

# Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014

Kurzbericht der Studien zu Demokratie und Partizipation

Sonderdruck.

Die gesamte Studie ist 2015 bei Springer VS erschienen:

Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014  
Studien zu Demokratie und Partizipation, ISBN 978-3-658-09419-5

Baden-Württemberg Stiftung gGmbH  
Kriegsbergstraße 42, 70174 Stuttgart  
Tel +49 (0) 711 248 476-0  
Fax +49 (0) 711 248 476-50  
[info@bwstiftung.de](mailto:info@bwstiftung.de) · [www.bwstiftung.de](http://www.bwstiftung.de)

Baden-  
Württemberg  
Stiftung

WIR STIFTFEN ZUKUNFT



---

# Inhalt

Vorwort zur Publikation: „Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation“ .....	5
<i>Christoph Dahl und Gisela Erler</i>	
Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg: Bezugsrahmen, Grundidee, Leitfragen und Befunde .....	9
<i>Dieter Fuchs</i>	
Kurzbericht: Bürger und Demokratie in Baden-Württemberg .....	23
<i>Sarah Perry, Jan W. van Deth, Rüdiger Schmitt-Beck und Thorsten Faas</i>	
Kurzbericht: Politische Lebenswelten – Ergebnisse einer qualitativen Studie zu politischen Einstellungen und Beteiligungsorientierungen in ausgewählten Kommunen Baden-Württembergs .....	27
<i>Rolf Frankenberger, Daniel Buhr und Josef Schmid</i>	
Kurzbericht: Wirkungen von Bürgerbeteiligung .....	35
<i>Angelika Vetter, Saskia Geyer und Ulrich Eith</i>	
Kurzbericht: Deliberative Demokratie in den Bundesländern – Potentiale und Entwicklungstendenzen .....	41
<i>Roland Roth</i>	



---

# **Vorwort zur Publikation „Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation“**

---

## **Liebe Leserinnen, liebe Leser,**

der Auftrag der Baden-Württemberg Stiftung ist es, die Zukunftsfähigkeit des Landes zu stärken und zu sichern. Die Baden-Württemberg Stiftung konzentriert sich auf entscheidende Faktoren: wirtschaftlichen Wohlstand, ökologische Modernisierung, eine lebendige Bürgergesellschaft sowie soziale und kulturelle Teilhabe. Als operativ agierende Einrichtung entwickelt und initiiert die Baden-Württemberg Stiftung in den Bereichen Bildung, Forschung, Gesellschaft und Kultur eigene Programme. Die Themen reichen dabei von Nachwuchsförderung, Lebenswissenschaften und Gesundheit über die fröherliche Bildung, internationalen Austausch, Bildung für nachhaltige Entwicklung bis hin zu bürgerschaftlichem und kulturellem Engagement. Denn Solidarität ist das Netz, das eine Gesellschaft zusammenhält. Deshalb fördert die Baden-Württemberg Stiftung den Einsatz für eine starke Gemeinschaft und unterstützt das ehrenamtliche und zivilgesellschaftliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern.

In dem breitgefächerten Programm „Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft“ widmen wir uns der Qualifikation von Jugendlichen in diesem Feld, unterstützen eine Allianz für Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Baden-Württemberg und führen ein Forschungsprogramm durch, das Gegenstand der vorliegenden Publikation ist. In allen diesen Feldern findet eine enge Zusammenarbeit mit dem Städtetag Baden-Württemberg und der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, Gisela Erler, statt.

Seit geraumer Zeit ist eine wachsende Unzufriedenheit innerhalb der Bevölkerung mit dem vorherrschenden System der repräsentativen Demokratie zu beobachten. Zwar richtet sich diese Unzufriedenheit nicht gegen die zentralen Werte der Demokratie als solche, wohl aber gegen ihre gelebte Praxis. Um dem zu begegnen, will die

baden-württembergische Landesregierung mit einer Politik des „Gehörtwerdens“ dem wachsenden Mitwirkungsbedürfnis einer engagierten Zivilgesellschaft gerecht werden und verlorengegangenes Vertrauen in die Politik zurückgewinnen.

Ein guter Wegbereiter für das vorliegende Demokratie-Monitoring war die im vergangenen Jahr gemeinsam mit der Staatsrätin herausgegebene bundesweite Studie der Bertelsmann Stiftung, „Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“. Im Rahmen dieser Studie wurden bundesweit Bürgerinnen und Bürger, Ratsmitglieder, Verwaltung und Bürgermeister aus 27 Kommunen befragt, u. a. auch aus Baden-Württemberg. Die Ergebnisse zeigen, dass wir in Baden-Württemberg auf dem richtigen Weg sind: zwei Drittel aller befragten Bürgerinnen und Bürger möchten mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen und mit dem Vorurteil, dass mehr Bürgerbeteiligung der repräsentativen Demokratie schadet, wird gründlich aufgeräumt. Aus den Befragungen geht weiter hervor, dass Menschen, die sich an Bürgerentscheiden oder -dialogen beteiligen, mit hoher Wahrscheinlichkeit auch zur Wahl gehen und umgekehrt. Außerdem belegt die Studie, dass Bürgerbeteiligung demokratische Kompetenzen stärkt und die Akzeptanz von politischen Entscheidungen fördert.

Zivilgesellschaftliches und bürgerschaftliches Engagement ist ein wichtiger und stabilisierender Faktor einer lebendigen und sozialen Demokratie. Doch wie steht es um die Demokratie und das Beteiligungsverhalten der Bürgerinnen und Bürger im Land tatsächlich? Wie zufrieden sind sie mit den demokratischen Verfahren und mit den Beteiligungsmöglichkeiten? Auf Anregung von Staatsrätin Erler hat sich die Baden-Württemberg Stiftung 2012 auf den Weg gemacht, Antworten zu finden. Für die Forschungsstudie „Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg“ konnten die Landesuniversitäten gewonnen werden, insbesondere die Universitäten Mannheim, Tübingen, Stuttgart und Freiburg. Mithilfe ihrer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ist es gelungen, ein umfassendes Bild zu Demokratie und Beteiligung in Baden-Württemberg zu zeichnen.

Ausgangspunkt und Rahmen der Studie bildete dabei der Artikel „Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013. Bezugsrahmen, Grundidee und Leitfragen“ von Prof. Dieter Fuchs von der Universität Stuttgart. Um tragfähige Ansatzpunkte für eine stärkere Beteiligung der Bürger zu finden, ist zunächst einmal eine Bestandsaufnahme des Status quo sinnvoll, um darauf basierend die Frage zu beantworten, wie die Qualität der Demokratie im Land zu beurteilen ist. Dazu wurden drei Teilprojekte entwickelt.

Das Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung der Universität Mannheim untersuchte die sozialen und politischen Orientierungen der Bürgerinnen und Bürger, ihre Einstellungen zur Demokratie sowie ihre Beteiligung am sozialen und politischen Leben im Land. Die Ergebnisse der Analysen zeigen ein überwiegend positives Bild: die Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich stark mit dem Bundesland Baden-Württemberg und zeigen sich mit den landespolitischen Institutionen zufrieden. Dennoch gibt es Handlungsbedarf, insbesondere bei den jüngeren Generationen und bei Personen mit niedrigem sozioökonomischem Status.

Die Universität Tübingen machte sich auf die Suche nach den Gründen für die unterschiedlichen Arten politischer Partizipation und konzentrierte sich auf die Analyse der politischen Einstellungen und Beteiligungsorientierungen in ausgewählten Kommunen. Die Ergebnisse bilden eine große Bandbreite politischer Orientierungen ab, welche die These der Heterogenität und Pluralisierung politischer Vorstellungen, Wertorientierungen und Handlungsformen bestätigt. Es gelang, sieben lebensweltliche Typen auf Basis des Partizipationsniveaus und des Demokratieverständnisses abzubilden.

Die Frage, ob Bürgerbeteiligungsverfahren die hohen Erwartungen aus Politik und Gesellschaft tatsächlich erfüllen, stand im Fokus des Forschungsprojektes der Universitäten Stuttgart und Freiburg. Die Ergebnisse legen nahe, dass die verstärkte Nutzung von Bürgerbeteiligungsformen ein sinnvoller Weg ist, um die repräsentative Demokratie zu unterstützen. Negative Wirkungswahrnehmungen hängen mit der Konflikthaltigkeit des jeweiligen Prozesses zusammen und müssen beachtet werden.

Die Unterstützung der Demokratie durch die Bürgerinnen und Bürger sowie ihre Beteiligung am sozialen und politischen Leben im Land werden durch die Ergebnisse der Teilprojekte eindeutig bestätigt. Diese bilden ein solides Fundament für die Transformation von Erkenntnissen in Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung von Beteiligungsverfahren.

Das nun vorliegende erste Demokratie-Monitoring für Baden Württemberg zeigt eindrücklich, wie Formate der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie auf unser repräsentatives politisches System wirken. Wie passt es sich an? Welchen Einfluss haben Partizipation und direkte Demokratie auf die Bürgerinnen und Bürger? Die langfristigen Antworten auf solche Fragen kann uns ein Demokratie-Monitoring geben, das regelmäßige Wiederholung findet. Es ist damit ein weiterer wichtiger und nachhaltiger Schritt auf dem Weg hin zu einer vielfältigen Demokratie und einer umfassenden Beteiligungskultur in unserem Land.

Wir danken den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern für ihr Engagement und ihre Beiträge, den Expertinnen und Experten des Beirats des Forschungsprogramms für ihre wertvollen Hinweise und allen weiteren Beteiligten für ihren unermüdlichen Einsatz zum Gelingen dieser Studie.

Viele wertvolle Einblicke und Vergnügen beim Lesen wünschen

*Christoph Dahl*

Geschäftsführer Baden-Württemberg Stiftung

*Gisela Erler*

Staatsrätin für Zivilgesellschaft und  
Bürgerbeteiligung der Landesregierung  
Baden-Württemberg

---

# Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg: Bezugsrahmen, Grundidee, Leitfragen und Befunde

Dieter Fuchs

---

## 1 Herausforderungen der liberalen Demokratien

Die heutigen liberalen Demokratien sind seit einiger Zeit mit grundlegenden Herausforderungen konfrontiert, die auf Grund externer und interner Wandlungsprozesse entstanden sind. Für das Demokratie-Monitoring sind vor allem die internen Wandlungsprozesse relevant. Da diese nicht völlig unabhängig von den externen verstanden werden können, möchte ich letztere kurz skizzieren.

Die externen Wandlungsprozesse können mit dem Begriff der Globalisierung zusammengefasst und bezeichnet werden. Dieser Begriff ist längst in die öffentliche Diskussion eingegangen, so dass er hier nicht weiter erläutert werden muss. Für das Demokratie-Monitoring sind vor allem die Folgeprobleme der Globalisierung für die liberalen Demokratien der Nationalstaaten relevant.<sup>1</sup> Die wichtigste Dimension der Globalisierung ist die ökonomische, die u. a. zu einem globalen Wettbewerb der nationalstaatlichen Ökonomien führt und zu einer potentiellen Konkurrenz aller Standorte der Welt um knappe Kapitalinvestitionen. Nur in dem Maße, in dem die Länder bei diesem Wettbewerb erfolgreich sind, können die intendierten politischen Ziele auch realisiert werden. Das bedeutet auch, dass die Effektivität der Erzeugung gesellschaftlicher Outcomes (Zielzustände wie z. B. Wohlstand, Sicherheit, Umweltschutz), die von den Bürgern erwartet werden, erheblich schwieriger wird. Damit wird auch eine der Quellen der generalisierten Unterstützung der demokratischen Regime durch die Bürger geschwächt.

Das durch externe Wandlungsprozesse (Globalisierung) induzierte Problem wird durch die internen Wandlungsprozesse noch verschärft. In fast allen liberalen Demokratien des Westens konnten empirisch zwei komplementäre Entwicklungen

---

1 Siehe dazu u. a. Habermas (1998), Held/McGrew (2003) und Kriesi et al. (2013).

festgestellt werden. Zum einen eine zunehmende Skepsis der Bürger gegenüber den repräsentativen Institutionen und Akteuren und zum anderen zunehmende Ansprüche der Bürger nach direkter Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen (Cain/Dalton/Scarrows 2003). Als die wichtigsten Ursachen für diese beiden komplementären Entwicklungen werden Modernisierungsprozesse und Prozesse des Wertewandels angesehen. Eine andere Quelle der zunehmenden Skepsis gegenüber den repräsentativen Institutionen und Akteuren ist vermutlich die durch die Globalisierung bewirkte geringere Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit der Entscheidungsträger, die zu einer Diskrepanz zwischen erwarteten und realisierten Outcomes führt.

