

Jens Wolling & Marco Bräuer

***Bürgerinitiativen:
Ihre Funktion aus Sicht der Bevölkerung
und ihre kommunikativen Aktivitäten***

Technische Universität Ilmenau
Ilmenau, 2011

URN: [urn:nbn:de:gbv:ilm1-2011200354](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:gbv:ilm1-2011200354)

Bürgerinitiativen: Ihre Funktion aus Sicht der Bevölkerung und ihre kommunikativen Aktivitäten

(Ilmenau, 2010)

Jens Wolling & Marco Bräuer

Technische Universität Ilmenau

Institut für Medien und Kommunikationswissenschaft

Fachgebiet Empirische Medienforschung und politische Kommunikation

1 Einleitung

Die Grundidee der Demokratie beruht auf der aktiven Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den politischen Entscheidungen. Deswegen ist jegliche Form politischer Partizipation der Bürger grundsätzlich wünschenswert, zumindest solange sie darauf abzielt auf friedliche Art und Weise unter Einhaltung der demokratischen Regeln an der Lösung von Problemen mitzuwirken. Insofern kann das Engagement in Vereinen, Gemeinschaftsprojekten und Bürgerinitiativen als ein positiver Indikator für eine lebendige Demokratie betrachtet werden (vgl. Shah, Cho, Eveland & Kwak, 2005). Sinkendes bürgerschaftliches Engagement und steigende Politikverdrossenheit gelten aus diesem Blickwinkel als Anzeichen für die Erosion gemeinschaftlichen Lebens und werden dementsprechend von einer großen Anzahl von Autorinnen und Autoren als Symptome einer Krise der westlichen Demokratien kritisch betrachtet (Putnam, 2000; Crouch, 2004).

Nicht immer gelingt es innerhalb der politisch-administrativen Prozesse mögliche Folgen von politischen Entscheidungen umfassend und richtig einzuschätzen und die Interessen der Betroffenen hinreichend zu berücksichtigen. Die Bürger sehen sich dann mit (möglichen) Problemen konfrontiert, die im Entscheidungsfindungsprozess nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Insbesondere im Umweltbereich treten solche Konflikte immer wieder auf, sei es durch Lärm- und Strahlungsbelastung, Verunreinigungen von Gewässern, Luft und Böden oder anderen Formen der Natur- und Umweltschädigung mit Auswirkungen auf das ökologische Gleichgewicht. Immer wieder kommt es vor, dass solche Anliegen und Probleme der Bürger von den Verantwortlichen nicht ausreichend berücksichtigt wurden, weil sie nicht auf deren politischer Agenda stehen.

Seit Ende der 1960er Jahre sind Bürgerinitiativen ein fester Bestandteil der demokratischen Wirklichkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Mittlerweile gelten zivilgesellschaftliche Akteure wie Bürgerinitiativen als weithin anerkannter Bestandteil des politischen Systems, das häufig als „Korrektiv“ wirkt. Das politische Engagement in Bürgerinitiativen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren ist aus diesen Gründen ein wichtiger Bestandteil politischer Partizipation. Vernachlässigte

oder übersehene Interessen der Bürgerinnen und Bürger gelangen durch sie in den politischen Willensbildungsprozess. Umso überraschender ist es, dass über das Engagement in Bürgerinitiativen kaum aktuelle Forschungsergebnisse vorliegen. In diesem kurzen Bericht soll deswegen eine aktuelle Bestandsaufnahme des Engagements von Bürgern in „Bürgerinitiative“ gegeben werden. Dazu werden Daten einer repräsentativen Umfrage der deutschen Bevölkerung aus dem Jahr 2008 herangezogen. Zunächst wird anhand der Daten die Frage nach der Akzeptanz von Bürgerinitiativen in der Bevölkerung beantwortet. Werden diese als konstruktive Alternative respektiert oder geht die Bevölkerung eher davon aus, dass Bürgerinitiativen das politische Klima verschlechtern? In einem zweiten Schritt wird ein Blick „in“ die Bürgerinitiativen gerichtet: Welche Themen bearbeiten sie? Welche Medien werden eingesetzt? Welche Aktions- und Handlungsformen überwiegen und welche Rolle spielt Onlinekommunikation dabei?

