

## Mängel in der Responsivität oder Störungen in der Kommunikation? Deutschlands Repräsentationslücke und die AfD

Werner J. Patzelt

### 1. Was ist eine Repräsentationslücke?

In einer perfekten repräsentativen Demokratie verhielte es sich so: In der Bevölkerung gibt es eine Meinungsverteilung zwischen – beispielsweise – „ganz links“ und „ganz rechts“. Natürlich verändert diese Verteilung sich immer wieder, weil politische Moden oder konkrete Herausforderungen eben wechseln. Über ein arbeitsteiliges Mehrparteiensystem wird die jeweilige Meinungsverteilung dann im Parlament widergespiegelt. Und für eine Re-Synchronisierung des – sich verändernd – jeweils mehrheitlich in der Bevölkerung beziehungsweise unter den Repräsentanten Gewollten sorgen periodische freie Wahlen. Bei denen wollen die Parteien nämlich Stimmen lieber gewinnen als verlieren. Genau das veranlasst sie, sich an der Meinungsverteilung der für sie wichtigen Wählergruppen zu orientieren sowie Politikresponsivität zu praktizieren.<sup>1</sup>

Allerdings vollzieht sich die „Widerspiegelung“ des vielfältigen, oft auch widersprüchlichen „empirisch vorfindbaren Volkswillens“ nicht abbildartig wie bei einer statistischen Repräsentativstichprobe. Vielmehr kommt es zu solchen Verbesserungen des in der Bevölkerung Gedachten oder Gewünschten, zu denen die Repräsentanten kraft eigenen Urteils nach näherer Befassung mit den einschlägigen Sachfragen gelangen. *Ernst Fraenkel* nannte das die „Veredelung des empirisch vorfindbaren Volkswillens“ hin zu jenem „hypothetischen Gemeinwillen“, den die Leute dann hätten, wenn sie sich ebenso gründlich und umsichtig mit den zu lösenden Problemen befassen könnten, wie das Berufspolitikern möglich und von ihnen auch zu verlangen ist.<sup>2</sup>

Im besten Fall entspricht dieser Modellvorstellung auch die Wirklichkeit. Doch oft kommt es dazu, dass derlei teils Widerspiegelung, teils Verbesserung des empirisch vorfindbaren Volkswillens gerade nicht geleistet wird. Die Folge sind Störungen im Prozess der politischen Repräsentation. Sie verdanken sich in der Regel zwei Ursachen. Getrennt oder gemeinsam auftretend, ist das einerseits eine – warum auch immer – von Bevölkerungspräferenzen längerfristig abweichende Politik, andererseits eine unzulängliche Kommunikation der Motive oder Zwecke konkreter Politik hinein in die Bevölkerung. Unter solchen Umständen entsteht eine „Repräsentationslücke“.

Einesteils kann sie aufreißen zwischen einem Teil der Bevölkerung und jenem Teil der Politikerschaft, von dem frühere Anhänger sich nunmehr im Stich gelassen und nicht länger vertreten fühlen. Andernteils kann sie entstehen, wenn das von der Politikerschaft vertretene oder medial vermittelte Meinungs- und Präferenzspektrum stark von der Spannweite dessen abweicht, wie in der Bevölkerung tatsächlich gedacht und geredet wird. Insbesondere kommt es zu solchen Repräsentationslücken, wenn Sorgen und Themen, die

1 Siehe *Heinz Eulau / Paul D. Karps*, The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness, in: *dies.* (Hrsg.), The Politics of Representation, Beverly Hills / London 1978, S. 55 – 71.

2 *Ernst Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart u.a. 1974, S. 119.

einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung wichtig sind, von der politischen Klasse als eingebildet, nebensächlich und nicht ernstzunehmend behandelt werden. Besonders übel wirkt es sich unter solchen Umständen aus, wenn in der Bevölkerung länger schon der Eindruck verbreitet war, die Repräsentanten wären ihr gegenüber schwerhörig oder handlungsunwillig.

Vielfach wurde in den letzten Jahren eine solche Repräsentationslücke als ursächlich für das Aufkommen einst der Grünen und gegenwärtig von Pegida und AfD behauptet.<sup>3</sup> Gibt es eine solche Repräsentationslücke aber wirklich, und welche Konturen besitzt sie gegebenenfalls? Empirische Antworten liefern Daten aus einer bundesweit repräsentativen Online-Umfrage des Erfurter INSA-Instituts, die am letzten Aprilwochenende von 2018 erhoben wurden (n=2.097).<sup>4</sup>

## 2. Deutschlands Repräsentationslücke

Um das mögliche Bestehen einer Repräsentationslücke zu erkunden, wurde gefragt: „Haben Sie in der aktuellen Legislaturperiode seit September 2017 das Gefühl, dass bestimmte gesellschaftliche Probleme und Missstände von keiner der im Bundestag vertretenen Parteien wahrgenommen werden?“ Dann sollten die zwei wichtigsten Probleme oder Missstände genannt werden, die wohl von keiner der Bundestagsparteien aufgegriffen würden, und anschließend wurde die Ausgangsfrage hinsichtlich der *vergangenen* Wahlperiode wiederholt: „Bitte erinnern Sie sich an die letzte Legislaturperiode zurück, die mit der Bundestagswahl im September 2017 endete. Hatten Sie in dieser Legislaturperiode das Gefühl, dass ...?“ Die Antworten auf beide Fragen finden sich in der Tabelle 1.

