

Politische Kommunikation in lokalen und nationalen Öffentlichkeiten

Ein Vergleich der Rezeptions- und Meinungsbildungsprozesse

von
Julia Metag

1. Auflage

Nomos Baden-Baden 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:
www.beck.de

ISBN 978 3 8487 1242 7



Metag

9

Julia Metag

Politische Kommunikation in lokalen
und nationalen Öffentlichkeiten

Politische Kommunikation in lokalen und nationalen Öffentlichkeiten

Ein Vergleich der Rezeptions- und
Meinungsbildungsprozesse



Nomos

Schriftenreihe Politische Kommunikation und
demokratische Öffentlichkeit

herausgegeben von
Prof. Dr. Frank Marcinkowski
Prof. Dr. Barbara Pfetsch
Prof. Dr. Gerhard Vowe

Band 9

Julia Metag

Politische Kommunikation in lokalen und nationalen Öffentlichkeiten

**Ein Vergleich der Rezeptions- und
Meinungsbildungsprozesse**



Nomos

© Titelbild: 123rf.com

Die Autorin dankt der Friede Springer Stiftung für die Unterstützung der Durchführung dieses Forschungsprojekts.

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data is available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Zugl.: Münster (Westph.), Univ., Diss., 2013

ISBN 978-3-8487-1242-7

D6

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um die leicht überarbeitete Fassung meiner Dissertationsschrift, die im Jahr 2013 vom Fachbereich Erziehungswissenschaft und Sozialwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster angenommen wurde. An ihrem Gelingen und den vielen kleinen Schritten auf dem Weg zu ihrer Fertigstellung hatten viele Menschen Anteil.

Meinem Doktorvater Frank Marcinkowski möchte ich für seine fachkundigen Ratschläge, die für meine Arbeit immer von sehr großem Wert waren, und seine kontinuierliche Förderung herzlich danken. Die Zusammenarbeit mit ihm, auch über das Dissertationsprojekt hinaus, hat mich stets bestärkt. Meinen Zweitgutachter Armin Scholl konnte ich in den verschiedenen Phasen der Arbeit an der Dissertation jederzeit um Rat fragen und seine inhaltlichen und methodischen Hinweise haben mich jedes Mal vorangebracht – vielen Dank.

Ebenso gilt mein Dank der Friede Springer Stiftung, deren finanzielle Unterstützung die Durchführung des empirischen Teils meines Dissertationsprojektes möglich gemacht, sowie der FAZIT-Stiftung, die diese Publikation durch einen Druckkostenzuschuss gefördert hat.

Für den persönlichen Rückhalt, den wissenschaftlichen Austausch und das großartige Korrekturlesen meiner Arbeit bedanke ich mich ganz herzlich bei André Donk, Julia Hassing und Jens Vogelgesang. Darüber hinaus haben mich die wissenschaftlichen und persönlichen Gespräche mit Anne Schulze laufend ermutigt. Bei den Kolleginnen und Kollegen am Institut für Kommunikationswissenschaft in Münster möchte ich mich für die gute Arbeitsatmosphäre in den Jahren, die ich sehr gerne dort verbracht habe, bedanken.

Mir stets gezeigt, welche spannenden Themen und Ereignisse es abseits des wissenschaftlichen Universitätsalltags gibt, haben über die Jahre hinweg Pia Luise Kramps und Stephanie Merkel. Danke für eure Freundschaft. Meinen Eltern und meinen beiden Geschwistern danke ich dafür, dass sie mich in allen Lebenslagen auffangen. Ihre bedingungslose Unterstützung, ihr Vertrauen und Zuspruch haben diese Arbeit möglich gemacht. Sie ist ihnen gewidmet.

Zürich, April 2014

Julia Metag

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	13
1 Einleitung – Direkte Demokratie und politische Kommunikation	15
2 Meinungsbildung, Kompetenz und Beteiligung in der direkten Demokratie	27
2.1 Direkte Demokratie: Gegenstandsbestimmung und aktuelle Situation in Deutschland	28
2.2 Debatte um direktdemokratische Entscheide: Die Bedeutung von Meinungsbildung, Kompetenz und Partizipation	33
2.2.1 Meinungsbildung bei direktdemokratischen Verfahren	33
2.2.2 Sachkompetenz bei direktdemokratischen Verfahren	37
2.2.3 Beteiligung an direktdemokratischen Verfahren	39
2.3 Zusammenfassung	43
3 Einflüsse auf Meinung, Kompetenz und Beteiligung in lokalen und nationalen Öffentlichkeiten	47
3.1 Abgrenzung lokaler und nationaler Öffentlichkeiten	47
3.2 Einflüsse auf die politische Meinung	57
3.3 Einflüsse auf die themenspezifische Kompetenz	97
3.4 Einflüsse auf die Partizipationsbereitschaft	112
3.5 Zusammenfassung und theoretische Modelle	123
4 Untersuchungskonzeption	133
4.1 Untersuchungsdesign: Verfahren und Form der Befragung	133
4.2 Auswahl der zu untersuchenden politischen Entscheidungen	136
4.3 Fragebogenlogik und Operationalisierung der Variablen	143
4.4 Rahmendaten der Befragung	154
4.5 Datenbereinigung und Struktur der Stichprobe	157

