

Politische Institutionen im Urteil von Lehramtsstudierenden und Lehramtsanwärtlern

Helmar Schöne



Helmar Schöne

Zusammenfassung

Wie denken die Bürgerinnen und Bürger über unsere politischen Institutionen? In einer Zeit populärer Politik- und Politikerverdrossenheit ist es für die Politikwissenschaft und die Politische Bildung wichtig, mehr über die öffentliche Wahrnehmung politischer Institutionen zu wissen. Auf der Grundlage von Gruppendiskussionen, einer in der Politikwissenschaft nur selten angewendeten Methode, rekonstruiert der Aufsatz die Orientierungen von Lehramtsstudierenden und Lehramtsanwärtlern gegenüber den Institutionen unseres politischen Systems. Damit erweitert er die überwiegend quantitativ orientierte Einstellungsforschung zum Verhältnis von Bürger und Politik und leistet einen Beitrag zur Erforschung des Professionswissens zukünftiger Politik-Lehrkräfte.

1. Gruppendiskussionen zur Institutionenwahrnehmung

Wer sich mit der Wahrnehmung von politischen Institutionen durch (angehende) Mittler der Politischen Bildung beschäftigt, stößt gleich auf mehrere Leerstellen. Einerseits ist bislang wenig empirisch Abgesichertes über Alltagstheorien von Sozialkundelehrern bekannt (Henkenborg 2002), obwohl deren Professionswissen die Möglichkeiten für eine gelungene politische Bildungsarbeit mitbestimmen.¹ Weitet man den Blick und fragt nach der Institutionenwahrnehmung der Bürger im Allgemeinen, so fällt andererseits die Dominanz eines methodischen und theoretischen Ansatzes auf: Üblicherweise werden die Orientierungen gegenüber politischen Institutionen mit standardisierten repräsentativen Bevölkerungsumfragen erhoben. Dabei werden überwiegend evaluative Orientierungen untersucht (Niedermayer 2005: 63). Als Indikator wird das Vertrauen in Institutionen verwendet. Diese Vorgehensweise dominiert, weil sie sich auf eingeführte Modelle der empirischen Analyse beziehen kann, die bis auf das in den 1960er Jahren entworfene Konzept politischer Unterstützung des Systemfunktionalisten David Easton (1965) zurückgehen.

Alltagstheorien von Sozialkundelehrern

Vertrauen in Institutionen

In einer Untersuchung, deren Ergebnisse der vorliegende Beitrag vorstellt,² wurde mit dem Einsatz von Methoden der rekonstruktiven Sozialforschung eine

andere Vorgehensweise gewählt, um die Wahrnehmung von politischen Institutionen zu untersuchen. In sechs Gruppendiskussionen mit Lehramtsstudierenden und Lehramtsanwärtern, teilweise mit einem Schwerpunkt in Politikwissenschaft, teilweise ohne, ergänzt um zwei Kontrollgruppen mit Befragten aus anderen Alters- und Berufsgruppen³ wurden die Teilnehmenden zur Perzeption des politischen Systems und seiner zentralen Institutionen, vor allem des Parlaments und der Regierung, befragt.⁴ Die Analyse von Gruppendiskussionen hilft uns die Ursachen der von der empirischen Unfrageforschung konstatierten Vertrauensdefizite gegenüber politischen Institutionen besser zu verstehen. Sie ermöglicht die Vorstellungen und Wissensbestände über das politische System zu rekonstruieren (Rohe 1996). Welche – kollektiven – Orientierungsmuster existieren gegenüber Parlamenten und Abgeordneten? Ausgehend von welchen Grundannahmen über die politische Welt werden die Vorstellungen vom Parlament und der Regierung konstruiert? Wie sind die Institutionenvorstellungen in die Wahrnehmung der politischen Welt insgesamt eingebettet? Was ist gemeint, wenn die Bürger angeben, dem Parlament zu vertrauen bzw. kein Vertrauen in Abgeordnete zu haben? Unter welchen Bedingungen ist das Parlament vertrauenswürdig?

Die Untersuchung konzentrierte sich auf angehende Lehrkräfte, weil sie als Mittler von Wissen und Kompetenzen im Politik-Unterricht das Verständnis über die Funktionsweise politischer Institutionen mit beeinflussen können. Dabei stand das fachliche und nicht das pädagogische Wissen der angehenden Lehrer im Vordergrund. Angesichts des häufig fachfremd erteilten Gemeinschaftskunde-Unterrichts (Immerfall u.a. 2008) genügt es nicht, den Blick nur auf Studierende bzw. Referendare mit Politikwissenschaft als Studienfach zu werfen. Die Ergebnisse der Studie sind in zweifacher Hinsicht von Nutzen: Sie sind ein Beitrag zur empirischen Unterrichtsforschung in der Politischen Bildung und sie ergänzen und erweitern die Einstellungsforschung zum Verhältnis von Bürger und Politik.

2. Forschungsansätze und Ergebnisse zur Institutionenwahrnehmung

In der bisherigen Forschung über die Wahrnehmung politischer Institutionen lassen sich grob drei Untersuchungsansätze unterscheiden, die im Folgenden einleitend vorgestellt werden. Sie bilden den Rahmen für die Einordnung der Ergebnisse der anschließenden empirischen Analyse. Die drei Forschungsansätze widersprechen sich nicht notwendigerweise, sie nehmen unterschiedliche Perspektiven ein und gründen auf verschiedenen theoretischen Grundannahmen.

2.1 It's the economy, stupid – Vertrauen in Institutionen

Von den verschiedenen Arten der Orientierung gegenüber Institutionen – evaluative, kognitive, konative (Niedermayer 2005: 17) – stand bisher die Messung der affektiv-wertbezogenen Beurteilung, erhoben über den Indikator „Vertrauen in Institutionen“, im Vordergrund.

