfolgs des Bürgerhaushalts ist. Ohne das Engagement entscheidender Personen in den beteiligten Ämtern könnte das Verfahren weder zeitgerecht noch sachgerecht durchgeführt werden.

4.2.2 Online-Befragung der Verwaltungsangestellten

Um ein breiteres Bild von der Bewertung des Bürgerhaushalts durch die Verwaltungsangestellten zu erhalten, wurde neben den Interviews eine Online-Befragung durchgeführt. Seitens des Redaktionsteams des Bürgerhaushalts wurde eine Liste mit 16 Personen zusammengestellt, die in den Fachämtern am Bürgerhaushalt mitgewirkt haben. Von diesen beteiligten sich 9 Personen an der Umfrage. Die Fragebogenuntersuchung fand direkt nach der Erarbeitung der Stellungnahmen durch die Fachämter zwischen dem 11. 03. 2010 und dem 20. 03. 2010 statt. Der im Anhang beigefügte Fragebogen⁸⁰ umfasst sowohl offene als auch geschlossene Fragen zu den folgenden Themenbereichen:

- a) Zuständigkeiten im Rahmen des Bürgerhaushalts,
- b) Beurteilung der Vorschläge der Kölner Bürgerinnen und Bürger,
- c) Anbindung des Verfahrens an den Verwaltungsprozess,
- d) Arbeitsbelastung durch den Bürgerhaushalt,
- e) Fragen zur Gesamtbeurteilung des Verfahrens.

Aufgrund der geringen Fallzahlen werden bei den geschlossenen Fragen nur absolute Zahlen genannt, die vorsichtig zu interpretieren sind und aus denen lediglich eine Tendenz abgelesen werden sollte.

Beurteilung der Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger durch die Verwaltung

In diesem ersten bewertenden Teil des Fragebogens wurde die Einschätzung der Vorschläge durch die Verwaltungsangestellten erhoben. Dabei interessiert insbesondere, ob und wenn ja, inwieweit die Befragten die Vorschläge als originell oder innovativ wahrnehmen. Damit soll in Erfahrung gebracht werden, ob das Produkt der Online-Phase – also die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger – einen wichtigen Input für die Verwaltung bildet und dort zu einer Erweiterung der Perspektive oder gar zu Lernprozessen hinsichtlich der Bedürfnisse und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger führt.

Der Aussage „Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger beziehen sich überwiegend auf Probleme, die der Verwaltung bekannt sind“ stimmten zwei Befragte „vollständig“ und

⁸⁰ Siehe hierzu Anhang B in diesem Bericht.

sechs „überwiegend“ zu. Für „teils/teils“, „trifft überwiegend nicht zu“ und „trifft gar nicht zu“ entschied sich niemand. Ein ähnliches Bild zeigt sich mit Blick auf die positiv formulierte Aussage „Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger sind originell“. Hier entschieden sich drei Personen für „teils/teils“ und sechs Personen für „trifft überwiegend nicht zu“, während in den Antworten weder Zustimmung („trifft vollständig zu“ und „trifft überwiegend zu“) noch starke Ablehnung („trifft gar nicht zu“) signalisiert wurde. Die Bewertungsfragen nach der Originalität der Vorschläge wurden komplettiert durch die Aufforderung, zu schätzen, wie viel Prozent der Vorschläge bislang nicht gesehene Probleme in den Blick rücken. Auf der Skala zwischen 0 % und 100 % entschieden sich drei Befragte für 0 %, drei für 10 %, zwei für 20 % und eine Person für immerhin 40 %. Sämtliche Beurteilungsfragen hinsichtlich der Originalität der Vorschläge weisen in eine ähnliche Richtung: Sie deuten darauf hin, dass die Vorschläge aus Sicht der Verwaltung nur selten neue Problemlagen und Handlungsbedarf eröffnen. Unterstützung findet diese Interpretation darin, dass lediglich ein Befragter ein Beispiel dafür geben konnte, dass ein Vorschlag der Bürgerinnen und Bürger zu bislang nicht bekanntem Handlungsbedarf geführt hat. Das Beispiel lautet:

„Da es dieses Jahr um das Thema Umwelt ging, wurden an unser Amt großtätig Anregungen zum Radverkehr gestellt. Hier wird die Verwaltung hin und wieder darauf aufmerksam gemacht an welchen Stellen beispielsweise zu wenige Fahrradständer vorhanden sind.“ (VA 23)

Vorschläge selbst müssen nicht immer originell sein, um für die Verwaltung einen wichtigen Input darzustellen. Sie können sich auch auf bekannte Probleme beziehen und eine indikative Rolle spielen, indem sie darauf verweisen, welche (bekannten) Probleme aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger besonders drängend sind oder an welcher Stelle besonders starker Handlungsbedarf besteht. Mit der Aussage „Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger zeigen der Verwaltung Handlungsbedarf auf“ sollte eine Bewertung dieser Dimension der Vorschläge vorgenommen werden. Die Antworten der Befragten fallen hier unentschieden aus: Ein Befragter antwortete mit „trifft vollständig zu“, zwei mit „trifft überwiegend zu“. Drei antworteten mit „teils/teils“, zwei mit „trifft überwiegend nicht zu“ und einer mit „trifft gar nicht zu“.

Mit zwei Items sollte ermittelt werden, inwieweit die Vorschläge geeignet sind, um zu verwaltungsmäßigem Handeln zu führen. Der Aussage „Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger sind uninformiert“ stimmte zwar keiner der Befragten „vollständig“ zu, eine Person antwortete mit „trifft überwiegend zu“ und fünf Personen entschieden sich für die Mittelkategorie „teils/teils“. Zwei Befragte antworteten „trifft überwiegend nicht zu“ und eine Person entschied sich für „trifft gar nicht zu“. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass der Grad der Informiertheit der Vorschläge unterschiedlich wahrgenommen wird. Die zweite Bewertungsfrage, die sich auf den Anschluss von Verwaltungshandeln bezieht lautete „Wie viele Vorschläge sind mit Blick auf die Umsetzung zu allgemein?“ (Skala von 0 % bis 100 %). Hier entschied sich jeweils eine Person für 0 % und 10 %. Jeweils zwei Befragte gaben 30 % und 40 % und jeweils eine Person gab 50 % bzw. 70 % an. Die relativ große Streuung der Antworten der Beteiligten mag hier dem Umstand geschuldet sein, dass die Befragten in den Fachämtern abgesehen von den Personen, die für die Weiterleitung und Zuordnung der Vorschläge zuständig waren nicht mehr sämtliche Vorschläge überblickten, sondern nur noch den Teil, mit dem sie individuell oder in ihren Arbeitsgruppen befasst waren. Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger scheinen mit Blick auf den Grad an Allgemeinheit zu variieren.

Angestoßen durch das während der Online-Phase zum Teil sehr deutlich werdende Lobbying einerseits und durch die verschiedenen starke Repräsentation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen innerhalb des Verfahrens andererseits wurden die Verwaltungsangestellten nach ihrer Einschätzung befragt, inwieweit die Vorschläge die Interessen der Bevölkerung abdecken. Der Aussage „Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger repräsentieren zu stark die Interessen einiger Weniger“ stimmten immerhin zwei Befragte „überwiegend zu“ und der weit überwiegende Teil (sechs Befragte) antworteten mit „teils/teils“. Eine Person gab „trifft überwiegend nicht zu“ an, die Extrempunkte der Skala (vollständige Ablehnung und vollständige Zustimmung) wurden nicht besetzt. Die Antworten zeigen, dass die Vorschläge von Seiten der Verwaltung nicht als getreues Abbild der Interessen der Kölner Stadtbevölkerung wahrgenommen werden, sondern das der Eindruck besteht, es beteiligten sich hier spezifische Gruppen mit ihren Interessen.

Die Bewertungen der Vorschläge durch die Angestellten der beteiligten Fachämter lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Vorschläge sind in geringem Maße originell, zeigen aber bisweilen an, an welcher Stelle die Bürgerinnen und Bürger in besonderer Weise Handlungsbedarf sehen. Dies geschieht zum geringeren Teil in einer zu allgemeinen und zum Teil auch in einer wenig informierten Weise. Dies ist insofern auch nicht anders zu erwarten, als es sich bei dieser Form der Bürgerbeteiligung um eine Beteiligung von Laien handelt. Die Vorschläge werden dabei nicht als Abbild der Interessen und Anliegen der Bevölkerung gedeutet, sondern als deutlich verzerrt bzw. gefärbt.

Was die Weiterentwicklung des Online-Verfahrens angeht, beziehen sich die entsprechenden Vorschläge auf zwei Punkte: a) die Abgrenzung des Themas bei der Vorbereitung des Verfahrens und b) die Zusammenfassung von Vorschlägen während der Online-Phase. Die Abgrenzung des Themas wurde ausschließlich von Mitarbeitern aus dem Umwelt- und Verbraucherschutzamt diskutiert. Dies verwundert wenig, da hier im Vergleich zu anderen Ämtern besondere Rahmenbedingungen existieren. Wie im vorangegangenen Abschnitt weiter ausgeführt berührt das Thema „Umweltschutz“ zum einen den Zuständigkeitsbereich einer vergleichsweise großen Zahl an Ämtern. Zum anderen besteht die Schwierigkeit, dass nahezu jeder Vorschlag in den Kontext des Umweltschutzes gerückt werden kann. Zu diesem Problem führt der Verwaltungsangestellte VA 24 aus:

„Es ist möglicherweise schwierig, aber die Themen sollten im Vorfeld besser eingegrenzt werden. Es hat sich des Öfteren die Schwierigkeit ergeben, ob Vorschläge angenommen werden sollen oder nicht. Das allgemeine Thema ‚Umweltschutz‘ hat dazu geführt, dass einige Bürger oder Interessengruppen ihre Anliegen in ein neuen Begründungszusammenhang gestellt und so unter dem Thema Umweltschutz wieder vorgebracht haben, obwohl sie dort streng genommen nicht hingehörten.“ (VA 24)

Der zweite Punkt bezieht sich auf die Zusammenfassung von doppelten Vorschlägen. Allerdings wird nicht deutlich, weswegen das Auftreten von Doppelungen aus Sicht der Verwaltung als problematisch wahrgenommen wird. Nahe liegend ist es, dass die Unerwünschtheit von Doppelungen aus dem Mehraufwand bei der Sichtung, Bearbeitung, Stellungnahme und Umsetzung der Vorschläge resultiert.

„Während der Vorschlagsphase muss die Möglichkeit bestehen, Vorschläge zusammenzufassen – ganz wichtig, da häufig ähnliche Punkte plus Doppelnennungen.“ (A 26)

Die Anbindung des Verfahrens an den Verwaltungsprozess

Während sich der erste Teil des Fragebogens auf den Input der Bürgerinnen und Bürger bezieht, dient der zweite Teil dazu, Einblicke in den internen Verwaltungsablauf zu gewinnen. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei die Frage, ob das Verfahren in die eingespielten Abläufe hineinpasst oder eher einen Fremdkörper darstellt und zu besonderen Problemen führt. Im Fragebogen wurden die Befragten zu diesem Zweck aufgefordert, Zustimmung oder Ablehnung zu vorformulierten Aussagen zu artikulieren.

Die erste Aussage bezieht sich auf etwaige Einarbeitungsschwierigkeiten, die aufgrund von spezifischen Anforderungen des Bürgerhaushalts entstehen könnten. Der Aussage „Es hat einige Zeit gedauert, bis ich mich an den mit dem Bürgerhaushalt verbundenen Prozess der Auswertung von Vorschlägen gewöhnt hatte“ stimmte eine Person „überwiegend“ zu. Jeweils zwei Befragte antworteten mit „teils/teils“, „trifft überwiegend nicht zu“ und „trifft gar nicht zu“. Bei einer kleineren Anzahl an Beteiligten lässt sich also ein gewisses Maß an Einarbeitungsschwierigkeiten ausmachen. Ein Schwerpunkt in einem Themenbereich oder gar in einem bestimmten Fachamt ist dabei nicht zu erkennen.

Mit der Aussage „Es war schwierig, eine für die Stellungnahme zuständige Person zu finden“ sollte überprüft werden, inwieweit die Vorschläge des Bürgerhaushalts aus dem Raster der üblichen Zuständigkeiten fallen. Die Antworten zeigen, dass kaum Anlass zu dieser Vermutung besteht: Drei Personen antworten hier mit „trifft gar nicht zu“, zwei mit „trifft überwiegend nicht zu“ und lediglich eine mit „teils/teils“. „Überwiegende“ oder „vollständige“ Zustimmung zu der Aussage findet sich nicht unter den Antworten.

Denkbar ist, dass die neuartigen Anforderungen des Bürgerhaushalts innerhalb der Verwaltung zu einem erhöhten Kommunikations- und Abstimmungsbedarf führen. Aus diesem Grund wurde die Aussage „Ich musste häufiger als sonst mit Kolleginnen und Kollegen Rücksprache halten“ in den Fragebogen mit aufgenommen. Auch dies scheint überwiegend nicht der Fall zu sein: Drei Personen lehnten die Aussage vollständig ab („trifft gar nicht zu“) und jeweils eine Person antwortete „trifft überwiegend nicht zu“, „teils/teils“ und „trifft überwiegend zu“. Die Verteilung der Antworten deutet darauf hin, dass der Kommunikations- und Abstimmungsbedarf nicht generell ansteigt, aber zumindest punktuell mit einer Zunahme gerechnet werden muss.

Ein weiterer Aspekt – der Umfang der Anpassung von Verwaltungsabläufen an die Anforderungen des Bürgerhaushalts – wurde mit der Aussage „Der Bürgerhaushalt hat an den bestehenden Arbeitsabläufen nicht viel verändert“ erhoben. Hier überwiegt die Zustimmung leicht. Jeweils zwei Befragte reagierten mit „trifft vollständig zu“ bzw. „trifft überwiegend zu“ und jeweils ein Befragter mit „teils/teils“, „trifft überwiegend nicht zu“ und „trifft gar nicht zu“. Die Antworten streuen also relativ stark; es ergeben sich so Hinweise darauf, dass der Bürgerhaushalt zumindest an einzelnen Stellen zu Veränderungen geführt hat.

Mit der fünften und sechsten Aussage sollte in Erfahrung gebracht werden, ob sich die Verwaltungsangestellten bei der Bearbeitung von Vorschlägen in ausreichender Weise durch Vorgaben orientiert fühlen. Die Aussage „Die Vorgaben bei der Auswertung von Vorschlägen sind viel zu vage“ lehnte ein Befragter „vollständig“ und zwei weitere „überwiegend“ ab. Die meisten Antworten entfielen auf „teils/teils“ (drei Personen) und ein Befragter antwortete mit „trifft überwiegend zu“. Die Antworten deuten darauf hin, dass die Vorgaben zumindest zum Teil als zu vage wahrgenommen werden. Die zweite Aussage in dieser Dimension „Die Vorgaben für die Formulierung von Stellungnahmen sind ausreichend“ stimmte jeweils eine Person „vollständig“ bzw. „überwiegend“ zu. Die meisten Befragten entschieden sich für „teils/teils“ (vier Personen) und eine Person antwortete mit „trifft überwiegend nicht zu“. Die Antworten der Befragten ähneln der Verteilung der Antworten auf die erste Aussage und bilden das Indiz dafür, dass ein höheres Maß an Vorgaben bei der Bearbeitung der Vorschläge zumindest aus der Perspektiven mancher Befragter hilfreich wäre.

Mit dem letzten Item sollte in Erfahrung gebracht werden, ob die Verwaltung der Einschätzung der Befragten zufolge die Voraussetzung für eine Verstetigung des Bürgerhaushalts erfüllt. Die entsprechende Aussage lautete hier: „Die Verwaltung ist für eine regelmäßige Durchführung des Bürgerhaushalts gut gerüstet.“ Hier überwiegt ein Bild, das (leicht) optimistisch für die Durchführung künftiger Auflagen des Bürgerhaushalts stimmt. Fünf Befragte entschieden sich für die Antwort „trifft überwiegend zu“ und zwei Befragte antworteten mit „teils/teils“.

Mit der offenen Frage: „Traten bei der Auswertung von Vorschlägen und der Erstellung von Stellungnahmen wiederkehrende Probleme auf?“ sollten konkrete Punkte ermittelt werden, an denen der verwaltungsmäßige Prozess der Auswertung des Bürgerhaushalts verbessert werden kann. Hier antworteten lediglich drei Personen, von denen einer erläuterte, weswegen keine wiederkehrenden Probleme in der betreffenden Behörde auftraten. Ein anderer Befragter sah ein wiederkehrendes Problem in der Allgemeinheit der Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger, so dass nur eine Person übrig blieb, die strukturelle Probleme im verwaltungsmäßigen Prozess selbst ansprach. In dieser Antwort wurden das Problem der eindeutigen Adressierung von Vorschlägen an eine zuständige Person sowie der Umgang mit Vorschlägen, die aus den Themen des Bürgerhaushalts heraus fielen, thematisiert:

„Manche Vorschläge kamen auf verschiedenen Wegen (Mail, schriftlich) doppelt an bzw. wurden an verschiedene Stellen parallel geschickt, ohne dass diese Stellen davon wussten, was zu Doppelarbeit führte. Auch schien nicht ganz geklärt, wie mit Vorschlägen, die eigentlich abgelehnt wurden, weil sie nicht in die Themenstellung passten, umgegangen werden sollte. Diese wurden z.T. nachher noch mal zur erneuten Stellungnahme vorgelegt.“ (VA 24)

Abhilfe könnte hier wiederum eine eindeutigere Abgrenzung des Themas schaffen. Zudem sollten im Vorfeld klare Regeln für die Bearbeitung von aus dem Themenspektrum des Bürgerhaushalts heraus fallenden Vorschlägen gefunden werden. Generell muss das Antwortverhalten der Befragten aber als Indiz dafür genommen werden, dass die verfahrensmäßige Anbindung des Bürgerhaushalts im Großen und Ganzen gelungen ist.

Arbeitsbelastung durch den Bürgerhaushalt

Durch insgesamt drei Items wurde die Arbeitsbelastung durch den Bürgerhaushalt erhoben. Die Befragten wurden gebeten, Zustimmung oder Ablehnung zu den folgenden Aussagen zu artikulieren:

„Wegen der Erarbeitung von Stellungnahmen zu den Vorschlägen des Bürgerhaushalt ...

... blieben andere Aufgaben länger liegen

... musste ich Überstunden machen

... war der Arbeitsalltag stressiger als sonst“.

Die Antworten der Befragten sind in Bezug auf die drei Items in hohem Maße konsistent. Der überwiegende Teil der Befragten lehnt sämtliche Aussagen ab, sieht also keine übermäßigen Arbeitsbelastungen durch den Bürgerhaushalt. Zwei Befragte berichten allerdings auch von einer erhöhten Arbeitsbelastung. Zur Interpretation dieses Ergebnisses ist es wichtig, dass beide Befragte nicht aus den in dieser Auflage des Bürgerhaushalts zentralen Fachämtern (Schulverwaltungsamt sowie Umwelt- und Verbraucherschutzamt) stammten. Hier ist zu überlegen, ob während der Vorbereitung künftiger Bürgerhaushalte die durch das Thema lediglich randständig berührten Fachämter stärker einbezogen werden, um die dortige Arbeitsorganisation auf die Anforderungen, die der Bürgerhaushalt mit sich bringt, vorzubereiten.

Gesamtbeurteilung des Bürgerhaushalts durch die Verwaltungsangestellten

Auf die Fragen zur Gesamtbewertung des Bürgerhaushalts antworteten lediglich sechs Befragte, so dass aus den Antworten nur eine Tendenz herausgelesen werden sollte. Der Aussage „Der Bürgerhaushalt fördert bei der Verwaltung das Verständnis für die Bedürfnisse der BürgerInnen“ stimmte eine Person „vollständig“ und zwei Personen „teilweise“ zu. Drei Personen reagierten mit „teils/teils“ und keiner der Befragten antwortete ablehnend mit „trifft überwiegend nicht zu“ und „trifft gar nicht zu“. Auf die Aussage, die sich umgekehrt auf das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger für die Verwaltung bezieht („Der Bürgerhaushalt fördert bei den Bürgerinnen und Bürgern das Verständnis für die Verwaltung“) reagierten drei Befragte mit „trifft überwiegend zu“, und zwei mit „teils/teils“, während sich eine Person für „trifft überwiegend nicht zu“ entschied. Mit Blick auf die Förderung des Verständnisses zwischen Verwaltung und BürgerInnen lässt sich folgendes sagen: Die Verwaltungsangestellten sehen leicht positive Effekte des Verfahrens hinsichtlich der Förderung des Verständnisses der Verwaltung für die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger, während umgekehrt das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger für die Arbeit der Verwaltung durch das Verfahren in geringerem Maße gestärkt wird.

Die dritte Aussage sollte erfassen, inwieweit die Verwaltungsangestellten die Einflussnahme von Bürgerinnen und Bürgern generell begrüßen. Der Aussage „Es ist wünschenswert, dass die BürgerInnen durch den Bürgerhaushalt Einfluss auf Haushaltsentscheidungen nehmen“ stimmte eine Person vollständig zu und vier reagierten mit „trifft überwiegend zu“.

Eine Person antwortete mit „teils/teils“. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Verwaltung der Einflussnahme der BürgerInnen überwiegend positiv gegenüber steht.

Mit der Aussage „Das Verfahren führt zu einer ungerechtfertigten Einflussnahme von wenigen BürgerInnen“ sollte ermittelt werden, ob die Verwaltungsangestellten die Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger für grob ungerechtfertigt verteilt halten. Zwei Befragte lehnen die Aussage „vollständig“ ab, drei Personen „überwiegend“. Eine Person antwortet mit „trifft überwiegend zu“. Eine grob ungerechtfertigte Verteilung des Entscheidungseinflusses sehen die meisten Befragten aus der Verwaltung also nicht.

„Der Bürgerhaushalt in seiner jetzigen Form überfordert die Verwaltung“. Auf diese Aussage reagierten drei Personen weitgehend ablehnend mit „trifft überwiegend nicht zu“; jeweils eine Person antwortete mit „teils/teils“ und „trifft überwiegend zu“. Diese Antworten deuten an, dass die Verwaltungsangestellten zwar nicht den Eindruck haben, es läge eine klare Überforderung der Verwaltung vor. Jedoch kann aus den Antworten die Tendenz herausgelesen werden, dass das Verfahren zumindest zum Teil als eine Herausforderung an die Kapazitäten der Verwaltung wahrgenommen wird.

Mit der letzten Frage wurden die Befragten zu einer globalen Gesamteinschätzung des Verfahrens aufgefordert. Der Aussage „Generell halte ich das Verfahren für sinnvoll“ stimmten drei Personen „vollständig“ und weitere drei Personen „überwiegend“ zu. Keiner der Befragten gab „teils/teils“, „trifft überwiegend nicht zu“ oder gar „trifft gar nicht zu“ an. Diese Verteilung der Antworten zeigt sehr klar, dass die befragten Verwaltungsangestellten hinter dem Bürgerhaushalt stehen.

Aus der abschließenden offenen Frage nach Vorschlägen, die sich auf die künftige Gestaltung des Bürgerhaushaltes beziehen, ergaben sich keine neuen Anregungen.

