

TECHNISCHE UNIVERSITÄT MÜNCHEN

Fakultät für Informatik
Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik (I 17)
Univ.-Prof. Dr. Helmut Krcmar

**Barrieren politischer Partizipation am
Bürgerhaushalt in Deutschland: Empirische
Erhebung und Maßnahmen zur Überwindung**

Robert Gerlit

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät für Informatik der Technischen Universität
München zur Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors der Naturwissenschaften (Dr. rer. nat.)

genehmigten Dissertation.

Vorsitzender:	Prof. Dr. Hans-Joachim Bungartz
Prüfer der Dissertation:	1. Prof. Dr. Helmut Krcmar
	2. Prof. Dr. Maria A. Wimmer

Die Dissertation wurde am 18.11.2020 bei der Technischen Universität München eingereicht
und durch die Fakultät für Informatik am 19.04.2021 angenommen.

Zusammenfassung

Mit dem Ziel, ihre Bürger stärker als bislang über die Aufstellung des kommunalen Haushaltes zu informieren und ihnen zugleich mehr Beteiligungsmöglichkeiten bei der Entscheidungsfindung zur Verwendung öffentlicher Mittel einzuräumen, haben bereits weit über einhundert deutsche Kommunen Bürgerhaushalte durchgeführt – darunter Großstädte wie Stuttgart, Hamburg und Frankfurt am Main, aber auch kleinere Kommunen wie Solingen oder Unterschleißheim. Der Bürgerhaushalt, so die Erwartung der Befürworter dieses Beteiligungsverfahrens, soll unter anderem der Akzeptanzsteigerung staatlicher Entscheidungen dienen, die Zufriedenheit mit der und das Vertrauen in die Arbeit von Politik und öffentlicher Verwaltung erhöhen und nicht zuletzt eine geeignete Antwort auf die zunehmenden Wünsche und Forderungen der Bürger nach mehr Transparenz und Beteiligungsrechten geben.

Die Mehrheit heutiger Bürgerhaushalte wird online abgewickelt. Dies verspricht eine höhere Attraktivität des Verfahrens, vor allem für jüngere Bürger, den Abbau zeitlicher und räumlicher Barrieren oder die Bereitstellung neuer Instrumente zur Einbeziehung der Bürger. Inzwischen gilt der Bürgerhaushalt nicht mehr nur als eines der innovativsten Verfahren der Bürgerbeteiligung, sondern auch als das verbreitetste Open Government Instrument in Deutschland überhaupt.

Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist jedoch fraglich, ob sich die optimistischen Erwartungen von Politik und Verwaltung bewahrheiten werden. Denn die Beteiligung der Bürger, die durch das Verfahren eigentlich gesteigert werden sollte, bleibt in der Wahrnehmung vieler Kommunen häufig aus. Das Experiment Bürgerhaushalt, so urteilen Kritiker, ist gescheitert. Die hohen finanziellen und organisatorischen Aufwände stünden in keinem Verhältnis zum vermeintlich geringen Nutzen. In jüngster Zeit beendeten immer mehr Städte ihr Engagement in Sachen Bürgerhaushalt und stellten ihre Verfahren ein.

Weitestgehend unklar ist bislang, worin der Widerspruch zwischen einer wachsenden Nachfrage der Bürger nach mehr Transparenz und Beteiligungsrechten und einer zugleich geringen und zuweilen abnehmenden Inanspruchnahme des Bürgerhaushaltes begründet liegt. Denn obwohl die geringen Beteiligungsquoten regelmäßig in Theorie und Praxis thematisiert werden, wird die Frage nach Barrieren, die Bürger von einer Beteiligung abhalten, nur selten gestellt und noch seltener beantwortet. Erfolgt eine solche Beantwortung in der Literatur, dann zumeist nur am Rande von Arbeiten mit einem thematisch anderen Fokus und oftmals lediglich in Form reiner Vermutungen. Gewissheit existiert nur selten.

Mit Hilfe einer systematischen Literaturrecherche in deutsch- und englischsprachigen Quellen, Experteninterviews mit Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, die für die Bürgerbeteiligung in ihren Kommunen zuständig sind, sowie Unternehmen, die entsprechende Produkte in Deutschland entwickeln und vertreiben, mit einer qualitativen Inhaltsanalyse von über 2.300 Artikeln der deutschsprachigen Presseberichterstattung zum Bürgerhaushalt und schließlich über 200 leitfadengestützten Interviews mit Bürgern in drei deutschen Städten, wurde der Frage nachgegangen, welche Barrieren Bürger von einer

Beteiligung am Bürgerhaushalt in Deutschland abhalten können und welche Maßnahmen geeignet scheinen, diese Barrieren zu überwinden.

In Summe konnten 36 Beteiligungsbarrieren identifiziert und fünf Kategorien zugeordnet werden: 1. Mangelndes Interesse der Bürger, sei es bspw. an politischer Beteiligung, an Politik generell, dem Bürgerhaushalt oder den im Beteiligungsverfahren diskutierten Themen. 2. Es existiert keine Beteiligungsoption, weil bspw. das unter dem Label Bürgerhaushalt angebotene Verfahren lediglich Informationen bereitstellt oder eine zu kurze Beteiligungsdauer vorsieht. 3. Das Beteiligungsverfahren oder spezifische Aspekte des Verfahrens sind der Zielgruppe unbekannt. 4. Die Bürger lehnen die Beteiligung am Bürgerhaushalt ab, bspw., weil das Verfahren keine anonyme Teilnahme zulässt, Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes existieren oder Bürger eine erforderliche Registrierung auf einem Beteiligungsportal ablehnen. 5. Voraussetzungen zur Teilnahme am Bürgerhaushalt sind nicht in ausreichendem Umfang erfüllt. Dies können fehlende IT-Kompetenzen sein oder ein fehlender Internetzugang zur Teilnahme am elektronischen Partizipationsverfahren.

Neben der Erhebung und Darstellung von Barrieren wurden erste Handlungsempfehlungen diskutiert, die geeignet scheinen, die genannten Barrieren zu überwinden. Diese wurden sieben Kategorien zugeordnet: Die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen, eine bessere Vorbereitung des Verfahrens, dessen Bewerbung, die Eröffnung vielfältiger Zugangskanäle, Aspekte zur Durchführung des Verfahrens, Hilfestellungen zur Nutzung sowie Empfehlungen, die die Nachbereitung des Verfahrens und den Umgang mit den Ergebnissen betreffen.

Abstract

With the objective of providing their citizens with more information about the preparation of the municipal budget and giving them more opportunities to participate in decision-making on the use of public funds, more than one hundred German municipalities have already implemented participatory budgeting - including large cities such as Stuttgart, Hamburg and Frankfurt am Main, but also many smaller municipalities such as Solingen or Unterschleissheim. According to the expectations of the supporters of this participation procedure, participatory budgeting aims, among other things, to increase the acceptance of state decisions, increase satisfaction with and trust in the work of politicians and public administrators, and, last but not least, to provide a suitable response to the citizens' increasing wishes and demands for more transparency and participation rights.

The majority of today's participatory budgets are processed online. This promises greater attractiveness of the procedure, especially for younger citizens, the reduction of temporal and spatial barriers as well as the provision of new instruments to involve citizens. In the meantime, participatory budgeting is no longer regarded as just one of the most innovative methods of citizen participation, but also as the most widespread open government instrument in Germany.

In view of past experience, however, it is questionable whether the optimistic expectations of politicians and the public administration will become reality. For the participation of citizens, which should actually be increased by the procedure, remains below expectations. This is why critics judge the experiment of participatory budgeting to have failed. The high financial and organizational expenditures would be in no relation to the presumed small benefit. In recent times, more and more cities have ended their commitment to participatory budgeting and discontinued their procedures.

Until now, the reasons for the contradiction between the growing demand of citizens for more transparency and participation rights and a simultaneously low and sometimes decreasing use of participatory budgeting have been largely unclear. Although the low participation rates are regularly discussed in theory and practice, the question of barriers that prevent citizens from participating is rarely asked and answered even less frequently. If such an answer is given in the literature, then in most cases only on the margins of works with a thematically different focus and often only in the form of pure assumptions. Certainty rarely exists.

With the help of a systematic literature review in German and English language sources, expert interviews with employees of the public administration, who are responsible for the citizen participation in their municipalities, as well as enterprises, which develop and sell appropriate products in Germany, with a qualitative contents analysis of over 2.300 articles of the German-language press coverage on participatory budgeting and finally more than 200 guided interviews with citizens in three German cities, the question was investigated which barriers prevent citizens from participating in participatory budgeting in Germany and which measures seem suitable to overcome these barriers.

In total, 36 participation barriers, each with different characteristics, could be identified and assigned to five categories: 1) Lack of interest on the part of citizens, be it in political participation, in politics in general, in participatory budgeting or in the topics discussed in the participation procedure. 2) There is no participation option because, for example, the procedure offered under the participatory budget label merely provides information. Or there is too little time for participation. 3) The participation procedure or specific aspects of the procedure are unknown to the target group. 4) Citizens refuse to participate in participatory budgeting, for example, because the procedure does not allow anonymous participation, there are concerns about data protection or citizens refuse to register as required on a participation portal. 5) the prerequisites for participation in participatory budgeting are not sufficiently fulfilled. These can be a lack of IT skills or a lack of Internet access for participation in the electronic participation procedure.

In addition to the identification and presentation of barriers, initial recommendations for action were discussed which appear to be suitable for overcoming the barriers mentioned. These were assigned to seven categories: The creation of suitable framework conditions, a better preparation of the procedure, its application, the opening of various access channels, aspects for the implementation of the procedure, assistance with its use as well as recommendations concerning the follow-up of the procedure and the handling of the results.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Abstract	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis	XIII
Tabellenverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
1 Einführung: Der Bürgerhaushalt	1
2 Politische (E-)Partizipation: Definitionen und Erwartungen	4
2.1 Zur Krise der Demokratie und der Forderung nach mehr Partizipation.....	5
2.2 Elektronische Partizipation	6
2.3 Mehr Partizipation durch das Internet?	9
3 Der Bürgerhaushalt.....	12
3.1 Hintergrund, Begriff und Verfahrensgestaltung	15
3.2 Geringe Beteiligungsquoten.....	21
4 Voraussetzungen politischer (E-)Partizipation.....	26
4.1 Sozialstrukturelle Ansätze	26
4.2 Sozialpsychologische Ansätze	28
4.3 Sozioökonomische Ansätze	29
4.4 Schritte zur Nicht-Partizipation.....	30
5 Methodische Vorgehensweise	34
5.1 Literatur Review.....	35
5.2 Experteninterviews.....	37
5.2.1 Vertreter deutscher Kommunen	37
5.2.2 Vertreter von Unternehmen	39
5.3 Analyse der Presseberichterstattung.....	40
5.4 Interviews mit Bürgern.....	41
6 Beteiligungsbarrieren am BHH aus Sicht von Literatur und Experten	44
6.1 Bürger haben kein Interesse.....	44
6.1.1 Kein Interesse an Politik oder politischer Beteiligung.....	45
6.1.2 Keine Betroffenheit. Individuelle Bedürfnisse erfüllt.....	46
6.1.3 Kein Interesse am Bürgerhaushalt	48
6.1.4 Zufriedenheit.....	49

6.1.5	Politische Beteiligung erfolgt bereits andernorts	50
6.1.6	Neuigkeitswert nimmt ab.....	50
6.1.7	Lokale Veranstaltungen ohne Mehrwert	51
6.1.8	Eigene Beteiligung nicht mehr notwendig	51
6.1.9	Budget zu gering	51
6.1.10	Nicht gewohnt, dass Meinung gefragt wird.....	52
6.2	Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden	52
6.2.1	Kein Angebot	52
6.2.2	Angebot ohne Beteiligungsmöglichkeit	53
6.3	Verfahren ist unbekannt.....	53
6.3.1	Angebot insgesamt unbekannt	53
6.3.2	Teile des Angebots unbekannt	55
6.4	Bürger lehnen die Beteiligung ab.....	55
6.4.1	Keine Anonymität	56
6.4.2	Verdacht einer Alibi-Beteiligung	56
6.4.3	Eigene Beteiligung nicht relevant	57
6.4.4	Geringes Vertrauen in Staat.....	58
6.4.5	Ergebnisumsetzung nicht erwartet	58
6.4.6	Staat hält Verfahrensregeln nicht ein	61
6.4.7	Schreibhemmungen	61
6.4.8	Datenschutzbedenken	61
6.4.9	Erforderliche Registrierung	62
6.4.10	Keine Registrierungsoption	63
6.4.11	Negative Diskussionskultur	63
6.4.12	Skepsis gegenüber E-Government und E-Partizipation	63
6.4.13	Kein oder zu spätes Feedback.....	63
6.5	Bürger können nicht partizipieren.....	64
6.5.1	Hoher (Zeit-)Aufwand.....	65
6.5.2	Hohe Transportkosten	66
6.5.3	Fehlender Internetzugang	67
6.5.4	Fehlende IT-Kompetenzen	67
6.5.5	Sprachbarrieren	68
6.5.6	Verfahren und Verfahrensregeln unklar oder Verfahren zu kompliziert	68
6.5.7	Keine Ideen	70

6.5.8	Ausschluss von Teilnahme	70
7	Weitere Herausforderungen der Beteiligung.....	71
7.1	Bürger haben kein Interesse.....	71
7.1.1	Begriff „Bürgerhaushalt“ irreführend	71
7.1.2	Sparmaßnahmen.....	73
7.1.3	Andere Beteiligungsmöglichkeiten	74
7.1.4	Negative Berichterstattung	75
7.1.5	Engagement von Politik und Verwaltung.....	75
7.2	Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden	75
7.2.1	Zu lange oder kurze Planungsphase	75
7.2.2	Unklare Beteiligungsmöglichkeit.....	76
7.2.3	Zu kurze Beteiligungsdauer	77
7.3	Bürger lehnen die Beteiligung ab.....	77
7.3.1	Verspätete Beteiligung	77
7.3.2	Verändertes Regelwerk	78
7.3.3	Abschreckende Vorschläge.....	78
7.3.4	Ergebnisumsetzung	79
7.3.5	Regelwerk und Erwartungshaltung	80
7.3.6	Negativabstimmungen	82
7.3.7	Anonymität	82
7.4	Bürger können nicht partizipieren.....	83
7.4.1	Komplizierte Abstimmung	83
7.4.2	Anforderungen an Vorschläge	84
7.4.3	Haushaltsthematik zu kompliziert.....	85
7.4.4	Zu viele Beiträge	86
8	Zwischenfazit	87
9	Beteiligungsbarrieren aus Bürgersicht.....	88
9.1	Bürger haben kein Interesse.....	88
9.2	Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden	90
9.3	Verfahren ist unbekannt.....	90
9.4	Bürger lehnen die Beteiligung ab.....	91
9.5	Bürger können nicht partizipieren.....	93
10	Zwischenfazit	95

11	Maßnahmen zur Überwindung von Beteiligungsbarrieren am BHH	97
11.1	Gestaltung von Rahmenbedingungen	98
11.1.1	Geeignetes Beteiligungsverfahren finden.....	99
11.1.2	Verfahren umgestalten.....	100
11.1.3	Beteiligungskultur entwickeln	101
11.1.4	Ausrichtung an Stadtteile.....	102
11.1.5	Laufende Begleitung des Verfahrens	102
11.1.6	Budget.....	103
11.1.7	Stärkere Institutionalisierung	104
11.1.8	Unterstützung einholen.....	104
11.1.9	Adäquates Informationsangebot	105
11.1.10	Auf Dauer ausgelegte Verfahren.....	105
11.1.11	Beteiligung ermöglichen.....	106
11.1.12	Personalressourcen bereithalten	106
11.2	Vorbereitung.....	107
11.2.1	Themenoffenheit versus Themenfokussierung	107
11.2.2	Zielgruppengerechte Angebotsgestaltung	108
11.3	Bewerbung.....	109
11.3.1	Klassische Werbung	111
11.3.2	Vor-Ort-Dialog.....	112
11.3.3	Elektronische Werbemaßnahmen.....	113
11.3.4	Telefonschleife.....	115
11.3.5	Externe Multiplikatoren.....	115
11.3.6	Beteiligungsphasen bewerben.....	118
11.3.7	Intensivierung der Werbung	119
11.3.8	Direkte Ansprache.....	119
11.3.9	Stärkere Unterstützung durch Politik und Verwaltung	120
11.3.10	Formulierung der Ansprache	122
11.3.11	Verknüpfung mit anderen Aktivitäten.....	122
11.3.12	Wettbewerbe und Preise	123
11.3.13	Stärkere Einbeziehung der Presse	123
11.3.14	Zielgruppenspezifische Veranstaltungen.....	124
11.3.15	Umgesetzte Vorschläge als Werbeträger nutzen	124
11.4	Zugang	125

11.4.1	Online-Verfahren	126
11.4.2	Vor-Ort-Veranstaltungen	127
11.4.3	Anonymität	129
11.4.4	Registrierungsverfahren.....	129
11.4.5	Unterschriftenlisten	130
11.4.6	Vielfältige Beteiligungskanäle.....	130
11.4.7	Zugangsvoraussetzungen	132
11.5	Durchführung	133
11.5.1	Unterschiedliche Beteiligungsintensitäten.....	134
11.5.2	Offene versus geschlossene Fragen.....	135
11.5.3	Informationsaufbereitung und -bereitstellung	135
11.5.4	Abstimmungsphase und -prozess anpassen	137
11.5.5	Vorschläge bündeln.....	138
11.5.6	Moderation.....	139
11.5.7	Mehr Zeit	139
11.5.8	Spielerische Elemente	140
11.6	Hilfestellungen.....	140
11.6.1	Usability.....	141
11.6.2	Mehrsprachigkeit.....	142
11.6.3	Interne Multiplikatoren.....	142
11.6.4	Verfahrensregeln.....	143
11.7	Nachbereitung.....	144
11.7.1	Werbemaßnahmen evaluieren.....	145
11.7.2	Verfahren evaluieren	145
11.7.3	Umsetzung von Vorschlägen	146
11.7.4	Vorschlagsauswahl anpassen	147
11.7.5	Feedback annehmen	148
11.7.6	Feedback geben.....	149
12	Zusammenfassung und Diskussion.....	152
12.1	Beteiligungsbarrieren aus Sicht der Literatur und Experten	153
12.2	Beteiligungsbarrieren aus Sicht der Bürger	160
12.3	Maßnahmen zur Überwindung der Barrieren.....	165
13	Fazit	167

14	Literaturverzeichnis	169
15	Anhang	185
15.1	Beispielhafte Online-Bürgerhaushalte in Deutschland	185
15.2	In der Presseanalyse enthaltene Zeitungen und Zeitschriften	187

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Idealtypischer Verfahrensablauf des Bürgerhaushalts in Deutschland	21
Abbildung 2: Schritte zur (Nicht-)Beteiligung	31
Abbildung 3: Schritte zur und Kategorien der Nicht-Partizipation.....	32
Abbildung 4: Bekanntheit und Nutzung des Bürgerhaushaltes	88
Abbildung 5: Beteiligungsbarrieren	96
Abbildung 6: Bürgerhaushalt der Stadt Stuttgart (2017).....	185
Abbildung 7: Bürgerhaushalt der Stadt Köln (2017)	186

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gliederung der Arbeit nach Forschungsfragen.....	3
Tabelle 2: Suchbegriffe des Literatur Reviews.....	36
Tabelle 3: Fallbeispiele von Bürgerhaushalten deutscher Kommunen	38
Tabelle 4: Oberkategorie „Bürger haben kein Interesse“	44
Tabelle 5: Oberkategorie „Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden“	52
Tabelle 6: Oberkategorie „Verfahren ist unbekannt“	53
Tabelle 7: Oberkategorie „Bürger lehnen die Beteiligung ab“	55
Tabelle 8: Oberkategorie „Bürger können nicht partizipieren.....	64
Tabelle 9: Herausforderung „Bürger haben kein Interesse“	71
Tabelle 10: Herausforderung „Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden“	75
Tabelle 11: Herausforderung „Bürger lehnen die Beteiligung ab“	77
Tabelle 12: Herausforderung „Bürger können nicht partizipieren.....	83
Tabelle 13: Gründe der Nicht-Beteiligung aus Bürgersicht: Interesse.....	89
Tabelle 14: Gründe der Nicht-Beteiligung aus Bürgersicht: Existenz	90
Tabelle 15: Gründe der Nicht-Beteiligung aus Bürgersicht: Bekanntheit.....	90
Tabelle 16: Gründe der Nicht-Beteiligung aus Bürgersicht: Ablehnung	91
Tabelle 17: Gründe der Nicht-Beteiligung aus Bürgersicht: Voraussetzungen.....	93
Tabelle 18: Maßnahmen bzgl. der Rahmenbedingungen	98
Tabelle 19: Vorbereitende Maßnahmen	107
Tabelle 20: Werbemaßnahmen	109
Tabelle 21: Zugangskanäle	125
Tabelle 22: Maßnahmen betreffend der Verfahrensdurchführung.....	133
Tabelle 23: Maßnahmen zur Unterstützung der Bürger	140
Tabelle 24: Maßnahmen infolge des Beteiligungsprozesses	144
Tabelle 25: Beteiligungsbarrieren aus Sicht der Literatur und Experten (Gesamtansicht)	154
Tabelle 26: Beteiligungsbarrieren im Ländervergleich	158
Tabelle 27: Beteiligungsbarrieren aus Sicht der Bürger, Literatur, Experten und Presseberichterstattung (Gesamtansicht)	162

Abkürzungsverzeichnis

AR	Argentinien
BE	Belgien
BHH	Bürgerhaushalt(e)
BR	Brasilien
DE	Deutschland
E-Government	Electronic Government
ES	Spanien
EU	Europäische Union
FF	Forschungsfrage(n)
FR	Frankreich
e-PB	electronic Participatory Budgeting
E-Partizipation	Elektronische Partizipation
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IT	Informationstechnologie(n)
ITa	Italien
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KR	Südkorea
NGO(s)	Nichtregierungsorganisation(en)
NIMBY-Effekt	Not In My Backyard - Effekt
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OG	Open Government
Online-BHH	Online-Bürgerhaushalt
PB	Participatory Budgeting
PE	Peru

SMS	Short Message Service
US	Vereinigte Staaten von Amerika
WWW	World Wide Web

1 Einführung: Der Bürgerhaushalt in Deutschland

Die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestags (2013, S. 117) empfahl 2013, „regionale und kommunale Vorhaben zur Mitbestimmung (...) zu unterstützen und zu fördern.“ Zu diesen Vorhaben zählte die Enquete-Kommission insb. Bürgerhaushalte (BHH), die mehr Transparenz staatlichen Handelns und mehr Beteiligung an der Entscheidungsfindung zur Verwendung öffentlicher Mittel versprechen. Sintomer/Herzberg/Röcke (2008, S. 164) schreiben, dass BHH eines der erfolgreichsten Beteiligungsinstrumente der vergangenen 15 Jahre darstellen. Im BHH, so die Literatur weiter, könne man nicht nur ein „auffälliges, vielleicht sogar das gegenwärtig bedeutsamste Experimentierfeld staatlich organisierter Bürgerbeteiligung im Internet“ (Märker/Wehner 2013, S. 277) finden, sondern darüber hinaus eines der erfolgsreichen Experimente für Deliberation überhaupt (Cardoso Sampaio/Peixoto 2014, S. 418). Zwischenzeitlich galt der BHH als das am häufigsten eingesetzte Open Government (OG) Instrument in Deutschland (Hilgers 2012, S. 647).

Zugleich finden sich Stimmen, die den BHH in Deutschland als weitläufig gescheitert betrachten (SPD Gelsenkirchen 2017; Rösmann 2015; Eisel 2015). Die oftmals hohen organisatorischen und finanziellen Aufwände, die mit der Einführung und Durchführung auf Seiten der Kommunen einhergehen, so die Kritik, stünden selten im Verhältnis zum Nutzen des Verfahrens. Vor allem die Beteiligungsquoten, die regelmäßig als zentraler Erfolgsfaktor des BHH bewertet werden, seien deutlich zu niedrig und werden als Beleg des Scheiterns angeführt (Eisel 2016; Rösmann 2015). Ohne die Nachfrage der Bürger könnten die erwarteten Vorteile des Verfahrens nicht erreicht werden (Zobel/Weiß 2018, S. 213). Politik und öffentliche Verwaltung erführen nicht, inwieweit ihre Vorhaben im Sinne der Bürger seien, noch sei analog zum Open Innovation Ansatz davon auszugehen, dass neue Anregungen und Ideen für Einsparungen oder Investitionen eingingen – um an dieser Stelle nur einige ausgewählte Kritikpunkte aufzugreifen, die mit geringen Beteiligungsquoten verbunden werden. Infolge des offenbar weitläufig vermuteten Desinteresses der Bürger haben zahlreiche Kommunen ihr Engagement nach ein- oder zum Teil mehrmaliger Durchführung des Verfahrens beendet (Kirchne 2017, S. o.S.). Inzwischen werden geringe Beteiligungsquoten von BHH zunehmend in der Literatur problematisiert – mit Bezug auf Deutschland (Zobel/Weiß 2018, S. 213; Schneider 2018, S. 4), aber auch anderen Ländern (Pozzebon/Cunha/Coelho 2016; Matsubara 2013; Talpin 2011; He 2011; Alfaro/Gómez/Ríos 2010; Peixoto 2008).

Die Frage, welche Barrieren einer Beteiligung der Bürger am BHH entgegenstehen, findet sich in der Literatur allerdings selten. Noch seltener erfolgt ihre Beantwortung. Findet eine solche statt, dann zumeist in Form von Vermutungen und oftmals am Rande von Artikeln, die sich im Schwerpunkt anderen Aspekten von BHH widmen (Zepic/Dapp/Krcmar 2017b; Zepic/Dapp/Krcmar 2017a). Eine ähnliche Unkenntnis zeigt sich in zahlreichen Kommunen, spricht man Mitarbeiter der Verwaltung auf die Gründe der als zu gering wahrgenommenen Beteiligungsquoten ihrer BHH an (Zepic/Dapp/Krcmar 2017a; Zepic/Dapp/Krcmar 2017c).

Evaluationen von abgeschlossenen BHH in Deutschland lassen ebenfalls Antworten auf die Frage nach Beteiligungsbarrieren vermuten. Doch der Schwerpunkt der Betrachtung liegt in aller Regel auf den Beteiligten des Verfahrens. Die Perspektive der Nicht-Beteiligten, also derjenigen Bürger, die bei BHH außen vor bleiben, verbleibt meist im toten Winkel der Auseinandersetzung (Schneider 2018, S. 99, 111; Cardoso Sampaio/Peixoto 2014, S. 415). „Interessanterweise werden die Bürgerinnen und Bürger selbst nur sehr selten gefragt, warum sie sich nicht beteiligt haben“, schreiben etwa Schröter/Ruesch (2013, S. o.S.). Auch Schmidt (2015, S. 34) stellt fest, dass in der Partizipationsforschung eine Tendenz existiert, „auf positive Wirkungen oder Erfolge zu fokussieren.“ Eine Tendenz, die sich indes auch bei der Forschung zur Nutzung und Akzeptanz von digitalen Verwaltungsangeboten im Allgemeinen zeigt, deren Nutzerquoten in Deutschland ebenfalls regelmäßig als gering bewertet werden (Akkaya/Zepic/Krcmar 2018, S. 4; Zepic/Dapp/Krcmar 2017d, S. 10; Müller/Krcmar/Zepic 2015, S. 28). Auch hier wird die fehlende Erklärung der Nicht-Nutzung angemerkt (Distel/Ogonek 2016b, S. 4). Escher (2013, S. 462) erachtet es daher als eine Hauptaufgabe der Forschung zur Online-Partizipation, zu erklären, warum sich Bürger nicht über das Internet politisch beteiligen.

Der zukünftige Erfolg von E-Partizipations- und E-Government-Angeboten und damit auch von BHH hängt somit vom besseren Verständnis der Nutzerbedürfnisse ab (Alarabiat/Soares/Estevez 2016, S. 46; van Deursen/van Dijk/Ebbers 2006, S. 270-276) und damit der Schaffung von Grundlage, um geeignete Maßnahmen zum Abbau von Beteiligungsbarrieren zu entwickeln. Hierbei geht es jedoch nicht lediglich um Aspekte der Barrierefreiheit (Maier/Reimer 2010, S. 47), sondern die Gestaltung von partizipationsfördernden Rahmenbedingungen, Beteiligungsverfahren und entsprechender -plattformen insgesamt. Denn der Einsatz moderner Technologien allein führt zu keiner Demokratisierung der Demokratie (Barber 1998, S. 575).

Das Aufzeigen und Überwinden von Beteiligungsbarrieren am BHH in Deutschland ist Ziel dieser Arbeit. Dieser Zielstellung liegen die folgenden Forschungsfragen (FF) zugrunde:

- FF1: Welche Beteiligungsbarrieren von BHH lassen sich der Literatur und durch Expertenaussagen ermitteln?
- FF2: Welche der in FF1 ermittelten Barrieren können, bezogen auf BHH in Deutschland, empirisch bestätigt werden und welche weiteren sind in Betracht zu ziehen?
- FF3: Welche Maßnahmen erscheinen, angesichts der Ergebnisse aus FF1 und FF2, geeignet, Beteiligungsbarrieren an BHH in Deutschland zu überwinden?

Zur Beantwortung der genannten FF wird ein multimethodischer, qualitativer Ansatz gewählt. Dieser sieht a) ein systematisches Literatur Review, b) Experteninterviews mit Mitarbeitern ausgewählter deutscher Kommunen, die BHH selbst durchführen oder durchgeführt haben, c) Experteninterviews mit Vertretern ausgewählter Unternehmen, die BHH für deutsche Kommunen entwickeln und vertreiben, d) eine qualitative Inhaltsanalyse der deutschsprachigen Presseberichterstattung zum BHH in Deutschland sowie e) eine Auswertung von Interviewergebnissen mit Bürgern in deutschen Kommunen vor, die den BHH betreiben.

Bevor die Ergebnisse der Untersuchungen im Hauptteil der Arbeit ausgeführt werden, erfolgt einleitend eine Auseinandersetzung mit den zentralen Begriffen, zunächst der politischen und der elektronischen Partizipation (E-Partizipation) in Kapitel 2. Hier soll es über die Begriffsdefinitionen hinaus darum gehen, einerseits die Erwartungen darzustellen, die an die beiden Konzepte von Seiten der Literatur herangetragen werden und andererseits eine Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands vorzunehmen. Im darauffolgenden Kapitel 3 wird das Konzept des BHH erläutert. Ein besonderes Augenmerk gilt der Darstellung des Prozessablaufs und der besonderen Charakteristika des Verfahrens in Deutschland. Nicht unberücksichtigt bleiben thematisch relevante Vorarbeiten, insb. der Partizipationsforschung, die in Kapitel 4 behandelt werden. Sie sind Ausgangspunkt für eine spätere Einordnung der identifizierten Beteiligungsbarrieren in Kategorien. Kapitel 5 beinhaltet eine vertiefte Darstellung und Begründung der Methodik. Auf Kapitel 6 bis 9 und der Darstellung identifizierter Beteiligungsbarrieren und Herausforderungen zur Beteiligung folgt in Kapitel 11 eine Auseinandersetzung mit etwaigen Maßnahmen zum Abbau dieser Barrieren. Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung und Diskussion in Kapitel 12 sowie einem Fazit, Limitationen und Empfehlungen zur weiteren Forschung in Kapitel 13. Eine Zuordnung der einzelnen Kapitel zu den FF ist Tabelle 1 zu entnehmen.

Tabelle 1: Gliederung der Arbeit nach Forschungsfragen

Forschungsfragen	Kapitel
FF1: Welche Beteiligungsbarrieren von BHH lassen sich der Literatur und durch Expertenaussagen ermitteln?	<ul style="list-style-type: none"> • Kapitel 6
FF2: Welche der in FF1 ermittelten Barrieren können, bezogen auf BHH in Deutschland, empirisch bestätigt werden und welche weiteren sind in Betracht zu ziehen?	<ul style="list-style-type: none"> • Kapitel 6 und 9
FF3: Welche Maßnahmen erscheinen, angesichts der Ergebnisse aus FF1 und FF2, geeignet, Beteiligungsbarrieren an BHH in Deutschland zu überwinden?	<ul style="list-style-type: none"> • Kapitel 11

Quelle: Eigene Darstellung.

2 Politische (E-)Partizipation: Definitionen und Erwartungen

Bereits vor über 40 Jahren kritisierte von Alemann (1978, S. 16) die Inflation des Begriffes „Partizipation“. Mal werde er „substitutiv, mal subordinativ, mal kontradiktorisch“ verwendet und in der Literatur herangezogen, um gleichermaßen Teilhabe, Beteiligung, Demokratisierung, Mitwirkung, Selbstbestimmung und dergleichen mehr zu beschreiben. Tatsächlich könne „[a]ngesichts der engen Verflochtenheit gesellschaftlicher und politischer Erscheinungen in modernen Gesellschaften (...) fast jedes Handeln, auch innerhalb eines explizit nicht politisch-abgegrenzten Umfeldes, politische Dimensionen im Sinne von politischer Bedeutsamkeit annehmen“, schreibt Kaase (1997, S. 160) fast 20 Jahre später. Wie Kaase (1997, S. 160) weiter schreibt, „benötigt es eine begriffliche Präzision der politischen Beteiligung, solle sie nicht alles und jedes soziale Handeln von individuellen und kollektiven Akteuren bezeichnen.“ Er definiert politische Partizipation bzw. Beteiligung daher als „diejenigen Handlungen, die Bürger freiwillig mit dem Ziel vornehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“ (Kaase 1997, S. 160).

Diese heute noch weitläufig verwendete Definition politischer Partizipation¹ besitzt drei Einschränkungen, die für diese Arbeit insofern von Bedeutung sind, als dass sie dem Untersuchungsgegenstand der Beteiligungsbarrieren einen Rahmen geben: Erstens beschränkt sich die politische Partizipation ausschließlich auf Bürger. Zweitens erfolgt politische Partizipation freiwillig. Aus der Literatur sind BHH bekannt, an denen sich Schulklassen im Rahmen von Schulprojekten beteiligten (Zafeiropoulou et al. 2015, 113). Dies mag durchaus als innovative oder angewandte Form der politischen Bildung von Jugendlichen gedeutet werden. Um politische Partizipation nach Kaase handelt es sich gleichwohl nicht. Denn jeder Bürger der Bundesrepublik hat das Recht darauf, nicht politisch zu partizipieren (van Deth 2016, S. 170). Drittens zielt politische Partizipation auf eine Entscheidungsbeeinflussung auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems ab. Eine Registrierung auf der Webseite eines BHH, nur um bspw. die Anmeldemodalitäten der Plattform auszuprobieren, fällt aus der Definition heraus. Gleiches gilt für das Lesen von Informationsmaterialien, Statistiken oder Diskussionsbeiträgen anderer Teilnehmer, wenn keine aktive Beteiligung folgt, die über derartige Tätigkeiten hinausgeht.

Der genannte Ausschluss ist nicht ganz unproblematisch, wie Thimm (2017, S. 202) darlegt. Denn immer mehr Plattformen im Netz machen beispielsweise die am meist diskutiertesten oder betrachteten Beiträge öffentlich, was einen nicht unwesentlichen Beitrag zur weiteren Nutzung der Plattforminhalte leistet. Weitestgehend unbestritten dürfte sein, dass die Befähigung zur Informationsbeschaffung- und -verarbeitung im Internet eine zentrale Eigenschaft eines digital mündigen Bürgers darstellt (Beck u. a. 2018, S. 22).² Wenn es in der Literatur aber heißt, dass bspw. vor der Konsultation oder dem Involvieren der Bürger, das Informieren steht (International Association for Public Participation 2014, S. 1), dann ist dies

¹ Exemplarisch sei van Deth (2016, S. 170) genannt.

² Zum Konzept der digitalen Mündigkeit siehe Beck u. a. (2018).

zwar eine Voraussetzung der politischen Partizipation, nicht aber die politische Partizipation nach Kaase selbst.³

2.1 Zur Krise der Demokratie und der Forderung nach mehr Partizipation

In den letzten Jahren hat das Interesse der Bürger an etablierten Möglichkeiten zur politischen Partizipation, etwa an Wahlen oder Mitgliedschaften in politischen Parteien, kontinuierlich abgenommen (Tambouris u. a. 2013, S. 343). „Die zumeist temporäre, kontextabhängige und auf punktuellen Anlässen beruhende Herangehensweise jüngerer Generationen an Politik ist mit 'Vereinsmeierei' und Gremiensitzungen nach festgefühten Normen und Ritualen kaum vereinbar“, stellt Jun (2010, S. 32) mit Blick auf Parteimitgliedschaften fest. Diese Beobachtung, verbunden mit einem nachlassenden Vertrauen der Bürger in nationale Institutionen, einer sinkenden Zufriedenheit mit dem politischen System und einer Zunahme politischen Protests, wird in der Literatur auch als Krise repräsentativer politischer Systeme diskutiert (Schneider 2018, S. 97; Kersting 2016a, S. 253; Kohn 2015, S. 398; Kubicek 2014, S. 286; Escher 2013, S. 452). Denn für demokratische politische Systeme sind Ausmaß und Umfang der politischen Partizipation entscheidende „Kriterien zur Beurteilung der Qualität einer Demokratie“ (van Deth 2016, S. 170).

Angesichts dessen wächst die Forderung nach umfassenderen Beteiligungsrechten (van Deth 2016, S. 171; Weber u. a. 2015, S. 34; Hoffmann/Lutz/Poëll 2015, S. 17f.; Hielscher/Kling/Haß 2014, S. 8; Walk 2008, S. 79). Vor allem die partizipative Demokratietheorie drängt mit Schmidt (2014, S. 253) darauf, „die Beteiligung der Stimmbürgerschaft an der Aussprache, der Willensbildung und der Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten zu vertiefen und zu intensivieren.“ Als ihr prominentester Befürworter wird Benjamin Barber erachtet (Schmidt 2014, S. 254; Weber 2012, S. 223). Ohne die repräsentative Demokratie grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, die er als notwendig zur Regierung großer Nationalstaaten erachtet, bedürfe es angesichts der zunehmenden Entfremdung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten dringend neuer Wege zur Einbindung der Bürger in den politischen Meinungsfindungs- und Entscheidungsprozess (Barber 1994, S. 13f., 103). Es reiche längst nicht mehr aus, so Barber (1994, S. 160f., 180f., 196) an zahlreichen Stellen in seinem Plädoyer, dass Bürger lediglich ihre Meinung, Interessen und Wünsche äußern könnten. Es bedürfe den Diskurs mit anderen, um Interessen zu reflektieren und Erörterungen gemeinschaftlich vorzunehmen. Themen müssten auf die politische Agenda gesetzt und Alternativen zu politischen Entscheidungen offen debattiert werden können.

³ Im Detail kann politische Partizipation höchst unterschiedliche Aktivitätsformen annehmen, die weit über Wahlen hinausgehen. Anstatt vieler Beispiele sei exemplarisch auf die Auflistung im Handbuch Bürgerbeteiligung von Nanz/Fritsche (2012, S. 36ff.) verwiesen. Wenn im Folgenden von Beteiligung oder Teilnahme am BHH die Rede ist, so ist dies synonym zur politischen Partizipation im erläuterten Verständnis zu verstehen.

Die Forderung nach mehr Partizipationsmöglichkeiten wird unterdessen nicht mehr nur in der Demokratietheorie diskutiert, sondern geht verstärkt von den Bürgern selbst aus (Bertelsmann Stiftung 2011, S. o.S.) und auch Politik und öffentliche Verwaltung zeigen sich zunehmend interessiert an mehr Beteiligungschancen der Bürger (Brückner/Märker 2015, S. 112). Beispiele hierfür lassen sich vielerorts finden:

- 97% der befragten Entscheider aus einhundert großen deutschen Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltungen der Studie „Branchenkompass 2011 Public Services“ von Steria Mummert Consulting (2011, S. o.S.) erachten eine stärkere Beteiligung der Bürger für wichtig.
- 96% der befragten Vertreter von 118 Kommunal-, Landes- und Bundesbehörden der Studie „E-Partizipation in der Öffentlichen Verwaltung“ der MATERNA GmbH/Hochschule Harz (2011, S. 19) bewerten die Bedeutung von E-Partizipation als sehr bedeutend, bedeutend oder teilweise bedeutend.
- Im Wahlkampf zur Wahl des Deutschen Bundestags 2017 forderten durchgängig alle Parteien die Förderung der Bürgerbeteiligung (von Lucke/Etscheid 2017, S. 17).
- Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2018, S. 45, 75, 164, 175) finden sich Angaben zu regionalen OG-Laboren, einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung zur schnelleren Planung und Bau öffentlicher Verkehrswege, einer Stärkung des Vertrauens in die Demokratie und in staatliche Institutionen und dem Einsatz einer Expertenkommission zur Erarbeitung von Vorschlägen, inwieweit sich die parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie ergänzen lässt.

Doch obwohl bereits die Chancen zur Beteiligung gestiegen sind, zeigt die Forschung zur politischen Partizipation, dass sich vor allem ressourcenstarke Bevölkerungsgruppen überdurchschnittlich einbringen (van Deth 2016, S. 175) und der Ausschluss großer Bevölkerungsteile Zweifel an den Vorteilen der Bürgerbeteiligung für die Demokratie aufwirft (Michels 2011, S. 290f.). Politische Repräsentanten würden infolge der geringen Beteiligung etwa nur die Interessen von wenigen Bürgern aufgreifen können (Escher/Riehm 2016, S. 135).

2.2 Elektronische Partizipation

Das Konzept der E-Partizipation wird in der Literatur bevorzugt als eine Fortsetzung der Bemühungen zur Beilegung der Krise repräsentativer Demokratien und zur Mobilisierung der Bürger verstanden (Alarabiat/Soares/Estevez 2016, S. 45). Brückner/Märker (2015, S. 113) sehen im Jahr 1996 den Anfang der Elektrifizierung von Bürgerbeteiligungsverfahren, die bis 2005 durch aufwändige Pionierprojekte und Beteiligungsplattformen gekennzeichnet gewesen seien. Danach hätten sich den Autoren zufolge „erkennbare Verfahrenstypen elektronischer Partizipation entwickelt, verbunden mit entsprechenden Strukturen, Prozessen und Know-how aufseiten der Verwaltungen, die beginnen, elektronische Beteiligungskanäle als

selbstverständlichen Bestandteil in ihr Bürgerbeteiligungsportfolio zu integrieren“ (Brückner/Märker 2015, S. 113).⁴

Angenommene Vorteile der E-Partizipation gegenüber klassischen Beteiligungsformen für Anbieter und Nutzer der Verfahren lassen sich der Literatur zahlreiche entnehmen. Über die zeit- und ortsunabhängige Möglichkeit der Beteiligung hinaus, könnten beispielsweise die Kommunikationskanäle von Jugendlichen besser adressiert und die mobile Kommunikation sinnstiftend eingesetzt werden (Ertelt 2012, S. 50). Die Nutzung entsprechender Technologien könne Diskussionen fördern, wodurch neue Vorschläge auf die politische Agenda gesetzt würden (Hilgers 2012, S. 642). Und neben einer Erleichterung des Auffindens von, oftmals qualifizierteren, Informationen, würden auch die Kosten zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung verringert (Kohn 2015, S. 404ff.). Manche Aktivitäten erachtet die Literatur ohne das Internet als gar nicht möglich, darunter transnationaler Formen des Aktivismus durch soziale Bewegungen und politische Parteien (Vissers u. a. 2012, S. 154).

Allein vom Begriff her könnte E-Partizipation dahingehend gedeutet werden, dass lediglich der Beteiligungskanal stärker in den Vordergrund rückt oder es sich nur um elektronisch ausgeübte Beteiligung handelt. Doch ein solches Verständnis greift zu kurz und lässt die besonderen Charakteristika der E-Partizipation unberücksichtigt. Für die Begriffsbestimmung ist es daher nötig, einen Blick auf ein übergelagertes Konzept zu werfen (von Lucke/Reinermann 2000, S. 3): E-Government.

E-Government definieren von Lucke/Reinermann (2000, S. 1) als die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien.“ Eines der Anwendungsfelder ist E-Democracy. Hierbei würden bestehende Prozesse elektrifiziert, demokratische Prozesse gestärkt und neue Prozesse gefördert (von Lucke/Reinermann 2000, S. 5). E-Partizipation stellt in diesem Kontext eine durch IKT vermittelte, erweiterte und veränderte Beteiligung dar (Pozzebon/Cunha/Coelho 2016, S. 86). Blickt man in die Literatur, finden sich eine Vielzahl weiterer Definitionen. E-Partizipation wird u. a. verstanden als,

- „utilization of information and communication technologies that support citizens' participation in the policy-making process“ (Vogt/Haas 2015, S. 161),
- „channel to promote and guarantee citizens' participation“ (Lim/Oh 2016, S. 678),
- Ermöglichung der „Teilhabe und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen und Institutionen an politischen oder administrativen

⁴ Bereits lange vor der weltweiten Verbreitung des World Wide Web (WWW) wurde nach den Wirkungen neuer Medien auf die politische Partizipation gefragt (Escher 2013, S. 453; Emmer/Wolling 2010, S. 38; Zillien 2009, S. 70; Vowe/Emmer/Seifert 2007, S. 112). Vedel (2006, S. 226) schreibt, dass vor dem Beginn der „Cyber-Democracy“ in den 1990er Jahren, zwischen 1970 bis 1980, die sogenannte „Teledemokratie“ lag, im technischen Kontext ausgezeichnet durch Kabel-TV, und von 1950 bis 1960 die Periode „The governing machine“. Hier wurden Computer als leistungsstarke Werkzeuge zur Verarbeitung großer Datenmengen angesehen. Zillien (2009, S. 70) beschäftigt sich in diesem Kontext mit dem Telegrafen und den Buchdruck. Aichholzer/Strauß (2016, S. 55) erachten den Beginn erster Experimente mit der Unterstützung der Bürgerbeteiligung durch Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in den frühen 1970er Jahren. Doch ungeachtet dieser Debatten löste die „mit Abstand größte Euphorie“ (Marr/Zillien 2010, S. 258) das Internet und der zunehmende Zugang der Bürger zu den auf Basis dieser Infrastruktur ermöglichten neuen Medien aus (Moser 2014, S. 21; Escher 2013, S. 453; Emmer/Wolling 2010, S. 38).

Entscheidungsprozessen über digitale Medien“ (MATERNA GmbH/Hochschule Harz 2011, S. 2),

- „the use of ICT to support information provision and ‘top-down’ engagement i.e. government-led initiatives, or ‘ground-up’ efforts to empower citizens, civil society organizations and other democratically constituted groups to gain the support of their elected representatives” (Tambouris u. a. 2013, S. 343),
- „the process of engaging citizens through ICTs in policy and decision-making” (United Nations 2014, S. 61) oder
- „the use of ICTs to improve citizen participation and two-way interactions between government and citizens” (Zheng/Schachter 2017, S. 409).

In der deutschsprachigen Literatur findet sich ferner die Definition von Albrecht u. a. (2008, S. 14) in ihrer Studie zur E-Partizipation im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, wonach E-Partizipation als „Teilhabe von natürlichen und juristischen Personen und ihrer Gruppierungen an der Entscheidungsfindung in den staatlichen Gewalten mit Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnik“ bezeichnet wird.

Eine weitere Definition findet sich bei Große (2018, S. 43), die E-Partizipation charakterisiert als „ein von Verwaltung oder Politik angestoßener und verantworteter Prozess auf internationaler, nationaler, regionaler oder lokaler Ebene, der online stattfindet und für alle Interessierten, bei gegebenenfalls regionaler Einschränkung, geöffnet ist und der nicht auf Experten-Beteiligung ausgelegt ist. (...) E-Partizipation stellt eine Erweiterung des Beteiligungsangebots dar, das über formelle Partizipationsmöglichkeiten hinausgeht. Die Beteiligung findet über ein hierfür zur Verfügung gestelltes Online-Angebot statt und kann als dauerhaftes Angebot oder Projekt angelegt sein.“

Dieser Überblick lässt einerseits erahnen, warum Autoren wie Alarabiat/Soares/Estevez (2016, S. 44) bemerken, dass in der Literatur keine Einigkeit zur Definition der E-Partizipation existiert (Alarabiat/Soares/Estevez 2016). Andererseits wird deutlich, dass der Begriff für die Beschreibung zum Teil höchst unterschiedlicher Aspekte verwendet wird. Mal liegt der Fokus auf der Beteiligung als Handlung, insb. als Inanspruchnahme von Online-Beteiligungsverfahren durch die Bürger. Teilweise handelt es sich dabei um top-down- und ground- oder bottom-up-Verfahren (staatliche und nichtstaatliche Angebote), teilweise nur top-down-Verfahren. Manche Autoren begrenzen ihre Definitionen auf natürliche Personen, andere schließen Organisationen, Institutionen und juristische Personen ein. Und schließlich wird der Begriff für die Online-Beteiligungsverfahren selbst verwendet. Angesichts dieser Vielfältigkeit bedarf es für diese Arbeit einer Präzisierung des Begriffs E-Partizipation.

E-Partizipation wird in Anlehnung an die Definition der politischen Partizipation nach Kaase (1997, S. 160) definiert als Handlungen, die Bürger freiwillig, mit Hilfe des Internets und dem Ziel vornehmen, Entscheidungen auf den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen. Dies kann unmittelbar geschehen, indem sich Bürger mit ihren Anliegen direkt an die öffentliche Verwaltung oder Politik richten, oder mittelbar, etwa durch Diskussionen mit anderen Bürgern oder der Kommentierung ihrer Anliegen auf Online-Beteiligungsplattformen, sofern auch diese Aktivitäten darauf abzielen, die politische Agenda zu beeinflussen. Handelnde Akteure, entsprechend dieser Definition, sind weiterhin Bürger,

d. h. natürliche Personen. Politische Akteure, Vertreter von Vereinen, Unternehmen und dergleichen mehr fallen unter diese Definition nur dann, sofern sie in ihrer Rolle als Bürger agieren. Juristische Personen sind ausgenommen, zumal sie bei BHH in aller Regel von der Teilnahme ausgeschlossen sind. Diese Definition knüpft an das Verständnis von Pozzebon/Cunha/Coelho (2016, S. 86), denen zufolge im Mittelpunkt von E-Partizipation der Bürger steht. Unerheblich ist, ob E-Partizipation mittels Verfahren erfolgt, die explizit der E-Partizipation dienen und von staatlichen oder nicht-staatlichen Akteuren zur Beteiligung zur Verfügung gestellt wurden, also bspw. BHH oder elektronische Konsultationen, oder die Handlung auf einem anderen Kanal erfolgt.⁵ In dieser Arbeit wird keine Unterscheidung der Beteiligungsintensität vorgenommen. Auch sog. „slacktivism“ oder „clicktivism“ (Thimm 2017, S. 203), d. h. Aktivitäten, die wie die Teilnahme an Abstimmungen einen vergleichsweise geringen Aufwand des Nutzers erfordern, fallen unter die genannte Definition.

Online-Beteiligungsangebote werden, in Abgrenzung zur E-Partizipation, im Folgenden als E-Partizipationsverfahren bezeichnet. Dies erlaubt eine trennschärfere Abgrenzung als die Vermengung von Handlungen der Bürger und Beteiligungsangeboten unter einem Sammelbegriff der E-Partizipation. Eine Erweiterung des Begriffs um zusätzliche Attribute ist möglich. So können top-down oder ground-up E-Partizipationsverfahren genauer aufzeigen, von welchem Akteur sie angeboten werden.⁶ Eine weitere Ergänzung zeigt sich bei formellen und informellen E-Partizipationsverfahren. Anders als bei formellen Verfahren, die auch als verfasste Verfahren bezeichnet werden (Kaase 1992, S. 340), ist die Durchführung informeller Verfahren nicht verpflichtend oder rechtlich normiert (Schulze-Wolf 2010, S. 62).

2.3 Mehr Partizipation durch das Internet?

Über verfahrenstechnische Vorteile hinaus, schienen die demokratietheoretischen Forderungen an die Medien, Kneuer/Salzborn (2016, S. 2) zufolge, mit Hilfe des Internets plötzlich realisierbar gewesen zu sein. Auch wenn euphorische Erwartungen, wie etwa der Beginn eines neuen „Athenian Age of Democracy“ (Grossmann 1995, S. 288) inzwischen mehrheitlich der Vergangenheit angehören und die Literatur nicht mehr von der „Medientechnik als Retter der Demokratie“ (Leggewie/Bieber 2003, S. 125) ausgeht, wird von Teilen der Literatur weiterhin angenommen, dass das Internet mehr politische Partizipation bewirken werde (Kneuer/Salzborn 2016, S. 3) – in der Literatur häufig als Mobilisierungsthese bezeichnet (Emmer/Wolling 2010, S. 45). Bislang politisch passive Bevölkerungsteile, so die Annahme, sähen sich infolge ihrer Internetnutzung motiviert, entweder online oder offline politisch zu partizipieren (Brückner/Märker 2015, S. 119; Escher 2013, S. 451). Für diese These lassen sich der Literatur zahlreiche Argumente entnehmen. Jüngere Bürger könnten leichter erreicht werden, da sie den neuen Medien gegenüber aufgeschlossener zu sein scheinen als ältere Erwachsene (Moser 2014, S. 22). Es wird

⁵ Die Einreichung eines Vorschlags zur Verwendung der Mittel einer Kommune lässt sich nicht ausschließlich mit Hilfe eines Beteiligungsportals wie dem BHH vornehmen, sondern ist genauso via E-Mail, in sozialen Netzwerken oder anderen Kommunikationskanälen denkbar.

⁶ Der Deutsche Bundestag bietet beispielhaft unter <https://epetitionen.bundestag.de> eine Petitions-Plattform zur Beteiligung an. Unterschriftenaktionen können aber auch auf zivilgesellschaftlichen Plattformen initiiert werden. Siehe zur Systematisierung von Beteiligungsformaten und -kanälen u. a. Albrecht u. a. (2008, S. 14).

angenommen, dass E-Partizipation weniger Ressourcen benötige, bspw. weniger Zeit oder Geld (Zheng/Schachter 2017, S. 415; Rapp/Hoffmann/Kröger 2015, S. 162; Cardoso Sampaio/Peixoto 2014, S. 417; Escher 2013, S. 453; Klug u. a. 2010, S. 6). Barrierefreie Zugänge schaffen mehr Beteiligungsmöglichkeiten für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen (Kersting 2015, S. 145; Frees/Mayerle 2015, S. 387) und auch zivilgesellschaftliche Organisationen profitieren zunehmend von den neuen Möglichkeiten der Mobilisierung (Escher 2013, S. 451). Als ein hervorzuhebendes Beispiel gilt in der Literatur der sog. Arabische Frühling (Zepic u. a. 2016b, S. 246). Des Weiteren sprechen zahlreiche Arbeiten von einem großen Interesse seitens der Bevölkerung an E-Partizipationsverfahren:

- In einer im September 2017 veröffentlichten Studie von PricewaterhouseCoopers zur vernetzten Verwaltung gaben 57% der befragten Bürger an, Onlinebeteiligungen gegenüber positiv zu stehen und vermehrte Möglichkeiten zur Beteiligung zu begrüßen (Hauke-Thiemian/Gelep/Jahn 2017, S. 85).
- In einer repräsentativen Umfrage unter deutschen Internetnutzern ab 18 Jahren, die im Rahmen der Studie eGovernment MONITOR 2016 erhoben wurde, äußerten sich 54% der Befragten dahingehend, zukünftig Angebote zur Beteiligung über das Internet, bspw. mittels BHH, nutzen zu wollen (Krcmar u. a. 2016, S. 29).
- 2013 lies Microsoft (2013, S. o.S.) im Rahmen der Initiative „Chancenrepublik Deutschland“ mehr als 1.000 wahlberechtigte Deutsche durch forsa zu ihren Einstellungen zu Online-Wahlen und E-Partizipation befragen. Eines der Ergebnisse war, dass sich 58% online an Diskussionen und Abstimmungen in ihrer Gemeinde beteiligen würden.
- In einer Studie des ISPRAT e.V. heißt es, dass der zeitgemäße Kommunikationskanal internetgestützter Verfahren vor allem „Kosteneinsparungseffekte, Verfahrensbeschleunigungen und Nachhaltigkeit“ vermuten lasse und die Bürger die „elektronische[n] Möglichkeiten der Einflussnahme auf Politik und Verwaltung weitgehend positiv als Instrument der erneuerten Demokratisierung und Mittel der Transparenz“ (Klug u. a. 2010, S. 6) auffassten.
- Walk (2008, S. 92) argumentiert, dass immer weniger Menschen sich langfristig in Organisationen oder Vereinen verpflichteten und zunehmend spontan und projektorientiert engagierten. Das könne für die Inanspruchnahme neuartiger Beteiligungsinstrumente sprechen.

Ungeachtet des Zuwachses neuer staatlicher Online-Beteiligungsinstrumente und des großen Interesses der Bürger stellen niedrige Beteiligungsquoten jedoch eine der größten Herausforderungen der Bürgerbeteiligung dar (OECD 2018, S. 171; Alarabiat/Soares/Estevez 2016, S. 46; Paganelli/Giuli 2010, S. 126). Im Ergebnis einer Umfrage der MATERNA GmbH/Hochschule Harz (2011, S. 31) bewerten 41% der befragten Bundes- und Landesverwaltungen die nicht ausreichende Bürgerbeteiligung bzw. Repräsentativität als größtes, aktuelles Hemmnis bei der Planung und Umsetzung von E-Partizipationsprojekten. Selbst bei Jugendlichen im Alter von 18 bis 25 Jahren, die regelmäßig als besonders empfänglich für E-Partizipation gesehen werden, zeigt eine von Kersting (2016a, S. 267) durchgeführte repräsentative Studie in 27 deutschen Städten, dass die Onlinebeteiligung von

allen abgefragten Beteiligungsinstrumenten (darunter bspw. die Mitarbeit in Bürgerinitiativen, Beteiligung an Gemeinderatswahlen, Beteiligung an Bürgerbegehren, Mitarbeit in politischen Parteien und Demonstrationen) die negativste Bewertung erhielt. Hinzu kommt, dass es sich bei den Aktiven vorwiegend um die sogenannten „üblichen Verdächtigen“ (Schneider 2018, S. 105; Neunecker 2016a, S. 116) handelt und damit um diejenigen Bevölkerungsteile, die ohnehin sehr engagiert sind. Schneider (2018, S. 99) berichtet in seiner Untersuchung ausgewählter BHH in Deutschland, dass sich der Großteil der Beteiligten aus der Altersgruppe zwischen 35 und 65 Jahren und mit einem hohen formellen Bildungsabschluss zusammensetzt.

Mit E-Partizipationsverfahren verbindet die Literatur zusammengefasst eine Vielzahl an Vorteilen sowohl für Anbieter als auch für Nutzer, die deutlich über die Möglichkeit der zeit- und ortsunabhängigen Beteiligung hinausgehen. Erwartet wird etwa eine Erweiterung der Möglichkeiten, Beteiligungsverfahren zu gestalten, die Reduktion des Aufwands zur Bereitstellung und Nutzung oder auch die Förderung der Kommunikation zwischen den Bürgern zu gesellschaftlichen Themen. Zudem zeigt sich von Seiten der Bevölkerung ein in Umfragen regelmäßig belegtes Interesse nach einer Steigerung der Möglichkeiten, sich online politisch einbringen zu können. Inwieweit aber lediglich die zunehmende Erweiterung des Angebotes an Beteiligungsverfahren tatsächlich in der Lage ist, die Krisensymptome heutiger Demokratien zu bewältigen, scheint angesichts der oftmals geringen Inanspruchnahme dieser Verfahren durch die Bürger fraglich.

3 Der Bürgerhaushalt

Eines der Beteiligungsverfahren, bei dem sich der aufgezeigte Widerspruch einer vermeintlich hohen Nachfrage der Bürger und einem hohen erwartetem Mehrwert für Anbieter und Nutzer bei gleichzeitig geringer Nutzung des Angebotes im Besonderen regelmäßig zeigt, ist der BHH.

Schwarting (2013, S. 6) bemerkt, dass dem kommunalen Haushalt im Rahmen der Planungen eine zentrale Stellung zukommt. Der Haushalt enthalte alle Aktivitäten, soweit sie sich finanzwirksam auf die Kernverwaltung bezögen und stelle darüber hinaus Finanzmittel für die Kommunalverwaltungstätigkeit im Haushaltsjahr zur Verfügung. Eine breite und umfassende Information über das Budget stelle folglich einen elementaren Bestandteil des demokratischen Gemeinwesens dar und „erst die Öffentlichkeit des Budgetprozesses [gibt] dem Bürger die notwendigen Voraussetzungen für seine Mitwirkungsmöglichkeiten“. Ausgehend davon, dass nicht nur in der Gemeindeverordnung NRW, sondern ebenso in anderen Bundesländern vorgeschrieben ist, den Entwurf eines Haushaltsplans öffentlich auszulegen (Wagner 2014, S. 17; Schwarting 2013, S. 6; Vorwerk/Märker/Wehner 2008, S. 115), könnte man den Schluss ziehen, dass es doch längst überall „Bürgerhaushalte“ oder „Mitmach-Etat[s]“ (Kirchne 2017, S. o.S.) gibt. Dies zieht die Frage nach sich, wozu es denn ein weiteres Beteiligungsverfahren benötigt. Kritisiert wird an der bisherigen Regelung allerdings, dass die öffentliche Einsicht nur sehr selten von den Bürgern genutzt wird (Kirchne 2017, S. o.S.; Holtkamp 2008, S. 222; Schaerffer/Pauly 2004, S. 9). Zwar ist politische Partizipation und E-Partizipation, wie aufgezeigt, ein freiwilliger Handlungsakt der Bürger, aber kaum jemand verstünde die im „Haushaltsbuch auf mehreren hundert Seiten dargelegten Zahlenkolonnen mit Fachkommentaren und Erläuterungen im Verwaltungsdeutsch“ (Vorwerk/Märker/Wehner 2008, S. 115). Der Haushalt gestalte sich als „ein Kilogramm schweres und weitgehend unverdauliches Buch mit sieben Siegeln“ (Märker/Nitschke 2008, S. 129). Diese in der Literatur immer wieder aufgegriffene Kritik (etwa bei Schaerffer/Pauly (2004, S. 9)) findet ihre Ergänzung darin, dass die Einsicht zudem mit hohen Aufwänden verbunden sei. Denn wenn man etwa zu den üblichen Bürozeiten der Kämmerer seinem Beruf nachgehen und arbeiten müsse, könne man die Möglichkeit der Einsicht in der Regel gar nicht wahrnehmen (Vorwerk/Märker/Wehner 2008, S. 115). Darüber hinaus wird in der Literatur angemerkt, dass sich ein zugestandenes Einwendungsrecht nur auf konkrete Veranschlagungen im Haushaltsplanentwurf beziehe und so lediglich reaktiv sei (Schwarting 2013, S. 6). Ihren Zweck, „Transparenz über Budgets und Finanzdaten herzustellen“ (Schaerffer/Pauly 2004, S. 9), erfüllten die Regelungen in den Gemeindeordnungen der Länder nicht (Schaerffer/Pauly 2004, S. 9).

Die Einführung und Durchführung von BHH findet ihre Ursache daher vor allem in drei Gründen:

- Erstens zielt das Verfahren darauf ab, eine mögliche Antwort auf die steigenden Forderungen der Bürger nach mehr Transparenz und Beteiligung zu finden, wie auch andere Formen der politischen Partizipation und E-Partizipation zuvor. Speziell auf den BHH bezogen deutet viel auf einen Erfolg des Verfahrens hin. Bürgerbeteiligung,

so die Annahme, sei besonders auf kommunaler Ebene aussichtsreich, da Bürger direkt betroffen seien (Weber u. a. 2015, S. 34). Brangsch/Brangsch (2006, S. 42) heben hervor, dass es bei BHH um alle Bereiche kommunalen Lebens und seinen Grundrichtungen ginge und so bereits ein größerer Interessentenkreis angesprochen werde. Bestätigung finden solche Annahmen in zahlreichen Studien und Umfragen. Eine in einer deutschen Kommune erfolgte Befragung mit über 500 Personen in 2007 zeigte bspw. eine durchaus positive Einstellung der Bürger gegenüber dem BHH auf (Franzke/Kleger 2009, S. 10f.). Märker/Nitschke (2008, S. 131) nehmen an, dass BHH vor allem der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung entsprungen seien, „in denen Bürger immer weniger akzeptieren, bloße Adressaten politisch-administrativer Planungs- und Entscheidungsprozesse zu sein, sondern als mündige Bürger aktiv in Beratungsprozesse zur Entscheidungsvorbereitung einbezogen werden wollen.“

- Zweitens werden mit BHH Versuche unternommen, die bisherigen Abläufe der Haushaltsaufstellung mit informellen Beteiligungsangeboten zu ergänzen. Besteht in den meisten Kommunalverfassungen lediglich eine Pflicht zur öffentlichen Auslegung von Haushaltsplänen (Wagner 2014, S. 17), könnte man erst infolge des BHH, so Vorwerk/Märker/Wehner (2008, S. 115), überhaupt von einer Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen sprechen. BHH bergen dabei nach Märker/Nitschke (2008, S. 129) gleichermaßen Chancen für Bürger, indem diese ihre Kompetenzen in politische Entscheidungen einbringen könnten, um so Einfluss und auch Verantwortung zu übernehmen. Andererseits erhielten Verwaltung und Politik wichtige Hinweise über die Präferenzen der Bürger sowie neue Impulse für ihre Arbeit. Denn wie Märker/Nitschke (2008, S. 131) bemerken, werden Planungs- und Entscheidungsprozesse zunehmend als wissensabhängig erfahren, was die Einbeziehung der Expertise und damit der Vorschläge, Ideen und Meinungen der Bürger, als von den Entscheidungen Betroffene, erforderlich macht. Die Interessen und Sichtweisen der Bürger werden dann als „produktive Ressource“ betrachtet, mit der sich die Qualität von Entscheidungen verbessern lasse. Eine weitere Begründung stellen Veränderungsprozesse der Kommunen dar, wie etwa ihre finanzielle Situation. Wo es die prekäre Haushaltslage erforderlich mache, Leistungen in Frage zu stellen oder zumindest den Standard dieser Leistungen zu senken, benötige es eine Prioritätensetzung, deren Kriterien nicht mehr unter Ausschluss der Öffentlichkeit entwickelt werden können (Märker/Nitschke 2008, S. 131).
- Eine Besonderheit kommt drittens der Überwindung des sogenannten „Not In My Back Yard“-Effekts (NIMBY-Effekt, zu Deutsch etwa nicht in meinem Hinterhof) zu, deren Überwindung möglich scheine, indem Bürger ihre Forderungen im BHH auch untereinander diskutierten (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 19f.).⁷

Aus Sicht seiner Befürworter gehen daher zahlreiche Vorteile mit BHH einher, die auf den ersten Blick denen der E-Partizipationsverfahren im Allgemeinen ähneln, aber zahlreiche

⁷ Da die Ziele elektronischer BHH zumeist den Erwartungen ähneln, die bereits an E-Partizipationsverfahren dargestellt wurden, sollen diese hier nicht noch einmal im Detail wiederholt werden. Eine detaillierte Darstellung zu den Zielen und den Möglichkeiten des Internets für BHH findet sich insb. bei Rose/Rios/Lippa (2010, S. 20) und Gilman (2016, S. 122). Weitere Erläuterungen speziell zu den Vorteilen von Online-BHH sind exemplarisch Lim/Oh (2016, S. 678) oder Sintomer/Herzberg/Röcke (2010, S. 138) zu entnehmen.

spezifische Aspekte besitzen (European Parliament 2016, S. 2; Brangsch/Brangsch 2006, S. 15). Das Beteiligungsverfahren wurde mit einer Reihe von Preisen ausgezeichnet, bspw. für Online-Partizipation (Krüger 2013, S. 19). Die Zahl der Städte, die das Verfahren erproben, nimmt zu (Weber u. a. 2015, S. 34). Im Wahlkampf zur Wahl des Deutschen Bundestags in 2017 sprachen sich politische Parteien explizit für BHH aus (von Lucke/Etscheid 2017, S. 30). Und an Befürwortern des Verfahrens scheint kaum ein Mangel zu bestehen. Der BHH wird u. a. beschrieben als

- „the most prominent and most successful example of a lower class political project“ (Schneider/Goldfrank 2002, S. 1),
- „one of the most successful participatory instruments of the past 15 years“ (Sintomer/Herzberg/Röcke 2008, S. 164)
- „the best known and most successful experiment of local management based on participatory democracy“ (Aragonès/Sánchez-Pagés 2009, S. 57),
- eines der „innovativsten Verfahren der Bürgerbeteiligung“ (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 22)
- „ein auffälliges, vielleicht sogar das gegenwärtig bedeutsamste Experimentierfeld staatlich organisierter Bürgerbeteiligung im Internet“ (Märker/Wehner 2013, S. 277),
- „one of the most exciting innovations in the development of local democracy in recent years“ (Sintomer u. a. 2013, S. 1),
- „one of the most interesting examples of the many participatory processes that have mushroomed over the past two decades in most Western democracies“ (Röcke 2014, S. 9),
- „a ‘best practice’ of supporting democracy in decision making“ (Weber u. a. 2015, S. 34),
- „major national trend with the potential to shape how public budgets are decided in the United States“ (Gilman 2016, S. 2),
- „gegenwärtig eines der innovativsten und weltweit am schnellsten wachsenden Beteiligungsinstrumente“ (Neunecker 2016a, S. 99),
- „one of the most popular democratic innovations worldwide“ (Schneider/Busse 2018, S. 1) oder
- „presumably the most popular democratic innovation in Germany these days“ (Schneider/Busse 2018, S. 11).

Beim BHH handelt es sich somit um eines der derzeit bekanntesten und populärsten Beteiligungsverfahren weltweit. Nachfolgend werden der Ursprung und Charakteristika des Verfahrens sowie die Herausforderung geringer Beteiligungsquoten dargestellt.

3.1 Hintergrund, Begriff und Verfahrensgestaltung

Mit wenigen Ausnahmen (Gilman 2016, S. 25; De Souza 2001, S. 27) sieht die Mehrheit der Literatur die Anfänge des BHH im brasilianischen Porto Alegre, welches 1989 das erste Verfahren seiner Art abhielt (Hilgers 2012, S. 647; Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 31; Cabannes 2004, S. 29; Herzberg 2003, S. 4). Das Ursprungsverfahren sah dabei vier grundlegende Prinzipien vor (Gilman 2016, S. 25f.):

1. direkte Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungsprozessen und Aufsicht,
2. administrative und steuerliche Transparenz als Mittel zur Verhinderung von Korruption,
3. Verbesserung der städtischen Infrastruktur und Dienstleistungen, insb. bei der Unterstützung der Bedürftigen, und
4. eine Veränderung der politischen Kultur.

Der BHH, der aus dem Widerstand gegen die Militärdiktatur von 1964 bis 1985, einem Demokratisierungsprozess und der Diskussion zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung bis 1988 hervorging (Streck u. a. 2011, S. 177; Novy/Leubolt 2005, S. 2026), fand schnell überregionale Aufmerksamkeit und Verbreitung (Aichholzer/Strauß 2016, S. 73; Herzberg 2003, S. 4). Nach den Anfängen des BHH in Porto Alegre und einigen weiteren Städten in Brasilien, erst in Lateinamerika, Europa und schließlich weltweit (He 2013, S. 89; Ibrahim 2011, S. 256; Vorwerk/Märker/Wehner 2008, S. 115; Cabannes 2004, S. 29).⁸ Die Schätzungen über die Anzahl der Verfahren gingen bereits im Jahr 2008 von rund 2.000 BHH weltweit aus (He 2013, S. 89). Allein für Europa wird ihre Anzahl auf rund 1.300 bis 2012 geschätzt (European Parliament 2016).

In Deutschland war es 1998 die Stadt Mönchweiler, die erstmals einen BHH als Pilotprojekt durchführte (Märker/Nitschke 2008, S. 116). Vorbild war allerdings nicht der BHH von Porto Alegre, sondern der neuseeländischen Stadt Christchurch, die 1993 den Carl Bertelsmann-Preis für „Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung“ erhielt (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 74). Die Einführung und Begleitung des Verfahrens erfolgte in insgesamt sieben Kommunen im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung. Die Durchführung in sechs weiteren Kommunen fand Anfang der 2000er Jahre durch eine Vereinbarung zwischen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (NRW) und der Bertelsmann Stiftung statt (Neunecker 2016a, S. 108; Holtkamp 2012, S. 261; Herzberg 2003, S. 4). Nachdem in den Folgejahren zunächst weitere kleine Städte das Verfahren adaptierten, kam mit dem Berliner Bezirk Lichtenberg Mitte der 2000er Jahre erstmals eine Großstadt hinzu, was dem BHH eine erhöhte Aufmerksamkeit in Deutschland bescherte (Schneider/Busse 2018, S. 2; Schneider 2018, S. 91). Seitdem hat die Anzahl der Verfahren stetig zugenommen (Kersting 2014, S. 70).

⁸ Weiterführend zur Geschichte des BHH allgemein siehe bspw. He (2013, S. 89) und mit einem stärkeren Fokus auf Deutschland u. a. Sintomer/Herzberg/Röcke (2010, S. 117). Zu vertieften Ausführungen zum BHH in Porto Alegre siehe u. a. Menegat (2002, S. 181) und Sintomer/Herzberg/Röcke (2010, S. 31).

Betrachtet man die zahlreichen Beispiele inzwischen durchgeführter BHH im Detail, so hat man es dabei mit Verfahren zu tun, die zum Teil höchst unterschiedlich gestaltet sind. Manche Modelle verwenden klassische Kommunikationskanäle, andere Online-Kanäle und manche kombinieren beide (Aichholzer/Strauß 2016, S. 73; Röcke 2014, S. 172; Sintomer u. a. 2013, S. 18; Masser 2013, S. 75; Cabannes 2004, S. 28). Dies zeigt sich nicht zuletzt an den zahlreichen Definitionen, die in der Literatur verwendet werden, um das Konzept BHH zu beschreiben. Einhellig negiert die Literatur die Existenz einer einheitlichen Definition (Neunecker 2016a, S. 99; Wagner 2014, S. 13; Rüttgers 2008, S. 3). Vom BHH ist etwa die Rede als

- „process of collective decision making that combines elements from both direct and representative democracy” (Aragonès/Sánchez-Pagés 2009, S. 56),
- „a process of direct, voluntary and universal democracy, where the people can debate and decide on public budgets and policy” (Chesters 2009, S. 376),
- „the process through which the population formulates its priorities and then decides, in a direct and democratic manner, on the application of government resources in public works and services to be executed by the municipal administration“ (Garcia/Pinto/Ferraz 2005, S. 508),
- „a process in which members of a community decide directly how to spend part of a public budget“ (European Parliament 2016, S. 2),
- „a (1) replicable decisionmaking process whereby citizens, (2) deliberate publicly over the distribution of, (3) limited public resources, arriving at decisions which are then implemented” (Gilman 2016, S. 21),
- „a decision-making process through which citizens deliberate and negotiate over the distribution of public resources“ (Ibrahim 2011, S. 701),
- „process in which citizens meet in open, public assemblies to decide which investments are most important to them locally and for the state as a whole” (Schneider/Goldfrank 2002, S. 14),
- „a yearlong decision-making process in which citizens negotiate among themselves and with government officials in organised meetings over the allocation of new capital investment spending on projects, such as health care clinics, schools, and street paving” (Wampler 2009, S. 578) oder
- „ein Verfahren, bei dem Verwaltung oder Politik die Bevölkerung an der Aufstellung des Haushaltsplans beteiligen und für die Teilnahme mehr werben als bei einer ortsüblichen Bekanntmachung“ (Vorwerk/Gonçalves 2018, S. 5).

Ausführlicher äußern sich Sintomer u. a. (2013, S. 4), die von fünf Kriterien ausgehen, die ein Verfahren erfüllen müsse, um als BHH zu gelten. Zunächst müsse die finanzielle und/oder haushaltspolitische Dimension diskutiert werden. Die kommunale Ebene müsse beteiligt sein oder ein Bezirk mit gewähltem Organ und einer gewissen Macht über die Verwaltung. Es müsse sich um einen wiederholten Prozess handeln (eine einzelne Sitzung zu Finanzfragen stelle kein Beispiel für einen BHH dar). Der Prozess müsse eine Form der öffentlichen Beratung im Rahmen spezifischer Sitzungen/Foren beinhalten. Und schließlich sei eine gewisse Transparenz in Bezug auf den Output erforderlich.

Diskussionswürdig erscheint aus heutiger Perspektive, inwieweit sich diese Kriterien noch als Bewertungsmaßstab heranziehen lassen, um zu beurteilen, ob es sich bei einem Beteiligungsverfahren um einen BHH handelt. Denn es ist durchaus denkbar, dass ein BHH in der kommunalen Praxis nur einmal durchgeführt und nach entsprechenden (negativen) Erfahrungen wiedereingestellt wird. Um einen „repeated process“ würde es sich gleichwohl nicht handeln. Auch das Erfordernis von „meetings/forums“ wäre angesichts immer häufiger online durchgeführter Verfahren fraglich, wollte man Online-Foren nicht ebenfalls zu dieser Kategorie zählen. Und blickt man nach Portugal, so findet sich dort ein BHH, der nicht auf die kommunale Ebene beschränkt ist (Fonseca 2016, S. o.S.).

Verfahrensunterschiede, die durch die unterschiedlichen Definitionen deutlich werden, lassen sich des Weiteren im Ländervergleich finden, oder aber zwischen Städten eines einzigen Landes. Werden BHH mehrfach durchgeführt, so kann es zu Anpassungen innerhalb einer einzelnen Kommune kommen (Vorwerk/Gonçalves/Hedwig 2016, S. 42). Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass kein gesetzlich vorgeschriebener Verfahrensstandard existiert, an dem sich BHH als informelle Beteiligungsverfahren orientieren müssen (Scherer/Wimmer 2012, S. 98). Neben den genannten, Definitionen kennt die Literatur daher auch Minimaldefinitionen. So wird der BHH verstanden als

- „attempt to allow citizens to have a word on the decision of how part of a public budget is spent, mainly in municipalities“ Alfaro/Gómez/Ríos (2010, S. 283),
- „involvement of citizens in the budgetary decisions of a public body and labelled as such by the actors“ (Talpin 2011, S. 32) oder
- ein Verfahren, welches aus den beiden Attributen „1. Fokus auf den kommunalen Haushalt“ und „2. Beteiligung der Bürger und Diskussion über die Haushaltsplanung“ (Schneider 2018, S. 84) besteht.

Bei BHH als reinen E-Partizipationsverfahren ist in der Literatur mitunter die Rede von elektronischem, online oder digitalen BHH. Zobel/Weiß (2018, S. 208) verwenden den Begriff des elektronischen Vorschlagswesens, das dazu diene, „Bürgern eine elektronische Plattform zur Formulierung von Vorschlägen für haushaltswirksame Maßnahmen zur Verfügung zu stellen.“ Märker/Wehner (2013, S. 277) sprechen von „Verfahren der onlinebasierten Öffentlichkeitsbeteiligung in Fragen der Haushaltskonsolidierung“. Eine allgemein akzeptierte Definition für onlinebasierte BHH existiert laut Zafeiropoulou/Carlsson/Andersson (2015, S. 104) aber genauso wenig wie für analoge BHH. Zudem verwenden nicht alle Online-BHH bei der Begriffsverwendung ein Attribut, das Aufschluss über eine eingesetzte Onlinekomponente gibt, sondern werden ebenfalls als BHH bezeichnet.

Um der Vielfalt der Ausgestaltungsmöglichkeiten gerecht zu werden, aber den Schwerpunkt des OG-Angebotes auf die politische Partizipation hervorzuheben, werden BHH in dieser Arbeit definiert als Beteiligungsverfahren, die Bürgern über eine reine Informationsbereitstellung hinaus eine Beteiligung an der Entscheidungsfindung zur

Verwendung öffentlicher Mittel ermöglichen, ohne ihnen unmittelbare Entscheidungsbefugnisse zu geben.⁹

Die Durchführung des BHH in Deutschland erfolgt zumeist im Rahmen des Haushaltsaufstellungszyklus (Zobel/Weiß 2018, S. 208), in der Regel über die Dauer einer begrenzten Beteiligungsphase innerhalb eines Jahres oder alle zwei Jahre (Brückner/Märker 2015, S. 113). BHH beziehen sich dabei vorwiegend auf die kommunale Ebene (Wagner 2014, S. 17). Verfahren, die sich auf ein gesamtes Bundesland beziehen oder gar das gesamte Staatsgebiet, wie im genannten Beispiel Portugal, existieren hierzulande (noch) nicht. Trotz einiger Detailunterschiede, orientieren sich BHH in Deutschland oftmals an einem dreigliedrigen Ablauf (Schneider/Busse 2018, S. 2; Schneider 2018, S. 93; Holtkamp 2012):

Zu Beginn eines BHH veröffentlicht die Verwaltung oftmals aufbereitete Informationen über den kommunalen Haushalt, die „wichtigsten Rahmenbedingungen des finanzwirtschaftlichen Handelns“ (Schwarming 2013, S. 9) sowie die geplante Aufstellung des Haushalts (Holtkamp 2012, S. 261). Rüttgers (2008, S. 4) betont, dass eine „für Laien verständliche, transparente Darstellung des kommunalen Haushaltes“ eine „Erfolgsbedingung für bürgerschaftliche Partizipation im Rahmen des Bürgerhaushalts“ darstellt. Die Informationsvermittlung könne etwa mittels Bürgerversammlungen realisiert werden, durch Publikationen oder Online-Angeboten (Rüttgers 2008, S. 4).

Die Bürgerbeteiligung stellt den zweiten Schritt des BHH dar, der auch als sein „Herzstück“ (Rüttgers 2008, S. 5) bezeichnet wird, und noch vor den Haushaltsberatungen liegen sollte (Schwarming 2013, S. 10f.). Zur Beteiligung eingeladen sind generell alle Bürger einer Kommune, teilweise mit einigen Einschränkungen wie dem Alter (Schwarming 2013, S. 14). Ein Delegiertensystem oder die Vertretung durch Vereine, Parteien oder Parlamentarier, wie die Verfahren anderer Länder es kennen, ist in Deutschland nicht üblich (Neunecker 2016a, S. 107; Neunecker 2016b, S. 204; Brangsch/Brangsch 2006, S. 25,28).¹⁰ Vereinfacht dargestellt werden Bürger aufgefordert, „Vorschläge und Ideen zum Haushalt einzubringen, die auf einer eigens dafür eingerichteten Plattform gesammelt und von den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger diskutiert und bewertet werden, um schließlich in Bestenlisten überführt zu werden“ (Brückner/Märker 2015, S. 115). In der Praxis kann es allerdings höchst unterschiedliche Ausgestaltungen des Beteiligungsprozesses geben (Scherer/Wimmer 2012, S. 100).

⁹ Damit lassen sich BHH deutlich abgrenzen von reinen Informationsangeboten zur finanziellen Situation einer Kommune, die lediglich der Haushaltstransparenz dienen und als „Open Budget“ (von Lucke u. a. 2011, S. 3) oder „Open Spending“ (Kubicek 2014, S. 271) bezeichnet werden. Tygel u. a. (2016, S. 278) definieren Open Budget Initiativen als „any portal or application which publishes budget, spending and/or revenue data, that allows the civil society – IT experts or not – to access those data. It may comprise one or many datasets, which can be downloaded in several formats or directly visualized in tables, charts or maps.“ Anders als in der Regel bei BHH werden solche Plattformen nicht nur von staatlichen Stellen betrieben, sondern als bottom up Verfahren auch von Nicht-Regierungsorganisationen. Beispielhaft sei für Deutschland <https://offenerhaushalt.de/> der Open Knowledge Foundation genannt.

