

angeben, Abgeordnete sollten sich eng an die Interessen der Wähler gebunden fühlen, also als Delegierte handeln, nehmen sie wahr, dass die Repräsentanten vor allem gemäß ihrer eigenen Meinung Entscheidungen fällen.

Nachdem in anderen Studien bereits belegt worden ist, dass Diskrepanzen zwischen Erwartung und perzipierter Aufgabenerfüllung tatsächlich die politische Unterstützung negativ beeinflussen⁴⁰, sollte diesen Befunden verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden – und zwar von wissenschaftlicher Forschung wie politischer Praxis. Offen ist, ob das Auseinanderklaffen von Normvorstellung und Praxisperzeption auf bestimmten Feldern besonders starken Einfluss auf die Unzufriedenheit der Bürger mit den politischen Akteuren hat. Außerdem ist zu fragen, wie sich die Diskrepanzen in den unterschiedlichen Dimensionen des Rollenkonzepts auf politisches Vertrauen und das Vertretenheitsgefühl auswirken. Und die Untersuchung, inwiefern die Wahrnehmung der Bürger mit der tatsächlichen Arbeit der Abgeordneten übereinstimmt, dürfte etliche praktische Erkenntnisse für die Wahlkreisarbeit und die Politikvermittlung zutage fördern.

40 Vgl. *Christopher Carman*, a.a.O. (Fn. 33), S. 117.

Repräsentationsschwächen und die zweite Transformation der Demokratie: Wer will in Deutschland direkte Demokratie?

Oscar W. Gabriel

1. Entfernt sich die Demokratie von den Bürgern?

In vielen demokratisch verfassten Staaten findet gegenwärtig unter der Überschrift „Zweite Transformation der Demokratie“ eine Debatte darüber statt, ob es notwendig sei, der Demokratie durch die Einführung beziehungsweise Erweiterung direktdemokratischer und deliberativer Beteiligungsverfahren neue Impulse zu geben, sie auf diese Weise zu vitalisieren und verloren gegangenes Vertrauen wiederherzustellen. Eine breite Kritik an der repräsentativ-demokratischen Form politischer Willensbildung und Entscheidung verbindet sich mit der Forderung nach der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden und der Entwicklung neuer Formen des Dialogs zwischen beteiligungsbereiten Bürgern, Planern, Experten, Politikern und Mitarbeitern der Öffentlichen Verwaltung.¹

1 Vgl. *Bruce E. Cain / Russell J. Dalton / Susan Scarrow* (Hrsg.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Cambridge 2008; *Russell J. Dalton / Wilhelm Bürklin / Andrew Drummond*, *Public Opinion and Direct Democracy*, in: *Journal of Democracy*, 12. Jg. (2001), H. 4, S. 141 – 153, S. 141 f.; *Brigitte Geißel / Kenneth Newton* (Hrsg.), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise*, Cambridge 2012; *Norbert Kersting* (Hrsg.), *Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, Wiesbaden 2008.

Forderungen dieser Art sind nicht neu. In den USA wurden sie bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts von der Progressiven Bewegung erhoben², in Deutschland reichen sie bis in die 1970er Jahre zurück³ und erhielten nach der Wiedervereinigung starken Auftrieb.⁴ Während die früheren Reformbemühungen jedoch keine breite öffentliche Unterstützung fanden und vornehmlich von Gruppierungen des linken politischen Spektrums vorangetrieben wurden, scheinen die aktuellen Bestrebungen zur partizipativen Weiterentwicklung der Demokratie von einer breiten, in allen politischen Lagern verankerten Strömung getragen zu werden. Die politische Führung schwimmt in diesem Strom mit beziehungswise versucht, ihn in ihrem Sinn zu gestalten, ebenso wie dies Bürgergruppen und Interessenverbände sowie die Partizipations- und Moderationsindustrie tun.

Die Forderung nach einer stärkeren Mitsprache der Bürger im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess geht oft einher mit der Behauptung, in der von den Eigeninteressen der Politiker, Parteien, Experten, Verbänden und Massenmedien dominierten repräsentativen Demokratie gehe die Bindung an den eigentlichen Souverän, die Bürger, verloren. Dieser werde auf die Stimmabgabe bei Wahlen reduziert, während die Demokratie in der Zeit zwischen zwei Wahlerminen nicht mehr ihrem Anspruch gerecht werde, die Entscheidungen der Repräsentanten an die Präferenzen der Repräsentierten zu binden. Die Bürger reagierten auf diese Entwicklung mit einem Rückzug von den Institutionen und Verfahren der repräsentativen, parteienstaatlichen Demokratie, wie er sich im Sinken der Wahlbeteiligung, im Rückgang der Mitgliederzahlen der Parteien und in der gleichzeitigen Zunahme von Massenprotesten gegen politische Entscheidungen manifestiere. Mehr direkte Beteiligung der Bürger an der Entscheidung über politische Sachfragen kann nach dieser Argumentationslogik dazu führen, dass „those outside the corridors of power got their views heard by those inside the corridors“⁵.

Die These, es gebe einen engen Zusammenhang zwischen dem Rückgang der Responsivität des politischen Systems und dem Wunsch der Bevölkerung nach mehr direkter Mitsprache steht seit langer Zeit im Raum und erscheint auf den ersten Blick plausibel. Plausibilität ist aber kein Ersatz für empirische Bewährung, und in dieser Hinsicht stellt sich die Sachlage keineswegs so eindeutig dar, wie manche behaupten. Weder gibt es klare empirische Belege für einen Rückgang der Responsivität der Institutionen und Akteure der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik, noch lässt sich empirisch nachweisen, dass die aktuellen Forderungen nach einer Verstärkung deliberativer und direktdemokratischer Verfahren tatsächlich durch eine unzulängliche Repräsentation bürgerschaftlicher Interessen und Wertvorstellungen im politischen System bedingt sind und zu einer Heilung dieser Krankheit

- 2 Vgl. *Daniel A. Smith / Caroline J. Tolbert*, Educated by Initiative. The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States, Ann Arbor 2004, S. 1 ff.
- 3 Vgl. zusammenfassend *Martin Greiffenhagen* (Hrsg.), Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973.
- 4 Vgl. *Hermann K. Heussner / Otmar Jung*, Einleitung, in: *dies.* (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, München 2001, S. 11 – 19; *Viktoria Kaina*, Direkte Demokratie als Ausweg? Repräsentativverfassung und Reformfordernisse im Meinungsbild von Politikeliten und Bevölkerung, in: *ZPol*, 12. Jg. (2002), H. 3, S. 1045 – 1072, S. 1048 ff.
- 5 *Shawn Bowler / Ted Donovan / Jeffrey Karp*, When Might Institutions Change? Elite Support for Direct Democracy in Three Nations, in: *Political Research Quarterly*, 55. Jg. (2002), H. 4, S. 731 – 757, S. 734; vgl. auch *Viktoria Kaina*, a.a.O. (Fn. 4), S. 1048 ff.

führen. Wegen ihrer politischen Tragweite ist die Annahme eines Zusammenhangs zwischen den (perzipierten) Repräsentationsdefiziten des deutschen Parteienstaates und dem Wunsch nach einer neuen Form der Demokratie allerdings interessant und verdient eine genauere Prüfung.

Damit ist der Gegenstand dieses Beitrages umrissen: Es geht um die Prüfung der Frage, wie sich von der Bevölkerung wahrgenommene Mängel in der Repräsentation bürgerschaftlicher Vorstellungen auf die Forderung nach mehr direkter Demokratie in der Bundesrepublik auswirken.

Als Grundlage der empirischen Analyse dienen Daten, die im Rahmen eines von der DFG und der ANR (2010 bis 2013) geförderten deutsch-französischen Forschungsprojekts mit dem Titel „Citizens and Representatives in France and Germany“ in Deutschland erhoben wurden.⁶ Die Befragung fand vom 17. November bis zum 17. Dezember 2010 durch Infratest-dimap statt. Mittels CAPI-Umfrage wurden 1.533 nach dem Infratest-Stichprobenverfahren ausgewählte Bundesbürger im Alter von mindestens 18 Jahren befragt. Die durch eine disproportionale Schichtung bedingte Überrepräsentation der in den neuen Bundesländern wohnhaften Befragten wurde für diesen Beitrag durch Proportionalgewicht ausgeglichen. Die hier durchgeführten Analysen basieren ausschließlich auf den Ergebnissen der in Deutschland durchgeführten Befragung.

2. Wie gut fühlen sich die Bürger von der Politik vertreten?

Die Verpflichtung der politischen Führung, die Präferenzen der Bürger aufzunehmen und sie im politischen Entscheidungsprozess systemisch zu berücksichtigen, gehört zu den wichtigsten Prinzipien demokratischer Politik und unterscheidet Demokratien von Nichtdemokratien.⁷ Dies findet seinen Niederschlag in den eng miteinander zusammenhängenden demokratischen Prinzipien der Verantwortlichkeit⁸ und der Responsivität.⁹ Powell charakterisiert demokratische Responsivität folgendermaßen: „Democratic responsiveness‘ is what occurs when the democratic process induces the government to form and implement policies that the citizens want ... Responsiveness implies that institutional arrangements, and above all elections, reliably connect citizens to those who make policy in their name.”¹⁰

Ob und in welchem Umfange die Entscheidungen der politischen Führung objektiv den Präferenzen der Mitglieder der politischen Gemeinschaft entsprechen, lässt sich in pluralistischen Gesellschaften aus vielerlei Gründen nur schwer feststellen. Relativ einfach sind dagegen Aussagen über die Wahrnehmung der Bevölkerung, in der Politik und durch sie gut beziehungsweise schlecht vertreten zu sein, über die gesellschaftlichen Gruppen, für die das

6 Die Projektleitung lag bei *Oscar W. Gabriel* (Universität Stuttgart), *Suzanne S. Schüttemeyer* (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) und *Eric Kerrouche* (Centre Emile Durkheim, IEP de Bordeaux).

7 Vgl. *Robert A. Dahl*, *Polyarchie. Participation and Opposition*, New Haven 1971, S. 1 f; *Larry Diamond / Leonardo Morlino*, *Introduction*, in: *dies.* (Hrsg.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore 2005, S. IX – XLIII, S. XIX ff.

