

Ein nicht zu unterschätzender Gewinn für die Demokratie wäre es aber bereits, wenn das Internet dazu beitragen könnte, unzufriedene Demokraten oder „critical citizens“ zu politischer Partizipation zu mobilisieren. Ob der in diesem Beitrag identifizierte Zusammenhang zwischen politischem Interesse, Demokratiezufriedenheit und politischer Partizipation online einen längerfristig wirksamen Trend darstellt, ist in weiteren Studien zu ermitteln. Besonders interessant erscheint dabei der Vergleich zwischen verschiedenen Altersgruppen: Werden jüngere Menschen generell eher als ältere im Internet aktiv, wenn sie sich über politische Entscheidungen oder über Handlungsweisen ärgern? Oder hängen Ort und Medium des Protestes davon ab, welche politische Themen oder Gegenstände zur Disposition stehen?

Eine Fülle an Forschungsfragen ist mit Blick auf die politische Partizipation online und offline also noch zu beantworten. Für die „digital natives“ – so zeigt diese Studie – ist das Internet bereits heute ganz selbstverständlich ein Teil ihres politischen Lebens. Ähnlich selbstverständlich sollte auch die Partizipationsforschung die digitalen Partizipationsangebote in ihre Arbeiten einbeziehen.

## **Entfremdung in der Schule der Demokratie? Informationen und Beteiligungsmöglichkeiten bei lokalen Planungen aus Sicht von Bürgern und Politikern**

*Sebastian Kuhn und Markus Tausendpfund*

„Lügenpack, Lügenpack“ riefen die Demonstranten im Spätsommer 2010 bei den so genannten „Montagsdemos“ am Stuttgarter Bahnhof der Deutschen Bahn als Bauherr des Projekts „Stuttgart 21“ und den Projektbefürwortern im baden-württembergischen Landtag, im Stuttgarter Gemeinderat sowie dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt entgegen.<sup>1</sup> Die so genannten „Wut-Bürger“<sup>2</sup> brachten damit ihre Unzufriedenheit mit der Informationspolitik und den Beteiligungsmöglichkeiten an der Planung des Infrastrukturprojekts zum Ausdruck. Während die Gegner von Stuttgart 21 in einigen Medienberichten etwas despektierlich als fortschrittsfeindlich oder egoistisch beschrieben wurden, kamen *Britta Baumgarten* und *Dieter Rucht* auf Basis einer Befragung von Demonstrationsteilnehmern zu einem anderen Schluss: „Vielmehr überwiegen breiter und tiefer angelegte Motive, insbesondere die Unzufriedenheit mit der Art und Weise, wie auf lokaler und regionaler

- 1 Vgl. *Frank Brettschneider*, Die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“ – Wahrnehmungen und Bewertungen durch die Bevölkerung, in: *ders. / Wolfgang Schuster* (Hrsg.), Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden 2013, S. 185 – 208, S. 185. Stuttgart 21 ist zwar kein typisches Beispiel für ein lokales Projekt im engeren Sinne, aber die Proteste gegen den Bau des neuen Bahnhofs haben sich primär auf der lokalen Ebene entzündet.
- 2 Vgl. *Dirk Kurbjuweit*, Der Wutbürger. Stuttgart 21 und Sarrazin-Debatte: Warum die Deutschen so viel protestieren, in: *Der Spiegel* vom 11. Oktober 2010, S. 26 – 27.

Ebene Politik praktiziert wurde und wie von staatlicher Seite mit der Bürgerschaft umgegangen wurde.“<sup>3</sup> Einige Beobachter deuteten die Proteste daher als eine durchaus legitime Reaktion auf abgekoppelte politische Eliten beziehungsweise auf den „Elitismus“ der repräsentativen Demokratie.<sup>4</sup>

Die Auseinandersetzung um Stuttgart 21 reiht sich in eine lange Liste von Krankheitssymptomen der repräsentativen Demokratie ein: Neben dem Rückgang der Wahlbeteiligung und der Parteiidentifikation in vielen westlichen Demokratien<sup>5</sup> weist insbesondere der Vertrauensverlust vieler Bürger in Politiker, Parteien und Institutionen<sup>6</sup> auf ein gestörtes Verhältnis zu den Institutionen und politischen Akteuren der repräsentativen Demokratie hin.<sup>7</sup> Die Proteste um die Erweiterung der historischen Stadthalle in Heidelberg, die dritte Startbahn des Frankfurter Flughafens, das Pumpspeicherwerk in Atdorf sowie gegen zahllose lokale Windkraftprojekte in der gesamten Bundesrepublik sind allerdings bemerkenswert, da es sich hierbei um lokale und regionale Projekte handelt. Gerade die lokale Ebene zeichnet sich aber durch eine räumliche Nähe zwischen Bürgern und Politikern aus, so dass ihr häufig das Etikett der „Schule der Demokratie“ angeheftet wird.<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund deuten die Proteste gegen lokale Projekte möglicherweise darauf hin, dass die häufig diskutierte Krise der repräsentativen Demokratie mittlerweile die kommunale Ebene erreicht hat und sich auch hier die politischen Eliten zunehmend von den Bürgern abkoppeln.

Dies wird im vorliegenden Beitrag untersucht. Zu diesem Zweck wird auf Basis einer Befragung von über 12.000 Bürgern und 720 Kommunalpolitikern in 28 hessischen Gemeinden die Wahrnehmung der Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten analysiert, die die Gemeinden im Rahmen lokaler Planungen bereitstellen. Insbesondere geht es dabei um die Frage, ob sich Bürger und Politiker in ihrer Einschätzung voneinander unterscheiden und falls ja, wie diese Diskrepanz erklärt werden kann.

3 Britta Baumgarten / Dieter Rucht, Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ einzigartig oder typisch?, in: Frank Brettschneider / Wolfgang Schuster (Hrsg.), a.a.O. (Fn.1) , S. 97 – 125, S. 122.

4 Vgl. Elisabeth Conradi, Zivilgesellschaft und Demokratie. Die Bedeutung der Öffentlichkeit im Konflikt um das Infrastrukturprojekt ‚Stuttgart 21‘, in: Zeitschrift für Politische Theorie, 1. Jg. (2010), H. 2, S. 221 – 232; Roland Roth, Vom Gelingen und Scheitern sozialer Bewegungen, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 25. Jg. (2012), H. 1, S. 21 – 31; kritisch Winfried Thaa, ‚Stuttgart 21‘ – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie?, in: PVS, 54. Jg. (2013), H. 1, S. 1 – 20.

5 Vgl. unter anderem Russell J. Dalton / Martin P. Wattenberg, Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies, Oxford 2002.

6 Vgl. unter anderem Susan J. Pharr / Robert D. Putnam / Russell J. Dalton, A Quarter-Century of Declining Confidence, in: Journal of Democracy, 11. Jg. (2000), H. 2, S. 5 – 25; Russell J. Dalton, Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies, Oxford 2004.

7 Vgl. Mirjam Dageförde, Weit entfernt vom „idealen Abgeordneten“? Zu Normen und Praxis parlamentarischer Repräsentation aus Sicht der Bürger, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 580 – 592.

8 Vgl. Angelika Vetter, Lokale Politik und die Sozialisation demokratischer Einstellungen, in: PVS, 43. Jg. (2002), H. 4, S. 606 – 623, S. 616; Jörg Bogumil / Lars Holtkamp, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden 2006, S. 9; Brigitte Geißel, Kritische Bürger. Gefahr oder Ressource für die Demokratie?, Frankfurt am Main 2011, S. 25.

## 1. Bürger und Politik auf der lokalen Ebene

In repräsentativen Demokratien müssen zwei konkurrierende Prinzipien zum Ausgleich gebracht werden: „Macht“ (beziehungsweise „Führung“) und „Responsivität“.<sup>9</sup> Auf der einen Seite muss Politik in der Lage sein, politische Macht möglichst effektiv ausüben zu können, um politische Entscheidungen zu treffen. Auf der anderen Seite muss in demokratischen Systemen sichergestellt sein, dass die Entscheidungen der politischen Führung im Einklang mit den Interessen der Bürger gefällt werden. Diese Funktion kommt dem Prinzip der „Responsivität“ zu, womit die Fähigkeit der Repräsentanten gemeint ist, gegenüber den Wünschen, Interessen und Erwartungen der Bürgerschaft aufgeschlossen zu sein, diese zur Kenntnis zu nehmen und sie beim politischen Handeln zu berücksichtigen.<sup>10</sup>

Diese beiden konkurrierenden Prinzipien sollten am ehesten auf der lokalen Ebene in Balance gebracht werden können, da hier eine räumliche Nähe zwischen Bürgern und politischen Eliten besteht. Folglich sollten die Bürger politische Zusammenhänge eher nachvollziehen, stärkere Bindungen an die Volksvertreter entwickeln und direkter an politischen Entscheidungen partizipieren können. In der Forschung wird daher häufig die Erwartung formuliert, dass es auf der lokalen Ebene eine hohe Übereinstimmung zwischen den Prioritäten der Bürger und jenen der Entscheidungsträger geben sollte.<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund ist es durchaus überraschend, dass gerade Konflikte um lokale und regionale Projekte eine kontroverse Debatte um die Zukunftsfähigkeit der repräsentativen Demokratie ausgelöst haben.<sup>12</sup> Dies könnte als Indiz dafür gewertet werden, dass es auch auf lokaler Ebene zunehmend schwieriger wird, die Bürgerschaft in den politischen Prozess zu integrieren. Für eine wachsende Entfremdung zwischen Bürgern und Politikern auf der lokalen Ebene sprechen zudem der Bedeutungsverlust der Volksparteien in der Kommunalpolitik<sup>13</sup> sowie die rückläufige Wahlbeteiligung, die im Vergleich zu anderen Systemebenen besonders stark gesunken ist.<sup>14</sup> Hinzu kommt, dass die Bereitschaft zur politischen Beteiligung auf der lokalen Ebene trotz der zunehmenden Etablierung neuerer Beteiligungsformen –

9 Vgl. *Gabriel A. Almond / Sidney Verba*, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston 1963, S. 476 f.

10 Vgl. *Dietrich Herzog*, Responsivität, in: *Otfried Jarren* (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*, Opladen 2002, S. 298 – 304, S. 298.

11 Vgl. *Oscar W. Gabriel / Frank Brettschneider / Volker Kunz*, Responsivität bundesdeutscher Kommunalpolitiker, in: *PVS*, 34. Jg. (1993), H. 1, S. 29 – 46, S. 31.

12 Vgl. *Winfried Thaa*, a.a.O. (Fn. 4); *Christina Eder*, Direkte Demokratie als Allheilmittel? Möglichkeiten und Grenzen der Volksgesetzgebung, in: *Politische Psychologie*, 1. Jg. (2011), H. 1, S. 83 – 97; *Justina A. V. Fischer*, Stuttgart 21: Mit direkter Demokratie aus der Sackgasse?, in: *Wochenbericht des DIW Berlin*, 77. Jg. (2010), H. 51/52, S. 19 – 25.