Umfragen zum Institutionenvertrauen in Deutschland lehren uns vor allem zwei Dinge: Erstens unterscheiden sich Institutionen darin, wie hoch bzw. niedrig das Vertrauen in sie ist. Den Institutionen, die unmittelbar in den politischen Wettbewerb einbezogen sind, den so genannten parteienstaatlichen Institutionen (Parlament und Regierung), wird weniger vertraut, den rechtsstaatlichen (Justiz, Polizei) stärker. Zweitens unterscheidet sich das Niveau des Institutionenvertrauens in West- und Ostdeutschland. In Ostdeutschland ist es seit der Wiedervereinigung durchgängig niedriger (Gabriel/Schöllhammer 2009: 420). Auch in der alten Bundesrepublik hat die Herausbildung eines stabilen Vertrauensniveaus nach dem 2. Weltkrieg mehrere Jahrzehnte gedauert und wurde durch die ökonomische Entwicklung befördert. Die Entwicklung in der jungen Bundesrepublik und in den neuen Bundesländern wird daher oft als Beleg für die Bedeutung sozio-ökonomischer Einflussfaktoren auf die Unterstützung politischer Institutionen gelesen. Die wohlfahrtsstaatliche Performanz bietet sich auch als Erklärung für den Einbruch der Vertrauenswerte Mitte der 1990er Jahre an. Während in den 1980er Jahren das Vertrauen überwog, erreicht seit 1997 weder die Bundesregierung noch der Bundestag das Vertrauen der absoluten Mehrheit (Niedermayer 2005: 76). Seither sahen sich die Bürger mit einer Kumulation von Herausforderungen konfrontiert: Folgen der Globalisierung, demographischer Wandel und Vereinigungslasten. Während die Parteiidentifikation, die sozioökonomische Lage, das Politikervertrauen und die Ost-West-Herkunft als Determinanten von Institutionenvertrauen unter Umfrageforschern weitgehend unstrittig sind, finden sich andere Determinanten, etwa soziodemographische Faktoren oder Sozialkapital, deren Effekte ungeklärt sind.

Bedeutung sozio-ökonomischer Einflussfaktoren

Ermöglicht uns die Einstellungsforschung einerseits Einblicke in die Entwicklung des Institutionenvertrauens im Zeitverlauf sowie Vergleiche zwischen Institutionen und Ländern, so lässt sie andererseits viele Fragen offen: Wie viel Vertrauen braucht ein politisches System, damit es stabil ist? Ist geringes Vertrauen ein Krisensymptom oder Ausdruck einer reifen Demokratie? Sind nicht mündige, demokratisch aufgeklärte Bürger per se kritischer als die Untertanen früherer Generationen? Auch messtheoretische Probleme stellen sich: Wird das politische Vertrauen in Institutionen gemessen oder das politische Vertrauen in konkrete Akteure?

2.2 It's the citizen, stupid – Wissen über Institutionen

In den letzten Jahren ist neben die Erforschung des Vertrauens in politische Institutionen die Beschäftigung mit dem Wissen der Bevölkerung über Politik getreten. Entsprechende demoskopische Befunde zeigen, dass deutliche Mehrheiten der Bürger wenig über ihr Regierungssystem wissen – und zwar unabhängig von der Operationalisierung politischen Wissens in verschiedenen Studien (vgl. Maier 2000). Dieser Befund gilt auch im internationalen Vergleich (für die USA z.B. Carpini/Keeter 1996). Ende der 1990er Jahre hat der Dresdner Politikwissenschaftler Patzelt (1998) mit seiner These vom „latenten Verfassungskonflikt“ die Aufmerksamkeit auf das Wissen der Deutschen über Parlamente und Abgeordnete gelenkt. Patzelt argumentiert, dass die Bürger nicht nur wenig über ihr

Wissen der Bevölkerung über Politik

Regierungssystem wüssten, sondern ihre Normvorstellungen der realen Funktionsweise einer parlamentarischen Demokratie entgegenstünden. Ein beträchtlicher Anteil der Bürger wünsche ein anderes Regierungssystem als das vom Grundgesetz konstituierte. Seine Umfragen zeigen, dass nur eine Minderheit der Deutschen ein parlamentarisches Regierungssystem bevorzugt, aber immerhin ein Drittel ein präsidentielles Modell. Damit korrespondiert die Beobachtung, dass viele Deutsche nichts von der Funktionseinheit von Parlamentsmehrheit und Regierung wissen und stattdessen das klassische Gewaltenteilungsmodell von Legislative und Exekutive verwirklicht sehen wollen. Entsprechend kann sich eine Mehrheit nicht mit der Verbindung von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt anfreunden, obgleich diese Verbindung die personelle Konkretisierung der engen Zusammenarbeit von Parlamentsmehrheit und Regierung ist. Auch andere Widersprüche zwischen den Funktionsbedingungen des politischen Systems und den Annahmen der Bürger über seine Funktionsweise lassen sich finden: Etwa wünscht sich eine Bevölkerungsmehrheit die Plenarversammlung als Ort, an dem sich die Abgeordneten noch gegenseitig mit Argumenten überzeugen, obgleich sie in der Realität dazu dient, längst in den Fraktionen gefällte Entscheidungen der Öffentlichkeit zu präsentieren. Auch das einheitliche Abstimmungsverhalten von Fraktionen als eine Folge des Parteienwettbewerbs trifft in der Öffentlichkeit auf wenig Gegenliebe und hartnäckig hält sich die Vermutung, Abgeordnete sähen sich einem Fraktionszwang ausgesetzt. Patzelt folgert: Gerade wenn unsere politischen Institutionen so arbeiten, wie es ihrer Funktionslogik entspricht, kritisieren das die Bürger. Die Deutschen würden als Beuteilungsmaßstab für ihr modernes parlamentarisches Regierungssystem den Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts verwenden, in dem tatsächlich ein Gegeneinander von Regierung und Parlament bestand (zur Kritik an dieser Lesart Welzel 2000).

anhand antiquierter
Vorstellungen
gebildete Urteile

Wir finden hier einen Mechanismus, mit dem sich der Verlust von Unterstützung für politische Institutionen erklären lässt: Indem die anhand antiquierter Vorstellungen gebildeten Urteile über unsere politischen Institutionen in der Alltagskommunikation vieltausendfach vermittelt werden, tragen sie zur Vertrauenskrise bei, die sich in den Daten der Umfrageforscher zeigt.