Inhaltsverzeichnis

5	Ergebnisse – Meinungsbildung, Kompetenz und Beteiligung bei Bürger- und Volksentscheiden	165
5.1	Die Meinung zu lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	165
5.1.1	Zusammenhänge zwischen Determinanten der Meinungsbildung und der Meinung zu lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	166
5.1.2	Zusammenschau: Einflüsse auf die Meinung zu lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	203
5.1.3	Einflüsse auf die Abstimmungsentscheidung bei lokalen und nationalen direktdemokratischen Verfahren	212
5.1.4	Zwischenfazit 1	221
5.2	Kompetenz bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	231
5.2.1	Zusammenhänge zwischen Determinanten der Meinungsbildung und Kompetenz bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	232
5.2.2	Zusammenschau: Einflüsse auf die Kompetenz bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	244
5.2.3	Zwischenfazit 2	252
5.3	Partizipation bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	257
5.3.1	Zusammenhänge zwischen Determinanten der Meinungsbildung und Partizipation bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	258
5.3.2	Zusammenschau: Einflüsse auf die Partizipation bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	269
5.3.3	Zwischenfazit 3	276
6	Fazit	281
	Literaturverzeichnis	303

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Gestrige Nutzung von Informationen zu regionalen/ nationalen Ereignissen	65
Tabelle 2	Wirkungen von Kommunikation auf die Meinung	94
Tabelle 3	Wirkungen von Prädispositionen auf die Meinung	95
Tabelle 4	Wirkungen von politischer Involvierung auf die Meinung	96
Tabelle 5	Wirkungen von Betroffenheit auf die Meinung	96
Tabelle 6	Wirkungen der Art der Informationsverarbeitung auf die Meinung	97
Tabelle 7	Wirkungen von Kommunikation auf die Kompetenz	111
Tabelle 8	Wirkungen von politischer Involvierung auf die Kompetenz	111
Tabelle 9	Wirkungen von Kommunikation auf die Partizipation	122
Tabelle 10	Wirkungen von politischer Involvierung auf die Partizipation	122
Tabelle 11	Wirkungen von Betroffenheit auf die Partizipation	123
Tabelle 12	Einflussgrößen und ihre Konstrukte	125
Tabelle 13	Rahmendaten der CATI-Befragung	157
Tabelle 14	Verteilung soziodemographischer Merkmale in den Stichproben	161
Tabelle 15	Überblick über zentrale Filterfragen	163
Tabelle 16	Meinung zu lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	166
Tabelle 17	Zusammenhang zwischen soziodemographischen Merkmale und Meinung	168
Tabelle 18	Nutzungshäufigkeit der Informationsquellen	170
Tabelle 19	Zusammenhang zwischen medialer und interpersonaler Kommunikation und Meinung	171
Tabelle 20	Häufigkeit persönlicher Gespräche mit Gesprächspartner	173
Tabelle 21	Häufigkeit Meinungsverschiedenheit mit Gesprächspartner	174

Tabellenverzeichnis

Tabelle 22	Interaktion von medialer und interpersonaler Kommunikation	175
Tabelle 23	Zusammenhang zwischen Gesprächsnetzwerk, Gesprächspartner und Meinung	177
Tabelle 24	Zusammenhang zwischen Informationsqualität und Glaubwürdigkeit und der Nutzung von Informationsquellen	181
Tabelle 25	Zusammenhang zwischen Prädispositionen und Meinung	185
Tabelle 26	Zusammenhang zwischen Prädispositionen und Mediennutzung	186
Tabelle 27	Zusammenhang zwischen politischer Involvierung, Mediennutzung und interpersonaler Kommunikation	190
Tabelle 28	Einfluss von Prädispositionen, Involvierung und Kommunikation auf die Meinung zu lokalpolitischen Entscheidungen	193
Tabelle 29	Einfluss von Prädispositionen, Involvierung und Kommunikation auf die Meinung zu bundespolitischen Entscheidungen	194
Tabelle 30	Zusammenhang zwischen Betroffenheit und Nutzung von massenmedialer und interpersonaler Kommunikation	196
Tabelle 31	Zusammenhang zwischen Heuristiken und Meinung	202
Tabelle 32	Indirekte Effekte auf die Meinung zu lokalpolitischen Entscheidungen	211
Tabelle 33	Politische Einstellungen	214
Tabelle 34	Einflussfaktoren auf den Wunsch nach einer direktdemokratischen Abstimmung	216
Tabelle 35	Zusammenhang von Meinung und potenzieller Abstimmungsentscheidung	218
Tabelle 36	Regression zu Wirkungen auf die Abstimmungsentscheidung	220
Tabelle 37	Unterschiede bei themenspezifischen Wissensfragen	232
Tabelle 38	Unterschiede bei themenunabhängigen Wissensfragen	234
Tabelle 39	Unterschiede im politischen Wissen	234
Tabelle 40	Zusammenhang zwischen soziodemographischen Merkmalen und Kompetenz	236