Zusammenfassung

Hinsichtlich einer Gesamtbeurteilung des Verfahrens durch die Verwaltungsangestellten lässt sich folgendes Bild zeichnen: Der Bürgerhaushalt wird aus Sicht der Verwaltung als ein sinnvolles Verfahren wahrgenommen, das zu einer – überwiegend begrüßten – Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf Entscheidungen der Stadt führt. Zwar ist die Einflussnahme unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen verschieden groß, was von der Verwaltung durchaus gesehen wird. Die ungleiche Verteilung der Einflussnahme wird aber nicht als grob ungerechtfertigt wahrgenommen. Das Verfahren fördert partiell das Verständnis der Verwaltung für die Interessen und Belange der Bürgerinnen und Bürger, während umgekehrt das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger für die Arbeit der Verwaltung weniger stark verbessert wird. Von der Arbeitsbelastung her stellt der Bürgerhaushalt für die Verwaltung zwar keine Überforderung, aber durchaus eine Herausforderung dar.

4.3 Berater und Dienstleister

Um die Sichtweise der an der Konzeptionierung und Durchführung des Kölner Bürgerhaushalts beteiligten Dienstleister und Berater⁸¹ zu erfassen, sind im Mai 2010 zwei strukturierte, offene Telefoninterviews geführt worden. Die Interviews haben 60 und 90 Minuten gedauert. Die Ergebnisse dieser Gespräche werden im Folgenden zweigeteilt festgehalten: Zunächst werden von beiden Befragten geteilte Einschätzungen dargestellt und danach Einzelstellungen ausgewertet, die für die weitere Gestaltung des Bürgerhaushalts in Köln von Bedeutung sind.

Die vom Evaluationsteam interviewten Personen werden anonym wiedergegeben – befragt wurden:

- eine Person ZD von der Firma Zebralog⁸², die das gesamte Verfahren in enger Abstimmung mit der Stadt Köln (vor allem Kämmerei und E-Government) und dem Fraunhofer Institut konzeptioniert und beratend begleitet hat sowie während der Online-Phase die Moderation verantwortet hat;
- eine Person FD vom Fraunhofer Institut für Intelligente Analyse und Informationssysteme (IAIS), die auf Seiten des Dienstleisterkonsortiums die Rolle der Projektleitung übernommen hat.⁸³

Zusätzlich dazu wird stellenweise auf ein Interview mit einem Verwaltungsangestellten aus der Abteilung E-Government und Online-Dienste (Kürzel: ID) zurückgegriffen, das bereits für die Darstellung der Verwaltungssicht in Abschnitt 4.1 ausgewertet wurde. Die erneute Verwendung an dieser Stelle ist der ‚Scharnierfunktion‘ geschuldet, die diese Person im Verfahren einnimmt.⁸⁴

4.3.1 Inhalt und Struktur des Interview-Leitfadens

Der den Gesprächen zugrunde gelegte Leitfaden⁸⁵ sah zunächst einige Fragen zur Person und deren Rolle im Verfahren vor. Der erste inhaltliche Fragenkomplex hatte eine Klärung des Produktkontextes zum Ziel. Hier ging es um die Zusammenarbeit innerhalb des Dienstleistungskonsortiums sowie um den politisch-administrativen Kontext, in den Dienstleister

⁸¹ Dem damit angesprochenen Dienstleistungskonsortium gehören an: das Fraunhofer Institut für Intelligente Analyse und Informationssysteme (IAIS), die Agentur für internetgestützte politische Beteiligung Zebralog und der Technik-Dienstleister Binary Objects (Dialog Management Systeme).

⁸² Homepage von Zebralog: <http://www.zebralog.de> (Stand 01/2011).

⁸³ Beide befragten Personen haben ferner an Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit für den Kölner Bürgerhaushalt mitgewirkt.

⁸⁴ Die Abteilung E-Government und Online-Dienste ist innerhalb der Kölner Verwaltung der Ansprechpartner und Koordinator für E-Partizipations-Projekte der Stadt Köln.

⁸⁵ Der zum Einsatz gekommene Leitfaden entspricht weitgehend dem Leitfaden für die Interviews mit den Verwaltungsangestellten und wird daher nicht gesondert beigefügt. Der Leitfaden für die Interviews mit den Verwaltungsangestellten findet sich im Anhang C dieses Berichts.

und Berater eingebunden sind; danach wurde um eine Einschätzung der vier wesentlichen Phasen des Verfahrens gebeten. Der zweite Fragenkomplex zielte auf eine Erhellung des spezifischen Profils des Kölner Bürgerhaushalts mit Blick auf Eigenschaften wie Abbildungsanspruch, Abstimmung, Auswertung und Dokumentation. Die Befragung schloss mit einem Ausblick auf die Zukunft von Bürgerhaushalten in Köln und in anderen Städten. Wegen der starken Einbindung der Befragten in den gesamten Verfahrensablauf von der Planung bis zur Durchführung wurden die Interviews zwar durch den Leitfaden angeleitet, aber dennoch offener geführt als die Interviews mit den Verwaltungsangestellten. Auf diesem Weg konnten wertvolle Zusatzinformationen gewonnen werden.

4.3.2 Beurteilung des Verfahrens durch Berater und Dienstleister

Die Vertreter von Fraunhofer IAIS und Zebralog harmonisieren laut Aussagen der Befragten gut miteinander, weil sie eine einheitliche Sicht auf das Thema E-Partizipation und Bürgerhaushalte haben. Daneben seien die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten innerhalb des Konsortiums geklärt, und die Abstimmung mit der Stadt Köln funktioniere ebenfalls gut.

Die von der Stadt geleistete Projektadministration und der betriebene Ressourcenaufwand werden als angemessen und gut, von FD sogar als „vorbildlich“ bezeichnet. Die Einbettung des Verfahrens in bestehende Verwaltungsstrukturen der Stadt Köln sei beinahe mustergültig. Damit sei Köln gut gerüstet, sich künftigen Partizipationsanforderungen seitens der Bürgerinnen und Bürger zu stellen. In Köln sei die Entwicklung eines Verfahrens „aus der Binnensicht der Verwaltung“ (FD) geglückt. Dies sei im Hinblick auf das angestrebte „Betreibermodell“⁸⁶ und die Unabhängigkeit von externer Beratung in absehbarer Zeit immens wichtig.

Zusammenarbeit zwischen Stadt und Konsortium

Zu unterscheiden ist in diesem Zusammenhang zwischen (a) der Ebene der Zusammenarbeit im Projekt (Kooperation, Management, Zielerreichung etc.), (b) den Ebenen der Organisation der Online-Phase und der anschließenden Auswertung (Redaktion, Moderation, Entwicklung, Vorschlagsauswertungen) und (c) den methodischen und technischen Aspekten, die Front- und Backend des Verfahrens betreffen. Die Zusammenarbeit im Projekt habe, so FD, ebenso wie die Organisation des Verfahrens gut funktioniert, allerdings gebe es methodische und (software-)technische Verbesserungsmöglichkeiten – und zwar sowohl mit Blick auf das Frontend (anwenderseitige Kommunikation) als auch was die hintergründigen Abläufe der Vorschlagsauswertung (technische Infrastruktur zur Unterstützung des verwaltungsseitigen Workflows) betrifft.

⁸⁶ Dieser Begriff ist die von einem der Interviewten verwendete Kurzform für den Aufbau einer internen Dienstleistungsstelle innerhalb der kommunalen Verwaltung, die für die Bereitstellung einer Infrastruktur zur Durchführung von Beteiligungsverfahren zuständig ist; vgl. Märker/Wehner (o.Jg.), Leitfaden, S. 4.

FD erläuterte dazu, die Funktionalität eines Systems erweise sich letztendlich eben erst im Gebrauch. ZD erklärt den Umstand der methodischen und (software-)technischen Verbesserungsmöglichkeiten folgendermaßen: Sowohl von Seiten des Konsortiums als auch von Seiten der Stadt seien die Freiheitsgrade von Workflow und technischer Workflow-Unterstützung unterschätzt worden – und dies sei auch ein Ansatzpunkt für zukünftige Verbesserungen:

*„Hier gab es Probleme, die gezeigt haben, wie schwierig es ist, unterschiedliche Anforderungen so zu bündeln, dass sie in ein funktionierendes System überführt werden können. Man kann auch sagen: Die Zeit hat nicht ausgereicht, um den Lernprozess abzubilden, d.h. den Software-Entwicklungsprozess noch offener an die Bedürfnisse der Anwender anzupassen. Letzten Endes hätte man einen mehrfach iterativen Entwicklungsprozess in Form von Rapid Prototyping⁸⁷ umsetzen sollen, doch dafür reichte die verfügbare Zeit mit Blick auf die voranschreitende kommunale Haushaltsplanung nicht aus. Daher war im ersten Schritt noch nicht ein gereiftes System verfügbar, mit dem man alle (auch unvorhergesehene) Prozesse hätte abbilden können.“
(ZD)*

Die Zusammenarbeit im Redaktionsteam wird allseits als gut und reibungslos bezeichnet. Auch die Moderationsarbeit wird zwar als große Aufgabe während der Online-Phase, letztlich aber als unproblematisch geschildert. Die anstehenden Aufgaben werden von den Beteiligten in der bisherigen Team-Zusammensetzung als gut leistbar bezeichnet. Klarere kommunikative Zuordnungen im Team werden von FD in diesem Zusammenhang als eine weitere Optimierungsmöglichkeit angeführt.

Marketing und PR

Die interviewten Berater und Dienstleister sind sich – wie auch die befragten Verwaltungsangestellten – einig, dass das bisherige Modell der PR-Arbeit für den Bürgerhaushalt zukünftig nicht mehr tragen wird. Gefragt seien daher auch Maßnahmen, die auf die fehlende repräsentative Beteiligung reagieren. Zwar stellt fehlende Repräsentativität für die Befragten per se kein fehlendes Qualitätsmerkmal dar, dennoch sollte man sich im Rahmen von Teilnahmeverfahren wie dem Kölner Bürgerhaushalt bemühen, unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen stärker einzubinden. Im Zuge der Versteigerung des Verfahrens müsse dabei aber darauf geachtet werden, dass der Marketing-Aufwand insgesamt sinkt.

Ein wichtiger, von beiden Dienstleistern und Beratern vorgebrachter Verbesserungsvorschlag betrifft so genannte Social Media-Marketingstrategien. Eine solche Strategie sei kostengünstig umzusetzen und die Medien hätten eine hohe Reichweite. Zwar löse man dadurch das Problem der schwachen bzw. fehlenden Beteiligung verschiedener Bevölkerungskreise nicht, aber es ließen sich die zur Beteiligung neigenden Gruppen einfacher und vor allem kostengünstiger erreichen als über Info-Flyer, Anzeigen und Radio- bzw. Film-Spots.

⁸⁷ ‚Rapid Prototyping‘ bezeichnet in der Software-Entwicklung die frühe Einführung eines Systemmodells (Prototypen) bei einem Anwender, um schnell Erfahrungen über die Angemessenheit und das Fehlen von Funktionalitäten für die weitere Systementwicklung zu gewinnen.

Vor dem Hintergrund des vereinzelt von einigen Teilnehmern erhobenen Vorwurfs, es handle sich bei dem Bürgerhaushalt um eine Scheinveranstaltung, die dazu dienen würde, politische Entscheidungen und Verwaltungshandeln auf eine aufwändige und teure Art und Weise zu rechtfertigen, würden ID zufolge sämtliche Marketing-Maßnahmen und insbesondere die aufwändigen und kostspieligen, argwöhnisch betrachtet werden. Aus diesem Grund sei es notwendig, für die Zukunft ein verstetigtes, selbst tragendes Verfahren zu etablieren, das ohne großen Marketingaufwand funktioniert.

ZD konstatierte „eine gewisse Abnutzung des Medieninteresses, mit dem ein solches Verfahren einfach leben muss“. Daher seien alle nur möglichen Bestrebungen zur Institutionalisierung von großer Bedeutung, die den Marketingaufwand verringern würde. Die Selbstverständlichkeit, mit der eine Beteiligung an einem institutionalisierten Verfahren stattfinden sollte, vergleicht ZD wie folgt:

„Das Verfahren müsste über kurz oder lang den gleichen Stellenwert haben wie eine Autoanmeldung beim Straßenverkehrsamt.“ (ZD)

Gegenwart und Zukunft der Beteiligungsplattform

Eine Beteiligungsquote von 1,25 % der Bevölkerung wird von den befragten Personen, die an der Planung und Durchführung von E-Partizipationsverfahren in noch weiteren Städten und Gemeinden beteiligt sind, als recht beachtlich empfunden.

Die zeitliche Parallelität von Vorschlagsabgabe und -bewertung während der Online-Phase wird positiv im Sinne einer lebendigen Diskussionskultur eingeschätzt. Durch die Einführung einer einwöchigen Phase, in der nur abgestimmt, nicht aber neu vorgeschlagen werden kann, sei im Vergleich zum ersten Verfahren die ‚Abstimmungsgerechtigkeit‘ insofern verbessert worden, als dass auch spät eingegangene Bürgervorschläge nun noch die Möglichkeit haben, bewertet und diskutiert zu werden.

Die Online-Phase des Kölner Beteiligungsverfahrens werde durch die Plattform insgesamt gut abgebildet. Was die Dokumentation von Ratsbeschlüssen zu den Vorschlägen inklusive Begründungen angeht, bestehe allerdings Verbesserungsbedarf. Die befragten Dienstleister und Berater äußerten die Meinung, dass das Verfahren der verwaltungsseitigen Auswertung der Bestenlisten einer sowohl konzeptionellen als auch technischen Vereinfachung bedarf. Dazu müsse es im Bereich der Unterstützung des Workflows zukünftig noch modularer aufgebaut werden. Auch die zeitliche Gleichstellung von internem Verwaltungsablauf und äußerer Dokumentation bedürfe der Verbesserung. Frontend-seitig, also im Bereich der anwenderbezogenen Kommunikation, stelle die bestehende Beteiligungsplattform jedoch „eine gute Ausgangsbasis“ (FD) dar – eine Aussage, die sich mit denen der Nutzer und der Verwaltungsangestellten deckt.

Als mittelfristiges Ziel sehen es die befragten Dienstleister und Berater an, die Stadt in die Lage zu versetzen, Verfahren der E-Partizipation weitgehend selbstständig planen und durchführen zu können, indem ein selbst tragendes, nachhaltiges Beteiligungsinstrument

geschaffen wird (Stichwort „Betreibermodell“⁸⁸). Die Stadt sei mit dem bislang erreichten Stand auf einem guten Weg in diese Richtung, meinen beide befragten Personen.

4.3.3 Einzelaspekte

Die für die zukünftige Gestaltung des Kölner Bürgerhaushalts interessanten Einzelaspekte, die sich bei den beiden externen Dienstleistern und Beratern nicht überschneiden und auch von den Verwaltungsangestellten in dieser Form nicht angesprochen wurden, lassen sich im Folgenden unter drei Überschriften fassen: Themenwahl, Lobbyismus und die Zukunft von Beteiligungsverfahren wie dem Kölner Bürgerhaushalt.

Themenwahl

Was die thematische Aufstellung des Kölner Bürgerhaushalts angeht, so halten beide Befragten eine Begrenzung der Themen während des Einstiegs für sinnvoll, sprechen sich mittelfristig jedoch für eine thematische Ausweitung aus. Zum Heraushalten des Themas Kultur aus dem zweiten Bürgerhaushalt sagte FD, er hätte sich zwar vorstellen können, das Thema Kultur einzubeziehen, gab allerdings zu bedenken, dass dies „nicht unkritisch“ gewesen wäre, weil zusammen mit dem Thema Bildung dann zwei politisch stark besetzte Beteiligungsthemen gewählt worden wären.

Ein weiterer Aspekt der Interviews betraf die hohe Vorschlagszahl in der Restkategorie „Sonstiges“, besonders im zweiten Verfahren. Da dieser Aspekt mit Themenwahl und Themenzuschnitt zusammenhängt, ist er an dieser Stelle mit anzuführen. Einen gegenüber den oben bereits referierten Meinungen der Verwaltungsangestellten neuen Gedanken brachte in diesem Zusammenhang FD ein: Aus seiner Sicht könnten themenbezogene Vorschläge, die es nicht in die Bestenlisten geschafft haben, in Zukunft unter Zuhilfenahme intelligenter Auswertungstechnologien eventuell auf Schwerpunkte hin untersucht werden und auf diese Weise mit in die Haushaltsplanung einfließen. In Bezug auf die thematisch offene Kategorie „Sonstiges“ empfehlen beide befragten Personen hingegen einen konservativen Umgang (Kenntnisnahme und Archivierung), da ansonsten das politisch-administrative System durch Überlastung bedroht wäre.

Lobbyismus

Die Artikulation der Interessen durch organisierte Gruppen wurde von allen Befragten als ein normaler Vorgang im Zuge des demokratischen Willensbildungsprozesses beschrieben. FD führt dazu aus, der Lobbyismus sei nicht ausschließlich negativ zu sehen, denn die „Erziehung zur politischen Mündigkeit außerhalb der Wahlurne“ sei eines der zentralen Ziele von Beteiligungsverfahren wie dem Kölner Bürgerhaushalt, und diese politische Mündigkeit artikuliere sich eben auch in der Organisation von Interessen. Dies sieht ID ähnlich:

⁸⁸ Vgl. den Abschnitt ‚Zusammenarbeit zwischen Stadt und Konsortium‘ oben sowie Märker/Wehner (o.Jg.), Leitfaden, S. 4.

„Ich würde das nicht als Manipulation bezeichnen, weil es sich um ein faires Verfahren handelt, in dem alle die gleichen Chancen haben, um Unterstützung für ihren Vorschlag zu werben. ... Dass auch gewisse Interessengruppen dahinter stecken könnten – ja, das ist so, aber das ist in anderen Bereichen demokratischer Meinungsäußerung nicht anders.“ (ID)

ID nimmt das Thema Lobbying zum Anlass, um ein Beispiel des Einflusses von Interessengruppen zu erläutern, das von anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Verfahrens in die Nähe der Manipulation gerückt wurde, von ihm aber als zulässige und legitime Form politischer Einflussnahme angesehen wird. Als Beispiel führte er zwei Vorschläge aus dem Bereich „Schule/Bildung“ an, die 3.500 nicht-elektronisch eingereichte Voten auf sich vereint haben. Dies sei zwar „ungewöhnlich“, würde aber nicht per se das Beteiligungsverfahren diskreditieren, so ID.

Der Multikanal-Ansatz wird von ID befürwortet, schließlich sei dafür Sorge zu tragen, dass Vorschläge und Voten nicht nur via Internet, sondern auch schriftlich eingereicht werden können. Auch wenn das obige Beispiel vielfacher nicht-elektronischer Voten in zwei Fällen darauf hindeutet, dass andere Kanäle der Stimmabgabe für eine breite Beteiligung ebenfalls von Bedeutung sind, habe sich das Internet, so ID weiter, als Hauptkanal der Beteiligung durchaus etabliert und bewährt.

Zur Zukunft von Bürgerhaushalten

FD hat sich im offenen Teil des Interviews ausführlich in einer generelleren Weise zum Thema ‚kommunale Partizipationsverfahren‘ geäußert. Einzelne dieser Stellungnahmen werden hier wiedergegeben, da sie für die Weiterentwicklung des Kölner Verfahrens von Interesse sind.

Zum Ziel einer Verstetigung des Kölner Bürgerhaushalts führte FD aus, solche Verfahren seien „immer auch beiderseitige⁸⁹ Disziplinierungsverfahren“. Daher sollte sich bei den Bürgerinnen und Bürgern mittel- bis langfristig „verfahrensorientierte Beteiligungskompetenz“ entwickeln. Diese berge allerdings auch Risiken, denn mit der zunehmenden Akzeptanz und Normalisierung des Bürgerhaushalts sei immer wieder mit neuen Herausforderungen zu rechnen, etwa dergestalt, dass eine Inflationierung der Bürgerforderungen drohe, der durch geeignete verfahrensmethodische Maßnahmen vorzubeugen wäre.

Probleme ganz anderer Art könnten auch durch technische Innovationen entstehen. Beispiele hierfür seien das Geo-Tagging oder der Multimedia-Upload. Die Erweiterung der Online-Plattform um solche Funktionen, die bei der Darstellung von Vorschlägen eingesetzt werden, sind für FD nicht unkritisch zu betrachten, denn für zusätzliche Möglichkeiten der Datenerzeugung auf Seiten der Teilnehmer eines Verfahrens müsse die Verwaltung immer auch entsprechende Formen der Datenverarbeitung entwickeln und verfügbar machen. Was die Realisierung neuer Funktionalitäten angeht, überwiegt bei FD daher eine zurückhaltende Einstellung, da seiner Einschätzung nach die Qualität des Beteiligungsverfahrens keineswegs mit den technischen Möglichkeiten der Plattform zunimmt. Dies kann auch als

⁸⁹ ‚Beiderseitig‘ meint in diesem Fall die Stadt als Anbieter des Beteiligungsverfahrens und die Bürgerinnen und Bürger als Nutzer des Beteiligungsverfahrens.

Plädoyer für ein schlankes Verfahren, wie es in Köln implementiert und zwei Mal zur Anwendung gekommen ist, gelesen werden.

4.3.4 Zusammenfassung

Die Berater und Dienstleister, die im Zuge der Evaluation befragt wurden, geben das Bild eines gut aufgestellten Teams ab, das zukünftigen Herausforderungen in dieser Konstellation gewachsen zu sein scheint. Bezüglich aller wichtigen Grundsatzfragen und auch hinsichtlich der Probleme, die sich bei den ersten beiden Beteiligungsrunden ergeben haben, besteht Konsens.

Einigkeit besteht etwa in der Frage, an welchen Stellen im Verfahren und in der technischen Infrastruktur schon für den kommenden und gegebenenfalls für weitere Kölner Bürgerhaushalte nachgebessert werden muss. Dies sind vor allem die Dokumentation der Umsetzung und die Backend-seitige Unterstützung des Workflows zur Auswertung der Bürgeranschläge. Letzteres ist ein Desiderat, das sich bereits in den Interviews mit den Verwaltungsangestellten deutlich abgezeichnet hat.

Die Befragten sind sich auch darin einig, dass sich die Öffentlichkeitsarbeit in Zukunft anders orientieren muss. Die Mittel der Öffentlichkeitsarbeit müssten mit Blick auf drei Anforderungen optimiert werden: Erstens sollten sie weitgehend ohne großes Budget (angespannte Haushaltslage) auskommen, zweitens auch ohne starkes Medieninteresse (fehlender Neuigkeitswert) wirksam werden und drittens nach Möglichkeit auch Bevölkerungsschichten erreichen, aus denen bisher eine geringe Resonanz vorliegt.

Im Hinblick auf die nicht-repräsentative Beteiligung am Kölner Bürgerhaushalt vertreten die Befragten die Auffassung, dass es nicht Ziel des Kölner Bürgerhaushalts sein könne, Repräsentativität zu erzielen, zumal dieses Problem nicht spezifisch für diese Art der demokratischen Willensbildung sei.

Was den Aspekt der Themenwahl für den Kölner Bürgerhaushalt angeht, so zeigten sich die Befragten ferner darin einig, dass in Zukunft eine allmähliche Ausweitung der Themen stattfinden sollte. Mittel- und langfristig könne es sowohl der Bürgerschaft als auch der Verwaltung zugemutet werden, mehr als ein ‚belastetes‘ Thema in das Verfahren aufzunehmen.

4.4 Politiker

Um die Perspektive der Politik zu erfassen, sind im März 2010 fünf strukturierte Leitfaden-Interviews⁹⁰ mit Repräsentanten der im Rat vertretenen Parteien per Telefon geführt worden.⁹¹ Sämtliche befragten Personen sind Mitglieder des Finanzausschusses, deren Aussagen im Folgenden anonym wiedergegeben werden. Die Interviews fokussierten die durch

⁹⁰ Der Leitfaden findet sich im Anhang D dieses Berichts.

