



## Im Dschungel der Kausalitäten

*Helmut Klages*

*Besprechung der Studie »Politisches Engagement in Deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung« im Band »Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden«, Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), 2014.*

### Ausgangssituation

Aktuell boomt das Thema »Bürgerbeteiligung«. Dass dies so ist wird verständlich, wenn man der These Recht gibt, dass sich die Bedürfnislagen der Menschen, angesichts des Wandels hin zu stärkeren Selbstenfaltungswerten, dem allgemeinen Bildungsaufschwung und der Intellektualisierung der Arbeits- und Freizeitwelt, deutlich geändert haben.

Ein charakteristischer Bestandteil dieses Booms ist eine ständig anwachsende – inzwischen bereits verwirrend große Vielfalt – verfügbarer Beteiligungsansätze, so dass sich immer dringlicher die Frage stellt, wie Bürgerbeteiligung sinnvoll konzipiert und ausgestaltet werden sollte. Die plausibelste Antwort scheint zu sein, diejenigen Vorgehensweisen auszuwählen, welche die besten Wirkungen gewährleisten.

Genau an dieser Stelle wird allerdings ein großes Wissensdefizit erkennbar. Die Motive für die Anwendung von Methoden aus dem »Instrumentenkasten« der Bürgerbeteiligung sind diffus und von den Zufälligkeiten eines von konkurrierenden Angebotsstrategien beherrschten Marktes bestimmt.

In dieser Situation liegt der Ruf nach der Etablierung einer auskunftsfähigen »Wirkungsforschung« in der Luft. Es ist deshalb zu begrüßen, dass sich die Bertelsmann Stiftung und das Staatsministerium Baden-Württemberg zusammenfanden und ein Forschungsprojekt initiierten, dessen Ergebnisse Ende 2014 erschienen sind.

### Eingrenzung des Gegenstands der Besprechung

Die entsprechende Veröffentlichung »Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden« (Gütersloh 2014) stellt sich nicht ausschließlich die Aufgabe, die systemischen Wirkungen von Partizipation zu analysieren (S.8). Sie liefert vielmehr gleichzeitig Angebote zur Schließung zusätzlicher Wissenslücken. Dieser weiter ausgreifenden Zielsetzung dienen Abschnitte mit den Titeln »Partizipation in deutschen Bundesländern« und »Partizipation im internationalen Vergleich«. Insgesamt gesehen ist vor diesem – die Gesamtheit der aktuellen Bürgerbeteiligungsszene zumindest ausschnittshaft anleuchtenden – Hintergrund ein Band von 518 Seiten entstanden.

Nachfolgend soll die Frage im Mittelpunkt stehen, inwieweit die Analyse der Wirkungen der Partizipation tatsächlich gelungen ist. Dementsprechend geht es im Folgenden ausschließlich um den Abschnitt »Politisches



Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung«, (S. 43 – 181 der Veröffentlichung; Autoren: Oscar W. Gabriel, Norbert Kersting), der die Ergebnisse des durchgeführten Wirkungsforschungsprojekts präsentiert.

***Den Anfang sollen zwei kritische Beobachtungen machen:***

Die erste Beobachtung bezieht sich auf die Tatsache, dass am Anfang des Textes zwar ausdrücklich die Absicht betont wird, mit der Untersuchung einen Beitrag zur Abklärung der Auswirkungen der verschiedenen in der Realität auffindbaren Partizipationsformen auf das »Verhältnis der Bürger zur Politik« zu liefern (S.46), dass auf diese zentrale Fragestellung überraschender Weise aber erst nachrangig eingegangen wird. Der Text beschäftigt sich nämlich zunächst über ca. 40 Seiten hinweg ausschließlich mit Ergebnissen, die sich auf das empirisch messbare Ausmaß und die Struktur der Bürgerbeteiligung in den 27 untersuchten Kommunen, auf das nachweisbare Partizipationspotenzial in der Bevölkerung und auf die Wahrnehmung dieser Fakten durch die politischen Führungsgruppen beziehen, wobei – ungeachtet der Tatsache, dass hierbei gewiss auch einiges Neues anfällt – immer wieder auf bereits vorliegende Untersuchungsergebnisse und deren Bestätigung durch das Forschungsprojekt verwiesen wird. Grob gesagt wird hier trotz beträchtlichem Aufwand wenig Neues präsentiert.

