

point of view, are preparing to challenge Angela Merkel in the state elections two years from now – to date, it seems to be quite promising. Please note: the Pirates are already campaigning in 14 states outside Germany.

## 5 What's Next?

Without doubt, the new age of the Digital Citizen has started bringing with it new forms of social movements, different kinds of political campaigning and changing business models for government operations. Online interaction is no longer a “nice to have” – it is a requirement. Governments have come to the realization that their citizens are moving faster in getting digitally connected than the governments are, thus citizens are increasingly defining and pushing the frame for Government action.

Today, political decisions will only thrive with the combination of political support AND citizen “buy in”. Recently, a case in Germany around a government approved new railway station for Stuttgart (“Stuttgart 21”) has resulted in a lack of business community confidence in the reliability of political decisions. Following public approval and private investments, civil unrest put the project on hold. The divisive multi-billion-euro Stuttgart 21 railway station expansion has badly hurt the

then ruling Christian Democrats, which lost political power in the state in the last election in March. After month of protest and moderation, a referendum decided to go ahead with the project.

The Internet has opened up new and exciting communication channels, providing new opportunities *and* threats. Online political communication will not substitute for the physical world in the nearer future, because building sustainable trust is still a face to face undertaking. However, it is inevitable that the Internet will most definitely change the way governments work, we are seeing it now.



Dr. Svenja Falk ist seit 1999 bei Accenture tätig, derzeit in Buenos Aires. Sie studierte Politikwissenschaften, Soziologie und Philosophie an der Justus-Liebig Universität Gießen und der University of Southern California (Los Angeles). Sie beschäftigt sich zudem wissenschaftlich mit den Themen Politikberatung und Medienpolitik. Email: svenja.falk@accenture.com

# Kritikbereite Bürger – ein Thema für die Politikberatung?

Brigitte Geißel

## Kernaussagen

Der folgende Beitrag möchte klären, ob kritikbereite Bürgerinnen und Bürger als demokratieförderlich oder demokratieschädlich einzuschätzen sind. Daran anschließend wird diskutiert, ob und in welcher Weise Kritikbereitschaft ein Thema für die Politikberatung sein kann. Der Beitrag bezieht sich auf eine kürzlich erschienene empirische Studie und zeigt auf, dass Kritikbereitschaft für demokratische Entwicklungsprozesse durchaus sinnvoll genutzt werden kann.

## 1 Kritikbereitschaft – demokratieförderlich oder demokratieschädlich?

Wutbürger und Mutbürger, kleinteilige Egoisten und ‚good citizens‘. Nicht erst seit Stuttgart 21 muss sich die Politik mit Bürgerinnen und Bürgern befassen, die politische Entscheidungen wachsam verfolgen, kritisieren und manchmal sogar intervenieren. Die Einschätzungen dieser Wut- und Mutbürger sind unterschiedlich. Während einige Politiker sie als Zeichen

für eine lebendige Demokratie und damit als demokratieförderlich betrachten, sehen andere in ihnen eine Gefahr.

Basierend auf zwei umfangreichen empirischen Datensätzen<sup>1</sup> wurde die Frage, ob Kritikbereitschaft<sup>2</sup> demokratieförderlich oder demokratieschädlich ist, anhand von zwei Dimensionen untersucht: Erstens der Verteilung demokratieförderlicher Merkmale unter (nicht-)kritikbereiten Bürgerin-

- 1 Die erste Datenquelle ist eine Survey mit über 2000 Einwohnern aus sechs deutschen Kommunen, die im Rahmen des Projekts »Lokale Eliten« des Sonderforschungsbereichs 580 »Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition und Strukturbildung« an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg durchgeführt wurde. Die zweite Datenquelle ist das International Social Survey Program aus dem Jahr 2004 (ISSP, Modul »Citizenship«, vgl. [www.issp.org](http://www.issp.org)).
- 2 Fragewortlaut zur Messung von Kritikbereitschaft: »Auch in einer Demokratie hat der Bürger Verpflichtungen gegenüber seiner Stadt/seinem Kreis und den Mitbürgern. Sagen Sie mir bitte, ob Sie folgenden Aspekt für eine Pflicht der Bürger halten oder nicht... gegenüber den lokalen Politikern wachsam sein. (SFB-Studie) »Was meinen Sie: Inwieweit sind folgende Dinge wichtig, um ein guter Bürger zu sein? ... dass jemand aufmerksam verfolgt, was die Regierung macht.« Antwortvorgabe: Skala von 0 = gar nicht wichtig bis 7 = sehr wichtig (ISSP). Befragte wurden als »nichtkritikbereit« eingestuft, die von 1 bis 4 angegeben hatten. Befragte mit Werten zwischen 5 und 7 wurden als »kritikbereit« kategorisiert.

nen und Bürgern und zweitens dem demokratischen Niveau von Staaten mit (nicht-)kritikbereiter Bevölkerung (siehe hierzu Geißel, 2011).

