

## **Bröckelt der Verfahrenskonsens? Einstellungen zu politischen Entscheidungen und demokratischen Entscheidungsverfahren in Zeiten des Populismus<sup>1</sup>**

### **1. Einleitung**

Pippa Norris beschreibt die Entwicklung normativer Demokratiekonzeptionen als einen Lernprozess: Im Zuge der inneren Konsolidierung liberaler Demokratien wird ein zunächst noch autoritäres von einem instrumentellen Verständnis von Demokratie und dieses dann durch ein prozedurales Demokratieverständnis ersetzt. Demokratische Entscheidungsverfahren sind nun nicht mehr Mittel zum Zweck der Stabilität und Wohlstandssteigerung, sondern ein Ziel an sich und werden auch unabhängig von den Politikergebnissen, die sie produzieren, befürwortet. Ein aufgeklärtes Demokratieverständnis weisen Bürger Norris zufolge dann auf, wenn die Zustimmung zu demokratischen und rechtsstaatlichen Normen instrumentelle und autoritäre Ideen vollständig ersetzt hat.<sup>2</sup>

Wenn nun in Deutschland rechtspopulistische und rechtsradikale Gruppierungen und Parteien von der liberalen Asyl- und Flüchtlingspolitik der Bundesregierung profitieren und erstarken konnten, so gibt dies einigen Anlass zur Sorge über den Zustand der Demokratie. Ob entsprechende Krisendiagnosen gerechtfertigt sind, hängt jedoch davon ab, ob die Rechtspopulisten lediglich dem Wunsch nach einer anderen Politik Ausdruck verleihen oder aber auf der Basis eines letztlich instrumentellen Demokratieverständnisses bestehende demokratische Institutionen und Entscheidungsverfahren grundsätzlich infrage stellen. Letzteres würde einerseits bedeuten, dass die bestehenden Institutionen und Verfahren aus Sicht zumindest eines Teils der Bevölkerung systematisch andere als die gewünschten Ergebnisse hervorbringen und ihnen deshalb zunehmend die Legitimität abgesprochen wird. Andererseits würde es darauf hinweisen, dass ein vorwiegend instrumentalistisches Demokratieverständnis auch in einer konsolidierten Demokratie wie der deutschen weiter verbreitet ist als von Pippa Norris angenommen. In beiden Fällen aber steht der Verfahrenskonsens, auf dem die Demokratie beruht, unter Druck.

Mit Blick auf die Stabilität des Verfahrenskonsenses und damit auch der Demokratie unter Stress-Bedingungen stellen wir uns in diesem Beitrag zwei zusammenhängende Fragen: Erstens suchen wir nach Ursachen für die Infragestellung eta-

1 Wir danken den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Konferenz »Nationale, europäische und internationale Herausforderungen der Flüchtlingsströme« an der FU Berlin, insbesondere Frank Nullmeier, sowie den Gutachtern für hilfreiche Kommentare zu diesem Artikel.

2 Vgl. Norris 2011, Kapitel 8.

blierter Entscheidungsverfahren und fragen dabei insbesondere, inwieweit solche aus einem vorwiegend instrumentellen, also am Output oder Ergebnis orientierten Demokratieverständnis resultieren. Zweitens interessiert uns in der aktuellen Situation, ob die Unzufriedenheit mit konkreten substantiellen Entscheidungen insbesondere etwa in der Flüchtlingspolitik den Verfahrenskonsens deshalb akut ins Wanken bringt, weil sie zum unmittelbaren Anlass der Ablehnung bestehender Institutionen und der Forderung nach alternativen Entscheidungsverfahren wird.

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen greifen wir auf Ergebnisse einer von uns konzipierten Befragung, die im September 2015 über das GESIS-Panel durchgeführt wurde, zurück. Wir untersuchen dabei vor allem Einstellungen zu parlamentarischen und zu alternativen Entscheidungsverfahren sowie die Gewichtung prozeduraler und substantieller Qualitäten von Entscheidungsverfahren. Darüber hinaus prüfen wir mithilfe eines experimentellen Designs, ob die Befürwortung alternativer Entscheidungsverfahren – in diesem Falle von Volksabstimmungen – in dem Sinne instrumentell motiviert ist, als dass sie auf der Annahme beruht, dass das präferierte Verfahren eine gewünschte Entscheidung – etwa für eine restriktivere Zuwanderungspolitik – eher hervorbringen würde als etablierte Verfahren.

## 2. Prozeduraler Konsens und Präferenzen für demokratische Innovationen

Die Zustimmung zur Demokratie und die Akzeptanz demokratischer Entscheidungen basieren auf einem weitreichenden prozeduralen Konsens. Das Einverständnis mit demokratischen Entscheidungsverfahren ermöglicht es auch denjenigen, deren substantielle Position keine Mehrheit gefunden hat und deren Präferenzen dementsprechend keine Umsetzung finden, getroffene Entscheidungen zu akzeptieren und beschlossene Gesetze zu befolgen. In säkularen, pluralistischen Gesellschaften, in denen ein substantieller Konsens in den meisten Fragen außer Reichweite liegt, ermöglicht der prozedurale Konsens den konstruktiven und friedlichen Umgang mit Dissens.

Wie beispielsweise Daten aus dem European Social Survey 6 (2012) zeigen, ist in Hinblick auf die grundsätzliche Vorzugswürdigkeit der Demokratie gegenüber anderen Herrschaftsordnungen sowie auf rechtsstaatliche Grundprinzipien (Gleichheit vor dem Gesetz, Rede- und Meinungsfreiheit etc.) ein solcher Konsens in Europa weitgehend gegeben.<sup>3</sup> Dennoch gibt es nicht nur, aber auch in Deutschland starke Anhaltspunkte für eine erhebliche und auch zunehmende Unzufriedenheit mit der Demokratie und für eine Abwendung vieler Bürgerinnen und Bürger von der Politik. Zum einen klaffen demokratische Idealvorstellungen und erlebte Praxis in der Bewertung oftmals stark auseinander – der Zustand, den Norris als demokratisches Defizit bezeichnet und schon vor über 15 Jahren mit den steigenden und teilweise überzogenen Partizipationserwartungen von »kritischen Bürgern«(»critical citizens«) begründet hat.<sup>4</sup> Die »new-politics«-Hypothese von Dalton et al. geht in

3 Vgl. Ferrin, Kriesi 2016.

4 Vgl. Norris 1999.

ähnlicher Weise davon aus, dass es gerade eine Avantgarde post-materialistisch eingestellter, politisch engagierter Bürgerinnen und Bürger ist, die neue Partizipationsmöglichkeiten einfordert.<sup>5</sup> Hierzu passt, dass die tendenziell abnehmende Parteiloyalität und Wahlbeteiligung eine Krise repräsentativdemokratischer Institutionen anzuzeigen scheinen.<sup>6</sup> Hibbing und Theiss-Morse halten diesen Lesarten entgegen, dass Forderungen nach mehr Partizipation in erster Linie auf eine Fehlkonstruktion von gängigen Befragungsinstrumenten zurückzuführen sind, die es den Befragten letztlich kaum ermöglicht, ihrer Unzufriedenheit Ausdruck zu verleihen. Sie argumentieren, dass eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in erster Linie am Output der Demokratie interessiert sei und eine expertokratische »stealth democracy« (in etwa: Tarnkappen-Demokratie) bevorzugen würde, die sogar noch weniger Partizipationsmöglichkeiten und -erwartungen beinhalte.<sup>7</sup> *Stealth democrats* im Sinne von Hibbing und Theiss-Morse zeichnen sich somit durch das von Norris problematisierte instrumentalistische Demokratieverständnis aus. Aktuelle Studien zeigen, dass Einstellungsmuster, die für *critical citizens* typisch sind, durchaus neben solchen der *stealth democrats* existieren können und verschiedene Gruppen den prozeduralen Konsens somit aus unterschiedlichen Gründen infrage stellen.<sup>8</sup>

Gleichzeitig geht die selbstgewählte politische Exklusion und Nichtpartizipation, wenn sie ganze Gruppen betrifft, in der Regel mit sozialer und ökonomischer Benachteiligung einher und lässt sich auch damit erklären, dass gerade Angehörige benachteiligter Gruppen demokratische Institutionen und Verfahren als nicht (mehr) responsiv für ihre Interessen und Anliegen wahrnehmen.<sup>9</sup> In der Erklärung populistischer Bewegungen und Wahlerfolge greift die Modernisierungsverlierer-These aber möglicherweise zu kurz: So zählen populistische Parteien auch viele Angehörige der Mittelschicht zu ihren Wählern.