<b>Tabelle 1: Gibt es gesellschaftliche Probleme und Missstände, die von keiner der im Bundestag vertretenen Parteien wahrgenommen werden? (Angaben in Spaltenprozent)</b>		
	Wahlperiode seit September 2017	Wahlperiode bis September 2017
ja	51	50
nein	31	30
weiß nicht	18	20
keine Angabe*	3	4
* Prozentuiert auf alle 2.097 Befragten, doch nicht in die Spaltenprozentuierung der Tabelle aufgenommen. Quelle: Daten aus einer bundesweit repräsentativen Online-Umfrage des Erfurter INSA-Instituts, die am letzten Aprilwochenende 2018 erhoben wurden.		

3 So Werner J. Patzelt, „Repräsentationslücken“ im politischen System Deutschlands? Der Fall PEGIDA, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 13. Jg. (2015), H. 1, S. 99 – 126.

4 Im Kern diente diese Umfrage der Erkundung dessen, wie populär in Deutschland bestimmte plebiszitäre Instrumente, ein Elternwahlrecht für nicht-wahlberechtigte Kinder sowie Vorwahlen für alle Kandidaturen um Parlamentsmandate sind. Der Fragebogen wurde vom INSA-Institut nach Vorgaben des Verfassers entwickelt. Der Datenanalyse liegt ein nach Alter, Geschlecht und Bundesland gewichteter Datensatz zugrunde.

Wenig hat sich – trotz des Einzugs der AfD ins Bundesparlament – hinsichtlich der wahrgenommenen Politikresponsivität der Bundestagsparteien seit der Bundestagswahl im September 2017 verändert. Das wundert auch nicht angesichts der kurzen Frist, in der – aufgrund der langwierigen Regierungsbildung – bis Ende April 2018 politisch gestaltet werden konnte. Unverändert meint die Hälfte der Bürgerschaft, keine der Parteien kümmere sich um so mancherlei gesellschaftliche Probleme oder Missstände. Die Antworten auf beide Fragen hängen stark zusammen (Cramers  $V=.48$ ).<sup>5</sup> Am meisten kritisierten mangelnde Politikresponsivität die Wähler der Linkspartei und der AfD (71 beziehungsweise 70 Prozent), während die Wähler der Grünen die geringste Kritik anbrachten (40 Prozent).<sup>6</sup> Das verweist auf eine neue, querfrontartige Protestnähe von AfD und Linker und legt die Deutung nahe, dass die Grünen mittlerweile zur markantesten status quo-Partei geworden sind.

Und was sind die Probleme oder Missstände, welche die Befragten von den Bundestagsparteien unzulänglich wahrgenommen empfinden? Um das herauszufinden, wurden jene, die mangelnde Politikresponsivität auch für die Zeit *nach* der letzten Bundestagswahl behaupteten, überdies gefragt: „Was sind Ihrer Meinung nach die zwei wichtigsten gesellschaftlichen Probleme und Missstände, die von keiner der im Bundestag vertretenen Parteien wahrgenommen wurden?“ Von 1.070 so Befragten machten acht Prozent keine Angabe, antworteten 14 Prozent mit „weiß nicht“, und äußerten sich 78 Prozent ( $n=796$ ) in frei formulierten Antworten. Verglichen mit ihrem Anteil unter den Befragten beantworteten die Wähler der AfD und der Linken diese Frage besonders oft. Eine inhaltsanalytische Zusammenfassung der insgesamt erhaltenen Antworten zeigt die Tabelle 2.

Als das zentrale, für von den Bundestagsparteien vernachlässigt gehaltene Politikfeld erweist sich genau jenes, um das herum die AfD seit 2015 groß wurde und im September 2017 in den Bundestag gelangte: der missstandsträchtige Themenkomplex „Migration / Flüchtlinge / Integration / Islam“. Mit klarem Abstand werden die Problembereiche „Rente/Altersarmut“ sowie „Ungleichheit / soziale Gerechtigkeit / Armut“ als vernachlässigt empfunden, die nicht nur den Wählern linker Parteien, sondern auch der AfD wichtig sind.<sup>7</sup> Dann folgen – mit Abstand – „Sozialsystem / Steuern / Finanzen“, „Innere Sicherheit / Terrorismus“ sowie „Gesundheitssystem / Pflege“. Die übrigen Problem- und Politikfelder nehmen schrittweise stark an Bedeutung ab: von „Bildung / Schulen“ bis hin zu Problemen mit „Infrastruktur und Digitalisierung“.

Diese Befunde legen nahe, dass vor allem die von den etablierten Parteien geführte beziehungsweise unterstützte Migrations- und Integrationspolitik zum Gefühl gar nicht weniger im Lande geführt hat, von ihnen selbst wahrgenommene gesellschaftliche Probleme und Missstände würden von den bisherigen Bundestagsparteien gerade nicht angepackt; erst die AfD habe sie zumindest thematisiert und dadurch Anreize gesetzt, für eben diese Partei zu stimmen und dadurch auf eine Schließung der aufgetanen Repräsentationslücke hinzuwir-

5 In alternativer Betrachtungsweise: 74 Prozent derer, die in der jetzigen Wahlperiode Mängel an Politikresponsivität erkennen, bekundeten das auch hinsichtlich der vergangenen Legislaturperiode.

6 Das Wahlverhalten bei der Bundestagswahl vom September 2017 wurde gesondert erfragt. Die Befunde entsprechen sehr gut dem tatsächlichen Zweitstimmenergebnis (in Klammern): CDU/CSU 31,8 (30,2); SPD 24,5 (24,6); AfD 13,7 (11,5); Linke 12,4 (8,6); FDP 8,4 (7,0); Grüne 7,4 (8,0); Sonstige 1,9 (3,1).

