SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Auf dem Weg zur Zweidrittel-Demokratie: Wege aus der Partizipationskrise

Petring, Alexander; Merkel, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Petring, A., & Merkel, W. (2011). Auf dem Weg zur Zweidrittel-Demokratie: Wege aus der Partizipationskrise. *WZB-Mitteilungen*, *134*, 30-33. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-308653

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Summary: Political participation in developed democracies is steadily decreasing. Voter turnout is in decline, social selectivity of political participation is on the rise. The major political parties face the challenge of dwindling membership. Strengthening elements of direct democracy or fostering alternative methods of political involvement are insufficient. On the contrary, these forms of participation are even more prone to exclude the poor and less well educated. What is needed is a broad range of preventive social, fiscal and educational policies which counteract social exclusion of a significant part of the population.

Kurzgefasst: Die aktive Teilnahme am politischen Prozess nimmt kontinuierlich ab: Die Wahlbeteiligung geht zurück, die soziale Selektivität der Partizipation verschärft sich, die Volksparteien verlieren an Bindungskraft und beklagen seit Jahren einen massiven Mitgliederschwund. Die Stärkung direkt-demokratischer Elemente oder alternativer politischer Betätigungsformen wären keine probaten Gegenmittel. Im Gegenteil – diese Beteiligungsformen sind noch stärker einer sozialen Selektion unterworfen. Wichtig wäre – neben einer deutlicheren Profilierung der Parteien - eine breit gefächerte präventive Politik, die der dauerhaften sozialen Exklusion großer Bevölkerungsteile entgegenwirkt.

Auf dem Weg zur Zweidrittel-Demokratie
Wege aus der Partizipationskrise

Alexander Petring und Wolfgang Merkel

Politische Teilhabe ist ein zentraler Bestandteil jeder Demokratie. Dabei geht es nicht um Beliebiges, sondern um freiheitlich ausgestaltete und gesicherte Partizipation in einem pluralistischen Wettbewerb. Gleichzeitig muss die Freiheit durch politische Beteiligungsrechte gegen Übergriffe in Form paternalistischer Bevormundung oder autoritärer Einschränkungen abgesichert werden. Jürgen Habermas hat dies als die normative wie funktionale Gleichursprünglichkeit von politisch-partizipativen und freiheitlichen Rechten bezeichnet. Ein substanzieller und nicht nur formaler Demokratiebegriff muss neben der bloß theoretischen Gewährung dieser Rechte auch die praktische Wirklichkeit dieser Rechte in den Blick nehmen. Diese Wirklichkeit ist in den meisten westlichen Demokratien gegenwärtig geprägt durch nachlassende und asymmetrische Partizipation wie Repräsentation:

- Die Wahlbeteiligung geht zurück – dies gefährdet den partizipativen Kern der Demokratie.
- Die soziale Selektivität der Beteiligung nimmt zu – 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 Mitglieder und damit die Verankerung in der Gesellschaft.

Gegen diese Krisenerscheinungen wurden in den vergangenen Jahren etliche Gegenmittel vorgeschlagen. Wir wollen vier Reformvorschläge etwas näher in den Blick nehmen.

1. Die Zivilgesellschaft stärken?

Der Rückgang konventioneller politischer Beteiligung (sprich: Wahlen) kann prinzipiell auch in repräsentativen Demokratien durch Elemente direkter Partizipation ausgeglichen werden. Volksbegehren, Volksentscheide, Bürgerbewegungen, zivilgesellschaftliche Assoziationen, Petitionen und andere Unterschriftenaktionen sowie Demonstrationen sind Beispiele für alternative und ergänzende Formen politischer Partizipation; der Boykott bestimmter Produkte oder ein kritisches Konsumverhalten im Allgemeinen sind Beispiele für ein weiter gefasstes Verständnis alternativer Partizipationsformen.

Doch es 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. Allein aus diesem Grund können zivilgesellschaftliche Assoziationen und Initiativen nie die demokratischen Ausfallbürgen niedergehender (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. Während sich bei allgemeinen Wahlen die mittleren und höheren Einkommensschichten noch in vergleichsweise geringem Maße stärker beteiligen, weisen andere zivilgesellschaftliche Aktivitäten eine sichtbar stärkere Asymmetrie der Beteiligung zuungunsten der unteren Klassen auf. Bezieht man zusätzlich die erdrückende Dominanz gut gebildeter junger Menschen in den Nichtregierungsorganisationen in die Partizipationsbilanz ein, verstärkt sich die soziale Schieflage (siehe auch den Beitrag von Sebastian Bödeker, S. 26–29, und die Grafiken auf S. 27 dieses Hefts). Zugespitzt formuliert: Die zunehmenden zivilgesellschaftlichen Aktivitäten verschärfen gerade jene Exklusionskrankheit unserer Demokratie, die sie eigentlich heilen sollen. Zivilgesellschaftliche Organisationen können kein Ersatz für starke Volksparteien und Gewerkschaften sein.