Wenn es nun um die Frage geht, inwiefern zuwanderungskritische Bewegungen wie Pegida und rechtspopulistische Parteien wie die AfD nicht nur in legitimer Weise Kritik an Regierungsentscheidungen zum Ausdruck bringen, sondern auch eine über die bestehende Politikverdrossenheit hinausgehende und aus dieser schöpfende Bedrohung für die Demokratie darstellen, dann geht es im Kern darum, ob zuwanderungskritische Rechtspopulisten den prozeduralen Konsens gefährden.

Ob und inwieweit der prozedurale Konsens gefährdet ist, lässt sich jedoch kaum mit den gängigen Maßen zur Demokratieunterstützung messen. Denn der Demokratiebegriff ist ein umstrittener und zugleich ein Zustimmungsbegriff, den sich ebenso rechtspopulistische und rechtsextreme Bewegungen zu eigen machen. So ist gerade auch in Kreisen von AfD und Pegida-Unterstützern von »Repräsentationslücken« und »fehlender Legitimation« politischer Entscheidungen (insbesondere zur Aufnahme von Flüchtlingen) und der Bundesregierung die Rede.

5 Vgl. Dalton et al. 2001.

6 Siehe etwa Mair 2013.

7 Vgl. Hibbing, Theiss-Morse 2002.

8 Vgl. Bengtsson, Mattila 2009.

9 Vgl. Schäfer 2013.

Um die Reichweite und Stabilität des prozeduralen Konsenses auf der Basis von Umfragedaten sinnvoll zu prüfen, bedarf es also konkreterer Fragen, die sich, so unser Argument, auf die Zustimmung oder Ablehnung spezifischer Entscheidungsmodi und Entscheidungsverfahren beziehen – einerseits auf der generellen Ebene, andererseits aber auch in Bezug auf konkrete Entscheidungsgegenstände und politische Konflikte, wie sie etwa über die Aufnahme von Flüchtlingen bestehen. Wenn Bürgerinnen und Bürger in großer Zahl andere als die etablierten Entscheidungsmodi und -verfahren befürworten, dann ist dies zumindest ein Hinweis darauf, dass der prozedurale Konsens gefährdet ist und einer Erneuerung bedarf.

Entscheidend ist dabei aber, aus welchen Gründen Bürgerinnen und Bürger solche Innovationen wünschen: Kritisieren sie bestehende Verfahren aus normativen Gründen als unfair oder undemokratisch und sind unzufrieden mit den bestehenden Partizipationsmöglichkeiten? Oder lehnen sie bestehende Verfahren deshalb ab, weil diese (systematisch) andere als die erwünschten Ergebnisse produzieren und weil sie sich von alternativen Verfahren bessere Resultate erhoffen? Im ersten Fall basieren Kritik und Unzufriedenheit auf einem prozeduralistischen Demokratieverständnis und sind aus eben diesem heraus, also intrinsisch motiviert. Diese Unzufriedenheit und Verfahrenskritik aus dem Motiv unerfüllter Partizipationserwartungen heraus entspricht Pippa Norris' *critical citizens*-Diagnose, also der Identifikation einer Gruppe von »kritischen Bürgern«. Im zweiten Fall geht die Kritik auf eine Unzufriedenheit mit dem Ergebnis (Output) bestehender Verfahren und Institutionen zurück und ist demnach instrumentell motiviert und unter Umständen mit einem ebensolchen Demokratieverständnis verbunden. Um an Norris' Begriffsapparat festzuhalten, läge hier ein nicht aufgeklärtes, unvollständig entwickeltes Verständnis demokratischer Entscheidungsverfahren vor, das eigentlich für Transformationsgesellschaften, nicht aber für konsolidierte Demokratien charakteristisch ist.

Die Unterscheidung von reinen, intrinsisch motivierten und instrumentell motivierten Verfahrenspräferenzen ist für uns von zentraler Bedeutung. Eine reine (intrinsische) Verfahrenspräferenz liegt unserem Verständnis zufolge also dann vor, wenn ein Entscheidungsverfahren als fair, gerecht oder demokratisch und *unabhängig* von den Ergebnissen, zu denen es führt, befürwortet wird. Eine instrumentelle Verfahrenspräferenz liegt für uns dann vor, wenn ein Verfahren *aufgrund* seiner erwarteten Ergebnisse präferiert wird. Auch wenn für Verfahrenspräferenzen häufig sowohl intrinsische als auch instrumentelle Motive parallel bestehen können, ist von Interesse, unter welchen Umständen und inwieweit entsprechende Motive sich auf Verfahrenspräferenzen auswirken.

Bei vielen Entscheidungsverfahren muss darüber hinaus bedacht werden, dass ihre Auswirkungen auf Ergebnisse von zahlreichen Nebenbedingungen und Interaktionseffekten abhängen und nicht vollständig transparent sind (beziehungsweise sein können). In der Tat ist die Herstellung eines prozeduralen Konsenses in Anbetracht großer substantieller Differenzen vor allem dann möglich, wenn die Auswirkungen des Verfahrens auf Ergebnisse größtenteils intransparent sind. Wo Verteilungsfolgen von Verfahren offen zutage liegen, wird hingegen die Verfahrensentscheidung von Verteilungskonflikten überlagert und dadurch komplizierter – Beispiel hierfür

sind etwa die zähen Verhandlungen über die doppelte Mehrheit im EU-Ministerrat im Vorfeld des Vertrags von Lissabon.<sup>10</sup>

Während die Verteilungsimplicationen vieler neuartiger Entscheidungsverfahren, die als Alternativen oder Ergänzungen repräsentativ-parlamentarischer Verfahren diskutiert werden (beispielsweise deliberative Bürgerforen oder themenbezogene Expertenkommission und -netzwerke), relativ unklar sind, sind sie in einem Fall jedoch recht offensichtlich und eindeutig: bei Referenden beziehungsweise Volksentscheiden – und zwar dann, wenn die bestehende Mehrheitsmeinung vor der Abstimmung bekannt ist. Zugleich stellt die Erweiterung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren eine zentrale Forderung populistischer Bewegungen und Parteien dar. Populisten sehen sich als Stimme einer (schweigenden) Mehrheit und verlangen nach einer direkten und unverfälschten Umsetzung des »Volkswillens« gegen die vermeintlich partikularen Interessen der herrschenden Eliten:

»Populisten sehen sich als wahre Demokraten, die Sorgen und Meinungen der Bevölkerung Ausdruck verleihen, welche von Regierungen, etablierten Parteien und Medien systematisch ignoriert werden. Viele von ihnen befürworten direkte Demokratie und politische Entscheidungsfindung durch Referendum und Volksinitiativen. Ihr vorgebliches Ziel ist es, das demokratische Versprechen der Macht für das Volk einzulösen.«<sup>11</sup>

Auch die AfD beginnt ihr jüngst verabschiedetes Grundsatzprogramm mit der Forderung nach Volksabstimmungen, welche sie mit Fehlverhalten und Inkompetenz politischer Eliten begründet:

»Heimlicher Souverän ist eine kleine, machtvolle politische Führungsgruppe innerhalb der Parteien. Sie hat die Fehlentwicklungen der letzten Jahrzehnte zu verantworten. [...] Nur das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland kann diesen illegitimen Zustand beenden. [...] Die AfD setzt sich dafür ein, Volksentscheide in Anlehnung an das Schweizer Vorbild auch in Deutschland einzuführen. Wir wollen dem Volk das Recht geben, über vom Parlament beschlossene Gesetze abzustimmen.«<sup>12</sup>

