

Anke Schöb

## Integration von Entwicklungen aus dem Bereich kommunaler Umfrageforschung in die Stuttgarter Bürgerumfrage

Das Statistische Amt der Landeshauptstadt Stuttgart führt neben den in regelmäßigen Zeitabständen stattfindenden Befragungen auch Befragungen aus konkretem Anlass in der Stuttgarter Bevölkerung durch. Das Instrument einer Bevölkerungsumfrage ist in Stuttgart und in vielen anderen Städten etabliert. Den aus dem Bereich der empirischen Sozial- und Kommunalforschung stammenden Entwicklungen und aus diesem Bereich geäußerten Erfordernissen ist dabei Beachtung zu schenken. Insbesondere die auf Wiederholung angelegte Mehrthemenbefragung wie zum Beispiel die Stuttgarter Bürgerumfrage steht im Diskurs der Integration neuer methodischer Entwicklungen, der Sicherung erreichter Qualitätsstandards und sich ändernder Interessensanforderungen.

### Zielsetzungen kommunaler Bürgerumfragen

Kommunale Befragungen können als ein Mittel des Dialogs zwischen Bürgern, Stadtverwaltung und Politik verstanden werden. In diesem Beziehungsgeflecht erfüllt die Bürgerumfrage vielfältige Aufgaben, die sich auf die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse der Beteiligten beziehen (vgl. Übersicht 1). Für die Bürgerinnen und Bürger ergibt sich die Möglichkeit, ihre Meinungen zu äußern und so am politischen Willensbildungsprozess teilzunehmen („Beteiligungsaspekt“).

Für die Kommunalstatistik und die planende Verwaltung stellt die Befragung ein einfaches Instrument der Datengewinnung dar („Ergänzungsaspekt“, vgl. Übersicht 1). Eine Erweiterung oder Ergänzung statistischer Informationsgrundlagen besteht insofern, als Themenbereiche erschlossen werden können, die nicht im normalen Erhebungsprogramm der amtlichen Statistik vorgesehen sind. Hierzu zählen zum Beispiel neben Angaben zur beruflichen Stellung auch Angaben zum Einkommen. Für die planende Verwaltung ergeben sich darüber hinaus Möglichkeiten, Erkenntnisse über die so genannten „weichen“ Faktoren zu gewinnen, die die Lebensbedingungen subjektiv beeinflussen. Die Zufriedenheit mit der Wohnung oder der Wohngegend sind eine persönliche Reflektion der Wohnsituation und des Wohnumfeldes, die für die kommunale Wohnungspolitik und Stadtplanung dienlich sind.

Instrument	Bedeutung	Beispiel
Informationserweiterung („Ergänzung“)	Erweiterung statistischer Informationsgrundlagen	Berufliche Stellung, Einkommen
Informationsgewinnung („Stimmungsaspekt“)	Meinungen und Einstellungen der Bürger	Meinung zu städtischen Projekten
Qualitätskontrolle („Erwartungsaspekt“)	Erwartungen der Bürger an die Stadtverwaltung	Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung
Informationsbeteiligung („Beteiligungsaspekt“)	Einbindung und Möglichkeit der Meinungsäußerung	Teilnahme an der Befragung

„Weiche“ Faktoren als Standortbestimmung

Übersicht 1: Kommunale Bürgerumfrage als Instrument



Für politische Mandatsträger können die Ergebnisse einer Bürgerumfrage die Entscheidungsgrundlagen für politische Maßnahmen erweitern. Die Verteilung von Einstellungen und Meinungen der Bürger können einen bestehenden Konsens oder Konflikt widerspiegeln, der die Durchsetzungsfähigkeit und die Legitimation von Politiken mitbestimmen kann.

Für die Stadtverwaltung eröffnet die Befragung die Möglichkeit, Wünsche, Erwartungen und Beurteilungen der Bürgerinnen und Bürger in Erfahrung zu bringen, die das Leistungsspektrum der Verwaltung betreffen („Erwartungsaspekt“). Im Sinne der Kundenorientierung der Verwaltung kann das städtische Angebot dann den erfragten Bedürfnissen der Bürger gegenübergestellt werden.

