

Die Vertrauenslücke

Wachsendes Misstrauen als Gefahr für die Demokratie

Ein Mindestmaß an Vertrauen der Bürger in Parlament und Regierung gilt als unverzichtbare Voraussetzung für demokratisches Regieren. Neuere Umfragen legen aber nahe, dass die Krisen der vergangenen Jahre in Deutschland zu einem erheblichen Vertrauensverlust der Bürger in die politisch Verantwortlichen geführt haben. Vor diesem Hintergrund fragen die Autoren: Wie groß ist das Vertrauensdefizit in Regierung und Parlament in Deutschland tatsächlich? Führt fehlendes Vertrauen zu einer größeren Protestbereitschaft? Und: Welche Auswirkungen hat das für die Stabilität der Demokratie?

Edgar Grande und Daniel Saldivia Gonzatti

Im Jahr 2022 haben sehr unterschiedliche Anliegen Menschen in Deutschland auf die Straßen gebracht. Die „Corona-Proteste“ richteten sich im Winter 2021/2022 gegen Pläne der Bundesregierung für eine Impfpflicht; beim „Energie-Protest“ ging es im Winter 2022/2023 um die wirtschaftlichen Folgen des Ukraine-Krieges. Diese beiden Protestbewegungen waren ein wichtiger Teil der deutschen Protestlandschaft in den letzten Jahren. Sie gehören zu den „neuen neuen sozialen Bewegungen“, die im langen Jahrzehnt der multiplen Krisen in Europa entstanden sind. Diese Protestbewegungen sind durch große Heterogenität gekennzeichnet. Das gilt für ihre Themen, ihre Organisation, ihre soziale Zusammensetzung und nicht zuletzt die politischen Orientierungen der Teilnehmenden. Vorliegende Studien deuten darauf hin, dass der gemeinsame Nenner dieser Proteste, neben der großen Bedeutung sozialer Medien, vor allem das fehlende politische Vertrauen ist. Diese Protestbewegungen sind deshalb ein interessantes Studienobjekt, um die Folgen eines politischen

Vertrauensverlustes für die Demokratie zu untersuchen. Repräsentative Umfragen des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung, die im Februar 2022 und im Dezember 2022 bzw. Januar 2023 im Rahmen des WZB ProtestMonitoring durchgeführt wurden, haben diese Bewegungen zum Anlass genommen, das politische Vertrauen in Deutschland zu vermessen.

Zunächst: Wie groß ist die Vertrauenslücke in Deutschland? Die vorliegenden Studien deuten darauf hin, dass das politische Vertrauen in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern im Durchschnitt relativ hoch ist, aber seit Mitte der 2010er Jahre abgenommen hat. Unsere eigenen Umfragedaten ermöglichen es, dieses Bild zu präzisieren. Bei der Frage nach dem Vertrauen in die Regierung zeigt sich eine merkwürdige und unerwartete Verteilung der Befragten auf einer 11-Punkte-Skala. Die bei weitem größte Gruppe befindet sich nämlich nicht in der Mitte der Skala, sondern an ihrem äußersten Ende. In der zoologischen Bildsprache, die neuerdings in der Soziologie verwendet



Die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie waren für viele der Anlass, mit tiefer Skepsis auf staatliche Politik zu blicken. Szene einer Demonstration am Brandenburger Tor im November 2020.
Foto: © Sebastian Wells/OSTKREUZ, alle Rechte vorbehalten.