13 Vgl. *Angelika Vetter / Sebastian Kuhn*, (Nationale) Parteien in der lokalen Politik: Wandel oder Krise?, in: *Michael Haus / Sabine Kuhlmann* (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden 2013, S. 27 – 48.

14 Vgl. unter anderem *Angelika Vetter*, Alles nur Timing? Kommunale Wahlbeteiligung im Kontext von Bundestagswahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament, in: *ZParl*, 40. Jg. (2009), H. 4, S. 788 – 808; *dies.*, Kumulieren, Panaschieren und die Beteiligung der Bürger an kommunalen Wahlen, in: *Silke I. Keil / S. Isabell Thaidigsmann* (Hrsg.), *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung*, Wiesbaden 2013, S. 237 – 256.

abseits der Proteste um die genannten Großprojekte – nicht sonderlich hoch ist<sup>15</sup>, weshalb *Helmut Klages* schlussfolgert, dass „... unsere Demokratie an ihrer kommunalen Basis, dort also, wo sie eigentlich besonders virulent sein sollte, weil hier die Lebensinteressen der Bürgerinnen und Bürger am unmittelbarsten berührt werden, keineswegs so ‚lebendig‘ [ist,] wie sie sein sollte“<sup>16</sup>.

Allerdings existieren nur wenige empirische Befunde zum Verhältnis zwischen Bürgern und Politikern auf der lokalen Ebene.<sup>17</sup> Die meisten deutschen Studien, die dieses Verhältnis im Blick haben, sind auf die gesamtstaatliche Ebene gerichtet.<sup>18</sup> Für die wenigen Ausnahmen ist festzustellen, dass entweder die Datengrundlage sehr alt ist<sup>19</sup>, die Messung der Bürgerpräferenzen nur indirekt erfolgt<sup>20</sup> oder nur wenige Gemeinden analysiert werden<sup>21</sup>. Zudem sind die Ergebnisse teilweise widersprüchlich. *Klaus Arzberger* kam bei seinem Vergleich von fünf Städten und Gemeinden zu dem Schluss, dass die Divergenz zwischen Eliten und Bürgern mit zunehmender Gemeindegröße wächst.<sup>22</sup> *Oscar W. Gabriel* u.a. haben die Kommunalpolitiker in vier Gemeinden befragt und gezeigt, dass diese sich primär an

15 Vgl. unter anderem *Oscar W. Gabriel / Melanie Walter-Rogg*, Kommunale Demokratie, in: *Eckhard Jesse / Roland Sturm* (Hrsg.), *Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven*, Opladen 2003, S. 139 – 171; *Helmut Wollmann*, Die Bürgergemeinde – Ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41. Jg. (2002), H. 2, S. 23 – 43, S. 30.

16 *Helmut Klages*, Bürgerbeteiligung und Verwaltung, in: *Klaus König / Sabine Kropp* (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur*. 2. Symposium des Arbeitskreises „Theoretische Aspekte der Verwaltungskultur“, Speyer 2009, S. 103 – 120, S. 107.

17 Dies gilt nicht im gleichen Maße für die internationale Repräsentationsforschung. Hier wurden in den letzten Jahren zahlreiche interessante und innovative Studien vorgelegt, die sich aber in erster Linie mit der Frage beschäftigen, ob Bürgerpräferenzen und tatsächliche Politik (policies) übereinstimmen. Vgl. unter anderem *Jeffrey R. Lax / Justin H. Phillips*, How Should We Estimate Public Opinion in The States?, in: *American Journal of Political Science*, 53. Jg. (2009), H. 1, S. 107 – 121 und *Christopher Warshaw / Jonathan Rodden*, How Should We Measure District-Level Public Opinion on Individual Issues, in: *The Journal of Politics*, 74. Jg. (2012), H. 1, S. 203 – 219. Dabei wurden zudem äußerst elaborierte Messmodelle entwickelt. Die empirischen Ergebnisse aus dem US-amerikanischen Raum sind aber nicht ohne weiteres auf den deutschen Kontext übertragbar.

18 Siehe unter anderem *Dietrich Herzog / Hilke Rebenstorf / Bernhard Wefßels*, *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*, Opladen 1993; *Frank Brettschneider*, *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990*, Opladen 1995; *Wilhelm P. Bürklin*, *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Leverkusen 1997; *Barbara G. Farah*, *Political Representation in West Germany. The Institution and Maintenance of Mass-Elite Linkages*, Ann Arbor 1980. Siehe auch die Veröffentlichungen im Rahmen des Projektes „Citizens and Representatives in France and Germany“ (CITREP). Weitere Informationen zu dem Projekt finden sich unter <http://www.citrep.eu/home/>.

19 Vgl. *Klaus Arzberger*, *Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik*, Stuttgart 1980.

20 *Oscar W. Gabriel / Frank Brettschneider / Volker Kunz*, a.a.O. (Fn. 11).

21 *Klaus Arzberger*, a.a.O. (Fn. 19); *Oscar W. Gabriel / Frank Brettschneider / Volker Kunz*, a.a.O. (Fn. 11); *Melanie Walter*, *Politische Macht und Repräsentation in der Großstadt. Eine Studie zur Einstellungskongruenz kommunalpolitischer Akteure am Beispiel der Stadt Stuttgart*, Stuttgart 2002; *Brigitte Geißel*, *Responsivität und Responsivitätswahrnehmung – Thesen zu einem undurchsichtigen Verhältnis*, in: *ZPol*, 14. Jg. (2004), H. 4, S. 1239 – 1259.

22 Vgl. *Klaus Arzberger*, a.a.O. (Fn. 19), S. 143 f. und 154 f.

den Präferenzen der eigenen Wählerschaft orientieren – und nicht an den Präferenzen der Bürgerschaft.<sup>23</sup> *Brigitte Geißel* untersuchte die Responsivität und die Responsivitätswahrnehmung in vier Groß- beziehungsweise Mittelstädten sowie zwei Kreisen in Ost- und Westdeutschland.<sup>24</sup> Dabei ergab sich zwar hinsichtlich demokratischer Grundprinzipien eine Einstellungskongruenz zwischen Bürgern und Eliten, hinsichtlich der Zufriedenheit mit verschiedenen Politikbereichen zeigte sich dagegen erstaunlich viel Dissens. Ein etwas anderes Ergebnis hat *Melanie Walter* in einer explorativen Studie über Stuttgart vorgelegt.<sup>25</sup> Sie befand darin, dass die Präferenzen der Bürger von den politisch-administrativen Eliten gut repräsentiert werden – ein Ergebnis, das aufgrund des explorativen Designs aber nicht verallgemeinert werden kann.

In vier wesentlichen Punkten geht der vorliegende Aufsatz über ähnlich motivierte Studien hinaus. Erstens wird auf aktuellere Daten zurückgegriffen. Zweitens liegen Daten für Bürger und Politiker vor, was einen systematischen Vergleich überhaupt erst möglich macht. Drittens befinden sich mit insgesamt 28 Gemeinden relativ viele Fälle in dem Sample. Viertens liegen alle Gemeinden in einem Bundesland, so dass Unterschiede zwischen Politikern und Bürgern nicht auf institutionelle Besonderheiten (zum Beispiel der Kommunalverfassungen) zurückgeführt werden können.

## 2. Analyserahmen

Dem Responsivitätskonzept kommt nicht nur demokratietheoretisch eine große Bedeutung zu, sondern es dient auch in den meisten empirischen Studien zur Operationalisierung des Repräsentationsbegriffs.<sup>26</sup> In diesem Sinne war das von *Warren E. Miller* und *Donald E. Stokes*<sup>27</sup> eingeführte Kongruenzmodell richtungsweisend für die mikro-orientierte Repräsentationsforschung.<sup>28</sup> Sie untersuchten die Übereinstimmung von Wählereinstellungen mit dem Abstimmungsverhalten von Abgeordneten des US-Repräsentantenhauses und versuchten, diese Kongruenz mithilfe einer Heuristik zu erklären. Zwar hat ihre Studie die empirische Repräsentationsforschung nachhaltig beeinflusst und eine Reihe von Folgestudien angeregt<sup>29</sup>, die Übertragung des Konzepts auf die parlamentarischen Systeme Westeuropas erwies sich aber als problematisch, da das Abstimmungsverhalten hier in erster Linie

23 Vgl. *Oscar W. Gabriel / Frank Brettschneider / Volker Kunz*, a.a.O. (Fn. 11).

24 Vgl. *Brigitte Geißel*, a.a.O. (Fn. 21).

25 Vgl. *Melanie Walter*, a.a.O. (Fn. 21).

26 Vgl. *Viktoria Kaina*, Elitenvertrauen und Demokratie. Zur Akzeptanz gesellschaftlicher Führungskräfte im vereinten Deutschland, Wiesbaden 2002, S. 48.

27 Vgl. *Warren E. Miller / Donald E. Stokes*, Constituency Influence in Congress, in: *The American Political Science Review*, 57. Jg. (1963), H. 1, S. 45 – 56.

28 Vgl. *Alexander Kühne*, Repräsentation enträtselt oder immer noch „the Puzzle of Representation“?, Entwicklungen und Lehren aus unterschiedlichen Forschungsstrategien, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 459 – 485.

29 Vgl. unter anderem *Charles F. Cnudde / Donald J. McCrone*, The Linkage between Constituency Attitudes and Congressional Voting Behavior: A Causal Model, in: *American Political Science Review*, 60. Jg. (1966), H. 1, S. 66 – 72; *Robert S. Erikson*, Constituency Opinion and Congressional Behavior: A Reexamination of the Miller-Stokes Representation Data, in: *American Journal of Political Science*, 22. Jg. (1978), H. 3, S. 511 – 535; *Robert Weissberg*, Collective vs. Dyadic Representation in Congress, in: *American Political Science Review*, 72. Jg. (1978), H. 2, S. 535 – 547.

von der Fraktionszugehörigkeit der Abgeordneten abhängt. Im parlamentarischen Regierungssystem kommt der Zugehörigkeit der Parlamentarier zu einer bestimmten politischen Partei in der Regel eine größere Bedeutung zu als den Wahlkreisinteressen.<sup>30</sup>

Folgerichtig wurde das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter als abhängige Variable weitgehend irrelevant. Im Fokus der empirischen Forschung in parlamentarischen Systemen liegt daher meist die Analyse von Einstellungskongruenzen und -diskongruenzen zwischen Bürgern und Politikern zu spezifischen Sachfragen beziehungsweise der Vergleich von Einstellungen der Bürger mit den Positionen der Fraktionen und/oder Parteien.<sup>31</sup> Allerdings sind mit dieser Vorgehensweise weitere Probleme verbunden. Zu Recht stellt *Dietrich Herzog*<sup>32</sup> die Frage, ob Einstellungskongruenzen zwischen Bürgern und Politikern zu spezifischen Sachfragen überhaupt wünschenswert sind<sup>33</sup>:

