

Dr. Till Heinsohn

Informelle Bürgerbeteiligung in Zeiten zunehmender Individualisierung: Erkenntnisse aus der Stuttgarter Bürgerumfrage 2019

Einleitung

Unterschied zwischen formeller Bürgermitwirkung und informeller Bürgerbeteiligung

Bürgermitwirkung bei kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen hat in Baden-Württemberg eine lange Tradition. Seit Bestehen des Landes ist die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger in der Verfassung verankert und wird in vielfältiger Weise praktiziert. Die **formell geregelte Bürgermitwirkung** umfasst dabei in erster Linie das aktive und passive Wahlrecht sowie die Instrumente der direkten Demokratie (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid). Sie folgt gesetzlich vorgeschriebenen Abläufen. Neben der formellen Mitwirkung steht die **informelle Bürgerbeteiligung**. Diese beinhaltet das Einbringen von Zeit, Ressourcen und Kompetenzen im bürgerschaftlichen Engagement, in Arbeitskreisen und Planungsgruppen. Die informelle Mitwirkung ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Mit dem Ziel, dass die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde oder einer Stadt miteinander über ein Thema ins Gespräch kommen, werden Argumente und Ideen ausgetauscht und so gemeinsame Lösungen auf kommunaler Ebene entwickelt. Die Verwaltung übernimmt dabei häufig nur eine hintergründige, beratende Funktion. In der Exekutive vorhandenes Fachwissen wird neutral eingebracht, ohne dabei den Dialog inhaltlich zu bestimmen.¹

88

Individualisierung der Gesellschaft und deren Folgen

Der Rahmen, in welchem sich formelle wie informelle Bürgermitwirkung vollzieht, ist einem stetigen Wandel unterworfen. Dieser Wandel hat zuletzt deutlich an Fahrt aufgenommen und wirkt sich nicht nur auf die Beteiligungsverfahren selbst, sondern zunehmend auch auf das Verständnis von Demokratie aus. Bürgerinnen und Bürger fühlen sich heute weniger an politische Parteien und deren Meinungen und Positionen gebunden. Gut ausgebildet, durch moderne Medien informiert und räumlich weniger stark gebunden schreitet die Individualisierung der Gesellschaft stetig voran. Nach Wahrnehmung des Deutschen Städtetages geht damit nicht selten ein Vertrauensverlust gegenüber der Politik einher. Desinteresse, Zurückhaltung oder gar Ablehnung des Politischen sind eine häufig zu beobachtende Folge und stellen eine Herausforderung für die formelle wie informelle Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger dar.²

In Aussicht gestellte Erkenntnisse

Die fortschreitende Individualisierung der Gesellschaft und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Bürgermitwirkung erfordern Antworten. Vor der Entwicklung eigentlicher Strategien stehen jedoch empirische Erkenntnisse über die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an solchen Verfahren. Denn aus Sicht der Stadtverwaltungen und der Gemeinderäte dürfte zunächst von Interesse sein, mit was für Bürgerinnen und Bürger sie es im Rahmen von formeller und informeller Bürgerbeteiligung zu tun haben. Darauf aufbauend ließe sich in einem zweiten Schritt über etwaige Ansätze nachdenken, wie sich die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger in Zeiten zunehmender Individualisierung für alle Seiten gewinnbringend gestalten lässt.

Methodisches Vorgehen, Datengrundlage und Relevanz der Fragestellung

Erkenntnisse über die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung in Stuttgart liefert die nachfolgende Analyse. Unter Zuhilfenahme multipler logistischer Regressionsmodelle werden vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten einer Mitwirkung in Abhängigkeit individueller Merkmale und unter Konstanthaltung alternativer Einflüsse geschätzt. Ein solches inferenzstatistisches

Verfahren erfordert quantitative Daten. Diese liefert die repräsentative Bürgerumfrage der Landeshauptstadt Stuttgart aus dem Jahr 2019. Die in Aussicht gestellten Einblicke dienen dabei aber nicht nur als empirische Grundlage für etwaig zu entwickelnde Strategien in Reaktion auf eine veränderte Ausgangslage. Auch aus demokratietheoretischer Sicht birgt die in dieser Studie aufgeworfene Fragestellung eine große Relevanz. Denn es ist davon ausgehen, dass diejenigen, die im Zuge kommunaler Entscheidungsprozesse gehört werden und aktiv daran partizipieren, die spätere Letztentscheidung der Gemeinderäte oder des Oberbürgermeisters auch in ihrem Sinne beeinflussen. Jene, die an solchen Verfahren nicht partizipieren, werden nicht gehört werden und es steht zu befürchten, dass deren Interessen eher unter den Tisch fallen.

Transparenter Rahmen für die informelle Bürgerbeteiligung in Stuttgart

Mit Blick auf die Landeshauptstadt Stuttgart spiegelt sich die wachsende Bedeutung von Mitwirkung in der seit Oktober 2017 gültigen Leitlinie für informelle Bürgerbeteiligung wider. Diese Selbstverpflichtung legt die Spielregeln fest, wie Einwohnerschaft, Gemeinderat und Verwaltung in Austausch treten um die künftige Entwicklung der Stadt gemeinsam zu gestalten. Mit Verabschiedung dieser Leitlinie hat die Stadt der informellen Bürgerbeteiligung in Stuttgart einen verbindlichen und transparenten Rahmen geschaffen.³ Entsprechend blickt Stuttgart auf zahlreiche Beispiele für die gelungene Einbindung der Einwohnerschaft über informelle Beteiligungsverfahren zurück. Jüngste Beispiele stellen etwa das Bürgerbeteiligungsverfahren zum Rosensteinpark oder zum neuen Stadtraum B14 dar.