Auch hier beinhaltet das populistische Moment offensichtlich eine Skepsis gegenüber repräsentativdemokratischen Institutionen und Entscheidungsverfahren: »Es ist ein Anschlag auf repräsentative und parlamentarische Politik im Namen einer einheitlichen kollektiven Bestätigung des Volkswillens«.<sup>13</sup>

Wir wollen daher im Folgenden die nicht nur, aber auch von Populisten erhobene Forderung nach direktdemokratischen Entscheidungsverfahren daraufhin prüfen, inwieweit sie intrinsisch, also unabhängig von Entscheidungsgegenständen und der eigenen Position zu diesen motiviert ist und inwieweit sie instrumentell begründet ist, also auf der Annahme basiert, dass ein Volksentscheid das gewünschte Ergebnis herbeiführen wird. Hierfür vergleichen wir die Befürwortung von direktdemokratischen Entscheidungsverfahren mit der von deliberativen Dialogverfahren und Expertenentscheidungen, welche ebenfalls als Alternativen und Ergänzungen repräsentativdemokratischer Verfahren diskutiert werden, sowie mit parlamentarischen Entscheidungsverfahren, die – zumindest auf Bundesebene – den Status quo abbil-

10 Vgl. Piris 2010.

11 Canovan 1999, S. 2; Übersetzung durch die Autoren.

12 AfD-Grundsatzprogramm 2016, S. 3.

13 Urbinati 2014, S. 14; Übersetzung durch die Autoren.

den. Dabei interessiert uns zum einen die generelle, von konkreten Entscheidungsgegenständen unabhängige Zustimmung zu Verfahrensalternativen, zum anderen die diskrete Auswahl von Entscheidungsverfahren in konkreten aktuell kontroversen Fragen wie der Steuerung der Zuwanderung oder der Legalisierung der Sterbehilfe. Aus den Ergebnissen unserer Analysen wollen wir Rückschlüsse darauf ziehen, ob der prozedurale Konsens in Deutschland in Anbetracht des erstarkenden Populismus gefährdet ist und inwieweit die Unzufriedenheit mit Entscheidungsverfahren, von der populistische Parteien profitieren, auf überhöhte und unerfüllte Partizipationserwartungen (*critical citizens*-These) oder auf unerwünschte Politikentscheidungen (instrumentelles Demokratieverständnis) zurückzuführen ist.

### 3. Vorgehensweise

Um zu prüfen, inwieweit Verfahrenspräferenzen auf intrinsischen Motiven beruhen, also auf einer Wertschätzung von Verfahren als fair, gerecht oder demokratisch, und inwieweit sie von instrumentellen Motiven bestimmt sind, also der Erwartung, dass Verfahren zu gewünschten Ergebnissen führen, haben wir einen Fragebogen mit experimenteller Komponente entwickelt, der in das GESIS-Panel aufgenommen wurde und im September 2015 im Feld war. Das GESIS-Panel ist ein offline rekrutiertes bevölkerungsrepräsentatives Mixed-Mode Access Panel. Es wurde 2014 aufgesetzt und umfasste zu dem Zeitpunkt etwa 4.900 Panelisten. Seitdem werden alle zwei Monate Befragungen durchgeführt, an denen die Panelisten entweder offline (per Papierfragebogen) oder online teilnehmen können; 62 Prozent nutzen die Möglichkeit, online teilzunehmen. Unser Experiment – wie alle Experimente, die im Rahmen des Gesis-Panels realisiert werden – ist auf den Kreis der Online-Nutzer beschränkt. Während dies die externe Validität der Daten etwas einschränkt, bleibt die – für experimentelle Forschung vorrangige – interne Validität davon allerdings völlig unberührt.<sup>14</sup> Unsere Studie war Teil der Welle *cd*, die im August und September 2015 im Feld war. An unserer Befragung und dem zugehörigen Experiment haben rund 3.300 Personen teilgenommen.

Unser Fragebogen fragt zunächst mit vier Einzelfragen (Items) die kontext- und gegenstandsunabhängige generelle Zustimmung zu parlamentarischen und alternativen Entscheidungsverfahren auf einer 7-stufigen Skala ab, wobei die Zahl 1 (7) die minimale (maximale) Zustimmung zu der aufgestellten Behauptung abbildet:

- »Es sollte in Deutschland mehr direktdemokratische Entscheidungen (z.B. Volksabstimmungen) geben.«
- »Es sollte mehr Dialogverfahren geben, in deren Rahmen Bürger mitentscheiden können.«
- »Es sollte mehr Expertenkommissionen geben, die an wichtigen politischen Entscheidungen mitwirken.«
- »Wichtige politische Entscheidungen sollten ausschließlich von gewählten Parlamenten getroffen werden.«

14 Faas, Huber 2010.

An dieser Stelle ist es für Befragte grundsätzlich möglich, unterschiedliche Entscheidungsverfahren und -modi gleichzeitig zu befürworten. Beispielsweise können sowohl Dialogverfahren als auch Expertenkommissionen als komplementär zu parlamentarischen Entscheidungen angesehen werden. Wünsche nach einer Ergänzung oder auch Ersetzung parlamentarischer Verfahren können aus Unzufriedenheit mit Beteiligungsmöglichkeiten oder auch aus der Wahrnehmung defizitärer oder verzerrter Entscheidungen resultieren. Im ersten Fall läge die Befürwortung von direktdemokratischen Entscheidungen und Dialogverfahren nahe, die auch Norris' *critical citizens*-These entspräche.<sup>15</sup> Im zweiten Fall könnten auch Expertenkommissionen als kompetentere und von Interessengruppen unabhängige Entscheidungsinstanz angesehen werden, wie es die *stealth democracy*-These von Hibbing und Theiss-Morse<sup>16</sup> unterstellt, der zufolge direktdemokratische Verfahren nur als Korrektiv, nicht aber aus einem echten Partizipationswunsch heraus befürwortet werden. Entscheidend ist für uns jedoch, dass wir an dieser Stelle die *generelle* Befürwortung unterschiedlicher Entscheidungsverfahren messen. Das heißt, Verfahren werden an dieser Stelle nicht als Instrument zur Verwirklichung spezifischer Entscheidungen befürwortet, sondern zur Verbesserung von Partizipationsmöglichkeiten und Entscheidungen.

Mit einer weiteren Einzelfrage versuchen wir, das Ausmaß, in dem demokratische Entscheidungsverfahren intrinsisch (Demokratie als Wert an sich) oder instrumentell (Demokratie als Mittel zum Zweck) befürwortet werden, direkt abzufragen. Letztlich operationalisiert dieses Item somit Norris' Unterscheidung zwischen einem instrumentellen und einem aufgeklärten Demokratieverständnis, indem es auf die Gewichtung prozeduraler und substantieller Qualität von demokratischer Entscheidungen abzielt:

- »Im Idealfall führt ein faires und demokratisches Entscheidungsverfahren zu einer guten Entscheidung. Manchmal ist es aber nicht möglich, zugleich ein faires und demokratisches Verfahren und eine gute oder ›richtige‹ Entscheidung sicher zu stellen. Was ist für Sie im Zweifelsfall wichtiger:
  - Dass Entscheidungen fair und demokratisch getroffen werden ...
  - Dass die aus meiner Sicht richtigen Entscheidungen getroffen werden« (7-stufige Skala).

Für ein aufgeklärtes/prozeduralistisches Demokratieverständnis ist der Vorrang des Verfahrens vor dem Ergebnis (also eine Antwort auf der linken Seite der Skala), für ein instrumentalistisches der Vorrang des Ergebnisses vor dem Verfahren (also eine Antwort auf der rechten Seite der Skala) kennzeichnend.

Für einen zweiten, experimentellen Teil der Befragung wurde das Panel in vier Experimentalgruppen unterteilt. Jede Teilgruppe wird mit einer anderen aktuell politisch kontroversen Entscheidung konfrontiert und in Form einer diskreten Auswahl gefragt, in welcher Weise hierüber entschieden werden sollte. Die Konfrontation mit einem von vier Entscheidungsgegenständen stellt also den experimentellen

15 Norris 1999.

16 Hibbing, Theiss-Morse 2002.

Stimulus (das *Treatment*) dar, die Auswahl einer Verfahrensoption den gemessenen *Treatment*-Effekt.