Tabellenverzeichnis

Tabelle 41	Zusammenhang zwischen medialer und interpersonaler Kommunikation und Kompetenz	237
Tabelle 42	Zusammenhang zwischen Informationsverarbeitung und Kompetenz	242
Tabelle 43	Zusammenhang zwischen Heuristiken und Kompetenz	243
Tabelle 44	Indirekte Effekte auf die Kompetenz zu lokalen Entscheidungen	249
Tabelle 45	Potenzielle Partizipation an einer Abstimmung	259
Tabelle 46	Zusammenhang zwischen stichprobenspezifischen und soziodemographischen Merkmalen und der Partizipation	260
Tabelle 47	Zusammenhang zwischen Einstellungsmerkmalen und Partizipation	262
Tabelle 48	Zusammenhang zwischen medialer und interpersonaler Kommunikation und Partizipation	263
Tabelle 49	Indirekte Effekte auf die politische Partizipation bei bundespolitischen Entscheidungen	275

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Akteursrollen in der nationalen Öffentlichkeit	51
Abbildung 2	Akteursrollen in der lokalen Öffentlichkeit	56
Abbildung 3	Modell zu Wirkungen auf die Meinung – Unterschiede zwischen lokal- und bundes- politischen Entscheidungen	128
Abbildung 4	Modell zu Wirkungen auf die themenspezifische Kompetenz – Unterschiede zwischen lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	130
Abbildung 5	Modell zu Wirkungen auf die politische Partizipation – Unterschiede zwischen lokal- und bundespolitischen Entscheidungen	132
Abbildung 6	Fragebogenlogik	153
Abbildung 7	Pfadmodell zur Meinung zu lokalpolitischen Entscheidungen	209
Abbildung 8	Pfadmodell zur Meinung zu bundespolitischen Entscheidungen	212
Abbildung 9	Pfadmodell zur Kompetenz bei lokalpolitischen Entscheidungen	247
Abbildung 10	Pfadmodell zur Kompetenz bei bundespolitischen Entscheidungen	251
Abbildung 11	Zusammenhang von Meinung und Partizipation	267
Abbildung 12	Pfadmodell zur Partizipation bei lokalpolitischen Entscheidungen	272
Abbildung 13	Pfadmodell zur Partizipation bei bundespolitischen Entscheidungen	274

1 Einleitung – Direkte Demokratie und politische Kommunikation

»Direct democracy is global and spreading, though the flavour varies.«
(*The Economist*, 20. April 2011)

Das politische Instrument der direkten Demokratie gehört in vielen Ländern zum Standard politischer Verfahren. Als besonders bekannt für die Durchsetzung und Integration von direktdemokratischen Elementen in einer repräsentativen Demokratie ist die Schweiz: »Switzerland is still the gold standard« (The Economist, 2011). Nicht in allen Ländern wird von direktdemokratischen Verfahren so weitreichend Gebrauch gemacht wie in der Schweiz. In den USA beispielsweise sind Volksentscheide nur in einzelnen Bundesstaaten wie Kalifornien stark vertreten. In Deutschland gibt es direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten auf Ebene der Kommunen als Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und auf Landesebene als Volksbegehren und Volksentscheid.

Entdeckungszusammenhang: Debatten um direkte Demokratie in Deutschland

Direkte politische Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger¹ werden auch in Deutschland immer wichtiger. So konstatiert *Spiegel Online*-Redakteur Johannes Korge in Bezug auf den Bahnhofsumbau Stuttgart 21 in Baden-Württemberg: »Bürger drängen an die Macht« (Korge, 2011: 1) und stellt unter Rückgriff auf eine Bertelsmann-Studie² fest, dass die Mehrheit der Deutschen ihre politischen Partizipationsmöglichkeiten nicht mehr in Form von traditionellen Beteiligungsformen wie dem Engagement in einer Partei suchen, sondern möglichst direkt mittels Bürger- oder Volksentscheid von ihrem Mitspracherecht Gebrauch machen wollen. Einer Um-

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit das generische Maskulin verwendet. Gleichwohl haben die Aussagen für Männer und Frauen gleichermaßen Gültigkeit.

2 Die repräsentative Umfrage zur politischen Beteiligung wurde zwischen 31.05. und 06.06.2011 mit 1005 Bürgern im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung durchgeführt (vgl. Bertelsmann-Stiftung, 2011).