2. Der Forschungsgegenstand

„Bürgerinitiativen sind spontane, zeitlich in der Regel begrenzte, organisatorisch lockere Zusammenschlüsse von Bürgern, die sich außerhalb der traditionellen Institutionen und Beteiligungsformen der repräsentativen Parteiendemokratie zumeist aus konkretem Anlass als unmittelbar Betroffene zu Wort melden und sich, sei es im Wege der Selbsthilfe, sei es im Wege der öffentlichen Meinungswerbung und der Ausübung politischen Drucks, um Abhilfe im Sinne ihres Anliegens bemühen“ (Guggenberger, 1980, S. 18f.).

Bürgerinitiativen können in Kurzfrist- und Langfristinitiativen unterteilt werden. Kurzfristinitiativen reagieren in der Regel auf aktuellen Handlungsdruck durch eine sich abzeichnende politische Entscheidung. Langfristinitiativen haben die gezielte Einflussnahme auf bestehende oder sich abzeichnende politische, ökonomische, soziale oder kulturelle Veränderungen zum Inhalt (Schenk, 1982). Häufig haben Bürgerinitiativen keine feste Organisationsstruktur. In einigen Fällen wird jedoch die Rechtsform eines eingetragenen Vereins (e.V.) gewählt.

Da Bürgerinitiativen, wie auch andere zivilgesellschaftliche Akteure, keinen festen Platz im etablierten politischen Prozess einnehmen und ihr politisches Mitwirken nicht geregelt ist, müssen sie eigenständig Strategien entwickeln, um ihre Ziele zu kommunizieren und zu erreichen. Dazu zählen vor allem die Öffentlichkeitsarbeit, die Koalition mit anderen Organisationen und der Kontakt mit den direkten Konfliktpartnern (Schenk, 1982). Ottersbach (2003) unterscheidet fünf unterschiedliche Strategien zivilgesellschaftlicher Akteure: Medienorientierte Praktiken sind dabei von großer Bedeutung, da die Öffentlichkeit über die Existenz und die Ziele einer Bürgerinitiative zuerst informiert werden muss. Eine weitere Strategie ist die Mobilisierung durch Netzwerke. Dadurch können Themen gesetzt werden, Ideen verbreitet und Aktivisten und Sympathisanten gewonnen werden. Verbündete sind beispielsweise Verbände, Vereine, andere Initiativen, Expertinnen und Experten als auch Wirtschaftvertreterinnen und Vertreter. Dabei ist auch das Informieren von

„Schlüsselpersonen“ wichtig. Weitere Strategien sind der Einsatz von Experten, das Appellieren an Solidarität und das Unterlaufen von Kontrahenten (Ottersbach, 2003, S. 143 f.).

3. Methodisches Vorgehen

Basis für die nachfolgende Ergebnisdarstellung bilden die Daten einer bundesweiten repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2008, die im Rahmen des DFG-Projekts „Politische Online-Kommunikation“ erhoben worden. Bei dem Forschungsprojekt handelt es sich um eine Panelstudie, die seit 2002 am Institut für Medien und Kommunikationswissenschaft der Technischen Universität Ilmenau durchgeführt wird. Die Datenerhebung erfolgt durch eine telefonische Befragung mittels CATI-Methode (Computer Assisted Telephone Interviewing). Grundgesamtheit der Untersuchung bildet die deutsche Bevölkerung ab 16 Jahren in Haushalten mit einem Telefonanschluss. Im Jahr 2008 wurden 1.199 Personen im Alter zwischen 16 und 92 Jahren (53 Prozent Frauen, 47 Prozent Männer) befragt.¹

4. Ergebnisse

Zunächst werden die Ergebnisse hinsichtlich der Akzeptanz von Bürgerinitiativen in der Gesamtbevölkerung untersucht. Im Rahmen der Befragung wurde *dieser* Fragenblock aus forschungsökonomischen Gründen nur der Hälfte der Stichprobe gestellt.

Die überwiegende Mehrheit der Befragten stimmte der Aussage zu, dass Bürgerinitiativen Themen in die Öffentlichkeit bringen, die von den etablierten Parteien und Politikern nicht genügend berücksichtigt werden. 35,5 Prozent (n=197) stimmen der Aussage „*etwas zu*“ und 59,6 Prozent (n=331) stimmen ihr sogar „*voll und ganz zu*“. Lediglich 4,8 Prozent (n=27) lehnten diese Aussage „*etwas*“ oder „*ganz ab*“.