2.3 „It's the process, stupid“⁵ – Wahrnehmung politischer Entscheidungsprozesse

die output-
Orientierung

Nach Eastons „Concept of Political Support“ hängt die Unterstützung, die sowohl den politischen Institutionen als auch dem politischen Personal entgegengebracht wird, wesentlich vom „output“, den Leistungen, des politischen Systems ab. Hibbing und Theiss-Morse (1995, 2002), die sich in den letzten Jahren mit der öffentlichen Wahrnehmung des politischen Systems der USA beschäftigt haben, kritisieren diese Annahme. Sie glauben dass die output-Orientierung dazu beigetragen hat, eine entscheidende Größe zu übersehen, die Vertrauen entscheidend beeinflusst: nämlich den politischen Prozess. „We argue that people's support for the political system is influenced at least as much by the processes employed in the political system as by particular outputs emanating from the

process. Policy is important, but the public's perception of how that policy was arrived also matters" (1995: 14).

Es sind zwei Determinanten, die bestimmen, ob ein politischer Prozess auf Akzeptanz stößt: a) prozedurale Effizienz und b) prozedurale Gerechtigkeit oder Fairness. Effiziente Entscheidungen fallen schnell und direkt, ohne überhastet zu sein. Möglichst wenige Beratungsschritte sind nötig. Die Entscheidungsträger entscheiden über wenige, überschaubare Alternativen. An den Entscheidungen sind keine unnötigen Akteure beteiligt. Die Entscheidungsebenen sind einfach nachzuvollziehen und der Entscheidungsprozess ist transparent.

Prozedurale Gerechtigkeit liegt vor, wenn im Entscheidungsprozess die Interessen aller Betroffenen Berücksichtigung finden können und die Entscheidungen nicht einzelne bevorteilen. Neutralität, Ehrlichkeit, Fairness und Respekt für die Interessen der Bürger machen Verfahrensgerechtigkeit aus.

Der Wunsch nach prozeduraler Fairness bedeutet aber nicht, dass die Bürger sich selbst in den politischen Prozess einbringen möchten. Sie wollen das Gefühl haben, in ihren Interessen Ernst genommen zu werden und sie wollen die Möglichkeit der Einflussnahme. Gänzlich unerwünscht aber ist es, sich tatsächlich engagieren zu müssen. Demokratie als abstrakte Idee findet Unterstützung. Aber mit Konflikten, Debatten, Interessenwettbewerb und Kompromissen wollen sich die Bürger nicht beschäftigen. Kurzum: Die amerikanischen Bürger wollen Demokratie, aber die dazugehörigen Prozesse sollen im Verborgenen ablaufen. „Stealth Democracy“ lautet daher auch der Titel eines Buches der beiden Autoren (2002).

Stealth Democracy

Das erklärt, warum der Supreme Court und der Präsident regelmäßig höhere Vertrauenswerte erhalten als der Congress. Das Verfassungsgericht tagt hinter verschlossenen Türen und seine Entscheidungsprozesse werden öffentlich nicht wahrgenommen. Der Präsident kann sich öffentlich als Führungsperson initiieren. Allein die Willensbildung des Parlaments vollzieht sich auf offener Bühne. Zugespitzt lautet die Schlussfolgerung: Je öffentlicher eine politische Institution arbeitet, desto geringer ist das Vertrauen in sie (für Deutschland vgl. Patzelt 2005).

Je öffentlicher eine politische Institution arbeitet, desto geringer ist das Vertrauen in sie.

3. Ergebnisse einer explorativen Studie

Ogleich Gruppendiskussionen bereits in den 1950er Jahren – am Frankfurter Institut für Sozialforschung – angewendet wurden und das Interesse an diesem Verfahren in der sozialwissenschaftlichen Methodendiskussion zugenommen hat (Bohnsack 2003), werden sie in der politikwissenschaftlichen Forschungspraxis nur selten angewendet. Verbreiteter sind sie dagegen in der Marktforschung und der Medienwirkungsforschung.

Aus den Protokollen der Gruppendiskussionen lassen sich kollektive Orientierungsmuster gegenüber politischen Institutionen rekonstruieren. Gruppendiskussionen bieten den Vorteil, dass die Befragten ihre Orientierungen gegenüber politischen Institutionen und den darin agierenden Akteuren mit eigenen Worten darlegen können und dass so deutlich wird, wie die politische Welt in den Augen der

kollektive Orientierungsmuster

konkurrierende
Diskurse

Befragten strukturiert ist. Ziel der Gruppendiskussionen war nicht eine effektive Abfrage individueller Meinungen, sondern die Identifizierung kollektiv geteilter Wissensbestände über die politische Welt. Wenn die Befragten miteinander über unser politisches System sprechen, erfahren wir sowohl etwas darüber, wie sie es wahrnehmen und bewerten als auch darüber, welche normativen Vorstellungen sie haben. Um Missverständnisse zu vermeiden: Die im rekonstruktiven Vorgehen identifizierten kollektiven Orientierungsmuster werden nicht immer von allen Teilnehmenden geteilt, es können auch konkurrierende Diskurse auftauchen. Ziel solch rekonstruktiv angelegter Sozialforschung ist es, aus der Analyse des Besonderen, Hinweise auf das Allgemeine zu erhalten, nicht aber Aussagen über die Häufigkeit des Auftretens spezifischer Perzeptionen zu treffen. Die Zusammensetzung der Gruppendiskussionen musste daher unter regionalen und sozialstrukturellen Kriterien nicht repräsentativ sein, sollte aber Kontrastierungen ermöglichen, beispielsweise zwischen den Angehörigen verschiedener Generationen oder zwischen Personen mit unterschiedlichem Interesse an Politik.

Bei der Auswertung wurde in zwei Schritten verfahren: Jede der acht auf Tonband aufgenommenen und transkribierten Gruppendiskussionen wurde für sich interpretativ-hermeneutisch analysiert. Dieser vertikale Zugriff wurde durch eine horizontale Analyse ergänzt. Dafür wurde ein Kodierschema entworfen. Das Schema orientierte sich an den einzelnen Themenbereichen des Gesprächsleitfadens, die Vorformulierungen der theorielevanten Kategorien für die Auswertung darstellen. Im Vergleich und der Kontrastierung der einzelnen thematischen Abschnitte über die verschiedenen Gruppen hinweg konnten gemeinsam geteilte Orientierungsmuster bzw. Differenzen in der Perzeption des politischen Systems und seiner Institutionen herausgearbeitet werden.

