

Brigitte Geißel

# KRITISCHE BÜRGER

*Gefahr oder Ressource für die Demokratie?*

Studien zur  
Demokratieforschung **campus**



# Inhalt

Einführung .....	9
Zum Aufbau der Arbeit.....	10
Methodisches Vorgehen und Datenquellen .....	11
1. Was ist Politische Kritik und wie verbreitet ist sie? .....	16
1.1 Politische Kritik: Begriffsbestimmung und Typologie .....	16
1.1.1 Ein historischer Abriss .....	16
1.1.2 Unzufriedenheit und Kritikbereitschaft – Begriffsbestimmung.....	19
1.1.3 Kritik-Typologie und Hypothesen.....	25
1.2 Zum Forschungsstand.....	28
1.2.1 Kritikbereitschaft.....	29
1.2.2 Politische Unzufriedenheit.....	30
1.3 Empirische Analyse: Verbreitung und Verteilung.....	39
1.3.1 Kommunen .....	39
1.3.2 Bundesländer.....	44
1.3.3 Staaten.....	46
1.4 Fazit: Kritikbereitschaft weit verbreitet und wenig erforscht .....	48
2. Wie lassen sich Kritikbereitschaft und Unzufriedenheit erklären?.....	49
2.1 Forschungsstand und Hypothesen .....	49
2.1.1 Individualorientierte Ansätze.....	50
2.1.2 Kontextorientierte Ansätze.....	56
2.2 Empirische Analyse.....	68
2.2.1 Kommunen .....	68
2.2.2 Bundesländer.....	81
2.2.3 Staaten.....	88
2.3 Fazit: Zufriedenheit kontextabhängig, Kritikbereitschaft transsituative Grundüberzeugung.....	95

3. Haben kritische Bürger demokratieförderliche Profile? .....	97
3.1 Welche Orientierungen sind demokratieförderlich? .....	98
3.2 Orientierungen und Profile kritischer Bürger – Forschungsstand.....	110
3.3 Empirische Analyse.....	114
3.3.1 Kommunen .....	114
3.3.2 Bundesländer.....	123
3.3.3 Staaten.....	131
3.4 Fazit: Demokratieförderliches Profil bei den Kritikbereiten .....	134
4. Sind kritische Einheiten demokratischer? .....	136
4.1 Konzeptuelle Überlegungen und Hypothesen.....	136
4.2 Indikatoren zur Messung des demokratischen Niveaus .....	138
4.3 Empirische Analyse.....	142
4.3.1 Kommunen .....	143
4.3.2 Bundesländer.....	144
4.3.3 Staaten.....	146
4.4 Fazit: Kritikbereite Einheiten sind demokratischer.....	151
5. Politisch-praktische Implikationen der Ergebnisse .....	152
5.1 Vorschläge zum Umgang mit politischer Kritik .....	153
5.2 Diskussion und Ausblick.....	158
6. Kritikbereitschaft als Anreiz für demokratische Weiterentwicklung – Ausblick .....	160
Verzeichnis der Abkürzungen .....	168
Verzeichnis der Abbildungen .....	169
Verzeichnis der Tabellen .....	170
Anhang I: Datensätze .....	173
Anhang II: Operationalisierungen.....	177
Anhang III: Ergänzende Tabellen.....	189
Literatur.....	205

# 1. Was ist Politische Kritik und wie verbreitet ist sie?

## 1.1 Politische Kritik: Begriffsbestimmung und Typologie

### 1.1.1 Ein historischer Abriss

Lange Zeit galt politische Unterstützung als zentrale staatsbürgerliche Tugend, unentbehrliche Ressource und Garant für die Funktionsfähigkeit, die Effektivität und die Legitimität eines politischen Systems (zur Debatte: Westle 2003). Kritik – als Untugend und Gefahr – schwäche, so lautete das Argument, demokratische Institutionen<sup>5</sup>, erodiere den Glauben an Demokratie und führe schließlich unweigerlich zu ernsthaften Krisen oder sogar zu einem Zusammenbruch des politischen Systems. Dementsprechend stand bis in die achtziger Jahre politischer *support* im Zentrum der Politische-Kultur-<sup>6</sup> und Einstellungsforschung. Negative Momente der Unterstützung sowie positive Aspekte von Kritik spielten eine untergeordnete Rolle. Protestwellen (Barnes/Kaase u.a. 1979) sowie vermeintliche oder tatsächliche Legitimationskrisen in den sechziger und siebziger Jahren (z.B. Crozier/Huntington/Watanuki 1975; Habermas 1973; Offe 1972) änderten an dieser Sichtweise wenig. Bis in die achtziger Jahre bestand das Paradigma, dass die Kapazität eines politischen Systems, Unterstützung zu generieren und zu erhalten, essenziell für dessen Stabilität sei.<sup>7</sup>