Darüber hinaus wird Bürgerinitiativen im Allgemeinen attestiert, dass durch ihren Druck wichtige Veränderungen angestoßen werden. 85,4 Prozent (n=478) der Befragten stimmten dieser These entweder „*etwas zu*“ (49,1 Prozent; n=275) oder sogar „*voll und ganz zu*“ (36,3 Prozent; n=203). Bürgerinitiativen werden zudem als geeignete Interessenvertreter von der großen Mehrheit anerkannt: 42,9 Prozent (n=240) der Bürger stimmten der Aussage, dass Bürgerinitiativen die Interessen der Bürger vertreten „*etwas zu*“ und 48,8 Prozent (n=273) stimmten ihr sogar „*voll und ganz zu*“.

Ein gängiger Vorwurf in Bezug auf Bürgerinitiativen ist, dass sie lediglich ihre Eigeninteressen artikulieren. Das Stichwort im angelsächsischen Raum lautet *NIMBY-Aktivismus* (not in my backyard). In der deutschen Debatte wird auch von den sogenannten „*Verhinderungsinitiativen*“ gesprochen. In der Tat versuchen viele Bürgerinitiativen politische Entscheidungen direkt zu beeinflussen. Dies muss

¹ Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf Berechnungen mit ungewichteten Daten.

allerdings nicht zwangsläufig bedeuten, dass innerhalb der Initiativen nicht auch alternative Vorschläge entwickelt werden, die durchaus auch in größeren lebensweltlichen Zusammenhängen betrachtet werden. Aus der Sicht der Befragten ist das konstruktive Konfliktlösungspotential der Bürgerinitiative umstritten: Sehr viele Menschen sind der Ansicht, dass Bürgerinitiativen eher zusätzliche Konflikte schaffen, als bestehende zu lösen. Die Summe der Zustimmungen lag bei 48,1 Prozent, wobei 36,5 Prozent (n=201) „etwas“ und 11,6 Prozent (n=64) „voll und ganz“ zustimmten. Diese Aussage deutet darauf hin, dass die Befragten eher eine auf Konsens beruhende politische Auseinandersetzung bevorzugen. Offensichtlich besteht hier ein Widerspruch: Einerseits werden Bürgerinitiativen mehrheitlich als wichtige Interessenvertretung von Belangen der Bürgerinnen und Bürger anerkannt. Auf der anderen Seite scheinen sich die Befragten durchaus der Ambivalenz dieser Anerkennung bewusst zu sein: Bürgerinitiativen können bestimmte Konflikte durchaus verstärken, indem sie marginalisierte Interessen öffentlich artikulieren. Offensichtlich besteht bei vielen Befragten die Befürchtung, dass die politischen Entscheidungsprozesse und vor allem die Implementationsprozesse durch Bürgerinitiativen gegebenenfalls deutlich erschwert und behindert werden könnten. Im Extremfall könnte dies dann da zu einer Lähmung und zu einer Verhinderung notwendiger Maßnahmen führen. In einem solchen Fall würden sie als sinnvolles „Korrektiv“ zu Parteien und politischen Entscheidungsträgern versagen.

Danach gefragt, was die Befragten tun würden, falls ihnen selbst ein Problem unter den Nägeln brennt, gaben immerhin 52,1 Prozent (n=279) an, Mitglied in einer Bürgerinitiative werden zu wollen, 14,9 Prozent (n=80) konnten sich sogar vorstellen selbst eine Initiative zu gründen. Für 33 Prozent (n=177) käme allerdings eine Mitarbeiter in einer Bürgerinitiative nicht in Frage.

In einem nächsten Schritt wurde untersucht, wie viele der Befragten tatsächlich Mitglieder in Bürgerinitiativen sind. Von den 1199 Befragten gaben 72 an, bereits Mitglied in einer oder mehreren Bürgerinitiativen zu sein (6 Prozent). Dies scheint auf den ersten Blick recht wenig zu sein. Vergleicht man diesen Wert jedoch mit dem Anteil der Parteimitglieder (6,5 Prozent der Befragten gaben an, Mitglieder in einer Partei zu sein), dann ist die Bedeutung der Mitgliedschaft in Bürgerinitiativen durchaus vergleichbar, was angesichts der durch das Grundgesetz hervorgehobenen Bedeutung der Parteien, sicherlich bemerkenswert ist. Auf der anderen Seite ist aber zu konstatieren, dass sowohl das Engagement in Parteien als auch das in Bürgerinitiativen von der Zahl der Mitglieder in Umwelt- und Tierschutzorganisationen als auch von der in Gewerkschaften deutlich übertroffen wird (Tabelle 1).