¹⁰ Exemplarisch sei der BHH der Stadt New York genannt. Hier ist eine Teilnahme möglich als ein Mitglied eines Distriktausschusses, als Haushaltsdelegierter, durch die Teilnahme an einer Nachbarschaftsversammlung oder durch die Abstimmung über Projekte (Gilman 2016, S. 73). Dass zivilgesellschaftlichen Organisationen der Nutzen einer ermöglichten Verstärkung ihres Netzwerks oder der erweiterten Teilnahme an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zugesprochen wird (Roeder 2010, S. 26), ist dabei kein Widerspruch. Denn obwohl sie selbst nicht zum Adressatenkreis der Beteiligung zählen, sind sie durchaus befähigt, ihre Interessen vertreten durch ihre persönlichen Mitglieder und Fürsprecher in das Verfahren einfließen lassen.

Vorwerk/Gonçalves/Hedwig (2016, S. 42) unterscheiden dabei sieben relevante BHH-Modelle in Deutschland:

1. Online-basierte vorschlagsorientierte Bürgerhaushalte, bei denen zwar Beiträge auf Papier und Telefon meist zusätzlich möglich sind, aber das E-Partizipationsverfahren besonders stark gefördert und beworben wird. Vor-Ort-Veranstaltungen kommt eine marginale Bedeutung zu.
2. Umfrage-orientierte Verfahren, bei denen Befragungen in Bezug auf zuvor erarbeitete Vorschläge den Schwerpunkt bilden.
3. Verwaltungsvorschläge im Zentrum des Verfahrens, die der Bewertung von Verwaltungsvorschlägen im Sinne einer Konsolidierung dienen.
4. Fraktionsvorschläge zum Haushaltsplanentwurf im Zentrum, in denen Vorschläge der Ratsfraktionen zur Diskussion und Bewertung stehen.
5. Kombinierte Verfahren, die Online-Komponenten mit Vor-Ort-Veranstaltungen und Umfragen verbinden.
6. Bürgerbudgets, bei denen ein Geldbetrag für die Bewerbung von Initiativen oder die Umsetzung von Vorschlägen der Bürger bereitgestellt wird.
7. Versammlungsorientierte Verfahren mit einer oder mehreren dezentralen Versammlungen.

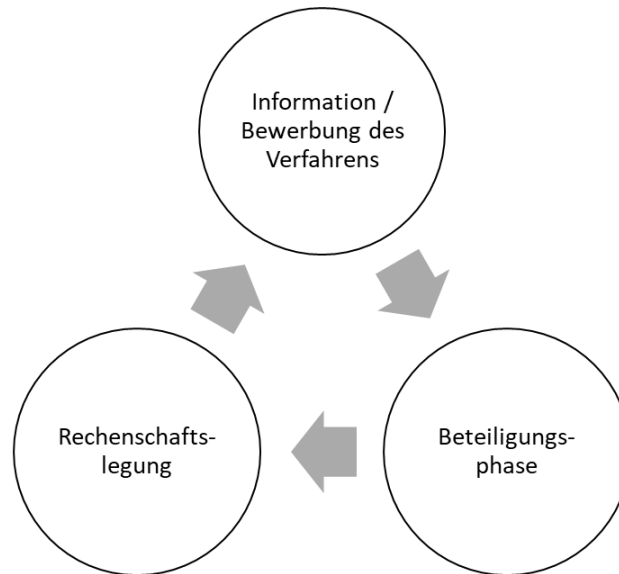
Inzwischen wird davon ausgegangen, dass die Mehrheit aller BHH mit Unterstützung des Internets und damit auch als E-Partizipationsverfahren abgehalten wird (Kersting 2017b, S. 23; Kersting 2016b, S. 97; Masser/Pistoia/Nitzsche 2013, S. 21). BHH mit ausschließlichen oder überwiegenden Vor-Ort-Veranstaltungen kommen dagegen nur noch selten vor (Schneider 2018, S. 95). „Es gibt praktisch kein Verfahren, bei dem ein entsprechendes Online-Modul nicht zum Beteiligungsangebot gehören würde, mehrere Städte beschränken sich gar ausschließlich auf diesen Weg“ (Neunecker 2016a, S. 111) und „ohne das Internet und seine neuen Möglichkeiten gäbe es vermutlich in Deutschland, wenn überhaupt, nur noch ganz vereinzelte Bürgerhaushalte“ (Masser/Pistoia/Nitzsche 2013). Auch Kersting (2014, S. 70) äußert sich dahingehend, dass die Mehrzahl deutscher BHH inzwischen einem modernen Vorschlagswesen entspräche, das primär das Internet nutze – auch wenn durchaus Bürgerforen und postalische Befragungen eingesetzt würden und ein Methodenmix zwischen E-Partizipationsverfahren, Präsenzveranstaltungen und Befragungen beobachtbar sei. Ein solcher Medien-Mix stellt nach Neunecker (2016a, S. 111) den Standard dar. Funktionen, mit denen analoge BHH durch Onlineelemente ergänzt werden können, sind solche, wie sie teilweise bereits durch soziale Netzwerke bekannt sind (Zobel/Weiß 2018, S. 208).¹¹ Sie umfassen weiterhin eine umfangreichere Bereitstellung von Informationen (Rose/Rios/Lippa 2010, S. 17), bspw. Möglichkeiten der interaktiven Haushaltsaufstellung wie Haushaltsrechner und Wikis (Masser/Pistoia/Nitzsche 2013, S. 21). Es können mehr Menschen als zuvor teilnehmen (Masser/Pistoia/Nitzsche 2013, S. 21). Für die Bürger bietet

¹¹ Zunehmend wichtig wird die Zugänglichkeit zum BHH auf mobilem Wege. In einem Pilotprojekt der Weltbank in Südkivu, einer Provinz in der Demokratischen Republik Kongo, wurden Bürger mittels geotargeted Short Message Service (SMS) zur Beteiligung eingeladen, konnten über ihre Mobiltelefone Projekte einsehen und über diese abstimmen und wurden über das Ergebnis der Beteiligung informiert (Gilman 2016, S. 125). Auch aus anderen Ländern, wie den USA, ist der Einsatz von SMS-Nachrichten bekannt. Ein positiver Nebeneffekt der Nutzung gestaltet sich laut Gilman (2016, S. 122) durch die Förderung digitaler Kompetenzen, wodurch dem digitalen Graben entgegengetreten werden könnte.

sich die Möglichkeit, im vorgegebenen Rahmen selbst festzulegen, wann sie sich beteiligen möchten und sie können dokumentierte Argumente anderer Bürger nachlesen (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 120). Zudem können die Aktivitäten im Hinblick auf die Umsetzung von Vorschlägen online nachvollzogen werden (Lim/Oh 2016, S. 679). Vorteile erschöpfen sich nicht nur für die Bürger, auch die Verwaltung kann einen Nutzen aus elektronischen BHH für ihre Arbeit ziehen. So können Dialogprozesse auf längere Zeiträume ausgeweitet werden (Märker/Nitschke 2008, S. 135), wodurch die Verwaltung sich mehr Zeit zum Recherchieren von Informationen nehmen kann als etwa bei Bürgerversammlungen (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 120). Zur Illustration von Online-BHH in der Praxis sollen die exemplarischen Webseiten der Bürgerhaushalte Stuttgart und Köln im Anhang dienen.

Thematisch bezieht sich nach Schneider (2018, S. 95) die Mehrheit der BHH in Deutschland auf den gesamten Haushalt. Nur eine sehr geringe Zahl setzt thematische Schwerpunkte, verteilt Budgets oder nutzt hybride Varianten. Bei den genannten Schwerpunkten kann es bspw. darum gehen, Sparvorschläge zu erhalten (Hilgers 2012, S. 648). Die meisten Kommunen vermeiden derartige Einschränkungen und lassen Ideen und Vorschläge zu, die mit zusätzlichen Ausgaben verbunden sind (Schneider 2018, S. 95).

In der dritten Phase folgt die Rechenschaft, die den weiteren Umgang der Kommune mit den Ergebnissen der Beteiligung bzw. den Vorschlägen der Bürger beinhaltet. Es soll Auskunft gegeben werden, welche Ergebnisse umgesetzt werden, oder zumindest nachvollziehbar begründet, wenn keine Umsetzung vorgesehen ist (Holtkamp 2012, S. 261; Rüttgers 2008, S. 5). Die Darstellung von Rechenschaftsberichten kann erneut via Internet erfolgen und, wie Schneider (2018, S. 93) erläutert, unter Umständen sogar mit regelmäßigen Aussagen zum Umsetzungsstand von Vorschlägen verbunden sein. Gleichwohl merkt Schneider Kommunen an, die keine sonderliche Auskunft gäben, wie mit den Ergebnissen ihrer BHH verfahren wurde. Einen Einfluss auf die Entscheidungsfindung haben die Bürger bei all dem nur indirekt. Sie sind meist weder an der Umsetzung der Empfehlungen beteiligt (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 89) noch sind Politik und Verwaltung zur Umsetzung der Konsultationsergebnisse verpflichtet. Eine Übertragung von Entscheidungskompetenzen findet nicht statt (Scherer/Wimmer 2012, S. 98, 100; Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 116).

Abbildung 1: Idealtypischer Verfahrensablauf des Bürgerhaushalts in Deutschland

Quelle: Eigene Darstellung nach Schneider/Busse (2018, S. 3)

3.2 Geringe Beteiligungsquoten

Eines der wichtigsten Ziele heutiger BHH ist es, „möglichst viele interessierte Bürger zur aktiven Teilnahme zu gewinnen und auf diese Weise nicht nur die demokratische Legitimation zu stärken, sondern auch eine möglichst große Menge haushaltsrelevanter Vorschläge zu generieren“ (Masser/Pistoia/Nitzsche 2013, S. 93). Hierbei müsse darauf geachtet werden, Möglichkeiten zu finden, „alle Teile der Bevölkerung für die Partizipation zu überzeugen, um möglichst alle sozialen Schichten so ausgewogen wie möglich an der Haushaltsplanung zu beteiligen“ (Auschner 2008, S. 71). Zahl und Zusammensetzung der am Verfahren Beteiligten gestalten sich somit als wesentliche Erfolgskriterien von BHH (Vorwerk/Gonçalves/Hedwig 2016, S. 115; Wagner 2014, S. 22; Schwarting 2013, S. 17). Die Input-Legitimität des Verfahrens bemisst sich laut Wagner (2014, S. 29) somit daran, wie viele Personen sich insgesamt am Verfahren beteiligen und inwieweit der Teilnehmerkreis die soziodemographische Bevölkerungsstruktur der jeweiligen Stadt widerspiegelt. Eine Legitimitätsstärkung und Effektivitätssteigerung erscheint nur dann möglich, wenn das Verfahren eine hohe und steigende Beteiligungsquote über mehrere Beteiligungsverfahren aufweist (Zobel/Weiß 2018, S. 213). Roeder (2010, S. 26) zufolge könne die Beteiligung der Bürger am BHH gleichzeitig Rückschluss darauf geben, ob dieses Verfahren zur Meinungs- und Interessenartikulation überhaupt von den Bürgern angenommen wird bzw. in ihrem Sinne sei. Diese Akzeptanz wird in der Literatur als wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung verstanden (Schneider 2018, S. 4, 87; Weber u. a. 2015, S. 36; Röcke 2014, S. 39; Schwarting 2013, S. 17).

Anzunehmen, dass geringe Beteiligungsquoten aber lediglich dazu führen, dass sich die vermuteten Potenziale des Verfahrens nicht einstellen, aber ansonsten keine Nachteile zu erwarten wären, greift zu kurz:

- Im Allgemeinen heißt es nach van Deth (2016, S. 170), dass es der aktiven Artikulation der Bürger bedürfe, damit demokratische Entscheidungen sich an ihren Interessen und Meinungen orientieren könnten. Problematisch sind geringe Beteiligungsquoten und politische Beteiligungsunterschiede also vor allem dann, wenn ihre Folge laut Biehl (2005, S. 66) inhaltliche Repräsentationslücken sind.
- Bisherige Ungleichheiten können durch Vernachlässigung von Minderheiteninteressen bei gleichzeitiger Erhöhung politisch radikalerer Positionen verstärkt werden (Schneider 2018, S. 76).
- Hennewig (2012, S. 325) vertritt die These, wonach politisches Engagement im Internet die digitale Spaltung vorantreiben oder zumindest neue Facetten hinzufügen kann, indem die politische Meinung älterer Bürger, die im Netz in geringerem Umfang präsent sind, marginalisiert wird.
- Neunecker (2016b, S. 199-213) berichtet, dass erst eine größere Anzahl und Diversität der Teilnehmer dazu führe, dass Entscheidungsträger die Ergebnisse der Beteiligung in verbindliche politische Entscheidungen überführten. Infolge geringer Beteiligung würden Vorschläge entweder abgelehnt oder lediglich zur Kenntnis genommen. Zusätzlich belastend dürfte sein, wenn, wie Garcia/Pinto/Ferraz (2005, S. 505) schreiben, dass IKT hohe Erwartungen in der Bevölkerung wecken könne, die, sofern sie nicht erfüllt würden, Menschen frustrieren und ihren Glauben in demokratische Prozesse negativ beeinflussen.
- Klug u. a. (2010, S. 20) erklären, dass infolge von Interviews mit politischen Entscheidungsträgern einige von ihnen die Befürchtung vertraten, internetgestützte Beteiligungsverfahren könnten durch besonders engagierte Minderheiten manipuliert werden.
- Schließlich existieren finanzielle Aufwände zur Ein- und Durchführung des Verfahrens. Ungeachtet der genauen Kosten dürfte fraglich sein, ob BHH tatsächlich immer mit „relativ geringen Kosten und praktikablem Verwaltungsaufwand machbar“ (Schaerffer/Pauly 2004, S. 5) sind.¹²

¹² Schneider/Busse (2018, S. 9) und Schneider (2018, S. 107) berichten von höchst unterschiedlichen Kosten, die bei der Durchführung von BHH entstehen können. Sie verweisen bspw. auf die Stadt Frankfurt am Main, welche nahezu 1,2 Millionen € investierte, auf Freiburg 2009/2010 mit rund 680.000 € und Solingen in 2010 mit vergleichsweise geringen 50.000 €. Dabei müsse man berücksichtigen, dass es in vielen Fällen gar nicht möglich sei, die Kosten genau zu bestimmen.

Neben anderen lassen sich jedoch vor allem fünf Aspekte benennen, die eine hohe Teilnehmerzahl und einen Erfolg des Konzepts BHH in Deutschland vermuten lassen:

1. Der BHH in Deutschland richtet sich, mit wenigen Ausnahmen, an alle Einwohner einer Kommune. Teilweise erachtet die Literatur darüber hinaus alle Personen, die in einer Kommune leben oder dort Abgaben entrichten (Schwarting 2013, S. 4), bspw. Pendler und Touristen, und Gewerbetreibende, Hausbesitzer und sogar an der Kommune Interessierte (Vorwerk/Gonçalves/Hedwig 2016, S. 19) als mögliche Adressaten.
2. BHH beziehen sich, im Unterschied zu anderen Beteiligungsverfahren, Brangsch/Brangsch (2006, S. 42) zufolge, auf „alle Bereiche des kommunalen Lebens und seine Grundrichtungen“, wodurch sie davon ausgehen, dass dementsprechend ein größerer Interessentenkreis angesprochen werde. Auch Brückner/Märker (2015, S. 113) schreiben, dass BHH aufgrund der Anbindung an das Haushaltsplanverfahren eine prinzipiell hohe politische Relevanz entfalten.
3. Umfragen bezeugen immer wieder eine breite Zustimmung und hohes Interesse der Bürger am BHH (Franzke/Kleger 2009, S. 10f.; Brangsch/Brangsch 2006, S. 54; Schaerffer/Pauly 2004, S. 3).
4. Nach Kersting (2017a, S. 114) existiert schließlich ein Trend von der Offline- zur Online-Beteiligung, der dazu führt, dass Präsenzveranstaltungen zum BHH mit oftmals nur sehr geringen Teilnehmezahlen durch E-Partizipationsverfahren ersetzt werden. Dass Online-BHH mit dem Ziel von mehr Beteiligung eingeführt werden, unterstreicht auch Peixoto (2008, S. 12): „Hence, one of the objectives of the e-PB was to increase participation in general and to simultaneously integrate a new profile of participants, particularly those from middle class backgrounds and younger citizens.“ Begründet sieht Peixoto seine Annahmen dadurch, dass sich der mögliche Zeitraum der Beteiligung für einen Bürger vergrößere. Die Zugangspunkte für die Beteiligung werden größer. Selbst ohne eigenen Internetanschluss könnte eine Stadt „mobile voting unit[s]“ in den unterschiedlichen Teilen der Kommune bereitstellen. Elektronische Abstimmungen könnten Neugier bei den Bürgern erzeugen, durch die Internetkomponente bislang politikferne, aber internetaffine Bevölkerungsgruppen (Zobel/Weiß 2018, S. 208) oder jene mobilisieren, die sich konventionellen Beteiligungsformen verweigern (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 120).
5. Erfahrungswerte zeigen, dass die Beteiligung im Laufe mehrerer Durchführungen des BHH zu steigen vermag, so z. B. in Porto Alegre (Garcia/Pinto/Ferraz 2005, S. 508) oder in Mexico City (Postigo 2011, S. 1954).

Der Literatur lassen sich dagegen zahlreiche Beispiele entnehmen, die stattdessen von niedriger Beteiligung berichten (Schneider/Busse 2018, S. 9; Busse/Schneider 2015, S. 4; Masser/Pistoia/Nitzsche 2013, S. 88).¹³ Relevant ist in diesem Zusammenhang der Statusbericht zu BHH in Deutschland der Bundeszentrale für politische Bildung, der

¹³ Geringe Beteiligungsquoten der BHH seien die Regel, fasst Masser/Pistoia/Nitzsche (2013, S. 28) die Situation zur Zahl der Teilnehmer zusammen und Franzke/Kleger (2009, S. 12) sprechen gar von einem „Bürgerhaushalt ohne Bürger“.

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt und der ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH, der einen Rückgang eingeführter und fortgeführter Verfahren von 2014 zu 2015 aufzeigt (Ermert/Pützer/Ruesch 2015). Auch die Presse hat das Thema aufgegriffen und stellt in Frage, ob denn BHH als Erfolg verstanden werden können. Denn während 2016 in NRW noch 16 Kommunen eine Beteiligung ermöglichten, waren es fünf Jahre zuvor noch 37 (Kirchne 2017, S. o.S.). Von den sechs Pilotkommunen, die den BHH erprobten, blieb bis 2016 lediglich eine mit eigenem BHH übrig (Neunecker 2016a, S. 108).

Schwierigkeiten bei der Teilnehmerrekrutierung zeigen sich unterdessen sowohl offline, also bei Präsenzveranstaltungen wie Bürgerforen oder Auftaktveranstaltungen (Kersting 2017a), deren Teilnahmequoten als „unbefriedigend“ (Schneider 2011, S. 35) eingestuft werden, als auch bei den erwartungsvollen Online-BHH (Zobel/Weiß 2018, S. 208). Kersting (2017a, S. 104) berichtet, dass sich in Oldenburg mitunter weniger als fünf Personen beteiligt hätten. In Lünen konnten von den seinerzeit 87.530 Einwohnern rund 125 mobilisiert werden (Kersting 2014, S. 70). Holtkamp (2012, S. 262) verweist auf die nordrhein-westfälische Modellprojektkommune Mohnheim, deren Pressesprecher erklärte, dass die Anwesenheit von 20 bis 30 Leuten bereits ein Erfolg war. Bemerkenswert erscheint der Kontrast zwischen einer Umfrage, die zum prinzipiellen Teilnahmeinteresse am BHH der Stadt Frankfurt durchgeführt wurde, und dem anschließenden Ergebnis der tatsächlichen Teilnahme. Ergab die Vorbefragung, dass sich 50% der Befragten eine Teilnahme vorstellen können, lag die reale Beteiligung bei rund 0,4% der Einwohner – darunter erneut überdurchschnittlich viele, die bereits politisch engagiert waren (Zobel/Weiß 2018, S. 230).

Das man lediglich abwarten und einen BHH über mehrere Jahre durchführen müsse, damit sich die Beteiligung auf ein akzeptables Maß steigern, kann indes nicht pauschal bestätigt werden (Schwartz 2013, S. 17). In Einzelfällen wird dies zwar durchaus beobachtet (Kohn 2015, S. 405), in anderen Fällen kommt es aber stattdessen zu rückläufigen Beteiligungsquoten (Zobel/Weiß 2018, S. 213; Brockmann/Holtkamp/Noe 2016, S. 115f.; Masser/Pistoia/Nitzsche 2013, S. 88). Es wird gar von einer „Auszehrung“ (Masser/Pistoia/Nitzsche 2013, S. 26, 82) berichtet, an der die meisten BHH litten. 2007 lag die Zahl der Aktiven am BHH in Köln bei 11.744 – 2013 waren es 3.767 (Vorwerk/Gonçalves/Hedwig 2016). Beispielhaft weisen Zobel/Weiß (2018, S. 222) auf den BHH der Stadt Oldenburg mit einer in der Tendenz abnehmenden Beteiligungsquote hin. Auch hier waren starke Verzerrungen der Beteiligten festgestellt worden. Waren zumeist diejenigen beteiligt, die sich bereits politisch engagierten und gut eingebunden gewesen waren, konnten bisher politikferne Gruppen nicht erreicht werden. Aus der Zusammensetzung der Teilnehmer schließt Neunecker (2016a, S. 116): „Wenn wir über Beteiligungsergebnisse von Bürgerhaushalten in Deutschland sprechen, dann handelt es sich in der Regel nicht um einen Input aus einem bunten Querschnitt der Bevölkerung, sondern um die Präferenzen eines bestimmten Typs Bürger.“ Das Ziel, marginalisierte Bevölkerungsteile zu mobilisieren, gelang dem BHH bislang nicht (Schneider/Busse 2018, S. 11).

Der in Porto Alegre erstmals eingeführte BHH, der die intensivere Beteiligung der Bürger an der Verwendung öffentlicher Mittel ermöglichen soll, fand binnen weniger Jahre weltweit Nachahmer und wurde inzwischen in mehreren Tausend Kommunen eingesetzt. Auch in

Deutschland erfreut sich das Beteiligungsverfahren einer großen Beliebtheit seitens der Kommunen und wird dabei zumeist als E-Partizipationsverfahren durchgeführt oder zumindest durch Online-Elemente unterstützt, denen eine Vielfalt an Vorteilen gegenüber klassischen BHH nachgesagt werden. Doch trotz des steigenden Angebots und des vermeintlichen Interesses der Bürger, bleibt die breite Nachfrage, wie auch bei anderen E-Partizipationsverfahren, oftmals deutlich hinter den Erwartungen der Kommunen zurück. Obwohl man bislang erwartete, dass elektronische BHH zu mehr Beteiligung führen würden, scheint ihr Einsatz nicht den erwarteten Erfolg gebracht zu haben (Zobel/Weiß 2018, S. 213; Eisel 2015, S. 1) – „just the ‚e-dimension‘ by itself does not ensure success or increased participation“ (Zafeiropoulou/Carlsson/Andersson 2015, S. 103). Die Erwartung der Mobilisierungsthese, wonach sich eine verstärkte politische Partizipation infolge der Internetnutzung der Bürger einstellen werde, scheint sich damit nicht zu bestätigen (Kneuer/Salzborn 2016, S. 5). Mehr noch wird, ausgehend von der Literatur, deutlich, dass sich eine „Mobilisierung politikferner oder demokratiskeptischer Milieus“ (Zobel/Weiß 2018, S. 213) nicht feststellen lässt. Unterdessen herrscht weitestgehend Ratlosigkeit, welche Barrieren aber der Beteiligung entgegenstehen (Brockmann/Holtkamp/Noe 2016, S. 115f.).

4 Voraussetzungen politischer (E-)Partizipation

Die Frage, welche Gründe politische Partizipation im Allgemeinen verhindern können, ist keineswegs neu und stellte sich bereits lange vor dem Erscheinen von WWW, E-Partizipationsverfahren und dem BHH. Buse (1978, S. 44) resümiert bereits vor rund 40 Jahren, „die Tatsache, daß die Bundesbürger von den vorhandenen (...) Beteiligungsformen kaum Gebrauch machen, weist darauf hin, daß es nicht ausreichen kann, einfach neue oder zusätzliche Beteiligungsformen anzubieten und zu hoffen, daß dadurch die Intensität oder die Qualität der politischen Partizipation gesteigert werden könnte. (...) Es gilt daher zu untersuchen, aus welchen Gründen die bisherigen Partizipationsangebote nur in geringem Maße und nur von einer begrenzten Zahl von Akteuren im politischen System genutzt worden sind, um dann zu der Fragestellung zu gelangen, ob neue Formen der Beteiligung so konstruiert sind, daß sie zu einer erweiterten und wirksameren Beteiligung führen können.“

Auch nach Biehl (2005, S. 57) ist die politische Partizipation voraussetzungsvoll und keineswegs selbstverständlich. Die Theoriendebatte in der Partizipationsforschung gehe dabei von unterschiedlichen Annahmen im Hinblick auf mögliche Voraussetzungen aus, wobei es jedoch nicht nur eine Theorie gäbe, um Teilhabe zu erklären. Vielmehr dominierten drei Theriefamilien die Diskussion: sozialstrukturelle, sozialpsychologische und sozialökonomische Ansätze sowie diverse Varianten und Vorschläge zur Modifikation. Dies lässt vermuten, dass auch die Beteiligungsbarrieren der E-Partizipation und des BHH, wie auch Barrieren einer Nutzung von E-Government-Angeboten im Allgemeinen (Distel/Ogonek 2016a, S. 4), nicht ausschließlich in technik-bezogenen Aspekten zu verorten sind.

4.1 Sozialstrukturelle Ansätze

Nach Biehl (2005, S. 57) knüpfen die dem sozialstrukturellen Ansatz zuordenbaren Studien an die Beobachtung an, „dass Bürger mit einem hohen sozioökonomischen Status, also einkommensstarke Personen mit qualifizierter (Aus-)Bildung und mit intensiver gesellschaftlicher Einbindung, auch überdurchschnittlich politisch aktiv“ seien.¹⁴ Die politischen Partizipationschancen sind dieser Argumentation zufolge das Ergebnis der „gesellschaftlichen Position und Prägung“ eines Bürgers, was bedeutet, dass „seine sozioökonomische Situation, seine Stellung im Erwerbsleben sowie sein gesellschaftliches Engagement“ (Biehl 2005, S. 58) Einfluss auf die politische Partizipation besitzen.

Die Ressourcentheorie geht ferner davon aus, dass die Fähigkeiten und mit dem sozialen Status verbundene Möglichkeiten, die sog. „civic skills“ (Brady/Verba/Schlozman 1995, S. 271), einen bedeutsamen Einfluss auf die Beteiligungschancen besitzen (Biehl 2005, S. 58f.). Dazu zählt Biehl etwa kognitive Fähigkeiten, um Sachverhalte und Informationen strukturieren zu können, das Artikulieren und Kommunizieren gegenüber Dritten, sowie das Repräsentieren und erfolgreiche Argumentieren vor einem Publikum. Aber auch Zeit und

¹⁴ Eine Feststellung, die nicht nur im Kontext des BHH regelmäßig geäußert wird, sondern ebenso bei anderen Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene (Klug u. a. 2010, S. 22) wie auch bei E-Partizipationsverfahren generell (Escher/Riehm 2016, S. 148; Escher 2013, S. 454; Lindner 2012, S. 523). „Partizipationsaktivitäten sind Minderheitenaktivitäten, online ebenso wie offline“, schreiben Emmer/Wolling (2010, S. 46). Anderenorts heißt es, dass „sich bislang nicht nachweisen [lässt], dass E-Partizipation zu einer im Vergleich zu den herkömmlichen Beteiligungsformen erhöhten und inklusiveren politischen Partizipation beiträgt“ (Lindner 2012, S. 523).

finanzielle Mittel scheinen notwendig für die Beteiligung (Simonson/Vogel 2017, S. 201; Biehl 2005, S. 60f.).

E-Partizipationsverfahren könnten in diesem Zusammenhang in der Lage sein, etwaige Einschränkungen auf die Beteiligung abzubauen, die sich üblicherweise in der Offline-Welt finden (Medaglia (2012, S. 353).¹⁵ Doch will ein Bürger die Möglichkeiten der E-Partizipation nutzen, kommen auch neue Erfordernisse hinzu. Allen voran steht der Zugang zum Internet. Laut dem D21 DIGITAL INDEX 2017/2018 der Initiative D21 waren im Jahr 2018 81% der Deutschen online (Müller u. a. 2018, S. 10). Das ist zwar eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung. Zugleich existiert aber noch immer ein Teil der Bevölkerung, der nicht online ist. Man spricht hierbei u. a. vom sog. digital divide. Ging es in der Forschung zum digital divide – im Deutschen wahlweise als digitale Kluft, digitaler Graben oder digitale Spaltung bezeichnet – in der Vergangenheit häufig um den Zugang zu Computern, dem Internet als Infrastruktur und der Unterscheidung von On- und Offlinern, hat sich das Forschungsinteresse Trkulja (2009, S. 102) zufolge seit der Jahrtausendwende allmählich verschoben zu Nutzungskompetenzen bzw. den sogenannten digital literacies oder auch „medium- and content-related internet skills“ (van Deursen/van Dijk/Ebbers 2006, S. 908). Anstelle des einen digitalen Gräbens rückt das Interesse zunehmend zu den digitalen Gräben. Norris (2001, S. 4) spricht von einem multidimensionalen Phänomen, welches über den reinen Internetzugang hinausgeht. Das zeigt sich auch bei dem Konzept der digitalen Kompetenz, dass deutlich mehr umfasst als nur das Vermögen, einen Computer bedienen zu können. Trkulja (2009, S. 103) bspw. benennt vier Kategorien:

1. „Untermauerungen“
 - Bildung an sich (Lese- und Schreibfähigkeit)
 - Computerkenntnisse
2. Hintergrundwissen
 - Welt der Informationen
 - Die Art von Informationsquellen
3. Kernkompetenzen
 - Lesen und Verstehen digitaler und nicht digitaler Strukturen
 - Schaffen und Vermitteln digitaler Informationen
 - Evaluation von Informationen
 - Wissensaufbau
 - Informationskompetenz
 - Medienkompetenz
4. Einstellung und Ansichten
 - Selbstständiges (unabhängiges) Lernen
 - Moralische und soziale Kompetenz“

¹⁵ Hierfür scheint bspw. zu sprechen, dass sich Menschen mit Beeinträchtigungen bei der Teilhabe am beruflichen, sozialen und kulturellen Leben mittels barrierefreier elektronischer Medien unterstützen lassen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013, S. 354). Eine virtuelle Mobilität könne u. a. eingeschränkte Fortbewegungsmöglichkeiten ausgleichen und so die Beeinträchtigungen zumindest teilweise kompensieren.

Obgleich sich in der Literatur weitere Kompetenzen aufzeigen ließen,¹⁶ ist bereits an diesem Beispiel die Bandbreite bzw. Vielfältigkeit digitaler Gräben erkennbar. Trotz eines Anstiegs an Internetzugängen wird für die nahe Zukunft daher nicht erwartet, dass sich der digital divide überwinden ließe (Jäckel 2011, S. 343).

In ihrer Arbeit zu Internet skills und dem digital divide resümieren van Deursen/van Dijk/Ebbers (2006, S. 908), dass Menschen, die nicht in der Lage seien, Informationen online zu finden, eine Benachteiligung besäßen. Dies gelte insb. für weniger gebildete Bevölkerungsgruppen, die zunehmend von Vorteilen ausgeschlossen würden, die das Internet zu bieten habe. Mit einer Ungleichheit von Zugängen zum Internet und der Verteilung von Kompetenzen geht daher auch eine Ungleichheit der Chancen zur E-Partizipation einher (Lindner 2012, S. 524; Zillien 2009, S. 110). Man kann dies wie Norris (2001, S. 4) als „democratic divide“ bezeichnen, worunter Jäckel (2011, S. 343) Partizipationsunterschiede im politischen Sinne versteht und die Frage, wer neue IKT für die Artikulation politischer Interessen und für aktives politisches Engagement nutzt. Von einem „participation divide“ ist bei Hoffmann/Lutz/Poëll (2015, S. 6) die Rede, die diesen als neue Qualität der digitalen Spaltung bezeichnen. Er trenne diejenigen, die von den Vorteilen einer Beteiligung im Internet profitierten, von denjenigen, die den Zugang nicht fänden. Vergleichbar schreiben Rapp/Hoffmann/Kröger (2015, S. 162) von einer „Beteiligungsspaltung“ in der Gesellschaft.

Durch den technischen Wandel wird zukünftig zu erwarten sein, dass sich E-Partizipationsverfahren in immer neueren Ausgestaltungsformen äußern werden. Denn wo bspw. E-Government via Smartphone als Mobile Government in Erscheinung tritt (Zepic u. a. 2016a, S. 7), da ist auch der Weg von E-Participation zu Mobile Participation nicht weit (Wimmer u. a. 2013, S. 1). Doch mit jedem neuen Zugang erweitern sich neben den Möglichkeiten der politischen Partizipation auch die digitalen Gräben – sei es in Form der Verfügbarkeit entsprechender Geräte oder der zur Bedienung notwendigen Kompetenzen.¹⁷ Digitale Kompetenzen werden daher zunehmend wichtiger zur E-Partizipation (Schneider 2018, S. 257), so dass es wenig überrascht, dass die Funktionalität und Usability von Anwendungen einen erheblichen Einfluss auf die Nutzung besitzen kann (Zheng 2017, S. 438; Medaglia 2012, S. 353).

4.2 Sozialpsychologische Ansätze

Sozialpsychologische Ansätze versuchen mit den Worten von Biehl (2005, S. 65) die Erklärungslücke zu schließen, die das Ressourcenmodell hinterlässt: „Nicht die Fähigkeiten, sondern die Einstellungen, Interessen und Neigungen einer Person entschieden letztendlich darüber, ob sich jemand zur Teilhabe am politischen Leben entschließe“ (Biehl 2005, S. 58).

Über das Vorliegen eines „Gestaltungs- beziehungsweise Mitbestimmungswillens“ (Simonson/Vogel 2017, S. 201) hinaus wird somit angenommen, dass es bspw. eine Rolle

¹⁶ Siehe hierzu insb. die Ausführungen von Beck u. a. (2018, S. 5).

¹⁷ Im Übrigen wirft dies auch Fragen rund um die Barrierefreiheit solcher Angebote auf. Denn nicht alle denkbaren E-Partizipationsverfahren auf Grundlage neuer IKT dürften so gestaltet werden können, dass sie die neuen technischen Möglichkeiten vollumfänglich ausschöpfen und dabei zugleich allgemein zugänglich sind. Man denke hier bspw. an Angebote auf Grundlage von Augmented Reality und deren Nutzung durch sehbeeinträchtigte Menschen.

spielen kann, wie die Wirksamkeit politischer Partizipation, die eigenen Kompetenzen, sich in politische Zusammenhänge einbringen zu können, oder die Effizienz einer Partizipationsform eingeschätzt werden (Biehl 2005, S. 71).

Ähnlich liest es sich bei Brady/Verba/Schlozman (1995, S. 271), die auf die Frage, warum Bürger im politischen Leben partizipieren, die Gegenfrage stellen, warum sie nicht politisch partizipieren und damit beantworten, dass sie es nicht können, nicht wollen oder nicht danach gefragt wurden. Das Nicht-Wollen könne vielfältige Gründe besitzen, bspw. dass es an einer Auseinandersetzung mit der Politik mangelt, man sich gesellschaftlichen Themen nicht nahe fühlt oder keine Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppierung mit gemeinsamen politischen Interessen besitzt. Regelmäßig belegen Studien, dass Bürger der politischen Sphäre nur einen geringen Stellenwert zuordneten (Walk 2008, S. 92). Die Wahl eines spezifischen Beteiligungsverfahrens kann somit einen Einfluss über die Zielgruppe besitzen, die man hierdurch erreicht (Maßlo 2010, S. 65). Und es ist plausibel anzunehmen, dass Motive der politischen Partizipation auch bei E-Partizipation weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Denn „[a]nders als von vielen Internet-Enthusiasten unterstellt“, so Lindner (2012, S. 523), „ergreifen Bürger jedoch nicht jede sich bietende Gelegenheit zur Online-Beteiligung.“

Gegenüber der Offline-Beteiligung können bei E-Partizipationsverfahren weitere Faktoren wichtige Einflussgrößen auf die Nutzungsabsicht darstellen. Allen voran wird ein fehlendes Vertrauen oder eine Unsicherheit der Bürger vermutet (Hoffmann/Lutz/Poöll 2015, S. 6). In der Literatur wird das Interesse gar als die bekannteste Einflussgröße bezeichnet. Als alleinige scheint aber auch sie zu kurz zu greifen (Maßlo 2010, S. 65).

4.3 Sozioökonomische Ansätze

Sozioökonomische Ansätze betrachten nach Biehl (2005, S. 58f.) ausschließlich die unmittelbare Entscheidung zur politischen Beteiligung, der eine Berücksichtigung der mit der Beteiligung verbundenen Vor- und Nachteile vorgelagert ist. Im Sinne der Rational-Choice-Theorie wird davon ausgegangen, dass sich ein Bürger im politischen Raum genauso verhält wie bei Kaufentscheidungen und Partizipation das Ergebnis einer Kosten- / Nutzenkalkulation darstellt (Biehl 2005, S. 77), bei der neben erlebten Einschränkungen, wie mangelnder Lesekompetenz, auch Erwartungen, etwa zum zeitlichen Aufwand, zur Nicht-Beteiligung führen können (OECD 2018, S. 171).

Während in einem orthodoxen Ansatz der Rational-Choice-Theorie vor allem der instrumentelle Nutzen, sei er politisch oder ökonomisch, im Vordergrund der Betrachtung steht, werden in der erweiterten Variante soziale und normative Prämien, z. B. soziales Renommee oder politische Partizipation als Selbstzweck, berücksichtigt (Biehl 2005, S. 78, 81). Auch Walk (2008, S. 93) zählt zum sozioökonomischen Status Sozialisierungseinflüsse – darunter Werte und Normen, die Menschen im Sozialisierungsprozess erwerben und die ihre politischen Orientierungen und Verhaltensweisen beeinflussen. Daneben stünden die Kosten in Abhängigkeit zur individuellen Ausstattung eines Bürgers, was deutlich macht, dass auch die Rational-Choice-Theorie die Ressourcen der Bürger berücksichtigt (Maßlo 2010, S. 80).

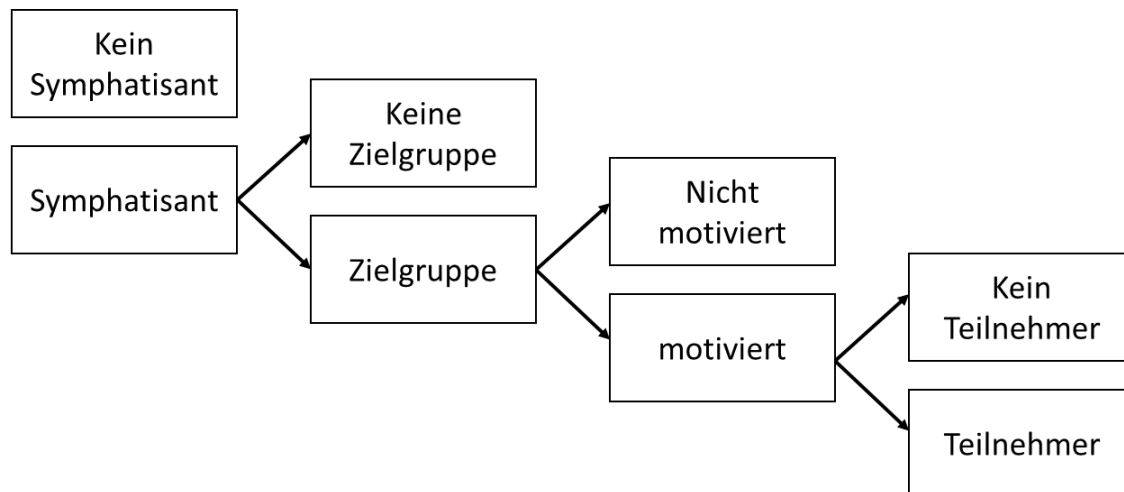
Dadurch, dass für die politische Partizipation benötigte Ressourcen aber ungleich in der Gesellschaft verteilt sind, wird jede Kosten- / Nutzenkalkulation zu einer individuellen Berechnung. Einflussfaktoren, die den instrumentellen Nutzen fördern, werden in der Literatur als besonders förderlich auf die Partizipation angenommen (Maßlo 2010, S. 94). Mit Walk (2008, S. 92) ließe sich also annehmen, dass „[j]e mehr beteiligungsrelevante Ressourcen (Zeit, Information, materielle Mittel, Kommunikationsfähigkeit, etc.) einer Person zur Verfügung stehen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit der politischen Partizipation. Demzufolge weisen Personen mit einem höheren sozioökonomischen Status eine größere Nähe zur Politik auf.“

Folgt man der Logik dieser Argumentation, so ist zumindest denkbar, dass sich das von Brady/Verba/Schlozman (1995, S. 271) geäußerte „Nicht-Wollen“ in unterschiedlichen Ausprägungen äußern kann. Ein Bürger, der sich nicht für ein Verfahren interessiert, würde die genannte Abwägung von Kosten und Nutzen einer Beteiligung möglicherweise gar nicht erst vornehmen. Anders verhält es sich, wenn die Einladung zur Beteiligung an einem Verfahren durch einen Bürger zurückgewiesen bzw. vehement abgelehnt wird. Dies geschieht vielleicht nicht unbedingt nur, weil benötigte Ressourcen nicht ausreichend vorhanden sind, sondern der erwartete Nutzen einer Beteiligung – sofern er denn bei informellen (E-)Partizipationsverfahren überhaupt abschätzbar ist – den Einsatz der Ressourcen nicht gerechtfertigt erscheinen lässt.

Wenn Lindner (2012, S. 523) zusammenfasst, dass die individuelle, politische Partizipation demnach primär von Interessen, Motiven und Kapazitäten abhängig sei, zeigt sich, dass weder Rational-Choice- noch Ressourcen-Ansätze alleine „das politische Handeln erschöpfend erklären“ (Maßlo 2010, S. 94) und es mit Maßlo somit sinnvoll erscheint, die Modelle miteinander zu kombinieren, wie dies nachfolgend vorgestellt wird.

4.4 Schritte zur Nicht-Partizipation

Mit Ursachen der Nicht-Partizipation beschäftigen sich auch Klandermans und Oegema (1987, S. 519) in einem von ihnen entwickelten Modell. Wenngleich es in dieser und späteren Arbeiten der Autoren vor allem um die (Nicht-)Partizipation von Bürgern an Protestbewegungen geht, liegt die Besonderheit des Modells darin, mögliche grundsätzliche Gründe einer Nicht-Partizipation zusammenzufassen und in eine geordnete Reihenfolge zu bringen. Dabei wird von vier aufeinanderfolgenden Schritten ausgegangen (Abbildung 2).

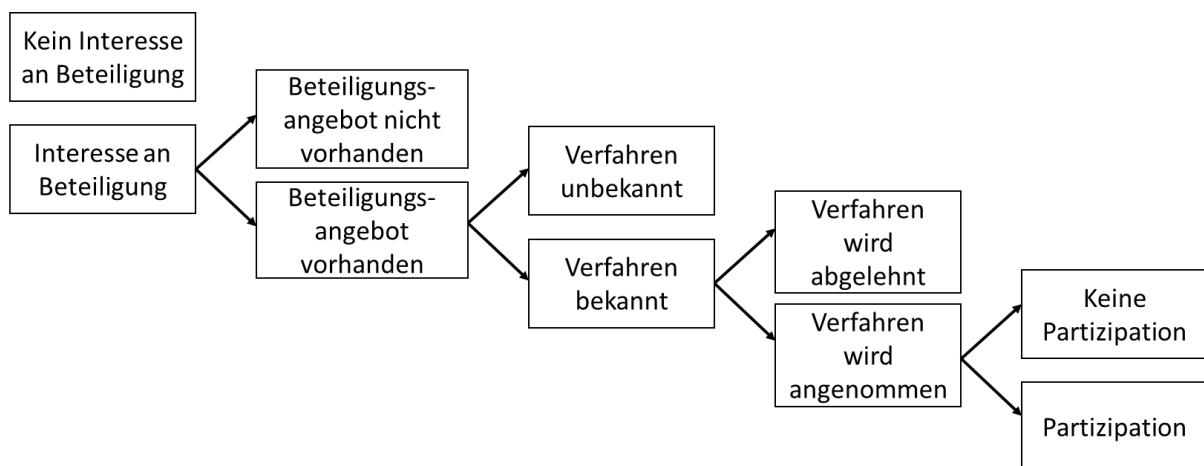
Abbildung 2: Schritte zur (Nicht-)Beteiligung

Quelle: Eigene Übersetzung nach Klandermans/van Stekelenburg (2014, S. 343)

Jeder der dargestellten Schritte bringt die Bürger nach Klandermans/van Stekelenburg (2014, S. 343) entweder näher an die Beteiligung oder stellt den jeweiligen Austrittsmoment dar. Den Autoren zufolge unterscheidet der erste Schritt Bürger als Nicht-Sympathisanten einer Angelegenheit von den jeweiligen Sympathisanten. Der zweite Schritt fragt danach, ob die prinzipiellen Sympathisanten das Ziel von Mobilisierungsversuchen waren. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Chancen einer Ansprache davon abhängen, wie Bürger in soziale und organisatorische Netzwerke einer Gesellschaft eingebunden sind – ein Argument, das sich ähnlich bei Brady/Verba/Schlozman (1995, S. 271) als Abwesenheit von Netzwerken zur Rekrutierung findet, über die eine politische Mobilisierung der Bürger erfolgt. Bürger, die in solche Netzwerke eingebettet sind, werden, so die Annahme, häufiger angesprochen als solche, bei denen dies nicht der Fall ist (Klandermans/van Stekelenburg 2014, S. 343). In einem dritten Schritt geht es um die Motivation der Bürger, an einer spezifischen Aktivität teilzunehmen. Eine solche Motivation kann instrumenteller oder ideologischer Natur sein. Mögliche Gründe, warum von Handlungen abgesehen wird, seien etwa fehlende Beschwerden oder ein Gefühl, mit der Beteiligung nichts ausrichten zu können (Klandermans/van Stekelenburg 2014, S. 343). Ganz ähnlich, wie es im Hinblick auf die Rational-Choice-Theorie erörtert wurde, findet in diesem Schritt eine Abwägung von Kosten und Nutzen einer Partizipation statt (Klandermans/Oegema 1987, S. 527). Trotz Sympathie, gezielter Ansprache und genereller Motivation eines Bürgers, kann die Partizipation ausbleiben (Klandermans/van Stekelenburg 2014, S. 344). Im Hinblick auf dafür ursächliche Kriterien benennen Klandermans/van Stekelenburg (2014, S. 349) bspw. das Wetter oder den zur Partizipation benötigten Aufwand. Insgesamt bleiben die Ausführungen hierzu aber vergleichsweise kurz: „I am not aware of much research into the last step. Obviously, we may assume that at this stage barriers interact with strength of motivation. The stronger someone’s motivation, the more likely that she will overcome the last barriers” (Klandermans 2007, S. 371).

In einem Zwischenfazit lässt sich somit sagen, dass die politische Partizipation und damit auch die E-Partizipation nicht nur voraussetzungsvoll sind, sondern die Literatur bereits eine Vielzahl unterschiedlicher Voraussetzungen zur Partizipation benennt. Unterschieden wird dabei in sozialstrukturelle, sozialpsychologische und sozioökonomische Ansätze. Sie umfassen etwa die sozioökonomische Situation eines Bürgers, dessen Fähigkeiten, bei E-Partizipation insb. im Rahmen digitaler Gräben, sowie dessen Einstellungen und Interessen oder gehen von einer Abwägung von Kosten und Nutzen aus. Eine Besonderheit kommt dem Erklärungsansatz von Klandermans/Oegema (1987, S. 529) zu, welches die Nicht-Partizipation von Bürgern in vier Ursachen sieht: einem Mangel an Sympathie für eine Sache, nicht Ziel von Mobilisierungsversuchen gewesen zu sein, ein Mangel an Motivation zur Partizipation sowie die Partizipation verhindernde Barrieren. Dadurch, dass jedes Beteiligungsverfahren unterschiedliche Fähigkeiten und Ressourcen voraussetzen kann, ist jedoch davon auszugehen, dass auch das aufgezeigte Modell nur eine grobe Orientierung geben kann. Es scheint jedoch geeignet, etwaige Beteiligungsbarrieren nach Kategorien zu ordnen. Ausgehend von den Ausführungen soll nachstehend folgende Kategorisierung der zu identifizierenden Beteiligungsbarrieren des BHH verwendet werden (Abbildung 3).

Abbildung 3: Schritte zur und Kategorien der Nicht-Partizipation



Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird dabei von fünf Kategorien ausgegangen:

1. Den Darstellungen von Klandermans/van Stekelenburg (2014, S. 343) folgend, steht an erster Stelle des Weges eines Bürgers zur (Nicht-)(E-)Partizipation die Frage, ob ein Angebot für ihn von Interesse ist oder nicht. Die erste Kategorie der Nicht-Partizipation ist demnach „Bürger haben kein Interesse“. Mit einer gewissen Berechtigung kann durchaus hinterfragt werden, ob das Interesse zur Beteiligung an einem Beteiligungsverfahren wie dem BHH nicht erst an späterer Stelle genannt werden sollte, etwa infolge der Bekanntheit eines konkreten Angebots einer Kommune. Es ist aber auch denkbar, dass das Angebot einer Kommune erst initiiert wird infolge der Forderungen von Bürgern nach mehr Beteiligungsrechten oder mehr Transparenz staatlichen Handelns. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass der BHH

- einem Bürger bereits durch die Presseberichterstattung aus anderen Kommunen bekannt ist und daraus ein prinzipielles Interesse entspringt.
2. Die zweite Kategorie, „Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden“, mag vergleichsweise selbstverständlich erscheinen. Sie ist jedoch von zentraler Bedeutung für die Frage, ob sich ein Bürger an einem BHH beteiligt oder nicht. Denn ohne ein (E-)Partizipationsverfahren, als Angebot einer Kommune an die Bürger, ist eine Beteiligung an diesem Kanal nicht möglich.
 3. „Verfahren unbekannt“ stellt die dritte Kategorie dar und geht auf die Ansprache der Bürger zurück (Klandermans/van Stekelenburg 2014, S. 343; Brady/Verba/Schlozman 1995, S. 271). Für politische Partizipation erscheint es notwendig, dass Bürger wissen, „wo und wie sie ihre Interessen einbringen können“ (Simonson/Vogel 2017, S. 201). Ist ein Verfahren unbekannt, so ist die Teilnahme unwahrscheinlich, wenn nicht gar unmöglich. Im Fokus liegt folglich die als Herausforderung wahrgenommene, mangelnde Information der Bürger über für sie verfügbare Beteiligungsmöglichkeiten (OECD 2018, S. 171).
 4. Die vierte Kategorie, „Bürger lehnen die Beteiligung ab“, setzt bei den Ausführungen von Klandermans/van Stekelenburg (2014, S. 343) und Biehl (2005, S. 58f., 71) an. Sollte sich für einen Bürger in einer Abwägung aus Kosten und Nutzen der Beteiligung infolge eines prinzipiellen Interesses am BHH, dem Vorhandensein eines konkreten Verfahrens und dessen Bekanntheit herausstellen, dass der zu erwartende Nutzen seine aufzubringenden Kosten nicht rechtfertigt, wird die Partizipation unwahrscheinlich. In Bezug auf die Inanspruchnahme von BHH als E-Partizipationsverfahren erscheinen auch Ablehnungsgründe wahrscheinlich, die aus der Forschung zu Nutzungsbarrieren des E-Government bekannt sind. Beispielfhaft seien Bedenken im Bereich Datenschutz- oder Datensicherheit genannt (Krcmar u. a. 2017, S. 16).
 5. Die letzte Kategorie, „Bürger können nicht partizipieren“, richtet den Blick auf etwaige Voraussetzungen, die einer Beteiligung entgegenstehen können. Hierbei kann es sich um das Vorhandensein von Ressourcen oder Kompetenzen handeln. Für Online-BHH spielen insb. die Darstellungen zu den digitalen Gräben eine Rolle. Denkbar sind aber auch Gründe, deren Überwindung einen unzumutbaren Aufwand darstellt, ohne Hilfe nicht möglich ist oder aber gar nicht realisierbar scheint.

5 Methodische Vorgehensweise

Für die Untersuchung wurde ein mehrstufiges, qualitatives Forschungsdesign entworfen. Ziel der qualitativen Forschungsarbeit ist es, „das Phänomen in seiner Breite mit möglichst unterschiedlichen Ausprägungen zu erfassen, ohne Anspruch auf Repräsentativität zu erheben“ (Hielscher/Kling/Haß 2014). Diese Wahl folgt nicht zuletzt der Empfehlung von Distel/Ogonek (2016b, S. 2), welche qualitative Studien im Bereich digitaler Verwaltungsangebote als gewinnbringend und notwendig erachten: „It is somehow striking that although most of the studies applied a quantitative approach, only limited results on e-government rejection exist (...). It could be helpful to initially use more explorative and qualitative methods to reveal any unknown patterns (...).“ Es geht dabei also nicht, wie van Deursen/van Dijk/Ebbers (2006, S. 276) schreiben, um die Erbringung statistischer Beweise, hier zwischen vermuteten Barrieren und geringen Beteiligungsquoten, sondern um ein tieferes Verständnis von Beteiligungsbarrieren.

Um eine möglichst ausgewogene Bewertungsgrundlage zu erhalten, benötigt es die Sichtweise möglichst vieler Stakeholder des Verfahrens (Busse/Schneider 2015, S. 9). Für die Identifizierung der Stakeholder dienlich sind dabei insb. die Empfehlungen von Greger u. a. (2014, S. 200) und Greger u. a. (2015, S. 69), die in ihrem Stakeholder-Modell für E-Government-Projekte die Kategorien Auftraggeber, Realisierer, Unterstützer und Nutzer aufzählen. Als Auftraggeber sind bei BHH die Kommunen, hier vertreten durch die öffentliche Verwaltung zu erachten, wohingegen die Realisierer mehrheitlich Unternehmen aus der freien Wirtschaft sind. Als Unterstützer sind prinzipiell eine Vielzahl von Akteuren denkbar, die bspw. Bürgern bei der Nutzung von BHH behilflich sein können, darunter Akteure aus der Zivilgesellschaft. Regelmäßig werden bei BHH Ehrenamtliche von der Verwaltung ausgebildet oder die Moderation auf Online-Plattformen durch Unternehmensmitarbeiter ausgeübt, so dass zu vermuten ist, dass entsprechende Informationen in diesem Zusammenhang bereits über die Stakeholder-Kategorien Auftraggeber und Realisierer eingeholt werden können. Die Zielgruppe des Verfahrens, und somit die Nutzer, sind Bürger im Allgemeinen. Hildebrandt (2015, S. 253) empfiehlt die Aussagen von Interviewpartnern, die immer auch der Selbstdarstellung dienen können, zudem möglichst einer unabhängigen Quelle, bspw. Dokumenten, Zeitungsartikeln oder Interviews mit Vertretern konkurrierender Organisationen, gegenüberzustellen. Der Einbezug nur eines einzigen Stakeholders, im Sinne etwa nur des Vertreters einer Stadt oder eines Unternehmens, wird als unzureichend beurteilt.

Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, wurden

1. ein Literatur Review zur Ermittlung wissenschaftlicher Arbeiten zum BHH,
2. Experteninterviews mit Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung exemplarischer Kommunen, die selbst BHH durchgeführt haben oder noch immer durchführen, und mit Vertretern exemplarischer Unternehmen, die BHH für deutsche Kommunen entwickeln und teilweise betreiben,
3. eine qualitative Inhaltsanalyse von Presseartikeln, die es erlaubt, Erfahrungen weiterer Akteure einzuholen, sowie

4. die Auswertung von Interviews mit Bürgern aus exemplarischen Städten, die den BHH aktuell betreiben, durchgeführt.

Die genannten Schritte werden nachfolgend im Detail erörtert.

5.1 Literatur Review

Den Anfang nimmt ein Literatur Review, das den Empfehlungen zur Durchführung eines Literatur Review nach vom Brocke u. a. (2009, S. 2) folgt und einen wesentlichen ersten Schritt und Grundlage bei der Durchführung eines Forschungsprojektes darstellt. Den Autoren zufolge liegt das Ziel vor allem darin, für ein bestimmtes Thema relevante Quellen aufzudecken und einen Beitrag zur Relevanz und Genauigkeit der Forschung zu leisten. Auf diesem Wege soll ermittelt werden, was bereits bekannt ist und bestehendes Wissen effektiv genutzt werden. Das Ziel ist die Identifikation von Forschungsarbeiten, die Erkenntnisse im Hinblick auf Barrieren der politischen Partizipation und E-Partizipation an BHH beinhalten. Vorgehensweise und Ergebnisse dieses Arbeitsschrittes wurden erstmalig auf der International Conference for E-Democracy and Open Government 2017 in Krems, Österreich, vorgestellt (Zepic/Dapp/Krcmar 2017b).

Berücksichtigt werden Monographien, Sammelbände, wissenschaftliche Zeitschriften und Konferenzbeiträge sowie anderweitige Studien. Diese umfassen sowohl deutsch- als auch englischsprachige Quellen, da geringe Beteiligungsquoten von BHH nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern problematisiert werden. Da es sich bei BHH und der E-Partizipation zudem um ein Konzept mit interdisziplinärem Interesse handelt (Naranjo Zolotov/Oliveira/Casteleyn 2018, S. 351; Escher 2013, S. 450; Medaglia 2012, S. 346) und nicht lediglich von technischen Aspekte als Beteiligungsbarrieren auszugehen ist, wurde die Literaturrecherche ohne Einschränkung auf eine spezifische Disziplin durchgeführt. Wie bspw. Zillien (2009, S. 110) beschreibt, könne schon allein der Digital Divide „nicht unabhängig von anderen sozialen Ungleichheiten untersucht werden“. Gleiches gilt für zeitliche oder räumliche Einschränkungen. Dadurch handelt es sich um eine „exhaustive strategy“ (Cooper 1988, S. 111), mit dem Ziel, einen Großteil der für das Forschungsinteresse relevanten Literatur zu erfassen.

Mit einer initial entwickelten Kombination von Schlüsselwörtern, die im Laufe der Untersuchung iterativ erweitert wurden, begann zunächst die Recherche in der Datenbank SpringerLink.¹⁸ In einem zweiten Schritt erfolgte eine Suche nach in der Universitätsbibliothek verfügbaren gedruckten Werken, die den Begriff „Participatory Budgeting“ (die englischsprachige Übersetzung des BHH) oder „Bürgerhaushalt“ im Titel trugen. In einem letzten Schritt wurde eine Suche nach deutsch- und englischsprachigen Artikeln aus Zeitschriften und Konferenzbeiträgen in der Datenbank SCOPUS, die den Begriff „Participatory Budgeting“ im Titel oder Abstract aufwiesen, vorgenommen. Eine zusammenfassende Übersicht aller Suchbegriffe bietet Tabelle 2.

¹⁸ Die verwendeten Suchbegriffe lauteten ((Buergerhaushalt OR Bürgerhaushalt) AND (Online OR Internet)) AND (Barriere OR Barrieren OR Treiber OR Hürde OR Hürden OR Ablehnung OR Ablehnungsgrund OR Ablehnungsgründe OR Verweigerung OR Zurückweisung OR Absage OR scheitern OR gescheitert OR Teilnehmerzahlen OR repräsentativ OR Repräsentativität).

Tabelle 2: Suchbegriffe des Literatur Reviews

Quelle	Suchbegriffe
Datenbank SpringerLink	((Buergerhaushalt OR Bürgerhaushalt) AND (Online OR Internet)) AND (Barriere, OR Barrieren, OR Treiber, OR Hürde, OR Hürden, OR Ablehnung, OR Ablehnungsgrund, OR Ablehnungsgründe, OR Verweigerung, OR Zurückweisung, OR Absage, OR scheitern, OR gescheitert, OR Teilnehmerzahlen, OR repräsentativ, OR Repräsentativität)
Universitätsbibliothek	(Participatory Budgeting) OR (Bürgerhaushalt)
Datenbank SCOPUS	Participatory Budgeting

Quelle: Eigene Übersetzung vom Englischen ins Deutsche nach Zepic/Dapp/Krcmar (2017b, S. 28)

Die Selektion von für das Forschungsinteresse dieser Arbeit relevanten Quellen erfolgte nicht ausschließlich mit Hilfe des Titels oder Abstracts. Denn wie sich bereits früh abzeichnete, nahm, trotz der Problematisierung geringer Beteiligungsquoten, die Frage nach möglichen Gründen, die einer Beteiligung entgegenstehen, in der Literatur nur einen geringen Stellenwert ein. Aus diesem Grund wurde die vollständige Sichtung aller gefundenen Quellen vorgenommen, um auch Annahmen zu Nutzungsbarrieren zu ermitteln, die nur am Rande eines Beitrags mit anderem thematischen Schwerpunkt benannt wurden.

Neben BHH in Deutschland wurden in Artikeln mit Verweis auf Beteiligungsbarrieren auch Verfahren in neun weiteren Ländern behandelt. Hierzu zählen in alphabetischer Reihenfolge Argentinien, Belgien, Brasilien, Frankreich, Italien, Peru, Spanien, Südkorea und die USA. Überwiegend handelt es sich um spekulative Aussagen der Autoren oder Aussagen, die meist auf wenige Gespräche mit Einzelpersonen zurückzuführen sind. Eine systematische Untersuchung zu Barrieren der Bürgerbeteiligung konnte auf diesem Weg nicht ermittelt werden. Stattdessen bestätigten sich bisherige Aussagen zur BHH-Literatur (Cabannes 2015, S. 257; Röcke 2014, S. 6-9; Rose/Rios/Lippa 2010, S. 20f.; Wampler 2007, S. 26f.), wonach sich die Mehrheit der Autoren mit der Geschichte, dem Prozess sowie seiner Entwicklung, oder etwa der Wirkung des BHH beschäftigt.

Die identifizierten Beteiligungsbarrieren wurden dann entsprechend der Empfehlung von Yin (2014, S. 99) Kategorien zugeordnet, wie sie in Abschnitt 4.4 formuliert wurden. Die spezifischen Ausprägungen innerhalb dieser Kategorien wurden induktiv aufgestellt (Mayring 2016, S. 36), um der sich abzeichnenden Vielfalt identifizierter Barrieren gerecht zu werden. Entsprechend Mayring (2016, S. 116) wurde eine Unterkategorie konstruiert, sobald erstmals eine zur Kategoriendefinition passende Textstelle gefunden wurde, und zur Kategorienbezeichnung ein Satz gebildet, „der möglichst nahe am Material formuliert ist“. Fand sich im Verlauf der Auswertung eine inhaltlich verwandte Barriere, erfolgte eine Zuordnung zur initialen Kategorie und der jeweiligen Ausprägung.

Die Überarbeitung der Kategorien, die in einem nächsten Schritt durch Mayring empfohlen wird, führte abschließend zu leichten sprachlichen Anpassungen. Eine solche Überarbeitung schloss sich auch an die weiteren Datenerhebungen der Abschnitte 5.2 bis 5.4 an.

5.2 Experteninterviews

Um nach den aus der Literatur zusammengetragenen Beteiligungsbarrieren Erfahrungen aus der Praxis zu erhalten und den Blick stärker noch auf deutsche Kommunen zu lenken, wurden in einem zweiten Schritt Experteninterviews mit zwei Stakeholdergruppen vorgenommen: Vertretern der öffentlichen Verwaltung exemplarischer Städte, die für die Abhaltung von BHH in ihrer Stadt verantwortlich sind oder es waren¹⁹, sowie Unternehmen, die entsprechende Produkte für deutsche Kommunen bereitstellen oder dies in der Vergangenheit getan haben.

Des Weiteren werden neben Nutzungsbarrieren die bereits durchgeführten, geplanten oder als sinnvoll erachteten Maßnahmen von Kommunen und Unternehmen erhoben, mit denen versucht wird oder die zukünftig geeignet scheinen, die Beteiligung zu erhöhen. Bisher fehlt es aus Sicht der Literatur zumeist an konkreten Bemühungen, um Bürger zur Partizipation zu mobilisieren (Schneider 2018, S. 257).

Die Zitation der Interviews erfolgt nachfolgend anonymisiert, bspw. in Form von „Interview Stadt Nr. 3, Absatz 55“ oder „Interview Unternehmen Nr. 5, Absatz 10“. Dies ermöglicht die Unterscheidung, ob es sich um Experteninterviews mit dem Mitarbeiter einer Stadt oder eines Unternehmens handelt, nicht jedoch die Nachvollziehbarkeit, welche Stadt oder welches Unternehmen gemeint ist. Dadurch soll vermieden werden, dass Städte und ihre Beteiligungsverfahren oder gar einzelne Vertreter von Städten, Unternehmen, politische Parteien oder andere Akteure in ein entweder positives oder negatives Licht gerückt werden. Zudem hätte nicht ausgeschlossen werden können, dass eine solche Benennung einen Einfluss auf die Aussagen der Interviewpartner gehabt hätte. Die Nummerierung wurde ebenfalls zum Zwecke der Anonymisierung zufällig gewählt und lässt keinen Rückschluss etwa auf eine alphabetische Reihenfolge der Städte zu. Dadurch, dass die transkribierten Interviews mit der Software MAXQDA analysiert bzw. codiert wurden, entfällt die Benennung einer Seitenangabe zugunsten des jeweiligen Absatzes des Textdokuments. Sofern mehrere Interviews mit derselben Stakeholdergruppe aufeinanderfolgen, wird der besseren Lesbarkeit halber auf das jeweils zutreffende Attribut Stadt oder Unternehmen verzichtet, bspw. als „Interview Stadt Nr. 3, Absatz 55; Nr. 5, Absatz 12“ anstelle „Interview Stadt Nr. 3, Absatz 55; Stadt Nr. 5, Absatz 12“.

5.2.1 Vertreter deutscher Kommunen

Die Entscheidung zur Auswahl von Städten für die Interviews folgt der Auswahl von Wagner (2014, S. 33). Diese orientiert sich a) an den Definitionskriterien eines BHH, die im englischsprachigen Original in Sintomer u. a. (2013, S. 3) zu finden sind und in Kapitel 3 vorgestellt wurden, b) am Vorliegen ausführlicher Berichte zu den Verfahren und c) deren Behandlung in Literatur und Praxis als gute Beispiele für BHH.

Die Kontaktaufnahme mit den Mitarbeitern der Städte erfolgte mittels Kontaktangaben, die auf den Webseiten der jeweiligen Online-Beteiligungsangebote zu finden sind. Konnte auf diesem Weg kein namentlich genannter Ansprechpartner ermittelt werden oder aber das

¹⁹ Wenn der BHH eingestellt wurde.

Verfahren wurde eingestellt, wurde die allgemeine Kontaktadresse der jeweiligen Stadt herangezogen. Nach Vereinbarung eines Gesprächstermins per E-Mail erfolgten Telefonate zur Durchführung der Interviews. Im Schwerpunkt der Gespräche standen dabei die Fragen, welche Barrieren einer Teilnahme der Bürger am BHH entgegenstehen und welche Maßnahmen entwickelt, geplant oder bereits durchgeführt wurden, um diesen Barrieren entgegenzuwirken.

Zu Beginn wurden neun Experteninterviews im Januar 2017 selbst durchgeführt, deren Ergebnisse u. a. in Zepic/Krcmar (2017), Zepic/Dapp/Krcmar (2017a, S. 264) und Zepic/Krcmar (2018) veröffentlicht wurden. Ein weiteres Gespräch konnte zu einem späteren Zeitpunkt bei der jeweiligen Kommune persönlich vor Ort durchgeführt werden. Im Rahmen von drei Bachelorarbeiten am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik der Technischen Universität München entstanden Interviews mit Verwaltungsmitarbeitern von weiteren Städten, die bislang nicht in die Untersuchung einbezogen wurden, sowie ein zweites Interview mit dem Mitarbeiter einer Stadt, die bereits berücksichtigt wurde, aber zusätzliches Material lieferte (Schiltz 2018; Valkanova 2017; Hochmann 2017). Im Ergebnis konnten so Erfahrungen der Städte Berlin Lichtenberg, Frankfurt am Main, Freiburg, Hamburg, Jena, Köln, Oldenburg, Potsdam, Solingen, Stuttgart, Trier und Unterschleißheim eingeholt werden. Unterschleißheim wurde zwar nicht von Wagner (2014, S. 33) berücksichtigt, stellte jedoch ein besonders interessantes Beispiel für einen BHH dar, da das Projekt zum Zeitpunkt der Interviewdurchführung vor vergleichsweise kurzer Zeit von der Stadt initiiert worden war, ein eigenes Budget zur Verfügung gestellt wurde und es sich mit unter ca. 30.000 Einwohnern um die bevölkerungsärmste Stadt in der Interviewserie handelt. Zum Vergleich, die bevölkerungsreichste Stadt war Hamburg mit ca. 1,8 Mill. Einwohnern (Stand Dezember 2015) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017, S. o.S.). Stuttgart wurde von zwei Interviewpartnern als bedeutsames Beispiel für BHH benannt und daher ebenfalls zusätzlich mit in die Gesprächsreihe aufgenommen. Alle Interviews wurden für die Auswertung transkribiert und codiert. Identifizierte Barrieren wurden in Tabellen zusammengefasst, um die Ergebnisse dadurch übersichtlich zusammenzufassen (Hildebrandt 2015, S. 253).

Tabelle 3: Fallbeispiele von Bürgerhaushalten deutscher Kommunen gibt einen Überblick über die untersuchten Städte und zentrale Charakteristika ihrer BHH.

Tabelle 3: Fallbeispiele von Bürgerhaushalten deutscher Kommunen

Stadt (Bundesland)	Einwohner (Stand Dez. 2015) ²⁰	Status in 2018 (aktiv oder beendet)	Webseite (BHH oder Nachfolgeprojekt)
Berlin Lichtenberg (Berlin)	275.142	Aktiv	https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/
Frankfurt am Main (Hessen)	732.688	Beendet	https://www.ffm.de/frankfurt/de/home/beteiligen
Freiburg (Baden-Württemberg)	226.393	Aktiv	https://beteiligungshaushalt.freiburg.de/beteiligungshaushalt/de/home
Hamburg (Hamburg)	1.787.408	Beendet	http://www.buergerhaushalt-hamburg.de/

²⁰ Diese Angabe dient dazu, lediglich einen Eindruck über die Bevölkerungsgröße einer Stadt zu vermitteln. Eine tagaktuelle Angabe erscheint daher nicht erforderlich.

Jena (Thüringen)	109.527	Beendet	https://www.jena.de/de/285516
Köln (Nordrhein-Westfalen)	1.060.582	Aktiv	https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2017/
Oldenburg (Niedersachsen)	163.830	Beendet	http://www.oldenburg.de/de/startseite/politik/verwaltung/finanzen/buergerhaushalt.html
Potsdam (Brandenburg)	167.745	Aktiv	https://buergerbeteiligung.potsdam.de/kategorie/buergerhaushalt
Solingen (Nordrhein-Westfalen)	158.726	Beendet	http://www.solingen-redet-mit.de/dialoge/buergerhaushalt-solingen
Stuttgart (Baden-Württemberg)	623.738	Aktiv	https://www.buergerhaushalt-stuttgart.de/
Trier (Rheinland-Pfalz)	114.914	Aktiv	https://www.trier-mitgestalten.de/
Unterschleißheim (Bayern)	28.051	Aktiv	https://www.machmit.unterschleissheim.de/

Quelle: Eigene Darstellung, Einwohner nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016, S. 7) und Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017, S. o.S.)

Die genannten Städte führten ihre BHH überwiegend über mehrere Jahre mit dem Plan der Fortsetzung durch. Frankfurt am Main, Hamburg und Oldenburg hatten ihre Projekte zum Zeitpunkt der Interviews eingestellt. Nach den Interviews stellten auch Jena und Solingen ihre BHH ein. Ein Anschlussprojekt in Frankfurt am Main sah eine Online-Beteiligungsplattform vor, die mit einem Petitionssystem verglichen werden kann und ganzjährig die Einreichung von Ideen der Bürger zur Stadtentwicklung ermöglicht.

Die Beteiligungsprozesse der BHH entsprachen in aller Regel dem Idealprozess, wie er in Abschnitt 3.2 dargestellt wurde – mit einigen Besonderheiten. Jena legte den Schwerpunkt auf eine postalische Befragung der Bürger. Eine Kontaktaufnahme per Internet, Telefon oder Post war ergänzend möglich. Eine weitere Besonderheit des Jenaer BHH stellten jährlich wechselnde Themenschwerpunkte dar. Wie in Jena versendete auch Potsdam Briefe an seine Bürger, stellte aber zugleich eine Online-Diskussionsplattform bereit (Landeshauptstadt Potsdam 2016, S. o.S.). Neben Unterschleißheim stellte auch Köln ein Budget im Rahmen des BHH bereit. Dieses entsprach mit 100.000,00 EUR dem Budget von Unterschleißheim, wurde allerdings in dieser Höhe für jeden der neun Stadtteile bereitgestellt (Stadt Köln 2016, S. o. S.; Stadt Unterschleißheim 2015, S. o.S.).

5.2.2 Vertreter von Unternehmen

Neben den Interviews mit Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung wurden weitere mit Geschäftsführern oder Projektleitern von sechs Unternehmen durchgeführt: buergerwissen, DEMOS E-Partizipation GmbH, eOpinio GmbH, polidia GmbH, wer denkt was GmbH und ZebraLog GmbH & Co. KG. Die Liste berücksichtigt damit die von Schneider/Busse (2018, S. 97) hervorgehobenen Unternehmen im Umfeld des BHH, geht aber darüber hinaus. Zusammengezählt haben die Unternehmen zum Zeitpunkt der geführten Gespräche BHH in mehr als 40 deutschen Städten durchgeführt.

Die Vorbereitung, der Ablauf und thematischer Schwerpunkt der leitfadengestützten Interviews erfolgte analog zu den Gesprächen mit den Verwaltungsmitarbeitern. Auch hier

wurden die Telefongespräche aufgezeichnet und transkribiert. Erste Forschungsergebnisse wurden in Gerlit/Krcmar (2020) veröffentlicht.

Im Rahmen eines studentischen Forschungsprojektes an der Universität Düsseldorf in Zusammenarbeit mit der Agentur Zebralog fand Ende 2012 eine Befragung von Newsletter Abonnenten der BHH zweier deutscher Städte statt. 886 Personen der insgesamt 6.149 Abonnenten nahmen teil. 216 Personen gaben an, sich noch nie am Verfahren beteiligt zu haben – trotz einer durch die Registrierung zur Nutzung der Beteiligungsplattform belegten Kenntnis des Verfahrens und eines prinzipiellen Interesses. Die Frage, warum man sich in der Vergangenheit zumindest einmal nicht am Verfahren beteiligt hatte, ergab 252 Antworten (Schröter/Ruesch 2013). Ein Abgleich der auf diesem Weg identifizierten 11 Gründe für Nie-Beteiligung²¹ und 14 Gründe für mindestens einmalige Nichtbeteiligung²² mit den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit konnte allerdings keine zusätzlichen Barrieren aufzeigen, die nicht bereits auf anderem Weg ermittelt wurden.

5.3 Analyse der Presseberichterstattung

Bei der Analyse von Medienberichten handelt es sich der Literatur zufolge um ein bis heute noch selten verwendetes Datenerhebungsverfahren (van Deth 2016, S. 176). Der vergleichsweise häufige Einsatz von BHH als Mittel der Bürgerbeteiligung in deutschen Kommunen legt jedoch eine entsprechend große Presseberichterstattung nahe. Erste Stichproben bestätigten dies, sodass als dritter Schritt eine qualitative Inhaltsanalyse der deutschsprachigen Presseberichterstattung zum BHH vorgenommen wurde.

Der Bezug der Presseartikel fand mit Hilfe der Datenbank NEXIS statt. Der Suchbegriff „Bürgerhaushalt“ ergab dabei insgesamt 2.243 Artikel in Zeitungen, der Branchenfachpresse, Magazinen und Zeitschriften, webbasierten Publikationen, sonstigen Nachrichten und Agentur- und Pressemeldungen. Die Verwendung von nur einem Suchbegriff („Bürgerhaushalt“) anstelle der Verwendung einer Kombination von Suchbegriffen erfolgte infolge der gemachten Erfahrungen des Literatur Reviews in wissenschaftlichen Quellen. Hierdurch ließen sich Artikel ermitteln, die Nutzungsbarrieren generell thematisieren, aber nicht explizit Begriffe wie „Nutzungsbarriere“, Nutzungshürde“ oder ähnliches verwenden, die in einer Suchbegriffskombination denkbar gewesen wären. Ausgeschlossen von der Suche waren Dokumente mit weniger als 500 Wörtern, da sich diese infolge von Stichproben als nicht relevant herausstellten. Der gewählte Zeitraum der Suche sah keinen Startpunkt vor und reichte bis einschließlich 11. August 2017. Zu den 70 hierdurch identifizierten Blättern

²¹ In Reihenfolge der Nennungen handelte es sich bei den Gründen um „nicht bekannt/zu wenig Öffentlichkeitsarbeit“ (48 Nennungen), „Zweifel an Einflussmöglichkeiten“ (17 Nennungen), „keine Zeit“ (13 Nennungen), „kein Einwohner“ (8 Nennungen), „verpasst“ (7 Nennungen), „Sonstiges“ (7 Nennungen), „Zweifel an eigener Kompetenz“ (7 Nennungen), „zu aufwändig/kompliziert“ (7 Nennungen), „kein Interesse/fehlende Betroffenheit“ (3 Nennungen), „fehlende Legitimierung“ (3 Nennungen), „fehlender Internetzugang/ Medienkompetenz“ (2 Nennungen).

²² In Reihenfolge der Nennungen handelte es sich bei den Gründen um „nicht bekannt/zu wenig Öffentlichkeitsarbeit“ (89 Nennungen), „keine Zeit“ (42 Nennungen), „Zweifel an Einflussmöglichkeiten“ (30 Nennungen), „kein Interesse/fehlende Betroffenheit“ (23 Nennungen), „zu aufwändig/kompliziert“ (10 Nennungen), „kein Einwohner“ (9 Nennungen), „Diskussionsklima/Qualität der Beiträge“ (8 Nennungen), „verpasst“ (8 Nennungen), „kein Vertrauen in Politik“ (8 Nennungen), „Sonstiges“ (7 Nennungen), „fehlender Internetzugang/Medienkompetenz“ (6 Nennungen), „technische Probleme“ (5 Nennungen), „fehlender Legitimierung/Repräsentativität“ (4 Nennungen), „Themen nicht interessant“ (3 Nennungen).

gehören bspw. die Stuttgarter Zeitung, die Berliner Zeitung, Die WELT, Die ZEIT, Der Spiegel, die Frankfurter Rundschau und auch Fachzeitschriften, wie eGovernment Computing.²³ Der Artikelbestand umfasst nahezu 400 deutsche Kommunen, Gemeinden, Landkreise und einzelne Stadtteile, die den BHH selbst durchgeführt, ihn geplant haben oder in denen eine potenzielle Einführung zumindest anfänglich diskutiert wurde. Einige wenige Artikel benennen BHH in anderen Ländern oder ohne spezifische Zuordnung. Artikel, die zwar den Begriff „Bürgerhaushalt“ verwenden, aber damit nicht das in dieser Arbeit thematisierte Beteiligungsverfahren meinen, wurden von der Analyse ausgenommen.

Durch die Auswertung konnten Aussagen zu Barrieren ermittelt werden, die von Vertretern der Wissenschaft, der öffentlichen Verwaltung, politischen Akteuren, Nichtregierungsorganisationen, Bürgern und der Presse selbst entstammen. Neben Beteiligungsbarrieren wurden weitere Codierungen vorgenommen. Darunter erneut die Frage nach Maßnahmen, die ergriffen wurden, werden oder geeignet erscheinen, um die Beteiligung zu erhöhen. An vereinzelt Stellen wurden in den Artikeln weitere Herausforderungen einer Beteiligung am BHH geäußert, die entweder eine thematische Ähnlichkeit mit den oder eine Ergänzung der bisher erhobenen Barrieren darstellten. Diese zusätzlichen Angaben werden nicht Kapitel 6, sondern zum Zwecke der besonderen Kennzeichnung und Vermeidung der Vermischung gesondert in Kapitel 7 behandelt.

Die Quellenangabe von Dokumenten aus diesem Analyseschritt erfolgt, analog zu den geführten Experteninterviews, als „Presseartikel Nr., Absatz“. Auch hier wurde die Codierung in MAXQDA vorgenommen, so dass anstelle einer Seitenzahl der jeweilige Absatz einer Nennung angeführt wird. Sofern mehrere Presseartikel aufeinanderfolgend zitiert werden, wird erneut der besseren Lesbarkeit halber auf eine mehrfache Verwendung des Begriffs „Presseartikel“ verzichtet, bspw. als „Presseartikel Nr. 1, Absatz 1; Nr. 2, Absatz 2“ anstelle „Presseartikel Nr. 1, Absatz 1; Presseartikel Nr. 2, Absatz 2“. Im Falle des direkten Zitates eines Textabschnittes erfolgt eine zusätzliche Zitation der Primärquelle, d. h. in Form von „Presseartikel Nr. 1, Absatz 1“ sowie ergänzend „Autor (Jahr, Seite)“. Soweit der betreffende Artikel diese Angabe ausweist, erfolgt bei vollständigen Zitationen die Seitenbenennung. Fehlt diese Angabe im via Nexis bezogenen Dokument, wird stattdessen der Vermerk „o. S.“ (ohne Seite) hinterlassen. Auf die Benennung von Städten wird in diesem Zusammenhang, wie auch im Falle der Experteninterviews mit Vertretern deutscher Kommunen, zum größten Teil abgesehen. Ebenso soll diese Arbeit keine Werbeplattform für spezifische, soziale Netzwerke darstellen, weshalb, insb. im Kapitel zu möglichen Maßnahmen zur Beilegung von Nutzungshürden, von konkreten Bezeichnungen abgesehen wird.