⁹¹ Da die Befragten ausschließlich männlichen Geschlechts sind, wird nachfolgend auf geschlechterneutrale Formulierungen verzichtet.

den Leitfaden vorgegebenen Themen, waren aber weitgehend offen angelegt, um den Befragten Platz für weitere Aspekte einzuräumen. Dementsprechend variierte die Interviewlänge zwischen 20 und 60 Minuten.

Nachfolgend wird zunächst der Interview-Leitfaden, der den Gesprächen mit den Politikern zugrunde lag, erläutert. Daran anschließend werden Gesichtspunkte vorgestellt, die von mehreren oder allen befragten Personen erörtert wurden. Abschließend werden Aspekte aufgegriffen, die lediglich von einzelnen politischen Vertretern genannt wurden, die aber dennoch von Wichtigkeit für die weitere Gestaltung des Kölner Bürgerhaushalts sind.

4.4.1 Inhalt und Struktur des Interview-Leitfadens

Allen Interviews lag der gleiche Leitfaden zugrunde. Begonnen wurde mit Fragen zur institutionellen und persönlichen Beteiligung am Bürgerhaushalt bei der Einführung, im Zuge der politischen Durchsetzung, bei der Öffentlichkeitsarbeit und bei der Themenfindung des Bürgerhaushalts. Der nächste Fragenkomplex richtete sich auf das zurückliegende erste Verfahren. Hier ging es darum zu erfahren, wie das Verfahren den Bürgern vermittelt wurde, wie das Medieninteresse zu beurteilen ist und wie die öffentliche Diskussion des Verfahrens bewertet wird. Danach wurde nach einer Einschätzung des Workflows in Verwaltung und Politik sowie des jeweiligen Informationsrücklaufs – vor allem in Richtung Bürgerinnen und Bürger – gefragt. Am Ende dieses Teils stand die Frage nach der globalen Einschätzung von Aufwand und Ertrag in der ersten Runde 2008/09. Der anschließende Fragenkomplex war dem laufenden Verfahren gewidmet. Hier sollten die Befragten Stellung beziehen zu Umfang und Qualität der Beteiligung, (sofern sie dies beurteilen konnten) zum Arbeitsablauf in der Verwaltung und zum politischen Entscheidungsprozess.

Da der politische Entscheidungsprozess zum Zeitpunkt der Interviews noch nicht stattgefunden hatte, konnten die letztgenannten Fragen nur eingeschränkt und mit Blick auf den vorangegangenen ersten Durchlauf des Bürgerhaushalts beantwortet werden. Der letzte Fragenkomplex richtete sich auf die Einschätzung des Verfahrens aus allgemeiner politischer Sicht. Dies waren gleichzeitig die Fragen mit der größten Offenheit, was sich in den persönlichen, politische Lager überschreitenden Färbungen der Antworten widerspiegelt. Im Einzelnen wurden hier etwaige formale Bedenken gegen das Verfahren erörtert, es wurde das Verhältnis von Politik und Bürgerhaushalt angesprochen, die (zukünftige) Rolle partizipativer Verfahren in der Politik thematisiert und ganz konkret nach der Zukunft des Kölner Bürgerhaushalts gefragt.

4.4.2 Beurteilung des Verfahrens durch die Politiker

Der erste Bürgerhaushalt wird von allen Befragten durchweg positiv beurteilt. Politische Resonanz, Vermittlung an den Bürger und Medieninteresse seien jeweils gut bis sehr gut gewesen. Für den zweiten Bürgerhaushalt werden von den Politikern fast ebenso durchgängig Verschlechterungen in den genannten Kategorien konstatiert: Beteiligung, öffentliche Wahrnehmung, thematische Bindung sowie die Qualität von Vorschlägen und Kommentaren haben abgenommen. Ferner wurden von allen Befragten zwei Kernprobleme angesprochen:

Erstens wird ein impliziter oder expliziter Interessengruppenlobbyismus als Problem angesehen, weil dadurch das Gemeinwohlinteresse der Kommune tangiert werde. Besonders augenfällig sei das gezielte Lobbying im Themenbereich ‚Schule/Bildung‘ bei der Artikulation der Interessen einzelner Schulen geworden. Hinsichtlich der Möglichkeiten, auf Lobbying in geeigneter Weise zu reagieren, überwiegt bei den Politikern eine skeptische Haltung. Einer der Befragten bezweifelt beispielsweise, ob es überhaupt ein Mittel gegen die „gezielte Instrumentalisierung des Bürgerhaushalts durch Interessengruppen“ geben könne, und verlieh damit einer bei den Politikern verbreiteten Einschätzung Ausdruck.

Zweitens werden die im Vergleich zur Gesamtbevölkerung bestehenden Verzerrungen hinsichtlich der demographischen Struktur der Beteiligung von allen Befragten grundsätzlich als problematisch angesehen, jedoch unterschiedlich akzentuiert. In einigen Interviews wurde das Problem in den Kontext anderer Mitwirkungsverfahren gerückt und als allgemeines Merkmal dieser Verfahren bezeichnet. Ein Teil der Interviewten sah darin auch ein spezifisches Problem des Kölner Bürgerhaushalts, indem die Befragten auf den ihrer Ansicht nach zu geringen Aufwand bei der Mobilisierung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen verwiesen.

Grundsätzlich positiv haben sich die Befragten zur Aufklärungsfunktion des Bürgerhaushalts geäußert und sie plädierten dafür, diese Funktion noch stärker zu betonen. Von nahezu allen Befragten wird der Bürgerhaushalt mit einer Verbesserung der Vermittlung von politischen und verwaltungsmäßigen Zwängen bei der Umsetzung kommunaler Gestaltungsaufgaben in Verbindung gebracht. Der durch den Bürgerhaushalt gegebene Spielraum wird als noch nicht ausgereizt angesehen – zumal mit Blick auf den Konsolidierungszwang angesichts leerer Kassen. Einer der Befragten formulierte dies wie folgt:

„Man muss den Leuten vermitteln, dass es sich um eine Beteiligung an der Haushaltsrealität und nicht an einem Wunschkonzert handelt. ... Der Kölner Bürgerhaushalt ist keine Füllhorn-Veranstaltung. ... Bürgerbeteiligungsverfahren dienen in solchen Zeiten auch dazu, Aufklärung zu betreiben und Verständnis einzuwerben.“

Zusammenspiel von Politik und Verwaltung

Die Behandlung der Bestenlisten durch die politischen Ausschüsse und den Rat wird insgesamt als angemessen betrachtet, allerdings werden in diesem Punkt auch Mängel konstatiert. Diese hängen für einige Befragte mit der arbeitsmäßigen Belastung zusammen, zusätzlich zu den übrigen Aufgaben die einzelnen Vorschläge und Verwaltungsstellungennahmen zur Kenntnis nehmen und darüber abstimmen zu müssen. Ein Interviewpartner berichtete in diesem Zusammenhang davon, dass in den politischen Gremien aufgrund der nicht zu bewältigenden Menge an Vorschlägen und dazugehörigen Stellungnahmen über ganze Vorschlagbündel nach Maßgabe der Verwaltungsstellungennahmen en bloc abgestimmt worden sei:

„Ich glaube auch, dass sich die Politik vielfach gar nicht die Mühe gemacht hat, sich mit den einzelnen Vorschlägen zu befassen. ... Gerade in den Bezirksausschüssen, aber auch im Finanzausschuss und im Rat sind ganze Vorschlagbündel en bloc durchgewunken worden. So kommt es, dass man im Rechenschaftsbericht zu vielen Verwaltungsstellungennahmen, die gar

keine eindeutige Beschlussvorlagen liefern, die lapidare Bemerkung seitens der Politik liest, dass der Stellungnahme der Verwaltung zugestimmt wird.“

Die Arbeit der Verwaltung wird von den Politikern – mit einer Ausnahme – zwar durchweg als engagiert wahrgenommen, allerdings ebenso durchweg, wieder mit einer Ausnahme, nur mit der Schulnote ‚befriedigend‘ bewertet. Der Arbeit in den politischen Gremien wird dagegen, auch hier mit einer Ausnahme, die Schulnote ‚gut‘ gegeben.

Der Informationstransfer von der Verwaltung in die Politik wird zwar als insgesamt gut bezeichnet; kritisiert wurde jedoch mehrfach das stark formalisierte Verfahren, das eine zeitweise schwer zu bewältigende Mehrarbeit verursache, insbesondere, wenn man mit dem Anspruch an die Aufgabe gehe, jeden einzelnen Vorschlag und jede Verwaltungsstellungnahme dazu einzeln zu prüfen.

Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern

Die Dokumentation der Vorschlagsumsetzung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wird fast durchgängig als defizitär gekennzeichnet. Ein ins Internet gestellter Rechenschaftsbericht sei zwar formal betrachtet eine korrekte Form der Dokumentation, allerdings müsste es dazu – besonders bei Vorschlägen, deren Umsetzung größerer Vorbereitungen bedürfen und mehr Zeit in Anspruch nähmen – bürgernähere Erklärungen geben. Insgesamt müsse der Umsetzungsprozess bzw. das weitere Schicksal der Vorschläge aus den Bestenlisten für den Bürger nachvollziehbarer gestaltet werden.

Drei von fünf Befragten kritisierten – wiederum über Parteigrenzen hinweg – die Wahl der Themen für den zweiten Bürgerhaushalt. Insbesondere das Missachten des Bürgerwunsches nach einem Bürgerhaushalt zum Thema ‚Kultur‘ wurde von zwei Befragten als Fehler von Seiten der Politik und der Verwaltung bezeichnet. Zur Themenwahl für den zweiten Kölner Bürgerhaushalt befragt, äußerte einer der beiden Kritiker folgendes:

„Es gibt andere Bereiche, in denen das Interesse der Bürger mitzureden, viel größer war. ... Kultur ist doch der Bereich mit dem höchsten freiwilligen Etat, in dem man also den größten Gestaltungsspielraum hat – und gerade hier hatte man regelrechten Schiss vor dem Bürger.“

Die übrigen Politiker sind mit der Themenwahl zwar grundsätzlich einverstanden, hätten sich aber durch eine engere thematische Eingrenzung eine stärkere Lenkung der Bürgervoten in den ausgewählten Bereichen gewünscht. Für nahezu alle Befragten ist die in den Vorschlägen und Diskussionen entstandene thematische Breite angesichts der ausgewählten Themenbereiche und der fehlenden Eingrenzung nicht überraschend. Einer der Befragten sprach in diesem Zusammenhang von einem „thematischen Ausfransen“ im zweiten Kölner Bürgerhaushalt.

Bürgerhaushalt als Instrument demokratischer Willensbildung

Für keinen der befragten Politiker sprechen formale Bedenken gegen den Bürgerhaushalt. Ein Mitglied des Finanzausschusses gab im Zuge der Beantwortung der Frage nach Verbesserungsmöglichkeiten des Kölner Bürgerhaushalts allerdings zu bedenken, dass es

rechtlich und faktisch klare Grenzen der Bürgerbeteiligung gebe. Der politische Gestaltungsspielraum wird nach Einschätzung der Befragten eher erweitert als eingeengt, da die Letztentscheidung bei den gewählten Repräsentanten verbleibe. Überwiegend wird der Bürgerhaushalt als eine sinnvolle Ergänzung zur hergebrachten Entscheidungsfindung über kommunale Finanzpolitik gesehen. Allerdings wird von einigen Vertretern auf die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des Verfahrens hingewiesen.⁹²

Den Befragten wurde auch die allgemeinere Frage gestellt, ob ein Mehr an partizipativen Verfahren in der Politik erwünscht sei. Sie wurde – wiederum über die politischen Lagergrenzen hinweg – von etwa der Hälfte der Befragten positiv und von der anderen Hälfte negativ beantwortet. Insgesamt besteht eine sehr große Zustimmung zu den Entscheidungsprinzipien der repräsentativen Demokratie. Für keinen der Befragten sollten diese durch partizipative Verfahren in Frage gestellt werden, sondern lediglich eine Ergänzung erfahren. Nur die repräsentative Demokratie könne, so ein Vertreter exemplarisch, diffizile gesellschaftspolitische Fragen mit zum Teil großer Langzeitwirkung angemessen adressieren.

Generelle Bewertung und Verbesserungsbedarf

Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag in der weitgehend abgeschlossenen ersten Runde des Kölner Bürgerhaushalts wird unterschiedlich bewertet. Für den größeren Teil der Befragten nimmt es sich eher dürftig aus, zumal vor dem Hintergrund des gemessen am Gesamthaushalt verschwindend kleinen Budgets, über das von den Bürgern abgestimmt wird. Ein in Bezug auf das Verhältnis von Aufwand und Nutzen eher kritisch eingestellter Befragter formulierte seine Position wie folgt:

„Wenn man einen Haushalt von drei Milliarden Euro Umfang hat und daraus einen Block herausrechnet, der allenfalls einen zweistelligen Millionenbetrag ausmacht, dann macht das ja überhaupt nur einen ganz geringen Teil dessen aus, was passiert. ...“

Der Finanzausschuss ist das global für den Bürgerhaushalt zuständige politische Gremium und wird vierteljährlich mit Bergen von Unterlagen in einem stark formalisierten Verfahren belastet, so dass man sich im Ergebnis schon fragt, ob der Aufwand letztlich das Ergebnis rechtfertigt.“

Zwei der befragten politischen Vertreter bezeichneten das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag dagegen als sehr gut, da der Umfang der Beteiligung zeige, wie stark das Anliegen und wie groß das Verantwortungsbewusstsein der Bürger sei, sich in die kommunale Gestaltung einzubringen. Einer der Befragten sagte, die Qualität der Vorschläge, die Menge an Beteiligten und die Diskussionen hätten gezeigt, „dass die Hoffnung auf ein sachlich-konstruktives Einbringen von lokal betroffenen Bürgerinnen und Bürgern in die kommunale Gestaltung voll aufgegangen ist“. Leider habe man aber, so dieselbe Person, durch strategische Fehler zwischen der ersten und zweiten Runde – vor allem was Themenwahl und Themenzuschnitt angeht – etwas an positiver Dynamik verloren.

⁹² Die konkreten Vorschläge gehen in verschiedene Richtungen und werden im Abschnitt ‚Einzelaspekte‘ weiter unten dargestellt.

Von allen befragten Politikern sind in den Interviews zum Teil detaillierte Verbesserungsvorschläge gemacht worden, die in unterschiedliche Richtungen weisen. Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Vorschläge dargestellt.

4.4.3 Einzelaspekte

Ein politischer Repräsentant hat ein Modell vorgeschlagen, nach dem ein bestimmtes (geringes) Finanzvolumen bereitgestellt wird, über dessen Verwendung die Bürger dann ohne thematische Einschränkungen befinden können. Die Vorschläge wären nach Prüfung der sachlichen und rechtlichen Angemessenheit durch die Verwaltung ohne politischen Filter zu übernehmen – oder nicht zu übernehmen, wenn sie sachlich oder rechtlich unangemessen sind. Als angemessenes Volumen schwebt dem Politiker ein Betrag von ca. 5 Millionen Euro jährlich, je nach Haushaltslage, vor.

Ein anderer Vertreter gab zu bedenken, dass etwas, was in Gemeinden möglich und sinnvoll ist, in Großstädten oft an der Komplexität und Undurchschaubarkeit von Sachlagen und Beteiligten scheitert. Die Kölner Bürgerinnen und Bürger im Zuge des Bürgerhaushalts umfassend in das Funktionieren kommunaler Haushaltsführung einführen zu können, sei eine Illusion. Die viel zu komplexe Sachlage werde selbst von den meisten Abgeordneten nur bruchstückhaft durchschaut.

Für einen weiteren Politiker ergibt der Dreiklang aus zunehmend uninteressanten Themen, nachlassendem Medieninteresse und prekärer Haushaltslage eine sehr gefährliche Ausgangslage für das weitere Schicksal des Bürgerhaushalts in Köln. Dieselbe Person räumt dem Verfahren jedoch grundsätzlich das Potenzial ein, „die Bürger an die Gestaltung der eigenen Lebensführung heranzuführen“. Für ein anderes Ausschussmitglied sind Beteiligungsverfahren wie der Kölner Bürgerhaushalt als niemals abgeschlossene Prozesse, die den fortwährenden gesellschaftlichen Wandel spiegeln, zu betrachten.

Die übrigen Einzelstellungen werden nachfolgend unter Unterüberschriften gebündelt dargestellt.

Themenwahl

Einer der befragten Politiker sprach sich dafür aus, bestimmte Themen, wie z.B. Sozialpolitik, aufgrund fehlenden Wissens auf Bürgerseite aus dem Themenkreis für zukünftige Bürgerhaushalte auszuschließen. Damit wurde das auch im Zusammenhang mit dem Thema Haushalt angesprochene Problem der Wissensvoraussetzungen für bestimmte Formen der Beteiligung angesprochen.

Ein anderes Ausschussmitglied hat das Problem der Nichtzulassung sinnvoller Umweltvorschläge aus formalen Gründen (unter Verweis auf Zugehörigkeit zum früheren Thema ‚Straße, Wege, Plätze‘) im zweiten Bürgerhaushalt angesprochen. Dadurch, so der Befragte, fühlten sich die Bürger nicht ernst genommen.

Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung

In den Interviews kritisch hervorgehoben wurde, dass der Rat in Einzelfällen über Verwaltungsstellungen befindet, die in der Sache keine Beschlussvorlage liefern. Als Beispiel nannte ein Befragter den im Verfahren 2008/09 in die Bestenliste gelangten Vorschlag, Hundekotkontrollen in Parks zu verschärfen. Die Stellungnahme der Verwaltung habe gelautet, dass die Kontrollen bereits in den Jahren zuvor verschärft worden seien. Der Rat habe dieser Stellungnahme zugestimmt, obwohl dies einem Ignorieren des Vorschlags gleichkomme. In einem anderen Fall hatte die Verwaltung einen Vorschlag der Bestenliste lediglich dahingehend kommentiert, dass zur Umsetzung des Vorschlags 50.000 Euro in den Haushalt eingestellt werden müssten. Wiederum habe der Rat der Stellungnahme zugestimmt und – da es sich in diesem Fall nicht um eine Beschlussvorlage handele – letztlich keine Entscheidung gefällt. Damit ist ein Aspekt angesprochen, der von mehreren befragten Politikern bemerkt wurde: Offenbar drängt die große Menge an Vorschlägen die Politik zu einer blockweisen Übernahme von Beschlussvorlagen. Dies kann nur dann kein Problem sein, wenn der Ablauf fehlerfrei durchgestaltet ist. Wie an obigen Beispielen deutlich wird, scheint das nicht durchgängig der Fall zu sein. Eine tatsächliche Überprüfung der Formulierung aller Beschlussvorlagen und damit der Berechtigung der vorgetragenen Kritik auch für den gegenwärtigen Bürgerhaushalt konnte im Rahmen des Evaluationsverfahrens nicht durchgeführt werden.

Ein weiterer Aspekt, der von einem der Befragten angesprochen wurde, ist die Zurückweisung von Top-Vorschlägen aufgrund bereits bestehender Ratsbeschlüsse. In diesen Fällen brauche sich niemand zu wundern, wenn die Bürger sich nicht ernst genommen fühlen. Diese Kritik verkennt jedoch, dass eine Verpflichtung der Verwaltung besteht, Bürgervorschläge dahingehend zu prüfen, ob ihre Umsetzung bereits durch bestehende politische Entscheidungen gesichert ist. In solchen Fällen liegt das Problem eher darin, die Bürgerinnen und Bürger über die bereits geplante Umsetzung des Vorschlags zu informieren.

Finanzielle Zwangslage und ‚Sparbeteiligung‘

Die auf absehbare Zeit angespannte Haushaltslage der Stadt Köln wird von den befragten Politikern durchweg als große Herausforderung, teils auch als Gefahr für den Bürgerhaushalt wahrgenommen. Hieraus werden allerdings unterschiedliche Schlüsse gezogen. Ein Befragter votierte dafür, „den Bürger stärker mit der Realität (zu) konfrontieren“. Dagegen vertrat ein anderer Politiker die Meinung, die Kölner Bürgerinnen und Bürger hätten einen besseren Realitätssinn als die Politiker gemeinhin annehmen würden. Ein Befragter wies auf die Gefahr einer „systemimmanenten Enttäuschung“ durch die finanzielle Zwangslage und die Festlegung auf eine ‚Sparbeteiligung‘ hin.

Die Konzentration auf Vorschläge mit Einsparpotenzial wurde ebenfalls unterschiedlich bewertet. Für die Mehrzahl der Befragten führt an einer Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Bewältigung der angespannten Haushaltslage im Rahmen des Bürgerhaushalts kein Weg vorbei. Ein Politiker gab jedoch zu bedenken, dass Spar-Aufforderungen von der Themenstellung und von der kommunalen Zuständigkeit her passen müssten. So habe

die Fokussierung auf Spar-Vorschläge im zweiten Kölner Bürgerhaushalt überhaupt nicht zum Investitionscharakter des Themas ‚Schule/Bildung‘ aus städtischer Sicht (Gebäudewirtschaft, Instandhaltung) gepasst. Nach Meinung des betreffenden Politikers liegt die Stärke eines solchen Verfahrens gerade in der unabhängig von Kosten geführten Diskussion über Vorschläge, zumal die Bürger die finanzielle Tragweite der meisten Vorschläge selbst gar nicht abschätzen könnten.

4.4.4 Zusammenfassung

Bemerkenswert ist zunächst, dass die Zugehörigkeit zu politischen Lagern für die Bewertung des Bürgerhaushalts insgesamt wie für die Einschätzung von Einzelaspekten eine untergeordnete Rolle spielt. Überwiegenden Einfluss auf die jeweiligen Einschätzungen haben persönliche Meinungen und Erfahrungen. Zwar wird das Verhältnis des großen Aufwandes zum Ertrag kritisch hinterfragt, insgesamt wird der Bürgerhaushalt von den befragten Politikern aber als Chance begrüßt, näher an die Bürgerinnen und Bürger heranzutreten, in einen Dialog mit ihnen einzutreten, ihre Sorgen und Wünsche besser zu verstehen und sie über die Zusammensetzung des kommunalen Haushalts aufzuklären.

Dass die Entscheidungshoheit letztlich bei den gewählten Vertretern verbleibt, wird im Sinne einer starken Befürwortung der repräsentativen Demokratie von allen Befragten begrüßt. Die Ausschussmitglieder konzedieren Verbesserungsbedarf, sehen jedoch – allerdings nicht lagerpolitisch bedingt – unterschiedliche Optionen. Einigkeit besteht in der Verbesserungswürdigkeit der Kommunikation über die Umsetzung von Vorschlägen. Uneinigkeit besteht hingegen mit Blick auf eine einseitige Festlegung auf Sparvorschläge. Zwar wird die finanzielle Zwangslage von allen anerkannt, die Schlussfolgerungen für die weitere Ausgestaltung des Bürgerhaushalts sind jedoch uneinheitlich – sie reichen von einer rigorosen ‚Sparteiligkeit‘ bis hin zu gar keiner ausgaben- bzw. aufwandsorientierten Einschränkung.

Im Großen und Ganzen ist eine affirmative Haltung der Politik gegenüber dem Beteiligungsinstrument Bürgerhaushalt und gegenüber der Leistung der Verwaltung zu konstatieren.

4.5 Beiratsmitglieder

Um die Beurteilung des Verfahrens durch den Beirat des Bürgerhaushalts zu erfassen, wurde im Februar 2010 unter dessen Mitgliedern eine schriftliche Befragung mittels eines E-Mail-Fragebogens durchgeführt.⁹³ Die Befragten wurden gebeten, ihre Antworten unter die jeweiligen Fragen einzutragen und den Bogen per E-Mail zurückzusenden. Vertreterinnen und Vertreter folgender Vereine und Verbände gehören dem Beirat an und wurden befragt:

- Köln Agenda e.V.,
- AK Bürgerbeteiligung des Netzwerkes für Bürgerschaftliches Engagement,

⁹³ Der Fragebogen umfasste elf offene Fragen und findet sich im Anhang D dieses Berichts.