- »Aktuell gibt es viel Diskussion über
  - die Zulässigkeit von Sterbehilfe (Experimentalgruppe 1)
  - die Steuerung der Zuwanderung (Experimentalgruppe 2)
  - Steuergerechtigkeit (Experimentalgruppe 3)
  - die Umsetzung der Energiewende (Experimentalgruppe 4).

Wie sollte eine Entscheidung hierüber Ihrer Meinung nach getroffen werden?

- a) Nach einer öffentlichen Debatte sollte eine Volksabstimmung stattfinden.
- b) Der Deutsche Bundestag sollte auf Grundlage der Diskussion in den Parteien und im Bundestag entscheiden.
- c) Ein unabhängiges Expertengremium sollte eine Empfehlung erarbeiten, die dann umgesetzt werden sollte
- d) Vertreter aller betroffenen Gruppen sollten sich an einen Tisch setzen und gemeinsam eine Lösung finden.«

Nachdem die Teilnehmer für den spezifischen Entscheidungsgegenstand ein politisches Entscheidungsverfahren gewählt haben, wird ihre substantielle Präferenz zum jeweiligen Gegenstand auf der folgenden Online-Seite auf einer fünfstufigen Skala abgefragt:

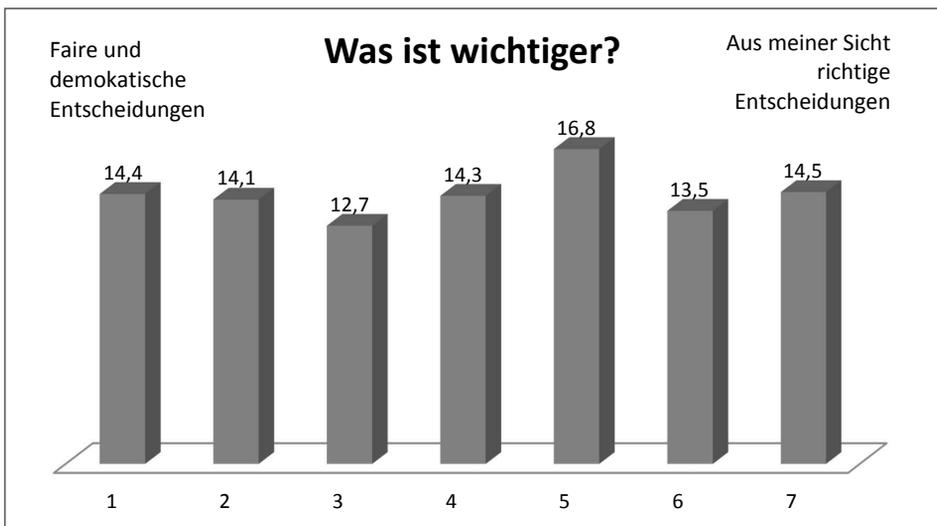
- »Sind Sie selbst eher dafür oder eher dagegen, Sterbehilfe zuzulassen?« (Experimentalgruppe 1)
- »Sind Sie selbst eher der Meinung, dass es zu viel oder dass es zu wenig Zuwanderung gibt?« (Experimentalgruppe 2)
- »Sind Sie selbst eher der Meinung, dass höhere Einkommen stärker besteuert werden sollten?« (Experimentalgruppe 3)
- »Sind Sie selbst eher der Meinung, dass der Ausbau erneuerbarer Energien (Windräder, Stromtrassen) schneller und auch gegen Widerstände vorangetrieben werden sollte?« (Experimentalgruppe 4)

Die Abfrage der substantiellen (*policy*) Politik-Präferenz ermöglicht es uns nun, den *Treatment*-Effekt (die Verfahrensauswahl) auch in Abhängigkeit von dieser zu bestimmen und somit die instrumentelle Motivation von Verfahrenspräferenzen in einer konkreten Entscheidungssituation zu erheben: Eine instrumentelle Motivation der Verfahrenspräferenz (die mit einem generell instrumentellen Demokratieverständnis zusammenhängen kann, aber klar von diesem zu differenzieren ist) liegt für uns also dann vor, wenn sich die substantielle Präferenz zum Entscheidungsgegenstand in einer Experimentalgruppe stark und signifikant auf die Wahrscheinlichkeit der Auswahl einer Verfahrensoption auswirkt. Wie zuvor begründet, konzentrierten wir uns dabei auf die Wahrscheinlichkeit der Auswahl der Option »Volksentscheid«, da bei diesem Verfahren die Wirkung – gegeben eine vermutete Mehrheitspräferenz – direkt und transparent ist und da gerade direktdemokratische Innovationen zu den Forderungen populistischer Parteien und Bewegungen gehören.

#### 4. Ergebnisse

Wie tief reicht der prozedurale Konsens in Deutschland? Wie verbreitet ist ein instrumentalistisches Demokratieverständnis, das bei Unzufriedenheit mit substantiellen Entscheidungen auch die bestehenden demokratischen Institutionen und Entscheidungsverfahren infrage stellt? Betrachten wir die deskriptive Statistik für das oben beschriebene Item, das Fairness und demokratische Qualität von Entscheidungen der subjektiven Richtigkeit gegenüberstellt und fragt, welches aus Sicht des Befragten Vorrang hat, so sehen wir zunächst eine annähernde Gleichverteilung über die Antwortmöglichkeiten (siehe Abbildung 1).

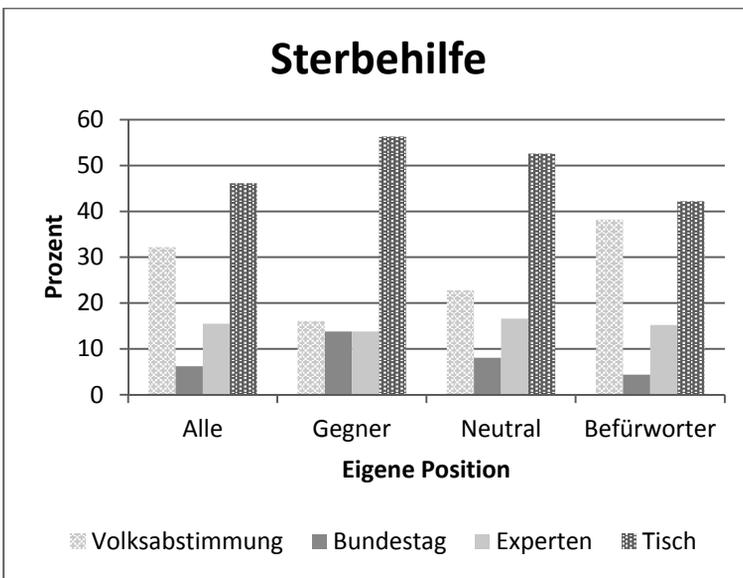
*Abbildung 1: Prozedurale vs. substantielle Qualität von Entscheidungen (Angaben in Prozent)*