7 Siehe Werner J. Patzelt / Jochim Klose, PEGIDA. Warnsignale aus Dresden, Dresden 2016, S. 222 – 235.

Tabelle 2: Welche Probleme beziehungsweise Missstände wurden von keiner der Bundestagsparteien wahrgenommen? (in Spaltenprozent; n=796)			
	erstgenannt	zweitgenannt	Prozentsumme der Nennungen
Migration / Flüchtlinge / Integration / Islam	31	18	49
Rente / Altersarmut	16	10	26
Ungleichheit / soziale Gerechtigkeit / Armut	15	10	25
Sozialsystem / Steuern / Finanzen	4	10	14
Innere Sicherheit / Terrorismus	4	10	14
Gesundheitssystem / Pflege	6	7	13
Bildung / Schulen	4	6	10
Politisches Systeme / spezielle politische Entscheidungen	4	5	9
Wohnen / Mieten	3	5	8
Arbeitsmarkt / Löhne	3	4	7
Politische Stimmung / Radikalität	3	2	5
Umweltschutz / Tierschutz	2	3	5
Internationales / Globalisierung / Rüstung	1	4	5
Infrastruktur / Digitalisierung	1	1	2
keine zuweisbare Antwort	2	4	6
Sonstiges	2	1	3
Quelle: Daten aus einer bundesweit repräsentativen Online-Umfrage des Erfurter INSA-Instituts, die am letzten Aprilwochenende 2018 erhoben wurden.			

ken. Diese Deutung wird durch die Antworten auf eine Frage gestützt, die nur jenen gestellt wurde, welche zu möglichen Mängeln an der Politikresponsivität des derzeitigen und des letzten Bundestages *unterschiedlich* geantwortet hatten: „Warum hat sich ihr Empfinden bezüglich der Wahrnehmung von Problemen und Missständen durch im Bundestag vertretene Parteien geändert?“ Sieben Prozent aller der Befragten (n=149) machten in frei formulierten Antworten Angaben dazu, weshalb sich ihre Einschätzung der Politikresponsivität des Bundestages verändert habe. Die Mehrzahl der Aussagen lief darauf hinaus, nunmehr werde die AfD für die Thematisierung des bislang Vernachlässigten sorgen. Typische Formulierungen waren: „AfD ist jetzt im Bundestag und spricht vieles an, was mich bewegt“, „Die AfD ist jetzt endlich im Bundestag und mischt die Altparteien kräftig auf, und das ist gut so!“, oder: „Es gibt jetzt eine Partei, welche die Missstände erkennt“. Ferner gab es Bemerkungen wie: „Man ist sich heute bewusster über die Probleme“, oder: „Alle sind mehr nach rechts gerutscht und wurden realistischer“ – bis hin zu: „Die Parteien versuchen, die Missstände anzugehen“. Freilich bekundeten manche auch, dass eben nichts besser werde: „Worten folgen keine Taten“, oder: „Alles wird schlimmer“. Doch der Tenor der Aussagen war, durch den Einzug der AfD als Protestpartei ins Parlament könnten die etablierten Parteien nicht mehr umhin, sich um bislang absichtsvoll ignorierte Probleme und Missstände zu kümmern.

Um weiteren Aufschluss über die vermutete Repräsentationslücke zu erlangen, wurde – gesondert für die Herbst 2017 endende beziehungsweise neu beginnende Wahlperiode – ferner gefragt: „Gibt / gab es im Bundestag eine oder mehrere Parteien, von der beziehungsweise von denen Sie sich mit Ihren Positionen und Interessen vertreten fühlen?“ Die Ergebnisse zeigt die Tabelle 3.

Tabelle 3: Wie viele Bundestagsparteien vertreten die Positionen und Interessen der Befragten? (in Spaltenprozent)			
	vor BT-Wahl 2017	seit BT-Wahl 2017	Veränderung seit BT-Wahl 2017
Ja; es gibt <i>mehrere</i> Parteien, von denen ich mich mit meinen Positionen und Interessen vertreten fühle.	19	24	+5
Ja; es gibt <i>eine</i> Partei, von der ich mich mit meinen Positionen und Interessen vertreten fühle,	42	43	+1
Nein, es gibt <i>keine</i> Partei, von der ich mich mit meinen Positionen und Interessen vertreten fühle.	39	33	-6
„weiß nicht“ (nicht in der Spaltenprozentuierung)	(11)	(11)	
Anmerkung: Die Antwortvorgaben dieser Tabelle zum „Repräsentationsempfinden“ bilden eine rangskalierte Variable mit Werten zwischen 1 und 3, mit der sich ohne Aufwand Zusammenhangs- und Vergleichsanalysen durchführen ließen. Dabei hängen die Antworten zum Repräsentationsempfinden vor und nach der letzten Bundestagswahl stark zusammen: $r = .74$ . (Eigentlich sind Tau oder Gamma angemessener als der r-Koeffizient von Bravais-Pearson, um Zusammenhänge zwischen rangskalierten Variablen auszudrücken. Doch da es stets nur auf Abschätzungen der Zusammenhänge ankam, wurde der mit dem benutzten Programm PSPP viel bequemer ermittelbare r-Koeffizient verwendet.) Quelle: Daten aus einer bundesweit repräsentativen Online-Umfrage des Erfurter INSA-Instituts, die am letzten Aprilwochenende 2018 erhoben wurden.			