Die zweite Beobachtung betrifft die wiederum überraschende Tatsache, dass die Antwort der Autoren auf die Frage, ob das Forschungsprojekt eine »Analyse der systemischen Wirkung der Partizipation« erbracht hat, sehr zögerlich ausfällt (vgl. hierzu insbesondere den Tenor der »Zusammenfassung« der Autoren am Schluss des Textes; siehe auch weiter unten). Nach der kritischen Überprüfung der im Text mitgeteilten Einzelheiten zur Anlage und zu den Ergebnissen des Projekts kann dem eigentlich nur nachdrücklich zugestimmt werden, denn ungeachtet einer Mehrzahl interessanter Einzelresultate, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden soll, bleibt die Kernfrage nach den Wirkungen der Bürgerbeteiligung unbeantwortet. Thesenhaft gesagt hat die Untersuchung ihr eigentliches Ziel somit nicht erreicht.

**Begründungen zur These, dass die gesteckten Ziele nicht erreicht wurden**

***Anzufangen ist bei der Planung der Untersuchung:***

1. Es wurde eine Stichprobe von 27 deutschen Kommunen gebildet, wobei – einer üblichen Vorgehensweise entsprechend – Kommunen verschiedener Größenordnung und Länderzugehörigkeit einbezogen wurden. Dem Themenbereich »Bürgerbeteiligung« wurde bei der Stichprobenbildung dadurch Rechnung zu tragen versucht, dass Kommunen ausgewählt wurden, in denen - jeweils unterschiedliche Partizipationsverfahren dominieren sollten (die drei in Betracht gezogenen Verfahrensgruppen waren: 1. direktdemokratisch, 2. dialogorientiert, 3. für die repräsentative Demokratie typisch (= herkömmlich in Form von Aktivitäten »in einer Partei, in einem Ausschuss des Gemeinderates oder in einem Beirat, z.B. in einem Orts- oder Stadtteilbeirat«). Diese sehr pauschale Unterscheidung erwies sich im weiteren Verlauf der Untersuchung jedoch – was kaum überraschen wird – als empirisch unergiebig und wurde konsequenter Weise bei der Auswertung der Ergebnisse nicht berücksichtigt. Es heißt hierzu schon an relativ früher Stelle des Textes (S. 54), dass man an den Ertrag dieser Unterscheidung »keine allzu hohen Erwartungen richten« sollte, »weil die meisten Gemeinden« »ein vergleichsweise



ähnliches Beteiligungsniveau aufweisen...« Es wird hinzugefügt, der Schwerpunkt der Analyse liege somit faktisch »auf der Individual- und nicht auf der Gemeindeebene«. Damit wurde jedoch der gesamte Ansatz der Stichprobenbildung als verhältnismäßig irrelevant beiseite gelegt, so dass der Ertrag der Untersuchung einzig und allein auf der Analyse der Antworten in den durchgeführten Befragungen beruhte, ohne dass der Einfluss gemeindetypologischer Merkmale kontrolliert wurde. Es war dies eine schwerwiegende Entscheidung, bei der möglicher Weise sehr viel analytisches Potenzial verschenkt wurde. Zwar wurden Versuche unternommen, die einbezogenen Kommunen – in Abwandlung der ursprünglichen Stichprobenbildung – nachträglich in vier Bereiche aufzuteilen, um möglicher Weise kommunenspezifischen Sachverhalten auf die Spur zu kommen. Auch dieser Ansatz wurde jedoch in den Datenanalysen nur sporadisch weiter verfolgt, sodass die Frage nach kommunenspezifischen Sachverhalten in der Ergebnisanalyse definitiv als nachrangig behandelt, bzw. überwiegend ausgeklammert wurde.