Einleitung

frage des Meinungsforschungsinstituts Emnid zufolge sind 87% der Deutschen dafür, bei strittigen Themen Volksabstimmungen durchzuführen (vgl. Mehr Demokratie e.V., 2013). Vor dem Hintergrund der Varianten von direktdemokratischen Instrumenten in verschiedenen Ländern und dem Drang der Bürger nach direkter Beteiligung entzündet sich in Deutschland an bestimmten politischen Entscheidungen immer wieder eine intensive Debatte um die Wirkung und den Ausbau direktdemokratischer Elemente. Im Zuge solcher Diskussionen über Direktdemokratie, die häufig im Zusammenhang mit Großprojekten wie Stuttgart 21 auftreten, geht es in Deutschland meist irgendwann um die Frage, ob direktdemokratische Abstimmungen auch auf Bundesebene in Form von bundesweiten Volksentscheiden eingeführt werden sollen (vgl. Kaden, 2010; Schuster, 2011), wie es in anderen Ländern wie der Schweiz längst der Fall ist. Zwar gab es schon politische Vorstöße zur Etablierung bundesweiter Volksentscheide. Als SPD und Bündnis 90/ Die Grünen 1998 an die Regierung kamen, hielten sie in ihrem Koalitionsvertrag die Förderung von sachunmittelbaren Entscheidungsverfahren auf Bundesebene fest und legten 2002 einen Entwurf zur Durchführung von bundesweiten Volksentscheiden vor (vgl. Schiller & Mittendorf, 2002: 20). Da die Einführung von Volksentscheiden jedoch einer Verfassungsänderung und damit einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat bedarf, ist es bisher noch nicht zu einer Durchsetzung eines solchen Vorschlags gekommen (vgl. Schiller & Mittendorf, 2002: 20).

Dabei ist das Thema weiterhin aktuell. Beispiele bundespolitischer Themen, die eine Debatte um bundesweite Volksentscheide und Plebiszite hervorgebracht haben, sind die Wahl des Bundespräsidenten im Jahr 2010, bei der der Kandidat Joachim Gauck die Direktwahl des Staatsoberhauptes forderte (vgl. Spiegel Online, 2010), oder der Beschluss über den Atomausstieg im Nachgang der Reaktorkatastrophe in Fukushima, Japan, zu dem selbst der CDU-Wirtschaftsrat einen Volksentscheid forderte (vgl. Bannas, 2011). Im Rahmen der Euro-Krise und den wiederholten finanziellen Hilfen für Griechenland wurde ebenfalls schon nach einer Volksabstimmung verlangt (vgl. Schwarze, 2012; Wittrock, 2012).

Dennoch wird häufig argumentiert, »direkte Demokratie eigne sich nicht für die Bundesebene, wohl aber für die Kommunal- und die Landespolitik« (Schiller, 2007b: 121). Welche Argumente werden von Befürwortern und Gegnern von bundesweiten Volksentscheiden in diesen Diskussionen angeführt? Warum sind direktdemokratische Entscheidungsverfahren in Deutschland auf kommunaler und Landesebene möglich, ihre Einführung auf Bundesebene aber heftig umstritten?

Das Spannungsfeld der Debatte um direktdemokratische Verfahren lässt sich von großen Hoffnungen, die mit direkter Demokratie verbunden sind, bis zu verschiedensten Einwänden dagegen abstecken. Mit direkter Demokratie ist in dem hier diskutierten Fall nicht die Transformation des parlamentarischen Systems in Deutschland in ein direktdemokratisches System gemeint, sondern direktdemokratische Verfahren werden als Ergänzung zum ansonsten unveränderten repräsentativ-demokratischen System verstanden (vgl. Schiller & Mittendorf, 2002: 13). Mit solchen direktdemokratischen Elementen wie Volks- und Bürgerentscheiden verbindet sich die Hoffnung, dass der Bedeutung von Demokratie als Volksherrschaft Rechnung getragen wird und das Volk selbst über politische Sachverhalte entscheiden kann. Auf diese Weise ließen sich die individuellen Vorstellungen der Bürger am besten in politischen Entscheidungen abbilden (vgl. Verhulst & Nijeboer, 2007: 7f.). Durch direktdemokratische Elemente erhöht sich der Druck auf Politiker, ihre Entscheidungen verständlich zu vermitteln, und die politischen Gestaltungsmöglichkeiten werden flexibler, da durch Volksabstimmungen auch Ideen von Opposition und Bürgerinitiativen durchgesetzt werden können (vgl. Jung, 2005b: 339-342). Außerdem werden von Volksrechten weitere demokratieförderliche Effekte erhofft. Von direktdemokratischen Abstimmungen wird erwartet, dass die Entscheidungen sachbezogen getroffen werden, die Bürger stärker zur politischen Beteiligung mobilisiert und auch ihr politisches Interesse und Wissen gefördert werden (vgl. Marcinkowski & Marxer, 2011: 7). Es wird folglich auch unterstellt, dass direktdemokratische Verfahren den Einzelnen zu einem politisch mündigen Bürger ‚erziehen‘, indem sie seine politische Kompetenz und das Vertrauen in seine politischen Entscheidungen stärken (vgl. Donovan, Tolbert, & Smith, 2009; Jung, 2005a; Tolbert, McNeal, & Smith, 2003). Mit Volksentscheiden wird also die Hoffnung verbunden, Problemen der parlamentarischen Demokratie, wie Politikverdrossenheit und schwindendes Vertrauen in demokratische Institutionen, zu begegnen und die politischen Beschlussfassungen von einer Sphäre der Parteispitzen, die fast außerhalb des Einflussbereiches der Bürger liegt, wieder stärker diesen direkt zu übertragen (vgl. Verhulst & Nijeboer, 2007: 8). Damit soll auch die Akzeptanz politischer Entscheidungen gesteigert werden, direkter Demokratie wird somit eine legitimationsstiftende Wirkung zugesprochen (vgl. Kost, 2005: 9).