Auf diese beiden Entwicklungen haben die meisten liberalen Demokratien des Westens schon seit einiger Zeit reagiert und mehr Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung eingeführt. Nach Cain/Dalton/Scarrows (2003) sind diese Reformen zumindest in einigen Ländern so weitgehend, dass sie die Frage stellen, ob faktisch bereits eine Transformation der liberalen Demokratien stattfindet. Sie klassifizieren die institutionellen Reformen zu mehr Bürgerbeteiligung in zwei Typen von Demokratie, die die repräsentative Demokratie entweder tendenziell ersetzen oder aber ergänzen: „Advocacy Democracy“ und „Direct Democracy“. Der Advocacy Democracy werden direkte Formen der Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen zugeordnet, ohne dass die Bürger aber die kollektiv bindenden Entscheidungen dann auch treffen können, diese werden weiterhin von den gewählten Repräsentanten getroffen. Im Unterschied dazu beziehen sich Formen der Direct Democracy auch auf die verbindlichen Entscheidungen selbst.

Aus den durch externe und interne Wandlungsprozesse erzeugten Konstellationen ergeben sich einige grundlegende Fragen:

1. Welche Formen der Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen entsprechen den Ansprüchen der Bürger auf mehr Beteiligung? Sind dazu Beteiligungsformen der Advocacy Democracy ausreichend oder sind darüber hinaus auch Beteiligungsformen der Direct Democracy notwendig?
2. Können die an der Output-Seite des politischen Prozess entstehenden Effektivitätsprobleme an der Input-Seite durch Formen der direkten Beteiligung der Bürger kompensiert werden? Anders ausgedrückt: Kann Effektivität durch Legitimität ausgeglichen oder möglicherweise sogar überkompensiert werden?
3. Bricht unter den Bedingungen der Globalisierung das der Demokratie inhärente Dilemma „system effectiveness versus citizen participation“ (Dahl 1994) neuerlich und möglicherweise in verschärfter Form wieder auf?

Um derartige Fragen beantworten zu können und um tragfähige Ansatzpunkte für eine stärkere Beteiligung der Bürger zu finden, ist zunächst einmal eine Bestandsaufnahme des Status quo der interessierenden Demokratie sinnvoll und damit die Beantwortung der folgenden Frage: Wie ist die Qualität der Demokratie eines gegebenen Landes oder einer subnationalen Einheit wie z. B. die der deutschen Bundesländer zu beurteilen?

---

## **2 Die Erfassung der Qualität von Demokratien: Objektive Ansätze**

Es gibt inzwischen eine Vielzahl von Ansätzen zur Erfassung der Qualität von Demokratien. Einige dieser Ansätze werden in der Tabelle 1 in eine Typologie eingeordnet, die durch zwei dichotome Dimensionen konstruiert wird. Zum einen werden objektive und subjektive Ansätze unterschieden und zum anderen quantitativ und qualitativ vorgehende Ansätze. Als subjektive Ansätze werden solche bezeichnet, die sich auf die Wahrnehmungen und Bewertungen der Bürger beziehen, die in der Regel durch Umfragen erfasst werden. Objektive Ansätze abstrahieren demgegenüber weitgehend von den Orientierungen der Bürger und stützen sich primär auf Makrodaten zur Erfassung der institutionellen Struktur von Demokratien und der Wirklichkeit dieser institutionellen Struktur, aber auch auf Experteneinschätzungen. Einstellungen der Bürger werden in einigen Ansätzen und bei einigen Kriterien lediglich als Substitut (proxy) für fehlende Makroindikatoren herangezogen. In der Tabelle 1 sind die nach meiner Auffassung wichtigsten neueren Ansätze der Erfassung der Qualität von Demokratien aufgeführt.

Ein explizit qualitativer Ansatz ist der sogenannte „*democratic audit*“, der von Beetham (1994) initiiert und in den folgenden Jahren auch weiterentwickelt und differenziert worden ist (Beetham et al. 2002; Beetham 2004). Dieser Ansatz stützt sich sowohl auf objektive als auch auf subjektive Indikatoren, deshalb ist er in der Tabelle 1 doppelt zugeordnet. Der *Democratic Audit* ist inzwischen auf eine ganze Reihe von Ländern angewendet worden. Beetham und seine Kooperationspartner gehen bei der Konzeptualisierung und Messung des *Democratic Audit* sehr systematisch vor und entwickeln auf der Grundlage von bestimmten demokratischen Werten einen umfassenden Fragenkatalog zur Beurteilung einer Demokratie. Sie gehen davon aus, dass die verschiedenen Kriterien von Demokratie nur jeweils einzeln betrachtet werden können und nicht zu einem quantitativen Index zusammengefasst werden können. Der Vorteil des *Democratic Audit* liegt in einem differenzierten Aufspüren von spezifischen demokratischen Defiziten. Aus dem

qualitativen Vorgehen ergeben sich aber auch zwei gravierende Nachteile: Zum einen ist eine zusammenfassende Beurteilung der Qualität einer gegebenen Demokratie nicht möglich und zum anderen kann kein Vergleich mit anderen Demokratien vorgenommen werden. Ein weiteres Problem besteht in dem Referenzpunkt der Beurteilung: „Die Fragen dienen der Beurteilung von „Ist-Zuständen“ von politischen Systemen gemessen am Soll-Zustand einer liberalen Demokratie“ (Pickel/Pickel: 2006: 209).<sup>2</sup> Das ist im Kontext des geplanten Demokratie-Monitoring aber ein erheblicher Nachteil, da ja gerade über die liberale (repräsentative) Demokratie durch direkte Bürgerbeteiligung hinausgegangen werden soll.

**Tabelle 1** Ansätze der Erfassung der Qualität von Demokratien

	Objektiv	Subjektiv
Quantitativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracy Barometer (Bühlmann et al. 2008, 2012)</li> <li>• Varieties of Democracy (Coppedge/Gerring et al. 2011)</li> <li>• Assessing the Quality of Democracy (Morlino 2004; Diamond/Morlino 2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratic Challenges, Democratic Choices (Dalton 2004)</li> <li>• Comparison of Democratic Communities (Fuchs/Klingemann 2002)</li> </ul>
Qualitativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratic Audit (Beetham 1994, 2004; Beetham et al. 2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratic Audit (Beetham 1994, 2004; Beetham et al. 2002)</li> </ul>

Bei den objektiven Ansätzen zur Erfassung der Qualität von Demokratien, die quantitativ vorgehen, besteht ein beeindruckendes Angebot. Die in der Tabelle 1 aufgeführten drei Ansätze beanspruchen alle über die Vielzahl schon existierender Demokratiemessungen (z. B. Freedom House, Polity IV),<sup>3</sup> die im Verlaufe der letzten Jahrzehnte entwickelt worden sind, hinauszugehen und deren Schwächen zu vermeiden. Inwiefern sie diesem hohen Anspruch genügen ist eine kontrovers diskutierte Frage.<sup>4</sup>

2 Zu einer Bewertung des *Democratic Audit* siehe Kaiser/Seils (2005), Pickel/Pickel (2006) und Müller/Pickel (2007).

3 Zu diesen Demokratiemessungen siehe Schmidt 2010.

4 Eine kritische Diskussion des Ansatzes „Assessing the Quality of Democracy“ von Morlino (2004) bzw. Diamond/Morlino (2005) findet sich bei Fuchs/Roller (2008) und des Ansatzes „Democracy Barometer“ von Bühlmann et al. (2008, 2012) bei Kaina (2008) und Jäckle/Wagschal/Bauschke (2012).

Unangesehen immer noch bestehender messtechnischer und konzeptueller Probleme handelt es sich in allen drei Fällen um relativ systematisch vorgehende Ansätze. Die beiden Ansätze „Democracy Barometer“ (Bühlmann et al. 2008, 2012) und „Varieties of Democracies“ (Coppedge/Gerring et al. 2011) haben gegenüber dem „Assessing the Quality of Democracy“ (Morlino 2004, Diamond/Morlino 2005) den Vorzug, dass sie für eine größere Menge von Ländern bereits Messungen vorgenommen haben und diese in Datensätzen auch verfügbar sind. Dennoch sind sie für das Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg aus zwei Gründen nur von sehr begrenztem Wert. Erstens beziehen sich diese Ansätze auf die nationale Ebene. Sowohl auf der konzeptuellen Ebene als auch auf der Ebene der Messungen müsste eine Umsetzung auf subnationale Ebenen – in unserem Falle auf der Ebene eines Bundeslandes – erst vorgenommen werden. Das wäre aber eine sehr aufwendige Angelegenheit und ist bei einer Reihe von Indikatoren gar nicht möglich, da diese nur auf einer nationalen Ebene sinnvoll sind.<sup>5</sup> Zweitens beziehen sich diese Ansätze auf die existierenden liberalen Demokratien und letztlich wird die Qualität dieser Demokratien an einem Mehr oder Weniger der normativen Kriterien dieser Demokratieform, die vor allem eine repräsentative Demokratie ist,<sup>6</sup> festgemacht. Das dürfte einer der Gründe für die geringe Varianz der Qualität der etablierten liberalen Demokratien sein, die bei fast allen Demokratiemessungen ermittelt wird (Fuchs/Roller 2008).

Einen anderen Grund für diese geringe Varianz sehen die Konstrukteure des „Democracy Barometer“ in dem geringen Differenzierungsgrad der bisherigen Messinstrumente, die nach ihnen deshalb Unterschiede in der demokratischen Qualität der etablierten Demokratien nur unzureichend erfassen können (Bühlmann et al. 2012: 116). Konsequenterweise entwickeln sie ein Messinstrument mit einer vergleichsweise größeren Anzahl von Bewertungsdimensionen, die zum größten Teil mit differenzierten Skalen gemessen werden. Es stellt sich allerdings die Frage, ob damit tatsächlich Qualitätsunterschiede der etablierten Demokratien erfasst werden, oder ob relativ geringe Unterschiede künstlich aufgebläht werden. Die etablierten Demokratien gehören dem Typ der repräsentativen Demokratie an und nennenswerte Unterschiede dürften sich nur zwischen repräsentativen Demokratien ergeben, die mehr oder weniger direktdemokratische Beteiligungsformen institutionalisiert haben. Im „Democracy Barometer“ ist zwar eine Komponente „Partizipation“ enthalten, aber diese ist weitgehend so definiert und operationalisiert, dass sie den normativen Kriterien der repräsentativen bzw. liberalen

5 Zur Identifikation einiger struktureller Variationen auf der Ebene der deutschen Bundesländer siehe Freitag/Vatter 2009.

6 Zu normativen Kriterien der liberalen/repräsentativen Demokratie siehe Dahl (1989).

Demokratie entspricht, so wie sie zum Beispiel bei Dahl (1989) postuliert werden. Konsequenter wird bei „Varieties of Democracy“ (Coppedge/Gerring et al. 2011) vorgegangen, in dem ein eigenes Modul „direct democracy“ enthalten ist, das auf die Formen der direkten Beteiligung der Bürger abstellt und auf Hindernisse zur Realisierung dieser Beteiligungsformen. Bei diesem Ansatz wird allerdings offen gelassen, wie sich dieses Modul zu den anderen Modulen verhält und wie man zu einer zusammenfassenden Beurteilung der Qualität einer Demokratie kommt.

Zusammenfassend können als drei Gründe angegeben werden, warum diese objektiven Ansätze zur Erfassung der Qualität von Demokratie für das Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013 wenig geeignet sind. Erstens sind die Indikatoren dieser Ansätze auf die nationale Ebene bezogen und können nur sehr eingeschränkt auf die sub-nationalen Ebenen der Bundesländer umgesetzt werden. Zweitens würde auch bei einer solchen Umsetzung der Vergleichsmaßstab fehlen, d. h. es müssten auch weitere Bundesländer in das Monitoring einbezogen werden. Und drittens sind die normativen Kriterien dieser objektiven Messungen stark an der repräsentativen bzw. liberalen Demokratie ausgerichtet und können somit die Frage der direkten Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen nur unzureichend berücksichtigen. Die Frage ist, welches Potential die subjektiven Ansätze für das geplante Demokratie-Monitoring haben können.