Da Bürgerinitiativen, im Gegensatz zu Parteien, Gewerkschaften und den meisten Umweltorganisationen, nicht über eine feste Organisationsstruktur verfügen, bedeuten die Zahlen zur Mitgliedschaft in Bürgerinitiativen nicht zwangsläufig, dass das Unterstützerpotenzial mit rund 6 Prozent bereits ausgeschöpft ist. Die oben vorgestellten Daten zur Akzeptanz von Bürgerinitiativen in der Bevölkerung lassen vermuten, dass Bürgerinitiativen durchaus ein weitaus höheres Mobilisierungspotenzial für ihre Aktionen und Veranstaltungen erreichen können und sich in „heißen“ Phasen auch mehr Menschen direkt in einer Bürgerinitiative engagieren.

Tabelle 1. Mitgliedschaft in Organisationen

	N	%
Mitgliedschaft in Bürgerinitiativen	72	6,0
Mitgliedschaft in Parteien	78	6,5
Mitgliedschaft in Umwelt- und Tierschutzorganisationen	171	14,3
Mitgliedschaft in Gewerkschaften	192	16,1

Datenbasis: Befragung im Rahmen des Projekts "Politische Online-Kommunikation", 6. Welle, 2008; n = 1199

Im Rahmen der hier vorgestellten Befragung wurden die Mitglieder der Bürgerinitiativen gebeten den Themenbereich, für den sich ihre Initiative engagiert zu nennen. Die insgesamt 67 offenen Nennungen wurden dann in sieben übergeordnete Themenbereiche zusammen gefasst. Die häufigsten Nennungen erhielten die Bereiche „Umwelt- und Naturschutz“, „Verkehr und Lärm“ sowie „Kommunales und Stadtplanung“. Die Abgrenzung zwischen diesen Kategorien ist nicht immer ganz eindeutig zu ziehen. So wurden beispielsweise mehrere Initiativen gegen den Ausbau einer Autobahn oder eines Flughafens unter die Rubrik „Verkehr und Lärm“ subsumiert, wobei diese Initiativen sicher auch Umweltaspekte in ihrer Arbeit aufgreifen werden. Der Schutz und die Bewahrung von Umwelt und Natur gehören somit eindeutig zu den stärksten inhaltlichen Schwerpunkten bei der Arbeit von Bürgerinitiativen (Tabelle 2).

Tabelle 2. Thematisches Spektrum von Bürgerinitiativen

Thema	Häufigkeit
Umwelt und Naturschutz	15
Verkehr und Lärm	14
Kommunales und Stadtplanung	19
Wirtschaft	3
Bildung und Kultur	8
Integration, Soziales und Demokratie	4
Sicherheit	2
nicht eindeutig	2
Summe der Nennungen	67

Datenbasis: Befragung im Rahmen des Projekts "Politische Online-Kommunikation", 6. Welle, 2008; n = 72 (Befragte nur Mitglieder in Bürgerinitiativen, 5 Befragte haben keine Angaben gemacht)

Die Mitglieder der Bürgerinitiativen wurden weiterhin gefragt, wie ihre jeweiligen Aktionsprofile aussehen, was für typische Arbeiten in einer Initiative erledigt werden. Die überwiegende Mehrheit der Mitglieder gab an das ihre Initiativen *Veranstaltungen und Aktionen organisieren* (mehr als 80 Prozent). Gut 70 Prozent sagten, dass ihre Initiativen zudem aktiv *Pressearbeit* betreibt. Bemerkenswert ist zweifellos, dass nach Angabe der Mitglieder mehr als 80 Prozent der Initiativen auch im direkten *Kontakt mit Vertretern der Politik* stehen, also offenbar nicht nur versuchen über die Herstellung von Öffentlichkeit Einfluss auszuüben, sondern auch auf direktem Wege. Welche Bedeutung mit Blick auf die Zielerreichung diese direkten Kontakte im Vergleich zu den Öffentlichkeitsstrategien der Bürgerinitiativen haben, ist eine für die Einschätzung des demokratischen Potentials der Bürgerinitiativen überaus wichtige Fragestellung.