2. Bei der Formulierung der Fragen griffen die Autoren auf bereits eingeführte, d.h. in anderen Untersuchungen – so insbesondere bei den Allbusbefragungen 2002 und 2008 verwendete Fragen – zurück. Hiergegen ist eigentlich nichts einzuwenden, da hierdurch sowohl bereits getesteten Fragen ein Vorrang eingeräumt werden konnte und sich außerdem bei der Interpretation der Ergebnisse ein erweiterter Spielraum anbot. Allerdings muss man bei einer solchen Vorgehensweise strikt darauf achten, dass dem besonderen Fokus der eigenen Befragung in der Formulierung der Fragen Rechnung getragen wird, wobei man ggf. auch Fragen umformulieren bzw. ergänzen sollte. Dies ist in dieser Studie aber nicht ausreichend erfolgt, so dass auch frühere Befragungsschwächen übernommen wurden. So wurde in den vergangenen Jahren in vielen Studien im Zusammenhang mit der Frage nach den Teilnehmungsaktivitäten immer wieder nur danach gefragt, ob der oder die Befragte eine Aktivität »schon einmal« realisiert habe (z.B. Teilnahme an einer Bürgerentscheidung, Mitarbeit im Stadtteilbeirat, Mitwirkung an einem Bürgerdialog etc.). Diese Oberflächlichkeit findet sich auch bei den von den Autoren benutzten Frageformulierungen (vgl. z.B. S. 49), wobei ihnen der Fokus der eigenen Untersuchung an einem strategischen Punkt aus dem Blickfeld geriet. Schließlich muss es bei der Frage nach den Wirkungen der Bürgerbeteiligung ja doch von zentralem Interesse sein, Informationen darüber zu erhalten, mit welcher Intensität, Dauerhaftigkeit, Verbindlichkeit und mit welchem zeitlichem Aufwand Teilnehmungsaktivitäten wahrgenommen wurden. Zwischen einem Bürger, der bei einer Bürgerveranstaltung »mal vorbeischaute« und einem anderen, der alle angebotenen Gelegenheiten zur aktiven Begleitung eines Planungs- und Entscheidungsprozesses über verschiedene Stadien hinweg wahrnimmt und der sich womöglich zusätzlich auf die einzelnen Veranstaltungen durch das Studium verfügbarer Informationen vorbereitet, liegen Welten. Soweit man überhaupt davon ausgehen kann, dass Teilnehmungsaktivitäten Wirkungen auf demokratierelevante Einstellungen von Bürger/innen haben (vgl. hierzu den übernächsten Abschnitt), sollte man – jedenfalls auf der Ebene der Hypothesenbildung – solchen Unterschieden eine entscheidende Bedeutung zuschreiben. Hier wurde somit an einer wesentlichen Stelle der Bequemlichkeit der Übernahme von Frageformulierungen der Vorrang einräumt, d.h. es wurden Grundsachverhalte des Untersuchungsgegenstands nicht berücksichtigt.



3. Dass die Beteiligungsintensität und -qualität als Prädiktor nicht berücksichtigt wurde, erweist sich als besonders folgenreich bei der Darstellung der Auswertungsergebnisse. In den in das eigentliche Kernthema der Untersuchung einführenden Abschnitten 3 und 4 des Textes («Nutzen und Auswirkungen der Beteiligungsinstrumente» und »Einstellungen zur Demokratie: Bürger und Führungsgruppen«) werden die Meinungsäußerungen aller befragten Bürger/innen und kommunalen Führungsgruppen zu möglichen Wirkungen der Bürgerbeteiligung oder einzelner ihrer Formen (Akzeptanz, Verbesserung der Ergebnisse kommunalen Handelns, Demokratiezufriedenheit, Vertrauen etc.) im Sinne einfacher Grundauszählungen aufgelistet und miteinander verglichen, ohne dass Unterschiede in den individuellen Beteiligungsqualitäten Berücksichtigung finden würden. Die Untersuchung bewegt sich hier, in den Kernaussagen, auf dem Niveau einer relativ pauschalen Meinungsabfrage, wobei aber mehr oder weniger aktive und inaktive Bürger/innen in einen Topf geworfen werden und somit der individuelle Aktivitäts- und Erfahrungshintergrund als eine auch nach Auffassung der Autoren selbst entscheidende Einflussgröße (vgl. auch unten) außer Acht gelassen wird.