5.4 Interviews mit Bürgern

In einem letzten Schritt erfolgte die Auswertung leitfadengestützter Interviews mit Bürgern in den Städten Unterschleißheim, Stuttgart und Trier auf Grundlage der Erhebungen von vier Interviewern, aus denen die drei genannten Bachelorarbeiten hervorgingen. So soll die in der Literatur als Forschungslücke bezeichnete Frage, warum Menschen bestimmte Angebote der Verwaltung nicht nutzen (Distel/Ogonek 2016b, S. 2), durch die Zielgruppe selbst

²³ Die vollständige Liste der Presseorgane kann dem Anhang entnommen werden.

beantwortet werden. Die Auswahl der Städte orientiert sich an den in den Experteninterviews behandelten Kommunen. Durch die Heterogenität der zum Einsatz kommenden Beteiligungsformate bzw. der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen BHH in Unterschleißheim, Stuttgart und Trier ist eine hohe Bandbreite in Frage kommender Beteiligungsbarrieren zu erwarten. Zudem decken die drei Städte eine Vielzahl unterschiedlicher Eigenschaften ab. So besitzt Stuttgart bspw. einzelne Stadtbezirke und eine vergleichsweise hohe Bevölkerungszahl, wohingegen es sich bei Unterschleißheim um eine im Vergleich kleine Kommune handelt. Die Besonderheit des BHH in Unterschleißheim ist dagegen das zur Verfügung gestellte Budget für die Umsetzung von Bürgerideen, wohingegen der BHH in Stuttgart allgemeine Eingaben der Bürger vorsieht und sowohl Einspar- als auch Investitionsvorschläge zulässt. Alle drei Städte besitzen Online-Beteiligungsverfahren und können inzwischen auf mehrjährige Erfahrungen bei der Durchführung von Bürgerhaushalten verweisen. Dadurch, dass die in diesen Städten praktizierten BHH-Modelle im Allgemeinen Elemente erhalten, wie sie auch die weiteren, in den Experteninterviews zuvor behandelten Städte in ihren BHH aufweisen, wurde von einer ausreichend hohen Vielzahl zu identifizierender Barrieren ausgegangen. Von einer anschließenden Befragung von Bürgern in weiteren Städten wurde daher abgesehen.

Im Allgemeinen orientierte sich die Vorgehensweise an Peters/Lehmann (2009, S. 17). Die Datenerhebung wurde von vier Interviewern an unterschiedlichen Wochentagen und Zeiten und an unterschiedlichen Stellen in den genannten Städten persönlich vor Ort durchgeführt. Die Ergebnisse der Befragung, in deren Kern Fragen zur Bekanntheit, Teilnahme und etwaige Gründe der Nichtteilnahme am BHH der jeweiligen Stadt standen, wurden in selektiven Gesprächsprotokollen schriftlich festgehalten. Selektiv meint, dass für die Auswertung nicht Verwertbares vom Protokoll ausgenommen wurde (Mayring 2016, S. 97). Wie bereits bei Peters/Lehmann (2009, S. 17) wurden den Gesprächspartnern gegenüber unklare Fragen und Begriffe geklärt sowie die Idee des BHH vorgestellt, sofern dieser den Befragten unbekannt war. Den Autoren zufolge kommt es dabei auf eine wertfreie Darstellung an. Von einem reinen Fragebogen und der Abfrage, inwieweit eine etwa von Seiten der Literatur, Stadt- und Unternehmensvertretern oder anderer Seite vermutete Beteiligungsbarriere zutrifft oder nicht, wurde abgesehen. Der Interviewpartner sollte nicht mit standardisierten Fragen konfrontiert werden, wie Mayring (2016, S. 28, 72) schreibt, sondern frei zum Erzählen animiert werden. Der Leitfaden eröffnet so die Chance, auch neue Aspekte zu erfassen, die in die weitere Auswertung einfließen können – man solle also gewissermaßen die „Augen offen halten für Unerwartetes“ (Mayring 2016, S. 28).

Die zufällige Auswahl der Bürger erfolgte bspw. in der Innenstadt, vor dem Rathaus oder vor Bildungsstätten wie Universitäten oder Sportanlagen. Wie Busse/Schneider (2015, S. 9) schreiben, könne eine Teilnehmerbefragung, bspw. unter den Abonnenten von E-Mail-Newslettern eines BHH oder den online registrierten Nutzern, zwar Aufschluss zur Qualität eines Verfahrens liefern. Erreichbar sind auf diesem Wege aber nur diejenigen Personen, die sich zumindest für das Verfahren interessieren oder es kennen. Durch das stattdessen gewählte Vorgehen konnten nunmehr auch Bürger erreicht werden, die das Verfahren nicht kennen oder sich nicht online registrierten und so als Nicht-Beteiligte bei bisherigen Untersuchungen oftmals unberücksichtigt geblieben sind.

In Summe lagen zur Auswertung Interviews mit 216 Personen vor. Diese umfassen alle Personen mit Wohnsitz in der jeweils untersuchten Stadt. Ein Mindestalter gab es nicht und auch die Staatsangehörigkeit stellte kein Auswahlkriterium dar. Das Alter der Befragten lag zum Zeitpunkt der Befragung zwischen 15 und 83 Jahren, bei einem Durchschnittsalter von 39 Jahren. Mit 110 Personen wurde zumeist die Berufsgruppe der Angestellten erreicht. Erst mit einigem Abstand folgen Rentner (25 Personen), Studenten (24 Personen), selbständig Arbeitende (21), Auszubildende (10 Personen) und andere. Von allen Befragten waren 110 weiblich und 106 männlich. Eine Repräsentativität der Ergebnisse stand jedoch nicht im Fokus der Befragung. Sie sollen stattdessen einen ersten Eindruck vermitteln, inwieweit der BHH in den jeweiligen Städten von seinen Bürgern bekannt ist, ob daran teilgenommen wurde oder eine Teilnahme geplant ist und welche Barrieren, sofern zutreffend, bislang oder zukünftig eine Teilnahme verhindern.

6 Beteiligungsbarrieren am BHH aus Sicht von Literatur und Experten

Im Zuge der Erhebung von Barrieren, die Bürger von einer Teilnahme am BHH in Deutschland abhalten können, wurden insgesamt 31 Gründe zusammengetragen und fünf Kategorien zugeordnet. Zur besseren Lesbarkeit wurde auf die Darstellung in nur einer Tabelle verzichtet und eine Aufteilung nach Kategorien vorgenommen.

Die Tabellen, in denen die identifizierten Barrieren zusammengetragen wurden, bedürfen an dieser Stelle einige Erklärungen: Die Reihenfolge ist zufällig gewählt und stellt keine Priorisierung dar. Die überwiegende Mehrheit der Barrieren der Literatur bezieht sich dabei auf das Land Deutschland. Da jedoch auch internationale Beispiele im Ergebnis des Literatur Review zu finden waren, wurde die Angabe des Landes eines BHH in den Darstellungen ergänzt.²⁴ Diese Spalte bezieht sich somit ausschließlich auf die Quellen des Literatur Review, nicht jedoch auf die Aussagen aus den Experteninterviews, der Bürgerumfrage oder der Presse, die sich ihrerseits alle auf Deutschland beziehen. Um aufzeigen zu können, welcher Quelle eine identifizierte Barriere entspricht, sprich ob sie im Rahmen des Literatur Review ermittelt wurde, in den Experteninterviews mit Vertretern von Kommunen und Unternehmen, der Presseberichterstattung oder der Analyse von Interviews mit Bürgern, wurde mit einem „X“ eine entsprechende Kennzeichnungen in dafür vorgesehenen Spalten vorgenommen. Die Spalte „Presseberichterstattung“ verweist über die einfache Benennung einer Anzahl von Quellen hinaus auf den jeweiligen Akteur, durch den die Benennung einer Barriere erfolgte. Bei diesen handelt es sich um Bürger, Journalisten, Politik, Verwaltung, Wissenschaft sowie Zivilgesellschaft/Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Aussagen der Bürger sind in den folgenden Darstellungen ausgenommen und werden in Kapitel 8 vorgestellt.

6.1 Bürger haben kein Interesse

Tabelle 4: Oberkategorie „Bürger haben kein Interesse“

Barrieren-nr.	Barrieren	Land (Literatur)	Entnommen aus			
			Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
1.01	Die Teilnehmer interessieren sich nicht ausreichend für Politik bzw. politische Beteiligung.	AR, DE	X	X	-	Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/NGO: X
1.02	Es existiert keine persönliche Betroffenheit bzw. Interesse an Themen des BHH. Individuelle Bedürfnisse sind bereits erfüllt.	BR, DE, US	X	X	-	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/NGO: X
1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.	DE	-	X	X	Autor: X Bürger: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/NGO: X

²⁴ Die hier und in den folgenden Tabellen verwendeten Länderkürzel basieren auf dem Alpha-2 code des ISO 3166. Im Einzelnen: AR für Argentinien, BE für Belgien, BR für Brasilien, DE für Deutschland, FR für Frankreich, KR für Südkorea, PE für Peru, ES für Spanien, US für Vereinigte Staaten von Amerika. Anstelle des Codes „IT“ für Italien wird die Abkürzung ITa gewählt, um eine Verwechslung zur Abkürzung IT für Informationstechnologien zu vermeiden.

Barrieren-nr.	Barrieren	Land (Literatur)	Entnommen aus			
			Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
1.04	Die Bürger sind zufrieden mit der Arbeit ihrer Stadt.	DE	-	X	X	Autor: X
1.05	Die politische Beteiligung erfolgt bereits über andere (Online-)Kanäle.	DE	-	X	-	Bürger: X Politik und Verwaltung: X
1.06	Der Neuigkeitswert des Verfahrens nimmt mit der Zeit ab.	DE	-	X	-	Politik und Verwaltung: X
1.07	Lokale Veranstaltungen bieten keinen Mehrwert.	DE	-	-	X	Politik und Verwaltung: X
1.08	„Lesbarer Haushalt“ hat zu Akzeptanz geführt. Eigene Beteiligung ist daher nicht mehr notwendig.	DE	-	-	-	Autor: X
1.09	Das Budget des BHH wird als zu gering wahrgenommen.	KR, US	X	-	-	-
1.10	Bürger sind es nicht gewohnt, dass ihre Meinung gefragt wird.	DE	-	-	X	Zivilgesellschaft/ NGO: X

Quelle: Eigene, inhaltlich und strukturell angepasste Darstellung auf Grundlage von Zepic/Dapp/Krcmar (2017a, S. 493f.)

Schon 2004 stellten die Bertelsmann Stiftung und das Innenministerium des Landes NRW in einer Publikation zum BHH als neuen Weg der Bürgerbeteiligung fest, dass das Interesse der Bürger an der Vorbereitung der Haushaltssatzung meist gering sei und vorhandene Beteiligungsrechte kaum in Anspruch genommen werden (Schaerffer/Pauly 2004, S. 4). Dass ein mangelndes Interesse auch beim BHH als Barriere der Beteiligung vermutet wird, zeigt Tabelle 4: Oberkategorie „Bürger haben kein Interesse“ mit insgesamt zehn Teilaspekten auf.

6.1.1 Kein Interesse an Politik oder politischer Beteiligung

Die erstbenannte Ausprägung der Barrierenkategorie entfällt auf den Aspekt, wonach sich Bürger nicht ausreichend für Politik bzw. politische Beteiligung im Allgemeinen interessieren (Masser/Pistoia/Nitzsche 2013, S. 89; Roeder 2010, S. 70; Holtkamp 2008, S. 230; Auschner 2008, S. 55, 63). Politik ist in diesem Fall weitgefasst und meint bspw. auch den Aspekt der Haushaltspolitik (Holtkamp 2008, S. 230). Einen besonderen Aspekt greift Roeder (2010, S. 70) mit Verweis auf einen BHH in Argentinien auf. Der Rückgang der Beteiligung könne auf „Übermüdigungserscheinungen“ zurückzuführen sein, infolge paralleler nationaler, provinzieller und kommunaler Wahlen. Es geht folglich nicht ausschließlich darum, dass gar kein Interesse an Politik vorhanden ist und dies zur Nicht-Beteiligung führt, sondern dass dieses unter Umständen nicht ausreichend hoch ist.

Im Rahmen der Experteninterviews wurde dieser Aspekt von Vertretern dreier Städte genannt. Es gäbe Menschen, „die sind einfach nicht mehr erreichbar, wenn sie soziale oder andere Probleme haben, die einfach im Vordergrund stehen. Die kann man mit Beteiligungsthemen, außer man geht ständig auf sie zu und versucht sie zu motivieren, wahrscheinlich so gar nicht mehr erreichen. Es gibt schon eine größere Schicht, die ist irgendwie gesellschaftlich abgenabelt“ (Interview Stadt Nr. 5, Absatz 75). Ähnlich äußert sich ein Interviewpartner einer weiteren Stadt, der darauf eingeht, dass es Bürger gäbe, denen andere Sachen wichtiger seien, die sich grundsätzlich weniger für Politik interessieren und aus diesem Grund von einer Teilnahme absähen (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 21). Anfangs, so ein dritter Interviewpartner, dessen Aussagen sich dieser Barriere zuordnen lassen, habe

man angenommen, dass „online“ ein Thema für junge Menschen sei. Tatsächlich zeigte sich aber in der Praxis des BHH in Deutschland, dass dagegen die Kommunalpolitik kein Thema für junge Menschen darstelle und sie wohl deshalb von einer Beteiligung absähen. Das Interesse könne aber wachsen, „wenn man sich entscheidet, in einer Stadt zu bleiben und zu leben und sonst irgendwo zu engagieren, dann wächst auch das Interesse für Kommunalpolitik. Die meisten die [in die Stadt] zum Studieren kommen, die sehen das als zeitlich befristet und sehen Kommunalpolitik deshalb nicht als wichtiges Thema“ (Interview Stadt Nr. 6, Absatz 20).

In einem Artikel der Presseanalyse hieß es von Seiten der Politik, dass das geringe öffentliche Interesse am BHH der im Artikel thematisierten Stadt entweder darin begründet sei, dass es den Bürgern sehr gut gehe oder aber, und dies werde als Begründung bevorzugt, das Interesse an der Kommunalpolitik zu gering sei. Zu einer öffentlichen Veranstaltung seien nicht nur wenige Bürger gekommen, überdies stellten sie nur Fragen allgemeiner Natur – eine Diskussion über den Haushalt erfolgte nicht (Presseartikel Nr. 198, Absatz 18). Auch an anderer Stelle (Presseartikel Nr. 398, Absatz 13) heißt es, die meisten politikfernen Menschen hätten das Angebot der Stadt nicht wahrgenommen: „Die großen gesellschaftspolitischen Probleme seien eben auch durch eine innovative Onlineplattform nicht wegzuzaubern“ (Maul 2011, S. 37).²⁵ „Bei vielen Bürgern scheint zur Zeit ein Rückzug in die Privatheit stattzufinden“, äußert sich ergänzend Valentin (zitiert nach Rüssmann (2012, S. R20); Presseartikel Nr. 701, Absatz 28) - „[d]a haben sich bürgerliche Parallelgesellschaften gebildet, die besser integriert werden müssten.“

6.1.2 Keine Betroffenheit. Individuelle Bedürfnisse erfüllt

Der zweite Aspekt behandelt den Mangel an persönlicher Betroffenheit. Dieser kann sich dadurch äußern, dass individuelle Bedürfnisse eines Bürgers unter Umständen bereits erfüllt sein können und daher die Teilnahme am BHH einem Bürger nicht (mehr) notwendig erscheint.

Zu diesem vielfach in der Literatur thematisierten Aspekt (Schwartz 2013, S. 19; Rossmann/Shanahan 2012; Wampler 2009; Chesters 2009; Wampler 2007; Herzberg 2003) schreibt etwa Chesters (2009, S. 379), dass man davon ausgehen könne, dass diejenigen, die sich an BHH beteiligten, diejenigen mit den größten Bedürfnissen seien. Würden diese Bedürfnisse erfüllt, gehe die Beteiligung zurück. Herzberg (2003, S. 57) geht davon aus, dass für die Motivation zur Beteiligung wesentlich sei, „einen Bezug zur Betroffenheit der BürgerInnen herzustellen“.

Bezüge und Bedürfnisse können aus Sicht der Literatur aber höchst unterschiedlich sein, so dass es der BHH möglicherweise vermag, den einen Bevölkerungsteil zu mobilisieren, einen anderen aber nicht: „Most PB programs‘ rules are crafted in such a way that the results will likely favor low-income residents over those of the middle and upper class. Even though PB is formally open to all residents of a municipality, we should not expect that all inhabitants

²⁵ Die hier und im Weiteren doppelt vorgenommene Zitierung entspricht der in der Methodik erläuterten Vorgehensweise, bei direkten Zitaten neben der Nummer des Presseartikels und des entsprechenden Absatzes aus der Erhebung via NEXIS auch die jeweilige Quelle selbst zu zitieren.

will have equal incentives to participate” (Wampler 2007, S. 30). Exemplarisch lässt sich dies am BHH in Porto Alegre veranschaulichen. Die Steigerung der Lebensqualität erfolgte laut Herzberg (2001, S. 105) vor allem für Menschen, die bislang keinen Zugang etwa zur Kanalisationen oder Nahverkehr besaßen. Der Erfolg des Verfahrens gründet sich nach Herzberg daher zum einen auf die Zerschlagung von klientelistischen Strukturen, fehlender Infrastruktur und einem Mangel an Grunddienstleistungen. Zudem sind beim Vergleich zwischen dem vermeintlichen Erfolg des Verfahrens in Brasilien und als gering wahrgenommenen Beteiligungsquoten in Deutschland die unterschiedlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, denen die Verfahren entsprangen. So verweisen Schneider/Goldfrank (2002, S. 14) darauf, dass man im Hinblick auf die Popularität in Brasilien nicht die autokratischen Strukturen vergessen dürfe, die zuvor herrschten.

In den Experteninterviews wurde dieser Aspekt von fünf Stadtvertretern aufgegriffen. Eine mögliche Ursache für eine fehlende persönliche Betroffenheit wurde dann vermutet, wenn Menschen nur kurzzeitig in einer Stadt lebten. Diese interessierten sich weniger dafür, was in der Stadt passiere. Wenn man in einigen Jahren ohnehin weiterziehe, so die Annahme, warum sollte man sich dann bspw. für den Bau einer Brücke interessieren, die danach gebaut wird (Interview Stadt Nr. 2, Absatz 66). Ähnlich heißt es in einem Presseartikel (Nr. 701, Absatz 28), dass sich Bürger vielleicht nicht mit den Themen der Stadt identifizierten, weil sie ohnehin nur für einen begrenzten Zeitraum den Aufenthalt in einer Stadt planten. Vergleichbar hierzu waren die Aussagen des Mitarbeiters einer anderen Stadt, der die Meinung vertrat, Menschen beteiligten sich in der Regel an Dingen, die sie persönlich interessieren: „Wenn Sie irgendwo von betroffen sind, wenn die Bagger anrücken, sprichwörtlich, oder wenn irgendeine Straße umgebaut werden soll, dann wird Potenzial erzeugt, sich zu beteiligen“ (Interview Stadt Nr. 5, Absatz 75). Wenn Menschen betroffen seien und Themen greifbarer würden, dann kämen sie auch. Bei allgemeinen Themen sei dies nicht unbedingt der Fall (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 103; Nr. 5, Absatz 75). Explizit wurden in zwei Fällen BHH genannt, die auf Sparvorschläge eingingen (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 112; Nr. 4, 2017, Absatz 33) – ein Thema, welches wenig „sexy“ (Interview Stadt Nr. 4, 2017, Absatz 33) sei.

Ein weiterer Stadtvertreter schilderte die Beobachtung, wonach Bürger bei einigen Themenbereichen eine gewisse grundsätzliche Zufriedenheit erreicht hätten. Trete ein solcher Zustand ein, interessiere sich ein Bürger vielleicht nicht mehr für dieses Thema und steige aus (Interview Stadt Nr. 12, Absatz 17).

In der Analyse der Presseberichterstattung hieß es von Seiten des Autors eines Presseartikels (Nr. 60, Absatz 27), dass der partizipative Haushalt im brasilianischen Porto Alegre zwar ein starkes Umverteilungselement besitzt, was den sozial Schwachen zugutekommt und die Mittelklasse möglicherweise sogar gerecht findet. Allerdings fühlte diese sich selbst nicht zum Mitmachen eingeladen. „Arme-Leute-Bedürfnisse“ wie Abwasser seien nicht ihr Problem. Erst als sich das Verfahren auf neue Themenkreise ausweitete, wuchs das Interesse des Mittelstands. Auch ein anderer Autor (Presseartikel Nr. 736, Absatz 15) schreibt, dass sich nicht jeder bspw. mit dem Thema der Kinderbetreuung auseinandersetzen möchte. Für junge Eltern sei es dagegen hoch relevant.

Vergleichbare Gedanken, wonach Bürger nur dann aktiv würden, wenn sie betroffen seien oder etwas ganz Konkretes wollten, lassen sich der Presse immer wieder entnehmen (Presseartikel Nr. 614, Absatz 12; Nr. 1440, Absatz 11; Nr. 1903, Absatz 14). In diesen Kontext passt die Vermutung, dass möglicherweise viele Wünsche bereits verwirklicht worden seien (Presseartikel Nr. 1472, Absatz 9) oder es einigen Bürgern sehr gut ginge (Presseartikel Nr. 198, Absatz 18). Die persönliche Betroffenheit ist allerdings nicht auf das unmittelbare Wohnumfeld beschränkt. So findet sich in der Presse eine Aussage, die auch die Schließung eines Bades als ein solches Thema betrachtet (Presseartikel Nr. 32, Absatz 18).

6.1.3 Kein Interesse am Bürgerhaushalt

Wenn auch nicht in der Literatur, so wurde der Aspekt „Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH“ doch zumindest von Vertretern von Städten genannt, die hier von einem allgemeinen Desinteresse ausgehen (Interview Stadt Nr. 2.1, Absatz 66; Nr. 2.1, 2017, Absatz 25, 59; Nr. 9, Absatz 10; Nr. 10, Absatz 25; Nr. 11, Absatz 71). Die Haushaltsplanung, so ein Interviewpartner einer Stadt, sei an sich ein Thema, was kompliziert und wenig spannend sei und mit dem sich einige Bürger nicht auseinandersetzen oder tiefer einsteigen möchten (Interview Stadt Nr. 12, Absatz 19). Wenn auch nicht als Barriere betitelt, so ergänzte ein Interviewpartner der Städte, dass der konkrete Nutzen einer Beteiligung schwer an die Bürger zu vermitteln sei – vor allem dann, wenn eine Stadt aufgrund ihres Haushaltsdefizits nicht in der Lage sei, die vielen Ideen und Vorschläge der Bürger umzusetzen. Für Städte, die jedoch in der Lage seien, ein klares Budget zur Verfügung zu stellen, sei dies zwar leichter, aber auch hier sei die Beteiligung der Bürger begrenzt und es stelle sich weiterhin die Frage, wie man den Nutzen besser verdeutlichen könne (Interview Stadt Nr. 6, Absatz 22). Vorwerk (2018, S. 9) argumentiert ebenfalls, dass sich mit Bürgerbudgets mehr Menschen erreichen ließen, wenngleich selbst ein Budget nicht ausreiche, um Viele zu aktivieren.

Zwei Gesprächspartner von Seiten der Unternehmen kamen auf den vermeintlichen Erfolg der BHH in Südamerika im Vergleich zu den von Kritikern wahrgenommenen, geringen Beteiligungsquoten des BHH in Deutschland zu sprechen. Brasilien könne „man ja in keiner Weise vergleichen mit so einer, ich sage mal, auf höchstem Niveau regierten Stadt wie Hamburg oder Frankfurt oder sonst irgendwas. Ja wo alle Leute irgendwie Bürgerrechte haben oder wählen können oder wo das Bildungsniveau groß ist. Da gibt es einfach die Lücke gar nicht, die man durch den Bürgerhaushalt wirklich füllen könnte“ (Interview Unternehmen Nr. 4, Absatz 22). Mexiko, als ein weiteres genanntes Beispiel, besitze einen ganz anderen Wirkungsgrad, weil der BHH dort eine größere Wirkung entfalte. In Deutschland gäbe es viele Institutionen und der BHH stelle nur eine kleine weitere dar, ohne selbst viel Platz einzunehmen. Ein Hauptgrund, warum sich aus Sicht des Gesprächspartners wenige Bürger am BHH beteiligten, sei ferner die Existenz des Haushaltsplanverfahrens. Dieses sei durch die Gesetzgebung festgelegt und besitze definierte Abläufe zwischen Verwaltung und Politik. „Da es funktioniert“, so das Urteil, „erfüllt der Bürgerhaushalt dieses Haushaltsaufstellen (...). In anderen Ländern, auch in Südamerika, ist der Bürgerhaushalt teilweise der Haushalt, das Geld wird mithilfe des Haushaltes verteilt und das ist ja in Deutschland eben nicht der Fall. Das ist die Haushaltsberatung, die das macht, die Kämmerer. Und das ist ein großer

Unterschied und daher ist der Bürgerhaushalt auch weniger attraktiv in Deutschland“ (Interview Unternehmen Nr. 3, Absatz 15).²⁶

Infolge der Analyse der Presseberichterstattung gab es zu dieser Barriere, im zahlenmäßigen Vergleich der Nennungen anderer Aspekte, eine Vielzahl von Äußerungen. Der Haushalt erzeuge „nicht das richtige erotische Kribbeln“ (Bermeitinger 2012, S. o.S.) (Presseartikel Nr. 874, Absatz 11) und sei vermeintlich uninteressant (Presseartikel Nr. 510, Absatz 22; Nr. 657, Absatz 10; Nr. 912, Absatz 13; Nr. 1282, Absatz 13; Nr. 1440, Absatz 13). Problematisch sei aus Sicht der Städte ferner gewesen, das Thema in einem nur geringen Zeitraum angemessen vorstellen zu können (Presseartikel Nr. 178, Absatz 17), dass das Konzept des BHH generell schwerfällig zu kommunizieren sei (Presseartikel Nr. 1435, Absatz 13), die Beteiligung angesichts angestaubter und nicht interaktiver Internetauftritte auf Rekord-Tief gesunken (Presseartikel Nr. 1278, Absatz 9) oder die Bitte nach Sparvorschlägen für den Haushalt eine Ursache für die geringe Beteiligung sein könnte (Presseartikel Nr. 624, Absatz 11; Nr. 1659, Absatz 20). Ohne finanziellen Spielraum gäbe es ohnehin wenig zu diskutieren (Presseartikel Nr. 75, Absatz 12; Nr. 666, Absatz 19). Eine Bürgerin wurde mit der Aussage widergegeben, dass es ihrer Meinung nach die Motivation bremse, wenn die zur weiteren Auseinandersetzung herangezogenen Vorschläge der Beteiligungsphase auf 100 beschränkt werden (Presseartikel Nr. 1042, Absatz 13). Auch von Autoren zweier Artikel wurde dieser Aspekt aufgegriffen (Presseartikel Nr. 276, Absatz 12; Nr. 1494, Absatz 13). Es sei bspw. zu bezweifeln, dass das Verfahren einer im Artikel genannten Stadt einen Bürger motivieren könne. Konkret heißt es dazu: „Dieses Instrument politischer Mitwirkung bleibe doch im Wesentlichen stumpf, weil am Ende in den meisten der mittlerweile 140 bundesrepublikanischen Modell-Kommunen doch die Stadtregierungen das letzte Wort hätten“ (Arning 2010, S. 11).

6.1.4 Zufriedenheit

Der Aspekt „Die Bürger sind zufrieden mit der Arbeit ihrer Stadt“ fand sich in einem Gespräch mit dem Vertreter einer Stadt. Die Ausführungen hierzu blieben allerdings vergleichsweise kurz und beschränkten sich darauf, dass viele Menschen mit dem was in der jeweiligen Stadt an kommunaler Politik gemacht wird, zufrieden sind (Interview Stadt Nr. 2.1, Absatz 66).

Wenn Bürger derart zufrieden seien mit der Arbeit der Politik und sich gut vertreten fühlten, ergänzt auch ein Gesprächspartner der Unternehmen (Interview Nr. 2, Absatz 14), existiere möglicherweise gar kein Bedarf mehr für eigene Vorschläge.

Auch Presseartikel nannten diesen Aspekt (Presseartikel Nr. 860, Absatz 15). Je höher das Vertrauen in das Verwaltungshandeln, desto geringer sei möglicherweise das Bedürfnis der eigenen Beteiligung (Presseartikel Nr. 736, Absatz 15). Für eher unwahrscheinlich hält diesen Aspekt der Autor eines anderen Artikels und verweist dabei auf zahlreiche Eingaben der

²⁶ Ähnlich ließe sich argumentieren, wenn man sich die in einem Presseartikel (Nr. 7, Absatz 9) aufgeführten Ziele des BHH in Brasilien veranschaulicht. Dort heißt es bspw., dass das Verfahren ein wirksames Kontrollinstrument darstelle, die Korruption aber ganz andere Ausmaße besitze als in Deutschland.

Bürger, die von Bahnhofsecken reichten, die als Ersatztoilette verwendet würden, oder einem schlechten Zustand der Straßen im Stadtgebiet (Presseartikel Nr. 678, Absatz 15).

6.1.5 Politische Beteiligung erfolgt bereits andernorts

Die Idee hinter der Barriere „Die politische Beteiligung erfolgt bereits über andere (Online-) Kanäle“ ist, dass sich Bürger nicht auf den BHH beschränken müssen, wollten sie politisch partizipieren. E-Partizipation kann bspw. mittels social media erfolgen und ein Bürger hierüber sein Anliegen einstellen bzw. „seinem Ärger eben auch da drüber Luft machen“ (Interview Stadt Nr. 2.1, Absatz 57). In einem weiteren Interview hieß es konkret, dass der Bürgerhaushalt nur ein Baustein einer ganzen „Bürgerbeteiligungspalette“ darstelle und ein Großteil der Beteiligung woanders stattfinde. Themenbezogene Beteiligung werde auf anderen Wegen abgefangen und so existierten zahlreiche weitere Möglichkeiten und Formate, um sich als Bürger einzubringen, teilweise sogar parallel. Beispielhaft sei die Ebene der Stadtentwicklung oder die Kinder- und Jugendbeteiligung genannt (Interview Stadt Nr. 12, Absatz 17). Besonders online seien die Bürger „mittlerweile auf so vielen Ebenen unterwegs, dass die Aufmerksamkeitsspanne für solche Verfahren extrem kurz ist“ (Interview Stadt Nr. 6, Absatz 24). Obwohl nicht explizit als Beteiligungsbarriere thematisiert, berichtete ein Interviewpartner (Stadt Nr. 8.2, Absatz 252, 256) davon, dass die Stadt den Bürgern auf einer Vielzahl an Kanälen die Möglichkeit gibt, Anregungen, Kritik und Beschwerden einzustellen. So sei etwa die Bürgersprechstunde, die der Bürgermeister einmal die Woche anbietet und zu der man ohne Termin kommen kann, sehr gut besucht. Es gäbe regelmäßig Anrufe, Briefe und die Bürger könnten persönlich zu den Mitarbeitern kommen und mit einem elektronischen Bürger-Dialog könnten schnell Fragen oder Anmerkungen eingereicht werden.

Von Unternehmensseite wurde dementsprechend die Auffassung vertreten, dass es wichtig sei, dass diejenigen, die in der Lage seien, eine Mobilisierung auf die Beine zu stellen, keine anderen Kanäle zur Beteiligung besitzen. Hierzu zählen etwa Zivilgesellschaft, Schulen, aber auch Vereine. Denn gäbe es die Möglichkeit, die eigenen Interessen über eigene Kontakte im Stadt- oder Gemeinderat durchzusetzen, brauche es den BHH nicht (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 14).

Dieser Aspekt konnte in ähnlicher Form im Rahmen der Presseanalyse gefunden werden, wo es von Seiten einer Stadt hieß, die Bürger hätten selbst über ihren Mängelmelder Gelegenheit, zu jeder Zeit Kritik und Verbesserungsvorschläge einzureichen (Nr. 1472, Absatz 9). Eine andere Perspektive wird dann eingenommen, wenn zwar das Verfahren nicht per se abgelehnt wird, aber der Kanal des E-Partizipationsverfahrens vielleicht nicht geeignet ist. So sprach ein Bürger in einem Artikel (Nr. 1841, Absatz 11) davon, sich zwar am Bürgerhaushalt beteiligen zu wollen. Allerdings nicht online, sondern per Brief: „Ich habe es nicht so mit dem Internet“ (zitiert nach Meisen (2016, S. 39)), sagte der zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Artikels über 70jährige.

6.1.6 Neuigkeitswert nimmt ab

In einem Gespräch mit dem Vertreter einer Stadt kam der Aspekt „Der Neuigkeitswert des Verfahrens nimmt mit der Zeit ab“ zur Sprache. Zu seiner Einführung stellte der Online-BHH

noch eine neue Möglichkeit dar, um als Bürger Vorschläge einbringen zu können. Mit der Zeit habe sich dies aber totgelaufen (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 17).

Gleich in drei Gesprächen mit Unternehmensvertretern wurde dieser Aspekt aufgegriffen, wenn auch in der Regel beiläufig. So gäbe es möglicherweise Gewöhnungseffekte (Interview Unternehmen Nr. 5, Absatz 99). Am Anfang bekäme das neue Verfahren eine hohe Aufmerksamkeit und viel Berichterstattung. Bürger schauten sich die Plattform an und holten sich einen Eindruck. Doch dann breche dies ein. So könnten zum wiederholten Male durchgeführte BHH auch nicht mehr so spannend sein wie bei den ersten Durchgängen (Interview Unternehmen Nr. 3, Absatz 56). Ein Gesprächspartner merkte an, dass, wenn der Neuigkeitseffekt weg sei, sich zunächst die Presse, dann die Politiker und schließlich auch die Bürger nicht mehr interessierten (Interview Unternehmen Nr. 4, Absatz 13). Der in einem Artikel der Presseanalyse zitierte Pressesprecher einer deutschen Stadt argumentiert ebenfalls, dass Online-Bürgerbefragungen nicht mehr den Reiz des Neuen und Experimentellen besäßen (Presseartikel Nr. 1914, Absatz 13).

6.1.7 Lokale Veranstaltungen ohne Mehrwert

Der Aspekt „Lokale Veranstaltungen bieten keinen Mehrwert“ zeigte sich zunächst in einem Gespräch, welches im Rahmen der Experteninterviews mit Unternehmensvertretern stattfand. Dadurch, dass die Dokumentationen von Veranstaltungen zum BHH auch online abrufbar seien, so die Annahme, könnten sich Bürger die Frage stellen, „warum soll ich mich in eine miefige Turnhalle setzen, wenn ich es auch online nachlesen kann?“ (Interview Unternehmen Nr. 5, Absatz 95).

Der geringe Andrang bei Informationsveranstaltungen könnte sich darüber hinaus dadurch erklären lassen, dass Bürger das Verfahren bereits kennen – auch infolge der medialen Berichterstattung – so die Vermutung von in drei Artikeln zitierten Stadtvertretern. Manche Bürger beteiligten sich dann vielleicht direkt online (Presseartikel Nr. 1965, Absatz 14; Nr. 1990, Absatz Nr. 10; Nr. 2008, Absatz 10).

6.1.8 Eigene Beteiligung nicht mehr notwendig

Laut dem Autor eines Presseartikels (Nr. 678, Absatz 15) habe der lesbare Haushalt geholfen, „ein Verständnis für die knappen kommunalen Kassen keimen zu lassen“ (Vogel 2012, S. 13). Hieraus lasse sich die niedrige Quote an Vorschlägen erklären. Ging es in der zuvor genannten Beteiligungsbarriere lediglich um den fehlenden Mehrwert von Vor-Ort-Veranstaltungen, steht hier das Verfahren selbst zur Debatte. Individuelle Bedürfnisse, die in Barrierenr. 1.02, diskutiert wurden, bestünden im Hinblick auf diese mögliche Nutzungshürde vielleicht sogar noch. Allerdings könnte das Verständnis der finanziell schlechten Situation einer Kommune zu einer gewissen Zurückhaltung in den eigenen Ansprüchen und Wünschen führen.

6.1.9 Budget zu gering

Ein weiterer Grund, der sich der Literatur entnehmen lässt, ist das als (zu) gering wahrgenommene Budget des BHH (Songmin 2013; Rossmann/Shanahan 2012). Songmin

(2013, S. 44) berichtet etwa über den Fall eines BHH in Südkorea, bei dem die Beteiligungsquoten infolge einer Absenkung des Budgets zurückgegangen sind.

6.1.10 Nicht gewohnt, dass Meinung gefragt wird

Der letztgenannte Aspekt, „Bürger sind es nicht gewohnt, dass ihre Meinung gefragt wird“ fand am Rande eines Presseartikels (Nr. 1922, Absatz 16) Erwähnung und bezieht sich auf den Zeitraum zwischen Wahlen. Dass es auch hier Möglichkeiten zur Partizipation gäbe, müsse der Bürger erst noch lernen.

Ergänzt werden kann diese Auffassung durch die Aussage eines Gesprächspartners von Unternehmensseite. Denn Skepsis existiere nicht nur gegenüber E-Partizipationsverfahren, sondern auch gegenüber analogen Verfahren – die Beteiligungskultur müsse von Politik, Verwaltung und Bürgern gemeinsam erarbeitet werden (Interview Unternehmen Nr. 5, Absatz 17). Das sah ein anderer Gesprächspartner ähnlich, der davon sprach, dass der BHH in den Städten nicht in eine Beteiligungskultur eingebettet sei, „wo der Bürger ein gewisses Grundvertrauen hat, dass das was er macht eine Wertigkeit hat“ (Interview Unternehmen Nr. 3, Absatz 3). Wenn Bürgerbeteiligung nur Politikmarketing sei, könne das Vertrauen in die Bürgerbeteiligung nicht wachsen.

6.2 Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden

Tabelle 5: Oberkategorie „Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden“

Barrieren-nr..	Barrieren	Land (Literatur)	Entnommen aus			
			Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
2.01	Der BHH wird nicht angeboten.	DE	X	X	X	Politik und Verwaltung: X
2.02	Es wird keine Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des Bürgerhaushaltes ermöglicht.	DE	X	-	-	Politik und Verwaltung: X

Quelle: Eigene, inhaltlich und strukturell angepasste Darstellung auf Grundlage von Zepic/Dapp/Krcmar (2017a, S. 493f.)

6.2.1 Kein Angebot

In einem Interview mit dem Vertreter einer Stadt kam der Aspekt auf, dass ein möglicher Grund für eine Nichtbeteiligung etwas damit zu tun haben könnte, dass Bürger schlichtweg die Teilnahme vergessen können und ihnen der BHH erst eine Woche nachdem das Beteiligungsverfahren abgeschlossen wurde wieder einfällt (Interview Stadt Nr. 7, Absatz 7). Das zeitlich beschränkte Angebot führt dazu, dass die Beteiligungsoption nach Abschluss des Verfahrens nicht mehr existiert. Denn bietet eine Stadt einen BHH an, dann, wie in Kapitel 3 beschrieben, nicht ganzjährig, sondern in aller Regel nur für einen festgelegten Zeitraum. Die Beteiligungsphase beschränkt sich in Deutschland oftmals nur auf mehrere Wochen oder Monate (Schneider/Busse 2018, S. 126). Ein Artikel aus der Presseanalyse greift diese Einschränkung ebenfalls auf, wenn es heißt, dass der Online-Bürgerhaushalt der thematisierten Stadt nur während der Haushaltsaufstellung möglich war (Presseartikel Nr. 1435, Absatz 13). Die gleiche Wirkung, nämlich, dass die Beteiligung nicht mehr möglich ist, entfaltet sich dann, wenn die Stadtverwaltung es nicht geschafft hat, die Bürger rechtzeitig über die Beteiligungsmöglichkeit zu informieren. Nicht jeder lese regionale Anzeigenblätter

und die Stadtseiten und auch nicht jeder Bürger gehe regelmäßig auf die Webseite seiner Kommune. Wenn ein Verfahren nur vier Wochen laufe, habe man es eventuell verpasst (Interview Nr. 8.1, Absatz 102). Im Vordergrund steht hier somit nicht die Bekanntheit der Barriere, sondern vielmehr das zeitlich begrenzte Angebot.

Wie zum Prozess des BHH in Deutschland dargestellt, kann das Beteiligungsverfahren in der Praxis höchst unterschiedlich gestaltet sein. Es existieren Unterschiede zwischen Ländern, zwischen Städten eines einzigen Landes oder zwischen den Verfahren einer einzigen Stadt, welches über die Jahre hin angepasst werden kann. Somit besitzen auch nicht alle BHH die gleichen Instrumente zur Beteiligung. Ein Gesprächspartner der Unternehmen sprach diese Unterschiede bei der Durchführung des BHH an. So gäbe es bspw. Städte, die mit Online-Foren gearbeitet hätten, bei denen man klassischerweise ein Thema eröffnet und es entsprechende Threads und Kommentare besitzt. Doch alle Städte, die mit derartigen Foren gearbeitet hätten, konnten nur sehr geringe Beteiligungsquoten erreichen – „da passiert gar nichts“ (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 6).

6.2.2 Angebot ohne Beteiligungsmöglichkeit

Gleich an mehreren Stellen in der Literatur findet sich die Kritik, wonach Kommunen teilweise reine Informationsangebote, darunter Haushaltsbroschüren oder ihre Kommunikation zum Haushalt als BHH bezeichneten, ohne jegliche Beteiligungselemente aufzuweisen (Schneider/Busse 2018, S. 93; Rüttgers 2008, S. 3; Märker/Nitschke 2008, S. 137). Der Presseberichterstattung ließ sich dieser Aspekt ebenfalls entnehmen. So findet sich eine Aussage darüber, dass sich das Angebot einer Stadt zur Mitgestaltung des Finanzwesens auf die im Internet abrufbaren „schwer verdaulichen Zahlenwerke“ (Presseartikel Nr. 514, Absatz 11) beschränke. In einem anderen Presseartikel (Nr. 314, Absatz 9) wird empfohlen, man solle den Bürgern nicht nur Informationen bereitstellen, sondern besser noch eine Internet-Plattform, auf der sie etwa das Sozialbudget virtuell für ihnen wichtige Dinge ausgeben könnten – und dass, obwohl die Beteiligung eine tragende Säule des Konzeptes BHH ist.

6.3 Verfahren ist unbekannt

Tabelle 6: Oberkategorie „Verfahren ist unbekannt“

Barrieren-nr.	Barrieren	Land (Literatur)	Entnommen aus			
			Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.	DE, US	X	X	X	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X
3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.	DE	-	-	-	Politik und Verwaltung: X

Quelle: Eigene, inhaltlich und strukturell angepasste Darstellung auf Grundlage von Zepic/Dapp/Krcmar (2017a, S. 493f.)

6.3.1 Angebot insgesamt unbekannt

In der Kategorie „Verfahren ist unbekannt“ findet sich mit dem Teilaspekt „Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt“ lediglich eine Barriere, die dem Literatur Review

entnommen wurde (Kubicek 2014, S. 248; Rossmann/Shanahan 2012, S. 60; Franzke/Kleger 2009, S. 10, 13). Hierbei geht es um die mangelnde Kenntnis über das spezifische Angebot zur Beteiligung per se. „Eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger setzt voraus, dass diese überhaupt von einem Beteiligungsangebot erfahren. Die vorgeschriebenen Veröffentlichungen etwa in Amtsblättern erfüllen diesen Zweck nur unzureichend“, so Kubicek (2014, S. 248). Franzke/Kleger (2009, S. 11) führen dagegen ein konkretes Beispiel an und bewerten den Informationsstand der befragten Bürger in 2007 als äußerst schlecht. Die Medien informierten ihrer Meinung nach zu wenig über den BHH und müssten stattdessen stärker in das Verfahren einführen. Allerdings gäbe es nicht nur Defizite bei den Medien, sondern ebenso bei der Politik (Franzke/Kleger 2009, S. 13).

Neben der Literatur nannten die Vertreter von drei Städten ebenfalls diesen Aspekt als mögliche Beteiligungsbarriere. Über den allgemeinen Aspekt hinaus, dass das Verfahren nicht allen bekannt sei (Interview Stadt Nr. 9, Absatz 10), nannte ein Interviewpartner die Möglichkeit, dass in Regionen, in denen Bürger auf der Straße angesprochen und vor Ort zur Teilnahme eingeladen würden, höhere Quoten zu erwarten seien (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 39). Das Beteiligungsverfahren müsse sich langfristig etablieren und als Möglichkeit wahrgenommen werden, seine Ideen einzureichen (Interview Stadt Nr. 9, Absatz 130).

In den Experteninterviews mit Unternehmensvertretern wurde dieser Aspekt von drei Gesprächspartnern genannt. Die meisten Bürger wüssten aufgrund zu geringer Öffentlichkeitsarbeit gar nicht, dass es BHH gäbe (Interview Unternehmen 3, Absatz 3). Das sei so, als würde es den BHH gar nicht geben (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 19). Als besonders problematisch zeige sich, dass viele Städte zuerst viel Werbung machten, diese dann aber zurückführen. Dadurch schafften sie es nicht mehr, genauso viele oder gar mehr Menschen zu erreichen (Interview Unternehmen 2, Absatz 4).

Ein Artikel aus der Presseanalyse sprach davon, dass Online-BHH zwar ein besonderes E-Government-Angebot darstellten und Bürgern die Möglichkeit gäben, sich zu aktuellen politischen Vorhaben und Entscheidungen zu beteiligen. Sie würden vor allem von jüngeren Onlinern als wichtige Informations- und Partizipationsmedium angesehen, wodurch sich politisches Interesse erzeugen sowie eine breitere Akzeptanz für politische und Planungsentscheidungen schaffen könnte. Doch seien diese Angebote in Deutschland noch weitestgehend unbekannt (Presseartikel Nr. 604, Absatz 19). Die mangelnde Bekanntheit von E-Partizipationsverfahren sei daher ein großes und häufig unterschätztes Problem (Presseartikel Nr. 614, Absatz 12). Gleiches wird für Veranstaltungen angenommen. Wenn nur zwei Bürger einer Stadt mit 20.000 Einwohnern kämen, sei diese vermutlich nicht ausreichend publik gemacht worden (Presseartikel Nr. 76, Absatz 22). Ausgehend von derartigen Beobachtungen bedürfe es schließlich der Suche nach neuen Wegen, um diejenigen zu erreichen, die den BHH nicht kennen (Presseartikel Nr. 1203, Absatz 15).

Habe man bereits von einem solchen Angebot gehört, könne es doch aber sein, dass man nicht wisse, worum es genau geht oder wie man sich einbringen kann (Presseartikel Nr. 798, Absatz 28). Bekannt ist dann zwar der Begriff des Beteiligungsverfahrens, nicht aber was sich dahinter verbirgt.

6.3.2 Teile des Angebots unbekannt

Blickt man in die Presseberichterstattung zum BHH, findet sich eine Aussage, die nicht die Unbekanntheit des gesamten Verfahrens im Blick hat. Vielmehr geht es dem politischen Akteur, als Urheber der Aussage, darum, dass der BHH zwar einerseits eine große Chance darstelle, eine aktive Bürgerschaft zu etablieren und um gegenseitiges Verständnis und Anerkennung zu stärken. Doch dafür reiche es andererseits nicht aus, lediglich eine Homepage zu erstellen. Man müsse gezielt für das Angebot werben, was auch ein anderer im Artikel genannter politischer Akteur bekräftigt. Denn der Grund für die geringe Beteiligung am BHH der Stadt sei gewesen, dass es an Mitteln für die Öffentlichkeitsarbeit gefehlt habe (Presseartikel Nr. 910, Absatz 17-19).

Gleiches könne für lokale Veranstaltungen gelten, die zu wenig beworben werden (Presseartikel Nr. 314, Absatz 9). Lediglich eine Woche vor einer Veranstaltung eine Pressemitteilung zu versenden reiche nicht aus (Presseartikel Nr. 75, Absatz 18). Andere Städte würden zu den BHH betreffenden Veranstaltungen die Bürger gar persönlich einladen.

6.4 Bürger lehnen die Beteiligung ab

Tabelle 7: Oberkategorie „Bürger lehnen die Beteiligung ab“

Barrieren-nr.	Barrieren	Land (Literatur)	Entnommen aus			
			Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
4.01	Die Beteiligung ist nicht anonym.	DE	X	X	-	-
4.02	Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.	FR, DE, ITa, ES	X	X	X	Bürger: X
4.03	Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.	DE	X	-	-	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X
4.04	Das Vertrauen in den Staat allgemein ist zu gering.	KR, PE, US	X	-	-	-
4.05	Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.	AR, BR, DE, ES, FR, ITa	X	X	X	Bürger: X Politik und Verwaltung: X
4.06	Der Staat hält die Verfahrensregeln nicht ein.	AR, BE	X	-	-	-
4.07	Schreibhemmungen stehen einer schriftlichen Beteiligung (z. B. im Internet) im Weg.	DE	X	-	-	-
4.08	Bedenken über den Datenschutz halten von einer Beteiligung an einem Online-BHH ab.	-	X	-	-	-
4.09	Die erforderliche Registrierung steht einer Teilnahme entgegen.	DE	-	X	-	-
4.10	Es existiert keine Registrierungsmöglichkeit.	DE	-	-	X	-
4.11	Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.	DE	-	-	X	-
4.12	Es existiert eine Skepsis gegenüber digitalen Verwaltungsangeboten.	DE	-	-	X	-
4.13	Kein Feedback oder zu lange Wartezeit.	DE	-	-	-	Autor: X Politik und Verwaltung: X

Quelle: Eigene, inhaltlich und strukturell angepasste Darstellung auf Grundlage von Zepic/Dapp/Krcmar (2017a, S. 493f.)

6.4.1 Keine Anonymität

In ihrer Arbeit greifen Brockmann/Holtkamp/Noe (2016, S. 115) den BHH einer deutschen Stadt auf und beschreiben, dass es immer wieder Unstimmigkeiten über die konkrete Ausgestaltung des BHH gegeben habe. Eine Änderung betraf die Aufhebung der Anonymität während der Vorschlagsphase, die von der Ratsmehrheit unter größerer Kritik beschlossen worden war. So warf eine Bürgerinitiative der Politik und Verwaltung vor, „durch die Verfahrensgestaltung systematisch das Scheitern des Bürgerhaushalts betreiben zu wollen“ (Brockmann/Holtkamp/Noe 2016, S. 115). Ende 2012 urteilte die Neue Westfälische (2012, S. o.S.): „Bürgerhaushalt Nummer 3 ist gescheitert“ – lediglich 0,28% aller Einwohner hätten sich beteiligt – nicht einmal jeder 300. Bürger. Den kontinuierlichen Rückgang der Beteiligung konnte der Rückgang zum anonymisierten Verfahren aber auch nicht mehr aufhalten.

Eine derartige Barriere für die Nicht-Teilnahme am Verfahren zog auch ein Stadtvertreter (Nr. 11, Absatz 15-17) in Betracht. Ursprünglich wurden Fragebogen, die an die Bürger versendet wurden, mit einer Nummerierung versehen. Hierbei ging es weniger darum, Personen individuell zuzuordnen zu können, sondern vielmehr darum, die Beteiligung der Stadtteile zu ermitteln. Welche Nummer welchem Bürger konkret zugeordnet wurde, war nicht bekannt. Die Teilnahmequote erhöhte sich allerdings, als die Verwendung der Nummerierung auf den Fragebögen eingestellt wurde – der Rücklauf verdoppelte sich.

6.4.2 Verdacht einer Alibi-Beteiligung

„Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit“ stellt den zweiten Fund im Hinblick auf mögliche Beteiligungsbarrieren dieser Kategorie dar (Talpin 2011, S. 168; Herzberg 2001, S. 115). Als BHH in Deutschland erstmals erprobt wurden, wurden laut Herzberg (2001, S. 115) die Bürger in einer spezifischen Stadt v. a. nach Ausgabenposten befragt, bei denen sie sparen wollten bzw. auf welche Leistungen sie prinzipiell verzichten könnten. Nach Investitionen wurde erst am Schluss gefragt. „Ein solches Vorgehen bringt unweigerlich den Verdacht mit sich, daß die Bürger lediglich zur Legitimation von Kürzungen herangezogen werden“ (Herzberg 2001, S. 115). Talpin (2011, S. 168) beschäftigt sich mit dem Rückgang der Beteiligung am BHH einer europäischen Hauptstadt und schreibt, dass viele Teilnehmer infolge ihrer Erfahrungen enttäuscht seien und BHH nur einen Weg für politische Repräsentanten darstellten, um Bürger zu manipulieren und zu beruhigen. Der BHH verändere die Machtverhältnisse in keiner Weise. Von vergleichbaren Erfahrungen weiß Talpin (2011, S. 169) auch über den BHH einer weiteren Gemeinde im Ausland zu berichten und zitiert aus einem Interview vom 17.11.2005, wonach die Stadträte nur solange an der Beteiligung der Bürger interessiert gewesen seien, wie die Ergebnisse ihren Interessen entsprochen hätten. In allen anderen Fällen würden sie ihren Interessen Vorrang geben und entsprechende Entscheidungen treffen.

Ein Stadtvertreter (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 71) sprach davon, dass manche Bürger sagten, die Stadt mache was sie wolle und zögen sich deshalb zurück. Ein anderer Interviewpartner berichtete, dass die Stadt mitunter E-Mails erhalte, in denen ihr „Lug und Trug“ (Interview Stadt Nr. 5, 2017, Absatz 70) unterstellt werde. Letztere Aussage wurde allerdings nicht explizit in Zusammenhang mit einer möglichen Nutzungsbarriere genannt.

Entsprechende Äußerungen finden sich aber auch in der Literatur, wenn etwa Ertelt (2012, S. 49) BHH als Konsultationen beurteilt, die „oft nur Alibi für unvermeidliche Streichlisten sind“.

Auch in einem Gespräch mit einem Unternehmensvertreter wurde diese denkbare Haltung der Bürger als mögliche Nutzungsbarriere erwähnt (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 23). Die Ansprache der Bevölkerung und langfristige Planung des Projektes erfolgen so gut wie nie. Die politische Realität sähe so aus, dass man einen „Testballon“ in einem Jahr mache und dann große Ergebnisse erwarte. Manche Städte sagten dann, sie hätten es ausprobiert und es funktioniert nicht, wodurch der Eindruck entstehe, „dass es so als Alibi einmal gemacht wird ohne besonders Enthusiasmus sowohl in der Politik als auch von der Verwaltung“ (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 19). Wenn ein Projekt nur deshalb gemacht werde, weil es die Gemengelage erfordere, ohne dass es aber Unterstützung von Seiten der Politik und Verwaltung gäbe, merke das die Bevölkerung spätestens dann, wenn die Ergebnisse veröffentlicht werden und nichts passiert. Tatsächlich sei das Thema von Alibiveranstaltungen ein großes und ernstzunehmendes Problem (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 23). Hier fehle es an Kontinuität, „Weil, wenn man so etwas einmalig durchführt und dann mit wehenden Fahnen sagt: Nee, das war doch nichts für uns, dann bringt es natürlich herzlich wenig. Also dann war das so ein Schuss ins Blaue. Okay, es hat nicht so funktioniert, wie die Stadt sich das vorgestellt hat und dann wird dieses Angebot schnell wieder beerdigt. Das führt natürlich nicht dazu, dass sie in irgendeiner Art und Weise eine kontinuierliche Nutzerschaft wachsen lassen können“ (Interview Unternehmen Nr. 5, Absatz 27).

Vor Kritik hält sich auch ein Presseartikel (Nr. 1478, Absatz 12) nicht zurück. In der Lesermeinung eines namentlich nicht genannten Autors, die in der Stuttgarter Zeitung (2014, S. 42) veröffentlicht wurde, heißt es: „Der Bürgerhaushalt (...) war von Anfang an ein probates Mittel für die Haushaltsplaner sich gerade die Punkte herauszufischen, die ins Konzept passen. Daher konnte einerseits das Interesse der Bevölkerung nicht geweckt werden, andererseits wurde großes Misstrauen gegenüber dem positiven Instrument der Bürgerbeteiligung bei kommunalen Aufgaben aufgebaut. Viele haben sich daraufhin gesagt, mit mir nicht.“ Weiter wird berichtet, dass sich von den 8.500 Einwohnern der Stadt insgesamt 83 am Verfahren beteiligt und von diesen nur 24 Personen für ein spezifisches Thema ausgesprochen hätten. Der Fraktionssprecher einer politischen Partei bezeichnete dies allerdings als „große Mehrheit“ (Stuttgarter Zeitung 2014, S. 42).

6.4.3 Eigene Beteiligung nicht relevant

Der dritte Teilaspekt „Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen“ wurde in der Literatur nur einmal ermittelt. In ihrer begleitenden Evaluation zu einem BHH zeigen Klages/Daramus (2007, S. 160) infolge einer Befragung von Bürgern Faktoren auf, die förderlich oder hemmend auf die Teilnahme am BHH gewirkt haben könnten. Die beiden Aussagen mit der höchsten Zustimmung durch die Befragten waren, dass man alleine nichts

beim BHH bewirken könne und, wolle man etwas bewirken, die Zugehörigkeit zu einer Gruppe wichtig sei.²⁷

In der Presse findet sich dieser Aspekt ebenfalls wieder, wenn es heißt, viele Bürger hätten am BHH der Stadt nicht teilgenommen, da sie die Hoffnung auf eine Mitwirkung verloren hätten (Presseartikel Nr. 1280, Absatz 13). Die Bürger müssten das Gefühl haben, dass man sich als Bürger maßgebend äußern könne und die eigene Stimme zählt (Presseartikel Nr. 76, Absatz 13; Presseartikel Nr. 1053, Absatz 15). Sei dies nicht der Fall, empfinde man den BHH „bestenfalls noch als Spielwiese“ (Müller zitiert nach Sedlmayr (2005, S. 2)). Dann sei klar, dass Bürger frustriert seien (Presseartikel Nr. 76, Absatz 200).

6.4.4 Geringes Vertrauen in Staat

Nicht als Barriere, doch aber zumindest als ergänzenden Einflussfaktor bei der Partizipation am BHH erklären Schneider/Busse (2018, S. 142f.) das Vertrauen in zentrale Institutionen und Akteure, d. h. insb. kommunale Politik und öffentliche Verwaltung, die ihrerseits den BHH durchführen oder aber für die Ergebnisumsetzung verantwortlich sind. Allerdings könne sowohl argumentiert werden, dass bei Entscheidungen unter Unsicherheit / Ungewissheit „ein Vertrauensvorschuss für die umsetzenden Akteure notwendig ist“. Es könne aber genauso gut argumentiert werden, „dass gerade bei niedrigem Vertrauen in die öffentlichen Akteure partizipiert wird, um so Kontrolle über deren Handeln auszuüben.“ Gleichwohl fanden sich an mehreren Stellen der Literatur Äußerungen, die ein zu geringes Vertrauen in den Staat eindeutig als Barriere bezeichneten (Gilman 2016, S. 80; Kim/Schachter 2013, S. 467; Hordijk 2005, S. 232; Garcia/Pinto/Ferraz 2005, S. 511, 505). Garcia/Pinto/Ferraz (2005, S. 511) berichten von einer Stadt in Südamerika und zeigen auf, dass die Beteiligung zu Beginn des Verfahrens aufgrund des fehlenden Vertrauens gering war. Erst als die Bürger das Gefühl bekamen, gehört zu werden, wuchs das Vertrauen und damit die Beteiligung. Es wuchs sogar so sehr, dass der Bürgermeister derart mit Vorschlägen überhäuft wurde, dass er nicht mehr in der Lage war, vollständig auf die Eingaben zu reagieren. Infolge dessen habe der Enthusiasmus der Bürger wieder abgenommen.

Nach Garcia/Pinto/Ferraz (2005, S. 505) kann der Einsatz von IKT zudem hohe Erwartungen in der Bevölkerung erzeugen. Werden Technologien im Rahmen von Beteiligungsverfahren nicht umfassend eingesetzt, erzeuge dies in der Bevölkerung u. U. Frustration und einen Vertrauensverlust in den demokratischen Prozess. In weiteren Beispielen im Ausland wird von einem tiefen Misstrauen und Feindseligkeit gegenüber der Gemeinde von vielen Menschen Hordijk (2005, S. 232) sowie Gefühlen der Desillusionierung gegenüber der Regierung (Gilman 2016, S. 80) als wahrscheinliche Beteiligungsbarrieren berichtet.

6.4.5 Ergebnisumsetzung nicht erwartet

Der Aspekt „Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet“ findet sich bei zahlreichen Quellen in der Literatur (Schwaring 2013; Holtkamp 2012, S. 263; Talpin 2011, S. 168; Roeder 2010, S. 48; Aragonès/Sánchez-Pagés 2009, S. 58-60; Holtkamp 2008, S. 230f.;

²⁷ Befragt wurden im Befragungszeitraum Mai bis Juni 2006 per Zufallsstichprobe 568 Bürger ab dem 14. Lebensjahr mit Wohnsitz in der betreffenden Region. Hierbei kamen Telefoninterviews und schriftliche Fragebögen zum Einsatz (Klages/Daramus 2007, S. 132).

Wampler 2007, S. 63; Novy/Leubolt 2005, S. 2027). Aragonès/Sánchez-Pagés (2009, S. 58) schreiben, dass der Entscheidung zur Beteiligung eine Kosten-Nutzen-Rechnung durch die Bürger vorausgeht: Bürger verglichen die Kosten einer potenziellen Teilnahme mit den Auswirkungen ihrer Anwesenheit. Seien die Kosten der Teilnahme höher als deren Vorteile, hätte wohl niemand einen Anreiz, an einer Versammlung teilzunehmen. Die Teilnahme setze v. a. voraus, dass Meinungen der Teilnehmer berücksichtigt werden (Aragonès/Sánchez-Pagés 2009, S. 59f.). Holtkamp (Holtkamp 2012, S. 263; 2008, S. 231) warnt davor, durch Partizipation Erwartungen bei Bürgern zu wecken und diese dann systematisch zu enttäuschen. An anderer Stelle verweist er auf ein konkretes Beispiel: Wenn die Stadt finanziell nichts zu bieten habe und aufgrund dessen keine Möglichkeit besitze, auf Bürgeranregungen einzugehen, fehle der Anreiz zur Beteiligung (Holtkamp 2008, S. 230). Auch Schwarting (2013, S. 19) sieht die Nicht-Umsetzung von Vorschlägen in Zusammenhang mit einem nachlassenden Interesse der Bürger.

Aus Unternehmenssicht wird vermutet, dass viele Bürger nicht mehr daran glaubten, dass Politik und Verwaltung ernsthaft an ihren Beiträgen interessiert seien. „Das ist eine Lesart, dass die Leute dann sagen, das wird ja sowieso nicht beachtet (...). [W]as soll ich mit meinem Vorschlag? Also A, sind die organisierten Interessen sowieso viel erfolgreicher, B übernimmt die Politik ja sowieso nur einen sehr kleinen Teil und niemals alle Vorschläge aus der Top-Liste werden übernommen“ (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 14). Dies könnte eine prinzipielle Annahme eines Bürgers darstellen, aber auch aus der Erfahrung mit einem konkreten Verfahren abgeleitet sein. Hier könne die Erkenntnis wachsen, dass man zwar Vorschläge machen könne, die Auswirkungen aber gleich Null seien, weil die Politik die Ergebnisse nicht mit dem „nötigen Respekt“ (Interview Unternehmen Nr. 3, Absatz 3) behandle und nicht rückmelde. Schwierig sei aber, dass manche Bürger auch utopische Dinge forderten, wie bspw. kostenlose ÖPNV Tickets für alle oder andere Punkte, die die Stadt gar nicht umsetzen könnte oder schlicht zu viel Geld kosten, wie z. B. der Ausbau von Radwegen. Es sei fraglich, ob solche Vorschläge tatsächlich in die Umsetzung kämen, so der Interviewpartner (Unternehmen Nr. 5, Absatz 47).

Zu der möglichen negativen Wahrnehmung gegenüber dem BHH und der Umsetzung von Vorschlägen äußerte sich auch ein Gesprächspartner aus der fiktiven Perspektive eines Bürgers: „Und dann ist aber auf der anderen Seite diese Müdigkeit auch da, dass man sagt, ach, die Politik macht eh was sie will (...). Naja, wir machen ja Vorschläge aber mein Vorschlag ist sowieso beim letzten Mal nicht genommen worden, also mache ich doch beim nächsten Durchgang gar nicht mehr mit“ (Interview Stadt Nr. 7, Absatz 66). Obwohl man die Auswahlmechanismen des Verfahrens kommuniziere, „heißt es ja auch wieder, nein, die machen ja sowieso wieder was sie wollen. Das ist alles nur ein Scheinverfahren, was dort gelaufen ist, also da will man nur so tun als ob aber im Endeffekt machen die eh was sie wollen. (...) Das ist ja nur etwas, was man uns ja hier vorsetzt und im Endeffekt bringt das nichts, ob wir nun mitmachen oder nicht.“ In einer anderen Stadt gab es dagegen den konkreten Fall, dass infolge einer Haushaltskrise praktisch kaum etwas von den Vorschlägen der Bürger aus dem BHH umgesetzt werden konnte. Daraufhin sei die Akzeptanz gesunken und die Teilnehmerzahlen „massiv runtergegangen“ (Interview Stadt Nr. 5, Absatz 15).

Vergleichsweise häufig und mit unterschiedlichen Detailspekten wird dieser mögliche Hinderungsgrund von politischen Akteuren in Presseartikeln genannt. So wird bspw. Enttäuschung als Ursache für eine mangelnde Beteiligung der Bürger diskutiert (Presseartikel Nr. 1651, Absatz 12): „Der Bürgerfrust sei programmiert, wenn sich herausstelle, dass die Anregungen gar nicht im Nahverkehrsplan berücksichtigt werden können“, zitierte Braun (2015, S. 17) Körner. Dieser hatte seinerseits am Beispiel des Nahverkehrs kritisiert, dass nicht genug auf die Rahmenbedingungen und damit auch die Grenzen der Beteiligung eingegangen worden sei. An anderer Stelle im selben Presseartikel (Nr. 1651, Absatz 13) heißt es, dass zu diesen Rahmenbedingungen etwa Fragen gehörten, was eine Kommune denn entscheide oder welche Entscheidungen die Bürgerschaft, welche der Gemeinderat treffe. Auch in einem anderen Presseartikel (Nr. 141, Absatz 17) wird diese Problematik angesprochen. Die Bürger hätten sich im Verfahren zu völlig anderen Themen geäußert, angefangen von der Umsetzung von Tempo 30 in Wohngebieten bis hin zu Scherben am Glas-Container.

Wie im Experteninterview mit dem Vertreter einer Stadt angesprochen wurde, könne Frust bei den Bürgern auch dann entstehen, wenn sich herausstelle, dass gar kein Budget zur Umsetzung von Vorschlägen vorhanden sei. Von Frust sprechen auch Schneider/Busse (2018, S. 106). Infolge vergeblicher Partizipation der Bürger würde die Politikverdrossenheit nicht eingedämmt, sondern möglicherweise verstärkt. Berichten zufolge wirkt sich die Bürgerbeteiligung „nur in einzelnen Fällen substanziell auf die Entscheidungen von Stadt- und Gemeinderäten aus“, schreibt Neunecker (2016b, S. 199) mit Verweis auf eine Untersuchung von BHH in 13 deutschen Kommunen. Geringe Teilnahmequoten der Verfahren waren ursächlich, dass man den Wünschen nur geringen Einfluss einräumte. Sie können aber auch eine Folge sein und das Verfahren dadurch in eine Abwärtsspirale der Bedeutungslosigkeit auf beiden Seiten treiben.

Auch ein Artikel griff diese Erfahrung auf. Ein politischer Akteur wurde zitiert, der kritisierte, dass man zwar Vorschläge priorisiert habe, aber die Umsetzung dieser Vorschläge aufgrund fehlender, finanzieller Ressourcen scheiterte. Im Ergebnis führte dies zu Verdruss bei den Bürgern und einem Rückgang der Beteiligung (Presseartikel Nr. 2200, Absatz 18). Doch nicht immer scheinen die Finanzen eine Rolle zu spielen, sondern mitunter auch der politische Wille zur Umsetzung: „Wenn man sieht, wie im Nachgang zu den ersten zwei Bürgerhaushalten seitens Rat und Verwaltung mit den Vorschlägen umgegangen wurde, darf man sich nicht wundern, dass das Interesse (...) an diesem Verfahren spürbar nachlässt“ (Nettesheim zitiert nach Eickler/Rösgen (2012, S. 33)). Trotz des geforderten Erhalts zweier städtischer Objekte beschloss der Rat deren Schließung. Die Bürger müssten im Beteiligungsverfahren ernster genommen werden, forderte ein weiterer politischer Akteur im selben Artikel und untermauerte dies mit der Antwort, die man sich häufiger wünsche: „Aufgrund des Bürgerwunsches wird der Ratsbeschluss noch einmal überdacht“ (Schüler zitiert nach Eickler/Rösgen (2012, S. 33)). Dergleichen liest man auch in anderen Artikeln. Das Internet, so die Auffassung, könne bezüglich der geringen Beteiligung nur bedingt Abhilfe schaffen. Denn diese bleibe gering, wenn die Bürger keine Gewissheit hätten, dass mit ihren Vorschlägen Folgen verbunden wären. Angesichts nicht oder sehr spät umgesetzter

Vorschläge sei es kein Wunder, dass sich immer weniger Bürger beteiligten (Presseartikel Nr. 1993, Absatz 14)

Novy/Leubolt (2005, S. 2027) gehen auf den frühen BHH des Jahres 1989 in Porto Alegre ein und stellen fest, dass es infolge der Nicht-Umsetzung von zuvor beschlossenen Investitionen ebenfalls zu Frustration unter den Bürgern und infolgedessen zu einem Rückgang der Beteiligung gekommen sei. Mag dieses Beispiel auch nicht mehr ganz so jung sein, so zeigt es doch auf, dass die Gewinnung von Teilnehmern auch beim „Ur-“BHH und anderen BHH in Südamerika keine Selbstverständlichkeit war. Argumentiert wird, dass der Einbruch von Teilnehmerzahlen am BHH dadurch erklärt werden könne, dass Bürger infolge verspäteter oder ausbleibender Umsetzungen von Projekten den Glauben an die Wirksamkeit des Verfahrens verloren hätten (Roeder 2010).

6.4.6 Staat hält Verfahrensregeln nicht ein

Der Aspekt „Der Staat hält die Verfahrensregeln nicht ein“ beschreibt die Situation, in der sich die Erwartungen der Bürger im Hinblick auf Rahmenbedingungen des Verfahrens nicht erfüllen. Sintomer/Herzberg/Röcke (2010, S. 200) berichten am Beispiel einer deutschen Stadt, wie nur ein Bruchteil der veranschlagten Summe für den BHH ausgegeben wurde und Projekte davon finanziert wurden, die gar nicht den Vorschlägen der Bürger entstammen. Die Teilnehmerzahlen reduzierten sich infolgedessen „erheblich“ (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 200). In manch einem Viertel käme gar kein Bürger mehr zu den Versammlungen. Ein weiterer Fall, von dem die Autoren berichten, sind Umformulierungen der Vorschläge und Beschwerden der Bürger auf Stadtteilversammlungen, „wenn sie nicht mit den Erwartungen der Verwaltung übereinstimmen“ (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S. 200). Informiert wurden die Bürger darüber jedoch nicht. Rodgers (2010, S. 23f.) berichtet über einen BHH einer südamerikanischen Stadt und zeigt Probleme auf, die sich im Umgang der Verwaltung mit dem BHH zeigen.

6.4.7 Schreibhemmungen

Franzke/Kleger (2009, S. 14) stellen fest, dass es eine „große Kluft zwischen Schreibenden und Zuschauern, welche auf die Seiten bloß zugreifen“ gäbe. „Das Interesse vieler befragter Bürger richtet sich mehr auf passive Beteiligungsmöglichkeiten, die wenig Zeit kosten. Der Zeitfaktor ist ebenso zu berücksichtigen wie die Tatsache, dass sich die meisten Bürger eher und lieber mündlich als schriftlich beteiligen. Die Schreibhemmung ist in allen Alters- und Berufskategorien verbreitet“ (Franzke/Kleger 2009, S. 14). Die Barriere fand sich allerdings weder in den geführten Experteninterviews, noch in der Presseberichterstattung oder der Analyse von Interviews mit Bürgern erneut wieder.

6.4.8 Datenschutzbedenken

Scherer/Wimmer (2014, S. 68) werfen einen Aspekt auf, der als „Bedenken über den Datenschutz halten von einer Beteiligung an einem Online-BHH ab“ Eingang in die Kategorie gefunden hat. Hierbei geht es speziell um solche Verfahren, die online abgehalten werden, im Gegensatz zu den zuvor aufgeführten Barrieren, die auch bei Versammlungen vor Ort relevant

sein können. Angenommen wird, dass Datenschutzbedenken risikoscheue Bürger davon abhalten könnten, an E-Partizipationsverfahren teilzunehmen.

Obwohl diese Barriere nur bei den genannten Autoren ermittelt wurde, sollte dies nicht den Eindruck erwecken, dass es sich dabei um eine niedrige zu priorisierende Einflussgröße handelt, als bei solchen Argumenten, die häufiger in der Literatur gefunden wurden. Denn blickt man auf die Forschung zu E-Government und E-Partizipation, die sich nicht explizit nur mit dem BHH auseinandersetzt, findet man eine Vielzahl von Arbeiten, die Vertrauen und Aspekte wie Datenschutz und Datensicherheit als Barrieren der Nutzung digitaler Verwaltungsangebote thematisieren (Rosenbaum u. a. 2018, S. 4, 6; Krcmar u. a. 2017, S. 16; Dwivedi u. a. 2017, S. 212; Hofmann/Räckers/Becker 2012, S. 9; Akkaya/Wolf/Krcmar 2010, S. 1).

6.4.9 Erforderliche Registrierung

In fünf Experteninterviews mit Vertretern von Städten wurde der Aspekt „Die erforderliche Registrierung steht einer Teilnahme entgegen“ thematisiert und als Nutzungsbarriere bezeichnet (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 21; Interview Stadt Nr. 2.2, Absatz 27; Stadt Nr. 8.1, Absatz 48; Interview Stadt Nr. 10, Absatz 25). Die Registrierung als mögliche Nutzungshürde kam auch in den Experteninterviews mit Vertretern von Unternehmen vor und wurde als potenzielles Ausschlusskriterium behandelt (Interview Unternehmen Nr. 1, Absatz 4).

Registrierungen seien zuweilen abschreckend und die Schwelle zu hoch für manche Bürger (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 32, 48). Ein Interviewpartner berichtete, dass rund 10% die Registrierung an einem Online-BHH nicht abschlossen (Interview Stadt Nr. 7, Absatz 56). Ursächlich dafür, dass sich Bürger nicht anmelden möchten, könnte einem Gesprächspartner zufolge sein, dass Menschen bspw. ihre E-Mail-Adresse oder persönlichen Daten nicht hinterlegen möchten. Ein anderer Grund könnte sein, dass Bürger, die die Nutzung sozialer Medien gewohnt seien, sich auch über diesen Zugang bei anderen Diensten mit einem Klick anmelden möchten. Seine E-Mail-Adresse bei einer Registrierung zu nennen, dann sein Postfach öffnen zu müssen, um eine Rückantwort zu geben und sich derart zu verifizieren, sei vielleicht schon ein Schritt zu viel. Würde man diese Funktionalitäten aber abbauen, so ein Stadtvertreter (Stadt Nr. 2.2, Absatz 27), öffne man das Verfahren für einen möglichen Missbrauch.

Ein Stadtvertreter berichtete allerdings von seiner Beobachtung, dass Bürger sehr wohl ihren Namen angeben würden – nämlich dann, wenn ein Vorschlag nicht online eingereicht werde, sondern Bürger die im Rathaus ausgelegten Formulare ausfüllten: „[W]o ich überhaupt gar keine Daten haben will, schreiben die, unterschreiben die Leute mit ihrem Namen drunter. Aber bei diesen Onlinesachen, da ist irgendwo die Hürde da“ (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 112). Ergänzend wurde festgestellt, dass einige, vornehmlich ältere, Personen Probleme mit der Verwendung ihrer eigenen E-Mail-Adresse hatten. Diese riefen im Rathaus an und berichteten, dass sie ihr Passwort für ihre Adresse nicht mehr besäßen. Ohne Zugriff auf die Bestätigungsmail konnte man sich aber nicht für das Online-Beteiligungsportal freischalten. Wenn man diesen Bürgern Bögen in Papierform aushändige oder sie nach ihrer Meinung

befrage, könnten sie einfacher und schneller etwas dazu sagen (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 112, 116).

In der Literatur existieren hingegen Stimmen, die nicht davon ausgehen, dass eine Registrierung im Sinne einer bürokratischen Barriere die Zahl der Beteiligten zu verringern vermag (Masser/Pistoia/Nitzsche 2013, S. 21).

6.4.10 Keine Registrierungsoption

Aus einem Gespräch mit einem Unternehmensvertreter ergab sich die Barriere „Es existiert keine Registrierungsmöglichkeit“. So gäbe es nicht nur, wie in Abschnitt 6.4.9 thematisiert, diejenigen Bürger, die vor einer Registrierung zur Beteiligung abschreckten. Auch könne es solche geben, die durchaus erwarteten, dass man sich registrieren müsse. Denn dadurch könne man sich absichern, dass das, was die Bürger einbringen, ernsthaft sei. Höhere Einstiegshürden könnten zu ernsthafteren Diskussionen führen (Interview Unternehmen Nr.1, Absatz 4).

6.4.11 Negative Diskussionskultur

Laut Aussagen eines Unternehmensvertreters gäbe es Bürger, die keine Lust mehr besäßen Beiträge anderer zu kommentieren, „weil sie das auf den Online-Medien (...) und so weiter in Diskursen so schlimm finden“ (Interview Unternehmen 1, Absatz 4). Von Seiten der Bürger erhalte man Zitate wie: „Das bringt das schlimmste im Menschen hervor.“ Es könne dem Gesprächspartner zufolge also durchaus sein, dass sich Bürger zwar gegebenenfalls äußern wollten, aber aufgrund ihrer negativen Erfahrungen nicht in einen solchen Diskurs eintreten möchten. Diese Beobachtung wurde jedoch nicht nur auf E-Partizipationsverfahren bezogen, sondern auch auf andere Tätigkeiten im Netz. So hieß es, dass es Menschen gäbe, die nicht mehr in die Kommentarspalten der Presseberichterstattung schauten und sagten: „Interessiert mich gar nicht, was andere Leute dazu sagen“ (Interview Unternehmen 1, Absatz 4).

6.4.12 Skepsis gegenüber E-Government und E-Partizipation

In einem Gespräch mit einem Unternehmensvertreter wurde der Aspekt „Es existiert eine Skepsis gegenüber digitalen Verwaltungsangeboten“ als eine mögliche Nutzungsbarriere aufgeführt (Interview Unternehmen Nr. 5, Absatz 13). Es käme darauf an, inwieweit die Themen E-Government und E-Partizipation die breite Bevölkerung erreiche. Da man es bisher als Bürger gewohnt war, Formulare vom Amt abzuholen, stelle dies einen Paradigmenwechsel dar, an den man sich erst einmal gewöhnen müsse. Erkläre man aber die Hintergründe dieser Veränderung, würde die Barriere schnell wegfallen.²⁸

6.4.13 Kein oder zu spätes Feedback

Nach Schneider (2018, S. 95) liefern nur wenige Kommunen „detaillierte Rechenschaft, wie mit den Vorschlägen der Bürger umgegangen wird. Knapp 20 Prozent leisten keine Rechenschaft, weitere rund 30 Prozent nur in aggregierter Form.“ Neunecker (2016a, S. 112)

²⁸ Auch die Forschung zur Nutzung digitaler Verwaltungsangebote in Deutschland im Allgemeinen zeigt, dass die Akzeptanz von E-Government in den letzten Jahren nur leicht zugenommen hat (Zepic/Dapp/Krcmar 2017d, S. 10).

geht gar von 40% der BHH in Deutschland aus, die in 2013 keine gesonderte Rechenschaft zu den Verfahrensergebnissen lieferten. Eine detaillierte Rechenschaft zu einzelnen Vorschlägen wurde nur von 20% gegeben. Beispielhaft wird eine konkrete Stadt genannt. Auch ein Jahr nach Ende des Beteiligungsprozesses zum Haushalt 2011/2012 fand sich auf der Online-Plattform lediglich der Hinweis, „dass sich der Rat in Kürze mit den Vorschlägen befassen wird.“ Ohne dass die Beschlüsse publiziert wurden, erfolgte Anfang 2014 die Abschaltung der Plattform. Neunecker (2016a, S. 113) kritisiert dies mit den Worten: „Diese Art der Rechenschaft muss als mangelhaft bzw. als den formalen Anforderungen eines Bürgerhaushaltes nicht genügend erachtet werden, da es keine differenzierte Rückmeldung zu den einzelnen Vorschlägen, sondern lediglich eine pauschale Zur-Kennntnisnahme gibt.“

Der Aspekt „Kein Feedback oder zu lange Wartezeit“ fand sich in zwei Presseartikeln wieder. Es wird befürchtet, dass die lange Wartezeit im Anschluss an die Beteiligung dazu führen könne, dass die Motivation zur Beteiligung am Haushalt deutlich sinke. Ein Indiz hierfür seien die rückläufigen Zugriffszahlen der Internetseite (Presseartikel Nr. 1301). In einem anderen Presseartikel (Nr. 1483, Absatz 9) wird ebenfalls berichtet, dass es kein Feedback gegeben hätte, wie Politik und Stadtverwaltung denn mit den Vorschlägen umgehen, und die Beteiligung entsprechend niedrig war.

6.5 Bürger können nicht partizipieren

Die fünfte Kategorie, „Bürger können nicht partizipieren“, enthält insgesamt acht mögliche Gründe, die der Beteiligung eines Bürgers am BHH entgegenstehen können. Es geht im Wesentlichen um Voraussetzungen, die zu erfüllen sind, damit eine Teilnahme zustande kommen kann.

Tabelle 8: Oberkategorie „Bürger können nicht partizipieren“

Barrieren-nr.	Barrieren	Land (Literatur)	Entnommen aus			
			Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
5.01	Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.	AR, DE, PE, US	X	X	X	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X
5.02	Die Transportkosten zur Bürgerversammlung sind zu hoch.	BR	X	-	-	Politik und Verwaltung: X
5.03	Es ist kein Internetzugang zur Teilnahme an einem Online-Bürgerhaushalt vorhanden.	DE, US	X	X	-	Politik und Verwaltung: X Zivilgesellschaft/ NGO: X
5.04	Die zur Teilnahme am Online-Bürgerhaushalt benötigten IT-Kenntnisse sind nicht vorhanden oder unzureichend.	DE, US	X	-	-	Bürger: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/ NGO: X
5.05	Es existieren Sprachbarrieren, die eine Teilnahme am Verfahren erschweren oder verhindern.	ES, FR, ITa, US	X	X	-	-
5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.	DE	X	X	X	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/ NGO: X

Barrieren-nr.	Barrieren	Land (Literatur)	Entnommen aus			
			Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
5.07	Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können.	DE	-	X	-	-
5.08	Verfahrensregeln schließen Bürger von Teilnahme aus.	DE	-	X	-	Autor: X

Quelle: Eigene, inhaltlich und strukturell angepasste Darstellung auf Grundlage von Zepic/Dapp/Krcmar (2017a, S. 493f.)

6.5.1 Hoher (Zeit-)Aufwand

Der erste Aspekt aus der Reihe möglicher fehlender Voraussetzungen zur Beteiligung ist ein zu hoher Aufwand für die Teilnahme, der sich insb. zum Faktor Zeit in mehreren Quellen fand (Gilman 2016, S. 73; McNulty 2015, S. 1436; Kim/Schachter 2013, S. 467; Franzke/Kleger 2009, S. 13; Aragonès/Sánchez-Pagés 2009, S. 59; Auschner 2008, S. 55). Auschner (2008, S. 55) nennt als Grund für die geringe Motivation der Bürger zur Partizipation, dass“ das Verhältnis zwischen den zu erwartenden Belohnungen und den Kosten für den Beteiligungsprozess unausgeglichen ist.“ Nur wenige Bürger verfügten über die nötige Zeit zur Beteiligung, „die Kompetenzen und Ressourcen der Bürger werden deutlich überschätzt“ (Auschner 2008, S. 55). Dadurch könnte vielleicht auch erklärt werden, warum sich laut Franzke/Kleger (2009, S. 13) das Interesse vieler der in ihrer Arbeit befragten Bürger mehr auf passive Beteiligungsmöglichkeiten richtet, die weniger Zeit in Anspruch nehmen. Die Investition von Zeit ist dabei nicht lediglich nötig, um Informationen zu verarbeiten, Vorschläge einzureichen, andere Vorschläge einzusehen oder in Diskussionen mit anderen Bürgern zu treten. Auch die Teilnahme an Vor-Ort-Veranstaltungen kann aus Sicht der Literatur äußerst zeitintensiv sein (Gilman 2016, S. 73).