---

### **3 Die Erfassung der Qualität von Demokratien: Subjektive Ansätze**

Ein grundlegendes Problem aller objektiven Ansätze der Qualität von Demokratien besteht darin, dass sie von den subjektiven Wahrnehmungen und Bewertungen der Bürger abstrahieren – das ist schon im Begriff des „Objektiven“ enthalten. Dieser Sachverhalt wirft aber die Frage auf, ob die Qualität einer Demokratie völlig unabhängig von den Einstellungen der Bürger beurteilt werden kann (Fuchs/Roller 2008). Bei allen objektiven Demokratiemessungen ist ungeklärt, wie die Konstellation zwischen Subjektivem und Objektivem einzuschätzen ist: Wenn zum Beispiel durch die objektive Messung eine hohe demokratische Qualität festgestellt wird, aber die subjektive Messung gleichzeitig eine geringe demokratische Qualität ergibt und umgekehrt. Ich möchte das bezogen auf das Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg etwas konkretisieren. Wenn sich auf Grund gesellschaftlicher Wandlungsprozesse die demokratischen Orientierungen der Bürger ändern und sie stärkere direkte Beteiligungsformen präferieren als diejenigen, die durch die existierenden liberalen Demokratien institutionalisiert sind, dann entsteht eine

Diskrepanz zwischen den demokratischen Ansprüchen der Bürger und dem existierenden demokratischen Regime und insofern kann die demokratische Qualität dieses Regimes kaum als ausreichend betrachtet werden.

Es gibt eine enorme Menge an Studien über die subjektiven Einstellungen der Bürger zur Demokratie. Diese werden in der Regel aber nicht systematisch im Hinblick auf die Frage einer Qualität von Demokratie erhoben und analysiert, sondern es wird häufig davon ausgegangen, dass die jeweils analysierte Einstellung für die Demokratie in einem mehr oder weniger explizierten Sinne relevant sei. Falls überhaupt ein theoretischer und bewertender Bezugspunkt vorhanden ist, dann ist das primär das Kriterium der politischen Kulturforschung, dass die demokratische Kultur mit der demokratischen Struktur kongruent sein muss, damit die jeweiligen Demokratien funktionieren und Bestand haben können.

In Tabelle 1 sind zwei subjektive Ansätze aufgeführt worden, die zumindest ansatzweise die Qualität von Demokratien erfassen. Zum einen „Democratic Challenges, Democratic Choices“ (Dalton 2004), wo in Anknüpfung und Weiterführung der Studie von Cain/Dalton/Scarborough (2003) untersucht und argumentiert wird, dass die demokratischen Orientierungen, die sich in den letzten Jahrzehnten herausgebildet haben, eine Herausforderung für die liberalen Demokratien darstellen. Zu diesen demokratischen Orientierungen gehören u. a. Forderungen nach mehr und anderen Partizipationsmöglichkeiten als sie durch die liberalen Demokratien bereitgestellt werden. Damit wird auf der subjektiven Ebene zumindest implizit die Qualität der existierenden Demokratien als unzureichend erachtet.<sup>7</sup>

In dem Ansatz „Comparison of Democratic Communities“ (Fuchs/Klingemann 2002) wird versucht, zwei neue Gesichtspunkte in die empirische Forschung über demokratische Orientierungen einzuführen. Erstens wird ein breites Spektrum von Einstellungen betrachtet, das sowohl verschiedene Einstellungen zur demokratischen Herrschaftsordnung als auch zur demokratischen Gemeinschaft (Demos) umfasst. Zu letzterem gehören vor allem die Einstellungen zu den anderen Bürgern als Mitglieder dieser demokratischen Gemeinschaft (z. B. Akzeptanz aller anderen als Freie und Gleiche, Toleranz gegenüber anderen Vorstellungen des guten Lebens). Zweitens werden einige Länder, die völlig zweifelsfrei als „gute“ Demokratien gelten können, als Benchmark postuliert, an denen andere Länder gemessen werden können. Die Realität dieser Benchmark-Länder im Hinblick auf das o. g. Spektrum demokratischer Einstellungen stellt somit das normative Kriterium dar. Durch entsprechende Verfahren kann ermittelt werden, wie nah bzw. fern andere Demokratien diesen Benchmark-Ländern sind (Diskriminanzanalyse). Damit ist aber

7 Andere Studien, die ebenfalls als Analysen zur Qualität von Demokratien interpretiert werden können, sind die von Bratton et al. (2005) und Diamond/Plattner (2008).

das gleiche Problem gegeben, wie bei den objektiven und quantitativen Ansätzen, dass der Referenzpunkt für die Qualitätseinschätzung letztlich die normativen Kriterien einer liberalen Demokratie sind.

Die im Rahmen des Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013 geplanten Studien könnten bei der Diagnose des gegenwärtigen Zustandes der demokratischen Einstellungen der Bürger an diese Studien anknüpfen, müssten aber durch die systematische Berücksichtigung der direkten politischen Beteiligung der Bürger über diese hinausgehen. Meines Erachtens wäre die Beantwortung der folgenden Fragen relevant:

1. Wie ist das Verständnis von Demokratie?
2. Welchen Stellenwert haben in diesem Verständnis Formen der direkten Beteiligung der Bürger?
3. Welche direkten Beteiligungsformen auf welcher Ebene des politischen Systems werden von den Bürgern präferiert?
4. Wie ist die Bereitschaft der Bürger, den Aufwand für verschiedene direkte Beteiligungsformen auch zu erbringen?
5. Welche Auswirkungen hat das Defizit direkter Beteiligungsformen auf die subjektive Legitimität des Regimes und welche Auswirkungen könnte die Institutionalisierung stärkerer direkter Beteiligung der Bürger auf die subjektive Legitimität haben?
6. Gibt es einen trade-off zwischen Effektivität und Legitimität aus der Perspektive der Bürger?

In dem Maße, in dem diese Fragen empirisch geklärt werden können, kann das *Potential* für die Institutionalisierung einer stärkeren Beteiligung der Bürger identifiziert und die Frage der Transformationschancen der liberalen Demokratie zur Realisierung einer direct democracy oder advocacy democracy aus der Perspektive der Bürger weiter erörtert werden.

Mit einer stärkeren direkt-demokratischen Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen ist aber nicht zwangsläufig eine höhere Qualität der Demokratie verbunden. Auf einige Probleme wird in dem nachfolgenden Abschnitt eingegangen.

## 4 Direkte Beteiligung der Bürger und demokratische Qualität

In den empirisch zu klärenden Fragen, die im vorangehenden Abschnitt gestellt wurden, ist undifferenziert von der direkten Beteiligung die Rede und undifferenziert von der Beteiligung der Bürger. Unter dem normativen Gesichtspunkt der demokratischen Qualität ist aber die Frage, *wer* von den Bürgern sich *wie* beteiligt, relevant.

Mit der Demokratienorm (Herrschaft des Volkes) unmittelbar verkoppelt ist die Norm der politischen Gleichheit der Bürger. Dahl (1989) geht von der Gleichheitsnorm aus, wenn er seine Kriterien einer idealen Demokratie definiert. Er sieht als ideale Kriterien an, dass alle Bürger gleiche und angemessene Möglichkeiten sollen, ihre politischen Präferenzen zu artikulieren und bei der zu treffenden verbindlichen Entscheidung zur Geltung zu bringen. Es ist ein gesicherter empirischer Befund, dass bei der politischen Beteiligung ressourcenstarke Bürgergruppen überrepräsentiert sind, beispielsweise beteiligen sich Bürger mit hoher Bildung und hohen Einkommen überproportional häufig. Das gilt vor allem für unkonventionelle Partizipationsformen wie beispielsweise die Teilnahme an Protestaktivitäten (Roller/Rudi 2008; van Deth 2011), aber auch für institutionalisierte Formen direkter Beteiligung wie den Volksabstimmungen in der Schweiz und Kalifornien (Vatter 2007; Christmann 2012). Es gibt also einen Konflikt zwischen der Partizipations- und der Gleichheitsnorm. Man kann sicherlich Gründe dafür anführen, dass stärkere direkte Beteiligung der Bürger trotz der offensichtlichen Verletzung der Gleichheitsnorm normativ wünschenswert ist, aber man kann nicht von vorneherein davon ausgehen, dass die direkte Beteiligung der Bürger zu einer höheren demokratischen Qualität führt.

Nach der schon erwähnten Studie von Cain, Dalton und Scarrow (2003) kann empirisch in den etablierten Demokratien ein Wunsch der Bürger nach stärkerer politischer Beteiligung festgestellt werden. Dabei ist aber noch offen, *wie* sich dieser Beteiligungswunsch umsetzen soll. An dieser Stelle ist eine zentrale These der Post-Demokratie (Wolin 2001; Crouch 2004; Blühdorn 2013) erwähnenswert. Danach sind die meisten Bürger lediglich an Partizipationsformen interessiert, die mit geringem Aufwand verbunden sind und keine dauerhafte Verantwortlichkeit implizieren. Und das sind vor allem solche Beteiligungsformen wie z. B. Demonstrationen, die nur themenspezifisch und sporadisch eingesetzt werden. Die post-demokratischen Ansätze sind sicherlich diskussionsbedürftig, aber hinsichtlich der o. g. These, in welcher Form sich die Bürger beteiligen wollen, gibt es gewisse empirische Evidenzen (van Deth 2011, 2012). In jedem Falle bedarf es einer empirischen Klärung, inwieweit welche Bürgergruppen zu dauerhafter und aufwendiger politischer Beteiligung bereit sind oder ob sich der Beteiligungswunsch vieler Bürger

schon in den existierenden Formen der unkonventionellen und individualistischen politischen Beteiligung umsetzt.

Die bereits aufgeführten empirisch zu klarenden Fragen 1-6 müssten also durch zwei weitere Fragen ergänzt werden:

1. *Wer* unter den Bürgern hat den Wunsch nach einer stärkeren politischen Beteiligung?
2. *Wie* soll aus der Sicht dieser Bürger dieser Beteiligungswunsch umgesetzt werden? Werden kurzfristige, unaufwendige und individualistische Beteiligungsformen präferiert oder gibt es bei einer mehr oder weniger großen Anzahl von Bürgern auch eine Bereitschaft zu langfristigen, aufwendigen und kollektiven Beteiligungsformen?

Mit den auf quantitativen und qualitativen Umfragen basierenden subjektiven Ansätzen kann die Qualität von Demokratie in Baden-Württemberg nur sehr bedingt erfasst werden. Dazu wäre eine theoretische Definition der Demokratiequalität auf subjektiver Ebene notwendig und die gibt es bislang nicht. Oder man könnte einen eindeutigen Referenzpunkt bei einer anderen subnationalen Einheit bestimmen, der eine hohe Demokratiequalität aufweist und an dem Baden-Württemberg gemessen werden könnte, aber dieser existiert nicht. Der Ertrag der subjektiven Ansätze für das Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013 besteht vor allem in der Identifikation von *Potentialen* für verschiedene Formen einer stärkeren direktdemokratischen Beteiligung der Bürger und eine Differenzierung dieser Potentiale nach theoretisch relevanten Subgruppen.

---

## 5 Empirische Befunde und Diskussion

Einer der Bezugspunkte des Demokratie-Monitoring ist die Herausforderung der heutigen liberalen Demokratie durch Folgeprobleme der Globalisierungsprozesse. Diese beruhen unter anderem darauf, dass Probleme generiert werden, die auf nationalstaatlicher Ebene nicht mehr gelöst werden können und deshalb zur Gründung internationaler Organisationen und zu Eliten-bargainings auf supranationaler Ebene zur Lösung derartiger Probleme führten (z. B. bei Umweltschutz, Kriminalität, Flüchtlingsströmen, Finanzkrisen etc.). Es werden auf supranationaler Ebene eine Vielzahl von Entscheidungen getroffen, die die Handlungs- und Steuerungsspielräume der nationalstaatlichen Demokratien stark einschränken und die bestenfalls durch eine lange Delegationskette legitimiert sind, die lediglich am Ausgangspunkt

bei der Wahl der nationalstaatlichen Regierung eine direkte Legitimation besitzen. Nach Dahl (1999, 2001) kann bei einer solchen Delegationskette bis hin zu supranationalen Regimen kaum noch von einer „popular control“ geredet werden.

