

Forschungsprojekt DEMOKRATIEPRÄFERENZEN VON BÜRGERINNEN UND BÜRGERN

Eine Forschungskoooperation der Universitäten Stuttgart und Zürich misst die Demokratievorstellungen und -wünsche von Bürgerinnen und Bürger und zeigt auf, ob und wie sich die Wünsche durch eine Teilnahme an einer Online-Diskussion verändern.

Dominik Wyss, André Bächtiger, Karsten Beismann, Saskia Geyer, Rebecca Litauer und Simon Roth

Nach umstrittenen politischen Entscheiden wird oft und gern Kritik am demokratischen Entscheidungsverfahren geübt. Häufig monieren Kritiker, dass Politiker die Wählerinteressen aus den Augen verloren haben oder dass nicht demokratisch legitimierte Experten einen zu großen Einfluss auf den Entscheid ausübten. Es werden dann Verfahrensreformen vorgeschlagen, die darauf abzielen den Einfluss von Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Die Institutionalisierung von Bürgerdialogen oder Volksentscheide sind dabei zwei populäre Reformvorschläge. In der vorliegenden Studie widmen wir uns der Frage, ob solche alternative demokratische Verfahren in der Tat die Akzeptanz von politischen Entscheiden erhöhen könnten.

Messung der Akzeptanz von politischen Entscheidungsverfahren

Die Akzeptanz von demokratischen Entscheiden ist ein komplexes Konstrukt, insbesondere weil sie von mehreren Faktoren gleichzeitig abhängt. So wird von einem demokratischen Entscheid nicht nur erwartet, dass er fair, bürgernah und effizient zustande gekommen ist, sondern auch, dass eine Maßnahme beschlossen wurde, die wirksam ist und die adressierten Probleme zu lindern verspricht. Kein Entscheidungsverfahren verspricht jedoch, alle diese verschiedenen Anforderungen im gleichen Maße umzusetzen. Stattdessen legen die einzelnen Verfahren beispielsweise überdurchschnittliches Gewicht auf breite Beteiligung (etwa Direkte Demokratie), intensive Diskussion (etwa Bürgerdialog) oder Effizienz (etwa Repräsentative Demokratie) und vernachlässigen dabei andere demokratische Ziele. Diese Komplexität stellt die Bürger vor eine Herausforderung, da sie bereits mit der Frage „Welche Anforderungen sind mir am wichtigsten?“ verschiedene Zielkonflikte zu lösen haben. Sie stellt aber auch die Forschenden vor Probleme, die versuchen, die Bürgerpräferenzen zu messen und daraus Reformempfehlungen abzuleiten. Für diese stellen sich Fragen wie „Auf wie viel Effizienz soll zu Gunsten einer intensiven Bürgerbeteiligung verzichtet werden?“

Um herauszufinden bei welchen Anforderungen Bürger bereit sind Abstriche in Kauf zu nehmen um andere Anforderungen besser umzusetzen, wenden wir ein relativ neues Messinstrument an. Das sogenannte Conjoint-Verfahren (CONsidered JOINTly) wird in der Marktforschung schon länger eingesetzt und genießt seit kurzem auch in den Sozialwissenschaften wachsende Beliebtheit. Im Unterschied zu Standardverfahren liegt der Fokus beim Conjoint-Verfahren nicht auf Einstellungen bezüglich einzelner Verfahrensanforderungen (etwa Bürgernähe), sondern auf einer Gegenüberstellung von einer Vielzahl realitätsnahen und ausformulierter Entscheidungsszenarien (*Vignetten*). Die hier verwendeten Vignetten (siehe Tabelle 1) variieren bezüglich der Sachfrage, die es zu entscheiden gilt (Einführung eines Tempolimits oder Bau einer Flüchtlingsunterkunft), sowie bezüglich der Kombination von Verfahrenselementen (Volksabstimmung, Bürgerdialog, Expertenbegutachten, Entscheid von gewählten Vertretern). Indem die Befragten jeweils aus mehreren Sets von Vignetten ihren Favoriten bestimmen, erhalten wir eine detaillierte Vorstellung von der Bedeutung der einzelnen Akzeptanzfaktoren für die Gesamtbewertung einer demokratischen Entscheidung.

