

## Demokratie in Deutschland 2011 – Ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung

### Wolfgang Merkel und Alexander Petring „Partizipation und Inklusion“

1. Die Bedeutung von Partizipation und Inklusion für die Demokratie
2. Krisendiagnosen
  - 2.1 *Die Wahlbeteiligung geht zurück*
  - 2.2 *Die soziale Selektivität nimmt zu*
  - 2.3 *Die Volksparteien erodieren*
  - 2.4 *Massenflucht aus den Parteien*
3. Gegengifte: Demokratiereformen
  - 3.1 *Die Zivilgesellschaft stärken?*
  - 3.2 *Mehr direkte Demokratie wagen?*
  - 3.3 *Wahlpflicht*
  - 3.4 *Die programmatischen Profile der Volksparteien schärfen*

Literatur

#### 1. Die Bedeutung von Partizipation und Inklusion für die Demokratie

Auf die Frage, wie sich Demokratie eigentlich begreifen lasse, lieferte Robert Dahl, der bedeutendste Demokratietheoretiker der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, eine schlanke Antwort: „public contestation and the right to participate“ (Dahl 1971: 5). Die Polyarchie, wie Dahl real existierende Demokratien nennt,<sup>1</sup> besitzt nach Dahl zwei konstituierende Dimensionen. Es muss ein offener Wettbewerb um politische Ämter und Macht garantiert sein und gleichzeitig ein ausreichender Raum für die politische Partizipation geöffnet werden. Wir wollen hier nicht diskutieren, ob damit die Demokratie hinreichend zu konzeptualisieren ist. Aus der Tradition von Locke, Montesquieu heraus oder gemäß den rechtsstaatlichen Erwägungen von den Federalists bis zu Jürgen Habermas kann die Leerstelle der rechtsstaatlich gesicherten Herrschaftskontrolle kritisiert werden (Merkel 2010: 30 ff.). Über die notwendigen und hinreichenden Dimensionen der Demokratie kann trefflich gestritten werden. Unstreitig jedoch ist, dass Partizipation bzw. politische Teilhabe ein unauflösbarer Bestandteil jeglicher Demokratie ist. Allerdings bedarf eine solche Partizipation einer näheren adjektivischen Bestimmung. In der Demokratie geht es nicht

---

1 Den Begriff „Demokratie“ reserviert Dahl nur für das nicht zu erreichende Ideal einer völlig demokratischen Herrschaftsform.

um jedwede politische Beteiligung, sondern um freiheitliche und pluralistische Partizipation, die sich nur in einem gesicherten Raum des demokratischen Wettbewerbs entfalten kann. Freiheitsrechte müssen gesichert sein, um eine bedeutungsvolle politische Partizipation zu ermöglichen. Andererseits sichern erst die politischen Beteiligungsrechte die Freiheit wirkungsvoll gegen die Übergriffe paternalistischer Bevormundung oder autoritäre Einschränkungen ab. Jürgen Habermas (1992) hat dies als die normative wie funktionale Gleichursprünglichkeit von politischen und freiheitlichen Rechten bezeichnet.

Über die fundamentale Bedeutung freiheitlicher politischer Partizipation besteht Konsens. Umstritten aber sind Umfang und Formen demokratischer Beteiligung. Wie viel Partizipation braucht die Demokratie? Welche Beteiligungsformen stärken ihre Inklusion, Stabilität und Qualität, welche mindern sie? Zunächst zum Umfang der Partizipation.

Das Kontinuum unterschiedlicher Partizipationsvorstellungen reicht von Joseph Alois Schumpeter (1950) bis zu den radikaldemokratischen Vorstellungen der 68er-Bewegung in Berkeley, Paris und Berlin und ihrer akademischen Übersetzung durch die nordamerikanischen Politikwissenschaftler Carol Pateman (1970) oder Benjamin Barber (1985). In seiner gerade im angelsächsischen Raum einflussreichen „realistischen Demokratietheorie“ (Schumpeter 1950) billigt Schumpeter der Demokratie keine normative Substanz, sondern lediglich den Charakter einer Methode zu. Demokratie sei die Methode, „bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“ (Schumpeter 1950: 428). Dies hat Schumpeters „realistischer Demokratietheorie“ den Vorwurf eingetragen, weniger realistisch als „elitistisch“ zu sein (Schmidt 2008: 184). Analog zum Markt genügt in der Demokratie der Konkurrenzkampf der Anbieter (Parteien) um die Stimmen der Nachfrager (Wähler) zur Auswahl der Regierungseliten. Dem politischen Urteilsvermögen der Wähler misstraute der österreichische Ökonom und Demokratietheoretiker zutiefst. Der einfache Bürger, so sein vernichtendes Verdikt, fällt „auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt. Er argumentiert und analysiert auf eine Weise, die er innerhalb der Sphäre seiner wirklichen Interessen bereitwillig als infantil anerkennen würde. Er wird wieder zum Primitiven. Sein Denken wird assoziativ und affektmäßig“ (Schumpeter 1950: 416). Schumpeters Ratschlag ist eindeutig: Die Partizipation der Bürger muss auf Wahlen beschränkt werden, um Politik effektiv und rational gestalten zu können. In der angelsächsischen Demokratieforschung hat Schumpeter tiefe Spuren hinterlassen. In Kontinentaleuropa findet man vergleichbare Attitüden im Rechtskonservatismus. Dafür, dass Schumpeter aber nicht nur normativ „elitär“, sondern auch empirisch „realistisch“ argumentiert, könnte man den Mangel an politischen Grundkenntnissen und Urteilsvermögen in

einem nicht unerheblichen Teil der Bevölkerungen in den Demokratien des Westens wie des Ostens anführen.

Ganz anders argumentieren Partizipationstheoretiker wie Pateman und Barber. Beide gehen davon aus, dass Partizipation nicht nur eine Methode, sondern das zentrale ethische Postulat der Demokratie sei. Nur wenn die Partizipation inklusiv ist, das heißt, wenn schon nicht alle, so doch möglichst viele Bürger einschließt, kann von einer „starken“, sprich wirklichen Demokratie gesprochen werden. Dabei geht es keineswegs primär um hohe Wahlbeteiligung. Die wäre nur eine Minimalvoraussetzung. Es geht vielmehr um die partizipative Demokratisierung aller Lebensbereiche: der politischen Sphäre, der Wirtschaft, der Öffentlichkeit, der Medien, Schulen, Universitäten bis hin zum Privaten. Demokratie wird hier idealistisch als Selbstregierung der Gemeinschaften verstanden, die nicht von gemeinsamen Interessen, sondern von „Bürgertugenden und partizipatorischen Institutionen“ (Barber 1985: 117) zusammengehalten wird. Es ist die umfassende Partizipation der „strong democracy“, die diese von der „thin democracy“, das heißt „der als Demokratie maskierten Politik der Eliten im Westen“ (ebd.), unterscheidet.

Es kann kaum verhehlt werden, dass hier unter der rousseauistischen Zumutung von umfassender Partizipation als Bürgerpflicht seinerseits ein elitäres Politikverständnis steckt. Der implizite Zwang zur Partizipation wird unter Missachtung des wichtigen Rechts, nicht partizipieren zu müssen, als das einzige Ideal der wirklichen Demokratie von den Partizipationswächtern einer tugendhaften Demokratie theoretisch „verordnet“. Schumpeters „thin“ und Barbers „strong democracy“ folgen deshalb beide, jede auf ihre Weise, einem elitären Politikverständnis. Davon schwingt auch noch etwas mit in den nachfolgenden „deliberativen Demokratiekonzeptionen“, deren kognitive und tugendhafte Voraussetzungen so groß sind, dass sie vielleicht für die edle Mittelschichtskommune von Princeton taugen, mit der Realität der sozial zerfurchten Klassengesellschaften kapitalistischer Demokratien jedoch nur wenig zu tun haben. Paradoxerweise mündet die Aufforderung zu umfassender politischer Beteiligung oder voraussetzungsvoller demokratischer Deliberation nicht in einer inklusiven, sondern exklusiven Demokratie, die die unteren Schichten wohl weitgehend zurücklassen muss.

Die dünne und die starke Demokratie haben zudem gemeinsam, dass sie sich auf die Inputdimension und dabei auf die quantitativen und qualitativen Aspekte der politischen Beteiligung beziehen. Die Konzepte der „sozialen Demokratie“ sind zwar hinsichtlich der Partizipationsempfehlungen moderater, gehen aber andererseits einen Schritt weiter. Sie beziehen die Output-, das heißt die Ergebnisdimension, mit ein (Heller 1934; Meyer 2005). Erst wenn die materialen Ergebnisse der (Wirtschafts-, Bildungs- und Sozial-)Politik die sozioökonomische Spaltung der Gesellschaft verhindern, gibt es eine Annäherung an das

politische Gleichheitsprinzip der Demokratie. Es muss eine gewisse soziale „Homogenität“ (Heller) hergestellt sein, die eine egalitärere Verteilung der kognitiven Ressourcen ermöglicht. Erst auf dieser Grundlage kann von annähernd gleichen Partizipationschancen gesprochen werden. Das Konzept der „sozialen Demokratie“ ist in den Partizipationsforderungen weniger radikal-illusionär als Barbers edukative Vorschriften. Es sucht vielmehr nach den sozialen Voraussetzungen inklusiver politischer Beteiligung, ohne auf das Ideal umfassender demokratischer Durchdringung aller Lebensbereiche auch jenseits der politischen Sphäre zu zielen.

Ganz im Sinne der evolutionären „sozialen Demokratie“ haben die sozioökonomische Aufweichung der Klassendifferenzen in den westeuropäischen Gesellschaften der 1950er bis 1970er Jahre sowie die steigende Organisationsbereitschaft der Arbeiter zu höheren Beteiligungschancen auch der unteren Schichten geführt. Das erneute Ansteigen der wirtschaftlichen Ungleichheit in den letzten 30 Jahren hat allerdings erneut zu einer nachlassenden Partizipation, Repräsentation und Inklusion der unteren Schichten in fast allen OECD-Demokratien geführt. In der nachlassenden und asymmetrischen Partizipation wie Repräsentation sieht Colin Crouch (2008) die Malaise der gegenwärtigen Demokratien, die sich auf dem Wege zur Postdemokratie befinden.

## **2. Krisendiagnosen**

Colin Crouchs Szenario der Postdemokratie ist nur die jüngste einer Reihe einflussreicher Krisendiagnosen. Doch diese sind so alt wie die Demokratie selbst. Sie ziehen sich wie ein roter Faden durch die politische Philosophie des Abendlandes. Sie begleiteten die Anfänge der lokalen Demokratie Athens, inspirierten das Denken von Liberalen und Sozialisten in der Herausbildung der nationalstaatlichen Repräsentativdemokratien des 19. Jahrhunderts und liefern die melancholische Hintergrundmelodie zur Demokratie in Zeiten der Globalisierung. Der Chorus der Krisendiagnostiker hat sich aber besonders seit Beginn der 1970er Jahre zu einer dauerhaften Formation gruppiert. Der linke wie der rechte Flügel sind prominent besetzt: Jürgen Habermas, Claus Offe, Samuel P. Huntington – um nur einige Namen zu nennen.