Mögliche Erklärungen politischer Partizipation und deren Messung

Rückgriff auf die politische Partizipationsforschung

Welche Faktoren könnten nun aber einen Einfluss darauf haben, ob eine Bürgerin oder ein Bürger an einem Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung partizipiert? In Anlehnung an die Erkenntnisse der politischen Partizipationsforschung werden nachfolgend vier Bereiche unterschieden. Hierzu gehören soziodemografische Merkmale, die kommunale Identifikation, die Wahrnehmung der Verwaltung und die Bedeutung des Politischen sowie das individuelle Engagement in der Stadtgesellschaft. Die in der Folge diskutierten theoretischen Argumente werden von Informationen über die Messung der in den statistischen Modellen berücksichtigten Variablen flankiert.

89

Soziodemografische Merkmale

Randständigkeitshypothese

Soziodemografischen Merkmalen wird bei der Erklärung politischer Partizipation von jeher eine hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Dalton (2014: 66-67) verweist in einer länderübergreifenden Studie zum Beispiel auf die Bedeutung der Bildung und kann zeigen, dass mit zunehmendem Bildungsstand auch die Wahrscheinlichkeit ansteigt, an informellen Verfahren zu partizipieren. Die theoretische Grundlage dieser Beobachtung bildet die Randständigkeitshypothese. Diese besagt, dass es insbesondere die sozial wenig integrierten und gesellschaftlich Randständigen sind, die dazu neigen, politischen Mitwirkungsverfahren fern zu bleiben (Bohne 2010: 255). Historisch gesehen fallen darunter Frauen, Jüngere, Menschen mit geringerer Bildung und Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.

Geschlecht, Lebensalter, Bildungsstand, Staatsangehörigkeit

In der nachfolgenden Analyse werden diese Gruppen daher gesondert berücksichtigt. Die Variable **Geschlecht** unterscheidet zwischen männlichen (N=1811) und weiblichen (N=1999) Befragten. Das **Lebensalter** wird in vier Gruppen abgebildet: Unterschieden werden Befragte zwischen 18 bis 29 Jahren (N=562), zwischen 30 bis 44 Jahren (N=997), zwischen 45 bis 64 Jahren (N=1308) und befragte Personen ab 65 Jahren (N=927). Der **Bildungsstand** umfasst drei Ausprägungen: Befragte mit Haupt- oder Volksschulabschluss (N=443) bilden die erste Gruppe. Die zweite Gruppe beinhaltet Befragte mit mittlerer Reife oder Realschulabschluss (N=724). Die dritte Gruppe umfasst schließlich alle befragten Personen mit Abitur oder Fachhochschulreife (N=2362). Dazu kommt die Variable **Staatsangehörigkeit**. Hier wird zwischen Personen ohne (N=515) und mit deutscher Staatsangehörigkeit (N=3348) unterschieden.

Kommunale Identifikation

Identifikationshypothese

Neben soziodemografischen Merkmalen dürfte bei der Entscheidung, ob eine Person an einem informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene partizipiert, eine Rolle spielen, in wie weit sich die Person mit der entsprechenden Kommune identifiziert. Denn es ist davon auszugehen, dass bei einer hohen Identifikation auch das Interesse daran steigt, politischen Einfluss zu nehmen und das Zusammenleben vor Ort aktiv mitzugestalten. Fällt die Identifikation mit der Kommune hingegen gering aus, so ist nicht zu erwarten, dass die Person ein gesteigertes Interesse an informellen Beteiligungsverfahren offenbart, um sich aktiv in den Gestaltungsprozess einer Kommune einzubringen.

Wohndauer, Verwurzelung, Lebensqualität, Zufriedenheit

Der explorativen Anlage dieser Studie folgend, wird die kommunale Identifikation durch vier Aspekte beschrieben. Die Variable **Wohndauer** unterscheidet zwischen Befragten, die seit weniger als 6 Jahren (N=529), zwischen 6 und 10 Jahren (N=352), zwischen 11 und 20 Jahren (N=578), zwischen 21 und 30 Jahren (N=580) und bereits seit über 30 Jahren (N=1599) in Stuttgart leben. Die **Verwurzelung** in Stuttgart bildet ab, ob eine befragte Person gern in Stuttgart lebt (N=3082) oder lieber woanders wohnen würde (N=712). Für die Beurteilung der **Lebensqualität** wird auf eine Skala mit ursprünglich fünf Ausprägungen zurückgegriffen. Aufgrund der mitunter geringen Fallzahl müssen einzelne Kategorien jedoch zusammengefasst werden. Befragte Personen, die die Lebensqualität in Stuttgart alles in allem sehr schlecht bis schlecht bewerten, bilden eine erste Gruppe (N=88). Personen, die die Lebensqualität in Stuttgart als mittelmäßig wahrnehmen, sind in einer zweiten Gruppe zusammengefasst (N=700). Wird die Lebensqualität hingegen als gut bewertet, so begründet dies die Zugehörigkeit zur dritten Gruppe (N=2347). Eine vierte Gruppe beinhaltet diejenigen befragten Personen, die die Lebensqualität in Stuttgart als sehr gut bezeichnen (N=626). Die **Zufriedenheit** mit Stuttgart insgesamt bildet darüber hinaus ab, ob befragte Personen sehr unzufrieden bis unzufrieden (N=222), teils zufrieden bis teils unzufrieden (N=896), zufrieden (N=2141) oder sehr zufrieden (N=540) mit der Stadt sind. Auch hier müssen die ursprünglich im Fragebogen vorhandenen fünf Kategorien auf vier Ausprägungen reduziert werden.