McNulty (2015, S. 1436) beschäftigt sich mit BHH in einem südamerikanischen Land und verweist in seiner Arbeit auf eine in Spanisch verfasste Studie der Weltbank (2010, S. 45), wonach die Teilnahmekosten eines Bürgers, im konkreten Beispiel, bei 95% eines Monatsgehalts bei Mindestlohn beziffert wurden.²⁹ Die Folgen dieser kostenintensiven Teilnahme seien überdies nicht für alle Bevölkerungsteile gleich, vor allem Frauen werden in dieser Region als benachteiligt angesehen, da sie ein geringeres Einkommen als Männer besäßen oder öfter in Armut oder extremer Armut lebten (McNulty 2015, S. 1436).

Nicht im initialen Literatur Review, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt im Laufe der Arbeiten wurde eine Publikation von Klages/Daramus (2007) ermittelt, die sich mit einer Evaluation des BHH einer deutschen Stadt aus dem Jahr 2005 beschäftigte und klären sollte, inwieweit das Konzept des Verfahrens zu dessen Zielerreichung geeignet ist. Eine Stichprobe wurde herangezogen, um zu klären, inwieweit es Ansatzpunkte dafür gibt, warum Personen noch nicht am BHH teilgenommen haben. Die Hauptnennung entfiel auf zeitliche Gründe, ohne nähere Erläuterung (145 Nennungen). Die sonstigen Aspekte finden sich im Allgemeinen zwar auch in der vorliegenden Arbeit. Aufschlussreich ist jedoch die Gewichtung des Zeitfaktors gegenüber anderen Gründen der Nicht-Teilnahme. Exemplarisch

²⁹ Weitere Details der Berechnung sind der Originalquelle der Weltbank (2010, S. 45) zu entnehmen.

zeigt sich, dass etwa „Kein Interesse“ nicht einmal halb so oft benannt wurde (70 Nennungen).

In weiteren sechs Experteninterviews mit Vertretern von Städten fand der Zeitfaktor als Barriere Erwähnung. „Bevor ich mich drei Stunden mit irgendwas auseinandersetzen muss, da lese ich doch lieber die einfache Zeitung oder schau fern oder unternehme was mit meiner Familie“, so ein Gesprächspartner zur möglichen Bürgerperspektive (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 51). Geht es hier eher darum, wofür man seine Freizeit einsetzen möchte, äußerten sich andere Gesprächspartner der Zeit gegenüber als grundsätzlich nicht für den Zweck der Bürgerbeteiligung vorhanden (Interview Stadt Nr. 9, Absatz 15; Interview Stadt Nr. 10, Absatz 25). Niedrigschwellige Angebote der Stadt eines Interviewpartners werden zwar genutzt, aber die längerfristige Arbeit an einer Idee, das Gewinnen von Unterstützern und dergleichen mehr, sei vielleicht doch zu viel Arbeit (Interview Stadt Nr. 2.2, Absatz 61). Ein Interviewpartner führte dagegen an, dass das Verfahren prinzipiell zu kompliziert sei und es an der Zeit fehle, sich mit der Materie auseinanderzusetzen. Vorschläge könne man in seinem Fall nicht nur online schriftlich einreichen, sondern auch per E-Mail, Brief oder mündlich vor Ort (Interview Stadt Nr. 7, Absatz 9). Dennoch scheine es eine Differenz zwischen spontanen Aussagen der Bürger zu geben, die sagten „finde ich gut“ und „mitmachen würde ich vielleicht auch“ (Interview Stadt Nr. 7, Absatz 7) und sich tatsächlich etwas auszudenken, was man denn haben möchte, das zu formulieren und hinzuschreiben. Das sei dann möglicherweise lästig und irgendwie doch nicht gewollt.

Zwei der Gesprächspartner von Seiten der Unternehmen äußerten sich ebenfalls zum Aufwand der Beteiligung. Erneut schien der Zeitfaktor eine relevante Größe darzustellen (Interview Unternehmen Nr. 4, Absatz 9). Ein Gesprächspartner (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 17) äußerte sich dahingehend, dass insb. ein offener Dialog mit Bürger viel schwerer mit Leben zu füllen sei. Eine Befragung erfordere im Vergleich deutlich weniger Auseinandersetzung mit der Thematik und damit weniger Arbeit von Seiten der Bürger.

Auch in den Presseartikeln fand sich die Ressource Zeit, von der aus Sicht eines Autors viel benötigt werde, um Vorschläge und Verbesserungen zum Etat einzureichen (Presseartikel Nr. 606, Absatz 11). Zeit, die nicht jeder habe, um sich mit dem komplexen Thema des Haushalts zu beschäftigen (Presseartikel Nr. 853, Absatz 16). Diejenigen, die dann auch noch vor der Online-Abstimmung zurückschreckten, würden für eine Beteiligung nicht extra in die Ortsverwaltung fahren (Presseartikel Nr. 178, Absatz 17). Der Zeitfaktor wurde in diesem konkreten Fall zwar nicht genannt, ist jedoch in diesem Zusammenhang ein denkbarer Aufwand, wie auch der folgende Aspekt der Transportkosten.

6.5.2 Hohe Transportkosten

Die Barriere „Die Transportkosten zur Bürgerversammlung sind zu hoch“ umfasst eine in der Literatur explizit genannte Ausprägung von Kosten durch Aragonès/Sánchez-Pagés (2009, S. 59). Sowohl im Zuge der Interviews als auch im Zuge der Analyse der Presseartikel konnte der Aspekt jedoch nicht erneut identifiziert werden. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass die Transportkosten bei Online-Beteiligung in aller Regel ohnehin wegfallen.

6.5.3 Fehlender Internetzugang

Der Aspekt „Es ist kein Internetzugang zur Teilnahme an einem Online-Bürgerhaushalt vorhanden“ bezieht sich nur auf den Zugang zu E-Partizipationsverfahren. Während Masser/Pistoia/Nitzsche (2013, S. 89) schreiben, dass die geringe Beteiligung von Bürgern über 64 Jahren an Online-BHH nicht verwunderlich sei, da auch ihre Online-Nutzung gering ausfalle und ihnen die technischen Möglichkeiten fehlten, bezieht sich Gilman (2016, S. 87) auch auf den Zugang zu E-Mail als Kommunikationswerkzeug. Die Darstellung eines Interviewpartners (Stadt Nr. 11, Absatz 51) scheint diese Auffassung zu bestätigen. Zwar beteiligten sich die Altersgruppen über 60 auf dem postalischen Wege am BHH der Stadt. Die Beteiligung an Online-Abstimmungen sei jedoch unterrepräsentiert. Ursächlich hierfür wird vor allem angenommen, dass diese Generation nicht mit dem Internet „aufgewachsen“ sei. Ähnliches fand sich in den Aussagen eines anderen Gesprächspartners der Städte (Interview Stadt Nr. 6, Absatz 20). Man wisse, dass die Beteiligung in den mittleren Altersgruppen gut sei, aber ältere Menschen im Verhältnis zur Normalverteilung der Bevölkerung unterrepräsentiert. Allerdings geht man davon aus, dass sich die geringen Online-Aktivitäten der Stadt von Verfahren zu Verfahren verschieben dürften und diese Altersgruppen in Zukunft stärker vertreten seien.

Kritik am BHH als Onlineverfahren findet sich auch in den analysierten Presseartikeln. Bürger, die das Internet nicht nutzen würden, würden ausgeschlossen (Presseartikel Nr. 259, Absatz 8; Presseartikel Nr. 398, Absatz 15). Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn Verfahren hauptsächlich auf eine Online-Beteiligung ausgerichtet seien (Presseartikel Nr. 1499, Absatz 11).

6.5.4 Fehlende IT-Kompetenzen

Wie in Abschnitt 4.1 erläutert, werden in der Literatur längst nicht mehr nur die Ursachen und Folgen des einen digitalen Grabens diskutiert, sondern weitaus differenzierter der Blick auf die digitalen Gräben gerichtet. Der Aspekt „Die zur Teilnahme am Online-Bürgerhaushalt benötigten IT-Kenntnisse sind nicht vorhanden oder unzureichend“ geht über die Voraussetzung eines Internetzugangs zur Nutzung von BHH als E-Partizipationsverfahren hinaus. Der Internetzugang wird als notwendig, nicht aber als ausreichend betrachtet. Dabei zeigt Gilman (2016, S. 127), dass bereits die Nutzung einfacher Tools für Menschen, denen es an Erfahrung fehlt, mit Problemen behaftet sein kann, bspw. der Umgang mit Smartphones oder das Abrufen von E-Mails.

Viele Bürger schreckten vor der Online-Abstimmung zurück oder die Barriere zur Online-Beteiligung sei extrem hoch, heißt es in der Presse (Presseartikel Nr. 178, Absatz 17; Nr. 834, Absatz 9). Erreicht würden nur diejenigen, die im Internet bewandert seien (Presseartikel Nr. 259, Absatz 8) bzw. dieses wie selbstverständlich nutzen (Presseartikel Nr. 654, Absatz 12). Dadurch, dass vor allem ältere Bürger mit dem Internet nicht so gut zurechtkämen wie jüngere, sei es auch für einen Verein schwierig, wolle er seine älteren Mitglieder zur Teilnahme am BHH mobilisieren (Presseartikel Nr. 523, Absatz 14). Auch in einem anderen Presseartikel (Nr. 1617, Absatz 13) wird angemerkt, dass ältere Generationen benachteiligt

würden. Viele der Älteren verfügten auch nicht über eine E-Mail-Adresse, die aber für eine Beteiligung benötigt werde.

Das Thema fehlender E-Mail-Adressen nahm auch ein in einem Artikel zitierter Bürger als Anlass zur Kritik am BHH. Das Projekt seiner Stadt sei zwar zu begrüßen, doch weise die Software grobe Fehler auf. Ein anderer Bürger fügte an, dass man sich pro E-Mail-Adresse nur einmal registrieren könne. Die Registrierung von Ehepartnern unter derselben Adresse sei ausgeschlossen (Presseartikel Nr. 181, Absatz 11). Ein weiterer Bürger bemerkte in einem anderen Kontext, dass er sich zwar im Internet informiert habe, die Abstimmung für den 79-Jährigen aber zu kompliziert gewesen sei. Aus diesem Grund habe er sich für eine Vor-Ort-Abstimmung mit Klebepunktchen entschieden (Presseartikel Nr. 101, Absatz 13).

6.5.5 Sprachbarrieren

Im Zusammenhang mit den sogenannten civic skills werden kognitive Fähigkeiten aufgeführt, die nötig sind, um sich bspw. gegenüber Dritten adäquat auszudrücken und vor einem Publikum zu argumentieren (Biehl 2005, S. 58f.). Derartige Fähigkeiten können laut Literatur auch bei BHH wichtig sein. Hierbei geht es jedoch nicht nur um Eloquenz, sondern, darüber hinaus, sich wohlfühlen, wenn man vor einer Gruppe spricht (Gilman 2016, S. 87) oder Selbstvertrauen zu besitzen. Kersting (2014, S. 72) greift in diesem Zusammenhang mit Migranten eine Bevölkerungsgruppe auf, die ansonsten kaum Erwähnung als potenzielle Zielgruppe von BHH findet. So sei die geringe Beteiligung von Migranten in Oldenburg möglicherweise auf Sprachbarrieren zurückzuführen, weshalb man in anderen Städten versuche, Bürger mit mehrsprachigen Broschüren zu erreichen. In einem Experteninterview mit einem Stadtvertreter (Nr. 12, Absatz 23) wurde diese mögliche Barriere ebenfalls benannt. Allerdings gehe man davon, dass dies nicht die einzige Barriere sei, die Migranten von einer Beteiligung abhalte.

Mit Blick auf das Ausland, scheinen in einigen Regionen der Welt vor allem Frauen benachteiligt zu sein. McNulty (2015, S. 1436) schildert Erfahrungen, wonach viele Informationen zum Verfahren oftmals in schriftlicher Form verfügbar seien. Vor allem Frauen seien im untersuchten Land in Südamerika benachteiligt, da sie in ländlichen Regionen den größten Anteil an Analphabeten im Land stellten.

6.5.6 Verfahren und Verfahrensregeln unklar oder Verfahren zu kompliziert

„Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert“ stellt den sechsten Aspekt aus der Reihe möglicher Gründe dar. Teilweise ähnelt dieser Grund dem Aspekt „Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet“ (Nr. 4.05). Ging es dort jedoch darum, dass die Beteiligung ausbleibt, weil man eine Umsetzung von Vorschlägen ausschließt, liegt der Schwerpunkt hier darin, dass nicht klar ist, wie die Entscheidung, die zu einer Umsetzung oder Ablehnung eines Vorschlags führt, erfolgt. Konkret zeigt sich dies etwa in den Ausführungen von Alfaro/Gómez/Ríos (2010, S. 291), der schreibt, dass die Bürger oft nicht wüssten, warum einige Vorschläge angenommen, andere hingegen abgelehnt werden. Andere Arbeiten fokussieren stärker auf die Sachkenntnisse der Bürger, bspw. zu kommunalpolitischen Fragestellungen (Holtkamp 2008, S. 230). Die Verständlichkeit des Haushalts wird in der Literatur daher als wichtiger Einflussfaktor für die Beteiligung am BHH

bezeichnet (Klages/Daramus 2007, S. 162). Aufschlussreich sind auch die Ausführungen von Schwarting (2013, S. 19), wonach sich einzelne Verfahren, wie die Beiträge der Bürger zur Umsetzung durch die Kommune ausgewählt werden, demotivierend auswirken können.

Bei Vertretern dreier Städte war dieser Aspekt ebenfalls Gegenstand der Gespräche. So sei mancher Bürger vielleicht mit dem, was er an Informationsmaterial erhalte, überfordert. Nicht jeder Bürger wolle oder könne alles lesen (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 51). Auch ein anderer Gesprächspartner brachte dies auf den Punkt, als er argumentierte, die Beteiligung sei „eher zu aufwändig, zu schwierig“ (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 21). Dass schrecke die Teilnehmer ab. Er selbst habe von einigen gehört, die angefangen hätten, sich einzuarbeiten, dann aber sagten: „nein, das wird mir zu umfangreich, das wird mir zu schwierig, ich muss mich da eine Stunde davorsetzen, mich da überall durchklicken, das ist mir zu aufwändig“ (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 21). Der BHH sei einem weiteren Gesprächspartner zu komplex. Hinzu käme, dass Diskussionen von Bürgern auf der Plattform zu unübersichtlich sein können. Diese hätten sich immer mehr verzweigt; von einem Vorschlag gingen zwei Gegenvorschläge aus, mit jeweils eigenen Kommentaren und wieder neuen Vorschlägen, neuen Kommentaren usw. Es sei schwierig, das alles zusammenzufassen (Interview Stadt Nr. 2.2, Absatz 19).

Drei der Interviewpartner von Unternehmen sprachen ebenfalls die Komplexität des Verfahrens an. Es hieß bspw., dass Bürger nicht nur zu wenig Zeit oder Interesse zur Teilnahme besäßen, sondern auch zu wenig Kompetenz, den Haushalt im Ganzen zu verstehen. Man müsse berücksichtigen, dass selbst in der öffentlichen Verwaltung Experten rar seien, die das Thema verstünden und eine entsprechend hohe Kompetenz besäßen (Interview Unternehmen Nr. 4, Absatz 9; Nr. 6, Absatz 25). Zu wenig Wert werde darauf gelegt, zu vermitteln, was denn ein Haushalt ist, was das Wichtige an ihm, wie er aufgebaut und strukturiert ist. Wenn man sich die Realität in Deutschland ansehe, könnten laut einem Gesprächspartner (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 25) nur die wenigsten Kommunen wirklich gut ihren Haushalt erklären. Häufig stünde lediglich ein PDF-Dokument mit 500 Seiten bereit, dass man ohne ein Studium der Betriebswirtschaftslehre nicht verstünde. Das würde die Nutzer nerven, die sich denken, „ich habe in meinem digitalen Leben, ich habe Apps was auf Benutzerbedürfnis zugeschnitten ist um das einfach zu bedienen und möglichst intuitiv und nachvollziehbar und jetzt habe ich den Haushalt und der ist so komplex und auch so schwer zugänglich und wird mir nicht aufbereitet, wird mir nicht erklärt, dass ich dann gar kein Bock mehr habe mit ihm auseinander zu setzen“ (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 25).

Immer wieder findet sich in Artikeln der Presseanalyse der Aspekt, dass der Haushalt ein komplexes Thema darstellt (Presseartikel Nr. 141, Absatz 12; Nr. 549, Absatz 12; Nr. 619, Absatz 14; Nr. 654, Absatz 15; Nr. 852, Absatz 16; Nr. 1084, Absatz 15; Nr. 1440, Absatz 13; Nr. 1776, Absatz 15; Nr. 1922, Absatz 16). Ein Autor schreibt, dass die Beteiligung nicht selten an der Kompliziertheit der Sachverhalte scheitert. Sei es beim Planfeststellungsverfahren, Verfahren für Kernkraftwerkserweiterungen oder eben beim BHH. Sachkundiges Detailwissen sei aber in den allermeisten Fällen eine Grundvoraussetzung der Beteiligung (Presseartikel Nr. 664, Absatz 16f.). Die Etatberatungen

seien für Laien oftmals „ein Gewirr aus Zahlen“ und der Haushalt mit seinen „hunderte[n] Seiten an Zahlen und schwer verständliche[n] Begriffen“ oft ein „Buch mit sieben Siegeln“ (Bours 2012, S. o.S.). Dies könne dem letztzitierten Artikel zufolge auch der Grund dafür sein, dass die Beteiligung am BHH der Stadt, mit dem sich der Artikel beschäftigt, sehr gering ausgefallen ist. Es sei nicht jedem Bürger zumutbar gewesen, „sich durch die 500 Seiten des offiziellen Etat-Entwurfs zu wühlen“ (Weigelt 2011, S. R11) heißt es an anderer Stelle (Presseartikel Nr. 574, Absatz 15). „Würde man den etwa 800 Seiten umfassenden Haushalt komplett auf die Homepage stellen, würden die meisten wohl schon beim Runterladen verzweifeln und das Interesse womöglich gleich ganz verlieren“ (Presseartikel Nr. 1729, Absatz 13). Und weiter: „den Bürgern bis ins Detail zu vermitteln, welche Aufgaben die Stadt hat und was diese kosten. Das Thema sei zu komplex, so dass es keine Form der verständlichen Darstellung gebe, ohne sich intensiver damit zu befassen“ (Joneleit 2015, S. o.S.). Während Geißel die offene Frage stellt, woher denn die Bürger plötzlich wissen sollten, wie ein städtischer Haushalt funktioniert (Presseartikel Nr. 1084, Absatz 15), kritisiert auch ein Bürger die Stadt infolge einer Vorstellung des Haushalts (Presseartikel Nr. 141, Absatz 12f.): „Das ist so nicht zu verstehen“ (Plewa 2009, S. 14). Daher würden diejenigen priorisiert, die die entsprechende Kenntnis besäßen, sich einzubringen (Presseartikel Nr. 629, Absatz 20).

6.5.7 Keine Ideen

Von fehlenden Ideen im Hinblick auf den Aspekt „Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können“ (Tabelle 8: Oberkategorie „Bürger können nicht partizipieren, Nr. 5.07) berichteten drei Gesprächspartner der Städte. Der mögliche allgemeine Mangel konkreter Ideen bei manchen Bürgern wurde dabei allerdings nur beiläufig und ohne nähere Details als Beteiligungsbarriere genannt (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 83; Nr. 9, Absatz 10; Nr. 8.1, Absatz 32).

6.5.8 Ausschluss von Teilnahme

Ein Ausschluss von Teilnehmern, der den Aspekt „Verfahrensregeln schließen Bürger von Teilnahme aus“ ausmacht, kann sich verschiedenartig äußern. Eine verbreitete Verfahrensregel betrifft das Mindestalter. So berichtet ein Artikel, dass man nicht älter als 14 Jahre sein und auch kein kommunales Wahlrecht besitzen müsse, um am BHH der dort thematisierten Stadt teilzunehmen. Jeder dürfe abstimmen, solange der Wohnort in der jeweiligen Stadt sei und man sich um eigene Belange kümmere (Presseartikel Nr. 260, Absatz 15). Umgekehrt ließe sich allerdings ausgehend von dieser Beschreibung folgern, dass man mindestens 14 Jahre alt sein muss und so durchaus eine Einschränkung existiert.

Eine Stadt, mit dessen Vertreter ein Interview geführt wurde (Stadt 11, Absatz 47), orientiert sich bei der Zulassung zur Beteiligung an der Wahlberechtigung ihrer Bürger. Aus diesem Grund dürfen sich nur jene beteiligen, die mindestens 18 Jahre alt sind. Sollte sich an der Wahlberechtigung etwas ändern, diese bspw. auf 16 Jahre abgesenkt werden, ändere man die Zugangsbestimmungen.

7 Weitere Herausforderungen der Beteiligung

Bei den im letzten Kapitel aufgeführten Aspekten handelt es sich um Beteiligungsbarrieren, die von den Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, Unternehmen oder anderen Akteuren als solche eindeutig ausgewiesen wurden oder aufgrund von Rahmenbedingungen (bspw. Zugangsvoraussetzungen) identifiziert wurden.

Darüber hinaus ließen sich in der analysierten Presseberichterstattung zum BHH in Deutschland weitere Herausforderungen zur Teilnahme entnehmen, die zwar nicht zweifelsfrei als Barrieren bezeichnet werden, allerdings entweder a) den Eindruck erwecken, ihrerseits Auswirkungen darauf zu haben, ob ein Bürger an einem BHH teilnimmt oder nicht, b) es zumindest im Bereich des Möglichen scheint, dass sie Barrieren aus Kapitel 6 zu verursachen in der Lage sind, oder c) sie inhaltlich in Zusammenhang mit den Barrieren stehen. Die folgenden Darstellungen diskutieren daher in diesem gesonderten Kapitel mögliche weitere Herausforderungen der Beteiligung und folgen der gewohnten Kategorisierung, ohne die Herausforderungen jedoch als Beteiligungsbarriere zu bezeichnen.

7.1 Bürger haben kein Interesse

Tabelle 9: Herausforderung „Bürger haben kein Interesse“

Nr. der Herausforderung	Herausforderung
1.01	Die Bezeichnung „Bürgerhaushalt“ ist irreführend
1.02	Die Beteiligung am Bürgerhaushalt beschränkt sich auf die Einreichung von Vorschlägen für Sparmaßnahmen
1.03	Bürger werden von der Stadt bereits zu anderen Umfragen eingeladen
1.04	Negative Presseberichterstattung über den Bürgerhaushalt mindert das Interesse der Bürger am Verfahren
1.05	Das Interesse der Bürger bleibt aufgrund mangelnden Engagements der Politik und öffentlichen Verwaltung aus

Quelle: Eigene Darstellung.

7.1.1 Begriff „Bürgerhaushalt“ irreführend

Wie in Kapitel 3 erörtert, existiert für BHH eine Vielzahl an Definitionen. Es ist daher wenig überraschend, in der Presseberichterstattung zu lesen, dass der Begriff „Bürgerhaushalt“ bei der Bevölkerung unterschiedliche Erwartungen erzeugen könnte oder aber Erwartungen, die das Verfahren einer Kommune möglicherweise gar nicht zu erfüllen vermag. So heißt es in einem Beitrag (Presseartikel Nr. 1.760, Absatz 11), dass der Begriff den Eindruck erwecke, „Bürger könnten tatsächlich direkt über die (...) Milliarden Euro bestimmen, die jeweils jährlich im Ergebnis- und Finanzhaushalt bewegt werden. Das ist nicht der Fall. Das Zeppter führen hier weiter der Gemeinderat und Finanzbürgermeister (...)“ (Schwarz 2015, S. 17). Manche Akteure kritisieren den Begriff des BHH im Deutschen daher per se als irreführend (Presseartikel Nr. 144, Absatz 9; Nr. 670, Absatz 16; Nr. 757, Absatz 11; Nr. 939, Absatz 13). Denn weder werde der BHH von den Bürgern aufgestellt noch dürften sie abstimmen. Ihnen sei es lediglich möglich, Vorschläge einzubringen. Ob diese tatsächlich einfließen, das bleibe abhängig vom Willen der Politik und gesetzlichen Rahmenbedingungen (Presseartikel Nr.

757, Absatz 11). „Eigentlich ist es ja ein beteiligendes Haushaltsverfahren“ (Schneider zitiert nach Ayerle (2013a, S. o.S.)).

Manche Städte sehen für ihren BHH ein eigenes Budget vor, dass sie für die Realisierung von Vorschlägen der Bürger bereitstellen. Ungeachtet dessen besitzen die Bürger doch auch in diesem Szenario kein Recht auf die Umsetzung der Vorschläge. Dennoch finden sich in der Berichterstattung nichtzutreffende Aussagen, die ihrerseits selbst Ursache von etwaigen Missverständnissen sein können. So etwa in einem Presseartikel (Nr. 1.688, Absatz 15), in dem zu lesen ist: „Andere Gemeinden gehen einen völlig anderen Weg. Sie entkoppeln den Bürgerhaushalt vom tatsächlichen und stellen ein Budget aus der Stadtkasse zur Verfügung, über das der Gemeinderat keine Entscheidungsgewalt mehr hat, sondern nur noch die Bürger“ (Schieferecke 2015, S. 54). Eine weitere Problematik in Bezug auf das Budget zeigt sich, wenn unklar ist, ob lediglich die freiwilligen Leistungen einer Stadt zur Diskussion gestellt werden oder ob ein eigenes Budget ausgewiesen wird. Dies zeigt sich am Beispiel einer Stadt, die laut Presseartikel (Nr. 1.328, Absatz 8) eine Million EUR, aufgeteilt nach einzelnen Stadtteilen, zur Verfügung stellt. Und auch hier zeigt sich, dass unklar ist, wer die Entscheidungen zur Verwendung der Mittel trifft, wenn es heißt: „Das Besondere am Bürgerhaushalt ist, dass das Geld tatsächlich den Bürgern gehört“ (Wittmann zitiert nach Kirchner (2014, S. 8).

Ein Beitrag der Frankfurter Neue Presse (2017, S. 6) weist explizit darauf hin, dass die Forderung einer Partei nach einer bürgerfreundlicheren Darstellung des kommunalen Haushaltes wenig mit dem von ihr gewählten Begriff des BHH zu tun habe (Presseartikel Nr. 2.119, Absatz 14): „Ein bisschen irreführend ist die Frage schon, die die [Partei] (...) als Überschrift für ihre Pressemitteilung gewählt hat: ‚Wann kommt der Bürgerhaushalt?‘ Denn darin geht es (...) mitnichten um das, was gemeinhin als Bürgerhaushalt bezeichnet wird – nämlich Bereiche eines städtischen Etats, über dessen Verwendung die Bürger diskutieren können. [Man] (...) will vielmehr, dass mit Hilfe einer Software der städtische Haushalt bürgerfreundlich dargestellt wird.“ Trotz Kritik wird die Wahl des Begriffes „Bürgerhaushalt“ von Seiten der Partei verteidigt: „Auf der einen Seite handele es sich dabei nicht um einen geschützten Begriff, auf der anderen Seite sehe man (...) in dem leichter lesbaren Haushalt so etwas wie einen Einstieg.“ Bei dem geschilderten Fall handelt es sich nicht um den einzigen seiner Art. In einer anderen Kommune findet sich eine ähnliche Verwendung des Begriffes für ein Verfahren, mit dem „Bürgern die komplexe Systematik der Haushaltssatzung veranschaulicht“ (Potengowski 2016, S. 16) wird. Zwar wird der Haushalt „nicht nur in Zahlen, sondern auch als grafische Darstellung im Internet präsentiert“, was prinzipiell sinnvoll erscheint, um mehr Transparenz zu erzeugen. Von einem Vorschlagswesen oder anderweitigen Feedback-Funktion durch die Bürger ist in dem Beitrag jedoch nicht die Rede. Trotz dessen sieht der Bürgermeister damit sein Wahlversprechen erfüllt, einen BHH in seiner Gemeinde eingeführt zu haben (Presseartikel Nr. 1.925, Absatz 15).

Weitere Kritik an Verfahren, die offiziell unter dem Label eines BHH fungieren, finden sich in der Berichterstattung (Presseartikel Nr. 1.353, Absatz 9), wenn es heißt: „Das, was in (...) [der Stadt] zum Beispiel unter dem Titel Bürgerhaushalt läuft, diese knappe Zusammenfassung des Haushaltsplanes, erreicht noch nicht einmal das Niveau eines

Etikettenschwindels. Bürgerhaushalt heißt für mich, dass sich jeder mit Vorschlägen an der Diskussion beteiligen kann, wie (...) städtische Gelder eingesetzt werden“ (Sperling, zitiert nach Kleinau (2014, S. o.S.)). In derartigen Fällen bleibt es für den Leser des Beitrags unklar, um was genau es sich bei dem besagten Verfahren der Stadt handelt. In einem Presseartikel (Nr. 115, Absatz 17) wird unterdessen vermutet, dass es möglicherweise gar nicht beabsichtigt wird, das Bürgerwissen zu nutzen, sondern es bei BHH in Deutschland mehr darum gehe, die oftmals eingeschränkten Finanzsituationen verständlich zu machen und die Kommunikation zwischen Staat und Bürger zu verbessern.

Ungeachtet dieser Kritik am Begriff BHH zeigen sich in der Praxis zudem deutliche Unterschiede, wie das Internet als Beteiligungskanal herangezogen wird. Mag die Mehrheit der Verfahren in Deutschland die Möglichkeit für Bürger vorsehen, Vorschläge zur Verwendung öffentlicher Mittel einzubringen und die Vorschläge anderer zu bewerten und zu kommentieren, um so in einen Dialog mit anderen Bürger einzutreten, existieren auch Ausnahmen. Das Online-Beteiligungsverfahren einer Stadt, mit deren Vertreter ein Interview durchgeführt wurde (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 33), sieht lediglich eine Online-Abstimmung vor, die sich inhaltlich an einer papierbasierten Umfragebroschüre der Stadt orientiert. Ein Dialog mit anderen Bürgern, der Stadtverwaltung oder Vertretern der Politik ist nicht vorgesehen. Man habe sich, ohne Angabe von Gründen im Interview, bewusst gegen ein solches Online-Vorschlagswesen entschieden.

7.1.2 Sparmaßnahmen

Das Spektrum existierender BHH kennt Verfahren, in denen Bürgern freigestellt wird, ob sie neben Sparvorschlägen auch Investitionsideen einreichen. Doch es gibt Ausnahmen mit entsprechenden Einschränkungen. Denn nicht jeder BHH bietet Bürgern die Möglichkeit, allgemein Vorschläge und Anregungen zur Verwendung öffentlicher Mittel einzureichen und sieht stattdessen lediglich die Option vor, Sparvorschläge zu entwickeln. Es wird angenommen, dass das Instrument BHH in der kommunalen Praxis tatsächlich meist eingesetzt wird, um Kürzungen zu legitimieren (Presseartikel Nr. 648, Absatz 13).³⁰ Doch eine Beschränkung lediglich auf Konsolidierungsvorschläge ist nicht unumstritten (Presseartikel Nr. 808, Absatz 15). Es gibt vergleichsweise neutrale Berichterstattungen (wie z. B. in Presseartikel Nr. 185, Absatz 9; Nr. 250, Absatz 11; Nr. 283, Absatz 25; Nr. 397, Absatz 11; Nr. 576, Absatz 13; Nr. 744, Absatz 17; Nr. 793, Absatz 20; Nr. 847, Absatz 16; Nr. 1.884, Absatz 11), teilweise ist sie aber auch mit Kritik verbunden (Presseartikel Nr. 259, Absatz 8; Nr. 270, Absatz 9; Nr. 579, Absatz 13; Nr. 1.355, Absatz 11; Nr. 1.778, Absatz 18).

- So wird etwa die Beschränkung der Diskussion auf nur ausgewählte Themen in die Nähe einer „Spielwiese“ oder „Show“ (Presseartikel Nr. 389, Absatz 12) gerückt. Es heißt weiter: „Nicht geschützt ist man vor frustrierenden Erfahrungen wie den sogenannten Bürgerhaushalten. Bei diesen kann, wer will, mitunter Vorschläge für die Verwendung eines lachhaften Bruchteils der Kommunalfinzen einreichen, oft aber

³⁰ Die Begründung hierfür lautet bspw. in einem Presseartikel (Nr. 648, Absatz 13), dass die Bürger die Schließung einer städtischen Einrichtung wohl weniger negativ empfinden, wenn die Initiative von der Bevölkerung ausgehe.

auch nur Sparideen formulieren: In den Städten (...) [eines Bundeslandes] ist dieses Pseudobeteiligungsmodell sehr beliebt, weil sich gegen von den Bürgern gemachte drakonische Sparmaßnahmen nur ganz selten Protest regt. Und der ist auch nie so wütend“ (Tiefenbach, zitiert nach Schirrmeister (03.08.2013, S. 27)).

- Es heißt, die Bürgerbeteiligung via BHH sei eine Farce (Presseartikel Nr. 1.355, Absatz 11): „Den Bürgern Streichlisten vorzulegen und sie vor die Wahl zu stellen, welches Schwimmbad geschlossen werden soll, das ist, wie wenn du jemandem eine Waffe gibst und sagst: Du darfst jetzt selbst entscheiden, in welches Knie du dir schießt“ (Kopinski zitiert nach Heinz (2014, S. 27)).³¹
- „So können wir nur zwischen Pest und Cholera wählen“ (Freiwald, zitiert nach Genath (2010, S. o.S.); Presseartikel Nr. 246, Absatz 9).
- Der BHH sei nur eine „Mogelpackung“ (Presseartikel Nr. 282, Absatz 16), bei dem es lediglich darum gehe, welche öffentlichen Einschränkungen geschlossen oder zumindest eingeschränkt werden sollten.
- „Die Parteien wollten die (...) Drecksarbeit den Bürgern überlassen (...): Die Bürger sollen entscheiden, welche städtischen Angebote und Leistungen ihnen genommen werden“ (Paul 2012, S. 21), wird die Kritik einer Initiative wiedergegeben (Presseartikel Nr. 712, Absatz 17).
- Das „Interesse, selbst den Rotstift an Bibliothek und Sportförderung zu legen“ (Kayser 2004, S. 4) halte sich bei den Bürgern in Grenzen (Presseartikel Nr. 34, Absatz 13).
- Eine in einem Presseartikel (Nr. 85, Absatz 12, 15) zitierte Initiative geht davon aus, dass der BHH einer Stadt eine Alibiveranstaltung werden könne. Als Begründung wird angegeben, dass wesentliche Haushaltsteile nicht Gegenstand des Beteiligungsverfahrens seien.

7.1.3 Andere Beteiligungsmöglichkeiten

In der Darstellung möglicher Barrieren, die einen Bürger von seiner Teilnahme am BHH abhalten können, wurde der Aspekt benannt, dass die Bürger möglicherweise bereits auf anderen Kanälen partizipierten und deshalb kein Bedarf oder Interesse am zusätzlichen Kanal des BHH mehr bestünde. Dies kann, wie dargestellt, die Seite einer Kommune in einem sozialen Netzwerk sein. Denkbar ist aber auch, dass die von Seiten einer Stadt gesondert durchgeführten Umfragen, zu einem sinkenden Interesse führen. So befragt bspw. eine Stadt bereits seit über 20 Jahren ihre Bürger³² per Zufallsauswahl (Presseartikel Nr. 1.184, Absatz 12).

³¹ Die Begründung dafür, dass Ausgabevorschlüge (zunächst) im Beteiligungsprozess außen vor bleiben, wird mitunter im geringen finanziellen Spielraum einer Kommune begründet. Etwa, wenn wie in einem konkreten Beispiel 98,5 % aller Haushaltszahlen als „unabwendbare Pflichtausgaben“ (Presseartikel Nr. 669, Absatz 9) nicht zur Diskussion stünden oder aber der Kämmerer darauf hinweist, dass Mindereinnahmen oder Mehrausgaben bereits qua Gemeindeordnung verboten seien aufgrund der drohend überschuldeten Stadt (Presseartikel Nr. 461, Absatz 10)..

³² Angeschrieben wurden Volljährige mit erstem Wohnsitz in der betreffenden Stadt (Presseartikel Nr. 1.184, Absatz 12).

7.1.4 Negative Berichterstattung

In der Berichterstattung zum BHH findet sich eine Vielzahl an Beispielen, die das Verfahren als solches oder seine konkrete Ausgestaltung kritisieren. Angenommen wird in der Literatur, dass dies nicht ohne Wirkung auf das Verhalten der Bürger bleibt (Vorwerk/Gonçalves/Hedwig 2016, S. 25).

7.1.5 Engagement von Politik und Verwaltung

Als eine mögliche Erklärung für das „Scheitern“ des BHH einer Stadt verortet ein stellvertretender Kämmerer ein zu geringes Engagement des Bürgermeisters. Den Bürgern könne man das Projekt nur dann nahebringen, wenn Politik und öffentliche Verwaltung sich auch mit dem Projekt identifizierten (Presseartikel Nr. 75, Absatz 17).

Es ist nicht ganz auszuschließen, dass die Teilnahme eines Bürgers abhängig davon ist, wie engagiert die Politik oder wie kompetent die Verwaltung im Umgang mit der Bürgerbeteiligung wahrgenommen wird. Denkbar erscheint jedoch, dass das Interesse an einem Verfahren auch dann nachlassen kann, wenn aus Sicht des Bürgers auch von Seiten der Verwaltung und Politik kein großes Interesse mehr erkennbar ist. In der Presseberichterstattung finden sich etwa Aussagen darüber, dass Internetseiten zuletzt vor sechs Jahren aktualisiert wurden (Presseartikel Nr. 1.102, Absatz 13), Fraktionen bei der Verfahrensumsetzung des BHH in ihrer Stadt Enthusiasmus und Bürgerfreundlichkeit bei der Verwaltung vermissten (Presseartikel Nr. 481, Absatz 9) oder die Qualität und zeitlichen Vorgaben von Ratsbeschlüssen vom Kämmerer nicht umgesetzt wurden und man nur schnell Word- und Exceldateien in PDF-Dateien konvertiert und dann ins Internet gestellt habe (Presseartikel Nr. 481, Absatz 10).

7.2 Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden

Tabelle 10: Herausforderung „Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden“

Nr. der Herausforderung	Herausforderung
2.01	Die Planungsphase des Bürgerhaushaltes ist zu kurz/lang
2.02	Unklare Beteiligungsmöglichkeit, z. B. weil der Bürgerhaushalt eingestellt wurde, unklar ob dieser noch aktiv ist oder keine Mittel für Realisierung von Vorschlägen zur Verfügung gestellt werden
2.03	Kurze Beteiligungsdauer

Quelle: Eigene Darstellung.

7.2.1 Zu lange oder kurze Planungsphase

Eine mögliche Ursache dafür, dass ein BHH nicht angeboten wird, besteht darin, dass sich dieser noch in der Planungsphase befinden kann. Dies mag auf den ersten Blick nicht problematisch erscheinen, da eine Planung zumindest eine Realisierung in Aussicht stellt. Wie die Berichterstattung zum BHH aber in der Presse zeigt, existieren Verfahren, die nach zwei Jahren noch immer nicht umgesetzt wurden. Aus Sicht der Politik heißt es, dass man so ein Verfahren gut vorbereiten müsse, da es sonst zu Enttäuschungen führen könnte (Presseartikel Nr. 1.890, Absatz 45f.). Allerdings ist fraglich, ob Zeiten von zwei

(Presseartikel Nr. 1.850, Absatz 48), sechs (Presseartikel Nr. 2.006, Absatz 8), acht (Presseartikel Nr. 1.425, Absatz 15-18) oder gar neun Jahren (Presseartikel Nr. 1.873, Absatz 12) von der ersten Idee oder Forderung bis zu einer Umsetzung, trotz vielleicht berechtigter Gründe für die Aufschiebung der Verfahrenseinführung,³³ nicht eher Enttäuschungen bei den Bürgern hervorrufen können. Zum einen scheint der Neugigkeitseffekt gefährdet, wenn man möglicherweise gar nicht mehr davon ausgeht, dass es zu einer Umsetzung kommt. Dies vor allem dann, wenn unklar ist, „ob und wann“ der BHH denn überhaupt kommt (Presseartikel Nr. 894, Absatz 16). Zum anderen könnte das Vertrauen in das Verfahren und den Staat darunter leiden.

Zudem kann eine zu kurze Einführungszeit die Einführung eines BHH erschweren (Presseartikel Nr. 654, Absatz 12). Negative Auswirkungen könnten sich insb. durch eine geringe Bekanntheit des Verfahrens zeigen, mit der Folge eines nicht ausgeschöpften Potenzials an möglicherweise interessierten Bürgern. Wenn eine Zeitung bspw. Mitte Dezember berichtet, dass nicht alle Haushalte die Informationsbroschüre einer Stadt erhalten hätten, die aber bereits im Oktober an alle Haushalte eines Bezirks hätte verschickt werden sollen (Presseartikel Nr. 112, Absatz 14), steht nur noch wenig Zeit zur Verfügung, um bis zum im Januar beginnenden Beteiligungsverfahren eine erneute Postwurfsendung oder anderweitige Werbemaßnahmen zu veranlassen. Eine weitere Kritik findet sich in einem Pressartikel (Nr. 1.499, Absatz 9) von einem Mitglied eines Bezirksbeirats, der die Abhaltung einer Informationsveranstaltung kritisiert, die nur wenige Tage vor Beginn des BHH stattfand.

7.2.2 Unklare Beteiligungsmöglichkeit

Im Hinblick auf die Verursachung möglicher Nutzungshürden des BHH kann es sich als problematisch gestalten, wenn für einen Bürger gar nicht oder nur schwer ersichtlich ist, ob ein BHH überhaupt (noch) angeboten wird. So wird in einem Presseartikel (Nr. 1.012, Absatz 13) berichtet, dass sich zu einem konkreten BHH-Verfahren zwar Informationen finden ließen, die Dokumente und Internetseiten aber zum Teil seit Jahren nicht mehr aktualisiert wurden.

Berechtigt erscheint die Frage, ob die Begründung von Städten (z. B. Presseartikel Nr. 1.106, Absatz 12-14), ihre BHH aufgrund der vermeintlich niedrigen Beteiligungsquote einzustellen oder durch ein anderes Verfahren zu ersetzen, von den Bürgern nachvollzogen bzw. akzeptiert wird – v. a. dann, wenn Bürger im Jahr einer solchen Entscheidung über 1.000 Vorschläge eingereicht haben. Demgegenüber finden sich in der Berichterstattung Beispiele für BHH, deren Einführung in Wahlprogrammen angekündigt wurden, in den Folgejahren aber weder Umsetzung erfuhren noch in aktuellen Wahlprogrammen zu finden waren (Presseartikel Nr. 193, Absatz 8f.).

Unklarheit kann ferner dadurch erzeugt werden, wenn eine in einem Presseartikel (Nr. 609, Absatz 18) thematisierte Gemeinde „eine Art Bürgerhaushalt“ zu besitzen scheint. Denn wenn sich das Verfahren, zumindest ausgehend von der Beschreibung des Artikels, lediglich auf

³³ Erst auf Nachfrage der Politik, warum der Beschluss der Stadtverordneten zur Einführung eines BHH noch nicht umgesetzt worden sei, hieß es bspw. von Seiten der Verwaltung, dass man wegen der Einführung der Doppik noch nicht dazu gekommen sei (Presseartikel Nr. 218, Absatz 19).

einen vom Bürgermeister einberufenen Informationsabend beschränkt, fehlt es klar an einer Beteiligungsoption.

Schließlich gibt es BHH, die ihre Beteiligungsmöglichkeit auf Feedback zu Vorschlägen ihrer Ortsbeiräte begrenzen und den Bürger nur unterschiedliche Prioritäten vornehmen lassen. Wie es im Presseartikel (Nr. 190, Absatz 15) heißt, sei dieser Filter der Zeitknappheit geschuldet, weil das Verfahren schon zum kommenden Doppelhaushalt starten sollte. Unklar bleibt, ob denn aber der BHH des Folgejahres mehr Beteiligungsrechte verspricht.

Ein weiteres Problem kann sich zeigen, wenn für die Umsetzung von Vorschlägen keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stehen. Es gibt Kommunen, die in solchen Fällen nur Sparvorschläge erbeten und offen mit der schwierigen Finanzsituation umgehen. In manchen Fällen aber, wie in einem Presseartikel (Nr. 34, Absatz 16) zu lesen, zeigt sich erst infolge der Beteiligung, dass die Finanzierung nicht möglich ist. Hier war erst zu einem spezifischen Thema befragt worden, dann aber die Förderung des Landes abgesenkt worden – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Umsetzungsmöglichkeiten der Investitionsvorschläge.

7.2.3 Zu kurze Beteiligungsdauer

Wenn es einem Bürger in der Phase die Beteiligung eines BHH nicht gelingt, teilzunehmen, oder er eine Einladung zur Teilnahme übersieht oder vergisst, ist diese im Nachhinein oftmals nicht mehr möglich. Dies wurde auch in einer Stadt erkannt, die ihren BHH aus Sicht eines Presseartikels (Nr. 382, Absatz 26) relativ kurzfristig eingeführt hatte und den Bürgern nur zwei Wochen zur Vorschlagseinreichung gab.

7.3 Bürger lehnen die Beteiligung ab

Tabelle 11: Herausforderung „Bürger lehnen die Beteiligung ab“

Nr. der Herausforderung	Herausforderung
3.01	Teilnahme am Bürgerhaushalt zum Ende der Beteiligungsphase könnte Erfolgchancen eines Vorschlags mindern
3.02	Ein verändertes Regelwerk des Verfahrens könnte dazu führen, dass das Interesse an einer Beteiligung sinkt.
3.03	Die eigene Teilnahme am Bürgerhaushalt wird aufgrund der (negativ wahrgenommenen) Vorschläge anderer Bürger abgelehnt.
3.04	Umgang mit den Beteiligungsergebnissen findet nicht oder nicht erwartungsgemäß statt
3.05	Unklares Regelwerk und nicht erfüllbare Erwartungshaltung
3.06	Negativabstimmungen führen zu Benachteiligung kleinerer Stadtteile
3.07	Anonyme Beteiligungsmöglichkeit wirkt abschreckend

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3.1 Verspätete Beteiligung

Wenn die Beteiligungsphase des BHH versäumt wurde, ist oftmals die Gelegenheit zur Teilnahme am BHH verstrichen. Doch selbst wenn die Beteiligung innerhalb des Beteiligungszeitraums erfolgt, kann sich der Faktor Zeit in anderer Hinsicht negativ auswirken und die Akzeptanz des BHH gefährden. So ist das Beispiel eines Bürgers zu

nennen, der einen Vorschlag erst vergleichsweise spät in den BHH seiner Stadt einreichte. Dies wurde als Ursache dafür wahrgenommen, dass der Beitrag schlecht bewertet wurde (Presseartikel Nr. 996, Absatz 12). Setzt sich diese Wahrnehmung durch, ob berechtigt oder nicht, könnte es dazu führen, dass Bürger möglicherweise nur ganz am Anfang, wenn sie die Chance einer Vorschlagsumsetzung als am höchsten vermuten, einreichen und die Beteiligung zum Ende hin abnimmt.

In der Presseberichterstattung findet sich das Beispiel einer Stadt, bei der die Vorschläge zwar von der Stadt diskutiert worden seien, man ihnen allerdings keinen Einfluss mehr auf den Haushalt des jeweiligen Jahres zugestand (Presseartikel Nr. 458, Absatz 9). Die Folge war eine entsprechende Enttäuschung, ausgelöst durch die Erwartung einer Umsetzung noch im entsprechenden Haushaltsjahr. Vergleichbare Verzögerungen finden sich an weiteren Stellen (Presseartikel Nr. 398, Absatz 14; Nr. 484, Absatz 15f.).

7.3.2 Verändertes Regelwerk

BHH können im Laufe ihres Einsatzes in einer Kommune zahlreichen verfahrenstechnischen Veränderungen unterliegen. Eine Stadt passte ihr Verfahren dahingehend an, dass anstelle der 60 bestbewerteten Vorschläge der Bürger nur noch die Top-30 behandelt wurden. Drei Vorschläge zum Sparen, fünf für Einnahmen, acht kostenneutrale sowie vierzehn zum Ausgeben sollten hierunter sein (Presseartikel Nr. 851, Absatz 12). Eine andere Stadt veränderte das grundsätzliche Prozedere, wie die Reihenfolge der bestbewerteten Vorschläge zustande kommt (Presseartikel Nr. 665, Absatz 17). Denkbar ist, dass sich eine solche Anpassung nicht nur positiv auf die Beteiligungsquoten auswirken, sondern, im Gegenteil, auch mit möglicherweise negativen Konsequenzen bzw. rückläufiger Beteiligung verbunden sein kann. Denn wenn, wie im genannten Beispiel, nur noch 30 anstatt 60 Vorschläge der Bürger eine Aussicht auf Umsetzung erhalten, könnte dies das Interesse an einer (weiteren) Teilnahme reduzieren. Die Anpassung des Prozederes zur Erstellung der Bestenliste löste denn auch Irritationen und Unverständnis aus. Auch wenn die Verantwortlichen der Stadt ihre Anpassung verteidigten, war sie nicht für jeden nachvollziehbar (Presseartikel Nr. 665, Absatz 17). Inwieweit sich die erfolgte Anpassung tatsächlich auf die Beteiligungsquoten ausgewirkt hat ist allerdings unbekannt. 2015 wurde der BHH eingestellt.

7.3.3 Abschreckende Vorschläge

Als ein möglicher Grund für eine Ablehnung der Teilnahme an Online-Beteiligungsverfahren wurde in Abschnitt 6.4.11 die als negativ wahrgenommene Diskussionskultur thematisiert. Negativ wahrgenommen werden aber auch die Vorschläge, die auf diese Plattformen von den Teilnehmern eingestellt werden. Berichtet wird in einem Presseartikel (Nr. 790, Absatz 17) von Forderungen, zu denen auch „Skurriles“ zählt. Unklar ist, inwieweit solche Vorschläge, die in der Berichterstattung zum BHH aufgegriffen werden, einen Einfluss auf die Wahrnehmung des Verfahrens durch die Bürger haben. Denn während man vielleicht auf diese Weise ein erstes Interesse wecken könnte, ist doch nicht ausgeschlossen, dass das Verfahren zugleich als Spielwiese für Absurditäten abgetan und eine eigene Teilnahme an einem als unseriös empfundenen Portal abgelehnt wird.

7.3.4 Ergebnisumsetzung

Vielfältig erscheint die spezifische Kritik in der Presseberichterstattung angesichts des Umgangs der öffentlichen Verwaltung und Politik mit den Ergebnissen der Beteiligung am BHH. Denkbar scheint, dass eine negative Wahrnehmung der Bürger, insb. derer, die sich selbst am Verfahren beteiligt haben, negative Auswirkungen auf zukünftige Beteiligungen am BHH haben kann.

Beispielhaft zu nennen ist eine Klage darüber, dass es im Anschluss an die Vorschlagseinreichung des BHH keine Kommunikation mehr zwischen den Bürgern und der Stadt gegeben hätte. Darüber zeigten sich viele Bürger unzufrieden (Presseartikel Nr. 2.109, Absatz 25). Wenn keine begründete Rückmeldung auf die Vorschläge der Bürger erfolgt (Presseartikel Nr. 1.195, Absatz 41) oder diese nie mitbekommen, was aus ihren Vorschlägen wurde (Presseartikel Nr. 1.010, Absatz 14), ist Frust eine denkbare Folge.

Berichtet wird des Weiteren über Kritik an politischen Entscheidungen in Städten, die das Ergebnis der Beteiligung im BHH nicht abwarten (Presseartikel Nr. 1.389, Absatz 12f.) oder über eine zu lange Bearbeitungsdauer vom Vorschlag bis zur Umsetzung (Presseartikel Nr. 1.301, Absatz 14 f.; Nr. 1.868, Absatz 26). „Bisher hat sich der Stadtrat noch mit keinem einzigen Vorschlag beschäftigt. Keine Idee der als Bürgerhaushalt gestarteten Internetseite ist in den aktuellen Haushalt eingegangen. Der ist mittlerweile beschlossen und von der Kommunalaufsicht genehmigt. Dabei hatte [der] Oberbürgermeister (...) bei der Vorstellung der Plattform noch gesagt, dass möglichst viele Ideen in die Etat-Beratung (...) einfließen sollen“ (Prasse 2014, S. 9), (Presseartikel Nr. 1.301, Absatz 12f.).

Enttäuschung existiert darüber, dass die Ideen der Bürger nicht verwirklicht würden, entweder, weil der Umgang mit den Vorschlägen der Wahrnehmung nach nur unzureichend bzw. nicht entsprechend der Erwartungen erfolgt (Presseartikel Nr. 1.700, Absatz 15) oder gar nicht (Presseartikel Nr. 1.254, Absatz 14; Nr. 1.263, Absatz 10; Nr. 1.769, Absatz 11; Nr. 2.089, Absatz 15; Nr. 2.109, Absatz 25). Wenig nachvollziehbar dürfte der Umgang mit den Vorschlägen der Bürger wohl insb. dann sein, wenn ein spezifisches Vorhaben auf den ersten Blick nicht nur umsetzbar, sondern auch durchaus sinnvoll klingt, dann aber trotzdem von der Stadt abgelehnt wird (Presseartikel Nr. 1044, Absatz 10), nur um später von einer NGO aufgegriffen und umgesetzt zu werden (Presseartikel Nr. 1.251, Absatz 12). Ähnlich hoch dürfte die Kritik sein, wenn zu lesen ist, dass die eigentlich für Bürgerwünsche vorgesehenen Mittel des BHH nicht ausgegeben, sondern stattdessen den Stadtteilen zugestanden werden (Presseartikel Nr. 1.342, Absatz 14).

In der Berichterstattung finden sich überdies zahlreiche kritische Anmerkungen, die, aufgrund der hohen Anzahl, im Folgenden nur exemplarisch wiedergegeben werden können:

- „Wenn man die Beweggründe für Ablehnungen in der Vergangenheit näher beleuchtet, liegt der Verdacht nahe, dass die Politik sich nicht ihr Königsrecht untergraben lässt. Auch Einwendungen von Fachleuten, die über eine entsprechende Qualifikation verfügen und die Schwachstellen in einem Haushalt sofort erkennen, werden abgewiesen“ (Hagenbruch 2015, S. 26).

- „Man braucht keinen Bürgerhaushalt, wenn man die Bürgerwünsche ignoriert“ (Bermbach zitiert nach Schöneck (2013, S. 33); Presseartikel Nr. 1.254, Absatz 15).
- „[R]eine Show“ (Presseartikel Nr. 2.109, Absatz 25)
- „Show-Veranstaltung“ (Presseartikel Nr. 119, Absatz 9)
- „Alibiveranstaltung“ (Presseartikel Nr. 276, Absatz 12;³⁴ Nr. 558, Absatz 23)
- „Alibifunktion“ (Presseartikel Nr. 259, Absatz 8)
- „Pseudo“-Bürgerbeteiligung (Presseartikel Nr. 860, Absatz 10)
- „Spielwiesen zur Bürgerbeteiligung“ (Presseartikel Nr. 353, Absatz 9)
- „Potemkinsches Dorf“ (Presseartikel Nr. 1.195, Absatz 40)
- „Trauerspiel um den Bürgerhaushalt“ (Presseartikel Nr. 477, Absatz 10)
- Bürgerbeteiligung wird von Politik und Verwaltung als „Bedrohung“ (Presseartikel Nr. 115, Absatz 17) wahrgenommen
- die Bürgervoten werden liegen gelassen und nicht bearbeitet (Presseartikel Nr. 151, Absatz 11)

7.3.5 Regelwerk und Erwartungshaltung

Eine thematisch hohe Nähe zum vorherigen Kapitel weist eine möglicherweise falsche Erwartungshaltung der Bürger auf. Dies kann sich bspw. darauf beziehen, welche Wirkung ein BHH entfaltet (Presseartikel Nr. 83, Absatz 15). Denn manchmal scheint unklar, welchen Einfluss die Bürger tatsächlich auf die Politik nehmen können (Presseartikel Nr. 942, Absatz 15); einen Anspruch auf die tatsächliche Umsetzung, selbst der bestbewerteten Vorschläge, haben die Bürger einer Stadt nicht.³⁵

Problematisch im Hinblick auf Nutzungshürden könnte allerdings sein, wenn in der Berichterstattung zuweilen der Eindruck erweckt wird, dass es sich bei dem BHH um

- „direkte Demokratie“ (Presseartikel Nr. 1.365),
- eine „direkte Art von Bürgerbeteiligung“ (Presseartikel Nr. 857, Absatz 12) oder
- einen ersten Schritt hin zu „wirklicher Basisdemokratie“ (Presseartikel Nr. 321, Absatz 32) handelt.

Wenn aber ein Bürger einen solchen Beitrag liest, von einem direktdemokratischen Beteiligungsverfahren ausgeht, infolge dessen seine Vorschläge, Anregungen und Wünsche in den BHH einstellt und erst im Nachgang des Beteiligungsprozesses feststellt, dass es möglicherweise doch zu keiner Umsetzung kommt, dann kann sich unter Umständen auch hierdurch Enttäuschung und Ärger breitmachen. Die Entscheidung zur zukünftigen Nicht-

³⁴ Korrekt hieß es im Presseartikel Nr. 276, Absatz 12, „Alibi-Veranstaltung“. Die Schreibweise wurde hier vereinheitlicht.

³⁵ Die Verwaltung kann selbst dann einen Vorschlag ablehnen, wenn er von den Teilnehmern des Verfahrens wie in einem konkreten Fall mit 1.046 Ja- zu 163 Nein-Stimmen bewertet wurde (Presseartikel Nr. 703, Absatz 18). Man kann dieses Thema aber noch weiter zuspitzen, indem man, wie der Autor eines Presseartikels (Nr. 132, Absatz 16), danach fragt, ob denn das Abwinken eines von tausenden Bürgern positiv bewerteten Vorschlags durch die Stadtpolitiker die Politikverdrossenheit nicht schüren könne – selbst wenn es sich dabei um die Anregung handele, die Kosten für Bustickets auf einen Euro zu beschränken. Aus Sicht des in diesem Artikel interviewten Stadtpolitikers müsse man zumindest genau dokumentieren, warum manche Vorschläge abgelehnt wurden.

Mehr-Beteiligung ist dann nicht ausgeschlossen. Tatsächlich findet sich in der Berichterstattung Kritik von Seiten der Politik, dass man Bürgern suggeriere, dass die Abstimmungen automatisch zu Umsetzungen führten (Presseartikel Nr. 172, Absatz 16).

Enttäuschung könnte sich auch dann zeigen, wenn zwar ein Vorschlag auf ein prinzipielles Interesse der Stadtverantwortlichen stößt, sich infolge der Prüfung aber als nicht realisierbar herausstellt.

Gründe hierfür können bspw. sein, dass die Vorschläge

- aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht umgesetzt werden können (Presseartikel Nr. 1271, Absatz 9; Nr. 1.473, Absatz 11; 1.494, Absatz 15; Nr. 1.505, Absatz 21; Nr. 1.660, Absatz 12; Nr. 1.702, Absatz 9)³⁶,
- zur laufenden Arbeit der Verwaltung gehören, etwa die Instandsetzung von Wegen (Presseartikel Nr. 2.200, Absatz 20),
- bereits realisiert wurden (Presseartikel Nr. 838, Absatz 12; 1.473, Absatz 11),
- sich in der Umsetzung befinden (Presseartikel Nr. 1.494, Absatz 15),
- bereits geprüft und als nicht realisierbar bewertet wurden (Presseartikel Nr. 838, Absatz 11),
- aufgrund rechtlicher Vorgaben nicht umgesetzt werden können (Presseartikel Nr. 1.234, Absatz 17),
- durchaus plausibel und sinnvoll klingen, aber wenig mit dem Haushalt zu tun haben (Presseartikel Nr. 1.055, Absatz 10; Nr. 1.086; Presseartikel Nr. 2.200, Absatz 19) oder
- ein Tätigwerden der Stadt gar nicht erfordern, bspw. die Abhaltung eines Flohmarkts (Presseartikel Nr. 1.152, Absatz 11).

Überdies zeigen manche Ergebnisse der Beteiligungsverfahren Forderungen auf, die gar nicht in den (alleinigen) Zuständigkeitsbereich der Städte und ihrer Bezirke fallen (Presseartikel Nr. 1.233, Absatz 15; Nr. 1.473, Absatz 11; Nr. 1.616, Absatz 17) oder grundsätzlich wenig Aussicht auf Erfolg haben. Exemplarische Beispiele für abgelehnte Vorschläge sind etwa:

- die Abschaffung des Bürgermeisteramtes (Presseartikel Nr. 918, Absatz 21),
- die Abschaffung des Euro (Presseartikel Nr. 918, Absatz 21),
- die Streichung des Eurofighter-Programms und die Nutzung des dadurch freigewordenen Geldes zur Begrünung (Presseartikel Nr. 629, Absatz 24),
- der Einsatz von Elefanten aus dem Zoo oder Zirkus für den Transport geschlagener Holzstämme (Presseartikel Nr. 2.029),
- das Erlauben von Sex in Schwimmbädern und Saunen an bestimmten Tagen (Presseartikel Nr. 1.082, Absatz 14) oder
- die Abschaltung von zu lauten Autos beim Einfahren in die Stadt mit Hilfe intelligenter Motor-Fernsteuerungen sowie die soziale Ächtung der Täter (Presseartikel Nr. 2.029, Absatz 13).

³⁶ Die Summe aller Vorschläge wurde in einem konkreten Fall auf einen dreistelligen Millionenbetrag geschätzt (Presseartikel Nr. 1.760, Absatz 14).

In Bezug auf die finanziell benötigten Mittel zur Umsetzung von Vorhaben wird zwar kritisiert, dass die Bürger teilweise falsche Vorstellungen davon hätten, was manche ihrer Vorschläge kosten (Presseartikel Nr. 629, Absatz 24). Allerdings könnte eine derartige Erwartungshaltung nicht zuletzt durch die Berichterstattung zum BHH selbst ausgelöst werden. Wenn es bspw. heißt, dass für den BHH rund 300 Millionen zur Verfügung stehen, politische Parteien ein Volumen von rund 40 Millionen für den BHH vorschlagen (Presseartikel Nr. 264, Absatz 14), ein Parteimitglied mit der Aussage zitiert wird, dass man für Projekte des BHH 50 Millionen Euro „in die Hand“ nehme (Presseartikel Nr. 280, Absatz 17) oder aber ein Presseartikel (Nr. 65, Absatz 9) berichtet, dass die Bürger entscheiden könnten, wofür man 30 Millionen Euro ausgeben.

Doch selbst wenn man weiß, was prinzipiell an Vorschlägen umsetzbar ist oder nicht, kann unklar sein, über welche dieser Vorschläge letztlich beraten wird und welche damit Aussicht auf Umsetzungserfolg haben. Wenn also Rede davon ist, dass man in den kommenden Wochen die „effizientesten Eingaben“ (Presseartikel Nr. 708, Absatz 14) der Bürger berate – es ging in diesem Fall sowohl um die Ein- als auch Ausgabepolitik des Rates – bleibt unklar, was denn der Bewertungsmaßstab dieser Effizienz ist. Eine ähnliche Unbestimmtheit zeigt sich, wenn von Seiten des Finanzbürgermeisters dafür geworben wird, nur solche Fragen zu stellen, mit deren Ergebnis der Stadtrat etwas anfangen könne (Presseartikel Nr. 922, Absatz 18), eine Beschränkung auf „realistische Vorschläge“ (Presseartikel Nr. 356, Absatz 15) existiert oder es aber von Seiten des Kämmerers heißt, dass nur Sparvorschläge eine „echte Chance“ (Presseartikel Nr. 1.029, Absatz 8) auf Umsetzung gehabt hätten.

7.3.6 Negativabstimmungen

Nicht nur die Frage, wie viele Vorschläge es in eine Bestenliste schaffen und dadurch Aussicht auf Umsetzung einer Idee erhalten, sondern auch die Frage, wie diese Vorschläge dort hineingeraten, könnte eine Auswirkung darauf haben, ob sich Bürger am BHH beteiligen oder davon absehen. Berichtet wird in der Presse von einem Verfahren, welches die Möglichkeit der Vergabe von Negativbewertungen durch die Teilnehmer anbietet. Hierdurch war es möglich, dass die Vorschläge aus kleineren Bezirken der Stadt gar in einen Negativbereich gelangten. Ausgelöst vor allem durch vermeintlich systematische Abwahl. Dadurch, dass bislang alle Vorschläge der Stadt gleichbehandelt worden waren und man sich nicht etwa an der Einwohnerzahl der Bezirke orientierte, ging man von einer entsprechenden Benachteiligung aus (Presseartikel Nr. 1.128, Absatz 10-12).

7.3.7 Anonymität

Der Presseanalyse ließen sich Aspekte zur Anonymität im Beteiligungsprozess entnehmen, die zwar im Kontext des jeweiligen Berichtes nicht als Barriere adressiert werden, aber doch einen weiteren Erkenntniswert liefern. So ist im Falle einer Stadt die Rede davon, dass 52% der Antworten auf eine Umfrage zum Haushaltsplan des nächsten Jahres anonym abgegeben worden waren und 48% der Teilnehmer ihren Namen nannten (Presseartikel Nr. 878, Absatz 10). Ausgehend von diesen Zahlen kann man nur schwerlich argumentieren, dass ohne die Verfügbarkeit einer anonymen Beteiligungsmöglichkeit keinerlei Beteiligung zustande kommt. Dennoch wird deutlich, dass knapp die Hälfte aller Teilnehmer im genannten Beispiel

eine solche Kommunikation vorzogen und ein Wegfall der Anonymität mit entsprechenden Konsequenzen für die Beteiligungsquoten verbunden sein dürfte.

Auf der anderen Seite findet sich in der Berichterstattung gleichermaßen Kritik an der anonymen Beteiligung – nicht etwa nur von Seiten der Politik und Verwaltung, sondern durchaus auch von Bürgern: „Das ist doch nicht repräsentativ. Jeder kann den Bogen hundertmal kopieren und ausfüllen“, wurde bspw. durch einen Bürger (zitiert nach Barner (2012, S. o.S.)) die Möglichkeit kritisiert, einen Fragebogen seiner Stadt anonym abgeben zu können (Presseartikel Nr. 867, Absatz 13). Eine solche Kritik findet sich gleichermaßen bei einem E-Partizipationsverfahren, bei denen man quasi „im Sekundentakt“ beliebig oft abstimmen und so die Ergebnisse verfälschen konnte (Presseartikel Nr. 615, Absatz 13).

Die Möglichkeit der anonymen Teilnahme existiert allerdings nicht in allen Städten. Es existieren Beispiele, in denen Vorschläge, die anstelle des Namens ein Pseudonym oder keine Angaben verwenden, gelöscht werden (Presseartikel Nr. 669, Absatz 9). Andere haben infolge der Kritik ihre Vorschläge angepasst, so dass sich zukünftig jeder Teilnehmer registrieren muss (Presseartikel Nr. 615, Absatz 13).

7.4 Bürger können nicht partizipieren

Tabelle 12: Herausforderung „Bürger können nicht partizipieren“

Nr. der Herausforderung	Herausforderung
4.01	Die Online-Abstimmung erweist sich als zu kompliziert
4.02	Zu hohe Anforderungen an Vorschlagseinreichung
4.03	Zu hohe Komplexität der bereitgestellten Informationen
4.04	Zu hohe Anzahl an Vorschlägen

Quelle: Eigene Darstellung.

7.4.1 Komplizierte Abstimmung

Die Folgen schlecht strukturierter Webseiten, schlecht gestalteter BHH und fehlender Informationen, zeigt der Selbsttest eines Autors, der in einem Presseartikel (Nr. 194) skizziert wurde. Der Autor berichtet von Problemen, den BHH der Stadt zu finden. Denn suchte man auf der Internetseite der Stadt, könne man nur über Zufallstreffer zum BHH gelangen. Und das, was man finde, seien zumeist allgemeine Hinweise oder inhaltliche Themen zum BHH, nicht aber die Möglichkeit abzustimmen. Ein Forum zum BHH enthielt eine Auflistung von Dokumenten zum Herunterladen, bei denen es sich um Abstimmungsformulare handelte. Weiterhin unklar blieb allerdings, wo sich denn die „Online-Abstimmung“ befände. Denn aus Sicht des Autors könne es sich bei Formularen zum Ausdrucken kaum um ein solches Verfahren handeln. Erst nach genauerem Lesen habe er verstanden, dass die Webseite der Stadt ein Forum besitze und sich dort ein Bereich „Bürgerhaushalt“ befinde. Nach Registrierung dauerte es weitere rund zehn Minuten bis zur Freischaltung – ein weiteres Ärgernis aus Sicht des Autors. Denn auf eine derart lange Wartezeit träfe man bei sonst üblichen Forenregistrierungen im Internet nur selten.

Ein weiterer Presseartikel (Nr. 860, Absatz 26) kritisiert ebenfalls die Unübersichtlichkeit in der Präsentation des als kompliziert wahrgenommenen Verfahrens. Mitunter kann ein solcher Artikel aber selbst verwirrend sein, wenn der Link zum BHH lediglich auf die Internetseite der Stadt führt (Presseartikel Nr. 335, Absatz 16) und dort die Suche weitergeht. In einem Presseartikel (Nr. 1.271, Absatz 9) zeigte man den Lesern dagegen auf, wo sich auf der städtischen Webseite das Vorschlagswesen zum BHH verbirgt bzw. welche Unterseiten jeweils durchgeklickt werden mussten, um dorthin zu gelangen. Profiteure dieses Hinweises sind allerdings maßgeblich die Leser des Blattes.

Schwierigkeiten können sich des Weiteren dann ergeben, wenn das Beteiligungsverfahren eines BHH nicht dem entspricht, was man gemeinhin von BHH anderer Städte gewohnt ist. Ein Presseartikel (Nr. 272, Absatz 15) verweist auf das Beispiel einer Stadt, die ihren Bürgern allgemeine Informationen zum Haushalt zur Verfügung stellen, die Beteiligung dann aber über die Fraktionen im Gemeinderat abwickeln möchte, denen man seine Ideen zustellen solle.

7.4.2 Anforderungen an Vorschläge

Selbst wenn Interesse an einer Teilnahme am BHH besteht und das Verfahren letztlich im Internet gefunden wurde, benötigt es mitunter weitere Kenntnisse, um einen Vorschlag auszuformulieren.

Abgelehnt wurden in einem konkreten Fall eines BHH zwei zu unkonkrete Anträge durch Lokalpolitiker. Andere Vorschläge mit konkreteren Formulierungen wurden dagegen angenommen (Presseartikel Nr. 1.648, Absatz 15). Wenngleich es im speziellen Fall weitere Gründe gegeben mag, die zur Abstimmung geführt haben, und sich diese Aussage nicht pauschalisieren lässt, so lässt sich doch nicht ausschließen, dass bspw. Probleme der Bürger, Vorschläge zu formulieren die Erfolgchancen einer Umsetzung senken können. Bei Beteiligungsverfahren mit schriftlicher Teilnahme ist bspw. an Schwierigkeiten im Umgang mit der (deutschen) Sprache oder allgemeinen Schreibhemmungen zu denken. Letztlich wäre mit der Einreichung von umfangreicheren Beschreibungen eines Vorhabens wohl aber auch mehr Zeit verbunden.

Eine andere Voraussetzung der Beteiligung wird sichtbar, wenn bspw. gefordert oder zumindest darum gebeten wird, dass im BHH eingebrachte Wünsche auch Deckungs- bzw. Finanzierungsvorschläge beinhalten müssen (Presseartikel Nr. 669, Absatz 9; Nr. 1.271, Absatz 9; Nr. 1.438, Absatz 9; Nr. 1.774, Absatz 18; Nr. 1.906, Absatz 16). Um eine solche Anforderung zu erfüllen, reichen Zeit, Sprachkenntnisse und Eloquenz allein aber nicht aus. Wichtig sind dann auch entsprechende Sachkenntnisse. Ein Bürger müsste bspw. abschätzen können, wie viel sein vorgeschlagenes Vorhaben an finanziellen Mitteln benötigt und zugleich an anderer Stelle einen Vorschlag zur Finanzierung machen können. Derartige Verfahrensgestaltungen scheinen in der Lage, bereits vorhandene Beteiligungsbarrieren zu verstärken.

7.4.3 Haushaltsthematik zu kompliziert

Ein Bericht enthält die Warnung, Bürgern erklären zu wollen, wie komplexe Haushalte funktionieren (Presseartikel Nr. 1.326, Absatz 13): „Die laufen in Scharen davon“ (Masser zitiert nach Oberhollenzer (2014, S. o.S.)). Man solle besser über konkretere Projekte diskutieren. Beispielsweise Straßen- oder Kita-Bau, denn das „sind so einfache Verfahren wie Casting-Shows.“ Eine ähnliche Aussage, die ebenfalls davon ausgeht, dass Diskussionen über den gesamten Haushalt selbst Interessierte schnell überfordern könnten und deshalb vorschlägt, Bürger besser an Projekten zu beteiligen, findet sich in einem weiteren Presseartikel (Nr. 49, Absatz 16). Bei derartigen Aussagen geht es also weniger darum, dass erst die Einreichung von eigenen Vorschlägen manche Bürger überfordern könne. Vielmehr wird hier davon ausgegangen (Presseartikel Nr. 1.299, Absatz 16), dass die Zusammenhänge eines Haushalts selbst „zu wenig verständlich und transparent für den Laien seien“ (Philipp zitiert nach Barsig (2014, S. 10)) – ein Zahlenwerk wie den städtischen Haushalt zu lesen, so kann einem Presseartikel entnommen werden (Nr. 858, Absatz 9), überfordere selbst so manchen Verwaltungsfachwirt. Bürgerbeteiligung sei nicht in allen Bereichen sinnvoll, wird resümiert (Presseartikel Nr. 1.299, Absatz 16).

Verstärkt werden kann die Komplexität des BHH dann, wenn dies nicht nur die bereitgestellten Informationen zum Verfahren und Haushalt betrifft, sondern zusätzlich die Verständlichkeit der Fragen. In einem Presseartikel (Nr. 894, Absatz 15) heißt es zum BHH einer Kommune, dass nicht jeder etwas mit Begriffen wie „Wirtschaftsförderung“ oder „allgemeines Grund- und Sachvermögen“ anfangen bzw. eine klare Bedeutung beimessen könne. Ein anderer Presseartikel (Nr. 608, Absatz 11) nennt in einem ähnlichen Zusammenhang den Begriff der „Deckelung“. Der Bürger, so die Kritik, werde im Unklaren gelassen, was damit überhauptgemeint sei. Stärker noch auf fehlende Informationen geht der Kritiker eines konkreten Verfahrens ein (Presseartikel Nr. 558, Absatz 23). Das Verfahren der Stadt werde eine Alibiveranstaltung, so die Aussage, denn die Bürger würden nicht die Informationen erhalten, die benötigt würden, um mitdiskutieren zu können. Man nehme aber an, dass dies den meisten Politikern „ganz recht so“ sei.

Selbst wenn ein Bürger alle erforderlichen Voraussetzungen und das Interesse besitzt, sich in das Thema BHH einzuarbeiten, kann es im Einzelfall vorkommen, dass er sich mit einer Vielzahl an Informationen bzw. Dokumenten konfrontiert sieht. Ein Blick in die Presseberichterstattung gibt einen Eindruck davon, welche Ausmaße Informationen zu Haushalten, Haushaltsplänen und -entwürfen haben können. Die Rede ist von

- vielen oder mehreren Hundert Seiten (Presseartikel Nr. 1.678, Absatz 13; Nr. 2.119, Absatz 16),
- 900 Gramm als Schriftstück (Presseartikel Nr. 156, Absatz 13),
- 300 Seiten (Presseartikel Nr. 1.271, Absatz 9),
- 417 Seiten (Presseartikel Nr. 858, Absatz 9),
- 500 Seiten (Presseartikel Nr. 910, Absatz 12),
- 650 Seiten (Presseartikel Nr. 943, Absatz 8),
- 657 Seiten (Presseartikel Nr. 980, Absatz 9),

- 800 Seiten (Presseartikel Nr. 1.729, Absatz 13),
- fast 1.100 Seiten (Presseartikel Nr. 1.589, Absatz 11),
- 1.300 Seiten (Presseartikel Nr. 477, Absatz 11),
- „dick wie ein Telefonbuch“ (Presseartikel Nr. 1.159, Absatz 9) oder eines
- „2000-seitigen Mammutwerks“ (Presseartikel Nr. 874, Absatz 13).

Der Transparenz mag es förderlich sein, wenn derartige Dokumente online bezogen werden können und der Gang zum Amt zu dessen Öffnungszeiten entfällt. Eine Steigerung der Nachvollziehbarkeit und des Verständnisses, wenn das Dokument nicht ausschließlich in Papierform, sondern auch als pdf-Dokument bezogen werden kann (Presseartikel Nr. 943, Absatz 8), sich ansonsten aber nichts an der Aufbereitung ändert, ist zumindest fraglich.³⁷ Es wäre allerdings zu kurz gegriffen, wollte man Politik und Verwaltung derartiges pauschal unterstellen. Denn auch von diesen Akteuren wird oftmals festgestellt und kritisiert, dass der Umfang des Haushaltes zu groß sein könnte für den Bürger (z. B. Presseartikel Nr. 370, Absatz 14).

7.4.4 Zu viele Beiträge

In einigen Beiträgen der Presseberichterstattung wird angemerkt, dass es einem Bürger mitunter schwerfallen könnte, alle von seinen Mitbürgern eingestellten Vorschläge durchzusehen (Presseartikel Nr. 1.688, Absatz 10; 1.767, Absatz 12; Nr. 2.061, Absatz 10; Nr. 2.077, Absatz 10). Problematisch erweist sich dies wohl vor allem im Hinblick auf die benötigte Zeit, die man als Bürger investieren müsste, um sich das gesamte Verfahren und alle Vorschläge zu erschließen.

³⁷ Eindrücklich wird diese Problematik in einem Presseartikel (Nr. 477, Absatz 10-12) aufgezeigt, wenn der Autor schreibt: „Interessiert die Meinung der (...) [Bürger] im Rathaus wirklich? Danach sieht es nicht aus, wenn man das Trauerspiel um den Bürgerhaushalt einmal unter die Lupe nimmt. Klar hat der Kämmerer recht. Er hat buchstabengetreu den Beschluss des Rates in die Tat umgesetzt, die Beteiligung der Bürger an der Finanzpolitik über das Internet vorzunehmen. Punkt! Allerdings blieb die Intention des Rates unberücksichtigt, dass dabei eine nutzerfreundliche Variante angeboten werden soll. Im Internet eingestellt sind Haushaltssatzung inklusive Vorwort des Kämmerers und Erläuterungen, Haushaltssicherungskonzept sowie die Liste freiwilliger Ausgaben. Punkt! Das ist zwar Basiswissen, aber benutzerfreundlich ist das nicht. Gut 1300 Seiten dick ist dieser Wust von Zahlen, durch den nicht einmal die meisten Politiker und Verwaltungsmitarbeiter durchblicken. Nicht ohne Grund greift der Kämmerer auf einen verglichen mit anderen Abteilungen großen Mitarbeiterstab zurück, um der Zahlen Herr bleiben zu können. Wie, bitte schön, soll dann noch der gemeine Bürger durchblicken können? Die Verantwortlichen im Rathaus machen sich mit diesem Minimalismus das Leben zu einfach. Schlimmer noch, sie lassen durchblicken, was sie von des Bürgers Meinung halten – nichts“ (Lange 2011a, S. 20).

8 Zwischenfazit

Die Ergebnisse des Literatur Review, der Experteninterviews mit Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung und Unternehmen sowie die Analyse der Presseberichterstattung zeigen die hohe Anzahl und Vielfältigkeit möglicher Beteiligungsbarrieren auf. Das erweiterte und angepasste Modell der Nicht-Partizipation von Klandermans und Oegema (1987, S. 519) scheint insofern geeignet, die Barrieren in eine sinnvolle Reihenfolge zu bringen und thematisch in Kategorien zu ordnen.

Jedoch zeigen die Ergebnisse, dass die Beteiligungsbarrieren am BHH deutlich über die generischen Annahmen der Literatur zu Voraussetzungen der politischen (E-)Partizipation hinausgehen. Hinzu kommen Wechselbeziehungen, die zwischen unterschiedlichen Barrieren realistisch erscheinen. Je höher beispielsweise der Umfang der Haushaltsdokumente, desto mehr Zeit dürfte die Einarbeitung in den BHH erfordern.

Die vollständige, qualitative Analyse der Presseberichterstattung ermöglichte es in einem weiteren Schritt, neben dem Schwerpunkt eindeutig zu identifizierter Beteiligungsbarrieren, weitere Herausforderungen einer Teilnahme am BHH zu identifizieren.

Obwohl durch die Presseanalyse bereits stellenweise einzelne Bürger zu Wort kamen, fehlt es bislang an einer systematischen und mehrere Städte bzw. BHH umfassenden Befragung, die neben der Perspektive der Stakeholdergruppen Anbieter und Unterstützer Einblick in die Perspektive der Nutzer und Nicht-Nutzer gibt. Hierdurch lässt sich u. a. aufzeigen, inwieweit die bisherigen Annahmen und Erfahrungen mit den Gegebenheiten aus Sicht der Bürger übereinstimmen, welche Beteiligungsbarrieren zutreffen oder aber bislang unerwähnt geblieben sind. Im nachfolgenden Kapitel wird Aufschluss über diese Perspektive gegeben.

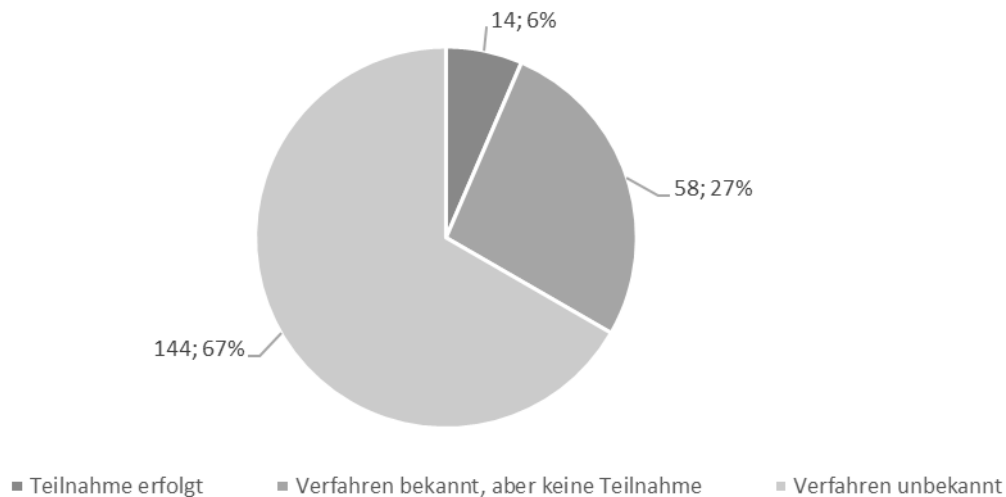
9 Beteiligungsbarrieren aus Bürgersicht

Wie in der Methodik zur Untersuchung vorab erklärt, erfolgte eine Analyse der Befragung von insgesamt 216 Einwohnern der drei Städte Unterschleißheim, Stuttgart und Trier, die jeweils einen eigenen BHH betreiben.