Während sich die konservative Krisendiagnostik in den 1970er Jahren stärker auf die Anspruchsüberlastung der Demokratie bezog, beklagten linke Diagnosen Enttäuschungseffekte, Rationalitäts-, Legitimations- und Motivationsprobleme der Demokratie (Habermas 1973: 73). Im Kern sprachen sie damit schon vor 40 Jahren das Problem nachlassender demokratischer Partizipation an. Seitdem gehört die Behauptung, dass Kernfunktionen der Demokratie wie Partizipation, Repräsentation und Inklusion ausgehöhlt werden, zum festen Kanon der Krisendiagnosen. Die Kettenreaktion ist programmiert: Die Partizipation nimmt ab, die

Repräsentation bricht, die Inklusion versagt. Die Demokratie verliert ihren partizipativen Kern und verkommt zur elitären Zuschauerdemokratie. Die linke Krisendiagnostik beklagt also eine Entwicklung, die in Schumpeters „elitärer Demokratietheorie“ normativ begrüßt wurde. Stimmen aber diese Krisendiagnosen? Und wenn ja, was bedeuten sie für den Fortbestand und die Qualität der demokratischen Partizipation im 21. Jahrhundert?

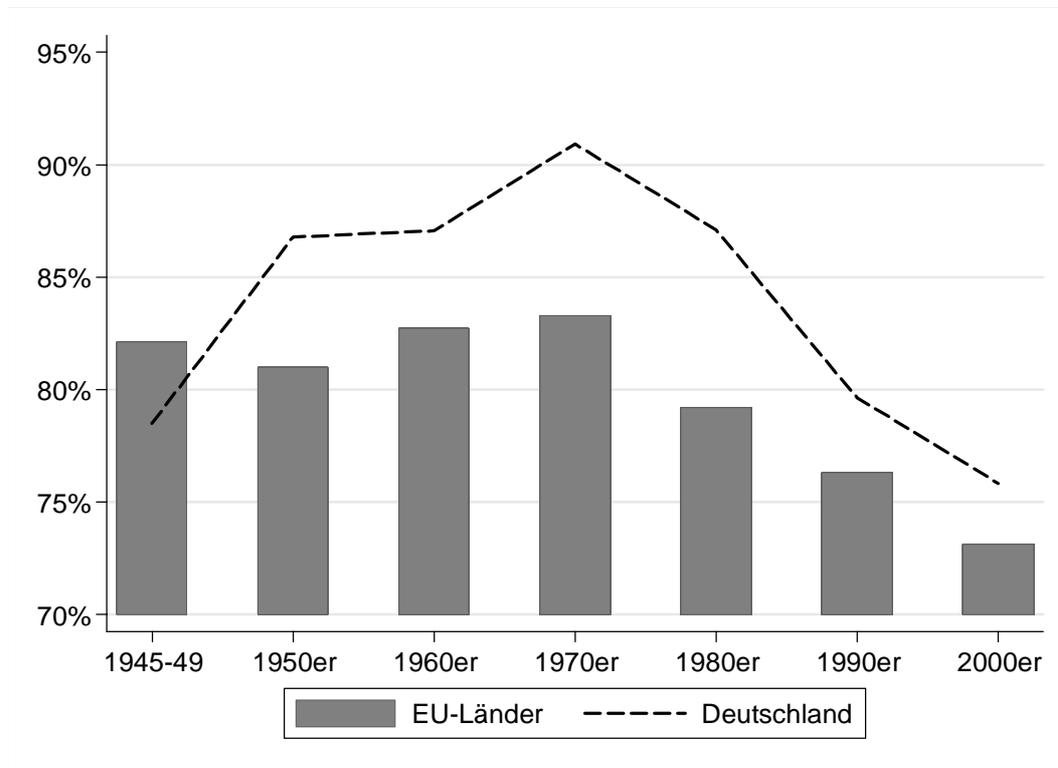
Im Besonderen sollen folgende Krisendiagnosen empirisch überprüft werden:

- Die Wahlbeteiligung geht zurück und dies gefährdet den partizipativen Kern der Demokratie.
- Die soziale Selektivität der Beteiligung nimmt zu und dies verletzt das demokratische Gleichheitsprinzip.
- Die Wahlergebnisse der Volksparteien erodieren und vermindern damit die politische Integrationsfähigkeit just in einer Zeit, in der die heterogener gewordenen Gesellschaften Volksparteien besonders bedürfen.
- Die Parteien verlieren mit ihren Mitgliedern die Verankerung in der Gesellschaft.

### **2.1 Die Wahlbeteiligung geht zurück**

Der institutionelle Mittelpunkt der demokratischen Partizipation ist in der repräsentativen Demokratie die Wahl der Repräsentanten. Die Wahlbeteiligung ist also ein zentraler Indikator, um das Ausmaß und die Entwicklung der Partizipation festzustellen. Es geht also um Partizipationsniveaus und Partizipationsveränderungen. Dies soll im Vergleich Deutschlands mit ausgewählten Ländern analysiert werden.

Abbildung 1: Wahlbeteiligung in Deutschland und 12 europäischen Ländern, Durchschnittswerte pro Dekade



Anmerkung: Die Länderauswahl umfasst die EU-15-Länder ohne solche mit Wahlpflicht (Belgien, Griechenland, Luxemburg). Die verbleibenden 12 Länder sind Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien (ab 1993, vorher Wahlpflicht), Niederlande (ab 1970, vorher Wahlpflicht), Portugal (ab 1976, vorher keine freien Parlamentswahlen), Schweden, Spanien (ab 1977, vorher keine freien Parlamentswahlen) und Österreich.

Quelle: Datenbank „Wahlen, Parteien, Regierungen“ der Abteilung „Demokratie“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Stand: 05.02.2010

Mit Ausnahme der ersten Wahl nach dem Zweiten Weltkrieg im Jahr 1949 liegt die Wahlbeteiligung in Deutschland bis zur Jahrtausendwende durchgängig über dem Durchschnitt der Vergleichsländer. Die 1970er Jahre markieren in Deutschland den Höhepunkt der konventionellen demokratischen Partizipation. In jenem Jahrzehnt fand die Politisierung einer bis dahin weitgehend formierten Gesellschaft statt. Ausdruck dessen war die Reformeuphorie, eng verbunden mit dem Namen Willy Brandt und dem Slogan „Mehr Demokratie wagen!“. Die Zivilgesellschaft (Schriftsteller und andere Intellektuelle) unterstützte den partizipatorischen Reformaufbruch. Für die anderen 13 europäischen Länder sind die 1960er Jahre hingegen das Jahrzehnt mit der höchsten Wahlbeteiligung. Seit 1980 ist ein eindeutiger Trend zu einer abnehmenden Wahlbeteiligung in Deutschland und den anderen Ländern zu beobachten. Diese

Entwicklung hat mehrere Gründe. Charakteristisch für die 1960er und 1970er Jahre war in den meisten Ländern eine hohe politische Mobilisierung durch die unterschiedlichen APO-Bewegungen und das Entstehen der neuen sozialen Bewegungen. Hinzu kam ein Planungsoptimismus der Politik, der sich im ökonomischen Bereich am Keynesianismus festmachte und in diesen beiden Dekaden mit hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten und niedriger Arbeitslosigkeit einherging. Die Politik erfüllte die Erwartungen der Wähler. Diese Rahmenbedingungen wurden in den 1980er Jahren abgelöst von der Ernüchterung angesichts der dauerhaften Folgewirkungen der Ölkrise, insgesamt niedriger Wachstums- und höherer Arbeitslosenraten und einer zunehmenden Gestaltungskepsis gegenüber der Politik. Diese pessimistischen Diskurse ließen sich deutlich an der Globalisierungs- und später an der Europäisierungsdebatte festmachen. Die Ernüchterung der Wähler fand unter dem Stichwort „Parteien- und Politikverdrossenheit“ Eingang in den Wortschatz der Medien und (in geringerem Maße) auch der Wissenschaft.

Neben dieser Entwicklung ist für Deutschland eine Annäherung an seine europäischen Nachbarn festzustellen. Gleichwohl ist die Wahlbeteiligung noch immer vergleichsweise hoch. Der Befund fällt also gemischt aus. Deutlich wird zunächst, dass die 1970er Jahre weder als partizipatorischer Normalfall noch als Bezugspunkt gewertet werden können. Positiv ist dennoch zu vermerken, dass die konventionelle Partizipation über Wahlen in Deutschland höher war als in vielen anderen Ländern. Gleichzeitig ist der Trend einer abnehmenden Wahlbeteiligung nicht zu übersehen – auch dann nicht, wenn man Wahlbeteiligungen von über 90 % wie 1972 und 1976 nicht zum Referenzpunkt nimmt. Die Wahlbeteiligung bei den letzten Bundestagswahlen im Jahr 2009 lag mit 70,8 % sogar unterhalb des Durchschnitts der 13 Vergleichsländer in der gegenwärtigen Dekade. Vernachlässigt man die Krisenwahl von 2009, lässt sich der nachholende Rückgang der Wahlbeteiligung in Deutschland im internationalen Vergleich als Normalisierung interpretieren.

Angelsächsische Demokratieforscher und vergleichende Wahlforscher sehen das gelassen und deuten die Partizipationsrückgänge der 1980er und 1990er Jahre insgesamt als Normalisierungsprozesse, die mit der Abschwächung der „überhitzten Beteiligung“ auch die Polarisierung und Konfrontation innerhalb einer Gesellschaft zurückgehen lassen.<sup>2</sup> Aus der Perspektive der Theorie der starken Demokratie bedeutet dieser Beteiligungsverlust vor allem dann einen Demokratieverlust, wenn er nicht durch andere aktive Beteiligungsformen kompensiert wird. Auch wenn es keine überzeugenden Kriterien für eine optimale Wahlbeteiligung gibt, bedeuten ca. 70 % Wahlbeteiligung weniger Inklusion und Beteiligung als

---

2 Wir teilen die Gelassenheit, nicht jedoch das schumpeterianische Argument, das bei hoher Wahlbeteiligung von „Überhitzung“ und „Polarisierung“ spricht.

die rund 90 % der frühen 1970er Jahre. Allerdings bietet die Höhe des Wahlbeteiligungsniveaus allein noch keinen Anlass zu kurzatmigem Alarmismus. Beunruhigender ist eher der kontinuierliche Rückgang innerhalb der letzten 20 bis 30 Jahre. Aber noch wichtiger als die Tatsache der zurückgehenden Wahlbeteiligung ist die Frage, ob damit auch eine Verschärfung ihrer sozialen Selektivität verbunden war. Dies würde nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ die Repräsentativ- und Inklusionsfähigkeit unserer Demokratie(n) und damit das politische Gleichheitsgebot einschränken.

## **2.2 Die soziale Selektivität nimmt zu**

Über das allgemeine Niveau der Wahlbeteiligung hinaus stellt sich die Frage, ob die Beteiligung an Wahlen in verschiedenen Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Diese Frage ist deshalb wichtig, weil eine sinkende Wahlbeteiligung je nach normativem Vorverständnis nicht per se problematisch sein muss. Insbesondere die angelsächsische Demokratie- und Wahlforschung argumentiert, dass eine hohe Wahlbeteiligung auf starke Konflikte in der Gesellschaft hindeuten kann. Dementsprechend wäre eine hohe Wahlbeteiligung ein Krisensymptom ideologischer Unzufriedenheit, eine niedrige Wahlbeteiligung hingegen ein Ausdruck der generellen Zufriedenheit der Bürger mit dem demokratischen System und seiner Politik. Solange also alle sozialen Schichten und Bevölkerungsgruppen gleichermaßen wenig zur Wahl gehen und die Wahlbeteiligung ein bestimmtes Grundniveau nicht unterschreitet, wäre eine niedrige Wahlbeteiligung nicht unbedingt problematisch. Wäre es hingegen so, dass nur noch bestimmte Bevölkerungsgruppen von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, dann bestünde die Gefahr, dass die politische Gleichheit als fundamentales Prinzip der Demokratie einer Ungleichheit der Interessenartikulation weicht.