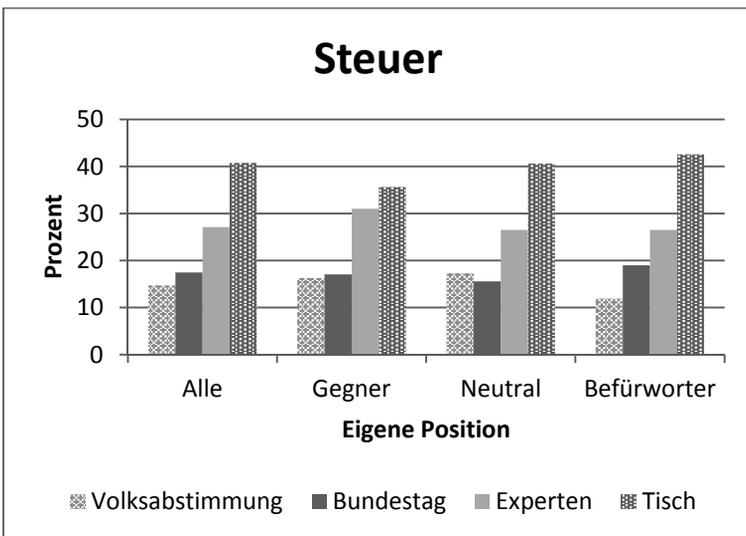
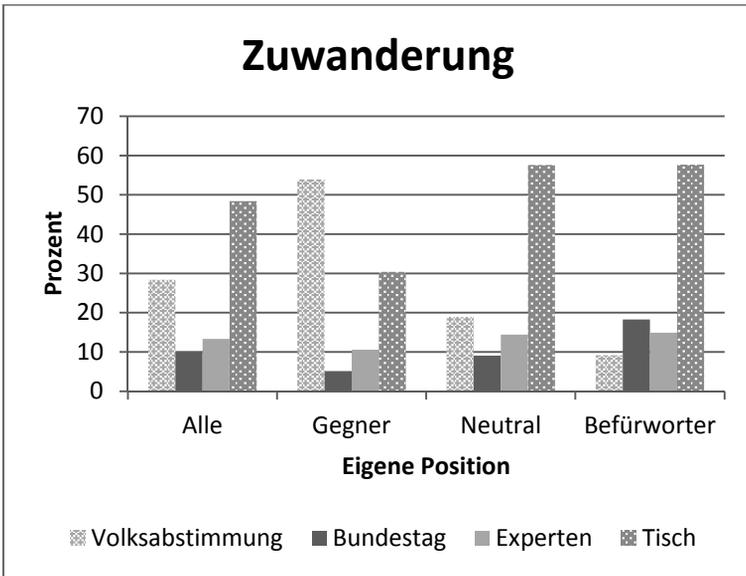


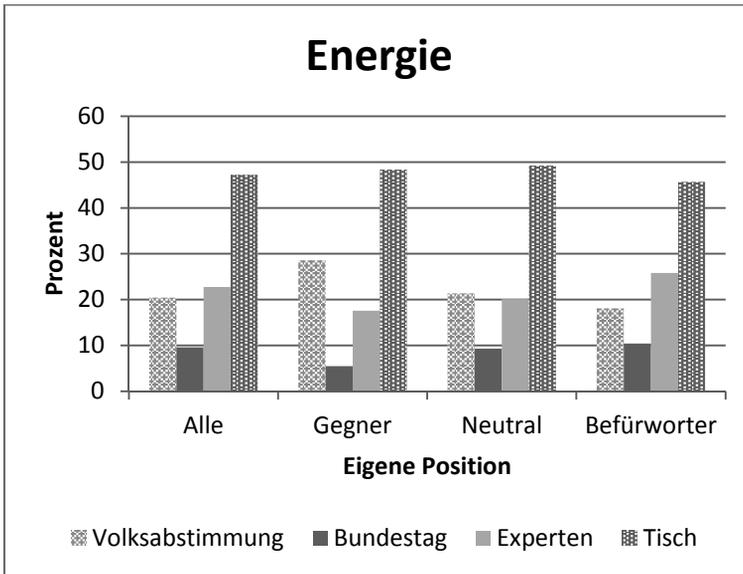
Die Mittelkategorie, mit der der Wunsch nach Vereinbarkeit prozeduraler und substantieller Qualität von Entscheidungen zum Ausdruck gebracht werden könnte, ist hier nicht die am häufigsten gewählte. Dieses Ergebnis ist jedoch teilweise auf die Frageformulierung (siehe oben) zurückzuführen, in der explizit auf den möglichen Zielkonflikt hingewiesen wird. Eine Konzentration an den Enden der Skala, die eine solche Frageformulierung hätte bewirken können, ist jedoch ebenso wenig feststellbar. Möglicherweise konfliktieren hier bei den Befragten also der Wunsch nach Vereinbarkeit und die Anerkennung des Zielkonflikts und bewirken eine annähernde Gleichverteilung. Schlussfolgerungen für die Prävalenz eines prozeduralistischen beziehungsweise instrumentalistischen Demokratieverständnisses sind auf Grundlage der deskriptiven Statistik nur begrenzt möglich, auch wenn eine leichte Mehrheit auf der rechten Seite der Skala festzustellen ist. Determinanten und Konsequenzen der Einstellungen zu prozeduraler und substantieller Qualität von Entscheidungen lassen sich in Regressionsanalysen prüfen.

Betrachten wir nun die Auswirkungen substantieller Präferenzen auf Präferenzen über alternative demokratische Entscheidungsverfahren im Experiment. Hier weist schon die deskriptive Statistik auf deutliche Zusammenhänge hin: In den jeweiligen Experimentalgruppen befürworten Gegner von Zuwanderung und Befürworter von Sterbehilfe in größerer Zahl Volksabstimmungen als Entscheidungsverfahren über den jeweiligen Gegenstand, während die eigene Position bei Entscheidungen über Steuerpolitik und die Energiewende keinen signifikanten Einfluss auf die Verfahrenspräferenz hat. Generell ist in den zu Steuerpolitik und zur Energiewende befragten Experimentalgruppen die Zustimmung zu parlamentarischen und expertokratischen Entscheidungsverfahren deutlich größer. Die in allen Experimentalgruppen, also über alle Entscheidungsgegenstände hinweg am häufigsten gewählte Antwortmöglichkeit beschreibt jedoch ein konsultatives Entscheidungsverfahren: »Vertreter aller betroffenen Gruppen sollten sich an einen Tisch setzen und gemeinsam eine Lösung finden.«

Abbildungen 2-5: Verfahrenspräferenz in Abhängigkeit von substantiellen Einstellungen







Um die in den Abbildungen 2-5 grafisch dargestellten Befunde noch weiter zu kontextualisieren, haben wir des Weiteren logistische Regressionsmodelle geschätzt, bei denen die Probanden aller vier Experimentalgruppen die Untersuchungseinheit (N) bilden. Die abhängige Variable zeigt dabei an, ob Befragte in den jeweiligen Experimentalgruppen in der diskreten Verfahrenswahl (für den jeweiligen Entscheidungsgegenstand) die Option »Volksabstimmung« wählen. In Modell 1 ist die unabhängige Variable die generelle (außerhalb des Experiments abgefragte) Befürwortung direktdemokratischer Innovationen. In Modell 2 tritt als weitere unabhängige Variable die Zugehörigkeit zu einer der vier Experimentalgruppen hinzu (Gruppe »Energiewende« als Referenzgruppe), in Modell 3 die nach der diskreten Verfahrensauswahl abgefragte eigene Position zum Entscheidungsgegenstand. In Modell 4 schließlich prüfen wir den Effekt der eigenen substantiellen Präferenz innerhalb der jeweiligen Experimentalgruppe, indem wir einen Interaktionsterm aus der jeweils eigenen Präferenz (zum Beispiel eher für oder gegen mehr Zuwanderung) und der Gruppenzugehörigkeit modellieren. Die Effekte dieser stufenweise aufgebauten Modelle zeigt Tabelle 1.

*Tabelle 1: Determinanten der Auswahl von Volksabstimmung als Entscheidungsverfahren (logistisches Regressionsmodell, Regressionskoeffizienten<sup>17</sup>*

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Präferenz Direkte Demokratie	3.524***	3.660***	3.660***	3.458***
Gruppe 1 (Sterbehilfe)		0.743***	0.797***	-0.729*
Gruppe 2 (Zuwanderung)		0.508***	0.355**	1.832***
Gruppe 3 (Steuer)		-0.455***	-0.479***	-0.380
Eigene Position			-0.816***	-0.459
Eigene Position X Gruppe 1				2.114***
Eigene Position X Gruppe 2				-3.452***
Eigene Position X Gruppe 3				-0.152
Konstante	-3.838***	-4.187***	-3.681***	-3.730***
N	3318	3318	3308	3308
Pseudo-R <sup>2</sup> (McKelvey/Zavoina)	0.24	0.29	0.30	0.33

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

In Modell 1 sehen wir zunächst einen deutlichen positiven Effekt einer generellen Zustimmung zu direkter Demokratie auf die Auswahl der Option »Volksabstimmung« im Experiment, wo nach der Verfahrenspräferenz für einen spezifischen Entscheidungsgegenstand gefragt wird. Dieser Effekt ist robust und bleibt auch in den erweiterten Modellen in praktisch gleicher Größenordnung bestehen. Modell 2 zeigt, dass sich Verfahrenspräferenzen, hier zunächst unabhängig von der eigenen Präferenz, über die Entscheidungsgegenstände hinweg unterscheiden. Die Option »Volksabstimmung« wird in den nach Verfahrenspräferenzen für Entscheidungen über Sterbehilfe und Zuwanderung gefragten Gruppen häufiger gewählt, in der Gruppe, die nach Verfahrenspräferenzen für steuerpolitische Entscheidungen gefragt wurde, deutlich seltener als in der Gruppe, die nach Präferenzen zur Energiewende gefragt wurde (Referenzkategorie). Modell 3 zeigt, dass über alle Experimentalgruppen hinweg Gegner der jeweiligen Sachfrage (gegen Sterbehilfe, Zuwanderung, höhere Besteuerung, Energiewende) die Option Volksabstimmung häufiger wählen als die Befürworter.