Gleichzeitig zu diesem durch Globalisierung entstandenen Problemlagen entwickelte sich durch Modernisierungsprozesse eine zunehmende Skepsis gegenüber den repräsentativen Institutionen und Akteuren in den meisten liberalen Demokratien des Westens und ein stärkerer Anspruch nach direkter Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen. Diese gegenläufigen Prozesse der Globalisierung und der Modernisierung führen zu einem Dilemma der nationalstaatlichen Demokratien, das potentiell zu Legitimationsproblemen bis hin zu Legitimationskrisen führen kann und teilweise geführt hat. Als Lösungen dieses Dilemmas werden zum einen die Demokratisierung internationaler Organisationen und supranationaler Einheiten wie der EU vorgeschlagen (u. a. Held et al. 2003; Held 2006; Habermas 1998, 2011). Wenn man das aber mit Dahl für unrealistisch hält, dann schlagen verschiedene Autoren (u. a. Taylor 2001; Zittel/Fuchs 2007; Grünlund et al. 2014) vor, direkte Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger auf lokaler und regionaler Ebene zu verstärken und zu institutionalisieren. Auf diesen Ebenen ist eine effektive und folgenreiche Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen möglich und diese sind zugleich an lebensweltliche Erfahrungen zurückgebunden. An diesem Vorschlag setzt das Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg an und versucht auf der subjektiven Ebene der Bürger Voraussetzungen und Möglichkeiten der Verstärkung politischer Beteiligung und der Verbesserung der Qualität von Demokratie zumindest für dieses Bundesland zu ermitteln.

In den vorangehenden Abschnitten dieses Beitrages sind eine Reihe von Fragen spezifiziert worden, die empirische Analysen über die subjektiven Voraussetzungen und Möglichkeiten direktdemokratischer Beteiligung der Bürger und der Verbesserung der Qualität von Demokratie steuern können. Diese vielfältigen und zum Teil komplexen Fragen können in den drei Teilprojekten des Demokratie-Monitoring nicht vollständig beantwortet werden, aber einige wichtige Befunde zu einigen dieser Fragen konnten durch sie ermittelt werden. Diese greife ich im Folgenden nicht detailliert auf, sondern beschränke mich auf einige Befunde mit grundlegender Relevanz.

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Diskussion über die Situation der heutigen liberalen Demokratien erbrachte das Teilprojekt 1 zwei eher überraschende Befunde. Zum einen liegt danach eine starke Identifikation der Bürger mit ihrem Land vor. Das ist angesichts der verbreiteten These der Fragmentierung der politischen Gemeinschaften durch Differenzierungsprozesse und Immigrationsströme ein durchaus bemerkenswerter Befund. Die Identifikation mit der eigenen politischen Gemeinschaft ist eine Bedingung, dass beispielsweise die Überstimmten bei

Mehrheitsentscheidungen diese dennoch akzeptieren und dass bei verteilungsrelevanten Entscheidungen diejenigen, die zugunsten von Benachteiligten Kosten übernehmen, dazu auch bereit sind.

Zum anderen ist die Zufriedenheit mit den demokratischen Institutionen und Verfahren in Baden-Württemberg und darüber hinaus sogar mit landespolitischen Entscheidungen sehr hoch. Von gravierenden Legitimationsproblemen kann im Falle Baden-Württembergs nicht geredet werden. Dennoch äußerten eine Mehrheit der Befragten nach dem Ergebnis von Teilprojekt 1 den Wunsch und Anspruch nach direkter Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen. Dieses Ergebnis entspricht dem vieler vergleichender Studien auf der Ebene von demokratischen Nationalstaaten, aber diese Präferenz nach stärkerer Beteiligung ist in Baden-Württemberg offensichtlich kein Ausdruck eines Legitimationsdefizits der repräsentativen Institutionen und Akteure, sondern der Wunsch nach noch mehr Demokratie. Wenn man an dem normativen Postulat festhält, dass die direkte politische Beteiligung der Bürger ein essenzielles Element der Demokratie ist, dann würde eine stärkere Ermöglichung einer solchen direkten Beteiligung zugleich auch eine Verbesserung der Qualität von Demokratie bedeuten.

Damit stellt sich die Frage, *wie* die direkte Beteiligung der Bürger eingerichtet werden soll. Die Ansprüche der Bürger müssen durch „*democratic innovations*“ (Smith 2009) aufgegriffen und institutionalisiert werden. Instruktiv für derartige Innovationen sind Befunde des Teilprojektes 3. In diesem Projekt werden die subjektiven Wirkungen verschiedener Formen der Bürgerbeteiligung untersucht und damit eine Forschungsfrage aufgegriffen, die bislang vernachlässigt worden ist. Die Autoren dieses Teilprojektes unterscheiden zwischen dialogischen Verfahren der Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheiden und bei den dialogischen Verfahren noch einmal zwischen solchen mit niedrigen und hohen Konfliktpotenzial. Bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial sehen die Bürger dominant positive Wirkungen oder höchstens neutrale Wirkungen. Anders sieht das bei Dialogen mit hohem Konfliktpotenzial und bei Bürgerentscheiden aus. Auch bei diesen überwiegen positive Wirkungen (z. B. Erzeugung von Vertrauen und eine höhere Akzeptanz der Entscheidung), aber eine beträchtliche Minderheit nehmen in beiden Fällen auch negative Wirkungen wahr wie z. B. eine Intensivierung und Polarisierung der Konflikte. Ob bei der Institutionalisierung der dialogischen Beteiligung mit hohem Konfliktpotenzial die Einrichtung von „*deliberative mini-publics*“ (Grönlund et.al. 2014) eine institutionelle Innovation darstellen könnte, die eine Konfliktintensivierung vermeidet, oder sogar zu einer konsensuellen Konfliktregelung führt, ist eine interessante und in der neueren politikwissenschaftlichen Diskussion stark erörterte Frage.

Ein andauerndes und ungelöstes Problem der politischen Beteiligung der Bürger ist die Ungleichheit. Das trifft im geringerem Ausmaß auf die Wahlbeteiligung zu, aber schon in einem erheblich stärkerem Ausmaß bei sogenannten unkonventionellen Beteiligungsformen, wie Protestdemonstrationen und Boykotte etc. (Roller/ Rudi 2009; van Deth 2009, 2011; Dalton 2014). Diese Ungleichheit ist auch bei den institutionalisierten Volksabstimmungen in der Schweiz (Vatter 2007, 2009) und bei deliberativen Beteiligungsformen feststellbar (Steiner 2012; Fuchs 2014). Dieser Sachverhalt wird nach allen drei Teilprojekten des Demokratie-Monitoring auch für Baden-Württemberg festgestellt. Durch die Ungleichheit bei der direkten demokratischen Beteiligung wird ein weiteres Paradoxon kreiert. Einerseits entspricht die Institutionalisierung direkter Beteiligungsformen der demokratischen Norm, dass die Bürger die politischen Entscheidungen maßgeblich bestimmen, andererseits widerspricht die Ungleichheit der Beteiligung der demokratischen Norm, dass bei der Artikulation der politischen Präferenzen der Bürger gleiche und angemessene Möglichkeiten besitzen und dass bei der letztlich getroffenen Entscheidung jede Stimme gleiches Gewicht hat (Dahl 1989). Es gibt bislang kaum überzeugende Vorschläge, wie dieses Paradoxon gelöst werden kann. Deshalb muss recht allgemein auf eine praktische und institutionelle Phantasie verwiesen werden und möglicherweise können auch experimentelle Studien und Fallstudien Ansatzpunkte dazu liefern.



---

# Kurzbericht: Bürger und Demokratie in Baden-Württemberg

Sarah Perry, Jan W. van Deth, Rüdiger Schmitt-Beck und Thorsten Faas

Das Teilprojekt „Bürger und Demokratie in Baden-Württemberg“ umfasst eine repräsentative Bevölkerungsumfrage unter der deutschsprachigen Bevölkerung des Bundeslandes ab einem Alter von 15 Jahren. Mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens wurde die Umfrage zwischen November 2013 und Februar 2014 in Form von computergestützten Telefoninterviews durchgeführt. Insgesamt nahmen 3019 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger an der Umfrage teil. Erste deskriptive Ergebnisse des Teilprojekts wurden der Öffentlichkeit bereits im Sommer 2014 zugänglich gemacht. Sie liefern eine ausführliche Beschreibung der sozialen und politischen Orientierungen der Bürgerinnen und Bürger, ihrem Demokratieverständnis und ihren Einstellungen zur Demokratie, ihrem politischen Informations- und Kommunikationsverhalten sowie ihrer Beteiligung am sozialen und politischen Leben im Land.<sup>1</sup> In vier Hauptkapiteln der Veröffentlichung werden diese Themen untersucht.

Im ersten Kapitel geht es zunächst um die Identifikation der Einwohner mit ihrem Bundesland sowie ihr Interesse an der Landespolitik. Neben grundsätzlichen Personenmerkmalen liegt hier besonderes Augenmerk auf der Rolle der Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger mit dem landespolitischen System. Die Identifikation mit der politischen Gemeinschaft bewirkt, dass sich die Mitglieder der Gemeinschaft durch ein gemeinsames Schicksal miteinander verbunden fühlen und zusammen an der Erreichung politischer Ziele arbeiten – unabhängig davon, ob sie bestimmte Amtsinhaber, einzelne Institutionen oder das gesamte politische System befürworten. Die Identifikation mit der politischen Gemeinschaft gilt somit als umfassendste

---

1 Die Dokumentation der ersten Ergebnisse des Teilprojekts kann unter folgender Internetadresse eingesehen und heruntergeladen werden: <http://www.beteiligungslotse.de/buergerbeteiligung-zivilgesellschaft/demokratie-monitoring-baden-wuerttemberg/buerger-und-demokratie-in-baden-wuerttemberg/>

Form der politischen Unterstützung. Im Einzelnen werden in diesem Beitrag drei Fragen verfolgt: Wie können kollektive Identitäten auf Landesebene durch die Politik erfolgreich gefördert werden? Welche Bedeutung nehmen politische Verfahren und Ergebnisse in dieser Hinsicht ein? Sind kollektive Identitäten tatsächlich mit positiven Konsequenzen für die Demokratie in Baden-Württemberg verbunden, indem sie das landespolitische Interesse fördern? Die Analyse zeigt, dass sich die meisten Einwohner sehr stark mit ihrem Bundesland identifizieren und die Zufriedenheit mit den vorhandenen demokratischen Entscheidungsverfahren und konkreten landespolitischen Ergebnissen einen signifikanten Anteil daran tragen. Im Allgemeinen messen die Bürgerinnen und Bürger den konkreten politischen Ergebnissen diesbezüglich größeren Wert bei. Für alt-eingesessene Einwohner und solche mit einem höheren sozioökonomischen Status sind landespolitische Entscheidungsverfahren allerdings deutlich wichtiger als die konkreten politischen Ergebnisse. Die Identifikation mit Baden-Württemberg hängt nicht nur positiv mit dem landespolitischen Interesse zusammen. Beide landesspezifischen Motivationen zeigen sich über das landesspezifische Informations- und Kommunikationsverhalten hinaus auch für das Demokratieverständnis der Bürgerinnen und Bürger sowie ihre Einstellungen zur direkten Demokratie bedeutsam.