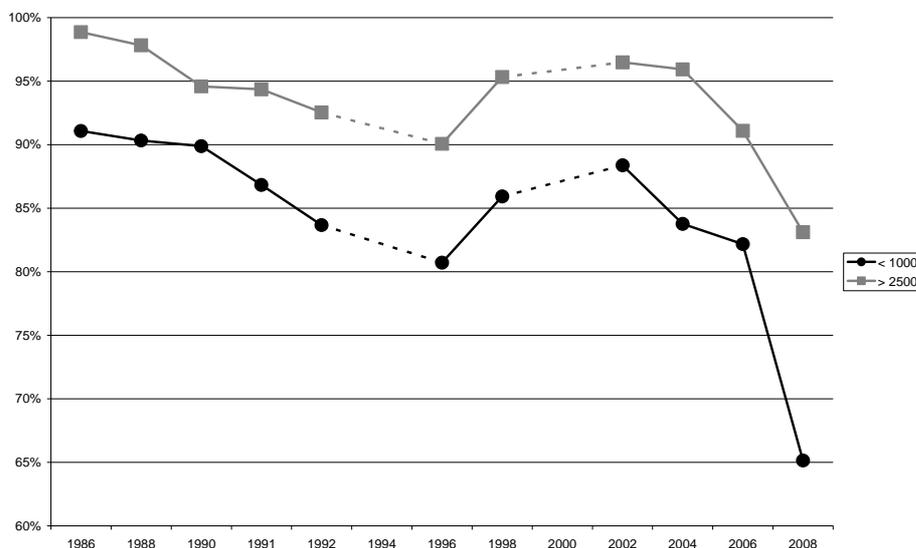
In der Wahlforschung gilt es als gesichert, dass die Gruppe der Nichtwähler in sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten besonders groß ist.<sup>3</sup> Das bedeutet gleichzeitig, dass mit sinkender Wahlbeteiligung die soziale Selektivität zunimmt. Soziale Benachteiligung wird üblicherweise über drei Merkmale gemessen: Bildung, Erwerbsstatus und Klassenzugehörigkeit. Je geringer die Wahlbeteiligung, so lässt sich grosso modo folgern, umso geringer ist der Anteil der gering gebildeten Arbeitslosen und Angehörigen unterer Einkommensschichten an den Wählern. Dies lässt sich unter anderem am Beispiel der Schweiz (Wahlbeteiligung 45 %) und der USA (Präsidentenwahlen 52 %) in den vergangenen zwei Jahrzehnten am deutlichsten zeigen. Allerdings besteht kein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe der Wahlbeteiligung

---

3 Siehe zum Beispiel Topf 1995, Dalton 1996, Lijphart 1997, Kohler 2006, Schäfer 2010.

und der subjektiven Demokratiezufriedenheit der Bürger. In beiden Ländern liegt die über Umfragen gemessene Zustimmung der Bevölkerung deutlich über, die Wahlbeteiligung hingegen deutlich unterhalb des OECD-Durchschnitts. Dies ist zumindest empirisches Wasser auf die Mühlen der angelsächsischen Kritiker hoher Wahlbeteiligung. Zumindest aber zeigt es, dass geringere politische Partizipation nicht zwangsläufig auf Unzufriedenheit, sondern auch auf Zufriedenheit zurückgeführt werden kann. Ebenso gilt jedoch, dass die Unzufriedenheit in den meisten Ländern unter Nichtwählern höher ist als unter Wählern (siehe auch Kohler 2006 und Schäfer 2010).

Abbildung 2: Wahlbeteiligung in Deutschland von Bürgern aus Haushalten mit weniger als 1.000 Euro und mehr als 2.500 Euro verfügbarem Haushaltseinkommen



Anmerkung: Bis 1986 und für 1994 und 2000 liegen keine Daten vor. Die Wahlbeteiligungsquoten beruhen auf Umfragen. Die in Umfragen berichtete Wahlbeteiligung ist immer höher als die tatsächliche. Daraus erklären sich die höheren Werte im Vergleich zur Abbildung 1.

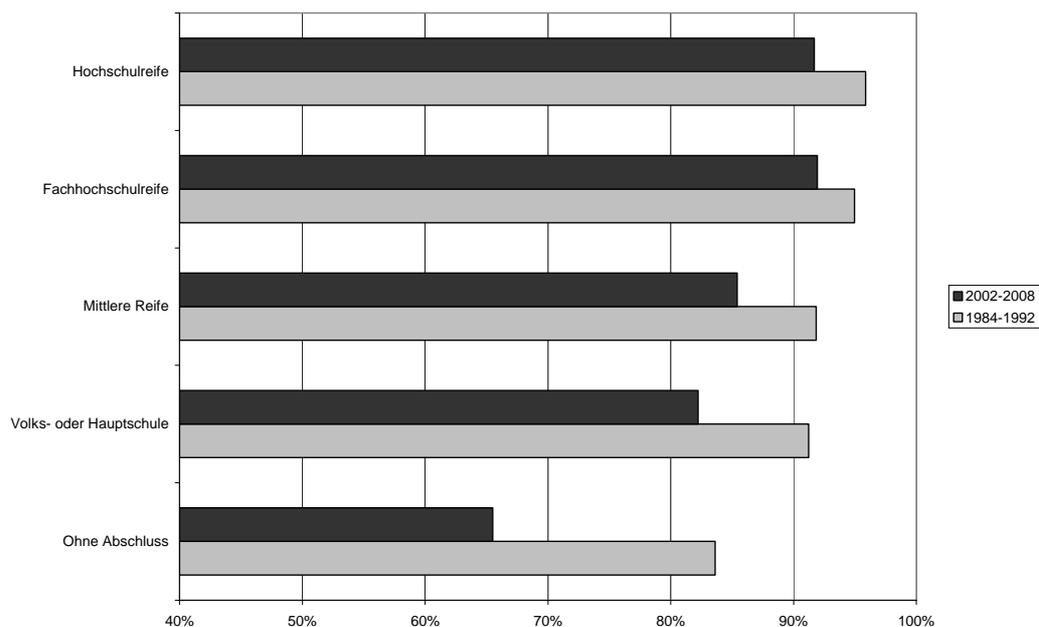
Quelle: Kumulierter Datensatz der ALLBUS (Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften), 1980–2008

Wie in Abbildung 2 zu erkennen ist, gehen Menschen aus Haushalten mit einem überdurchschnittlichen Einkommen häufiger zur Wahl als Menschen mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen. Betrachtet man den Verlauf der beiden Kurven genauer, so zeigt sich, dass die Volatilität der Wahlbeteiligungsquoten in der niedrigeren Einkommensgruppe deutlich höher ist. Sinkt die Wahlbeteiligung insgesamt, dann sinkt sie besonders stark in Haushalten mit unterdurchschnittlichem Einkommen. Steigt die Wahlbeteiligung an, so ist dies auf stärkere Mobilisierungseffekte in den unteren

Einkommensgruppen als in denen mit überdurchschnittlichem Einkommen zurückzuführen. Für 2008 ist dieser Effekt besonders klar erkennbar: Hier ist ein erhebliches Absinken der Wahlbeteiligung beider Gruppen festzustellen, wobei bei den Geringverdienern dieser Effekt deutlich stärker war.<sup>4</sup> Eine niedrige Wahlbeteiligung bedeutet also, dass die Demokratie in Deutschland – gemessen am Einkommen – exklusiver wird und die unteren Schichten besonders stark aus der politischen Beteiligung aussteigen.

Abbildung 3, die die Wahlbeteiligung nach Schulabschlüssen für zwei Zeiträume (1984–1992 und 2002–2008) abbildet, stützt die Vermutung, dass das besonders starke Absinken der Wahlbeteiligung bei den Geringverdienern keine zufällige Momentaufnahme ist, sondern einen Trend widerspiegelt, der sich in den nächsten Jahrzehnten noch zuspitzen könnte.

Abbildung 3: Wahlbeteiligung in Deutschland nach Schulabschlüssen, Durchschnittswerte 1984–1992 und 2002–2008



Anmerkung: Für die Zeit bis 1984 und zwischen 1992 und 2002 liegen keine Daten vor.

Quelle: Kumulierter Datensatz der ALLBUS (Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften), 1980–2008

Wie in der Abbildung zu erkennen ist, war die Wahlbeteiligung im Zeitraum von 1984 bis 1992 durchgängig höher als zwischen 2002 und 2008. Ebenso deutlich erkennbar ist die ansteigende Wahlbeteiligung bei zunehmender Schulqualifikation – ein Befund, der hinlänglich bekannt und

4 Im Zeitraum zwischen 2006 und 2008 haben keine Bundestagswahlen stattgefunden. Aber schon 2008 wurde anscheinend in den Umfragen die dann 2009 eintretende außerordentlich niedrige Wahlbeteiligung vorweggenommen.

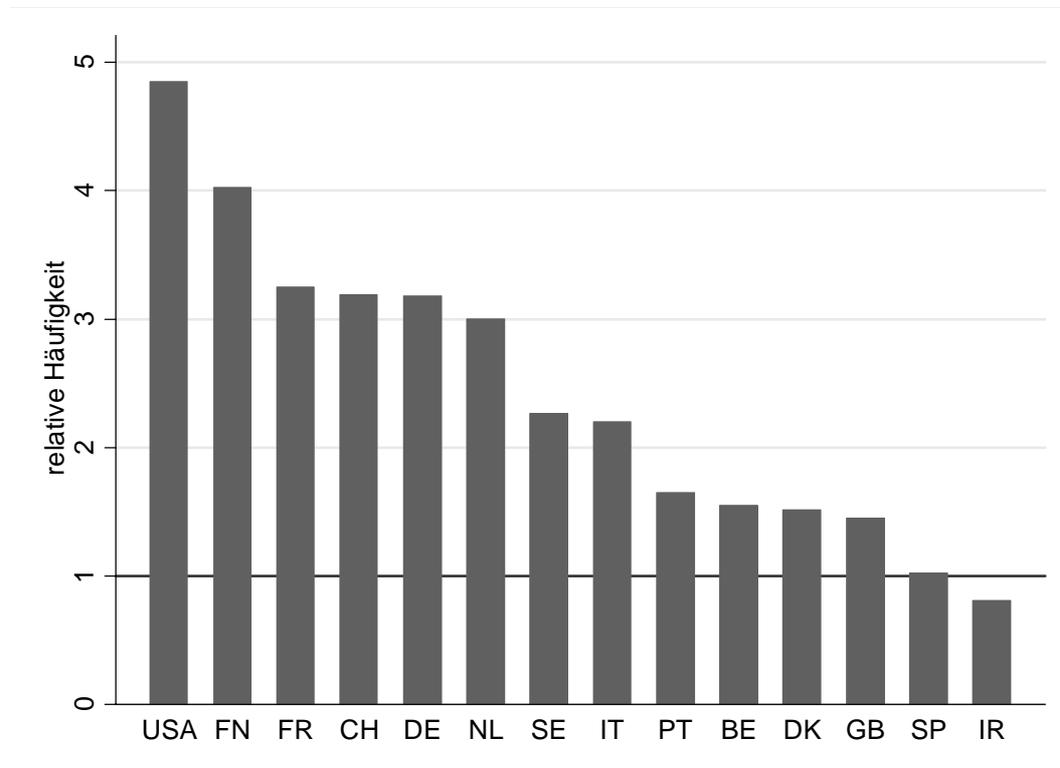
in beiden Zeiträumen zu beobachten ist. Es ist allerdings ebenso augenfällig, dass die soziale Selektivität im Zeitverlauf deutlich zugenommen hat. So beträgt die Differenz der Wahlbeteiligung zwischen Personen mit Abitur und Personen mit Haupt- oder Volksschulabschluss zwischen 1984 und 1992 4,6 Prozentpunkte, von 2002 bis 2008 verdoppelt sich die Differenz auf 9,5 Prozentpunkte. Noch gravierender ist der Unterschied zwischen solchen mit Hochschulreife und jenen, die über keinen Schulabschluss verfügen. Hier stieg die Differenz von 12,3 Prozentpunkten auf 26,2 Prozentpunkte an.