Grundprinzipien der
Demokratie
Performanz des
politischen System

Die Auswertung der Gruppendiskussionen zeigt zunächst einen deutlichen Gegensatz zwischen der Beurteilung der Grundprinzipien der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland und der Performanz des politischen Systems. Während für die Prinzipien der Demokratie, etwa für Wahlen, für Grundrechte wie die Meinungs- und Pressefreiheit oder für die Sozialstaatlichkeit, eine Wertschätzung weit verbreitet ist, überwiegen bei der Performanz-Beurteilung der politischen Institutionen deutlich die negativen Urteile. Diese Differenz bestätigt aus der Umfrageforschung bekannte Ergebnisse (z.B. Niedermayer 2005) und ist insofern nicht überraschend. Interessanter ist der vertiefende Blick auf die negativen Urteile. Es sind vor allem vier Bereiche, auf die sich die Kritik an unserem politischen System bezieht: a) Entscheidungsprozesse, b) Interessenpolitik, c) Responsivität der Politik, d) Privilegien der politischen Klasse.

Entscheidungsprozesse

„Ja, aber davor müssen sie erst die Opposition davon überzeugen und eventuell Kompromisse eingehen oder dann wieder so Kommissionen bilden oder Vermittlungsausschuss bis das endlich funktioniert. Also das dauert immer, die können nicht einfach ein Gesetz machen, sondern die ändern sind sowieso grundsätzlich dagegen und kritisieren wieder alles und dann fängt es wieder von vorne an.“ (Gruppe I, 53)

„(...) Weil die sollen nicht immer gegeneinander sagen; ja, das hast du schlecht gemacht, wir täten das machen, bla bla bla, die sollen auch mal einen Konsens finden und dann zusammen, mehr zusammen arbeiten halt.“ (Gruppe III, 98)

Zwar wird in den Gruppendiskussionen die Möglichkeit zur Wahl zwischen verschiedenen politischen Positionen und zur Artikulation individueller Meinungen und Interessen wertgeschätzt, die Konflikthaftigkeit des politischen Entscheidungsprozesses aber wird kritisiert. Politischer Streit, mangelnde Einigkeit und der fehlende Wille zum Konsens werden als Ursachen für die lange Dauer politischer Entscheidungsprozesse ausgemacht. Wäre die Bereitschaft zur Zusammenarbeit der politischen Akteure ausgeprägter, bedürfte es keines Vermittlungsausschusses und keiner Kommissionen, die das politische Entscheidungsverfahren unnötig verlängern und intransparent machen. In einer solchen Perspektive dient das politische System der Mehrheitsbildung und Entscheidungsfindung und die Erfüllung dieser Aufgabe bildet die Grundlage für seine Bewertung. Für die konfliktregulierenden Funktionen politischer Verfahrensregeln und Institutionen fehlen Blick und Verständnis. In der Literatur wird die Ablehnung politischen Streits häufig als insbesondere in der deutschen Kultur tief eingelassenes Harmoniebedürfnis, das nicht selten einher ging mit Affekten gegen den Pluralismus westlicher Prägung, gedeutet (Leggewie 1990). Die Arbeiten von Hibbing und Theiss-Morse aber zeigen, dass der Wunsch nach „prozeduraler Effizienz“ und die Unterstützung von Aussagen wie „Politiker sollen nicht diskutieren, sondern entscheiden“ und „Regierungen sollten wie Unternehmen geführt werden“ auch in der U.S.-amerikanischen Öffentlichkeit weit verbreitet sind (2002: 136). Erweisen sich solche Wahrnehmungsmuster als ein Charakteristikum moderner demokratischer Gesellschaften?

Interessenpolitik

In einem engen Zusammenhang zueinander stehen die folgenden drei Unterpunkte, weil es in allen dreien im Kern um wahrgenommene Differenzen zwischen den Wählern, den so genannten „einfachen Leuten“, und den politischen Akteuren geht.

Ein Strang der Kritik in den Gruppendiskussionen lässt sich unter dem Begriff der Interessenpolitik subsumieren. Diese Kritik hat zwei Zielrichtungen: Einesteils wird der Einfluss von Interessengruppen kritisiert, wobei die Befragten sowohl die „innere Lobby“ des Bundestages, also die Tatsache, dass Abgeordnete zugleich Verbands- oder Wirtschaftsvertreter sind, als auch die „äußere Lobby“, die Einflussversuche von Lobbyisten auf politische Entscheidungsträger, ablehnend bewerten. Auf Missmut stößt, dass nicht die Interessen der Wählerinnen und Wähler, sondern die von Interessengruppen die politische Agenda und politische Entscheidungen bestimmen. Anderenteils wird beklagt, dass die Parteien vorrangig eigene Interessen hätten und vertreten würden und zu wenig die ihrer Wähler berücksichtigten. Hier wird die Forderung nach „prozeduraler Gerechtigkeit“ – Hibblings und Theiss-Morses zweiter Prozess-Komponente – deutlich. Misstrauisch wird wahrgenommen, dass einige gesellschaftliche Gruppen auf den politischen Prozess einen größeren Einfluss haben als andere.

„Westerwelle zum Beispiel, man muss ja seine Tätigkeiten jetzt angeben, die man noch nebenher hat, der ist zum Beispiel irgendwo in einem Aufsichtsrat von einer Versicherung oder so was (...). Den kann ich doch nicht bei solchen Fragen für ernst nehmen, ja, wenn es zu solchen Fragen kommt, ja. Dieser Lobbyismus, der im Bundestag drin steckt und das ist ja bei

allen Parteien so, das ist bei den Grünen so, das ist bei der FDP, CDU, SPD, überall. Die kann ich dann nicht mehr für voll nehmen diese Politiker. Und das sollen die Abgeordneten sein, die ich dann irgendwie gewählt hab“ (Gruppe III, 81).