Wahrnehmung der Verwaltung und die Bedeutung des Politischen

Wirksamkeitshypothese

Ein weiterer potentieller Einfluss auf die Teilnahme an einem informellen Mitwirkungsverfahren wird der Wahrnehmung der Verwaltung und der Bedeutung des Politischen zugeschrieben. So ist in Anlehnung an die politische Wirksamkeitsforschung davon auszugehen, dass die Wahrscheinlichkeit zu partizipieren mit zunehmendem Ansehen der Stadtverwaltung ansteigt, da Menschen dazu tendieren ihre Zeit, Ressourcen und Kompetenzen nur dort einzubringen, wo sie auch auf fruchtbaren Boden fallen (**external efficacy**).⁴ Steht trotz Mitwirkung zu vermuten, dass die Umsetzung gemeinsam entwickelter Strategien schließlich an der Stadtverwaltung scheitert, so dürfte die Motivation sich zu beteiligen entsprechend gering ausfallen. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Bereitschaft sich einzubringen vom jeweiligen kommunalpolitischen Interesse und der Informiertheit einer Person abhängt (**internal efficacy**). Für Personen, deren Interesse an der Kommunalpolitik hoch ist und die sich umfassend über das kommunalpolitische Geschehen informieren, darf angenommen werden, dass diese nicht nur mit einem größeren Selbstverständnis, sondern auch mit einem höheren Selbstbewusstsein an informellen Bürgerbeteiligungsverfahren partizipieren. Fällt das Interesse jedoch gering aus und lässt die Informiertheit zu wünschen übrig, so ist tendenziell nicht davon auszugehen, dass sich eine Person in einem Bürgerverfahren engagieren wird.

Ansehen der Stadtverwaltung, kommunalpolitisches Interesse, kommunalpolitische Informiertheit

Die Wahrnehmung der Verwaltung wird über die persönliche Einschätzung des Ansehens der Stadtverwaltung Stuttgart auf einer Skala mit fünf Ausprägungen gemessen. In Reaktion auf die geringe Fallzahl derjenigen, die das **Ansehen der Stadtverwaltung** als sehr schlecht beurteilen, bündelt eine erste Gruppe all jene Befrag-

ten, deren Urteil über die Stadtverwaltung sehr schlecht bis schlecht ausfällt (N=404). Befragte, in deren Einschätzung sich Positives und Negatives die Waage hält, bilden die zweite Gruppe (N=1299). Die dritte Gruppe beinhaltet die befragten Personen, die eine gute Meinung von der Verwaltung der Stadt Stuttgart haben (N=1717). In einer vierten Gruppe finden sich schließlich jene wieder, die in höchsten Tönen über die Stadtverwaltung sprechen (N=205). Die Variable **kommunales politisches Interesse** differenziert zwischen Personen, die angeben überhaupt nicht interessiert (N=173), schwach interessiert (N=529), mittel interessiert (N=1164), interessiert (N=1441) oder stark interessiert (N=405) zu sein. Die Messung der **kommunalpolitischen Informiertheit** baut auf einer Fragestellung mit fünfzehn zur Auswahl stehenden Informationsquellen auf, bei der die Befragten aufgefordert werden alles Zutreffende anzukreuzen.⁵ Diese Information wird zu einem additiven Index mit einer Obergrenze von fünf Informationsquellen gebündelt. Entsprechend ergeben sich sechs Gruppen: Diese reichen von Personen, die keine der angegebenen Quellen zur Information heranziehen (N=128), über Befragte, die Informationen aus ein (N=210), zwei (N=452), drei (N=689) oder vier (N=823) Quellen beziehen, bis hin zu Bürgerinnen und Bürgern, die ihr kommunalpolitisches Wissen aus fünf oder mehr Informationsquellen speisen (N=1561).

Engagement in der Stadtgesellschaft

Sozialkapitalhypothese

In Anlehnung an die Sozialkapitalforschung und die dem Sozialkapital zugeschriebene Wirkung auf demokratische Bürgertugenden wird in der Folge ein positiver Effekt formeller Netzwerke auf individuelle politische Partizipation angenommen (Ackermann und Freitag 2016: 7). So bezeichnete Alexis de Tocqueville (1985 [1835]) Vereine bereits im Jahr 1835 als „Schulen der Demokratie“ und machte darauf aufmerksam, dass Vereine Orte sind wo sich Menschen begegnen. In derlei Netzwerken wird über Satzungen abgestimmt und es werden gemeinsame Tätigkeiten ausgeführt. Im Zuge dessen werden Verfahrensregeln und Verhaltensweisen demokratischer Politik eingeübt und trainiert (Simon 1983: 243). Zudem geht die Forschung inzwischen von einer Art Selbstselektionsprozess aus. Demnach haben Menschen, welche in Vereinen aktiv sind, aufgrund ihrer Einstellungen und Werte auch eine höhere Wahrscheinlichkeit an informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung zu partizipieren (van der Meer und van Ingen 2009; van Ingen und van der Meer 2016).

Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen, ehrenamtliche Tätigkeit, Meinung zu Projekten und Einrichtungen