wird, handelt es sich weder um ein Kamel noch um ein Dromedar – also Verteilungen mit einem oder zwei Höhepunkten. Vielmehr sehen wir das außergewöhnliche Exemplar eines Dromedars mit einem Giraffenhals: In der Mitte gibt es einen Höcker mit hohen Werten, am größten ist der Ausschlag aber am linken Rand der Skala, beim niedrigsten Vertrauenswert. Während der beiden Krisen haben 20 Prozent (Corona) bzw. 21 Prozent (Energie) der Befragten keinerlei Vertrauen in die Regierung (=1). Addiert man die Befragten mit sehr geringem Vertrauen (<=2) dazu, dann steigt der Prozentsatz der Befragten ohne politisches Vertrauen sogar auf 24 bzw. 26 Prozent. Diese Zahlen sind ein deutlicher Beleg dafür, dass es in Deutschland eine erhebliche Vertrauenslücke gibt. Sie deuten auch darauf hin, dass Durchschnittswerte für die Gesamtbevölkerung, wie sie in Studien häufig präsentiert werden, das Vertrauensdefizit im politischen System Deutschlands systematisch unterschätzen. Der Vergleich der beiden Krisen zeigt ein nahezu identisches Verteilungsmuster mit einer großen Gruppe von Befragten, die kein Vertrauen in die Bundesregierung hat. Das derzeitige Vertrauensdefizit ist folglich kein Corona-Effekt, von dem man hätte erwarten können, dass er nach dem Ende der Pandemie wieder verschwindet.

In unseren Umfragen haben wir die gleiche Frage auch zum Vertrauen in das Parlament und in andere politische Institutionen gestellt. Besonders aufschlussreich ist der Vergleich zwischen Regierung und Parlament. In beiden Krisen haben 19 bzw. 20 Prozent der Befragten

„Der Mangel an politischem Vertrauen betrifft Parlament und Regierung in gleichem Maße“

überhaupt kein Vertrauen in das Parlament. Addiert man die Befragten mit sehr geringem Vertrauen (<=2) dazu, dann steigt der Prozentsatz der Befragten ohne politisches Vertrauen wie im Fall der Regierung auf 24 bzw. 26 Prozent. Der Mangel an politischem Vertrauen betrifft offensichtlich die beiden Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie, Parlament und Regierung, in gleichem Maße.

Zugleich zeigt der Vergleich mit den Werten aus WZB-Umfragen der Jahre 2020 und 2021, dass



Edgar Grande ist Gründungsdirektor emeritus des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung am WZB. Er hatte an der Ludwig-Maximilians-Universität München den Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft inne. edgar.grande@wzb.eu

Foto: © WZB/David Ausserhofer, alle Rechte vorbehalten.

das Vertrauensdefizit auch nicht auf den Regierungswechsel im Dezember 2021 zurückgeführt werden kann. Bereits die Regierung Merkel hatte im Verlauf der Pandemie unter einem massiven Vertrauensverlust zu leiden. In unseren Umfragen finden wir in der ersten Hälfte des Jahres 2021, also in den letzten Monaten der von Merkel geführten CDU/CSU-SPD-Regierung, bereits ähnliche Werte wie im Jahr 2022.

Kurz gesagt: Unabhängig davon, ob es sich um Regierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie oder um die „Energiekrise“ handelt, ob das Objekt des Misstrauens die Regierung oder das Parlament ist, ob die Regierung von der SPD oder der CDU/CSU geführt wird – es gibt in Deutschland eine große Gruppe von misstrauischen Bürgern. Selbst in der vorsichtigsten Berechnung, die nur diejenigen einschließt, die keinerlei Vertrauen in Regierung und Parlament haben, zählen jeder und jede fünfte Befragte zur Gruppe der „misstrauischen Bürger“.

In einem zweiten Schritt untersuchen wir die Auswirkungen des fehlenden politischen Vertrauens auf das politische Verhalten. Wir nutzen dabei zwei Fragen in unseren Umfragen, die auf das Verständnis der Befragten für das Anliegen des jeweiligen Protests und die grundsätzliche Bereitschaft zur Teilnahme an einem solchen Protest abzielen. Auf diese Weise ermitteln wir das Protestpotenzial in der jeweiligen Krise. Von besonderem Interesse ist in unserem Zusammenhang, wie groß dieses