„Ob jetzt da die einen oder die anderen ‚nein‘ sagen oder andersrum, die sind alle bloß noch auf Wählerstimmen aus und ob sie da wirklich dann die Interessen nachher noch so vertreten, wie sie es versprechen?“ (Gruppe IV, 25).

Responsivität der Politik

In enger Verbindung zur Klage über die verbreitete Interessenpolitik steht die über die fehlende Responsivität von Politik. Deren Mangel wird aber nicht nur daran fest gemacht, dass Politiker vorrangig an eigene Interessen denken würden, sondern auch an lebensweltlichen Differenzen zwischen Politikern und der Bevölkerung, an praxisfernen Entscheidungen und an gebrochenen Wahlversprechen.

„(...) Aber die waren noch nie..., die haben vielleicht überhaupt keine Ahnung, wie es den Menschen hier geht. Ich glaub’, da ist überhaupt keiner mehr von der Arbeiterschaft, zum Beispiel im Bundestag oder ganz wenige sind nur noch vertreten, so ungefähr. Das sind ja meistens Rechtsanwälte oder Historiker oder was weiß ich für Leute da drin“ (Gruppe III, 73).

„Das Parlament macht ja nicht die Gesetze, es sagt ja im Grunde eigentlich immer nur ja oder nein. Die Gesetze machen ja wie gesagt Kommissionen und solche Leute und ich denke, die stehen schon manchmal ein bisschen darüber und ich weiß nicht, ob die sich wirklich identifizieren können mit Arbeitslosen, mit Rentner, mit kinderreichen Familien und ein Abgeordneter, stimmt, der kann das schon. Nur wenn er sich dann nur hinsetzt und sagt ‚Ja, sag ich halt mal ja/sag ich halt mal nein‘“ (Gruppe II, 58).

Privilegien der politischen Klasse

Ein dritter Punkt schließlich, an dem sich die Wahrnehmung der Differenz zwischen Politikern und Bürgern in den Gruppendiskussionen aktualisiert, sind die Privilegien der politischen Klasse. Hier stehen die „Dauerbrenner“ des öffentlichen Unmuts über Politiker, die Höhe der Diäten und die Altersversorgung von Politikern im Zentrum.

C: „(...) Ein Punkt, wo ich mich echt immer drüber aufreg’ (...) ist die Tatsache, welcher Arbeitnehmer kann bitte sein eigenes Gehalt festsetzen, wo gibt es das bitte? Das gibt’s nirgendwo, die setzen ihre Diäten selber fest. Ich mein’, da würd’ ich mich dann auch nicht arg viel kloppen außer bei politischen Debatten.“

A: „Da heißt es überall: ‚Sparen, sparen, sparen.‘, aber bei sich selber fangen sie natürlich niemals an, das ist klar“ (Gruppe I, 37).

C: „Die Reformen, die die durchsetzen, vor denen sind die eigentlich meistens in Sicherheit, ums mal so zu formulieren.“

?: „Und wenn du einmal im Bundestag warst, hast du ausgesorgt“ (Gruppe IV, 54).

Die Gruppendiskussionen zeigen, dass die Wahrnehmung der Befragten in der Regel weder entlang von Institutionengrenzen strukturiert ist noch nach Akteursgruppen unterscheidet. Bewertet werden „die Politik“ oder „die Politiker“, also die Mitglieder der politischen Klasse im Beyme’schen Sinn (von Beyme

1993). In den Gesprächsabschnitten aber, in denen explizit einzelne Institutionen thematisiert werden, zeigt sich eine Wiederholung des oben rekonstruierten Musters. Der Bundestag beispielsweise wird dafür kritisiert, dass statt gemeinsamer Problemlösung die politische Konfrontation im Vordergrund stehe, dass Lobbyisten zu viel Einfluss hätten bzw. Abgeordnete gleich selbst Interessenvertreter seien und dass es an der Repräsentation der normalen Bürgerinnen und Bürger im Parlament fehle. Positiv bewertet wird der Bundestag dagegen dort, wo effiziente und sachkundige Entscheidungen vermutet werden: in der Ausschussarbeit und in der Kooperation von Politikern abseits der Öffentlichkeit. Nicht einmal das Parlament wird also als „legitimer Ort des Interessenaustrages und des Meinungsstreites angesehen“ (Prätorius 1990: 72).

Zur Verdeutlichung der beschriebenen Ergebnisse können ein Perspektivwechsel und die Reformulierung der Befunde als normative Erwartungen beitragen: Die Befragten wünschen sich Politiker, die in ihren Entscheidungen die Interessen der „einfachen Leute“ berücksichtigen. Die Kenntnisnahme der Anliegen der Bevölkerung habe am besten im direkten Kontakt mit den Bürgern zu erfolgen. Parteien und Interessengruppen würden die Beziehung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten nur unnötig stören. Schließlich hätten sie vor allem Eigeninteressen, die sachlichen Lösungen im Wege stünden, den politischen Prozess verkompliziert und intransparent gemacht. Obendrein wäre es doch viel leichter, die Interessen der Bürger zu vertreten, wenn die Abgeordneten aus derselben sozialen Schicht kämen wie die zu Repräsentierenden. Im Bundestag schließlich sollte gemeinsam und fraktionsübergreifend an der Lösung von Problemen gearbeitet werden. Nicht der Streit politischer Positionen dürfe im Vordergrund stehen, sondern Kooperation und Konsensfindung. Politische Entscheidungen sollten zügig getroffen werden, zugleich aber tragfähig und dauerhaft sein. Eine auf diese Art erfolgreiche politische Entscheidungsfindung würde auch die Forderung nach Volksentscheiden auf der Bundesebene erübrigen, die in den Diskussionen in erster Linie als eine Reaktion auf die mangelnde Responsivität der Politik erscheint und nicht als Bedürfnis nach eigener politischer Beteiligung.