Die Erhebung der **Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen** erfolgt über eine Fragestellung zu den vielfältigen Möglichkeiten, sich außerhalb von Beruf und Familie zu engagieren. Zur Auswahl stehen 14 Bereiche.⁶ Die Befragten werden dazu aufgefordert für jeden Bereich anzugeben, ob sie in den vergangenen zwölf Monaten in einem Verein oder einer Organisation aktiv waren. Aus den 14 Bereichen entsteht ein additiver Index mit einer Obergrenze von vier Bereichen. Daraus ergeben sich fünf Gruppen: Diese erstrecken sich über Personen, die in keinem Verein oder einer Organisation Mitglied sind (N=834), über Befragte, die entweder eine (N= 855), zwei (N=760) oder drei (N=582) Mitgliedschaften aufweisen, bis hin zu Bürgerinnen und Bürgern, die sich im angegebenen Zeitraum in vier und mehr Vereinen oder Organisationen engagieren (N=832). Die Variable **Ehrenamtliche Tätigkeit** greift auf die Angabe hinsichtlich einer derzeitigen ehrenamtlichen Tätigkeit zurück. Dabei spielt keine Rolle ob eine solche Tätigkeit unentgeltlich oder gegen geringe Aufwandsentschädigung erfolgt. Entscheidend ist, ob eine ehrenamtliche Tätigkeit ausgeführt wird (N=959) oder nicht (N=2854). Schließlich wird die persönliche **Meinung zu Projekten und Einrichtungen** abgebildet. Dabei ist nicht ausschlaggebend, ob die Meinung der Befragten positiv oder negativ ausfällt. Für die Bildung des auf 21 Projekten und Einrichtungen basierenden additiven Indexes wird lediglich berücksichtigt ob die befragten Personen überhaupt eine Meinung haben.⁷ Diese Informationen werden in drei Gruppen überführt. Personen, die eine Meinung zu maximal sieben Projekten und Einrichtungen haben bilden die erste Gruppe (N= 241), Personen mit einer Meinung zu mehr als sieben aber maximal 14 die zweite (N= 979) und Person mit einer Meinung zu 15 und mehr Projekten und Einrichtungen die dritte Gruppe (N=2643).

Stuttgarter Bürgerumfrage, abhängige Variable und methodisches Vorgehen

Rücklaufquote

Im Zuge der alle zwei Jahre stattfindenden Bürgerumfrage der Landeshauptstadt Stuttgart wird auf Grundlage der Einwohnermeldedatei eine Zufallsstichprobe aus den mindestens 18 Jahre alten Bürgerinnen und Bürgern mit Hauptwohnsitz in Stuttgart gezogen. Die zufällig Ausgewählten werden mit der Bitte um Teilnahme an der Bürgerumfrage kontaktiert. Diese kann schriftlich oder online erfolgen. Im Frühjahr 2019 wurden 9415 Stuttgarterinnen und Stuttgarter postalisch kontaktiert – 3863 Personen haben sich an der freiwilligen Umfrage beteiligt. Die Rücklaufquote lag bei 41 Prozent. Dies entspricht in etwa dem Rücklauf, der auch bei den vergangenen Befragungen erzielt werden konnte.

Zusammensetzung der Stichprobe

Die Zusammensetzung der Stichprobe lässt sich mit der amtlichen Einwohnermeldestatistik (Gesamtbevölkerung in Stuttgart) hinsichtlich Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit vergleichen. Hier zeigt sich, dass die gezogene Stichprobe die Stuttgarter Gesamtbevölkerung mit zwei Einschränkungen zufriedenstellend abbildet. Eine der Einschränkungen betrifft die Abbildung jüngerer Personen (18 bis 29 Jahre). Mit einem Anteil von 15 Prozent in der Stichprobe und einem Anteil von 21 Prozent in der Gesamtbevölkerung sind jüngere Personen in der Befragung leicht unterrepräsentiert. Zum anderen liegt der Anteil der Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in der Gesamtbevölkerung mit 27 Prozent um 15 Prozentpunkte höher als in der Befragung. Beide Einschränkungen entsprechen denen anderer Bürgerumfragen im kommunalen Kontext. Gleichwohl gilt es sie im Fortgang im Auge zu behalten.

Abhängige Variable und Vorteile der multiplen Regression

Die zu erklärende Variable wird über ein Item im Fragebogen gemessen, bei welchem die Befragten angeben sollen, an wie vielen Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart sie bereits teilgenommen haben. Es wird keine zeitliche Einschränkung vorgenommen und es stehen drei Antwortoptionen zur Auswahl. Befragte Personen die bislang an keinem Verfahren partizipiert haben machen mit annähernd 80 Prozent den Regelfall aus (N=2982; codiert mit 0). Die verbleibenden Befragten (1 bis 2 Verfahren; 3 und mehr Verfahren) werden aufgrund der geringen Fallzahl derjenigen, die bereits schon an drei und mehr Verfahren teilgenommen haben (N=115) zu einer Gruppe zusammengefasst (N=854; codiert mit 1). Die daraus resultierende dichotome Ausprägung der zu erklärenden Variable erfordert ein multiples logistisches Regressionsmodell (vgl. Tabelle 1). Im Unterschied zu einer bivariaten Analyse (Kreuztabellierung, Korrelation) besteht der Vorteil einer multiplen (logistischen) Regression darin, dass sie den Einfluss eines erklärenden Merkmals (z.B. des Lebensalters) auf eine zu erklärende Variable (z.B. Beteiligung an informellen Bürgerverfahren) unter Konstanthaltung der anderen im Modell berücksichtigten Einflussgrößen (z.B. Bildungsstand, kommunalpolitisches Interesse etc.) schätzt.

Analytisches Vorgehen

Die nachfolgende Analyse wählt einen schrittweisen Zugang. Zunächst werden separate Modelle für die soziodemografischen Merkmale (Modell A), für die kommunale Identifikation (Modell B), für die Wahrnehmung der Verwaltung und die Bedeutung des Politischen (Modell C) und für das Engagement in der Stadtgesellschaft (Modell D) berechnet. Die in den Modellen A bis D separat überprüften Faktoren werden dann in ein gemeinsames Gesamtmodell überführt. Da sich logistische Regressionskoeffizienten einer zugänglichen Interpretation verschließen, werden für all jene Faktoren, die ihre statistische Signifikanz im Gesamtmodell unter Beweis stellen, vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten mit 95%-Konfidenzintervallen ausgegeben. Diese lassen sich hinsichtlich der Effektstärke wesentlich besser interpretieren (vgl. Abbildung 1).