Dieses Muster ist zwar in vielen Ländern zu beobachten, allerdings ist Deutschland eines der Länder, in denen der Zusammenhang von Nichtwahl und Bildungsferne besonders stark ausgeprägt ist (siehe auch Gallego 2010). Wie Abbildung 4 zeigt, gehen Angehörige bildungsferner Schichten vor allem in den USA noch deutlich seltener zur Wahl. Das ist dort vor allem auch über die Pflicht, sich vorher in Wahllisten einzuschreiben, zu erklären. In Finnland, Frankreich, der Schweiz und den Niederlanden hat das Bildungsniveau ebenfalls einen starken Einfluss auf das Wahlverhalten. Hier ist der Anteil der Nichtwähler unter Bürgern im niedrigsten Bildungssegment drei- bis viermal höher als unter Akademikern. In den meisten europäischen Ländern ist das Verhältnis jedoch wesentlich ausgeglichener. In Irland gab es bei der Wahl 2002 sogar mehr Nichtwähler unter Akademikern als unter Menschen ohne Sekundarstufenabschluss. Das ist allerdings nicht mehr als eine exotische Ausnahme, die allenfalls die Regel bestätigt, aber sie keinesfalls desavouiert. In Irland ist sie auf einen Generationeneffekt zurückzuführen. Die hohe Wahlbeteiligung unter Bürgern mit geringem Schulabschluss ist vor allem auf die Generationen der über 50-Jährigen zurückzuführen. Bei den unter 50-Jährigen sinkt die Wahlenthaltungsquote mit steigendem Bildungsniveau – wie in allen anderen untersuchten Ländern auch. Eine Erklärung für das verblüffende Muster bei den älteren Generationen in Irland könnte in den dort noch stark verankerten traditionellen Werten und Normen liegen.<sup>5</sup> Auch die Wahlnorm („es ist eine Bürgerpflicht, zur Wahl zu gehen“) könnte in diesem Wertekanon enthalten sein. Das kritische Hinterfragen und die Distanzierung von traditionellen Werten und Normen sind positiv mit dem Bildungsniveau verbunden, so dass die über 50-Jährigen mit hohem Bildungsabschluss auch eine geringere Verpflichtung gegenüber der Wahlnorm fühlen. Ein ähnliches Generationenmuster findet sich übrigens auch in Spanien.

---

5 Im Vergleich zu den jüngeren gehen die älteren Iren zum Beispiel wesentlich häufiger in die Kirche. Die Diskrepanz zwischen den Altersgruppen ist deutlich stärker ausgeprägt als in Deutschland oder anderen Vergleichsländern.

Abbildung 4: Verhältnis des Anteils von Nichtwählern aus dem untersten Bildungssegment zu Nichtwählern aus dem höchsten Bildungssegment



Anmerkung: Das unterste Bildungssegment umfasst alle Schulabschlüsse bis zur abgeschlossenen Sekundarstufe. Das höchste Bildungssegment umfasst alle Hochschulabsolventen. Griechenland, Österreich und Luxemburg sind nicht im CSES-Datensatz enthalten. Zusätzlich zu den übrigen EU-15-Ländern wurden die USA und die Schweiz aufgenommen. Die Unterschiede für Deutschland im Vergleich zu Abbildung 3 erklären sich aus der unterschiedlichen Operationalisierung der Bildungsvariablen.

Quelle: Comparative Study of Electoral Systems (CSES) I + II

Diese Befunde bedeuten, dass jener Teil der Gesellschaft, bei dem die Interessenartikulation aufgrund von individuellen und gesellschaftlichen Problemlagen möglicherweise wichtiger<sup>6</sup> ist als bei der Gruppe der Akademiker und der Oberschicht im Allgemeinen, Wahlen nur eingeschränkt dazu nutzt, um seine politischen Präferenzen kundzutun. Die Partizipations-Repräsentations-Lücke hat sich in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt weiter geöffnet. Dieses Phänomen hat weitreichende Folgen: „Who votes, and who doesn’t, has important consequences for who gets elected and for the content of public policies“ (Lijphart 1997: 4). Wenn sich Angehörige der unteren Schichten seltener als andere Bevölkerungsgruppen an Wahlen beteiligen, dann hat dies

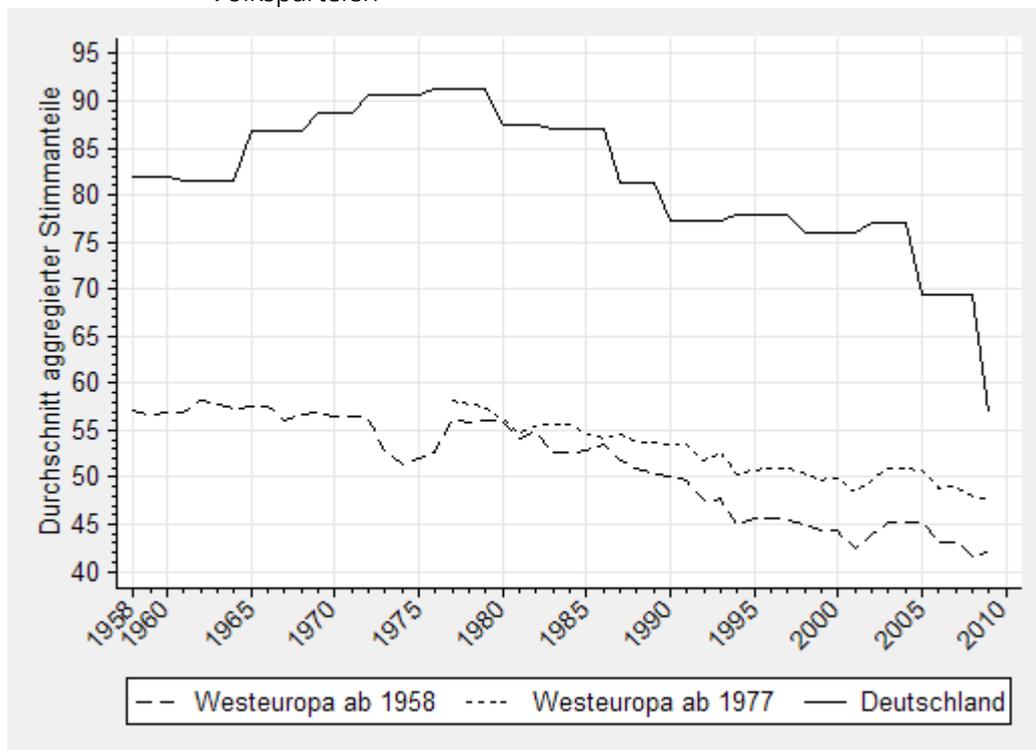
6 Sie ist deshalb wichtiger, weil die höheren Schichten ihre Interessen in Wirtschaft und Gesellschaft besser durchsetzen können als die unteren Schichten, die dabei in vielfacher Hinsicht stärker auf die Unterstützung staatlicher Politik angewiesen sind.

erhebliche Konsequenzen für die Repräsentation ihrer Interessen. Das politische Gleichheitsprinzip wird ausgehöhlt. Das trifft dann gerade jene schwachen Schichten und Gruppen der Gesellschaft, die auf dem Markt nicht reüssieren und deshalb auf eine kompensierende Sozial- und Bildungspolitik besonders angewiesen sind. Es wäre aus Sicht der Parteien und Regierungen jedoch irrational, ein besonderes verteilungspolitisches Augenmerk auf genau jenen Teil des Elektorats zu legen, der ohnehin nicht zur Wahl geht. In den letzten zwei Jahrzehnten ist in Deutschland also nicht nur die Wahlbeteiligung zurückgegangen, sondern auch die soziale Selektivität der verbliebenen Wahlbeteiligung hat zuungunsten der unteren Einkommens- und Bildungsschichten zugenommen.

### **2.3 Die Volksparteien erodieren**

Das demokratietheoretische Problem zunehmender sozialer Selektivität in der politischen Partizipation – so ließe sich argumentieren – könnte jedoch durch die Existenz von Volksparteien wenn schon nicht gelöst, so doch zumindest gemindert werden. Konservative und linke Volksparteien (in Deutschland CDU/CSU und SPD) verstehen sich nicht als Interessenvertreter einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe, sondern als klassen-, religions- und ethnienübergreifende Organisationen, die intern die Interessenvielfalt in der Gesellschaft aggregieren, artikulieren und repräsentieren. Das Selbstverständnis dieser Parteien beinhaltet, auch jene Teile der Gesellschaft zu repräsentieren, die zwar zahlreich in der Bevölkerung zu finden sind, aber nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Wählerschaft ausmachen, weil sie überproportional unter den Nichtwählern zu finden sind. Es zeigt sich jedoch, dass die Attraktivität, Repräsentationsreichweite und Integrationskraft dieser Volksparteien in den letzten drei Jahrzehnten sichtbar nachgelassen haben. Wie aus Abbildung 5 hervorgeht, ist der Stimmenanteil der Volksparteien seit 1980 gesunken, wobei zwei Phänomene besonders hervorstechen. Erstens ist der Anteil der Stimmen für die Volksparteien in Deutschland noch überdurchschnittlich hoch. Zweitens ist der Rückgang des Stimmenanteils der Volksparteien in Deutschland jedoch besonders stark ausgeprägt. Entfielen in den 1970er Jahren noch über 90 % der abgegebenen Stimmen auf SPD und CDU/CSU, so waren es 2009 nur noch 56,8 %. Unter der Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft haben die Volksparteien naturgemäß besonders stark gelitten. Anders formuliert, die Ausdifferenzierung des deutschen wie der meisten europäischen Parteiensysteme ist vor allem ein Resultat der Repräsentationsschwächen der großen Volksparteien. Die oben beschriebene soziale Selektivität von Wahlen in Verbindung mit der nachlassenden Integrationskraft von CDU/CSU und SPD verschärft somit das Problem der ungleichen Partizipation unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen.

Abbildung 5: Entwicklung des Stimmenanteils der deutschen und westeuropäischen Volksparteien



Anmerkung: Dargestellt wird der Durchschnitt des aggregierten Stimmenanteils der Volksparteien in jedem Land Westeuropas. Die Zeitreihe ab 1958 berücksichtigt die südeuropäischen Transformationsstaaten Griechenland, Spanien und Portugal nicht. Im Diagramm ab 1977 sind sie enthalten.

