

Vertrauensfördernde Maßnahmen gesucht Wie direkte Demokratie die Politik beleben kann

Pola Lehmann und Claudia Ritzi

In stabile Wahlergebnisse und das offensichtlich sinkende Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Parteien legen die Frage nahe, ob das politische System institutionelle Reformen braucht. Dem Prinzip der direkten Demokratie kommt in dieser Debatte traditionell eine zentrale Bedeutung zu: Volksabstimmungen bieten die Möglichkeit, die Souveränität des Volkes unmittelbar zum Ausdruck zu bringen. Mit dieser Unmittelbarkeit verbindet sich demokratiethoretisch die Erwartung eines hohen Grades an Legitimität: Keine andere Beteiligungsform verkörpert so klar das Ideal der Selbstregierung des Volkes. Seit der Gründung der Bundesrepublik wurde deshalb immer wieder über die Rolle direktdemokratischer Verfahren im politischen Entscheidungssystem gestritten. Angesichts der aktuellen Vertrauenskrise zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihren repräsentativen Akteuren erscheint aber das theoretische Versprechen, durch direkte Demokratie eine Legitimitätssteigerung zu erzielen, wohl so verlockend wie noch nie.

Allerdings ist Legitimität mehr als nur das Resultat objektiver Verfahrensqualitäten, sie hängt auch maßgeblich an Zuschreibungen der Bürgerinnen und Bürger. Vor diesem Hintergrund haben wir im Rahmen des Projekts „Demokratie-monitor“, einem gemeinsamen Projekt der WZB-Abteilung Demokratie und Demokratisierung und der Bertelsmann Stiftung, anhand von Umfragedaten untersucht, ob zu erwarten ist, dass eine weitere Stärkung direktdemokratischer Verfahren eine legitimitätssteigernde Wirkung entfaltet. Anders formuliert: Sind Volksabstimmungen angesichts der Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger ein demokratisches Heilmittel? Die Daten für unsere Analyse stammen aus einer Online-Umfrage. Im Rahmen dieser Studie wurden im Mai und Juni 2019 über 7.000 Personen in Deutschland zu ihren Einstellungen über Demokratie im Allgemeinen und deren Funktionieren in Deutschland im Besonderen befragt.

Wir wollten wissen, wie stark der Wunsch nach direkter Demokratie in Deutschland ausgeprägt ist – und wie weit die tatsächlichen direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten den Idealvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen. Die Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit beschreibt das zu konstatierende Legitimitätsdefizit.

Die erste Erkenntnis ist, dass der Wunsch nach direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten in Deutschland intensiv ist. Unsere Untersuchung zeigt, dass eine große Mehrheit der Deutschen direktdemokratische Verfahren auf kommunaler (91 Prozent) und Landesebene (85 Prozent) wünschen. Etwas geringer ist die Befürwortung für die Bundesebene (78 Prozent) und deutlich abgeschwächt für die EU-Ebene (65 Prozent). Auch die Bundeskanzlerin beziehungsweise den Bundeskanzler würden 76 Prozent der Befragten gerne direkt wählen.

Dieser Wunsch nach einer Stärkung der direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten findet sich in allen Bevölkerungsschichten, lediglich beim Alter lassen sich signifikante Unterschiede erkennen: Die Präferenz für Volksabstimmungen ist bei den älteren Befragten deutlich höher als bei den jüngeren. Geschlecht, Einkommen und Bildungsabschluss wirken sich dagegen nicht signifikant auf den Wunsch nach direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten aus.

Summary: In Zeiten sinkenden Vertrauens in die repräsentativen Akteur*innen stellt sich die Frage, ob durch einen Ausbau direktdemokratischer Verfahren die wahrgenommene Legitimität politischer Entscheidungen gesteigert werden kann. Anhand neuer Umfragedaten lässt sich zeigen, dass es in Deutschland eine große Diskrepanz zwischen dem Wunsch der Bevölkerung nach direkten Entscheidungsmöglichkeiten und den existierenden Verfahren gibt. Besonders deutlich zeigt sich das damit verbundene Legitimitätsdefizit bei Personen, deren Vertrauen in die repräsentativen Akteur*innen niedrig ist.

Kurz gefasst: In times of diminishing trust in representative actors one might ask whether the legitimacy of political decision can be augmented by strengthening direct democratic institutions. Based on new survey data we can show that there is a great discrepancy between the citizens' desire for direct democracy and the institutions truly existing in Germany. This legitimacy deficit is most profound for citizens whose trust in representative institutions is low.