Der Anteil der Deutschen, die sich von *keiner* Bundestagspartei vertreten fühlen, liegt derzeit bei einem Drittel. Das ist nicht wenig. Doch Parteipositionen entstehen nun einmal aus Kompromissen innerparteilicher Mehrheitsbildung, die nicht jedem gefallen werden. Also fühlt sich knapp ein Viertel der Deutschen in mancher Hinsicht durch die eine Partei, in anderer Hinsicht aber durch eine andere Partei vertreten – und womöglich von keiner so richtig. Umgekehrt meinen nicht weniger als gut 40 Prozent der Befragten, es gäbe sehr wohl eine Partei, von der man die eigenen Positionen und Interessen vertreten empfinde.

Aufschlussreich ist nun, dass seit der letzten Bundestagswahl der Anteil derer um sechs Prozentpunkte schrumpfte, die sich von *keiner* Partei vertreten fühlen. Das geht einesteils auf den Wiedereinzug der FDP in den Bundestag zurück, andernteils – und wohl vor allem – auf den Ersteinzug der von den anderen Parteien geschnittenen AfD. Tatsächlich fühlen sich die AfD-Wähler vom jetzigen Bundestag klar besser vertreten als vom vorigen (Mittelwerte: 2,12 vs. 2,51), ebenso die FDP-Wähler (1,97 vs. 2,15). So gut wie keinen Unterschied gibt es nur bei den Wählern der Grünen (2,01 vs. 2,02). Klar verbessert hat sich ferner – warum auch immer – das Vertretungsempfinden bei den Wählern der Linkspartei (2,08 vs. 2,17), leicht bei denen der SPD (2,09 vs. 2,13). Verschlechtert aber hat es sich bei den Wählern der CDU/CSU (2,00 vs. 1,94).

Ein höchst aufschlussreiches Bild zeigt sich, wenn man – gegliedert nach den von ihnen gewählten Parteien – die Prozentanteile der Befragten bei der Aussage betrachtet, es gäbe (mindestens) *eine* Partei, von der man sich mit seinen Positionen und Interessen vertreten fühle. Das betonten nämlich vor allem die Wähler der AfD (63 Prozent), gefolgt von denen der Linken (55 Prozent) – und jenen der Grünen (47 Prozent). Bei den Wählern von AfD und Linken scheint das ähnlich starke Gefühl, eine bestimmte Partei verträte ihre Positionen und Interessen, auf einen Übereinklang in der Protesthaltung zurückzugehen, die ihrerseits (weiterhin) parlamentarischen Ausdruck findet. Bei den Grünen wird eine Rolle spielen, dass man – wohl auch dank breiter medialer Unterstützung ihrer Anliegen – die

eigenen Positionen ohnehin als „schlechterdings richtig“ empfindet, was dann Führung und Wählerschaft gut verbinden kann.

Umgekehrt ist der Prozentsatz jener, die sich von *mehreren* Bundestagsparteien vertreten fühlen, am geringsten bei den Wählern der AfD (zwölf Prozent), gefolgt von denen der Linken (18 Prozent) und – mit einigem Abstand – der Grünen (26 Prozent). Erneut wird hier eine Sonderrolle dieser drei gerade nicht von Anfang an zum bundesdeutschen Parteiensystem gehörenden Parteien sichtbar, die erst in den 1980er, 1990er und späten 2010er Jahren aufgrund erheblicher Unzufriedenheit der Wähler mit bislang etablierten Parteien in die Parlamente gelangten. Bezeichnenderweise ist der Prozentsatz derer, die sich von *keiner* einzigen Bundestagspartei vertreten fühlen, mit 35 Prozent bei den SPD-Wählern am größten. Das verweist auf eine Hauptursache der gegenwärtigen SPD-Malaise: Diese Partei steht für vieles, was einem nennenswerten Teil sogar ihrer eigenen Wählerschaft nicht mehr einleuchtet. Deshalb sind früher gar nicht wenige erst zu den Grünen, später zur Linken abgewandert – und bei den letzten Landtags- und Bundestagswahlen, ausweislich der Wählerstromanalysen, eben auch zur AfD.<sup>8</sup>

Das alles legt nahe, dass inzwischen eine Repräsentationslücke unserer parlamentarischen Demokratie durchaus verkleinert wurde, nämlich durch den Einzug der AfD in den Bundestag beziehungsweise vorab in so viele Landesparlamente. Doch vielleicht wandelte sich das Repräsentationsempfinden bei einem Teil der Bevölkerung auch deshalb, weil gerade die Union ihre politischen Positionen zum Zuwanderungsgeschehen, dem derzeitigen innenpolitischen Hauptmobilisierungsthema, inzwischen merklich verändert hat, und wohl nicht nur unter dem Druck der Tatsachen, sondern auch unter dem Konkurrenzdruck der AfD. Genau eine solche Dynamik sagten aber Theorien des Parteienwettbewerbs längst voraus.