Die konzeptionelle Entwicklung kommunaler Befragungen verlief vom Aufgreifen von Ergänzungs- und Stimmungsaspekten in den 1970er- und 1980er-Jahren hin zum Einbezug des Erwartungsaspekts in den 1990er-Jahren.<sup>1</sup> Dem anfänglichen Leitbild zur Erfragung der „Lebensqualität“, welches eine lange theoretische und empirische Tradition aufweist, folgte in den 90er-Jahren das Leitbild einer „Bürger-nahen Verwaltung“ in die kommunalen Befragungen nach. Die Fragen in der Stutt-garter Bürgerumfrage des Statistischen Amtes umspannen beide Interessensgebiete und betreffen unter anderem Fragen zur Zufriedenheit mit dem infrastrukturellen Angebot in Stuttgart und der Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung.

Übersicht 2: Kennzeichen kommunaler Bürgerumfragen

Erkenntnisinteresse	Untersuchungsanlage	Methode
Kommunale Lebensqualität, Bürgernahe Verwaltung	Mehrthemen- und Wiederholungsbefragungen (von jährlich bis alle vier Jahre)	Zufällige Ziehung aus dem Einwohnermelderegister, freiwillige Teilnahme, regelmäßige Erhebung
Augsburg (seit 2003, alle zwei Jahre), Dortmund (seit 1992, unregelmäßig), Duisburg (seit 1981, alle zwei Jahre), Erfurt (seit 1993, alle zwei Jahre), Freiburg (seit 1999, alle zwei Jahre, unregelmäßig), Frankfurt (seit 1999, jährlich), Halle (seit 2003, alle zwei Jahre), Hannover (seit 1972, alle vier bis fünf Jahre), Heidelberg (seit 1991, jährlich, unregelmäßig), Karlsruhe (1973; seit 1992 alle drei bis vier Jahre, unregelmäßig), Leipzig (seit 1991, jährlich), München (1997/1998, alle zwei bis drei Jahre), Münster (seit 1988, jährlich), Nürnberg (seit 1972, jährlich)		

**Leitbilder im Wandel – Qualität der Gesellschaft und Bürgerbeteiligung**

Wirtschaftliches Wachstum und Wohlbefinden

Die Grenze zwischen der Datengewinnung zur Messung und Erreichung von staatlichen beziehungsweise städtischen Zielen, wie zum Beispiel einer hohen Lebensqualität in der Stadt, zur Messung des sozialen Zusammenhalts (Kohäsion) oder dem Ausmaß der Kundenorientiertheit verläuft fließend. Dabei hat sich die Erhebung der „Lebensqualität“ häufig auf die Aspekte „Lebenszufriedenheit“, „Glück“ oder „Zufriedenheit mit Lebensbereichen“ konzentriert. Dieses Leitbild wird gegenwärtig durch die Diskussion um die wahrgenommene Qualität einer Gesellschaft wiederbelebt. Ein Auslöser ist die Diskussion, die unter anderem unter dem Motto „Beyond GDP“ beziehungsweise „Das BIP und mehr – die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel“ geführt wird und die Entwicklung von Maßzahlen vorantreibt, die das Wohlbefinden der Bevölkerung anzeigen. Gleiche Bestrebungen verfolgt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in dem von ihr initiierten Projekt „Measuring the Progress of Societies“. Im Unterschied zu der Entwicklungslinie Ende der 80er-Jahre steht hier nicht nur die individuelle Lebensqualität (auch individuelle Wohlfahrt, subjektives Wohlbefinden, „well-being“) im Vordergrund, sondern die Qualität der Gesellschaft (auch „quality of society“). Hierbei geht es um das von unterschiedlichen Seiten bereitgestellte infrastrukturelle Angebot und dessen Bewertung durch die Bürgerinnen und Bürger.