Protestpotenzial in der Gruppe der misstrauischen Bürger ist, also unter den 20 Prozent der Befragten, die keinerlei Vertrauen in die Regierung haben. Unsere Analyse zeigt, dass politisches Misstrauen nicht zu einem Rückzug der Bürger von der Politik und zu politischer Apathie führt, wie die Theorie der Postdemokratie annimmt. Die misstrauischen Bürgerinnen und Bürger besitzen, ganz im Gegenteil, eine deutlich überdurchschnittliche Protestbereitschaft. Im Fall der Corona-Protteste hatten 59 Prozent dieser Gruppe „etwas“ oder „viel“ Sympathie für die Proteste; 42 Prozent waren grundsätzlich bereit, sich zu beteiligen. Bei den Energieprotesten liegen die Werte etwas niedriger, aber auch in diesem Fall waren 46 Prozent der Befragten mit „keinem Vertrauen“ bereit, an den Protesten teilzunehmen. Diese Protestbewegungen in Deutschland können also durchaus als „Aufstand der Misstrauischen“ interpretiert werden. Das bedeutet allerdings nicht, dass der Protest ausschließlich von misstrauischen Bürgern getragen wurde. Insbesondere das Protestpotenzial in der Energiekrise zeigt, dass das Verständnis dieses Protestes weit über die Gruppe der misstrauischen Bürger hinausgeht und für die Protestbereitschaft noch weitere Faktoren eine Rolle spielen.

Gleichwohl kommen wir zu dem Ergebnis, dass fehlendes politisches Vertrauen zu einer deutlich erhöhten Protestbereitschaft geführt hat. Aber ist die Mobilisierung misstrauischer Bürger in den jüngsten deutschen Protestbewegungen ein Grund zur Sorge? Ist sie eine Gefahr für die Demokratie? Im letzten Schritt unserer empirischen Analyse gehen wir diesen Fragen mit Hilfe von drei Indikatoren nach, die verschiedene Dimensionen des Verhältnisses zur Demokratie abbilden: politische Deprivation – also das Gefühl der politischen Ohnmacht –, Demokratiezufriedenheit und Unterstützung für direkte Demokratie. Unsere Analysen zeigen, dass es einen starken Zusammenhang zwischen dem Vertrauen in die Regierung und politischer Deprivation gibt. Befragte, die kein Vertrauen in die Regierung haben, empfinden auch ein starkes Gefühl der politischen Ohnmacht. Wir finden diesen Zusammenhang in beiden Krisen und unabhängig von der ideologischen Orientierung der Befragten. Das Gefühl, keinen Einfluss darauf zu haben, was die Regierung macht, geht auch einher mit einer geringen Demokratiezufriedenheit. In beiden Krisen waren im Durchschnitt 13 Prozent der Befragten völlig unzufrieden mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland



Daniel Saldivia Gonzatti ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung. Er widmet sich der Protest- und Radikalisierungsforschung im Rahmen des Projekts MOTRA vor allem aus textanalytischer Perspektive. daniel.saldivia-gonzatti@wzb.eu

Foto: © WZB/Martina Sander, alle Rechte vorbehalten.

funktioniert (=1 auf einer 7-Punkte-Skala). Das Vertrauensproblem, das den Protest motiviert, resultiert also aus einer Kombination von mangelndem Vertrauen in die Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie, der Klage über unzureichenden politischen Einfluss und einer mangelnden Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie.

Im Mittelpunkt der Kritik der misstrauischen Bürger steht aber nicht die Demokratie als solche, sondern ein von ihnen wahrgenommenes „Demokratiedefizit“. Damit bezeichnet die Demokratieforscherin Pippa Norris die Kluft zwischen den normativen Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern einerseits und dem tatsächlichen Funktionieren der Demokratie im eigenen Land andererseits. Dieser Befund wird gestützt durch die Einstellung der Befragten zur direkten Demokratie. Unsere Analyse macht deutlich, dass die Befragten die Lösung für das von ihnen wahrgenommene Demokratiedefizit in der Einführung oder Stärkung einer direkten Demokratie – konkret: der Einführung eines bindenden Volksentscheids auf Bundesebene – sehen. Je weniger politisches Vertrauen die Bürger haben, desto stärker befürworten sie die Einführung von Volksentscheiden als Alternative zur parlamentarischen Demokratie. Das wichtigste politische Ziel der misstrauischen Bürger ist es also nicht, die Demokratie durch ein autoritäres System zu ersetzen, sondern durch eine andere Form der Demokratie.