Pola Lehmann forscht als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Manifesto Research on Political Representation (MARPOR)“ in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. (Foto: David Ausserhofer)

pola.lehmann@wzb.eu

Besonders auf Bundesebene steht der Wunsch nach direkter Demokratie in starkem Kontrast zur realen Situation. Mit einer einzigen Ausnahme (der Neuordnung des Bundesgebiets) stehen den Bürgerinnen und Bürgern auf der Bundesebene keine direktdemokratischen Verfahren zur Verfügung. Anders sieht es auf der Ebene von Kommunen und Ländern aus: Seit den 1980er-Jahren wurde die direkte Demokratie auf diesen Ebenen gestärkt, und seit 1996 ist sie in den Verfassungen aller 16 Bundesländer verankert. Allerdings variiert die Ausgestaltung der Verfahren zwischen den Ländern deutlich. Vielfältige und einfache Möglichkeiten zu direkter Beteiligung stehen den Bürgerinnen und Bürgern beispielsweise im Stadtstaat Bremen zur Verfügung; im Saarland, in Mecklenburg-Vorpommern und in Brandenburg sind direktdemokratische Verfahren schwächer institutionalisiert.

Dieses Missverhältnis wird von den Bürgerinnen und Bürgern durchaus wahrgenommen: 71 Prozent der Befragten gaben an, dass wichtige Fragen in Volksabstimmungen entschieden werden sollten. Nur 20 Prozent hingegen sind der Auffassung, dass dies auch de facto der Fall ist. Die Realität der Beteiligungsmöglichkeiten in Deutschland weicht damit klar von den Idealvorstellungen der Bürgerinnen ab. Diese Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit offenbart ein klares Legitimationsdefizit.

Auf Basis einer Reihe von Fragen, bei denen die Befragten Wunsch und Wirklichkeit direktdemokratischer Beteiligung bewerten sollten, lässt sich ein Legitimitätsindex berechnen, der über das Ausmaß der Diskrepanz Auskunft gibt. Der Wertebereich des Index liegt zwischen 0 (keine Legitimität) und 1 (vollständige Legitimität). Im Durchschnitt ergibt sich für die Befragten des Demokratiemonitors ein Wert von 0,63 – die direkten Beteiligungserwartungen der Bürgerinnen und Bürgern überschreiten also deutlich das Angebot an direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten.

Es passt zu den obigen Ergebnissen, dass die Stärke des empfundenen Legitimitätsindex abhängig vom Alter der Befragten unterschiedlich hoch ist. Bei Personen, die 65 Jahre und älter sind, ergab sich ein durchschnittlicher Legitimitätsindex von 0,57; bei den 18- bis 25-Jährigen liegt der Wert bei 0,72. Dieser Unterschied speist sich nicht nur aus der Tatsache, dass der Wunsch nach direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten bei den älteren Befragten im Durchschnitt höher ist, sondern auch daraus, dass diese die gegebenen Möglichkeiten in Deutschland im Mittel kritischer beurteilen.

Es lohnt sich also, noch einmal genauer zu untersuchen, welche Merkmale entscheidend dafür sind, wie groß das wahrgenommene direktdemokratische Legitimitätsdefizit einer Person ist. Die genauere Analyse zeigte, dass außer dem Alter soziodemografische Faktoren tatsächlich keine signifikanten Effekte haben. Von Bedeutung ist hingegen, wie zufrieden eine Person mit dem allgemeinen Funktionieren der Demokratie in Deutschland ist und wie hoch das Vertrauen in die repräsentativen Akteure ist. Personen, die nur ein niedriges Vertrauen in die Institution des Bundestags, in Politikerinnen und Politiker und/oder die Bundesregierung haben, nehmen mit Bezug auf direkte Demokratie also ein größeres Legitimitätsdefizit wahr. Personen, die hier auf eine größere Vertrauensbasis bauen können, sind eher bereit, auf direkte Entscheidungskompetenzen zu verzichten. Das ist zunächst kein überraschendes Ergebnis: Wenn den repräsentativen Organen stärker vertraut wird, so ist es plausibel, diesen Institutionen auch größere Entscheidungsbefugnis zuzugestehen. Andersherum ist es eine naheliegende Konsequenz, Entscheidungen lieber selber treffen zu wollen als sie Akteur*innen zu überlassen, denen nicht vollumfänglich vertraut wird. Mit einem Ausbau direktdemokratischer Verfahren könnten somit vor allem diejenigen befriedigt werden, deren Zufriedenheit mit dem aktuellen System niedriger ausfällt.