Ergebnisse der Regressionsanalyse

Bei der nachfolgenden Darstellung der Regressionsergebnisse liegt der Fokus der Betrachtung auf den Erkenntnissen, welche das Gesamtmodell liefert. Nichtsdestotrotz lohnt sich auch ein Blick auf die dem Gesamtmodell vorangestellten separaten Modelle A bis D. Zum einen fällt auf, dass die Fallzahlen (N) in den separaten Modellen durchweg höher liegen als im Gesamtmodell. Dies liegt in der geringeren Anzahl der in die separaten Modelle eingehenden Erklärungsfaktoren begründet.

Tabelle 1: Multiples logistisches Regressionsmodell zur Erklärung der Teilnahme an informellen Bürgerverfahren

	A	B	C	D	Gesamt
Intercept	-0.08 (0.05)	0.07* (0.03)	-0.17*** (0.03)	-0.13*** (0.03)	-0.28*** (0.07)
Geschlecht	-0.01 (0.01)				-0.01 (0.01)
Lebensalter	0.09*** (0.01)				0.05*** (0.01)
Bildungsstand	0.03** (0.01)				0.01 (0.01)
Staatsangehörigkeit	-0.01 (0.02)				-0.03 (0.03)
Wohndauer in Stuttgart		0.05*** (0.00)			0.02* (0.01)
Verwurzelung in Stuttgart		0.03 (0.02)			0.01 (0.02)
Lebensqualität in Stuttgart		0.00 (0.01)			-0.00 (0.02)
Zufriedenheit mit Stuttgart		-0.02* (0.01)			-0.02 (0.01)
Ansehen der Stadtverwaltung			-0.01 (0.01)		-0.00 (0.01)
Kommunalpolitisches Interesse			0.08*** (0.01)		0.05*** (0.01)
Kommunalpolitische Informiertheit			0.04*** (0.01)		0.02** (0.01)
Vereine und Organisationen				0.06*** (0.00)	0.06*** (0.01)
Ehrenamtliche Tätigkeit				0.07*** (0.02)	0.04* (0.02)
Meinung zu Projekten und Einrichtungen				0.08*** (0.01)	0.02 (0.01)
AIC	3654.35	3668.97	3552.18	3764.56	2837.69
BIC	3691.25	3705.85	3582.96	3795.77	2933.07
Log Likelihood	-1821.18	-1828.49	-1771.09	-1877.28	-1402.84
Deviance	580.49	583.06	563.84	597.59	446.65
N	3459	3447	3482	3794	2868

Anmerkungen: Logistische Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern;
*** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05.

Modellvergleich

Denn in der Umfrageforschung haben wir es stets mit fehlenden Angaben der Befragten zu tun (Stichwort: **missings**). Diese summieren sich auf und steigen mit jedem weiter berücksichtigten Erklärungsfaktor entsprechend an. Zum anderen lässt sich beobachten, dass sich Faktoren, die in den separaten Modellen noch einen statistisch signifikanten Koeffizienten offenbarten, im Gesamtmodell als nicht erklärungsrelevant erweisen. Dies gilt etwa für den Bildungsstand oder für die Meinung zu Projekten und Einrichtungen. Hier kommt die Stärke eines multiplen Regressionsmodells zum Tragen. Denn offensichtlich werden sowohl die Bildung als auch die Meinung zu Projekten und Einrichtungen im Gesamtmodell von anderen, bedeutenderen Erklärungsfaktoren überlagert.⁸ Im Zuge einer bivariaten Korrelation oder eines schlichten Mittelwertvergleichs wäre dies nicht aufgefallen.

Ergebnisse auf einen Blick

Welche Erkenntnisse liefert uns nun aber das Gesamtmodell in Tabelle 1? Allem Anschein nach haben wir es mit einer ganzen Reihe statistisch hoch signifikanter Faktoren zu tun, die ihre Erklärungskraft entsprechend des zuvor postulierten Zusammenhangs unter Beweis stellen. Hierzu gehört das Lebensalter, das kommunalpolitische Interesse, die kommunalpolitische Informiertheit und die Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen. Hinzu kommen mit der Wohndauer in Stuttgart und der ehrenamtlichen Tätigkeit zwei weitere Faktoren, deren signifikanter Effekt zwar der vorangestellten Vermutung entspricht, aber mit einer höheren statistischen Unsicherheit behaftet ist. Schließlich verbleiben jene Faktoren, die nicht zu der Erklärung beitragen, warum eine Person an einem Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung in Stuttgart partizipiert.

Werfen wir nun einen genaueren Blick auf die statistisch hoch signifikanten Erklärungsfaktoren und deren Effektstärke. Abbildung 1 stellt die vorhergesagten Partizipationswahrscheinlichkeiten in Abhängigkeit des Lebensalters, des kommunalpolitischen Interesses, der kommunalpolitischen Informiertheit und der Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen dar. Wie hoch liegt also die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit in den unterschiedlichen Altersgruppen an einem informellen Bürgerverfahren zu partizipieren?