„Könnte es nicht auch sein, daß es gar nicht Sinn des parlamentarischen Repräsentativsystems ist, nur ‚die Wünsche der Wähler‘ zu erfüllen ...? Könnte sein Sinn nicht auch darin liegen ‚unpopuläre‘ Entscheidungen zu ermöglichen, Minderheiten zu berücksichtigen ..., Interessensgegensätze auszugleichen, zukünftige Probleme zu antizipieren und für all diese ‚abweichenden‘ Auffassungen, die Repräsentanten haben mögen, die Repräsentierten informierend zu gewinnen? Natürlich können wir empirisch (mit immer feineren Methoden) die Einstellungen von Wählern und Abgeordneten untersuchen und Auffassungskongruenzen oder -diskongruenzen herausfinden. Aber wie wir die Ergebnisse interpretieren sollen, bleibt beliebig, also auch theoretisch bedeutungslos.“

In dieser Position kommt zum Ausdruck, dass politische Repräsentation ein „Balance-Begriff“<sup>34</sup> ist, der die komplementären, aber tendenziell widersprüchlichen Prinzipien Responsivität und Führung zusammenbringt. Politische Eliten haben demnach nicht nur die Aufgabe, die „Wünsche der Wähler“ zu berücksichtigen, sondern ihnen ist auch die „Pflicht zur Führung auferlegt“<sup>35</sup>. Folglich ist es auch nicht verwunderlich, dass die Proteste um Projekte wie Stuttgart 21 von einigen Beobachtern kritisch bewertet werden, da die Entscheidung über spezifische Sachfragen, einem formalistischen Repräsentationsverständnis

30 Vgl. unter anderem *Dietrich Herzog*, Was heißt und zu welchem Ende studiert man Repräsentation?, in: *ders. / Bernhard Weßels* (Hrsg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, Opladen 1989, S. 307 – 335, S. 323; *Ursula Hoffmann-Lange*, Kongruenzen in den politischen Einstellungen von Eliten und Bevölkerung als Indikator für politische Repräsentation, in: *Hans-Dieter Klingemann* (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung, Opladen 1991, S. 275 – 289, S. 276.

31 Vgl. *Samuel H. Barnes*, Representation in Italy. Institutionalized Tradition and Electoral Choice, Chicago / London 1977; *Ursula Hoffmann-Lange*, a.a.O. (Fn. 30); *Hans-Dieter Klingemann*, Party Positions and Voter Orientations, in: *ders.* (Hrsg.), Citizens and the State, Oxford 1995, S. 183 – 205; *Russell J. Dalton*, Political Parties and Political Representation. Party Supporters and Party Elites in Nine Nations, in: *Comparative Political Studies*, 18. Jg. (1985), H. 3, S. 267 – 299. *Elisa Deiss-Helbig*, „Ich bin einer von Euch“ – Zur Bedeutung sozialer und politischer Kongruenz von Abgeordneten und Bürgern für das Gelingen von Repräsentation, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 566 – 580.

32 Vgl. *Dietrich Herzog*, a.a.O. (Fn. 30), S. 324.

33 Ähnlich *Dietrich Herzog*, a.a.O. (Fn. 10), S. 300; *Ursula Hoffmann-Lange*, a.a.O. (Fn. 30).

34 *Hanna F. Pitkin*, The Concept of Representation, Berkeley 1967, S. 208; *Werner J. Patzelt*, Neuere Repräsentationstheorie und das Repräsentationsverständnis von Abgeordneten, in: *ZfP*, 38. Jg. (1991), H. 2, S. 166 – 199, S. 172.

35 *Viktoria Kaina*, a.a.O. (Fn. 26), S. 49.



folgend, grundsätzlich den Repräsentanten obliegt.<sup>36</sup> Allerdings verstärkt sich durch die Debatten um die Großprojekte wie Stuttgart 21 der Eindruck, dass es bei den Konflikten nicht beziehungsweise nicht nur um spezifische politische Sachfragen geht, sondern eher um eine allgemeinere, tiefergehende Entfremdung zwischen Bürgern und Politikern.<sup>37</sup> Während beispielsweise in Stuttgart viele Bürger offenkundig mit der Informationspolitik durch die Projektpartner und mit den Beteiligungsmöglichkeiten am Projekt unzufrieden waren und diese Unzufriedenheit lautstark kundtaten, haben viele Politiker und Beobachter überrascht auf die Intensität reagiert. Sie verwiesen dann häufig darauf, dass über das Projekt jahrelang informiert wurde, zahlreiche Beteiligungsmöglichkeiten bestanden und alle Entscheidungen demokratisch legitimiert seien. Neben tiefgreifenden Differenzen in spezifischen Sachfragen bestehen hier also vor allem erhebliche Unterschiede bezüglich der Wahrnehmung politischer Prozesse.

Aus diesem Grund wird es im Folgenden nicht um Einstellungskongruenzen und -diskongruenzen zu spezifischen Sachfragen gehen, sondern um die Analyse von Kongruenzen und Diskongruenzen bezüglich der Wahrnehmung und Bewertung der Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten in den Gemeinden. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass es keinesfalls immer wünschenswert ist, dass das Handeln und die Einstellungen von Abgeordneten mit der öffentlichen Meinung zu politischen Sachfragen übereinstimmen, so ist doch die vergleichbare Wahrnehmung von Problemlagen eine Grundvoraussetzung für ein responsives und verantwortliches Handeln der politischen Akteure. Nehmen lokalpolitische Entscheidungsträger ihr eigenes Verhalten und die Leistungen des politisch-administrativen Systems dagegen völlig anders wahr als die Bürger, sind Entfremdungs- und Abkopplungsprozesse äußert wahrscheinlich.

Es lassen sich drei Beziehungsmuster zwischen Bürgern und Politikern unterscheiden. Erstens ist eine weitgehende Kongruenz in der Wahrnehmung der Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten denkbar, was eine Grundvoraussetzung für responsives Elitenverhalten darstellt. Zweitens ist eine Konstellation möglich, in der die politischen Eliten die Informationspolitik der Gemeinde und die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger durchweg positiver einschätzen als die Bürger. Dann ist von einer negativen Entfremdung zwischen beiden Gruppen auszugehen, da sie sich bereits in der Problemwahrnehmung unterscheiden. Dieses Muster würde den Krisendiagnosen einer weitgehend abgekoppelten politischen Elite entsprechen. Sobald sich diese Lücke auf die Responsivitätswahrnehmung der Bürger niederschlägt, ist diese Konstellation bedenklich, da eine positive Responsivitätswahrnehmung der Bürger eine Grundvoraussetzung für die politische Unterstützung (und damit für die Stabilität) des politischen Systems darstellt.<sup>38</sup> Drittens könnten die Bürger die Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten durchweg besser beurteilen als die Politiker. Auch in diesem Fall liegt eine bestimmte Form der Entfremdung vor, die allerdings kaum in das Bild passt, das von vielen Krisendiagnostikern gezeichnet wird. Welche Konsequenzen sich aus dieser „positiven“ Entfremdung ergeben, ist fraglich und hängt davon ab, wie die Lücke zustande kommt. Denkbar wäre zum einen, dass in der betreffenden Gemeinde besonders engagierte, selbstkritische und ambitionierte Entscheidungsträger aktiv sind, die ihre eigene Arbeit kritischer bewerten, als dies die Bürger tun. Mit Blick auf die Frage der Responsivität des poli-

36 Siehe dazu *Winfried Thaa*, a.a.O. (Fn. 4), S. 8 f.

37 Vgl. *Britta Baumgarten* / *Dieter Rucht*, a.a.O. (Fn. 3).

38 Vgl. *David Easton*, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965.

tischen Systems wäre dieser Sachverhalt sicherlich eher positiv zu bewerten. Möglich ist aber auch, dass die Bürger der betreffenden Gemeinden dem politischen Führungspersonal besonders unkritisch gegenüberstehen – eine Konstellation, die an die „Untertanenkultur“<sup>39</sup> denken lässt. In diesem Fall wäre auch die positive Entfremdung kritisch einzuschätzen.

### 3. Hypothesen

Mit Kongruenz, positiver und negativer Entfremdung werden drei theoretische Beziehungsmuster zwischen Bürgern und Eliten unterschieden, die innerhalb einer Gemeinde bestehen können. Treffen die skizzierten Diagnosen einer krisenhaften Entwicklung der repräsentativen Demokratie und einer abgekoppelten politischen Elite zu, sollte die negative Entfremdung das dominante Beziehungsmuster in den Gemeinden darstellen. Deshalb lautet die erste Erwartung:

H1: In allen Gemeinden lässt sich eine negative Entfremdung nachweisen.

Allerdings sind vermutlich deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden festzustellen, denn diese unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich lokaler Problemlagen und Herausforderungen, sondern vermutlich auch hinsichtlich der Problemlösungskapazität lokaler Eliten und des Anspruchsniveaus der Bürger an die kommunale Politik. So konnte Geißel<sup>40</sup> auf Basis einer Untersuchung von sechs Verwaltungseinheiten (vier Städte und zwei Landkreise) Unterschiede der Responsivität beziehungsweise Responsivitätswahrnehmung zwischen Städten beziehungsweise Landkreisen nachweisen. Die Gemeinden unserer Stichprobe befinden sich zwar alle in Hessen, aber innerhalb des Bundeslands gibt es erhebliche politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Disparitäten.<sup>41</sup> Vor diesem Hintergrund lautet die zweite Erwartung:

H2: Das Niveau der negativen Entfremdung unterscheidet sich zwischen den Gemeinden.

Um mögliche Unterschiede zwischen den Gemeinden zu erklären, wird zwischen drei Faktoren unterschieden: erstens die Gemeindegröße, zweitens inputorientierte Erklärungsfaktoren, die einen Einfluss auf den politischen Prozess haben, und drittens, outputorientierte Erklärungsfaktoren, die sich auf das Ergebnis des politischen Prozesses beziehen.

#### 3.1. Gemeindegröße

Bereits seit einigen Jahrzehnten beschäftigen sich Politikwissenschaftler mit der Frage nach dem Einfluss der Gemeindegröße auf die Qualität und das Funktionieren der Demokra-

39 Gabriel A. Almond / Sidney Verba, a.a.O. (Fn. 9).

40 Vgl. Brigitte Geißel, a.a.O. (Fn. 21).

41 Vgl. Jan W. van Deth / Markus Tausendpfund, Einführung: Ist alle Politik lokale Politik?, in: dies. (Hrsg.), Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen, Wiesbaden 2013, S. 9 – 31, S. 16 – 25.



tie.<sup>42</sup> Dabei lassen sich zwei unterschiedliche Positionen ausmachen. Die Vertreter der „Small is beautiful“-These argumentieren, dass mit zunehmender Gemeindegröße eher negative Effekte zu erwarten sind, denn eine kleine Gemeinde begünstigt eine größere Nähe zwischen Bürgern und Politikern. Zudem sind die örtlichen Verhältnisse und Problemlagen überschaubarer, die Entscheidungsprozesse beeinflussbarer und die politischen Akteure erkennbarer als in einer Großstadt. Außerdem verringern sich mit steigender Einwohnerzahl auch die Einflusschancen für den einzelnen Bürger auf den politischen Prozess. Die Anhänger der „Large is lively“-These sehen dagegen Vorteile bei größeren Gemeinden, da hier in der Regel auch die Anzahl der Interessengruppen, der Professionalisierungsgrad der Politiker oder auch das Medienangebot zunimmt.<sup>43</sup>

Die empirischen Befunde bestätigen eher die „Small is beautiful“-Annahme.<sup>44</sup> Mit Blick auf die vorliegende Fragestellung ist ebenfalls ein negativer Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und negativer Entfremdung plausibel, da die räumliche Nähe die Weitergabe von Informationen an die Bürger begünstigt und Vermittlungsinstanzen (zum Beispiel Massenmedien) in geringerem Ausmaß als in einer Großstadt erforderlich sind. Zudem sind Beteiligungsmöglichkeiten einfacher zu realisieren und die Einflussmöglichkeiten des Einzelnen größer als in einer Großstadt. Deshalb wird folgende Hypothese formuliert:

H3: Je größer die Gemeinde, desto stärker die negative Entfremdung.