**Übersicht 3:** Bedeutung von Lebensqualität und Erhebungsmerkmale

Lebensqualität verstanden als ...	Erhebungsmerkmale
Individuelle Lebensqualität	Lebenszufriedenheit, Glück, Zufriedenheit mit Lebensbereichen
Qualität der Gesellschaft	Öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheitswesen, Schulen, Krankenhäuser, Müllabfuhr oder Umweltqualität (Wasser, Luft, Natur)

Die Zufriedenheit mit dem Angebot an Infrastruktureinrichtungen ist eine Komponente, die in den so genannten Standardindikatoren der Stuttgarter Bürgerumfrage erhoben wird. Die Frage nach der Lebenszufriedenheit ist seit 1995 unregelmäßig erhoben worden.

*Bürgerumfragen und Bürgerpanel im Vergleich*

Konzeptionell sind kommunale Bürgerumfragen in regelmäßigen Abständen durchgeführte Mehrthemen- und Wiederholungsbefragungen und unterscheiden sich von einmalig beziehungsweise unregelmäßig durchgeführten Befragungen. Die Stichprobe stellt eine Zufallsauswahl von Personen aus den Einwohnermelderegistern der jeweiligen Stadt dar. Ein Kennzeichen kommunaler Bürgerumfragen ist das Querschnittsdesign, das heißt der Erhebung der Daten zu einem bestimmten Zeitpunkt.<sup>2</sup>

**Übersicht 4:** Kennzeichen lokaler Bürgerpanels

Erkenntnisinteresse	Untersuchungsanlage	Methode
Kommunale bürgerliche Mitgestaltung	Einthemenbefragungen	Zufällige Ziehung aus dem Einwohnermelderegister, freiwillige Teilnahme, regelmäßige „unterjährige“ Erhebung bei Teilnahmebereiten (Panelisten)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Viernheim, Arnsberg, Speyer, Herford, seit 2002 im Rahmen des Speyerer Projekts „Realisationsbedingungen lokaler Bürgerpanels als Instrument und Motor der Bürgerbeteiligung“ – Konstanz (seit 2008)</li> <li>▪ Vorbilder: Großbritannien, Niederlande</li> <li>▪ Abweichungen: offene Teilnahme, Nachziehung von Personen aus dem Register</li> </ul>		

*Bürgerliche Mitgestaltung im Bürgerpanel stärker ausgerichtet*

Eine regelmäßig wiederholte Befragung der gleichen Personen auf kommunaler Ebene – so genannte Bürgerpanels sind in einigen Städten einmalig initiiert worden. Das Bürgerpanel ist stärker als die Bürgerumfrage an der bürgerlichen Mitgestaltung durch eine regelmäßige „unterjährige“ Erhebung ausgerichtet. Bürgerpanels in Deutschland sowie die britischen und niederländischen Vorläuferstudien – als „citizen panel“ oder „Digipanel“ bezeichnet – sind ähnlich vielgestaltig wie Bürgerumfragen.<sup>3</sup> Sie reichen von einer niedrigen bis hohen Einbettung der Erhebung in andere Bürgerbeteiligungsverfahren (z. B. Gruppendiskussionen, Bürgerforen, Focusgruppen) über einen niedrigen bis hohen Anspruch an die Möglichkeiten zur Hochrechnung der Ergebnisse auf die Gesamtbevölkerung.<sup>4</sup>

## Methodik im Wandel

*Vom „Uni-Mode-Design“ zum „Mixed-Mode-Design“*

*Etabliertes Standardwerk für postalische Befragungen Total Design Methode*

*Tailored Design Method berücksichtigt neue technische Möglichkeiten wie Internet oder E-Mail*

Die methodische Durchführung von kommunalen Befragungen ist vielfältig. In der Regel werden die Befragungen postalisch durchgeführt, wobei sich diese Entwicklung erst in den letzten Jahren stärker abzeichnet. Pionierstädte wie zum Beispiel Hannover und Nürnberg mit Bürgerbefragungen, die bis Anfang der 70er-Jahre zurückreichen, sind vom Königsweg der Umfrageforschung eines Face-to-Face-Interviews abgewichen und führen ihre Befragungen mittlerweile postalisch durch.