Tabelle 1: Modelle der Entscheidungsverfahren (Am Beispiel des Baus einer Flüchtlingsunterkunft)

Kombi-Modell	Direktdemokratisches Modell	Experten Modell	Bürgerbeteiligungsmodell
Der Bau einer Flüchtlingsunterkunft wurde in einem Bürgerdialog in enger Zusammenarbeit mit Sachverständigen und Experten empfohlen, danach von den von Ihnen gewählten Vertreterinnen und Vertretern gutgeheißen und schließlich von den Bürgerinnen und Bürgern in einer direktdemokratischen Abstimmung beschlossen.	Der Bau einer Flüchtlingsunterkunft wurde von Ihren gewählten Vertreterinnen und Vertretern gutgeheißen und anschließend von den Bürgerinnen und Bürgern in einer direktdemokratischen Abstimmung (ohne Bürgerdialog) beschlossen.	Der Bau einer Flüchtlingsunterkunft wurde von Sachverständigen und Experten empfohlen, danach von den Ihnen gewählten Vertreterinnen und Vertretern beschlossen.	Der Bau einer Flüchtlingsunterkunft wurde in einem Bürgerdialog empfohlen und anschließend von den gewählten Vertreterinnen und Vertretern beschlossen.

Konkret umfasste die Conjoint-Befragung mehrere Etappen: Zuerst fragten wir die Teilnehmenden, ob sie generell einem Bau einer Flüchtlingsunterkunft respektive einer Einführung eines Tempolimits zustimmen würden (*Präferenzfrage*). In einer weiteren Fragegruppe stellten wir die oben präsentierten Vignetten vor und baten die Teilnehmenden uns mitzuteilen, welche Vignette sie als am geeignetsten halten (*Modellfavoritenfrage*). Drittens baten wir die Teilnehmenden alle vier Modelle zu vergleichen und auf einer Likert-Skala (von -5: *Überhaupt nicht geeignet* bis 5: *sehr geeignet*) zu bewerten (*Modellvergleichsfrage*; siehe Abbildung 1). Am Schluss ersuchten wir die Teilnehmenden in einer offenen Frage, ihr favorisiertes Modell zu nennen und diese Nennung in vier bis sechs Sätzen zu begründen (*Begründungsfrage*). Mit diesem aufwändigen Verfahren versprachen wir uns eine genaue Vorstellung, wann sich welche Verfahrensmodelle eignen um die Akzeptanz zu erhöhen.

Abbildung 1: Die Modellvergleichsfrage im Online-Fragebogen.

	Überhaupt nicht geeignet											Teils, teils				Sehr geeignet				Keine Antwort
	-4	-3	-2	-1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
Für wie geeignet halten Sie diese Modelle?																				
Repräsentatives Modell	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kombi-Modell	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bürgerdialogsmodell	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Direktdemokratisches Modell	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Das Feldexperiment: Informationspaket und Online-Diskussion

Unser Anliegen ist es von den Teilnehmenden zu erfahren, welche Entscheidungsverfahren sie in realitätsnahen Situationen bevorzugen und zwar *nachdem* sie sich vertieft mit den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Verfahren auseinandergesetzt haben. Aus diesem Grund haben wir ein Drittel der Teilnehmenden zu einer Diskussion in einem Online-Forum über die zu bewertenden Entscheidungsverfahren eingeladen. Zudem erhielten die Diskussionsteilnehmenden (sowie ein weiteres Drittel der Teilnehmenden) ein Informationspaket mit Vor- und Nachteilen der verschiedenen Entscheidungsverfahren. Das letzte Drittel fungierte als Kontrollgruppe und nahm die Bewertungen vor, ohne weitere Informationen zu den Entscheidungsverfahren zu erhalten. Der Zufall entschied, wer welcher Gruppe zugeteilt wurde.