Doch was sind das für Leute, die sich vom jetzigen sowie vorigen Bundestag schlecht vertreten fühl(t)en? Das sind Frauen mehr als Männer (Mittelwerte: 2,19 vs. 1,99), auch etwas öfter Befragte mit niedrigerem Schulabschluss ( $r = -.15$  beziehungsweise  $-.13$ ) beziehungsweise Berufsabschluss ( $r = -.12$  beziehungsweise  $-.10$ ), und vor allem die Wähler von AfD sowie der Linken. Neben dem letzteren Befund spricht gegen die populäre Einschätzung, hier wirke schlicht ein „rechtspopulistischer Einstellungskomplex“, dass mit größerer Kritik an der Repräsentationsleistung der Bundestagsparteien einesteiils ein etwas geringeres politisches Interesse ( $r = .17$ ) einhergeht, dass aber gerade die AfD-Wähler sich besonders stark politisch interessiert darstellen. Abgefragt auf einer fünfstufigen Skala, bekundeten nämlich gerade sie das größte politische Interesse (2,17), mit Abstand gefolgt von den Wählern der FDP (2,34) und der Linken (2,37) – und dann erst von jenen der CDU/CSU (2,42), Grünen (2,50) und SPD (2,53). Die frühere Gleichung, nach der politisches Interesse mit Linkssein einhergehend, stimmt also nicht mehr. Eher scheint sich politisches Interesse von der Haltung zu bestehenden Zuständen zu nähren: Wer diese für veränderungsbedürftig hält, entwickelt größeres politisches Interesse. Auf Umgestaltung gehen derzeit aber vor allem rechte Bewegungen aus, während es Linken, lange schon im Besitz der deutungskulturellen Hegemonie, sehr stark auf die Bewahrung des – von ihnen ganz wesentlich mitgeprägten – status quo ankommt. Und vertreten gefühlt haben sich Umgestaltungswillige noch nie von Zustandswahrern.

8 Siehe *Adrian Arab*, Welche Parteien die meisten Stimmen an die AfD verloren, in: Die Welt online vom 24. September 2017, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article168989573/Welche-Parteien-die-meisten-Stimmen-an-die-AfD-verloren.html> (Abruf am 16. Juli 2018).



### 3. Bevölkerungskritik an Deutschlands repräsentativer Demokratie

#### 3.1. Grundsätzliche Einschätzungen

Gibt es aber nicht auch funktionslogische Einschätzungen, mit denen die Wahrnehmung einer – derzeit anscheinend durch die AfD geschlossenen – Repräsentationslücke zusammenhängt? Viele davon zeigen sich entlang der Reaktionen auf die Aussage, es habe sich „das System der repräsentativen Demokratie in Deutschland insgesamt bewährt“. Knapp 66 Prozent der Befragten stimmten dem „voll und ganz“ beziehungsweise „eher“ zu.<sup>9</sup> Doch ein gutes Drittel stimmte dem „eher nicht“ oder „gar nicht“ zu. Dieser negativen Ansicht waren – wie meist bei solchen Befragungen – eher Befragte aus Ostdeutschland als solche aus Westdeutschland (Mittelwerte auf der Skala zwischen „1“ und „4“: 2,49 vs. 2,20), desgleichen Frauen eher als Männer (Mittelwerte: 2,31 vs. 2,23). Am positivsten äußerten sich die Wähler der Grünen (Mittelwert: 1,98), gefolgt von denen der CDU/CSU (2,01) und FDP (2,06). Deutlich systemkritischer gaben sich die Wähler der SPD (2,11) – und am kritischsten, einmal mehr, die der Linken (3,13) und gar der AfD (3,42).

Jene zwei Drittel der Befragten, die Deutschlands repräsentative Demokratie für insgesamt bewährt halten, finden dafür einleuchtende Gründe.<sup>10</sup> Die getroffenen politischen Entscheidungen wären doch von den Bürgern ausreichend legitimiert ( $r=.57$ )<sup>11</sup>; es finde in Deutschland genügend viel Kommunikation zwischen den gewählten Politikern und den Bürgern statt ( $r=.42$ )<sup>12</sup>; und es gäbe im derzeitigen Bundestag – wie im vorangegangenen Bundestag – durchaus mehrere Parteien, von denen man sich mit seinen eigenen Positionen oder Interessen vertreten fühle ( $r=.26$  beziehungsweise .29). Einen Zusammenhang zwischen einer Bewertung der Bewährung von Deutschlands repräsentativer Demokratie und der Selbstverortung auf einer Links/Rechts-Skala gibt es nicht ( $r=.05$ ). Doch es halten jene, die unsere repräsentative Demokratie als bewährt einschätzen, klar stärker die Einwanderung nach Deutschland für ein geeignetes Mittel, dem Sinken unserer Bevölkerungszahl entgegenzuwirken ( $r=.34$ ). Unterm Strich scheint den derzeitigen Zufriedenheitsstand mit unserer repräsentativen Demokratie also besonders stark zu prägen, ob man mit der politisch so folgenreichen Migrationspolitik der Großen Koalition seit 2015 einverstanden ist. Auf diese Weise wirkt sich aber die Migrationspolitik als eine zentrale Ursache der aufgerissenen Repräsentationslücke gerade so auf die bundesweite Einschätzung unserer Demokratie aus, wie sich das bereits punktuell an den Dresdner Pegida-Demonstranten zeigte.<sup>13</sup>

Dass die Repräsentationslücke auch eine Legitimationslücke ist, geht aus den Reaktionen auf die folgende Aussage hervor: „Die politischen Entscheidungen, die in Deutschland getroffen werden, sind insgesamt ausreichend von den Bürgern legitimiert“. Nicht mehr als

9 Ohne nähere Differenzierung berichtete Zustimmung beziehungsweise Ablehnung schließt stets die ersten oder letzten zwei von jeweils insgesamt vier Antwortvorgaben ein: „voll und ganz / eher“ beziehungsweise „eher nicht / gar nicht“.

10 Die genauen Formulierungen sowie die Antwortverteilungen zu den im Folgenden neu eingeführten Fragen finden sich jeweils im Text weiter unten.

11 Beide Fragen folgten unmittelbar aufeinander, weshalb ein Ausstrahlungseffekt möglich ist.

12 Diese Frage folgte unmittelbar der zur Legitimierung politischer Entscheidungen, weshalb wiederum ein Ausstrahlungseffekt in Rechnung zu stellen ist.