Was ist dabei unter demokratieförderlichen Eigenschaften zu verstehen? Eine Synopse unterschiedlicher Demokratietheorien ergab eine klare Schnittmenge an Eigenschaften, aus welcher aufgrund der Datenlage folgende Orientierungen untersucht werden konnten: Partizipation, politisches Interesse, subjektive Kompetenzüberzeugung (Internal Efficacy) und Toleranz sowie die Befürwortung demokratischer Prinzipien wie Minderheitenschutz oder rechtsstaatliche Gleichheit. Die empirischen Ergebnisse sind in allen Datensätzen überraschend eindeutig. Demokratieförderliche Orientierungen korrelieren bei allen demokratieförderlichen Orientierungen signifikant stärker mit Kritikbereitschaft als mit Nicht-Kritikbereitschaft. Kritikbereite Bürgerinnen und Bürger partizipieren häufiger; sie befürworten demokratische Prinzipien stärker, sind toleranter sowie politisch interessierter und haben ein höheres Kompetenzbewusstsein.

Nun könnte vermutet werden, dass die Zusammenhänge zwischen Kritikbereitschaft und demokratieförderlichen Einstellungen verschwinden, sofern in multivariaten Analysen sozio-demografische Variablen berücksichtigt werden. Die multivariate Analyse widerspricht jedoch dieser Vermutung: Die Beziehungen zwischen der Kritikbereitschaft und den demokratieförderlichen Merkmalen bleiben auch unter Einbeziehung sozio-demografischer Faktoren bestehen. Soziodemographische Faktoren können die demokratiefreundlichen Ausprägungen bei den Kritikbereiten nicht weg-erklären.

Von Interesse ist nun, ob Staaten mit ausgeprägt kritikbereiter Bevölkerung ein hohes oder niedriges demokratisches Niveau erreichen, gemessen anhand des Voice and Accountability-Index der Weltbank<sup>3</sup> und des Elite-Corruption-Index. Zusätzlich kann geprüft werden, ob ‚kritikbereite Staaten‘ effektiver regiert werden oder ob eine kritikbereite Bürgerschaft effektives Regieren verhindert.<sup>4</sup> Auch hier neigt sich die Waage eindeutig in Richtung Kritikbereitschaft.

Das Ausmaß an Kritikbereitschaft in der Bevölkerung korreliert eindeutig positiv mit dem demokratischen Niveau. Es sind vor allem die kritikbereiten Staaten, in welchen demokratische Institutionen und integre Eliten zu finden sind. So haben Eliten in Staaten, in welchen die Bevölkerung Kritikbereitschaft besonders wichtig findet, höhere Integritätswerte. Und Eliten sind vor allem dort korrupt, wo die Kritikbereitschaft relativ schwach vertreten ist. Ebenso bieten Staaten mit besonders kritikbereiter Bevölkerung bessere demokratische Mitbestimmungsrechte. Und dort wird auch am effektivsten regiert. Demgegenüber erreicht kein einziger Staat mit einer schwach ausgeprägten kritikbereiten Bürgerschaft ein hohes demokratisches Niveau und wird auch selten effektiv regiert.

## 2 Kritikbereitschaft und Politikberatung

Das Thema politischer Kritikbereitschaft und Politikberatung kann unter mehreren Gesichtspunkten betrachtet werden.

Hier interessiert die Frage, wie Politiker mit kritikbereiten Bürgern umgehen könnten, wobei zwei unterschiedliche Politikergruppen zu unterscheiden sind. Der einen Gruppe gilt Kritik und Kritikbereitschaft als problematisches Krankheitsbild und Gefahr. Demgegenüber steht die zweite Gruppe, die Kritikbereitschaft als Indikator für die Gesundheit und als unverzichtbare Ressource eines demokratischen Systems betrachtet. Sehen wir uns beide Gruppen näher an.