Einleitend lässt sich sagen, dass sich 92% aller Befragten dafür aussprachen, dass der BHH ihrer Stadt auch in Zukunft weiterbetrieben werden sollte und damit von einem grundsätzlich hohen Interesse am Verfahren ausgegangen werden kann.

67% gaben an, den BHH nicht zu kennen und wurden erst durch die Befragung auf das Verfahren aufmerksam. 33% kennen den BHH ihrer Stadt (72 Personen). 27% war der BHH bekannt, ohne dass dies eine Teilnahme nach sich zog (58 Personen). Und 6% aller Befragten haben in der Vergangenheit selbst am BHH teilgenommen (14 Personen).

Abbildung 4: Bekanntheit und Nutzung des Bürgerhaushaltes



Quelle: Eigene Darstellung.

9.1 Bürger haben kein Interesse

Von den 58 Befragten, die den Bürgerhaushalt kennen, sich aber noch nie daran beteiligt haben, gaben 24 ein mangelndes Interesse als Begründung ihrer eigenen Nicht-Beteiligung an – zum Teil neben anderen Gründen. Dies entspricht mehr als jedem Dritten.

Gefragt nach Beteiligungsbarrieren anderer Bürger gaben von den 72 Befragten, die den BHH kennen, 23 das fehlende Interesse an.

Tabelle 13: Gründe der Nicht-Beteiligung aus Bürgersicht: Interesse

Barriernr.	Barrieren	Anzahl der Benennung als eigener Grund der Nicht-Beteiligung (n = 58)	Anzahl der Benennungen als Gründe der Nicht-Beteiligung anderer Bürger (n = 72)
1.01	Die Teilnehmer interessieren sich nicht ausreichend für Politik beziehungsweise politische Beteiligung.	1	8
1.02	Es existiert keine persönliche Betroffenheit bzw. Interesse an Themen des BHH. Individuelle Bedürfnisse sind bereits erfüllt.	-	3
1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.	21	9
1.04	Die Bürger sind zufrieden mit der Arbeit ihrer Stadt.	-	5
1.05	Die politische Beteiligung erfolgt bereits über andere (Online-)Kanäle.	1	-
1.06 ³⁸	Der Neuigkeitswert des Verfahrens nimmt mit der Zeit ab.	-	-
1.07	Lokale Veranstaltungen bieten keinen Mehrwert.	-	-
1.08	„Lesbarer Haushalt“ hat zu Akzeptanz geführt. Eigene Beteiligung ist daher nicht mehr notwendig.	-	-
1.09	Das Budget des Bürgerhaushaltes wird als zu gering wahrgenommen.	1	-
1.10	Bürger sind es nicht gewohnt, dass ihre Meinung gefragt wird.	-	-

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Person äußerte als eigene Beteiligungshürde, grundsätzlich kein Interesse an Kommunalpolitik zu besitzen. Mit 21 Personen gaben dagegen deutlich mehr Befragte als Grund ihrer Nicht-Beteiligung ein grundsätzlich geringes Interesse am Verfahren des BHH an. Diesbezüglich fand sich der Hinweis eines Befragten, dass das Verfahren grundsätzlich nichts für ihn sei. Teilnehmen sollten lieber die Jüngeren.³⁹ Anderen war der BHH nicht in der Öffentlichkeit präsent genug, sie erkannten keinen Nutzen oder sahen sich ohne weitere Begründung nicht ausreichend interessiert. Eine weitere Person war im Jugendparlament tätig und erachtete den eigenen Einsatz für die Stadt als ausreichend. Schließlich sprach ein Befragter davon, dass ihm das von der Stadt zur Verfügung gestellte Budget zur Umsetzung von Projekten zu gering gewesen sei.

Auf die Frage hin, welche Barrieren andere Bürger von einer Beteiligung am BHH abhalten, antworteten 23 Personen derjenigen, die den BHH kannten, unabhängig von einer eigenen Teilnahme oder nicht, ebenfalls mit einem vermuteten mangelnden Interesse. Acht Personen konkretisierten ihre Aussage mit einem vermuteten Desinteresse an Politik oder politischer Beteiligung. Teilweise bezog sich dies auf Politik allgemein oder speziell auf

³⁸ Zur besseren Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen der vorangegangenen Kapitel werden hier auch solche Barrieren aufgelistet, die sich zwar nicht von den Bürgern genannt wurden, aber in der Literatur oder in den Aussagen der Experteninterviews fanden.

³⁹ Das Alter des Befragten lag bei 74 Jahren.

Kommunalpolitik. Bei Letzterem nahm ein Befragter an, dass ein solches Desinteresse insb. auf Jugendliche zutreffen dürfte.

Drei Personen erachteten den fehlenden persönlichen Nutzen als relevante Barriere. Die Menschen wollten bspw. nur für sich selbst eine Verbesserung, nicht aber für die Stadt insg. oder sähen keine Vorteile in der Teilnahme. Zudem könnten viele Themen für viele Bürger nicht wichtig genug sein. Neun Personen sprachen vom mangelnden Desinteresse, sei es grundsätzlicher Art oder am Verfahren.⁴⁰ Die Menschen seien wohl gleichgültig eingestellt, fühlten sich nicht betroffen oder kümmerten sich lieber um ihre eigenen Probleme. Fünf Personen erachteten eine grundsätzliche Zufriedenheit, zumeist mit der Stadt, als mögliche Ursache für eine Nicht-Beteiligung.

9.2 Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden

Keine Aussage der Bürger ließ sich eindeutig der fehlenden Existenz des BHH oder spezifischer Teilaspekte zuordnen. Weder bezogen auf eigene Gründe der Nicht-Beteiligung oder in Bezug auf andere Bürger.

Tabelle 14: Gründe der Nicht-Beteiligung aus Bürgersicht: Existenz

Barrierenrnr.	Barrieren	Anzahl der Benennung als eigener Grund der Nicht-Beteiligung (n = 58)	Anzahl der Benennungen als Gründe der Nicht-Beteiligung anderer Bürger (n = 72)
2.01	Der BHH wird nicht angeboten.	-	-
2.02	Es werden keine Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des BHH ermöglicht.	-	-

Quelle: Eigene Darstellung.

9.3 Verfahren ist unbekannt

Für 20 der befragten Bürger, die das Verfahren kannten, stellt die mangelnde Bekanntheit des BHH und spezifischer Teile eine wichtige Nutzungshürde für andere Bürger dar. Auf sich bezogen gaben sieben Personen eine Aussage an, die zu dieser Antwortkategorie zählt.

Tabelle 15: Gründe der Nicht-Beteiligung aus Bürgersicht: Bekanntheit

Barrierenrnr.	Barrieren	Anzahl der Benennung als eigener Grund der Nicht-Beteiligung (n = 58)	Anzahl der Benennungen als Gründe der Nicht-Beteiligung anderer Bürger (n = 72)
3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.	7	19
3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.	-	1

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass 144 der 216 Befragten (67%) den BHH ihrer Stadt nicht kannten. Wenn man den BHH seiner Stadt kennt, mag es aber nur schwer vorzustellen sein, dass die Unbekanntheit dieses Verfahrens als Begründung der eigenen Nicht-Teilnahme angeführt wird. Allerdings wurde dies von insgesamt sieben Personen getan. Ein genauerer Blick zeigt die Ursache für diesen Widerspruch. Denn bspw. kann das Verfahren zwar ganz

⁴⁰ Wurde eine Aussage nicht spezifiziert, erfolgte ebenfalls eine Zuordnung zu dieser Unterkategorie.

allgemein bekannt sein, das Wissen über dessen Existenz aber erst im Anschluss der Beteiligungsphase entstehen – wie vier Befragte sagten.

19 Personen derjenigen, die den BHH kennen, erachteten die grundsätzlich mangelnde Bekanntheit des Verfahrens als eine der zentralen Ursachen für die Nicht-Beteiligung ihrer Mitbürger. Angemerkt wird von zehn Personen zusätzlich, dass es an Werbung, Informationen und aktiver Kommunikation seitens der Stadt mangle. Ein Befragter ergänzte, dass selbst er, als aktiver Mensch, noch nichts von dem Verfahren gehört habe. Zwei Personen wurden durch soziale Netzwerke auf den BHH aufmerksam; eine andere Person durch ein Jugendparlament und eine über Bekannte. Ohne diese Kanäle, so äußerten sich diese Befragten, hätten sie nie vom Angebot der Städte erfahren.

Eine Person bezog sich bei der Nennung von Barrieren Anderer auf die Zugänglichkeit entsprechender Unterlagen zum Verfahren. Dies betrifft damit nicht die Bekanntheit des BHH allgemein, sondern spezifischer Teile. Der Befragte wisse jedoch selbst nicht, wie er an dem Verfahren genau teilnehmen könne und müsse zunächst recherchieren.

9.4 Bürger lehnen die Beteiligung ab

Als eigene Beteiligungshürde nannten fünf der Befragten Aspekte, die sich als Ablehnung gegenüber einer Teilnahme zusammenfassen lassen. Bezogen auf ihre Mitbürger nannten 22 der 72 Befragten, die den BHH kennen, solche Aspekte.

Tabelle 16: Gründe der Nicht-Beteiligung aus Bürgersicht: Ablehnung

Barriernr.	Barrieren	Anzahl der Benennung als eigener Grund der Nicht-Beteiligung (n = 58)	Anzahl der Benennungen als Gründe der Nicht-Beteiligung anderer Bürger (n = 72)
4.01	Die Beteiligung ist nicht anonym.	-	-
4.02	Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.	-	-
4.03	Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.	-	5
4.04	Das Vertrauen in den Staat allgemein ist zu gering.	3	3
4.05	Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.	2	7
4.06	Der Staat hält die Verfahrensregeln nicht ein.	-	-
4.07	Schreibhemmungen stehen einer schriftlichen Beteiligung (z. B. im Internet) im Weg.	-	-
4.08	Bedenken über den Datenschutz halten von einer Beteiligung an einem Online-BHH ab.	-	-
4.09	Die erforderliche Registrierung steht einer Teilnahme entgegen.	-	1
4.10	Es existiert keine Registrierungsmöglichkeit.	-	-
4.11	Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.	-	-
4.12	Es existiert eine Skepsis gegenüber digitalen Verwaltungsangeboten	-	-
4.13	Kein Feedback oder zu lange Wartezeit.	-	1

4.14	Fehlende Motivation.	2	5
------	----------------------	---	---

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Aussagen von drei Personen hinsichtlich eigener Barrieren ließen sich Barrierennr. 4.04 zuordnen. Im Detail handelte es sich dabei bspw. um eine Skepsis, inwieweit Initiativen wie der BHH tatsächlich von politischen Akteuren ernst genommen werden oder dass die Teilnahme nichts bringe. Ein Befragter gab an, selbst für die Verwaltung gearbeitet zu haben und meinte daher zu wissen, dass Bürger es sehr schwer hätten, tatsächlich etwas ändern zu können.

Zwei Personen erwarteten nicht, dass es zu einer Umsetzung von Vorschlägen käme, die man in den BHH einstelle. Eine Person bezog sich dabei auf eigene Ideen, eine andere nannte ihre negativen Erfahrungen im Rahmen einer früheren Initiative, konkret handelte es sich dabei um eine Unterschriftenaktion, als Ausgangspunkt ihrer Kritik.

Eine neue Barriere wurde den Aussagen der Befragten entnommen. Von einer Person wurde zur Begründung der eigenen Nicht-Teilnahme die eigene Gemütlichkeit genannt. Eine andere Person argumentierte, dass auf sich selbst bezogen hätte es nichts gegeben, wodurch man sich zur Teilnahme motiviert gefühlt hätte. Es ging hier somit weniger um die Verfügbarkeit oder Abwägung eines Einsatzes von Ressourcen, sondern eine generelle Lustlosigkeit, trotz möglicherweise vorhandenen Interesses.

Fünf Personen äußerten sich dahingehend, dass andere Bürger ihre Beteiligung als möglicherweise nicht relevant wahrnehmen. Man hätte etwa keinen Glauben daran, dass die eigene Beteiligung wirklich ein Gewicht besäße oder ihre Teilnahme etwas bewirke.

Die Barriere, wonach das Vertrauen in den Staat zu gering sei, nannten drei Personen als ursächlich für die Nicht-Beteiligung. Konkret sprach ein Befragter davon, dass es am Vertrauen zwischen Politik und Bürgern fehle. Von keinem der drei Befragten wurde aber der Begriff „Politiker“ verwendet oder gar eine spezifische Person genannt, sondern sich stets auf die „Politik“ bezogen.

Die Aussagen von sieben Personen konnten der Kategorie der nicht erwarteten Umsetzung von Vorschlägen der Bürger zugeordnet werden. Die Bürger, so die Aussage eines Befragten, glaubten nicht an die Verwirklichung ihrer Ideen, da ihre Wünsche auch bisher selten berücksichtigt wurden. Eine Person bezog sich bei ihren Vermutungen auf ihre eigenen Erfahrungen bei der Umsetzung von Projekten. Lediglich ein Befragter sprach von der Nicht-Umsetzung der eigenen Ideen von Bürgern, wohingegen sich die Aussagen aller anderen auf Ideen im Allgemeinen bezogen, die in das Verfahren eingestellt wurden.

Die Aussage eines Befragten wurde Barrierennr. 4.09 hinsichtlich einer erforderlichen Registrierung als Grund der Nicht-Teilnahme zugeordnet.

Eine Person sprach davon, dass zu lange Fristen oder Wartezeiten hinsichtlich der Entscheidungen seitens der Stadt eine Nutzungshürde darstellen könnten.

Eine neu hinzugefügte Barriere der fehlenden Motivation wurde von insgesamt fünf der Befragten als mögliche Ursache des ausbleibenden Engagements ihrer Mitbürger angeführt.

Entsprechende Aussagen betrafen die Bequemlichkeit der Menschen, eine Unlust, den Aufwand der Beteiligung auf sich zu nehmen, bspw. sich Vorschläge in der Freizeit zu überlegen, mangelnde Motivation allgemein und grundsätzliche Faulheit.

9.5 Bürger können nicht partizipieren

26 von 72 Befragten, die das Verfahren kennen, gaben an, davon auszugehen, dass Barrieren, die sich der Kategorie hinsichtlich der Voraussetzungen zur Teilnahme am BHH zuordnen lassen, verantwortlich für die Nicht-Teilnahme von Bürger sein können.

Fragt man die 58 Bürger, die das Verfahren kennen und noch nicht daran teilgenommen haben nach ihren eigenen Beweggründen, so waren es 27 Personen, die Aspekte dieser Kategorie nannten.

Tabelle 17: Gründe der Nicht-Beteiligung aus Bürgersicht: Voraussetzungen

Barriernr.	Barrieren	Anzahl der Benennung als eigener Grund der Nicht-Beteiligung (n = 58)	Anzahl der Benennungen als Gründe der Nicht-Beteiligung anderer Bürger (n = 72)
5.01	Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.	18	14
5.02	Die Transportkosten zur Bürgerversammlung sind zu hoch	-	-
5.03	Es ist kein Internetzugang zur Teilnahme an einem Online-Bürgerhaushalt vorhanden.	-	6
5.04	Die zur Teilnahme am Online-Bürgerhaushalt benötigten IT-Kenntnisse sind nicht vorhanden oder unzureichend.	-	1
5.05	Es existieren Sprachbarrieren, die eine Teilnahme am Verfahren erschweren oder verhindern.	-	-
5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.	1	4
5.07	Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können.	6	3
5.08	Verfahrensregeln schließen Bürger von Teilnahme aus.	2	-

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Zeitaufwand schien 18 Personen zu aufwändig, weshalb sie von einer Teilnahme am BHH ihrer Stadt absahen.

Die Barrierennr. 5.02 bis 5.05 fanden sich nicht in den Aussagen der Befragten. Erst zu Barrierennr. 5.06 fand sich die Begründung einer Person, die davon sprach, nicht kompetent genug für das Verfahren zu sein.

Sechs Personen nannten Begründungen mit Bezug zu Barrierennr. 5.07. Konkret hieß es, dass man selbst keine eigenen Ideen besaß, die man hätte einbringen können.

Schließlich existierten zwei Personen, die bislang davon ausgingen, dass ihnen die Teilnahme als Staatsbürger eines anderen Landes am BHH nicht erlaubt sei bzw. sie kein Recht zur Beteiligung besäßen. Obwohl die Zugangsvoraussetzungen von BHH in der Regel keinen

Unterschied machen zwischen Staatsbürgerschaften, sondern lediglich daran interessiert sind, ob sich der Wohnsitz eines Bürgers in der jeweiligen Stadt findet, so ist hier zur Zuordnung der genannten Begründungen zu Barrierennr. 5.08 ausschlaggebend, dass doch zumindest die Wahrnehmung vermeintlicher Verfahrensregeln die Nicht-Teilnahme bewirkt hat.

Bezüge zum erhöhten (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme, wurden den Nennungen von insgesamt 14 Personen entnommen. Manche Aussagen bezogen sich darauf, dass die Menschen keine Zeit im Alltag besäßen oder nur wenig Freizeit hätten. Gründe dafür seien etwa Familie und Beruf.

Sechs Personen nannten Aspekte, die der Unterkategorie des fehlenden Internetzugangs zur Teilnahme am BHH entsprechen. Zwei Personen vermuteten gar, dass die Beteiligung überhaupt nur via Internet möglich sei, obwohl dies nicht zutraf. Eine Person ging darüber hinaus davon aus, dass die Anmeldung im Internet für manche zu kompliziert sein könne. Diese Angaben wurde der Barrierennr. 5.04 zugeordnet.

Vier Personen bezogen sich auf ein zu kompliziertes Verfahren. Dies betreffe bspw. den allgemeinen Ablauf oder aber eine unübersichtliche Beteiligungsplattform. Ein Befragter gab an, dass er selbst nicht sofort verstanden hätte, wie das Verfahren funktioniert.

Dass die Bürger keine eigenen Ideen oder Vorschläge besitzen, gaben drei Personen als möglichen Grund der Nicht-Teilnahme anderer Bürger an, obwohl eine Teilnahme bei den BHH der drei Städte auch auf anderen Wegen hätte erfolgen können.

10 Zwischenfazit

Die Analyse der Befragung zur Identifikation von Beteiligungsbarrieren aus Sicht der Bürger ergab insgesamt elf Barrieren. Die meisten Nennungen entfielen dabei auf Barrierennr. 1.03, Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH (21 Nennungen), Barrierennr. 5.01, Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch (18 Nennungen), und Barrierennr. 3.01, Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt (sieben Nennungen).

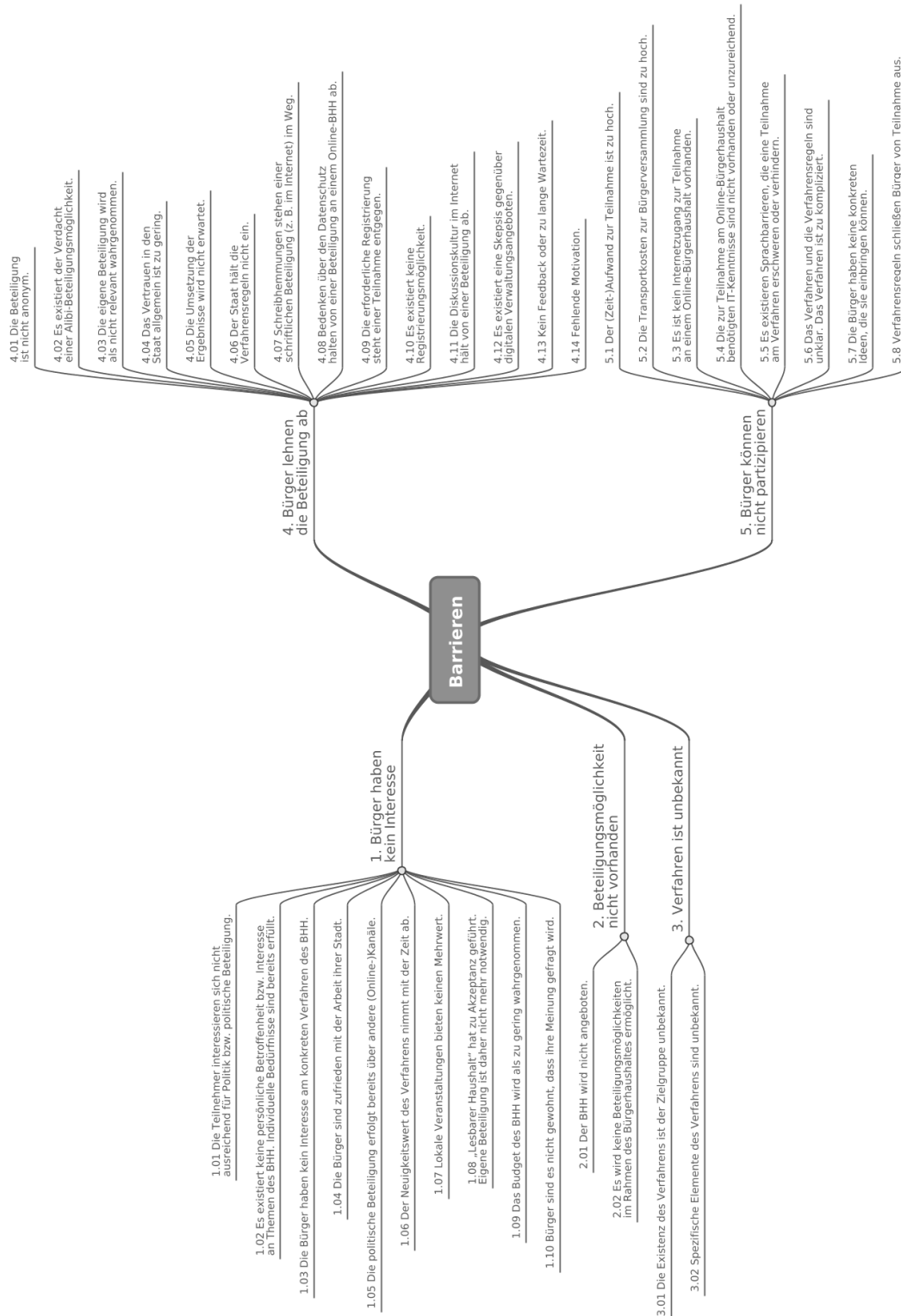
Die Anzahl der Barrieren, die angenommen werden, andere Bürger von einer Teilnahme abzuhalten, scheint mit 17 Nennungen differenzierter und weicht auch in der Häufigkeit der Nennungen teilweise von den eigenen Angaben ab. Die häufigsten Nennungen waren Barrierennr. 3.01, Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt (19 Nennungen), Barrierennr. 5.01, Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch (14 Nennungen), und Barrierennr. 1.03, Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH (9 Nennungen). Eine Besonderheit zeigt sich dahingehend, dass Barrierennr. 1.03 (kein Interesse am BHH) durch die Befragten mehr als doppelt so häufig als eigene Barriere genannt wurde, als für andere Bürger. Auch der (Zeit-)Aufwand wird für sich selbst als bedeutsamer eingeschätzt. Es existieren jedoch Aspekte, die die Bürger Anderen als Barriere zugewiesen haben, sich selbst jedoch nicht. Darunter die fehlende Betroffenheit bzw. bereits erfolgte Erfüllung eigener Bedürfnisse, die Zufriedenheit mit der Arbeit der Stadt, die Unbekanntheit mit spezifischen Elementen des Verfahrens, die Wahrnehmung der eigenen Beteiligung als irrelevant, der fehlende Internetzugang und mangelnde IT-Kenntnisse. Mit Barrierennr. 4.14, der fehlenden Motivation, kam lediglich eine neue Beteiligungsbarriere hinzu, die nicht bereits auf anderem Wege ermittelt wurde.

Auffallend ist, dass einige Barrieren offenbar die Folge von unzureichender Kenntnis über das Verfahren darstellen. Beispielhaft wurde angenommen, dass u. a. fehlende Internetanschlüsse die Beteiligung von Mitbürgern verhindern – obwohl durchaus alternative Teilnahmemöglichkeiten existieren, die keinen Onlinezugang voraussetzen. Ähnliches gilt für das Fehlen von Ideen für Vorschläge, da grundsätzlich weitere Möglichkeiten für ein Engagement existieren, oder die Annahme, als Staatsbürger eines anderen Landes von einer Teilnahme ausgeschlossen zu sein. Nicht die verfahrenstechnische Ausgestaltung der jeweiligen BHH selbst schien in diesen Fällen ursächlich für das Entstehen der Barrieren. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Aussagen die Folge einer anderen Barriere sind, nämlich der unzureichenden Bekanntheit des Verfahrens, seiner konkreten Ausgestaltung und unklarer Verfahrensregeln.

Die insgesamt 36 identifizierten Barrieren aus Kapitel 6 und 8 stellen die Grundlage dar, nachfolgend Maßnahmen vorzustellen, die in deutschen Kommunen bereits durchgeführt oder geplant oder aber zumindest geeignet scheinen, Barrieren zu überwinden und dadurch die Chancen zur Partizipation der Bürger zu erhöhen.

Eine Zusammenfassung aller identifizierten Barrieren kann Abbildung 5 entnommen werden.

Abbildung 5: Beteiligungsbarrieren



Quelle: Eigene Darstellung.

11 Maßnahmen zur Überwindung von Beteiligungsbarrieren am BHH

Im Folgenden soll diskutiert werden, welche Maßnahmen geeignet scheinen, um Beteiligungsbarrieren des BHH abzubauen, hierdurch eine stärkere Ausrichtung des Verfahrens auf die Bedürfnisse der Nutzer herzustellen und insgesamt die Chancen zur Partizipation der Bürger zu steigern. Sowohl in den Experteninterviews mit Vertretern von Städten als auch in jenen mit Unternehmen und der Presseberichterstattung wurde diese Thematik regelmäßig angesprochen. Dabei zeigte sich, dass die Mehrheit der Stimmen einer Intensivierung der Beteiligung eine äußerst hohe Bedeutung zumisst. Einige der im Folgenden dargestellten Maßnahmen befinden sich bereits in der Durchführung, bei anderen handelt es sich um Planungen oder noch grobe Ideen. Darüber hinaus wurden in den Experteninterviews zahlreiche Aktivitäten beschrieben, die zwar nicht als Maßnahmen genannt wurden, um Barrieren abzubauen, aber doch in einem gewissen thematischen Zusammenhang stehen. Beispielhaft sei die Vertiefung von Marketingmaßnahmen genannt, um den Bürger besser anzusprechen. Auch der Presseberichterstattung zum BHH in Deutschland konnten zahlreiche Vorschläge entnommen werden, die zum Teil ergänzende oder vertiefende Antworten lieferten, aber auch gänzlich neue Aspekte ans Licht brachten. Diese wurden ebenfalls in die Diskussion aufgenommen.

Anstelle der Gegenüberstellung von Beteiligungsbarrieren und Maßnahmen zur Überwindung in der Reihenfolge der Barrierennummer, erfolgt die Gliederung der Maßnahmen angelehnt an den Zeitpunkt ihrer Umsetzung im BHH-Prozess, der in Kapitel 3 vorgestellt wurde und dessen Ablauf idealtypisch die Phasen Information, Beteiligung und Rechenschaft umfasst. Hierdurch gilt es mehr Orientierung zu geben und die genannten Maßnahmen besser in den Kontext des Beteiligungsverfahrens zu integrieren. Unterschieden werden die, auf Grundlage der thematischen Gruppierung von Maßnahmen eigens entwickelten, Kategorien:

- **Gestaltung von Rahmenbedingungen**, die das Verfahren des BHH allgemein und Anpassungen am Prozess betreffen,
- **Vorbereitung**, die sich auf den gesamten Informations- und Beteiligungsprozess bezieht und eng mit den Rahmenbedingungen verbunden ist,
- **Bewerbung**, bei der es speziell um Möglichkeiten der Ansprache und Einladung der Bürger zur Beteiligung geht,
- **Zugang**, d. h. auf welchen Kanälen die Inanspruchnahme des Angebotes möglich ist,
- **Durchführung**, bezogen auf den Beteiligungsprozess des BHH,
- **Unterstützung**, d. h. Hilfestellungen der Bürger bei der Inanspruchnahme des BHH, und
- **Nachbereitung**, der Umgang mit den Ergebnissen des BHH und möglicher weiterer Schritte infolge des Abschlusses des Beteiligungsprozesses.

Inhaltliche Überschneidungen einzelner Maßnahmen oder Kategorien können nicht ausgeschlossen werden. Die Zuordnung von Maßnahmen erfolgt dort, wo der zu erbringende Mehrwert am höchsten vermutet wird. Maßnahmen die übergreifend relevant erscheinen, um die Beteiligungschancen zu erhöhen, wurden in den verwendeten Tabellen nicht konkreten

Barrieren zugewiesen, sondern als „Allgemeiner Erfolgsfaktor“ kenntlich gemacht. Die Zuordnung von Maßnahmen zu abzubauenen Barrieren erfolgte nach thematischer Zugehörigkeit oder vermuteter Geeignetheit und ist als Diskussionsgrundlage nicht abschließend zu verstehen. In entsprechenden Fällen sind daher ggf. auch weitere oder andere, zuordenbare Barrieren denkbar.

Eine Unterscheidung nach rein digitalen oder analogen Maßnahmen erscheint wenig sinnvoll, auch da BHH oftmals als Hybrid-Verfahren mit offline und online Elementen in Erscheinung treten. So können beispielsweise Vor-Ort-Veranstaltungen digital begleitet werden und Unterschriftenlisten bspw. in Form von ePetitionen eingesetzt werden. Daher ist im Einzelfall bzw. innerhalb des jeweiligen Kontextes zu prüfen, inwieweit digitale Komponenten sinnstiftend zum Abbau einer Barriere eingesetzt werden können, analoge Maßnahmen ggf. bessere Ergebnisse vermuten lassen oder eine Kombination aus digital und analog möglich und nutzenstiftend ist. Wie im Folgenden gezeigt wird, können zudem analoge Maßnahmen einen wertvollen Beitrag leisten, um Barrieren der E-Partizipation abzubauen, und umgekehrt digitale Maßnahmen helfen, die Beteiligung an analogen Beteiligungsverfahren zu steigern.

11.1 Gestaltung von Rahmenbedingungen

Tabelle 18: Maßnahmen bzgl. der Rahmenbedingungen

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barrierennr.	Barriere
1.01	Finden eines geeigneten Beteiligungsverfahrens für lokale Erfordernisse einer Kommune	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
1.02	Umgestaltung des Verfahrens	1.02	Es existiert keine persönliche Betroffenheit bzw. Interesse an Themen des BHH. Individuelle Bedürfnisse sind bereits erfüllt.
		1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
1.03	Schaffung einer Beteiligungskultur	1.02	Es existiert keine persönliche Betroffenheit bzw. Interesse an Themen des BHH. Individuelle Bedürfnisse sind bereits erfüllt.
		1.10	Bürger sind es nicht gewohnt, dass ihre Meinung gefragt wird.
		4.02	Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.
1.04	Stärkere Ausrichtung des Verfahrens an Stadtteile (z. B. eigene Dialoge, eigenes Budget)	1.02	Es existiert keine persönliche Betroffenheit bzw. Interesse an Themen des BHH. Individuelle Bedürfnisse sind bereits erfüllt.
		5.01	Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.
		5.02	Die Transportkosten zur Bürgerversammlung sind zu hoch
		5.07	Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können.
1.05	Laufende Begleitung des Verfahrens auch durch nicht-städtische-Akteure	-	Allgemeiner Erfolgsfaktor.

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barriernr.	Barriere
1.06	Bereitstellen eines Budgets für den BHH	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
		1.09	Das Budget des BHH wird als zu gering wahrgenommen.
1.07	Stärkere Institutionalisierung	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
		2.01	Der BHH wird nicht angeboten.
		2.02	Es werden keine Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des Bürgerhaushaltes ermöglicht.
		4.02	Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.
		4.05	Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.
		4.06	Der Staat hält die Verfahrensregeln nicht ein.
1.08	Einholen von Unterstützung	-	Allgemeiner Erfolgsfaktor.
1.09	Ausstatten des BHH mit adäquatem Informationsangebot	4.05	Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.
		5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.
		5.07	Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können.
1.10	Dauerhaftes Betreiben des Verfahrens	1.10	Bürger sind es nicht gewohnt, dass ihre Meinung gefragt wird.
1.11	Vorsehen von Beteiligungskomponenten	2.02	Es werden keine Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des Bürgerhaushaltes ermöglicht.
1.12	Bereithalten von Personalressourcen	-	Allgemeiner Erfolgsfaktor.

Quelle: Eigene Darstellung.

11.1.1 Geeignetes Beteiligungsverfahren finden

Wie bereits ausgeführt, unterscheiden Vorwerk/Gonçalves/Hedwig (2016, S. 42) sieben relevante BHH-Modelle in Deutschland. Wie hoch die zu erwartbare Beteiligungsquote sei, hänge nicht zuletzt davon ab, für welches dieser Modelle zur Durchführung sich eine Kommune entscheide. Bei umfrageorientierten Verfahren stehe die Beteiligungshöhe in Abhängigkeit zur Zahl verschickter Fragebögen. Bei kombinierten Verfahren könne die Beteiligung mit Hilfe von Umfragen mit vielen Befragten leicht erhöht werden. Versammlungsorientierte Verfahren führten außer in sehr kleinen Gemeinden dagegen oftmals nur zu geringen Teilnehmerzahlen.

Ein Gesprächspartner von Seiten der Städte erläuterte im Anschluss an die Frage nach geeigneten Maßnahmen zur Steigerung der Beteiligung ebenfalls, dass der Erfolg eines Verfahrens stark von der jeweiligen Stadt abhängt, die dieses Verfahren durchführe. Die Abhaltung von vielen Veranstaltungen, wie in kleinen Städten, wäre in einer Großstadt kaum machbar, so die Vermutung. Umgekehrt erscheine fraglich, ob denn ein onlinebasierter BHH die richtige Wahl für eine kleinere Ortschaft sei. Was aber die einen oder anderen Städte letztlich gut oder schlecht machten, darüber konnte keine Antwort gegeben werden (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 116). Es obliegt somit jeder Kommune, ein für sie geeignetes Beteiligungsverfahren für ihre lokalen Erfordernisse zu finden, es ggf. anzupassen und das für

sie geeignete Instrumentarium an Maßnahmen zur Steigerung der Beteiligung zu entwickeln. Bei der Entscheidung nach dem geeigneten Beteiligungsverfahren spielen auch Kosten eine Rolle. Ein Beispiel dafür, wie sich diese reduzieren lassen, findet sich in einem Presseartikel (Nr. 233, Absatz 31), der aufzeigt, wie sich eine Stadt die Aufwände für ihre Plattform mit einer anderen teilt.

11.1.2 Verfahren umgestalten

Denkbar erscheint, ein Verfahren vor einer neuen Beteiligungsrunde umzugestalten, um die Beteiligung zu erhöhen. Über die Aussagen von Vorwerk/Gonçalves/Hedwig (2016, S. 42) hinaus, berichtet die Presse, dass eine Ideen- bzw. Petitionsplattform oder ein Bürgerforum den Bürgern den Zugang erleichtern könne (Presseartikel Nr. 910, Absatz 11f.; Nr. 1084, Absatz 16; Nr. 1106, Absatz 12; Nr. 1435, Absatz 13; Interview Stadt Nr. 2.2, Absatz 19). Die Begrenzung des BHH auf von der Stadt vorgegebene Themen und ggf. auch die zeitliche Beschränkung der Beteiligung würde dadurch zumindest entfallen. Ein BHH im engeren Sinne wäre das Verfahren dann aber nicht mehr. Zudem zeigen bisherige Erfahrungen, dass die Ablösung durch derartige Plattformen nicht unbedingt höhere Beteiligungsquoten erzeugt, sondern die Beteiligung im Gegenteil sogar sinken kann (Vorwerk 2018, S. 9). Alternativ böte es sich daher an, derartige Verfahren zusätzlich anzubieten. So sieht eine Stadt aus der Presseberichterstattung zum BHH ein Bürgerpanel als Teilprojekt des Projektes BHH vor, welches der Ermittlung von Meinungsbildern dient. Zu diesem Zweck würden Bürger gesucht, die an anonymisierten Befragungen über Lebensumstände und Lebensumfeld in der entsprechenden Stadt teilnehmen. Vorgesehen ist, dass die Zusammensetzung des Teilnehmerpools über den gesamten Zeitraum der Befragung bestehen bleibt und repräsentativ ist. Ein inhaltlicher Austausch der Bürger, wie er üblicherweise auf Online-Plattformen von BHH erfolgt, ist jedoch nicht vorgesehen (Presseartikel Nr. 1416, Absatz 12).

Eine weitere Möglichkeit könnte darin bestehen, das Verfahren umzubenennen und vom Label BHH abzusehen, sofern das Verfahren zu sehr von den Idealvorstellungen eines BHH mit Beteiligungsoptionen abweicht. Vergleichbares liest sich in einem Presseartikel (Nr. 1.474, Absatz 17), bei dem das Verfahren in „Bürgerdialog“ umbenannt wurde: „Der Name suggeriert nicht mehr, dass die Bürger tatsächlich wichtige finanzpolitische Entscheidungen treffen können“ (Frangenberg 2014, S. 24). Ein Unternehmensvertreter berichtete in diesem Zusammenhang, dass sie es mit einer kleineren Kommune geschafft hätten, weit über 1/3 der Gesamtbevölkerung für eine achtseitige Befragung mobilisieren zu können. Hätte man das Verfahren als BHH bezeichnet, wäre wahrscheinlich weder ein derart hoher Rücklauf zu erwarten gewesen noch die Zustimmung in Politik und Verwaltung (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 71, 73). In einem Artikel der Presseberichterstattung wird bspw. die Umbenennung des BHH in „Bürgerforum“ angeregt (Presseartikel Nr. 910, Absatz 12). Andernorts will man sich stärker auf den besonderen Charakter des Verfahrens konzentrieren und das Verfahren jedoch als „Bürgersparhaushalt“ (Presseartikel Nr. 706, Absatz 19) bezeichnen.

Des Weiteren stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt oder wie häufig die Beteiligung stattfinden sollte. Der Presseberichterstattung kann diesbezüglich das Beispiel einer Stadt entnommen werden, in der beschlossen wurde, dass sich das Bezirksparlament nunmehr

viermal statt wie bislang nur einmal jährlich mit den Vorschlägen der Bewohner beschäftigen und wenige kostenintensive Vorschläge möglichst gleich umsetzen sollte (Presseartikel Nr. 1010, Absatz 14). In anderen Fällen soll die Plattformen das ganze Jahr über erreichbar sein (Presseartikel Nr. 516, Absatz 19; 1262, Absatz 17) oder aber die Bürger bereits an der strategischen Haushaltsaufstellung und nicht erst im Anschluss zu Detailfragen einbezogen werden (Presseartikel Nr. 808, Absatz 19). Aufschlussreich erscheint zudem der Bericht eines Stadtvertreters (Nr. 12, Absatz 19), wonach man das eigene Verfahren dahingehend umgestaltet habe, dass Vorschläge auch im Laufe der Haushaltswirtschaft und somit kurzfristiger umgesetzt werden können. Früher habe es lediglich die Möglichkeit gegeben, als Bürger seinen Vorschlag einzureichen, darüber abzustimmen und diesen dann in den Haushalt einfließen zu lassen. Dies sei aber nicht für jeden Vorschlag sinnvoll gewesen.

11.1.3 Beteiligungskultur entwickeln

Eine weitere Annahme zu Erfolgsfaktoren fand sich in einem Interview (Stadt Nr. 3, Absatz 2) mit Bezug auf die generelle Beteiligungsbereitschaft der Bevölkerung einer Stadt. Hieraus ließe sich etwa schlussfolgern, dass die Schaffung einer nachhaltigen Beteiligungskultur dazu beitragen könnte, wenn nicht kurzfristig, so doch zumindest langfristig dem Verfahren zu mehr Beteiligung zu verhelfen. Bürger müssten das Gefühl erhalten, dass ihr Engagement Einfluss habe, dass sich Beteiligung lohne. Dazu müsse man Vertrauen aufbauen (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 24), aber den Bürgern auch kommunizieren, dass es eine langfristige Planung und Strategie gibt (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 13). Eine Beteiligungskultur schaffen, bedeutet dabei aus Sicht einer Staatsrätin auch Grundlagen zu entwickeln, dass Menschen Lust zur Diskussion haben. Gemeint seien damit alle Menschen und nicht nur die „lokale Wortelite“ (Presseartikel Nr. 625, Absatz 20). In der Presseberichterstattung heißt es ferner, dass die Inszenierung des BHH wichtig sei: „Das Projekt sollte in den Zusammenhang des Gesamtanliegens einer ‚Bürgerkommune‘ gestellt werden nach dem Motto: ‚Wir erweitern unsere Demokratie‘, (Müller, zitiert nach Sedlmayr (2005, S. 2)).

Eine Möglichkeit dies umzusetzen, könnten Leitlinien der Beteiligung sein. Ein Unternehmensvertreter empfahl, dass die Städte qualitative Kriterien entwickeln müssten, wie Bürgerbeteiligung durchzuführen sei. In Kommunen, die sich damit beschäftigen, gäbe es derartige Leitlinien. Wenn Bürgerbeteiligung durchgeführt werde, müsse sich diese nach den festgelegten Kriterien orientieren. Hierdurch könne die Qualität der Beteiligung gesichert und Vertrauen erhöht werden. In diesem Sinne fände also eine grundsätzliche „Einrahmung und Verbesserung von Bürgerbeteiligung“ (Interview Unternehmen Nr. 3, Absatz 25) statt.

Eine weitere Variante, die Bürger an das Verfahren heranzuführen, könnten möglicherweise erste Bürgerversammlungen sein. Da die Arbeitsgruppe einer Stadt aus der Presseberichterstattung, die beauftragt worden war, unterschiedliche Modelle des BHH zu prüfen und zu bewerten, nicht zeitgerecht vor der Beschlussfassung des Haushaltes ihre Ergebnisse vorlegen konnte, wurde zunächst von einer politischen Partei gefordert, eine Bürgerversammlung zum Thema einzuberufen. Im Rahmen dieser Versammlung könnten dann Grundzüge des Haushaltsplanentwurfes und Änderungsanträge der Fraktionen

vorgestellt und, ähnlich wie bei einem BHH, den Bürgern Gelegenheit gegeben werden, eigene Vorschläge zum Haushalt einzubringen (Presseartikel Nr. 635, Absatz 9f.). Eine solche Vorgehensweise mag vielleicht einen „echten“ und umfassenden BHH nicht ersetzen, stellt jedoch eine Vorform dessen dar. Nicht nur könnte die Stadt ihre Bürger an das Thema heranführen oder dadurch das Interesse am Verfahren prüfen, auch erscheint eine solche Vorgehensweise besser, als überhastet und mit hohen Aufwänden einen BHH ins Leben zu rufen, dessen Erfolg zweifelhaft ist.

11.1.4 Ausrichtung an Stadtteile

Eine weitere Rahmenbedingung gilt der stärkeren Ausrichtung des Verfahrens an die Stadtteile, bspw. durch separate Dialoge je Bezirk. So könnten nicht zuletzt örtlich näher an den Bürgern gelegene Veranstaltungen dazu beitragen, Transportkosten und den Zeitaufwand der Beteiligung zu verringern. Vertreten sind in der Presseberichterstattung überdies Meinungen, die sich konkretere Vorschläge durch eine stärkere Einbeziehung der Stadtteile versprechen (Presseartikel Nr. 798, Absatz 32).

Auch Unternehmen erachten kleinere BHH-Einheiten als vorteilhaft. In kleineren Städten, so die Annahme, sei die Mobilisierung leichter, da sich die Menschen stärker mit der Stadt identifizierten, das Verfahren weniger anonym sei oder die Verbindung mit Nachbarschaft und Vereinsleben höher (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 6; Nr. 6, Absatz 77). Ergänzend heißt es in der Presse, dass der BHH als abstraktes Instrument wohl vor allem in kleineren Städten mit sehr konkreten Themen besser funktioniere (Presseartikel Nr. 1561, Absatz 11).

11.1.5 Laufende Begleitung des Verfahrens

Auf die Frage hin, inwieweit sich die Bürger an der Verfahrensausgestaltung beteiligten oder eigene Ideen entwickelten, wie man den BHH verbessern könne, antwortete ein Gesprächspartner, dass dies durchaus vorkommt (Interview Nr. 1, Absatz 45). Im konkreten Fall werde das Verfahren aber durch ein Projektteam organisatorisch begleitet, welches sich aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft zusammensetzt. Hier werde etwa diskutiert, welche Veranstaltungen gemacht würden oder wie die Öffentlichkeitsbeteiligung im jeweiligen Jahr aussehen solle. Die Begleitung dieses Teams erfolge von der Auftaktveranstaltung bis zur Abschlussveranstaltung. Im Anschluss schaue man, was gut funktioniert habe, was beibehalten, verändert oder verbessert werden müsse. Doch auch während des Prozesses gäbe es zum Teil kritische Stimmen, die erfragten, ob man nicht das Verfahren anders gestalten könne. Solche Ideen würden gesammelt und später in einem Gremium diskutiert, das sich aus Politik und Verwaltung zusammensetzt. Auch eine andere Stadt kannte die laufende Begleitung des Verfahrens durch nicht-städtische-Akteure, vermittelt durch einen Beirat, der vor Beginn eines Verfahrens und zur Auswertung tagt (Interview Stadt Nr. 5, Absatz 33-35). Eine andere Stadt erhalte Feedback per E-Mail, telefonisch oder durch direkte Ansprache auf Veranstaltungen (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 71, 73, 79).

Eine solch weitgreifende Maßnahme, die den Bürger nicht zur Beteiligung, sondern Kollaboration einlädt und damit die dritte Säule des Konzeptes OG, neben Transparenz und

Beteiligung, verwirklicht, könnte sich v. a. positiv auf das Verhältnis der Bürger zum Staat auswirken.

11.1.6 Budget

Ein zu gering wahrgenommenes Budget ließe sich wohl durch höhere Investitionen entgegentreten oder aber durch mehr Transparenz der finanziellen Situation der Kommune, um zu hohe Erwartungen der Bürger zu dämpfen. Durch die initiale Einführung eines Budgets erscheint auch denkbar, dass das Interesse der Bürger am konkreten Verfahren des BHH gestärkt werden kann.

Die Budgets von BHH fallen höchst unterschiedlich aus. Sie können bspw. bei 100.000 EUR liegen für eine gesamte Stadt, wie im genannten Beispiel Unterschleißheim, oder bei 100.000 EUR pro Stadtteil, wie in Köln. Vorwerk (2018) nennt eine Stadt, die ein Bürgerbudget i.H.v. 24 EUR je Einwohner nutzt und damit den im Jahr 2018 bundesweit relativ größten Betrag bereitstelle. Manche Überlegungen gehen dahin, eine Summe pro Bürger bereitzustellen, etwa 50 Cent pro Stadtteilbewohner, oder projektbezogene Budgets vorzusehen (Presseartikel Nr. 1455, Absatz 10-12). Es existieren aber auch Beispiele, bei welchen über das allgemeine Verfahren des BHH hinaus pro Bezirk 5.000 EUR bereitgestellt und erst später auf höhere Summen gesteigert wurde. Hier ging es um Beiträge, die als zu klein für die Haushaltsberatungen wahrgenommen wurden und wegen der Doppelhaushalte auch erst nach rund zwei Jahren hätten ausgezahlt werden können (Presseartikel Nr. 1012, Absatz 10). Demgegenüber gibt es Vorschläge, die in die Millionen Euro gehen. So wurde in einem Beispiel in Deutschland von einer politischen Partei ein festes Budget in Höhe von 50 Millionen EUR vorgeschlagen. 40 Millionen EUR sollten auf stadtweite Projekte und 10 Millionen EUR auf stadtteilbezogene entfallen (Presseartikel Nr. 798, Absatz 22). Zu lesen sind Rufe nach einer finanziellen Stärkung der Stadtbezirke, damit die Dinge vor Ort betreffende Vorschläge umgesetzt werden können (Presseartikel Nr. 698, Absatz 18).

Aus Unternehmenssicht erzeugt das Modell Bürgerbudget durchaus erfolgreiche Teilnehmerzahlen, so dass es sich anbiete, dass die Politik auch mehr Geld investieren solle.⁴¹ Durch die Bereitstellung eines Budgets für den BHH könnten Bürger dann über Mittel abstimmen (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 8). Das, was derzeit an Beträgen vorhanden sei, sei der Auffassung des Interviewten nach aber noch viel zu gering. Deutlich größere Anteile müssten her. Wie hoch diese sein sollten, müsste man jedoch zuvor bestimmen. Denkbar wäre eine bestimmte Prozentzahl des Haushaltes einer Kommune, dann wäre auch die Attraktivität der Beeinflussungsmöglichkeit höher, so heißt es (Interview Unternehmen Nr. 3, Absatz 25). Forderungen nach Budgets oder mehr Befugnissen der Bürger, mitentscheiden zu dürfen, was mit dem städtischen Geld geschieht, finden sich überdies zahlreich in der Presse (Presseartikel Nr. 798, Absatz 22; Nr. 808, Absatz 19; 1013, Absatz 19; Nr. 1087, Absatz 15; Nr. 1432, Absatz 24; Nr. 1455, Absatz 10; Nr. 1468, Absatz 13; Nr. 2200, Absatz 18; Nr. 2201, Absatz 20). Welche Summe tatsächlich für eine Kommune

⁴¹ In der Literatur und Presseberichterstattung ist zwar zum Teil von konkreten Summen die Rede, die zur Diskussion stehen (z. B. in Presseartikel Nr. 510, Absatz 19f.). Hierbei handelt es sich jedoch regelmäßig nicht um Budgets, die für die Vorschläge der Bürger im Sinne eines BHH-Budgets zur Verfügung stehen, sondern lediglich um die frei verfügbaren Teile eines Haushaltes (Presseartikel Nr. 76, Absatz 24f.).

geeignet scheint oder angedacht werden sollte, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden und dürfte in hohem Maße abhängig von der jeweiligen Haushaltslage einer Stadt sein.

11.1.7 Stärkere Institutionalisierung

Wolle man BHH ernsthaft betreiben, so ein Gesprächspartner eines Unternehmens, müsse man das Verfahren stärker institutionalisieren. Als Beispiel wurden Finanzreferenden in der Schweiz angeführt. Die Politik müsse dort erst die Zustimmung der Bürger einholen, wenn sie Vorschläge umsetzen möchte, die über einem bestimmten Wert lägen. Da im Schnitt rund 30% der Bürger mitmachten, könne man daraus ableiten, dass man Mobilisierung über Finanzfragen hinbekommt. Es müsse klar sein, dass es auf die Stimme des Einzelnen ankommt. Solange aber die Finanzen als traditionelles Königsrecht von Parlamenten und Gemeinderäten und der BHH von Bezirksvertretern als Konkurrenz betrachtet würden, sei es nicht leicht, sowohl Bürger zu mobilisieren als auch den Glauben zu erzeugen, dass es sinnvoll sei, ein Verfahren durchzuführen. Gelingen könne es nur, wenn man wie in Porto Alegre die institutionelle Lücke füllt und damit Vertrauen zurückgewinne. Solange es aber andere Strukturen gäbe, Institutionen ersetzt werden und Sportvereine im Hinterzimmer auskugelten, wo der nächste Sportplatz gebaut werde, hätten BHH, dem Gesprächspartner zufolge, keine gute Chance sich zu etablieren (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 20). Auch ein anderer Gesprächspartner sieht in der institutionellen Einbindung von Beteiligungsprozessen einen wichtigen Erfolgsfaktor. Nur zu sagen, die Vorschläge fließen in die Entscheidungsfindung ein, bringe gar nichts. Da hätten die Bürger kein Interesse dran, „weil sie riechen, dass das nix bringt“ (Interview Unternehmen 4, Absatz 18). Eine größere Relevanz entstünde auch dann, wenn es ein richtiges „Backend“ in der Verwaltung gäbe, wie sie etwa Mängelmelder oder vergleichbare Angebote besäßen, und von wo aus Stellung genommen wird und der Bürger Feedback erhält.

Dass die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse verbindlicher werden müssten, ist unterdessen eine Forderung, die sich auch der Berichterstattung zum BHH in der Presse entnehmen lässt – der Bürger müsse sehen, dass sich sein Engagement lohne (Presseartikel 1651, Absatz 14). Ähnlich liest es sich in der Literatur, wo es etwa heißt, dass eine Selbstverpflichtung von Seiten der Politik und den Spitzen der öffentlichen Verwaltungen das Bürgervotum ernst zu nehmen, eine nützliche Bedingung für Beteiligung darstelle (Brangsch/Brangsch 2006, S. 42) und Verbindlichkeit als für die Bürger relevanter Faktor verstanden wird (Wagner 2014, S. 63; Peixoto 2008) – auch wenn dies nichts daran ändert, dass es sich beim BHH um ein informelles Verfahren handelt (Klein 2016, S. 350) und das Budgetrecht entsprechend Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen nicht übertragbar ist (Neunecker 2016a, S. 107).

11.1.8 Unterstützung einholen

Ein Unternehmensvertreter argumentierte, dass BHH auch dann funktionierten, wenn Kommunen es alleine machten. Es helfe allerdings, sich externe Partner reinzuholen. Zumindest am Anfang könne man sich Unterstützung einholen zu Wissenseffekten, Konzepten und Technik. Das Konzept werde häufig unterschätzt, weshalb Erfahrungswerte wertvoll seien. Angesichts des geringen Rücklaufs im Hinblick auf die Beteiligungsquoten

und möglicher Kosten sei es aber eine nachvollziehbare Überlegung, ob denn die Einbindung Externer überhaupt lohnenswert sei (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 57).

11.1.9 Adäquates Informationsangebot

Ein Vertreter des Städte- und Gemeindebunds äußerte sich in einem Presseartikel (Nr. 1738, Absatz 9), dass die Haushaltssituation nicht abstrakt, d. h. nicht allein anhand von Zahlen dargestellt werden dürfe. Ihm zufolge wüssten viele Menschen gar nicht, was ihre Kommune denn an Aufgaben zu bewerkstelligen habe. „Wenn die Menschen dies vor allem anhand örtlicher Bilder dargestellt bekommen, erhält der Haushalt ein ganz anderes, ein erkennbares Gesicht. Es ist eine Frage, wie man auf Menschen zugeht. Nur zu sagen, wir machen jetzt einen Bürgerhaushalt, reicht nicht“ (Schelzke zitiert nach Manus (2016, S. F2)).

Hieß es zuvor, dass Kommunen Verfahren aufstellten, die sich zwar BHH nennen, aber gar keine Beteiligungskomponente neben einem primären Informationsangebot besäßen, zeigt die letzte Aussage umgekehrt auf, dass auch Beteiligungsangebote nicht ohne entsprechende Informationskomponente angeboten werden sollten. Hierbei kann es sich im engeren Verständnis um Informationen zum BHH oder dem Haushalt handeln. Im weitesten Verständnis zählen dazu aber auch der gesamte Bereich der politischen Bildung und die Darstellung dessen, was eine Kommune überhaupt macht und wie sich die Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik voneinander unterscheiden (Presseartikel Nr. 1667, Absatz 9). Auch in der Presse finden sich Forderungen politischer Akteure, wonach sowohl die Möglichkeiten, v. a. aber auch die Grenzen des BHH stärker aufgezeigt werden sollten (Presseartikel Nr. 2181, Absatz 18). Derartige Maßnahmen könnten das Verständnis für den Haushalt erleichtern und so ein besseres Bild davon geben, welche Ideen und Vorschläge in einem BHH von Seiten der Bürger möglich sind oder erwartet werden. Zugleich könnte vermieden werden, dass die Bürger Vorschläge einreichen, die die Kommune gar nicht betreffen oder von ihren Vertretern umgesetzt werden können, und so eine Erwartungshaltung erzeugt wird, die sich nicht erfüllen lässt.

11.1.10 Auf Dauer ausgelegte Verfahren

In ihrem siebten Zwischenbericht zur Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ äußert sich der Deutsche Bundestag u. a. zur elektronischen Bürgerbeteiligung und schreibt: „Diese Form der Bürgerbeteiligung wie auch der Bürgerhaushalt findet nicht vorbehaltlos sofort Akzeptanz. Vielmehr muss die Akzeptanz über einen längeren Zeitraum erarbeitet werden, indem die Eingaben der Bürger ernst genommen werden“ (Deutscher Bundestag 2013, S. 46). Dass sich Beteiligungsverfahren langfristig etablieren müssen, wurde ferner von einem Gesprächspartner der Städte (Interview Nr. 2.1, Absatz 30) und von Unternehmensseite angemerkt. Man müsse Bürger daran gewöhnen, dass sie über diese Form der Beteiligung regelmäßig mitmachen könnten. Sie würden dann sehen, dass die Stadt das alles nicht nur einmalig mache, sondern anhaltend (Interview Unternehmen Nr. 1, Absatz 10). Auch bei budgetbasierten Verfahren mache es die Wiederholung (Interview Unternehmen Nr. 3, Absatz 31), wohingegen eine Unterbrechung in der Literatur als ungünstige Bedingung wahrgenommen wird (Franzke/Kleger 2009, S. 7).

An anderer Stelle wird davor gemahnt, zu früh aufzugeben. Es bedürfe einer gewissen Zeit, damit sich die Menschen daran gewöhnen, gefragt zu werden (Presseartikel Nr. 1440, Absatz 16). Vergleichbare Argumentationen finden sich an zahlreichen weiteren Stellen der Literatur, die zuweilen argumentieren, dass die Stadt selbst entsprechende Zeit benötige, um das Verfahren vorzubereiten und zu begleiten (Presseartikel Nr. 510, Absatz 18; Nr. 798, Absatz 19, 26; Nr. 1470, Absatz 11).

11.1.11 Beteiligung ermöglichen

Wenn ein Verfahren von Vertretern einer Stadt zwar als BHH bezeichnet wird, aber keinerlei Möglichkeit zur Beteiligung bietet, ist zunächst fraglich, ob die Verfahrensbezeichnung überhaupt zutreffend ist. Wohl aber erklärt sich dadurch, warum politische Partizipation nicht über dieses Verfahren zustande kommen kann. Es liegt daher nahe, eine solche Komponente zu ergänzen. „Nicht nur Informationen geben, sondern den Bürgern eine Internet-Plattform erstellen, wo sie zum Beispiel das Sozialbudget virtuell für die Dinge ausgeben sollen, die ihnen wichtig erscheinen“, verlangt bspw. Feth (zitiert nach Tittel (2010)). Wenn man aber wolle, dass keiner mitmacht, müsse man es genauso machen wie im aktuellen Verfahren der thematisierten Stadt, heißt es weiter.

Berichtenswert sind aus der Presse BHH, deren Beteiligungselemente auch für andere Beteiligungsverfahren der Stadt genutzt werden (Presseartikel Nr. 2159, Absatz 16). Die Möglichkeit, den BHH derart „recyclen“ zu können, könnte einerseits die Aufwände für den BHH relativieren, andererseits Synergieeffekte durch einen größeren Erfahrungsaustausch der Behörden im Bereich der Bürgerbeteiligung auslösen.

11.1.12 Personalressourcen bereithalten

Um einen BHH zu realisieren, werden nicht nur finanzielle Ressourcen benötigt, sondern auch personelle – sei es in der Stadtverwaltung oder bei einer beauftragten Agentur. In einem Presseartikel (Nr. 1278, Absatz 8f.) ist zu lesen, dass es „im Rathaus an Manpower für [soziale Netzwerke]“ (Hesse 2013, S. o.S.) mangelt und dass die Webseite der Stadt „ein bisschen angestaubt und verschachtelt“ wirke und nicht interaktiv sei. Zuletzt sei dies auch beim BHH aufgefallen. Der Artikel berichtet ferner von einem Aufgabenkatalog, der u. a. den „Aufbau, Pflege und Weiterentwicklung von Open Government und Corporate Design für die Stadt“⁴² aufführt. Doch sei man personell ausgelastet und könne Internet-Aktivitäten „nicht auch noch stemmen“. Aus diesem Grund wurde ein Extra-Posten im Stellenplan gefordert.

Die Folgen mangelnder Ressourcen dieser Art könnten nicht nur sein, dass das Angebot der Stadt im Internet veraltet wirkt, die Bedienung nicht mehr zeitgemäß, zuweilen für die Anwender kompliziert ist oder wenig Interesse weckt, sondern vielleicht sogar als Alibi-Maßnahme verstanden wird, wenn Bürger den Eindruck erhalten, die Stadt gebe sich keine Mühe, sondern behandle das Thema halbherzig. Zudem könnten sich Probleme ergeben, die Vorgaben der Barrierefreiheit zu gewährleisten. Umgekehrt kann die Verfügbarkeit fachlich kompetenten Personals dabei helfen, die finanziellen Aufwände zu reduzieren. Hierzu heißt es

⁴² „Open Government“ wie im Original, anstelle der in der Literatur üblichen Schreibweise „Open Government“.

in einem Presseartikel (Nr. 231, Absatz 12), dass das Gros der Aufwände für die Entwicklung eines Faltblatts und der Aufrüstung des Internetauftritts in der Kämmerei gestemmt wurde. Die Idee zum Faltblatt ging von einer Auszubildenden aus, die Stadt-Info half bei der grafischen Umsetzung und Tipps gab es von einem die Stadt beratenden Professor.

11.2 Vorbereitung

Tabelle 19: Vorbereitende Maßnahmen

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barrierennr.	Barriere
2.01	Vielfalt an Themen im Bürgerhaushalt zulassen oder fokussieren	1.02	Es existiert keine persönliche Betroffenheit bzw. Interesse an Themen des BHH. Individuelle Bedürfnisse sind bereits erfüllt.
2.02	Zielgruppengerechte Gestaltung des Online-Angebots	1.02	Es existiert keine persönliche Betroffenheit bzw. Interesse an Themen des BHH. Individuelle Bedürfnisse sind bereits erfüllt.

Quelle: Eigene Darstellung

11.2.1 Themenoffenheit versus Themenfokussierung

Der Gesprächspartner einer Stadt (Interview Nr. 3, Absatz 112, 114) sah in Bezug auf den Erfolg des Verfahrens den Schwerpunkt bei den zu diskutierenden Themen im Beteiligungsprozess. Generell sei es schwierig, wenn man BHH nur durchführe, um Sparvorschläge zu erhalten. Diese seien für Bürger weniger interessant als die Möglichkeit, weitere Ideen und Vorschläge zu Themen einzureichen, die ihnen wichtig seien. Aus diesem Grund sollte eine gewisse Vielfalt an Themen abbildbar sein. Die Menschen beteiligten sich dann, wenn es „bei ihnen vor Ort brennt und interessiert“ (Interview Nr. 12, Absatz 17).

Eine Möglichkeit besteht darin, das Verfahren ganz allgemein für die Vorschläge der Bürger zu öffnen und keine Vorgaben zu machen (Presseartikel Nr. 940, Absatz 14) – „frei und offen“ (...) solle sich der Geist des Bürgers auf der Suche nach der guten Idee entfalten können“ (Ochs 2013, S. F2). Umgekehrt könne man aus Unternehmenssicht versuchen, mehr Menschen zu beteiligen, indem man thematisch fokussiert (Interview Unternehmen Nr. 3, Absatz 27). Während in der Literatur zu lesen ist, dass bedeutsame Themen im Allgemeinen einen Erfolgsfaktor für hohe Beteiligungsquoten darstellen könnten (Wagner 2014, S. 63), ist in der Presse konkreter die Rede davon, dass bei den Themen Straßen, Wege und Plätze das Bürgerinteresse auf der Hand liege (Presseartikel Nr. 231, Absatz 10). Interesse wecken und Beteiligung erzeugen könne man der in der Presse thematisierten Annahme nach vor allem mit Dingen, die die Menschen somit unmittelbar betreffen (Presseartikel Nr. 424, Absatz 12). Der Vertreter einer Stadt sah im durchgeführten Interview das Thema gar als den entscheidenden Punkt für die Teilnahme. Beim Thema Investitionen habe man bspw. mit einer Rücklaufquote von 28% auf die repräsentative, papierbasierte Bürgerumfrage einen Teilnahmerecord erzielen können. Beim Thema Sport waren es 25%. 11,5% Rücklauf und damit den schlechtesten Wert erhielt dagegen das Thema Kindertagesstätten (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 11).

Aus der Praxis zeigt sich, dass bei manchen BHH oftmals eine Vielzahl von Vorschlägen eingeht, wofür man Geld ausgeben sollte, aber deutlich weniger für Einsparungen

(Presseartikel Nr. 1.682, Absatz 15). In ihrem Bericht zur Einführung eines BHH schreiben Brockmann/Holtkamp/Noe (2016, S. 86), dass diese durch die Stadtverwaltung im Jahr 2004 nicht empfohlen wurde. Kritisiert wurde u. a. die Suggestivierung von Entscheidungsfreiheit der Bürger, die aber aufgrund der Haushaltssituation gar nicht bestünde. Die Folge eines möglicherweise fehlenden Beteiligungserfolges wäre u. U. eine Frustration der Bürger gewesen. Diese Darstellung zeigt die Herausforderung einer Kommune auf, mehreren Barrieren gleichzeitig geeignete Maßnahmen zur Beilegung entgegenzusetzen. Einerseits wird von Teilen der Literatur kritisiert, dass die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger in BHH teilweise darauf reduziert würden, lediglich Sparmaßnahmen einzureichen. Die Teilnahmebereitschaft wäre, so die Vermutung, dann höher, wenn das Verfahren thematisch offener gestaltet würde und auch Investitionsvorschläge zugelassen seien. Umgekehrt kann das Fehlen von Mitteln zur Umsetzung von Investitionsvorschlägen und damit die Unwahrscheinlichkeit einer Realisierung von Einreichungen der Bürger dazu führen, dass sie die Beteiligung am BHH als wirkungslos oder das Verfahren gar als Alibi-Verfahren bewerten. Eine selbst anfänglich hohe Beteiligung würde sich dann wohlmöglich in das Gegenteil umkehren und die politische Kultur Schaden nehmen. Empfehlenswert erscheint daher für Kommunen mit finanziell begrenzten Ressourcen eine schrittweise und für die Bürger nachvollziehbare Vorgehensweise: Ein Sparhaushalt könnte geeignet sein, um Bürger initial an das Verfahren heranzuführen und Vorschläge mit Einsparpotenzialen einzuholen. Selbst mit geringen Beteiligungsquoten ist nicht auszuschließen, dass für die Kommune verwertbare Ideen eingestellt werden. Andererseits wird dadurch eine Bereitschaft für Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung signalisiert. Ändert sich der finanzielle Spielraum, kann in einem weiteren Schritt die Vorschlagseinreichung auf Investitionen ausgeweitet werden. Nicht zuletzt wird dergestalt ein Signal gesetzt, dass die Beteiligung der Bürger ernst genommen und in einem Ausmaß ermöglicht wird, wie es der kommunale Haushalt als Rahmenbedingung zulässt.

11.2.2 Zielgruppengerechte Angebotsgestaltung

Nach Zheng (2017, S. 428, 438) hat die Funktionalität von E-Partizipationsverfahren einen Einfluss darauf, inwieweit die Angebote von den Bürgern in Anspruch genommen werden. Es bedürfe gut konzipierte Werkzeuge, um etwa mit der Regierung Kontakt aufzunehmen, sich zu äußern, zu diskutieren und öffentliche Themen vorzuschlagen. Zur Einbeziehung der Bürger seien u. a. Online-Chats, Diskussionsforen, Online-Umfragen, synchrone Videos sowie Video- und Foto-Sharing geeignet. Anwendungen müssten eine hohe Funktionalität bieten, um die Beteiligung der Bürger komfortabel und effizient zu ermöglichen. Ähnlich äußern sich van Deursen/van Dijk/Ebbers (2006, S. 270) sowie Busse/Schneider (2015, S. 9), die ebenfalls davon ausgehen, dass die Qualität und Benutzerfreundlichkeit von E-Government-Angeboten bzw. E-Partizipationsverfahren deren Nutzung beeinflussen können. Wie sich hier zeigt, bedarf es zur Nutzung eines Angebotes durch die Bürger neben der zielgruppengerechten Bewerbung oder Motivation zur Beteiligung auch zielgruppengerechter Maßnahmen, um Beteiligung überhaupt zu ermöglichen.

Auch aus Sicht eines Interviewpartners der öffentlichen Verwaltung könne ein Erfolgsfaktor der Nutzung von Angeboten durch die Bürger eine zielgruppengerechte Gestaltung des Online-Angebots sein. Mit Verweis auf das Layout könne überlegt werden, was Frauen und

was Männer eher anspricht und als attraktiv empfunden wird. Inhaltlich könnten ferner persönliche Geschichten von Betroffenen aufgegriffen werden (Interview Stadt Nr. 10, Absatz 59).⁴³ In der Presseberichterstattung findet sich dieser Aspekt ebenfalls, wenn es heißt, dass es „attraktive, auf unterschiedliche Zielgruppen zugeschnittene Beteiligungsformate für die Bürger“ (Braun 2015, S. 17) benötige. Allerdings wird nicht darauf eingegangen, wie diese denn genau aussehen oder sich voneinander unterscheiden sollten.

11.3 Bewerbung

Als das größte Hindernis im Hinblick auf eine Teilnahme der Bürger sehen Franzke/Kleger (2009, S. 9) mit Bezug auf den BHH einer deutschen Stadt den Kenntnisstand über die Beteiligungsmöglichkeit. Die mehrheitliche Bereitschaft der Bürger zur Teilnahme, die sich in einer Umfrage abzeichnete, spreche für ein hohes Partizipationsportal in allen sozialen Gruppen. Doch nur dann, wenn vorhandene Informationsdefizite abgebaut und die Partizipationsmöglichkeiten klarer definiert würden, könne diese Engagementbereitschaft erschlossen werden. Nur die Wenigsten kennen das Verfahren, obwohl sie regelmäßig die Zeitung lesen (Franzke/Kleger 2009, S. 13).

Im Bereich der Werbung und Ansprache der Bürger finden sich die häufigsten Aussagen der Stadtvertreter, die sich direkt als Maßnahmen zur Steigerung der Beteiligung verorten lassen. Dementsprechend vielfältig erscheinen die bereits durchgeführten oder in Betracht gezogenen Aktivitäten.

Tabelle 20: Werbemaßnahmen

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barriernr.	Barriere
3.01	Klassische Maßnahmen: Einbindung lokaler Medien, Kinowerbung, Flyer, Postkarten, Plakatierung	3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
3.02	Austausch mit der Bevölkerung vor Ort: Ansprache in den Stadtteilen, öffentliche Veranstaltungen	3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
3.03	Elektronische Werbemaßnahmen: Eigene Seiten in sozialen Netzwerken, E-Mail-Newsletter, Werbung auf eigener Internetseite, Anzeigen schalten in sozialen Netzwerken	3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
3.04	Bewerbung des Verfahrens in der Telefonschleife	3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.

⁴³ In der Presseberichterstattung finden sich ebenfalls Hinweise auf Veranstaltungen, bei denen diskutiert werden soll, wie man den BHH einer Stadt „frauengerechter“ (Presseartikel Nr. 551, Absatz 105; Nr. 643, Absatz 193) machen könne. Weitergehende Informationen bieten die Ausführungen über die Ankündigung dieser Veranstaltung hinaus aber nicht.

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barriernr.	Barriere
3.05	Einsatz von Multiplikatoren: Schulen, Altersheime etc.	1.01	Die Teilnehmer interessieren sich nicht ausreichend für Politik beziehungsweise politische Beteiligung.
		3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
		4.03	Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.
		4.04	Das Vertrauen in den Staat allgemein ist zu gering.
		5.07	Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können.
3.06	Beteiligungsphasen bei Werbemaßnahmen stärker herausstellen	3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
3.07	Werbung intensivieren, stärkere Kommunikation nach Innen und Außen	1.08	„Lesbarer Haushalt“ hat zu Akzeptanz geführt. Eigene Beteiligung ist daher nicht mehr notwendig.
		2.01	Der BHH wird nicht angeboten.
		2.02	Es werden keine Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des BHH ermöglicht.
		3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
3.08	Direkte Ansprache	3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
3.09	Unterstützung durch Politik und Verwaltung	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
		1.05	Die politische Beteiligung erfolgt bereits über andere (Online-)Kanäle.
		4.02	Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.
3.10	Richtige Formulierung der Ansprache	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
3.11	Verknüpfung des Bürgerhaushaltes mit anderen Beteiligungsverfahren oder Ereignissen einer Stadt	3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
		5.01	Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.
3.12	Initiierung von Wettbewerben mit Preisvergabe	1.01	Die Teilnehmer interessieren sich nicht ausreichend für Politik beziehungsweise politische Beteiligung.
		1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
3.13	Stärkere Einbindung der Presse	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
		3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
3.14	Zielgruppenspezifische Veranstaltungen	5.05	Es existieren Sprachbarrieren, die eine Teilnahme am Verfahren erschweren oder verhindern.

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barriernr.	Barriere
3.15	Umsetzungen als Werbeträger für BHH heranziehen	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
		3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
		4.02	Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.

Quelle: Eigene Darstellung.

11.3.1 Klassische Werbung

Auf den BHH wird oftmals mit klassischen Werbemaßnahmen hingewiesen. Etwa in örtlichen lokalen Medien (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 85), darunter Lokalfernsehen (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 85; Nr. 10, Absatz 59; Nr. 11, Absatz 27), -radio (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 35; Nr. 5, Absatz 27) und -zeitungen (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 27). Es werden Pressemitteilungen veröffentlicht und Pressekonferenzen abgehalten (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 41; Nr. 4, Absatz 35; Nr. 5, Absatz 27; Nr. 10, Absatz 59). In der Presse könnten entweder allgemeine Anzeigen in (Tages-)Zeitungen und Magazinen eingestellt werden (Presseartikel Nr. 480, Absatz 10; Nr. 712, Absatz 15; Nr. 860, Absatz 13), um auf das Verfahren oder Veranstaltungen hinzuweisen, es existieren eigene Stadtseiten, bei denen man über das Vorhaben berichte oder anstelle eines langen Textes regelmäßig mit kurzen Aufrufen zur Beteiligung das Verfahren in Erinnerung rufe (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 50). Beilagen werden hinzugefügt (Interview Stadt Nr. 2.1, Absatz 86) oder es kann in einem Magazin ein Papier entnommen und dieses mit einem Vorschlag zurückgeschickt werden (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 41). Es erfolgt Kinowerbung (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 85; Presseartikel Nr. 472, Absatz 10; Nr. 896, Absatz 13) und die Produktion eigener Filme zur Werbung für das Verfahren in Schulen und Jugendeinrichtungen (Presseartikel Nr. 2201, Absatz 18). Vor Ort werden Faltblätter, Flyer und Postkarten ausgelegt. Sei es flächendeckend, im Rathaus und umliegenden Gebäuden oder gezielt in Gaststätten (Interview Stadt Nr. 2.1, Absatz 128; Nr. 4, Absatz 85; Nr. 8.1, Absatz 48, 50; Nr. 11, Absatz 27; Presseartikel Nr. 231, Absatz 12; Nr. 480, Absatz 10). Informationsbroschüren⁴⁴ werden in einer Auflage von bis zu 10.000 Exemplaren kostenlos verteilt (Presseartikel Nr. 430, Absatz 12; Nr. 693, Absatz 9; Nr. 712, Absatz 15) und es erfolgen Plakatierungen (Interview Stadt Nr. 2.1, Absatz 86; Nr. 3, Absatz 85; Nr. 4, Absatz 35; Nr. 5, Absatz 27; Presseartikel Nr. 712, Absatz 15). Plakatierungen finden sich im Stadtbereich, aber auch an Haltestellen für Bus, Tram und Straßenbahn, am Rathaus, Bürgerhäusern mit einer hohen Frequenz an Menschen, öffentlichen Verkehrsmitteln, wie etwa Bussen, oder in Schulen (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 41; Nr. 3, Absatz 85, 98; Nr. 8.1, Absatz 48, 50; Presseartikel Nr. 472, Absatz 10).⁴⁵ Schließlich wurde in einem Interview (Stadt Nr. 6, Absatz 32) die von der Stadtverwaltung herausgegebene Rathauszeitung als Informationsmedium benannt. Damit

⁴⁴ Inhaltlich können derartige Informationsbroschüren wie im Beispiel einer Stadt darstellen, wo und in welcher finanziellen Höhe man zukünftig investieren wolle (Presseartikel Nr. 693, Absatz 9).

⁴⁵ Einen Eindruck über die mögliche Anzahl an Plakaten liefert die Zahl von rund 1.500 in einer deutschen Kommune mit knapp 120.000 Einwohnern (Presseartikel Nr. 712, Absatz 15).

habe man die Möglichkeit, jeden Haushalt zu erreichen – wengleich man sich bewusst sei, dass die Zeitung nicht von jedem Haushalt gelesen werde.

Der Erfolg solcher Maßnahmen wird allerdings unterschiedlich bewertet. So wird in Frage gestellt, ob teure Radiowerbung überhaupt Sinn mache. Zur Debatte steht, ob man dabei auf regionale Radiosender setzen sollte, die nicht so intensiv gehört würden, oder auf überregionale Sender, die zwar gehört werden, aber man dadurch viele Menschen anspreche, die gar nicht in der Stadt wohnen. Auch Plakate würden trotz teilweise großer Kampagnen nicht wahrgenommen, wohingegen Mund-zu-Mund-Werbung vergleichsweise gut liefere (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 90, 102). Im Hinblick auf die Presse wird bemerkt, dass nicht jeder die Tagespresse lese und viele Menschen Werbeverweigerer seien (Interview Stadt Nr. 8.1). Ein Presseartikel (Nr. 780, Absatz 12) spricht dagegen von vergleichsweise guten Erfolgen mit der Werbung in Zeitungen und auch Amtsblätter sollten nicht pauschal ausgeschlossen werden, da man damit viele ältere Bürger erreiche (Presseartikel Nr. 878, Absatz 11).

11.3.2 Vor-Ort-Dialog

Deutlich wird empfohlen, den Austausch mit der Bevölkerung vor Ort zu suchen (Interview Stadt Nr. 2.1, Absatz 128). In kleineren Kommunen konnten laut Vorwerk/Gonçalves/Hedwig (2016, S. 42) durch einen Bewerbungstag viele Menschen mobilisiert werden. Neben solchen öffentlichen Auftakt- und Abschlussveranstaltungen, die in zahlreichen Städten zu finden sind (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 31; Nr. 4, Absatz 111; Nr. 5, Absatz 81; Nr. 7, Absatz 3; Nr. 8.1, Absatz 76) und die bisweilen einen festen Termin im Jahreskalender der Stadt darstellen (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 76), erfolgt teils auch ein enger Austausch mit der Bevölkerung vor Ort und, wenn gegeben, in den jeweiligen Stadtteilen (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 49; Nr. 5, Absatz 29, 31). Ein solcher Austausch erfolgt dann u. a. mit eigenen Teams direkt auf der Straße, in Jugendverbänden, Schulen und Volkshochschulen, mit Infoständen am Supermarkt, Ständen auf Märkten, Einkaufszentren, mit Ausstellungen in Bibliotheken oder auf Messen, die in der Stadt abgehalten werden (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 25, 30; Nr. 2.1, Absatz 86; Nr. 4, Absatz 91; Nr. 6, Absatz 29; Nr. 9, Absatz 23; Nr. 9, Absatz 27; Presseartikel Nr. 633; Absatz 13; Nr. 874, Absatz 13). Damit die Bürger nicht zu zentralen Punkten kommen müssen, wird auch in Stadtteile gegangen (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 27).

Eine Mobilisierungsmaßnahme sah vor, Bürger durch Hausbesuche persönlich anzusprechen (Presseartikel Nr. 58, Absatz 16). Eine Stadt führte ein einwöchiges Veranstaltungsformat ein, um Bürger zu insgesamt vier Veranstaltungen einzuladen (Presseartikel Nr. 607, Absatz 11), sich über die Themen „Bürgerengagement, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sowie kommunaler Bürgerhaushalt zu informieren und sich aktiv in die Debatten einzubringen“ (Bürkman 2011, S. 8). Ein Presseartikel (Nr. 2159, Absatz 17) berichtet gar von der Anschaffung eines Info-Fahrrads und zusätzlichem Personal. Auch hiermit wollte man Bürger erreichen, die nicht den Weg in das Rathaus oder zu den städtischen Veranstaltungen fänden.

Mit einer solchen Ansprache steigt möglicherweise nicht nur der Anteil derjenigen, die das Verfahren oder spezifische Aspekte zuvor nicht kannten. Sie bietet Bürgern mitunter die

Gelegenheit, Ideen gleich einzureichen, ohne sich selbst noch einmal auf den Weg zu einer Veranstaltung zum BHH aufmachen, das Beteiligungsportal im Internet aufrufen und sich registrieren zu müssen (Presseartikel Nr. 633, Absatz 13): „Wer will, kann auf der Stelle eine Idee für den Bürgerhaushalt ins Laptop oder iPad tippen - oder tippen lassen. Einen Vorschlag, wie die Stadt Geld sparen könnte - oder einen, wie sie es sinnvoll ausgeben könnte. Der Einsatz der ‚Mobilen Teams‘ soll vor allem Leute zum Mitmachen bewegen, die den Weg ins Internet nicht allein über die Werbung finden“ (Martin, zitiert nach Hamacher (2011, S. R2)). Allerdings wird in einem Presseartikel (Nr. 798, Absatz 27) bemängelt, dass nicht nur Veranstaltungen schlecht besucht worden seien, sondern auch die mobilen Teams ungenügend informiert oder motiviert gewesen seien, Menschen anzusprechen.

11.3.3 Elektronische Werbemaßnahmen

Neben der physischen Ansprache kommen oft elektronische Maßnahmen zur Mobilisierung der Bürger zum Einsatz. Für elektronische Werbung spricht vor allem die Feststellung der Literatur, wonach derartige Mobilisierungsmaßnahmen zu einem Anstieg der Online-Partizipation führen, wohingegen face-to-face Mobilisierung E-Partizipation nicht zu beeinflussen scheint (Vissers u. a. 2012, S. 164).

Offenbar gut funktioniert nach Erfahrungen einer Stadt der Versand von E-Mail-Newslettern. Hierüber könne man auf das Verfahren hinweisen, direkt einladen mitzumachen, zu schauen, wo sich ein Vorschlag aktuell befindet oder an einer Diskussion teilzunehmen (Interview Stadt Nr. 9, Absatz 17). Ein Stadtvertreter erklärte allerdings, dass man in den Anfangsjahren des BHH sehr gute Erfahrungen mit Newslettern und E-Mail-Verteiler gemacht hätte, was man in den Anmeldezahlen des Verfahrens verfolgen konnte. Inzwischen sei dies jedoch „unheimlich schwer geworden“ (Interview Stadt Nr. 6, Absatz 24), da aufgrund der Überpräsenz sozialer Medien und der geringen Aufmerksamkeitsspanne vieler Bürger eine Mitteilung via Newsletter schnell in Vergessenheit gerate. Aus diesem Grund ergebe sich die Herausforderung, die Newsletter, mit denen man rund dreieinhalb Tausend Menschen erreiche, immer wieder zu erneuern, ohne die Bürger derart stark zu beanspruchen, dass sie sich davon abgestoßen fühlen (Interview Stadt Nr. 6, Absatz 30). Dennoch stellen die kostengünstigen Newsletter dieser Stadt noch immer ihre Hauptmöglichkeit dar, die Bürger anzusprechen. Von Schwierigkeiten mit Newslettern wusste auch ein anderer Gesprächspartner (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 119-122) zu berichten. Von rund 350 Registrierten auf der Webseite, hatten sich 40 auch für den Empfang von Newslettern angemeldet. Bei der Registrierung müsse selbständig ein Haken für den Empfang ausgewählt werden, dieser sei nicht vorausgewählt. Wenn man sich also nicht für eine Aktivierung entscheide, sei man zwar für das aktuelle Verfahren registriert, für die Stadt gestaltet es sich aber schwierig, diesen Bürger bei der nächstjährigen Beteiligungsphase erneut anzusprechen und zur Beteiligung einzuladen.