13 Dazu Werner J. Patzelt, Pegida-Demonstranten und Deutschlands Demokratie, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 1, S. 111 – 128.

29 Prozent waren dieser Ansicht, während 35 Prozent ihr „eher nicht“ zustimmten – und 28 Prozent „gar nicht“. <sup>14</sup> Erneut meinten das Befragte in Ostdeutschland weniger als solche in Westdeutschland (Mittelwerte: 2,93 vs. 2,79), desgleichen Frauen weniger als Männer (Mittelwerte: 2,91 vs. 2,74). Und wiederum waren die Wähler der AfD und der Linken am systemkritischsten (Mittelwerte: 3,42 beziehungsweise 3,13). Eher kritisch gaben sich auch die Wähler der FDP (2,81). Besser, doch immer noch überwiegend kritisch, sahen die Legitimationslage politischer Entscheidungen die Wähler von SPD und Grünen (2,69 beziehungsweise 2,63). Am positivsten urteilten die Wähler der CDU/CSU (2,47) – und vielleicht gerade deshalb, weil ihr Lager doch seit langem regiert.

Die Beurteilung der Legitimitätslage unseres politischen Systems hängt plausiblerweise stark mit der Einschätzung unserer repräsentativen Demokratie als bewährt zusammen ( $r=.57$ ). Gemeinsam erfassen beide Fragen offenbar eine wichtige Dimension des Verhältnisses der Bürgerschaft zu ihrem Staat und zeigen dabei, dass erhebliche Störungen das Verhältnis zwischen Volk und Volksvertretern prägen. Was zu ihnen führt beziehungsweise ihnen entgegenwirken mag, zeigen weitere Zusammenhänge. Wer nämlich hierzulande getroffene politische Entscheidungen für von den Bürgern *ausreichend legitimiert* hält, der empfindet tendenziell auch stärker, es gäbe im derzeitigen Bundestag gleich *mehrere* Parteien, welche die jeweils eigenen Positionen oder Interessen verträten ( $r=.27$ ). <sup>15</sup> Ebenfalls hält die *Legitimationslage* unserer repräsentativen Demokratie für besser, wer ausreichend viel *Kommunikation* zwischen den gewählten Politikern und den Bürgern wahrnimmt ( $r=.63$ ) <sup>16</sup> – und weniger Behauptungen dahingehend zustimmt, zwischen Bevölkerung und politischem System wäre in den letzten Jahren eine gewisse *Entfremdung* gewachsen ( $r=-.25$ ), oder man fühle sich als Bürger in Bezug auf Politik häufig wie ein *Zuschauer*, der Schauspieler betrachtet ( $r=-.24$ ).

Aufschlussreich ist obendrein der soziale und politische Hintergrund dieser mit der Funktionswirklichkeit unserer repräsentativen Demokratie so besonders Zufriedenen. Sie haben tendenziell einen höheren Berufsabschluss ( $r=-.10$ ) sowie ein höheres Haushaltsnettoeinkommen ( $r=-.14$ ); und sie weisen erneut ein markantes Antwortprofil ausgerechnet bei jener Frage auf, um welche herum die derzeitige Repräsentationslücke aufriss, und deren Beantwortung auch merklich mit der politischen Grundeinstellung zwischen links und rechts zusammenhängt ( $r=.23$ ): Zufriedene stimmen nämlich besonders stark der Aussage zu, Einwanderung wäre „ein geeignetes Mittel, um sinkenden Bevölkerungszahlen in Deutschland entgegenzuwirken“ ( $r=.40$ ). Der Gegenpol zu ihnen war einst Dresdens Pegida – und ist nun die bundesweite AfD.

### 3.2. Repräsentationskritik im Einzelnen

Welche Mängel werden aber am Repräsentationsgeschehen in Deutschlands Demokratie konkret empfunden? Zunächst einmal stimmen nur 24 Prozent der Befragten der Aussage zu: „In Deutschland findet insgesamt ausreichend Kommunikation zwischen den gewählten Politikern und den Bürgern statt.“ 34 Prozent stimmten dem „eher nicht“ zu, 42 Pro-

14 Acht Prozent sagten „weiß nicht“, gingen aber nicht in die im Text berichtete Prozentuierung ein.

15 Für den vorangegangenen Bundestag mit seiner damals klar größeren Repräsentationslücke ist dieser Zusammenhang sogar etwas stärker:  $r=.31$ .

16 Diese Frage folgte unmittelbar auf die zur Legitimierung politischer Entscheidungen, weshalb ein Ausstrahlungseffekt in Rechnung zu stellen ist.



zent gar nicht.<sup>17</sup> Es gibt in unserem Land also klar erkennbare Probleme bei der – so eine griffige Formulierung von *Heinrich Oberreuter* – „Legitimation durch Kommunikation“. Und weil nun einmal Kommunikation der Kern demokratischer Repräsentation ist, muss keineswegs wundern, dass die Bewertung des Kommunikationsgeschehens zwischen Bürgern und Politikern eng zusammenhängt mit einesteils der Einschätzung, Deutschlands repräsentative Demokratie habe sich bewährt ( $r=.42$ ), und andernteils mit dem Urteil, getroffene politische Entscheidungen wären ausreichend von den Bürgern legitimiert ( $r=.63$ ). Im Übrigen widersprechen die „kommunikativ Zufriedeneren“ auch stärker der Aussage, in den letzten zehn Jahren wäre es zu einer wachsenden Entfremdung zwischen der Bevölkerung und der Politikerschaft gekommen<sup>18</sup> ( $r=-.25$ ) – und ebenso der Einschätzung, man fühle sich als Bürger in Bezug auf Politik häufig wie ein Zuschauer, der Schauspieler beobachte ( $r=-.26$ ).