Auch wenn direkte Demokratie in dieser beschriebenen Ausprägung nur einen Ergänzungsstatus im politischen System hat, entzünden sich selbst an dieser Form schon kritische Einwände. Kritiker direktdemokratischer Verfahren befürchten eine Beeinflussung der Meinung der Bürger

Einleitung

durch direktdemokratische Kampagnen in den Medien und anderen Formen öffentlicher Kommunikation. Diese Befürchtungen gehen soweit, dass von einer möglichen Manipulation der Meinung der Bürger und ihrer Abstimmungsentscheidung gesprochen wird (vgl. Bowler & Donovan, 1998; Kampwirth, 1999; Kriesi, 2012b). Die Wirkungen von politischer Kommunikation könnten dazu führen, dass Rezipienten ihre Meinung nicht in Übereinstimmung mit ihren eigentlichen politischen Einstellungen treffen und daher ‚manipuliert‘ werden.

Ein weiteres Hauptargument der Gegner und Kritiker direkter Demokratie ist, dass die Bürger nicht die ausreichende Motivation und hinreichenden Fähigkeiten besäßen (vgl. Bowler & Donovan, 1998: 1-20; Kriesi, 2003: 271, 2005b: 3; Verhulst & Nijeboer, 2007: 75f.), sich eine kompetente und qualifizierte Meinung über eine politische Entscheidung zu bilden:

Their resistance against this kind of procedure [i.e. direct democracy, *Anmerk. d. Autorin*] is essentially based on the argument that the citizens are *not sufficiently qualified* to participate directly in political decisions [...]. The problem is not only that citizens usually do not think and deliberate about the issues in question but it is above all that they lack the competence to do so in the first place. (Kriesi, 2005b: 3; Herv. i. O.).

Ein drittes Argument, das von Gegnern direktdemokratischer Verfahren vorgebracht wird, bezieht sich auf die Beteiligungsbereitschaft der Bürger. Es wird moniert, dass die Beteiligung an direktdemokratischen Abstimmungen zu gering sei (vgl. Kriesi, 2005b: 235; 237f.), da die Partizipationsraten noch unter denen von repräsentativen Wahlen liegen. Außerdem vollziehe sich die Teilnahme zu selektiv, da sich vorrangig die ohnehin politisch interessierten und gut gebildeten Bürger an solchen Entscheidungen beteiligten (vgl. z.B. Hobolt, 2007a; Kampwirth, 1999).

Die Einwände gegen Volksentscheide auf Bundesebene in Deutschland knüpfen an diese Argumente an und sind in einer Differenzierung von Lokal- und Bundespolitik begründet. So werden bundespolitische Probleme als zu komplex beschrieben, als dass die Bürger darüber selbst direkt eine Entscheidung fällen könnten. Wenn die Bürger überhaupt zu einer kompetenten Entscheidung in der Lage seien, dann auf lokaler Ebene. Lokalpolitische Entscheidungen seien weniger komplex und könnten einfacher direkt entschieden werden (vgl. Jung, 2005a; Kaden, 2010; Kost, 2006; Schiller & Mittendorf, 2002). So beschreibt Jung: »Bei der Politik »vor Ort« darf man den Menschen grundsätzlich am meisten Sachverstand und ein gutes Urteil zutrauen« (Jung, 2005a: 61). Befürworter direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene zweifeln die Überkomplexität der Ent-

scheidungen an und trauen den Bürgern zu, darüber selbst zu entscheiden. So wird Horst Seehofer, der im Rahmen der Euro-Hilfen eine Volksabstimmung fordert, indirekt mit den Worten zitiert: »Das Volk sei klug genug, auch über schwierige Fragen abzustimmen« (Spiegel Online, 2012: 1).

Die Einwände gegen Volksentscheide auf Bundesebene sind vorwiegend staatsrechtlicher Natur und empirisch wenig überprüft. Bei diesen Argumenten ist zu beachten, dass sie einer demokratietheoretisch liberalen oder empirischen Perspektive entstammen (vgl. z.B. Schumpeter 1963). Ähnliche Vorbehalte ließen sich auch bei repräsentativ-demokratischen Verfahren vorbringen, da auch bei Wahlen die Wahlbeteiligung sinkt und im Wahlkampf durchaus auf die Manipulation der Bürger abgestellt werden kann. Dennoch sind die Einwände gegen direktdemokratische Verfahren in Deutschland als wirkungsmächtig zu betrachten, da alle Versuche, bundesweite Volksentscheide zu etablieren, seit mehr als 50 Jahren scheitern.