Der zweite Beitrag beschäftigt sich demnach mit dem landespolitischen Informations- und Kommunikationsverhalten. Die politische Informiertheit der Bürger stellt eine wichtige Voraussetzung bedeutungsvoller Beteiligung dar: Nur wenn die Einwohner über das politische Geschehen ausreichend informiert sind, können sie ihre Rolle als Bürger gut ausfüllen. Die Informiertheit resultiert aus dem Erhalt und der Verarbeitung politischer Informationen. Sich politisch zu informieren und darüber zu kommunizieren stellen dabei Grundrechte dar, die Bürger freiwillig wahrnehmen. Es geht in diesem Beitrag deshalb darum, inwiefern die Bürgerinnen und Bürger von ihrem Recht Gebrauch machen: In welchem Umfang sie sich informieren und mit welcher Intensität, welche Quellen sie dabei nutzen und welche Hintergründe dafür relevant sind. Die ausführliche Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Bürgerinnen und Bürger stärker für das politische Geschehen in Deutschland und der Welt interessieren als für landespolitische Angelegenheiten. Diesbezügliche Unterschiede sind allerdings gering. Das politische Geschehen in Deutschland und der Welt findet jedoch deutlich stärkere Beachtung als die Landespolitik. Landespolitische Informationen werden dabei vornehmlich aus regionalen Tageszeitungen bezogen. Auch das öffentlich-rechtliche SWR-Fernsehen und SWR-Radio sind häufig genutzte Informationsquellen. Überregionale Nachrichten der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender und verschiedenste Internetangebote werden als Informationsquellen ebenfalls häufig genannt, obwohl ihnen weniger landesspezifische Informationen entnommen werden können. Für die Intensität

und Qualität der landespolitischen Informierung erweisen sich mit dem Interesse an der Landespolitik und der Identifikation mit dem Bundesland insbesondere landespolitische Motivationen relevant. Dies trifft auch für die Intensität zu, mit der landespolitische Informationen bedacht werden, die außerdem mit dem Alter deutlich anwächst. Neben einem höheren sozioökonomischen Status spielt hier auch die soziale Integration der Bürgerinnen und Bürger eine wesentliche Rolle. Ein ähnliches Muster zeigt sich für landespolitisch besonders informationsreiche Quellen, wie etwa lokale und regionale Tageszeitungen oder das SWR-Fernsehen. Wenn ältere Personen über landespolitische Themen sprechen kommen Meinungsverschiedenheiten mit ihren Gesprächspartnern zudem häufiger vor als bei jüngeren Menschen. Dieser Umstand signalisiert, dass ältere Personen offensichtlich stärkeren Anteil an der Landespolitik nehmen. Jüngere Personen beziehen ihre Informationen zur Landespolitik häufig aus dem Internet, von Privatsendern und aus politischen Gesprächen. Da dies tendenziell eher wenig informationshaltige Quellen mit Bezug auf die Landespolitik sind, erfolgt der Informationserwerb hier wohl eher beiläufig und weniger gezielt. Verbergen sich dahinter Generationeneffekte, dann könnte die Landespolitik in den jüngeren Einwohnern Baden-Württembergs allmählich ihr „Publikum“ verlieren.

Das dritte Kapitel wendet sich dem Demokratieverständnis und den Einstellungen zur direkten Demokratie in der baden-württembergischen Bevölkerung zu. Ein politisches System kann nur dann stabil sein, wenn die politische Struktur gemeinhin der vorliegenden politischen Kultur entspricht und die Bevölkerung demokratische Verfahrensmerkmale und Spielregeln weitgehend unterstützt. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag drei unterschiedlichen Fragen nachgegangen: Wie ist es um das Demokratieverständnis in der Bevölkerung Baden-Württembergs bestellt? Wie groß sind die Unterschiede diesbezüglich in der Bevölkerung? Und worauf sind diese Unterschiede schließlich zurückzuführen? Die Untersuchungen zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs ein eher konfliktaverses, bürgerbetontes und direktdemokratisches Politikverständnis vertreten. Politische Auseinandersetzungen sind wenig beliebt und insbesondere Streit zwischen Parteien sowie zwischen Regierung und Opposition sind negativ behaftet. Die Bürger sehen sich in der Pflicht, die politische Gestaltung des Landes nicht nur den Parteien zu überlassen sondern auch selbst zu übernehmen. In Übereinstimmung damit wünscht sich eine deutliche Mehrheit der Einwohner des Landes eine Anreicherung der repräsentativen Demokratie mit direktdemokratischen Mitteln. Insbesondere die Wahrnehmung der gegenwärtigen Landespolitik hängt allerdings mit unterschiedlichen politischen Einstellungen zusammen. So stehen Einwohner, die sich mit der Demokratie im Land zufrieden zeigen, politischen Auseinandersetzungen positiver gegenüber, räumen der Bürgerschaft eine aktivere politische Rolle ein

und lehnen direktdemokratische Formen eher ab. Wer das politische System als responsiv wahrnimmt, tendiert ebenfalls dazu politische Konflikte zu schätzen und spricht sich eher gegen direkte Demokratie aus. Allerdings wird der Bürgerschaft in diesem Fall eine weniger aktive Rolle eingeräumt. Diejenigen Einwohner, die sich mit der Performanz politischer Institutionen und ihrer Amtsträger zufrieden zeigen, bevorzugen hingegen direktdemokratische Politikformen, während sie politische Auseinandersetzungen kritisch sehen und eine aktive Rolle der Bürgerschaft unterstützen. Der Politik kommt demzufolge eine deutliche Verantwortung mit Hinblick auf demokratische Einstellungen in der Bevölkerung zu.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich schließlich eingehend mit der sozialen und politischen Partizipation der Einwohner in Baden-Württemberg. Die Untersuchungen finden, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs im regelmäßigen Kontakt mit Freunden und Bekannten stehen und freundliche Nachbarschaftsbeziehungen pflegen. Darüber hinaus beteiligt sich eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung aktiv in sozialer und politischer Weise am öffentlichen Leben im Land. Soziale und politische Beteiligungsformen werden dabei vorwiegend ergänzend oder gleichermaßen genutzt. Nur wenige zeigen sich sowohl sozial als auch politisch passiv. Die soziale Beteiligung in Freizeitvereinen ist besonders beliebt. Die neben der Teilnahme an Wahlen am häufigsten verwendeten politischen Beteiligungsmöglichkeiten stellen die Teilnahme an Unterschriftenaktionen und die Kontaktierung von Politikern dar. Sowohl soziale als auch politische Aktivitäten hängen am deutlichsten von der Überzeugung ab, ein guter Bürger sei ein aktiver Bürger. Eine auf Aktivität basierende Bürgertugend wird wiederum eher durch ältere Personen vertreten, solche mit einem höheren sozioökonomischem Status und Menschen, die sozial gut integriert sind.

Die Ergebnisse der detaillierten Analysen in diesen vier Kapiteln zeigen im Großen und Ganzen ein positives Bild der Demokratie in Baden-Württemberg: Die Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich stark mit ihrem Bundesland, zeigen sich zufrieden mit den landespolitischen Institutionen und ihren Amtsträgern und interessieren sich für landespolitische Geschehnisse. Sie informieren sich häufig, ziehen dazu unterschiedliche Quellen über die Landespolitik heran und kommunizieren darüber. Die Einwohner des Landes räumen der Bürgerschaft eine aktive Rolle in der Politik ein und beteiligen sich in ebensolcher Weise am sozialen und politischen Leben in Baden-Württemberg. Personen, die niedrigeren sozioökonomischen Statusgruppen zugehören, aber auch junge Erwachsene weichen von diesen Tendenzen allerdings deutlich ab. Sie stehen deshalb im Fokus der Schlussbetrachtung, die aufzeigt, dass sich Initiativen zur Verbesserung der Demokratie in Baden-Württemberg insbesondere auf jüngere Generationen und Personen mit einem niedrigen sozioökonomischen Status konzentrieren sollten.

---

## Kurzbericht: Politische Lebenswelten

# Ergebnisse einer qualitativen Studie zu politischen Einstellungen und Beteiligungsorientierungen in ausgewählten Kommunen Baden-Württembergs

Rolf Frankenberger, Daniel Buhr und Josef Schmid

Demokratie lebt von der Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger. Doch diese ist in unserer Gesellschaft ungleich ausgeprägt. Beteiligung ist fragmentiert und im Wesentlichen ein Mittel- und Oberschichtenphänomen (vgl. etwa van Deth 2009). Dieser Befund ist nicht zuletzt das Resultat einer Entwicklung der letzten Jahrzehnte, die auch das kulturell heterogene Baden-Württemberg (vgl. z. B. Wehling 2002) betrifft: die Postmodernisierung der Alltagswelt (vgl. Ueltzhöffer 1999; Featherstone 1991; Inglehart 1998; Turner 1994). Diese befördert zum einen die Auflösung tradierter Lebenswelten und zum anderen die Vervielfältigung von Lebensentwürfen. Sie fragmentiert das Gemeinwesen und die Bezugspunkte gesellschaftlicher Einbindung und Erfahrung in nie gekanntem Ausmaß. Die so entstehenden heterogenen Lebenswelten haben Auswirkungen auch und gerade auf Politik, Demokratiebewertung und Beteiligungsformen. Das heißt: wer sich auf die Suche nach den Gründen für (die unterschiedliche Art von) politischer Partizipation macht, sollte bei den Lebenswelten beginnen (Schütz & Luckmann 2003).

Die vorliegende Teilstudie des Demokratie-Monitorings 2013/2014 ist genau diesen Weg gegangen. Sie hat zum einen untersucht, welche lebensweltlichen Bezüge und Muster relevant sind für die Sozialisation kulturalisierter Interessen, Orientierungs- und Handlungsmuster. Und sie hat zum anderen danach gefragt, welche Auswirkungen diese auf Demokratie, Demokratiebewertung und die politische Beteiligung haben.

Es wurde mit dem episodischen Interview eine Form des qualitativen Interviews als Erhebungsmethode ausgewählt, welche sowohl die lebensweltlichen Bezüge als auch die darin wirksamen Mechanismen und Interaktionszusammenhänge erfassen kann. In zwei Befragungswellen haben wir 2014 insgesamt 275 Personen

in vierzehn Kommunen Baden-Württembergs befragt<sup>1</sup>. Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner wurden dabei in einem geschichteten Fallauswahlverfahren festgelegt. Zunächst hatten wir vierzehn in Hinblick auf den Grad politischer Partizipation und gesellschaftlichen Engagements positiv auffällige Kommunen in Baden-Württemberg ausgewählt, die eine größtmögliche Heterogenität hinsichtlich der regional-siedlungsräumlichen Charakteristika Baden-Württembergs (Großstädte, Mittelzentren, ländlicher Raum, Regierungsbezirke sowohl im badischen wie württembergischen Landesteil) gewährleisten. In einem zweiten Schritt wurden bei der Auswahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner sozio-demographische Kriterien wie Alter, Bildung, Geschlecht und Migrationshintergrund berücksichtigt, um eine größtmögliche repräsentative Annäherung an die Grundgesamtheit der Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs zu erreichen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Fallauswahl sowie das gewonnene Datenmaterial.

**Tabelle 2** Fallauswahl (Kommunen)

Kommune	Regierungs- bezirk	Einwohner (ca.)	geführte Interviews	Gesamtdauer (Min.)	Ø Interviewdauer (Min.)
Baden-Baden	KA	52.000	16	492	30:45
Bad Mergentheim	S	22.000	24	749	31:12
Ditzingen	S	24.000	10	535	53:30
Kirchheim	S	39.000	18	1031	57:16
Konstanz	FR	78.000	19	701	36:53
Leutkirch	TÜ	21.000	24	875	36:27
Lörrach	FR	47.000	26	1090	41:55
Ludwigsburg	S	87.000	18	1010	56:06
Metzingen	TÜ	21.000	17	565	33:13
Murrhardt	S	13.500	19	571	30:03
Pforzheim	KA	115.000	20	678	33:54
Schramberg	FR	21.000	20	599	29:57
Tübingen	TÜ	83.000	19	813	42:46
Walldorf	KA	14.000	25	936	37:26
Gesamt			275	10645	38:42

1 Dabei wurden die Befragungen in den Kommunen jeweils im Zeitraum einer Woche gebündelt.

Die Studie bestätigt die These einer Pluralisierung politischer Lebenswelten. Es finden sich insgesamt **sieben Lebenswelten**, die sich in drei unterschiedliche Gruppen zusammenfassen lassen:

1. **Unpolitische und Distanzierte** bilden die **politikfernen Lebenswelten**.
2. **Gemeinwohlorientierte, Elektorale und Macher** sind drei zentrale **delegative Lebenswelten**.
3. **Mitgestalter und Mitbestimmen** konstituieren die **partizipatorischen Lebenswelten**.

**Die Unpolitischen:** Politik spielt in dieser Lebenswelt keine oder eine nur sehr peripherie Rolle. Das aktive Wissen über Strukturen und Funktionsprinzipien des politischen Systems ist kaum ausgeprägt. Die Wahrnehmung des politischen Systems ist geprägt von Skepsis und Einschränkungen sowie überdurchschnittlich viel Unzufriedenheit als Ausdruck der Distanz und Entfremdung.