Frauen stimmen der Aussage, es gäbe ausreichend Kommunikation zwischen Politikern und Bürgern, weniger zu als Männer (Mittelwerte: 3.15 vs. 3.07), Ältere weniger als Jüngere ( $r=.18$ ). In erwartbarer Weise meinen das auch am wenigsten die Wähler der AfD und der Linken (Mittelwerte auf einer vierstufigen Skala: 3,44 beziehungsweise 3,39). Am meisten glauben das die Wähler der CDU/CSU (2,79), gefolgt von denen der Grünen (3,00), der SPD (3,08) und der FDP (3,23). Dieser Befund deutet an, warum gerade die systemkritische AfD zur unangenehmsten Konkurrentin der systemzufriedenen Union geworden ist: Sie thematisierte und nutzte Kommunikationsblockaden zwischen Politikern, die mit der eigenen Politik überwiegend zufrieden sind, und solchen Bürgern, die politische Unzufriedenheit oder gar Besorgnisse empfinden. Es wird nämlich umso eher das Ausreichen der Kommunikation zwischen Politikern und Bürgern bestritten, von je weniger Parteien man sich im aktuellen beziehungsweise im letzten Bundestag in seinen Positionen und Interessen vertreten fühlt beziehungsweise fühlte ( $r=.23$  beziehungsweise  $r=.27$ ). Am wenigsten aber empfanden sich – wie schon gezeigt – vom letzten Bundestag die späteren Protestwähler der AfD vertreten. Und noch deutlicher markiert die sach- und parteipolitische Dimension dieses Zusammenhangs, dass jene, die mit der Kommunikation zwischen dem Volk und seinen Vertretern zufriedener sind, auch viel mehr der Ansicht sind, Einwanderung wäre ein geeignetes Mittel, um sinkenden Bevölkerungszahlen in Deutschland entgegenzuwirken ( $r=.39$ ). Das nämlich meinen die Wähler der Grünen klar überdurchschnittlich stark, die der AfD aber höchst unterdurchschnittlich (Mittelwerte: 2,31 vs. 3,46).

Durchaus besorgniserregend ist der Befund, dass nicht weniger als 50 Prozent der Befragten „voll und ganz“ der folgenden Aussage zustimmen: „Die Entfremdung zwischen der Bevölkerung und der politischen Klasse ist in den letzten zehn Jahren gewachsen.“ „Eher“ stimmten dieser Aussage weitere 35 Prozent zu, so dass eine klar wachsende Empfindung von Repräsentativitätsmängeln nicht mehr mit guten Gründen zu bestreiten ist.<sup>19</sup> Befragte in Ostdeutschland hegen diesen Eindruck klar mehr als solche in Westdeutschland (Mittelwerte: 1,61 vs. 1,71), tendenziell auch Frauen mehr als Männer (Mittelwerte: 1,65 vs. 1,73). Und wer eine wachsende Entfremdung dieser Art wahrnimmt, der hält dann auch

17 Sechs Prozent sagten „weiß nicht“, gingen aber nicht in die oben berichtete Prozentuierung ein.

18 Die genauen Formulierungen sowie die Antwortverteilungen zu den im Folgenden neu eingeführten Fragen finden sich jeweils weiter unten im Text.

19 Nur gut ein Prozent stimmten „eher nicht“, drei Prozent „gar nicht“ zu. Neun Prozent sagten „weiß nicht“, gingen aber nicht in die oben berichtete Prozentuierung ein.

politische Entscheidungen tendenziell für nicht mehr ausreichend legitimiert ( $r=-.25$ ) und meint, dass – etwa in deren Vorfeld oder Nachgang – eben nicht ausreichend viel Kommunikation zwischen Politikern und Bürgern stattfände ( $r=-.25$ ). Diesen Eindruck von einer „wachsenden Entfremdung“ hegen außerdem die Älteren mehr als die Jüngeren ( $r=-.25$ ). Also muss nun nicht mehr wundern, dass gerade Männer und Ältere besonders stark jene Dresdner Pegida-Demonstrationen prägten, mit denen in Deutschland der Aufstieg des Rechtspopulismus begann.

Am intensivsten betonen eine solche Entfremdung wiederum und „querfrontartig“ die Wähler der Linken sowie der AfD (Mittelwerte: 1,43 beziehungsweise 1,48); ihnen folgen die Wähler der FDP (Mittelwert: 1,56). Am wenigsten Entfremdung bekunden die Wähler der SPD (Mittelwert: 1,71) und insbesondere der Union (Mittelwert: 1,83) sowie der Grünen (Mittelwert: 1,92). Die Wähler der Unionsparteien scheinen sich aufgrund langjähriger Ausübung von Regierungsmacht durch ihre Parteien, die Wähler von SPD und Grünen dank weitgehender Harmonie mit dem Zeitgeist als unangefochtener Teil unseres Repräsentativsystems zu fühlen. Hingegen empfinden die Wähler von Linker und AfD einen Großteil der etablierten Politikerschaft als eher gegen sich eingestellt. Im Übrigen hängt eine Einschätzung gar wachsender Entfremdung auch damit zusammen, ob man sich im gegenwärtigen beziehungsweise letzten Bundestag von keiner Partei, oder umgekehrt von mehreren Parteien, vertreten fühlte ( $r=-.13$  beziehungsweise  $-.18$ ) – und ansonsten vor allem damit, wie sehr man sich als Bürger in Bezug auf Politik wie ein Zuschauer empfindet, der sozusagen Schauspieler beobachtet ( $r=.62$ ). Ferner fällt bei den Kritikern solcher Entfremdung zwischen Bürger- und Politikerschaft auf, dass sie an den Abgeordneten – dem Herzstück repräsentativer Demokratie – kaum ein gutes Haar lassen: Sie meinen eher, Abgeordnete erhielten in Anbetracht ihrer Qualifikation ein zu hohes Gehalt ( $r=.54$ ); Abgeordnete sollten auch außerhalb der Politik Berufserfahrung gesammelt haben ( $r=.54$ ); es wäre gut, wenn mehr Spätstarter und Seiteneinsteiger in die Parlamente kämen ( $r=.42$ ); und viele Politiker hätten außerhalb der Politik keinen attraktiven Beruf finden können ( $r=.30$ ). Es stimmt also wirklich vieles nicht im Verhältnis zwischen dem Volk und seinen Vertretern.