Weitere onlinebasierte Maßnahmen stellen Werbung auf der eigenen Internetseite oder in sozialen Netzwerken dar. Darunter der Kanal der Stadt, des ersten Bürgermeisters oder ein eigener für den BHH (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 41; Nr. 4, Absatz 39; Nr. 5, Absatz 27; Nr. 8.1, Absatz 50; Presseartikel Nr. 480, Absatz 10; Nr. 830, Absatz 13). Besonders soziale

Medien scheinen der Literatur zufolge „gut geeignet um Bürger thematisch zu binden und eine Kommunikation auf selber Ebene aufzubauen. Dabei muss hier noch gar keine formelle Beteiligung stattfinden. Auch große Profile wie etwa bei den Millionenstädten Berlin, Hamburg, München und Köln haben ihre Berechtigung. Sie erreichen viele Menschen und können diese authentisch auf eventuelle Beteiligungsangebote aufmerksam machen“ (Hölderle 2012, S. o.S.). Bestätigung findet dieser Anspruch in der Aussage eines Gesprächspartners, der von den Zugriffsstatistiken seines BHH berichtete. Rund 50% der Besucher der Online-Plattform seien über ein einziges soziales Netzwerk gekommen (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 132). Ein Interviewpartner nannte geschaltete Anzeigen der Stadt in sozialen Netzwerken mit Hilfe spezifischer Charakteristika als geeignete Maßnahme (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 41). Doch nicht alle Städte sind gleich offen im Umgang mit sozialen Netzwerken. Während einige Städte soziale Netzwerke wie selbstverständlich in ihrer Reihe an Werbemaßnahmen aufzählen (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 27), berichtete ein anderer Stadtvertreter im Gespräch, dass die eigene Stadt diesbezüglich eher skeptisch sei und es eine Dienstanweisung zum Umgang mit sozialen Medien gäbe, die deren Einsatz nur im Ausnahmefall und mit umfangreichen Anträgen vorsieht. Aus diesem Grunde habe nicht die Stadt auf ihrer eigenen Seite in sozialen Netzwerken geworben, sondern der Oberbürgermeister (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 43-55).

Weitere Möglichkeiten stellen E-Mail-Benachrichtigungen (Presseartikel Nr. 736, Absatz 17) oder E-Mail-Verteilernetze (Presseartikel Nr. 622, Absatz 14) dar.⁴⁶ Einschränkung heißt es im Interview aber, dass nicht jeder Bürger regelmäßig die Webseite seiner Stadt besucht und es schwierig sei, „online an alle Leute heranzukommen“ (Interviewpartner Stadt Nr. 8.1, Absatz 48). Aus diesem Grund dürfe man die Erreichbarkeit der Bürger „auf keinen Fall nur online machen“ (Interviewpartner Stadt Nr. 8.1, Absatz 48).

Bei eigenen Internetseiten erscheint es wichtig, eine vergleichsweise leicht zu merkende Adresse zu wählen. Denn viele Besucher der Online-Beteiligungsplattform wählten diese direkt an und nicht, indem sie auf einen Link klickten (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 132, 136). Allerdings kritisierte ein Unternehmensvertreter (Interview Nr. 1, Absatz 10), dass Kommunen dächten, dass kommunale Webseiten von sich aus Bürger anlocken. Doch die meisten Bürger besäßen keinen Grund auf solche Webseiten zu gehen. Noch mehr ins Gewicht falle dieser Aspekt, wenn man eine separate Seite für den BHH schaffe. Wenn man so etwas gar nicht kommuniziere, erführen die Menschen auch nicht davon.

Eine weitere Werbemaßnahme im Umfeld sozialer Netzwerke stellen social Links bzw. Teilenfunktionen dar. Hierüber, aber auch durch Unterschriftenlisten, könnten Bürger mit wenig Aufwand für ihre Vorschläge werben und versuchen, Unterstützer zu gewinnen. Die Bürger werden also selbst als Multiplikatoren des Verfahrens eingesetzt (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 4; Presseartikel Nr. 619, Absatz 9) und können neben Vorschlägen aktuelle Rankinglisten in die Timeline eines sozialen Netzwerks stellen (Märker/Wehner 2013, S. 283).

⁴⁶ Nicht immer wird der genaue Kanal explizit benannt, mittels dem die Ansprache erfolgt. In einem Beitrag heißt es etwa lediglich, dass man die Mobilisierung weiterer Bürger u. a. über „das Internet“ (Presseartikel Nr. 58, Absatz 16) durchführen wolle.

Eine weitere Möglichkeit, BHH elektronisch zu bewerben, sind Plattformen, die alle Beteiligungsverfahren einer Stadt zusammenfassen (Presseartikel Nr. 1731, Absatz 16).

Dass aber nicht alle Werbemaßnahmen alle Bevölkerungsteile gleichermaßen gut erreichen, darauf weisen Zafeiropoulou/Carlsson/Andersson (2015, S. 113) mit ihren Darstellungen zu einer Kommunikationskampagne des BHH hin, die sich an Studenten richtete. Hierbei ging es um den Versand von E-Mails an Schulaccounts, mit denen die Studenten zur Teilnahme an einer Abstimmung gebeten wurden. Dadurch, dass diese Accounts nur selten genutzt wurden, konnten nur wenige Studenten rechtzeitig erreicht werden. Die wenigsten wussten von der Existenz der Online-Beteiligung und konnten deshalb nicht teilnehmen. Selbst bei elektronischen Werbemaßnahmen erscheint ein reines Gießkannenprinzip somit wenig erfolgversprechend. Wichtig ist also die Informationsmedien stärker zu berücksichtigen, die laut Franzke/Kleger (2009, S. 13) von den Bürgern bevorzugt werden.

11.3.4 Telefonschleife

Einzig eine Stadt nannte die wohl mit vergleichsweise geringen Mitteln realisierbare Werbemaßnahme, den BHH in die Telefonschleife der Stadtverwaltung aufzunehmen. Wenn ein Bürger bei der Stadt anruft und in die Warteleitung käme, würde er hier über den BHH informiert und zur Teilnahme eingeladen werden (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 85)

11.3.5 Externe Multiplikatoren

In der Literatur wird ein Einsatz externer Multiplikatoren empfohlen, um insb. schwer erreichbare Gruppen einzubinden (Wagner 2014, S. 63). Wichtige und relevante Partner könnten Brangsch/Brangsch (2006, S. 84) zufolge dabei helfen, mehr Menschen zur Teilnahme zu motivieren.

Bei solchen Multiplikatoren kann es sich bspw. um Vereine und Interessenverbände handeln, die bei den Bürgern für Vorschläge in ihrem Interesse werben (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 33). Andere Akteure sind etwa Stellen, die sich mit Integration beschäftigen, Kinderbüros, Elternvertretungen, Schulen oder Altersheime (Interview Stadt Nr. 1, Absatz Nr. 33; Nr. 2.1, Absatz 74; Nr. 5, Absatz 27, 29). Zudem zeigten sich in den Interviews Beispiele, in denen lokale Partner für die Städte zu Schulen gingen und dort Veranstaltungen anboten (Interview Stadt Nr. 6, Absatz 31). Wollte man bspw. junge Menschen erreichen, könnten die Schulen ein geeigneter Partner sein (Presseartikel Nr. 1623, Absatz 13; Nr. 2009, Absatz 14). Als Anknüpfungspunkte werden Politikurse in Oberstufenklassen der Schulen oder die Zusammenarbeit mit den Webmastern der Schulen genannt (Presseartikel Nr. 708, Absatz 17). Der Kämmerer einer Kommune berichtet (Presseartikel Nr. 2201, Absatz 18), wie man einen Film produziert habe, „der sehr witzig und unkonventionell daherkommt und mit dem wir in Schulen und Jugendeinrichtungen werben wollen“ (Slawig zitiert nach Mohl (2017, S. 7)). Eine Stadt bietet die Möglichkeit, den Stadtkämmerer in einen Verein einzuladen, um über den BHH zu sprechen (Presseartikel Nr. 622, Absatz 14). Städte, deren BHH jedes Jahr einen thematischen Schwerpunkt aufweisen, gehen den besonderen Weg, auch thematisch bezogene Multiplikatoren zu kontaktieren. Zum Thema Kinderbetreuung wurde bspw. das Gespräch mit Kindertagesstätten, Elternbeiräten u. ä. gesucht (Interview Stadt Nr. 11, Absatz

43). Vergleichsweise unspezifisch klingt dagegen der Anspruch, „alle möglichen sozialen Einrichtungen“ (Lietz zitiert nach Linsenmann (2017, S. 4); Presseartikel Nr. 2.009, Absatz 14) erreichen zu wollen. Über die Bekanntmachung des Verfahrens im Allgemeinen hinaus ist nicht ausgeschlossen, dass die Multiplikatoren geeignet sind, auch einen Beitrag im Hinblick auf die Barriere der fehlenden Ideen zur Vorschlagseinreichung zu leisten. Denn BHH bieten häufig die Möglichkeit der Beteiligung durch die Unterstützung der Ideen anderer, die Kommentierung von Vorschlägen oder die Vergabe von Punkten im Sinne einer Abstimmung. Bei postalischen Konsultationen werden Bürger teilweise um Stellungnahme zu konkreten Vorhaben der Stadt befragt. Wenn, wie angenommen, Vereine und andere Multiplikatoren um Unterstützung ihrer eigenen Interessen bitten, wäre das zumindest eine denkbare Option, diejenigen Bürger einzubinden, die keine eigenen Vorschläge einbringen können oder möchten. Im weiteren Sinne könnte durch die Ansprache des Bürgers von ihm bekannten oder vertrauten Multiplikatoren auch die Wahrnehmung der eigenen Relevanz der Beteiligung steigern. Dadurch, dass die Ansprache durch einen Akteur erfolgt, zu dem ein möglicherweise gutes Verhältnis und Vertrauen existiert, könnte auch die Bedeutung eines dagegen möglicherweise geringen Vertrauens in den Staat und seine Vertreter in den Hintergrund gerückt werden und, mehr noch, nicht mehr das Interesse an Politik oder politischer Partizipation die Beteiligung bewirken, sondern das Interesse an einer Unterstützung des eigenen Vereines. Die Einbindung von Vereinen und Interessengruppen erachtete ein Gesprächspartner durchaus als legitim, da diese auf bestimmte Themen hinweisen könnten. Dennoch sei es in der Praxis so, dass die mobilisierten Bürger nicht nur diesen einen Vorschlag sähen, sondern infolge ihrer Abstimmung auch Einschätzungen zu anderen Themen abgeben könnten (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 37). Mund zu Mund Propaganda sei denn auch ein wichtiger Aspekt, wie ein anderer Stadtvertreter ergänzt, so dass der Ansatz, auf Vereine zuzugehen ein wertvoller sei (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 85). Über die genannten Multiplikatoren hinaus berichte ein Unternehmensvertreter, dass die den BHH begleitenden Arbeitskreise eigene Öffentlichkeitsarbeit machten (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 4). Hinsichtlich des Erfolges äußerte sich ein Teilnehmer jedoch, dass dies insgesamt nicht viel gebracht hätte. Nicht eine einzige Schule gab der Stadt Feedback (Interview Stadt Nr. 2.1, Absatz 74). Ein anderer Stadtvertreter berichtete auf Rückfrage im Interview, dass man das Feedback der Kontaktgesuche nicht verallgemeinern könne. Einige lokale Initiativen waren sehr aufgeschlossen, andere weniger bis hin zu gar keinen Rückmeldungen. Allerdings müsse die Stadtverwaltung stets selbst das Gespräch suchen, umgekehrt könne man nicht bestätigen, dass es Zuflüsse von Seiten der Zivilgesellschaft gäbe (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 45).

Blickt man in die Presseberichterstattung, finden sich zahlreiche Beispiele von Einzelpersonen oder Einrichtungen, die für ihre eigenen oder Vorschläge anderer werben. Dazu zählen etwa

- Bezirksräte (Presseartikel Nr. 1.062, Absatz 10; Nr. 1.127, Absatz 10),
- Kindergärten (Presseartikel Nr. 2088, Absatz 10), Pfarrer (Presseartikel Nr. 2.026, Absatz 15),
- Vereine und deren Präsidenten (Presseartikel Nr. 1.055, Absatz 15; Nr. 1.062; Absatz 12f.; Nr. 1.063, Absatz 13; Nr. 1.104, Absatz 11; Nr. 1.225, Absatz 13; Nr. 1.617,

Absatz 11; Nr. 1.646, Absatz 13; Nr. 2.009, Absatz 14; Nr. 2.118, Absatz 16; Nr. 2.121, Absatz 11f.),

- Schulen, genauer Schulleiter und Schüler, deren Freunde, Lehrer und Eltern (Presseartikel Nr. 1.074, Absatz 12; Nr. 1.083, Absatz 10; Nr. 1.104, Absatz 11; Nr. 1.507, Absatz 16; 1.608, Absatz 9; Nr. 1.609, Absatz 12-15; Nr. 1652, Absatz 11; Nr. 2.045, Absatz 14; Nr. 2.056, Absatz 10f.),
- Zusammenschlüsse aus „Subkultur- und Nachtlebensschaffende[n]“ (Presseartikel Nr. 1.073; Absatz 9),
- politische Parteien (Presseartikel Nr. 1.608, Absatz 15), die u. a. Info-Briefe an alle Haushalte verteilen wollten (Presseartikel Nr. 574, Absatz 17) oder
- Bürgerinitiativen, die sich der Unterstützung von Vorschlägen ihres Bezirks widmen (Presseartikel Nr. 1.067, Absatz 11, 16) oder Einzelthemen im BHH fördern (Presseartikel Nr. 1.072, Absatz 18; Nr. 1.934, Absatz 13f.).

Aufschlussreich ist, auf welchem Wege die Mobilisierung zur Unterstützung von Vorschlägen im BHH erfolgt. Für das Verfahren und die Unterstützung von Vorschlägen werben können die Bürger selbst, wie bereits bei den elektr. Werbemaßnahmen am Beispiel der social Links dargestellt. Denn wenn ein Punktesystem zur Abstimmung von Vorschlägen im Beteiligungsverfahren vorgesehen ist, dann hat ein einzelner Vorschlag nur dann Aussicht auf eine erfolgreiche Umsetzung, wenn sich genügend Unterstützer finden lassen. In einem Presseartikel (Nr. 1826, Absatz 18-20) wird die Geschichte eines Fußballplatzes erzählt, der von einem einzelnen Bürger vorgeschlagen wurde und dem Bezirksparlament zunächst zu teuer war, um sofort beschlossen zu werden. Als der Vorschlag zur Abstimmung gestellt wurde und alle Bürger entscheiden durften, fing der Vorschlagsträger an, Flyer zu drucken und zu verteilen und in Supermärkten und Friseuren Aushänge anzubringen. Lokale Vereine unterstützten die Aktion und verteilten ebenfalls die Flyer. Am Ende erreichte der Vorschlag Platz vier in der Rangliste der Stadt. Von der Idee bis zur Umsetzung vergingen weitere vier Jahre, bis der Bau für etwa 220.000 EUR realisiert wurde. „Ich will den Leuten sagen, dass sie etwas verändern können, wenn sie es versuchen“ (Schuster-Kalis zitiert nach Aulich (2016, S. 12)) – resümiert der Vorschlagsträger und macht damit auch anderen Menschen der Stadt Mut, sich am BHH zu engagieren. Infolge eines Elternabends an einer Schule stellte eine Mutter ihren Vorschlag ins Netz, bei dem es konkret darum ging, Pavillons und Sanitäreanlagen einer Schule zu erneuern. Ein Elternbeirat leitete den Link dann per E-Mail an die anderen Elternbeiräte weiter (Presseartikel Nr. 1.083, Absatz 10). Bürgerinitiativen legen Unterschriftenzettel an Schulen, in Geschäften und im Bezirksrathaus aus, sammeln diese später wieder ein und reichen sie an die Stadt weiter. So erreichte man auch diejenigen Bürger, die nicht im Internet hätten abstimmen können (Presseartikel Nr. 1.067, Absatz 13). Zudem erwirkte dieselbe Bürgerinitiative, in Zusammenarbeit mit den Moderatoren der Beteiligungsplattform, dass eine Vielzahl von verschiedenen Vorschlägen zu einem Thema zusammengefasst wurde, wodurch auch die Erfolgswahrscheinlichkeit der Umsetzung gesteigert wurde (Presseartikel Nr. 1.067, Absatz 11, 16). Manche Initiativen konzentrieren sich auf die Bewerbung mit eigenen Seiten in sozialen Netzwerken (Presseartikel Nr. 1.116, Absatz 8, 11) oder organisieren Ausstellungen, um in diesem Rahmen für ihre Vorhaben zu werben (Presseartikel Nr. 1.120, Absatz 11). Bezirksräte drucken Flyer, lassen Anstecker und Aufkleber anfertigen, werben mit einer eigenen Seite in sozialen Netzwerken oder sprechen

Menschen auf der Straße an und werben für Unterstützung für einzelne Vorschläge (Presseartikel Nr. 1.062, Absatz 11; Nr. 1.104, Absatz 9f.). Vereine richten sich mit Appellen an ihre Mitglieder (Presseartikel Nr. 1.076, Absatz 13), u. a. mit Rundschreiben, die „Vorschläge durch eine gute Bewertung zu unterstützen“ (Braun 2013, S. 24), sprachen Fans und Freunde des Vereins an (Presseartikel Nr. 1.255, Absatz 13), sammelten im Fall einer Fußballmannschaft Unterschriften von Zuschauern und Gastmannschaften ein und gingen auf die Straße (Presseartikel Nr. 1.67, Absatz 11f.). Auch manche Geschäfte unterstützen Vereine (Presseartikel Nr. 2.121, Absatz 12).

In Initiativen einer Stadt kommen Privatpersonen zusammen und gestalten den BHH selbst mit. Man diskutiert bspw. die Fragebögen der kommenden Umfragen, Themen, die die Bürger interessieren könnten, oder selbst die Texte für Broschüren zum Verfahren. Dabei zeige sich dem Stadtvertreter (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 39) zufolge, dass die ehrenamtliche Beteiligung einer Vielzahl von in ihrer Freizeit engagierten Personen nicht nur sehr intensiv sei, sondern vor allem nachhaltig. Manche begleiteten den Prozess der Stadt bereits seit mehreren Jahren und unterstützten die Verwaltung mit ihrer Sicht als „ganz normale Bürger“ (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 39). Dem hohen Arbeitsaufwand sei es aber vielleicht auch geschuldet, dass sich überwiegend dieselben Personen einbrächten.

Die Möglichkeit, Stimmen durch Unterschriftenlisten zu sammeln, bleibt nicht ohne Kritik. Manche Parteien plädieren dafür, derartige Listen bei Online-Abstimmungen zukünftig nicht mehr zuzulassen und lediglich Personen zu ermöglichen, die nicht internetaffin seien. Andere wollen die Listen aber weiterhin ermöglichen und merken an, dass man mit derartigen Beschlüssen interessierte Bürger von einer Teilnahme abschrecken könne (Presseartikel Nr. 1.420, Absatz 12-14). Ein Stadtvertreter argumentierte, dass die Onlineabstimmung des eigenen BHH durch die Mobilisierung von Interessengruppen zum Thema Sport zwar eine Teilnehmerzahl erzeugte, die mehr als dreimal so hoch war wie der zuvor höchste Beteiligungswert. Allerdings zeigte sich ein deutlicher Unterschied zu den Ergebnissen einer parallel durchgeführten repräsentativen Bürgerbefragung – Online erhielt der Bau einer Sportstätte eine große Mehrheit, in der Umfrage dagegen nicht. Man vermutet daher, dass manche Personen mehrfach mit verschiedenen oder falschen E-Mail-Adressen abgestimmt hätten (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 9).

11.3.6 Beteiligungsphasen bewerben

Vertiefend zur Bewerbung des Verfahrens erläuterte ein Gesprächspartner die Möglichkeit, nicht nur generell den BHH zu thematisieren, sondern stärker noch die Beteiligungsphasen hervorzuheben. Beispielsweise, indem man die Bürger speziell dazu einlädt, an der Abstimmung mitzumachen (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 37).

11.3.7 Intensivierung der Werbung

Im Allgemeinen war es ein Anliegen zahlreicher Städte, ihre Aktivitäten im Bereich der Werbung grundsätzlich zu intensivieren bzw. mehr und regelmäßige Kommunikation zu betreiben (Interview Stadt Nr. 2.2, Absatz 37, 41; Presseartikel Nr. 313, Absatz 10; Nr. 314, Absatz 9f.; Nr. 654, Absatz 14; Nr. 661, Absatz 11; Nr. 1420, Absatz 11; Nr. 1473, Absatz 13; Nr. 2181, Absatz 18; Nr. 2124, Absatz 14). Dies betrifft die Außenkommunikation, aber auch die regelmäßige Kommunikation nach innen, in die Behörden. Denn auch in der Stadt müssten die Beteiligungsverfahren stärker wahrgenommen werden und die Ämter erkennen, welche Chancen von diesen für sie ausgehen (Interview Stadt Nr. 2.2, Absatz 37, 41). Zudem gilt die Bewerbung nicht nur dem BHH als Beteiligungsverfahren insgesamt, sondern auch spezifischen Teilen, wie etwa einem dazugehörigen Beteiligungsportal (Presseartikel Nr. 910, Absatz 11). Ein Unternehmensvertreter empfahl weiter, dass in jedem Jahr gleich viel Werbung gemacht werden müsse. In vielen Städten führe man zwar zu Beginn des Verfahrens eine Postwurfsendung durch, dann jedoch nicht mehr. Zudem müsse man frühzeitig mit der Öffentlichkeitsarbeit beginnen und berücksichtigen, dass ein Thema wie der BHH lange brauche, um bekannt zu werden (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 4).

Die kontinuierliche Berichterstattung zum BHH kann bspw. umfassen, welche Vorhaben sich aktuell in der Umsetzung befinden oder aber wie es um den aktuellen Stand einer Umsetzung bestellt ist (Presseartikel Nr. 1767, Absatz 15). Auch in Porto Alegre scheint die ständige Information der Bevölkerung eine Ursache für den Anstieg der Beteiligung gewesen zu sein, die anfangs noch schwach ausgeprägt war (Presseartikel Nr. 4, Absatz 14).

11.3.8 Direkte Ansprache

Eine weitere werbebezogene Maßnahme besteht darin, Bürger bzw. Haushalte direkt anzusprechen, sie über das Verfahren zu informieren und zur Beteiligung einzuladen. Diese Maßnahme ist zu unterscheiden von der Rathauszeitung, die von der Stadtverwaltung herausgegeben und an alle Bürger versandt wird (Interview Stadt Nr. 6, Absatz 32). Hierüber lassen sich zwar ebenfalls Inhalte zum BHH transportieren, allerdings nur als ein Thema neben anderen. Eine solche direkte Ansprache könne verwirklicht werden, wie im Beispiel einer Stadt, die einzelne Bürger per Zufallsprinzip aus dem Melderegister auswählt und namentlich anschreibt (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 41). Im genannten Fall erhielten die Bürger ein Anschreiben des Bürgermeisters, eine Informationsbroschüre sowie ein Extrablatt, auf dem sie einen Vorschlag vermerken und mit einem Rücksendekuvert zurückschicken konnten. Derartige Verfahren, die auch von anderen Städten praktiziert werden (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 52-53), haben aus Sicht der Verwaltung den Vorteil, dass sich für den Bürger wenig Aufwand und Kosten ergeben – man müsse nur den Fragebogen ausfüllen, falten, in den vorfrankierten Umschlag stecken und kostenfrei zurücksenden. Hierfür müsse man sich nicht registrieren oder, wie im Falle des Newsletters, auf einen Link klicken. Auch in Presseartikeln (z. B. Nr. 725, Absatz 12) finden sich Vorschläge, auf diesem Weg eine aktivierende Bürgerbefragung zu erzeugen. Die Zahl der Haushalte und Personen, die von Kommunen angeschrieben werden, reichen von 5.000 Haushalten (Presseartikel Nr. 58, Absatz 16; Nr. 110, Absatz 15), über 15.000 Personen (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 5) bis

hin zu 25.000 zufällig ausgewählten Haushalten (Presseartikel Nr. 321, Absatz 35).⁴⁷ Man kann versuchen soweit zu gehen, alle Haushalte der Stadt anzuschreiben, wie es sowohl kleinere Gemeinden als Wurfsendung an alle Bürger tun, oder aber Städte mit mehreren Hunderttausend Einwohnern, die für die Haushaltsansprache sechsstelligen Summen investieren (Interview Stadt Nr. 2.1, Absatz 114; Nr. 3, Absatz 85; Nr. 8.1, Absatz 48; Presseartikel Nr. 940, Absatz 8; Nr. 942, Absatz 13). Alternativ kann ein entsprechender Fragebogen einem städtischen Mitteilungsblatt oder Wochenblättern beigelegt werden (Presseartikel Nr. 76, Absatz 15; Nr. 586, Absatz 11). Eine Stadt berichtet, dass man mit einem Fragebogen im Amtsblatt rund 74% und damit die meisten der am Verfahren beteiligten älteren Einwohner erreichen konnte. Die Rücklaufquote per Internet betrug 16% (Presseartikel Nr. 878, Absatz 11). Eine Kommune scheint von derart umfangreicher Post abzusehen und verschickt 1.000 Flyer inklusive einem Vorschlagsformular an Haushalte – ebenfalls per Zufallsprinzip ausgewählt (Presseartikel Nr. 1623, Absatz 13). Zudem gibt es eigene Zeitungen (Presseartikel Nr. 403, Absatz 14), die auf bspw. acht Seiten eine Erklärung der Beteiligung am Haushalt liefern, und denen eine Postkarte zur Rücksendung von Vorschlägen beigelegt wird (Presseartikel Nr. 590, Absatz 15). Über die Teilnahme am BHH hinaus laden Städte Bürger über diesen Weg auch zu Bürger-Workshops ein. Ziel dieser Einladungen per Zufallsprinzip ist v. a. das Erzeugen von mehr Diversität der Teilnehmenden. Denn wenn nur die kämen, die immer kommen, hätte man „nur einen Abklatsch der Lokalpolitik-Szene in dem Forum“ (Müller-Stöver zitiert nach Röhrig (2009, S. o.S.)).

Berichtenswert erscheint jedoch die negative Erfahrung einer Stadt bei ihrem Versuch, die Bürger bzw. Haushalte mit der beschriebenen Maßnahme der direkten Ansprache per Post zur Beteiligung einzuladen. Freiumsschläge sollten gewährleisten, dass die Stadt das Porto übernimmt und den Bürgern hierfür keine Kosten anfallen. Allerdings gingen einige Briefe wieder zurück an die Absender – ein „absoluter Worst-Case“, wie es der Interviewpartner (Stadt Nr. 8.1, Absatz 102) beschrieb. Ein „halbes Dutzend“ Personen riefen in Folge erbost bei der Stadtverwaltung an. Man holte daraufhin die Umschläge selbst bei den Bürgern ab. Noch einmal, so die Annahme, hätten die Bürger nicht die Hürde genommen und den Brief abgeschickt.

11.3.9 Stärkere Unterstützung durch Politik und Verwaltung

Eine Empfehlung aus Unternehmenssicht besteht darin, die Unterstützung aus Politik und Verwaltung zu gewinnen (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 19). Es bedürfe durchsetzungsstarke Personen in der Politik, um das Projekt, auch gegenüber anderen, voranzutreiben, und in der Verwaltung, um es gut zu organisieren und zu begleiten. Wichtig erscheint in einem von Wößner (2010, S. o.S.) verfassten Beitrag aus Sicht einer Bezirksbürgermeisterin (Presseartikel Nr. 344, Absatz 10), dass „die gesamte Verwaltung und nicht nur das Finanzdezernat von Anfang an einbezogen werden“ und auch der „Bürgermeister müsse den Bürgerhaushalt wirklich wollen, damit alle an einem Strang ziehen.“ Diskutiert wird in der Praxis darüber hinaus die stärkere Einbindung von Bezirksbeiräten (Presseartikel Nr. 946, Absatz 15). Ähnlich heißt es in einem anderen Beitrag

⁴⁷ Um einen Eindruck davon zu vermitteln, wie hoch die Antwortrate solcher Maßnahmen sein kann, soll hier das Beispiel einer Stadt genannt werden, die infolge von 10.000 an Haushalte versendeten Fragebögen rund 1.420 Antworten erhielt (Presseartikel Nr. 65, Absatz 10).

(Presseartikel Nr. 798, Absatz 34), dass es darauf ankäme, „dass alle politischen Kräfte an der Umsetzung interessiert sind und dass der Mut da ist, das Ganze als Prozess zu sehen, in dem Veränderungen möglich sind“ (Latsch 2012, S. F9).

Erhalte ein Verfahren die Unterstützung aus Politik und Verwaltung, so ist mit einem Unternehmensvertreter zu ergänzen, nehmen die Bürger dies auch war. Manchmal wirke das aufgrund einer höheren Authentizität, wenn nämlich Erkenntnisse gesucht und gewollt würden, besser als große Marketingmaßnahmen. Bei den Bürgern würde ankommen, dass Politik und Verwaltung etwas von den Bürgern wissen wollen und Informationen benötigten (Interview Unternehmen Nr. 6, Absatz 73). Auch müssten politische Gesichter in der aktiven Phase des Verfahrens „voll dabei sein“ (Interview Unternehmen Nr. 1, Absatz 10). Derart würden die Bürger wahrnehmen, dass man nicht mit irgendwem rede, sondern mit Mitarbeitern der Stadt. Die Kommunen müssten selbst im Diskurs agieren und nicht nur Fragen stellen und die Bürger „irgendwas machen lassen, sondern da auftauchen mit Gesicht und Fachabteilung“ (Interview Unternehmen Nr. 1, Absatz 10) – das motiviere die Menschen und zeige, dass sie ernstgenommen werden. Die Literatur sieht in den Aktivitäten von Entscheidungsträgern ebenfalls einen bedeutsamen Erfolgsfaktor für hohe Beteiligungsquoten (Wagner 2014, S. 63).

In der Presseberichterstattung wird neben dem Stadtkämmerer als weiteren Promotor des Projekts (Presseartikel Nr. 139, Absatz 18) und Parlamentariern (Presseartikel Nr. 314, Absatz 10) insb. die Bedeutung des Bürgermeisters hervorgehoben. Dieser besitze eine wichtige Rolle, müsse auf die Menschen zugehen und sie ansprechen (Presseartikel Nr. 1922, Absatz 22). „Wenn der Bürgermeister einlädt, und vielleicht auch weitere öffentliche Persönlichkeiten, dann kommen die Leute auch“ (Müller zitiert nach Sedlmayr (2005, S. 2); Presseartikel Nr. 76, Absatz 23). So macht es bspw. eine Stadt, die den „Startschuss“ (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 76) zum BHH durch den ersten Bürgermeister geben und das Verfahren durch die Stadträte verbreiten lässt (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 50). Denkbar ist, dass hierdurch ein initiales Interesse erzeugt werden kann, sich mit dem Verfahren auseinander zu setzen. Ein Indiz hierfür ist u. a., dass Bürger- und Oberbürgermeister im Vergleich zu anderen politischen Institutionen ein hohes Vertrauen genießen. In einer von Forsa durchgeführten Befragung von 2.307 Personen im Zeitraum vom 15. bis zum 20. Dezember 2017 für den RTL/ntv-Trendbarometer erhielt das Amt des Bundespräsidenten den höchsten Zuspruch, gefolgt von den Bürger- / Oberbürgermeistern. Erst danach folgten die Gemeindevertretung, Stadtverwaltung, Bundeskanzlerin, Landesregierung, Bundestag, Bundesregierung, Europäische Union (EU) und zuletzt politische Parteien (n-tv Nachrichtenfernsehen GmbH 2018, S. o.S.). Unterscheidet man nach Altersgruppen, waren es in der genannten Umfrage lediglich die 18- bis 29-Jährigen, bei denen das Vertrauen in die Gemeindevertretung leicht höher war als das in die Bürger- und Oberbürgermeister. Gleichauf lag die Stadtverwaltung. Diese Erkenntnis sollte in einer zielgruppengerechten Ansprache berücksichtigt werden.

Eine andere Möglichkeit, den Einfluss der Ortsbeiräte im BHH zu stärken und sie intensiver einzubinden, zeigt das Beispiel eines BHH in der Presse (Presseartikel Nr. 1320, Absatz 10f.). Hier besaßen die Ortsbeiräte die Möglichkeit, eigene, ihren Stadtteil betreffende Vorschläge

auf der Online-Plattform einzustellen, die dann von den Teilnehmern des eigenen Stadtteils gelesen, kommentiert und bewertet werden konnten. Dadurch galt es zu erreichen, dass die Ortsbeiräte eine Rückmeldung der Bürger ihres Stadtteils zu ihren Planungen erhalten. Im Ergebnis wurde der am besten bewertete Ortsbeirats-Vorschlag nach Abschluss des Dialogs im Stadtrat entschieden. Ein positiver Nebeneffekt der Thematisierung des BHH in städtischen Gremien ergibt sich laut einem Gesprächspartner (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 50) dann, wenn dies öffentlich geschehe. Besucher, die vor Ort seien, würden auf diese Weise über den aktuellen Stand des Verfahrens informiert und auch die Presse sei anwesend.

Wenn Verwaltung und Politik mehr als zuvor die Vorteile des Verfahrens für sich entdecken, ist nicht auszuschließen, dass dies auch die Wahrscheinlichkeit einer (erneuten) Durchführung des BHH bewirkt. Allerdings dürfte dies wohl auch davon abhängen, wie sehr die Erwartungen von Verwaltung und Politik nach Abschluss des Verfahrens erfüllt wurden.

11.3.10 Formulierung der Ansprache

Neben der Frage, wer die Einladung ausspricht, scheint es wichtig, wie diese formuliert wird. In der Presse findet sich hierzu die Einschätzung durch Finanzexperten vom Bund der Steuerzahler in NRW. Im thematisierten Beispiel wurde nicht etwa gefragt, was eingespart werden könne. Der Bürger könnte dann nämlich das Gefühl bekommen, dass man ihm etwas wegnehme. Wenn man aber stattdessen danach frage, worauf man verzichten könne, suggeriere dies, dass zu viel vorhanden sei (Presseartikel Nr. 1827, Absatz 40). Es ist also nicht ausgeschlossen, dass die richtige Ansprache geeignet ist, das Interesse am Verfahren zu erzeugen und zu steigern.

11.3.11 Verknüpfung mit anderen Aktivitäten

In Kapitel 6.1.1 wurde ein Rückgang der Beteiligungsquoten des BHH einer Stadt mit parallelen politischen Aktivitäten der damit vermuteter Übermüdigungserscheinungen der Bürger erklärt. Denkbar ist aber, dass Städte mehrere Verfahren bewusst miteinander verbinden, um den BHH zu bewerben. Eine in der Presseberichterstattung aufgeführte Stadt sah eine Befragung von 5.000 ihrer Einwohner im Alter zwischen 18 und 85 Jahren zu unterschiedlichen Fragen, etwa über ihr Leben, Wohnen und Arbeiten in der Kommune, vor. Dem Anschreiben beigelegt war darüber hinaus eine Befragung zum BHH (Presseartikel Nr. 1228, Absatz 10). Eine weitere Stadt koppelte den BHH mit einem Tag, an dem der städtische Haushalt erläutert wird, und erhielt dadurch mehr Besucher (Presseartikel Nr. 156, Absatz 18). Wichtig scheint es folglich den Bürgern zu verdeutlichen, dass der BHH nicht lediglich eine beliebige weitere Beteiligungsmaßnahme neben anderen ist, sondern er vielmehr eine eigene Existenzberechtigung bzw. Relevanz besitzt.

11.3.12 Wettbewerbe und Preise

Einige Städte sehen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens die Verlosung von Preisen vor und versuchen so, das Interesse an der Beteiligung zu steigern. Hierdurch sollen besonders gute Ideen oder das bürgerschaftliche Engagement insgesamt belohnt werden, auch um damit mehr Resonanz zu erzeugen (Presseartikel Nr. 413, Absatz 10). Beispiele für Preise sind etwa

- Geldpreise zwischen 500 und 1.500 EUR (Presseartikel Nr. 638, Absatz 11),
- Freikarten für Veranstaltungen und Schwimmbäder (Presseartikel Nr. 708, Absatz 15),
- 50-Euro-Geldwertkarten für Schwimmbäder (Presseartikel Nr. 909, Absatz 12) oder
- Karten und Gutscheine für Tiergärten, Schwimmbäder und Museen der Stadt (Presseartikel Nr. 1204, Absatz 19).

Ein Beispiel für einen konkreten Wettbewerb ist die Schätzung der Höhe des städtischen Haushalts (Presseartikel Nr. 156, Absatz 13).

11.3.13 Stärkere Einbeziehung der Presse

Wie mehrfach aufgezeigt, kann die Berichterstattung zum BHH viele unterschiedliche Gestalten annehmen. Möglich ist, dass sich die Presseberichterstattung mit den Anregungen der Bürger im BHH beschäftigt. Dies kann retrospektiv als Rückblick erfolgen, indem das Ergebnis des letzten oder früherer Beteiligungsverfahrens aufgezeigt (z. B. Presseartikel Nr. 661; Nr. 662; Nr. 690) und ein starker Fokus auf die einzelnen Bezirke einer Stadt gelegt wird (z. B. Presseartikel Nr. 1104; Nr. 1105; Nr. 1113; Nr. 1927). Es können allgemeine Informationen gegeben werden, etwa zur Beteiligungsquote (Presseartikel Nr. 1113, Absatz 13; Nr. 1105, Absatz 12), oder ein Rückblick zu vorherigen BHH-Runden erfolgen (Presseartikel Nr. 1497, Absatz 14). Die Berichte können beschreiben, warum manche Vorschläge abgelehnt wurden, und Stellungnahmen der Verwaltung zitieren (z. B. Presseartikel Nr. 1670, Absatz 15). Sie können aber auch die Erfolge von Vorschlägen einzelner Bürger oder ganzer Bezirke in der Abstimmung aufzeigen (Presseartikel Nr. 1105, Absatz 9; Nr. 1826, Absatz 20). Der BHH kann zudem in anderen Kontexten aufgegriffen werden. Beispielsweise als Vorschlag zur Bürgerbeteiligung (Presseartikel Nr. 969, Absatz 12) oder wenn ein Projekt oder eine Maßnahme diskutiert und der BHH dann als diejenige Quelle genannt wird, aus der das Projekt hervorging (Presseartikel Nr. 970, Absatz 9).

Nützlich dürfte es sein, wenn ein Artikel vor oder zu Beginn des Beteiligungsverfahrens aufzeigt, wie das Verfahren abläuft (Presseartikel Nr. 943) – bspw. durch ein Interview mit der Kämmereileitung (Presseartikel Nr. 710). Aber auch Hinweise auf Informationsveranstaltungen lassen sich an vielen Stellen der Berichterstattung entnehmen (z. B. Presseartikel Nr. 960, Absatz 73-75). Während des laufenden Abstimmungsverfahrens können dann in Artikeln einzelne Vorschläge (z. B. das Für und Wider einer Pferdesteuer wie in Presseartikel Nr. 583, Absatz 10) oder Diskussionen herausgegriffen werden (z. B. Presseartikel Nr. 397, Absatz 18; Nr. 748, Absatz 8). Besonders nützlich, zumindest für einen einzelnen Vorschlag, dürfte dabei die Benennung einer Projektnummer sein, mit der sich der Eintrag schneller auf einer Beteiligungsplattform finden lässt (z. B. in Presseartikel Nr. 2088, Absatz 10). Nicht in Presseartikeln oder anderweitig benannt, aber dennoch realistisch und

sinnvoll erscheint es, in digital verfügbaren Presseartikeln gleich einen Link zum jeweiligen Vorschlag einzubinden. Dies erspart ein eigenes, u. U. langes Suchen.

11.3.14 Zielgruppenspezifische Veranstaltungen

Schließlich wird in der Literatur eine zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit als erforderlich erachtet, um hohe Beteiligungsquoten zu erzielen (Wagner 2014, S. 63). So besteht u. a. die Möglichkeit, bestimmte Bevölkerungsgruppen aktiver anzusprechen (z. B. Jugendliche und junge Erwachsene, Senioren und sozial benachteiligte Schichten) (Presseartikel Nr. 717, Absatz 11). Dies stellt ein Ziel dar, das sich auch andere Städte setzen und so gezielt diejenigen anzusprechen versuchen, die bislang unterrepräsentiert waren (Presseartikel Nr. 896, Absatz 11).

Ein Stadtvertreter (Interview Nr. 12, Absatz 27) schilderte im Gespräch diesen Vorgang aus der Praxis des eigenen BHH. Es reiche nicht aus, Konferenzen um 18:00 Uhr unter der Woche anzubieten und zu erwarten, dass Kinder und Jugendliche dort auftauchten. Vielmehr müsse man dorthin gehen, wo sich diese Zielgruppe aufhält, z. B. in Freizeiteinrichtungen und Schulen, und ihnen das Thema näherbringen. In einer anderen Stadt wird dies bereits praktiziert. Hier seien Mitarbeiter in Schulen gegangen, um junge Menschen zu erreichen. Allerdings berichtete man zugleich von der „Schwierigkeit, dass es Lehrer-abhängig ist, da es in die Unterrichtseinheit passen muss. Wenn es Lehrer gibt, die das im Sozialkundeunterricht als eine interessante Möglichkeit sehen, konnten wir auch hinterher das Interesse von den Jüngeren erwecken (...) [und sehen], dass sie sich danach angemeldet haben“ (Interview Stadt Nr. 6, Absatz 28). Andere Städte können sich den Gang zu Schulen oder Vereinen zumindest perspektivisch vorstellen (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 102).

Ein Stadtvertreter erklärte, dass man zum Zwecke der besseren Ansprache von Migranten eigene „Miniveranstaltungen“ durchgeführt habe. Diese fanden zu Anfang des BHH statt und waren ausschließlich für diese Zielgruppe bestimmt. Man habe versucht, in diesem Rahmen bereits Vorschläge zu erarbeiten (Interview Stadt Nr. 12, Absatz 25).

Als besonders vielversprechend wurden die Maßnahmen einer Stadt erläutert, mit denen versucht wurde, ältere Gruppen anzusprechen (Interview Stadt Nr. 6, Absatz 26). Den Anfang machten Besuche von Senioreneinrichtungen, bei denen gezeigt wurde, dass der BHH eine Möglichkeit zur Beteiligung darstellt. Dies wurde zwar als erfolgreich bewertet, da man so neue Bürger erreichen konnte. Allerdings bewertete man die Arbeit als „sehr mühselig.“ Besonders gut besucht waren dagegen Kurse an der Volkshochschule, die eine Einführung ins Internet boten und den BHH als Anwendungsbeispiel nutzten. Viele Bürger über 60 konnten auf diesem Weg erreicht werden und über mehrere Jahre lief dieses Verfahren gut. Zuletzt sei die Nachfrage allerdings zurückgegangen, da die Kurse inzwischen weniger Menschen interessierten und immer mehr im Umgang mit dem Internet versiert seien.

11.3.15 Umgesetzte Vorschläge als Werbeträger nutzen

Mit vergleichsweise wenig Kosten und Aufwand lässt sich die Nutzung von umgesetzten Vorschlägen als Werbeträger realisieren (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 50). Die Stadtverwaltung plante an umgesetzten Projekten entsprechende Plaketten anzubringen. Diese

sollten darauf hinweisen, dass die Investitionen dem Budget und Vorschlägen des BHH entsprangen. Die Erwartung sei, dass hierdurch gleichermaßen eine gewisse Identifikation und Bekanntheitsgrad mit und für das Beteiligungsverfahren geschaffen werden könne. Denn nicht jeder, der sich bspw. auf einen Spielplatz begeben, wüsste, dass dieser mit Mitteln aus dem BHH umgestaltet wurde. Allerdings befand sich diese Maßnahme zum Zeitpunkt des Interviews noch im Entwurfsverfahren. Wie eine solche Plakette in der Praxis aussähe, ob es sich lediglich um Aufkleber oder anderes handele, befand sich in Klärung (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 52).

11.4 Zugang

Wichtig erscheint, die Beteiligungsschwelle am Verfahren so niedrig wie möglich zu gestalten, um möglichst viele Bürger zu erreichen (Presseartikel Nr. 860, Absatz 12).

Tabelle 21: Zugangskanäle

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barrierennr.	Barriere
4.01	Schnellere Beteiligung durch Online-Verfahren	5.01	Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.
4.02	Vor-Ort-Veranstaltungen	1.01	Die Teilnehmer interessieren sich nicht ausreichend für Politik beziehungsweise politische Beteiligung.
		4.07	Schreibhemmungen stehen einer schriftlichen Beteiligung (z. B. im Internet) im Weg.
		4.09	Die erforderliche Registrierung steht einer Teilnahme entgegen.
		4.11	Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.
		4.12	Es existiert eine Skepsis gegenüber digitalen Verwaltungsangeboten
		5.03	Es ist kein Internetzugang zur Teilnahme an einem Online-BHH vorhanden.
		5.04	Die zur Teilnahme am Online-BHH benötigten IT-Kenntnisse sind nicht vorhanden oder unzureichend.
		5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.
4.03	Anonyme Beteiligungsmöglichkeit	4.01	Die Beteiligung ist nicht anonym.
4.04	Registrierungsverfahren anpassen	4.09	Die erforderliche Registrierung steht einer Teilnahme entgegen.
4.05	Unterschriftenlisten ermöglichen	3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
		4.07	Schreibhemmungen stehen einer schriftlichen Beteiligung (z. B. im Internet) im Weg.
		4.09	Die erforderliche Registrierung steht einer Teilnahme entgegen.
		4.11	Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.
		4.12	Es existiert eine Skepsis gegenüber digitalen Verwaltungsangeboten
		5.03	Es ist kein Internetzugang zur Teilnahme an einem Online-BHH vorhanden.

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barrierenr.	Barriere
		5.04	Die zur Teilnahme am Online-BHH benötigten IT-Kenntnisse sind nicht vorhanden oder unzureichend.
		5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.
4.06	Vielfältige Beteiligungskanäle bereitstellen	4.07	Schreibhemmungen stehen einer schriftlichen Beteiligung (z. B. im Internet) im Weg.
		4.09	Die erforderliche Registrierung steht einer Teilnahme entgegen.
		4.11	Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.
		4.12	Es existiert eine Skepsis gegenüber digitalen Verwaltungsangeboten
		5.03	Es ist kein Internetzugang zur Teilnahme an einem Online-BHH vorhanden.
		5.04	Die zur Teilnahme am Online-BHH benötigten IT-Kenntnisse sind nicht vorhanden oder unzureichend.
		5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.
4.07	Zugangsvoraussetzungen abbauen	5.08	Verfahrensregeln schließen Bürger von Teilnahme aus.

Quelle: Eigene Darstellung.

11.4.1 Online-Verfahren

Ein direkter Zusammenhang zwischen Beteiligungsbarrieren und möglichen Maßnahmen fand sich in zwei Gesprächen mit Stadtvertretern, die onlinebasierte Verfahren generell mit abnehmenden Barrieren in Verbindung brachten. Als Bürger könne man schnell an Abstimmungen teilnehmen, schnell eigene Vorschläge formulieren und diese dann online sichtbar machen (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 35; Nr. 4, Absatz 143). Es wird angenommen, dass man online zugleich mehr, aber auch andere Zielgruppen erreichen könne (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 102). Ein Zusammenhang zu den genannten Barrieren zeigt sich hier vor allem in Bezug auf den Faktor Zeit.⁴⁸ Zwar könne es sein, dass die Anzahl der eingereichten Vorschläge abnimmt. Dies hänge aber u. a. damit zusammen, „dass jeder quasi die schon eingereichten Vorschläge gesehen hat, und sich da dranhängen konnte“ (Interview Stadt Nr. 8.2, Absatz 59).

Allerdings fand sich in den durchgeführten Interviews auch der Hinweis, dass ausschließliche Onlinebeteiligung manche Bevölkerungsgruppen ausschließe. Aufgrund dessen empfehle es sich bei Online-Plattformen zu bleiben, darüber hinaus aber ergänzend Möglichkeiten zu schaffen, Vorschläge und Ideen zur Verwendung des Haushalts im Rahmen des BHH auf zusätzlichen Kanälen einzureichen. Von den Mitarbeitern der Verwaltung werden solche Eingänge dann manuell in das System überführt (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 34). Derart können die postalisch und auf anderen Wegen eingegangenen Vorschläge von anderen Bürgern eingesehen, kommentiert und/oder bewertet werden. Insb. für ältere Bevölkerungsgruppen seien solche Alternativen erforderlich. Man habe bspw. festgestellt, dass bei der Online-

⁴⁸ Siehe ergänzend auch die Ausführungen zur Usability.

Beteiligung die Altersgruppen 20-40 überwiegen, Formulare, die in Zeitungsartikeln aufgeführt waren, aber oftmals von Bürgern älter als 60 verwendet wurden (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 34, 36).

11.4.2 Vor-Ort-Veranstaltungen

Argumentiert wurde in einem Interview (Stadt Nr. 2.2, Absatz 23), dass E-Partizipation dort gut funktioniere, wo sie als Ergänzung zu einer Live-Veranstaltung, mit Workshops oder Versammlungen, erfolge, bei denen man Menschen persönlich ansprechen könne. Ohne solche Veranstaltungen liefen BHH jedoch der Annahme nach schlecht. Ein Argument, wie es in einem Presseartikel (Nr. 1195, Absatz 38) in ähnlicher Weise zu finden ist. Auch hier wird die Kombination aus Onlineelementen und Präsenzveranstaltungen, ein Weg, den die meisten Kommunen gingen, als erfolgversprechend empfunden.

Für Vor-Ort-Veranstaltungen finden sich gute Gründe und es ist denkbar, dass hierdurch zahlreichen Barrieren begegnet werden kann.

- Zafeiropoulou/Carlsson/Andersson (2015, S. 116) schreiben, dass IKT ohne kontinuierliche Kommunikationskampagnen und benutzerfreundliche Schnittstellen, aber auch ohne die gleichzeitige Durchführung von Präsenzveranstaltungen den Projekterfolg nicht garantieren können.
- Zunächst könnte eine derartige Beteiligungsform eine Lösung für das Problem der als unpersönlich wahrgenommenen Online-Beteiligung darstellen. Kann ein Bürger vor Ort seine Vorschläge zum BHH einreichen, könnte sich die Skepsis gegenüber digitalen Verwaltungsangeboten oder die Erwartung negativer Diskussionskulturen im Internet als mögliche Barrieren relativieren. Gleiches gilt für fehlenden Internetzugang, IT-Kenntnisse oder erforderlicher Registrierungen bei einer Online-Beteiligung.
- Durch die Möglichkeit, Vorschläge mündlich formulieren zu können, verliert zugleich der Aspekt von Schreibhemmungen an Gewicht.
- Das Verfahren des BHH und dessen Verfahrensregeln können unter Umständen für Bürger unklar und zu kompliziert sein. Vor-Ort-Veranstaltungen und damit die Möglichkeit der mündlichen Vorschlagsabgabe und der Austausch mit Verwaltungsmitarbeitern, Politikern und anderen Veranstaltungsteilnehmern könnte dazu beitragen, diese Komplexität zu reduzieren. Dies auch, indem Fragen zum BHH direkt an die Betreiber des Verfahrens gerichtet werden können. Wichtig scheint hierfür u. a. der Einsatz eines externen und neutralen Moderators (Presseartikel Nr. 1015, Absatz 15). Ein solcher wirkt deshalb notwendig, weil es immer wieder Beobachtungen gibt, wonach bei Vor-Ort-Veranstaltungen ein Teil der Teilnehmer weitestgehend stumm bleibt und sich andere übermäßig stark einbringen. Teilweise liegt der erstgenannte Anteil über der Hälfte aller Anwesenden, berichtet Talpin (2011, S. 102).
- In einem Presseartikel (Nr. 1050, Absatz 10) wird vermutet, dass Veranstaltungen eine gute Plattform darstellten, die in der Lage seien, Bürger zu weiteren Vorschlägen zu animieren.

- Auch sieht man Möglichkeiten, unterrepräsentierte Schichten insb. durch die Stärkung von Stadtteilforen besser zu erreichen (Presseartikel Nr. 1942, Absatz 12).
- Bei vielen Beispielen handelt es sich um Veranstaltungen, die von der Stadt selbst ausgerichtet werden. Es ist aber denkbar, dass Multiplikatoren selbst einladen. Exemplarisch seien hier politische Parteien genannt, die im Rahmen ihres Stammtischs einen Informationsabend zum BHH veranstalten (Presseartikel Nr. 943, Absatz 9) oder auf dem Marktplatz mit einem Stand zum Thema vertreten sind (Presseartikel Nr. 574, Absatz 17).

In der Praxis sind die Versuche, Bürger zur Teilnahme an Veranstaltungen zu mobilisieren, nicht immer von Erfolg gekrönt. Ein Stadtvertreter berichtet, dass sich die Teilnehmerzahlen durch öffentliche Veranstaltungen nicht signifikant erhöhten (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 91, 139). Andere berichteten von Veranstaltungen mit zwei- oder einstelligen Besucherzahlen der Bürger (Interview Stadt Nr. 4, Absatz 33), bei denen teilweise mehr Verwaltungsmitarbeiter und politische Akteure anwesend waren als Bürger (Interview Stadt Nr. 7, Absatz 3). Angesichts der finanziellen und organisatorischen Aufwände, so das Fazit, lohne sich derartiges nicht mehr (Interview Stadt Nr. 7, Absatz 7) und so manche Stadt hat auf Auftaktveranstaltungen angesichts des mäßigen Interesses inzwischen verzichtet (Presseartikel Nr. 2159, Absatz 13).

Diese genannte Entwicklung sollte hier jedoch nicht verallgemeinert werden. Es existieren zahlreiche Beispiele in der Presseberichterstattung, die von Kommunen mit entsprechenden Veranstaltungen berichten (Presseartikel Nr. 403, Absatz 14; Nr. 430, Absatz 12; 576, Absatz 12; Nr. 669, Absatz 9; 891, Absatz 12; Nr. 946, Absatz 9; Nr. 1489, Absatz 16; Nr. 1497, Absatz 22). Das Interesse von Lokalpolitikern nach Informationsveranstaltungen zum Thema BHH ist also durchaus vorhanden (Presseartikel Nr. 1015, Absatz 9) und es existieren Berichte darüber, dass man Veranstaltungen, bei denen man sich informieren und beteiligen könne, auf expliziten Wunsch derjenigen Bürger eingerichtet wurden, die sich lieber persönlich anstatt online beteiligen wollten (Presseartikel Nr. 1534, Absatz 16). Für eine Ausweitung von Informationsveranstaltungen und Bürgerforen sprechen sich ferner Akteure aus dem akademischen Umfeld aus, um diejenigen zu erreichen, die eher unbeteiligt und politikfern seien (Presseartikel Nr. 389, Absatz 12). Warum aber unbeteiligte und politikferne Bürger proaktiv an einer Veranstaltung teilnehmen sollten, für dessen Anliegen sie sich nicht interessieren, bleibt offen.

Eine stärkere Konzentration auf Online-BHH bedeutet also nicht, dass man Vor-Ort-Veranstaltungen vollständig einstellen muss (Presseartikel Nr. 808, Absatz 18) und auch muss berücksichtigt werden, dass Vor-Ort-Veranstaltungen einer Stadt nicht immer den gleichen Charakter besitzen müssen, sondern selbst durchaus unterschiedlich gestaltet werden können. Ein Presseartikel (Nr. 78, Absatz 27) berichtet von einer Stadt, in der infolge abnehmender Besuche auf Versammlungen zum BHH ein neues Konzept erarbeitet wurde. In der Stadthalle wollte man Infostände aufstellen, „an denen die einzelnen Dezernate ihre Arbeit und die Ausgaben dafür transparent machen“, so der Stadtsprecher, zitiert nach Schulze (2006, S. 25). Es wird vermutet, dass dies auch für Kollegen aus anderen Dezernaten interessant sein könnte und so zusätzlichen Mehrwert schafft.

In der Berichterstattung fanden sich jedoch keine Beispiele für Veranstaltungen, die mit elektronischen Mitteln unterstützt wurden. Beispielhafte Szenarien wären etwa Beiträge aus sozialen Netzwerken, die live auf Leinwänden, Bildschirmen o. ä. übertragen werden oder online übertragene Live-Veranstaltungen.

11.4.3 Anonymität

Einige Gesprächspartner nannten als Maßnahme zur Steigerung der Beteiligung die Ermöglichung einer anonymen Teilnahme. So müssten Bürger der Stadt eines Interviewpartners weder einen Brief aufsetzen noch an einer Versammlung teilnehmen, dort einen Vorschlag unterbreiten und vielleicht noch verteidigen. All das konnte anonym online gemacht werden (Interview Stadt Nr. 7, Absatz 62). Face to face würden die Bürger nicht im gleichen Wortlaut meckern können, hieß es im Interview (Stadt Nr. 4, Absatz 145).

Bei einer Stadt existierte daher lediglich die Möglichkeit, Vorschläge im Rahmen der E-Partizipation ohne Registrierung einzureichen. Infolge einer Verfahrensvereinfachung konnte man seine Kontaktdaten angeben, wenn man einen Vorschlag einreichte. Der Annahme des Interviewpartners zufolge führe das dazu, dass mehr Menschen im Internet Vorschläge einreichen (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 25). Diese registrierungsfreie Teilnahme sah auch eine weitere Stadt vor (Interview Stadt Nr. 11, Absatz 7). Bürger, die sich online beteiligen möchten, müssten auf einer Anmeldemaske lediglich ihre E-Mail-Adresse eintragen und eine einfache Rechenaufgabe ausfüllen, um Spam auszuschließen. Daraufhin bekäme man an die zuvor angegebene Mailadresse einen Teilnahmelink zugesandt, der auf die Abstimmungsseite führe, die dem papierbasierten Fragebogen einer Broschüre nachgeahmt sei. Allerdings könne man weder beurteilen, ob tatsächlich nur die Bürger der Stadt bei Abstimmungen mitgemacht hätten oder sich eine Person mehrfach beteiligt habe. IP-Adressen würden nicht gespeichert und auch keine Cookies gesetzt. Man wolle durch dieses niedrigschwellige Angebot vermeiden, dass eine Familie mit mehreren Mitgliedern benachteiligt werde, wenn diese Mitglieder alle einzeln abstimmen wollten. Beobachtungen oder Feststellungen von Versuchen der Manipulation oder Beeinflussen von Ergebnissen habe es nicht gegeben.

Wenn man anonym teilnehmen wolle, aber Bedenken gegenüber dem Datenschutz einen Bürger grundsätzlich von jeglicher E-Partizipation abhalten, könnte vielleicht die anonyme Teilnahme an Fragebogen in Papierform eine Alternative darstellen. Einen solchen Weg beschreibt ein Presseartikel (Nr. 909, Absatz 12). Man könne zwar Namen und Adresse angeben, zugleich sei aber auch die anonyme Beteiligung möglich. Den Fragebogen erhalte man entweder beim Rathaus-Service oder Außenstellen, könne diesen aber auch auf der Internetplattform des BHH herunterladen und ausdrucken.

11.4.4 Registrierungsverfahren

Gleichwohl kann mit Cardoso Sampaio/Peixoto (2014, S. 423-425) Anonymität im Hinblick auf die Nutzererwartungen sowohl Nutzen stiften als auch Schaden schaffen. Es existierten Fälle, in denen die Diskussion zu sensiblen Themen, genannt werden bspw. häusliche Gewalt oder Drogenmissbrauch, durch die Anonymität der Gesprächspartner profitiert hat. Andererseits bestünde die Gefahr, dass Anonymität zu Konflikten führen und ein negatives

Diskussionsklima schaffen kann. Kritisch beurteilt wird zudem, dass bestimmte Kommunikationssignale, wie Körpersprache und Stimmtöne, online verloren gingen. Auch die Erhebung von Barrieren konnte aufzeigen, dass Anonymität von Bürgern offenbar nicht nur positiv bewertet wird, sondern im Gegenteil selbst als Barriere erscheinen kann.

Durch das Ausbleiben einer Prüfung des richtigen Namens und der Adresse bei der Registrierung sei aus Sicht der Literatur jedoch „Missbrauch bei Abstimmungen (...) vorprogrammiert“ (Holtkamp 2012, S. 269). Mehrfachanmeldungen ermöglichten Mehrfachabstimmungen und dadurch einen größeren Einfluss auf das Verfahren. Die Abstimmung durch Auswärtige werde ermöglicht, wodurch kommunale Entscheidungsträger ein ungenaueres Meinungsbild der Bürger ihrer eigenen Stadt erhielten. Zudem könnten Gruppen für oder gegen Projekte und Sparmaßnahmen mobilisieren. Diese Befürchtungen unterstreicht Holtkamp (2012, S. 270) durch mehrere Beispiele. In einer Stadt gingen die meisten Stimmen an eine Einrichtung der Berufsfeuerwehr, nachdem ein Feuerwehrmann über ein soziales Netzwerk seine Kollegen gebeten hatte, für die Feuerwehr abzustimmen. In einer weiteren Stadt ging eine anonyme Meldung bei der Presse ein und verkündete, rund 200 Teilnehmer auf die Mehrheiten verschoben zu haben. Nach einem ersten Dementi stand die Stadt die Manipulation zu einem späteren Zeitpunkt ein. Ein Presseartikel (Nr. 572, Absatz 15) berichtet dagegen explizit von Maßnahmen, um zu verhindern, dass man sich mehrere Benutzerkonten anlegen könne und Lobbygruppen hierdurch ihre eigenen Wünsche positiv in der Rangliste der Vorschläge beeinflussen könnten.

Um weitere Maßnahmen zu finden, für die Barriere einer durch einen Bürger möglicherweise als unnötig, zeitaufwändig oder störend empfundenen Registrierung auf der Webseite eines BHH, muss man aber möglicherweise gar nicht so weit gehen und das Registrierungsverfahren vollständig einstellen. Eine Möglichkeit stellt die Registrierung erst nach Formulierung eines Vorschlags durch den Bürger dar, was in der Literatur als „psychologisch-taktische Erwägung“ (Presseartikel Nr. 1012, Absatz 14) bezeichnet wird. Für diejenigen, die eine Registrierung allerdings per se ablehnen, wird sich hierdurch kein Vorteil einstellen.

11.4.5 Unterschriftenlisten

Eine weitere Möglichkeit, wie Vorschlagseinreicher vor Ort stärker für ihre Anliegen werben können, sind Unterschriftenlisten, wie sie in manchen Städten etabliert sind (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 79). Auch erspart diese Beteiligungsform den teilnehmenden Bürgern die Teilnahme sowohl an Vor-Ort-Veranstaltungen als auch E-Partizipationsverfahren zur Stimmabgabe. Elektronische Unterschriftenlisten könnten dabei helfen zu vermeiden, dass Verwaltungsmitarbeiter die Listen manuell auf die Online-Plattform überführen müssen.

11.4.6 Vielfältige Beteiligungskanäle

Die Vielfalt an Informations- und Beteiligungskanälen, die bei BHH in Deutschland regelmäßig angeboten werden, zeigt sich u. a. durch die Möglichkeit einer

- schriftlichen Teilnahme am Verfahren per Post, mit eigenem Brief und Postkarte oder infolge der postalischen Antwort auf ein Schreiben der Verwaltung mit einem Freiumschlag, E-Mail oder Fax,
- elektronischen Teilnahme, etwa über einen Online-BHH oder Webformular,
- telefonischen Teilnahme, zum Teil via Call Center und Telefonhotline, oder
- persönlichen Teilnahme – schriftlich oder mündlich, aber auch elektronisch – bei
 - Behörden und Ortsverwaltungen, in den Rathäusern, (Stadtteil-)Bibliotheken, Bürgerbüros, Mehrgenerationenhäusern und anderen städtischen Einrichtungen,
 - öffentlichen Veranstaltungen (Bürgerversammlungen, Stadtteilkonferenzen u. ä.) und auf Einladung zu Workshops,
 - öffentlichen Orten, angesprochen etwa von Mitarbeitern der Verwaltung, die mit ihren Laptops in den Stadtteilen auf Bürger zugehen, oder Unterstützern des Verfahrens bzw. zur Abstimmung stehender Vorschläge, die Bürger zur Teilnahme an Unterschriftenlisten bitten oder
 - Läden in der Stadt oder sogar Schulen, die entsprechende Unterschriften auslegen.

(Interview Stadt Nr. 5, Absatz 79; Nr. 7, Absatz 3, 9; Nr. 11, Absatz 27; Presseartikel Nr. 139, Absatz 18; Nr. 264, Absatz 15; 321, Absatz 35; Nr. 376, Absatz 16; Nr. 516, Absatz 19; Nr. 586, Absatz 11; Nr. 590, Absatz 16; Nr. 669, Absatz 9; Nr. 830, Absatz 11; Nr. 860, Absatz 13; Nr. 909, Absatz 12; Nr. 943, Absatz 9; Nr. 948, Absatz 10; Nr. 1085, Absatz 12; Nr. 1110, Absatz 13; Nr. 1415, Absatz 19; Nr. 1425, Absatz 12; Nr. 1470, Absatz 11; Nr. 1623, Absatz 13; Nr. 2056, Absatz 17; Nr. 2090, Absatz 13).⁴⁹

Beiträge, die auf Postkarten eingereicht werden, per Schreibmaschine geschriebene Briefe, Faxe oder Anrufe werden abgetippt und auf Wunsch ins Internet gestellt (Presseartikel Nr. 943, Absatz 9; 1470, Absatz 11). Durch diese Zugangsvielfalt ist die Teilnahme am Verfahren und die Veröffentlichung von Vorschlägen zur Abstimmung im Online-BHH somit auch dann möglich, wenn kein eigener Internetanschluss verfügbar ist oder aber die Teilnahme an E-Partizipationsverfahren aus sonstigen Gründen, etwa zu geringer IT-Kompetenzen, nicht erwünscht oder möglich ist. Schwieriger gestaltet sich das Kommentieren anderer Beiträge (Interview Stadt Nr. 5, Absatz 79). Doch auch dies ist ohne eigenen Internetanschluss realisierbar, da manche Behörden und andere öffentliche Stellen PCs für die Nutzung zur Verfügung stellen (Presseartikel Nr. 830, Absatz 11; Nr. 1415, Absatz 19; Nr. 1425, Absatz 12). Sinnvoll scheint, Bürgerterminals für solche Zwecke einzusetzen, wie sie manche Städte für die Nutzung von E-Government-Diensten vorsehen. Ein Bürger, der einen derartigen Terminal nutzt, könnte dadurch auf den BHH aufmerksam werden. Ein anderer, der den Terminal explizit für den BHH aufsucht, würde dagegen für andere E-Government-Dienste sensibilisiert werden.

⁴⁹ „Ich bin der Meinung, man braucht viele verschiedene Wege, um ein möglichst breites Publikum zu erreichen“ (Interview Stadt 8.1, Absatz 102), begründete ein Interviewpartner die Vielfalt an Beteiligungszugängen.

Aus Erfahrung hieß es bei einer Stadt allerdings, dass inzwischen höchstens 1% der Vorschläge nicht online eingingen. Bei den Abstimmungen liege dieser Wert allerdings aufgrund der Unterschriftenlisten bei 10-15% (Interview Stadt Nr. 5, Absatz 79). Auch von Seiten der Unternehmensvertreter wurde empfohlen, viele Ansätze zu kombinieren (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 4). In der Regel wird aber nicht gefordert, alle Zugangskanäle in der gleichen Intensität zu betreiben, so dass manche Städte die Beteiligung ihrer Bürger bspw. trotzdem in erster Linie via Internet sehen (Presseartikel Nr. 942, Absatz 13).

Das Anbieten unterschiedlicher Beteiligungskanäle erschöpft sich heutzutage allerdings nicht darin, die Teilnahme sowohl offline als auch online, etwa durch eine Webseite, anzubieten. Masser/Pistoia/Nitzsche (2013) verweisen darauf, dass die Schaffung von Teilnahmechancen auch bedeutet, dass elektronische Plattformen so gestaltet sein müssen, dass die Teilnahme mit jedem internetfähigen Gerät möglich ist und Bürger somit nicht ausgeschlossen werden, wenn sie bestimmte Technologien verwenden. Dies ist schon allein deshalb wichtig, weil der Internetzugang mit immer mehr internetfähigen Endgeräten möglich ist.

11.4.7 Zugangsvoraussetzungen

Um den Kreis potenzieller Teilnehmer zu erhöhen, bietet es sich an, formelle Zugangsbeschränkungen, die diese Teilnehmer bislang an einer Teilnahme gehindert haben, abzubauen. Dazu zählt etwa das Alter. In der Literatur finden sich Stimmen, die BHH als Beteiligungsverfahren verstehen, die eingesetzt werden, um auch Personen unter 18 Jahren einzubinden (Gilman 2016, S. 2). Guerra (2002, S. 71f.) beschreibt bspw. das bereits 1998 etablierte Verfahren einer brasilianischen Stadt mit 170.000 Einwohnern, welches sich explizit an Kinder im Alter zwischen 9 und 15 Jahren richtet. Im Rahmen des Verfahrens wählen die Kinder ein sogenanntes *childrens participatory budget council*, welches über ein Budget in Höhe von umgerechnet 125.000 US-Dollar verfügen kann. Die jungen Bürger verwenden dabei ihre eigenen Medien, Poster und Banner, um Protest und Wünsche zu artikulieren und auf ihre Bedürfnisse aufmerksam zu machen. Die damit einhergehenden Ziele des Verfahrens sind äußerst vielfältig und werden bspw. von Cabannes (2006, S. 199, 204) und Guerra (2002, S. 75) dargestellt. Hier heißt es etwa, dass

- Kinder und Jugendliche ermutigt werden sollen, eine aktive Rolle in der Bürgerschaft zu spielen, um sowohl ihre persönliche Entwicklung als auch ihr Zugehörigkeitsgefühl zu ihren Gemeinschaften zu verbessern,
- es durch die Einrichtung von Kinderräten das bürgerschaftliche Engagement von Kindern und Jugendlichen durch einen demokratischen und partizipativen Prozess zu fördern gilt, der Diskussionen, Wahlen und die Definition von Problemen und Prioritäten umfasst und
- der Dialog mit Jugendlichen die Perspektive der Erwachsenen im Hinblick auf die Identifizierung von Problemen, die Kinder und Jugendliche betreffen, erweitern soll.

Dass sich Kinder und Jugendliche nicht für Verfahren wie dem BHH interessieren, kann man angesichts der Erfahrungen im Aus- und Inland nicht pauschalisieren. Mit Bezug auf die Teilnahmequoten schreibt Cabannes (2006, S. 204), dass sich durchaus viele Kinder für das Verfahren interessieren und in manchen Fällen auch ihre Eltern und Familien in den Prozess

einbeziehen. In der Presse findet sich ferner das Beispiel eines aufbereiteten Bolzplatzes, wo noch vor wenigen Jahren nur zwei Tore gestanden und sich die Kinder auf dem Asphalt oft die Knie aufgeschlagen hätten. Der BHH sei eine Chance gewesen, in einem Beteiligungsprozess die Kinder und Jugendlichen einzubinden, die sich zusätzlich Schaukeln oder Rutschen gewünscht hätten (Presseartikel Nr. 1856, Absatz 16). Manche Städte gehen gar soweit, dass sie nicht nur auf Altersgrenzen verzichten (Interview Stadt Nr. 8.2, Absatz 184), sondern Vorschläge ganzer Schulklassen zulassen (Presseartikel Nr. 496, Absatz 12). Empfohlen wird aber, dass Kinder zumindest in einem Alter sein sollten, in dem sie selbst lesen könnten und verstünden, worum es sich bei Vorschlägen handele. Manche BHH sehen dagegen ein Mindestalter von 14 Jahren vor (Presseartikel Nr. 260, Absatz 15).

Doch das Alter ist hier nur als erstes Beispiel für mögliche Zugangsbeschränkungen genannt. Vergleichbares ließe sich für den Wohnsitz anmerken, der zum Teil für diejenige Stadt gefordert wird, in dem ein BHH zum Einsatz kommt (Presseartikel Nr. 260, Absatz 15), andernorts aber keiner Beschränkung unterliegt (Presseartikel Nr. 469, Absatz 17). Ein Interviewpartner berichtete, dass 88% der Teilnehmer seines BHH bei der Registrierung angaben, aus der Stadt des BHH zu sein, 12% allerdings nicht. Man habe sich allerdings dagegen entschieden, diese 12% von der Beteiligung auszusperrern: „wer sich aktiv hier einbringt, und einen Vorschlag einbringt, der muss ja irgendeinen Bezug zu[r Stadt] (...) haben. Der kann ja hier jeden Tag arbeiten, oder wie auch immer. Und wenn es gute Vorschläge gibt von Menschen, die hier nicht wohnen, aber die einen guten Vorschlag haben, warum sollten die ihren Vorschlag nicht einreichen dürfen“ (Interview Stadt Nr. 8.2, Absatz 216, 220).

11.5 Durchführung

Die Durchführung bezieht sich auf den Zeitraum der Beteiligung. Auch hier sind zahlreiche Maßnahmen denkbar, die Barrieren verringern könnten.

Tabelle 22: Maßnahmen betreffend der Verfahrensdurchführung

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barrierenr.	Barriere
5.01	Engagement mit unterschiedlicher Intensität ermöglichen	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
		4.11	Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.
		5.01	Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.
		5.07	Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können.
5.02	Vordefinierte Fragen	4.07	Schreibhemmungen stehen einer schriftlichen Beteiligung (z. B. im Internet) im Weg.
		4.11	Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.
		5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.
		5.07	Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können.

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barrierenr.	Barriere
5.03	Informationen besser aufbereiten und bereitstellen	5.01	Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.
		5.05	Es existieren Sprachbarrieren, die eine Teilnahme am Verfahren erschweren oder verhindern.
		5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.
5.04	Abstimmungsphase und -prozess anpassen	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
		4.03	Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.
		4.05	Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.
5.05	Vorschläge bündeln	4.05	Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.
		5.01	Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.
5.06	Einsatz von Moderatoren (offline/online), um beispielsweise Beleidigungen und unsachliche Äußerungen auf Online-BHH zu beseitigen	4.11	Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.
5.07	Mehr Zeit einräumen, bspw. für die Beteiligung oder zwischen den Beteiligungsphasen	5.01	Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.
5.08	Spielerische Elemente einbinden	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.

Quelle: Eigene Darstellung.

11.5.1 Unterschiedliche Beteiligungsintensitäten

„Es gibt bereits seriöse, wirklich ernst gemeinte Beteiligungsverfahren. Diese sind zum Teil technisch gut durchdacht und haben ein ernsthaftes Anliegen. (...) Dennoch nehmen am Ende nur sehr wenige Menschen diese Möglichkeit wahr“, heißt es in einem Presseartikel (Nr. 736, Absatz 11) von Hölderle (2012, S. o.S.). Diesem zufolge seien die Erwartungen an die Bürger aber zu hoch gegriffen. Denn nicht jeder wolle sich beteiligen. Um aber möglichst viele einzubeziehen, müsse man „Engagement mit unterschiedlicher Intensität ermöglichen.“

Im Ergebnis einer Umfrage zu einem BHH einer deutschen Kommune (Franzke/Kleger 2009, S. 13f.) wurde bspw. aufgezeigt, dass sich das Interesse der Befragten vor allem auf passive Beteiligungsmöglichkeiten richtete, die wenig Zeit erforderten. Weniger Mitwirkungsbereitschaft zeigte sich dort, wo eine aktivere Rolle gefordert war. Dass weniger anspruchsvollen Beteiligungsformen, wie etwa der Abstimmungsprozess, hohe Beteiligung aufweisen, zeigte sich auch bei Untersuchungen eines BHH in Nordamerika (Gilman 2016, S. 70). Indem also verschiedene Kanäle für die Beteiligung bereitgestellt würden, so die Annahme, könne man Zugangsbarrieren entsprechend verringern (Gilman 2016, S. 88). Denkbar scheint, dass somit den Nutzungsbarrieren der Schreibhemmungen, möglicherweise auch einer erwarteten negativen Diskussionskultur im Internet (wenn man denn auf Kommentarfunktionen verzichten wollte), komplizierte Verfahrensregeln und mangelnde Ideen von Seiten der Bürger positiv begegnen kann.

11.5.2 Offene versus geschlossene Fragen

In engem Zusammenhang mit der letztgenannten, eher generischen Maßnahme, steht die Aussage, dass es selten gelinge, große Teile der Bevölkerung in komplexe Verfahren einzubinden (Interview Unternehmen Stadt Nr. 6, Absatz 13). Leichter sei es, Präferenzen abzufragen und bspw. im Sinne eines Rankings zu erheben, was Bürgern wichtiger oder weniger wichtig sei. Durch vordefinierte Fragen könne man demnach eine höhere Beteiligung erzeugen. Ganz ähnlich sah dies ein anderer Unternehmensvertreter, der ebenfalls davon sprach, dass man versuchen könne, mehr Menschen zu beteiligen, indem man das Beteiligungsverfahren thematisch fokussiere und die Kommune selbst Vorschläge unterbreite und diese dann mit den Bürgern diskutierte (Interview Unternehmen Nr. 3, Absatz 27). Man könne etwa Szenarien in unterschiedlichen Bereichen thematisieren und derart aufbereiten, dass auch die Wirkung alternativer Entscheidungen deutlich wird. Dies sei empfehlenswerter, als den Bürger einzuladen, Vorschläge zu machen, die dann ohnehin gestrichen würden, weil sie nicht passten. In der Presseberichterstattung fand sich darüber hinaus eine Kommune, die ihrer Haushaltsbroschüre einen Fragebogen beilegte, um hierdurch die Zufriedenheit mit Leistungen zu ermitteln, die vom Bezirk finanziert würden, und zugleich die Möglichkeit zur Einreichung von Änderungsvorschlägen zu unterbreiten. Das diskutierte Verfahren sah mehrere Alternativen zur Auswahl durch Ankreuzen vor (Presseartikel Nr. 58, Absatz 24).

11.5.3 Informationsaufbereitung und -bereitstellung

Das idealtypische Verfahren eines BHH in Deutschland beginnt mit einer Phase der Informationsbereitstellung. In der Praxis sind bereits hier Maßnahmen denkbar, die in der Lage scheinen, Nutzungsbarrieren abzubauen. Zugänglichere, aufbereitete oder besser nachvollziehbare Informationen dienen dabei angesichts des Urteils in der Presse nicht nur, die Bürger besser abzuholen. Erwartet wird, dass Motivation zur Beteiligung durch Information entsteht (Presseartikel Nr. 602, Absatz 12).

Um Bürgern einen Einblick in den Haushaltsplanentwurf zu geben, kann man es so machen wie einige Städte, die Dokumente mit mehreren Hundert oder Tausend Seiten im Internet abrufbar halten. Man kann dies vielleicht als Versuch interpretieren, Dokumente auf zusätzlichen Kanälen vollumfänglich zugänglich zu machen und hierüber mehr Transparenz herzustellen. Kritik findet sich in der Presseberichterstattung, etwa von politischen Akteuren, wonach in manchen BHH ausschließlich derartige Dokumente im Word- und Excelformat als PDF-Dokument ins Internet gestellt wurden (Presseartikel Nr. 481, Absatz 10). Manche Städte gehen dagegen neue Wege, um den Haushalt und den BHH besser aufzubereiten und zu erklären. „Er ist nun einmal ein richtig fetter Braten, der Haushalt (...) nebst Haushaltssicherungskonzept, freiwilligen Leistungen und Erläuterungen - satte 1300 Seiten messend eine umfangreiche Kost für normale Bürgerkehlen, die etwas schwer verdaulich im Magen liegen kann“, schildert ein Presseartikel (Nr. 516, Absatz 9) die Herausforderung, den Haushalt nachvollziehbarer zu machen. Doch hierfür wurde eine Lösung gefunden. Denn „sie ist jetzt appetitlich aufbereitet und proportioniert in gaumengerechte Stücke, garniert mit weiteren Erklärungen, Anleitungen und Rezepturen - und wie bei einem mehrgängigen Menü einzeln herunterladbar aus dem Internet“ (Lange 2011b, S. 13). Die Dokumente stehen also nicht mehr nur in Gänze zum Download bereit, sondern wurden aufbereitet und durch

entsprechende Erklärungen ergänzt. Doch auch solche Erklärungen könnten mitunter kompliziert sein, so dass manche Städte ihre Internetangebote dahingehend überarbeiten, Erläuterungen in verständlichem Wortlaut einzustellen (Presseartikel Nr. 481, Absatz 10) oder auf einer Seite „knapp und übersichtlich“ (Presseartikel Nr. 874, Absatz 13) verschiedene Aspekte des Haushaltes aufzubereiten.

In der Praxis finden sich weitere Beispiele, um das Angebot besser darzustellen. Die Zahlen aus dem aktuellen Haushalt werden als offene Daten ins Netz gestellt (Presseartikel Nr. 2201, Absatz 18), Bürgern wird mit Hilfe von Leitfäden oder einem Glossar versucht, einen besseren Überblick zu gewinnen (Presseartikel Nr. 576, Absatz 14; Nr. 943, Absatz 9; Nr. 1159, Absatz 9), man verfolgt den Anspruch, einen „lesbaren Haushalt“ (Presseartikel Nr. 860, Absatz 13) zu entwickeln und den „Haushaltsentwurf im Vorfeld hinreichend transparent und für den Bürger nachvollziehbar“ (Müller zitiert nach Sedlmayr (2005, S. 2)) zu gestalten (Presseartikel Nr. 76, Absatz 23). Manche Städte bieten an unterschiedlichen Orten öffentliche Computerplätze mit Betreuung für diejenigen an, die selbst keinen Internetanschluss besitzen (Presseartikel Nr. 246, Absatz 9; Nr. 252, Absatz 9; Nr. 948, Absatz 10). Für diejenigen, die nicht willens oder in der Lage sind, sich elektronisch mit dem Haushalt oder BHH auseinanderzusetzen, bieten Vor-Ort-Veranstaltungen, in denen bspw. der Aufbau eines Haushaltes (Presseartikel Nr. 860, Absatz 13) oder das Verfahren genau erklärt werden (Presseartikel Nr. 1489, Absatz 16). Denkbar sind darüber hinaus übersichtliche oder in leichter Sprache angefertigte Flyer (Presseartikel Nr. 1623, Absatz 13; Nr. 1797, Absatz 12), die von manchen Städten gar per Zufallsprinzip an ausgewählte Haushalte verschickt werden (Presseartikel Nr. 1623, Absatz 13). Wenn mehr Informationen oder Hilfe benötigt werden, existiert oftmals die Möglichkeit direkt bei der Verwaltung nachzufragen (Presseartikel Nr. 1438, Absatz 9; 1470, Absatz 12), bei Bezirksvorstehern (Presseartikel Nr. 939, Absatz 16) oder sogar Ehrenamtlichen, die von Städten unterstützt werden (Presseartikel Nr. 2089, Absatz 11f.).