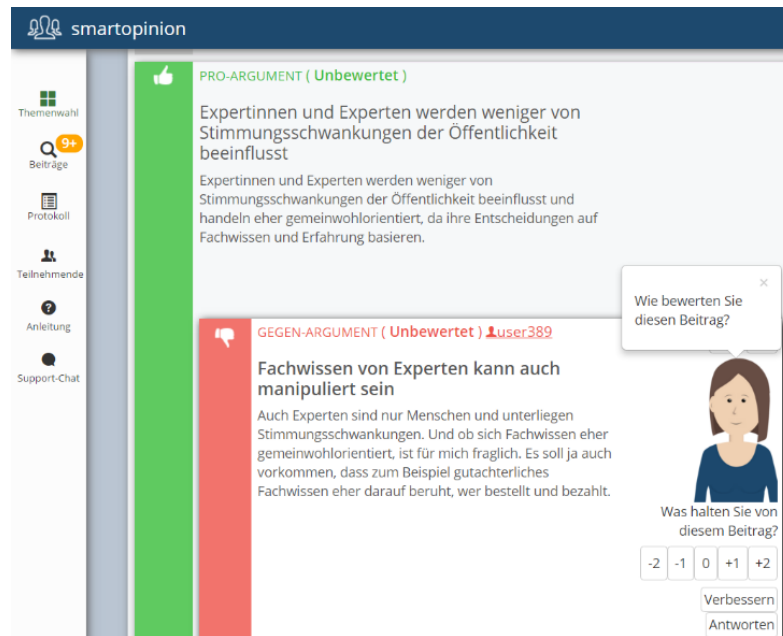
Tabelle 2: Studienablauf und Anzahl der Teilnehmenden

	N	Informationspaket	t1-Befragung	Online-Diskussion	t2-Befragung
	Tag 0	Tag 1+	Tag 1+	Tag 1+ bis 10	Tag 10+
Kontrollgruppe	100	-	97	-	95
Informationsgruppe	100	100	95	-	92
Diskussionsgruppe	100	100	98	68	86
Total	300				273

Die Online-Diskussion wurde auf einem neuentwickelten Forum namens «*smartopinion*» durchgeführt, welche eigens für die Durchführung von politischen Diskussionen entwickelt wurde. In enger Verwandtschaft mit Wikipedia ist *smartopinion* bestrebt, das Wissen, die Perspektiven, Ideen und Interpretationen möglichst vieler Personen zu sammeln und von anderen Teilnehmenden ergänzen, weiterdenken und kritisieren zu lassen. Damit dies auch bei einer großen Anzahl von Teilnehmenden funktioniert, folgt *smartopinion* dem Prinzip eines Argumentbaums. Eine solche Diskussion ist hierarchisch strukturiert, beginnend bei den zentralen Aspekten. Von dort verästelt er sich dann bis hin zu kleinen Detailspekten eines Themas. Durch die feine Gliederung in zahlreiche Meinungen, Fragen, Antworten, Argumente und Gegenargumente kann sich eine große Anzahl an Teilnehmenden simultan an der Diskussion beteiligen, ohne dass die Diskussion chaotisch wird.

Die Diskussionsplattform verfügte darüber hinaus über ein weiteres Feature. Aus unserer Sicht sind politische Diskussionen nur dann spannend und lehrreich, wenn die eingegebenen Beiträge von Andersdenkenden gelesen, reflektiert und kommentiert werden, also eine Interaktion zwischen verschiedenen Sichtweisen zu Stande kommt. Hierzu ist bei *smartopinion* eine virtuelle Moderatorin namens «Sophie» zuständig. Sophie motiviert die Besucher dazu, eine breite Auswahl an Beiträgen zu lesen, zu bewerten sowie dazu Stellung zu nehmen. Diametral zu den Algorithmen in den Sozialen Medien bringt Sophie nicht Gleichgesinnte, sondern Andersdenkende dazu, miteinander zu interagieren. So soll Sophie Interaktion und Verständigung fördern.

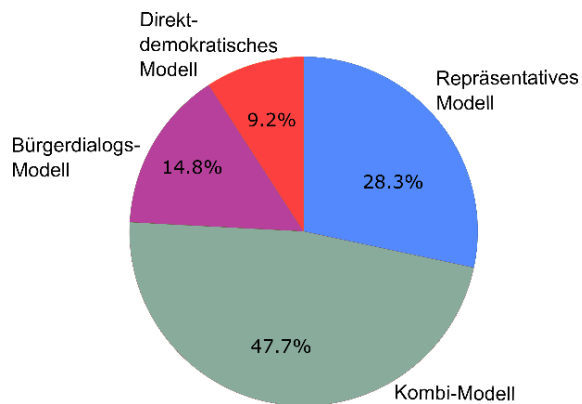
Abbildung 2: Auszug aus der Online-Diskussion mit der künstlichen Moderatorin