Quelle: Datenbank „Wahlen, Parteien, Regierungen“ der Abteilung „Demokratie“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Stand: 05.02.2010

Welche Folgen hat der Niedergang der Volksparteien für die Partizipation und Inklusion in den entwickelten Demokratien? Unsere These lautet: Die Demokratien werden in dreifacher Weise negativ von der Erosion der Volksparteien getroffen: Die Repräsentationskraft nimmt ab und Regierungskoalitionen werden instabiler, die Verantwortlichkeit der Regierungen wird intransparenter und die Integrationsfähigkeit nimmt ab.

### *Repräsentation und Stabilität*

Die umfassende Repräsentation politischer Interessen gelingt in Deutschland und Europa immer weniger durch die Volksparteien allein. Insbesondere die ökologisch orientierten Parteien, Rechtspopulisten und Linksozialisten haben sich in den Parteiensystemen Europas etabliert. Sie schließen eine Repräsentationslücke der Volksparteien. Das mag zunächst als eine erfreulich flexible Anpassungsleistung unserer Demokratien erscheinen. Der politische Wettbewerb bewirkt, dass sich nie langfristig Repräsentationslücken festsetzen. Im Hinblick auf das klassische

Volksparteienmodell der Demokratie hat die Fragmentierung des Parteiensystems jedoch Folgen. Die Integration der Interessen, Weltanschauungen und Werte findet nun nicht mehr innerhalb zweier großer Parteien, sondern zwischen den Parteien statt. Eine solche Integration folgt aber nicht den Regeln einer bürokratisch-solidarischen Kompromiss- und Konsensfindung mit erheblicher Bindungswirkung, sondern denen der Parteienkonkurrenz. Die neuen Parteien haben ein erhebliches Wahlinteresse daran, dass sich ihre Klientelen separieren und separat mobilisiert werden können. Die erhöhte Parteienkonkurrenz, die im intensivierten Pluralismus auch positive Auswirkungen hat, wirkt sich aber negativ auf die Kohärenz der Politikformulierung und die Nachhaltigkeit von Regierungskoalitionen aus, die eine solche unter dem Diktat des Parteienwettbewerbs stehende Politik besitzt. Mit der zunehmenden Zahl von Koalitionspartnern steigen notwendig die Transaktionskosten politischen Entscheidens. Demokratisches Regieren wird inkohärenter, instabiler, ineffizienter und blockadeanfällig.

#### *Transparenz und Verantwortlichkeit*

Größere Koalitionsformate vermindern die Transparenz politischer Entscheidungen. Der Bedeutungsverlust der Volksparteien wird auf lange Sicht die Möglichkeit mindern, Entscheidungen demokratischer Regierungen den beteiligten Parteien eindeutig zuzuordnen. Dies war stets ein Vorteil der Westminster- gegenüber den Konsensdemokratien. Bei Zweiparteienregierungen mag dies noch überschaubar sein, bei Drei- oder Vierparteienregierungen wächst jedoch die neue Unübersichtlichkeit. Insbesondere Deutschland betritt hier auf der Bundesebene Neuland.

#### *Integration*

Volksparteien haben in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf der politischen Ebene wie in der gesellschaftlichen Sphäre eine nicht zu unterschätzende Integrationswirkung entfaltet. In dem Maße, wie sie unterschiedliche Schichten, sozialmoralische Milieus, Ethnien und Religionen in ihrer Mitglied- und Wählerschaft zusammengebracht und repräsentiert haben, hatten sie auch eine Kohäsionswirkung auf diese „Gruppen“ in der Gesellschaft insgesamt. Volksparteien haben in dem Maße Sozialkapital und Vertrauen für die Gesellschaft produziert, wie sie Brücken zwischen heterogenen Segmenten der Gesellschaft gebaut haben.

Werden die Schichten, Wertegemeinschaften und Ethnien zunehmend von mehreren kleinen Parteien vertreten, die in Konkurrenz zueinander stehen, wachsen auch auf der gesellschaftlichen Ebene Konkurrenz und Misstrauen unter diesen „Gruppen“. So wie die politische Integration positiv auf die gesellschaftliche Integration gewirkt hat, so wird ein sich

ausdifferenzierender parteipolitischer Wettbewerb auch die Gräben zwischen den nun politisch unterschiedlich repräsentierten Gruppen vertiefen (siehe auch Offe 1992).

Politische Parteien haben aus Wettbewerbsgründen erhebliche Anreize, diese Gruppen gegeneinander zu positionieren, um sie jeweils für sich (als Wähler) mobilisieren zu können. Dies geschieht etwa in Deutschland zwischen der Linken, der Sozialdemokratie und den Liberalen (im Sinne von Klassendifferenzen), in vielen anderen Ländern zwischen den Rechtspopulisten und den multikulturell offenen Parteien (Differenzierung auf Grundlage von Ethnie und Religion). In einer solchen sich verschärfenden Konkurrenz könnten sich rationale Parteistrategen immer stärker auf Schichten, Gruppen und Klientelen konzentrieren und das Gemeinwohl könnte auf der Strecke bleiben. Der soziale Kitt trocknet weiter aus und die gesellschaftliche Fragmentierung nimmt zu. Wird der Verfall der Volksparteien nicht gestoppt, wird dies die Demokratien im 21. Jahrhundert verändern. Die Gesellschaften werden segmentierter, die politische Sphäre polarisierter und die Regierungen instabiler.

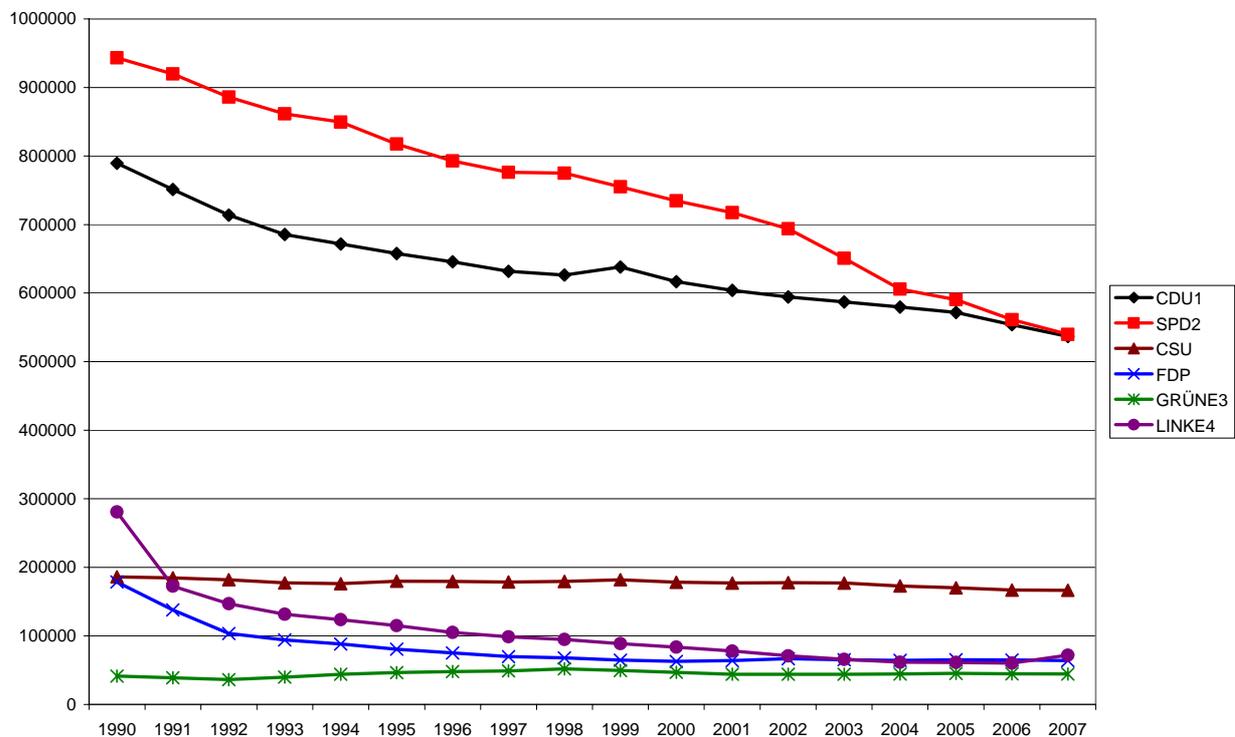
#### **2.4 Massenflucht aus den Parteien**

Neben der Beteiligung an Wahlen ist die Parteimitgliedschaft eine weitere Form der konventionellen politischen Partizipation. Weil in den Parteien über die jeweilige programmatische Ausrichtung und die Auswahl der Kandidaten entschieden wird, ist das Engagement in Parteien eine besonders wichtige Form der Partizipation in repräsentativen Demokratien. Neben der Anzahl von Parteimitgliedern stellt sich auch hier die Frage, ob die Parteien über ihre Mitglieder die Bevölkerungsstruktur widerspiegeln oder ob nur bestimmte Teile der Bevölkerung diese Form der Interessenartikulation, Willensbildung und Entscheidungsfindung wahrnehmen.<sup>7</sup> Auch dieser Teilaspekt der politischen Partizipation hat keine guten Nachrichten zu vermelden. Zum einen ist die Zahl der Parteimitglieder in Deutschland insgesamt rückläufig. Allein im Zeitraum zwischen 1990 und 2007 sank die Zahl von 2,5 Millionen Parteimitgliedern um mehr als eine Million.

---

7 Elmar Wiesendahl widmet sich im nachfolgenden Kapitel ausführlich der Partizipationsbereitschaft in Organisationen. Aus diesem Grund wird hier nur am Rande auf die entsprechenden Entwicklungen eingegangen.

Abbildung 6: Anzahl der Parteimitglieder in Deutschland, 1990–2007



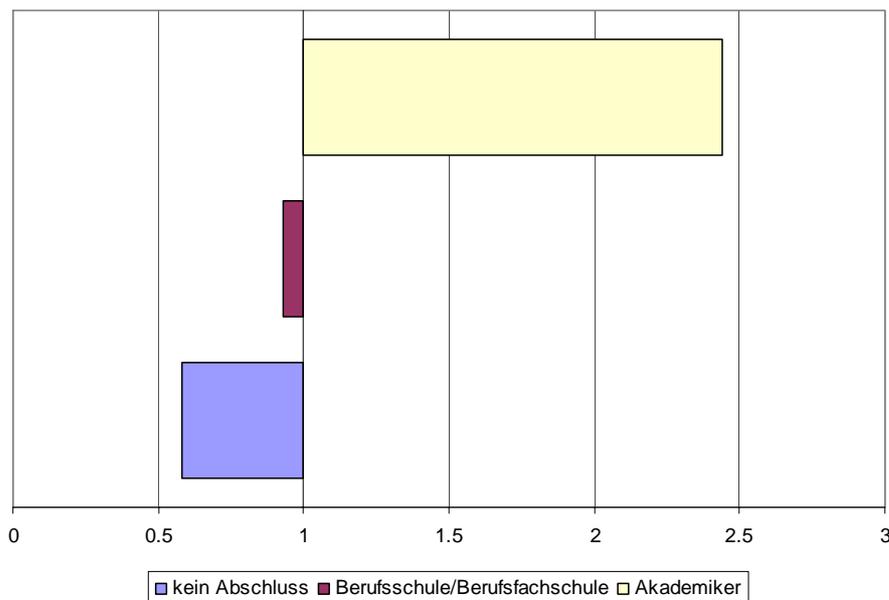
Quelle: Niedermayer (2009)