Auf den ersten Blick scheinen die misstrauischen Bürger nichts anderes zu sein als eine Variante des aus der Demokratieforschung gut bekannten „kritischen Bürgers“, der als wichtiger Träger progressiver Reformbewegungen

„Je weniger politisches Vertrauen die Bürger haben, desto stärker befürworten sie die Einführung von Volksentscheiden“

gilt. Die Existenz einer großen Gruppe misstrauischer Bürger würde in dieser Perspektive auf ein erhebliches Potenzial für fortschrittliche politische Reformen in Deutschland hinweisen; sie wäre kein Krisensymptom.

Unsere Analyse der politischen Orientierungen der Gruppe der misstrauischen Bürger legt jedoch Vorsicht vor einem solchen Optimismus nahe. Wie unsere Daten zeigen, unterscheiden sich sowohl die soziodemografischen Merkmale der misstrauischen Bürger als auch ihre parteipolitischen und ideologischen Orientierungen deutlich von den Eigenschaften aufgeklärter Postmaterialisten. Die misstrauischen

Bürger verorten sich selbst auf einer Links-Rechts-Skala zwar überwiegend in der politischen Mitte; gleichzeitig vertreten sie aber eine illiberale und restriktive Haltung gegenüber Minderheiten und Migranten, wie sie für die Anhänger rechtsradikaler, populistischer Parteien in Europa typisch ist. Nicht von ungefähr können wir die misstrauischen Bürger in Deutschland politisch vor allem bei der AfD verorten – sofern sie überhaupt wählen.

Aus demokratietheoretischer Sicht sind die misstrauischen Bürger, die wir in den jüngsten deutschen Protestbewegungen identifiziert haben, also ein ambivalentes Phänomen: Sie sind jenseits von Wahlen politisch aktiv und setzen sich für mehr demokratische Beteiligung ein, wie dies für progressive politische Bewegungen charakteristisch ist, aber mit einigen ihrer politischen Positionen finden sie sich bei regressiven und illiberalen Bewegungen wieder. Diese Zwiespältigkeit ist ein guter Grund dafür, den misstrauischen Bürgern gegenüber misstrauisch zu sein. Anlass zur Sorge um die Demokratie in Deutschland können unsere Befunde auf jeden Fall sein. Die Tatsache, dass 20 bis 25 Prozent der Bürgerinnen und Bürger kein Vertrauen in Regierung und Parlament haben, ist eine denkbar schlechte Voraussetzung für jedes ambitionierte Regieren. ●

Literatur

Daphi, Priska/Haunss, Sebastian/Sommer, Moritz/Teune, Simon: „Taking to the Streets in Germany – Disenchanted and Confident Critics in Mass Demonstrations“. In: *German Politics*, 2023, Jg. 32, H. 3, S. 440-468.

Grande, Edgar/Saldivia Gonzatti, Daniel: *A Revolt of the Distrustful? Political Trust, Political Protest and the Democratic Deficit*. Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin: WZB 2024.

Hutter, Swen/Kanol, Eylem/Saldivia Gonzatti, Daniel/Schürmann, Lennart/Völker, Teresa/Koopmans, Ruud: „Politischer Protest und Radikalisierung“. In: Uwe Kemmesies/Peter Wetzels/ Beatrix Austin/et al. (Hg.): *MOTRA Monitor 2022*. Wiesbaden: MOTRA 2023.

Köcher, Renate: „Verheerende Vertrauenskrise“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. März 2021. Online: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-pandemie-staat-versagt-laut-buergern-bei-krisenbewaeltigung-17259527.html> (Stand 04.03.2024).

Norris, Pippa: *Democratic deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press 2011.