8 Vgl. *Philippe C. Schmitter*, *The Ambiguous Virtues of Accountability*, in: *Larry Diamond / Leonardo Morlino*, a.a.O. (Fn. 7), S. 18 – 31.

9 Vgl. *G. Bingham Powell*, *The Chain of Responsiveness*, in: *Larry Diamond / Leonardo Morlino*, a.a.O. (Fn. 7), S. 62 – 76.

10 Ebenda, S. 62 f.

Tabelle 1: Bewertung der Repräsentationsleistung des politischen Systems in Deutschland, 2010
(Angaben: Prozentanteile)

| | Allgemein | Werte | Ökonomische Interessen | Einzelne Sachfragen | Gruppenbelange |
|--|-----------|-------|------------------------|---------------------|----------------|
| sehr gut vertreten | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| gut vertreten | 17 | 22 | 24 | 17 | 22 |
| teils/teils | 48 | 45 | 41 | 45 | 38 |
| schlecht vertreten | 23 | 23 | 23 | 25 | 21 |
| sehr schlecht vertreten | 6 | 4 | 7 | 6 | 6 |
| weiß nicht / keine Angabe | 5 | 6 | 4 | 6 | 12 |
| Mittelwert | 3,15 | 3,08 | 3,10 | 3,19 | 3,12 |
| N | | | 1.553 | | |
| Fragewortlaut: „Wie gut sind Ihrer Meinung nach Ihre Werte, Vorstellungen und Interessen in unserem politischen System vertreten? Fühlen Sie sich sehr gut vertreten, gut vertreten, teils/teils, schlecht vertreten oder sehr schlecht vertreten?“ | | | | | |
| „Jetzt würde ich gerne wissen, inwieweit Sie sich in unserem politischen System in folgenden Bereichen vertreten fühlen oder nicht. Fühlen Sie sich jeweils sehr gut vertreten (1), gut vertreten (2), teils/teils (3), schlecht vertreten (4) oder sehr schlecht (5) vertreten? A: In Ihren Wertvorstellungen, das heißt wie die Gesellschaft ausgestaltet sein sollte; B: In Ihren wirtschaftlichen Interessen; C: In Ihren Interessen als Angehöriger einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe; D: Bei politischen Themen, die Ihnen besonders wichtig sind.“ | | | | | |
| Quelle: Citizens and Representatives in France and Germany (CITREP). | | | | | |

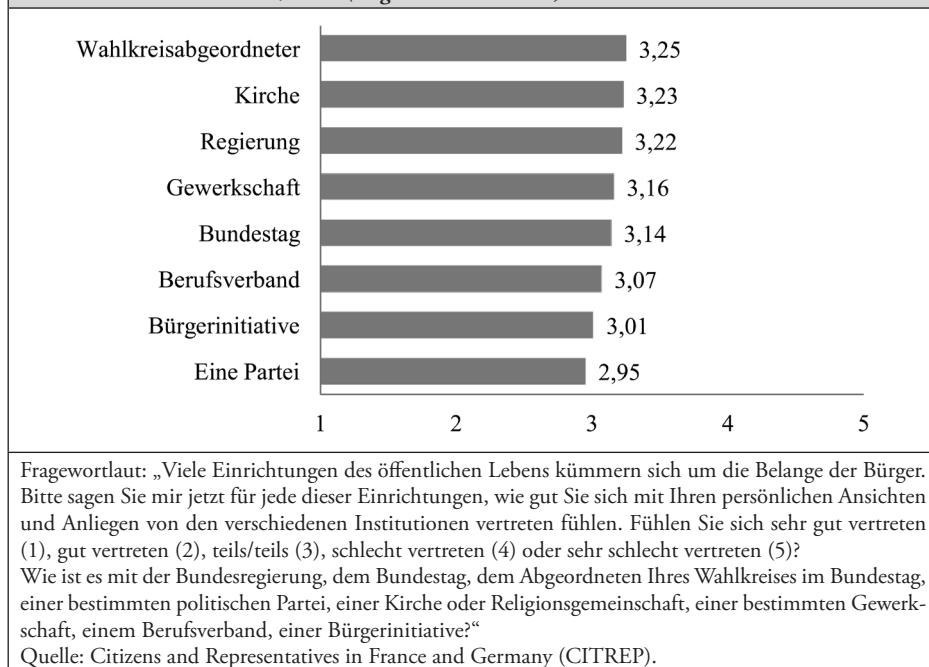
Eine oder das Andere gilt, über die Belange, die die Menschen gut vertreten sehen und die politischen Akteure, in denen sie Vertreter ihrer Vorstellungen sehen. Schon allein wegen der Schwierigkeit, die objektive Qualität von Repräsentation und Responsivität zu konzeptualisieren und zu messen, wird die subjektive Wahrnehmung der Repräsentationsbeziehungen zwischen Wählern und Gewählten zu einem wichtigen Qualitätsstandard von Demokratien.¹¹

Wie Tabelle 1 zeigt, fühlen sich die meisten Bundesbürger in der Politik und durch sie weder besonders gut noch besonders schlecht vertreten. Fast jeder zweite wählte bei der Beantwortung der Frage, wie gut seine Werte, Vorstellungen und Interessen im politischen System vertreten seien, die Kategorie „teils/teils“. Eindeutig kritische Positionen waren häufiger vertreten (29 Prozent) als eindeutig positive Beurteilungen (18 Prozent). Diese Verteilung kehrt in mehr oder weniger ähnlicher Form bei der Bewertung einzelner zu repräsentierender Belange, bei der Vertretung von Werten, Gruppeninteressen, den Positionen zu einzelnen politischen Sachfragen und den ökonomischen Interessen wieder. Knapp die Hälfte der Befragten (48 Prozent) sah keines dieser Anliegen im politischen System schlecht oder sehr schlecht vertreten, nur jeder fünfte Befragte (19 Prozent) attestierte dem politischen System in drei oder vier Bereichen eine schlechte Repräsentationsleistung. Die übrigen sahen in einem (18 Prozent) oder zwei (15 Prozent) der erfassten Bereiche Repräsentationsdefizite (tabellarisch nicht ausgewiesen).

Das Gefühl der Bevölkerung, durch einzelne politische Institutionen gut vertreten zu werden, weist ebenfalls eine gewisse Spannweite auf, diese ist aber kleiner als erwartet. Die

11 Vgl. hierzu *Jacques Thomassen*, Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?, in: *M. Kent Jennings / Thomas E. Mann* (Hrsg.), *Elections at Home and Abroad*, Ann Arbor 1997, S. 237 – 264.

Abbildung 1: Bewertung der Repräsentationsleistung einzelner politischer Institutionen in Deutschland, 2010 (Angaben: Mittelwerte)



acht nach ihrer perzipierten Repräsentationsleistung zu bewertenden Träger des politischen Lebens in Deutschland lassen sich faktorenanalytisch zwei Gruppen zuordnen, den Institutionen und Akteuren des Parteienstaates (Bundestag, Bundesregierung, eine politische Partei und Wahlkreisabgeordnete) einerseits und den Organisationen des Interessenvermittlungssystems auf der anderen Seite (Gewerkschaften, Berufsverbände und Bürgerinitiativen). Die Einstellung zu den Kirchen passt nicht in dieses Muster, während die Bewertung der Repräsentationsfunktion der Parteien entsprechend der Doppelrolle dieser Organisationen als Teile des politischen Entscheidungssystems und des Interessenvermittlungssystems mit beiden Faktoren zusammenhängt (tabellarisch nicht ausgewiesen).

Bei der Bewertung der Repräsentationsleistung der acht Institutionen zeigen sich einige Überraschungen. Am wenigsten kritisch wird „eine spezifische Partei“ bewertet. Sie rangiert in ihrer Rolle als Vertretung von Bürgerinteressen in der Politik sogar vor den ansonsten sehr positiv eingeschätzten Bürgerinitiativen.¹² Die Spitzenposition der Parteien kontrastiert zudem deutlich mit dem negativen Bild, das sich bei der in den meisten Umfragen üblichen Bewertung der Repräsentationsleistung der Parteien im Allgemeinen ergibt.¹³ Nicht weniger

12 Siehe dazu ausführlich S. Isabell Thaidigsmann, Parteien und Verbände als Vertreter von Bürgerinteressen, in: Jürgen Falter / Oscar W. Gabriel / Hans Rattinger (Hrsg.), Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich, Opladen 2000, S. 241 – 273, S. 244 ff.

13 Vgl. Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann, Der Parteienstaat – ein immerwährendes demokratisches Ärgernis? Ideologiekritische und empirische Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte, in: ZfP, 57. Jg. (2010), H. 3, S. 307 – 328, S. 320 ff.

überraschend sind die negative Einstellung zur Vertretung bürgerschaftlicher Belange durch die Wahlkreisabgeordneten und die widersprüchliche Einschätzung von Gewerkschaften und Berufsverbänden.¹⁴ Der Bundestag nimmt einen Platz im Mittelfeld ein, die Bundesregierung rangiert im unteren Mittelfeld. Alles in allem passen die Einstellungen zur institutionellen Repräsentation ins bisher gezeichnete Bild. Die meisten Bürger fühlen sich von den politischen Institutionen weder besonders gut noch besonders schlecht repräsentiert, sondern stehen ihnen ambivalent gegenüber.

Dennoch liefern diese Befunde kein überzeugendes Argument gegen die in der Diskussion über Demokratiereformen aufgestellte These, dass die weit verbreitete Kritik an der Repräsentationsleistung der etablierten politischen Institutionen eine Erweiterung der direktdemokratischen Beteiligungsformen erforderlich mache. Weder von den Wahlkreisabgeordneten (16 Prozent) noch von der Bundesregierung und vom Bundestag (20 Prozent) noch von der Partei ihrer Wahl (30 Prozent) fühlen sich die Bundesbürger gut oder sehr gut vertreten. Aus diesen Daten kann man tatsächlich Repräsentationsdefizite des politischen Systems herauslesen, selbst wenn die Bevölkerung die Erfüllung der Repräsentationsfunktion durch die genannten Träger des politischen Prozesses nicht dezidiert kritisiert, sondern mit einer Mischung aus Zustimmung und Skepsis begleitet.