Als etabliertes Standardwerk für die Durchführung von postalischen Befragungen gilt dabei die Total Design Methode von Dillman (1978; 2007), bei deren strikter Einhaltung und „unbeschränktem“ Budget Ausschöpfungsquoten von bis zu 60 Prozent erreichbar sind. Die Empfehlungen zur Erhöhung der Ausschöpfungsquote reichen von der Optimierung der Fragebogengestaltung über den optimalen Zeitpunkt des Versands des Fragebogens bis zum Einsatz von Erinnerungs- und Nachfassaktionen. In einer Weiterentwicklung des Total-Design-Ansatzes von Dillman – nun als Tailored Design Method bezeichnet – wird angestrebt, die neuen technischen Möglichkeiten wie die Befragung über das Internet oder per e-mail in das allgemeine Befragungsmodell zu integrieren und durch die Kombination verschiedener Befragungsarten die Schwächen der jeweiligen Befragungsart zu kompensieren. Dillman geht davon aus, dass Personen individuell bevorzugte Befragungspräferenzen (mode preferences) besitzen: Einige möchten gerne schriftlich, andere telefonisch und wieder andere online an einer Befragung teilnehmen. Der Mixed-Mode-Ansatz dient damit dazu, ein Befragungssystem anzubieten, das sich an diesen Präferenzen der Befragten ausrichtet. In den Erhebungsjahren 2009 und 2011 wurde dieser „Mix“ in der Erhebung in der Stuttgarter Bürgerumfrage eingeführt.

Aus beiden gegenwärtigen Diskussionen, die das Leitbild von kommunalen Bürgerumfragen betreffen, ergibt sich insgesamt eine Steigerung der Bedeutung des Instruments der Bürgerumfragen, um städtische Ziele zu operationalisieren (messbar zu machen) und den Zielerreichungsgrad zu messen. Die so genannten Standardindikatoren der Stuttgarter Bürgerumfrage, die seit 1995 regelmäßig erhoben werden unterstützen dieses „Monitoring“ der Stuttgarter Gesellschaft. Die Initiativen um das Bürgerpanel verweisen aber auch auf den zunehmenden Bedarf aktuelle politische Handlungsfelder von Bürgerinnen und Bürgern bewerten zu lassen. Die Integration der Möglichkeit, den Fragebogen online ausfüllen zu lassen, führte für die Stuttgarter Bürgerumfrage zu einer insgesamt besseren Ausschöpfung der Stichprobenerhebung, und auch die soziale Zusammensetzung der Befragten wirkt homogener, da Bevölkerungsgruppen über das Medium Internet in die Umfrage integriert werden.

**Autorin:**  
**Anke Schöb**  
**Telefon:** (0711) 216-98553  
**E-Mail:** [anke.schoeb@stuttgart.de](mailto:anke.schoeb@stuttgart.de)

## Übersicht 5: Methodik der Stuttgarter Bürgerumfrage

Erhebungsjahr	Grundgesamtheit	Stichprobe (brutto)	Realisierte Stichprobe	Ausschöpfungsquote (brutto)	Befragungsmethode	Ausschöpfungsrelevante Merkmale
1995	Deutsche und ausländische Einwohner mit Hauptwohnsitz ab 18 Jahren und älter	5 013	2 142	43 %	postalisch	Anschreiben OB Presse 1 Erinnerungsschreiben Freiumschatz
1997	Deutsche und ausländische Einwohner mit Hauptwohnsitz ab 18 Jahren und älter	nicht dokumentiert	2 405	-	postalisch	Anschreiben OB Presse 1 Erinnerungsschreiben Freiumschatz
1999	Deutsche und ausländische Einwohner mit Hauptwohnsitz ab 18 Jahren und älter	nicht dokumentiert	2 414	-	postalisch	Anschreiben OB Presse 1 Erinnerungsschreiben Freiumschatz
2001	Deutsche und ausländische Einwohner mit Hauptwohnsitz ab 18 Jahren und älter	6 934	2 546	37 %	postalisch	Anschreiben OB Presse 1 Erinnerungsschreiben Freiumschatz
2003	Deutsche und ausländische Einwohner mit Hauptwohnsitz ab 18 Jahren und älter	7 000	2 398	34 %	postalisch	Anschreiben OB Presse 1 Erinnerungsschreiben Freiumschatz
2005	Deutsche und ausländische Einwohner mit Hauptwohnsitz ab 18 Jahren und älter	8 635	3 388	39 %	postalisch	Anschreiben OB Presse 2 Erinnerungsschreiben Freiumschatz Teilnahme Verlosung
2007	Deutsche und ausländische Einwohner mit Hauptwohnsitz ab 18 Jahren und älter	8 674	3 650	42 %	postalisch	Anschreiben OB Presse 2 Erinnerungsschreiben Freiumschatz Teilnahme Verlosung
2009	Deutsche und ausländische Einwohner mit Hauptwohnsitz ab 18 Jahren und älter	8 727	3 838	44 %	postalisch/ online	Anschreiben OB Presse 2 Erinnerungsschreiben Freiumschatz Teilnahme Verlosung
2011	Deutsche und ausländische Einwohner mit Hauptwohnsitz ab 18 Jahren und älter	8 636	4 304	50 %	postalisch/ online	Anschreiben OB Presse 2 Erinnerungsschreiben Freiumschatz Teilnahme Verlosung