### 3.2. Inputorientierte Erklärungsansätze

Mit dem Professionalisierungsgrad, dem Demokratie- und Beteiligungsverständnis der Ratsmitglieder sowie der Bürgerbeteiligung werden drei Erklärungsansätze unterschieden, die der Input-Seite des politischen Systems zugeordnet werden können.

#### *Professionalisierungsgrad*

Auf der lokalen Ebene dominiert zwar noch das Bild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers, dennoch mehren sich angesichts eines stetig wachsenden Aufgabenkatalogs die Anzeichen einer zunehmenden Professionalisierung der lokalen Politik.<sup>45</sup> Wie sich dies auf die

42 Vgl. unter anderem Robert A. Dahl / Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford 1973; J. Eric Oliver, *City Size and Civic Involvement in Metropolitan America*, in: *The American Political Science Review*, 94. Jg. (2000), H. 2, S. 361 – 373; Andreas Ladner / Marc Bühlmann, *Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegröße und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*, Zürich 2007, S. 28 – 34; Bas Denters / Michael Goldsmith / Andreas Ladner / Poul E. Mouritzen / Lawrence E. Rose, *Size and Local Democracy*, Chaltenham 2014.

43 Vgl. Andreas Ladner / Marc Bühlmann, a.a. O. (Fn. 42), S. 246; Christine A. Kelleher / David Lowery, *Central City Size, Metropolitan Institutions and Political Participation*, in: *British Journal of Political Science*, 39. Jg. (2009), H. 1, S. 59 – 92; Christine Kelleher Palus, *Local Policy and Democratic Representation*, in: Donald P. Haider-Markel (Hrsg.), *The Oxford Handbook of State and Local Government*, Oxford 2014, S. 584 – 607.

44 Vgl. Klaus Arzberger, a.a.O. (Fn. 19), S. 143.

45 Vgl. unter anderem Marion Reiser, *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten*, Wiesbaden 2006; dies., *Berufs- statt Feierabendparlamente? Eine vergleichende Untersuchung der Kommunalparlamente in deutschen Großstädten*, in: Katja Pähle / Marion Reiser (Hrsg.), *Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimation*, Baden-Baden 2007, S. 45 – 60.

Beziehung zwischen Bürgern und politischen Eliten auswirkt, ist allerdings noch weitgehend offen.<sup>46</sup> Häufig wird die These vertreten, dass die Professionalisierung der Politik eine Grundlage für Enttäuschung, Apathie und politische Entfremdung darstellt. Folgt man dieser Annahme, dann führt die Professionalisierung des politischen Führungspersonals zu Abschottungs- und Schließungsprozessen, die langfristig Unzufriedenheit auf Seiten der Bürger entstehen lassen.<sup>47</sup> Geißel hat in ihrer Studie zur Politikerverdrossenheit auf der lokalen Ebene allerdings darauf hingewiesen, dass sich unter Rückgriff auf Ansätze der elitistischen Demokratietheorie auch die gegenläufige These vertreten ließe, wonach die Professionalisierung von Politikern zu einer „erfolgreichen“ Politik und damit zur Zufriedenheit der Bürger führt. Schließlich ergibt sich gerade aus der Komplexität des politischen Geschäfts die Notwendigkeit einer Professionalisierung. Kompetente, führungstarke und „professionelle“ Politiker sind demnach nicht nur notwendig, sondern auch wünschenswert, da sie ein Garant für „erfolgreiche“ Politik sind – was zu einer allgemeinen Zufriedenheit führen sollte. Allerdings konnte Geißel den Zusammenhang nicht belegen.<sup>48</sup> Mit Blick auf die unterschiedliche Wahrnehmung der Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten in den Gemeinden gehen wir eher davon aus, dass eine höhere Professionalisierung auch eine zunehmende (negative) Entfremdung nach sich zieht. Diese Erwartung gründet sich auf die Vermutung, dass sich der Professionalisierungsgrad in den Gemeinden auf die Wahrnehmung und das Selbstverständnis der lokalen Entscheidungsträger auswirkt. Mit zunehmender Professionalisierung dürfte tendenziell die Herausbildung eines spezifischen Selbstverständnisses als Politiker und einer Ingroup-Orientierung einhergehen, was zum einen dazu führt, dass die eigene Arbeit anders wahrgenommen und bewertet wird und zum anderen Abschottungstendenzen nach außen befördert. Daraus folgt:

H4: Je höher der Professionalisierungsgrad der lokalen Politik, desto stärker die negative Entfremdung.

#### *Demokratie- und Beteiligungsverständnis der Ratsmitglieder*

Zwar gehören Gemeinderäte als Repräsentativorgane zu den Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie, dennoch weisen die jüngst publizierten Ergebnisse einer Befragung von Ratsmitgliedern in Deutschland<sup>49</sup> darauf hin, dass diese „in ihrer Gesamtheit weniger dem Modell repräsentativer beziehungsweise liberaler Demokratie zuneigen, sondern stärker dem der partizipativen Demokratie“<sup>50</sup>. Da dieses partizipative Modell die Bedeutung der politischen Beteiligung möglichst vieler Bürger betont, wird hier davon ausgegangen, dass in Gemeinden, in denen die politischen Entscheidungsträger ein partizipatives Demokratieverständnis vertreten, eher Kongruenz vorliegt. Denkbar wäre zudem eine positive

46 Vgl. Brigitte Geißel, (Un-)Geliebte Profis? Politikerverdrossenheit und Politiker-Professionalität, in: ZParl, 36. Jg. (2006), H. 1, S. 80 – 96, S. 80.

47 Vgl. Jens Borchert, Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses, Frankfurt am Main 2003, S. 30.

48 Vgl. Brigitte Geißel, a.a.O. (Fn. 46).

49 Vgl. Björn Egner / Max-Christopher Krapp / Hubert Heinelt (Hrsg.), Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis, Wiesbaden 2013.

50 Hubert Heinelt, Welches Demokratieverständnis haben deutsche Ratsmitglieder und wie schlägt es sich in ihren Handlungsorientierungen nieder?, in: Björn Egner / Max-Christopher Krapp / Hubert Heinelt (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 49), S. 105 – 124, S. 111.

Entfremdung, da sich eine partizipative Orientierung der Lokalpolitiker auch auf eine (selbst-)kritische Wahrnehmung der Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten in der eigenen Gemeinde niederschlagen könnte. Die Hypothese lautet demnach:

H5: Je größer die partizipative Orientierung der Politiker in einer Gemeinde, desto geringer die negative Entfremdung.

### *Bürgerbeteiligung*

Seit den 1990er Jahren werden auf lokaler Ebene verstärkt neue Beteiligungsformen getestet, die den Bürger zum „Partner der Politik“ machen sollen.<sup>51</sup> Dadurch bestehen zum einen mehr Möglichkeiten, politische Fähigkeiten zu lernen und demokratische Verhaltensweisen auszubilden; zum anderen sollte eine stärkere Bürgerbeteiligung auch die Information über lokale Planungen und die Beteiligungsmöglichkeiten verbessern.<sup>52</sup> Partizipation sollte sich förderlich auf das Verhältnis von Bürgern und Politikern auswirken:

H6: Je häufiger lokale Bürgerbeteiligung stattfindet, desto geringer die negative Entfremdung.

### 3.3. Outputorientierte Erklärungsansätze

Mit der lokalen Verschuldung, dem wirtschaftlichen Umfeld und der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde lassen sich drei mögliche Erklärungsfaktoren für Unterschiede zwischen den Gemeinden der outputorientierten Seite des politischen Systems zuordnen.

### *Lokale Verschuldung*

Kommunen gestalten das Leben vor Ort. Sie sollen Wohnraum zur Verfügung stellen, die Ansiedlung von Firmen fördern und Straßen sanieren. Auch Kinderbetreuung, Jugendcafés sowie der Bau und die Unterhaltung von kulturellen und sportlichen Einrichtungen sind Angelegenheiten der Gemeinden. Die Finanzierung dieser vielfältigen Aufgaben erfolgt zu großen Teilen aus den kommunalen Haushalten. In den vergangenen Jahren hat sich die Finanzsituation der Gemeinden allerdings deutlich verschlechtert<sup>53</sup>; die hessischen Gemeinden hatten 2010 bundesweit das größte Finanzierungsdefizit.<sup>54</sup> Eine angespannte lokale Haushaltslage hat vielfältige Konsequenzen: Auf der einen Seite verringert sie den Ge-

51 Vgl. unter anderem Kai Masser / Adriano Pistoia / Philipp Nitzsche, Bürgerbeteiligung und Web 2.0. Potentiale und Risiken webgestützter Bürgerhaushalte, Wiesbaden 2013; Kurt Beck / Jan Ziekow (Hrsg.), Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie, Wiesbaden 2011; Norbert Kersting (Hrsg.), Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden 2008; Angelika Vetter (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden 2008.

52 Vgl. Brigitte Geißel, a.a.O. (Fn. 21), S. 1256.

53 Vgl. Lars Holtkamp, Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, in: APuZ, 59. Jg. (2011), H. 7/8, S. 13 – 19. Jörg Bogumil / Lars Holtkamp / Martin Junkernheinrich / Uwe Wagschal, Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: PVS, 55. Jg. (2014), H. 4, S. 614 – 647.

54 Vgl. Hessischer Städtetag, Hessens Kommunen haben 2010 das höchste Finanzierungsdefizit bundesweit, Presseinformation Nr. 9 vom 23. März 2011.

staltungs- und Handlungsspielraum vor Ort. Wesentliche Entscheidungen werden nicht mehr im Gemeinderat getroffen, sondern von den Aufsichtsbehörden. Nach *Johannes Slawig* ist diese Situation besonders problematisch, weil dann insbesondere die Politiker, „die dem Bürger am nächsten sind, immer weniger selbst entscheiden dürfen“<sup>55</sup>. Auf der anderen Seite können in Abhängigkeit der kommunalen Finanzsituation entweder mehr oder weniger Leistungen angeboten werden.<sup>56</sup> Dadurch kann sich eine angespannte Haushaltslage auch auf die allgemeine Zufriedenheit der Bürger mit der Politik auswirken. Dies hat möglicherweise auch Konsequenzen für die Bewertung der Information beziehungsweise der Beteiligung an lokalen Projekten. Daraus folgt insgesamt:

H7: Je größer die lokale Verschuldung, desto stärker die negative Entfremdung.