Allgemeine Resultate

Ein erstes spannendes Ergebnis unserer Studie ist, dass das hierzulande weitverbreitete repräsentative Modell, in dem die gewählten Vertreter in Zusammenarbeit mit Sachverständigen Entscheidungen fällen, nicht das beliebteste ist. Nur bei 28.3% der bewerteten Entscheidungen (Flüchtlingsunterkunft und Tempolimit zusammen) wurde dieses Modell als am besten geeignet eingestuft. Der große Gewinner in dieser Studie war das Kombi-Modell, welches die Elemente aller Modelle vereint. Dieses Modell wurde bei fast 50% der Entscheidungen präferiert. Relativ abgeschlagen sind die anderen beiden Modelle, mit Zustimmungswerte von 14.8% (Bürgerdialogmodell) und 9.2% (Direkt-demokratisches Modell).

Abbildung 3: Frage zum geeignetsten Demokratiemodell (Präferenzfrage)

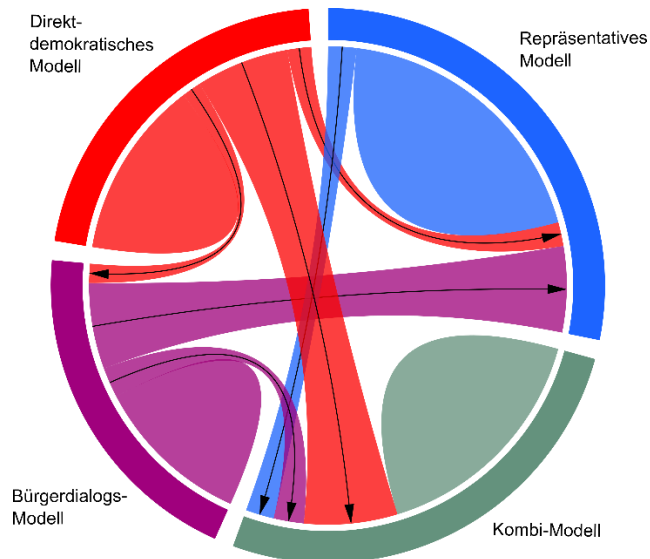


Das Diagramm widerspiegelt, welches Modell die Teilnehmenden im Hinblick auf die zu entscheidende Sachfrage für am geeignetsten halten. Bei fast der Hälfte (47.7%) der bewerteten Entscheide wurde das Kombi-Modell als am geeignetsten angeführt (Befragung bei t2).

Diskussionseffekte

68 Teilnehmende nahmen die Gelegenheit wahr und besuchten in den zehn Tagen mindestens einmal das Diskussionsforum, knapp die Hälfte davon schrieben mindestens einen Beitrag. Im Forum wurden die Vor- und Nachteile der verschiedenen Entscheidungsverfahren mit insgesamt 120 Beiträgen vertieft. Angesichts dieses großem Engagements durften wir erwarten, dass sich auch der Präferenzen gegenüber Demokratiemodellen verändert haben.

Abbildung 4: Präferenzänderungen in der Diskussionsgruppe
(Präferenzfrage)



Die Grafik widerspiegelt die Meinungsänderungen in der Diskussionsgruppe, gemessen an der Angabe zur Präferenzfrage (Bevorzugten Entscheidungsverfahren). Insbesondere das Kombi-Modell und das Repräsentative Modell erlangen während der Studie zusätzlich Popularität. (Eigene Darstellung)

Wie Abbildung 4 zeigt, fanden dann auch zahlreiche Meinungsänderungen statt. Dabei lassen sich zwei dominante Tendenzen ausmachen. Erstens bewegten sich 21% der Befürworter des Bürgerdialogsmodells hin zum Repräsentativen Modell. Zweitens änderte ein beträchtlicher Anteil (18%) der Befürworter des Direktdemokratischen Modells die Meinung zu Gunsten des Kombi-Modells. Es ist anzunehmen, dass die betreffenden Personen auf gelernte Schwächen des reinen direktdemokratischen Modells reagierten und am Ende ein Modell bevorzugten, welches bezüglich den Nachteilen der Direkten Demokratie besser austariert ist, da es zusätzlich auf Sachverständige und Bürgerdialog setzt.