Perspektivwechsel und Reformulierung der Befunde als normative Erwartungen

Normative Erwartungen zur Arbeitsweise politischer Institutionen und institutionelle Realität

<i>Normative Erwartungen</i>	<i>Institutionelle Realität</i>
Entscheidungsprozesse: Konsens, Effizienz, wenige Entscheidungsalternativen	Entscheidungsprozesse: Konflikte, Dissensmanagement / Kompromisse, Berücksichtigung verschiedener Interessen
transparente Entscheidungen	Institutionen: eigene Rollen und Normen; Repräsentationsprinzip schließt Bürger von Entscheidungen aus ⇨ Entscheidungen intransparent und von außen schwer nachvollziehbar
Ablehnung von Interessengruppen	Pluralismus: Vielzahl von Interessengruppen
Opposition: Unterstützung der Regierung, Mitarbeit	Aufgabe der Opposition: Kritik an der Regierung
Abgeordnete als unabhängige Laienpolitiker	Parteipolitiker / Berufspolitiker

4. Zusammenfassung: Prozessverdrossenheit und Vorbehalte gegen Interessenrepräsentation

Die Gruppendiskussionen zeigen, dass die Kritik am politischen Entscheidungsprozess auch in Deutschland einen nicht unerheblichen Teil der Unzufriedenheit mit den politischen Institutionen ausmacht. Die Befunde ähneln den von Hibbing und Theiss-Morse im ganz anderen institutionellen Kontext des U.S.-amerikanischen Regierungssystems gefundenen Ergebnissen. „Prozessverdrossenheit“ ist also nicht allein eine Folge des Institutionengefüges im präsidentiellen Regierungssystem der USA, etwa eine Folge des ausgeprägten Systems von checks and balances oder der spezifischen politischen Kultur in den USA. Die Unterscheidung zwischen „procedural efficiency“ und „procedural equity“ lässt sich auch auf die hier analysierten Daten anwenden. Vorbehalte gegen Konflikte und Streit und die Unzufriedenheit mit langwierigen, schwer durchschaubaren Entscheidungsprozessen, in denen die Interessen mannigfacher Akteure berücksichtigt werden müssen, einerseits sowie das Bild eines von Interessengruppen und Eigeninteressen der gewählten politischen Akteure okkupierten politischen Entscheidungsprozesses andererseits, finden sich auch in der Bundesrepublik Deutschland.

Ist diese „Prozessverdrossenheit“ Ausdruck notwendiger institutioneller Reformen, etwa eine Reaktion auf die öffentlichen Diskussionen um die Föderalismusreform und auf die zunehmende Zahl von Expertenkommissionen, die im Erhebungszeitraum geführt wurden? Oder ist die Prozessverdrossenheit Ausdruck einer grundsätzlichen Distanz gegenüber politischem Streit, politischen Debatten, der Artikulation partikularer Interessen und der langwierigen Aushandlung politischer Kompromisse? Bestätigt sich hier also Patzelts Position vom „unaufgeklärten Souverän“, weil sich eine Distanz zwischen typischen Charakteristika demokratischer Entscheidungsprozesse einerseits und populären Erwartungen an effizientes Regieren andererseits auftut? Die Rekonstruktion der Gruppendiskussionen und das dabei entstandene Gesamtbild legen die Existenz eines grundlegenden Widerspruchs zwischen Verhandlungsprozessen und Kompromisslösungen, die demokratischem Regieren nun einmal inhärent sind, und dem Wunsch der Bürger nach Konsens, Interessenidentität und effizienten Entscheidungen nahe. Wertschätzung für das Wechselspiel von politischem Streit und Kompromissuche findet sich in den Gruppendiskussionen nur an wenigen Stellen. Ebenso fehlen die Einsicht in die intermediäre Funktion von Interessengruppen und Parteien, eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Interessengruppen und Verständnis für die Rolle von Berufspolitikern in modernen repräsentativen Massendemokratien. Stattdessen zeigt sich eine ausgeprägte Distanz gegenüber dem professionalisierten politischen Entscheidungsprozess und seinen Akteuren: Parteien, Interessengruppen und Berufspolitikern.

Das ist, wenn wir die Teilnehmenden der Gruppendiskussionen in ihrer Rolle als Staatsbürger betrachten, bereits ernüchternd genug, wird aber noch bedenklicher, wenn wir ihre Rolle als zukünftige Lehrende in der schulischen Politischen Bildung betrachten, zu deren Aufgaben es gehört, über die Wechselwirkungen der verschiedenen Dimensionen des Politischen in der modernen Welt aufzuklären.

ausgeprägte Distanz gegenüber dem professionalisierten politischen Entscheidungsprozess und seinen Akteuren

Bisher stand die zusammenfassende Beschreibung der in den Gruppendiskussionen sichtbar werdenden Orientierungsmuster gegenüber den politischen Institutionen im Vordergrund. Darüber hinaus lassen sich Differenzen zwischen den einzelnen Gruppen feststellen. Zwar verfügen sowohl die Referendare, die Gemeinschaftskunde unterrichten, als auch die Studierenden, die das Fach Politikwissenschaft studieren, über größeres politisches Interesse und über größeres objektives politisches Wissen (operationalisiert über die Kenntnis von Parlamentsfunktionen und lokalen Abgeordneten) als die „fachfremden“ Gruppen von Studierenden und Referendaren. Aber in der Wahrnehmung der politischen Institutionen und der negativen Performanz-Beurteilung, wie sie oben beschrieben wurden, zeigen sich zwischen den Gruppen im Grunde keine Unterschiede. Auch finden sich die aufgezeigten Widersprüche zwischen institutioneller Realität und normativen Erwartungen bei den Gemeinschaftskunde-Studierenden und -Referendaren genauso wie bei den Vergleichsgruppen. Als Besonderheiten der Senioren-Gruppen fallen folgende Merkmale auf: Ihr objektives politisches Wissen ist vergleichsweise hoch. Die Wertschätzung für demokratische Prinzipien ist aktiver. Sie erfolgt nicht selten vor dem biografischen Erfahrungshintergrund des Fehlens solcher Prinzipien, während sie in den jüngeren Fokusgruppen ein unhinterfragter Bestandteil der Alltagswelt sind. Aber auch unter den Senioren dominiert die negative Performanz-Beurteilung der politischen Institutionen und sie teilen dieselben normativen Vorstellungen zu ihrer Funktions- und Arbeitsweise.