Aus der spezifischen Perspektive dieses Beitrages ist es sinnvoll, die Betrachtung der von den Bürgern perzipierten Gesamtqualität der institutionellen Repräsentation auf die aggregierte Bewertung von Bundestag, Bundesregierung, der Parteien und der Wahlkreisabgeordneten zu beschränken, die Institutionen des intermediären Systems also unberücksichtigt zu lassen. Das Ergebnis dieser Analyse untermauert die bisher vorgelegten Erkenntnisse: 47 Prozent der Befragten fühlen sich durch keine dieser vier Institutionen schlecht oder sehr schlecht vertreten, 34 Prozent bewerten eine oder zwei dieser Institutionen negativ und 19 Prozent drei oder vier (tabellarisch nicht ausgewiesen). Die Deutschen beurteilen also die Repräsentationsleistung des politischen Systems generell und in ihren spezifischen Aspekten uneinheitlich. Einige fühlen ihre Belange im politischen System und durch die politischen Institutionen gut vertreten, andere dagegen nicht. Ambivalente Wahrnehmungen und Bewertungen der Repräsentation von Bürgerinteressen durch die Politik sind in der Bevölkerung am weitesten verbreitet, eine kritische Haltung ist etwas häufiger anzutreffen als eine positive Bewertung.

Die Tragweite dieser unterschiedlichen Bewertung hängt stark davon ab, ob die Einschätzungen zufällig oder systematisch mit der Zugehörigkeit zu bestimmten gesellschaftlichen oder politischen Gruppen differieren. Im ersten Falle wären die festgestellten Unterschiede nicht problematisch, denn dann gäbe es in allen gesellschaftlichen und politischen Gruppen eine gewisse Zahl von Menschen, die sich politisch gut vertreten fühlen und andere, für die dies nicht gilt. Somit wäre die Responsivität des politischen Systems in der Wahrnehmung der Bürger nicht sozial verzerrt. Im zweiten Falle stellt sich die Sachlage anders dar, weil sich die Mitglieder bestimmter Gruppen bei der Durchsetzung ihrer Präferenzen von der politischen Führung benachteiligt fühlen. Eine solche Konstellation macht es wahrscheinlich, dass sich Kritik an der Repräsentationsleistung des politischen Systems mit der Forderung nach mehr direkter Mitsprache bei politischen Entscheidungen verbindet.

Zum Zweck einer demokratietheoretischen Einordnung der festgestellten Unterschiede im Repräsentationsbewusstsein der Bundesbürger ist es deshalb sinnvoll zu prüfen, ob eini-

14 Anders S. Isabell Thaidigsmann, a.a.O. (Fn. 12), S. 248 ff.

ge gesellschaftliche oder politische Gruppierungen ihre Belange schlechter durch das politische System vertreten fühlen als andere. Dies stützt sich unter anderem auf die Annahme deskriptiver Repräsentationskonzepte, nach denen sich vor allem jene Gruppen schlecht repräsentiert fühlen, die in politischen Entscheidungsgremien deutlich schlechter vertreten sind, als es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht.¹⁵

Zu diesem Zweck wurde der Zusammenhang zwischen mehreren gesellschaftlichen und politischen Charakteristika von Individuen (zum Beispiel Geschlechtzugehörigkeit, Bildungsniveau, Berufstätigkeit, parteipolitische Präferenzen) und ihrem Repräsentationsgefühl untersucht. Die meisten dieser Beziehungen sind zwar statistisch signifikant, substanzell aber nur schwach ausgeprägt und weisen allenfalls graduelle Unterschiede in der Bewertung der Repräsentationsleistung des politischen Systems auf (tabellarisch nicht ausgewiesen).

Demgegenüber spielen einige politische und gesellschaftliche Faktoren eine mehr oder weniger große Rolle dafür, ob Menschen sich politisch gut vertreten fühlen oder nicht. Bei diesen Charakteristika (vgl. Tabelle 2) handelt es sich um die Herkunft aus Ostdeutschland, die Intensität der religiösen Bindung, die subjektive Schichtzuordnung, das Gefühl, zu einer diskriminierten Gruppe zu gehören, die Selbstpositionierung auf dem Links-Rechts-Kontinuum und die Parteipräferenz. Nicht alle diese Faktoren sind mit der Wahrnehmung gleich starker Repräsentationsdefizite verbunden, aber in all diesen Fällen bestehen deutlich erkennbare Unterschiede zwischen den untersuchten Gruppen.

Von den vier in Tabelle 2 aufgelisteten soziodemographischen Merkmalen sind die subjektive Schichtzugehörigkeit und die Häufigkeit des Kirchganges am wichtigsten dafür, ob sich Menschen in der Politik gut vertreten fühlen. Zwei Drittel der Befragten, die sich der Unterschicht zurechnen, aber nur ca. jeder fünfte Angehörige der Mittelschicht, der oberen Mittelschicht oder der Oberschicht, nehmen eine unzulängliche Repräsentation ihrer Belange im politischen System wahr. Auf der Dimension der religiösen Bindung bestehen starke Unterschiede zwischen den häufigen Kirchgängern, von denen sich etwa jeder zehnte schlecht vertreten fühlt, und der kirchenfernen Bevölkerung, in der der betreffende Wert sich auf 40 Prozent beläuft. Ostdeutsche fühlen sich ebenfalls wesentlich häufiger nicht angemessen von der Politik berücksichtigt als Westdeutsche. Und die Mehrheit der Angehörigen diskriminierter Gruppen sieht schlechte Möglichkeiten, mit ihren Anliegen in der Politik zum Zuge zu kommen.

Zu den wichtigsten in Tabelle 2 wiedergegebenen Sachverhalten gehört die enge Bindung der wahrgenommenen Repräsentationsdefizite an die subjektive Schichtzugehörigkeit und die religiöse Bindung der Bürger. Diese Unterschiede im Repräsentationsgefühl spiegeln die historisch gewachsenen Bündnisse zwischen bestimmten gesellschaftlichen Großgruppen und Parteien wider. Diese Allianzen sind in der Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden und prägen bis heute das deutsche Parteiensystem wie das anderer europäischer Demokratien. Sie waren zu dem Zweck entstanden, den Austausch zwischen politischer Repräsentation und politischer Unterstützung zu organisieren. Den Parteien oblag die Aufgabe, den Interessen und Wertvorstellungen gesellschaftlicher Gruppen in der Politik Geltung verschaffen. Im Gegenzug dazu erhielten sie die Unterstützung der von ihnen repräsentierten gesellschaft-

15 Vgl. zum Beispiel *Claudine Gay, Spirals of Trust? The Effect of Descriptive Representation on the Relationship between Citizens and Their Government*, in: *American Journal of Political Science*, 46. Jg. (2002), H. 4, S. 717 – 732.

| Tabelle 2: Gruppenspezifische Repräsentationsgefühle in Deutschland, 2010 (Angaben: Mittelwerte und Prozentanteile) | | | |
|---|------------|---------------------------------|--------|
| | Mittelwert | Schlecht vertreten (in Prozent) | eta |
| Herkunftsregion | | | |
| Westdeutschland | 3,08 | 25 | ,17*** |
| Ostdeutschland | 3,43 | 42 | |
| Religiosität (Kirchgang) | | | |
| Mindestens einmal pro Woche | 2,81 | 14 | |
| Einmal pro Monat | 2,77 | 11 | ,24*** |
| Besondere Feiertage/< einmal pro Monat | 3,13 | 27 | |
| Nie | 3,37 | 40 | |
| Schicht (Selbstzuordnung) | | | |
| Unterschicht | 3,86 | 64 | |
| Untere Mittelschicht | 3,46 | 44 | ,29*** |
| Mittelschicht | 3,02 | 22 | |
| Obere Mittelschicht/Oberschicht | 2,93 | 19 | |
| Mitglied einer diskriminierten Gruppe | | | |
| Nein | 3,10 | 26 | ,19*** |
| Ja | 3,69 | 55 | |
| Links-Rechts-Positionierung | | | |
| Links | 3,24 | 35 | |
| Mitte | 3,13 | 27 | ,15*** |
| Rechts | 2,94 | 19 | |
| Wahlabsicht | | | |
| CDU/CSU | 2,69 | 12 | |
| SPD | 3,04 | 23 | |
| Grüne | 3,23 | 32 | |
| FDP | 2,83 | 22 | |
| Linkspartei | 3,64 | 58 | ,40*** |
| Rechte (REP, NPD, DVU) | 3,89 | 92 | |
| Andere | 3,46 | 39 | |
| Keine | 3,63 | 49 | |
| Nicht wahlberechtigt | 3,12 | 33 | |
| Anmerkungen: *** F-Wert auf dem 99,9 Prozent-Niveau statistisch signifikant. | | | |
| Quelle: Citizens and Representatives in France and Germany (CITREP). | | | |

lichen Großgruppen im politischen Machtkampf.¹⁶ Vor diesem Hintergrund wird es plausibel, dass sich die Klientelgruppen und Anhänger der Regierungsparteien im politischen System besser vertreten fühlen als diejenigen der Oppositionsparteien. Die parteipolitische Überlagerung des Repräsentationsgefühls zeigt sich auch direkt am Zusammenhang zwi-

16 Vgl. Seymour M. Lipset / Stein Rokkan, Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments, in: dies. (Hrsg.), Party Systems and Voter Alignments, New York 1967, S. 1 – 64; Arend Lijphart, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries, New Haven / London 1999, S. 78 ff.

schen der Parteipräferenz und der ideologischen Selbstpositionierung der Bürger einerseits und ihrem Gefühl, politisch gut vertreten zu werden, andererseits. Personen, die eine Präferenz für die gegenwärtigen Regierungsparteien CDU/CSU und FDP aufweisen, sind mit der Repräsentation ihrer Belange in der Politik zufriedener als Befragte, die den Oppositionsparteien nahestehen. Dementsprechend bringt eine Selbstklassifikation als ideologisch rechts eine größere Zufriedenheit mit der Repräsentationsleistung des politischen Systems mit sich als eine Verortung der eigenen Position in der Mitte oder im linken Teil des ideologischen Spektrums. Das von der deutschen Bevölkerung wahrgenommene Repräsentationsdefizit reflektiert somit das Zusammenspiel der parteipolitischen Präferenz der Bürger mit der Machtverteilung zwischen den Regierungs- und den Oppositionsparteien.