Vor allem entsteht immer wieder der folgende Eindruck: „Ich fühle mich als Bürger in Bezug auf Politik manchmal so wie ein Zuschauer, der Schauspieler beobachtet.“ Dem stimmen 48 Prozent der Befragten „voll und ganz“ zu; weitere 38 Prozent „stimmen eher zu“; und nur knapp 15 Prozent stimmen „eher nicht“ oder „gar nicht“ zu.<sup>20</sup> Ältere hegen diesen Eindruck stärker als jüngere ( $r=-.19$ ), in Ostdeutschland Befragte stärker als in Westdeutschland Befragte (Mittelwerte: 1,64 vs. 1,73), ebenso Frauen stärker als Männer (1,65 vs. 1,77). Ansonsten teilen diesen Eindruck vor allem die Wähler von AfD (1,43) und Linkspartei (1,46), gefolgt von denen der FDP (1,59) und SPD (1,75). Am wenigsten empfanden derlei politische Schauspielerei die Wähler von Grünen (1,80) und CDU/CSU (1,86). Die Wähler dieser zwei, so oft (mit-)regierenden Parteien scheinen bei der Antwort besonders „ihre Leute“ in den Blick zu fassen und sie dann auch für authentisch zu halten. Hingegen hatten die Anhänger der Protestparteien AfD und Linke wohl die – ihnen gegenüber – meist gegnerische Politikerschaft im Sinn und traten dieser deshalb viel weniger vertrauensvoll gegenüber als solchen der „eigenen Mannschaft“.

20 Sieben Prozent sagten „weiß nicht“, gingen aber nicht in die oben berichtete Prozentuierung ein.

Jedenfalls wird die Kommunikation der politischen Klasse hin zur Bürgerschaft sehr oft als eine theatralische und bloß inszenierte wahrgenommen. Entsprechend bestehen auch negative Zusammenhänge mit der Einschätzung unserer repräsentativen Demokratie: Wer Politik als ziemliches Schauspiel erlebt, glaubt auch weniger, es finde ausreichende Kommunikation zwischen den gewählten Politikern und der Bürgerschaft statt ( $r=-.26$ ), hält ebenfalls die politischen Entscheidungen in Deutschland für nicht wirklich ausreichend von den Bürgern legitimiert ( $r=-.24$ ), und ist vor allem der Ansicht, die Entfremdung zwischen der politischen Klasse und der Bevölkerung wäre während der letzten zehn Jahre stark gewachsen ( $r=.62$ ). Wo also gerade von Spitzenpolitikern lebensechte Kommunikation zugunsten eher theatralischer Auftritte vernachlässigt wird, dort erleidet die Legitimationslage einer repräsentativen Demokratie üble Einbußen – und genau das äußerte sich wohl auch in Protestrufen wie „Volksverräter“ oder „Lügenpresse“.

#### 4. Ursächlich für den Aufstieg der AfD: Deutschlands Repräsentationslücke

Im Licht all dieser Befunde ist schwer zu bestreiten, dass unsere Demokratie zumindest während der letzten Wahlperiode an einer Repräsentationslücke litt.<sup>21</sup> Ebenso schwer dürfte zu übersehen sein, dass diese Repräsentationslücke genau um das Migrationsgeschehen herum immer weiter aufriss, dass gerade in ihr die AfD hochwuchs (und zwar wohl auch aufgrund von kontraproduktiven Reaktionen auf den anschwellenden Rechtspopulismus), und dass die AfD in eben dieser Repräsentationslücke ihre bislang nicht mehr geschrumpfte soziokulturelle Basis fand.

Wenn das aber wirklich so ist, dann sollte sich die politische Auseinandersetzung mit der AfD weniger auf *individuelle* Pathologien ihrer Anführer oder Mitglieder beziehen, sondern vor allem darauf zielen, die *strukturellen* Voraussetzungen der Existenz und des Einflusses dieser Partei zu verändern. Das freilich gelänge vor allem durch die Verengung jener Repräsentationslücke, die zum Soziotop oder Habitat der AfD geworden ist. Nötig dafür wäre eine plausiblere Migrations- und Integrationspolitik, als sie bislang geführt oder politisch erklärt wurde, sowie ein politisches Kommunikationsverhalten, das die Anhänger oder Wähler der AfD wirklich zu erreichen versucht.

21 Dazu Werner J. Patzelt, Der 18. Deutsche Bundestag und die Repräsentationslücke. Eine kritische Bilanz, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 15. Jg. (2017), H. 2/3, S. 244 – 285.