5. Ausblick

Folgende Konsequenzen und Reformperspektiven legen die vorgestellten Befunde nahe:

1. Für die Forschung ergeben sich vor allem drei Folgerungen: Es lohnt, erstens, die Ergänzung der quantitativ orientierten Umfrageforschung durch das Gruppendiskussionsverfahren, um unser Verständnis der politischen Orientierungen und Verhaltensweisen weiter zu entwickeln und zu vertiefen. Zweitens bietet es sich an, die These von der Prozessverdrossenheit in repräsentativen Bevölkerungsumfragen – auch im Rahmen vergleichender Untersuchungen – zu überprüfen. Bezogen auf die Unterrichtsforschung, ist es, drittens, dringend erforderlich, den Alltagstheorien von Lehrkräften in der Politischen Bildung deutlich mehr Aufmerksamkeit zu schenken.
2. Für die Lehrerbildung verweisen die vorgestellten Ergebnisse auf die Notwendigkeit, den fachwissenschaftlichen Anteil der Ausbildung nicht zu vernachlässigen. Über das Bemühen, der empirischen Wende in der Politikdidaktik mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen und Lehramtsstudierenden mehr fachdidaktische Theorie zu vermitteln, darf das Grundlegende nicht vergessen werden, nämlich Sozialkundelehrern in ihrer Ausbildung eine nachhaltige Wissensbasis über die Funktionsbedingungen des politischen Systems zu vermitteln, die sie gegen populäre Alltagsdeutungen immunisiert – und sie in die Lage versetzt, diesen im Unterricht entgegenzutreten.

Die Lehrerbildung darf über ihre notwendig fachdidaktische Orientierung die politischen Institutionen nicht vernachlässigen.

3. In der politischen Bildungsarbeit hat sich eine Debatte um die Frage entwickelt, ob „Demokratie lernen“ oder „Politische Bildung“ die richtige Antwort auf die Politikverdrossenheit junger Leute ist. Vor dem Hintergrund der festgestellten Prozessverdrossenheit erscheint die Frage „Demokratiepädagogik oder politische Bildung?“ (Fauser 2004, kritisch: Patzelt 2007) aber falsch gestellt. Die Antwort muss lauten Politische Bildung *und* Demokratieerziehung. Die Fehlperzeptionen und populären Vorstellungen zur Funktionsweise moderner Demokratien zeigen, dass es zur Verbesserung des politischen Wissens und zur Aufklärung über die Funktionsbedingungen unseres politischen Systems einen eigenen – wohl bemessenen – Ort braucht. Politische Bildung benötigt eine – moderne – Institutionenkunde, die nicht im Rahmen „einer auf das Ganze der Schule bezogenen Demokratiepädagogik“ (Fauser 2004: 47) vermittelt werden kann. Denn letztere ermöglicht nicht die Auseinandersetzung mit institutionalisierter Politik als einem zentralen Kern des Politischen. Aber auch die gelungenste Lehreinheit zur politischen Bildung kann Mängel an demokratischen Erfahrungen im Alltagsleben und an Möglichkeiten, sich als politisch handelnde Subjekte zu erfahren, nicht ausgleichen. Es sind die Erfahrungen in der Alltagswelt – in Schulen, Hochschulen, Vereinen, religiösen Organisationen und bei der Arbeit – die helfen können, demokratische Entscheidungsprozesse zu verstehen. Hier nun kann die Demokratiepädagogik Unterstützung leisten, weil ein Verständnis für demokratische Prozesse nur entstehen kann, wenn die Schülerinnen und Schüler an der Gestaltung der Institution, in der sie einen großen Teil des Tages verbringen, mitbestimmen können. Dafür bedarf es niedrigschwelliger Angebote, die das Leitbild einer demokratischen Gemeinschaft verfolgen, etwa die Ermöglichung von Aushandlungsprozessen von Regeln, die Erarbeitung von Schulverfassungen oder die Einführung gelungener Formen der Schüler- und Elternvertretung. So lassen sich im schulischen Alltag grundlegende politische Kompetenzen erwerben und einüben, deren Mangel in der Auswertung der Gruppendiskussionen deutlich geworden ist: die Wertschätzung von Streit und Konflikten als Antriebskräften gesellschaftlichen Fortschritts (Dahrendorf 1965: 161ff), die Fähigkeit, eigene Positionen zu formulieren, argumentativ abzusichern und sie in die Auseinandersetzung mit anderen Interessen einzubringen, die Anerkennung pluraler Interessen und die Einsicht in die Notwendigkeit ihrer Organisation, die Bereitschaft zur Kompromissbildung sowie die Kenntnis über die Komplexität und Langwierigkeit demokratischer Aushandlungsprozesse und Entscheidungsverfahren.
4. Neben bildungsseitigen Konsequenzen legt die Rekonstruktion der Gruppendiskussionen Schlussfolgerungen für die Diskussion um institutionelle Reformen nahe, die hier nur angerissen werden können: Gewünscht werden nicht in erster Linie mehr politische Beteiligungsmöglichkeiten, sondern ein effizienter politischer Prozess, in dem nicht die Interessen einzelner, einflussreicher Akteure ausschlaggebend sind. Das Problem der Prozessverdrossenheit aber würde auch durch die Verwirklichung der – populären –

Forderung nach stärkerer direkter Beteiligung der Bürger an wichtigen politischen Entscheidungen nicht gelöst werden. Volksbegehren und Volksentscheide sind kein Allheilmittel gegen die Distanz der Bürger gegenüber dem politischen Prozess. Andererseits verbessert aus dieser Perspektive auch die Einführung öffentlichkeitsorientierter Kommissionen die Legitimation politischer Entscheidungen nicht. Im Gegenteil: In den Augen der Befragten verwischen sie die Zuständigkeiten, eröffnen Interessengruppen zusätzliche Einflussmöglichkeiten und verkomplizieren den politischen Prozess.