Allerdings bringt ein Ausbau direktdemokratischer Verfahren auch Probleme mit sich. Besonders mit Blick auf politische Gleichheit birgt die direkte Demokratie große Herausforderungen. Im internationalen Vergleich zeigt sich eindeutig, dass die durchschnittliche Beteiligung an Volksabstimmungen niedriger liegt als jene an nationalen Parlamentswahlen. Direktdemokratische Verfahren

sind also selektiver als zentrale repräsentative Wahlen. Noch bedeutsamer ist jedoch die Tatsache, dass die soziale Ungleichheit der Beteiligung bei direktdemokratischen Abstimmungen deutlich größer ist als bei repräsentativen Wahlen. Das zeigt sich auch anhand der Daten aus unserer Umfrage. Befragt nach der tatsächlichen Beteiligung innerhalb der letzten fünf Jahre, lassen sich beispielsweise klare Differenzen zwischen Personengruppen mit unterschiedlichem Bildungsstand erkennen: Abiturientinnen und Abiturienten haben sich mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit in den letzten fünf Jahren an einer Volksabstimmung beteiligt als Personen mit einem niedrigeren Bildungsabschluss. Dieser Unterschied lässt sich nicht allein durch Unterschiede im Wohnort und die damit verbundenen Möglichkeiten der Beteiligung erklären. Sie gehen vielmehr auf individuelle Beteiligungsentscheidungen zurück.

Die Befragten selbst scheinen sich dieser Verzerrung durchaus bewusst zu sein: So stimmten 64 Prozent der Aussage zu, dass die Ergebnisse von Volksabstimmungen verzerrt seien, weil sich immer dieselben Personen beteiligen. Nur 28 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass Menschen aus allen Gruppen und Schichten ausreichend an Volksabstimmungen teilnehmen. Ein Ausbau direktdemokratischer Elemente würde also möglicherweise die Legitimität der Demokratie in den Augen eines Teils der Bürgerinnen und Bürger stärken – mit Blick auf die politische Gleichheit wäre dies jedoch voraussichtlich mit Kosten verbunden.

Ein einfaches Mehr an direkter Demokratie ist also keine hinreichende Antwort auf die bestehende Unzufriedenheit mit den Strukturen und Vertreter und Vertreterinnen der repräsentativen Demokratie. Vielmehr muss bei einem Ausbau der Möglichkeiten zur Volksentscheidung sichergestellt werden, dass eine hohe und egalitäre Beteiligung ermöglicht wird – etwa durch Quoren und begleitende Informationsangebote. Ein vielversprechender Weg scheint es hier zu sein, direktdemokratische Verfahren mit deliberativen Elementen zu verbinden: Den Volksabstimmungen gehen dann intensive Meinungsbildungsprozesse voran. Meist wird dazu eine „Bürgerjury“ eingesetzt, die Wahlempfehlungen für die Bevölkerung entwickelt. Solche Ansätze sollten weiter erprobt und erforscht werden. Denn nur wenn es gelingt, systematische Beteiligungsdefizite bestimmter Bevölkerungsgruppen abzubauen, kann direkte Demokratie zu einem Zugewinn an Legitimität führen. Andernfalls aber werden auch neue direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten zu einem Instrument, das jene Teile der Bevölkerung politisch stärkt, die ohnehin schon privilegiert sind.

Literatur

Kersting, Norbert: *Direkte Demokratie: Theorie und Praxis*. In: Lembcke, Oliver/Ritzi, Claudia, Schaal/Gary S. (Hg.): *Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien*. Wiesbaden: Springer VS 2016, S. 307–334.

Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia: *Theorie und Vergleich*. In: Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hg.): *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden: Springer VS 2017.

Schäfer, Armin/Schoen, Harald: *Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit*. In: *Leviathan* 2013, Jg. 4, H. 1, S. 94–120.

Solar, Marcel: *Regieren im Schatten der Volksrechte. Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg*. Wiesbaden: Springer VS 2016.



Claudia Ritzi lehrt als Professorin für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Trier. Sie war 2015 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am WZB. (Foto: Martina Sander)

ritzi@uni-trier.de