Deshalb sollen in dieser Arbeit die Argumente der Kritiker direktdemokratischer Verfahren in Bezug auf die Unterscheidung zwischen nationalstaatlicher und substaatlicher Ebene aufgegriffen und auf ihren empirischen Gehalt überprüft werden. Dies ist aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive relevant, da die Argumente ebenso zentral die Kommunikationsprozesse auf diesen Ebenen ansprechen. Betrachtet man die Argumente aus der Perspektive politischer Kommunikation, bezieht sich die Begründung für den unterschiedlichen Einsatz direktdemokratischer Verfahren auf Lokal- und Bundesebene letztlich darauf, dass Meinungsbildungsprozesse auf lokaler Ebene anders ablaufen als bei bundespolitischen Entscheidungen und zu anderen Resultaten führen. Da Kommunikationsprozesse eine zentrale Rolle im politischen Meinungsbildungsprozess spielen, wird untersucht, inwieweit sich diese Prozesse bei lokalpolitischen Entscheidungen von bundespolitischen Entscheidungen unterscheiden. Sowohl die theoretische Verankerung dieser Differenzierung von Meinungsbildungs- und Kommunikationsprozessen in lokalen und nationalen Öffentlichkeiten als auch die empirische Überprüfung soll die Debatte um direktdemokratische Abstimmungen auf Bundesebene aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive fundieren.

Einleitung

Einordnung in den Forschungskontext: Politische Kommunikation, direkte Demokratie sowie lokale und nationale Öffentlichkeit

Die Kommunikationswissenschaft hat sich mit direktdemokratischen Verfahren und den dabei ablaufenden Kommunikations- und Meinungsbildungsprozessen in vielfältiger Weise beschäftigt. Beispielsweise wird in der Forschung zu direktdemokratischen Abstimmungen die Rolle der Medien und der Kampagnenkommunikation untersucht (vgl. de Vreese, 2007b; de Vreese & Semetko, 2004b; Kriesi, 2005b, 2012b; Marcinkowski, 2005, 2007). Darüber hinaus wird die Nutzung und Rezeption der Kampagnen und Medieninhalte durch die Rezipienten während direktdemokratischer Abstimmungen analysiert (vgl. Bowler & Donovan, 1998, 2002; Selb, Kriesi, Hänggli, & Marr, 2009; Trechsel & Sciarini, 1998). Auch zu vielen EU-Referenda in unterschiedlichen Ländern sind Analysen von den Inhalten der Medienberichterstattung über das Referendum bis hin zu den Auswirkungen auf das Wissen und die Beteiligung der Rezipienten an dem Referendum durchgeführt worden (vgl. de Vreese & Semetko, 2004a; de Vreese & Boomgaarden, 2005; Hobolt, 2007a, 2007b). Um die Debatte über bundesweite Volksentscheide in Deutschland zu befördern, fehlt jedoch bisher ein vergleichender Forschungsansatz von Kommunikationsprozessen bei direktdemokratischen Abstimmungen auf lokaler und nationaler Ebene und ihren Wirkungen auf die Meinungsbildung, Kompetenz und Beteiligung.

Dies bedeutet nicht, dass sich Politik- und Kommunikationswissenschaft bisher nicht mit einem Vergleich von Lokal- und Bundesebene auseinandergesetzt haben. In der politikwissenschaftlichen Forschung werden die beiden Ebenen hinsichtlich ihrer Stellung im politischen System, ihrer Bedeutung für die politischen Parteien und dem Wahlverhalten der Bürger verglichen (vgl. Busch, 1997; Forndran & Krause, 2002; Gabriel, 1997; Marcinkowski, 2001b; Vetter, 1997). Die einschlägigen kommunikationswissenschaftlichen Studien zur lokalen Öffentlichkeit befassen sich mit der Funktion des Lokaljournalismus‘ und der Bedeutung der lokalen Massenmedien für die Bürger, ihrer Nutzung und Wirkung (vgl. Chmielewski, 2011; Dorsch, 1978; Jonscher, 1995; Kurp, 1994; Neller, 1999; Saxer, 1978). In der politischen Kommunikationsforschung beschäftigen sich Analysen mit Unterschieden in der lokalen und nationalen politischen Medienberichterstattung (vgl. Dill & Wu, 2009; Holt & Major, 2010; Jonscher, 1995). Auch bezüglich der These der Medialisierung der Politik wurde hinsichtlich der verschiedenen föderalen Ebenen differenziert (vgl. Marcinkowski & Nieland, 2002; Pontzen, 2006).