### *Wirtschaftliches Umfeld*

„It's the economy, stupid!“ Der aus den Vereinigten Staaten bekannte Wahlkampf-Slogan macht auf einen Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Situation und der Politikbewertung aufmerksam. Die Bürger schreiben den Politikern die Verantwortung zu, da diese regulierend und steuernd in den Wirtschaftsprozess eingreifen.<sup>57</sup> Der ökonomische Erfolg stellt daher ein wesentliches Motiv politischer Unterstützung dar.<sup>58</sup> Nach *Castles*<sup>59</sup> fördert er die individuelle Lebenszufriedenheit und wirkt sich dadurch günstig auf die Popularität der politisch Verantwortlichen aus.<sup>60</sup> Anders ausgedrückt: Das wirtschaftliche Umfeld beeinflusst die Zufriedenheit der Bürger mit der Politik.<sup>61</sup> Eine angespannte wirtschaftliche Lage kann Konflikte zwischen sozialen Gruppen verschärfen, aber auch Resignation begünstigen.<sup>62</sup> Auch Abwanderung von Fachkräften, geringere Investitionen, höhere Kriminalität und ein geringeres Einzelhandelsangebot können die Folge sein. Deshalb leben Menschen auch lieber in einem Umfeld, dem es ökonomisch gut geht.<sup>63</sup> Auf Basis dieser Argumentation lässt sich auch ein Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen

55 *Johannes Slawig*, Der Tag danach, in: APuZ, 59. Jg. (2011), H. 7/8, S. 3 – 5, S. 4.

56 Vgl. *Andreas Ladner* / *Marc Bühlmann*, a.a.O. (Fn. 42).

57 Vgl. *Gerhard Franz*, Zeitreihenanalysen zu Wirtschaftsentwicklung, Zufriedenheit und Regierungstrauen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Soziologie, 14. Jg. (1985), H. 1, S. 64 – 88, S. 64; siehe auch *Roland Sturm*, Politische Wirtschaftslehre, Opladen 1995.

58 Vgl. *Bruno S. Frey* / *Hermann Garbers*, Der Einfluß wirtschaftlicher Variablen auf die Popularität der Regierung – eine empirische Analyse, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (1972), H. 186, S. 281 – 295.

59 Vgl. *Francis G. Castles*, Die Bedeutung der Ökonomie für die politische Unterstützung der Europäischen Union, in: *Thomas König* / *Elmar Rieger* / *Hermann Schmitt* (Hrsg.), Europa der Bürger? Voraussetzungen, Alternativen, Konsequenzen, Frankfurt am Main 1998, S. 159 – 176.

60 Vgl. *Ivar Krumpal* / *Adrian Vatter*, Ökonomisches Wählen: Zum Einfluss von Wahrnehmungen der allgemeinen Wirtschaftslage auf das Abschneiden der Bundesregierungsparteien bei Landtagswahlen, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 1, S. 93 – 111.

61 Vgl. *Christopher Anderson*, Blaming the Government. Citizens and the Economy in Five European Democracies, New York 1995; *Helmut Norpoth* / *Michael S. Lewis-Beck* / *Jean-Dominique Lafay* (Hrsg.), Economics and Politics. The Calculus of Support, Ann Arbor 1991.

62 Vgl. *Marie Jahoda* / *Paul Felix Lazarsfeld* / *Hans Zeisel*, Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt am Main 1975 (1933).

63 Vgl. *Thorsten Faas*, Arbeitslosigkeit und Wählerverhalten. Direkte und indirekte Wirkungen auf Wahlbeteiligung und Parteipräferenzen in Ost- und Westdeutschland, Baden-Baden 2010, S. 50.

Situation einer Gemeinde und der negativen Entfremdung begründen.<sup>64</sup> In schwierigen Zeiten bewerten die Bürger die Information über lokale Planungen und die Beteiligungsmöglichkeiten grundsätzlich negativer als die Kommunalpolitiker (negative Entfremdung). Eine angespannte wirtschaftliche Gesamtsituation würde damit als negativer Filter für die Wahrnehmung und Bewertung des politischen Prozesses fungieren. Daraus ergibt sich folgende Erwartung:

H8: Je schlechter die lokale Wirtschaftslage, desto stärker die negative Entfremdung.

#### *Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde*

Für die meisten Menschen stellen Gemeinden ihren Lebens- und Arbeitsmittelpunkt dar. Hier sind sie sozial eingebettet, hier wachsen ihre Kinder auf, hier treffen sie sich mit Freunden und nehmen am Vereinsleben teil. Politik spielt in diesem Kontext meist nur eine Nebenrolle, im täglichen Leben der Menschen hat sie keine besonders hohe Bedeutung.<sup>65</sup> Daher ist zu vermuten, dass sich die Zufriedenheit (oder Unzufriedenheit) mit anderen Lebensbereichen in der Gemeinde auch auf die politische Zufriedenheit auswirkt – dass also mit anderen Worten die allgemeine Lebenszufriedenheit in der Gemeinde die Bewertung politischer Prozesse beeinflusst. Die Hypothese lautet folglich:

H9: Je zufriedener die Bürger mit dem Leben in der Gemeinde, desto geringer die negative Entfremdung.

#### *4. Daten und Operationalisierung*

Für die empirischen Analysen werden Daten des DFG-Projekts „Europa im Kontext“ (EiK) (siehe [www.europa-im-kontext.de](http://www.europa-im-kontext.de)) verwendet, bei dem Bürger (ab 15 Jahre) und Kommunalpolitiker in 28 zufällig ausgewählten hessischen Kommunen befragt wurden.<sup>66</sup> Dabei wurden im Frühjahr 2009 in den Gemeinden bis 50.000 Einwohner jeweils etwa 400 Bürger und in den beiden Großstädten Wiesbaden und Kassel jeweils etwa 1.200 Bürger zufällig telefonisch befragt. Die Befragung der Kommunalpolitiker fand schriftlich als Internet- beziehungsweise als postalische Vollerhebung statt. Von insgesamt 1.346 Kommunalpolitikern haben sich 720 an der Erhebung beteiligt.<sup>67</sup>

64 Vgl. *Brigitte Geißel*, a.a.O. (Fn. 21), S. 1255.

65 Vgl. *Jan W. van Deth*, Das Leben, nicht die Politik ist wichtig, in: *Oskar Niedermayer / Bettina Westle* (Hrsg.), Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase, Wiesbaden 2000, S. 115 – 135.

66 Folgende Gemeinden wurden ausgewählt: Alsfeld, Bickenbach, Biedenkopf, Bruchköbel, Büttelborn, Eppstein, Erzhausen, Felsberg, Frankenberg, Frielendorf, Gelnhausen, Guxhagen, Helsa, Heuchelheim, Hüttenberg, Kassel, Kelkheim, Limburg, Petersberg, Ranstadt, Reinheim, Reiskirchen, Rüdesheim, Selters, Viernheim, Wiesbaden, Witzenhausen und Wolfhagen.

67 Eine ausführliche Beschreibung der Bürger- und Kommunalpolitikerbefragung findet sich bei *Markus Tausendpfund*, Gemeinden als Rettungsanker der EU? Individuelle und kontextuelle Faktoren der Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur Europäischen Union, Baden-Baden 2013, S. 30 – 43.

### *Abhängige Variablen*

In beiden Erhebungen war jeweils eine Itembattery zur Bewertung der lokalen Situation enthalten. Für die vorliegende Fragestellung sind die Aussagen zur Information über kommunale Planungen und zur Beteiligung daran relevant. Diese lauten: (a) Die Gemeinde informiert die Bürger über kommunale Planungen; (b) die Gemeinde beteiligt die Bürger an kommunalen Planungen.

Beiden Aussagen konnten Bürger und Kommunalpolitiker jeweils voll zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder überhaupt nicht zustimmen. Auch bestand die Möglichkeit, mit „weiß nicht“ und „keine Angabe“ zu antworten. Die beiden Aussagen erlauben es, verschiedene Aspekte zu kommunalen Planungen zu analysieren. Zwar liegt es nahe, dass eine Beziehung zwischen Bereitstellung von Informationen und Partizipationsangeboten besteht, dennoch ist eine analytische und konzeptionelle Trennung sinnvoll, denn die Beteiligung an kommunalen Planungen setzt in der Regel die Information über solche Planungen voraus.

### *Unabhängige Variablen*

Die Gemeindegröße wird über die durchschnittliche Einwohnerzahl von 2000 bis 2008 operationalisiert, der Professionalisierungsgrad über die zeitliche Beanspruchung der Politiker durch das Mandat und die Anzahl der Gruppen- beziehungsweise Fraktionstreffen.<sup>68</sup> Demokratie- und Beteiligungsverständnis der Kommunalpolitiker wird mittels zweier Indizes gemessen, die das grundsätzliche Demokratieverständnis der Ratsmitglieder<sup>69</sup> und deren Einstellungen zur Bürgerbeteiligung<sup>70</sup> erfassen. Zur empirischen Überprüfung des Zu-

68 Die Kommunalpolitiker wurden in der Erhebung gefragt, wie viele Stunden sie außerhalb des Wahlkampfes in einem durchschnittlichen Monat für ihre kommunalpolitischen Aktivitäten aufwenden. Auf Basis dieser Angaben wurde für jede Gemeinde ein Mittelwert berechnet. Angaben von über 100 Stunden pro Monat wurden aus Plausibilitätserwägungen auf 100 beschränkt. Dies betrifft sieben Kommunalpolitiker. Die Ratsmitglieder wurden auch gefragt, wie häufig sich ihre Fraktion/Gruppierung im Allgemeinen (also abseits von Sommerpausen oder besonderen Ereignissen) trifft. Die Antwortvorgaben auf der Sechs-Punkte-Skala reichten dabei von „mehr als einmal in der Woche“ bis „einmal im Quartal“ und „seltener“. Für die Analyse wurden die Antwortvorgaben „einmal im Quartal“ und „seltener“ zusammengefasst und das Item so kodiert, dass hohe Werte auf häufige Treffen hinweisen.

69 Die Frageformulierungen zur Messung des Demokratieverständnisses lauten: „Man kann unterschiedliche Vorstellungen davon haben, wie Demokratie vor Ort funktionieren sollte. Wie bewerten Sie die folgenden Aussagen? a) Abgesehen von Wahlen sollten Bürger nicht die Möglichkeit erhalten, politische Entscheidungen auf lokaler Ebene zu beeinflussen. b) Bürger sollten direkt an wichtigen kommunalen Entscheidungen teilhaben können. c) Bürger sollten die Möglichkeit haben, ihre Sichtweisen darzulegen, ehe wichtige kommunale Entscheidungen von den Gremien getroffen werden.“ Die Antwortmöglichkeiten reichten von (1) stimme überhaupt nicht zu, (2) stimme eher nicht zu, (3) stimme eher zu bis (4) stimme voll zu. „Weiß nicht“-Antworten wurden nicht berücksichtigt. Das Item (a) wurde vor der Indexbildung so rekodiert, dass hohe Werte auf ein partizipatives Demokratieverständnis schließen lassen. Vor der Indexbildung wurde eine Hauptkomponentenanalyse durchgeführt, die eine einfaktorielle Lösung nahelegt (Eigenwert: 1,72; Erklärte Varianz: 58 Prozent; Cronbach's Alpha: 0,62). Der Index wurde additiv gebildet und hat einen Wertebereich von 0 bis 3, wobei hohe Werte auf ein partizipatives Demokratieverständnis hindeuten.