Zugleich unterstreichen die in Tabelle 2 enthaltenen Daten die Integrationsleistung des demokratischen Parteiensystems. Zwar bewerten die Anhänger der oppositionellen Grünen und der SPD die Erfüllung der Repräsentationsfunktion durch das politische System kritischer als Anhänger der Regierungsparteien, doch fühlt sich auch unter den Wählern der demokratischen Opposition nur eine Minderheit schlecht vertreten. Bei den potenziellen Nichtwählern trifft dies dagegen für jeden Zweiten zu; noch stärkere Repräsentationsdefizite perzipieren Wähler der Linkspartei (58 Prozent) und solche rechtsextremer Parteien (92 Prozent). Auch dies dürfte bis zu einem gewissen Grade die Machtperspektive der präferierten Partei widerspiegeln und ist auch aus der Vertrauensforschung als „Incumbency-Effekt“ bekannt.¹⁷

3. Die Einstellungen der Bundesbürger zur Demokratie

Wie eingangs skizziert, begründen Befürworter eines Wandels der Demokratie ihre Forderungen unter anderem durch Verweise auf die Unzufriedenheit der Bürger mit dem Zustand der repräsentativen Demokratie und insbesondere auf die Unzufriedenheit vieler Menschen mit der Art und Weise, in der die bestehenden politischen Systeme ihre Repräsentationsleistung erfüllen.¹⁸ Die Diagnose von Akzeptanzschwächen der repräsentativen Demokratien ist keineswegs neu. Sie erlebte in der Legitimitätskrisen- und Regierbarkeitsdebatte der 1970er Jahre eine erste Blüte¹⁹ und hat sich seither, weitgehend unabhängig von den Befunden der empirischen Forschung, als ziemlich bestandsfest erwiesen. Allerdings entwickelte sich in den letzten drei Dekaden eine differenziertere Sicht auf die Einstellungen der Bürger zur Demokratie. Diese werden als mehrdimensionale Größe behandelt, deren Einzelemente unterschiedliche Bedeutung für das Selbstverständnis und das Funktionieren der Demokratie aufweisen.²⁰

17 Vgl. *Bas Denters / Oscar W. Gabriel / Mariano Torcal*, Political Confidence in Representative Democracies: Socio-cultural vs. Political Explanations, in: *Jan W. van Deth / José Ramón Montero / Anders Westholm* (Hrsg.), *Citizenship and Involvement in European Democracies*, London / New York 2007, S. 66 – 87.

18 Vgl. *Bruce E. Cain / Russell J. Dalton / Susan Scarrow*, a.a.O. (Fn. 1).

19 Vgl. die Zusammenfassung bei *Max Kaase / Kenneth Newton*, Beliefs in Government. Beliefs in Government, Band 5, Oxford 1995.

20 Vor allem *Pippa Norris*, Introduction: The Growth of Critical Citizens, in: *dies.* (Hrsg.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford 1999, S. 1 – 27, insbesondere S. 9 ff.

Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen der generalisierten Unterstützung der Demokratie als Form politischer Ordnung, der Einstellung zu der in der Verfassung des eigenen Landes verankerten Form der Demokratie und der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie im politischen Alltagsleben.²¹ Während letztere deutlich von spezifischen Ereignissen und Entscheidungen beeinflusst wird und nicht zuletzt deshalb im Zeitverlauf mehr oder weniger starken Schwankungen unterliegt, gilt die generalisierte Systemunterstützung in stabilen und leistungsfähigen Demokratien als eine grundlegende, weitgehend stabile, von aktuellen politischen Ereignissen unabhängige Überzeugung. Aus der Unterscheidung zwischen diesen beiden Arten von Einstellungen zur Demokratie entwickelte sich in der neueren Forschung die Idee von der Ausbreitung eines neuen Typs des Staatsbürgers, des „kritischen Demokraten“, der die Demokratie als Ordnungsmodell entschieden unterstützt, dies aber mit einer kritischen Einstellung zum tatsächlichen Funktionieren des politischen Systems verbindet. Aus dieser Kombination demokratischer Orientierungen entsteht nach *Pippa Norris* eine breite Reformbewegung, die auch die Forderung nach einem Ausbau direktdemokratischer Beteiligungsformen erhebt.²²

Die Verteilung dieser drei Einstellungen lässt ein positives Verhältnis der Bundesbürger zur Idee und Praxis der Demokratie erkennen. Für die Demokratie als Ordnungsmodell sprechen sich 87 Prozent der Befragten aus, die in der Bundesrepublik bestehende Form der Demokratie wird von drei Vierteln der Befragten unterstützt, und es existiert deutlich mehr Zufriedenheit (35 Prozent) als Unzufriedenheit (25 Prozent) mit der Praxis der Demokratie hierzulande.

Die für „kritische Demokraten“ typische Einstellung ergibt sich aus einer Kombination der Präferenz für eine demokratische Ordnung beziehungsweise für die in der Bundesrepublik bestehende Form der Demokratie mit einer kritischen Einstellung zur Praxis der Demokratie. Zu den „kritischen Demokraten“ gehören in Deutschland je nach Referenzobjekt 53 (Demokratie allgemein) beziehungsweise 41 Prozent (Demokratie in Deutschland) der Bürger (vgl. Tabelle 3). Etwa ein Drittel lassen sich als zufriedene Demokraten klassifizieren, der Anteil der generellen Systemkritiker stellt sich mit 13 beziehungsweise 28 Prozent sehr unterschiedlich dar, je nachdem ob Alternativen zur Demokratie als Ordnungsmodell oder zu der in Deutschland existierenden Form der Demokratie zur Diskussion stehen. Somit ist zwar einerseits die Demokratie als Ordnungsmodell – und mit gewissen Abstrichen auch die im Grundgesetz verankerte spezifische Form der Demokratie – von einer breiten Zustimmung getragen, jedoch geht dies mit einer weit verbreiteten Kritik an ihrem tatsächlichen Erscheinungsbild und Funktionieren einher.

Diese Verteilung der Einstellungen manifestiert sich in den Präferenzen der Bürger für eine repräsentative beziehungsweise direkte Demokratie. Der zahlenmäßigen Vorherrschaft der „kritischen Demokraten“ entspricht eine klare Mehrheit für eine direkte Demokratie, die zudem seit 1990 stetig wuchs.²³ Für eine repräsentative Demokratie sprachen sich 2010 36 Prozent der Befragten aus, für eine direkte Demokratie 58 Prozent (vgl. Tabelle 4).

21 Vgl. Dieter Fuchs, Das Konzept der politischen Kultur: Die Fortsetzung einer Kontroverse in konstruktiver Absicht, in: ders. / Edeltraud Roller / Bernhard Wefels (Hrsg.), Bürger und Demokratie in Ost und West, Wiesbaden 2002, S. 27 – 49, insbesondere S. 36 ff.

22 Vgl. *Pippa Norris*, a.a.O. (Fn. 20), S. 25 ff.

23 Vgl. Russell J. Dalton / Wilhelm Bürklin / Andrew Drummond, a.a.O. (Fn. 1), S. 144 f.

Tabelle 3: Demokratische Orientierungen in Deutschland, 2010 (Angaben: Prozentanteile)

| | Demokratie im allgemeinen | Demokratie in der Bundesrepublik |
|--------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| Zufriedene Demokraten | 34 | 32 |
| Kritische Demokraten | 53 | 41 |
| Generelle Systemkritiker | 13 | 28 |
| N | 1.553 | |

Frageformulierungen: Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert, alles in allem sehr zufrieden, ziemlich zufrieden, teilweise zufrieden/teilweise nicht zufrieden, nicht sehr zufrieden oder überhaupt nicht zufrieden? Weiß nicht, keine Antwort.

Glauben Sie, dass die Demokratie die beste Staatsform ist, oder gibt es eine andere Staatsform, die besser ist? Antwortmöglichkeiten: Die Demokratie ist die beste Staatsform; es gibt eine andere Staatsform, die besser ist; weiß nicht, keine Antwort.

Glauben Sie, dass die Demokratie, die wir *in der Bundesrepublik* haben, die beste Staatsform ist oder gibt es eine andere Staatsform, die besser ist? Antwortmöglichkeiten: Die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben, ist die beste Staatsform; es gibt eine andere Staatsform, die besser ist; weiß nicht, keine Antwort.

Zufriedene Demokraten: Präferenz für die (in Deutschland institutionalisierte Form der) Demokratie und (sehr) zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie. Kritische Demokraten: Präferenz für die (in Deutschland institutionalisierte Form der) Demokratie und teilweise oder (sehr) unzufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie. Generelle Systemkritiker: Keine Präferenz für die (in Deutschland institutionalisierte Form der) Demokratie.

Quelle: Citizens and Representatives in France and Germany (CITREP).

Tabelle 4: Einstellungen zur repräsentativen und direkten Demokratie in Deutschland, 2010 (Angaben: Prozentanteile)

| | Für repräsentative Demokratie | Für direkte Demokratie | Weiß nicht / keine Angabe | Alle |
|---|-------------------------------|------------------------|---------------------------|------|
| Zufriedene Demokraten, generell | 52 | 44 | 4 | 34 |
| Kritische Demokraten, generell | 31 | 65 | 4 | 53 |
| Systemkritiker, generell | 16 | 67 | 18 | 13 |
| Zufriedene Demokraten, „deutsches System“ | 53 | 42 | 4 | 31 |
| Kritische Demokraten, „deutsches System“ | 35 | 62 | 3 | 41 |
| Systemkritiker, „deutsches System“ | 18 | 70 | 12 | 28 |
| Alle | 36 | 58 | 6 | |

Frageformulierung: Nun lese ich Ihnen zwei verschiedene Auffassungen über die Demokratie vor. Bitte sagen Sie mir, welcher dieser Aussagen Sie eher zustimmen. Ich bin für eine repräsentative Demokratie, also dafür, dass das Volk das Parlament wählt und dann das Parlament die politischen Entscheidungen trifft und dafür auch die Verantwortung übernimmt; Ich bin für eine direkte Demokratie, also dafür dass möglichst viele Entscheidungen von den Bürgern direkt und für alle verbindlich in Volksabstimmungen getroffen werden; weiß nicht / keine Antwort.

Zusammenhänge: Generelle Demokratieunterstützung und Präferenz für eine direkte Demokratie: Cramer's V ,22, Chi² auf dem 99,9 Prozent-Niveau statistisch signifikant; Unterstützung der Demokratie des Grundgesetzes und Präferenz für eine direkte Demokratie: Cramer's V ,22, Chi² auf dem 99,9 Prozent-Niveau statistisch signifikant.