- DGB Köln,
- Industrie- und Handelskammer zu Köln,
- Handwerkskammer Köln,
- Arbeitskreis Kölner Frauenvereinigungen (zugleich: Frauenforum der Lokalen Agenda, Köln Agenda e.V.),
- Gleichstellungsbeauftragte der Stadt Köln.

Die Reaktionen auf den Fragebogen waren unterschiedlich: Insgesamt haben fünf Vertreter des Beirats ihre Antworten an das Evaluationsteam zurückgeschickt, wobei die Antworten von vier Vertreterinnen und Vertretern sehr knapp und die von einer Vertreterin sehr ausführlich ausfielen. Eine Vertreterin hat sich auf Nachfrage zu einem Telefoninterview bereit erklärt, das am 4. 3. 2010 geführt wurde und eine Viertelstunde gedauert hat. Ein Vertreter hat sich an der Befragung nicht beteiligt.

Nachfolgend wird zunächst der Fragebogen für die Beiratsmitglieder vorgestellt. Anschließend werden die Aspekte genannt, die von mehreren oder allen befragten Personen genannt worden sind. Schließlich werden von einzelnen Vertretern genannte Einzelaspekte aufgegriffen, die für die weitere Gestaltung des Kölner Bürgerhaushalts von Bedeutung sind.

4.5.1 Inhalt und Struktur des Fragebogens

Eine Eingangsfrage richtete sich auf die Einschätzung der Mobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern zur Teilnahme am Bürgerhaushalt. Es folgten zwei globale Fragen, eine zur Berücksichtigung der Interessen der jeweils vertretenen Gruppe und eine zur Zusammenarbeit des Beirats mit Politik und Verwaltung. Im zweiten Teil ging es um die Einschätzung des Verlaufs der Online-Phase aus Sicht der jeweiligen Interessengruppe. Fragen wurden jeweils zu den Verfahrenskomponenten ‚Vorschläge‘, ‚Kommentare‘ und ‚Bewertungen‘ gestellt. Eine abschließende Frage zielte auf die Einschätzung, ob der Bürgerhaushalt die jeweils vertretenen Interessen eher stärke oder schwäche.

4.5.2 Beurteilung des Verfahrens durch die Mitglieder des Beirats

Die Mitglieder des Beirats sehen aus ihrem jeweiligen Blickwinkel eine nur bedingt ausreichende Vertretung der Interessen durch den Bürgerhaushalt. Zwar ist man insgesamt zufrieden mit der Existenz des Instruments und mit der Arbeit der Verwaltung – insbesondere die Arbeit der Kämmerei wird hoch anerkannt. Grundsätzlich könnte und sollte ein solches Verfahren aber in stärkerem Maße solchen Interessen eine Stimme geben, „die in den etablierten Strukturen der repräsentativen Demokratie randständig geblieben sind“, so die Formulierung einer der befragten Personen.

Alle befragten Personen sehen eine abnehmende Qualität vom ersten zum zweiten Durchgang des Verfahrens. Am zweiten Bürgerhaushalt wird das starke inhaltliche

Engagement der Bürgerinnen und Bürger abseits der vorgegebenen Themenbereiche kritisiert. Insgesamt sehen die Befragten zwei Kernprobleme am Kölner Bürgerhaushalt.

- Wie soll mit dem Lobbyismus für Partikularinteressen umgegangen werden?
- Wie kann man die Vorschläge und Themen jenseits der Bestenlisten für die lokale Gestaltung fruchtbar machen?

4.5.3 Einzelaspekte

Nach Auskunft eines Beiratsmitglieds bevorzugt die Handwerkskammer die herkömmlichen Wege der Interessenvertretung (Schreiben an Ratsmitglieder, Teilnahme an Anhörungen, Pressearbeit) und sieht im Bürgerhaushalt eher eine Schwächung der eigenen Interessen.

Ein Vertreter hat die Berechtigung von Vorschlägen, die keinen unmittelbaren Bezug zum Haushaltsplan haben (Spar- oder Ausgabenvorschläge), grundsätzlich in Frage gestellt und zwar mit Verweis darauf, dass es sich um einen „Bürgerhaushalt“ handle, der bei der Kämmerei angesiedelt ist. Wo kein unmittelbarer Haushaltsbezug erkennbar sei, solle man stattdessen lieber von „Bürgeranregungen“ sprechen und das entsprechende Verfahren beim Büro des Oberbürgermeisters ansiedeln.⁹⁴ Ebenfalls von je einem Vertreter wurden die folgenden Punkte angesprochen:

- Der Bürgerhaushalt dürfe nicht als Instrument zur Legitimation unpopulärer Sparmaßnahmen missverstanden werden.
- Die Beteiligungsplattform müsse nach der Online-Phase mehr und besser zugängliche Informationen zu Beratungsergebnissen und Umsetzungsaktivitäten bereitstellen.
- Die Mobilisierung bildungsferner und einkommensarmer Gruppen gelinge nur in eingeschränktem, nicht zufrieden stellendem Maße.

Einige weitere, die zukünftige Planung und Durchführung der Kölner Bürgerhaushalte betreffende Aspekte sind zum Themenkomplex Gleichstellung genannt worden. Angeführt werden zwei Beobachtungen: Ältere Frauen sind stark unterrepräsentiert. Nur zwei Vorschläge zum Thema Gleichstellung wären in die Bestenlisten gelangt. Aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten sei dies nicht befriedigend.

Vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen wie schlechteren schulischen Leistungen von Jungen im Vergleich zu Mädchen sollten die mit den Stichworten „Gender Mainstreaming“ und „Gender Budgeting“ verbundenen Konzepte und Maßnahmen auch für die Planung und Durchführung zukünftiger Bürgerhaushalte berücksichtigt werden, so die Forderung der Vertreterin der Frauenverbände. Geschlechterdifferenzierte demographische Daten

⁹⁴ Als Beispiele wurden drei Vorschläge aus der aktuellen Bestenliste des Bereichs ‚Umweltschutz‘ genannt: Nr. 12: Verbot des Einsatzes von Heizpilzen, Nr. 29: Rauchverbot, Nr. 51: Durchfahrverbot für Lkws im Stadtteil Meschenich.

und Statistiken sollten – zumal wo sie ohne großen Aufwand zugänglich sind – in die Planung und Durchführung des Verfahrens Eingang finden, forderte dieses Beiratsmitglied.

Ferner müsse die Vorschlagwortung von Vorschlägen daraufhin überprüft werden, inwiefern sie es der Gender-Thematik und andern randständigen Themen erleichtert, auch jenseits der Bestenlisten ausreichende Beachtung zu finden. Die Zuordnung von Vorschlägen zu Schulformen widerspreche beispielsweise dem Gender Mainstreaming, so die Kritik. Ohne gezielte Intervention gegenüber der Moderation wären, so das Empfinden von Gleichstellungsvertretern, bestimmte Vorschläge „in der Versenkung verschwunden“. Kritisiert wird daneben die Rolle der Moderation während des ersten Durchgangs des Bürgerhaushalts, die erkennbare geschlechterspezifische Vorurteile in Diskussionen zum Thema „Sport“ nicht ausreichend als solche gekennzeichnet habe.

4.5.4 Zusammenfassung

Die Beteiligung der Mitglieder des Beirats an der Befragung zum Kölner Bürgerhaushalt ist sehr unterschiedlich ausgefallen. Unter den Stellungnahmen überwiegt, so lässt sich resümieren, die Zustimmung zum Verfahren und zur Arbeit der Verwaltung. Auch mit der Existenz des Beirats als Gremium zur Begleitung des Bürgerhaushalts ist man zufrieden. Allerdings sehen die Befragten die jeweils von ihnen vertretenen Gruppen als noch nicht ausreichend berücksichtigt. Als Gründe dafür werden teils grundsätzliche Vorbehalte und teils operative Defizite ins Feld geführt. Niemand lehnt den Kölner Bürgerhaushalt schlichtweg ab, aber alle wünschen seine Weiterentwicklung in Richtung einer stärkeren Berücksichtigung der Interessen der jeweils vertretenen Gruppen. Für eine weitere fruchtbare Zusammenarbeit des Beirats mit der Stadt Köln zur Weiterentwicklung des Bürgerhaushalts⁹⁵ kann das als ein positives Signal gewertet werden.

⁹⁵ Entsprechende Empfehlungen seitens des Evaluationsteams finden sich im folgenden Kapitel in Abschnitt 5.1.3.

5 Bewertungen und Empfehlungen

An dieser Stelle werden nun die in den Kapiteln drei und vier aufgeführten Erhebungsergebnisse auf die in Kapitel zwei genannten Evaluationskriterien bezogen, bewertet und zu Empfehlungen für die Konzipierung zukünftiger Kölner Bürgerhaushalte verdichtet. Die Struktur der Darstellung orientiert sich dabei an zwei Gesichtspunkten: Zunächst werden die Rollen der verschiedenen Akteure und Funktionen der grundlegenden Bestandteile innerhalb des Bürgerhaushalts bewertet. Diese Gliederungslogik dient dazu, phasenübergreifende Bewertungen und Empfehlungen artikulieren zu können. Hieran anschließend werden entlang des zeitlichen Ablaufs des Bürgerhaushalts sechs Phasen unterschieden: Planungs- und Konzeptionsphase, Online-Phase, Auswertungs- und Workflow-Phase, Beratungs- und Entscheidungsphase sowie Umsetzungsphase.

Im Durchgang durch den zeitlichen Ablauf des Bürgerhaushalts werden Empfehlungen formuliert, die sich auf einzelne Verfahrenskomponenten beziehen. Den Vorteil einer solchen an der Zeitachse orientierten Darstellung sieht das Evaluationsteam in der leichteren praktischen Verwertbarkeit der Empfehlungen für die Planung und Konzeption künftiger Bürgerhaushalte. Da die einzelnen Phasen nicht gänzlich zu isolieren sind und vielfältige Zusammenhänge zwischen den Phasen existieren, mag die Trennung bisweilen etwas künstlich wirken. Durch Querverweise haben wir uns bemüht, dem entgegen zu wirken und Verbindungen wieder herzustellen. Bei der Darstellung der Empfehlungen wird jeweils Bezug genommen auf die Erhebungsergebnisse und Evaluationskriterien. Dadurch kann nachvollzogen werden, über welche Befunde und Bewertungen die Empfehlungen zustande gekommen sind.

Wie in Kapitel 2 dargestellt, liegt der Evaluation ein Katalog von Kriterien zugrunde, der nicht immer einfach zu handhaben ist. Zum einen müssen die empirischen Befunde an verschiedenen Kriterien zugleich gemessen werden, deren relatives Gewicht jedoch nicht festgelegt ist. Zum anderen müssen bei der Konstruktion von Empfehlungen Zielkonflikte berücksichtigt werden, die sich daraus ergeben, dass den Evaluationskriterien bei den jeweiligen Problemen unterschiedliche Prioritäten zugewiesen werden können. Das Evaluationsteam ist davon überzeugt, dass solche Abwägungen nur jeweils fallspezifisch erfolgen können. Wir haben uns bemüht, unsere Erwägungen bei den Empfehlungen offen zu legen und alternative Optionen zu kennzeichnen.

5.1 Bewertung der Akteure und der zentralen Verfahrensbestandteile

5.1.1 Verwaltung

Die Kölner Stadtverwaltung hat von allen befragten und beobachteten Seiten großes Lob für ihre Arbeit am und für den Bürgerhaushalt erhalten. Folgerichtig fällt die Beurteilung ihrer Rolle und Arbeit an dieser Stelle grundsätzlich positiv aus. Das Redaktionsteam ist motiviert und gut aufeinander abgestimmt. Die Aufgabenteilung zwischen Kämmerei und E-Government scheint reibungslos zu funktionieren. Die Fachverwaltungen werden gut einbezogen und meistern die Zusatzaufgaben insgesamt ebenfalls gut. Aus den Interviews mit den Verantwortlichen der Fachverwaltungen ergibt sich, dass hausintern frühzeitig und sorgfältig die erwartbare Mehrbelastung und die Besonderheit der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Bürgerhaushalt kommuniziert wurden. Es ist auch in Zukunft sehr darauf zu achten, dass diese Einweisung erfolgt. Es wird empfohlen, dass von den zuständigen Personen aus den beiden zentral zuständigen Ämtern in Rücksprache mit Frau Kreutz ein kurzes Memo erstellt wird, das als Verfahrensmodell dienen kann, ohne verbindlich zu sein. Erweist es sich als nützlich, kann es fortgeschrieben werden. Es dient der lernenden Verarbeitung von Erfahrungen und der Routinisierung des Verfahrens (Kriterium der Verstetigung).

Verbesserungsbedürftig ist die frühe Koordination zwischen Kämmerei, E-Government und Fachverwaltung. Empfohlen wird hier erstens eine Beteiligung am Themenzuschnitt⁹⁶ und zweitens eine klare Entscheidung über fachverwaltungsseitige Zuständigkeiten. Unser Befund ist, dass E-Government und Kämmerei es für wünschenswert halten, pro Thema einen zentral zuständigen Ansprechpartner zu haben, während die Fachverwaltungen ihre Zuständigkeit auf ihre Sachgebiete beschränken möchten. Faktisch hat es sich allerdings bei dem komplexen Themenfeld ‚Umweltschutz‘ eingespielt, dass ein Ansprechpartner die Feinarbeit bei der fachlichen Zuordnung von Vorschlägen übernimmt. Es ist empfehlenswert, dies frühzeitig und explizit zu klären. Es steht dabei nicht in Frage, dass in jedem Amt nur ein Ansprechpartner für E-Government benannt werden soll, sondern ob der Ansprechpartner eines Amtes dafür zuständig sein soll, Zuständigkeiten in anderen Ämtern zu identifizieren. Für E-Government wäre dies sehr übersichtlich, erzeugt aber eine Zusatzbelastung bei der zuständigen Person in einer Fachverwaltung. Kern der Empfehlung ist, die Zuständigkeitsfrage bereits im Zusammenhang mit dem Themenzuschnitt anzusprechen und frühzeitig zu klären.

5.1.2 Berater und Dienstleister

Das Team aus Beratern und Dienstleistern ist funktional zusammengesetzt und arbeitet nach unseren Erhebungen sowohl untereinander als auch mit der Stadtverwaltung reibungslos zusammen. Einschneidende Veränderungen empfehlen wir daher nicht. Im Sinne des angestrebten „Betreibermodells“ und unter dem Evaluationskriterium der Verstetigung wäre

⁹⁶ Siehe hierzu auch die entsprechenden Empfehlungen in Abschnitt 5.2.1 unten.

mittel- und langfristig zwar eine sukzessive Emanzipierung der Stadt Köln von externer Beratung und Dienstleistung anzustreben. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang etwa die Rolle der Moderation während der Online-Phase oder das in Abschnitt 5.2.2 unten erörterte Informationsmanagement. Allerdings ist hier zwischen den Kosten und dem Nutzen abzuwägen: Gerade bei größeren Änderungen an Plattform und Verfahren scheint dem Evaluationsteam die Beibehaltung externer Berater und Dienstleister ratsam zu sein.

5.1.3 Beirat

Die Institution des Beirats mit Vertretern aus Verbänden und Zivilgesellschaft sollte grundsätzlich beibehalten werden. Allerdings könnte im Sinne der Ausführungen im entsprechenden Abschnitt über Marketing, Mobilisierung und PR versucht werden, dieses Gremium dafür einzusetzen, klassische Marketing-Maßnahmen zu unterstützen und damit einen weiteren Personenkreis zu erreichen.⁹⁷ Auch bei der Themenwahl und der Themenformulierung könnte dem Beirat größeres Gewicht zukommen.

Der Beirat ist seiner Zusammensetzung ein wichtiges Organ der öffentlichen Legitimation des Bürgerhaushalts. Entsprechend besteht seine hauptsächliche Funktion nicht in einem Beitrag zum operativen Geschäft, sondern in der Überprüfung seiner gesellschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Blick auf soziale Verantwortung, Interessenpluralität und Demokratiefortschritt. In diesem Sinne hat ein Beiratsmitglied die Erwartung formuliert, den Bürgerhaushalt stärker an dem Ziel einer „geschlechtergerechten Verteilung öffentlicher Mittel“ auszurichten. Warnungen vor lobbyförmiger Einflussnahme oder Vorschläge zu einer besseren Verfolgung der Umsetzung von Vorschlägen wurden gemacht. Es ist nicht die Aufgabe der Evaluation, hierzu inhaltlich Stellung zu nehmen. Aber es wird empfohlen, dass der Beirat eine jährliche Stellungnahme zum Status des Bürgerhaushalts aus Sicht der in ihm wahrgenommenen Interessen und öffentlichen Belange abgibt.

5.1.4 Plattform

Die Plattform stellt grundsätzlich alle verfahrensnotwendigen Funktionen bereit. Die Nutzerbefragung hat aber gezeigt, dass die Plattform von vielen Beteiligten als unübersichtlich wahrgenommen wird und dass Such- und Filterfunktionen als wenig komfortabel gelten. Es wird dringend empfohlen, durch Modifikationen am Frontend ein größeres Maß an Übersichtlichkeit zu schaffen. Eine weitere wichtige Modifikation am Frontend betrifft den Umsetzungsstatus der Vorschläge, der besser dokumentiert werden muss.⁹⁸ Die Befragungen der Verwaltungsangestellten haben ergeben, dass das Backend Funktionsdefizite aufweist, die für eine nicht-optimale Unterstützung des Workflows gesorgt haben. Diese Defizite sollten möglichst schnell behoben werden. Front- wie Backend-seitig ist anzustreben, die technische Konzeption und Realisierung der benötigten Funktionen vor Beginn der Online-Phase abgeschlossen zu haben.⁹⁹

⁹⁷ Vgl. Abschnitt 5.2.2 unten.

⁹⁸ Vgl. dazu Abschnitt 5.6 unten.

⁹⁹ Siehe hierzu auch die entsprechenden Empfehlungen in Abschnitt 5.2.4 unten.

5.1.5 Haushalt und Finanzen

Gewissermaßen quer zu den bisher aufgeführten Punkten liegen zwei haushaltsrelevante Aspekte, die für die Ausgestaltung zukünftiger Bürgerhaushalte wichtig sind. Da ist zum einen der Gedanke, die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen des Bürgerhaushalts über eine entsprechende kommunikative Rahmung vor allem an den Sparerfordernissen der Stadt Köln zu beteiligen. Diese an sich plausible Idee ist allenfalls bei einer gewissen thematischen Offenheit sinnvoll, nicht aber vor dem Hintergrund des in Köln bisher praktizierten Themenzuschnitts. Ein gutes Beispiel ist das Thema ‚Schule/Bildung‘ im zweiten Kölner Bürgerhaushalt. Dieses Thema auf kommunaler Ebene mit einer Aufforderung zur Abgabe von Sparvorschlägen zu verknüpfen, ist fast unmöglich, da aufgrund der Teilung von Zuständigkeiten zwischen Land und Kommune auf kommunaler Ebene vor allem Investitionen zur Diskussion stehen, die nicht über Sparmaßnahmen zu verwirklichen sind. Die in der Eröffnungsveranstaltung in Gürzenich ausgesprochene Erwartung, unterbreitete Vorschläge mit Gegenfinanzierungen zu verkoppeln, überfordert die Teilnehmer,¹⁰⁰ die das komplizierte System kommunaler Finanzen nicht durchschauen können.¹⁰¹ Auf diesen Punkt haben sowohl Mitglieder des Finanzausschusses als auch Verantwortliche aus den Fachverwaltungen hingewiesen.

Unbenommen davon bleibt es, dem mitlaufenden Wunsch nach Einsparvorschlägen besonderen Ausdruck zu verleihen. Sie sind im Einzelfall mit dem primären Interesse der Bürgerinnen und Bürger vereinbar, über Gestaltungsvorschläge politisch teilzunehmen. Auch Einsparungen müssen gestaltet werden. Das Vorschlagsrecht aber an die Bedingung der Kostenneutralität zu knüpfen, ist eine Überforderung, die zur Demotivierung führen kann. Faktisch ist die entsprechende Erwartung im gegenwärtigen Bürgerhaushalt einfach unterlaufen worden. Eine ernst zu nehmende Option ist es allerdings, das Thema ‚Sparen‘ zum Hauptthema eines Bürgerhaushalts zu machen, wie es in einigen Städten durchgeführt wurde, die von einem Nothaushalt bedroht sind. Nun kann man dies natürlich nicht jährlich wiederholen. Wenn für einen Bürgerhaushalt aufgrund eines Haushaltssicherungskonzeptes absolut kein budgetärer Spielraum zur Verfügung steht, muss ernsthaft über dessen Aussetzung nachgedacht werden.

In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Punkt von Bedeutung: Dieser betrifft die Kenntnis der Bürgerinnen und Bürger vom Gesamtbudget, über dessen Verwendung im Zuge der Ermittlung von Bestenlisten im Verfahren des Bürgerhaushalts bestimmt wird. Im ersten Kölner Bürgerhaushalt 2008/09 wurde zwar ein solches Budget nicht vorab festgelegt und kommuniziert, es ergab sich allerdings nach Auswertung und politischer Entscheidung und wurde auch entsprechend kommuniziert (8,2 Millionen Euro zusätzlich im Haushaltsplan 2008/09 für die Umsetzung von Vorschlägen aus dem Bürgerhaushalt). Im zweiten Kölner Bürgerhaushalt für 2010 wurde weder vorab eine maximal zusätzliche Summe genannt, die

¹⁰⁰ Dies wird mit dem Wissen gesagt, dass andere Städte, die sich in einer ähnlich heiklen finanziellen Lage befinden, ganz dezidiert auf so genannte Sparbeteiligungen setzen.

¹⁰¹ Zumindest müsste den Bürgerinnen und Bürgern, um auch diesbezüglich ihre Expertise einfordern zu können, unter den Stichworten Open Data und Open Access ein sehr viel freierer Zugang zu entsprechenden Daten eingeräumt werden. Vorbilder dafür gibt es durchaus, vornehmlich in den angelsächsischen Ländern.

für die Umsetzung von Bürgervoten eingeplant wird, noch wurden die finanziellen Gesamtauswirkungen der Umsetzung von Bürgervorschlägen im Nachhinein kommuniziert. Bezogen auf das Evaluationskriterium ‚Transparenz‘ wäre eine Budgetierung der zusätzlichen Mittel für die Umsetzung von Bürgervoten (Reservierung einer bestimmten Summe im Haushaltsplanentwurf), wie sie von einzelnen Politikern angedacht wurde, wünschenswert. Da dies im Rahmen des jetzigen Modells nicht möglich ist, wird empfohlen, nach Möglichkeit zum Vorgehen im ersten Bürgerhaushalt zurückzukehren und nach Abschluss der Auswertungs- und politischen Entscheidungsphase ein Gesamtbudget zu kommunizieren.