- 1 Die Darstellung der Entwicklungslinien kommunaler Umfrageforschung vgl. Bretschneider/Schumacher (2005) und Bretschneider (2005). Für den Zeitraum von 1980 bis 2001 vgl. Erbslöh (2002) und aktuell Bretschneider (2013).
- 2 Ein umfassender Überblick über die methodische Konzeption kommunaler Bürgerumfragen vgl. Deutscher Städtetag (1997) und die Standardindikatoren Deutscher Städtetag (1995).
- 3 Vgl. Klages/Daramus/Masser (2008) und Klages/Masser (2010).
- 4 Vgl. Sarcinelli/König/König (2011).

## Literaturverzeichnis:

Bretschneider, Michael (2005): Die Beteiligung an kommunalen Bürgerumfragen 1970-2004. Ein Beitrag zur Methodenforschung, DIFU-Materialien.

Bretschneider, Michael; Schumacher, Jörg (2005): Daten der Kommunen. In: Arbeitsgruppe Regionale Standards (Hrsg.): Regionale Standards. Eine gemeinsame Empfehlung des Arbeitskreises Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute, der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute und des Statistischen Bundesamtes (Internet pdf-Version), S. 167-176.

Bretschneider, Michael (2013): Kommunale Umfragen für den interkommunalen Erfahrungsaustausch nutzbar machen: die Difu-Datenbank kommDEMOS, Difu-Papers.

Deutscher Städtetag (1995): Standardindikatoren für kommunale Bürgerumfragen. Eine Arbeitshilfe, DST-Beiträge zur Statistik und Stadtforschung, Reihe H, Heft 41.

Deutscher Städtetag (1997): Methodik kommunaler Bürgerumfragen. Eine Arbeitshilfe zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung, DST-Beiträge zur Statistik und Stadtforschung, Reihe H, Heft 44.

De Leeuw, Edith D.; Hox, Joop J.; Dillman, Don A. (2008): Mixed Mode Surveys: When and Why. In: De Leeuw, Edith D.; Hox, Joop J.; Dillman, Don A. (Hrsg.), International Handbook of Survey Methodology. New York, S. 299-316.

Dillman, Don A. (1978): Mail and Telephone Surveys. The Total Design Method, New York.

Dillman, Don A. (2007): Mail and Internet Surveys: The Tailored Design Method - 2007 Update with New Internet, Visual, and Mixed-Mode Guide. New York.

Erbslöh, Barbara (2001): Kommunale Umfrageforschung. Ein gutes Instrument setzt sich durch. Stadtforschung und Statistik, Heft 1/2001, S. 27-31.

Klages, Helmut; Daramus, Carmen; Masser, Kai (2008): Das Bürgerpanel – Ein Weg zu breiter Bürgerbeteiligung. Speyerer Forschungsberichte 255. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

Klages, Helmut; Masser, Kai (2010): Die Stadt im Blickfeld des Bürgers – Das Speyerer Bürgerpanel als Element beteiligungsbasierter Stadtentwicklung. Speyerer Forschungsberichte 265. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

Sarcinelli, Ulrich; König, Mathias; König, Wolfgang (2001): Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Verwaltungsreform. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 7-8/2001, S. 32-39.