Quelle: Citizens and Representatives in France and Germany (CITREP).

Allerdings votieren keineswegs alle zufriedenen Demokraten für eine repräsentative und alle „kritischen Demokraten“ für eine direkte Demokratie. Auch unter ersteren findet die direkte Demokratie viele Anhänger, während umgekehrt starke Minderheiten der letzteren am Prinzip der repräsentativen Demokratie festhalten. Demokratiekritische Orientierungen begründen demnach nicht unmittelbar bestimmte Reformvorstellungen. Für das Entstehen einer Präferenz für eine direkte Demokratie bedarf es offenbar weiterer Bedingungen, zu denen auch perzipierte Repräsentationsdefizite gehören können.

4. Die Wahrnehmung von Repräsentationsdefiziten und die Unterstützung der direkten Demokratie in Deutschland

Ebenso wenig wie ein direkter Weg von der Kritik an der bestehenden Form der Demokratie zur Forderung nach direktdemokratischer Beteiligung führt, ist zu erwarten, dass die Einführung direkter Entscheidungsrechte der Bürger über Sachfragen sich als die einzige Antwort auf wahrgenommene Repräsentationsdefizite des politischen Systems erweist. Damit ist aus mehreren Gründen nicht zu rechnen. Wie empirische Untersuchungen zeigen, kann Unzufriedenheit mit den bestehenden Verhältnissen nicht nur zum Wunsch nach Reformen, sondern auch zu illegalen politischen Aktivitäten oder zu einem Rückzug aus dem politischen Leben führen.²⁴ Außerdem existieren hinlänglich viele empirische Belege dafür, dass politisch privilegierte Bevölkerungsgruppen zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten stärker nutzen als Personen, die nicht auf der Sonnenseite des Lebens stehen.²⁵

Über die Bedingungen, die den Wunsch nach mehr direkten Entscheidungsrechten der Bürger in der Politik begründen, ist wenig bekannt.²⁶ Dennoch liefert die empirische Partizipations- und Einstellungsforschung einige Hinweise darauf, was Bürger dazu veranlasst, neue Beteiligungsformen zu fordern. Das Gefühl, mit den eigenen Vorstellungen in der Politik zu kurz zu kommen, gehört sicherlich zu den plausibelsten Antriebskräften des Wunsches nach direkter politischer Beteiligung. Wenn Bürger nicht das Gefühl haben, dass sich die gewählten Repräsentanten ihrer Anliegen annehmen, ist dies ein starker Anreiz, sich selbst um diese Belange zu kümmern. Eine Möglichkeit hierzu bietet die direkte Mitwirkung an politischen Entscheidungen. Diese Beziehung belegt unter anderem die Studie von *Dalton, Bürklin und Drummond*²⁷, nach deren Ergebnissen der Ausbau direktdemokratischer Beteiligungsformen gerade in politikfernen Gruppen überdurchschnittlich große Zustimmung findet.

24 Zum Beispiel *Ada W. Finifter*, Dimensions of Political Alienation, in: *American Political Science Review*, 64. Jg. (1970), H. 2, S. 389 – 410; *Edward N. Muller*, An Explanatory Model for Differing Types of Participation, in: *European Journal of Political Research*, 10. Jg. (1982), H. 1, S. 1 – 16; ders. / *Thomas O. Jukam* / *Mitchell A. Seligson*, Diffuse Support and Anti-System Political Behavior. A Comparative Analysis, in: *American Journal of Political Science*, 26. Jg. (1982), H. 2, S. 240 – 264.

25 Vgl. *Kay Lehman Schlozman* / *Sidney Verba* / *Henry E. Brady*, The Unheavenly Chorus. Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy, Princeton 2012; *Marc Hooghe* / *Ellen Quintelier*, Political Participation in Europe, in: *Silke I. Keil* / *Oscar W. Gabriel* (Hrsg.), Society and Democracy in Europe, London / New York 2013, S. 220 – 243.

26 Vgl. unter anderem *Russell J. Dalton* / *Wilhelm Bürklin* / *Andrew Drummond*, a.a.O. (Fn. 1.); *Todd Donovan* / *Jeffrey A. Karp*, Public Support for Direct Democracy, in: *Party Politics*, 12. Jg. (2006), H. 5, S. 671 – 688; *Viktoria Kaina*, a.a.O. (Fn. 4).

27 Vgl. *Russell J. Dalton* / *Wilhelm Bürklin* / *Andrew Drummond*, a.a.O. (Fn. 1), S. 149 ff.; anders *Todd Donovan* / *Jeffrey A. Karp*, a.a.O. (Fn. 26), S. 678 ff.

Ob und wie die Forderung nach direkter Demokratie mit dem Gefühl zusammenhängt, mit den eigenen Anliegen in der Politik und durch die Politik schlecht vertreten zu werden, wurde zumindest für Deutschland noch nicht empirisch untersucht. Im Folgenden geht es somit zunächst um die Analyse des Zusammenhangs zwischen der Unterstützung der direkten Demokratie und verschiedenen Aspekten der Repräsentationsleistung des politischen Systems. Diese wurde in den hier bisher präsentierten Ergebnissen in ihrer subjektiven Dimension, das heißt als Bewertung der generellen Repräsentationsleistung des politischen Systems, der vom System repräsentierten spezifischen Belange der Bürger und der Einstellung zu den repräsentierenden Institutionen betrachtet. Daneben kann man an die Überlegungen deskriptiver Repräsentationskonzepte anknüpfen und prüfen, ob in den Parlamenten schwach vertretene gesellschaftliche Gruppen auf diese Unterrepräsentation mit der Forderung nach direkter Demokratie reagieren. Um diesen Aspekt zu erfassen, wurde ein Index zur Messung der kumulativen Zugehörigkeit zu typischerweise unterrepräsentierten Gruppen gebildet.²⁸

Nach den in Tabelle 5 berichteten Ergebnissen tragen Repräsentationsdefizite zur Erklärung der Präferenz für direkte Demokratie bei, lassen aber breiten Raum für die Wirkung weiterer Faktoren. Von den vier in das Schätzmodell einbezogenen Indikatoren von Repräsentationsschwächen erweist sich bei einer Kontrolle der übrigen Größen lediglich die Wahrnehmung einer schlechten Repräsentation von Werten, Interessen und Themenpräferenzen als unbedeutend dafür, ob die Bürger direkte Demokratie gegenüber der repräsentativen vorziehen. Die anderen drei Variablen beeinflussen die Einstellungen der Bundesbürger zur direkten Demokratie.

Die weitaus größte Bedeutung für die Forderung nach direkter Demokratie kommt dem generellen Gefühl zu, im politischen System nicht gut repräsentiert zu sein. Von den Befragten, die ihre Belange schlecht vertreten oder teils gut, teils schlecht vertreten sehen, votieren zwei Drittel für eine direkte Demokratie. In der Gruppe mit einer positiven Bewertung der Repräsentationsleistung des politischen Systems befinden sich die Befürworter dagegen in der Minderheit, auch wenn es sich um eine sehr starke Minderheit handelt. Die Bewertung der Repräsentationsleistung politischer Institutionen und die Zugehörigkeit zu im Parlament unterrepräsentierten Gruppen spielen für die Unterstützung direkter Demokratie nicht einmal annähernd eine so große Rolle. Diese Merkmale begründen keine gegensätzlichen politischen Ordnungsvorstellungen, sondern graduelle Unterschiede in der Breite der Präferenz für direkte Demokratie. Eine knappe Mehrheit der Bürger (54 Prozent), die den Repräsentationsleistung der Institutionen der parteienstaatlichen Demokratie nicht kritisch gegenübersteht, spricht sich für direkte Demokratie aus. Jedoch löst bereits Kritik an einer dieser Institutionen eine breite Unterstützung für direktdemokratische Strukturen aus (67 Prozent), deren Verstärkung nur einen schwachen Anstieg der Präferenz für ein direktes Entscheidungsrecht der Bürger über politische Sachfragen nach sich zieht.

Wie das Gefühl, unzulänglich vertreten zu werden, nicht notwendigerweise zur Forderung nach mehr direkter Demokratie führt, geht diese Einstellung nicht ausschließlich auf eine als unzulänglich perzipierte Vertretung der eigenen Belange durch das politische System zurück. Aus diesem Grunde ist es wichtig, weitere mögliche Bestimmungsfaktoren der Einstellung zur direkten Demokratie in die Betrachtung einzubeziehen und der Frage nachzu-

28 Die einbezogenen Variablen sind: weibliches Geschlecht, höchste abgeschlossene Primärausbildung, Arbeiter, Selbstzuordnung zur Unterschicht/unteren Mittelschicht, Migrationshintergrund.

Tabelle 5: Repräsentationsschwächen und die Befürwortung direkter Demokratie in Deutschland, 2010 (Varianzanalyse)

| | | Vorhergesagtes Mittel: Nicht angepasst | Vorhergesagtes Mittel: Korrigiert nach Faktoren | eta | beta | N | Erklärte Varianz (%) |
|---|---------------|---|---|-----|------|-----|----------------------|
| Repräsentationswahrnehmung | schlecht | ,76 | ,68 | | | 414 | |
| | teils/teils | ,64 | ,66 | | | 703 | |
| | gut | ,36 | ,44 | | | 285 | |
| | | | | ,29 | ,19 | | 8,4*** |
| Schlecht repräsentierte Anliegen | keines | ,53 | ,61 | | | 668 | |
| | eines | ,65 | ,63 | | | 258 | |
| | zwei | ,67 | ,60 | | | 207 | |
| | drei | ,75 | ,63 | | | 126 | |
| | vier | ,82 | ,65 | | | 143 | |
| | | | | ,21 | ,03 | | 0,4 n.s. |
| Schlecht repräsentierende Institutionen | keine | ,50 | ,54 | | | 648 | |
| | eine | ,67 | ,67 | | | 279 | |
| | zwei | ,70 | ,67 | | | 206 | |
| | drei | ,80 | ,72 | | | 156 | |
| | vier | ,83 | ,73 | | | 112 | |
| | | | | ,26 | ,15 | | 1,4*** |
| Unterrepräsentation sozialer Merkmale | gar nicht | ,48 | ,53 | | | 303 | |
| | ein/zwei | ,63 | ,63 | | | 830 | |
| | drei und mehr | ,73 | ,69 | | | 269 | |
| | | | | ,16 | ,11 | | 1,3*** |
| Gesamtmittel | | | ,62 | | | | |
| R ² | | | ,12*** | | | | |
| N | | | 1.402 | | | | |

Anmerkung: *** F-Wert ist auf dem 99,9 Prozent-Niveau statistisch signifikant; n.s. F-Wert ist auf dem 95 Prozent-Niveau statistisch insignifikant.