Eine besondere Art der Informationsbereitstellung stellt die fünf Stunden dauernde „Bürgerhaushalt-Bustour zu markanten Ausgabeposten“ (Neubauer 2015, S. o. S.) einer Stadt dar. Bürger haben hier die Möglichkeit, mit einem Reisebus an unterschiedlichen Stellen der Stadt die Ausgaben der Kommune erläutert zu bekommen. Im Presseartikel (Nr. 1527, Absatz 9) genannt wird das Beispiel der Kosten für einen Rasenmäher, die sich auf 1.300,00 EUR beziffern. Warum ein solches Gerät nicht den Kosten eines privaten Gerätes daheim entspricht, erklärte ein Förster dem empörten Bürger. Es benötige Profigeräte, da diese deutlich häufiger und oftmals den ganzen Tag im Einsatz wären und nicht wie zu Hause vielleicht für ein paar Minuten. Stationen der vom Bürgermeister und Kämmerer begleiteten Tour waren die Feuerwache, das Forsthaus, der Friedhof und das städtische Pflegeheim sowie Orte, bei denen Investitionen der Stadt geplant oder bereits abgeschlossen sind. „Wer den städtischen Etat erklärt bekommt“, so das positive Fazit des Artikels, „scheint bereit zu sein, Einsparungen zu akzeptieren“ (Neubauer 2015, S. o. S.).

Eine weitere Maßnahme das Verständnis des Verfahrens zu vereinfachen, besteht möglicherweise darin, die beeinflussbaren Positionen im Haushaltswesen zu markieren – wie der Arbeitskreis eines BHH anregt (Presseartikel Nr. 1729, Absatz 16). Allerdings wird von

Seiten eines Stadtrats entgegnet, dass beeinflussbare Positionen im Grunde freiwillige Leistungen seien. „Im Prinzip wären alle Positionen ein Stück weit beeinflussbar“ (Joneleit 2015, S. o.S.). U. a. wird hierzu eine Stadtbücherei gezählt; die Kommune sei nicht verpflichtet, diese zu betreiben. Der Fall einer anderen Stadt zeigt, dass dies keine unmögliche Maßnahme darstellt (Presseartikel Nr. 1678, Absatz 13). Abrufbar war für die Bürger zunächst ein Faltblatt mit den wichtigsten Zahlen zum Etat sowie der über das Internet abrufbare, mehrere hundert Seiten umfassende Haushalt. Da dieser jedoch für die meisten ein „Buch mit sieben Siegeln“ darstelle, wurde überlegt, wie der „Haushalt greifbarer, nachvollziehbarer gestaltet werden kann“ (Oliver 2015, S. o.S.). Vielleicht, so die Idee, die sich ganz ähnlich liest wie die des Arbeitskreises, könne man diejenigen Punkte markieren, die man beeinflussen kann.

11.5.4 Abstimmungsphase und -prozess anpassen

Vorwerk/Gonçalves/Hedwig (2016, S. 45) berichten, wie die Anpassung des Bewertungssystems einer Dialog-Plattform in der Lage war, die Zahl der Bewertungen je Teilnehmer zu verdreifachen und dass sich diese Beobachtung auch bei den Plattformen anderer Städte gezeigt habe. Die Gestaltung bzw. Optimierung einer Beteiligungsplattform scheine also in der Lage zu sein, die Aktivitäten der Teilnehmer „erheblich“ zu beeinflussen. Eine konkrete Maßnahme stellt etwa die zeitliche Trennung von Vorschlags- und Bewertungsphase dar, die sich auch in der Presseberichterstattung findet (Presseartikel Nr. 939, Absatz 16; Nr. 946, Absatz 16).

In der Presseberichterstattung findet sich des Weiteren eine geplante Veränderung der Abstimmung, bei der zuvor auch die Möglichkeit einer ablehnenden Abstimmung durch einen Teilnehmer des Verfahrens möglich war, die nach der Änderung abgestellt wurde. Die Reaktion auf diese, im Rahmen einer Informationsveranstaltung vorgestellten, Maßnahme war bei vielen Veranstaltungsgästen zunächst ablehnend. Befürchtet wurde, dass organisierte Gruppen hierdurch ihre Themen stärker in den Vordergrund rücken könnten, ohne dass es anderen Personen möglich wäre, eine ablehnende Haltung aufzuzeigen. Auch die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag einzureichen, wurde kritisiert, da man möglicherweise erst in der Abstimmungsphase von einem Vorschlag erfahre (Presseartikel Nr. 1623, Absatz 10-12). Einen möglichen Ausweg aus diesem vermeintlichen Dilemma zeigt der Umgang mit positiven und negativen Abstimmungsergebnissen einer anderen Stadt. Bisher erfolgte die Ausweisung der Bestenliste bzw. Reihenfolge der Vorschläge durch eine Berechnung der Differenz zwischen positiven und negativen Bewertungen der Teilnehmer. Durch eine Anpassung des Verfahrens wurden allerdings nur noch die positiven Bewertungen gezählt. Die Möglichkeit, ein Verfahren dennoch grundsätzlich negativ bewerten zu können, blieb davon unberührt (Presseartikel Nr. 1420, Absatz 11; Nr. 1497, Absatz 11). Im Vorfeld war die gezielte Abwertung von Vorschlägen aufgefallen, mit der versucht wurde die Platzierung zu beeinflussen (Presseartikel Nr. 1508, Absatz 11). Beinahe jeder Eintrag hätte rund 100 negative Bewertungen erhalten, so dass die Vorschläge kleinerer Bezirke schnell in den Minusbereich rutschten (Presseartikel Nr. 1497, Absatz 12). Berichtet wurde auch von Aufrufen auf sozialen Netzwerken, Vorschläge mit hoher Stimmzahl schlecht zu bewerten. Ziel war, die eigenen Vorschläge besser dastehen zu lassen (Presseartikel Nr. 1075, Absatz

10). Eine Möglichkeit dies einzudämmen, könnte sein, die Zustimmung zumindest bis zur Beendigung der Abstimmung nicht mehr öffentlich zu machen (Presseartikel Nr. 469, Absatz 17; Nr. 590, Absatz 20; Nr. 1075, Absatz 10). Allerdings könnte dies dahingehend problematisch sein, dass manche Bürger diesen Verlust von Transparenz als vermeintlichen Beweis für eine Alibi-Veranstaltung werten könnten.

Ein anderer Aspekt hinsichtlich des Abstimmungsprozederes stellt die Frage dar, wofür Bürger abstimmen dürfen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Abstimmung nur für Vorschläge des Stadtteils zuzulassen, in dem ein Teilnehmer des BHH zum Zeitpunkt der Registrierung am Verfahren wohnhaft ist. BHH-Abstimmungen würden dann, wie in einem Presseartikel (Nr. 698, Absatz 19) erklärt, vielleicht auf Bezirksebene durchgeführt, wofür im konkreten Fall einer Stadt angeregt wird, auch die bezirklichen Etats zu erhöhen. Allerdings könnte sich ein Teilnehmer auch anderen Stadtteilen zugehörig fühlen und Vorschläge bewerten oder gar eigene einreichen wollen, obwohl er dort nicht wohnhaft ist. Denn vielleicht war er es in der Vergangenheit oder hat aktuell einen anderen Bezug dadurch, sei es aufgrund des Arbeitsplatzes oder anderen Gründen. Genau dieser Aspekt wurde in einem Presseartikel (Nr. 1473, Absatz 13) thematisiert und überlegt, inwieweit Bürger aus der gesamten Stadt nicht auch Vorschläge aus den einzelnen Stadtteilen bewerten könnten. Dies könnte unter Umständen das Interesse am Verfahren oder den darin thematisierten Vorschlägen steigern.

11.5.5 Vorschläge bündeln

In der Presseberichterstattung findet sich der Fall einer Kommune, die sich einer großen Menge an Vorschlägen ausgesetzt sah (Presseartikel Nr. 1516, Absatz 11). Um der als „kaum noch handhabbar“ bezeichneten Anzahl an Vorschlägen Herr zu werden, wurde versucht ähnliche Vorschläge infolge einer mehrwöchigen Vorschlagsphase „besser zu sortieren und vor allem zu bündeln, damit die dann zur Bewertung durch die Bürger freigegebene Vorschlagsliste übersichtlicher wird“ (Brand 2015, S. 53).

Doch nicht nur für die Stadt, die die Vorschläge prüft und gegebenenfalls umsetzt oder ablehnt, stellt eine hohe Menge an Einreichungen der Bürger gegebenenfalls eine große organisatorische Herausforderung dar. Auch für die Bürger zeigt sich möglicherweise das Problem, dass man es kaum schafft, alle Vorschläge zu lesen (Presseartikel Nr. 1767, Absatz 12). Neben der Bündelung von Vorschlägen wird daher auch die Sortierung in Kategorien angeregt, was den zeitlichen Aufwand der Beteiligung reduzieren könnte. Im weitesten Sinne könnte es aber mehr noch bedeuten, dass die Beteiligungsbarriere einer nicht erwarteten Umsetzung von Ergebnissen abnimmt. Denn je mehr Beiträge zusammengefasst werden können, desto mehr schaffen es möglicherweise in die Bestenliste eines BHH, was wiederum die Wahrscheinlichkeit einer Realisierung des Vorschlags erhöht.

Ob sich eine solche Bündelung aber auf inhaltlich gleiche Vorschläge bezieht, also bspw. die Verschönerung desselben Parks einer Kommune, oder aber thematisch ähnliche Vorschläge, die Verschönerung von Parks einer Kommune generell, wäre zu diskutieren. Mit letzterem Vorschlag wandte sich ein Bezirksbeirat an die Stadtverwaltung, die diese Option prüfen möge (Presseartikel Nr. 1688, Absatz 11). Ziel war, dass „der Bürger nur noch darüber

abstimmt, ob ihm die Sanierung von Schulen oder das Pflanzen von Bäumen wichtig ist - nicht mehr über jeden Wunsch für jede einzelne Schule oder jeden Wunsch nach jedem einzelnen Baum“ (Schieferecke 2015, S. 54). Weil man von Seiten der Kämmerei das Verfahren jedoch auch als Ideenfindung für den Gemeinderat verstand, wurde die Bündelung nach Rubriken nicht für die beste Lösung gehalten (Presseartikel Nr. 1688, Absatz 14).

Nicht bei jeder Stadt findet der Vorschlag der Bündelung von Vorschlägen positiven Anklang. Ein Interviewpartner berichtete, dass sich Bürger zwar vereinzelt beschwerten, „warum die Verwaltung denn nicht inhaltlich ähnlich lautende Vorschläge zusammenfasst. Weil es ja dann passieren kann, dass der eine Vorschlag zehn Unterstützter hat, und der andere dreißig. Aber beide vielleicht aus dem Verfahren rausfallen. Und hätten beide Vorschläge zusammengerechnet aber die vierzig Vorschläge, würden sie noch mit drin sein“ (Interview Stadt Nr. 8.2, Absatz 351). Man orientiere sich allerdings an der Erfahrung des eigenen Dienstleisters, nach dessen Erfahrung in vielen anderen Kommunen, die Bürger es gerade nicht wollten, dass ihre Vorschläge mit anderen zusammengefasst werden. Denn wenn man eine Idee habe, die vielleicht ähnlich klingt wie eine andere, so könne die Gewichtung in den Worten doch trotzdem bei beiden unterschiedlich sein. Aus diesem Grund bleibe jeder Vorschlag einzeln bestehen. Man wolle sich von Seiten der Verwaltung im Ergebnis aber genau ansehen, wo es vielleicht inhaltlich ähnliche Vorschläge mit hohen Unterstützungsstimmen gäbe. Denn die Abstimmungsergebnisse des E-Partizipationsverfahrens seien nicht endgültig; vielmehr könnten die Stadträte die Vorschläge im Hauptausschuss nochmals beraten (Interview Stadt Nr. 8.2, Absatz 351-357).

11.5.6 Moderation

Kritik oder Zustimmung zu einem Vorschlag der Bürger, so wird in einem Presseartikel (Nr. 1470, Absatz 13) berichtet, kann im Online-BHH der Stadt als Kommentar unter jeden Vorschlag hinterlassen werden. Gleichzeitig gäbe es die Möglichkeit, entweder eine positive oder negative Bewertung zu hinterlassen. Beleidigungen und unsachliche Äußerungen würden dagegen nicht toleriert und entfernt. Eine solche Maßnahme erscheint vor dem Hintergrund der ausbleibenden Nutzung aufgrund einer negativ vermuteten Diskussionskultur im Internet und speziell Online-Beteiligungsplattformen relevant und könnte dazu dienen, diese Barriere abzubauen. Dabei begrenzt sich der Einsatz von Moderatoren nicht auf das Internet. Auch bei Vor-Ort-Veranstaltungen sind diese sinnvoll einsetzbar (Presseartikel Nr. 1015, Absatz 15).

11.5.7 Mehr Zeit

Auch die Maßnahme, die Beteiligungsphase insgesamt zu verlängern, könnte in der Lage sein, Beteiligungsbarrieren abzubauen. Denn je länger die Beteiligungsphase, desto mehr Zeit steht Bürgern für die Einreichung ihrer Vorschläge zur Verfügung (Presseartikel Nr. 481, Absatz 10; Nr. 717, Absatz 11). Ein Extrem dürfte sein, den BHH grundsätzlich immer verfügbar zu halten (Presseartikel Nr. 725, Absatz 16). Doch auch jede Verlängerung um nur eine Woche ist eine Woche mehr Gelegenheit zur Beteiligung.

Sollte ein Bürger es dennoch nicht schaffen, einen Vorschlag fristgerecht einzureichen, kann dieser noch auf einem anderen Wege berücksichtigt werden. So sieht das Verfahren einer

Stadt vor, Anregungen, die nach der Frist eingereicht werden, automatisch in das Verfahren des Folgejahres zu übernehmen. Dies ist aber in diesem Fall nur dadurch möglich, dass eine regelmäßige Durchführung des BHH geplant ist (Presseartikel Nr. 785, Absatz 14).

11.5.8 Spielerische Elemente

Um einen Beteiligungsprozess zu fördern, wurde für den BHH einer nordamerikanischen Stadt ein Kartenspiel entwickelt. Das Spiel ermöglicht es den Spielern bzw. Teilnehmern im Wesentlichen, mit neuen Ideen zu experimentieren, während sie lernen, die Ansichten anderer zu berücksichtigen. Es existierten Hinweise darauf, wonach die Integration solcher spielerischer Elemente eine positive Wirkung auf die Einstellungen der Teilnehmer im Hinblick auf die Prozesseffektivität besitzt. Einschränkung erfährt das Spiel aber dadurch, dass es lediglich für Vor-Ort-Veranstaltungen von 4-5 Personen ausgelegt ist. Bei Anwesenheit von 50 Personen fand daher eine Aufteilung in zehn Gruppen zu je fünf Personen statt. Bei größeren Veranstaltungen mit mehreren Hundert Teilnehmern gelangt eine solche Vorgehensweise somit schnell an ihre Grenzen. Zugleich stellt sich aber die grundsätzliche Frage, inwieweit Gamification-Elemente nicht einen ähnlichen Nutzen bei Online-BHH entfalten können. Das Konzept, welches in den letzten Jahren zunehmend Aufmerksamkeit erfahren hat, bezeichnen Hamari/Koivisto/Sarsa (2014, S. 3025) als „next generation method for marketing and customer engagement in popular discussion“ und definieren es als Mittel zur Unterstützung der Benutzerbeteiligung und zur Verbesserung positiver Muster bei der Nutzung von Diensten, wie z. B. Steigerung der Benutzeraktivität, soziale Interaktion oder Qualität und Produktivität von Aktionen. Hassan (2017, S. 249) nimmt an, dass auch die Beteiligung von E-Partizipationsverfahren von Gamification profitieren könnte. Allerdings seien die Erfahrungen in diesem Bereich noch zu gering und es bedürfe mehr Forschung, um den Einsatz und die Wirkung entsprechender Instrumente in der Bürgerbeteiligung zu bewerten.

11.6 Hilfestellungen

Um Beteiligungsbarrieren auszugleichen, kann auf unterschiedlichen Wegen Hilfestellung bspw. zur Bedienung des E-Partizipationsverfahrens aber auch analoger Verfahren gegeben werden. Ein grundsätzliches Thema ist nach Gilman (2016, S. 129) ein IT-Support während des gesamten Prozesses, bspw. zur Identifikation und Behebung von Fehlern und zur Unterstützung bei der Nutzung von Tools im E-Partizipationsverfahren. Weitere Maßnahmen werden nachfolgend dargestellt.

Tabelle 23: Maßnahmen zur Unterstützung der Bürger

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barrierennr.	Barriere
6.01	Anpassung der Usability des E-Partizipationsverfahrens	5.04	Die zur Teilnahme am Online-BHH benötigten IT-Kenntnisse sind nicht vorhanden oder unzureichend.
		5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.
6.02	Mehrsprachiges Angebot bereitstellen	5.05	Es existieren Sprachbarrieren, die eine Teilnahme am Verfahren erschweren oder verhindern.
		5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.

Maßnahmen-nr.	Maßnahme	Barrierenr.	Barriere
6.03	Interne Multiplikatoren einsetzen, um Bürger zu informieren und zu beraten	3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
		5.05	Es existieren Sprachbarrieren, die eine Teilnahme am Verfahren erschweren oder verhindern.
		5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.
6.04	Verfahrensregeln besser kommunizieren	1.03	Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.
		5.06	Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.

Quelle: Eigene Darstellung.

11.6.1 Usability

Masser/Pistoia/Nitzsche (2013, S. 101) fordern, dass Prozesse und Abläufe so gestaltet sein müssen, dass jeder Bürger in der Lage ist, am Verfahren teilzunehmen, ohne dass Hürden bestimmte Menschen von einer Beteiligung abhalten. Wichtig scheint hier insb. die Umsetzung der Barrierefreiheit, wodurch alle Bürger das Angebot unabhängig von körperlichen Beeinträchtigungen uneingeschränkt nutzen können. Einwänden ließe sich, dass Online-Angebote der öffentlichen Verwaltung aufgrund der RICHTLINIE (EU) 2016/2102 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen ohnehin grundsätzlich barrierefrei zu gestalten sind. Dennoch gibt es durchaus technische Möglichkeiten, Bürgern die Teilnahme am BHH über das geforderte Mindestmaß hinaus zu erleichtern. Von Unternehmensseite wurde angemerkt, dass eine nutzerfreundliche Plattform aktivierend wirken und aufzuzeigen könne, dass man mit nur wenigen Klicks viel erreichen kann (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 4). Ein Gesprächspartner berichtete, wie die für das E-Partizipationsverfahren der Stadt beauftragte Agentur die Usability für die Plattform angepasst hätte. Beispiele für Optimierungen der Benutzerfreundlichkeit lagen in der Auflösung, Schriften, Schriftgrößen und Karten (Interview Stadt Nr. 2.2, Absatz 76). Weitere Maßnahmen sind grafische Aufbereitungen von Haushaltsdaten oder Inhalte der Seite vorlesen zu lassen (Presseartikel Nr. 586, Absatz 11), was jedoch einen typischen Aspekt der Barrierefreiheit darstellt.

Der Übersichtlichkeit dienlich scheint die Auswahl eines Stadtteils im E-Partizipationsverfahren, wodurch Bürger die Aktivitäten in ihrer Nähe einsehen können. Wer aber in einem konkreten Beispiel nicht nur lesen, sondern bewerten wolle, was in anderen Stadtteilen eingepflegt wurde, könne dies jedoch nur dann tun, wenn er sich auch entsprechend oft anmeldet unter allen Orten (Presseartikel Nr. 1320, Absatz 13). Fraglich ist allerdings, ob die Bürger dies nicht als nachteilige Einschränkung bewerten und es insofern keine gute Usability darstellt.

11.6.2 Mehrsprachigkeit

Ein mehrsprachiges Angebot ließ sich in den Gesprächen mit Stadtvertretern zwar nicht für E-Partizipationsverfahren finden, aber doch für die allgemeinen Internetauftritte der Stadtverwaltung (Interview Stadt Nr. 2.2, Absatz 29). Hiermit scheint es möglich, Sprachbarrieren der Teilnahme abzubauen und derart auch die Verfahrensregeln besser zu kommunizieren. Inwieweit es sich hierbei aber um eine Maßnahme handelt, die tatsächlich die Beteiligungsquoten in nennenswerter Größe erhöhen und damit das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen wahren kann, ist angesichts der Erfahrungen ungewiss. So heißt es, dass die Zugriffszahlen auf die mehrsprachigen Angebote einer Stadt „erschütternd gering“ (Interview Nr. 2.2, Absatz 29) und derart teuer waren, dass sich dieser Aufwand nicht rentiert hätte. Als die Sprachen nach und nach abgeschaltet wurden, habe sich niemand gemeldet – es blieb offenbar unbemerkt. Demgegenüber lassen sich aber andere Städte finden, die zukünftig auf ein mehrsprachiges Angebot setzen (Presseartikel Nr. 940, Absatz 12).

Mehrsprachigkeit erschöpft sich allerdings nicht auf digitale Verwaltungsdienstleistungen. Ebenso besteht die Möglichkeit, Flyer in anderen Sprachen zu gestalten (Presseartikel Nr. 717, Absatz 11), zumindest für die größten Migrantengruppen einer Stadt (Presseartikel Nr. 1012, Absatz 12). Konkreter wird ein Presseartikel (Nr. 1917, Absatz 14), der diese Sprachen mit Vietnamesisch und Russisch angibt. Die Fraktion einer Stadt fordert darüber hinaus Broschüren mit erklärenden Hinweisen für ausländische Mitbürger und Migranten (Presseartikel Nr. 717, Absatz 11).

11.6.3 Interne Multiplikatoren

Vielsprechend erscheint die Ausbildung eigener, zur Abgrenzung der externen hier als intern bezeichneten, Multiplikatoren. Hierbei handelt es sich um Ehrenamtliche, denen in Kursen Grundwissen zum Verfahren, dem Beteiligungsprozess und dergleichen mehr vermittelt wird, welches daraufhin an die Bevölkerung einer Stadt oder eines Bezirks, vermittelt werden kann. Hierzu erfolgt u. a. eine Schulung in den Bereichen Gemeinwesen, Gruppenleitung, Kommunikation und Moderation (Presseartikel Nr. 873, Absatz 17; Nr. 913, Absatz 13; Nr. 1936, Absatz 13). 23 dieser Ehrenamtlichen hatte eine Stadt exemplarisch im Einsatz (Presseartikel Nr. 1936, Absatz 13).

Der hiervon ausgehende Nutzen kann vielfältig sein und mehrere Barrieren berühren. So schreibt ein Presseartikel (Nr. 1936, Absatz 13), dass das Ziel der Multiplikatoren darin bestehe, „möglichst viele Bürger zum Mitmachen zu animieren“ (Vieth 2016, S. 2). Ebenso wie bei externen Multiplikatoren wird also u. a. erhofft, den BHH stärker zu bewerben und bekannter zu machen (Presseartikel Nr. 891, Absatz 11f.). Berichtet wird in Presseartikeln (Nr. 873, Absatz 10; Nr. 996, Absatz 14; Nr. 1508, Absatz 13; 1936, Absatz 23; Nr. 2089, Absatz 14) vom Einsatz der internen Multiplikatoren in Informationsveranstaltungen zum BHH, Krankenhäusern, Berufsschulen, Kindertagesstätten, Jugendhäusern, Kirchengemeinden und Vereinen. Menschen werden angesprochen, nach Kenntnis des BHH und seines Ablaufs gefragt und dieser erläutert. Vor Gruppen erfolgt die Vorstellung des BHH in Schulen und Elternabenden sowie Vereinen und deren Mitgliederversammlungen. Der BHH kann eigenen Nachbarn und Freunden zu Hause oder auf der Straße erklärt werden (Presseartikel Nr. 2089, Absatz 14). Es ist möglich, Multiplikatoren einzuladen, so dass diese

vor Ort über den BHH berichten (Presseartikel Nr. 1508, Absatz 13), oder die Multiplikatoren in ihren Sprechstunden in Bezirksrathäusern zu besuchen (Presseartikel Nr. 996, Absatz 14). Angesprochen werden sollen dabei vor allem diejenigen, die bislang wenig aktiv waren (Presseartikel Nr. 913, Absatz 10). So wird explizit die Möglichkeit benannt, Multiplikatoren auch durch Migrantenvereine einladen zu lassen (Presseartikel Nr. 940, Absatz 12). Denn neben Jugendlichen, jungen Erwachsenen und Senioren handelt es sich hierbei um eine Bevölkerungsgruppe, die man verstärkt anzusprechen versucht (Presseartikel Nr. 939, Absatz 15).

Ein anderer Einsatzzweck besteht über die Bekanntmachung des BHH darin, Bürger bei der Nutzung des Angebotes zu unterstützen (Ayerle 2013b, S. o.S.) (Presseartikel Nr. 997, Absatz 10; ähnlich Nr. 984, Absatz 12). Als Ansprechpartner des BHH in den Bezirken einer Stadt können die Ehrenamtlichen somit auf unterschiedlichen Wegen die Bürger bei der Teilnahme am BHH unterstützen (Presseartikel Nr. 946, Absatz 18). Aus einem Interview mit einem Stadtvertreter (Nr. 12, Absatz 25) ging hervor, dass man für die Gruppe der Migranten einen eigenen Vertreter besitze, der beratend tätig sei. Er besitze ein eigenes Büro, gehe aber auch gezielt auf Migrantengruppen zu, bspw. durch Besuche im Beirat für Migrantenanliegenheiten.

Die Ausbildung der Ehrenamtlichen kann bspw. in Volkshochschulen erfolgen (Presseartikel Nr. 946, Absatz 18). Eine Gebühr ist durch die Ehrenamtlichen nicht zwingend zu entrichten, die Ausbildung mit insgesamt fünf Modulen ist in einem genannten Beispiel für die Ehrenamtlichen kostenlos (Presseartikel Nr. 913, Absatz 13).

Nicht zu verwechseln mit dem Genannten sind BHH-Beauftragte. Diese wurden in einem Presseartikel (Nr. 1767, Absatz 15) ebenfalls vorgeschlagen, um für den BHH zu werben und Diskussionen anzuregen. Nur auf den ersten Blick wirkt dies wie eine lediglich andere Bezeichnung der ehrenamtlichen Multiplikatoren im beschriebenen Sinne. Denn die hier vorgeschlagenen Beauftragten sollten aus dem jeweiligen Bezirksrat benannt werden und sich nur auf ihren Bezirk beziehen. Die Multiplikatoren hingegen rekrutierten sich aus der interessierten Öffentlichkeit und wenden sich an diese i. d. R. übergreifend. Zugang zu einer solchen Position hat damit grundsätzlich jedermann. Die Unterstützung der Bürger durch Verwaltungsmitarbeiter, eine Hilfestellung wie sie bspw. in einem Interview (Stadt Nr.1 2, Absatz 25) in Bezug auf die Vorschlagseinreichung oder Formulierung genannt wurde, ist ebenfalls nicht Teil des in diesem Kapitel Genannten.

11.6.4 Verfahrensregeln

Inhaltlich erscheint es als Grundvoraussetzung, die Regeln des Verfahrens aufzuzeigen. Dazu zählt v. a. der Entscheidungsprozess zur Annahme oder Ablehnung von Vorschlägen: „Man muss aufzeigen, wieso etwas nicht umgesetzt werden kann. Wenn den Bürgern genau erklärt wird, warum ein Vorschlag, etwa aus finanziellen oder auch technischen Gründen, nicht infrage kommt, sind sie weniger oder auch gar nicht enttäuscht, weil der unterbreitete Vorschlag nachvollziehbar geprüft wurde. Man ist ernst genommen worden, und das ist für die meisten Bürgerinnen und Bürger schon entscheidend“ fordert etwa Schelzke (zitiert nach Manus (2016, S. F2)).

Sinnvoll erscheint es, die Regeln nicht etwa nur auf der Webseite eines BHH vorzuhalten, sondern bereits in der Berichterstattung zum Thema anzusprechen. So kann versucht werden, sicherzustellen, dass infolge einer Beteiligung keine Enttäuschung eintritt, weil man es als Bürger vielleicht versäumt hat, sich die Regeln vor und nicht erst nach Einreichung seines Vorschlags durchzulesen. In einem Artikel der Presseberichterstattung heißt es von Seiten des Leiters einer Stadtkämmerei: „Damit ein Vorschlag Aussicht auf Erfolg hat, muss er im Zuständigkeitsbereich der Stadt (...) liegen, mach- und finanzierbar sein“ (Schaible zitiert nach Mönch (2011, S. 23)). In der Presse finden sich Beispiele von Städten, deren Vertreter den Bürgern Tipps mitgeben, um die Erfolgsaussichten ihrer Vorschläge zu erhöhen. Beispielhaft heißt es, dass je praktischer diese Vorschläge seien, desto höhere die Chance ihrer Umsetzung (Presseartikel Nr. 1909, Absatz 13). In einem anderen Fall wurden bei einer Veranstaltung im Vorfeld der Bürgerbeteiligung Vorschläge mündlich vorgetragen. Ein Bezirksvertreter und Ehrenamtliche halfen dann dabei diese zu konkretisieren (Presseartikel Nr. 984, Absatz 9). Wichtig erscheint zudem, darauf hinzuweisen, dass es sich beim BHH nicht um ein Instrument der direkten Demokratie handelt, sondern um ein informelles Beteiligungsinstrument und die Entscheidungen, wie bspw. in einem Presseartikel (Nr. 313, Absatz 10) genannt, von den gewählten Parlamentariern gefällt werden.

Das Aufzeigen von Regeln sollte sich allerdings nicht darin erschließen, nur die Rechte und Pflichten der Bürger als Teilnehmer des Verfahrens zu thematisieren, sondern auch die der Stadt. Dies mag u. a. das Vertrauen in das Verfahren stärken, aber auch dazu führen, dass das Interesse am Verfahren steigt.

11.7 Nachbereitung

Im Anschluss an die Beteiligungsphase des BHH folgt dessen Nachbereitung.

Tabelle 24: Maßnahmen infolge des Beteiligungsprozesses

Maßnahmen-Nr	Maßnahme	Barrierennr.	Barriere
7.01	Evaluation und Weiterentwicklung von Werbemaßnahmen	3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt
7.02	Evaluation und Weiterentwicklung des Verfahrens	-	Allgemeiner Erfolgsfaktor.
7.03	(Mehr) Vorschläge der Bürger (schneller) umsetzen	4.02	Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.
		4.03	Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.
		4.05	Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.

Maßnahmen-Nr	Maßnahme	Barrierenr.	Barriere
7.04	Verfahren zur Auswahl von Vorschlägen anpassen	1.04	Die Bürger sind zufrieden mit der Arbeit ihrer Stadt.
		1.07	Lokale Veranstaltungen bieten keinen Mehrwert.
		1.08	„Lesbarer Haushalt“ hat zu Akzeptanz geführt. Eigene Beteiligung ist daher nicht mehr notwendig.
		4.02	Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.
		4.03	Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.
		4.05	Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.
7.05	Feedback annehmen	4.02	Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.
		4.03	Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.
		4.04	Das Vertrauen in den Staat allgemein ist zu gering.
7.06	Feedback geben	1.06	Der Neuigkeitswert des Verfahrens nimmt mit der Zeit ab.
		3.01	Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.
		3.02	Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.
		4.02	Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.
		4.03	Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.
		4.05	Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.
		4.13	Kein Feedback oder zu lange Wartezeit.

Quelle: Eigene Darstellung.

11.7.1 Werbemaßnahmen evaluieren

Im Bereich der Nachbereitung wurde in einem Interview als geeignete Maßnahme zur Teilbarrierenreduzierung die Weiterentwicklung und Verbesserung des Werbekonzeptes genannt. Dies könne bereits dadurch erfolgen, indem man Bürger danach fragt, wie sie auf das Verfahren aufmerksam geworden sind. Dadurch erhält man Anhaltspunkte dafür, welche Werbung wirkt (Interview Stadt Nr. 9 Absatz 17).

11.7.2 Verfahren evaluieren

Die Evaluation des Verfahrens insgesamt müsse zu einem festen Bestandteil des Prozesses gemacht werden, heißt es in der Literatur zum BHH. Geprüft werden müsse immer wieder, ob bspw. Grundanforderungen wie die allgemeine Zugänglichkeit zum Verfahren, dessen Transparenz und Selbstorganisation realisiert werden konnten oder sich stattdessen Tendenzen beobachten ließen, dass das Verfahren durch politische Gruppen monopolisiert wird (Brangsch/Brangsch 2006, S. 113). Auch der Presse lassen sich wissenschaftliche Evaluationen von BHH an zahlreichen Stellen entnehmen (Presseartikel Nr. 1688, Absatz 12). So wird bspw. das Verfahren und dessen Verlauf analysiert, um Unterschiede zwischen der Beteiligung in den Stadtbezirken zu erklären (Presseartikel Nr. 1767, Absatz 10). Bei Evaluationen werden regelmäßig externe Akteure eingebunden (Interview Stadt Nr. 3, Absatz

49, 53; Nr. 7, Absatz 7; Nr. 9, Absatz 53; Nr. 11, Absatz 33) – ein Aspekt, der in der Berichterstattung zum BHH auch als Forderung formuliert wird (Presseartikel Nr. 1.195, Absatz 31f.). Überdies befinden sich Städte im überregionalen Austausch zum Thema BHH in entsprechenden Fachkreisen (Interview Stadt Nr. 7, Absatz 15).

In Bezug auf konkrete Maßnahmen zur Evaluation und Weiterentwicklung des BHH selbst fanden sich in den geführten Interviews beispielweise Feedbackkanäle. Ein Stadtvertreter erklärte, dass nach jedem BHH eine Umfrage initiiert werde. In offenen Fragen könnten Bürger dann Anregungen und Verbesserungsvorschläge geben (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 71, 73, 79). Dabei war dies nicht die einzige Stadt, die Umfragen durchführte (Interview Stadt Nr. 7, Absatz 7). Andernorts wurde berichtet, dass man konzeptionell kläre, wie man das Verfahren weiterentwickeln könne (Interview Stadt Nr. 1, Absatz 61; Nr. 7, Absatz 7). Eine Stadt geht gezielt auf Kinder und Jugendliche zu und versucht über Fragebögen ihre Meinungen und Ideen einzuholen (Interview Stadt Nr. 12, Absatz 37). Die Befragung war an Schulen und Jugendfreizeiteinrichtungen geplant. Allerdings gesteht man ein, dass dies vielleicht der falsche Weg sei und man besser den Kontakt über soziale Medien suchen müsse.

11.7.3 Umsetzung von Vorschlägen

Ein Gesprächspartner der Städte argumentiert, dass es für Bürger einfach erkennbar sein müsse, dass man mit dem BHH etwas bewirken kann. Die beste Werbung für den BHH sei immer wieder Vorschläge umzusetzen. Das würde motivieren, das Verfahren auszuprobieren und Anliegen einzubringen (Interview Stadt Nr. 3, Absatz 2, ähnlich Presseartikel Nr. 191, Absatz 10). Die Motivation der Bürger sinke, wenn man sie oft nach ihrer Meinung frage, sie infolgedessen aber die Erfahrung machten, dass diese Meinung nicht umgesetzt wird, so Weiß (2013, S. 285). Die Folge seien rückläufige Beteiligungsquoten über mehrere Perioden der Durchführung.

Maßnahmen betreffend Umsetzung von Vorschlägen beziehen sich dabei nicht nur auf die Frage, ob Vorschläge der Bürger umgesetzt werden, sondern sind weitaus differenzierter. In der Presse heißt es, dass die Umsetzung der Ergebnisse zügiger geschehen müsse (Presseartikel Nr. 1651, Absatz 13) oder aber wenig kostenintensive Vorschläge möglichst gleich umgesetzt werden (Presseartikel Nr. 1010, Absatz 14). Hierfür notwendig erscheint aber, die Vorschläge früher aufzubereiten, damit sie rechtzeitig in die Beratungen einfließen können (Presseartikel Nr. 1301, Absatz 17). Überdies besteht die Möglichkeit der Stadt, selbst Vorschläge der Bürger, die bspw. aufgrund zu hoher Kosten oder anderer Kriterien wenig Aussicht auf Umsetzung besitzen, aufzugreifen und eine Alternative vorzuschlagen. So beschreibt es ein Interviewpartner, der kostenintensive Vorschläge dahingehend prüft, inwieweit nicht eine kleinere Lösung existiert, die vielleicht weniger Kosten verursacht und dann im Rahmen des BHH umsetzbar ist. Dies stellt keinen Gegenvorschlag dar, vielmehr wird die Kommentarfunktion der Online-Beteiligungsplattform verwendet, um mitzuteilen, dass auf „dem und dem Wege“ (Interview Stadt Nr. 8.1, Absatz 86-90) der Vorschlag umsetzbar ist. Ein Interviewpartner berichtete ferner, dass man abgelehnte Vorschläge, die man aber grundsätzlich für machbar halte, an die zuständigen Behörden weitergebe und frage,

auf welchem Wege sie vielleicht doch noch realisierbar seien, wenn die Stadt sich finanziell daran beteilige (Interview Stadt Nr. 8.2, Absatz 124).

Neunecker (2016b, S. 214) schlägt eine weitere Option vor, wie man die Wirkung der konsultativen Prozesse eines BHH stärken könne. Das Ergebnis einer konsultativen Beteiligung könne mit direktdemokratischen Abstimmungen verknüpft werden. Denkbar erscheine, bspw. die Top-3 oder Top-5 Vorschläge aus der Liste der meistbewerteten Vorschläge in einen Bürgerentscheid zu überführen – eine fachliche Prüfung und finanzielle Realisierbarkeit vorausgesetzt. Alternativ könnte eine fehlende Repräsentativität der Online-Beteiligung laut Rüttgers (2008, S. 10) durch repräsentative schriftliche Befragungen ausgeglichen werden, indem man Trends und Vorschläge bewerten lasse.

11.7.4 Vorschlagsauswahl anpassen

Weniger eine Maßnahme, denn mehr eine Beschreibung des Verfahrensablaufs eines BHH liefert ein Artikel, der am Rande eine Änderung in der Auswahl von Vorschlägen beschreibt. Infolge einer Anpassung wurden mindestens die zwei besten Vorschläge aus jedem Stadtteil in die „Top-100“-Ergebnisliste überführt. Dadurch galt es zu gewährleisten, dass jeder Stadtteil, auch die kleineren, vertreten sei. Andere Vorschläge würden damit aber nicht aus der Liste rausgeworfen, sondern können beliebig um weitere Vorschläge ergänzt werden. Im Ergebnis gehe es bei dieser Änderung darum, dass auch diejenigen Stadtteile vertreten seien, die sonst aufgrund zu niedriger Bewertungen keinen Vorschlag in die Liste bekämen (Presseartikel Nr. 1508, Absatz 10; Nr. 1521, Absatz 15). Die Erweiterung der maximal zugelassenen Vorschläge in solche Bestenlisten wird an anderer Stelle der Presse ebenfalls thematisiert. Hier gab es den Fall, dass man ursprünglich 25 Vorschläge vorgesehen hatte, diese Menge aber infolge weiterer Vorschläge vergrößerte. Insgesamt waren schließlich 36 vorgesehen (Presseartikel Nr. 1233, Absatz 11).⁵⁰ In der Presseberichterstattung finden sich aber auch weitaus umfangreichere Bestenlisten, wie etwa das Beispiel einer Stadt, die insgesamt 300 Top-Bürgervorschläge berät (Presseartikel Nr. 139, Absatz 14). Manche Städte verzichten ganz auf solche Listen und lassen alle Vorschläge ungefiltert in die Gremien der Stadt, damit sie dort beraten werden (Presseartikel Nr. 141, Absatz 16; Nr. 586, Absatz 12).

Variationen existieren in der Art und Weise wie Vorschläge in die Bestenlisten gelangen bzw. die Abstimmung erfolgt. Die Möglichkeit, Beiträge entweder als positiv oder negativ bewerten zu können, führte im Beispiel einer Stadt, wie zuvor erörtert, allerdings dazu, dass offenbar systematisch Beiträge negativ bewertet wurden. Eine Möglichkeit, die es infolge dieser Erfahrungen wieder abzuschaffen galt (Presseartikel Nr. 1128, Absatz 10-12).

Über derartige Listen hinaus existieren weitere Beispiele, die aufzeigen, wie unterschiedlich die Auswahl von Vorschlägen vonstattengehen kann. Eine politische Partei verlangte eine „politisch-moralische Selbstverpflichtung der Stadtverordneten“ (Presseartikel Nr. 798, Absatz 22) zur Nachvollziehung der Entscheidungen oder aber zumindest eine ernsthafte Begründung in Ausnahmefällen. In manchen Modellen findet ein Zusammenwirken der

⁵⁰ Das bedeutet allerdings nicht, dass die Politik immer nur die Vorschläge aus diesen Bestenlisten einsehen kann. Beschrieben wird in der Presseberichterstattung der Fall einer Stadt, bei der die Fraktionen Zugriff auf sämtliche Vorschläge erhalten haben (Presseartikel Nr. 1099, Absatz 15).

Bürger mit der Politik über die Verwendung von Teilen der Investitionsmittel statt (Presseartikel Nr. 513, Absatz 42). Die Einführung einer Bürgerjury, die aus Bürgern der Stadt besteht und sich mit den Vorschlägen auseinandersetzt, ist ein weiteres Beispiel (Presseartikel Nr. 1455, Absatz 12f.). In eine ähnliche Richtung geht die „Gemeindewohlveranstaltung“ einer Stadt, bei der in Gruppen aus Bürgern, Verwaltungsmitarbeitern und Mitarbeitern städtischer Betriebe und unter Moderation einer Agentur die gemeinsame Bearbeitung der Top-40-Liste der Stadt stattfand (Presseartikel Nr. 1217, Absatz 14-17). Angeregt wird auch ein Treffen der Bürger zu einer offenen Ansprache. In einem solchen Rahmen könne man gemeinsam darüber beraten, welche Vorschläge für einen Bezirk sinnvoll seien (Presseartikel Nr. 948, Absatz 11). Als zusätzlicher Detailaspekt ist anzumerken, dass derartige Beratungen vorsehen, dass die Namen der Bürger, die entsprechende Vorschläge eingereicht haben, auch hier weiterhin ungenannt bleiben – die Anonymität bleibt gewahrt (Presseartikel Nr. 819, Absatz 22). Empfohlen wird des Weiteren zu prüfen, ob Abstimmungen auf Bezirksebene durchgeführt und dafür die entsprechenden bezirklichen Etats erhöht werden können (Presseartikel Nr. 698, Absatz 19).

Es erscheint durchaus möglich, dass eine grundsätzliche Anpassung des Vorschlagswesens geeignet sein könnte, Beteiligungsbarrieren abzubauen. Zuvörderst wäre dies die Erwartung der Bürger, dass man mit seiner Stimme nichts bewirken könne, wenn bspw. nur Vorschläge von Bürgern aus größeren Stadtteilen oder diejenigen mit den meisten positiven Bewertungen Aussicht auf Umsetzung hätten. Zudem ist denkbar, dass Events wie die Gemeindewohlveranstaltung, sofern Sie denn öffentlich zugänglich sind, wieder das Interesse an Vor-Ort-Veranstaltungen wecken können. Wichtig scheint, dass lokale Ereignisse nicht einfach nur eine Kopie dessen darstellen, was man als Bürger auch genauso gut online abrufen kann, sondern einen wirklichen Mehrwert bieten, der den Einsatz von persönlichen Ressourcen wie Zeit, Geld u. ä. rechtfertigt. Zudem geht es bei derartigen Veranstaltungen explizit nicht nur darum, seinen eigenen Vorschlägen zum Erfolg zu verhelfen, sondern sich mit den Interessen seiner Mitbürger auseinanderzusetzen.

11.7.5 Feedback annehmen

In ihrer Beschreibung des BHH konstatieren Brangsch/Brangsch (2006, S. 28), dass das Verfahren nicht nur Mittel zur Beteiligung, sondern auch ihr Gegenstand sei. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Annehmen, Berücksichtigen und Umsetzen von Feedback der Bürger mit Bezug auf das Verfahren selbst unter Umständen einen Beitrag dazu leisten kann, die eigene Identifikation mit dem Verfahren zu erhöhen, das Interesse an einer Teilnahme zu steigern und auch das Thema länger im öffentlichen Bewusstsein zu halten.

Zur Einholung von Feedback erscheint grundsätzlich die Benennung einer Stelle, Person oder zumindest Hotline oder E-Mail-Adresse möglich, an die man sich mit Kritik, Verbesserungsvorschlägen oder dergleichen mehr wenden kann. Über den Erfolg von Foren, mittels derer Bürger Lob und Kritik einsenden können, berichtete ein Interviewpartner (Stadt Nr. 8.1, Absatz 64), dass aktuell lediglich „vier, fünf Einträge“ enthalten seien. Doch selbst diese können mitunter ein wichtiges Feedback darstellen. In der Presseberichterstattung findet sich der Hinweis auf eine offene Diskussion, bei der es darum geht, den BHH der Stadt zu verbessern (Presseartikel Nr. 1627, Absatz 39). Eine Stadt führte Workshops zu diesem

Thema durch, die sich an unterschiedliche Zielgruppen wandten. Ein Workshop richtete sich dabei an diejenigen, die bei dem BHH mitmachten. Es sollte analysiert werden, was gut und was nicht so gut funktionierte. Bei einem weiteren Workshop waren die Mitarbeiter der Verwaltung eingeladen, Feedback zu geben (Presseartikel Nr. 2201, Absatz 16). Wie zur Evaluation des Verfahrens beschrieben kann Feedback aber nicht nur von einzelnen Bürgern ausgehen, sondern durchaus auch von stärker institutionalisierten Gremien. Ergänzend sei daher das Beispiel eines Arbeitskreises zum BHH angemerkt, der im Fall einer deutschen Kommune eine eigene Liste mit Verbesserungen erarbeitete, die vom Gemeinderat fast ausnahmslos übernommen wurden (Presseartikel Nr. 896, Absatz 10). Im Vorfeld ihres BHH führte eine Stadt eine Befragung durch und wollte von ihren Bürgern wissen, was man am Projekt gerne verbessert haben möchte. Eingeladen waren hierzu diejenigen, die sich beim letzten Beteiligungsverfahren engagierten, zugleich aber auch Vereine und Institutionen (Presseartikel Nr. 780, Absatz 11). Mit einer solchen Vorgehensweise erreicht man allerdings vermutlich nur diejenigen, die sich ohnehin für das Verfahren interessieren, es kennen usw. Es bietet sich daher an, den Kreis der Adressaten auszuweiten und über weitere Kanäle als die genannten zu versuchen, Feedback einzuholen.

11.7.6 Feedback geben

Wie zur Verfahrensbeschreibung des BHH skizziert, stellt die Rechenschaftsphase eine der tragenden Säulen des idealtypischen BHH, neben einer Informations- und Beteiligungsphase, dar. In ihrer Untersuchung elektronisch abgehaltener BHH in schwedischen Kommunen stellten Zafeiropoulou/Carlsson/Andersson (2015, S. 112) fest, dass alle Verfahren eine Evaluierung der Projektergebnisse vorsahen und die Ergebnisse sowohl im Internet als auch der Presse veröffentlicht wurden. Dies führte zu Transparenz, stellte die Teilnehmer zufrieden, die an der Vorschlagserarbeitung mitwirkten, und erweckte das Gefühl, dass die Stimmen der Bürger Gehör fanden. Doch dieser vielleicht als Selbstverständlichkeit wahrgenommene Teil des BHH, der in der Presse als „wesentliches Erfolgselement“ (Presseartikel Nr. 480, Absatz 10) bezeichnet wird, kann in der Praxis höchst unterschiedlich ausgestaltet sein.

Am umfangreichsten gestaltet sich Feedback, dass auf jeden einzelnen Vorschlag separat eingeht. Wenn das Engagement nicht als Frust-Erlebnis enden sollte, so eine Stimme in der Presse (Presseartikel Nr. 321, Absatz 30), müsse jeder Bürger, der einen Vorschlag bei einem Verfahren eingereicht hätte, auch erfahren, warum gerade dieser Vorschlag nicht umgesetzt worden sei. In einer anderen Stadt hieß es, dass jede Einsendung beantwortet werde (Presseartikel Nr. 317, Absatz 10). Zwar wird kritisiert, dass es bspw. „ein ewiges Geschäft [sei], den Leuten zu erklären, welche Aufgaben hat eine Kommune, welche Aufgaben nicht“ (Interview Stadt Nr. 8.2, Absatz 132), wenn etwa ein Vorschlag aufgrund der fehlenden Zuständigkeit der Stadt nicht umsetzbar ist. Allerdings wird es dennoch als gut bewertet, „wenn die Leute sehen, dass dann bei gewissen Projekten einfach viele Behörden dran beteiligt sind. Und auch auf der anderen Seite die Stadt einfach nicht für alles verantwortlich sein kann.“ Zwar akzeptierten nicht alle Bürger eine solche Begründung, viele nahmen es aber „dankbar an“ (Interview Stadt Nr. 8.2, Absatz 369).

Andere Stadtvertreter entgegneten, dass eine solch umfassende individuelle Rückmeldung aufgrund des erwarteten hohen Aufwandes nicht möglich sei (Presseartikel Nr. 1521, Absatz 13). Nachvollziehbar erscheint, dass nicht jeder Vorschlag der Bürger umgesetzt werden kann (Presseartikel Nr. 1922, Absatz 26), eine Feedbackfunktion für jeden Bürger ist aber zumindest online durchaus denkbar. Hier könnte möglicherweise schon ein einfacher Hinweis per E-Mail o. ä. reichen, der Auskunft darüber gibt, dass ein Vorschlag es „in die Bestenliste geschafft hat“ oder er aufgrund formeller Belange abgelehnt wurde usw. Das System könnte Bürger über den Status ihrer Vorschläge im Abstimmungsverfahren informieren („Ihr Vorschlag hat bereits xy Unterstützter gefunden.“ o. ä.). Ebenso ist eine automatische Auskunft bei denjenigen Vorschlägen denkbar, die letztlich umgesetzt wurden – auch wenn dies erst nach Jahren der Fall sein könnte. Denn selbst ein spätes Feedback könnte noch immer als Wertschätzung verstanden werden. Bei all denjenigen, die sich nicht online beteiligt haben, wäre eine derartige Rückmeldung angesichts eines möglichen Briefversand wohl mit höheren organisatorischen und vor allem finanziellen Aufwänden verbunden, aber ebenfalls nicht unmöglich.

Damit Bürger mitbekommen, was aus ihren Vorschlägen wird, sehen bereits manche BHH die Berichterstattung via Internet vor (Presseartikel Nr. 1010, Absatz 14) und gehen zum Teil dazu über, den Umsetzungsstand von Vorschlägen nachvollziehbar zu machen (Presseartikel Nr. 139, Absatz 14). Andere bieten öffentliche Sondersitzungen an, im Rahmen derer die Beratungen über eingegangene Vorschläge stattfinden (Presseartikel Nr. 717, Absatz 11). Es ist aber denkbar, nicht nur umgesetzte Vorschläge öffentlich bekannt zu machen, sondern alle eingereichten Vorschläge vergangener BHH als frei zugängliches Archiv zu gestalten (Presseartikel Nr. 1.425, Absatz 14). Manch angenommener Vorschlag benötigt dagegen Jahre, bis es zu einer Umsetzung kommt. Aus diesem Grund bieten sich Zwischenfazite an, die eine Stadt in regelmäßigen Abständen veröffentlichen könnte. Von einer solchen Zwischenbilanz berichtet etwa ein Presseartikel (Nr. 1254, Absatz 13), aber auch ein Interviewpartner (Stadt Nr. 8.1, Absatz 50). Diese Berichterstattung könnte dabei helfen, das Verfahren kontinuierlich zu beleben und den Neuigkeitswert des Verfahrens aufrecht zu erhalten, indem man bspw. über die Entwicklung des Verfahrens und etwaiger Anpassungen oder in Umsetzung befindliche Projekte berichtet. Ein Stadtvertreter (Nr. 12, Absatz 19) schilderte seine Vorstellung, dass ein Bürger seinen Vorschlag bis zur Umsetzung mitverfolgen könne und vielleicht sogar die Partnerschaft übernehme. Die Bürger könnten bis zum Schluss vor Ort dabei sein und schauen wann der Vorschlag umgesetzt wurde. Letztlich sei es wichtig, dass man die Bürger ernst nehme und dies erschöpfe sich nicht lediglich dadurch, dass man das Resultat der Bewertung eines Vorschlags online veröffentliche, ob er also angenommen oder abgelehnt wurde. Sonst beteiligten sich die Bürger entweder gar nicht oder nur einmalig.

Ein Stadtvertreter berichtete davon, dass man selbst recherchiert habe, was denn aus den Vorschlägen des letzten BHH geworden sei (Interview Stadt Nr. 9, Absatz 33). Diese Maßnahme, nämlich das Aufzeigen der Umsetzung von Vorschlägen, die auf eine Anfrage eines Bürgers zurückzuführen war, zeigte, dass ein größeres Bauprojekt entkoppelt von den Haushaltsberatungen fast drei oder vier Jahre später realisiert wurde. Zuvor wurde die Rechenschaft immer gleich im Anschluss an das Verfahren durchgeführt und aufgezeigt,

welche Vorschläge von den Fraktionen in Anträge umgesetzt wurden, welche Vorschläge erfolgreich waren oder eine Mehrheit gefunden haben. Die Recherche zeigt aber den Nutzen auf, auch nach mehreren Jahren noch einmal in Erinnerung zu holen, was aus den Vorschlägen wurde, auch um dadurch das Vertrauen in das Verfahren, Politik und Verwaltung zu stärken. Eine thematische ähnliche Maßnahme erläuterte ein Unternehmensvertreter. Über Leuchtturmprojekte solle man darstellen, dass das Ganze erfolgreich sei und man es schaffe, eingebrachte Ideen umzusetzen. Darüber erreiche man Mobilisierung (Interview Unternehmen Nr. 2, Absatz 6). Erfolge der Beteiligung müssten also stärker hervorgehoben werden (Presseartikel Nr. 1942, Absatz 12).

Denkbar ist, dass das Aufzeigen der erfolgreichen Umsetzung von Verfahren zahlreiche Nutzungshürden tangiert. Das Interesse der Bürger am BHH könnte gestärkt werden, das Vertrauen in den Staat erhöht, der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit reduziert und die eigene Beteiligung als relevanter wahrgenommen werden. Auch der Transparenzanspruch, der durch den BHH insgesamt verwirklicht werden soll, wird so vermutlich gestärkt. Elektronisch ließe sich dies bspw. durch einen interaktiven Stadtplan umsetzen, der es erlaubt, alle umgesetzten Ideen anzeigen zu lassen und nach verschiedenen Kategorien zu filtern.

Nach Abschluss des Verfahrens bietet es sich von Seiten der Politik und Verwaltung an, sich bei den Bürgern für ihre Teilnahme und Engagement zu bedanken (Presseartikel Nr. 684, Absatz 15) und sie bereits frühzeitig zur Beteiligung am kommenden BHH einzuladen, bspw. durch den Bürgermeister (Presseartikel Nr. 1.965, Absatz 17). Nicht nur, dass dies einen positiven Beitrag zur Zufriedenheit der Bürger leisten könnte, mehr noch wird damit die Nachhaltigkeit und Dauerhaftigkeit des Verfahrens bekräftigt, was letztlich auch als Bewerbung nachfolgender BHH gedeutet werden kann.

12 Zusammenfassung und Diskussion

Seit Ende der 1990er Jahre wird der BHH in deutschen Kommunen eingesetzt, um mehr Transparenz staatlichen Handelns und mehr Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung zur Verwendung öffentlicher Mittel zu realisieren. Die Bürger werden eingeladen, Investitions- und Sparvorschläge einzureichen, Kritik und Kommentare zum Haushalt und den Vorschlägen ihrer Mitbürger abzugeben und sich in Diskussionen und Abstimmungen zu engagieren. Ergänzt durch E-Partizipationsverfahren können BHH einen zeit- und ortsunabhängigen Zugang zu Informationen und Beteiligungsprozessen ermöglichen, diesen Prozess durch eine Vielzahl innovativer Komponenten erweitern und versprechen dadurch eine bessere Ansprache und höhere Nachfrage der Bürger. Aufgrund seiner hohen Verbreitung galt der BHH zwischenzeitlich als das am häufigsten eingesetzte Instrument zur Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns in Deutschland.

Zunehmend stößt der BHH auf Kritik, die theoretisch erwarteten Vorteile aufgrund der geringen und zuweilen nachlassenden Beteiligung der Bürger nicht umsetzen zu können und lediglich diejenigen Bevölkerungsteile zu mobilisieren, die bereits auf anderen Wegen deutlich auf sich aufmerksam machten. Aufgrund ihrer Erfahrungen hat sich inzwischen eine Vielzahl an Kommunen in Deutschland für die Einstellung des BHH entschieden. Trotz dieser Kritik sind die Barrieren, die einer Beteiligung der Bürger am BHH entgegenstehen, von Seiten der Literatur und Kommunen weitestgehend unbekannt. Primäres Ziel dieser Arbeit war es daher, Beteiligungsbarrieren am BHH zu identifizieren und im Weiteren zu diskutieren, welche Maßnahmen geeignet erscheinen, um die identifizierten Barrieren zu überwinden.

FF1: Welche Beteiligungsbarrieren von BHH lassen sich der Literatur und durch Expertenaussagen ermitteln?

FF2: Welche der in FF1 ermittelten Barrieren können, bezogen auf BHH in Deutschland, durch eine Befragung der Bürger bestätigt werden und welche weiteren sind in Betracht zu ziehen?

FF3: Welche Maßnahmen erscheinen, angesichts der Ergebnisse aus FF1 und FF2, geeignet, Beteiligungsbarrieren an BHH in Deutschland zu überwinden?

Zur Beantwortung dieser Fragen erfolgte zunächst ein systematisches Literatur Review, gefolgt von einer Auswertung von Experteninterviews mit Verantwortlichen für Bürgerbeteiligung in exemplarischen deutschen Kommunen, die eigene BHH durchführen oder dies in der Vergangenheit taten, sowie Vertretern exemplarischer Unternehmen, die BHH für die genannten und weitere Kommunen in Deutschland entwickeln und vertreiben. Hieran schloss sich eine qualitative Inhaltsanalyse von rd. 2.300 Artikeln der deutschsprachigen Presseberichterstattung zum BHH an. Am Ende stand die Auswertung von Interviews mit 216 Bürgern in drei deutschen Städten, die einen eigenen BHH betreiben. Der Beantwortung der FF vorangestellt war eine Auseinandersetzung mit dem Konzept der politischen Partizipation und E-Partizipation sowie Eigenschaften des BHH, seinen Zielen und der Herausforderung geringer Beteiligungsquoten. Annahmen zu Barrieren der

politischen Partizipation im Allgemeinen und der E-Partizipation im Speziellen stellten den konzeptionellen Rahmen zur Einordnung von Beteiligungsbarrieren am BHH dar. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden im Folgenden zusammengefasst und diskutiert.

12.1 Beteiligungsbarrieren aus Sicht der Literatur und Experten

Die Partizipationsforschung benennt unterschiedliche Ansätze und deren Kombination um die politische Partizipation und ihr Ausbleiben zu erklären. Mit Bezug auf Nicht-Partizipation sind insbesondere die Aussagen von Brady/Verba/Schlozman (1995, S. 271) nennenswert, wonach die Partizipation dann ausbleibt, wenn die Bürger

1. nicht partizipieren können,
2. es nicht wollen oder
3. nicht danach gefragt werden.

Einen weiteren Erklärungsansatz, der diese Aspekte aufgreift und inhaltlich erweitert, verfolgen Klandermans und Oegema (1987, S. 519). Sie gehen von vier Austrittsmomenten aus, die einen Bürger auf dem Weg zur Partizipation abhalten können. Die Partizipation kommt ihrer Auffassung nach nicht zustande, wenn eine Person

1. kein Sympathisant einer Angelegenheit ist,
2. nicht zur Zielgruppe zählt bzw. nicht Ziel von Mobilisierungsversuchen ist,
3. nicht motiviert genug oder
4. aufgrund anderweitiger Barrieren an der Partizipation gehindert wird.

Die Besonderheiten des idealtypischen Verfahrensablaufs eines BHH machen eine weitere Ausdifferenzierung dieser Kategorien notwendig, um ein Ausbleiben der Beteiligung am BHH zu erklären. Erstens werden mit BHH typischerweise alle Einwohner einer Kommune zur Beteiligung eingeladen und in aller Regel nicht spezifische Zielgruppen. Zweitens bedarf es zur Beteiligung am BHH eines staatlichen Angebotes. Dementsprechend wurde der Erklärungsansatz von Klandermans und Oegema angepasst und von fünf Kategorien ausgegangen, wonach eine Beteiligung am BHH nicht zustande kommt, wenn

1. Bürger kein Interesse zeigen,
2. die Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden ist,
3. der BHH unbekannt,
4. Bürger die Beteiligung ablehnen oder
5. nicht am BHH partizipieren können.

Da der BHH in der Praxis höchst unterschiedliche Ausgestaltungsformen annehmen kann, war über diese generischen Annahmen hinaus von kontextspezifischen Barrieren auszugehen. Aus diesem Grund galt die Durchführung eines Literatur Review, Interviews mit Stadt- und Unternehmensvertretern sowie die Analyse der Presseberichterstattung zum BHH der initialen Erhebung individueller Barrieren und deren Einordnung in die genannten Kategorien.

Die Ergebnisse des Literatur Review verdeutlichen, dass die Thematik geringer Beteiligungsquoten am BHH in der wissenschaftlichen Literatur oftmals angesprochen und problematisiert wird. Die Frage nach Ursachen und Beteiligungsbarrieren wird jedoch nur selten gestellt und noch seltener beantwortet. Antworten stützen sich zudem meist auf

Aussagen einzelner Bürger, spezifischer Herausforderungen oder teilweise reinen Vermutungen der Autoren. Dies dürfte auch erklären, warum sich zu zahlreichen Ländern nur vereinzelte Barrieren finden ließen. Zusammengefasst konnten mit Hilfe des Literatur Review 20 unterschiedliche Beteiligungsbarrieren am BHH ermittelt werden. Durch die Experteninterviews konnten elf dieser Barrieren erneut festgestellt und zwölf neue aufgezeigt werden, die sich nicht zuvor in der Literatur fanden. Eine anschließende Analyse der Presseberichterstattung ergänzte diese Barrieren inhaltlich und ergab drei neue Barrieren. Durch das Literatur Review, die Experteninterviews und Analyse der Presseberichterstattung konnten somit insgesamt 35 Barrieren identifiziert werden, die in Tabelle 25 ausgewiesen werden. Neben der Zuordnung zur jeweiligen Kategorie und Erhebungsmethodik erfolgt der Verweis auf ein Land, sofern sich die Auseinandersetzung der Literatur mit dem BHH und seinen Beteiligungsbarrieren auf dieses berief. Die Aussagen der Experten und Presse beziehen sich hingegen ausnahmslos auf Deutschland.

Tabelle 25: Beteiligungsbarrieren aus Sicht der Literatur und Experten (Gesamtansicht)

Kategorie	Barrieren	Land (Literatur)	Entnommen aus			
			Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
1. Bürger haben kein Interesse	1.01 Die Teilnehmer interessieren sich nicht ausreichend für Politik bzw. politische Beteiligung.	AR, DE	X	X	-	Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivil-gesellschaft/ NGO: X
	1.02 Es existiert keine persönliche Betroffenheit bzw. Interesse an Themen des BHH. Individuelle Bedürfnisse sind bereits erfüllt.	BR, DE, US	X	X	-	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivil-gesellschaft/ NGO: X
	1.03 Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.	-	-	X	X	Autor: X Bürger: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivil-gesellschaft/ NGO: X
	1.04 Die Bürger sind zufrieden mit der Arbeit ihrer Stadt.	-	-	X	X	Autor: X
	1.05 Die politische Beteiligung erfolgt bereits über andere (Online-)Kanäle.	-	-	X	-	Bürger: X Politik und Verwaltung: X
	1.06 Der Neuigkeitswert des Verfahrens nimmt mit der Zeit ab.	-	-	X	-	Politik und Verwaltung: X
	1.07 Lokale Veranstaltungen bieten keinen Mehrwert.	-	-	-	X	Politik und Verwaltung: X
	1.08 „Lesbarer Haushalt“ hat zu Akzeptanz geführt. Eigene Beteiligung ist daher nicht mehr notwendig.	-	-	-	-	Autor: X
	1.09 Das Budget des BHH wird als zu gering wahrgenommen.	KR, US	X	-	-	-
	1.10 Bürger sind es nicht gewohnt, dass ihre Meinung gefragt wird.	-	-	-	X	Zivil-gesellschaft/ NGO: X

Kategorie	Barrieren	Land (Literatur)	Entnommen aus			
			Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
2. Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden	2.01 Der BHH wird nicht angeboten.	-	X	X	X	Politik und Verwaltung: X
	2.02 Es wird keine Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des Bürgerhaushaltes ermöglicht.	-	X	-	-	Politik und Verwaltung: X
3. Verfahren unbekannt	3.01 Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.	DE, US	X	X	X	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X
	3.02 Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.	-	-	-	-	Politik und Verwaltung: X
4. Bürger lehnen die Beteiligung ab	4.01 Die Beteiligung ist nicht anonym.	DE	X	X	-	-
	4.02 Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.	FR, DE, ITa, ES	X	X	X	Bürger: X
	4.03 Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.	-	X	-	-	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X
	4.04 Das Vertrauen in den Staat allgemein ist zu gering.	KR, PE, US	X	-	-	-
	4.05 Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.	AR, BR, DE, ES, FR, ITa	X	X	X	Bürger: X Politik und Verwaltung: X
	4.06 Der Staat hält die Verfahrensregeln nicht ein.	AR, BE	X	-	-	-
	4.07 Schreibhemmungen stehen einer schriftlichen Beteiligung (z. B. im Internet) im Weg.	DE	X	-	-	-
	4.08 Bedenken über den Datenschutz halten von einer Beteiligung an einem Online-BHH ab.	-	X	-	-	-
	4.09 Die erforderliche Registrierung steht einer Teilnahme entgegen.	-	-	X	-	-
	4.10 Es existiert keine Registrierungsmöglichkeit.	-	-	-	X	-
	4.11 Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.	-	-	-	X	-
	4.12 Es existiert eine Skepsis gegenüber digitalen Verwaltungsangeboten	-	-	-	X	-
	4.13 Kein Feedback oder zu lange Wartezeit.	-	-	-	-	Autor: X Politik und Verwaltung: X
5. Bürger können nicht partizipieren	5.01 Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.	AR, DE, PE, US	X	X	X	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X
	5.02 Die Transportkosten zur Bürgerversammlung sind zu hoch	BR	X	-	-	Politik und Verwaltung: X
	5.03 Es ist kein Internetzugang zur Teilnahme an einem Online-Bürgerhaushalt vorhanden.	DE, US	X	X	-	Politik und Verwaltung: X Zivil-gesellschaft/ NGO: X

Kategorie	Barrieren	Land (Literatur)	Entnommen aus			
			Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
	5.04 Die zur Teilnahme am Online-Bürgerhaushalt benötigten IT-Kenntnisse sind nicht vorhanden oder unzureichend.	DE, US	X	-	-	Bürger: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/ NGO: X
	5.05 Es existieren Sprachbarrieren, die eine Teilnahme am Verfahren erschweren oder verhindern.	ES, FR, ITa, US	X	X	-	-
	5.06 Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.	DE	X	X	X	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/ NGO: X
	5.07 Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können.	-	-	X	-	-
	5.08 Verfahrensregeln schließen Bürger von Teilnahme aus.	-	-	X	-	Autor: X

Quelle: Eigene Darstellung.

Von allen 35 Barrieren existieren vier, die sowohl durch die Literatur und die Experteninterviews erheben ließen. Dabei handelte es sich um Barrierennr.

- 4.02, Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit,
- 4.05, Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet,
- 5.01, Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch, und
- 5.06, Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.

Entweder, so ließe sich aus den verbreiteten Annahmen der Literatur und Experten schließen, lehnen die Bürger die ihnen angebotenen Beteiligungsmöglichkeiten ab, in diesem Fall aufgrund des Verdachts einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit oder der Nicht-Erwartung einer Umsetzung der Beteiligungsergebnisse, oder es mangelt ihnen an Voraussetzungen zur Beteiligung, insbesondere aufgrund des zu hohen (Zeit-)Aufwands zur Beteiligung und einer Unklarheit über das Verfahren bzw. dessen -regeln oder der allgemeinen Kompliziertheit des Verfahrens.

Die Barrieren, die sich in der Literatur mit Bezug auf die meisten Länder fanden waren unterdessen die Barrierennr.

- 4.05, Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet (sechs Länder),
- 5.05, Es existieren Sprachbarrieren, die eine Teilnahme am Verfahren erschweren oder verhindern (fünf Länder), sowie, mit jeweils vier Ländern,
- 4.02, Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit,
- 4.04, Das Vertrauen in den Staat allgemein ist zu gering, und
- 5.01, Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.

Erneut dominieren die Barrierenkategorien der ablehnenden Haltung der Bürger sowie nicht vorhandener Voraussetzungen der Beteiligung. Ein mangelndes Interesse der Bürger, ihre

Unkenntnis über die Existenz des Beteiligungsangebotes oder dessen Fehlen werden mit Beteiligungsbarrieren des BHH im Ausland seltener in Verbindung gebracht. Eine geringe Bedeutung dieser Barrieren lässt sich aufgrund der insgesamt seltenen Auseinandersetzung mit Beteiligungsbarrieren in der Literatur aber nicht ableiten.

Nahezu alle Barrieren, die mit Hilfe des Literatur Review zunächst ausschließlich mit Bezug zu BHH im Ausland ermittelt wurden, konnten durch die weiterführende Erhebung mittels Experteninterviews, Analyse der Presseberichterstattung und Bürgerbefragung auch für Deutschland aufgezeigt werden. So wurden etwa Sprachbarrieren, die nicht in der Literatur als Barriere des BHH in Deutschland erwähnt wurden, von Vertretern der Städte und Unternehmen aufgeführt. Ein zu geringes Vertrauen in den Staat und ein zu geringes Budget wurden durch die Bürgerbefragung ermittelt. Lediglich der Aspekt der Nichteinhaltung der Regeln durch den Staat (Barrierennr. 4.06) oder hohe Transportkosten (Barrierennr. 5.02) fand sich nicht mit Bezug auf Deutschland. Bei Ersterem ist jedoch die Besonderheit für Deutschland anzumerken, dass der BHH keine standardisierten oder gesetzlich normierten Regeln kennt, sondern durchaus Abweichungen vom Idealtyp möglich sind und vorkommen. Auch verpflichtet der BHH in Deutschland die Verwaltung nicht zur Umsetzung von Vorschlägen. Transportkosten könnten überdies dort an Relevanz zu verlieren, wo eine alternative Beteiligung auch online möglich ist. Eine weitere Barriere, die nicht in Zusammenhang zum BHH in Deutschland ermittelt werden konnte, waren Bedenken der Bürger im Kontext des Datenschutzes (Barrierennr. 4.08). Zwar wurde dieser Barriere in der Literatur kein spezifisches Land zugewiesen, sondern der BHH als Beteiligungsverfahren allgemein thematisiert. Allerdings überrascht die fehlende erneute Benennung im Rahmen der Erhebung, da Bedenken zum Datenschutz in der Literatur regelmäßig als bedeutsame Nutzungsbarriere digitaler Verwaltungsangebote gelten. Offenbar spielt diese Barriere zumindest bei der Beteiligung an E-Partizipationsverfahren eine untergeordnetere Rolle. Auch der erforderlichen Registrierung, die man im Zusammenhang mit Bedenken zum Datenschutz in engem Zusammenhang erachten könnte, kommt keine besondere Bedeutung im Vergleich zu anderen Barrieren zu. Lediglich eine Äußerung erfolgte diesbezüglich von Seiten der Städte sowie die Vermutung nur eines Bürgers, dass die Registrierung Mitbürgern von einer Beteiligung abhandeln könne.

Eine Zuweisung der Barrieren zu den Ländern, an denen diese die Beteiligung des BHH verhindern können, lässt sich Tabelle 26 entnehmen. Im Falle von Deutschland wurden hier auch solche Barrieren aufgenommen, die durch die Interviews erhoben wurden.

Tabelle 26: Beteiligungsbarrieren im Ländervergleich

Kategorie	Barrierennr. und Barriere	AR	BE	BR	DE	ES	FR	ITa	KR	PE	US
1. Bürger haben kein Interesse	1.01 Die Teilnehmer interessieren sich nicht ausreichend für Politik bzw. politische Beteiligung.	X			X						
	1.02 Es existiert keine persönliche Betroffenheit bzw. Interesse an Themen des BHH. Individuelle Bedürfnisse sind bereits erfüllt.			X	X						X
	1.03 Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.				X						
	1.04 Die Bürger sind zufrieden mit der Arbeit ihrer Stadt.				X						
	1.05 Die politische Beteiligung erfolgt bereits über andere (Online-)Kanäle.				X						
	1.06 Der Neuigkeitswert des Verfahrens nimmt mit der Zeit ab.				X						
	1.07 Lokale Veranstaltungen bieten keinen Mehrwert.				X						
	1.08 „Lesbarer Haushalt“ hat zu Akzeptanz geführt. Eigene Beteiligung ist daher nicht mehr notwendig.				X						
	1.09 Das Budget des BHH wird als zu gering wahrgenommen.				X				X		X
	1.10 Bürger sind es nicht gewohnt, dass ihre Meinung gefragt wird.				X						
2. Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden	2.01 Der BHH wird nicht angeboten.				X						
	2.02 Es wird keine Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des Bürgerhaushaltes ermöglicht.				X						
3. Verfahren unbekannt	3.01 Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.				X						X
	3.02 Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.				X						
4. Bürger lehnen die Beteiligung ab	4.01 Die Beteiligung ist nicht anonym.				X						
	4.02 Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.				X	X	X	X			
	4.03 Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.				X						
	4.04 Das Vertrauen in den Staat allgemein ist zu gering.				X				X	X	X
	4.05 Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.	X		X	X	X	X	X			
	4.06 Der Staat hält die Verfahrensregeln nicht ein.	X	X		-						
	4.07 Schreibhemmungen stehen einer schriftlichen Beteiligung (z. B. im Internet) im Weg.				X						
	4.08 Bedenken über den Datenschutz halten von einer Beteiligung an einem Online-BHH ab.				-						
	4.09 Die erforderliche Registrierung steht einer Teilnahme entgegen.				X						
	4.10 Es existiert keine Registrierungsmöglichkeit.				X						
	4.11 Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.				X						
	4.12 Es existiert eine Skepsis gegenüber digitalen Verwaltungsangeboten				X						
	4.13 Kein Feedback oder zu lange Wartezeit.				X						
	4.14 Fehlende Motivation				X						

Kategorie	Barrierennr. und Barriere	AR	BE	BR	DE	ES	FR	ITa	KR	PE	US
5. Bürger können nicht partizipieren	5.01 Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.	X			X					X	X
	5.02 Die Transportkosten zur Bürgerversammlung sind zu hoch			X							
	5.03 Es ist kein Internetzugang zur Teilnahme an einem Online-Bürgerhaushalt vorhanden.				X						X
	5.04 Die zur Teilnahme am Online-Bürgerhaushalt benötigten IT-Kenntnisse sind nicht vorhanden oder unzureichend.				X						X
	5.05 Es existieren Sprachbarrieren, die eine Teilnahme am Verfahren erschweren oder verhindern.				X	X	X	X			X
	5.06 Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.				X						
	5.07 Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können.				X						
	5.08 Verfahrensregeln schließen Bürger von Teilnahme aus.				X						

Quelle: Eigene Darstellung.

Der vertiefte Vergleich zwischen Literatur, Aussagen der Experten und Analyse der Presseberichterstattung zeigt weitere Besonderheiten und Widersprüche auf. Zunächst finden sich zahlreiche Beteiligungsbarrieren, die nur mittels einer Erhebungsmethode ermittelt wurden. Anstatt vieler lassen sich exemplarisch fehlende Registrierungsoptionen bei BHH als E-Partizipationsverfahren (Barrierennr. 4.10, Nennung durch Unternehmensvertreter) oder eine vermutete grundsätzliche Skepsis ggü. E-Government und E-Partizipation (Barrierennr. 4.12, Nennung durch Stadtvertreter) benennen. Eine grundsätzlich falsche Interpretation der Beteiligungsbarrieren durch die Mitarbeiter von Unternehmen und Städten ist hieraus nicht zu deuten. Allerdings scheint es sich aufgrund der seltenen Erfahrungen um Barrieren zu handeln, die nicht auf größere Bevölkerungsteile, sondern eher Einzelfälle zutreffen. Widersprüche zeigen sich bei zwei weiteren Barrieren. Barrierennr. 4.09 bezieht sich auf die erforderliche Registrierung an E-Partizipationsverfahren. Dies kann dann zutreffen, wenn Bürger bspw. ihre E-Mail-Adresse oder anderweitige persönliche Daten nicht hinterlegen wollen oder Probleme mit der Registrierung auftreten. Einerseits existieren Stimmen, die eine Ablehnung des Verfahrens aufgrund derartiger Gründe verneinen. Zudem sprach ein Unternehmensvertreter, wie zuvor beispielhaft angemerkt, davon, dass auch eine fehlende Registrierungsmöglichkeit eine Beteiligungsbarriere darstellen könne (Barrierennr. 4.10). Nämlich dann, wenn diese davon ausgingen, dass derartige Einstiegshürden ernsthaftere Diskussionen hervorbrächten. Die Existenz der Beteiligungsbarriere des Einen scheint damit Voraussetzung zur Beteiligung eines Anderen zu sein. Ein weiterer vermeintlicher Widerspruch zeigt sich bei der Begründung geringer Teilnehmerzahlen an Veranstaltungen, die eine physische Präsenz des Bürgers voraussetzen. Wenn Dokumentationen zu

Veranstaltungen letztlich auch online abrufbar seien, so ein Unternehmensvertreter, mache dies die Teilnahme eines Bürgers an einer Veranstaltung und den damit verbundenen Aufwand nicht mehr notwendig (Barrierennr. 1.07). Allerdings wäre es ein Trugschluss anzunehmen, dass E-Partizipationsverfahren Vor-Ort-Veranstaltungen die Teilnehmer „rauben“. Denn es ist zugleich denkbar, dass eine Beteiligung ohne die Existenz eines E-Partizipationsverfahrens aufgrund anderer Barrieren, etwa Transportkosten oder dem (Zeit-)Aufwand, gar nicht stattgefunden hätte.

12.2 Beteiligungsbarrieren aus Sicht der Bürger

Bei der Befragung von 216 Bürgern in drei deutschen Städten zeigte sich, dass

- 144 Personen der BHH unbekannt (67%) und 72 Personen bekannt war (33%),
- 58 Personen der BHH bekannt war, ohne dass der Kenntnis eine Teilnahme folgte (27%), und
- 14 Personen am BHH teilnahmen (6%).

Die geläufige Vermutung der Literatur und interviewten Experten, wonach der BHH den Bürgern oftmals unbekannt ist, wurde somit bestätigt. Rund 2/3 aller befragten Bürger war der BHH ihrer eigenen Stadt unbekannt. Hinzu kommt, dass Teilen der Befragten der BHH der eigenen Stadt erst nach Abschluss des Beteiligungsprozesses bekannt wurde, was eine eigene Partizipation ebenfalls unmöglich machte. Durch die 58 Befragten, die das Verfahren kannten, aber nicht teilnahmen, wurden elf Barrieren angegeben, die sie selbst von einer Teilnahme abhielten. Die Begründungen, die überdurchschnittlich oft für die eigene Nicht-Teilnahme genannt wurden, waren die Barrierennr.

- 1.03, Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH (21 Nennungen),
- 5.01, Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch (18 Nennungen),
- 3.01, Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt (sieben Nennungen), und
- 5.07, Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können (sechs Nennungen).

Aufschlussreich ist, dass das mangelnde Interesse nicht der politischen Partizipation selbst gilt, sondern explizit dem BHH. Daraus ließe sich etwa schließen, dass die generelle Nachfrage nach Partizipationsoptionen zwar vorhanden ist und der BHH auch keine übergreifende Ablehnung erfährt, wie sich durch die auf anderem Wege erhobenen Barrieren hätte annehmen lassen, aber der BHH in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung diese Nachfrage auch nicht zu erfüllen vermag. Zugleich ist nicht ausgeschlossen, dass dieser Interessenmangel nur temporär ist und sich die Bürger die prinzipielle Möglichkeit einer Teilnahme nicht verschließen wollen, berücksichtigt man die hohe Fürsprache von 92% aller Befragten zur Beibehaltung des BHH in ihren Städten.

Überraschenderweise besitzt jedoch die vertiefte Diskussion der Literatur und Experten um die digitalen Gräben für die Bürger, angesichts der Ergebnisse, keine nennenswerte Bedeutung. Weder unzureichende IT-Kompetenzen, fehlende Internetzugänge oder Registrierungsmodalitäten, wurden durch die Befragten als eigene Barriere genannt. Zwar werden solche Aspekte für Mitbürger angenommen, doch selbst hier nur vereinzelt. Eine mögliche Begründung liefert der angepasste Erklärungsansatz nach Klandermans und Oegema: Es ist vorstellbar, dass die Nicht-Erfüllung von Voraussetzungen zur E-Partizipation nur dann relevant wird, wenn nicht zuvor bereits ein anderer Austrittsmoment zur Nicht-

Partizipation stattgefunden hat. Ist der BHH aus Sicht der Bürger nicht interessant genug, das Verfahren unbekannt, nicht existent oder das Verfahren wird abgelehnt, spielen unzureichende IT-Kompetenzen (noch) keine Rolle. Daraus ließe sich ableiten, dass die E-Partizipation derzeit keine Bürger in größerer Anzahl von einer Beteiligung ausschließt. Aber derzeit angebotene BHH als E-Partizipationsverfahren auch nicht in der Lage sind, die Bürger, etwa durch eine Steigerung des Interesses, dem Abbau von Ablehnungsgründen oder der Überwindung anderer Beteiligungsvoraussetzungen zu einer Beteiligung zu mobilisieren.

Eine weitere Erkenntnis zeigt sich darin, dass die Anzahl der von den Bürgern selbst geäußerten Beteiligungsbarrieren weitaus geringer ist, als durch die Auswertung der Literatur, Experteninterviews und Presseanalyse hätte angenommen werden können. 13 Barrieren, die der Literatur entnommen wurden, wurden nicht auch durch die Bürger selbst benannt. Daraus lässt sich deuten, dass nicht jede im Allgemeinen denkbare Beteiligungsbarriere am BHH auch auf jeden BHH im Einzelfall zutrifft, sondern der spezifische Kontext und die jeweilige Ausgestaltung einen nicht unerheblichen Einfluss besitzen. Zudem ist nicht auszuschließen, dass einige der zuvor identifizierten Barrieren nur bei wenigen Bevölkerungsteilen zutreffen, die durch die gewählte Erhebungsmethode nicht erreicht werden konnten. Des Weiteren kann festgestellt werden, dass die von den Befragten meistgenannten Barrieren drei Kategorien zugeordnet wurden, allerdings die Kategorie einer ablehnenden Haltung nicht darin enthalten ist. Dazu zählt etwa die von Literatur, Experten und in der Presse besonders häufig genannte Barrierenr. 4.02, Verdacht der Alibi-Beteiligungsmöglichkeit. Den BHH der genannten Städte wird somit offenbar ein hohes Vertrauen beigemessen, was erneut für den Einfluss weiterer Einflussfaktoren spricht, z. B. Erfahrungen mit den Ergebnissen bereits abgeschlossener BHH, andere oder frühere Beteiligungsverfahren oder die politische Kultur vor Ort). Zuletzt sei auf zwei der durch die Bürger genannten Barrieren hinweisen, die von Seiten der Literatur und Experten nicht in dieser Form aufgeführt wurden. Beim Ausschluss durch Verfahrensregeln handelt es sich um eine Barriere, die zwar in Interviews mit Stadtvertretern aufkam und sich auch in der Presseanalyse fand. Allerdings sprachen die beiden Bürger, die diese Barriere im Interview nannten, einen bislang unerwähnten Sonderfall an. Konkret nahmen die beiden Bürger an, dass sie sich als nicht-deutsche Staatsbürger nicht hätten beteiligen dürfen. Allerdings kennt der BHH grundsätzlich keine Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit, sondern lädt alle Einwohner einer Kommune gleichberechtigt zur Beteiligung ein. In diesem Fall waren somit die tatsächlichen Zugangsvoraussetzungen unbekannt.