5. Auch die politische Klasse selbst muss ihrer Verantwortung für das Ansehen der politischen Institutionen besser gerecht werden. Einmal mehr unterstreichen die Gruppendiskussionen, wie sehr die perzipierten Privilegien der politischen Klasse und das Fehlverhalten von Politikern der Legitimation der politischen Institutionen schaden. Daher sollten Reformen bei der Besoldung und Ausstattung von Politikern, die immer wieder Einfallstor für öffentliche Kritik sind, z.B. bei der Altersversorgung, die Abgeordnete gegenüber anderen Rentenzahlern bevorteilt oder bei der steuerfreien Kostenpauschale, über die Parlamentarier frei verfügen können, nicht unterbleiben.

Anmerkungen

- 1 Eine Studie von Dagmar Richter (1996) zur Politikwahrnehmung u.a. von Lehramtsstudierenden bildet eine der wenigen Ausnahmen.
- 2 Der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd danke ich für die finanzielle Unterstützung des Projektes, für viele hilfreiche Kommentare zu einer Erstfassung dieses Textes danke ich Stefan Immerfall.
- 3 Insgesamt wurden 2003 und 2004 acht Gruppendiskussionen durchgeführt. Drei Gruppen bestanden aus Studierenden, die das Fach Gemeinschaftskunde/Politikwissenschaft im Rahmen ihres Studiums für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen bzw. Realschulen in Baden-Württemberg studieren („Studierende Experten“). Eine Gruppe setzte sich aus Lehramts-Studierenden zusammen, die nicht Gemeinschaftskunde studieren („Studierende Laien“). Ferner wurden zwei Gruppen von Lehramtsanwärtern befragt, eine davon angehende Gemeinschaftskunde-Lehrer („Referendare Experten“), die andere bestand aus Referendaren ohne Bezug zum Fach Gemeinschaftskunde („Referendare Laien“). Die Befragungsgruppe setzte sich also im Wesentlichen aus jungen Erwachsenen westdeutscher Herkunft mit einem höheren Bildungsabschluss zusammen. Als Kontrastgruppen wurden zusätzlich zwei Gruppen mit Senioren befragt. Die Diskussionsrunden umfassten zwischen 6 und 11 Teilnehmer.
- 4 Folgende Themenbereiche umfasste der Gesprächs-Leitfaden: Wahrnehmung des politischen Systems; Wahrnehmung von Parlament und Regierung; Ursachen für Unzufriedenheit; Erwartungen an das Handeln von politischen Akteuren; Kenntnisse über lokale Abgeordnete; Kommunikation über Politik (Medien, Gespräche); (Beurteilung Gemeinschaftskunde-Unterricht); Rolle der Bürger im politischen Prozess; Rolle von Experten im politischen Prozess.
- 5 So eine Kapitelüberschrift bei Hibbing/Theiss-Morse 1995: 145.

Literatur

- Beyme, Klaus von, 1993: Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
 Bohnsack, Ralf, 2003: Gruppendiskussion, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 369-384.

- Carpini, Michael X. Delli/Keeter, Scott, 1996: What Americans know about politics and why it matters, New Haven: Yale Univ. Press.
- Dahrendorf, Ralf, 1965: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München: Piper.
- Easton, David, 1965: A System Analysis of Political Life, New York: Wiley.
- Fausser, Peter, 2004: Demokratiepädagogik oder politische Bildung?, in: Kursiv. Journal für politische Bildung, H. 1, S. 44-48.
- Gabriel, Oscar W./Schöllhammer, Lisa, 2009: Warum die Deutschen ihrem Abgeordneten nicht mehr vertrauen als dem Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 2, 414-430.
- Henkenborg, Peter, 2002: Interpretative Unterrichtsforschung in der Politischen Bildung. Ansätze, Stand und Perspektiven, in: Breidenstein, Georg/Combe, Arno/Helsper, Werner/Stelmaszyk, Bernhard (Hrsg.): Forum qualitative Schulforschung 2. Interpretative Unterrichts- und Schulbegleitforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 81-109.
- Hibbing, John R./Theiss-Morse, Elizabeth, 1995: Congress as Public Enemy. Political Attitudes toward American Political Institutions, New York: Cambridge Univ. Press.
- Hibbing, John R./Theiss-Morse, Elizabeth, 2002: Stealth Democracy. Americans' Beliefs About How Government Should Work, New York: Cambridge Univ. Press.
- Immerfall, Stefan/Benk, Andreas/Erb, Roger/Quesel, Carsten: Gemeinschaftskunde im Fächerverbund. Zum Stellenwert des Schulfaches im Lichte einer Befragung von Lehrkräften in Baden-Württemberg, in: Kursiv. Journal für politische Bildung, H. 4, S. 66-74.
- Leggewie, Claus, 1990: Bloß kein Streit! Über deutsche Sehnsucht nach Harmonie und die anhaltenden Schwierigkeiten demokratischer Streitkultur, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 52-62.
- Maier, Jürgen, 2000: Politisches Interesse und politisches Wissen in Ost- und Westdeutschland, in: Falter, Jürgen/Gabriel, Oscar W./Rattinger, Hans (Hrsg.): Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich, Opladen: Leske + Budrich, S. 141-171.
- Niedermayer, Oskar, 2005: Bürger und Politik. Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen, 2. Auflage Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Patzelt, Werner J., 1998: Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 4, 725-457.
- Patzelt, Werner J., 2005: Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 3, S. 517-538.
- Patzelt, Werner J., 2007: Was für eine Art von „Demokratieerziehung“ brauchen wir?, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung, H. 3, S. 343-354.
- Prätorius, Rainer, 1990: Streit, Konsens und politische Kultur: Vergleichende Perspektiven, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 63-76.
- Richter, Dagmar, 1996: Politikwahrnehmung bei Studierenden, in: Reinhardt, Sibylle/Richter, Dagmar/Scherer, Klaus-Jürgen: Politik und Biographie, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 29-77.
- Rohe, Karl, 1996: Politische Kultur: Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts, in: Niedermayer, Oskar/Beyme, Klaus von (Hrsg.), 1996: Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 1-21.
- Welzel, Christian, 2000: Volkserziehung oder Institutionenreform? Ein Kommentar zu Werner Patzelts Bürgerschelte in der PVS 4/1998, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 2, S. 316-326.