**Die Distanzierten:** Diese Lebenswelt ist geprägt durch die Überzeugung, dass der oder die Einzelne kaum etwas bewirken kann. Und wenn, dann allenfalls im nahen sozialen Umfeld. Politik machen die anderen, machen Politikerinnen und Politiker. Wahlen seien zwar wichtig, änderten jedoch kaum etwas. Tendenziell unzufrieden, wenig politische Partizipation, diffuse, unterschiedliche soziale Partizipation, meist nur punktuell. Diese Lebenswelt ist eher männlich und in allen Altersklassen – wiederum mit einem kleinen Schwerpunkt bei den unter 25-Jährigen – zu finden. Es handelt sich hier meist um Mitglieder einer politikfernen Mittelschicht.

**Die Gemeinwohl orientierten:** Ähnlich wie in der distanzierten Lebenswelt ist die Gemeinwohl orientierte Lebenswelt geprägt durch eine starke Ausrichtung auf die Regierenden und das Regierungshandeln. Komplementiert wird dieses jedoch durch einen sehr starken Bezug zu Normen, die das Zusammenleben in einer Demokratie strukturieren. Insbesondere Freiheits- und Gleichheitsnormen, Ehrlichkeit und Respekt sowie Toleranz kennzeichnen diese Welt. Angehörige dieser Lebenswelt sind sehr zufrieden mit dem politischen System, gleichwohl bestehen nur wenige Kenntnisse über partizipative Möglichkeiten. Ihnen ist vor allem Wählen wichtig – es wird als Pflicht verstanden. Politisch sind Angehörige dieser Lebenswelt eher unterdurchschnittlich aktiv, dafür aber sehr stark sozial aktiv. In der Gemeinwohl orientierten Lebenswelt finden sich Menschen aus allen Altersgruppen und Bildungsniveaus. In der Mehrzahl sind es Frauen, mittlere Einkommen und eher niedrigere formale Bildungsabschlüsse.

**Die Elektoralen:** Diese Lebenswelt verkörpert idealtypisch einen Kern der repräsentativen Demokratie. Wählen wird als Recht verstanden. Über Wahlen hinaus partizipieren Menschen aus dieser Lebenswelt politisch eher selten. Meist sind sie dann in einem Amt und/oder im Umfeld einer Partei oder Gewerkschaft aktiv. Auch in dieser Gruppe werden selten Wünsche nach mehr direkter Demokratie laut. Im Bereich der sozialen Partizipation ist der Verein – insbesondere der Sportverein – wichtigster Ort des Engagements. Insgesamt herrscht in dieser Lebenswelt eine hohe bis sehr hohe Zufriedenheit mit dem politischen System vor. Wenn Unzufriedenheit artikuliert wird, dann mit den eigenen Vertreterinnen und Vertretern. In der elektoralen Lebenswelt finden sich besonders häufig Menschen mit mittleren Einkommen, sehr oft mit hohen Bildungsabschlüssen. Dabei sind Männer ebenso wie die Altersgruppen der zwischen 35-44-Jährigen und der 55-74-Jährigen deutlich stärker vertreten als andere Altersgruppen.

**Die Macher:** Auch diese Lebenswelt ist geprägt vom repräsentativen Demokratieverständnis. Der Politikbegriff ist direkt mit Orten, Ebenen, Institutionen verknüpft. So wird z. B. die Gemeinde oder der Gemeinderat sehr oft als Ort der Politik genannt. Überwiegend gehen Menschen mit dieser Orientierung davon aus, dass im Kleinen etwas verändert werden kann. Wählen ist wichtig und wird als Pflicht aufgefasst. Das tatsächliche Beteiligungsverhalten ist ambivalent: entweder politisch sehr aktiv (in Ämtern) oder komplett inaktiv (Pause). In dieser Lebenswelt ist die grundsätzliche Zufriedenheit mit dem politischen System sehr stark ausgeprägt, wohl auch, weil die Menschen mit dieser Orientierung gestaltende Rollen im System einnehmen. Dennoch finden sich auch hier immer wieder Wünsche nach mehr direkter und deliberativer Demokratie. Diese Gruppe bildet eine wichtige Säule der repräsentativen Demokratie, indem sie die Orte der Politik zumindest auf lokaler Ebene ausfüllt. Sozial sind sie eher unterdurchschnittlich aktiv – und wenn, dann meist in Ämtern. Quer durch alle Altersklassen findet sich diese lebensweltliche Orientierung besonders häufig bei den mittleren und hohen Bildungsabschlüssen und Einkommen, bei Angestellten und Beamten.

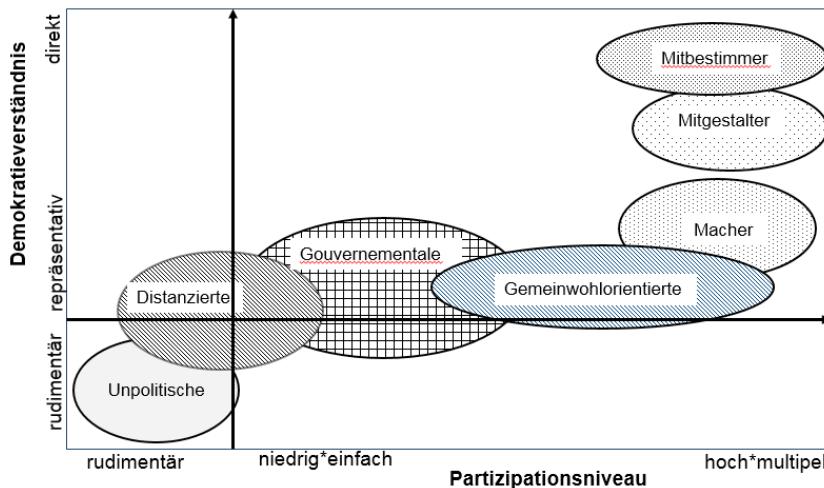
**Die Mitgestalter:** Diese deliberativ-emanzipatorische Lebenswelt ist geprägt davon, dass Politik im Wesentlichen „Mitgestalten“ bedeutet, also das Wirken und Einfluss nehmen im Gemeinwesen. Demokratie heißt hier: eingebunden werden in Entscheidungen sowie das gemeinsame Suchen und Finden nach Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen. Mit Demokratie verbunden, werden Transparenz, Mitwirkungsmöglichkeiten, Respekt und Toleranz gegenüber anderen. Diese lebensweltliche Gruppe ist am zufriedensten mit dem politischen System. Und dennoch wünschen sie sich überwiegend noch mehr Möglichkeiten des Mitredens

und mehr Deliberation. Partizipationsmöglichkeiten werden im sozialen wie im politischen Bereich gleichermaßen wahrgenommen und häufig kombiniert. Es ist eine aktive, expressive und reflektierte Lebenswelt. Im politischen Bereich sind die Mitgestalter vielfältig aktiv in Parteien, Gremien, Initiativen, Beiräten – also überall dort, wo sie sich Gehör verschaffen können. Im sozialen Bereich sind sie häufig in kirchlichen Vereinigungen und in Vereinen aktiv. Diese Lebenswelt findet sich vor allem bei Menschen über 45 mit mittleren und hohen Einkommen. Häufig haben sie hohe formale Bildungsabschlüsse und sind männlich.

**Die Mitbestimmer:** Demokratie heißt hier Mitwirken und Mitbestimmen. Und zwar in möglichst vielen Bereichen und insbesondere dann, wenn eine persönliche Betroffenheit wahrgenommen wird. Direktdemokratische Verfahren werden als höchster Verwirklichungsgrad dieser Mitbestimmung angesehen und auch eingefordert. Denn Politik durchdringt nach dieser Auffassung alle Bereiche des Gemeinwesens. Damit ist auch breites Gestalten möglich und nötig. Diese Lebenswelt ist einerseits mit dem politischen System zufrieden, wünscht sich aber andererseits mehr direkte Demokratie. Das tatsächliche partizipative Handeln umfasst hier soziale und politische Partizipation. Sozial und politisch ist diese Lebenswelt sehr aktiv. Die Formen der tatsächlichen politischen Partizipation variieren dabei breit. Und auch im sozialen Bereich sind diese Menschen in sehr unterschiedlichen Bereichen von Kirchen und Vereinen über Nachbarschaftsnetzwerke bis hin zu projektorientierten Formen aktiv. Weit überdurchschnittlich finden sich hier Beamte und Angestellte, häufig in höheren Einkommensgruppen. Hohe formale Bildungsabschlüsse dominieren und Frauen sind leicht überdurchschnittlich vertreten.

Abbildung 1 verortet die sieben geschilderten lebensweltlichen Typen in einem zweidimensionalen Raum, der durch das Partizipationsniveau und das Demokratieverständnis gebildet wird. Das Partizipationsniveau wird dabei auf der x-Achse in einem Kontinuum von niedrig und auf einzelne Formen, Aktivitäten oder Themenbereiche beschränkt, bis hin zu hoch und durch multiple Formen, Aktivitäten und Themenbereiche geprägt, abgebildet. Das Demokratieverständnis wird auf der y-Achse von repräsentativ bis partizipatorisch/direktdemokratisch abgetragen. Die Verortung unterhalb bzw. links des Nullpunkts des Koordinatensystems repräsentiert rudimentäre oder nicht vorhandene Demokratieverständnisse bzw. keine Partizipation. Die Flächen der Typen spiegeln dabei die empirische Häufigkeit wider – je größer die Fläche desto mehr unserer GesprächspartnerInnen lassen sich dieser Lebenswelt zuordnen. Überschneidungen repräsentieren fließende oder zumindest unscharfe Übergänge zwischen den jeweiligen Lebenswelten. Die Muster verweisen auf den dominanten Partizipationsmodus im Falle von Partizipation. Diagonale

Muster verweisen auf soziale Partizipation, Karos repräsentieren politische Partizipation und Punkte kombinierte soziale und politische Partizipation. Partizipation kann dann in unterschiedlicher Kombination hinsichtlich der Formen und Themen auftreten, wie die Profile der einzelnen Lebenswelten illustrieren.



**Abb. 1** Politische Lebenswelten – eine Typologie

© Frankenberger, Buhr und Schmid.

Mit den hier skizzierten Idealtypen werden wichtige Vorstellungswelten und Handlungsmuster politischer Lebenswelten kartiert. In der Gesamtschau öffnet sich eine große Bandbreite politischer Orientierungen, welche die These der Heterogenität und Pluralisierung politischer Vorstellungen, Wertorientierungen und Handlungsformen alleine schon für die Mitte der Gesellschaft eindrucksvoll bestätigt.

Diese Lebenswelten sind wiederum nicht eindeutig über sozio-demographische oder sozio-ökonomische Variablen (z. B. Schicht) zu fassen. Ähnlich problematisch erscheinen alltagsästhetische Segmentierungen (Milieus), die nicht explizit Politik- und Demokratieverständnis abfragen. Selbst sozialisatorische Pfade eignen sich nur bedingt zur eindeutigen Unterscheidung politischer Lebenswelten, da inzwischen auch postmaterialistische und postmoderne Wertorientierungen in der Familie sozialisiert werden.