Alle 72 Personen, die den BHH ihrer Stadt kannten, wurden in einem weiteren Schritt, unabhängig von ihrer eigenen Beteiligung, nach ihrer Einschätzung befragt, was ihre Mitbürger von einer Beteiligung abhält. Einerseits wurde erwartet, durch diese Vorgehensweise weitere Erkenntnisse über die öffentliche Wahrnehmung des BHH zu gewinnen. Andererseits schien nicht ausgeschlossen, dass das Thema BHH und die Frage einer Teilnahme oder Nicht-Teilnahme auch im Freundes-, Verwandtenkreis u. ä. besprochen wurde und auf diese Erfahrungen zugegriffen werden konnte.

Die überdurchschnittlich häufig genannten Barrieren entfielen auf die Barrierennr.

- 5.03, Es ist kein Internetzugang zur Teilnahme an einem Online-Bürgerhaushalt vorhanden (sechs Nennungen), sowie mit jeweils fünf Nennungen
- 1.04, Die Bürger sind zufrieden mit der Arbeit ihrer Stadt,
- 4.03, Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen, und
- 4.14, Fehlende Motivation.

Geht man allein von den häufigsten Nennungen aus, zeigen sich zwischen den Barrieren, die die Befragten für sich selbst und für ihre Mitbürger angaben, keine Überschneidungen. Keine dieser vier Barrieren wurde von den Befragten auf sich selbst angewandt. Erneut zeigt sich, dass nicht von einer prinzipiellen Ablehnung gegenüber dem Angebot der Städte ausgegangen wird, sondern, im Gegenteil, auch von einer hohen Zufriedenheit mit der Arbeit der Stadt. Darüber hinaus findet sich erstmals eine Barriere, die reine E-Partizipationsverfahren betrifft, und mit der fehlenden Motivation eine neue Barriere, die zuvor nicht auf anderem Wege identifiziert wurde. Beschrieben wurde eine Art grundsätzliche „Gemütlichkeit“, die nicht mit einem fehlenden Interesse an politischer Partizipation, Politik oder dem BHH gleichgesetzt wurde, sondern einer allgemeinen Charakterisierung von Teilen der Mitbürger diente.

Tabelle 27 weist die Ergebnisse der Befragung als eigene Spalte aus, so dass über das Genannte hinaus ein erweiterter Vergleich mit den Ergebnissen des Literaturreview, der Experteninterviews und der Analyse der Presseberichterstattung möglich ist. Unterschieden wird in die Benennung von eigenen Barrieren der Bürger zur Partizipation, angenommener Barrieren von Mitbürgern sowie, falls gegeben, beide Benennungen angeführt. In Summe konnten mit Hilfe des Literatur Review, der Experteninterviews, der Analyse der Presseberichterstattung und der Befragung der Bürger 36 Beteiligungsbarrieren identifiziert werden.

Tabelle 27: Beteiligungsbarrieren aus Sicht der Bürger, Literatur, Experten und Presseberichterstattung (Gesamtansicht)

Kategorie	Barrierennr. und Barriere	Entnommen aus				
		Bürgerbefragung	Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
1. Bürger haben kein Interesse	1.01 Die Teilnehmer interessieren sich nicht ausreichend für Politik bzw. politische Beteiligung.	Eigene Barriere (1) & Barriere anderer (8)	X	X	-	Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/NGO: X
	1.02 Es existiert keine persönliche Betroffenheit bzw. Interesse an Themen des BHH. Individuelle Bedürfnisse sind bereits erfüllt.	Barriere anderer (3)	X	X	-	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/NGO: X
	1.03 Die Bürger haben kein Interesse am konkreten Verfahren des BHH.	Eigene Barriere (21) & Barriere anderer (9)	-	X	X	Autor: X Bürger: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/NGO: X
	1.04 Die Bürger sind zufrieden mit der Arbeit ihrer Stadt.	Barriere anderer (5)	-	X	X	Autor: X

Kategorie	Barrierennr. und Barriere	Entnommen aus				
		Bürgerbefragung	Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
	1.05 Die politische Beteiligung erfolgt bereits über andere (Online-)Kanäle.	Eigene Barriere (1)	-	X	-	Bürger: X Politik und Verwaltung: X
	1.06 Der Neuigkeitswert des Verfahrens nimmt mit der Zeit ab.	-	-	X	-	Politik und Verwaltung: X
	1.07 Lokale Veranstaltungen bieten keinen Mehrwert.	-	-	-	X	Politik und Verwaltung: X
	1.08 „Lesbarer Haushalt“ hat zu Akzeptanz geführt. Eigene Beteiligung ist daher nicht mehr notwendig.	-	-	-	-	Autor: X
	1.09 Das Budget des BHH wird als zu gering wahrgenommen.	Eigene Barriere (1)	X	-	-	-
	1.10 Bürger sind es nicht gewohnt, dass ihre Meinung gefragt wird.	-	-	-	X	Zivilgesellschaft/ NGO: X
	2. Beteiligungsmöglichkeit nicht vorhanden	2.01 Der BHH wird nicht angeboten.	-	X	X	X
2.02 Es wird keine Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des Bürgerhaushaltes ermöglicht.		-	X	-	-	Politik und Verwaltung: X
3. Verfahren unbekannt	3.01 Die Existenz des Verfahrens ist der Zielgruppe unbekannt.	Eigene Barriere (7) & Barriere anderer. (19)	X	X	X	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X
	3.02 Spezifische Elemente des Verfahrens sind unbekannt.	Barriere anderer (1)	-	-	-	Politik und Verwaltung: X
4. Bürger lehnen die Beteiligung ab	4.01 Die Beteiligung ist nicht anonym.	-	X	X	-	-
	4.02 Es existiert der Verdacht einer Alibi-Beteiligungsmöglichkeit.	-	X	X	X	Bürger: X
	4.03 Die eigene Beteiligung wird als nicht relevant wahrgenommen.	Barriere anderer (5)	X	-	-	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X
	4.04 Das Vertrauen in den Staat allgemein ist zu gering.	Eigene Barriere (3) & Barriere anderer (3)	X	-	-	-
	4.05 Die Umsetzung der Ergebnisse wird nicht erwartet.	Eigene Barriere (2) & Barriere anderer (7)	X	X	X	Bürger: X Politik und Verwaltung: X
	4.06 Der Staat hält die Verfahrensregeln nicht ein.	-	X	-	-	-
	4.07 Schreibhemmungen stehen einer schriftlichen Beteiligung (z. B. im Internet) im Weg.	-	X	-	-	-
	4.08 Bedenken über den Datenschutz halten von einer Beteiligung an einem Online-BHH ab.	-	X	-	-	-
	4.09 Die erforderliche Registrierung steht einer Teilnahme entgegen.	Barriere anderer (1)	-	X	-	-
	4.10 Es existiert keine Registrierungsmöglichkeit.	-	-	-	X	-
	4.11 Die Diskussionskultur im Internet hält von einer Beteiligung ab.	-	-	-	X	-

Kategorie	Barrierennr. und Barriere	Entnommen aus				
		Bürgerbefragung	Literatur	Interviews mit Stadtvertretern	Interviews mit Unternehmen	Presse
	4.12 Es existiert eine Skepsis gegenüber digitalen Verwaltungsangeboten	-	-	-	X	-
	4.13 Kein Feedback oder zu lange Wartezeit.	Barriere anderer (1)	-	-	-	Autor: X Politik und Verwaltung: X
	4.14 Fehlende Motivation	Eigene Barriere (2) & Barriere anderer (5)	-	-	-	-
5. Bürger können nicht partizipieren	5.01 Der (Zeit-)Aufwand zur Teilnahme ist zu hoch.	Eigene Barriere (18) & Barriere anderer (14)	X	X	X	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X
	5.02 Die Transportkosten zur Bürgerversammlung sind zu hoch	-	X	-	-	Politik und Verwaltung: X
	5.03 Es ist kein Internetzugang zur Teilnahme an einem Online-Bürgerhaushalt vorhanden.	Barriere anderer (6)	X	X	-	Politik und Verwaltung: X Zivilgesellschaft/ NGO: X
	5.04 Die zur Teilnahme am Online-Bürgerhaushalt benötigten IT-Kenntnisse sind nicht vorhanden oder unzureichend.	Barriere anderer (1)	X	-	-	Bürger: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/ NGO: X
	5.05 Es existieren Sprachbarrieren, die eine Teilnahme am Verfahren erschweren oder verhindern.	-	X	X	-	-
	5.06 Das Verfahren und die Verfahrensregeln sind unklar. Das Verfahren ist zu kompliziert.	Eigene Barriere (1) & Barriere anderer (4)	X	X	X	Autor: X Politik und Verwaltung: X Wissenschaft: X Zivilgesellschaft/ NGO: X
	5.07 Die Bürger haben keine konkreten Ideen, die sie einbringen können.	Eigene Barriere (6) & Barriere anderer (3)	-	X	-	-
	5.08 Verfahrensregeln schließen Bürger von Teilnahme aus.	Eigene Barriere (2)	-	X	-	Autor: X

Quelle: Eigene Darstellung.

12.3 Maßnahmen zur Überwindung der Barrieren

Im Anschluss an die Auseinandersetzung mit Teilbarrieren wurden Maßnahmen diskutiert, die von Seiten der Städte, Unternehmen und anderer Akteure bereits eingesetzt, geplant oder zumindest als geeignet erachtet werden, um Barrieren abzubauen, Teilbarriereschancen zu erhöhen und damit insgesamt zu höheren Teilbarrierquoten zu gelangen. Jede der identifizierten Barrieren erscheint prinzipiell in der Lage, Bürger von einer Teilbarrierung an einem BHH abzuhalten. Entsprechend vielfältig gestalten sich daher die denkbaren Initiativen zu ihrer Beilegung. Die insgesamt 54 diskutierten Maßnahmen wurden entsprechend ihrer thematischen Nähe in sieben Kategorien gruppiert und anhand der idealtypischen Phasen der Information, Teilbarrierung und Rechenschaft eines BHH geordnet. Bei den Kategorien handelt es sich um die

- Gestaltung von Rahmenbedingungen, die das Verfahren des BHH allgemein und Anpassungen am Prozess betreffen,
- Vorbereitung, die sich auf den gesamten Informations- und Teilbarrierungsprozess bezieht und eng mit den Rahmenbedingungen verbunden ist,
- Bewerbung, bei der es speziell um Möglichkeiten der Ansprache und Einladung der Bürger zur Teilbarrierung geht,
- Zugang, d. h. auf welchen Kanälen die Inanspruchnahme des Angebotes möglich ist,
- Durchführung, bezogen auf den Teilbarrierungsprozess des BHH,
- Unterstützung, sprich Hilfestellungen der Bürger bei der Inanspruchnahme des BHH, und
- Nachbereitung, der Umgang mit den Ergebnissen des BHH und möglicher weiterer Schritte infolge des Abschlusses des Teilbarrierungsprozesses.

Allerdings ist davon auszugehen, dass weder jede identifizierte Barriere auch jeden Bürger von der Teilbarrierung abhält, noch dass jede Barriere auf jeden konkreten BHH übertragen werden kann. Anbieter des BHH, die Maßnahmen zur Beilegung von Barrieren entwickeln möchten, stehen darüber hinaus vor der Herausforderung, mit Barrieren umzugehen, die sich teilweise zu widersprechen scheinen. Die Beilegung der einen Barriere führt möglicherweise zur Schaffung einer anderen. Und schließlich stehen der Verwirklichung der diskutierten Maßnahmen oftmals begrenzte finanzielle und organisatorische Aufwände entgegen, die eine Priorisierung erforderlich machen dürften. Insbesondere empfiehlt es sich,

- den BHH als langfristiges Projekt zu planen, hierfür entsprechende personelle- und finanzielle Ressourcen bereitzustellen und Aktivitäten, etwa im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, nicht nach einmaliger Durchführung oder Beendigung eines einzigen Teilbarrierungsprozesses einzustellen. Die Ziele des eigenen BHH, die Erwartungen der Kommunen an ihre Bürger und die Möglichkeiten ihres Engagements sollten frühzeitig festgelegt und transparent und öffentlichkeitswirksam, bspw. in spezifischen Leitlinien der Teilbarrierung, kommuniziert werden. Denn nur durch eine vorausschauende Planung der Kommunen, beständige Anstrengungen und eine Wertschätzung der Bürgerteilbarrierung am BHH, ist auch zu erwarten, dass sich ein nachhaltiges Engagement der Bürger einstellt. Ein BHH, der durch Kommunen

jedoch vorschnell aus Image-Gründen eingeführt wird, etwa weil E-Partizipation als modern angesehen wird, vermag dies vermutlich nicht zu erreichen. Und wird ein BHH mit lediglich thematischem Schwerpunkt versehen, dürfte sich die Auffassung der Unternehmensvertreter bestätigen, wonach auch nur die jeweils Betroffenen damit erreicht werden.

- Zudem sollte eine auf die lokalen Erfordernisse bezogene Wissensgrundlage geschaffen werden. Durch die Evaluation abgeschlossener eigener BHH, lassen sich Barrieren des konkreten Anwendungsfalls vor Ort eruieren und Feedback für die Weiterentwicklung des Verfahrens gewinnen. Zusätzlich erscheint besonders empfehlenswert, Externe, darunter die Bürger selbst, Vertreter der Zivilgesellschaft, Wissenschaft oder geeignete Multiplikatoren, in die Gestaltung des Verfahrens einzubinden. Ein geeignetes Instrument könnten Digitallabore sein, wie sie derzeit von zahlreichen Behörden bereits zu anderen Zwecken durchgeführt werden. Auch diese nachhaltige Herangehensweise der Kollaboration im Kontext von OG erzeugt im Idealfall nicht nur Wissen, sondern u. a. auch Vertrauen in die Arbeit von Politik und Verwaltung und steigert die Bekanntheit des BHH.
- Schließlich ist anzunehmen, dass die Mobilisierungspotenziale des BHH als E-Partizipationsverfahren längst nicht ausgeschöpft sind. Zwar liegen die Gründe einer Nicht-Teilnahme oftmals außerhalb technischer Belange, etwa der Unkenntnis des Verfahrens. Und auch gehen mit E-Partizipation zusätzliche Barrieren einher, wie die Auseinandersetzung der Literatur mit den unterschiedlichen Ausprägungen digitaler Gräben zeigt. Allerdings existieren Anzeichen dafür, dass E-Partizipationsverfahren ihrerseits in der Lage sind, zahlreiche bisherige Beteiligungsbarrieren zu überwinden oder zumindest zu verringern. Ohne den Einsatz heutiger E-Partizipationsverfahren dürfte die Beteiligung am BHH noch geringer ausfallen. Die Mobilisierung könnte jedoch höher ausfallen, vorausgesetzt es kommt zu einer bedarfs- und zielgruppengerechteren sowie moderneren Gestaltung von Beteiligungsplattformen, die den Nutzer stärker in den Mittelpunkt der Bemühungen rückt. Die Zurverfügungstellung von Dokumenten zum Haushalt mit mehreren Tausend Seiten als PDF auf einer Webseite oder das Angebot, ein Formular zur Einreichung von Vorschlägen zur Verwendung öffentlicher Mittel online zu beziehen, anschließend auszudrucken und per Post an das Rathaus zu übersenden, erfüllt diese Voraussetzungen bei Weitem nicht. Es fanden sich keinerlei Vor-Ort-Veranstaltungen, die durch digitale Elemente unterstützt wurden, beispielsweise Live-Streaming, obwohl dies in anderen Kontexten längst üblich ist. Und auch die Beschränkung der Mehrheit heutiger Online-BHH, Vorschläge oder Kommentare lediglich als Text einzureichen, wirkt angesichts der vielfältigen Alternativen vergleichsweise antiquiert. Nicht das Internet, wie häufig im Kontext der Mobilisierungsthese angenommen, dürfte daher mobilisierungsentscheidend sein, sondern der effektive und effiziente Einsatz der zum jeweiligen Zeitpunkt verfügbaren Möglichkeiten der E-Partizipation.

13 Fazit

„Die bedarfsorientierte Gestaltung von Open Government-Konzepten und deren effektive Verankerung in Politik und Verwaltung ist nicht nur eine wissenschaftliche Aufgabe, sondern ist ein immer wichtigerer Erfolgsfaktor für die Politik zur Einbindung und Partizipation der Bürger.“ – Helmut Krcmar, zitiert nach Initiative D21/ipima (2012, S. 2)

Mit Hilfe eines Literatur Review, Experteninterviews mit exemplarischen Städten in Deutschland, die BHH durchführen oder in der Vergangenheit taten, sowie Unternehmen, die BHH entwickeln und vertreiben, der Analyse der Presseberichterstattung zum BHH in Deutschland und Interviews mit Bürgern dreier deutscher Städte mit eigenem BHH, wurden insgesamt 36 Barrieren der Beteiligung am BHH identifiziert und fünf Kategorien zugeordnet. Angesichts dessen kann ein Mangel an Interesse, die Unbekanntheit des Verfahrens, seine fehlende Existenz, die Ablehnung durch den Bürger oder ein Mangel von Voraussetzungen zur Beteiligung zur Nicht-Beteiligung führen. Zur Überwindung der Maßnahmen wurden insgesamt 54 Maßnahmen, die derzeit durchgeführt, geplant oder durch die Anbieter des BHH und weiterer Akteure als zur Überwindung geeignet erachtet werden, im Rahmen der Arbeit aufgezeigt und deren erwartete Wirksamkeit diskutiert.

Trotz des multi-methodischen Ansatzes dieser Arbeit und der Einbeziehung einer möglichst großen Anzahl am BHH beteiligter Stakeholder, besitzt die Untersuchung Limitationen, die als Grundlage für Empfehlungen zu weiteren Forschungsarbeiten dienen sollen. Der Fokus dieser Arbeit lag darauf, im Allgemeinen Barrieren der Beteiligung am BHH zu identifizieren ohne den Fokus auf spezifische Bevölkerungsteile zu richten. Begründet wurde dies mit der grundsätzlichen Ausrichtung des Verfahrens an die Einwohner einer Kommune. Trotz punktueller Auseinandersetzungen in dieser Arbeit bleibt die Frage, welche Barrieren häufig an BHH als unterrepräsentiert erachtete Beteiligungsgruppen überwiegend von einer Beteiligung abhalten, offen, so dass es hier weitere Untersuchungen benötigt. Die Einschätzung von McNulty (2015, S. 1431), wonach es an Literatur mangle, die potenzielle Hypothesen aufstellt, um die geringe Beteiligung von Frauen zu erklären, ist jedoch als zu eingeschränkt zu bewerten. Gleiches dürfte für Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, Migranten, Personen mit körperlichen Beeinträchtigungen u. a. gelten.

Um die Wirkung der diskutierten Maßnahmen zur Überwindung von Beteiligungsbarrieren zu erheben, sind entsprechende Evaluationen notwendig. Neben einem Schwerpunkt auf spezifische Maßnahmen im Kontext der E-Partizipation, wie Gamification-Elemente oder Mobile Participation, ließe sich auch eruieren, welche Zielgruppen sich mit welchen Maßnahmen am effizientesten mobilisieren lassen.

Zahlreiche der in dieser Arbeit aufgezeigten Barrieren der Beteiligung am BHH, als auch der diskutierten Maßnahmen zur Verringerung von Barrieren, scheinen prinzipiell geeignet, auf andere Beteiligungsverfahren angewendet zu werden. Inwieweit dies zutrifft, ist im Einzelfall zu untersuchen. Denkbar sind nicht nur weitere Untersuchungen und Vergleiche der BHH unterschiedlicher Städte, sondern auch Vergleiche zwischen den Barrieren einer Beteiligung am BHH und anderen (E-)Partizipationsverfahren. Dadurch, dass dies für Kommunen die Möglichkeit birgt, Einblick in Erfolgs- und Misserfolgsberichte Anderer zu nehmen, dürfte

sich neben Implikationen für die Theorie ein insb. hoher praktischer Nutzen infolge eines derartigen Vergleichs einstellen.

Eine stärkere Einbindung nichtstaatlicher Akteure in die Gestaltung des BHH, darunter Bürger und Zivilgesellschaft, könnte dazu beitragen, neue und innovative Ideen zu generieren, konstruktive Kritik am bisherigen Vorgehen einzuholen und kollaborativ das Verfahren BHH im Interesse der Bevölkerung weiterzuentwickeln. Die Untersuchung der Motive und Barrieren eines solchen Engagements, welches den BHH nicht mehr lediglich als Mittel der Veränderung einer politischen Agenda betrachtet, sondern dessen eigene Veränderung in den Vordergrund rückt, könnte Aufschluss darüber geben, wie sich Menschen auch für höherschwellige Partizipationsformen mobilisieren lassen.

14 Literaturverzeichnis

- Aichholzer, G. und Strauß, S. (2016): Electronic Participation in Europe, in: Lindner, R.;Aichholzer, G.;Hennen, L. (Hrsg.). Electronic Democracy in Europe: Prospects and Challenges of E-Publics, E-Participation and E-Voting, Cham, S. 55-132.
- Akkaya, C.;Wolf, P.;Krcmar, H. (2010): The Role of Trust in E-Government Adoption: A Literature Review, 16th Americas Conference on Information Systems (AMCIS 2010), Lima, Peru.
- Akkaya, C.;Zepic, R.;Krcmar, H. (2018): Mehr E-Government, mehr Nutzung? Warum die Inanspruchnahme digitaler Verwaltungsangebote in Deutschland gering bleibt, in: AWW Informationen, 64. Jg., Nr. 1, S. 4-6.
- Alarabiat, A.;Soares, D. S.;Estevez, E. (2016): Electronic Participation with a Special Reference to Social Media - A Literature Review, Cham.
- Albrecht, S.;Kohlrausch, N.;Kubicek, H.;Lippa, B.;Märker, O.;Trénel, M.;vorwerk, V.;Westholm, H.;Wiedwald, C. (2008): „E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government“. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT 1, URL: <http://www.ifib.de/publikationsdateien/ifib-zebralog-e-partizipation-lang.pdf> [Stand: 15.12.2019].
- Alfaro, C.;Gómez, J.;Ríos, J. (2010): From Participatory to e-Participatory Budgets, in: Rios Insua, D.undFrench, S. (Hrsg.). e-Democracy : A Group Decision and Negotiation Perspective, Dordrecht, S. 283-299.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016): Statistischer Bericht A I 5 – hj 2 / 15. Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 31. Dezember 2015, URL: https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2016/SB_A01-05-00_2015h02_BE.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Aragonès, E. und Sánchez-Pagés, S. (2009): A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre, in: European Economic Review, 53. Jg., Nr. 1, S. 56-72.
- Arning, M. (2010): Demokratisch haushalten, Frankfurter Rundschau.
- Aulich, U. (2016): Das Bürgertor; Wissen die Lichtenberger womöglich manchmal selbst am besten, wofür ihr Bezirk Geld ausgeben sollte? Seit zehn Jahren steht dort ein Teil des Haushalts zur Abstimmung. Und auf einmal reden Tausende Menschen über Kommunalpolitik, Berliner Zeitung.
- Auschner, E. (2008): Kommunaler Bürgerhaushalt: Das brasilianische Erfolgsmodell und dessen Umsetzung in Deutschland, Saarbrücken.
- Ayerle, N. (2013a): Als überzeugter Demokrat ganz vorne dabei, Stuttgarter Zeitung.
- Ayerle, N. (2013b): Bürger wünschen sich Lösung für die Villa Berg, Stuttgarter Zeitung.
- Barber, B. R. (1994): Starke Demokratie, Hamburg.
- Barber, B. R. (1998): Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy, in: Political Science Quarterly, 113. Jg., Nr. 4, S. 573-589.
- Barner, C. (2012): Lehrstunde in Sachen Finanzplanung, Stuttgarter Zeitung.
- Barsig, V. (2014): Bürgerbeteiligung: Es gibt noch viel zu tun; Podiumsdiskussion der Initiative Aachen: Appell, das Misstrauen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern abzubauen, Aachener Zeitung.
- Beck, R.;Greger, V.;Hoffmann, C.;König, W.;Krcmar, H.;Weber, J.;Wunderlich, N.;Zepic, R. (2018): Digitale Mündigkeit. Eine Analyse der Fähigkeiten der Bürger in Deutschland zum konstruktiven und souveränen Umgang mit digitalen Räumen, URL: <https://negz.org/wp-content/uploads/2018/06/NEGZ-ISPRAT-Studie-Dig-M%C3%BCndig-Abschlussbericht.pdf> [Stand: 15.12.2019].

- Bermeitinger, M. (2012): Auf dem Weg zum Bürgerhaushalt; INFO-TERMIN Interesse noch gering, Allgemeine Zeitung.
- Bertelsmann Stiftung (2011): Welche Formen von politischer Beteiligung werden von Ihnen praktiziert oder sind für Sie erstrebenswert?, URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_34121_34144_2.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Biehl, H. (2005): Parteimitglieder im Wandel. Partizipation und Repräsentation, Wiesbaden.
- Bours, C. (2012): Haushalt - was ist das?, Rheinische Post Duesseldorf.
- Brady, H. E.; Verba, S.; Schlozman, K. L. (1995): Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation, in: The American Political Science Review, 89. Jg., Nr. 2, S. 271-294.
- Brand, J. (2015): Feinstaubproblematik und Filderauffahrt, Stuttgarter Zeitung.
- Brangsch, P. und Brangsch, L. (2006): Weshalb? Wieso? Warum? Argumente für den Bürgerhaushalt, Berlin.
- Braun, T. (2013): Der Bürgerhaushalt geht in die zweite Runde, Stuttgarter Zeitung.
- Braun, T. (2015): Die Bürger beteiligen - aber wie?, Stuttgarter Zeitung.
- Brockmann, N. A.; Holtkamp, L.; Noe, T. (2016): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland, in: Holtkamp, L. (Hrsg.). Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland: Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie, Wiesbaden, S. 63-205.
- Brückner, M. und Märker, O. (2015): E-Partizipation: Elektrifizierung der Bürgerbeteiligung, in: Standort, 39. Jg., Nr. 2-3, S. 112-119.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe - Beeinträchtigung - Behinderung, URL: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a125-13-teilhabebericht.pdf?blob=publicationFile> [Stand: 15.12.2019].
- Bürkman, S. (2011): Statt machtlos heißt es hier: Losmachen und einmischen; INITIATIVE Netzwerk, lokaler Aktionsplan und Kiez organisieren ab 15. November "Woche gelebter Demokratie". Mitteldeutsche Zeitung.
- Buse, M. J. (1978): Beteiligung woran und wozu? Zur Abgrenzung von Bereich und Begriffen, in: von Alemann, U. (Hrsg.). Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen, S. 41-78.
- Busse, S. und Schneider, S. H. (2015): Die Evaluation von Bürgerbeteiligung als Politikberatung: Praxis, Herausforderungen und Empfehlungen am Beispiel Bürgerhaushalt, in: Zeitschrift für Politikberatung, 7. Jg., Nr. 1-2, S. 3-13.
- Cabannes, Y. (2004): Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy, in: Environment and Urbanization, 16. Jg., Nr. 1, S. 27-46.
- Cabannes, Y. (2006): Children and young people build participatory democracy in Latin American cities, in: Environment and Urbanization, 18. Jg., Nr. 1, S. 195-218.
- Cabannes, Y. (2015): The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field, in: Environment and Urbanization, 27. Jg., Nr. 1, S. 257-284.
- Cardoso Sampaio, R. und Peixoto, T. (2014): Electronic Participatory Budgeting: False Dilemmas and True Complexities, in: Nelson, D. (Hrsg.). Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide, Bonn, S. 413-426.
- CDU;CSU;SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, URL: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf [Stand: 15.12.2019].

- Chesters, G. (2009): Social movements and regeneration: Within, without, against?, in: *Local Government Studies*, 35. Jg., Nr. 3, S. 371-384.
- Cooper, H. M. (1988): Organizing knowledge syntheses: A taxonomy of literature reviews., in: *Knowledge in Society*, 1. Jg., S. 104-126.
- De Souza, M. L. (2001): The Brazilian way of conquering the "right to the city": Successes and obstacles in the long stride towards an "urban reform", in: *DISP*, 147. Jg., Nr. 4, S. 25-31.
- Deutscher Bundestag (2013): Siebter Zwischenbericht der der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Demokratie und Staat. Drucksache 17/12290, URL: [http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/internetenquete/dokumentation/Zwischenberichte/Zwischenbericht Demokratie-und-Staat_1712290.pdf](http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/internetenquete/dokumentation/Zwischenberichte/Zwischenbericht_Demokratie-und-Staat_1712290.pdf) [Stand: 15.12.2019].
- Distel, B. und Ogonek, N. (2016a): To Adopt or Not To Adopt: A Literature Review on Barriers to Citizens' Adoption of E-Government Services, 24th European Conference on Information Systems (ECIS) 2016, Istanbul.
- Distel, B. und Ogonek, N. (2016b): To Adopt or Not To Adopt: A Literature Review on Barriers to Citizens' Adoption of E-Government Services, 24th European Conference on Information Systems (ECIS), Istanbul.
- Dwivedi, Y. K.;Rana, N. P.;Janssen, M.;Lal, B.;Williams, M. D.;Clement, M. (2017): An empirical validation of a unified model of electronic government adoption (UMEGA), in: *Government Information Quarterly*, 34. Jg., Nr. 2, S. 211-230.
- Eickler, M. und Rösgen, H. (2012): Die Bürger sind enttäuscht; BEZIRKSVERTRETUNG Stadtteilpolitiker in Lindenthal und Ehrenfeld fordern mehr Geld für die Bezirke, *Kölner Stadt-Anzeiger*.
- Eisel, S. (2015): Online-„Bürgerhaushalte“ in der Sackgasse. Große Bürgermehrheit verweigert Internet-Abstimmungen, URL: <http://www.kas.de/wf/de/33.40107/> [Stand: 15.12.2019].
- Eisel, S. (2016): "Bonn packt's an" endgültig im Absatz, URL: <https://internetunddemokratie.wordpress.com/2016/10/17/bonn-packts-an-endgueltig-im-abseits/> [Stand: 15.12.2019].
- Emmer, M. und Wolling, J. (2010): Online-Kommunikation und politische Öffentlichkeit, in: Schweiger, W.undBeck, K. (Hrsg.). *Handbuch Online-Kommunikation*, Wiesbaden, S. 36-58.
- Ermert, J.;Pützer, H.;Ruesch, M. (2015): 8th Status Report Participatory Budgeting in Germany. *Buergerhaushalt.org*. June 2015, URL: www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Status_report_2015_english.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Ertelt, J. (2012): Mehr Beteiligung realisieren durch digitale Medien und Internet, in: *Sozial Extra*, 36. Jg., Nr. 9, S. 47-50.
- Escher, T. (2013): Mobilisierung zu politischer Partizipation durch das Internet: Erwartungen, Erkenntnisse und Herausforderungen der Forschung, in: *Analyse & Kritik*, 35. Jg., Nr. 2, S. 449-476.
- Escher, T. und Riehm, U. (2016): Petitioning the German Bundestag: Political Equality and the Role of the Internet, in: *Parliamentary Affairs*, 70. Jg., S. 132-154.
- European Parliament (2016): Participatory budgeting. An innovative approach, URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573894/EPRS_BRI\(2016\)_573894_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573894/EPRS_BRI(2016)_573894_EN.pdf) [Stand: 15.12.2019].
- Fonseca, G. (2016): Portugal has announced the world's first nationwide participatory budget, URL: <https://apolitical.co/portugal-world-first-participatory-budget/> [Stand: 15.12.2019].

- Frangenberg, H. (2014): Mitwirkung ohne große Wirkung; BÜRGERHAUSHALT Euphorie verfliegen - Heute Start der fünften Runde, Kölner Stadt-Anzeiger.
- Frankfurter Neue Presse (2017): Haushalt lesen leicht gemacht; CDU fordert bürgerfreundliche Darstellung, Frankfurter Neue Presse.
- Franzke, J. und Kleger, H. (2009): Zusammenfassende Thesen, in: Franzke, J. und Kleger, H. (Hrsg.). Bürgerhaushalt ohne Bürger? Analyse der Ergebnisse einer Einwohnerbefragung in der Stadt Potsdam im Frühjahr 2007, Magdeburg, S. 9-16.
- Frees, B. und Mayerle, M. (2015): Digitale Teilhabe als Teil einer barrierefreien (E-)Partizipationskultur am Beispiel des PIKSL-Labors, in: Düber, M.; Rohmann, A.; Windisch, M. (Hrsg.). Barrierefreie Partizipation. Entwicklungen, Herausforderungen und Lösungsansätze auf dem Weg zu einer neuen Kultur der Beteiligung, Weinheim und Basel, S. 382-395.
- Garcia, A. C. B.; Pinto, F. B.; Ferraz, I. (2005): Electronic participatory budgeting (e-PPB): increasing people participation in the decision-making process, in: International Journal of Web Based Communities, 1. Jg., Nr. 4, S. 504-517.
- Genath, S. (2010): Bürger sparen mit, Rheinische Post Duesseldorf.
- Gerlit, R. und Krcmar, H. (2020): Der Bürgerhaushalt. Teilbarrieren aus Unternehmenssicht, in: Lorenz, A.; Hoffmann, C. P.; Hirschfeld, U. (Hrsg.). Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten, Wiesbaden, S. 113-126.
- Gilman, H. R. (2016): Democracy Reinvented. Participatory Budgeting and Civic Innovation in America, Washington.
- Greger, V.; Balta, D.; Wolf, P.; Krcmar, H. (2014): Analyzing Stakeholders in Complex E-Government Projects: Towards a Stakeholder Interaction Model, in: Janssen, M.; Scholl, H. J.; Wimmer, M. A.; Bannister, F. (Hrsg.). 3th International Conference on Electronic Government (EGOV), Sep 2014, Dublin, Ireland, S. 194-205.
- Greger, V.; Balta, D.; Wolf, P.; Krcmar, H. (2015): Integratives Benefits Management von E-Government-Projekten: Nutzenpotentiale identifizieren und realisieren, Garching b. München.
- Große, K. (2018): Benutzerzentrierte E-Partizipation. Typologie, Anforderungen und Gestaltungsempfehlungen, Wiesbaden.
- Grossmann, L. K. (1995): The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age, New York.
- Guerra, E. (2002): Citizenship knows no age: Children's participation in the governance and municipal budget of Barra Mansa, Brazil, in: Environment and Urbanization, 14. Jg., Nr. 2, S. 71-84.
- Hagenbruch, D. (2015): Leserbrief, Kölnische Rundschau.
- Hamacher, S. (2011): Auf der Jagd nach der Idee; Unterwegs für den Bürgerhaushalt, Frankfurter Rundschau.
- Hamari, J.; Koivisto, J.; Sarsa, H. (2014): Does Gamification Work? - A Literature Review of Empirical Studies on Gamification, 2014 47th Hawaii International Conference on System Science, Hawaii, USA.
- Hassan, L. (2017): Governments Should Play Games: Towards a Framework for the Gamification of Civic Engagement Platforms, in: Simulation & Gaming, 48. Jg., Nr. 2, S. 249-267.
- Hauke-Thiemian, B.; Gelep, A.; Jahn, M. (2017): Die vernetzte Verwaltung. Digitalisierung aus der Bürgerperspektive, URL: <https://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/die-vernetzte-verwaltung.html> [Stand: 15.12.2019].
- He, B. (2011): Civic engagement through participatory budgeting in China: Three different logics at work, in: Public Administration and Development, 31. Jg., Nr. 2, S. 122-133.

- He, B. (2013): Participatory Budgeting in China: An Overview, in: Sintomer, Y.;Traub-Merz, R.;Zhang, J.;Herzberg, C. (Hrsg.). Participatory Budgeting in Asia and Europe. Key Challenges of Participation, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, UK, S. 89-101.
- Heinz, J. (2014): Dem Bundestrend trotzen; Piraten wollen mit Bürgerbeteiligung, Transparenz und Bürgerticket punkten, General-Anzeiger.
- Hennewig, S. (2012): Über digitale Klüfte und digitalen Aktivismus der Generationen, in: Kampmann, B.;Keller, B.;Knippelmeyer, M.;Wagner, F. (Hrsg.). Die Alten und das Netz: Angebote und Nutzung jenseits des Jugendkults, Wiesbaden, S. 321-329.
- Herzberg, C. (2001): Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, Münster.
- Herzberg, C. (2003): Bürgerhaushalt für Berlin. Bericht über eine Workshopreihe zum Berliner Landeshaushalt und zur Vorbereitung eines Bürgerhaushaltes in Berlin, Berlin.
- Hesse, T. (2013): Stadt setzt auf neue Medien - aber wie?, Rheinische Post Duesseldorf.
- Hielscher, H.;Kling, D.;Haß, R. (2014): Betroffen, aber nicht aktiv: Das Phänomen der Nicht-Beteiligung in Deutschland, URL: https://www.soz.uni-heidelberg.de/wp-content/uploads/2019/09/Endversion_CSI_Policy_Paper_Betroffen_aber_nicht_aktiv.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Hildebrandt, A. (2015): Experteninterviews, in: Jäckle, S.;Wolf, F.;Heindl, A. (Hrsg.). Methodologie, Methoden, Forschungsdesign, Wiesbaden.
- Hilgers, D. (2012): Open government: Conceptual insights into a new development in the public sector, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 82. Jg., Nr. 6, S. 631-660.
- Hochmann, F. (2017): Fehlende Akzeptanz bei Bürgerhaushalten: Eine Ursachenanalyse und Darstellung potenzieller Maßnahmen zur Steigerung der Bürgerbeteiligung. Bachelorarbeit in Wirtschaftsinformatik. Technische Universität München, München.
- Hoffmann, C.;Lutz, K.;Poëll, R. (2015): DIVSI Studie Beteiligung im Internet – Wer beteiligt sich wie? Formen, Vorteile und Hürden der Beteiligung im Internet aus Sicht der DIVSI Internet-Milieus, URL: <https://www.divsi.de/publikationen/studien/divsi-studie-beteiligung-im-internet-wer-beteiligt-sich-wie/> [Stand: 15.12.2019].
- Hofmann, S.;Räckers, M.;Becker, J. (2012): Identifying Factors of E-Government Acceptance - A Literature Review, Thirty Third International Conference on Information Systems, Orlando.
- Hölderle, J. (2012): eGovernment und Verwaltungsmodernisierung. Bürgerbeteiligung? Die Basis fehlt!, eGovernment Computing.
- Holtkamp, L. (2008): Bürgerhaushalt, in: Kersting, N. (Hrsg.). Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden, S. 222-235.
- Holtkamp, L. (2012): Verwaltungsreformen: Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Hordijk, M. (2005): Participatory governance in Peru: Exercising citizenship, in: Environment and Urbanization, 17. Jg., Nr. 1, S. 219-236.
- Ibrahim, A. A. A. M. (2011): Guidelines for applying budgeting as a tool for participatory democracy in Egypt, in: WIT Transactions on Ecology and the Environment, 155. Jg., S. 255-266.
- Initiative D21 und ipima (2012): eGovernment MONITOR 2012: Nutzung von E-Administration und E-Partizipation in Deutschland gestiegen URL: https://www.tns-infratest.com/presse/pdf/presse/120718_pi_egov_monitor_2012.pdf [Stand: 15.12.2019].
- International Association for Public Participation (2014): IAP2's Public Participation Spectrum, URL:

- https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Jäckel, M. (2011): Medienwirkungen. Ein Studienbuch zur Einführung, Wiesbaden.
- Joneleit, V. (2015): Rund um den Bürgerhaushalt; LOKALE AGENDA 21 Jens Klingler steht zu Fragen des Arbeitskreises Rede und Antwort, Bürstädter Zeitung.
- Jun, U. (2010): Politische Parteien als fragmentierte Organisationen im Wandel: Eine Einführung in: Jun, U.undHöhne, B. (Hrsg.). Parteien als fragmentierte Organisationen. Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse. Parteien in Theorie und Empirie, Band 1, Opladen und Farmington Hills, S. 11-34.
- Kaase, M. (1992): Politische Beteiligung, in: Schmidt, M. G. (Hrsg.). Lexikon der Politik. Band 3. Die westlichen Länder, München, S. 339-345.
- Kaase, M. (1997): Vergleichende Politische Partizipationsforschung, in: Berg-Schlosser, D.undMüller-Rommel, F. (Hrsg.). Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden, S. 159-174.
- Kayser, S. (2004): Stadtfinanzen in Bürgerhand; NRW-Innenminister Behrens fordert Kommunen auf, das Modell Bürgerhaushalt umzusetzen. Doch die neue Haushaltsdemokratie ist nicht überall beliebt, obwohl Vlotho damit ein Freibad rettete, taz, die tageszeitung.
- Kersting, N. (2014): Online Beteiligung – Elektronische Partizipation – Qualitätskriterien aus Sicht der Politik, in: Voss, K. (Hrsg.). Internet und Partizipation: Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet, Wiesbaden, S. 53-87.
- Kersting, N. (2015): Barrierefreie politische Partizipation, in: Düber, M.;Rohrmann, A.;Windisch, M. (Hrsg.). Barrierefreie Partizipation. Entwicklungen, Herausforderungen und Lösungsansätze auf dem Weg zu einer neuen Kultur der Beteiligung, Weinheim und Basel, S. 136-149.
- Kersting, N. (2016a): Jugend und politische Partizipation: Online- oder Offline-Beteiligung?, in: Tremmel, J.undRutsche, M. (Hrsg.). Politische Beteiligung junger Menschen: Grundlagen – Perspektiven – Fallstudien, Wiesbaden, S. 251-270.
- Kersting, N. (2016b): Online- und Offlinebeteiligung als lokale demokratische Innovation – Die Sicht der Ratsmitglieder, in: Glaab, M. (Hrsg.). Politik mit Bürgern - Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, Wiesbaden, S. 91-110.
- Kersting, N. (2017a): Demokratische Innovation. Qualifizierung und Anreicherung der lokalen repräsentativen Demokratie, in: Kersting, N. (Hrsg.). Urbane Innovation, Wiesbaden, S. 81-120.
- Kersting, N. (2017b): Urbane Innovation – Ursachen, Strategien und Qualitätskriterien, in: Kersting, N. (Hrsg.). Urbane Innovation, Wiesbaden, S. 1-32.
- Kim, S. und Schachter, H. L. (2013): Citizen participation in the budget process and local government accountability: Case studies of organizational learning from the United States and South Korea, in: Public Performance & Management Review, 36. Jg., Nr. 3, S. 456-471.
- Kirchne, G. (2017): Zahl der Mitmach-Etats in NRW sinkt, URL: <https://www.wa.de/nordrhein-westfalen/weniger-buergerhashalte-oder-mitmach-etats-nrw-8776937.html> [Stand: 15.12.2019].
- Kirchner, D. (2014): Ein überregionales Vorzeigemodell, Bayerische Gemeindezeitung.
- Klages, H. und Daramus, C. (2007): Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg. Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin, Speyer.
- Klandermans, B. (2007): The Demand and Supply of Participation: Social-Psychological Correlates of Participation in Social Movements, in: Snow, D. A.;Soule, S. A.;Kries,

- H. (Hrsg.). *The Blackwell Companion to Social Movements*, Malden, Oxford and Carlton, S. 360-379.
- Klandermans, B. und Oegema, D. (1987): Potentials, networks, motivations, and barriers: Steps towards participation in social movements, in: *American Sociological Review*, 52. Jg., Nr. 4, S. 519-531.
- Klandermans, B. und van Stekelenburg, J. (2014): Why People Don't Participate in Collective Action, in: *Journal of Civil Society*, 10. Jg., Nr. 4, S. 341-352.
- Klein, M. (2016): Partizipation als Ergänzung und Stärkung der Repräsentation, in: Glaab, M. (Hrsg.). *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*, Wiesbaden, S. 348-352.
- Kleinau, C. (2014): Konzept für linke Kommunalpolitik, Rheinische Post Duesseldorf.
- Klug, T.;Lokaiczkyk, R.;Meyer, M.;Steinmetz, R. (2010): E-Partizipation 2.0. Handlungsempfehlungen für Meinungsbildung im Web 2.0, URL: https://negz.org/wp-content/uploads/2017/03/2010-01-29_E-Partizipation_Abschlussbericht_Handlungsempfehlungen.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Kneuer, M. und Salzborn, S. (2016): Digitale Medien und ihre Wirkung auf demokratische Prozesse, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10. Jg., Nr. 2, S. 1-14.
- Kohn, A. R. (2015): Parlamentarismus – analoges Auslaufmodell in einer digitalen Welt?, in: Friedrichsen, M. und Kohn, A. R. (Hrsg.). *Digitale Politikvermittlung: Chancen und Risiken interaktiver Medien*, Wiesbaden, S. 397-411.
- Krcmar, H.;Akkaya Türkavci, C.;Müller, L.-S.;Dietrich, S.;Boberach, M.;Exel, S. (2017): eGovernment MONITOR 2017. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote - Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich, URL: https://initiated21.de/app/uploads/2017/10/egovernmentmonitor2017_20171129.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Krcmar, H.;Dapp, M.;Zepic, R.;Müller, L.-S.;Dietrich, S.;Boberach, M.;Moy, T. (2016): eGovernment MONITOR 2016. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich, URL: https://initiated21.de/app/uploads/2016/12/egovmon2016_web.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Krüger, T. (2013): Was tragen lokale Öffentlichkeiten zur politischen Partizipation bei?, in: Pöttker, H. und Vehmeier, A. (Hrsg.). *Das verkannte Ressort: Probleme und Perspektiven des Lokaljournalismus*, Wiesbaden, S. 15-24.
- Kubicek, H. (2014): Staatliche Beteiligungsangebote im Internet – Ein Überblick, in: Voss, K. (Hrsg.). *Internet und Partizipation: Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet*, Wiesbaden, S. 263-298.
- Landeshauptstadt Potsdam (2016): Beteiligungsprozess / Ablauf im Überblick, URL: <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/beteiligungsprozess-ablauf-im-ueberblick> [Stand: 15.12.2019].
- Lange, J. (2011a): Es bleibt bei Lippenbekenntnissen; Beim ungeliebten Sparen ist der sonst umworbene Bürger nicht mehr gefragt, *Aachener Nachrichten*.
- Lange, J. (2011b): Verbesserte Rezeptur beim Bürgerhaushalt; Kämmerer gestaltet Präsentation übersichtlicher und benutzerfreundlicher. Vorschläge aus der Bevölkerung werden nun erwartet., *Aachener Nachrichten*.
- Latsch, A. (2012): Für einen Bürgerhaushalt braucht es Zeit, *Frankfurter Rundschau*.
- Leggewie, C. und Bieber, C. (2003): Demokratie 2.0. Wie tragen neue Medien zur demokratischen Erneuerung bei?, in: Offe, C. (Hrsg.). *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt am Main, S. 124–151.

- Lim, S. und Oh, Y. (2016): Online versus offline participation: Has the democratic potential of the internet been realized? Analysis of a participatory budgeting system in Korea, in: *Public Performance & Management Review*, 39. Jg., Nr. 3, S. 676-700.
- Lindner, R. (2012): Wie verändert das Internet die Demokratie?, in: *Gesellschaft • Wirtschaft • Politik*, 4. Jg., S. 519-527.
- Linsenmann, G. (2017): Multiplikatoren sollen die Leute motivieren, *Stuttgarter Zeitung*.
- Maier, E. und Reimer, U. (2010): Process Support for Increasing Participation in eParticipation, in: *eJournal of eDemocracy and Open Government*, 2. Jg., Nr. 1, S. 46-55.
- Manus, C. (2016): "Bürgerbeteiligung ist fast überall sinnvoll", *Frankfurter Rundschau*.
- Märker, O. und Nitschke, U. (2008): Bürgerhaushalt als Rahmen einer Beteiligungskultur, in: Ködelpeter, T. und Nitschke, U. (Hrsg.). *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten: Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*, Wiesbaden, S. 129-142.
- Märker, O. und Wehner, J. (2013): „E-Partizipation“ – Politische Beteiligung als statistisches Ereignis, in: Passoth, J.-H. und Wehner, J. (Hrsg.). *Quoten, Kurven und Profile: Zur Vermessung der sozialen Welt*, Wiesbaden, S. 273-291.
- Marr, M. und Zillien, N. (2010): Digitale Spaltung, in: Schweiger, W. und Beck, K. (Hrsg.). *Handbuch Online-Kommunikation*, Wiesbaden, S. 257-282.
- Masser, K. (2013): Participatory budgeting as its critics see it, URL: <https://www.buergerhaushalt.org/en/article/participatory-budgeting-its-critics-see-it> [Stand: 15.12.2019].
- Masser, K.; Pistoia, A.; Nitzsche, P. (2013): Bürgerbeteiligung und Web 2.0. Potentiale und Risiken webgestützter Bürgerhaushalte, Wiesbaden.
- Maßlo, J. (2010): Einflussfaktoren für die politische Partizipation, Jugendliche in der Politik: Chancen und Probleme einer institutionalisierten Jugendbeteiligung am Beispiel des Kinder- und Jugendbeirats der Stadt Reinbek, Wiesbaden, S. 65-170.
- MATERNA GmbH und Hochschule Harz (2011): E-Partizipation in der öffentlichen Verwaltung, URL: http://egov.hs-harz.de/attachments/article/101/ePart-Studie2011_web.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Matsubara, A. (2013): Participatory Budgeting in the City of Ichikawa, in: Sintomer, Y.; Traub-Merz, R.; Zhang, J.; Herzberg, C. (Hrsg.). *Participatory Budgeting in Asia and Europe. Key Challenges of Participation*, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, UK, S. 27-35.
- Maul, K. U. (2011): Endspurt bei der Bürgerbeteiligung; Gut 11 200 registrierte Teilnehmer bei "Bonn packt's an" - Bis 16. Februar Vorschläge bewerten, *Kölnische Rundschau*.
- Mayring, P. (2016): Einführung in die qualitative Sozialforschung, Weinheim.
- McNulty, S. L. (2015): Barriers to Participation: Exploring Gender in Peru's Participatory Budget Process, in: *Journal of Development Studies*, 51. Jg., Nr. 11, S. 1429-1443.
- Medaglia, R. (2012): eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011), in: *Government Information Quarterly*, 29. Jg., Nr. 3, S. 346-360.
- Meisen, W. (2016): Schafe sollen Rasenmäher ersetzen; Architekt macht ungewöhnlichen Vorschläge für den Bürgerhaushalt, *Kölnische Rundschau*.
- Menegat, R. (2002): Participatory democracy and sustainable development: Integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil, in: *Environment and Urbanization*, 14. Jg., Nr. 2, S. 181-206.
- Michels, A. (2011): Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy?, in: *International Review of Administrative Sciences*, 77. Jg., Nr. 2, S. 275-293.

- Microsoft (2013): Forsa-Umfrage: Jeder zweite würde online wählen, URL: <https://news.microsoft.com/de-de/forsa-umfrage-jeder-zweite-wrde-online-whlen/> [Stand: 15.12.2019].
- Mohl, A. (2017): "Politik lebt vom Engagement der Bürger", Der Neue Kämmerer.
- Mönch, V. (2011): Beim Haushalt mitreden; Bürger können ihre Wünsche an die Stadtverwaltung schicken, Stuttgarter Nachrichten.
- Moser, H. (2014): Die Veränderung der politischen Teilnahme und Partizipation im Zeitalter der digitalen Netze, in: Biermann, R.;Fromme, J.;Verständig, D. (Hrsg.). Partizipative Medienkulturen: Positionen und Untersuchungen zu veränderten Formen öffentlicher Teilhabe, Wiesbaden, S. 21-48.
- Müller, L.-S.;Krcmar, H.;Zepic, R. (2015): Anreize schaffen. Wege aus der Delle der E-Government-Nutzung, in: Vitako aktuell, Nr. 4, S. 28-29.
- Müller, L.-S.;Stecher, B.;Dathe, R.;Boberach, M.;Exel, S.;Baethge, C. B. (2018): D21-Digital-Index 2017 / 2018, URL: https://initiated21.de/app/uploads/2018/01/d21-digital-index_2017_2018.pdf [Stand: 15.12.2019].
- n-tv Nachrichtenfernsehen GmbH (2018): Vertrauen in die Politik. Bundespräsident vorn, Parteien hinten, URL: <https://www.n-tv.de/politik/Bundespraesident-vorn-Parteien-hinten-article20216987.html> [Stand: 15.12.2019].
- Nanz, P. und Fritsche, M. (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen., Bonn.
- Naranjo Zolotov, M.;Oliveira, T.;Casteleyn, S. (2018): E-participation adoption models research in the last 17 years: A weight and meta-analytical review, in: Computers in Human Behavior, 81. Jg., S. 350-365.
- Neubauer, D. (2015): Wo das Steuergeld der Hildener bleibt, Rheinische Post Duesseldorf.
- Neue Westfälische (2012): Bürgerhaushalt Nummer 3 ist gescheitert, URL: http://www.nw.de/lokal/kreis_guetersloh/guetersloh/7326779_Buergerhaushalt-Nummer-3-ist-gescheitert.html?em_cnt=7326779 [Stand: 15.12.2019].
- Neunecker, M. (2016a): Partizipation trifft Repräsentation die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen, Wiesbaden.
- Neunecker, M. (2016b): Wie wirkt sich Bürgerbeteiligung auf die Entscheidungen von StadtundundGemeinderäten aus? Vergleichende Befunde am Beispiel desBürgerhaushaltes“ in Deutschland, in: Glaab, M. (Hrsg.). Politik mit Bürgern - Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, Wiesbaden, S. 199-217.
- Norris, P. (2001): Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide, Cambridge.
- Novy, A. und Leubolt, B. (2005): Participatory budgeting in Porto Alegre: Social innovation and the dialectical relationship of state and civil society, in: Urban Studies, 42. Jg., Nr. 11, S. 2023-2036.
- Oberhollenzer, D. (2014): "Musik spielt in Ortsgemeinden"; BÜRGERHAUSHALT VG-Hauptausschuss diskutiert über mehr Beteiligung der Öffentlichkeit bei Investitionen, Allgemeine Zeitung.
- Ochs, J. (2013): Bürgergeist soll sich frei entfalten; Frankfurter sind erneut aufgerufen, Vorschläge zu städtischen Ausgaben zu machen.
- OECD (2018): Open Government: Globaler Kontext und Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln, Paris.
- Oliver, L. (2015): Internet-Themenliste geplant; BÜRGERKOMMUNE Arbeitsgruppe Aktive Bürgerbeteiligung will städtischen Haushalt nachvollziehbarer haben, Bürstädter Zeitung.

- Paganelli, F. und Giuli, D. (2010): Telep@b project: Towards a model for eParticipation and a case study in participatory budgeting, in: Sideridis, A. B. und Patrikakis, C. Z. (Hrsg.). Next Generation Society. Technological and Legal Issues. Third International Conference, e-Democracy 2009. Athens, Greece, September 2009. Revised Selected Papers, Berlin, Heidelberg, New York, S. 118-127.
- Paul, R. (2012): Haushalt zum Mitmachen; SPAREN In Göttingen dürfen die Bürger darüber mitreden, welche Leistungen ihnen genommen werden sollen. So will die Stadt ihre hohen Schulden erlassen bekommen. Die Linkspartei jedoch spricht von Scheinargumenten, taz, die tageszeitung.
- Peixoto, T. (2008): e-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?, URL: <https://ssrn.com/abstract=1273554> [Stand: 15.12.2019].
- Peters, A. und Lehmann, A. (2009): Sozialraum I, in: Franzke, J. und Kleiger, H. (Hrsg.). Bürgerhaushalt ohne Bürger? Analyse der Ergebnisse einer Einwohnerbefragung in der Stadt Potsdam im Frühjahr 2007, Magdeburg, S. 17-26.
- Plewa, R. (2009): Eltern wollen Rauchverbot auf Spielplätzen; Keine große Beteiligung beim ersten "Bürgerhaushalt". Politiker halten sich an selbst verhängtes Redeverbot, General-Anzeiger.
- Postigo, A. (2011): Accounting for outcomes in participatory Urban governance through state-civil-society synergies, in: Urban Studies, 48. Jg., Nr. 9, S. 1945-1967.
- Potengowski, O. (2016): Mogk: Wahlversprechen erfüllt; HAUSHALT Steuerprognose und sinkende Kreisumlage ermöglichen Investitionen / Bürger können Etatentwurf im Internet einsehen, Kreis Anzeiger.
- Pozzebon, M.; Cunha, M. A.; Coelho, T. R. (2016): Making sense to decreasing citizen eParticipation through a social representation lens, in: Information and Organization, 26. Jg., Nr. 3, S. 84-99.
- Prasse, J.-O. (2014): Nur zur Kenntnis genommen; BÜRGERHAUSHALT Hallenser machen 70 Spar-Vorschläge. Auf Interesse stößt das im Rathaus aber kaum., Mitteldeutsche Zeitung.
- Rapp, M.; Hoffmann, C.; Kröger, N. (2015): Beteiligung an Open Government fördern, in: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, 52. Jg., Nr. 1, S. 161-171.
- Röcke, A. (2014): Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom, Basingstoke, UK.
- Rodgers, D. (2010): Contingent democratisation? The rise and fall of participatory budgeting in Buenos Aires, in: Journal of Latin American Studies, 42. Jg., Nr. 01, S. 1-27.
- Roeder, E. (2010): Der Bürgerhaushalt in Rosario (Argentinien). Ein Beitrag zur Demokratisierung der lokalen Ebene, Münster.
- Röhrig, A. (2009): Solinger sollen sparen helfen, Rheinische Post Duesseldorf.
- Rose, J.; Rios, J.; Lippa, B. (2010): Technology support for participatory budgeting, in: International Journal of Electronic Governance, 3. Jg., Nr. 1, S. 3-24.
- Rosenbaum, J.; Zepic, R.; Schreieck, M.; Wiesche, M.; Krcmar, H. (2018): Barriers to Mobile Government Adoption: An Exploratory Case Study of an Information Platform for Refugees in Germany, 18th European Conference on Digital Government, Santiago de Compostela, Spain: ACPI.
- Rösmann, T. (2015): Der Zombie der Finanzverwaltung. Der Bürgerhaushalt schien in Frankfurt begraben zu sein, doch die SPD schließt seine Rückkehr nach der Kommunalwahl nicht aus, URL: <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/buergerhaushalt-der-zombie-der-finanzverwaltung-13903373.html> [Stand: 15.12.2019].
- Rossmann, D. und Shanahan, E. A. (2012): Defining and achieving normative democratic values in participatory budgeting processes, in: Public Administration Review, 72. Jg., Nr. 1, S. 56-66.

- Rüssmann, U. (2012): "Wir erreichen Entscheider"; Joachim Valentin über fünf Jahre Haus am Dom, die Sehnsucht nach Kontroversen und ein Bürgertum im Abseits, Frankfurter Rundschau.
- Rüttgers, M. (2008): Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung. , URL: <http://library.fes.de/pdf-files/kug/05593.pdf> [Stand: 15.12.2019].
- Schaerffer, C. und Pauly, T. (2004): Kommunalen Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, Bielefeld.
- Scherer, S. und Wimmer, M. A. (2012): Reference process model for participatory budgeting in Germany, in: Macintosh, A.; Tambouris, E.; Sæbø, Ø. (Hrsg.). Electronic Participation (IFIP ePart 2012), Berlin / Heidelberg, S. 97-111.
- Scherer, S. und Wimmer, M. A. (2014): Trust in e-participation: Literature review and emerging research needs, ACM International Conference Proceeding Series.
- Schieferecke, M. (2015): Bezirksbeirat fordert besseren Bürgerhaushalt, Stuttgarter Zeitung.
- Schiltz, Q. (2018): Nutzungsbarrieren von Bürgerhaushalten: Eine Untersuchung am Beispiel der Stadt Trier. Bachelorarbeit in Wirtschaftsinformatik. Technische Universität München, München.
- Schirrmeister, B. (03.08.2013): Prämie für Realisten; VOLKSENTSCHEIDE Der Politikwissenschaftler Paul Tiefenbach plädiert in "Alle Macht dem Volke?" für mehr direkte Demokratie, taz, die tageszeitung.
- Schmidt, J. H. (2015): Politische Sozialisation und Partizipation von Jugendlichen im Internet, in: Lange, M.; Sass, E.; Thuilot, M. (Hrsg.). Politische Partizipation Jugendlicher im Web 2.0. Chancen, Grenzen, Herausforderungen, Dortmund, S. 182 Seiten.
- Schmidt, M. G. (2014): Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Schneider, A. und Goldfrank, B. (2002): Budgets and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state. , Brighton, England.
- Schneider, S. H. (2011): Bürgerhaushalt Oldenburg 2010/2011. Evaluationsbericht. Dokumentation, Oldenburg.
- Schneider, S. H. (2018): Bürgerhaushalte in Deutschland. Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der Beteiligung, Wiesbaden.
- Schneider, S. H. und Busse, S. (2018): Participatory Budgeting in Germany – A Review of Empirical Findings, in: International Journal of Public Administration, S. 1-15.
- Schöneck, B. (2013): Nur ganz wenige Wünsche erfüllt; BÜRGERHAUSHALT 2008 Für den Bezirk Nippes kamen 15 Vorschläge in die engere Wahl - Erst vier sind verwirklicht, Kölner Stadt-Anzeiger.
- Schröter, N. und Ruesch, M. (2013): Gründe für Nichtbeteiligung aus Bürgersicht, URL: <http://www.buergerhaushalt.org/de/article/gruende-fuer-nichtbeteiligung-aus-buergersicht> [Stand: 15.12.2019].
- Schulze-Wolf, T. (2010): Internetgestützte Beteiligung in formellen Planungsverfahren, in: Hatzelhoffer, L. (Hrsg.). E-Government und Stadtentwicklung, Münster, S. 61-74.
- Schulze, J. (2006): Wo das Volk das Sagen hat; In Groß-Umstadt sanieren die Menschen ehrenamtlich ihr Stadtteil-Rathaus und bestimmen den Haushaltsplan mit, Frankfurter Rundschau.
- Schwarting, G. (2013): Der Bürgerhaushalt - ein Verfahren zu Transparenz und Akzeptanz finanzwirtschaftlicher Entscheidungen, Wiesbaden.
- Schwarz, K. (2015): Millionenwünsche im Bürgerhaushalt; Gemeinderat positioniert sich am 22. Oktober - Manche Forderungen sind schon erfüllt worden, Stuttgarter Nachrichten.
- Sedlmayr, S. (2005): Die Inszenierung des Haushalts ist wichtig, taz, die tageszeitung.
- Simonson, J. und Vogel, C. (2017): Politische Partizipation: Unterschriftenaktionen, Demonstrationen, Bürgerinitiativen und politische Ämter, in: Simonson, J.; Vogel,

- C.;Tesch-Römer, C. (Hrsg.). *Freiwilliges Engagement in Deutschland: Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*, Wiesbaden, S. 199-216.
- Sintomer, Y.;Herzberg, C.;Röcke, A. (2008): Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 32. Jg., Nr. 1, S. 164-178.
- Sintomer, Y.;Herzberg, C.;Röcke, A. (2010): *Der Bürgerhaushalt in Europa - eine realistische Utopie? Zwischen Partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*, Wiesbaden.
- Sintomer, Y.;Traub-Merz, R.;Zhang, J.;Herzberg, C. (2013): *Participatory Budgeting in Asia and Europe. Key Challenges of Participation*, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, UK.
- Songmin, A. (2013): *Participatory Budgeting in Dong-gu, Ulsan: A Korean Case Study*, in: Sintomer, Y.;Traub-Merz, R.;Zhang, J.;Herzberg, C. (Hrsg.). *Participatory Budgeting in Asia and Europe. Key Challenges of Participation*, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, UK, S. 36-49.
- SPD Gelsenkirchen (2017): SPD-Fraktion: Das Experiment „Bürgerhaushalt“ ist gescheitert, URL: <http://www.spd-gelsenkirchen.de/aktuelles/pressemitteilungen/das-experiment-buergerhaushalt-ist-gescheitert.html> [Stand: 15.12.2019].
- Stadt Köln (2016): Willkommen beim Bürgerhaushalt 2016 URL: <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2016/node/2876> [Stand: 15.12.2019].
- Stadt Unterschleißheim (2015): Bürgerhaushalt - 100.000 Euro für Ideen aus der Bevölkerung, URL: <https://www.unterschleissheim.de/rathaus-politik-buergerservice-online/mediportal/pressemitteilungen/einzelansicht/buergerhaushalt-100000-euro-fuer-ideen-aus-der-bevoelkerung.html> [Stand: 15.12.2019].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): *Gemeindeverzeichnis Online*, URL: <https://www.statistikportal.de/de/produkte/gemeindeverzeichnis> [Stand: 15.12.2019].
- Steria Mummert Consulting (2011): Aktuelle Studie: Verwaltungen wollen aus Stuttgart 21 lernen, URL: <http://www.presseportal.de/pm/amp/50272/2026610> [Stand: 15.12.2019].
- Streck, D. R.;Eggert, E.;Sobottka, E.;Adams, T.;Moretti, C. Z. (2011): Research, participation and social transformation: Notes on the unfolding of a research practice, in: *International Journal of Action Research*, 7. Jg., Nr. 2, S. 175-195.
- Stuttgarter Zeitung (2014): Ohne Titel; Lesermeinung, Stuttgarter Zeitung.
- Talpin, J. (2011): *Schools of democracy. How (sometimes) ordinary citizens become competent in participatory budgeting institutions*, Colchester, UK.
- Tambouris, E.;Macintosh, A.;Dalakiouridou, E.;Smith, S.;Panopoulou, E.;Konstantinos, T.;Millard, J. (2013): *eParticipation in Europe: Current State and Practical Recommendations*, in: Gil-García, J. R. (Hrsg.). *E-Government Success around the World: Cases, Empirical Studies, and Practical Recommendations*, Hershey, S. 341-357.
- Thimm, C. (2017): *Soziale Medien und Partizipation*, in: Schmidt, J.-H.undTaddicken, M. (Hrsg.). *Handbuch Soziale Medien*, Wiesbaden, S. 191-209.
- Tittel, H. (2010): "Zu wenig Werbung"Die Krux mit dem Bürger; BÜRGERETAT Hofnagel weist SPD-Kritik zurückHAUSHALT Nur zwei Zuhörer erscheinen im Herblay-Saal / Hofnagel plant Wiederholung, Wiesbadener Kurier.
- Trkulja, V. (2009): *Die Digitale Kluft. Bosnien-Herzegowina auf dem Weg in die Informationsgesellschaft*, Wiesbaden.
- Tygel, A. F.;Attard, J.;Orlandi, F.;Campos, M. L. M.;Auer, S. (2016): "How Much?" is not Enough: an Analysis of Open Budget Initiatives, *Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, Montevideo, Uruguay: ACM.

- United Nations (2014): United Nations E-Government Survey 2014 - E-Government for the Future We Want, URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Valkanova, M. (2017): Bürgerhaushalt in Unterschleißheim und Stuttgart: Gründe für die (Nicht-)Beteiligung aus Sicht der Bürger. Bachelorarbeit in Wirtschaftsinformatik. Technische Universität München, München.
- van Deth, J. W. (2016): Partizipation in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Lauth, H.-J.;Kneuer, M.;Pickel, G. (Hrsg.). Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden, S. 169-180.
- van Deursen, A.;van Dijk, J.;Ebbers, W. (2006): Why E-government Usage Lags Behind: Explaining the Gap Between Potential and Actual Usage of Electronic Public Services in the Netherlands, EGOV 2006, Berlin, Heidelberg.
- Vedel, T. (2006): The Idea of Electronic Democracy: Origins, Visions and Questions, in: Parliamentary Affairs, 59. Jg., Nr. 2, S. 226-235.
- Vieth, J. (2016): Stadt lädt zu Teilnahme an Bürgerhaushalt ein, Stuttgarter Nachrichten.
- Vissers, S.;Hooghe, M.;Stolle, D.;Mahéo, V.-A. (2012): The Impact of Mobilization Media on Off-Line and Online Participation: Are Mobilization Effects Medium-Specific?, in: Social Science Computer Review, 30. Jg., Nr. 2, S. 152-169.
- Vogel, T. (2012): Von Hundewiese bis Steuererhöhung; Fast 200 Eingaben vom Herzogenrather Bürgerhaushalt und Kommentare bereichern die Debatte um die Finanzen der Stadt, Aachener Nachrichten.
- Vogt, S. und Haas, A. (2015): The future of public participation in Germany: Empirical analyses of administration experts' assessments, in: Technological Forecasting and Social Change, 98. Jg., S. 157-173.
- vom Brocke;Simons, A.;Niehaves, B.;Reimer, K.;Plattfaut, R.;Cleven, A. (2009): Reconstructing the Giant: On the Importance of Rigour in Documenting the Literature Search Process. ECIS 2009 Proceedings. Paper 161., 17th European Conference on Information Systems (ECIS 2009), Verona, Italy.
- von Alemann, U. (1978): Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung - Zur Problematik eines Gegenstandes, in: von Alemann, U. (Hrsg.). Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen, S. 13-40.
- von Lucke, J. und Etscheid, J. (2017): Open Government in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2017. Wie steht es mit dem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln? Gutachten zur Bundestagswahl 2017 #BTW17. Version vom 30.08.2017, URL: <https://www.zu.de/info-de/institute/togi/assets/pdf/TOGI-170830-Gutachten-Open-Government-BTW17-V1.pdf> [Stand: 15.12.2019].
- von Lucke, J.;Geiger, C. P.;Hoose, A.;Schreiner, M. (2011): Open Budget 2.0 & Open Budget Data. Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten, URL: <https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/TICC-111024-OpenBudget-V1.pdf> [Stand: 15.12.2019].
- von Lucke, J. und Reiner mann, H. (2000): Speyerer Definition von Electronic Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, URL: <http://www.joernvonlucke.de/ruvii/Sp-EGov.pdf> [Stand: 15.12.2019].
- Vorwerk, V. (2018): Bürgerbudget - Der erfolgreichere Bürgerhaushalt. 20 Jahre partizipative Haushaltsplanung, in: Städtetag aktuell, Nr. 6, S. 8-9.
- Vorwerk, V. und Gonçalves, M. (2018): 9. STATUSBERICHT. Bürgerhaushalt in Deutschland (2014 – 2017), URL:

- https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9_Statusbericht_Buergerhaushalt.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Vorwerk, V.;Gonçalves, M.;Hedwig, P. (2016): Den Kölner Bürgerhaushalt beleben. Ein Konzept-Vorschlag erarbeitet aus der Evaluation von Verlauf, Sicht Beteiligter, Vergleich mit anderen Verfahren, URL: https://www.buergerwissen.de/sites/default/files/buergerwissen_bericht_bhh_koeln32_0.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Vorwerk, V.;Märker, O.;Wehner, J. (2008): Bürgerbeteiligung am Haushalt, in: Standort, 32. Jg., Nr. 3, S. 114-119.
- Vowe, G.;Emmer, M.;Seifert, M. (2007): Abkehr oder Mobilisierung? Zum Einfluss des Internets auf die individuelle politische Kommunikation. Empirische Befunde zu alten Fragen im Kontext neuer Medien, in: Krause, B.;Fretwurst, B.;Vogelgesang, J. (Hrsg.). Fortschritte der politischen Kommunikationsforschung: Festschrift für Lutz Erbring, Wiesbaden, S. 109-130.
- Wagner, S. (2014): Erfolgreicher Bürgerhaushalt? Evaluation und Benchmarking von Bürgerhaushaltsverfahren, Hamburg.
- Walk, H. (2008): Partizipative Governance: Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik.
- Wampler, B. (2007): Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability, Pennsylvania, USA.
- Wampler, B. (2009): Following in the footsteps of policy entrepreneurs: Policy advocates and pro forma adopters, in: Journal of Development Studies, 45. Jg., Nr. 4, S. 572-592.
- Weber, F. (2012): Selbstbestimmung durch Teilhabe. Theorien der partizipativen Demokratie, in: Lembcke, O. W. R., Claudia; Schaal, Gary S. (Hrsg.). Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden., S. 255–284.
- Weber, H. I.;Voigt, S.;Eberz-Weber, L.-M.;Steinmetz, H.;Wagner, S. A.;Walther, F.;Weber, P.;Kabst, R. (2015): Participatory Budgeting: Findings from Germany, in: International Journal of Public Administration in the Digital Age, 2. Jg., Nr. 2, S. 33-53.
- Weigelt, T. (2011): Kurzfassung des Etats soll Mitsprache fördern; Schwalbach SPD initiiert Pilotprojekt zum Bürgerhaushalt / CDU kritisiert Augsburger, Frankfurter Rundschau.
- Weiß, J. (2013): Wer rettet die Demokratie vor der E-Partizipation? Drei Fragen an elektronische Partizipationsverfahren, in: Verwaltung & Management, 19. Jg., Nr. 6, S. 283-288.
- Weltbank (2010): Peru - Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados, URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/971021468085742271/pdf/576900ESW0P1121a1uation0in0Spanish.pdf> [Stand: 15.12.2019].
- Wimmer, M. A.;Grimm, R.;Jahn, N.;Hampe, J. F. (2013): Mobile Participation: Exploring Mobile Tools in E-Participation, in: Wimmer, M. A.;Tambouris, E.;Macintosh, A. (Hrsg.). Electronic Participation. 5th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2013, Koblenz, Germany, September 17-19, 2013. Proceedings, Berlin, Heidelberg, S. 1-13.
- Wößner, C. (2010): Thema Bürgerhaushalt lässt die Wormser kalt; LINKE Fachtagung im Rathaus stößt auf geringe Resonanz, Wormser Zeitung.
- Yin, R. K. (2014): Case Study Research. Design and Methods, California.
- Zafeiropoulou, S.;Carlsson, S. A.;Andersson, A. (2015): Towards the Understanding of Success in E-Participatory Budgeting Projects, in: Boughzala, I.;Janssen, M.;Assar, S. (Hrsg.). Case Studies in e-Government 2.0: Changing Citizen Relationships, Cham, S. 103-119.

- Zepic, R.;Dapp, M.;Krcmar, H. (2017a): E-Partizipation und keiner macht mit. Das Geheimnis geringer Beteiligungsquoten deutscher Bürgerhaushalte, in: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, 54. Jg., Nr. 4, S. 488-501.
- Zepic, R.;Dapp, M.;Krcmar, H. (2017b): Participatory Budgeting without Participants: Identifying Barriers on Accessibility and Usage of German Participatory Budgeting, in: Parycek, P.undEdelmann, N. (Hrsg.). Proceedings of the 7th International Conference for E-Democracy and Open Government CeDEM17 Krems, Austria, S. 26-35.
- Zepic, R.;Dapp, M.;Krcmar, H. (2017c): Reasons for low Participation in German Participatory Budgeting: A Public Administration Perspective, in: Borges, V.undRouco, J. C. D. (Hrsg.). Proceedings of the 17th European Conference on Digital Government, Reading, United Kingdom, S. 262-269.
- Zepic, R.;Dapp, M.;Krcmar, H. (2017d): Status quo E-Government: Relativer Erfolg, in: Kommune21, Nr. 1, S. 10-11.
- Zepic, R.;Kleinod, E.;Wolf, P.;Krcmar, H.;Nentwig, L.;Kuper, S.;Mahler, M. (2016a): Mobilisierungspotenziale von Verwaltungsprozessen. Abschlussbericht, URL: https://negz.org/wp-content/uploads/2017/03/ISPRAT_Abschlussbericht_Mobilisierungspotenziale_von_Verwaltungsprozessen.pdf [Stand: 15.12.2019].
- Zepic, R.;Klotz, T. M.;Dapp, M.;Krcmar, H. (2016b): Social media in political transition: A literature review, in: Decman, M.undJukic, T. (Hrsg.). Proceedings of The 16th European Conference on e-Government, Ljubljana, Slovenien, S. 240-246.
- Zepic, R. und Krcmar, H. (2017): Angebot ohne Nachfrage? Warum Bürgerbeteiligung nicht beim Bürger ankommt, in: Behörden Spiegel, 33. Jg., Nr. 10, S. 38 [Stand: Oktober 2017].
- Zepic, R. und Krcmar, H. (2018): Woran scheitert politische Partizipation im Internet? , in: Vries, W. (Hrsg.). Von wegen nur dagegen?! Bürgerbeteiligung in veränderter Gesellschaft, München, S. 54-55.
- Zheng, Y. (2017): Explaining Citizens' E-Participation Usage: Functionality of E-Participation Applications, in: Administration & Society, 49. Jg., Nr. 3, S. 423-442.
- Zheng, Y. und Schachter, H. L. (2017): Explaining Citizens' E-Participation Use: the Role of Perceived Advantages, in: Public Organization Review, 17. Jg., Nr. 3, S. 409-428.
- Zillien, N. (2009): Digitale Ungleichheit. Neue Technologien und alte Ungleichheiten in der Informations- und Wissensgesellschaft, Wiesbaden.
- Zobel, M.-S. und Weiß, J. (2018): Wirkung von E-Partizipation: Erkenntnisse aus Evaluationen elektronischer Bürgerhaushalte, in: Stember, J.;Eixelsberger, W.;Spichiger, A. (Hrsg.). Wirkungen von E-Government: Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 207-245.

15 Anhang

15.1 Beispielhafte Online-Bürgerhaushalte in Deutschland

Abbildung 6: Bürgerhaushalt der Stadt Stuttgart (2017)

The screenshot displays the website for the Stuttgart Citizen Budget (Bürgerhaushalt STUTTGART). The page is divided into several sections:

- Ablauf 2017:** A timeline of events from January to March 2017, including registration, proposal submission, and evaluation.
- Erstmalig registrieren:** A registration form with fields for username, email, address, and a dropdown for district selection. It includes a checkbox for agreeing to terms and conditions.
- Ergebnisse:** A table listing the top 10 proposals for 2017, sorted by rank. Each entry includes a rank number, a unique ID, and a brief description of the proposal.
- Informieren:** A section for the 2018 survey, providing information on how to participate and where to find the results of the council's deliberations.
- Newsletter:** A field for entering an email address to receive updates, with a button to subscribe.

At the bottom of the page, there is a footer with contact information and a disclaimer: "Ein Angebot von **buergervissen** im Auftrag der Stadt Stuttgart. Regeln und Datenschutz | Fehler | Anregung melden | Impressum".

Quelle: <https://www.buergerhaushalt-stuttgart.de/>, Stand 05.03.2018.

Abbildung 7: Bürgerhaushalt der Stadt Köln (2017)

Stadt Köln

Logo & Kontakt | FAQ | Sitemap | Impressum

Statische | Vorschläge | Haushaltsentwurf | Sachverhalte ab 2015 | Aktuelles | Meine Seite

Der Online Dialog zum Bürgerhaushalt 2017 ist beendet, vielen Dank für Ihre Beiträge! Die Top-10 Vorschläge je Bezirk sind bezirksübergreifend werden nun von der Verwaltung geprüft.

Bürgerhaushalt 2017

Deine Stadt, dein Bezirk. Mach was draus!

Alle Vorschläge | Suchbegriff eingeben | Anmelden | Registrieren

Bestenliste nach Stadtbezirken

Chorweiler | Nippes | Mülheim | Ehrenfeld | Lindenthal | Innenstadt | Kalk | Rodenkirchen | Porz

Bezirksübergreifende Bestenliste

Ihre Ideen sind gefragt!

Stadtkommun | Gabriele C. Klug

Haushaltsplanentwurf 2018

Informieren Sie sich hier über den Haushalt der Stadt Köln!

Zufällige Vorschläge

- 19.10. Frauenhausplätze
- 27.10. Wohnzone Zone 30
- 09.10. Umwandlung Kletterbergplatz

Top-Vorschläge Stadtbezirke

- 1. **Chorweiler**: Realisierung des Hofgartens im...
- 1. **Ehrenfeld**: Beachvolleyball Platz als Ergänzung des...
- 1. **Innenstadt**: Nord-Süd Verbindung Radverkehr
- 1. **Kalk**: Ausbesserung des Radweges von Gostheim...
- 1. **Lindenthal**: Neubau des Pavillons der Mähen...
- 1. **Mülheim**: Radstreifen Bergisch Gladbacher Rhein
- 1. **Nippes**: Neuaufbau SV
- 1. **Porz**: Mit Ökostrom, E-Straße und co. Fuß zu den...
- 1. **Rodenkirchen**: Luftreinhaltung

Top 3 Bezirksübergreifend

1. Bau weiterer Schwimmbäder
2. Errichtung der Schwimmbäder über die Sportstätten
3. Einrichtung eines Ordnungsdienstes

Alle Vorschläge

3874 Teilnehmende | 779 Vorschläge | 1031 Kommentare | 22676 Bewertungen

Infos zum Verfahren: Alles über Inhalte und Ablauf, die Bezirke stehen im Mittelpunkt

Twitter: Folgen Sie auf dem Laufenden und folgen Sie auf Twitter

Alle Schlagworte: Vorschläge nach allen vergebenen Schlagworten

Aktuelle Neuigkeiten: Neue Informationen zum Bürgerhaushalt

Impressum | Datenschutz | Offene Daten

Quelle: <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2017/>, Stand 05.03.2018.

15.2 In der Presseanalyse enthaltene Zeitungen und Zeitschriften

Aachener Nachrichten
Aachener Zeitung
Allgemeine Zeitung
Bayerische Gemeindezeitung
Bergische Morgenpost
Berliner Kurier
Berliner Zeitung
brand eins
Bürstädter Zeitung
cio.de
Computerwoche
Darmstädter Echo
Der Neue Kämmerer
Der Spiegel
Der Standard
Der Tagesspiegel
Die Presse
DIE WELT
Die ZEIT
eGovernment Computing
Frankfurter Neue Presse
Frankfurter Rundschau
General-Anzeiger
Giessener Anzeiger
Groß-Gerauer Echo
Hofheimer Zeitung
Idsteiner Zeitung
Jüdische Allgemeine
Kölner Express
Kölner Stadt-Anzeiger
Kölnische Rundschau
Kreis Anzeiger
Lampertheimer Zeitung
Lauterbacher Anzeiger
Main-Spitze
Main-Taunus-Kurier
manager magazin online
Mitteldeutsche Zeitung
Mynewsdesk
Neuss Grevenbroicher Zeitung
Nordwest-Zeitung
Nürnberger Nachrichten
Nürnberger Zeitung
Oberhessische Zeitung
Odenwälder Echo
Original text service (ots)
Passauer Neue Presse (Freyung-Grafenau)
Passauer Neue Presse (Rottal-Inn)
Rheinische Post Duesseldorf
Ried Echo
Rottaler Anzeiger
Sächsische Zeitung Regionalausgaben
Sächsische Zeitung Stammausgabe Dresden
Schwarzwälder Bote
Solinger Morgenpost
Spiegel Online
Starkenburger Echo
Stuttgarter Nachrichten
Stuttgarter Zeitung
Südwest Presse
taz, die tageszeitung
Usinger Anzeiger
VDI nachrichten
Welt am Sonntag
Welt kompakt
WELT ONLINE
Wiesbadener Kurier
Wiesbadener Tagblatt
Wormser Zeitung
ZEIT-online