Wer Kritikbereitschaft eher als Gefahr wahrnimmt, sucht nach Mitteln um diese zu minimieren, zu neutralisieren und zu kanalisieren bzw. schon im Ansatz zu verhindern. Drei verschiedene Reformvorschläge liegen hierzu vor:

a) Eine Verbesserung der Eliten und der Elitenrekrutierung  
Vor allem Befürworter elitetheoretischer Ansätze plädieren dafür, der politischen Kritik seitens der Bürger nicht allzu viel Beachtung zu schenken, da sie eine zu starke politische Involvierung der Bevölkerung für demokratieschädlich halten. Die Bevölkerung sei zu wenig informiert und zu selbstbezogen, könne große politische Zusammenhänge nicht überblicken und sei somit nicht zu sinnvollen politischen Entscheidungen in der Lage. Auch in einer Demokratie müssten deshalb die politischen Geschicke am besten von einer Elite geleitet werden, die qua ihres Amtes und ihrer Erfahrungen sachkundiger in ihren je spezifischen Politikfeldern sei als die Bürger, längerfristige Wirkungsbeziehungen besser überblicke und über die notwendige Weitsicht verfüge. Aus dieser Perspektive ist politische Kritik seitens der Bevölkerung zu ignorieren oder in ungefährliche Bahnen zu kanalisieren, wo sie sich nicht auf Eliteentscheidungen auswirken kann. Ebenso könnte ihr mit symbolischer, jedoch keinesfalls mit substanzieller Responsivität begegnet werden.

Allerdings haben sich die Hoffnungen, welche auf die Eliten und deren gemeinwohlorientierte Entscheidungsfähigkeiten gesetzt wurden, nur bedingt erfüllt. Das politische Führungspersonal erwies sich nicht unbedingt immer als Garant für eine gemeinwohlorientierte Politik.

Verbesserte Mechanismen zur Rekrutierung der politischen Elite werden hierbei als Lösung ins Spiel gebracht. Der richtige Ansatz zur Eliminierung politischer Kritik ist aus dieser Perspektive eine Veränderung der Eliten-Auswahl, so dass jene Personen in Elite-Positionen aufsteigen, welche ohne »selbstische Interessen« die Regierungsgeschäfte mit all ihren Anforderungen bewältigen.

3 Der Voice-and-Accountability-Index der Weltbank misst Aspekte des politischen Prozesses, der bürgerlichen Freiheiten und politischen Rechte, so beispielsweise die Möglichkeiten der Bürger, auf die Regierung Einfluss zu nehmen, die Medienfreiheit oder den politischen Minderheitenschutz.

4 Zur Messung wird der Government-Effectiveness-Index der Weltbank angewandt. Dieser Index misst die Fähigkeiten von Regierungen, Policies zu formulieren und zu implementieren. Einbezogen in diesen Index wurden beispielsweise die Qualität des öffentlichen Dienstes oder die Bereitstellung öffentlicher Güter.

### b) Stärkung von Elitenkontrolle durch politische Institutionen

Eine zweite Richtung fokussiert Reformen institutioneller Kontrollmechanismen. Machtdezentralisierung und Machtkontrolle stellen sicher, so das Argument, dass Eliten ihren Einfluss nicht missbrauchen und keinen (allzu großen) Schaden für die Bürger anrichten können. Sofern diese »misstrauenden« Institutionen funktionieren, stellen sie das Wohlverhalten der Politiker sicher und sorgen für das Funktionieren demokratischer Systeme im Bevölkerungsinteresse – auch dann, wenn die Eliten nicht gänzlich gemeinwohlorientiert und vertrauenswürdig sind. Entsprechende Maßnahmen sind neben den Wahlen verschiedene Verfahren von Checks und Balances sowie horizontale Elite-Kontrollmechanismen. Eine Beobachtung der Politik(er) durch die Bürger würde sich dann weitgehend erübrigen. ‚Institutionalisiertes Misstrauen‘ würde auf lange Sicht dazu führen, dass Bürger wieder leichter vertrauen können. Wären also ausreichend »misstrauische« Institutionen implementiert, so das Argument, könnte und würde die Kritikbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger mehr oder weniger überflüssig werden und langfristig verschwinden.