70 Die Frageformulierungen zur Messung der Haltung zur Bürgerbeteiligung lauten: „Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu Bürgerbeteiligung zu? a) Bürgerbeteiligung kann das Vertrauen in die Politik vergrößern. b) Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Entscheidun-



sammenhangs zwischen Entfremdung und Bürgerbeteiligung wird die Häufigkeit von zwei verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung genutzt: Bürgerversammlung und lokale Umfragen. Bei der Bürgerversammlung handelt es sich um eine institutionalisierte Form der Partizipation, bei der die Bürger über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde informiert werden sollen (§ 8a der Hessischen Gemeindeordnung). Lokale Umfragen – häufig auch als „Bürgerpanels“ realisiert<sup>71</sup> – zielen darauf ab, durch einmalige oder mehrmalige Befragungen die Einstellungen der Bürger zu lokalen Themen und Entscheidungsfragen einzuholen.<sup>72</sup> Als Indikator für die lokale Verschuldung einer Gemeinde wird die durchschnittliche Verschuldung von 2000 bis 2008 pro Einwohner ausgewählt. Als Indikatoren der lokalen Wirtschaftslage dienen die Arbeitslosenquote und die Hilfequote. Die Zufriedenheit der Bürger mit dem Leben in der Gemeinde wurde durch ein entsprechendes Item in der Erhebung erfasst.<sup>73</sup>

## 5. Empirische Ergebnisse

In einem ersten Schritt wird geprüft, welche Beziehungsmuster in den 28 untersuchten Gemeinden vorherrschen. Auf Basis dieser empirischen Befunde kann die Frage beantwortet werden, ob die in der Literatur kontrovers diskutierte These von der Krise der repräsentativen Demokratie mittlerweile auch die lokale Ebene erreicht hat. Im zweiten Schritt wird untersucht, wie Unterschiede zwischen den Gemeinden erklärt werden können.

### 5.1. Entfremdung in den Gemeinden?

In Abbildung 1 ist die mittlere Bewertung der Information über lokale Planungen nach Gemeinden dargestellt. Da es sich bei der Bürgerbefragung um eine Stichprobe handelt,

gen. c) Durch Bürgerbeteiligung gewinnt man eine breitere Informationsgrundlage für Entscheidungen.“ Die Antwortmöglichkeiten reichten von (1) stimme überhaupt nicht zu, (2) stimme eher nicht zu, (3) stimme eher zu bis (4) stimme voll zu. „Weiß nicht“-Antworten wurden nicht berücksichtigt. Vor der Indexbildung wurde eine Hauptkomponentenanalyse durchgeführt, die eine einfaktorielle Lösung nahelegt (Eigenwert: 2,17; Erklärte Varianz: 73 Prozent; Cronbach's Alpha: 0,81). Der Index wurde additiv gebildet und hat einen Wertebereich von 0 bis 3, wobei hohe Werte auf eine positive Bewertung der Bürgerbeteiligung und damit auf eine partizipative Orientierung schließen lassen.

71 Vgl. Kai Masser / Adriano Pistoia / Philipp Nitzsche, a.a.O. (Fn. 51), S. 171 – 194.

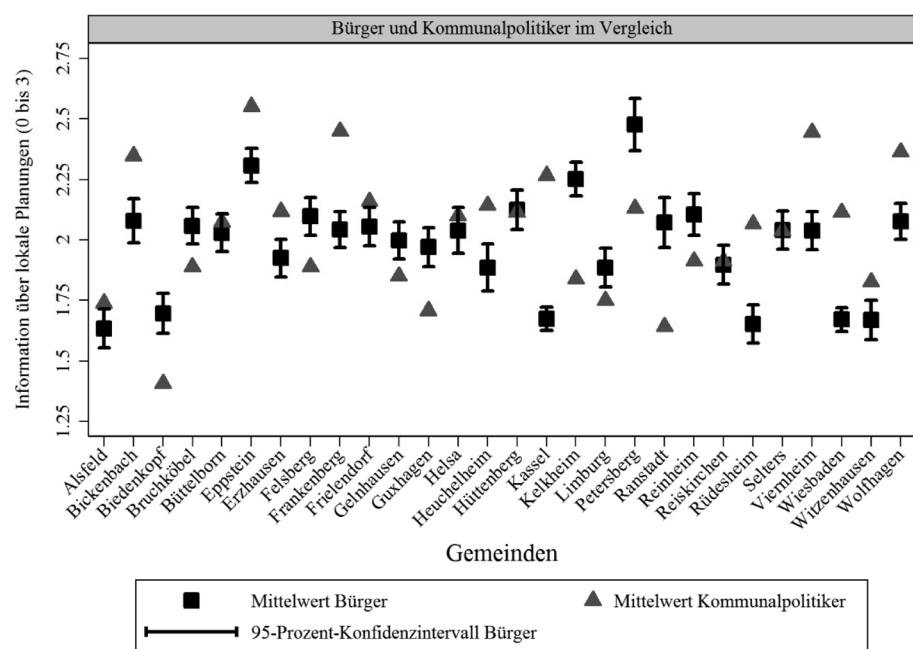
72 Für die Häufigkeit dieser Formen der Bürgerbeteiligung stehen keine objektiven Daten zur Verfügung. Die Kommunalpolitiker wurden in der Erhebung gefragt, wie häufig die verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung eingesetzt werden (die Antwortvorgaben auf der Fünf-Punkte-Skala reichten von „nie“ bis „mindestens einmal im Monat“; die Antwort „kenne ich nicht“ wurde dabei als „nie“ kodiert). Für die Gemeindeebene fällt zum Teil eine extreme Streuung auf. Das heißt, die Kommunalpolitiker waren bei der Angabe, wie häufig die verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung in der Gemeinde eingesetzt werden, zum Teil recht unterschiedlicher Ansicht. Für jede Gemeinde wurde der Mittelwert berechnet, der als „objektiver“ Häufigkeitswert verwendet wird.

73 Die Bürger wurden gefragt, wie zufrieden sie alles in allem mit dem Leben in der Gemeinde sind. Die Befragten konnten ihre Antwort auf einer Skala von 0 („überhaupt nicht zufrieden“) bis 10 („sehr zufrieden“) abstufen. Für jede Gemeinde wird der Mittelwert berechnet.

wurde zusätzlich das 95-Prozent-Konfidenzintervall eingezeichnet. Bei der Politikerbefragung handelt es sich dagegen um eine Vollerhebung, so dass hier auf die Darstellung eines Konfidenzintervalls verzichtet wurde. Die Unterschiede zwischen Bürgern und Politikern werden nur dann interpretiert, wenn das Konfidenzintervall der Bürger den Mittelwert der Politiker nicht überschneidet.

Der Mittelwert der 28 Kommunen liegt auf einer Skala von 0 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 3 („stimme voll zu“) bei den Bürgern bei 1,98 und bei den Kommunalpolitikern bei 2,03. Allein auf Basis dieser Mittelwerte wäre eine ausgeprägte Übereinstimmung zwischen der Wahrnehmung der Bürger und der Kommunalpolitiker festzustellen. In zwölf Gemeinden bewerten die Kommunalpolitiker die Information über lokale Planung aber eindeutig besser als die Bürger. Insbesondere in Kassel, Wiesbaden, Frankenberg, Rüdesheim und Viernheim lässt sich eine negative Entfremdung diagnostizieren. Dagegen fällt in zehn Kommunen das Votum bei den Bürgern positiver aus als bei den Kommunalpolitikern. In diesen Gemeinden, beispielsweise in Kelkheim und Randstadt, lässt sich folglich eine positive Entfremdung nachweisen. Lediglich in fünf Gemeinden (Büttelborn, Helsa, Hüttenberg, Reiskirchen und Selters) bestehen zwischen der Bewertung der Politiker und der Bürger keine Unterschiede (Kongruenz).

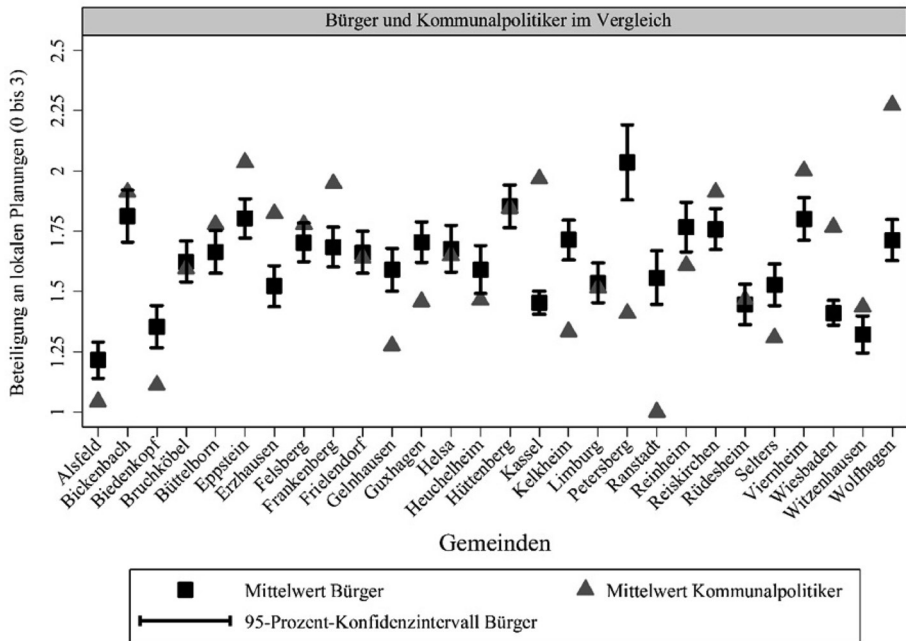
Abbildung 1: Information über lokale Planungen



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die mittlere Bewertung zu folgender Aussage: „Die Gemeinde informiert die Bürger über kommunale Planungen.“ Höhere Werte deuten auf eine größere Zufriedenheit hin.

Quelle: Eigene Berechnung.