Die Parteien verlieren mit ihren Mitgliedern die Verankerung in der Gesellschaft und einen erheblichen Teil ihrer verlässlichen Mobilisierungsfähigkeit, die Volksparteien sind vom Mitgliederverlust in besonders starker Weise betroffen. Die schwindende gesellschaftliche Verankerung droht die einstigen Massenintegrationsparteien in Kartellparteien zu verwandeln, in denen die zunehmende Abkopplung von der Gesellschaft sich zugunsten einer wechselseitigen Penetration von Partei und Staat vollzieht. Zugleich mobilisieren Parteien immer weniger über die eigene Organisation und vermehrt über professionelle Agenturen und die Medien. Die Folgen sind Kommerzialisierung und Profilverlust der Botschaften sowie eine ansteigende Volatilität der Mobilisierungsfähigkeit. Besonders stark hat dies die SPD in den letzten zwei Jahrzehnten getroffen, in denen sie rund die Hälfte ihrer Mitgliedschaft von einer Million verloren hat. Der Massenexodus trifft allerdings nicht nur die SPD, sondern fast alle sozialdemokratischen Parteien. In den letzten 30 Jahren gingen die Mitgliedszahlen der sozialdemokratischen Parteien in Österreich von 700.000 auf 300.000, in Norwegen von 174.000 auf 51.000, in Dänemark von 150.000 ebenfalls auf 51.000, in Schweden von 260.000 auf 100.000 und in den Niederlanden von 100.000 auf derzeit 56.000 zurück. Der Verlust an Mitgliedern trifft nicht unerwartet die Sozialdemokratie am stärksten. In Deutschland haben

neben dem langfristigen Trend die Regierungsdominanz innerhalb der SPD, Hartz IV, die Vernachlässigung der Parteiorganisation als Diskurs- und Beschlussarena und die Zuspitzung der Kommunikation auf den Kanzler Schröder tiefe Enttäuschungsspuren bei den Mitgliedern hinterlassen. Die einstige Mitgliederpartei par excellence hat in Zeiten eines rapiden Verfalls der Medienunterstützung dafür mit verminderter Mobilisierungskraft bei den Bundestagswahlen 2005 und 2009 bezahlt.

Die Parteien wie andere große kollektive Organisationen verlieren an Mitgliedern (Putnam 2000). Aber auch die sozialstrukturelle Zusammensetzung der Parteien rutscht zunehmend in eine Schiefelage (siehe Abbildung 7). Wie bei der Wahlbeteiligung weist die Parteimitgliedschaft ebenfalls ein sozial selektives Muster auf, nach dem die unteren Bevölkerungsschichten unter- und die höheren Schichten überrepräsentiert sind. Es ist also ein zweifach negativer Befund zu registrieren: Die Zahl der Parteimitglieder in Deutschland und in den meisten westeuropäischen Ländern ist in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich zurückgegangen und dabei hat sich zusätzlich die sozialstrukturelle Beteiligung zuungunsten der unteren Schichten verändert. Die Überrepräsentation der Akademiker erscheint erdrückend. Sie nährt den Verdacht, dass Parteien von vielen als professionelle Karrieremaschinen verstanden werden.

Abbildung 7: Verhältnis des Anteils unterschiedlicher Berufsausbildungsgruppen bei Parteimitgliedern zur Gesamtbevölkerung



Quelle: Kumulierter Datensatz der ALLBUS (Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften), 1980–2008

Die Volksparteien sind von einem Trend erfasst worden, den die beiden Parteienforscher Richard S. Katz und Peter Mair (1995) als Kartellisierung der Parteienlandschaft beschrieben haben: Parteien drohen ihre Verankerung in der Gesellschaft zu verlieren und agieren in einem selbstreferentiellen politischen Raum. Die Publizistik hat für die Bewohner dieses Raumes den abwertenden Begriff der „politischen Klasse“ geprägt. Die schleichende Transformation der Volksparteien in Kartellparteien trägt zum Parteienverdruss und dem Sympathieentzug der Bürger gegenüber der Demokratie und ihren repräsentativen Institutionen bei.

Zieht man eine Bilanz der konventionellen politischen Partizipation bei Wahlen und Parteien, so ist diese eindeutig. In Deutschland geht die Wahlbeteiligung zurück, Mitglieder verlassen massenhaft die Parteien, die soziale Exklusion der unteren Schichten verschärft sich. Die gebildeten Schichten halten sich weit weniger von der politischen Partizipation fern. Akademiker dominieren nicht nur die Regierungen und Parlamente, sondern mittlerweile auch die Ränge der Mitgliedschaft. Der eigentlich problematische Befund ist nicht so sehr der Rückgang der konventionellen politischen Beteiligung, sondern die damit einhergehende soziale Exklusion. Allein auf die konventionelle Partizipation bezogen, drohen die deutsche wie die meisten europäischen Demokratien zu Zweidritteldemokratien zu werden. Vergleicht man die prognostische Kraft der Demokratietheorie von Schumpeter mit jener der Partizipationstheoretiker Pateman und Barber, so entwickeln sich die realen Demokratien viel stärker zum normativen Ideal der „elitären“ als zur „partizipativen Demokratie“.

### **3 Gegengifte: Demokratiereformen**

Die konventionelle politische Partizipation ist zurückgegangen. Die empirischen Befunde sind eindeutig. Allerdings bezweifeln wir, dass sie zu den wohlfeilen und allfälligen Krisenszenarien Anlass geben können. Dennoch muss über Reformen nachgedacht werden. Nicht um ein nie existierendes goldenes Zeitalter der Demokratie wiederzubeleben, sondern um unsere Demokratie widerstands- und anpassungsfähig zu machen gegenüber den Herausforderungen der Demokratie im 21. Jahrhundert. Wir wollen deshalb abschließend vier Reformvorschläge etwas näher in den Blick nehmen:

- die Zivilgesellschaft stärken
- mehr direkte Demokratie ermöglichen
- Wahlpflicht einführen
- die programmatischen Profile der Volksparteien schärfen

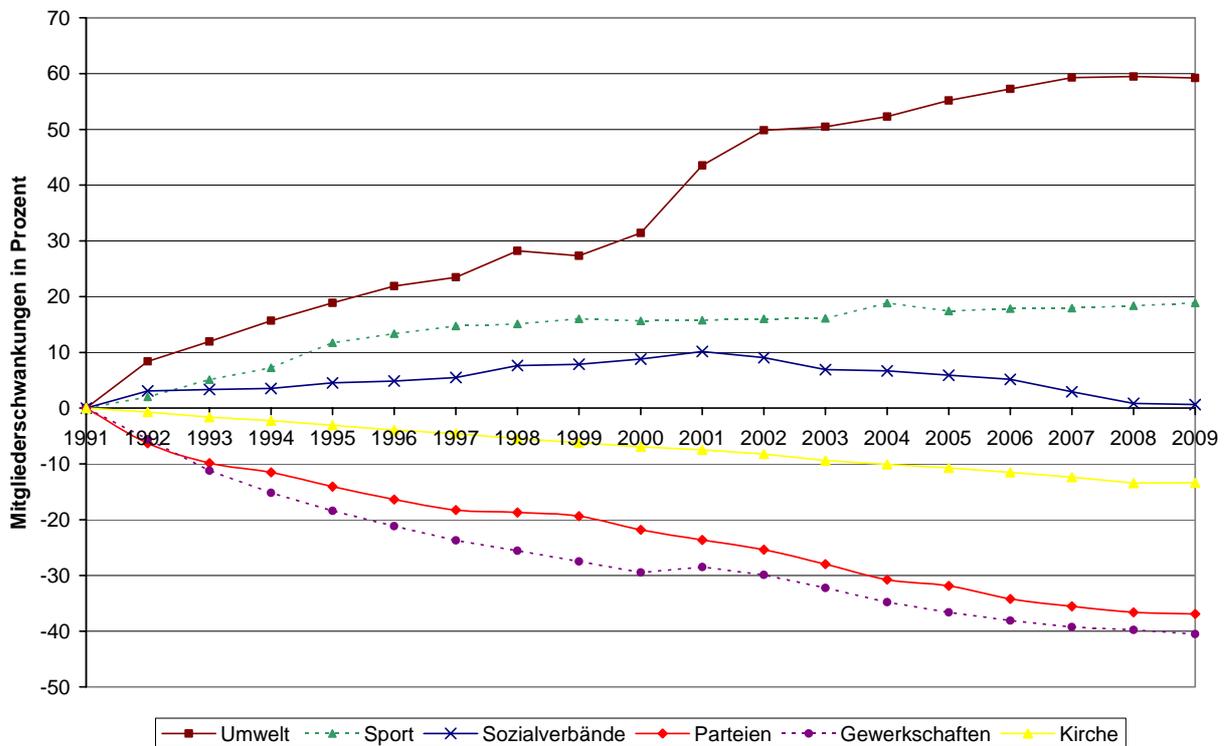
### **3.1 Die Zivilgesellschaft stärken?**

Der Rückgang konventioneller politischer Beteiligung kann prinzipiell auch in repräsentativen Demokratien durch Elemente direkter Partizipation ausgeglichen werden (Norris 1999). Im Sinne der partizipativen Demokratie lässt sich dies sogar als Qualitätszuwachs interpretieren: Die Bürger mischen sich ein, bestimmen direkt mit und beginnen, sich selbst zu regieren.

Volksbegehren, Volksentscheide, Bürgerbewegungen, zivilgesellschaftliche Assoziationen, Petitionen und andere Unterschriftenaktionen sowie Demonstrationen sind Beispiele für solche alternativen und ergänzenden Formen politischer Partizipation im engeren Sinne; der Boykott bestimmter Produkte oder ein kritisches Konsumverhalten im Allgemeinen sind Beispiele für ein weit gefasstes Verständnis alternativer Partizipationsformen.

Betrachtet man die Mitgliederentwicklung der Organisationen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen (siehe Abbildung 8), dann wird die Misere der Parteien (und auch der Gewerkschaften) besonders deutlich. Während in den Sport- und Sozialverbänden die Mitgliedszahlen in den vergangenen zwei Jahrzehnten leicht zunahmen oder zumindest konstant blieben, ist bei den traditionellen politischen Organisationen ein massiver Einbruch zu verzeichnen. Selbst die Kirchen weisen eine konstantere Mitgliederentwicklung auf als die Parteien. Auf der anderen Seite waren es vor allem die Umweltverbände, die sich eines deutlichen Wachstums der Mitgliederzahlen erfreuen konnten. Es ist also keinesfalls so, dass das zivilgesellschaftliche Engagement insgesamt einen Abwärtstrend aufweist, wie das Robert Putnam (1995) unter dem symbolischen Menetekel des „bowling alone“ suggeriert. Es sind vielmehr die großen politischen Organisationen, nämlich Parteien und Gewerkschaften, die sich der politischen und ökonomischen Interessenaggregation und -artikulation verpflichtet sehen, welche massiv an Attraktivität eingebüßt haben. Transparency International, Human Rights Watch, Amnesty International, Attac und andere postmaterialistische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind aktiver als je zuvor. Sie ziehen die kreativsten politischen Potenziale an, also gerade jene jungen Menschen, an denen es den politischen Parteien, den Volksparteien zumal, mangelt.