Gemeinsam ist allen sieben Typen, dass neben den politischen Strukturen und Möglichkeitsfenstern ganz persönliche Bezüge und Erfahrungen prägenden Einfluss auf die konkreten Beteiligungsmuster haben. In den Interviews lassen sich mehrere Pfade oder Relevanzmuster erkennen, die zu Partizipation führen. Die politische Sozialisation im Elternhaus, die häufig als Determinante von Partizipation identifiziert wird, erscheint dabei nur in einzelnen Fällen als Startpunkt. Hier werden viel häufiger – in Abgrenzung oder Übernahme – die Interpretations- und Wahrnehmungsmuster geprägt, als dass dies zu tatsächlichen Handlungen führt. Somit erscheint Sozialisation allenfalls als indirekt wirksam. Denn darüber hinaus sind es politische Schlüsselerlebnisse, prägende Ereignisse, Lebensphasen und Vorbilder einerseits sowie andererseits persönliche Relevanz und Betroffenheit in Familie und Beruf, die Partizipation auslösen und Ausgangspunkt für Beteiligungsbiographien sein können. Damit eröffnen sich vor allem zwei Wege, Partizipation zu fördern: Erstens erscheint es grundsätzlich notwendig, das politische Bewusstsein, den Wissensvorrat von Bürgerinnen und Bürgern, schon früh gezielt und weit über die im Schulunterricht bislang vermittelten Inhalte hinaus zu stärken. Und zwar nach Möglichkeit in direktem Bezug zur jeweiligen politischen Lebenswelt. Denn häufig sind es nicht abstrakte Dimensionen der Vermittlung von Faktenwissen, sondern es ist die Vermittlung von Handlungswissen, die politisches Bewusstsein stärkt. So haben zum Beispiel alle Jugendlichen mit elaborierteren politischen Vorstellungen und Wissensbeständen entweder von Schülerprojekten wie Jugendparlamenten, Schule als politischem System oder von Jugendgemeinderäten und Schülermitverantwortung als Orten des Politiklernens berichtet. Zweitens scheint der persönliche familiäre oder berufliche Bezug einer der stärksten Trigger von Partizipation zu sein und häufig zu einem auch längerfristigen Engagement zu führen. Das Aufzeigen persönlicher Relevanzen von Themen sollte daher mit der Stärkung von Wissensbeständen- und Handlungsorientierungen einhergehen. Dies wiederum kann und muss entlang der lebensweltlichen Orientierungen ausgerichtet sein, die wichtige Hinweise auf adressierbare Aspekte der jeweiligen Personen geben.

Ein mittelfristiges Ziel ist es daher, aus den Daten der qualitativen Untersuchung entlang der Besonderheiten der explorierten Lebenswelten ein Instrument zu entwickeln und zu testen, das auf der Basis von quantitativ erfassbaren Indikatoren eine Identifikation der Lebensweltzugehörigkeit von Individuen ermöglicht. Ähnlich wie bei der Erfassung sozialer Milieus ist dann eine Segmentierung der Bevölkerung in politische lebensweltliche Gruppen möglich, die für weitere Analysen zur Verfügung steht. Ein so entwickeltes Instrument könnte dann eingesetzt werden, um repräsentative Befunde zum Zusammenhang zwischen Lebenswelt, Demokratie und Partizipation zu erheben und weiter zu untersuchen. Es bleibt dann lediglich eine regelmäßige Überprüfung des Instruments sowie eine Wiedererkundung der

Alltagswelten in regelmäßigmehrjährigem Turnus. Denn es ist zu erwarten, dass sich der Wandel von politischen Einstellungen, Konzepten und Wahrnehmungsmustern zukünftig noch stärker in weiteren Ausdifferenzierungen der politischen Lebenswelten abbilden wird.

---

# Kurzbericht: Wirkungen von Bürgerbeteiligung

Angelika Vetter, Saskia Geyer und Ulrich Eith

Bürgerinnen und Bürger sollen durch vielfältige Formen von Bürgerbeteiligung verstärkt an der Vorbereitung von politischen Entscheidungen bzw. an den Entscheidungen selbst beteiligt werden. Das ist ein vielerorts diskutiertes Thema. Die Erwartungen von Politik und Öffentlichkeit an „mehr Bürgerbeteiligung“ sind dabei hoch:

Mehr Bürgerbeteiligung soll beispielsweise

- die Identifikation mit der jeweiligen Gemeinschaft stärken und beim Einzelnen Verständnis für gemeinsame Probleme in Gesellschaft und Politik entwickeln,
- für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen mehr Informationen über die Interessen der Bürgerschaft bringen, um die Planungen von Vorhaben zu erleichtern,
- für die politischen Entscheidungsträger mehr Informationen über die Interessen in der Bevölkerung liefern zur Verbesserung ihrer Entscheidungsgrundlage,
- die Zufriedenheit der beteiligten Bürgerinnen und Bürger mit den jeweiligen Planungsprozessen und -ergebnissen stärken und damit zu mehr Akzeptanz von Entscheidungen führen.

Ob Bürgerbeteiligungsverfahren diese Erwartungen tatsächlich erfüllen, wird selten gefragt. Deshalb steht diese Frage im Fokus dieses Projekts, bei dem es um die Wahrnehmung von Beteiligungswirkungen von dialog-orientierten und direkt-demokratischen Beteiligungsverfahren geht. Dialogorientierte Verfahren finden im Vorfeld politischer Entscheidungen statt. Sie bieten den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihre Interessen in Planungsprozesse einzubringen, wenngleich die Entscheidungskompetenzen bei den gewählten Vertretern verbleiben. Direkt-demokratische Beteiligungsverfahren eröffnen den Bürgerinnen und Bürger demgegenüber die Möglichkeit, unmittelbar über Sachfragen zu entscheiden.

### *Welche Wirkungen werden von Bürgerbeteiligung erwartet?*

Wenn im Folgenden von Wirkungen von Bürgerbeteiligung die Rede ist, handelt es sich um Veränderungen im Zusammenhang mit einzelnen Beteiligungsprozessen, die Akteure aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft im Nachhinein wahrgenommen haben. Bislang gibt es in der Literatur kaum systematische Konzeptionalisierungen zu möglichen Wirkungen von Bürgerbeteiligung. Um diese besser untersuchen zu können, unterscheiden wir sie im Folgenden anhand von zwei Dimensionen: Die „Objektdimension“ unterscheidet, auf wen oder was sich die jeweilige Wirkung bezieht. Dabei geht es einerseits um Wirkungen auf die Bürger und Veränderungen ihrer politischen Kompetenzen, Einstellungen und Werte. Andererseits geht es um Wirkungen auf die Politik, im Besonderen um Veränderungen der Politikergebnisse (policy) oder Veränderungen im Verhalten der Akteure bzw. der Prozessabläufe (politics). Die „Generalisierungsdimension“ bildet demgegenüber ab, dass Wirkungen sich in ihrer Wirkungstiefe über die Zeit und über Beteiligte bzw. Nicht-Beteiligte hinweg unterscheiden. Zum einen können sich Veränderungen direkt aus einem bestimmten Verfahren heraus ergeben. Sie betreffen dann die konkreten Ergebnisse bzw. die jeweils Teilnehmenden (verfahrensbezogene Wirkungen). Zum anderen können sich die Wirkungen aber auch von einzelnen Verfahren lösen und den Verlauf von Prozessen bzw. das Verhalten von Akteuren, auch wenn sie nicht direkt beteiligt waren, auf Dauer verändern (generalisierte Wirkungen). Anhand dieser beiden Dimensionen ergeben sich vier Wirkungsfelder von Bürgerbeteiligung:

1. Verfahrensbezogene Wirkungen auf das Politikergebnis: Die Wirkungen sind eng verbunden mit einem konkreten Beteiligungsverfahren. Die Veränderungen beziehen sich auf die Ergebnisse der Prozesse hinsichtlich ihrer Qualität (Effizienz, Effektivität) sowie die Akzeptanz der Ergebnisse in verschiedenen Akteursgruppen.
2. Verfahrensbezogene Wirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger: In diesem Fall geht es um Veränderungen der politischen Kompetenzen, Einstellungen und Werte der Bürgerinnen und Bürger, die im direkten Zusammenhang mit einem konkreten Beteiligungsprojekt stehen und die in erster Linie auf die Teilnehmenden beschränkt sind.
3. Generalisierte Wirkungen auf die Prozesse und die politischen und administrativen Akteure: Die Wirkungen sind nicht mehr an einzelne Verfahren gebunden. Hierzu zählen einerseits generelle Veränderungen in der Performanz von Politik und Verwaltung ebenso wie Veränderungen im Verhalten der Eliten (z. B. höhere Sensibilität und Aufgeschlossenheit gegenüber Interessen der Bürger).

4. Generalisierte Wirkungen auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger: Diese Wirkungen sind ebenfalls losgelöst von einzelnen Beteiligungsprozessen und umfassen Veränderungen der „politischen Kultur“ oder des „Sozialkapitals“.

#### *Wie untersuchen wir die Wirkungen von Bürgerbeteiligung?*

Um mehr über die subjektive Wahrnehmung der Beteiligungswirkungen zu erfahren, haben wir 118 leitfadengestützte Interviews geführt zu 24 direkt-demokratischen und dialog-orientierten Beteiligungsverfahren (Fälle) in zwölf baden-württembergischen Kommunen, die während der letzten fünf Jahre stattgefunden haben. Die Analysen beruhen auf unseren Beobachtungen sowie auf insgesamt 1.457 Wirkungsaussagen, die in den Interviews vercodet wurden. Wir interpretieren im Folgenden die Häufigkeit der wahrgenommenen Wirkungsaussagen als Orientierungsgrößen für potenzielle Wirkungen, indem wir sie in Bezug setzen zu allen Wirkungsaussagen, die einem Beteiligungstyp (dialogorientiert oder direktdemokratisch) zugeschrieben werden.

Die Fälle unterscheiden sich in ihrem lokalen Kontext, ihren Themen (z. B. Soziales, Städtebau, etc.), ihrer Größe (Anzahl der Beteiligten) und der Art des Verfahrens (Bürgerentscheide; Dialogverfahren wie Runde Tische, Zukunftskonferenz, etc.). Wir unterscheiden aber nicht nur zwischen Bürgerentscheiden und Dialogverfahren, sondern zusätzlich betrachten wir die Dialogprozesse hinsichtlich ihres Konfliktpotenzials. Bei Dialog-Projekten mit niedrigem Konfliktpotenzial geht es entweder um längerfristige, strategische oder soziale Themen, bei denen kaum akute Betroffenheiten vorliegen. Folglich gibt es keine Verlierer und in Folge dessen ist das Konfliktpotenzial gering. Bei den Dialog-Projekten mit hohem Konfliktpotenzial kommt es in der Regel zu akuten Betroffenheiten einzelner Individuen oder Gruppen, die sich in Form von Gewinnern und Verlierern abbilden lassen. Die Themen sind häufig politisch aufladbar und führen fast zwangsläufig zu Konflikten, die unterschiedlich intensiv sein können. Ein hohes Konfliktpotenzial ist häufig mit Infrastrukturprojekten verbunden.

#### *Welche Wirkungen hat Bürgerbeteiligung aus der Sicht von Beteiligten?*

Am häufigsten nehmen unsere Interviewpartner positive Wirkungen wahr, wie beispielsweise:

„Es wurde sehr, sehr viel an Vertrauen geschaffen an diesem Prozess. Sehr, sehr viele Vorurteile abgebaut ... indem einfach deutlich wurde: auch wir unterliegen gewissen Zwängen, als Stadtverwaltung.“

Die Nennung negativer Wirkungen ist um ein Vielfaches geringer. Ein Beispiel für eine negative Wirkungswahrnehmung ist:

„Es hat eine enorme Spaltung gebracht in der Bevölkerung, ... die Gegner und die Befürworter, die haben sich dann nicht mehr angeschaut, danach. Da sind wirklich Feindschaften entstanden.“

Drittens gibt es differenzierte Aussagen, die weder eindeutig positiv noch negativ einzuordnen sind:

„Es ist ein Dokument dabei herausgekommen, was jetzt noch ... umgesetzt werden muss. Es hat auf jeden Fall viele Stunden der Bürger verbraucht ... plus die Kosten für die Moderation, plus die Kosten für den Prozess, plus die Verwaltungsarbeit. Von daher muss man gucken, was daraus gemacht wird. Erst dann kann man sagen, dass war erfolgreich.“

Die Dominanz der positiven Wirkungen wird allerdings dadurch relativiert, dass in der Summe nahezu ähnlich viele neutrale wie negative Wirkungen genannt werden. Das Ergebnis muss zudem vorsichtig interpretiert werden: Zum einen führt das momentane Meinungsklima in Baden-Württemberg zu einem wahrnehmbaren Positiv-Bias in der Beurteilung von Bürgerbeteiligung. Zum anderen dominieren in unserer Auswahl Fälle, „die man kennt“, also in der Regel erfolgreiche Prozesse. Über misslungene Beteiligungsprozesse wird zumeist geschwiegen. Unsere Ergebnisse zeigen damit eher eine etwas optimistischere Sicht von Bürgerbeteiligung, während negative Erfahrungen in der Realität vermutlich stärker sind als es hier sichtbar wird.