In Hinblick auf unsere Fragestellungen am interessantesten ist jedoch Modell 4, welches die Auswirkung des Interaktionseffekts zwischen der eigenen substantiellen

17 Um die Effekte der unabhängigen Variablen vergleichen zu können, wurden alle unabhängigen Variablen auf einen Wertebereich von 0 bis 1 transformiert.

Position und der Gruppenzugehörigkeit (also dem Entscheidungsgegenstand) auf die Auswahl der Option »Volksabstimmung« als Entscheidungsverfahren abbildet. Hier zeigt der starke und signifikante Effekt, dass Zuwanderungsgegner sehr viel häufiger eine Volksabstimmung über Zuwanderung wünschen als Befürworter oder Unentschiedene. Mit anderen Worten: Die substantielle Position gegen Zuwanderung wird Anlass für die Befürwortung eines direkten, majoritären Entscheidungsverfahrens. Plausibilisiert wird diese Verfahrensauswahl aber erst durch die Annahme, dass Zuwanderungsgegner sich mit ihrer Position in der Mehrheit wähnen. Tatsächlich ist eine solche Mehrheit gegen Zuwanderung auf Basis der GESIS-Daten und auch in publizierten Meinungsumfragen<sup>18</sup> nicht festzustellen. Die systematische Überschätzung der Übereinstimmung der Mehrheit mit der eigenen Position ist jedoch ein als »falscher Konsensglaube« (*false consensus effect*) bekanntes psychologisches Phänomen.<sup>19</sup> Ein signifikanter Interaktionseffekt zeigt sich darüber hinaus auch für die Frage der Sterbehilfe, bei den beiden anderen Entscheidungsgegenständen bleibt er dagegen aus.

Was bedeutet es für die Demokratie, wenn insbesondere Gegner von Zuwanderung ein derzeit nicht verfügbares Entscheidungsverfahren, nämlich Volksabstimmungen auf Bundesebene, befürworten? Geht es hier lediglich darum, dass die eigenen und die wahrgenommenen Mehrheitspräferenzen in einem konkreten Fall von etablierten Institutionen unzureichend berücksichtigt werden? Oder verbirgt sich hier ein generell anderes und für etablierte Institutionen problematisches Demokratieverständnis? Die in Tabelle 2 gezeigten linearen Regressionsmodelle sind in dieser Hinsicht aufschlussreich. Abhängige Variablen sind jeweils die Befürwortung von Zuwanderung, die Positionierung auf der Skala »was ist wichtiger, faire und demokratische oder aus meiner Sicht richtige Entscheidungen?« und die generelle Befürwortung direktdemokratischer Verfahren. Da nur eine der vier Experimentalgruppen nach Einstellungen zu Zuwanderung befragt wurde, ist die Fallzahl in den Modellen entsprechend geringer als in den Modellen in Tabelle 1.

Das erste Modell zeigt im Wesentlichen bekannte Determinanten der Zustimmung zu Zuwanderung: Männer und Personen, die sich politisch rechts verorten, sind tendenziell stärker gegen Zuwanderung, Bessergebildete (Abitur) und Linke befürworten sie eher. Modell 2 zeigt, wie Einstellungen zur Zuwanderung mit der Positionierung hinsichtlich des Vorrangs prozeduraler Gerechtigkeit (wichtiger: »dass Entscheidungen fair und demokratisch sind«) beziehungsweise substantieller »Richtigkeit« (wichtiger: »dass die aus meiner Sicht richtigen Entscheidungen getroffen werden«) zusammenhängen. Die Ergebnisse suggerieren, dass Zuwanderungsbefürworter in der Tendenz ein stärker prozeduralistisches, Gegner ein eher instrumentelles Demokratieverständnis aufweisen. Modell 3 zeigt, dass die generelle Zustimmung zu direkter Demokratie unter den Zuwanderungsgegnern signifikant höher ist als unter Befürwortern von Zuwanderung. Es finden sich somit Hinweise auf einen – wenngleich relativ schwachen – Zusammenhang zwischen der Ableh-

18 Etwa infratest dimap für ARD-Deutschlandtrend im September 2015.

19 Marks, Miller 1987.

nung von Zuwanderung, einem generell instrumentalistischen Demokratieverständnis und der Befürwortung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren.

Tabelle 2: Einstellungen zu Zuwanderung und Demokratieverständnis (OLS-Regression, unstandardisierte Koeffizienten<sup>20</sup>)

	Pro Zuwanderung	Faire/»richtige« Entscheidungen	Präferenz Direkte Demokratie
Mann	-0.212**	0.401*	-0.008
Abitur	0.508***	0.455*	-0.718***
Alter	0.178	0.434	-0.278
Links-Rechts	-1.349***	0.189	-1.071**
Einkommen	0.264+	-0.104	-0.565*
Für Zuwanderung		-1.459***	-1.182***
Konstante	0.103	4.183***	6.873***
N	688	633	663
R <sup>2</sup>	0.16	0.05	0.10

+  $p < .1$ , \*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

## 5. Diskussion

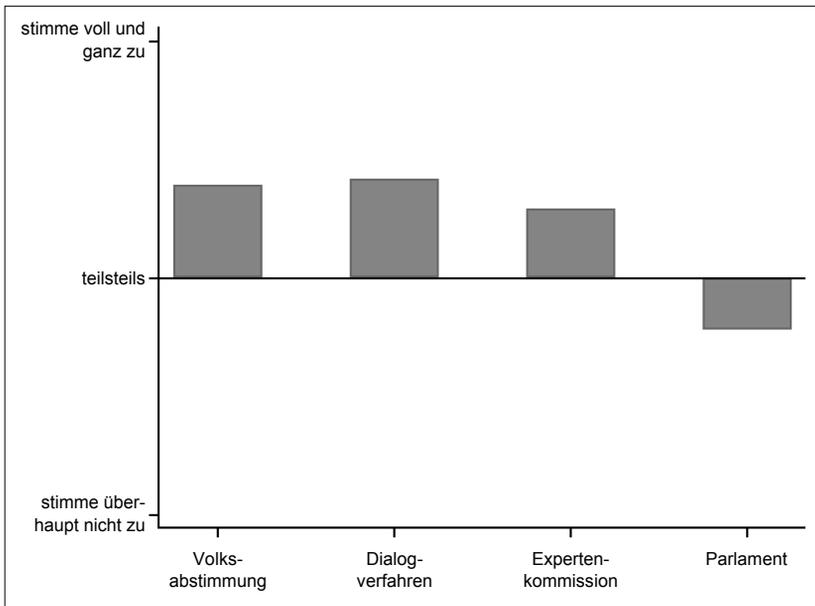
Bröckelt der Verfahrenskonsens unter der Herausforderung populistischer Parteien und Bewegungen? Unsere Ergebnisse spiegeln einerseits die Forderung nach neuen, alternativen Entscheidungsverfahren wider und machen andererseits deutlich, dass sich ein substantieller Dissens in einer hochkontroversen Frage wie der Steuerung von Zuwanderung durchaus auf prozedurale Präferenzen auswirkt: Bei Zuwanderungsgegnern ist die Befürwortung von Volksabstimmungen anstelle repräsentativ-demokratischer Verfahren hoch. Zugleich finden wir gewisse Hinweise auf eine populistische Grundhaltung, in der die Ablehnung von Zuwanderung, ein instrumentalistisches Demokratieverständnis und der Wunsch nach Volksabstimmungen zusammenhängen.