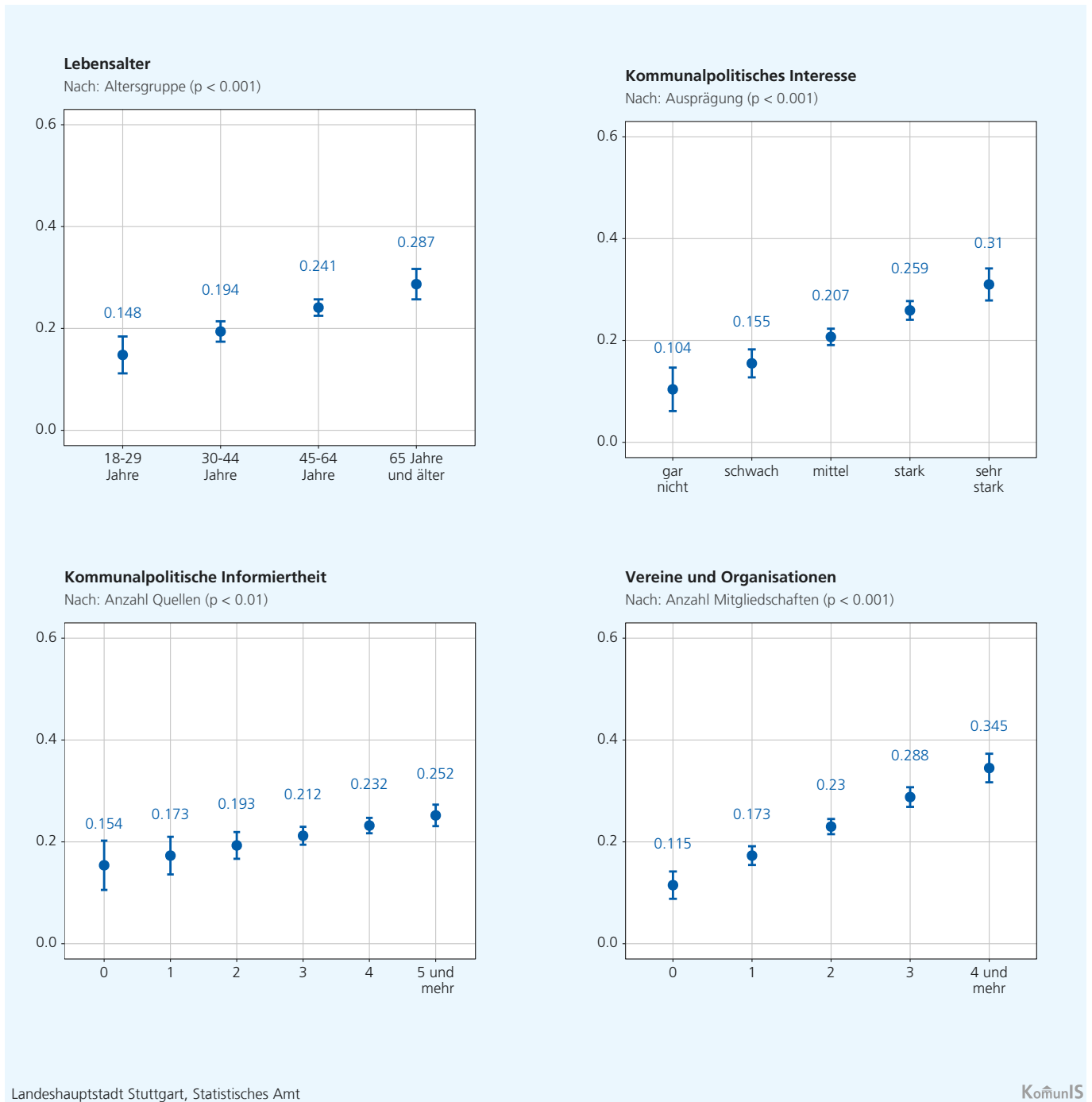
Lebensalter im Fokus

Unter Konstanthaltung der im Gesamtmodell berücksichtigten alternativen Erklärungen beträgt die vorhergesagte Partizipationswahrscheinlichkeit in der Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen 14,8 Prozent. Mit zunehmendem Alter steigt die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit sich an einem informellen Bürgerverfahren zu beteiligen aber an. So liegt die vorhergesagte Partizipationswahrscheinlichkeit in der Altersgruppe der über 64-Jährigen bei 28,7 Prozent. Dies entspricht einem substantiellen Effekt von nahezu 14 Prozentpunkten. Mit Blick auf das Lebensalter bestätigt sich die Randständigkeitshypothese. Denn es sind allem Anschein nach vorrangig die Älteren, die sich in derlei Verfahren engagieren. Die Jüngeren bleiben den informellen Bürgerverfahren in Stuttgart in der Tendenz eher fern.

Kommunalpolitisches Interesse und Informiertheit im Fokus

Der Blick auf das kommunalpolitische Interesse offenbart einen substantiellen Effekt von über 20 Prozentpunkten. Während die vorhergesagte Partizipationswahrscheinlichkeit bei kommunalpolitisch sehr stark Interessierten bei 31 Prozent liegt, sinkt sie mit abnehmendem Interesse für das kommunalpolitische Geschehen kontinuierlich ab. So beträgt die vorhergesagte Partizipationswahrscheinlichkeit für Personen, die sich gar nicht für die Kommunalpolitik in Stuttgart interessieren gerade einmal 10,4 Prozent. Ein ganz ähnliches Bild zeigt sich für die kommunalpolitische Informiertheit. Die prognostizierte Wahrscheinlichkeit zu partizipieren beläuft sich unter jenen, die fünf und mehr Informationsquellen heranziehen, auf 25,2 Prozent. Werden keine Informationsquellen herangezogen so sagt das Modell eine Partizipationswahrscheinlichkeit von lediglich 15,4 Prozent voraus. Dies entspricht einer Differenz von nahezu zehn Prozentpunkten (substantieller Effekt). Sowohl das Interesse als auch die Informiertheit untermauern offensichtlich das für eine Beteiligung an informellen Bürgerverfahren förderliche Selbstverständnis und Selbstbewusstsein und stärken innerhalb des theoretischen Zweigs der **political efficacy** damit den Bereich der **internal efficacy**.