### **Die Kardinalschwäche der Studie: Austauschbarkeit von Bestimmungsfaktoren und Wirkungen**

Positiv ist zu bewerten, dass in den beiden genannten und in den folgenden Abschnitten auch komplexere Verfahren der multivariaten Datenanalyse wie Regressionsanalysen eingesetzt werden, um Wirkungen der Bürgerbeteiligung mit einer größeren Zahl von möglicherweise auf sie Einfluss nehmenden Faktoren der individuellen und kontextspezifischen Vorbedingungen in Verbindung zu bringen. Damit wird die Kernfrage der Untersuchung auf methodisch anspruchsvollere Weise angegangen. Genau an dieser entscheidenden Stelle wird aber auch die eingangs aufgestellte Behauptung, die Untersuchung habe ihre Ziele nicht erreicht, greifbar. Den Autoren ist es hoch anzurechnen, dass sie diesen Sachverhalt nicht verschleiern, sondern in ihrer abschließenden Zusammenfassung verhältnismäßig offen bekennen. Es heißt nämlich auf der letzten Seite des Textes – und es lohnt sich, hier ausführlich zu zitieren : »In Anbetracht der schwierigen Kausalitätsprobleme, die Sozialwissenschaftlern das Leben erschweren, wäre es unangemessen, die vorgelegten Ergebnisse eindeutig als Effekte politischer Beteiligung zu interpretieren... . Statt von eindeutigen Ursache-Wirkungs-Beziehungen sollte man von Wechselwirkungen ausgehen.«

In der Tat liefern die Autoren mit dieser Infragestellung ihrer eigenen Ergebnisse einen entscheidenden Zugang zur Kernproblematik der gesamten Untersuchung: Richtiger Weise betonen sie mehrfach, in Übereinstimmung mit vorliegenden anderweitigen Untersuchungsergebnissen, dass sich die Art und Weise, in der sich Bürger/innen politisch beteiligen, d.h. das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein entsprechender Aktivitäten, wie auch deren Stärke und Ausrichtung, verhältnismäßig eindeutig auf eine Reihe von Faktoren zurückführen lässt, die sich a) als persönliche Eigenschaften, die ein aktives Engagement ermöglichen, »etwa das Bildungsniveau, das Einkommen, die verfügbare Zeit, oder bestimmte soziale und politische Fertigkeiten«, b) als »Einstellungen und Werte, die individuelle politische Partizipation stimulieren, wie das politische Interesse, die politische Urteilsfähigkeit, oder das politische Selbstbewusstsein«, oder c) auch als »mobilisierende Netzwerke«, wie



die Familie, das berufliche Umfeld, oder die Einbindung in örtliche Vereine« beschreiben lassen (S. 65 f.; vgl. zu einer vollständigen Übersicht die Seiten 169 ff.).

Es sind aber eben diese Bestimmungsfaktoren politischer Beteiligung, die – unter Verwendung derselben Kernbegriffe, wenn auch meist in etwas anders lautender Formulierung – auch dort auftauchen, wo es um die Erfassung der Wirkungen (oder Effekte) der Beteiligung geht. Wenn diese Effekte mit Begriffen wie »politisches Selbstwertgefühl« »Demokratiezufriedenheit«, »Institutionenvertrauen, »Vertrauen zu den lokalen Institutionen und Akteuren«, »politisches Interesse«, »Gefühl politischer Kompetenz« und »subjektive Informiertheit« (vgl. z.B. S.113 ff., S.117 ff., S.133 ff., S.136 u.138, S.139 ff., S.144 u. 149) charakterisiert werden, dann handelt es sich, was bei genauerem Hinsehen erkennbar wird, im Prinzip genau um solche Kategorien, die vorher bereits als Bestimmungs- oder Einflussfaktoren eingeführt worden waren.