Abbildung 2: Beteiligung an lokalen Planungen



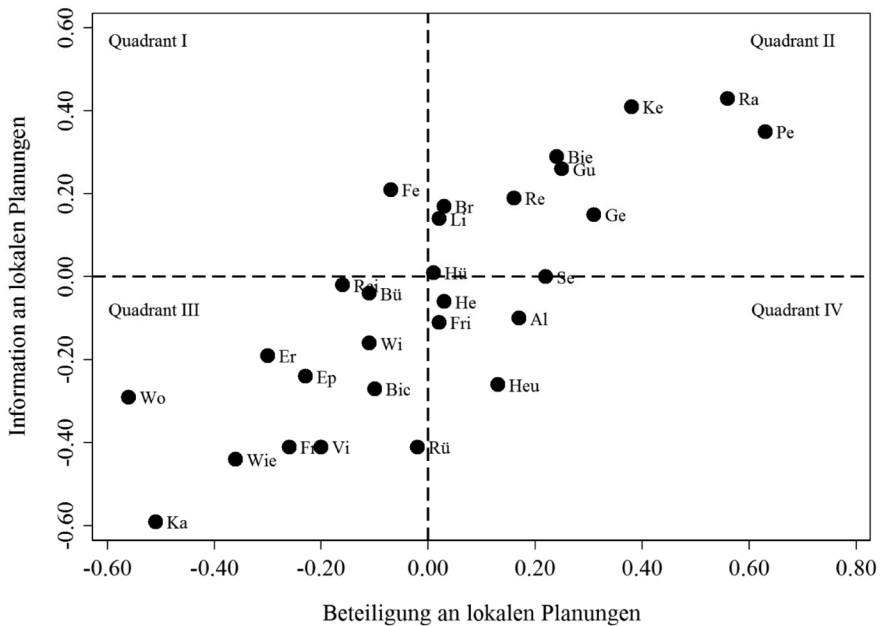
Anmerkung: Die Abbildung zeigt die mittlere Bewertung zu der Aussage: „Die Gemeinde beteiligt die Bürger an kommunalen Planungen.“ Höhere Werte deuten auf eine größere Zufriedenheit hin.

Quelle: Eigene Berechnung.

Bei der Bewertung der Beteiligung an lokalen Planungen liegt der Mittelwert aller 28 Kommunen sowohl bei den Bürgern als auch bei den Kommunalpolitikern bei 1,62. Beide Gruppen schätzen die Beteiligungsmöglichkeiten eindeutig schlechter als die Information über kommunale Planungen. Wie Abbildung 2 allerdings verdeutlicht, bewerten die Politiker die Beteiligungsmöglichkeiten in zehn Gemeinden besser, als es die Bürger tun. Besonders ausgeprägt ist diese negative Entfremdung in Wolfhagen und Kassel. Dagegen verhält sich die Situation in zehn anderen Gemeinden genau umgekehrt. Hier sehen die Kommunalpolitiker die Beteiligungsmöglichkeiten negativer als die Bürger. Besonders deutlich ist dieses Muster in Petersberg und Randstadt zu beobachten. In Bickenbach, Bruchköbel, Felsberg, Frielendorf, Helsa, Hüttenberg, Limburg und Rüdesheim lassen sich keine Unterschiede zwischen Bürgern und lokalen Mandatsträgern nachweisen.

In Abbildung 3 werden die Gemeinden auf Basis der beiden Differenzwerte dargestellt. Dabei sind vier Konstellationen möglich: Erstens können die Politiker die Information und die Beteiligung positiver einschätzen als die Bürger (Quadrant III – negative Entfremdung). Zweitens können die Bürger Information und die Beteiligung positiver bewerten als die Politiker (Quadrant II – positive Entfremdung). Drittens können die Bürger zwar die Information positiver bewerten als die Kommunalpolitiker, die Beteiligung dagegen schlechter.

Abbildung 3: Verhältnis von Information und Beteiligung



Anmerkung zur Interpretation: In Gemeinden im dritten Quadranten beurteilen Kommunalpolitiker die Information und die Beteiligung positiver als die Bürger (negative Entfremdung). In Gemeinden im zweiten Quadranten wird die Information und die Beteiligung von den Bürgern positiver wahrgenommen als von den Kommunalpolitikern (positive Entfremdung). In den Quadranten I und IV sind die Beziehungen zwischen Bürgern und Kommunalpolitikern ambivalent.

Quelle: Eigene Berechnung.

ter (Quadrant I – ambivalente Beziehung). Viertens ist auch denkbar, dass die Bürger die Information schlechter beurteilen als die Politiker, mit den Mitwirkungsmöglichkeiten dagegen aber zufriedener sind (Quadrant IV – ambivalente Beziehung). Die Gemeinden befinden sich überwiegend in den Quadranten II und III: Entweder sind die Bürger mit der Information und der Beteiligung zufriedener als die Politiker (Quadrant II), oder sie sind unzufriedener (Quadrant III).

Als erstes Zwischenfazit lässt sich festhalten: Eine allgemeine negative Entfremdung zwischen Bürgern und Politikern lässt sich nicht feststellen. Die erste Erwartung ist damit widerlegt. Vielmehr deuten die Befunde auf eine komplexe Beziehung zwischen Bürgern und lokalen Mandatsträgern hin. Während sich in einigen Gemeinden eindeutig eine negative Entfremdung nachweisen lässt, besteht in anderen Kommunen ein umgekehrtes Verhältnis. Die empirischen Resultate bestätigen unsere Erwartung, dass sich die Gemeinden hinsichtlich der Beziehungsmuster zwischen Politikern und Bürgern unterscheiden. Diese Unterschiede sind erklärungsbedürftig. Deshalb bilden die Differenzwerte zwischen Bürgern und Politikern je Gemeinde die abhängigen Variablen bei den folgenden Makroanalysen. Der empirische Wertebereich der Information über lokale Planungen reicht von -0,59 bis 0,43 (MW=-0,05; SD=0,28), bei den Mitwirkungsmöglichkeiten an lokalen Planungen liegt er

zwischen -0,56 und 0,63 (MW=0,01; SD=0,28). Die Korrelation (Pearson's  $r$ ) der beiden Variablen beträgt 0,81.

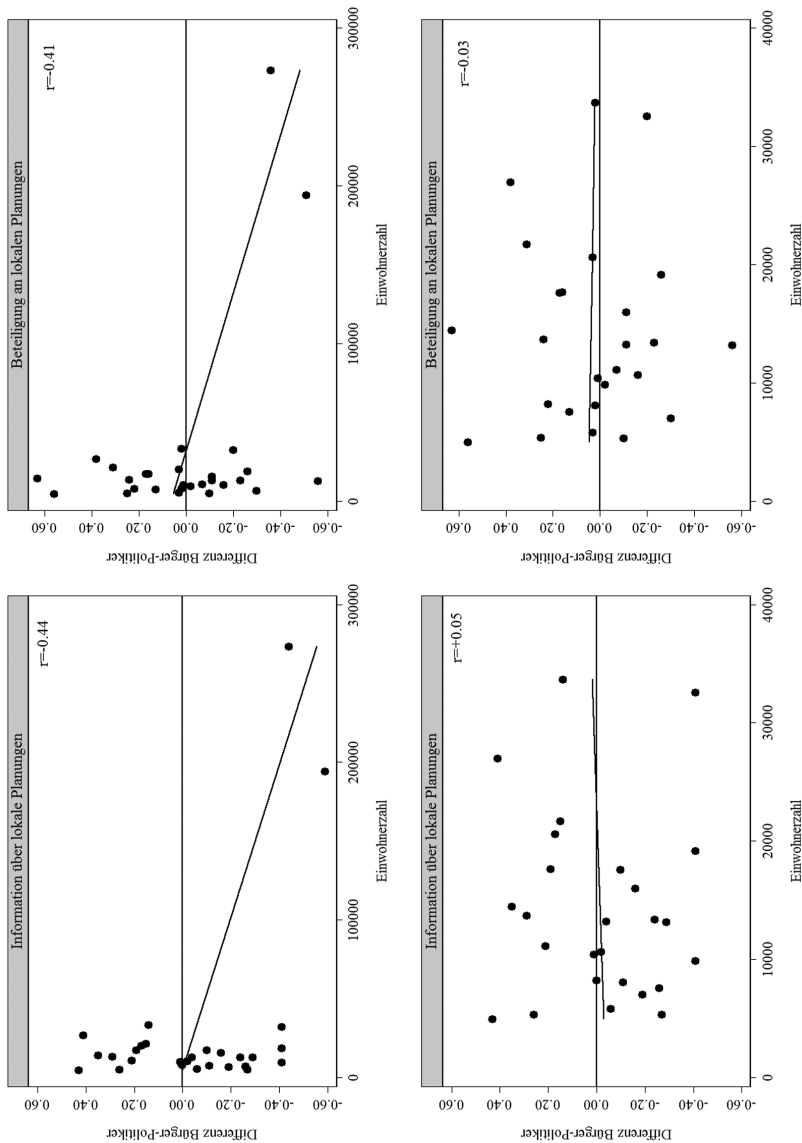
## 5.2. Erklärung der Unterschiede zwischen den Gemeinden

Sowohl für die Information als auch für die Beteiligung an lokalen Planungen lassen sich negative und statistisch signifikante ( $p < 0,05$ ) Korrelationen zwischen Gemeindegröße und Entfremdung nachweisen ( $r = -0,44$  beziehungsweise  $r = -0,41$ ): Je größer die Gemeinde, desto stärker die negative Entfremdung. Auf den ersten Blick bestätigen die Befunde damit Hypothese 3. Allerdings unterscheiden sich die Gemeinden erheblich in der Einwohnerzahl. Auf der einen Seite befinden sich 26 Kommunen mit bis zu 35.000 Einwohnern, auf der anderen Seite die beiden Großstädte Wiesbaden und Kassel. Der Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Entfremdung könnte daher auf die unterschiedlichen Gemeindegrößen in der Stichprobe zurückzuführen sein. Bei der Berechnung der Korrelation der Gemeinden mit bis zu 35.000 Einwohnern lässt sich weder für die Information ( $r = 0,05$ ) noch für die Beteiligung ( $r = -0,03$ ) ein Zusammenhang mit der Gemeindegröße nachweisen. Wie Abbildung 4 zeigt, ist die Relation zwischen Gemeindegröße und Entfremdung ein Resultat der Stichprobe. Bei den beiden oberen Grafiken, in denen jeweils alle Gemeinden berücksichtigt sind, ist jeweils ein klarer negativer Effekt nachweisbar (eingezeichnete Regressionsgerade). In den unteren Grafiken sind nur die Gemeinden bis 35.000 Einwohner berücksichtigt, und es lassen sich keine Zusammenhänge belegen. Für Gemeinden mit bis zu 35.000 Einwohnern lässt sich die „Small is beautiful“-These daher nicht bestätigen.

Erst bei Berücksichtigung der beiden Großstädte ergibt sich ein Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und negativer Entfremdung. Daher werden für die Überprüfung der Hypothesen vier bis zehn die Korrelationen einmal für alle Gemeinden ( $N = 28$ ) und einmal nur für die Gemeinden bis 35.000 Einwohner ( $N = 26$ ) berechnet. Wie die in Tabelle 1 dargestellten Koeffizienten für alle Gemeinden zeigen, lassen sich für Professionalisierung (H4), Bürgerbeteiligung (H6), lokale Verschuldung (H7) und Wirtschaftslage (H8) negative Korrelationen nachweisen. Eine stärkere Professionalisierung, eine höhere Bürgerbeteiligung sowie eine stärkere lokale Verschuldung und eine schlechtere Wirtschaftslage gehen mit einer stärkeren negativen Entfremdung einher. Die Resultate bestätigen damit die Hypothesen H4, H6, H7 und H8. Bei der lokalen Verschuldung ist der Zusammenhang allerdings auf die Information über lokale Planungen begrenzt. Für das Demokratie- und Beteiligungsverständnis (H5) der Kommunalpolitiker sowie die allgemeine Zufriedenheit der Bürger mit dem Leben in der Stadt (H9) zeigen sich keine systematischen Beziehungen. Die Hypothesen H5 und H9 sind damit widerlegt.