Abbildung 1: Vorhergesagte Partizipationswahrscheinlichkeit



Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen im Fokus

Der Effekt der Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen wird durch einen positiven und hoch signifikanten Regressionskoeffizienten belegt. Werden die vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten herangezogen, so wird deutlich, dass die Wahrscheinlichkeit zu partizipieren mit zunehmender Anzahl an Mitgliedschaften ansteigt. Die prognostizierte Wahrscheinlichkeit an einem informellen Bürgerverfahren in Stuttgart zu partizipieren liegt unter jenen, die sich in vier und mehr Vereinen und Organisationen engagieren bei 34,5 Prozent. Personen, die keine Mitgliedschaft in einem Verein oder einer Organisation aufweisen, beteiligen sich hingegen lediglich mit einer prognostizierten Wahrscheinlichkeit von 11,5 Prozent. Damit wird nicht nur ein substantieller Effekt von 23 Prozentpunkten beschrieben, sondern auch der positive Effekt formeller Netzwerke auf individuelle politische Partizipation untermauert.

Weitere Erkenntnisse

Zu den vier statistisch hoch signifikanten Effekten gesellen sich mit der Wohndauer und der ehrenamtlichen Tätigkeit zwei weitere erklärungsrelevante Faktoren. Gleichwohl liegt die Unsicherheit des geschätzten Effekts bei diesen etwas höher ($p < 0.05$). Nichtsdestotrotz lässt sich in der Tendenz ablesen, dass die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit an einem informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung zu partizipieren mit zunehmender Wohndauer in Stuttgart ansteigt. Die Tätigkeit im Ehrenamt scheint ebenfalls einen positiven Effekt auf die Partizipationswahrscheinlichkeit zu haben. Beide Effekte entsprechen damit der zuvor getätigten theoretischen Vorhersage und tragen zu der Erklärung bei, welche Bürgerinnen und Bürger an informellen Bürgerverfahren in Stuttgart vorrangig partizipieren.

Gewonnene Erkenntnisse und abschließende Betrachtung*Erkenntnisse über die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Überblick*

Welche abschließenden Erkenntnisse liefert uns die Auswertung der Bürgerumfrage aus dem Jahr 2019 über die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an informellen Bürgerbeteiligungsverfahren in Stuttgart? Oder anders gefragt: Mit wem haben es die Verwaltung und die politischen Entscheidungsträger im Zuge informeller Bürgerbeteiligung zu tun? Die Antwort hierauf fällt relativ eindeutig aus. Es sind in erster Linie die Älteren, die kommunalpolitisch Interessierteren, die Informierteren, die in Vereinen und Organisationen Engagierten, die bereits länger in Stuttgart Wohnenden sowie die ehrenamtlich Tätigen die ihre Zeit, ihre Ressourcen und Kompetenzen in informellen Arbeitskreisen und Planungsgruppen einbringen. Diese Erkenntnis entspricht einem Großteil der zuvor formulierten Erwartungen. Aus demokratietheoretischer Perspektive ist entsprechend davon auszugehen, dass die genannten Gruppen aller Wahrscheinlichkeit nach auch ein entsprechend stärkeres Gehör bei kommunalpolitischen Entscheidungen finden. Beim kritischen Beobachter vermag diese Einsicht Unbehagen verursachen. Gleichwohl sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass sich ebenfalls überprüfte Faktoren, die in dieser Hinsicht weitaus kritischer gesehen werden könnten, als nicht erklärungsrelevant erweisen. So lässt sich in den Daten weder für das Geschlecht, den Bildungsstand noch für die Staatsangehörigkeit ein statistisch signifikanter Effekt in die eine oder die andere Richtung nachweisen.

Bestehende Einschränkungen

Neben den gängigen Herausforderungen sozialwissenschaftlicher Befragungen (u.a. Antwortverweigerungen; soziale Erwünschtheit; repräsentative Abbildung aller Bevölkerungsgruppen) kämpft die vorliegende Untersuchung mit der Messung der zu erklärenden Variable „Teilnahme an einem Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung“. Die fehlende zeitliche Einschränkung erfolgt vor dem Hintergrund Personen zu identifizieren, die irgendwann einmal an einem Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung teilgenommen haben. Damit wird eine ausreichend große Fallzahl sichergestellt. Für aussagekräftige und robuste Ergebnisse ist dies unerlässlich. Durch den fehlenden zeitlichen Horizont wird das Bild der Partizipierenden jedoch etwas verwässert. Bei der Verwertung der Erkenntnisse sollte daher immer berücksichtigt werden, dass sich die errechneten Partizipationswahrscheinlichkeiten nicht etwa auf die vergangenen zwölf Monate beziehen, sondern auf das bisherige Leben in der Landeshauptstadt Stuttgart.

Prinzip der Zufallsbürger

Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse lassen sich Ideen und Strategien aufgreifen und weiterentwickeln, welche es erlauben, nicht nur auf die veränderte gesellschaftliche Ausgangslage, sondern auch auf die personelle Zusammensetzung der Verfahren zu reagieren. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf das mancherorts in Baden-Württemberg bereits praktizierte „Prinzip der Zufallsbürger“ verwiesen. Im Wissen darum, dass es sich bei den partizipierenden Bürgerinnen und Bürgern in Stuttgart vorrangig um die älteren, interessierteren, informierteren und engagierteren Personen in der Stadtgesellschaft handelt, und deren Interessen aller Vermutung nach verstärkt Eingang in den politischen Gestaltungsprozess finden, stellt die Zufallsauswahl einen in doppelter Hinsicht vielversprechenden Ansatz dar. Zunächst werden willkürlich ausgewählte Personen angesprochen und aktiviert, die bislang überhaupt nicht auf die Idee kamen, sich nicht trauten oder sich nicht in ausreichen-