---

5 In der Politikwissenschaft werden unter Institutionen im engen Sinne die Staatsorgane wie Bundestag sowie intermediäre Organisationen wie Gewerkschaften verstanden, im weiteren Sinne das durch Verfassung oder Gesetz vereinbarte dauerhafte Regelwerk für politisches sowie gesellschaftliches Handeln, z.B. Wahlsysteme.

6 Politische Kultur bedeutet in Anlehnung an Almond und Verba (1963) die Gesamtheit der Einstellungen, der Werte und Vorstellungen von Bürgern gegenüber dem politischen System, den politischen Institutionen, der Staatstätigkeit und den politischen Eliten.

7 Wichtig sei »the capacity of the system to engender and maintain the belief that the existing political institutions are the most appropriate ones for the society.« (Lipset 1981: 77). »As money is to an economic system, so is political support to a political system ... support is the currency of democratic ... politics.« (Rosenau 1974: 1; vgl. auch Dalton

Allerdings wiesen einige Forscher schon früh darauf hin, dass Unterstützung und Zufriedenheit allein nicht ausreichen. Bereits Almond und Verba (1963) hatten Orientierungen, die als politische Kritik interpretiert werden können, eine besondere Bedeutung zugesprochen – ohne die Begriffe Kritik oder kritisch zu verwenden. In ihren Augen ist beispielsweise naive Autoritätshörigkeit keine Tugend einer demokratischen *civic culture* (z. B. 18, 341 ff.). Easton (1965) zeigte, dass »without some inflow of demands there would be no raw material for the system to process« (ebd.: 48). *Inflow* definierte er dabei explizit zweidimensional als »demand and support« (ebd.: 27). Auch wenn »demand« nicht mit Kritik gleichgesetzt werden kann, so verweist diese Aussage doch darauf, dass ein politisches System für seinen Erhalt und vor allem seine Weiterentwicklung mehr benötigt als nur Unterstützung.<sup>8</sup> Sniderman (1981) untersuchte schließlich Anfang der achtziger Jahre, ob zu große Loyalität nicht ein ebenso gravierendes Problem darstellen könnte wie Entfremdung. Sein Ergebnis lautete, dass »allegiance may pose at least as serious a threat to democratic politics as alienation« (13; ähnlich: Parry 1976; Citrin 1974). Wenn etwa politische Eliten Fehler machten, sei es die Pflicht der Bürger, kritisch zu sein. Personen, deren Unterstützung durch politische Skandale und Fehlverhalten von Politikern nicht erschüttert würden, entsprächen nicht dem Ideal eines guten Demokraten. Vielmehr seien Bürger, die balanciert Vorzüge und Fehler der Regierung erkennen können, zu begrüßen, und politische Skepsis sei ein heilsamer Teil demokratischer Praxis. So nahmen Sniderman (1981) und einige andere Wissenschaftler aus den sechziger, siebziger und achtziger Jahren Argumente vorweg, die erst viele Jahre später intensiver diskutiert und empirisch erforscht wurden (vgl. auch Gabriel 1999b: 204 f.; Westle 1997).

Auch in der politischen Ideengeschichte lässt sich eine Fülle von Beispielen finden, welche politische Kritik als zentralen Bestandteil demokratischer Systeme begreifen. Denn während einige Demokratie-Theoretiker eher dem Modell der politischen Arbeitsteilung anhängen, bei dem sich die Bürger nach der Wahl ihrer Repräsentanten am besten nicht mehr um

---

2004: 159; Westle 2003; Dalton 2002: 237 ff.; Niedermayer 2001; Mishler/Rose 1997; Westle 1997: 105; Westle 1989; Crozier u.a. 1975; Easton 1975; Miller 1974; Easton 1965).

<sup>8</sup> Obwohl Easton (1965: 149) selbst die Fokussierung auf *support* kritisierte, entwickelte er in späteren Jahren vor allem das Konzept von politischer Unterstützung weiter (vgl. Easton 1975).