### c) Politische Bildung der Bürger

Schließlich wird dafür plädiert, politischer Kritik mit einer besseren politischen Bildung der Bürger entgegenzutreten. Denn vor allem unwissende Bürger stünden der Politik kritisch gegenüber. Es seien vor allem die mangelnden Kenntnisse der Bürger, welche aus dieser Perspektive zu unrealistischen Erwartungen und zu Missverständnissen führen: Die Bürger verstünden die Spielregeln des politischen Geschäftes nicht, bewerteten sie deshalb auf der Basis falscher Vorstellungen und seien deshalb unzufrieden. Ebenso fehlten ihnen Kenntnisse zu ‚globalen Unübersichtlichkeiten‘, weshalb sie die Politiker mit unrealistischen Erwartungen überforderten. Würden die Bürger das politische Geschehen, die politischen Spielregeln und die vielfältigen Probleme im Zuge von Globalisierungsprozessen besser kennen, könnte die Kritikbereitschaft abgebaut werden. Wären die Bürger politisch informiert und verstünden sie das moderne Regierungssystem, verschwände ein großer Teil der politischen Kritik.

Die zweite Gruppe, die Kritikbereitschaft eher als Indikator für demokratische Gesundheit betrachte, will Kritikbereitschaft eher befördern. Deren Vorschläge zielen darauf ab, politische Kritik für weitere demokratische Reformen zu nutzen. Deshalb plädieren sie für die Erweiterung politischer Mitsprachemöglichkeiten. Die gegenwärtige Demokratie sei, so überspitzt formuliert von Budge (1996, S. 192), »the elective dictatorship of a majority party« und führe dazu, dass »unpopular policies can be enforced years after support for them [the parties, B.G.] has evaporated – even without putting them in an electoral programme«. Um diese Tendenzen zu verhindern, fordert diese Gruppe, den Bürgern größere Mitbestimmungsmöglichkeiten einzuräumen. Vorgeschlagen werden neben der

Erweiterung der direkten Demokratie neue Verfahren einer »deliberative democracy«, in der Bürger an politischen Deliberationen über Policies teilhaben können, entweder direkt oder durch Interessengruppen, während die Entscheidungen weiterhin den Eliten überlassen bleiben. Kritikbereitschaft wäre aus dieser Perspektive sinnvoll zu nutzen und in geeignete Bahnen zu bringen um die Anpassungsprozesse des demokratischen Systems an veränderte Anforderungen zu unterstützen.

### 3 Fazit

Kritikbereitschaft und der Umgang mit kritikbereiten Bürgern ist sicherlich ein Thema für die Politikberatung. Dabei lässt sich zwar nachweisen, dass Kritikbereitschaft eher demokratieförderlich als demokratieschädlich ist. Aber dieses Ergebnis bezieht sich auf eine gesamtgesellschaftliche Ebene. Im Einzelfall wird sich die Beratung auch daran orientieren müssen, welches Verständnis von Kritikbereitschaft bei dem jeweiligen Politiker bzw. der jeweiligen Politikerin und welcher konkrete Fall vorliegt. Eine Beratung zu Fällen wie Stuttgart 21, bei welchen verschiedene Veto-Player und Vorab-Verträge zu berücksichtigen sind, wird sicher anders aussehen als eine Beratung zum Umgang mit kritikbereiten Bürgerinnen und Bürgern bei einer lokalen Angelegenheit mit alleiniger Zuständigkeitskompetenz der Vertretungskörperschaft. Allerdings können die vorgestellten Forschungsergebnisse helfen, den Überblick zu bewahren. Auch wenn kritikbereite Bürger im Einzelfall als störend, lästig und ineffizient wahrgenommen werden können. Im Allgemeinen und auf lange Sicht sind sie eher demokratieförderlich.

### Literatur

Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, UK: Polity Press.

Geißel, B. (2011). *Politische Kritik – Gefahr oder Ressource für die Demokratie?* Campus Verlag, Berlin.



Prof. Dr. Brigitte Geißel hat die Professur für Politikwissenschaft und politische Soziologie an der Goethe Universität Frankfurt (Main) inne. Lehre und Forschung führten sie an verschiedenen Universitäten und Institutionen wie z.B. TU Darmstadt, WZB, Vietnamese German University, Saigon (Vietnam), Centre of Excellence "Democracy: A Citizen Perspective", Finnland, University of Illinois und Harvard University. Ihre Forschungsinteressen sind demokratische Innovationen, politische Einstellungen, neue Governance-Formen. Email: [geissel@soz.uni-frankfurt.de](mailto:geissel@soz.uni-frankfurt.de)