Diese Vergleiche beinhalten aber nicht die Rezeptions- und Kommunikationsprozesse der Bürger bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen. Zwar gibt es in der Monographie von Jonscher (1995) ein Kapitel zum Rezipienten im lokalen Raum. Darin befasst sich Jonscher aber zuerst mit der Nutzung lokaler Informationen und nennt allgemeine Medienwirkungstheorien wie den Two-Step-Flow ohne auf lokale Spezifika einzugehen. In einem Forschungsprojekt in den 1970er Jahren von Palmgreen und Kollegen wurden systematische Rezeptionsunterschiede bei lokalen und nationalen Themen im Hinblick auf Agenda-Setting-Effekte und das politische Wissen der Rezipienten betrachtet (vgl. Palmgreen, 1979; Palmgreen & Clarke, 1977). Abgesehen vom älteren Datum und der damit einhergehenden Veränderung im Medienangebot und der Komplexität lokaler Politik betrachtet die Studie nur das politische Wissen als abhängige Variable und nicht weitere Komponenten des Meinungsbildungsprozesses.

Moy, McCluskey, Kelley, & Spratt (2004) fassen das Fehlen von Studien zur Rezeption von lokalen Themen in der Medienwirkungsforschung zusammen: «Studies of media effects place greater emphasis on the differential effects of media content (e.g., news vs. entertainment) or medium (e.g., newspapers vs. television [...]), and less on the level of the news organization (e.g., national news vs. local news)» (Moy et al., 2004: 533).³ Es ist daher weitestgehend unklar, ob Kommunikationsprozesse anders ablaufen, wenn sich ein Bürger mit einer lokalpolitischen Entscheidung beschäftigt als wenn er sich mit einer bundespolitischen Entscheidung auseinandersetzt. Darüber hinaus ist ungeklärt, ob sich mögliche Unterschiede in der Rezeption auch differenziert auf die Meinung und Kompetenz des Bürgers zu der politischen Entscheidung und seine politische Beteiligungsabsicht auswirken. An diesem Punkt setzt die vorliegende Arbeit an.

3 Es muss dabei angemerkt werden, dass es bei dieser Arbeit um die Rezeption von lokalen und nationalen politischen Entscheidungen geht und nicht um die allgemeine Nutzung von lokalen und überregionalen Medien, wie das Zitat von Moy et al. (2004) möglicherweise suggeriert, da zum Beispiel die Lokalmedien als Organisationseinheit auch über nationale Themen berichten können.

Einleitung

Problemstellung, Forschungsfragen und Aufbau der Arbeit:
Analyse der Meinungsbildungsprozesse zu lokal- und bundespolitischen Entscheidungen

Vor diesem Hintergrund ergibt sich folgende Problemstellung: Kritiker direktdemokratischer Verfahren führen verschiedene Probleme bei diesen Verfahren an. Aus Perspektive politischer Kommunikation sind dabei das Problem der Beeinflussung der Meinungsbildung, der unzureichenden Kompetenz und der geringen und selektiven Beteiligung bei direktdemokratischen Verfahren von Belang. Da es in Deutschland jedoch direktdemokratische Verfahren auf substaatlicher Ebene (Kommunal- und Landesebene) gibt, bezieht sich die Argumentation gegen Volksentscheide auf Bundesebene häufig auf eine Differenzierung der Meinungsbildungsprozesse in lokalen und nationalen Öffentlichkeiten. Diese Differenzierung ist aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht bisher wenig theoretisch und empirisch fundiert, da die Rezeption von lokal- und bundespolitischen Entscheidungen und ihre Wirkung auf die Meinung zu diesen Entscheidungen, die themenspezifische Kompetenz und die politische Beteiligung bisher nicht vergleichend untersucht wurden. Daher lauten die zentralen Forschungsfragen dieser Arbeit:

Unterscheiden sich die Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesse der Bürger bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen?

Wie wirken sich mögliche Unterschiede auf die politische Meinung, Kompetenz und Partizipation bei einer lokal- und einer bundespolitischen Entscheidung aus?

Welche Implikationen für die Debatte um bundesweite Volksentscheide lassen sich aus Differenzen in den Kommunikationsprozessen und Kommunikationswirkungen bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen folgern?

Diese Forschungsfragen werden mittels einer standardisierten, repräsentativen, telefonischen Befragung von Bürgern in Deutschland zu lokal- und bundespolitischen Entscheidungen beantwortet. Dabei wird verglichen, inwieweit sich die Antworten der Befragten auf Fragen zum Beispiel zur Mediennutzung, zur Nutzung interpersonaler Kommunikation und zum Interesse unterscheiden, je nachdem, ob sie sich zu einer lokal- oder einer bundespolitischen Entscheidung äußern. Die Erkenntnisse über die Kommunikation über lokalpolitische Entscheidungen im Vergleich zu bundespolitischen Entscheidungen und ihre Wirkung auf die Meinung der Rezi-