Politik kümmern sollten (z.B. Schumpeter 1950), befürworten viele ein weniger arbeitsteiliges Modell. Einig sind sich zwar die meisten Autoren in ihrer Ablehnung der Rousseau'schen Vorstellung der radikalen Volkssouveränität, aber eine zumindest mentale Involvierung der Bürger auch über den Wahlakt hinaus erachten die meisten als sinnvoll. Vor allem die kritische Beobachtung der politischen Repräsentanten wird von vielen Demokratie-Theoretikern als untrennbar mit Demokratie erachtet. So verwies beispielsweise bereits Mill (1861/1985) darauf, dass eine kritische Wachsamkeit gegenüber der politischen Elite die Aufgabe kompetenter Bürger sei. Zwar setzte Mill einerseits gewisses Vertrauen in die Gemeinwohlorientierung der gebildeten Elite, andererseits war er sich dessen nicht völlig sicher. Denn jede Gruppe, die mit einem gewissen Ausmaß an Macht ausgestattet ist, sei geneigt, ihre eigenen Interessen zu verfolgen. So brauche eine Demokratie kompetente Bürger, die in der Lage und willens sind, sich mit dem politischen Geschehen zu befassen und sich einzumischen. Dies ist umso wichtiger, da Mill mögliche Mängel des demokratischen Führungspersonals als eine der zentralen Schwächen von Demokratie erachtete. Aus dieser Perspektive gehören somit demokratisches Regieren und eine gewisse kritische Wachsamkeit der kompetenten Bürgerschaft untrennbar zusammen. In ähnlicher Weise vertritt beispielsweise Dahl (1971) in seinem Standardwerk »Polyarchie« unter anderem die Bedeutung von Kritik- und Kontrollrechten, ohne die Bedeutung politischer Kritik jedoch auszubuchstabieren.

Seit Beginn der neunziger Jahre wurde das Mainstream-Paradigma von politischer Kritik als Gefahr schließlich weitgehend verabschiedet. Kritik interpretieren aktuelle Autoren weniger als Krisenindikator und Bedrohung von Demokratie, sondern als Ressource für demokratische Weiterentwicklung, als Stimulus für politische Reformen und als kreatives Potenzial, kurz: als »good for democracy«. <sup>9</sup> Beispielsweise hat Westle (1997) in einer wegweisenden und inspirierenden Studie zu kritischen Bürgern auf die demokratische Bedeutung kritischer Bürger verwiesen. Auch Studien von Welzel und Inglehart (2005), Axtmann (2001: 10) sowie Budge (1996: 190) lassen vermuten, dass Bürger, die als kritisch bezeichnet werden können,

---

<sup>9</sup> Dalton 2004: 200 ff.; Gabriel 1999b: 204-205; Norris 1999a: 8; Nye 1999: vi; Westle 1999: 99; Westle 1989. Der englische Terminus *critical citizen* beinhaltet dabei ein Wortspiel: »Critical« bedeutet nicht nur kritisch, sondern auch »entscheidend«. Im Deutschen hat das Wortspiel keine Entsprechung.

demokratieförderlich sind.<sup>10</sup> Politische Kritik sei ein Mittel zur Herstellung politischer Responsivität, also der Orientierung des Elite-Handelns an den Wünschen und Forderungen der Wählerschaft (Gabriel 1999b: 205, auch: Almond/Verba 1963). Durch kritische Bürger würden Regierungen gezwungen, ausführlich Rechenschaft über ihre Tätigkeit abzulegen und auf die Bedürfnisse sowie Interessen der Bürger einzugehen. Ohne kritische Bürger könnten sich Korruption und Selbstbereicherung der Eliten ausbreiten. Kritische Bürger seien also ein Mittel gegen den Missbrauch politischer Macht (z. B. Budge 1996: 190). Und mangelnde Kritik korreliert sogar nicht selten mit demokratischer Apathie und Entfremdung (für Peru: Seligson/Carrion 2002; für die USA: Sniderman 1981).