Gefragt nach dem Einsatz von Onlinekommunikation in den Initiativen gaben rund 40 Prozent an, dass ihre Initiative eine *eigene Website oder ein Weblog* betreibt. Mehr als ein Viertel der Initiativen gibt einen eigenen *Newsletter* heraus. Was die interne Kommunikation betrifft, so nutzen nach Angabe der befragten Mitglieder gut die Hälfte der Initiativen eine *E-Mail Liste* (Tabelle 3).

Tabelle 3. Aktivitäten der Bürgerinitiativen

		Häufigkeit	Prozent
Veranstaltungen und Aktionen organisieren	ja	56	84
Kontakte mit Vertretern der Politik	ja	58	87
Pressearbeit	ja	48	72
eigene Website/ Weblog betreiben	ja	21	41
E-Mail Newsletter	ja	14	28
E-Mail-Liste zur internen Kommunikation	ja	28	55

Datenbasis: Befragung im Rahmen des Projekts “Politische Online-Kommunikation”, 6. Welle, 2008; n = 72 (Befragte nur Mitglieder in Bürgerinitiativen, Prozentwerte gerundet)

Als letztes wurden die Mitglieder der Bürgerinitiativen danach gefragt, wie sie selbst zuerst von der Initiative gehört haben. Offensichtlich spielt die *Rekrutierung über Netzwerke* die größte Rolle: Knapp 40 Prozent der Befragten gaben an über Freunde, Bekannte, Kollegen oder Mitglieder auf die Initiative aufmerksam geworden zu sein (Tabelle 4). Aber auch die Medien sind hier ein wichtiger Faktor: Mehr als ein Viertel der Bürgerinitiativ-Aktivisten nannten Zeitung, Plakate oder das Internet als die Quelle, die sie auf die Gruppe aufmerksam gemacht hat. Sieben Personen gaben an Gründungsmitglieder zu sein.

Tabelle 4. Rekrutierung der Initiativmitglieder

	N	%
Zeitung	11	16
Plakate/Flugblätter/Broschüren	4	6
Internet	3	5
Freunde/Bekannte/Kollegen	20	30
Von Mitgliedern der Initiative angesprochen	5	8
Öffentliche Veranstaltung	2	3
anderes	22	33

Datenbasis: Befragung im Rahmen des Projekts "Politische Online-Kommunikation", 6. Welle, 2008; n = 72 (Befragte nur Mitglieder in Bürgerinitiativen; Prozentwerte gerundet)

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die hier vorgestellten Daten zeigen, dass Bürgerinitiativen in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genießen. Ihre Rolle für die Demokratie wird von den Bürgern überwiegend positiv bewertet, auch wenn mögliche Probleme durchaus erkannt werden.

Gerade im Vergleich zur Parteimitgliedschaft zeigt sich, dass eine nicht zu unterschätzende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern sich in solchen Gruppen engagiert, wobei ein deutlicher Schwerpunkt der Aktivitäten im Umweltbereich liegt.

Es deutet sich an, dass ein breites Repertoire an Medien sowohl für die interne Arbeit der Initiativen als auch für die öffentliche Darstellung und die Mitgliederrekrutierung genutzt wird. Wofür genau die verschiedenen Medien genutzt werden, mit welcher Intensität und mit welchem Erfolg, ist jedoch unklar. Eine weitere offene Frage ist das Verhältnis zwischen den Öffentlichkeitsstrategien von Bürgerinitiativen und den direkten Politikerkontakten.

6. Quellen

Crouch, C. (2004). *Post democracy*. Cambridge: polity press.

Guggenberger, B. (1980). *Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie. Von der Ökologiebewegung zur Umweltpartei*. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer.

Ottersbach, M. (2003). *Außerparlamentarische Demokratie. Neue Bürgerbewegungen als Herausforderung an die Zivilgesellschaft*. Frankfurt, New York: Campus.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

Schenk, M. (1982). *Kommunikationsstrukturen in Bürgerinitiativen. Empirische Untersuchungen zur interpersonellen Kommunikation und politischen Meinungsbildung*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Shah, D. V., Cho, J., Eveland, W. P., & Kwak, N. (2005). Information and expression in a digital age. *Communication Research*, 32(5), 531-565.