dem Maße qualifiziert sahen, um an informellen Bürgerverfahren zu partizipieren. Eine solche Zufallsauswahl könnte sicherstellen, dass auch Meinungen und Positionen Eingang in die Gestaltungsprozesse finden, die bislang kaum Gehör fanden. Zudem würde durch die direkte Aufforderung zur Partizipation eine Verbindlichkeit hergestellt, sich aktiv in die Stadtgesellschaft einzubringen. Das durch die Einladung vermittelte Gefühl ein wichtiger Teil der Gestaltungsprozesse auf kommunaler Ebene zu sein, könnte dazu beitragen, Identifikation mit der Stadt in Zeiten zunehmender Mobilität zu stiften. Bleibt die Herausforderung der freiwilligen Teilnahme. Denn auch das Prinzip der Zufallsbürger kann nicht sicherstellen, dass sich am Ende wieder nur diejenigen beteiligen, die das von jeher verstärkt tun. Bevor dies jedoch nicht belegt ist, erscheint der Ansatz der Zufallsbürger ausgesprochen vielversprechend und bietet zumindest die Aussicht jene zu erreichen, die bislang nicht an derlei Verfahren partizipieren.

Autor:
Dr. Till Heinsohn
Telefon: (0711) 216-98552
E-Mail: till.heinsohn@stuttgart.de

-
- 1 Internetquelle: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/moeglichkeiten/kommune/informelle-beteiligung/> (aufgerufen am 25.11.2019).
- 2 Internetquelle: http://www.staedtetag-bw.de/media/custom/1198_71253_1.PDF (aufgerufen am 25.11.2019).
- 3 Internetquelle: <https://www.stuttgart-meine-stadt.de/file/58e67d24d5f3db911628aad1/> (aufgerufen am 25.11.2019).
- 4 Nähere Ausführungen zum Zweig der politischen Wirksamkeitsforschung (Stichwort: political efficacy) finden sich zum Beispiel bei Arzheimer (2008).
- 5 Diese umfassen: (1) Tageszeitung (2) Anzeigenblatt/Stadtteilzeitung (3) Amtsblatt der Stadt Stuttgart (4) regionales Radio (5) regionales Fernsehen (6) Besuch von Gemeinderatssitzungen (7) Teilnahme an Bezirksbeiratssitzungen (8) Teilnahme an Einwohnerversammlungen (9) Internet (10) Soziale Online-Netzwerke (11) Internetseite der Stadt Stuttgart (12) Soziale Online-Netzwerke der Stadt (13) Newsletter der Stadt Stuttgart (14) Gespräche mit Nachbarn/Bekanntnen (15) Andere Informationsquellen.
- 6 Diese umfassen: (1) Sport und Bewegung (2) Kultur und Musik (3) Freizeit und Geselligkeit (4) Soziales (5) Gesundheit (6) Schule oder Kindergarten (7) außerschulische Jugendarbeit oder Bildungsarbeit für Erwachsene (8) Umwelt, Naturschutz oder Tierschutz (9) Politik und politische Interessenvertretung (10) berufliche Interessenvertretung außerhalb des Betriebes (11) Kirche oder Religion (12) Justiz und Kriminalitätsprobleme (13) Unfall-, Rettungsdienst oder freiwillige Feuerwehr (14) Sonstige Aktivitäten am Wohnort.
- 7 Diese umfassen: (1) Ausbau des Stadtbahnnetzes (2) Projekt Stuttgart 21 (3) Bahnprojekt Stuttgart 21 (4) Neue Stadtviertel in Stuttgart 21 (5) Erweiterung Rosensteinpark und Schloßgarten (6) Umbau des Wilhelmshaus zum Stadtmuseum (7) Dorotheen Quartier (8) Lern- und Gedenkort „Hotel Silber“ zum Nationalsozialismus (9) Wohnungsbauprojekt NeckarPark (10) Stadt am Fluss (11) Straßenbauprojekt Rosensteintunnel (12) Ausweitung des Parkraummanagements (13) Sanierung der Staatsoper (14) Nordoststring (15) Filderauffahrt (16) Umbau Wagenhallen (17) Neubau Lindenmuseum (18) Internationale Bauausstellung StadtRegion Stuttgart 2027 (19) Neue Messe am Flughafen (20) Neubau Konzerthaus (21) Neubau Kongresszentrum.
- 8 In abgeschwächter Form gilt dies selbstverständlich auch für die Wohndauer, die Zufriedenheit und die ehrenamtliche Tätigkeit. Auch diese verlieren im Gesamtmodell an statistischer Signifikanz.

Literatur

- Ackermann, Kathrin; Freitag, Markus (2016): Social Capital in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Lauth, Hans-Joachim; Kneuer, Marianne; Pickel, Gert (Hrsg.): Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden.
- Arzheimer, Kai (2008): Political Efficacy. In: Kaid, Lynda Lee; Holtz-Bacha, Christina (Hrsg.): Encyclopedia of Political Behaviour. London.
- Bohne, Maik (2010): Nichtwähler in Deutschland – Analyse und Perspektiven. In: Zeitschrift für Politikberatung, 3 (2), S. 253-265.
- Dalton, Russell J. (2014): Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies. 6. Aufl. Irvine.
- de Tocqueville, Alexis (1985) [1835]: Über die Demokratie in Amerika. Stuttgart.
- Simon, Klaus (1983): Lokale Vereine – Schule der Demokratie? Zum Einfluss lokaler Freizeitvereinigungen auf die politische Beteiligung der Bürger. In: Gabriel, Oscar (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. München.
- van der Meer, Tom; van Ingen, Erik (2009): Schools of democracy? Disentangling the relationship between civic participation and political action in 17 European countries. In: European Journal of Political Research, 48 (2), S. 281-308.
- van Ingen, Erik; van der Meer, Tom (2016): Schools or pools of democracy? A longitudinal test of the relation between civic participation and political socialization. In: Political Behavior, 38 (1), S. 83-103.