Hinsichtlich des Wunsches nach Verfahrensreformen stellt sich zunächst die Frage nach den Motiven und aus diesen resultierenden konkreten Reformwünschen. Fordern die Befragten anstelle parlamentarischer Entscheidungsverfahren oder als Ergänzung zu diesen mehr Mitspracherechte und Partizipationsmöglichkeiten ein? Dies würde für die von Pippa Norris vertretene *critical citizens*-These sprechen, der zufolge die Diskrepanz zwischen Demokratieunterstützung und Demokratiezufriedenheit aus den überzogenen Partizipationsansprüchen einer wachsenden Gruppe

20 Um die Effekte der unabhängigen Variablen dennoch vergleichen zu können, wurden alle unabhängigen Variablen auf einen Wertebereich von 0 bis 1 transformiert.

kritischer Bürger resultiert. Oder verlangen *stealth democrats* im Sinne von Hibbing und Theiss-Morse nach zusätzlichen Kontrollmöglichkeiten und expertokratischen Entscheidungsverfahren, weil sie etablierte repräsentativdemokratische Institutionen als »blockiert« und von partikularen Interessen unterminiert wahrnehmen? Unsere Daten zeigen bei den generellen, also nicht auf konkrete Entscheidungen bezogenen Verfahrenspräferenzen eine deutliche Befürwortung partizipativer Verfahren, wobei deliberative »Dialogverfahren« noch stärker befürwortet werden als Volksabstimmungen (Abbildung 6).

Abbildung 6: Zustimmung zu demokratischen Entscheidungsverfahren (Mittelwerte auf 7-er Skala)<sup>21</sup>



Auch die kontextualisierten Präferenzen bei diskreter Entscheidung zwischen alternativen Verfahren im Experiment zeigen, dass parlamentarische Entscheidungsfindung auf vergleichsweise geringe Zustimmung trifft. Hier ist eine konsultative Entscheidungsfindung – »Vertreter aller betroffenen Gruppen sollten sich an einen Tisch setzen und gemeinsam eine Lösung finden« – das am häufigsten befürwortete Verfahren, welches über die Gruppen hinweg von etwa der Hälfte der Befragten ausgewählt wird. Dass neben dem konsultativen Verfahren aber auch eine expertokratische Entscheidung auf Zustimmung trifft, könnte für die von Michael Zürn formulierte *critical decisions*-These sprechen, nach der »strukturelle Performanzdefizite« zur Unzufriedenheit mit der Demokratie und insbesondere mit mehrheits-

21 Hier wurden Probanden in einzelnen Items nach ihrer generellen Befürwortung der Verfahren befragt (siehe oben).

demokratischen Institutionen führen und die hohe Zustimmung zu nichtmajoritären Entscheidungsverfahren begründen.<sup>22</sup> Inwieweit der Wunsch nach einer Ergänzung repräsentativdemokratischer Entscheidungsverfahren und somit nach einer prozeduralen Erneuerung der Demokratie, der in unserer Befragung deutlich wird, aus gestiegenen Partizipationserwartungen oder aus wahrgenommenen Leistungsdefiziten beziehungsweise Unzufriedenheit mit konkreten Entscheidungen resultiert, bleibt aber letztlich zumindest teilweise fraglich.

Zudem lässt sich die stärkere Befürwortung sowohl partizipativer als auch expertokratischer Entscheidungsverfahren nicht ohne Weiteres als Ablehnung parlamentarischer Verfahren und repräsentativer Institutionen deuten. Denn letztlich stellen solche demokratischen Innovationen keine Alternativen zur repräsentativen Demokratie dar. Vielmehr können sie repräsentativdemokratische Verfahren in komplementärer Funktion ergänzen. Die wahrgenommene Notwendigkeit einer solchen Ergänzung könnte zwar aus Schwächen der Parteiendemokratie auf der Input- und auf der Outputseite resultieren, weist jedoch nicht auf institutionalisierbare Alternativen zu dieser hin.

Von besonderem Interesse und gewisser Brisanz sind in unseren Augen jedoch in erster Linie die Ergebnisse der experimentellen Untersuchung. Diese zeigen zum einen eine erhebliche Varianz zwischen den in den vier Experimentalgruppen untersuchten Problemfeldern. Befragte in den Gruppen »Zuwanderung« und »Sterbehilfe« wählen insgesamt häufiger die Option »Volksabstimmung« als Befragte in den Gruppen »Steuer« und »Energiewende«. Dies könnte in der geringeren wahrgenommenen Komplexität des Gegenstands, aber auch in der höheren Salienz des Themas zum Befragungszeitpunkt begründet liegen. In der Experimentalgruppe, die zu steuerpolitischen Entscheidungen befragt wurde, liegen dagegen beide mehrheitsdemokratischen Verfahren, also sowohl Volksabstimmung als auch parlamentarische Entscheidung weit abgeschlagen hinter expertokratischen und konsultativen Verfahren, und zwar auch und gerade bei denjenigen, die sich eine höhere Besteuerung hoher Einkommen wünschen. Auch in der zur Energiewende befragten Gruppe findet sich eine relativ hohe Zustimmung zu Expertenentscheidungen.

Von Bedeutung in Hinblick auf die grundsätzliche Frage nach der Stabilität des Verfahrenskonsenses in Stresssituationen ist insbesondere das folgende Ergebnis: In den Gruppen, die zu Zuwanderung und Sterbehilfe befragt wurden, hat die eigene substantielle Präferenz deutliche Auswirkungen auf die Verfahrenspräferenz. Befragte scheinen hier weniger systematische Leistungsdefizite für den Wunsch nach alternativen Verfahren ausschlaggebend zu machen als die Tatsache, dass politische Eliten entgegen der wahrgenommenen Mehrheitsmeinung und ihrer eigenen Wünsche entscheiden. Im Fall der Zulassung von Sterbehilfe ist diese Wahrnehmung korrekt – tatsächlich wird sie von einer deutlichen Mehrheit befürwortet, während es im Bundestag eine Allianz zwischen grünen und konservativen Skeptikern zu geben scheint.<sup>23</sup> Mit Bezug auf die Zuwanderung ist die Wahrnehmung falsch: Im September 2015 ist die Mehrheit der Befragten noch tendenziell für Zuwanderung.

22 Vgl. Zürn 2013.

23 Vgl. Arzheimer 2015.

Entscheidend ist aber, dass insbesondere in der Steuerung der Zuwanderung ein substantieller Dissens unmittelbar in einer Infragestellung der demokratischen Entscheidungsverfahren mündet. Dieses Ergebnis könnte anzeigen, dass ein im Kern instrumentalistisches Demokratieverständnis, anders als von Norris unterstellt, auch in einer konsolidierten Demokratie wie Deutschland noch relativ häufig anzutreffen ist. Es könnte aber auch dafür sprechen, dass starke subjektive Betroffenheit und fundamentaler Dissens generell – also bei allen Bürgerinnen und Bürgern – instrumentelle gegenüber intrinsisch-prozeduralistischen Motiven bei der Verfahrenswahl in den Vordergrund treten lassen. Diese Lesart deutet darauf hin, dass die Sicherung des Verfahrenskonsenses auch einen konstruktiven Umgang mit substantiellem Dissens verlangt.