Anmerkung: Die in der Tabelle ausgewiesenen Mittelwerte sind auf Grund der Codierung der abhängigen Variablen der Analyse gleichbedeutend mit Prozentanteilen. Nicht angepasste Mittelwerte geben die Ergebnisse der bivariaten Analysen der Zusammenhänge zwischen der Unterstützung der direkten Demokratie und den untersuchten Einflussfaktoren (Repräsentationsbewusstsein, Demokratieverständnis usw.) wieder. Die korrigierten Mittelwerte geben die Ergebnisse der multivariaten Analysen wieder, bei denen für jeden untersuchten Einflussfaktor alle weiteren im Schätzmodell berücksichtigten Einflussfaktoren konstant gehalten werden.

Quelle: Citizens and Representatives in France and Germany (CITREP).

gehen, ob und in welchem Umfang sich dadurch die Güte des Schätzmodells verbessert und ob die zuvor beschriebene Bedeutung der Repräsentationsvariablen für die Demokratievorstellung erhalten bleibt.

Eine Erklärung für den Wunsch nach mehr direkter Beteiligung liefert der in den modernen Gesellschaften ablaufende Prozess der kognitiven Mobilisierung der Bevölkerung.²⁹ Wie

29 Vgl. Todd Donovan / Jeffrey A. Karp, a.a.O. (Fn. 26), S. 674 f.; Russell J. Dalton / Wilhelm Bürklin / Andrew Drummond, a.a.O. (Fn. 1), S. 145 f.; Bruce E. Cain / Russell J. Dalton / Susan Scarrow, a.a.O. (Fn. 1), S. 8 f.; Viktoria Kaina, a.a.O. (Fn. 4); S. 1052 ff.

in zahlreichen Arbeiten beschrieben wird³⁰, verbessern sich im Zuge der sozioökonomischen Modernisierung die Bildungschancen der Menschen und ihr Zugang zu Informationen. Dies ist mit einem wachsenden politischen Interesse, einem größeren politischen Wissen, einer zunehmenden politischen Urteilsfähigkeit und einem steigenden politischen Selbstbewusstsein verbunden. Ein politisch kompetentes und selbstbewusstes Publikum tendiert dazu, von den politischen Führungsgruppen mehr Mitsprache an der Politik zu verlangen. Je höher das kognitive Engagement der Bevölkerung ist, desto stärker dürfte in modernisierungstheoretischer Perspektive die Präferenz für eine direkte Demokratie ausfallen.

Weiteren Antrieb bezieht die Forderung nach mehr direkter Demokratie aus der verstärkten Neigung der Bürger, zwischen der Unterstützung der Idee und der Praxis der Demokratie zu differenzieren. Die Wahrnehmung einer Kluft zwischen Ideal und Wirklichkeit wird so zum Anlass für den Ruf nach einer Reform der politischen Strukturen und Prozesse. In diesem Sinne hatte *Pippa Norris*³¹ die Ausbreitung des Typs der „kritischen Demokraten“ interpretiert, in denen sie die Trägergruppe von Reformforderungen sah. Dass der Wunsch nach direkter Demokratie bei diesem Typ überdurchschnittlich stark verbreitet ist, wurde bereits gezeigt. Nunmehr geht es darum zu prüfen, ob dieser Zusammenhang bei einer Kontrolle relevanter Drittvariablen erhalten bleibt.

Auch ein stärkeres kognitives Engagement ändert nichts daran, dass viele Bürger bei der Auseinandersetzung mit der politischen Wirklichkeit, zu der auch die Bildung eines Urteils über die direkte Demokratie gehört, auf Interpretationshilfen angewiesen sind. Die politischen Eliten, die Parteien, Interessengruppen und die Massenmedien unterbreiten derartige Deutungsangebote.³² Da die Erweiterung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten in Deutschland seit langer Zeit zu den kontroversen, parteipolitisch besetzten Themen der öffentlichen Debatte gehört³³, besteht die Möglichkeit, dass sich die Bürger in dieser Frage nicht selbstständig eine eigene Meinung bilden, sondern die Position der von ihnen favorisierten Partei übernehmen oder sich vom Tenor der Medienberichterstattung beeinflussen lassen („Cue Taking“).³⁴ Demnach ist zu erwarten, dass die Anhänger der CDU/CSU der Einführung der direkten Demokratie kritischer gegenüberstehen als die Wähler anderer Parteien, von denen sich vor allem die Grünen und die Linkspartei für mehr direkte Demokratie aussprechen.³⁵ Allerdings kann dies durch einen so genannten Incumbency-Effekt

30 Zum Beispiel *Ronald Inglehart*, Culture Shift in Advanced Industrial Society, Princeton 1990, S. 335 ff.; *Pippa Norris*, Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism, Cambridge 2002, S. 20 ff.

31 Vgl. *Pippa Norris*, a.a.O. (Fn. 20); ähnlich *Todd Donovan / Jeffrey A. Karp*, a.a.O. (Fn. 21), S. 674 f.; *Russell J. Dalton / Wilhem Bürklin / Andrew Drummond*, a.a.O. (Fn. 1), S. 145 f.; *Viktoria Kaina*, a.a.O. (Fn. 4), S. 1052 ff.

32 Vgl. *Paul Sniderman*, Taking Sides. A Fixed Choice Theory of Political Reasoning, in: *Arthur Lupia / Matthew D. McCubbins / Samuel L. Popkin* (Hrsg.), Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality, Cambridge 2000, S. 67 – 84; *John R. Zaller*, The Nature and Origins of Mass Opinion, Cambridge Press 1992, S. 6 ff.; ders., The Myth of Mass Media Impact Revived: New Support for a Discredited Idea, in: *Diana C. Mutz / Paul M. Sniderman / Richard E. Brody* (Hrsg.), Political Persuasion and Attitude Change, Ann Arbor, S. 17 – 78.

33 Vgl. *Viktoria Kaina*, a.a.O. (Fn. 4), S. 1056 f.

34 Vgl. ebenda; *Helmut Kriesi*, Direct Democratic Choice: The Swiss Experience, Lanham 2005, S. 137 ff.; *John Higley / Ian MacAllister*, Elite Division and Voter Confusion: Australia's Public Referendum in 1999, in: European Journal of Political Research, 41. Jg. (2002), H. 6, S. 845 – 861.

35 Vgl. auch *Viktoria Kaina*, a.a.O. (Fn. 4), S. 1056 f. In der empirischen Analyse erweisen sich die Präferenzen der Anhänger der CDU/CSU und der FDP sowie derjenigen von SPD und Grünen

überlagert werden, der die Bindung an die Regierungs- beziehungsweise Oppositionsparteien misst. Die Inhaber von Regierungsämtern sehen ihre Macht durch direktdemokratische Verfahren herausgefordert und stehen diesen deshalb kritischer gegenüber als die Oppositionsparteien, denen das Initiiieren direktdemokratischer Verfahren die Möglichkeit gibt, durch die Mobilisierung öffentlichen Drucks Ziele durchzusetzen, deren Verwirklichung im parlamentarischen Prozess an den Mehrheitsverhältnissen scheitern würde.³⁶ Diese Vermischung beider Arten von Effekten war in Deutschland im Jahr 2010 allerdings nicht gegeben, weil die gegenüber direktdemokratischen Verfahren tendenziell kritisch eingestellten Parteien der rechten Mitte sich an der Regierung befanden. Außerdem ist zu erwarten, dass eine intensive Mediennutzung die Präferenz für die direkte Demokratie verstärkt. Die Massenmedien spielen eine wichtige Rolle für die diesbezügliche Meinungsbildung der Bevölkerung³⁷, weil ihre Berichterstattung diese Verfahren als Restriktionen der Parteienherrschaft einstuft und überwiegend positiv bewertet.

Hierauf deuten zumindest indirekt die Ergebnisse der Potsdamer Elitestudie hin, nach denen die Medieneliten eine überdurchschnittlich starke Präferenz für die direkte Demokratie aufweisen (60 gegenüber 50 Prozent) und in dieser Hinsicht nach den Gewerkschafts-, Politik- und Kultureliten den vierten Platz unter den Sektoreliten einnehmen.³⁸

Erwartungsgemäß schätzt das auf diesen Überlegungen basierende erweiterte Erklärungsmodell die Präferenz der Bundesbürger für eine direkte Demokratie besser als dasjenige, das bei der Schätzung lediglich die zuvor behandelten Repräsentationsvariablen berücksichtigt hatte (R^2 ,17 gegenüber ,12). Von diesen verliert der aus dem Konzept deskriptiver Repräsentation abgeleitete Indikator kumulierter Unterrepräsentation seine Bedeutung; die generalisierte Wahrnehmung des Repräsentiertseins und die Bewertung der Repräsentationsleistung der politischen Institutionen beeinflussen dagegen weiterhin die Unterstützung der direkten Demokratie. Neben diesen beiden Größen wird die Parteibindung als dritter Hauppteffekt in das erweiterte Erklärungsmodell einbezogen. Hinzu kommen als Kovariaten die Stärke der Parteibindung, die sich allerdings nicht als statistisch signifikant erwies und deshalb wieder entfernt wurde, sowie das subjektive Verständnis politischer Probleme, die Wahrnehmung eigener politischer Einflusschancen, das politische Interesse und die Häufigkeit der Aufnahme politischer Informationen durch Fernsehen oder Zeitungslektüre.

Es ist im vorliegenden Zusammenhang nicht von Interesse, all diese Einzelleffekte darzustellen und zu interpretieren. Hier geht es lediglich darum zu klären, ob die Bewertung der Repräsentationsleistung des politischen Systems und seiner Institutionen die Unterstützung der direkten Demokratie bei Kontrolle dieser Größen auch weiterhin beeinflusst und wie

als gleichartig. Deshalb werden sie zu jeweils einer Gruppe zusammengefasst. *Shawn Bowler / Ted Donovan / Jeffrey Karp*, a.a.O. (Fn. 5), S. 739, nehmen demgegenüber an, dass konservative Parteien die direkte Demokratie stärker favorisieren als linke, weil Referenden häufig zu konservativen Entscheidungen führten.