5.2 Planungs- und Konzeptionsphase

In die Planungs- und Vorbereitungsphase fällt eine Anzahl von Arbeitsschritten, die von der Themenfindung des Bürgerhaushalts bis hin zu Organisation und Durchführung der Auftaktveranstaltungen reichen. Vorangestellt werden soll den Empfehlungen die Bemerkung, dass Planung und Konzeption des Bürgerhaushalts den Beteiligten im Großen und Ganzen gut gelungen ist. Diese Bewertung schließt sowohl das Zusammenwirken der einzelnen Ämter der Verwaltung untereinander (Kämmerei, E-Government und Online-Service, Schulverwaltungsamt sowie das Umwelt- und Verbraucherschutzamt) als auch zwischen den Ämtern und den anderen Beteiligten (Beirat, Beratern und Dienstleistern) ein. Daher sollen zunächst drei Aspekte des Bürgerhaushalts hervorgehoben werden, die für das Gelingen von Planung und Konzeption wichtig sind und nach Auffassung des Evaluationsteams auch Bestandteile künftiger Auflagen des Bürgerhaushalts bilden sollten. Erstens hat sich die Zusammenarbeit zwischen dem Beirat und der Stadt bewährt. Der Beirat bildet eine wichtige Brücke zu Gruppen aus der Zivilgesellschaft und sollte beibehalten werden. Zweitens ist es von großer Bedeutung, dass innerhalb der Verwaltung ein zentraler Ansprechpartner für den Bürgerhaushalt existiert. An der Freistellung einer Amtsperson, die ausschließlich für den Bürgerhaushalt zuständig ist, sollte festgehalten werden. Drittens ist die frühzeitige Einbindung von Fachämtern mit Blick auf die Erstellung von Stellungnahmen zu den Vorschlägen wichtig. Dazu bedarf es der hausinternen Vorbereitung.

5.2.1 Themenwahl und -zuschnitt

Bei der Wahl der Themen für den Bürgerhaushalt muss grundsätzlich ein guter Mittelweg zwischen der Fachamtszuständigkeit für ein Thema und dem Bürgerverständnis des Themas gefunden werden. Beim aktuellen Durchlauf des Bürgerhaushalts ist dies mit Blick auf die beiden Themen ‚Schule/Bildung‘ und ‚Umweltschutz‘ nicht durchgängig gelungen. Bei dem Thema ‚Schule/Bildung‘ ist den Bürgerinnen und Bürgern nicht leicht zu vermitteln, wie eng im schulischen Bereich die kommunale Kompetenz gegenüber der des Landes zugeschnitten ist. Hieran ‚verpufften‘ einige Vorschläge. Ansonsten war hier die fachliche Zuständigkeit übersichtlich, da das Schulverwaltungsamt nur mit der Gebäudewirtschaft zusammenwirken musste. Dagegen war bei dem Thema ‚Umweltschutz‘ eine Vielzahl von Ämtern und Stellen involviert. Zudem unterschied sich das Verständnis des Themas „Umweltschutz“ der Bürgerinnen und Bürger stark von dem der Verwaltung. Dies führte während der Online-Phase zu einem thematischen ‚Ausfransen‘ und einem Anschwellen der Restkategorie ‚Sonstiges‘. Die

gleichzeitige Berücksichtigung von Bürgerverständnis und Fachamtszuständigkeiten ergibt sich aus zwei Evaluationskriterien. Das Kriterium ‚Konsultationsfunktion‘ gebietet, dass Bürgerinnen und Bürger sich adressiert und aufgefordert fühlen sollen, mit Vorschlägen zum Bürgerhaushalt beizutragen. Das Kriterium ‚Schlankheit des Verfahrens‘ führt in Bezug auf die Themenfindung zur Forderung nach einem Zuschnitt, der allzu großen Koordinationsaufwand zwischen den Ämtern vermeidet.

Für zukünftige Durchläufe des Bürgerhaushalts wird empfohlen, durch folgende Modifikationen am Verfahren eine Präzisierung des Themenzuschnitts zu erreichen:

Nach einer ersten Festlegung der Themenkreise durch den Finanzausschuss sollte umgehend eine Beratung mit den Leitern der hauptsächlich zuständigen Fachämter erfolgen. In der Beratung soll versucht werden, einen angemessenen Kompromiss zwischen dem – in der Regel eher weitläufigen – Verständnis eines Themas in der Öffentlichkeit und dessen bürokratischem Zuschnitt zu finden. Zwar spricht einiges dafür, die Anzahl der beteiligten Ämter gering zu halten. Da aber die Aufteilung amtlicher Zuständigkeiten nicht immer nur auf sachlich begründeten Abgrenzungen beruht, sondern auch auf historisch gewachsene Entwicklungen, parteipolitische Entscheidungen oder spezifische gesetzliche Rahmenbedingungen zurückgehen, sollten gegebenenfalls mehrere Ämter einbezogen werden. In diesem Fall ist zu empfehlen, eine zentrale oder hauptsächliche Zuständigkeit festzulegen, unter deren Führung ein Netzwerk von Kooperationsstellen eingerichtet werden kann. Faktisch hat sich im laufenden Verfahren diese Struktur für das Thema „Umweltschutz“ ergeben. Es ist zweckmäßig, dies im Vorfeld des Themenzuschnitts ins Auge zu fassen.

Es kann darüber hinaus erwogen werden, das erzielte Resultat – genauer Themenzuschnitt und avisierte Zuständigkeit der Fachämter bzw. Abteilungen – dem Beirat zur Kenntnis und Beratung zu geben.

5.2.2 Marketing, Mobilisierung und PR

Für die Mobilisierung der Beteiligten sind drei Kriterien des Bürgerhaushalts von Bedeutung: Erstens sollte eine möglichst große Zahl an Bürgerinnen und Bürgern für eine Beteiligung gewonnen werden. Je größer die Zahl der Beteiligten ist, desto robuster ist das Verfahren und umso zuverlässiger kann es die Konsultationsfunktion erfüllen.¹⁰² Zweitens sollte der Bürgerhaushalt möglichst viele Bevölkerungsgruppen involvieren, damit das Kriterium einer Abbildung der Meinungsvielfalt möglichst gut erfüllt wird. Und drittens sollte die Mobilisierung mit überschaubarem Aufwand geleistet werden können, um den Kriterien der Schlankheit und Verstetigung zu genügen.

Mit Blick auf die Mobilisierungsanstrengungen für künftige Bürgerhaushalte sind zwei Befunde der empirischen Analyse von Bedeutung. Die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sind verschieden gut in der Gruppe der Beteiligten repräsentiert. Die Nutzerdatenanalyse zeigt, dass Bevölkerungsgruppen mit höheren formalen Bildungstiteln und

¹⁰² Siehe zur Robustheit des Verfahrens auch ausführlicher die Empfehlungen zur Online-Phase in diesem Kapitel.

-abschlüssen über-, Bevölkerungsgruppen mit geringeren Bildungsabschlüssen hingegen unterrepräsentiert sind.¹⁰³ Zudem gibt die Online-Befragung Hinweise darauf, dass ältere Bevölkerungsgruppen ebenfalls unterrepräsentiert sind. Zumindest bei letzteren handelt es sich um eine Gruppe, die das Internet generell weniger nutzt und für die offenbar mit dem Medium Internet verbundene, selektiv wirksame Zugangshürden bestehen.¹⁰⁴ Mit der Untersuchung der Nutzerdaten und der Aktivitäten auf der Plattform (Vorschläge, Kommentare und Stimmen) konnte gezeigt werden, dass die Gesamtzahl der Beteiligten zwar im Vergleich zu anderen Bürgerhaushalten recht groß ist, derzeit aber nicht ausreicht, um den Durchgriff organisierter Interessen relativ kleiner Gruppen zu verhindern.¹⁰⁵ Da nicht zu erwarten ist, dass mit Hilfe kostspieliger Mobilisierungsanstrengungen die Verzerrung der Teilnehmerschaft in den Dimensionen Bildung und Alter auch nur annähernd ausgeglichen werden kann, sollten Mobilisierungsanstrengungen zunächst auf die Erhöhung der absoluten Beteiligtenzahlen zielen.¹⁰⁶ Den folgenden Empfehlungen liegt dieses Ziel zugrunde. Es wird dabei unterschieden zwischen Empfehlungen für klassische massenmediale Kanäle, Internet-Medien und Präsenzveranstaltungen.

Klassische massenmediale Kanäle

Was die bisherigen Mobilisierungsmaßnahmen zur Teilnahme am Bürgerhaushalt angeht, so sind die klassischen Kanäle in der Vergangenheit weitgehend ausgereizt worden. In Zukunft wird man zum einen nicht von einem größeren Budget für klassische Marketing-Maßnahmen ausgehen können und zum anderen muss von einer gewissen Abnutzung im Hinblick auf den medialen Aufmerksamkeitsgewinn ausgegangen werden. Aufgrund der (vermuteten) hohen Streuverluste hat die Stadt vom ersten zum zweiten Verfahren bereits vom Verteilen von Info-Flyern an alle Haushalte Abstand genommen. Allerdings liegen keine genauen Daten darüber vor, wie wirkungsvoll diese Informationsdistribution gewesen ist. Eine Empfehlung dafür, zur Information über Briefpost zurückzukehren, um breitere Gesellschaftsschichten zu erreichen, ergibt sich aus unseren Befunden nicht. Die Aufmerksamkeit der Massenmedien ist vom ersten zum zweiten Durchlauf des Bürgerhaushalts vermutlich wegen des abnehmenden Neuigkeitswertes gesunken. Aufgrund der nach wie vor zentralen Stellung der Printmedien beim Erreichen breiter Bevölkerungsgruppen sollte die Stadt dennoch Anstrengungen unternehmen, das Thema Bürgerhaushalt in den lokalen Printmedien sichtbarer zu platzieren. Daneben sollte – je nach Thema des Bürgerhaushalts – bereits zu Beginn der Mobilisierung an Multiplikatoren wie Vereine, Verbände, Schulen und andere öffentliche

¹⁰³ Dieser Befund ist auch von anderen Bürgerhaushalten, die Online-Dialoge nutzen, gut bekannt; vgl. hierzu die Darstellung von Märker/Wehner 2009: 87f.

¹⁰⁴ Vgl.: von Eimeren/Frees 2009: 336. Hiernach liegt der Anteil der Internetnutzer an der Gesamtbevölkerung bei 64,7 %, wobei er in der Gruppe der 14–19-Jährigen bei 95,5 % liegt, in Richtung der älteren Bevölkerungsgruppen kontinuierlich abnimmt und bei den über 60-Jährigen nur noch bei 26,7 % liegt.

¹⁰⁵ Siehe dazu die Empfehlungen in Abschnitt 5.3 (Online-Phase) unten.

¹⁰⁶ Das Evaluationsteam empfiehlt, den Bildungs- und Altersbias im Zuge der Auswertung und Umsetzung der Vorschläge zu berücksichtigen; vgl. dazu Abschnitt 3.3 oben.

Einrichtungen zur Verbreitung von Informationen über den Bürgerhaushalt herangetreten werden.

Internet-Medien

Eine bisher noch nicht ausgeschöpfte PR-Möglichkeit stellt das Internet jenseits der Beteiligungsplattform dar. Aus den vielfältigen Möglichkeiten seien exemplarisch die folgenden hervorgehoben: Denkbar wäre etwa ein Bürgerhaushalts-Blog, auf dem regelmäßig Informationen zum Haushalt der Stadt Köln, zu Bauprojekten, zu Ratsentscheidungen, zum Verfahren in Köln und in anderen bundesdeutschen Großstädten informiert wird, und auf dem die Bürgerinnen und Bürger Einträge auch wechselseitig kommentieren können.¹⁰⁷ Um jüngere Kölnerinnen und Kölner anzusprechen, könnte eine Facebook-Seite des Bürgerhaushalts eingerichtet werden. Der bestehende Social Media-Kanal Twitter wird zwar bereits genutzt, dessen Potenzial aber bislang noch nicht ausgeschöpft.¹⁰⁸ 90 Follower und Tweets im Monatstakt sind nicht ausreichend, um die Aufmerksamkeit der Nutzer dieses Mediums auf den Bürgerhaushalt zu lenken. Da Authentizität in diesem Medium von großer Bedeutung ist, sollte der Kanal mittelfristig von der Stadt Köln selbst und nicht von einem Dienstleister bespielt werden. Auf der Internet-Startseite des Bürgerhaushalts sollten die entsprechenden Präsenzen und Aktivitäten verlinkt werden. Vermittels dieser Kanäle könnte auch über den Stand der Beratung und Entscheidung in Verwaltung und Politik sowie später über die Umsetzung informiert werden.

Präsenzveranstaltungen

Begreift man die Informationsveranstaltungen in den Bezirken als Instrument der Mobilisierung der Kölner Bürgerinnen und Bürger, ist das Verhältnis von Aufwand und Nutzen ungünstig. Nach den Beobachtungen des Evaluationsteams und Interviewinformationen können auf solchen Veranstaltungen nur wenige Personen erreicht werden, die nicht bereits über den Bürgerhaushalt informiert sind. Sofern die Mobilisierung das einzige Ziel ist, sollten sie entfallen. Falls mit den Veranstaltungen auch angestrebt wird, die Bezirksvertretungen in den Bürgerhaushalt einzubinden, sollte ihnen gegenüber vermittelt werden, dass dies mit angemessenen Mitteln nicht erreicht werden kann. Etwas differenzierter, aber ebenfalls kritisch fällt die Bilanz der großen Auftaktveranstaltung in Gürzenich aus. Auch hier steht der Aufwand in einem ungünstigen Verhältnis zum Ertrag. Nach verschiedenen Schätzungen lag die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die 2009 der Einladung gefolgt waren, bei circa 150, während fast ebenso viele Vertreter der Stadt sowie politische und andere Amtsträger anwesend waren. Der Nutzen einer solchen Veranstaltung ist allerdings nicht allein an der

¹⁰⁷ Das ist eine Forderung, die von einigen befragten Nutzern für die Beteiligungsplattform erhoben wurde; vgl. dazu Abschnitt 4.1.4 oben unter „b) Kommentierung von Vorschlägen“. Davon rät das Evaluationsteam zwar ab, auf einem Blog wäre diese Form zeitgemäßer Interaktivität jedoch gut vorstellbar.

¹⁰⁸ Ein Beispiel zu den Kanälen Facebook und Twitter soll das Potenzial illustrieren: Der Stadtverband Köln des Bundes der Deutschen Katholischen Jugend hat bei Facebook mehr Freunde als der Bürgerhaushalt Follower bei Twitter hat (126 zu 90).

Besucherzahl festzumachen. Ebenso wichtig ist es, durch ein Ereignis den Beginn des Verfahrens öffentlich zu markieren und dabei deren PR-Wirksamkeit zu nutzen. Unabhängig von der zu geringen Besucherzahl kann konstatiert werden, dass nach Beobachtung durch das Evaluationsteam die Präsentation der Themen durch die Fachämter in sachlicher und personeller Hinsicht hervorragend gewesen ist. Poster, Flyer und Broschüren waren von hoher Qualität und gutem Design. Ansprechpartner standen in großer Zahl bereit. Interaktive Elemente zur ‚Einübung‘ in den Bürgerhaushalt standen zur Verfügung. Mangels Publikum lief davon jedoch vieles leer.

Es wird empfohlen, trotz der schwachen Resonanz an der Auftaktveranstaltung festzuhalten, um ein öffentliches Startsignal setzen zu können. Es sollte versucht werden, über Einbezug von Organisationen, die den gewählten Themen nahe stehen, gezielter einzuladen. Den Fachämtern sollte die Gelegenheit eingeräumt werden, ihre Themen, Ziele und Probleme nicht nur im Hintergrundbereich, sondern auch auf der Bühne anzusprechen. Dagegen kann die Präsentation politischer Positionen in einer Podiumsdiskussion eher entfallen oder durch eine profilierte Pro-und-Contra-Diskussion ersetzt werden. Die Darstellung der Idee und die Grundzüge des Bürgerhaushalts sollten aus einer Hand erfolgen, wobei die Einführung in die Bedienung des Verfahrens sehr kurz gehalten werden sollte (wer es kennt, langweilt sich, wer es nicht kennt, ist offline überfordert). Insgesamt ist darauf zu achten, dass eine gute Mischung aus attraktivem Event und prägnanter Information über die Themen und das Verfahren geboten wird. Die Einbeziehung der Schulen, die zum musikalischen Beiprogramm beitrugen und einige Probleme aus Sicht der Schüler darstellten, sollte als Modell dafür genommen werden, einschlägige Organisationen und Verbände bei anderen Themen für die Auftaktveranstaltung zu gewinnen.

Um die Bedeutung des Bürgerhaushalts zu unterstreichen, sollte ein wichtiger Repräsentant – am besten der Oberbürgermeister der Stadt Köln – anwesend sein und die Veranstaltung eröffnen. Positiv auf die Bereitschaft zu einer Beteiligung am Bürgerhaushalt dürfte sich auswirken, wenn im Rahmen dieser Veranstaltung, wie zu anderen Gelegenheiten auch, über die Umsetzung der Vorschläge aus vorangegangenen Durchläufen des Bürgerhaushalts informiert wird.

5.2.3 Transparenz der Budgetierung

Wie bereits der Untertitel des Bürgerhaushalts „Deine Stadt, Dein Geld“ anzeigt, geht es im Bürgerhaushalt um die Verteilung öffentlicher Mittel. Die Stadt Köln bemüht sich im Rahmen des Bürgerhaushalts, Bürgerinnen und Bürgern den Haushaltsplan näher zu bringen, und informiert dabei über Produkt und Aufgabenbereiche sowie über deren finanzielles Volumen.¹⁰⁹ Bislang verzichtet die Stadt allerdings darauf, das finanzielle Volumen des Bürgerhaushalts von vornherein zu beziffern. Eine solche Angabe würde nicht nur dem Anspruch des Verfahrens auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit entgegen kommen; die Nennung der durch den Bürgerhaushalt bewegten Summe würde vermutlich auch mobilisierende

¹⁰⁹ Siehe hierzu exemplarisch die Broschüre der Stadt Köln „Kölner Bürgerhaushalt. Deine Stadt, Dein Geld.“ Herausgegeben vom Oberbürgermeister der Stadt Köln, 2009.

Effekte haben und damit indirekt zur Verbesserung der Konsultationsfunktion des Bürgerhaushalts beitragen. Wir empfehlen, bei der Vorbereitung eine bestimmte Summe für den Bürgerhaushalt vorzusehen und bekannt zu geben, auch wenn diese Absichtserklärung unter dem üblichen rechtlichen Vorbehalt steht, der natürlich auch kommuniziert werden kann. Zu erwägen ist in diesem Zusammenhang, ob variable Summen aus den Etats der Ämter, denen die Themen zuzuordnen sind, dem Etat des Bürgerhaushalts zugeschlagen werden können.

5.2.4 Fertigstellung der Arbeiten am Front- und Backend der Plattform

Nach dem Start des Bürgerhaushalts tauchten technische Fehler bei der Such- und Filterfunktion auf, die auf der Seite ‚Lob und Kritik‘¹¹⁰ von den Beteiligten berichtet wurden. Zudem erhielt die Such- und Filterfunktion bei der Nutzerbefragung nur eine ‚befriedigende‘ Note. Wir empfehlen darauf zu dringen, dass im Sinne der Nutzerfreundlichkeit die Arbeiten am Front- und Backend der Plattform vor der Online-Phase abgeschlossen werden müssen. Allgemein empfehlen wir, für die Verstetigung und Standardisierung des Verfahrens zu sorgen. Zwischen den Durchläufen des Bürgerhaushalts sollten nur kleinschrittige Verbesserungen an der Online-Plattform vorgenommen werden. Eine solche Ausreifung vermindert die Fehlerquellen und trägt zur Nutzerfreundlichkeit bei.¹¹¹

5.3 Online-Phase

Die Ausgestaltung der Online-Phase ist in ihren großen Linien als gelungen zu bezeichnen. Das Evaluationsteam möchte die folgenden Punkte positiv hervorheben, die in künftigen Durchläufen beibehalten werden sollten: Die Möglichkeiten der Abgabe, Kommentierung und Bewertung von Vorschlägen sollten in ihrer derzeitigen Form erhalten bleiben. Auch die Überlappung der Zeiträume von Vorschlagsabgabe und Vorschlagsbewertung hat sich mit Blick auf ihre positiven Wirkungen auf die Spontaneität der Beteiligung bewährt. Ebenfalls fortgeführt werden sollte das Bewertungsprinzip, bei dem pro Person und Vorschlag jeweils eine Stimme abgegeben werden kann. Die in der Benutzerbefragung von den Befragten mehrfach angesprochene Möglichkeit der Mehrfachregistrierung scheint nach den Beobachtungen des Evaluationsteams nicht missbräuchlich genutzt zu werden und wirkt sich daher nicht auf die Rangordnung der Bestenliste aus. Auf eine persönliche Authentifizierung sollte wegen der zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die Beteiligungsbereitschaft solange verzichtet werden, bis Evidenzen für eine erhebliche missbräuchliche Mehrfachregistrierung vorliegen. Dennoch sollte den Bedenken mancher Beteiligten, die in der Möglichkeit der Mehrfachregistrierung ein Missbrauchspotential sehen, dahingehend Rechnung getragen

¹¹⁰ Exemplarisch hierzu die Fehlermeldung eines Nutzers im Forum ‚Fragen, Lob und Kritik‘ unter: https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2010/discoursemachine.php?id_viewback=6&menucontext=&page=detail_lobundkritik&id_item=1896 und https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2010/discoursemachine.php?id_viewback=6&menucontext=&page=detail_lobundkritik&id_item=2346.

¹¹¹ Empfehlungen, die sich auf die inkrementelle Weiterentwicklung der Plattform beziehen, finden sich in den Abschnitten 5.4 und 5.5 unten.

werden, dass eine begleitende Beobachtung des Bürgerhaushalts hinsichtlich dieser Art von Missbrauch erfolgt.

Die Analyse der Onlinephase durch die Instrumente ‚Nutzerdatenanalyse‘, ‚Analyse der Vorschläge‘ sowie die ‚Online-Befragung der Nutzer‘ hat die folgenden Befunde zutage gefördert, die vom Evaluationsteam als kritisch eingeschätzt werden, auch wenn nicht in jedem Fall ein klarer Verbesserungsvorschlag formuliert werden kann:

- a) Es werden in beachtenswertem Umfang ähnliche oder gar doppelte Vorschläge abgegeben.
- b) Bei einem hohen Maß an Einflussnahme organisierter Interessen reicht eine vergleichsweise kleine Stimmendifferenz aus, um einen Vorschlag in der Bestenliste zu platzieren.
- c) Eine relativ kleine Gruppe von Personen dominiert das Geschehen auf der Plattform und zeichnet verantwortlich für einen Großteil der Vorschläge.

5.3.1 Ähnliche und doppelte Vorschläge

Aus Sicht der Beteiligten sind doppelte oder ähnliche Vorschläge eine Begleiterscheinung des Bürgerhaushalts, die in mehrfacher Hinsicht unerwünscht ist. Dies zeigt sich in der Benutzerbefragung und bildet sich auf der Diskussionsseite des Kölner Bürgerhaushalts ‚Fragen, Lob und Kritik‘ ab. Die bisherige Praxis, ähnliche und doppelte Vorschläge zuzulassen und auf einen redaktionellen Eingriff zu verzichten, begründet sich durch das Evaluationskriterium der Verfahrenstransparenz und der Idee, den Werdegang des Vorschlags von seiner Abgabe bis zu seiner möglichen Umsetzung verfolgen zu können. Eine Vermeidung doppelter Vorschläge bringt demgegenüber und mit Blick auf die Evaluationskriterien wichtige Vorteile: Durch die geringere Zahl an Vorschlägen verteilen sich die Aufmerksamkeit und die Stimmen der Beteiligten weniger stark, wodurch das Verfahren robuster wird. Zudem wird die Möglichkeit der Obstruktion eines Vorschlags durch die Abgabe nahezu identischer Vorschläge, die zu einer Verteilung der Stimmen führen können, unterbunden. Da Eingriffe der Redaktion in besonderer Weise rechtfertigungsbedürftig sind, sollten die Mittel zur Unterbindung von ähnlichen und doppelten Vorschlägen möglichst wenig direktiv sein.