Inwieweit die in diesem Beitrag präsentierten Ergebnisse weiteren Anlass zur Sorge um die Stabilität und Funktionsfähigkeit der Demokratie geben, bleibt also diskussionswürdig. In unseren Augen schließen sich Wünsche nach prozeduraler und substantieller Gerechtigkeit nicht zwangsläufig aus, und es lässt sich argumentieren, dass die Befürwortung einer demokratischen Herrschaftsordnung zumindest in dem Sinne immer auch instrumentell motiviert ist, als dass erwartet wird, dass Demokratie ultimativ Güter wie Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt befördert. Möglicherweise besteht zwischen einem prozeduralistischen und einem instrumentellen Demokratieverständnis sogar eine funktionale Komplementarität, wie sie Marc F. Plattner zwischen radikalem Pluralismus und Populismus ausmacht:

»[...] die heutige liberale Demokratie verdankt viel von ihrer Widerstandskraft der Art und Weise, in der zwei Quellen der inneren Opposition – der Populismus und der radikale Pluralismus – zueinander im Widerspruch stehen. Diese beiden Tendenzen sind in verschiedenen demokratischen Gesellschaften in unterschiedlichem Grade am Werk, aber zu einem bestimmten Ausmaß heben sie sich letztlich gegenseitig auf.«<sup>24</sup>

Entsprechende Mechanismen der Selbst-Korrektur, so Plattner weiter, ersetzen jedoch nicht die grundsätzliche und stabile Unterstützung demokratischer Entscheidungsverfahren durch die Bürgerinnen und Bürger. In dieser Hinsicht gibt gerade die geringe Zustimmung zu parlamentarischen Entscheidungen durchaus Anlass zu der Frage, wie der prozedurale Konsens gestärkt und erneuert werden könnte.

Die Befürwortung deliberativer und konsultativer Verfahren sowohl auf abstrakter Ebene als auch in Bezug auf konkrete Entscheidungsgegenstände macht dabei insofern Mut, als sie eine prinzipielle Befürwortung gleichberechtigter kollektiver Entscheidungsfindung zum Ausdruck bringt, in der widerstreitende Interessen anerkannt werden und gesprächsbasiert nach Lösungen gesucht wird. Dabei beschreibt die am häufigsten gewählte Verfahrenslösung – »Vertreter aller betroffenen Gruppen sollten sich an einen Tisch setzen und gemeinsam eine Lösung finden« – nicht nur ein konsultatives Entscheidungsverfahren, sondern zugleich und vielleicht sogar in erster Linie einen *Modus* der Interaktion und Entscheidungsfindung. Dieser *Modus* der deliberativen Suche nach Lösungen unter Einbeziehung unterschiedlicher Perspektiven und betroffener Interessen verspricht, prozedurale und substantielle Qualität von Entscheidungen gleichermaßen zu gewährleisten. Denn einer

24 Plattner 2010, S. 91; Übersetzung durch die Autoren.

deliberativen Demokratiekonzeption zufolge ist die inklusive und argumentative Qualität des Verfahrens der Schlüssel zu gerechten und problemadäquaten Lösungen. Inwieweit deliberative Verfahren die Versprechen der Theorie in der Praxis einlösen können, ist eine noch unzureichend beantwortete empirische Frage. Eine deliberative Haltung, die die Kontingenz politischer Entscheidungen und die legitime Pluralität von Interessen und Standpunkten anerkennt, wird der Stabilität und der Erneuerung des prozeduralen Konsenses jedoch ohne Frage zuträglich sein.

## Literatur

- Arzheimer, Kai 2015. »Strange bedfellows: the Bundestag's free vote on pre-implantation genetic diagnosis (PGD) reveals how Germany's restrictive bioethics legislation is shaped by a Christian Democratic/New Left issue-coalition«, in *Research & Politics* 2, 3, S. 1-7.
- Bengtsson, Asa; Mattila, Mikko 2009. »Direct democracy and its critics: support for direct democracy and ›stealth‹ democracy in Finland«, in *West European Politics* 32, 5, S. 1031-1048.
- Canovan, Margaret 1999. »Trust the people! Populism and the two faces of democracy«, in *Political Studies* 47, 1, S. 2-16.
- Dalton, Russel. J.; Bürklin, Wilhelm; Drummond, Andrew 2001. »Public opinion and direct democracy«, in *Journal of Democracy* 12, 4, S. 141-153.
- Faas, Thorsten; Huber, Sascha 2010. »Experimente in der Politikwissenschaft: Vom Mauerblümchen zum Mainstream«, in *Politische Vierteljahresschrift* 51, S. 721-749
- Ferrin, Monica; Kriesi, Hanspeter 2016. *How Europeans view and evaluate democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, Walter B. 1956. »Essentially contested concepts«, in *Proceedings of the Aristotelian Society* 56, S. 167-198.
- Hibbing, John R.; Theiss-Morse, Elizabeth 2002. *Stealth democracy. Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mair, Peter 2013. *Ruling the void. The hollowing out of Western democracy*. London, New York: Verso Books.
- Marks, Gary; Miller, Norman 1987. »Ten years of research on the false-consensus effect: an empirical and theoretical review«, in *Psychological Bulletin* 102, 1, S. 72.
- Norris, Pippa 1999. *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa 2011. *Democratic deficit. Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piris, Jean-Claude 2010. *The Lisbon treaty: a legal and political analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Plattner, Mark F. 2010. »Populism, pluralism, and liberal democracy«, in *Journal of Democracy* 21, 1, S. 81-92.
- Schäfer, Armin 2013. »Der Verlust politischer Gleichheit. Warum ungleiche Beteiligung der Demokratie schadet«, in *Armin Schäfer: Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie*, S. 547-566. Wiesbaden: Springer VS.
- Urbinati, Nadia 2014. *Democracy disfigured. Opinion, truth, and the people*. Cambridge: Harvard University Press.
- Zürn, Michael 2013. »›Critical citizens‹ oder ›critical decisions‹ – Eine Erwiderung«, in *Politische Vierteljahresschrift* 54, 1, S. 173-185.

**Zusammenfassung:** Das Erstarken populistischer Bewegungen setzt etablierte Institutionen und politische Repräsentanten unter Druck. Verleihen Rechtspopulisten nur einem substantiellen Dissens, insbesondere in der Zuwanderungspolitik, Ausdruck oder stellen sie darüber hinaus den prozeduralen Konsens, auf dem die Demokratie beruht, infrage? Wir argumentieren, dass die Stabilität des prozeduralen Konsenses davon abhängt, inwieweit Präferenzen über demokratische Entscheidungsverfahren intrinsisch oder instrumentell motiviert sind. Anhand von Daten aus einer über das GESIS-Panel durchgeführten Befragung zeigen wir, dass insbesondere die Forderung nach Volksabstimmungen in erheblichem Ausmaß von substantiellen Politikpräferenzen motiviert, also instrumentell ist. Darüber hinaus finden wir Hinweise darauf, dass die Ablehnung von Zuwanderung mit der Befürwortung direktdemokratischer Verfahren und einem instrumentellen Demokratieverständnis zusammenhängt, worin sich eine allgemeinere populistische Geisteshaltung ausdrücken könnte.

**Stichworte:** Demokratie, Entscheidungsverfahren, Verfahrenskonsens, Populismus, Volksentscheide

### **Is procedural consensus crumbling? Attitudes on political decisions and democratic decision-making procedures in times of populism**

**Summary:** Growing support for populist movements puts established institutions and political representatives under pressure. Are right-wing populists merely voicing substantial dissent, in particular on immigration policies? Or are they also challenging the procedural consensus our democracy is based upon? We argue that the stability of the procedural consensus depends upon whether preferences over democratic decision-making procedures are intrinsically or instrumentally motivated. On the basis of data from the GESIS-panel, we show that in particular the call for referenda is significantly motivated by substantial policy-preferences and is thus instrumentally motivated. Moreover, we find some evidence that negative attitudes towards immigration are correlated with support for direct democracy and an instrumentalist understanding of democracy, which might signify a more general populist attitude.

**Keywords:** democracy, decision-making procedures, procedural consensus, populism, referenda

#### **Autoren**

Claudia Landwehr  
Institut für Politikwissenschaft  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
55099 Mainz  
landwehr@politik.uni-mainz.de

Thorsten Faas  
Institut für Politikwissenschaft  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
55099 Mainz  
thorsten.faas@uni-mainz.de

Philipp Harms  
Chair of International Economics  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
55099 Mainz  
philipp.harms@uni-mainz.de