36 Vgl. *Shawn Bowler / Ted Donovan / Jeffrey Karp*, a.a.O. (Fn. 5), S. 737 f.

37 Vgl. die Hinweise in Fußnote 28 sowie speziell *Hanspeter Kriesi*, Akteure-Medien-Publikum. Die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit, in: *Friedhelm Neidhardt* (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 42, Opladen 1994, S. 234 – 260.

38 Vgl. *Wilhelm Bürklin*, Demokratische Einstellungen im Wandel. Von der repräsentativen zur plebisitären Demokratie, in: *ders. / Hilke Rebenstorf* (Hrsg.), Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration, Opladen 1997, S. 391 – 419, S. 406, Tabelle XII-5.

wichtig die Repräsentationsbewertung im Gesamtzusammenhang der hier untersuchten Einstellungen ist.

Die erste dieser beiden Fragen ist positiv zu beantworten. Sowohl die generalisierte Bewertung der Repräsentationsleistung des politischen Systems als auch die Einstellung zur Repräsentation bürgerschaftlicher Belange durch die politischen Institutionen beeinflusst die Präferenz für direkte Demokratie. Bei Kontrolle aller anderen Einflussfaktoren spricht sich jeder zweite Bundesbürger, der sich im politischen System gut vertreten fühlt, dafür aus. Dieser Wert liegt um zwölf Prozentpunkte unter dem Niveau der Befürwortung der direkten Demokratie durch den Bevölkerungsdurchschnitt. Dagegen stehen zwei Drittel derjenigen, die sich nur teilweise oder schlecht repräsentiert fühlen, direktdemokratischen Entscheidungen positiv gegenüber. Die Tatsache, dass der Unterschied in den Einstellungen dieser beiden Gruppen zur direkten Demokratie bei der Einführung von Kontrollvariablen vollständig verschwindet, kommt allerdings überraschend. Damit eine Präferenz für direkte Demokratie entsteht, muss demnach keine massive Kritik an der Repräsentationsleistung des politischen Systems vorliegen; schon das Gefühl, für seine Belange nur teilweise Gehör zu finden oder mit ihnen zum Zuge zu kommen, reicht aus.

Fehlende Kritik an der Repräsentationsleistung der politischen Institutionen geht ebenfalls mit einer nur schwach ausgeprägten Präferenz für direkte Demokratie einher. Diese steigt, wenn die Bürger mit der Repräsentation ihrer Interessen durch Parlament, Regierung, Parteien oder Abgeordnete unzufrieden sind. Erneut steigt die Präferenz für direkte Demokratie nicht linear mit dem Gefühl, schlecht vertreten zu werden. Vielmehr verläuft die Trennlinie zwischen den Befürwortern der direkten und der repräsentativen Demokratie zwischen denjenigen, die minimale Defizite in der institutionalisierten Repräsentationsleistung feststellen und denen, die in dieser Hinsicht überhaupt keine Schwächen sehen. Zwar bleibt die globale Repräsentationsbewertung der wichtigste hier untersuchte Einflussfaktor, aber auch die Zufriedenheit mit der Repräsentation durch die politischen Institutionen spielt eine eigenständige Rolle für die Unterstützung direkter Demokratie.

Überraschend ist, dass sämtliche Indikatoren des kognitiven Engagements die Präferenz für eine direkte Demokratie abschwächen. Im Falle der subjektiven politischen Kompetenz fällt dieser Effekt mit zehn Prozentpunkten sogar beachtlich stark aus. Es sind somit gerade nicht die politisch urteilsfähigen und interessierten Gruppen, die mehr direkte Demokratie fordern, sondern politikferne Gruppen. Dies wirft die Frage auf, wie diese Forderung im Falle ihrer Realisierung in der politischen Praxis umgesetzt würde und welche politischen Folgen dies mit sich brächte.

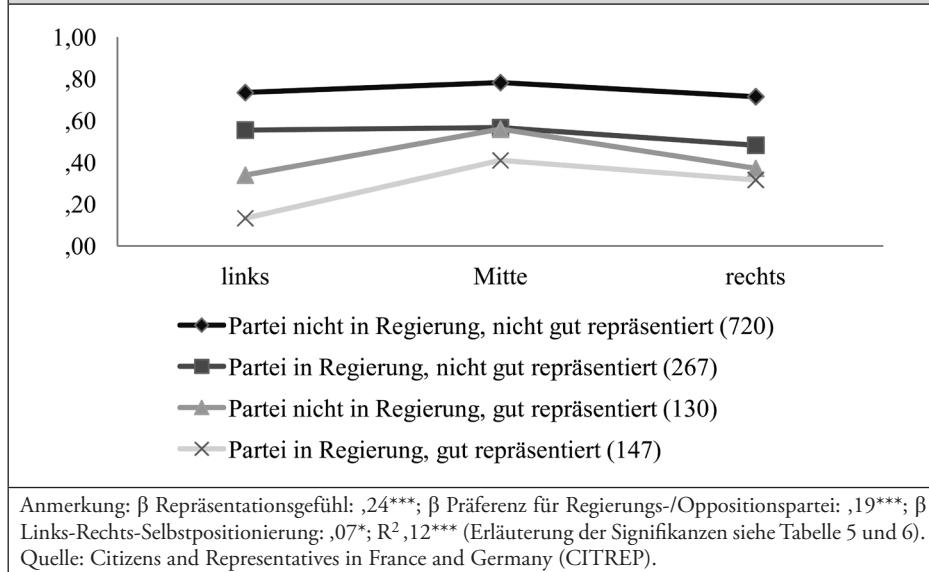
Die anderen in Tabelle 6 wiedergegebenen Zusammenhänge entsprechen überwiegend den Erwartungen. Dies gilt insbesondere für die Einstellungen der Parteianhänger. Während die der CDU/CSU und der FDP bei Kontrolle weiterer relevanter Faktoren nur mit knapper Mehrheit einer direkten Demokratie den Vorzug vor einer repräsentativen geben, unterstützen die Wähler aller anderen Parteien wie auch die Befragten ohne Parteipräferenz mit großer Mehrheit die direkte Demokratie. Der ursprünglich klare Unterschied zwischen den Einstellungen der Anhängerschaft von SPD und Grünen einerseits sowie denen der Linkspartei und der rechtsextremen Parteien andererseits verschwindet, wenn Demokratieverständnis und Repräsentationsbewusstsein kontrolliert wurden.³⁹ Zwischen den Anhängern

39 So auch *Viktoria Kaina*, a.a.O. (Fn. 4), S. 1057.

**Tabelle 6: Bestimmungsfaktoren der Befürwortung direkter Demokratie in Deutschland, 2010
(Varianzanalyse)**

| | | Vorhergesagtes Mittel: Nicht angepasst | Vorhergesagtes Mittel: Korrigiert nach Faktoren und Kovariaten | eta | beta | N | Erklärte Varianz (%) |
|--|-------------------------|--|---|-----|------|-----|----------------------------|
| Repräsentations- wahrnehmung | schlecht | ,77 | ,65 | | | 406 | |
| | teils-teils | ,64 | ,65 | | | 677 | |
| | gut | ,36 | ,50 | | | 272 | |
| Schlecht repräsen- tierende Institu- tionen | keine | ,49 | ,56 | | | 618 | |
| | eine, zwei | ,69 | ,66 | | | 472 | |
| | drei, vier | ,81 | ,69 | | | 265 | |
| Einstellungen zur Demokratie | loyale Demokraten | ,44 | ,53 | | | 422 | |
| | kritische Demokraten | ,65 | ,62 | | | 577 | |
| | Systemkritiker | ,80 | ,74 | | | 356 | |
| Parteipräferenz | keine | ,73 | ,64 | | | 248 | |
| | CDU/CSU/ FDP | ,46 | ,56 | | | 415 | |
| | SPD/Grüne | ,65 | ,65 | | | 556 | |
| | Linke | ,80 | ,68 | | | 88 | |
| | Andere | ,77 | ,64 | | | 47 | |
| | | | | ,28 | ,16 | | 2,4*** |
| | | | | ,24 | ,09 | | 0,8* |
| | | | B | | | | |
| Kognitive Kompe- tenz | | | -,04 | | | | 0,6** |
| Perzipierte Ein- flussstärke | | | -,10 | | | | 3,2*** |
| Politisches Interes- se | | | -,06 | | | | 0,9*** |
| Bildung | | | -,06 | | | | 0,7*** |
| Mediennutzung | | | -,06 | | | | 1,5*** |
| Gesamtmittel | | | ,62 | | | | |
| R ² | | | ,17 | | | | 18 |
| N | | | 1.355 | | | | |
| Anmerkung: *** F-Wert ist auf dem 99,9 Prozent-Niveau statistisch signifikant; ** F-Wert ist auf dem 99,0 Prozent-Niveau statistisch signifikant; * F-Wert ist auf dem 95,0 Prozent-Niveau statistisch signifikant; n.s. F-Wert ist auf dem 95 Prozent-Niveau statistisch insignifikant. | | | | | | | |
| Die in der Tabelle ausgewiesenen Mittelwerte sind auf Grund der Codierung der abhängigen Variablen der Analyse gleichbedeutend mit Prozentanteilen. Nicht angepasste Mittelwerte geben die Ergebnisse der bivariaten Analysen der Zusammenhänge zwischen der Unterstützung der direkten Demokratie und den untersuchten Einflussfaktoren (Repräsentationsbewusstsein, Demokratieverständnis usw.) wieder. Die korrigierten Mittelwerte geben die Ergebnisse der multivariaten Analysen wieder, bei denen für jeden untersuchten Einflussfaktor alle weiteren im Schätzmodell berücksichtigten Einflussfaktoren konstant gehalten werden. | | | | | | | |
| Quelle: Citizens and Representatives in France and Germany (CITREP). | | | | | | | |

Abbildung 2: Repräsentationsgefühl, Art der Parteibindung und Präferenz für direkte Demokratie in Deutschland, 2010



Anmerkung: β Repräsentationsgefühl: ,24***; β Präferenz für Regierungs-/Oppositionspartei: ,19***; β Links-Rechts-Selbstpositionierung: ,07*; R^2 ,12*** (Erläuterung der Signifikanzen siehe Tabelle 5 und 6).
Quelle: Citizens and Representatives in France and Germany (CITREP).

der verschiedenen Regierungsparteien bestehen keine wesentlichen Unterschiede in der Einstellung zur direkten Demokratie, sobald man die genannten Größen kontrolliert. Dies gilt auch für die Wähler von SPD und Grünen.