Bei der Analyse der Gemeinden bis 35.000 Einwohner sind von 13 signifikanten Korrelationen allerdings nur noch vier statistisch signifikant. Davon entfallen drei auf die Bürgerbeteiligung und eine auf die Wirtschaftslage. Offensichtlich hat die Gemeindegröße einen vermittelten Einfluss auf die inhaltlichen Erklärungsfaktoren. Mit Blick auf den Erklärungsfaktor der Professionalisierung lokaler Politik ist dieses Ergebnis plausibel, da sich insbesondere Großstädte durch eine Professionalisierung der Politik auszeichnen. Auch die Wirtschaftslage – Arbeitslosen- und Hilfequoten – spielt in Großstädten vermutlich eine deutlich stärkere Rolle als in kleineren Gemeinden.

Abbildung 4: Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Entfremdung



Anmerkung zur Interpretation: Bei den beiden oberen Grafiken sind alle Gemeinden berücksichtigt. Dabei zeigt sich ein Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der negativen Entfremdung. Dieser Effekt ist aber ausschließlich auf die beiden Großstädte zurückzuführen. Berücksichtigt man nur Gemeinden bis 35.000 Einwohner (untere Grafiken) lässt sich diese Beziehung nicht mehr nachweisen.

Quelle: Eigene Berechnung.



**Tabelle 1: Bestimmungsfaktoren der Gemeindeunterschiede (Korrelationen)**

		Informationen über lokale Planungen		Beteiligung an lokalen Planungen	
		Alle Gemeinden (N=28)	Gemeinden bis 35.000 Einwohner (N=26)	Alle Gemeinden (N=28)	Gemeinden bis 35.000 Einwohner (N=26)
Inputorientierte Faktoren					
H4	Professionalisierung: Zeitliche Beanspruchung	-0,45*	-0,11	-0,46*	-0,19
H4	Professionalisierung: Häufigkeit von Treffen	-0,38*	-0,06	-0,36 <sup>#</sup>	-0,07
H5	Demokratieverständnis der Kommunalpolitiker	-0,16	-0,13	-0,16	-0,13
H5	Einstellung der Politiker zur Bürgerbeteiligung	-0,02	-0,08	-0,05	-0,11
H6	Bürgerbeteiligung: Bürgerversammlung	-0,59**	-0,55**	-0,61***	-0,57**
H6	Bürgerbeteiligung: Umfragen	-0,40*	-0,27	-0,44*	-0,33 <sup>#</sup>
Outputorientierte Faktoren					
H7	Lokale Verschuldung	-0,36 <sup>#</sup>	-0,24	-0,17	-0,01
H8	Wirtschaftslage: Arbeitslosenquote	-0,54**	-0,40*	-0,41*	-0,24
H8	Wirtschaftslage: Hilfequote	-0,47*	-0,26	-0,45*	-0,27
H9	Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde	0,15	0,12	0,17	0,15
Anmerkung: Positive Korrelationen deuten auf eine positive Entfremdung, negative Relationen auf eine negative Entfremdung hin. Signifikanzniveaus: <sup>#</sup> =p<0,10; * =p<0,05; ** =p<0,01; *** =p<0,001. Quelle: Eigene Berechnung.					

Erklärungsbedürftig bleibt allerdings der unerwartete Effekt lokaler Bürgerbeteiligung: Eine höhere Bürgerbeteiligung geht mit einer stärkeren negativen Entfremdung einher. Dieses Ergebnis ist überraschend. Für den negativen Zusammenhang könnten mehrere Faktoren eine Rolle spielen. Zum einen basieren die Angaben zur Häufigkeit der Durchführung der einzelnen Formen der Bürgerbeteiligung auf der Kenntniss der Kommunalpolitiker (siehe Fußnote 72). Möglicherweise sind den Bürgern die verschiedenen Partizipationsformen überhaupt nicht bekannt, wohingegen die Politiker diese eher wahrnehmen. Zum anderen könnte mehr Bürgerbeteiligung aber auch das Anspruchsniveau der Bürger erhöhen, die mit dem Partizipationsangebot nicht zufrieden sind. Außerdem besteht schlichtweg die Möglichkeit, dass Bürgerbeteiligung auf der lokalen Ebene zu einem „Mehr“ an Entfremdung führt statt zu einem „Weniger“ – zum Beispiel, weil sie ohne spürbare Konsequenz geblieben ist, keine effektiven Beteiligungsformen zur Verfügung stehen, das Ergebnis der Beteiligung nicht den Erwartungen vieler Bürger entsprach oder weil der Prozess selbst zu Frustration, Enttäuschung und Verdrossenheit führt. Wichtig ist an dieser Stelle zu beto-

**Tabelle 2: Bestimmungsfaktoren der Gemeindeunterschiede**

	Informationen über lokale Planungen		Beteiligung an lokalen Planungen	
	Alle Gemeinden (N=28)	Gemeinden bis 35.000 Einwohner (N=26)	Alle Gemeinden (N=28)	bis 35.000 Einwohner (N=26)
<b>Inputorientierte Faktoren</b>				
H4 Professionalisierung: Zeitliche Beanspruchung	-0,401*	-0,233	-0,426*	-0,252
H4 Professionalisierung: Häufigkeit Treffen	0,474*	0,381*	0,434#	0,338#
H6 Bürgerbeteiligung: Bürgerversammlung	-0,611***	-0,700***	-0,614***	-0,674***
H6 Bürgerbeteiligung: Umfragen	-0,014	0,043	-0,146	-0,116
<b>Outputorientierte Faktoren</b>				
H7 Lokale Verschuldung	-0,058	0,053	0,149	0,158
H8 Wirtschaftslage: Arbeitslosenquote	-0,571**	-0,597**	-0,452*	-0,444*
Korrigiertes R <sup>2</sup>	0,609	0,511	0,535	0,415
Anmerkung: OLS-Regression. Dargestellt sind standardisierte Regressionskoeffizienten (Beta). Signifikanzniveaus: #= $p < 0,10$ ; *= $p < 0,05$ ; **= $p < 0,01$ ; ***= $p < 0,001$ . Quelle: Eigene Berechnung.				

nen, dass sich die Korrelationen auf die Unterschiede in der Bewertung der Information beziehungsweise Beteiligung zwischen Bürgern und Politikern beziehen. Der negative Zusammenhang gibt keine Auskunft, ob ein höheres Ausmaß an Bürgerbeteiligung auch eine bessere Bewertung der lokalen Informations- und Beteiligungspolitik bewirkt.

Eine lineare Regression, bei der die relevanten Bestimmungsfaktoren aufgenommen werden, soll abschließend Hinweise über die Stärke einzelner Faktoren liefern. Wie die Ergebnisse in Tabelle 2 zeigen, hat die Arbeitslosenquote – unabhängig von der Gemeindegröße – einen negativen Einfluss auf das Verhältnis zwischen Bürgern und Kommunalpolitikern. Auch der oben diskutierte Effekt einer stärkeren Bürgerbeteiligung bleibt im Regressionsmodell stabil und die Zusammenhänge zwischen Professionalisierung und Entfremdung werden teilweise bestätigt.

## 6. Entfremdung in der Schule der Demokratie?

Die Debatten um lokale und regionale Projekte haben die Diskussion um die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie neu belebt. Sie sind deshalb besonders bemerkenswert, weil die lokale Ebene durch die räumliche Nähe zwischen Bürgern und Politikern gekennzeichnet ist. Daher deuten die Proteste gegen lokale Projekte möglicherweise darauf hin, dass die häufig kontrovers diskutierte „Krise der repräsentativen Demokratie“ mittlerweile die kommunale Ebene erreicht hat und sich auch hier die politischen Eliten zuneh-

mend von den Bürgern abkoppeln. Für diese These sprechen auch der Bedeutungsverlust der Volksparteien und die sinkende Wahlbeteiligung.

Wie die hier präsentierten Daten belegen, lässt sich eine über alle Gemeinden existierende negative Entfremdung eindeutig nicht feststellen. Vielmehr ist die Befundlage deutlich komplexer, als es viele Medienberichte nahelegen. In einigen Gemeinden bewerten Politiker die Information und die Beteiligung an lokalen Planungen zwar deutlich positiver als die Bürger, allerdings stellt das umgekehrte Muster mitnichten den Ausnahmefall dar. Auch die weitverbreitete Zufriedenheit mit der Information und der Beteiligung an lokalen Planungen spricht eindeutig gegen eine Krise der lokalen Demokratie.

Allerdings lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeinden feststellen. Offensichtlich wirkt sich die Gemeindegröße stark auf die negative Entfremdung aus – allerdings handelt es sich dabei um einen reinen Großstadteffekt. Während die Distanz zwischen Bürgern und Politikern in den beiden analysierten Großstädten vergleichsweise groß ist, spielt die Größe in kleinen und mittleren Gemeinden zwischen 5.000 und 35.000 Einwohnern keine Rolle mehr für die Erklärung von Wahrnehmungsunterschieden zwischen Bürgern und Politikern. Überraschend ist der negative Zusammenhang zwischen Bürgerbeteiligung und Entfremdung. Offensichtlich ist ein „einfaches Mehr“ an Partizipationsmöglichkeiten nicht ausreichend, um die Distanz zwischen Bürgern und Politikern zu reduzieren. Neben der erforderlichen Information über neue Beteiligungsverfahren ist bei deren Implementierung auch die Integration aller Bürger sicherzustellen. Allerdings sind die Beteiligungschancen nicht gleich verteilt. Je höher die Schicht, Bildung oder auch das politische Interesse, desto stärker partizipieren die Bürger.<sup>74</sup> Entscheidungen über die Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten haben folglich immer auch Konsequenzen für das in Demokratien angestrebte Ideal der politischen Gleichheit.<sup>75</sup>

Die hier vorgestellten theoretischen Überlegungen und empirischen Befunde können als Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen zum Verhältnis zwischen Bürgern und Kommunalpolitikern im Zeitalter der „Krisendiagnosen“ dienen. Erstens sollten weitere Studien die Wirkung von Bürgerbeteiligung auf das Verhältnis von Politikern und Bürgern untersuchen. Wünschenswert wären empirische Befunde, ob die Bürger eine Ausweitung der Partizipationsangebote überhaupt wahrnehmen. Dabei sollte auch Unterschieden zwischen sozialen Gruppen nachgegangen werden. Zweitens sind die möglichen Ursachen und Konsequenzen einer positiven Entfremdung genauer zu untersuchen. Drittens können weitere Studien zum Verhältnis von Bürgern und Politikern die inhaltliche Perspektive erweitern, indem beispielsweise Unterschiede in der Wahrnehmung der Demokratiezufriedenheit analysiert werden.

74 Vgl. *Armin Schäfer / Harald Schoen*, Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit, in: *Leviathan*, 41. Jg. (2013), H. 1, S. 94 – 120.

75 Vgl. *Robert A. Dahl*, Politische Gleichheit – ein Ideal?, Hamburg 2006.