Dabei werden auf kritische Bürger große Hoffnungen gesetzt. Dalton (2002: 253) schreibt beispielsweise euphorisch, dass die gegenwärtige politische Unzufriedenheit ein historischer Schritt für die nächsten demokratischen Reformen sei: »Current dissatisfaction with contemporary political systems may present another historic step in democracy's progress.« Einige Autoren vermuten in ähnlicher Weise: »Dissatisfied democrats can be viewed as [...] a force for reform and improvement of democratic processes and structures.« (Klingemann 1999: 32). »Die Unzufriedenheit mit dem aktuellen Zustand der Demokratie zeigt keine Abkehr von demokratischen Idealen, sondern genau das Gegenteil: gestiegene demokratische Ansprüche« (Welzel 2005: 73). Hofferbert und Klingemann (2000: 11) sind besonders überzeugt, dass unzufriedene Bürger auch demokratische und politisch wachsame Bürger seien: »So, the fact that half of the [...] respondents are dissatisfied with the performance of their democracy may indicate nothing more than the *reasonable, healthy wariness of attentive democratic citizens*« (Hervorhebung B.G.).

### 1.1.2 Unzufriedenheit und Kritikbereitschaft – Begriffsbestimmung

Wie aus den bisherigen Ausführungen bereits deutlich wurde, meinen die unterschiedlichen Autoren und Autorinnen zwar nicht immer genau das Gleiche, wenn sie von politischer Kritik sprechen. Die meisten Studien setzen Kritik jedoch schlicht synonym mit politischer *Unzufriedenheit*. Men-

---

10 Aktuell zeigten beispielsweise Foweraker und Landman (1997) anhand ihrer ländervergleichenden Studie über die Beziehung zwischen Mobilisierung und demokratischen Rechten, dass Demokratie in der Regel das Resultat von Forderungen kritisch-aktiver Bürger ist.



schen, die politisch unzufrieden sind, werden als kritisch bezeichnet (vgl. Norris 1999a: 269; Nye 1999: vi). Doch sind Unzufriedenheit und Kritik identisch? Und, so ist weiter zu fragen, lässt politische Unzufriedenheit wirklich Aussagen über das demokratische Anspruchsniveau einer Bürgerschaft zu? Sind unzufriedene Bürger per se immer politisch aufmerksam und demokratieförderlich? Verweist Unzufriedenheit auf »reasonable, healthy wariness of attentive democratic citizens« (Hofferbert/Klingemann 2000: 11)? Ist Unzufriedenheit nicht auch die nüchterne Verarbeitung einer Politik, welche die Bedürfnisse der Bürger nicht befriedigen kann – also eine Antwort auf die ungenügende Performanz oder die mangelnde Vertrauenswürdigkeit der politischen Akteure und Institutionen (z. B. Hardin 2002; Parry 1976)? Eine große Anzahl an unzufriedenen Bürgern ist aus dieser Perspektive ein Beleg für ein schlecht funktionierendes politisches System, dient aber kaum als Nachweis für eine besonders politisch aufmerksame, demokratische Bürgerschaft.

Offensichtlich reicht es nicht aus, politische Kritik ausschließlich als Unzufriedenheit zu betrachten, wenn deren Potenzial für Demokratien erfasst werden soll; eine komplexere Operationalisierung ist notwendig. Welche weiteren Dimensionen spielen eine Rolle? Einige Autoren fokussieren auf den Aspekt der politischen Aktivitäten, welche aus politischer Kritik entstanden. Diese Dimension ist in der Partizipations-, der Neo-Soziale-Bewegungen- und Protestforschung bereits gut erforscht (z. B. Geißel 2006b; Rucht 2006). Auch die Kritik an einzelnen Policies, beispielsweise Unzufriedenheit mit der Sozial-, Wirtschafts- oder Schulpolitik, wird in der Wahl- und Einstellungsforschung umfassend untersucht.

Kaum beachtet und unerforscht blieb bisher jedoch die normative Dimension: die Kritikbereitschaft. Dieser Terminus lässt sich zwar in den Sozialwissenschaften hin und wieder finden, er ist aber weder exakt definiert noch eindeutig in einen Theoriezusammenhang eingebunden.<sup>11</sup> Ich definiere Kritikbereitschaft als die Befürwortung der Bürgerpflicht, politische Sachverhalte zu beobachten (Beobachtungspflicht) und möglicherweise zu intervenieren (Interventionspflicht). Die *Beobachtungspflicht* ist zu verstehen als die grundlegende normative Überzeugung, dass ein guter Bürger das politische Geschehen aufmerksam beobachten sollte ohne sich

---

<sup>11</sup> Während einige Autoren Kritikbereitschaft beispielsweise eher als Teilaspekt von Unzufriedenheit verstehen (z. B. Gabriel 2002) oder als demokratisch sinnvolle Tätigkeit (z. B. Warren 1999), diskutieren sie andere Autoren im Kontext von normativen Orientierungen (vgl. Westle 1997).