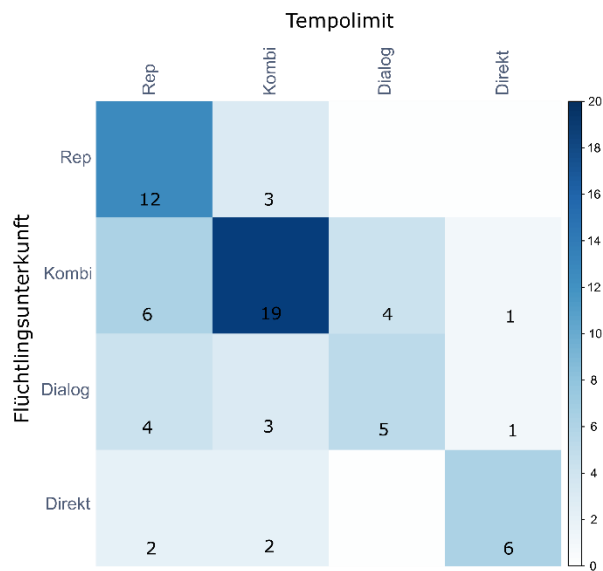
Wie sich jedoch herausstellte, sind die Teilnehmenden der Online-Diskussion nicht die einzigen, die Ihre Meinung änderten. Die beiden identifizierten Tendenzen lassen sich ebenso bei den anderen beiden Gruppen beobachten, wenn auch in weit geringerem Ausmaß¹. In allen drei Gruppen verloren sowohl das Direktdemokratische wie auch das Bürgerdialogsmodell an Zustimmung. Es erstaunt daher nicht, dass am Ende kaum Unterschiede zwischen den aggregierten Präferenzen (t2) der Gruppen messbar sind. In allen Gruppen schneidet das Kombi-Modell am besten ab, gefolgt vom Repräsentativen Modell, vom

¹ Während in der Diskussionsgruppe 48% bei mindestens einem der beiden Sachfragen das präferierte Modell änderten, lag dieser Wert bei den anderen beiden Gruppen deutlich tiefer (Informationsgruppe: 39% respektive Kontrollgruppe: 40%).

Bürgerdialogmodell und schließlich dem Direktdemokratischen Modell. Offenbar war es nicht nur die Online-Diskussion, welche die Teilnehmenden dazu brachte Ihre Meinung zu überdenken. Möglicherweise wurde das Forschungsprojekt insgesamt als Anlass genommen sich mit dem Thema zu beschäftigen.

Ein bedeutungsvoller Unterschied zwischen den drei Gruppen ist letztlich doch auszumachen. Es zeigt sich, dass das favorisierte Entscheidungsmodell bei überdurchschnittlich vielen Teilnehmenden der Diskussionsgruppe nach Sachfrage variiert. Das bedeutet, dass 38% der Diskussionsteilnehmenden für das Tempolimit ein anderes Verfahren vorziehen als sie es für die Flüchtlingsunterkunft tun. In den anderen Gruppen ist dieser Wert weitaus tiefer (Informationsgruppe: 25%; Kontrollgruppe: 19%). Dieser beträchtliche Unterschied legt nahe, dass durch eine intensive Beschäftigung mit dem Thema insbesondere eines klar wird: Es gibt auch in der Demokratie kein allgemeingültiges Patentrezept, mit welchem alle Sachfragen entschieden werden sollen. Unterschiedliche Problemstellungen bedürfen unterschiedliche Entscheidungsverfahren.