Streng genommen liegt hier eine Vertauschung von Ursachen und Folgen vor. In einer Mehrzahl von Fällen werden Dinge, die als Ursache (»Bestimmungsfaktoren« etc.) vorausgesetzt worden waren, anschließend – verbal etwas verändert – als Folge der Beteiligung (»Wirkungen«, »Effekte«) behandelt.

Es braucht deshalb eigentlich auch nicht zu verwundern, dass die durch die Analysen erklärte »Varianz« – der Feststellung der Autoren selbst zufolge – »nicht zu beeindrucken« vermag (S.134). Wenn die eher schwachen Analyseergebnisse jenseits zufälliger oder durch die Untersuchungsinstrumente verursachter Effekte überhaupt etwas aussagen, dann handelt es sich allerdings weniger um »Wechselwirkungen« (S. 153), als vielmehr um »Verstärkungen« bereits vorhandener Beteiligungsdispositionen durch Beteiligungsaktivitäten. Mit dieser Interpretation könnte u.a. der häufig geäußerten Auffassung Rechnung getragen werden, dass Bürgerbeteiligung in hohem Maße dazu beiträgt, Menschen, die ohnehin – aus welchen Gründen auch immer – demokratieorientiert sind, noch demokratieorientierter werden zu lassen. Die von den Autoren vorgebrachte Einschränkung, dass die Beteiligung erfolgreich sein muss, wenn sie wirkungsvoll sein soll (s. 152), dürfte – am Rande bemerkt – wahrscheinlich nicht greifen, weil die Demokratieorientierten gegen eine Demotivierungswirkung einzelner Misserfolgserfahrungen vermutlich durch eine stark entwickelte Frustrationstoleranz abgesichert sind. Das alles ist allerdings spekulativ, weil der zu einer solchen Folgerung erforderliche Nachweis einer kausalen Einflussnahme praktizierter Aktivitäten angesichts der mangelnden Berücksichtigung ihrer konkreten Qualitäten im Rahmen der Studie nicht erbracht werden kann.

### **Prospekt eines erfolversprechenderen Vorgehens**

Es wäre unbefriedigend, wenn sich diese Auseinandersetzung in einer Veröffentlichungskritik erschöpfen würde. Vielmehr drängt sich die Frage auf, wie ggf. erfolgreicher vorgegangen werden kann.

Auf der Suche nach einem zielführenderen Ansatz muss bis auf die Ebene der Untersuchungsplanung (vgl. oben) zurückgegangen werden. Genauer gesagt müssen Möglichkeiten erschlossen werden, die Art, Intensität und Dauer der von den Bürgern/innen ausgeübten Aktivitäten sehr viel konkreter zu erfassen als dies in der Studie geschehen ist, da hiervon mit hoher Wahrscheinlichkeit die ertragreichsten Informationen über Beteiligungswirkungen zu erwarten sind. Die dabei anzustrebende Genauigkeit kann kaum übertrieben werden, da