Das Evaluationsteam sieht zwei Möglichkeiten, mit dem Problem umzugehen. Erstens sollte geprüft werden, mit welchem Aufwand eine automatische Ähnlichkeitsprüfung von Vorschlägen im Zuge der Abgabe von Vorschlägen auf der Plattform implementiert werden kann. Gegebenenfalls wird dann ein Prüfbericht mit dem Hinweis auf die ungünstigen Folgen zugesendet. Zweitens kann der Redaktion das Recht zugesprochen werden, in begründeten und eindeutigen Fällen aus eigener Kraft am Ende der Stimmenabgabe Vorschläge zusammenzulegen und die Stimmen der Teilnehmer zu verrechnen.¹¹² In der Bestenliste würde dann kommuniziert werden: Vorschlag (z) ergibt sich aus der Zusammenlegung der

¹¹² Für den aus der Zusammenlegung hervorgehenden Vorschlag sollte ebenfalls gelten, dass jeder Beteiligte maximal eine Stimme abgeben darf. Doppelte Stimmen dürften daher nur einfach gezählt werden.

Vorschläge (x) und (y). Ob ein solches Vorgehen als unfair oder übergriffig eingestuft werden würde, bliebe abzuwarten. Zunächst scheint es mehr Vor- als Nachteile haben. Die beiden Eingriffe schließen einander nicht aus.

5.3.2 Einfluss von organisierten Interessen (Lobbying)

Der Einfluss von organisierten Interessen auf das Ergebnis der Online-Phase wird in den Interviews mit den Verfahrensbeteiligten nicht per se negativ bewertet. Es gilt durchgängig als legitim, für die Stimmabgabe zu werben und dafür die Möglichkeiten organisierter Kommunikation zu nutzen. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass hierin durch Konkurrenz sogar ein Anreiz zu verstärkter Beteiligung zu sehen ist. Dem soll hier nicht widersprochen werden. Problematisch wird Lobbying allerdings dann, wenn sehr kleine Gruppen ihre partikularen Interessen nicht nur im Rahmen des Verfahrens geltend machen, sondern durch organisierte Stimmabgabe auch durchsetzen können. Dem kommt entgegen, dass die Hürde, die ein Vorschlag nehmen muss, um in die Bestenlisten zu gelangen, sehr niedrig ist. Beim Thema ‚Umweltschutz‘ lag der notwendige Überhang von positiven gegenüber negativen Stimmen knapp unter 30, bei ‚Schule/Bildung‘ knapp darüber. In Anbetracht der untergeordneten Rolle von negativen Stimmen reicht daher eine überschaubare Anzahl an Befürwortern aus, um einen Vorschlag auf die Bestenliste zu bringen.

Aus Sicht des Evaluationsteams liegt den bisherigen Regeln zur Erstellung der Bestenliste eine zu weite Interpretation des Kriteriums ‚Pluralität‘ zugrunde. Wir empfehlen daher, die Hürden für die Aufnahme von Vorschlägen in die Bestenlisten höher zu setzen. Dafür bieten sich zwei Optionen an: Man kann die Plätze auf den Bestenlisten verknappen und nur noch die unter den Top 50 gerankten Vorschläge im weiteren Verfahrensverlauf berücksichtigen. Eine andere Option wäre, die Anzahl der berücksichtigten Vorschläge nicht von vornherein vorzugeben, sondern ein Kriterium zu formulieren, ab dem der Vorschlag in die Bestenliste aufgenommen wird. Ein solches Kriterium könnte sein: Überhang von Pro-Stimmen gegenüber Contra-Stimmen von mindestens einem Prozent der Beteiligten oder einfach die Festlegung eines Mindestüberhangs von Pro-Stimmen von beispielsweise 100.

5.3.3 Thematische Clusterung

Eine andere Handlungsoption, den Durchgriff von Interessen von sehr kleinen Gruppen zu verhindern, bestünde darin, eine redaktionelle Sichtung und Zusammenfassung von Vorschlägen als Verfahrensbestandteil vorzusehen. Diese Option wurde bei der Online-Befragung von zahlreichen Nutzern ins Spiel gebracht und soll daher hier diskutiert werden. Sie würde darin bestehen, die oben unter ‚ähnliche und doppelte Vorschläge‘ empfohlene Möglichkeit der Zusammenfassung einzelner Vorschläge als festen Verfahrensbestandteil in den Bürgerhaushalt zu integrieren und für sämtliche Vorschläge verbindlich vorzusehen. Aufgrund der umfangreichen Konsequenzen, zu denen eine solche Modifikation des Verfahrens führen würde, wird diese Möglichkeit hier lediglich erörtert, nicht aber empfohlen.

Mit Blick auf die Evaluationskriterien wäre eine Zusammenlegung von Vorschlägen aus einer Reihe von Gründen zu begrüßen: Beispielsweise wäre häufig eine Verallgemeinerung

des Gegenstands, auf den sich der Vorschlag bezieht, möglich. Auf diese Weise würde man der Durchsetzung von partikularen Interessen entgegenwirken. Vorteilhaft wäre auch, dass sich durch die Zusammenlegung die Anzahl an Vorschlägen verringern und Aufmerksamkeit und Stimmen stärker fokussieren lassen. Dieser Effekt würde die Robustheit des Verfahrens – je nach Umfang an Aggregation – stärken und damit die Konsultationsfunktion verbessern. Zudem würde die Entscheidung für eine redaktionelle Verarbeitung von Vorschlägen gleichzeitig das oben angesprochene Problem doppelter Vorschläge lösen.

Einhergehen müsste diese Modifikation mit einer Verkleinerung des Umfangs der Bestenlisten. Unter dem Gesichtspunkt der ‚Schlankheit des Verfahrens‘ würde die Erhöhung des redaktionellen Aufwands vermutlich kompensiert werden durch eine Verringerung der Belastung auf Seiten der Verwaltung bei der Erarbeitung von Stellungnahmen.

Allerdings würde – und deshalb wird hier keine Empfehlung ausgesprochen – eine solch starke redaktionelle Bearbeitung auch zu einer Reihe von unerwünschten Konsequenzen führen: Erstens müsste die Formulierung von Vorschlägen zeitlich von der Bewertung getrennt werden. Dies hätte vermutlich negative Effekte für die Anzahl der abgegebenen Stimmen und damit für die Breite, in der die Konsultationsfunktion wahrgenommen wird. Zweitens würde es für die Beteiligten schwieriger werden, den Werdegang von eigenen oder interessierenden Vorschlägen zu verfolgen. Dadurch würde sich die Verfahrenstransparenz verschlechtern. Und nicht zuletzt war drittens während der Online-Phase des Bürgerhaushalts zu beobachten, dass jeder redaktionelle Eingriff besonderer Rechtfertigung bedurfte. Daher kann begründet vermutet werden, dass der Einbau einer redaktionellen Bearbeitung von Vorschlägen die Akzeptanz und Legitimität des Verfahrens verringern würde.

Bei der Einführung einer thematischen Clusterung wäre also mit einer Vielzahl von Konsequenzen zu rechnen, die den Charakter des Verfahrens insgesamt stark verändern würden. Die negativen Konsequenzen würden dabei wohl überwiegen.

5.3.4 Dominanz einer kleinen Gruppe von Personen

Die Nutzerdatenanalyse hat gezeigt, dass eine relativ kleine Gruppe hoch-aktiver Nutzer das Geschehen auf der Online-Plattform des Kölner Bürgerhaushalts stark prägt. Dabei wächst die Gruppengröße der hoch-aktiven Nutzer von den Aktivitäten ‚Formulierung von Vorschlägen‘ über ‚Kommentare‘ bis hin zur ‚Bewertung von Vorschlägen‘ zwar etwas an, ist aber auch bei der Aktivität ‚Bewertung der Vorschlägen‘ noch recht klein. Mit Blick auf das Evaluationskriterium ‚Pluralität‘ wäre es ohne Frage wünschenswert, wenn die Konsultationsfunktion gleichmäßiger und von einem größeren Personenkreis wahrgenommen werden würde. Diese starke Konzentrierung der Aktivitäten auf eine Gruppe hoch-aktiver Nutzer ist von anderen Internet-Kommunikationsangeboten gut bekannt und wird sich auch im Fall des Bürgerhaushalts Köln kaum verändern lassen. Die Empfehlung des Evaluationsteams lautet daher, weder aktivitätsbeschränkende noch motivierende Maßnahmen zu ergreifen.

5.4 Auswertungs- und Workflow-Phase

5.4.1 Verwaltungsinterne Arbeitsorganisation

Was die Überführung der Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger in den Workflow und die Erarbeitung von Stellungnahmen der Verwaltung angeht, hängt der reibungslose Ablauf des Prozesses sehr deutlich vom persönlichen Engagement einiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab. Für das Gelingen des Bürgerhaushalts 2010 entscheidend waren daneben das ausgezeichnete kommunikative Klima und das Beschreiten von ‚kurzen Dienstwegen‘. Diese Leistungen der Verwaltung sind von sämtlichen beteiligten Personengruppen – von den Nutzern bis zur Politik – überwiegend anerkennend wahrgenommen worden. Vor dem Hintergrund der angestrebten Verstetigung des Verfahrens ist die Abhängigkeit des Verfahrenserfolgs von solchen freiwilligen Leistungen von Personen an Schnittstellen in der Tendenz aber als problematisch zu bewerten. Um die Zusammenarbeit zwischen den Fachämtern und den anderen mit dem Verfahren befassten Verwaltungseinheiten (Abteilung E-Government und Online-Service sowie die Kämmerei) weiterzuentwickeln und zu optimieren, empfehlen wir, die gelungenen Aspekte der arbeitsorganisatorischen Vorbereitung der Fachämter schriftlich festzuhalten.

Zielsetzung der schriftlichen Fixierung sollte dabei sein, die Arbeitsorganisation im Sinne einer Best-practice-Strategie weiterzuentwickeln. Allerdings wird unter dem Strich die Auswertungs- und Workflow-Phase wegen der kaum veränderlichen Terminierungen mit einem relativ hohen Maß an Belastung einhergehen. Zu den günstigen Befunden gehört in diesem Zusammenhang, dass die Online-Befragung der am Bürgerhaushalt beteiligten Verwaltungsangestellten die Zusatzbelastungen in ihrem normalen Zeitbudget einigermaßen gut unterbringen konnten. Vor dem Hintergrund des Kriteriums der Verstetigung wäre es wünschenswert, eine Arbeitsorganisation zu finden, die für eine Pufferung der Arbeitsbelastung sorgt. Die Vorbereitung auf den Bürgerhaushalt in den Fachämtern sollte einschließen, Kapazitäten für die Formulierung von Stellungnahmen mit einzuplanen.

In der Online-Befragung und in den Interviews ist kritisch angemerkt worden, unnötiger Aufwand komme möglicherweise dadurch zustande, dass die Sortierung in thematisch einschlägige und sonstige Vorschläge nicht immer konsistent gehandhabt wird und seitens Redaktion und Moderation eine Tendenz für eine eher weite Auslegung der thematischen Kategorien vorherrscht. Wegen der unscharfen Ränder der Themen und der unvermeidlichen Inkongruenz zwischen fachlichem Zuschnitt und Alltagsverständnis müssen hier schlicht Ad-hoc-Entscheidungen getroffen werden. Dies wird so lange der Fall sein, wie der Bürgerhaushalt thematische Schwerpunkte (und damit auch thematische Grenzen) vorgibt. Ein Verzicht auf thematische Grenzen wird von uns aber nicht empfohlen, da dies zum einen zu einer Mitwirkung sämtlicher Fachverwaltungen führen und damit den Koordinationsaufwand erheblich vergrößern würde; zum anderen würde es die unter Neuigkeit Gesichtspunkten wünschenswerten Themenrotation ausschließen.

5.4.2 Gemeinwohlorientierung der Verwaltung

In den Interviews sind Bedenken geäußert worden, wie mit Vorschlägen umzugehen ist, die es zwar in die Bestenliste geschafft haben, aber deutlich partikularistische Ziele verfolgen und nicht mit der Gemeinwohlverpflichtung zu vereinen sind. Die Verwaltung kann nicht von der Aufgabe entbunden werden, eine entsprechende Überprüfung vorzunehmen. Eine solche Prüfung kann entweder während der Online-Phase direkt nach Abgabe des entsprechenden Vorschlags oder nach der Überführung der Vorschläge in den Workflow und der Erarbeitung von Stellungnahmen stattfinden. Zur Vermeidung von Eingriffen während der Online-Phase, die von den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern als dirigistisch wahrgenommen werden könnten, und um die Notwendigkeit der Rückkopplung zwischen Redaktion und den Fachverwaltungen während der Online-Phase zu minimieren, empfehlen wir, diese Überprüfung in die Auswertungsphase zu verlagern. Da formal die Beigeordneten die Vorschläge vertreten müssen, ist eine solche Prüfinstanz in der Fachverwaltung gut angesiedelt. Das Vorliegen formaler rechtlicher Gründe, die gegen die Gemeinwohlverpflichtung sprechen, sollte in geeigneter Form bei der Formulierung von Stellungnahmen durch die Fachverwaltungen berücksichtigt werden. Gegebenenfalls sollte der Vorschlag entweder verworfen oder so reformuliert werden, dass er einem allgemeinen Interesse entspricht.

5.4.3 Technische Infrastruktur

Die technische Infrastruktur zur Unterstützung des Workflows (Plattform-Backend) stand während des Verfahrens nicht in dem Umfang zur Verfügung, wie es von der Verwaltung gewünscht und benötigt wurde. Aus einigen Interviewäußerungen geht hervor, dass das Plattform-Backend zur Unterstützung des verwaltungsseitigen Workflows verbessert werden muss, um die Verwaltung zu entlasten, eine dauerhafte Durchführbarkeit des Verfahrens zu gewährleisten und einen Standardisierungseffekt zu erzielen. Die entsprechenden technischen Anforderungsspezifikationen müssen entsprechend lange vor Beginn der Online-Phase festgelegt werden, damit das System zum Start in einer fehlerfreien und getesteten Version arbeitet.

Zukünftig verfügbare neue Texterfassungstechnologien (Stichwort „Semantic Web“) könnten die oben angesprochene thematische Clusterung während der Online-Phase erleichtern. Wir gehen in diesem Punkt jedoch nicht von unserer in Abschnitt 5.2.4 gemachten Empfehlung ab, die Plattform lediglich kleinschrittig zu verbessern und ausreifen zu lassen, sondern empfehlen lediglich, dass sich die Stadt Köln – gegebenenfalls unter Hinzuziehung ihrer Technologie-Partner – darüber informiert, welche Möglichkeiten automatisierter bzw. halbautomatisierter semantischer Analysen es schon gibt oder sich in der Entwicklung befinden, damit diese eventuell im Zuge einer größeren Systemumstellung zu einem späteren Zeitpunkt berücksichtigt werden können.

5.5 Beratungs- und Entscheidungsphase

Die Beratung und Entscheidung der von der Verwaltung kommentierten, bestplatzierten Bürgervorschläge ist, soweit das von dem Evaluationsteam eingesehen und beurteilt werden

kann, alles in allem routiniert und reibungslos verlaufen. Die befragten Politiker haben Wert darauf gelegt, dass die Politik ihre Entscheidungsautonomie auch im Rahmen eines Bürgerhaushalts behält. Aus formalen rechtlichen Gründen kann die Politik ihre Entscheidungsautonomie auch gar nicht an Dritte abgeben. Faktisch gibt es jedoch Hinweise darauf, dass die Politik im Rahmen der beiden durchgeführten Bürgerhaushalte die Vorbereitung von Entscheidungen in einem weit reichenden Sinne an die Fachverwaltung abgetreten hat. Eine solche Form der Arbeitsteilung kommt auch in gewöhnlichen kommunalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozessen zum Tragen und ist auch notwendig, da die gewählten Bürgervertreter nicht in jeder Frage Experten sein können. Im Fall des Bürgerhaushalts kommt allerdings hinzu, dass der Weg der Entscheidungsfindung zwischen Fachverwaltungen, Bezirksvertretungen, Fachausschüssen und Rat unter besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit steht.¹¹³ In der öffentlichen Wahrnehmung des Verfahrens kann es zu Irritationen kommen, wenn die Stellungnahmen der Verwaltung keinen eindeutigen Entscheidungscharakter haben und die beteiligten politischen Gremien der Verwaltung quasi blind folgen. In solchen Situationen kann es zu unklaren und uneindeutigen Entscheidungen kommen, an die eine Umsetzung der Vorschläge durch die Verwaltung nicht angeschlossen werden kann.¹¹⁴ Wir empfehlen daher, dass die Stellungnahmen der Verwaltung eindeutige Entscheidungsvorlagen liefern müssen. Im Fall von Vorschlägen, bei denen dies nicht möglich ist, sollte dem Rat der Stadt Köln mitgeteilt werden, dass die Formulierung einer Entscheidungsvorlage nicht durch die Verwaltung geleistet werden kann und aus welchen Gründen dies unterbleibt. Vorschläge, für die das zutrifft, sollten von den Entscheidungsvorlagen getrennt werden.

Angesichts der in Abschnitt 3.3 dargelegten ungleichen Beteiligung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen kann vermutet werden, dass die Vorschläge der Bestenlisten die Interessen der im Rahmen des Bürgerhaushalts gut repräsentierten sozialen Gruppen entsprechen. Das ist nicht grundsätzlich zu kritisieren, da der Bürgerhaushalt seiner Idee nach einem deliberativen Demokratieverständnis zuzuordnen ist, das auf die Bereitschaft der Bürger setzt, sich am öffentlichen Diskurs zu beteiligen. Jedoch können durch die ungleiche Beteiligung Gerechtigkeitsprobleme entstehen, die beachtet werden sollten. Wir empfehlen daher der Verwaltung, die Durchläufe möglicher künftiger Bürgerhaushalte begleitend dahingehend zu beobachten, ob durch den Bürgerhaushalt mittelfristig Umverteilungen entstehen, die bestimmte Bevölkerungsgruppen in systematischer Weise benachteiligen. Der Beirat wäre ein geeignetes Gremium, um diese Beobachtungen zu diskutieren und zu bewerten.

5.6 Umsetzungsphase

Auf der Online-Plattform und in der Nutzerbefragung ist wiederholt die Meinung vertreten worden, die Stadt setze die Vorschläge des Bürgerhaushalts nicht oder ungenügend um und es handele sich daher bei dem Bürgerhaushalt um eine Scheinpartizipation. Das

¹¹³ Laut erstem und sechstem Evaluationskriterium handelt es sich beim Kölner Bürgerhaushalt um ein öffentlich zugängliches und öffentlich wahrnehmbares Bürgerkonsultationsverfahren seitens der Politik und Verwaltung.

¹¹⁴ Vgl. dazu die in Abschnitt 4.4.3 oben unter ‚Arbeit von Politik und Verwaltung‘ genannten Beispiele.

Evaluationsteam sieht hier jedoch weniger ein Handlungs- als vielmehr ein Kommunikationsproblem. Weder aus den Interviews noch aus anderen Quellen ergeben sich Befunde, die, was Art und Geschwindigkeit der Umsetzung von Vorschlägen angeht, Anlass zur Kritik geben würden. Bisher unternimmt die Stadt allerdings zu wenig, um die Leistungen und Erfolge des Bürgerhaushalts zu kommunizieren. Nahe gelegt wird daher die Verstärkung der Anstrengungen im Bereich der Dokumentation und Kommunikation der Vorschlagsumsetzungen vor allem durch die Evaluationskriterien ‚Transparenz‘ und ‚Verstetigung‘. Aber auch mit Blick auf die Kriterien ‚Nutzerfreundlichkeit‘ sowie ‚Konsultationsfunktion‘ ist die Kommunikation der Umsetzung von Vorschlägen von Bedeutung. In der Benutzerumfrage finden sich einige Hinweise darauf, dass die Wahrnehmung der Umsetzung von Vorschlägen aus dem vorangegangenen Bürgerhaushalt die weitere Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger beeinflusst, sich an diesem partizipativen Verfahren zu beteiligen. Wir empfehlen zur Verbesserung der Information über die Umsetzung von Vorschlägen (a) die zügige Implementation des Ampelsystems auf der Online-Plattform zur Dokumentation der Vorschlagsumsetzung, (b) die Identifikation und prioritäre Umsetzung von besonders schnell zu verwirklichenden Vorschlägen des Bürgerhaushalts und (c) eine Intensivierung der PR-Arbeit im Zuge der Umsetzung der Vorschläge.

(a) Zügige Implementation des Ampelsystems auf der Online-Plattform

Das bereits geplante Ampelsystem der Online-Plattform, das über den Stand der Umsetzung informiert, sollte zügig implementiert werden. Das System soll für sämtliche Vorschläge der Bestenlisten auf einen Blick anzeigen, ob ein Vorschlag bereits umgesetzt ist (grün), sich im Prozess der Umsetzung befindet (orange) oder die Politik sich gegen dessen Umsetzung entschieden hat (rot). Folgende Informationen würden das Verständnis für den Umsetzungsprozess fördern:

- Angabe eines Zeithorizonts für die Umsetzung eines in der Orange-Phase befindlichen Vorschlags. In Fällen, in denen dies nicht möglich ist, würden die Gründe für die Nichtabschätzbarkeit der Dauer den Bürgerinnen und Bürgern helfen, den Prozess besser zu verstehen.
- Angabe einer Begründung bei durch den Rat abgelehnten Vorschlägen. Diese kann der Verwaltungsstellungnahme und/oder dem Ratsentscheid entnommen sein, sollte aber für die Bürgerinnen und Bürger verständlich formuliert sein.

(b) Identifikation und prioritäre Umsetzung schnell zu verwirklichender Vorschläge

Durch eine schnelle Umsetzung erster Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt kann dem bei einem Teil der beteiligten Bürgerinnen und Bürger vorhandenen Eindruck der Scheinpartizipation entgegen gewirkt werden. Daher bietet es sich an zu prüfen, welche Vorschläge besonders schnell umgesetzt werden können. Eine Identifikation besonders schnell realisierbarer Vorschläge könnte im Zuge der Erarbeitung von Stellungnahmen durch die Fachverwaltungen vorgenommen werden.

(c) Intensivierung der PR-Arbeit im Zuge der Vorschlagsumsetzung

Die Stadt leistet aus unserer Sicht nicht nur bei der Durchführung des Verfahrens, sondern auch bei der Umsetzung von Vorschlägen gute Arbeit. Um die Bevölkerung besser über die Erfolge des Bürgerhaushalts aufzuklären, empfehlen wir eine intensivere, begleitende PR-Arbeit. Neben der Umsetzung der ersten Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt könnte diese auch größere Vorhaben fokussieren. Wichtig wäre dabei, dass der Bezug zum Bürgerhaushalt deutlich herausgestellt wird.