Abbildung 5: Frage zum geeignetsten Demokratiemodell nach Sachfragen (Präferenzfrage in der Diskussionsgruppe)

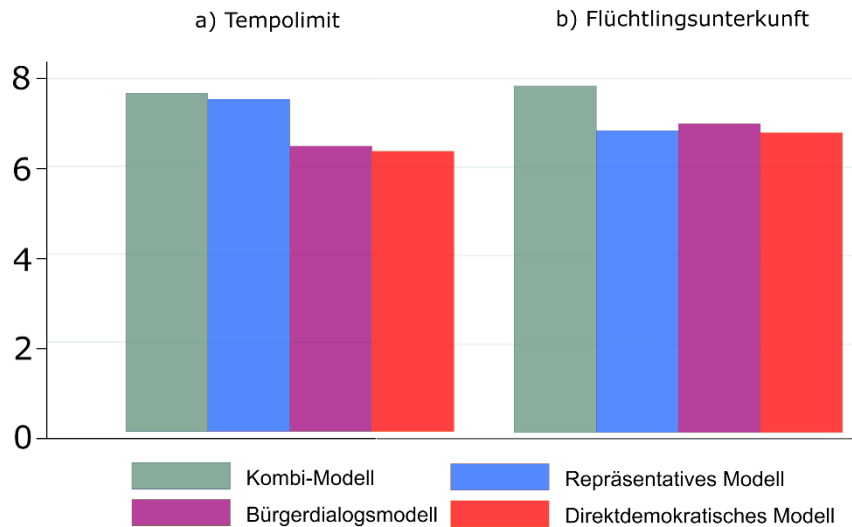


Die Diagonale zeigt die Anzahl Teilnehmende der Diskussionsgruppe, welche sowohl bei der Flüchtlingsunterkunft als auch beim Tempolimit dasselbe Demokratiemodell präferieren. Rechts und links der Diagonale sind die Anzahl Teilnehmenden, deren Modellfavoriten sich je nach Sachfrage unterscheiden. Lesebeispiel: Vier Teilnehmende, die sich bei der Flüchtlingsunterkunft für das Bürgerdialogmodell aussprachen, bevorzugen beim Tempolimit das repräsentative Modell. (Eigene Darstellung)

Unterschiede nach Sachfrage

Alles deutet darauf hin, dass nicht nur grundsätzliche Präferenzen, sondern auch die konkrete Sachfrage über die es zu entscheiden gilt, einen Unterschied macht welches Demokratiemodell angewandt werden soll. In der Tat bestätigt sich diesen Eindruck durch folgende Analyse (Abbildung 6). Wenn es um den Bau einer Flüchtlingsunterkunft geht, schneidet das Repräsentative Modell verhältnismäßig schlecht ab. Bei dieser Sachfrage nimmt das Bürgerbeteiligungsmodell den zweiten Platz ein.

Abbildung 6: Frage zur Eignung der Demokratiemodelle nach Sachfragen (Modellvergleichsfrage)



Die Diagramme zeigen die Zustimmungswerte zu den vier hypothetischen Entscheidungsszenarien. Auffallend schlecht schneidet das Repräsentative Modell bei der zweiten Sachfrage ab. (Eigene Darstellung)

Um in Erfahrung zu bringen, warum bei der Flüchtlingsunterkunft das Bürgerdialogs-Modell so viel Popularität genießt, ziehen wir eine weitere Frage unseres Fragebogens mit in die Analyse mit ein. Im Fragebogen baten wir die Teilnehmenden Ihr bevorzugtes Entscheidungsverfahren zu begründen. Von besonderem Interesse ist hier die Begründung derjenigen Teilnehmenden, die sich bei der Flüchtlingsunterkunft für das repräsentative Modell ausgesprochen haben, nicht aber beim Tempolimit. Nach diesen Erläuterungen zu urteilen eignen sich Bürgerdialoge besonders gut bei Entscheidungen mit lokalen Auswirkungen, bei Entscheidungen bei denen Expertenwissen eine marginale Rolle spielt und bei Entscheidungen, welche große Sensibilität verlangen, etwa weil sie im Volk umstritten sind. Diese drei Motive treffen wohl eher auf die Flüchtlingsunterkunft zu und begründen damit, warum das Bürgerdialogmodell dort signifikant besser abschneidet als das repräsentative Modell.

Fazit

Von einer intensiven Auseinandersetzung mit verschiedenen Demokratiemodellen ist nicht zu erwarten, dass sie die grundsätzlichen Bürgerpräferenzen auf den Kopf stellen. Hingegen lässt die hier vorgestellte Analyse das Fazit zu, dass eine vertiefte Auseinandersetzung hilft die Vor- und Nachteile der Modelle differenzierter zu betrachten und somit den Weg bereitet kontextsensitive Lösungen zu finden um die Akzeptanz von Entscheidungsverfahren zu erhöhen.