Allerdings überlagern sich in den parteipolitischen Präferenzen der Bundesbürger zwei Sachverhalte, die im Hinblick auf die Unterstützung der direkten Demokratie voneinander unterschieden werden müssen: die durch die Selbstpositionierung auf dem Links-Rechts-Kontinuum erfasste ideologische Orientierung der Bürger und ihre Unterstützung einer Regierungs- oder Oppositionspartei beziehungsweise keiner Partei. Die Einstellung zur direkten Demokratie kann also sowohl aus der ideologischen Positionierung der bevorzugten Partei und der Identifikation der Anhänger mit dieser Position als auch aus der Regierungs- oder Oppositionsrolle der präferierten Partei und den damit verbundenen Erwartungen von Problemen oder Chancen direkter Demokratie verbunden sein.

Dieses Problem lässt sich klären, wenn man die Parteipräferenz – wie in Abbildung 2 – in ihre Incumbency- und ihre ideologische Komponente zerlegt.

Bei einer Kontrolle des Gefühls der Bürger, politisch gut repräsentiert zu werden, übt die Position der vom Befragten favorisierten Partei im Machtgefüge des deutschen politischen Systems auf die Einstellung zur direkten Demokratie einen wesentlich größeren Einfluss aus als die ideologische Selbstpositionierung.⁴⁰ Weitgehend unabhängig von ihrem ideologischen Standort sprechen sich Befragte, die sich nicht gut vertreten fühlen, mit breiter Mehrheit für eine direkte Demokratie aus, jedoch bewirkt die Präferenz für eine Oppositions- beziehungs-

40 Ähnliche Befunde vermitteln auch die Studien von *Shawn Bowler / Ted Donovan / Jeffrey Karp*, a.a.O. (Fn. 5), S. 737 f.; *Viktoria Kaina*, a.a.O. (Fn. 4), S. 1057 sowie *Oscar W. Gabriel / Harald Schoen / Kristina Faden-Kuhne*, *Der Volksentscheid über Stuttgart 21. Aufbruch zu neuen demokratischen Ufern?*, Opladen (im Erscheinen).

weise Regierungspartei in dieser Hinsicht einen beträchtlichen Unterschied. Bei Vorliegen einer Kombination von Oppositionsaffinität und dem Gefühl, nicht gut vertreten zu werden, favorisieren über 70 Prozent der Befragten eine direkte gegenüber einer repräsentativen Demokratie, und zwar weitgehend unbeeinflusst von der ideologischen Präferenz. Unter den Anhängern der Regierungsparteien liegt die Zustimmung um fast zwanzig Prozentpunkte niedriger. Befragte, die sich politisch gut vertreten fühlen, stimmen der direkten Demokratie in geringerem Maße zu, und auch in dieser Gruppe macht es einen Unterschied, ob man eine Regierungs- oder Oppositionspartei bevorzugt. Unter den zufriedenen Anhängern einer der Regierungsparteien wünscht nur eine Minderheit eine direkte Demokratie, allerdings wird fast eine Mehrheit für die direkte Demokratie erreicht, wenn die beschriebene Einstellungskonfiguration bei Personen auftritt, die eine Position in der Mitte des ideologischen Spektrums einnehmen. Im Grundsatz zeigt sich bei den Befragten, die keine der Regierungsparteien präferieren, eine ähnliche Konstellation. Eine Mehrheit für die direkte Demokratie existiert unter den zufriedenen Oppositionsanhängern nur dann, wenn diese eine Mitteposition einnehmen. Die Unterstützung für eine direkte Demokratie ist nicht mehr auf die Linke beschränkt. Mindestens so großen Zuspruch findet sie in der politischen Mitte.

5. Zusammenfassung und Folgerungen: Die zweite Transformation der Demokratie – Beseitigung von Repräsentationsschwächen oder Oppositionsinstrument?

Über die Ursachen des wachsenden Verlangens nach mehr direkter Demokratie gibt es wesentlich mehr Spekulation als empirisches Wissen. So plausibel die Annahme erscheint, dass die Wahrnehmung unzulänglicher Responsivität des politischen Systems und geringes Vertrauen zu den politischen Führungsgruppen die Bürger dazu veranlassten, mehr direkte Mitsprache in der Politik zu fordern, so dürfte sind die empirischen Belege für diese Annahme. Ausweislich der hier präsentierten Daten gibt es einen Zusammenhang zwischen wahrgenommenen Repräsentationsdefiziten des politischen Systems und der Forderung nach direkter Demokratie. Zudem ist ein diffuses Vertretenheitsgefühl wesentlich stärker als die spezifische Wahrnehmung schlechter Repräsentation bestimmter Belange und unzulänglicher Repräsentationsleistung der politischen Führungsgruppen maßgeblich für den Wunsch nach direkter Demokratie.

Die mit der Forderung nach (mehr) direkter Demokratie verbundene These, dieses Verlangen sei durch Repräsentationsmängel der in Deutschland institutionalisierten Form der Demokratie verursacht, ist nicht ganz falsch. Sie kann sich auf die Tatsache stützen, dass vor allem solche Bürger besonders dezidiert die Forderung nach direkter Demokratie unterstützen, die die generelle Repräsentationsleistung des politischen Systems nicht eindeutig positiv bewerten und mindestens einer der Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie eine unzulängliche Vertretung ihrer Belange anlasten. Vor allem eine Kontrolle anderer wichtiger Einflussfaktoren legt aber offen, dass repräsentationskritische Einstellungen keineswegs eine notwendige Bedingung für die Befürwortung direkter Demokratie darstellen. Auch die Hälfte der Befragten, die sich im politischen System gut vertreten fühlen, spricht sich für direkte Demokratie aus. Dieses Muster wiederholt sich bei der Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Präferenz für die direkte beziehungsweise repräsentative Demokratie und der Einstellung zur Repräsentationsleistung der wichtigsten Institutionen und Akteure der parteienstaatlichen Demokratie. Auch hier spricht sich eine knappe Mehrheit

der Befragten, die bei keiner dieser Institutionen Repräsentationsmängel feststellten, für direkte Demokratie aus.

Das Gefühl, im politischen System der Bundesrepublik gut vertreten zu werden, ist demnach mit dem Wunsch nach direkter Demokratie kompatibel. Es schwächt ihn ab, besiegt ihn aber nicht. Insofern greifen die von einigen deutschen Politikwissenschaftlern, Politikern und publizistischen Beobachtern des politischen Geschehens so gern gezeichneten Krisenszenarien einmal mehr zu kurz. Gerade dies aber wirft die interessante Frage auf, was dazu führt, dass Bürger, die sich im bestehenden politischen System gut vertreten fühlen, die direkte der repräsentativen Demokratie vorziehen. Hierbei handelt es sich um keine Minorität, sondern um die Hälfte der Befragten.

Auch wenn das allgemeine Gefühl, politisch gut vertreten zu werden, von den hier untersuchten Faktoren die größte Bedeutung dafür hat, ob Bürger einer repräsentativen oder einer direkten Demokratie den Vorzug geben, ist der ebenfalls nachweisbare Einfluss der Parteibindung der interessanter Effekt. Bei Berücksichtigung weiterer Faktoren reflektiert sie nämlich nur nachrangig die ideologischen Überzeugungen, und sehr viel stärker die Machtkalküle der Anhänger von Regierungs- und Oppositionsparteien. Während erstere Volksentscheide als Bescheidung der Machtressourcen der von ihnen favorisierten Partei einschätzen, sehen letztere in ihnen ein Instrument zur Durchsetzung von Forderungen, die in den repräsentativ-demokratischen Prozessen an fehlenden Mehrheiten scheitern. Als Beleg hierfür lässt sich unter anderem die überdurchschnittlich häufige Nutzung direktdemokratischer Verfahren im Freistaat Bayern anführen. Verweise auf die in diesem Lande besonders partizipationsfreundlichen Regelungen haben zwar eine gewisse Plausibilität für sich; nicht weniger plausibel erscheint allerdings der Hinweis darauf, dass – abgesehen von der Freien und Hansestadt Bremen – in keinem anderen Bundesland die Machtstrukturen auf der Landes- und Kommunalebene so verfestigt sind wie in Bayern und nirgendwo sonst so geringe Chancen für die Opposition bestehen, ihre Themen auf die politische Agenda zu setzen und ihnen auf parlamentarischem Wege Mehrheiten zu verschaffen. Wie die Analyse zeigte, führt die Kombination des Gefühls, für die eigenen Belange kein Gehör zu finden, mit der Präferenz für eine Oppositionspartei beziehungsweise mit einer fehlenden Parteipräferenz zu starken Hoffnungen auf die direkte Demokratie. Diese Passion kann abkühlen, wenn bisherige Oppositionsparteien in die Regierung wechseln und die Erfahrung machen müssen, dass auch der politische Gegner in der Oppositionsrolle von direktdemokratischen Verfahren profitieren kann, wie es sich derzeit bei den in Baden-Württemberg ausgetragenen Konflikten über die Einführung von Gesamtschulen oder die Einrichtung eines Nationalparks im Nordschwarzwald andeutet.⁴¹ Die Möglichkeit, direktdemokratische Verfahren als Instrument des Parteienwettbewerbs zu verwenden, ist nicht illegitim. Sie nimmt ihnen aber – völlig zu Recht – die Aura moralischer Überlegenheit, die manche ihrer Befürworter für sie in Anspruch nehmen.

41 Vgl. *Reiner Ruf*, Zurück ins Parlament, in: Stuttgarter-Zeitung.de vom 13. Mai 2013, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kommentar-zum-nationalpark-zurueck-ins-parlament.614f150a-8316-44ad-9718-2a0e6ebc9f6d.html> (Abruf am 12. August 2013); vgl. auch zum Hamburger Volksentscheid über die Schulpolitik *Annette Elisabeth Töller / Sylvia Pannowitsch / Céline Kuscheck / Christian Mennrich*, Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 3, S. 503 – 523.