6 Weiterführende Fragen

Der Bürgerhaushalt Köln ist mit Blick auf seine Zielsetzung als ein gleichermaßen anspruchsvolles wie innovatives Verfahren zur Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern zu bezeichnen. Er bedient sich der neuen, durch das Internet bereitgestellten Kommunikationsmöglichkeiten, die sich ihrerseits dynamisch entwickeln. Bislang liegen nur wenige Erfahrungen mit dieser Form von Partizipation vor, und auch die sozialwissenschaftliche Reflektions- und Begleitforschung nimmt sich erst langsam des Gegenstandes an. Dies sind die Rahmenbedingungen, unter denen die Evaluation des Kölner Bürgerhaushalts stattfand. Aufgrund der Neuigkeit des Projektes und seiner zu erwartenden dynamischen Entwicklung bleibt die Reichweite des Evaluationsberichts trotz des erheblichen empirischen Aufwands, der ihm zugrunde liegt, beschränkt. So ergeben sich einige weiterführende Fragestellungen, die wir in diesen abschließenden Bemerkungen festhalten möchten:

- Die Evaluationsstudie hat von ihrer Anlage her den Anspruch gehabt, die verschiedenen Perspektiven der beteiligten Akteursgruppen zu erheben und darauf basierend zu einer Bewertung des Bürgerhaushalts Köln zu gelangen. Daher gibt die Studie auch nur Aufschluss über die Perspektive der Beteiligten, nicht aber über die der Nicht-Beteiligten. Gerade vor dem Hintergrund der unterschiedlich starken Repräsentation verschiedener Bevölkerungsgruppen – insbesondere der äußerst geringen Beteiligung von Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen – ergeben sich zwei Fragen: Aus der Perspektive der mit diesen Abschlüssen umrissenen Bevölkerungsgruppen ist hinsichtlich einer Bewertung des Verfahrens zu fragen, wie sie über diese neue Form von Partizipation denken. Aufklärung könnte hier die Durchführung einer größeren Umfrage bringen, die sich an eine repräsentative Stichprobe der Kölner Stadtbevölkerung richtet. Zweitens ist mit Blick auf die bislang ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen zu fragen, welche Zugangshürden zum Verfahren hier selektiv wirksam sind. Über die Art und die Wirksamkeit solcher Zugangshürden konnten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung lediglich Mutmaßungen angestellt werden. Die genaue Kenntnis der Hürden und ihrer Wirkung ist für die weitere Entwicklung des Verfahrens von Bedeutung, da sie den Schlüssel für die Integration weiterer Bevölkerungsschichten in das Verfahren bilden. Hier würden sich auf diese Gruppen fokussierende Untersuchungen anbieten, die gegebenenfalls auch experimentelle Komponenten einschließen könnten.
- Aus der Evaluationsstudie ist deutlich geworden, dass ein partizipatives Verfahren wie der Bürgerhaushalt Köln organisierten Interessengruppen neuartige Möglichkeiten bietet, ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen. Die weitere Etablierung

des Bürgerhaushalts kann in Zusammenhang mit der Internetbasierung und der Entwicklung der Medientechnik dazu führen, dass Gruppen auch Möglichkeiten der Interessendurchsetzung beschreiten, die nicht im Sinne der Initiatoren des Bürgerhaushalts sind und als manipulativ eingeschätzt werden müssen. Um mögliche Gefahren frühzeitig zu erkennen, haben wir im Zusammenhang mit den Möglichkeiten der Mehrfachregistrierung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern eine begleitende Beobachtung empfohlen, die allerdings nur einen Teil denkbarer unerwünschter Formen der Beteiligung in den Blick nimmt. Eine umfassendere Perspektive auf den Einfluss organisierter Interessen, der auch legitime Formen der Einflussnahme mit einschließt, könnte gewonnen werden, wenn die verschiedenen Formen der Mobilisierung von Unterstützung untersucht werden würden. Neben der Abwehr unerwünschter Formen der Interessendurchsetzung könnten diese Untersuchungen darüber aufklären, ob und wenn ja, in welcher Weise neuartige Partizipationsmöglichkeiten auf Seiten der Beteiligten zu neuen Formen der Mobilisierung für und Durchsetzung von Interessen führen. Aufgrund der Neuartigkeit des Phänomens würde sich hier ein exploratives Vorgehen mit dem Ziel einer möglichst breiten Erfassung der verschiedenen Facetten des Phänomens anbieten.

- Wichtige Impulse für die Etablierung des Bürgerhaushalts Köln sind von der Verwaltung ausgegangen. Zudem war im Rahmen der Evaluation zu beobachten, dass die Verwaltung im Bürgerbeteiligungsverfahren eine positive Entwicklung im Sinne eines Fortschritts der politischen Kultur sieht und hier eine aktive, den Prozess unterstützende Rolle spielt. Dieser Befund sollte Anlass für weitere Untersuchungen sein. An ihn schließt sich die Frage an, auf welchen größeren Wandlungsprozess die gestaltende Rolle der Verwaltung verweist und wie sich hierdurch das Verhältnis von Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit verändert. Diese Fragestellung zielt auf den Wandlungsprozess des politischen Institutionensystems und der zunehmenden Integration partizipativer Komponenten. Neben der Analyse der Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der sich daraus ergebenden Handlungsspielräume der Akteure wäre auch eine Untersuchung von deren Sichtweisen und Einstellungen von Bedeutung.
- Verfahren zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am Haushalt sind mittlerweile in einigen deutschen Großstädten eingeführt worden. Teilweise sind sie älter als der Kölner Bürgerhaushalt, teilweise hat Köln als Vorbild für die Einführung gedient. Vor diesem Hintergrund wäre – auch und gerade angesichts angespannter Haushaltslagen – ein systematischer Vergleich zwischen Haushaltsbeteiligungsverfahren in deutschen Großstädten interessant. In einem solchen Vergleich sollten vor allem die Faktoren Bevölkerungsstruktur und Mobilisierung, Themenwahl, Budgetierung und verfahrenstechnische Ausgestaltung in den Blick genommen werden.

7 Literatur:

- Baur, Nina; Florian, Michael J. 2009: Stichprobenprobleme bei Online-Umfragen. In: Jakob, Nikolaus; Schoen, Harald; Zerback, Thomas (Hrsg.), *Sozialforschung im Internet. Methodologie und Praxis der Online-Befragung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg 2009: Zivilgesellschaftliche Modelle: Kommunalverwaltung und Bürgerkommune. In: König, Klaus; Kropp, Sabine (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer Zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur*. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer: Speyerer Forschungsberichte 263. S. 85-102.
- Bundeszentrale für politische Bildung 2005: *Bürgerhaushalt in Großstädten. Arbeitsmaterialien für die Umsetzung. Dokumentation und Auswertung der Ergebnisse des Workshops „Bürgerhaushalt für Berliner Bezirke: Lesbar, verständlich, für und mit Bürgerinnen*. Als Online-Dokument: <http://www.bpb.de/files/9HXAZ5.pdf> (Stand 01/2011).
- Diekmann, Andreas 2008: *Empirische Sozialforschung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Feith, Norbert 2005: *Der Rat entscheidet wie die Bürger*. In: KOPO 10/2005, S. 38-40.
- Franzke, Jochen; Kleger, Heinz 2010: *Bürgerhaushalte: Chancen und Grenzen*. Berlin: Edition Sigma.
- Gabriel, Oscar W.: 1999: Das Volk als Gesetzgeber: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Kommunalpolitik aus der Perspektive der empirischen Forschung. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 14, S. 299-331.
- Gabriel, Oscar W.: 2002: Bürgerbeteiligung in den Kommunen. In: Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*. Opladen: Leske+Budrich. S.121-160.
- Häder, Michael 2006: *Empirische Sozialforschung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Herzberg, Carsten; Cuny, Cécile 2007: Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen. Eine Untersuchung von Beispielen in der Region Berlin-Brandenburg. Studie im Auftrag der Hans Böckler Stiftung. Als Online-Dokument: http://www.buergerhaushalt-europa.de/documents/Artikel_buergerwissen_Herzberg_Cuny20.pdf (Stand 01/2011).

- Kaase, Max 1997: Vergleichende Politische Partizipationsforschung. In: Berg-Schlösser, Dirk; Müller-Rollen, Ferdinand (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft*. Ein einführendes Studienhandbuch. 3. überarbeitete und ergänzte Auflage. Opladen: Leske+Budrich.
- Kersting, Norbert 2008: Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente. In: ders. (Hrsg.), *Politische Beteiligung*. Reihe Bürgergesellschaft und Demokratie, Bd. 28. Wiesbaden: Springer. S. 270- 292.
- Klages, Helmut; Daramus, Carmen 2006: *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg. Partizipative Haushaltsaufstellung-, entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin. Begleitende Evaluation des ersten Durchlaufs. Projektbericht*. Als Online-Dokument: http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/evaluationsabschlussbericht_zum_buergerhaushalt_2007_lichtenberg.pdf (Stand 01/2011)
- Klages, Helmut 2009: Bürgerbeteiligung und Verwaltung. In: König, Klaus; Kropp, Sabine (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer Zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur*. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer: Speyerer Forschungsberichte 263. S. 103-119.
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1997a: Der neue institutionelle Rahmen der Kommunalpolitik: rechtliche Grundlagen und Grenzen bürgerschaftlicher Mit- und Einwirkung auf kommunaler Ebene. In: Gabriel, Oscar W.; Knemeyer, Franz-Ludwig, Strohmeier, Klaus Peter (Hrsg.), *Neue Formen politischer Partizipation – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Interne Studien Nr. 136/1997. S.9-62.
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1997b: *Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik: Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene*. 2. erw. Auflage mit Bayern-Bilanz. Landsberg am Lech: Olzog Verlag.
- Kost, Andreas 2002: *Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW*. Schwalbach (Ts): Wochenschau Verlag.
- Kubicek, Herbert 2010: The Potential of E- Participation in Urban Planning: A European Perspektive. In: Silva, Carlos Nunes (Hrsg.), *Handbook of Research on E-Planning: ICTs for Urban Development and Monitoring*. Hershey/New York: Information Science Reference. S. 168-193.
- Kuckartz, Udo; Ebert, Thomas; Rädiker, Stefan; Stefer, Claus 2009: *Evaluation online. Internetgestützte Befragung in der Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lübcke, Maren; Lührs, Rolf 2008: Haushaltsplanung 2.0 – Symbolische Politik oder echte Mitbestimmung? In: Habel, Franz-Reinhard; Huber, Andreas (Hrsg.), *Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik. Neue Formen der Öffentlichkeit und der Zusammen-*

- arbeit von Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Bürger*. Boizenburg: Verlag Werner Hülsbusch. S. 71-78.
- Lührs, Rolf; Hohberg, Birgit 2007: »Was wollen wir uns leisten?« Hamburger Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich an der Haushaltsplanung. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), *Beteiligungsprojekte im Internet*. Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit. S. 54-72.
- Märker, Oliver: E-Partizipation als Gesamtsystem. In: *Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie* 32. S. 80-83.
- Märker, Oliver; Nitschke, Ulrich 2008: Bürgerhaushalt als Rahmen einer Beteiligungskultur. In: Ködelpeter, Thomas; Nitschke, Ulrich (Hrsg.), *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten*. VS Verlag. S.129-142.
- Märker, Oliver; Wehner, Josef; Gözl, Sébastian (o.Jg.), *Leitfaden für kommunale E-Partizipationsverfahren*. Sankt Augustin: Fraunhofer IAIS.
- Maurer, Marcus; Jandura, Olaf 2009: Masse statt Klasse? Einige kritische Anmerkungen zu Repräsentativität und Validität von Online-Befragungen. In: Jakob, Nikolaus; Schoen, Harald; Zerback, Thomas (Hrsg.), *Sozialforschung im Internet. Methodologie und Praxis der Online-Befragung*. Wiesbaden: VS Verlag. S. 61- 73.
- Porst, Rolf 2000: *Praxis der Umfrageforschung*. 2. überarb. Auflage. Stuttgart et al. Verlag T.G. Teubner.
- Rüttgers, Martin 2008: *Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung*. Friedrich Ebert Stiftung: betrifft: Bürgergesellschaft 30. Als Online-Dokument: <http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2010/06/R%C3%BCttgers-BHH.pdf>. (Stand 01/2011)
- Schnell, Rainer; Hill, Paul B.; Esser, Elke 2005: *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 7.völlig überarbeitete und erweiterte Aufl. München/Wien: Oldenbourg.
- Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja 2010: *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?* Bürgergesellschaft und Demokratie Bd. 33. Wiesbaden: VS Verlag.
- Stockmann, Reinhard 2006: Evaluation in Deutschland. In: ders (Hrsg.), *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. 3. Aufl. Münster et al.: Waxmann. S. 15-46.
- Stockmann, Reinhard 2007: Einführung in die Evaluation. In: ders. (Hrsg.), *Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung*. Münster et al: Waxmann. S. 24-70.
- Vorwerk, Volker (2009), Bürgerhaushalt und Gender Budgeting. In: ders. (Hrsg.), *Bürgerhaushalt und Gender Budgeting – (wie) geht das zusammen?* Dokumentation eines

Symposiums. Köln. Als Online-Dokument: http://www.forumf.de/buergerhaushalt_und_gender_budgeting.pdf .(Stand 01/2011).

Vorwerk, Volker; Märker, Oliver; Wehner, Josef 2008: Bürgerbeteiligung am Haushalt. Das Beispiel *Bürgerhaushalt Köln*. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 32(2). S. 114-119.

Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang, Fabian, Carlo (Hrsg.) 2009: *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden: VS-Verlag.

Wollmann, Hellmut 2002: Die Entwicklung der politischen Partizipationsmöglichkeit auf kommunaler Ebene. In: Enquete-Kommision „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*. Opladen: Leske+Budrich.

Wollmann, Hellmut 2006: Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext. In: ders (Hrsg.), *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. 3. Aufl. Münster et al.: Waxmann. S. 207-233.

Anhang A: Online Befragung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger



Herzlich willkommen zur Umfrage Evaluation des Kölner Bürgerhaushalts!

Ihre Meinung zum Kölner Bürgerhaushalt ist uns wichtig! Die Befragung dient dem Zweck, die Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger im Rahmen des Haushalts zu verbessern und das Verfahren gemäß Ihrer Wünsche und Anregungen zu gestalten.

Ihre Mitarbeit ist freiwillig. Selbstverständlich sichern wir Ihnen **vollständige Anonymität** zu. Das heißt, dass keine Daten erhoben und gespeichert werden, die einen Rückschluss auf konkrete Personen zulassen. Die Umfrage dauert **nicht mehr als 10 Minuten**.

Wir danken an dieser Stelle sehr herzlich für Ihre Bereitschaft, an der Umfrage teilzunehmen!

Tobias Knobloch, Wolfgang Krohn, Niels Taubert
(Evaluationsteam, Institut für Wissenschafts- und Technikforschung, Universität Bielefeld)

Weiter



Sind Sie ...

Bitte geben Sie Ihr Geschlecht an.

- männlich weiblich

Wie alt sind Sie?

Bitte wählen Sie Ihr Alter aus der Drop-Down-Liste aus.

bitte auswählen ▾

Welches ist Ihr höchster Schulabschluss?

Bitte geben Sie Ihren höchsten Schulabschluss an, den Sie bis heute erreicht haben.

- ich bin noch in der schulischen Ausbildung
- ohne Abschluss
- Hauptschulabschluss/Volksschulabschluss
- Abschluss der polytechnischen Oberschule
- Realschul- oder gleichwertiger Abschluss
- Fachhochschul- oder Hochschulreife

Welches ist ihr höchster berufsqualifizierender Abschluss?

Bitte geben Sie an, welchen höchsten Abschluss Sie bis heute erreicht haben.

- Kein Abschluss
- Berufsvorbereitungsjahr
- Berufliches Praktikum (nach dem Schulabschluss)
- Helfer/Angelernter/Werkerausbildung
- Ausbildung in einem Ausbildungsberuf
- Fachhochschulstudium
- Universitätsstudium
- Promotion

Sind Sie ...

Bitte geben Sie hier Ihren Familienstand an.

- ledig
- verheiratet
- verwitwet
- geschieden
- eingetragene Lebensgemeinschaft, ohne verstorbene oder aufgelöste Lebenspartnerschaft

Wie viele Kinder (unter 18 Jahren) leben in Ihrem Haushalt?

Bitte tragen Sie die Anzahl der Kinder in den Kasten ein.

Sind Sie alleinerziehend?

- ja nein ich habe keine Kinder

[Zurück](#) [Weiter](#)



Bewertung der Vorschlagsammlung

Die ersten Fragen beziehen sich auf die Möglichkeit, **Vorschläge für die Haushaltsplanung** zu machen.

Wie viele Vorschläge haben Sie im Rahmen des Bürgerhaushalts 2010 abgegeben?

bitte auswählen

 keinen

 1 Vorschlag

 2 - 5 Vorschläge

 6 - 10 Vorschläge

 mehr als 10 Vorschläge

Zurück Weiter



Inwieweit treffen folgende mögliche Gründe sich am Bürgerhaushalt mit Vorschlägen zu beteiligen für Sie persönlich zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
Berufliches Interesse	<input type="radio"/>				
Bedürfnis, die Zukunft der Stadt Köln mitzugestalten	<input type="radio"/>				
Interesse an einem spezifischen Problem, das gelöst werden soll	<input type="radio"/>				
Generelles Interesse an Umweltpolitik, Bildungs- oder Schulpolitik	<input type="radio"/>				
Generelles Interesse an der Kommunalpolitik	<input type="radio"/>				
Verbesserung der eigenen Situation/der Situation von Angehörigen	<input type="radio"/>				
weitere Gründe	<input type="radio"/>				

Welche weiteren Gründe?

Bitte tragen Sie den Grund in das Feld ein.

Sind die Möglichkeiten der Online-Plattform ausreichend, um Ihre Vorschläge angemessen zu formulieren?

Die Möglichkeiten sind...

- ... vollkommen ausreichend
- ... im Großen und Ganzen gut
- ... mittelmäßig
- ... lückenhaft
- ... ungenügend

Wo sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten bei der Funktion 'Abgabe von Vorschlägen'?

Zurück Weiter



In welchem Maße treffen die folgenden Aussagen auf Sie zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
Ich fühle mich durch die Online-Plattform Kölner Bürgerhaushalt stark aufgefordert, selbst Vorschläge abzugeben.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
In der Vorschlagsammlung des Kölner Bürgerhaushalts finde ich mich gut zurecht.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die bereits abgegebenen Vorschläge regen mich zur Formulierung von eigenen Vorschlägen an.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Zurück Weiter



Bewertung der Kommentierungsmöglichkeiten

Neben der Möglichkeit der Vorschlagsformulierung lässt die Plattform es zu, **Vorschläge zu kommentieren**. Mit den folgenden Fragen interessieren wir uns für Ihre Meinung zu dieser Funktion.

Wie viele Kommentare haben Sie im Rahmen des Kölner Bürgerhaushalts 2010 eingegeben?

Bitte wählen Sie aus

- Bitte wählen Sie aus
- keinen
- 1 Kommentar
- 2 -5 Kommentare
- 6 - 10 Kommentare
- mehr als 10 Kommentare

Zurück Weiter



Wenn Sie an Ihren letzten Kommentar denken: Inwieweit treffen folgende mögliche Gründe zu, den betreffenden Vorschlag zu kommentieren?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
Berufliches Interesse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Um den Abstimmungsprozess in die eine oder andere Richtung zu beeinflussen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Einen Beitrag zur Meinungsbildung zu leisten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Interesse an dem spezifischen Problem, auf das sich der Vorschlag bezieht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Generelles Interesse an Umwelt-, Bildungs- oder Schulpolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Generelles Bedürfnis, die Zukunft der Stadt Köln mitzugestalten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verbesserung der eigenen Situation/der Situation von Angehörigen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Weitere Gründe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Welche weiteren Gründe?

Bitte tragen Sie den Grund in das Feld ein.

[Zurück](#) [Weiter](#)



In welchem Maße treffen die folgenden Aussagen auf Sie zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
Die Bedienung der Kommentarfunktion fällt mir schwer.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vor der Abgabe einer Bewertung habe ich mir die Kommentare Anderer zum Vorschlag angesehen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Kommentare Anderer sind hilfreich, um mir eine Meinung zu bilden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Mit der folgenden Frage interessieren wir uns für Ihre Meinung zu den Kommentaren der anderen Beteiligten. Wie viele Kommentare ...

	0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
...sind interessant	<input type="radio"/>										
...eröffnen mir neue Perspektiven	<input type="radio"/>										
...sind überflüssig	<input type="radio"/>										

Fänden Sie es wünschenswert, wenn Kommentare und Diskussionen über Vorschläge auf der Online-Plattform eine wichtigere Rolle spielen würden?

unbedingt wünschenswert	eher wünschenswert	teils/teils	eher nicht wünschenswert	keinesfalls wünschenswert
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Welche Ideen haben Sie, die Funktion 'Kommentierung von Vorschlägen' zu verbessern?

[Zurück](#) [Weiter](#)



Bewertung des Abstimmungsverfahrens

Ein dritter Bestandteil des Kölner Bürgerhaushalts ist die **Bewertung der Vorschläge** durch Pro- und Contra-Stimmen.

Wie viele Vorschläge haben Sie im Rahmen des Bürgerhaushalts 2010 bewertet?

Bitte wählen Sie aus

- Bitte wählen Sie aus
- keinen
- 1 Vorschlag
- 2 -10 Vorschläge
- 11 - 50 Vorschläge
- 51 - 100 Vorschläge
- mehr als 100 Vorschläge
- ich habe alle Vorschläge bewertet

Zurück Weiter



Wenn Sie an Ihr letztes Votum denken: Was waren die Gründe dafür, sich an der Abstimmung zu beteiligen?
 (Bitte geben Sie an, inwieweit die genannten Gründe auf Sie zutreffen)

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
Berufliches Interesse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Einen Beitrag zur Entscheidungsfindung zu leisten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Interesse an dem spezifischen Problem, auf das sich der Vorschlag bezieht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Generelles Interesse an Umwelt-, Bildungs- oder Schulpolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Generelles Bedürfnis, die Zukunft der Stadt Köln mitzugestalten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verbesserung der eigenen Situation/der Situation von Angehörigen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Weitere Gründe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Welche weiteren Gründe?

Bitte tragen Sie den Grund in das Feld ein.

[Zurück](#) [Weiter](#)



In welchem Maße treffen die folgenden Aussagen auf Sie zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
Die Vorschläge, die ich persönlich wichtig finde, nehmen in den Bestenlisten auch einen Platz weit oben in der Rangfolge ein.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Abstimmung zur Ermittlung der besten Vorschläge ist ein faires Verfahren.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass es bei der Bewertung zu Manipulationen kommt?
(Bitte geben Sie Ihre Einschätzung an!)

- sehr wahrscheinlich
- wahrscheinlich
- weder wahrscheinlich noch unwahrscheinlich
- unwahrscheinlich
- sehr unwahrscheinlich

Wie könnte das Bewertungsverfahren verbessert werden?

[Zurück](#) [Weiter](#)



Bewertung der Redaktion

Für die Prüfung und Einordnung der Vorschläge ist eine **Redaktion** zuständig. Mit den folgenden Fragen interessieren wir uns für Ihre Meinung zu deren Arbeit.

In welchem Maße treffen die folgenden Aussagen Ihrer Ansicht nach zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
Die Redaktion ordnet die Vorschläge zügig und nachvollziehbar ein.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Redaktion lenkt zu stark durch die Einordnung und Kommentierung von Vorschlägen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die fachlichen Erläuterungen und Informationen seitens der Redaktion sind hilfreich.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Für die zukünftige Redaktion des Bürgerhaushalts habe ich folgenden Verbesserungsvorschlag:

[Zurück](#) [Weiter](#)



Bewertung der Moderation

Ein wesentlicher Bestandteil des Kölner Bürgerhaushalts ist die Moderation. Mit den folgenden Fragen interessieren wir uns für Ihre **Meinung über die Moderatoren**.

In welchem Maße treffen die folgenden Aussagen Ihrer Ansicht nach zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
Die Hinweise der Moderation auf die Fairness-Regeln helfen dabei, dass es auf der Plattform sachlich zugeht.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Informationen der Moderation zum Verfahren, zur Bewertung und zu Umsetzung der Vorschläge helfen mir dabei, den Prozess zu verstehen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Moderation greift zu stark bei Kommentierung und der Abgabe von Vorschlägen ein.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Antworten der Moderation auf der Seite 'Lob und Kritik' tragen wenig dazu bei, den Bürgerhaushalt zu verstehen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Für die zukünftige Moderation des Bürgerhaushalts habe ich folgenden Verbesserungsvorschlag:

[Zurück](#) [Weiter](#)



Gestaltung der Webseite

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die **Gestaltung der Webseite** des Kölner Bürgerhaushalts. Auch hier interessiert uns Ihre Meinung zu diesem Aspekt.