ipienten, ihre themenspezifische Kompetenz und ihre Beteiligungsbereitschaft werden genutzt, um die normativen Kriterien, die von staatsrechtlichen Kritikern an direktdemokratische Verfahren herangetragen werden, auf ihren empirischen Gehalt zu überprüfen. So soll analysiert werden, ob Differenzen in den Kommunikations- und Meinungsbildungsprozessen in lokalen und nationalen Öffentlichkeiten die Argumente von Kritikern unterstützen, die damit Volksrechte auf kommunaler Ebene für möglich erklären, aber nicht auf Bundesebene. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn deutlich wird, dass sich die Bürger über lokalpolitische Entscheidungen stärker in den Medien informieren und dadurch deutlich mehr wissen und interessierter an ihnen sind als an bundespolitischen Entscheidungen. Wäre dieser Unterschied dagegen nicht vorhanden, würden aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive diese Argumente nicht mehr gegen eine Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene sprechen. Zentral ist also die Relation von Kommunikationsprozessen bei lokalen Entscheidungen zu nationalen Entscheidungen. Es geht nicht darum, einen eigenen demokratiethoretischen Entwurf zu entwickeln und die Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesse bei direktdemokratischen Verfahren anhand von absoluten Maßstäben, wie zum Beispiel dem Erreichen von bestimmten Kompetenzwerten, zu bewerten.

Konzeptionell werden Theorien und empirische Forschungsbestände herangezogen, die sich mit den Wirkungen von politischer Kommunikation auf die Meinung der Rezipienten, ihre themenspezifische Kompetenz und ihre Partizipationsbereitschaft beschäftigen. Daher werden besonders Befunde aus der Persuasionsforschung im Kontext von Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen, zur Rolle von massenmedialer und interpersonaler Kommunikation bei der Vermittlung von politischem Wissen und Interesse und bei der Mobilisierung der Rezipienten zur politischen Beteiligung ausgewertet. Die vorliegende Arbeit beginnt daher in einem ersten Schritt damit, die Debatte um bundesweite Volksentscheide zu verorten und die Relevanz der übergeordneten Forschungsfragen zu begründen. Dazu wird eine Gegenstandsbestimmung direktdemokratischer Verfahren und ihrer aktuellen Situation in Deutschland vorgenommen (Kap. 2.1). Während es noch weitere politikwissenschaftliche Argumente gegen direkte Demokratie gibt, sind aus der Perspektive der politischen Kommunikationsforschung die Argumente zentral, die sich kritisch mit der Meinungsbildung der Bürger bei direktdemokratischen Verfahren, ihrer Kompetenz und ihrer Beteiligungsbereitschaft auseinandersetzen. Anhand dieser Diskurse werden die Unterschiede zwischen Kommunal- und

Einleitung

Bundesebene in der Argumentation deutlich gemacht und so die Forschungsfragen der Arbeit hergeleitet (Kap. 2.2).

Bevor die Wirkungen auf die Meinung, Kompetenz und Partizipation erläutert und ihre Spezifika in lokalen und nationalen Öffentlichkeiten betrachtet werden, wird zuerst abgegrenzt, was unter lokalen und nationalen Öffentlichkeiten sowie einer lokal- und einer bundespolitischen Entscheidung zu verstehen ist (Kap. 3.1). Daraufhin wird analysiert, welche Unterschiede sich bei lokaler und nationaler Kommunikation aus der bisherigen Forschung ableiten lassen können. Kommunikationsprozesse stellen die erste Determinante für die Bildung einer politischen Meinung dar (Kap. 3.2). Darüber hinaus sind die politischen Prädispositionen eines Individuums und seine politische Involvierung zentrale Einflussvariablen auf die politische Meinungsbildung (vgl. Zaller, 1992). Die politische Involvierung und die Kommunikation über eine politische Entscheidung werden unter anderem durch die persönliche Betroffenheit beeinflusst. Darüber hinaus kann der Meinungsbildungsprozess, wie es Bowler & Donovan (1998) und Kriesi (2005b) im direktdemokratischen Kontext zeigen, auf verschiedenen Wegen erfolgen. Neue Informationen können heuristisch oder systematisch, abhängig von Motivation und kognitiven Fähigkeiten, verarbeitet und die entsprechende Meinung auf diesen beiden Wegen gebildet werden. In den darauf folgenden Kapiteln werden die entsprechenden Determinanten für die themenspezifische Kompetenz (Kap. 3.3) und die Partizipation (Kap. 3.4) bei direktdemokratischen Verfahren analysiert.

In den Kapiteln 3.2, 3.3 und 3.4 werden nicht nur die Determinanten für die politische Meinungsbildung, Kompetenz und Partizipation herausgearbeitet, sondern gleichzeitig der Forschungsstand daraufhin gesichtet, ob es spezifische Unterschiede in den Determinanten und ihren Wirkmechanismen bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen gibt. Am Ende dieses Kapitels steht daher eine Auswertung bisheriger theoretischer und empirischer Befunde zum Zusammenhang von Kommunikation und Meinungsbildung, Kompetenz und Partizipation im Hinblick darauf, ob sie die Argumente gegen direkte Demokratie und die Differenzierung direktdemokratischer Praxis auf Lokal- und Bundesebene stützen oder schwächen. Darauf aufbauend werden Hypothesen und Forschungsfragen generiert. Diese münden in Modellen zu möglichen Differenzen in der Meinungsbildung und Kommunikation bei lokal- und bundespolitischen Entscheidungen, mit denen die übergeordneten Forschungsfragen untersucht werden (Kap. 3.5).