Grundsätzlich finden wir zu allen vier Wirkungsfeldern Äußerungen. Verglichen mit allen Wirkungsaussagen, die unsere Interviewpartner machten (N=1.457), handelt es sich zumeist um verfahrensbezogene Wirkungen, die die Ergebnisse der konkreten Prozesse betreffen. Generalisierte Wirkungen werden deutlich seltener genannt. Bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial ist die relative Wahrnehmung positiver Wirkungen am größten, bei Bürgerentscheiden am geringsten, obwohl auch hier die positiven Nennungen verglichen mit den neutralen und negativen Nennungen am häufigsten sind. Umgekehrt werden negative Folgen von Beteiligungsprozessen am intensivsten bei Bürgerentscheiden wahrgenommen, während bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial nahezu keine negativen Wirkungen wahrgenommen werden. Dialoge mit hohem Konfliktpotenzial liegen dazwischen.

Betrachtet man die Fälle nach den drei Beteiligungstypen getrennt, lassen sich positive und negative Wirkungen identifizieren, die zusammengenommen den Wirkungskorridor definieren, der nach unseren Beobachtungen bei den verschie-

denen Beteiligungstypen realisiert werden kann. Bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial ist der Wirkungskorridor vergleichsweise schmal: Es gibt so gut wie keine negativen Wirkungen. Gleichzeitig ist die positive Wirkungstiefe durch die geringe Mobilisierungskraft beschränkt. Bei Bürgerentscheiden kann durch die starke Polarisierung eine Kluft in der Kommune verfestigt werden. Umgekehrt können Bürgerentscheide aber auch zu einer klaren Entscheidung führen und zu einer Sensibilisierung im Verhalten der administrativen und politischen Eliten. Der Wirkungskorridor ist damit deutlich größer als bei den Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial. Am breitesten ist auf Grund unserer Beobachtungen der Wirkungskorridor bei Dialogen mit hohem Konfliktpotenzial: Sie bringen im schlechtesten Fall neben einer Konfliktverstärkung nicht einmal eine klare Entscheidung. Im besten Fall können sie aber Wirkungen in die Stadtgesellschaft hinein auslösen, die deutlich über das einzelne Verfahren hinausgehen (Aufbau von gegenseitigem Vertrauen und Responsivität).

Momentan wird viel über „neue“ Beteiligungsformen diskutiert und es werden hohe Erwartungen an sie geknüpft. Unsere Untersuchung zeigt, dass einige dieser Erwartungen tatsächlich erfüllt werden können. Bürgerbeteiligung erzielt Wirkungen in allen vier von uns definierten Wirkungsfeldern. Dominant sind die verfahrensbezogenen Wirkungen. Größtenteils werden positive Wirkungen wahrgenommen. Es gibt aber auch neutrale und negative Wirkungswahrnehmungen, die u. a. mit der Konflikthaltigkeit des jeweiligen Prozesses zusammenhängen. Die Ergebnisse legen nahe, dass die verstärkte Nutzung neuer Formen von Bürgerbeteiligung ein sinnvoller Weg ist, um die repräsentative Demokratie zu unterstützen. Sie können positiv wirken sowohl auf die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen, als auch auf das Verhalten und die Einstellungen verschiedener Akteure. Sie haben darüber hinaus auch das Potenzial, längerfristige Veränderungen in einer Kommune hervorzurufen. Allerdings muss diesbezüglich realistischer Weise gesehen werden, dass Stadtgesellschaften sich in ihrer Zusammensetzung über die Jahre verändern und generalisierte Wirkungen deshalb schwierig nachzuweisen sind: Sie setzen die Kumulation positiver Erfahrungen voraus und benötigen sowohl Träger dieser Erfahrungen als auch deren Weitergabe. Verändert sich aber die Zusammensetzung der Akteure in einer Kommune, können bisherige Beteiligungserfahrungen und -kompetenzen auch verloren gehen. Insofern erscheint es zur Verfestigung von Beteiligungsprozessen in den Kommunen sinnvoll und notwendig, die Entwicklung und Implementierung von lokalen Leitlinien für Bürgerbeteiligung anzuregen und dauerhaft zu unterstützen.



---

# Kurzbericht: Deliberative Demokratie in den Bundesländern

## Potentiale und Entwicklungstendenzen

Roland Roth

Eine umfassende, programmatisch begründete Initiative zur deliberativen Vertiefung repräsentativer Demokratie wurde bislang nur in einem Bundesland, nämlich in Baden-Württemberg mit der grün-roten Landesregierung 2011 gestartet. In Rheinland-Pfalz hat eine Enquete-Kommission des Landtags einen umfassenden Bericht zu den Möglichkeiten vorgelegt, Landespolitik mit mehr Bürgerbeteiligung zu betreiben. Aber auch in den Koalitionsvereinbarungen und Regierungserklärungen anderer Bundesländer finden sich zunehmend allgemeine und politikfeldspezifische Bekenntnisse zu mehr Bürgerbeteiligung (z. B. in NRW, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Thüringen). Dieser Trend ist neu, gab es doch bisher lediglich auf Bundesebene einen zaghaften Versuch „Mehr Demokratie zu wagen“ (Willy Brandt 1969) und daneben zahlreiche kommunale und regionale Reformnetzwerke, die sich auch aktuell mit dem Leitbild „Bürgerkommune“ für eine bürgerorientierte Kommunalpolitik einsetzen.

Über aktuelle Konfliktanlässe hinaus, beginnt die Landespolitik damit Impulse aufzugehen, die auf einen grundlegenden Wandel im Demokratieverständnis der Bevölkerung hindeuten. Zu den überraschenden Entwicklungen des letzten Jahrzehnts gehört die internationale Karriere deliberativer, dialogorientierter und konsultativer Verfahren der Bürgerbeteiligung. Sie können in ihrer Formenvielfalt und in immer neuen Anwendungsfeldern als der eigentliche Wachstumsbereich politischen Engagements beschrieben werden, während die Kerninstitutionen repräsentativen Regierens (Parteien, Wahlen, Parlamente) in vielen Ländern schwächeln. Deliberative Innovationen sind heute in vielen Institutionen und auf allen politischen Ebenen zu finden. Gemeinsam ist ihnen, dass sie in der Regel nicht mit dem Anspruch verbunden sind, selbst direkt zu entscheiden, d. h. sie stellen repräsentative Entscheidungsbefugnisse von Parlamenten und Regierungen nicht grundsätzlich infrage, drängen aber darauf, dass vor Sachentscheiden die Stimmen

der Betroffenen, der (potentiellen) Nutzer und die der Bürgerschaft insgesamt stärker Gehör finden und auch berücksichtigt werden.

Überwiegend konzentrieren sich die deliberativen Angebote heute auf der kommunalen Ebene. Aber der Bund hat in den letzten Jahren mit einigen deliberativen Großverfahren („Bürgerforum 2011“) nachgezogen. Auch im Kontext von Landesplanungen gibt es inzwischen eine beachtliche Zahl von Dialog- und Mediationsprozessen, die bereits in der Vergangenheit über den rechtlich verpflichtenden Rahmen hinaus in konfliktbeladenen Einzelfällen und in neuen Politikfeldern praktiziert wurden bzw. zunehmend genutzt werden. Bekannte Beispiele sind die aufwändigen regionalen Dialogforen und Mediationsverfahren zu den Erweiterungen des Flughafens Frankfurt/M, Regionalstrategien zum demografischen Wandel (Rhein-Neckar-Region), Nachhaltigkeits- und Klimastrategien einzelner Bundesländer (Thüringen, Brandenburg, Hessen, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, NRW, Niedersachsen) sowie Vorhaben im Kontext der Energiewende (Energieforen in Hessen, der Dialogprozess Westküste in Schleswig-Holstein, Beteiligung an Trassenplanungen etc.).

Trotz vielfältiger partizipativer Innovationen in einzelnen Politikfeldern (Nachhaltigkeit, Energiewende, Integrationspolitik, „soziale Stadt“ etc.) und für bestimmte Bevölkerungsgruppen (z. B. Kinder- und Jugendbeteiligung, Beteiligung von Migrantinnen und Migranten, bürgerschaftliches Engagement für Flüchtlinge) steckt die Beteiligungsdemokratie noch immer in den Anfängen. Vieles bewegt sich im Bereich von Projekten und Einzelmaßnahmen. Es fehlt insgesamt der politische Mut zur stärkeren Delegation von Entscheidungen an die Bürgerschaft, die allenfalls Ratschläge und Anregungen geben soll, während das Entscheidungsmonopol weiterhin von den Parlamenten beansprucht wird. Ein glaubwürdiges „Gehört werden“ findet nur selten statt.

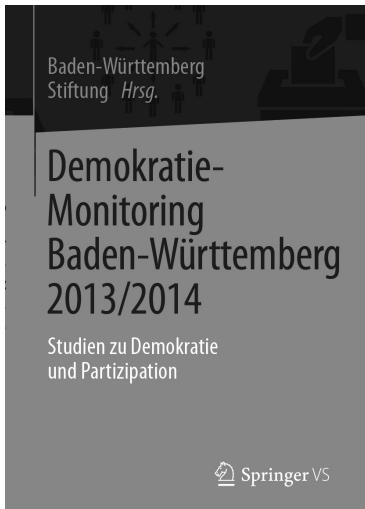
Umso wichtiger sind landespolitischen Schritte in diese Richtung. Dies erfordert zunächst eine Neubewertung föderaler Handlungsmöglichkeiten. Trotz der verbreiteten Klagen über Blockaden, Politikverflechtungsfällen, Überregelungen und Finanznöte verfügen die Bundesländer im Rahmen des Grundgesetzes über weithin unterschätzte politische Gestaltungsspielräume. Dazu gehören nicht nur die klassischen Handlungsfelder, in denen sie über eigene Kompetenzen verfügen bzw. die nicht bundesgesetzlich geregelt sind (wie z. B. in der Kultur, Schul- und Bildungspolitik, Engagementpolitik), und die Zuständigkeit für die kommunale Selbstverwaltung. Handlungsspielräume ergeben sich auch aus der Implementationshöhe der Länder. Dabei geht es nicht nur um die Auslegungsspielräume in den Bundesgesetzen, sondern auch um Ausmaß und Form ihrer Umsetzung. Schließlich bietet die Umsetzung von Bundes- und EU-Programmen (z. B. bei den

Bundesprogrammen gegen Rechtsextremismus oder dem Bund/Länder-Programm „Soziale Stadt“) beachtliche Möglichkeiten, eigene landespolitische Wege zu gehen.

Einige Bundesländer nutzen diese Möglichkeiten in einzelnen Politikfeldern, um gezielt Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement zu fördern. An der Spitze steht aktuell Baden-Württemberg, das zum „Musterland“ in Sachen Bürgerbeteiligung werden will. Wesentliche Einzelschritte auf dem Weg zu mehr und systematischer Beteiligung sind bereits gegangen („Allianz für Beteiligung“, „Leitfaden für eine neue Planungskultur“, Verwaltungslehrgänge für Beteiligungsprozesse) oder stehen an, wie z. B. die Verabschiedung eines Gesetzentwurfs für mehr direkte Demokratie.

Bisher vollziehen sich die partizipativen Erweiterungen der Landespolitik weitgehend im Blindflug. Über Wirkungen und die Resonanz in der Bevölkerung ist wenig bekannt, ländervergleichende Studien fehlen völlig. Mit dem Demokratie-Monitor unternimmt Baden-Württemberg einen ersten Schritt. Vieles spricht dafür, dass mit den gemachten Beteiligungserfahrungen längerfristig auch die demokratischen Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger wachsen. Aber Enttäuschung und Rückzug sind nicht ausgeschlossen, wenn Beteiligung misslingt. Umso wichtiger ist es, die Bürgerschaft regelmäßig zu befragen, wenn es um Erfolge und Barrieren auf dem Wege zu einer Vitalisierung der Demokratie geht.

# Lesen Sie hier weiter



Baden-Württemberg Stiftung

**Demokratie-Monitoring  
Baden-Württemberg 2013/2014**

2015, 365 S.

Softcover € 39,99

ISBN 978-3-658-09419-5

Änderungen vorbehalten.  
Erhältlich im Buchhandel oder beim Verlag.

Einfach portofrei bestellen:  
[leserservice@springer.com](mailto:leserservice@springer.com)  
tel +49 (0)6221 345-4301  
[springer.com](http://springer.com)

 **Springer**