In welchem Maße treffen die folgenden Aussagen auf Sie zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
Es fällt mir leicht, auf der Webseite die von mir gesuchten Informationen zum Bürgerhaushalt zu finden.	<input type="radio"/>				
Das Auffinden von Vorschlägen, die mich interessieren, ist schwierig.	<input type="radio"/>				
Die Such- und Sortierfunktion ist unübersichtlich.	<input type="radio"/>				

Folgenden Verbesserungsvorschlag habe ich in Bezug auf die Gestaltung der Webseite des Kölner Bürgerhaushalts:

[Zurück](#) [Weiter](#)



Generelle Bewertung des Verfahrens

Bitte denken Sie noch einmal an das gesamte Verfahren mit seinen Elementen Vorschlagsammlung, Kommentierung und Bewertung. Im Folgenden interessieren wir uns für Ihre Gesamtbewertung.

In welchem Maße treffen die folgenden Aussagen Ihrer Ansicht nach zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
Die beiden bisherigen Bürgerhaushalte (2008 und 2010) beziehen sich auf unwichtige Themenfelder.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eine Ausweitung des Kölner Bürgerhaushalts auf andere Themenfelder ist wünschenswert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Kölner Bürgerhaushalt führt im Vergleich zum üblichen politischen Verfahren zu bürgernäheren Entscheidungen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Kölner Bürgerhaushalt führt im Vergleich zum üblichen politischen Verfahren zu einer ungerechteren Einflussnahme auf Entscheidungen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Kölner Bürgerhaushalt führt im Vergleich zum üblichen Verfahren zu besseren Problemlösungen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verglichen mit dem üblichen Verfahren stimme ich den im Kölner Bürgerhaushalt getroffenen Entscheidungen stärker zu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Insgesamt halte ich das Verfahren für fair.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Insgesamt halte ich das Verfahren für nicht sinnvoll.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Die letzten Fragen beziehen sich auf den **Bürgerhaushalt 2008/2009**. Bitte beantworten Sie diese nur, sofern Sie sich an diesem beteiligt haben.

In wie weit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu	ich habe mich am Bürgerhaushalt 2008/2009 nicht beteiligt
Die Vorschläge aus dem Bürgerhaushalts 2008/2009 wurden in der Politik angemessen berücksichtigt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Es wurden bislang wenige Vorschläge des Bürgerhaushalts umgesetzt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Stadt Köln informiert sehr gut über den Stand der Umsetzung von Vorschlägen aus dem Bürgerhaushalt 2008/2009.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hier ist Platz für weitere Anregungen und Kritik



Liebe Teilnehmerin, lieber Teilnehmer,

Wir danken Ihnen sehr herzlich, dass Sie an der Umfrage teilgenommen haben! Ihre Antworten helfen uns, das Verfahren und die Plattform des Kölner Bürgerhaushalts nutzerfreundlicher zu gestalten.

Tobias Knobloch, Wolfgang Krohn, Niels Taubert
(Evaluationsteam, Institut für Wissenschafts- und Technikforschung, Universität Bielefeld)

Anhang B: Einladung zur Online-Umfrage unter den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern (E-Mail)

Umfrage zum Kölner Bürgerhaushalt:

Liebe Teilnehmende am Kölner Bürgerhaushalt,

die Online-Phase des Kölner Bürgerhaushalts ist nun abgeschlossen. Wir bitten Sie heute, an einer Umfrage zum Kölner Bürgerhaushalt teilzunehmen. Die Umfrage sammelt Anregungen, um die Bürgerbeteiligung zu verbessern. Dafür sind Ihre Erfahrungen sehr wichtig. Die Befragung dauert etwa 13 Minuten.

Klicken Sie bitte auf den Link, und starten Sie die Befragung:

<http://www.unipark.de/uc/buergerhaushalt>

(Wenn sich das Fenster Ihres Browsers nicht automatisch öffnen sollte, kopieren Sie bitte den Link in die Adresszeile des Browsers).

Die Umfrage ist anonym und freiwillig. Es werden also keinerlei Daten erhoben, die einen Rückschluss auf Ihre Person zulassen. Sie wird durchgeführt vom Institut

für Wissenschafts- und Technikforschung an der Universität Bielefeld.

Hintergründe zur Umfrage finden Sie auf folgender Internetseite:

<http://www.uni-bielefeld.de/iwt/projekte/koeln/>

Wir freuen uns auf Ihre Anregungen zum Kölner Bürgerhaushalt!

Mit besten Grüßen

Niels Taubert

(Umfrage-Team zum Bürgerhaushalt Köln, Universität Bielefeld)

Anhang C: Online-Befragung der Verwaltungsangestellten



Herzlich willkommen zur Umfrage Evaluation des Kölner Bürgerhaushalts!

Ihre Meinung zum Kölner Bürgerhaushalt ist uns wichtig! Die Befragung dient dem Zweck zu untersuchen, ob der Bürgerhaushalt aus Sicht der Verwaltung ein praktikables Verfahren ist und an welcher Stelle Verbesserungen angebracht sind.

Ihre Mitarbeit ist freiwillig. Selbstverständlich sichern wir Ihnen **vollständige Anonymität** zu. Das heißt, dass keine Daten veröffentlicht oder an Dritte weitergegeben werden, die einen Rückschluss auf Ihre Person zulassen. Die Umfrage dauert **nicht mehr als 10 Minuten**.

Wir danken an dieser Stelle sehr herzlich für Ihre Bereitschaft, an der Umfrage teilzunehmen!

Tobias Knobloch, Wolfgang Krohn, Niels Taubert
(Evaluationsteam, Institut für Wissenschafts- und Technikforschung, Universität Bielefeld)

Weiter

1. Zuständigkeit

Unsere Eingangsfragen beziehen sich auf die Rolle, die Sie im Zusammenhang mit dem Bürgerhaushalt bei der Auswertung von Vorschlägen und der Erarbeitung von Stellungnahmen gespielt haben.

In welchem Teil der Kölner Stadtverwaltung arbeiten Sie? Ich arbeite...

- ...im Schulverwaltungsamt
- ...im Umwelt- und Verbraucherschutzamt
- ...in der Kämmerei
- ...in der Abteilung E-Government und Online-Dienste
- ...in einem anderen Teil der Kölner Stadtverwaltung

Sofern Sie in der vorangegangenen Fragen "in einem anderen Teil der Kölner Stadtverwaltung" angegeben haben: In welchem anderen Teil der Stadtverwaltung arbeiten Sie?

In welcher Form haben Sie an der Auswertung des Kölner Bürgerhaushalts und der Erarbeitung von Stellungnahmen mitgewirkt?

(Bitte benennen Sie kurz Ihre Zuständigkeit und Tätigkeiten)

Weiter



2. Beurteilung der Vorschläge der Kölner Bürgerinnen und Bürger

Während der Online-Phase haben die Kölner Bürgerinnen und Bürger Vorschläge zu den Themen Schule/Bildung und Umweltschutz abgegeben und bewertet. Mit den folgenden Fragen interessieren wir uns für Ihre Meinung zu den Vorschlägen, mit denen sie sich im Rahmen der Auswertung und dem Verfassen von Stellungnahmen beschäftigt haben.

Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger...

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils / teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
... beziehen sich überwiegend auf Probleme, die der Verwaltung bekannt sind.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... repräsentieren zu stark die Interessen einiger Weniger.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... sind uninformiert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... zeigen der Verwaltung Handlungsbedarf auf.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... sind originell.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie viele Vorschläge rücken bislang nicht gesehene Probleme in den Blick?

0%
 10%
 20%
 30%
 40%
 50%
 60%
 70%
 80%
 90%
 100%

Können Sie ein Beispiel für einen Vorschlag geben, der zur Wahrnehmung von bislang nicht bekanntem Handlungsbedarf geführt hat?

(Bitte beschreiben Sie diesen Vorschlag kurz mit eigenen Worten)

Wie viele Vorschläge sind mit Blick auf die Umsetzung zu allgemein?

0%
 10%
 20%
 30%
 40%
 50%
 60%
 70%
 80%
 90%
 100%

Gibt es aus Sicht der Verwaltung bestimmte Anforderungen an das Vorschlagswesen, die bei zukünftigen Bürgerhaushalten berücksichtigt werden sollten?



3. Anbindung des Verfahrens an den Verwaltungsprozess

Mit den folgenden Fragen interessieren wir uns für Ihre Einschätzung, wie sich der Bürgerhaushalt in die bestehenden Arbeitsabläufe der beteiligten Fachämter eingefügt hat.

Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
Es hat einige Zeit gedauert, bis ich mich an den mit dem Bürgerhaushalt verbundenen Prozess der Auswertung von Vorschlägen gewöhnt hatte.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Es war schwierig, eine für die Stellungnahme zu einem Vorschlag zuständige Person zu finden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ich musste häufiger als sonst mit Kolleginnen und Kollegen Rücksprache halten, um die Vorschläge des Bürgerhaushalts auszuwerten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Bürgerhaushalt hat an den bestehenden Arbeitsabläufen nicht viel verändert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Vorgaben bei der Auswertung von Vorschlägen sind zu vage.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Vorgaben für die Formulierung von Stellungnahmen sind ausreichend.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Verwaltung ist für eine regelmäßige Durchführung des Bürgerhaushalts gut gerüstet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Traten bei der Auswertung von Vorschlägen und der Erarbeitung von Stellungnahmen wiederkehrende Probleme auf?
(Bitte beschreiben Sie diese knapp)

Weiter



4. Arbeitsbelastung durch den Bürgerhaushalt

Die Auswertung der Vorschläge ist eine Aufgabe, die neben dem normalen Arbeitsalltag erledigt werden muss. Auch hier interessiert uns, inwieweit Sie den folgenden Aussagen zustimmen.

Wegen der Erarbeitung von Stellungnahmen zu den Vorschlägen des Bürgerhaushalts ...

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
... blieben andere Aufgaben länger liegen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... musste ich Überstunden machen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... war der Arbeitsalltag stressiger als sonst.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bei der Vorbereitung des Bürgerhaushalts wurden Ausnahmeregelungen getroffen, um die Mehrbelastung zu kompensieren. Die Kompensation von Mehrbelastungen durch Ausnahmenregeln sind ...

- ... großzügig
- ... gut
- ... mittelmäßig
- ... verbesserungsbedürftig
- ... unzureichend

Für die Arbeitsorganisation bei der Auswertung von Vorschlägen und der Erarbeitung von Stellungnahmen habe ich folgenden Verbesserungsvorschlag:



5. Gesamtbeurteilung des Bürgerhaushalts Köln

Im Folgenden interessiert uns Ihre Meinung zum Verfahren des Bürgerhaushalts insgesamt.

Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

	trifft vollständig zu	trifft überwiegend zu	teils/teils	trifft überwiegend nicht zu	trifft gar nicht zu
Der Bürgerhaushalt fördert bei der Verwaltung das Verständnis für die Bedürfnisse der BürgerInnen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Es ist wünschenswert, dass die BürgerInnen durch den Bürgerhaushalt Einfluss auf Haushaltsentscheidungen nehmen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Bürgerhaushalt in der jetzigen Form überfordert die Verwaltung.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Bürgerhaushalt fördert bei den BürgerInnen das Verständnis für die Arbeit der Verwaltung.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Das Verfahren führt zu einer ungerechtfertigten Einflussnahme von wenigen BürgerInnen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Generell halte ich das Verfahren für sinnvoll.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Für die künftige Gestaltung des Bürgerhaushalts habe ich folgenden Vorschlag:

Weiter



Liebe Teilnehmerin, lieber Teilnehmer,

Wir danken Ihnen sehr herzlich, dass Sie an der Umfrage teilgenommen haben! Ihre Antworten helfen uns, Impulse zu geben, um das Verfahren zu verbessern.

Tobias Knobloch, Wolfgang Krohn, Niels Taubert
(Evaluationsteam, Institut für Wissenschafts- und Technikforschung, Universität Bielefeld)

Anhang D: Interviews mit Angestellten der Kölner Stadtverwaltung – Leitfaden

1. Rolle des Interviewten im BHH
 - 1.1 Beteiligung in der Vorbereitung der Online-Phase
 - 1.2 Beteiligung während der Online-Phase
 - 1.3 Art der Einbindung in den Workflow
2. Verlauf der Online-Phase
 - 2.1 Wie schätzen Sie den Umfang der Beteiligung am BHH in dieser Runde ein?
 - 2.2 Wie schätzen Sie die Teilnehmerschaft ein – welche Kreise beteiligen sich Ihrem Eindruck nach in erster Linie am BHH?
 - 2.3 Welche Mittel wurden zur Rekrutierung/Mobilisierung der Teilnehmerschaft eingesetzt?
 - a) Waren die Mittel aus Ihrer Sicht angemessen?
 - b) Welche Mittel haben sich bewährt, welche sind verzichtbar?
 - c) Wie könnten man noch andere Personengruppen erreichen, die vielleicht in besonderem Maße von den Themen des BHH betroffen sind, die sich bislang jedoch nur schwach beteiligt haben?
3. Vorschläge
 - 3.1 Sind Sie mit dem Umfang der Vorschläge, die im Rahmen des Haushalts eingebracht wurden, zufrieden? (Gesamtanzahl u. Spannweite im Einzelnen)
 - 3.2 Wie beurteilen Sie die Qualität der Vorschläge ganz allgemein?
 - 3.3 Handelt es sich zum Teil um innovative Vorschläge (im Sinne von Vorschlägen, die auf bisher nicht gesehenen Handlungsbedarf verweisen)?
 - 3.4 Wie beurteilen Sie Praktikabilität/Umsetzbarkeit der Vorschläge? Sind die Vorschläge im großen und ganzen realistisch?
 - 3.5 Passen die 100 Vorschläge, die Sie aus dem Verfahren auf den Tisch bekommen haben, Ihrer Meinung nach gut in den Bereich [Schule/Bildung] [Umwelt] hinein?
 - 3.6 Die Kategorie „Sonstiges“ ist ziemlich groß. Sehen Sie in Bezug auf die thematische Abgrenzung im Vorschlags- und redaktionellen Sortierverfahren ein Problem?
 - 3.7 Liegen – soweit Sie das mitbekommen haben und beurteilen können – insgesamt viele Vorschläge jenseits der thematischen Grenzen des Bürgerhaushalts? Wenn ja: Stellt das in Ihren Augen ein strukturelles Problem dar?
4. Kommentare (*unter dem Vorbehalt der Verfolgung des Verfahrens*)
 - 4.1 Wie schätzen Sie die Qualität der Kommentare insgesamt ein?
 - 4.2 Wie beurteilen sie die Diskussionen, die mittels der Kommentarfunktion über die Vorschläge geführt wurden?
 - 4.3 Wie schätzen Sie den Wert dieser Diskussionen mit Blick auf den politischen Meinungsbildungsprozess ein?

5. Abstimmung (*unter dem Vorbehalt der Kenntnis des Verfahrens*)
 - 5.1 Empfinden Sie die Regeln des Abstimmungsverfahrens als fair?
 - 5.2 Finden Sie es sinnvoll, dass jeder Teilnehmer über beliebig viele Vorschläge abstimmen darf?
 - 5.3 Wie schätzen Sie die Gefahr der Manipulation von Abstimmungen ein?
 - 5.4 Sollte Ihrer Ansicht nach die Einarbeitung der schriftlichen Voten verändert oder beibehalten werden?
 - 5.5 Ist es sinnvoll, dass die Abgabe und Bewertung von Vorschlägen zeitlich parallel stattfindet, oder führt das zu Problemen?
 - 5.6 Wo sehen Sie Vorteile einer zeitlichen Parallelschaltung der Abgabe und Bewertung von Vorschlägen?
6. Verhältnis zwischen den am Verfahren Beteiligten
 - 6.1 Haben Sie den Eindruck, dass das Verfahren auf Seiten aller Beteiligten (Politik, Verwaltung, Bürger, Interessengruppen) mehr von einem Miteinander oder einem Gegeneinander geprägt war?
 - 6.2 Häufige Kritik am vorangegangenen BHH bezieht sich auf die ausbleibende Umsetzung von Vorschlägen. Wie stehen Sie zu dieser Kritik?
7. Übernahme der Vorschläge in den Workflow
 - 7.1 Wie hat man sich diesen Prozess vorzustellen?
 - 7.2 Wer ist an diesem Prozess beteiligt?
 - 7.3 Wer entscheidet über die Zuständigkeit, d.h. darüber, wer jeweils die verwaltungsseitige Stellungnahme fasst?
 - 7.4 Wurden die Fachämter auf die neue Aufgabe der Stellungnahmen zu den Vorschlägen vorbereitet?
 - 7.5 Gibt es einheitliche Kriterien/Vorgaben für die Formulierung der Stellungnahmen zu den Vorschlägen seitens der Verwaltung?
8. Arbeitsbelastung
 - 8.1 Mit welchen besonderen Arbeitsbelastungen war die Online-Phase verbunden? (*unter dem Vorbehalt der Beteiligung in dieser Phase*)
 - 8.2 Mit welchen besonderen Arbeitsbelastungen ist die Workflow-Phase für Sie verbunden? Ist die Arbeit in der regulären Arbeitszeit zu bewältigen, oder kommt es hier zu Überstunden in einem erheblichen Umfang?
 - 8.3 Wie schätzen Sie die Arbeitbelastung, die durch die zu verfassenden Stellungnahmen in Ihrem Amt ein insgesamt ein? Gibt es Vorkehrungen, zusätzliche Arbeitsbelastungen abzufangen?
 - 8.4 Die Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt 2008/2009 befinden sich bereits im Prozess der Umsetzung. Bedeutet diese Umsetzung Ihrer Einschätzung nach eine Mehrbelastung für die Verwaltung?

9. Interesse der Politik
 - 9.1 Ist das Interesse der Politik insgesamt im Vergleich zum vorangegangenen Bürgerhaushalt gestiegen oder eher zurückgegangen?
 - 9.2 Wie positionieren sich die kommunalpolitisch aktiven Parteien zum Bürgerhaushalt? (Wer unterstützt mit welchen Gründen, wer ist Gegner mit welchen Gründen?)
 - 9.3 In welcher Form sollte Ihrer Meinung nach die Politik den BHH begleiten?
10. Medieninteresse
 - 10.1 Die Medienresonanz war in diesem Jahr schwächer als beim vorangegangenen Bürgerhaushalt. Worauf führen Sie dies zurück?
 - 10.2 Welche Rolle spielen ihrer Einschätzung nach die Medien für die Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger?
 - 10.3 Mit welchen Mitteln sollte man die begleitende Presseberichterstattung zu steuern/aufrecht zu erhalten versuchen?
11. Allgemeine, abschließende Fragen
 - 11.1 Der BHH forderte vor allem dazu auf, Sparvorschläge abzugeben. Hat sich das Instrument BHH ihrem ersten Eindruck nach hierfür bewährt?
 - 11.2 Welche Aspekte schätzen sie am BHH besonders, wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?
 - 11.3 Glauben Sie, dass der Kölner BHH ein zukunftsfähiges Modell politischer Beteiligung und Willensbildung ist?

Anhang E: Telefoninterviews mit den Mitgliedern des Finanzausschusses – Leitfaden

1. Wie waren sie persönlich beteiligt am Aufbau und an der Entwicklung des BHH?
 - 1.1 allgemein an der Einführung
 - 1.2 an der politischen Durchsetzung
 - 1.3 in der Öffentlichkeitsarbeit, z.B. bei Veranstaltungen
 - 1.4 bei der Themenfindung für 2010

Zum zurückliegenden Verfahren

2. Wie bewerten Sie die politische Resonanz auf den BHH in der ersten Runde?
 - 2.1 Ist die Vermittlung an die Bürger gelungen?
 - 2.2 Wie beurteilen Sie das Interesse der Medien?
 - 2.3 Wie beurteilen Sie die öffentliche Diskussion?
3. Wenn Sie auf die erste Runde des Verfahrens zurückblicken, welche Schulnote würden Sie insgesamt vergeben?
 - 3.1 Behandlung der Bestenliste im Finanzausschuss, Stadtrat, Bezirksausschüssen?
 - 3.2 War die Umsetzung in der Verwaltung engagiert genug?
 - 3.3 Ist der Informationsrücklauf über die Behandlung und Umsetzung der Vorschläge gut genug?
4. Wie bewerten Sie das Verhältnis zwischen dem Aufwand und Ertrag in der ersten Runde des Verfahrens ganz allgemein?

Zum laufenden Verfahren

5. Sind Sie insgesamt zufrieden mit dem Ablauf des laufenden Verfahrens?
 - 5.1 Anzahl von Beteiligten und Vorschlägen
 - 5.2 Qualität der Vorschläge
 - 5.3 Arbeitsablauf/Umsetzung in den Fachämtern

Zum Verfahren aus politischer Sicht allgemein

6. Sprechen aus Ihrer Sicht formale Bedenken gegen das Verfahren?
7. Wird der demokratisch legitimierten Politik durch den BHH Gestaltungsspielraum beschnitten (Stichworte: Selbstbindung der Politik, Durchwinken der Vorschläge)?
8. Sehen Sie im Kölner BHH eine sinnvolle Ergänzung der städtischen Finanzpolitik?
9. Sind Sie allgemein für mehr oder für weniger partizipative Verfahren in der Politik?
10. Wie viele Jahre des ‚Experimentierens‘ würden Sie veranschlagen?
11. Haben Sie konkrete Verbesserungsvorschläge?

Anhang F: E-Mail-Fragebogen zum Kölner Bürgerhaushalt an die Mitglieder des Beirats

1. Allgemeine, einleitende Fragen
 - 1.1 Halten Sie die Mittel der Mobilisierung zur Teilnahme am BHH seitens der Stadt Köln für ausreichend?
 - 1.2 Sind die von Ihnen vertretenen Interessen bei der Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens ausreichend berücksichtigt worden?
 - 1.3 Empfinden Sie die Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung im Rahmen des BHH als zufrieden stellend?
2. Zum Verlauf der Online-Phase
 - 2.1 Haben sich Personen, die sich für die von Ihnen vertretenen Interessen einsetzen, in ausreichendem Umfang am Verfahren beteiligt?
 - 2.2 Baut das Verfahren für die von Ihnen vertretene Gruppe(n) eher Hindernisse auf oder eignet es sich in besonderer Weise zur Vertretung von deren Interessen?
3. Zu den Vorschlägen
 - 3.1 Sind in den Top-100 Vorschlägen solche, die sich auf die von Ihnen vertretene Interessen beziehen, in ausreichendem Maße repräsentiert?
 - 3.2 Gibt es unter den Vorschlägen, die die von Ihnen vertretenen Interessen berühren, innovative Ideen, oder sind die angesprochenen Punkte der Stadt Köln bereits bekannt?
4. Zu den Kommentaren
 - 4.1 Wie schätzen Sie die Qualität der Kommentare insgesamt ein?
 - 4.2 Haben Sie den Eindruck, dass in den Kommentaren zu Vorschlägen, die für die von Ihnen vertretenen Interessengruppen wichtig sind, besondere Vorbehalte oder Vorurteile zum Ausdruck kommen?
5. Zur Abstimmung
 - 5.1 Haben Sie den Eindruck, dass das Abstimmungsverfahren Vorschläge, die mit den von Ihnen vertretenen Interessen in Zusammenhang stehen, benachteiligt?
6. Abschließende Frage
 - 6.1 Sehen Sie in dem Instrument des Bürgerhaushalts eher eine Stärkung oder eher eine Schwächung für die Durchsetzung der von Ihnen vertretenen Interessen?

ISBN 978-3-86219-074-4