zunächst ja noch unbekannt ist, welche Merkmale von Beteiligungsaktivitäten die ausschlaggebenden sind. Wahrscheinlich wird man die wünschenswerte Detailgenauigkeit der Erfassung angesichts des hierfür erforderlichen Zeitaufwands nicht im Wege einer telefonischen Befragung erzielen können. Vielmehr wird man Interviews unter Verwendung eines Gesprächsleitfadens und Aufzeichnung des Gesprächsverlaufs, d.h. aber auch eine jeweils nachfolgende Protokollierung und Verschlüsselung der Äußerungen der Befragten, somit letztlich also eine »qualitative« Erhebung, ins Auge fassen müssen. Man wird dem gegenüber wahrscheinlich die Erhebungsbreite entschlossen reduzieren und auf die Erfassung einer breit angelegten Stichprobe von Kommunen verzichten müssen. Vielmehr wird man z.B. in einigen wenigen Kommunen, im Grenzfall sogar in einer einzigen besonders geeigneten Kommune, darum bemüht sein müssen, Bürger/innen einzubeziehen, die sich in verschiedenen Arten von Beteiligungsvorhaben engagiert hatten, wobei die Bildung von Kontrastgruppen mit unterschiedlichen Beteiligungsqualitäten wünschenswert wäre. Man wird sich die Möglichkeit offenhalten müssen, die einbezogenen Bürger/innen, deren Dispositionshintergrund sorgfältig auszuleuchten sein wird, zu geeigneten Zeitpunkten mehrfach zu befragen. Die gleichzeitige Befragung kommunaler Vertreter/innen sollte man dabei durchaus anstreben. Der sehr beträchtliche Zeitaufwand, der in die Interviews zu investieren sein wird, wird wahrscheinlich dazu zwingen, den Umfang der Stichprobe begrenzt zu halten, was die Möglichkeiten einer quantitativen Datenanalyse reduziert. Man wird sich deshalb damit zufrieden geben müssen, als Ergebnis zunächst nur ausreichende Grundlagen für Hypothesenbildungen gewinnen zu können. Als methodische Vorlage könnte hierfür ggf. eine kürzlich von Angelika Vetter, Saskia Geyer und Ulrich Eith in Baden-Württemberg durchgeführte Bürgerbefragung zur Beteiligungsthematik dienen (vgl. Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zur Demokratie und Partizipation, Wiesbaden: VS Springer; siehe auch Beitrag von Angelika Vetter hierzu in diesem Themenschwerpunkt).

Konkretisierungen wird man letztlich auch bei den Wirkungs-Indikatoren ins Auge fassen müssen. Es ist wahrscheinlich zu hoch gegriffen, wenn man von mehr oder weniger intensiven Beteiligungen an lokalen Planungs- und Entscheidungsprozessen empirisch nachweisliche Wirkungen auf die allgemeine »Demokratiezufriedenheit« oder das generelle »Institutionenvertrauen« der Menschen erwartet. Vielmehr wird man das Augenmerk auf die operativen Effekte der Beteiligung legen müssen. Dabei kann man es durchaus als Erfolg werten, wenn durch Bürgerbeteiligung z.B. ein Abbau der Fremdheit zwischen Bürger/innen und Verwaltung, ein erhöhte Verständnis für Sachgesichtspunkte, wie sie von Planer/innen und sonstigen Expert/innen geltend gemacht werden und damit eine erhöhte Akzeptanz für deren Verhaltensweisen und Positionen erzielt wird – wie z.B. auch letztlich eine Steigerung des Gefühls, in das örtliche Entscheidungsgeschehen als mitwirkende/r Akteur/in involviert zu sein. Wenn solche Effekte durch die Kommune bewusst gefördert werden, indem z.B. Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürger/innen durch verbindliche Leitlinien bzw. Satzungen für die Bürgerbeteiligung untermauert werden, kann davon ausgegangen werden, dass Wirkungspotenzierungen stattfinden, die dann ihrerseits möglicherweise auch allgemeinere politische Einstellungen von Bürger/innen beeinflussen.



### **Autor**

---

**Prof. Dr. Helmut Klages** ist emeritierter Professor für Soziologie mit Schwerpunkt »empirische Sozialforschung« an der Deutschen Universität Verwaltungswissenschaften Speyer, sowie Mitglied des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer. In Verbindung mit der Untersuchung der Leistungsprofile von Beteiligungsmethoden wandte sich Klages in letzter Zeit der Entwicklung von Verfahren für mehrstufige Beteiligungsprozesse und der Frage der Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung zu. Er ist in diesem Zusammenhang aktuell – gemeinsam mit anderen engagierten Wissenschaftler/innen – als Berater von Pionierkommunen tätig. Helmut Klages ist Mitglied der Vorbereitungsgruppe des Netzwerks Bürgerbeteiligung.

### **Kontakt**

Prof. Dr. Helmut Klages

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften

E-Mail: [klages@uni-speyer.de](mailto:klages@uni-speyer.de)

### **Redaktion eNewsletter**

---

Stiftung Mitarbeit

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)