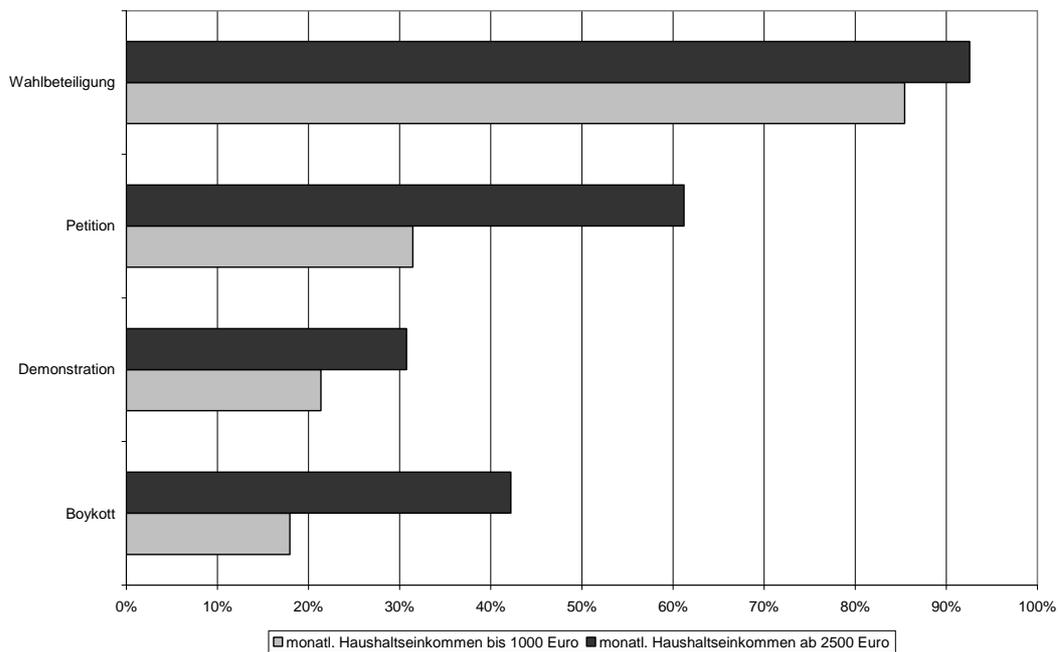
Abbildung 8: Mitgliederentwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Prozent



Quelle: Dathe, Priller und Thürling (2010)

Aber auch hier ist danach zu fragen, inwieweit diese Beteiligungsformen nur von bestimmten Bevölkerungsgruppen wahrgenommen werden. Dabei zeigt sich, dass die soziale Selektivität bei den alternativen Partizipationsformen noch wesentlich stärker ausgeprägt ist als bei der Wahl als konventioneller Form der politischen Partizipation (siehe Abbildung 9). Dies wird von den emphatischen Befürwortern der Zivilgesellschaft nicht hinreichend wahrgenommen. Allein schon deshalb können zivilgesellschaftliche Assoziationen und Initiativen nie die demokratischen Ausfallbürger niederegehender (Volks-)Parteien sein. Trotz aller positiven Partizipationsimpulse, die von der Zivilgesellschaft ausgehen können, verstärken diese in aller Regel die Tendenz der Exklusion unterer Schichten aus der politischen Sphäre. Insofern stärkt die vermehrte zivilgesellschaftliche Aktivität auch den Mittel- und Oberschichtcharakter unserer Demokratie. Zugespitzt formuliert: Die verstärkten zivilgesellschaftlichen Aktivitäten verschärfen gerade die Exklusionskrankheit unserer Demokratie, die sie ja eigentlich heilen sollen.

Abbildung 9: Ausübung politischer Partizipationsformen nach Haushaltseinkommen



Quelle: Kumulierter Datensatz der ALLBUS (Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften), 1980–2008

### 3.2 Mehr direkte Demokratie wagen?

Die Argumente für und wider Volksentscheide sind über die letzten Jahre erstaunlich konstant geblieben. Theoretisch überzogen sind Argumente, die wie der Pluralismustheoretiker Ernst Fraenkel (1964) die „prinzipielle Strukturwidrigkeit“ der direkten und repräsentativen Demokratie behaupten. Eine solche Dichotomie ist unterkomplex und empirisch nicht haltbar, wie die stabilen Demokratien der Schweiz und Kaliforniens belegen. Die Befürworter können durchaus gute Argumente anführen. Anders als die repräsentative Demokratie drücken direktdemokratische Verfahren wie die Volksabstimmung unverfälscht und direkt die Volkssouveränität aus. Der Volkswille wird nicht durch oligarchische Parteien, Lobbys und Parlamente gebrochen. Zudem können Referenden wichtige Kontrollfunktionen gegenüber den Repräsentanten ausüben. Schon die Möglichkeit eines Referendums kann wie ein Damoklesschwert über den Entscheidungen der gewählten Repräsentanten hängen. Dies macht es den Volksvertretern schwerer, sich in konkreten Entscheidungen zu weit vom Mehrheitswillen der Bevölkerung zu entfernen, weil sie dann möglicherweise ein die Entscheidung aufhebendes Referendum zu fürchten haben. Zudem werden den Bürgern jenseits von Wahlen mit dem Referendum zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten eröffnet, die auch zu einer größeren Akzeptanz politischer Entscheidungen und zu größerer Demokratiezufriedenheit in der

Bevölkerung führen, wie seriöse Umfragen in der Schweiz zeigen. Sind eigentlich die Hoffnungen auf das „Gegengift“ direkte Demokratie gerechtfertigt? Wir wollen den Blick auf vier Paradoxa freigeben, die die direkte Demokratie in der Realität häufig produziert, und damit möglicherweise das Gegengift doch etwas verwässern.

### *Soziale Selektion*

„Das“ Volk soll entscheiden: direkt und unmittelbar, nicht gebrochen durch wirtschaftliche oder parteipolitische Interessen. Doch geht „das“ Volk tatsächlich zu den Volksabstimmungen? Aus der empirischen Forschung wissen wir, dass die Teilnahme an Volksabstimmungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene hinter der Beteiligung an allgemeinen Wahlen zurückbleibt. Dies gilt insbesondere für Wahlen zu den nationalen Parlamenten. Niedrige Partizipationsraten bedeuten aber stets auch eine soziale Selektion: Die unteren Schichten bleiben überproportional zu Hause. Je niedriger die Beteiligung, umso höher die soziale Exklusion. Nicht das Volk in seiner Gesamtheit, sondern die höheren Schichten (die Zweidrittelgesellschaft) stimmen typischerweise bei Referenden ab. Das untere Drittel des Volkes bleibt weitgehend außen vor. Volksabstimmungen haben eine größere soziale Schiefelage als allgemeine Wahlen. Auch der reflexhafte Appell, das müsse eben verändert werden, zeugt eher von naiver Wirklichkeitsferne denn von empirischen Einsichten in das politische Partizipationsverhalten.

### *Selbstexklusion der Unkundigen*

Eine jüngere Studie von mehr als 150 Volksabstimmungen in der Schweiz hat gezeigt, dass die Bürger, die an den Abstimmungen teilnehmen, weit kompetenter in politischen Fragen sind als die Gesamtheit der Stimmberechtigten. Es kommt zu einer „Selbst-Selektion der Inkompetentesten“, wie der Schweizer Autor Hanspeter Kriesi (2008) schreibt: Die „Inkompetentesten nehmen typischerweise nicht an den Abstimmungen teil“. Es sind die besser gebildeten Bürger, die das „Volk“ in Referenden vertreten. Vertreter einer elitären Demokratie könnten argumentieren, dass dies durchaus wünschenswert sei, da dadurch auf gleichsam „natürliche“ Weise unvernünftige Entscheidungen „unvernünftiger“ Bevölkerungsschichten unwahrscheinlich würden. Dass dies ein elitär-konservatives Argument ist, liegt auf der Hand.

### *Kampagnenfähigkeit*

Volksreferenden werden nicht vom Volk initiiert. Es bedarf der Initiatoren – und die kommen aus den meinungsstarken politisierten Mittelschichten, Interessengruppen, NGOs, bisweilen auch aus Regierung und Parteien. Der Erfolg ist keineswegs nur, aber stets auch von der Kampagnenfähigkeit der Initiatoren abhängig. Dafür bedarf es der Ressourcen: politisch,

organisatorisch und finanziell. Über solche Ressourcen verfügen vor allem politische Organisatoren oder wirtschaftliche Interessengruppen. In Kalifornien haben bei Referenden die überlegenen finanziellen Ressourcen großer Wirtschaftslobbys eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf den Ausgang der Referenden entfaltet. In der Schweiz ist diese Wirkung weit geringer, aber dennoch nicht verschwunden. Dort spielt häufig die Koalitionsbildung politischer Eliten, die sich für oder gegen ein bestimmtes Ergebnis positionieren, die ausschlaggebende Rolle. Eine solche repräsentative Kontrolle der Referendumsergebnisse lässt sich auch in Italien nachweisen. Das Volk ist in Volksabstimmungen wesentlich abhängiger von den etablierten politischen und wirtschaftlichen Gruppen, als dies ihre Befürworter wahrhaben wollen.

### *Ergebniskonservatismus*

Die Erfahrungen mit Volksabstimmungen in der Schweiz und in Kalifornien zeigen im Ergebnis häufig die Durchsetzung konservativer Politikinhalte. Staatsausgaben in Demokratien mit Referenden, die auch über haushaltspolitische Materien entscheiden, sind geringer als in repräsentativen Demokratien. Dies heben etwa neoklassische Ökonomen (Frey, Kirchgaessner) in ihren international vergleichenden Studien und ihren Analysen zu den Schweizer Kantonen stets hervor. In Kalifornien haben steuerwirksame Referenden wie die „Proposition 68“ dazu beigetragen, den Staat an den Rand des Bankrotts zu treiben. Dieser Fiskalkonservatismus mag den haushaltspolitischen Präferenzen von Liberalen entsprechen; er schadet aber vor allem denjenigen, die auf finanzielle Transfers und Unterstützung jenseits des Marktes angewiesen sind. Der Zusammenhang zwischen fiskalkonservativem Abstimmverhalten und sozialer Beteiligung liegt auf der Hand: Die unteren Schichten, die der Hilfe des Staates bedürfen, gehen weit unterdurchschnittlich, die Besserverdienenden, die mit ihren Steuern diese staatlichen Leistungen maßgeblich mitfinanzieren, überdurchschnittlich häufig zu Referenden. Volksabstimmungen in haushaltspolitischen Bereichen haben einen eingebauten Trend zur Besitzstandswahrung der Besitzenden gegenüber den einkommensschwachen Schichten. Sowohl die Beteiligungslogik wie auch die empirische Forschung deuten auf eine Privilegierung des Partikularismus gegenüber dem Gemeinwohl hin. Die Volksabstimmung in Hamburg zur Schulgliederung hat noch einmal die Dominanz der gutsituierten Bürger und ihr unverhohlenes Interesse an der Privilegienwahrung auch hierzulande deutlich gemacht. Auch bei Stuttgart 21 hat sich der Bürgerprotest vor allem an den „überzogenen“ Kosten entzündet.

Es soll kein Zweifel aufkommen: Referenden können eine vitalisierende Komplementärwirkung auf die repräsentativen Demokratien von Flächenstaaten entfalten. Ihre legitimierende Funktion soll nicht verschwiegen werden. Doch die vier „Paradoxa“ entzaubern die basisdemokratischen Erwartungen der Befürworter direktdemokratischer Verfahren. Sie sind

nicht die üblichen konservativen Einwände gegen die Unsicherheit von Volksabstimmungen und ihre angeblich destabilisierenden Wirkungen. Es ist vielmehr die Perspektive des unteren Drittels unserer Gesellschaft. So paradox es auch klingen mag, dessen Interessen sind in repräsentativen Institutionen besser aufgehoben als in Entscheidungen, die „das Volk“ trifft. Denn wer in Volksentscheiden vor allem initiiert und abstimmt, ist kein repräsentativer Querschnitt oder gar „das Volk“ selbst. Beides ist eine Fiktion. Sie kann weder mit der Logik noch der Empirie von Volksabstimmungen beglaubigt werden.

### **3.3 Wahlpflicht**

Der Wahlgang ist, wie wir gesehen haben, diejenige politische Partizipationsform, bei der die soziale Selektivität am geringsten ausgeprägt ist. Gleichwohl ist auch das Wählen nicht frei von sozialer Selektivität. Das Ausmaß der Wahlenthaltung in unterschiedlichen sozialen Gruppen weist insbesondere dann ein starkes sozioökonomisches Gefälle auf, wenn die Wahlbeteiligung insgesamt niedrig ist. Mit der Wahlpflicht existiert ein Mechanismus, der die Wahlbeteiligung massiv anhebt und die soziale Verzerrung stark reduziert (siehe zum Beispiel auch Lijphart 1997). Sie wurde in vielen Ländern praktiziert und existiert in Europa bis heute in Griechenland, Luxemburg, Belgien und Zypern, weltweit in über 30 Ländern. Um wirksam die Wahlbeteiligung zu erhöhen, bedarf es übrigens keinesfalls drakonischer Strafen. Es reichen schon geringe Geldbeträge oder symbolische Strafen, wie die Aufnahme in ein entsprechendes Nichtwählerregister, um die Wahlenthaltung zum Ausnahmefall zu machen. Das lässt sich vor allem mit den ebenfalls sehr geringen „Kosten“ erklären, die der Wahlgang bei den Bürgern verursacht: Das Wahllokal ist, zumindest in Europa, normalerweise zu Fuß zu erreichen, der Wahlvorgang nimmt nur wenig Zeit in Anspruch und ist über den gesamten Wahltag hinweg möglich.

Gleichzeitig sind von einer Wahlpflicht weitere positive Nebeneffekte zu erhoffen. Parteien können sich Mobilisierungskampagnen sparen und stattdessen im Wahlkampf mehr Wert auf Inhalte legen. Bürger, die bislang der Politik völlig distanziert gegenüberstanden, machen sich Gedanken darüber, welche Partei sie wählen sollen. Damit ist die Wahlpflicht auch eine Maßnahme der politischen Bildung. Und ganz grundsätzlich lässt sich argumentieren, dass die Grundidee des proportionalen Wahlsystems, das Parlament als repräsentatives Abbild der Volksmeinung zusammensetzen, nur dann sinnvoll ist, wenn auch tatsächlich möglichst alle Bürger gewählt haben und nicht nur ein bestimmter Teil, der die Bevölkerungsstruktur lediglich verzerrt widerspiegelt.

Es gibt jedoch auch Argumente gegen die Einführung einer Wahlpflicht. Das vielleicht stärkste Gegenargument ist der mit der Wahlpflicht verbundene Eingriff in die individuellen

Freiheitsrechte. Zugunsten der demokratischen Gleichheit findet ein Eingriff in die individuelle Wahlfreiheit statt. Auch wenn dieser Eingriff sicherlich minimal ist, ist die Problematik nicht völlig von der Hand zu weisen. Bevor man allerdings den durch die Einführung der Wahlpflicht induzierten Untergang der freiheitlichen Demokratie postuliert, lohnt es, den tatsächlichen Freiheitsverlust und die damit verbundenen Gefahren zu benennen. Denn auch bei einer Wahlpflicht haben alle Bürger natürlich weiterhin die Gelegenheit, keine Partei zu wählen oder den Stimmzettel ungültig zu machen. In einigen Ländern gibt oder gab es auf Wahlzetteln bereits die Kategorie „none of the above“ („keine der genannten Parteien oder Kandidaten“, siehe auch Schmitter/Trechsel 2004). Der tatsächliche Freiheitsverlust reduzierte sich durch die Einführung einer solchen Wahloption dann lediglich noch auf die Zeit (30 bis 60 Minuten), die der Wahlgang bzw. die Beantragung und Ausführung der Briefwahl kosten. Diese Freiheitskosten scheinen doch deutlich hinter dem zurückzubleiben, was durch eine Wahlpflicht an demokratischer Gleichheit und Qualität hinzugewonnen werden kann. Der demokratiethoretische Gütertausch heißt: minimale Freiheitseinschränkung gegen beachtliche Gleichheitsgewinne. Gleichwohl sollte eine solche die Freiheit einschränkende Maßnahme nur nach einem intensiven öffentlichen Diskurs beschlossen werden.

### **3.4 Die programmatischen Profile der Volksparteien schärfen**

Neben dem Versuch, durch die Modifizierung des Wahlrechts das Verhalten der Bürger zu ändern, gibt es noch ein viertes Gegengift zur schleichenden Entdemokratisierung der Demokratie. Dieses Mittel setzt anders als die zuvor genannten nicht an den Institutionen und Verfahren an, sondern richtet sich auf die Angebotsseite des politischen Systems: die Parteien. Studien haben gezeigt, dass die Ausdifferenzierung des programmatischen Angebots der zur Wahl stehenden Parteien einen positiven Einfluss auf den Mobilisierungsgrad der Wähler hat (Wessels/Schmitt 2008). Je deutlicher die Parteien unterscheidbar sind, umso höher ist die Wahlbeteiligung. Innerhalb der vergangenen drei bis vier Jahrzehnte haben sich die klassischen Kernklientelen der Parteien immer weiter aufgelöst, die Wählerstruktur der Parteien hat sich kontinuierlich angenähert. Das hat seine Ursache nicht nur in dem fehlenden Willen der Parteien, ein klares programmatisches Profil zu entwickeln. Die Ausdifferenzierung der sozialen Milieus und Heterogenisierung vormals relativ kohärenter sozialer Gruppen haben es den Parteien auch immer schwerer gemacht, sich auf eine Kernwählerschaft zu konzentrieren. Insofern haben es die Parteien zwar mit deutlich heterogeneren Wählergruppen zu tun als vor 30 oder 40 Jahren. Sie haben allerdings in den vergangenen Jahren auch vergleichsweise wenig getan, um ihrerseits auf diese veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren. Der Satz, den Angela Merkel vor der Bundestagswahl 2009 mehrfach wiederholte, ist ein deutlicher Ausdruck

dieser Haltung: „Die CDU ist liberal, christlich-sozial und konservativ.“ Es ist der Versuch, einen möglichst breiten politischen Raum zu besetzen. Dass zwischen einer christlich-sozialen, konservativen und liberalen Ausrichtung auch erhebliche Spannungen, Inkonsistenzen, wenn nicht Unvereinbarkeiten existieren, wird dabei billigend in Kauf genommen. Ungewiss ist also, ob es die Volksparteien gegenwärtig überhaupt als erstrebenswert ansehen, klare Konturen zu entwickeln. Die Parteien haben sich in den vergangenen Jahren immer schwerer damit getan, die stimmenmaximierende Trennlinie zwischen Catch-all-Strategie und klarem programmatischem Profil zu definieren.

Ein klares programmatisches Profil böte den Parteien aber durchaus die Möglichkeit, die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Wenn die Wähler den Eindruck haben, zwischen klar erkennbaren Alternativen auswählen zu können, nehmen sie auch verstärkt an Wahlen teil. Eine solche Profilschärfung läuft keineswegs grundsätzlich dem Anspruch zuwider, Volkspartei zu sein. Insbesondere Volksparteien, die an ihrer Außenflanke relevante Konkurrenten haben, wie dies bei der SPD mit der „Linken“ und den „Grünen“ der Fall ist, brauchen eine programmatische Schärfung. Eine solche Schärfung muss allerdings Kontinuität und Glaubwürdigkeit suggerieren und darf nicht situationistischen Oszillationen geopfert werden. Dies scheint uns gegenwärtig eine der Lehren zu sein, die die linke Volkspartei SPD ziehen muss.

Wenn man die politische Partizipation als Kernstück der Demokratie erhalten oder regenerieren will, müssen die Reformanstrengungen mindestens drei Gütekriterien genügen: Sie müssen die Intensität, die Chancengleichheit und die Inklusion steigern. Die größte Schieflage in Deutschland und den meisten westlichen Demokratien ist gegenwärtig die klassen- und bildungsspezifische Exklusion. Deshalb sind wünschenswerte Vitalisierungen auf der Seite der zivilgesellschaftlichen und direktdemokratischen Gelegenheitsstrukturen stets mit belebenden Reformen der repräsentativen Demokratie zu komplementieren. Geschieht das nicht, verschärft das größere direktdemokratische und zivilgesellschaftliche Gewicht die soziale Exklusion und damit das eigentliche Leiden der entwickelten Demokratien zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

## Literatur

- Barber, Benjamin (1985): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley/Los Angeles, CA: University of California Press.
- Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven/London: Yale University Press.
- Dalton, Russell J. (1996): „The History of Party Systems“, in: Russell J. Dalton (Hrsg.): *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*. 2nd ed. Chatham, NJ: Chatham House, S. 149–164.
- Dathe, Dietmar, Eckhard Priller und Marleen Thürling (2010): *Mitgliedschaften und Engagement in Deutschland*. Berlin: WZB. WZBrief Zivilengagement, Nr. 2, <http://bibliothek.wzb.eu>.
- Fraenkel, Ernst (1964): *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Gallego, Aina (2010): „Understanding unequal turnout: education and voting in comparative perspective“, *Electoral Studies* 29 (2): 239–248.
- Habermas, Jürgen (1973): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heller, Hermann (1934): *Staatslehre, XVI*. Leiden: Sijthoff.
- Katz, Richard S., und Peter Mair (1995): *How Parties Organize. Change and Adoptions in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Kohler, Ulrich (2006): „Die soziale Ungleichheit der Wahlabstinenz in Europa“, in: Jens Alber und Wolfgang Merkel (Hrsg.): *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung?* Berlin: edition sigma, S. 159–182.
- Kriesi, Hanspeter (2008): *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Lijphart, Arend (1997): „Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996“, *American Political Science Review* 91 (1): 1–14.
- Merkel, Wolfgang (2010): *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2.*, überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meyer, Thomas (2005): *Theorie der Sozialen Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Niedermayer, Oskar (2009): *Parteimitglieder in Deutschland: Version 1/2009*. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 15. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Norris, Pippa (Hrsg.) (1999): *Critical citizens. Global support for democratic government*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Offe, Claus (1992): Wider scheinradikale Gesten. In: Gunter Hofmann und Werner A. Perger (Hrsg.): *Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*. Frankfurt am Main: Eichborn Verlag.
- Pateman, Carol (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Schäfer, Armin (2010): Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 4 (1): 131–156.
- Schmidt, Manfred G. (2008): *Demokratiethorie. Eine Einführung*, 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitter, Philippe C., und Alexander H. Trechsel (2004): *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms*. Strasbourg: Council of Europe.
- Schumpeter, Joseph Alois (1950): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern: A. Francke Verlag.
- Topf, Richard (1995): „Electoral participation“, in: Hans-Dieter Klingemann und Dieter Fuchs (Hrsg.): *Citizens and the state*. Oxford, UK: Oxford University Press, S. 28–51.
- Wessels, Bernhard, und Herrmann Schmitt (2008): „Meaningful choices, political supply, and institutional effectiveness“, *Electoral Studies* 27 (1): 19–30.