[Foto: David Ausserhofer]

Alexander Petring ist seit 2004 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen. In seiner Dissertation analysierte er die Reformtätigkeit von Wohlfahrtsstaaten. Von März 2011 bis Juni 2012 forscht er als A.SK-Fellow in Buenos Aires (Argentinien).

2. Mehr direkte Demokratie wagen?

Sind die Hoffnungen auf die direkte Demokratie gerechtfertigt? Die direkte Demokratie gibt dazu in der Realität wenig Anlass. Volksabstimmungen haben eine größere soziale Schieflage als allgemeine Wahlen. Es sind die wohlhabenderen und 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 substanzloses Argument ist, liegt auf der Hand. Fachkompetenz bedeutet schließlich nicht notwendigerweise Gemeinwohlorientierung. Die besser Gebildeten vertreten ebenso ihre partikularen Interessen, wie dies die weniger gebildeten Wähler tun.

Es soll kein Zweifel aufkommen: Referenden können eine sinnvolle Ergänzung in repräsentativen Demokratien sein. Ihre legitimierende Funktion soll nicht verschwiegen werden. Doch die Probleme der sozialen Selektivität des demokratischen Systems lassen sich mit direktdemokratischen Verfahren keinesfalls lösen.

3. Wahlpflicht einführen?

Der Wahlgang ist die 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. 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. Dies 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

[Foto: David Ausserhofer]

Wolfgang Merkel ist seit 2004 Direktor der Abteilung Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen und Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Demokratieforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften. Zu seinen Forschungsthemen gehören unter anderem Demokratie und Demokratisierung, politische Regime, Sozialdemokratie und soziale Gerechtigkeit.
wolfgang.merkel@wzb.eu

distanziert gegenüberstanden, sind gezwungen, sich Gedanken darüber zu machen, welche Partei sie wählen sollen. Damit ist die Wahlpflicht auch eine Maßnahme der politischen Bildung. Und ganz grundsätzlich lässt sich argumentieren, dass eine der Grundideen des proportionalen Wahlsystems – das Parlament als repräsentatives Abbild der Volksmeinung zusammenzusetzen – nur dann verwirklicht wird, 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. Auch wenn dieser Eingriff minimal ist, kann man die Problematik nicht völlig von der Hand 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/r der genannten Parteien oder Kandidaten").

Der tatsächliche Freiheitsverlust reduzierte sich durch die Einführung einer solchen Wahloption dann lediglich auf die Zeit (30 bis 60 Minuten), die der Wahlgang bzw. die Beantragung und Ausführung der Briefwahl kosten. Diese Freiheitskosten scheinen deutlich hinter dem zurückzubleiben, was durch eine Wahlpflicht an demokratischer Gleichheit und Qualität hinzugewonnen werden kann. Der demokratietheoretische Gütertausch heißt: minimale Freiheitseinschränkung gegen beachtliche Gleichheitsgewinne. Gleichwohl sollte eine solche die Freiheit einschränkende Maßnahme nur nach einem intensiven öffentlichen Diskurs beschlossen werden.

4. Klare programmatische Konturen schaffen?

Die vierte Option 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. Je deutlicher die Parteien unterscheidbar sind, umso höher ist die Wahlbeteiligung. In den vergangenen drei bis vier Jahrzehnten haben sich die klassischen Kernwählerschaften der Parteien immer weiter aufgelöst. Das hat seine Ursache nicht nur in dem fehlenden Willen der Parteien, ein klares programmatisches Profil zu entwickeln. Die Ausdifferenzierung der sozialen Milieus und die 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 sogar Unvereinbarkeiten existieren, wird dabei billigend in Kauf genommen. Es erscheint zweifelhaft, ob es die Volksparteien gegenwärtig überhaupt als erstrebenswert ansehen, klare Konturen zu entwickeln. Ein klares programmatisches Profil, zum Beispiel in Form von konkreten (und: konstanten!) mittel- und langfristigen Vorhaben, 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.

Möglicherweise ist die Formulierung und Durchsetzung entsprechender Vorhaben wesentlich wirkungsvoller als alle rechtlichen und organisationellen Reformen der demokratischen Kerninstitutionen. Diese Vermutung läge zumindest dann nahe, wenn die partizipatorische Schieflage lediglich die Konsequenz der immer tiefer gewordenen Kluft zwischen Arm und Reich, prekär und gesichert Beschäftigten, gut gebildeten und wenig gebildeten Bürgern wäre. Anstatt sich also im hoffnungslosen Kampf gegen die Symptome aufzureiben, müssten die Ursachen angegangen werden. Diese Ursachenbekämpfung wäre dann zuallererst die Aufgabe einer veränderten Bildungs-, Sozial-, Steuer- und Wirtschaftspolitik. Der Beweis, dass Politik auch heute noch in der Lage ist, Ungleichheiten zu reduzieren, Märkte zu domestizieren und demokratischer Kontrolle zu unterwerfen – kurzum: dass Politik die ökonomischen Verhältnisse gestaltet und nicht umgekehrt –, könnte auch jenen Teil der Bürgerschaft wieder dazu motivieren, sich politisch zu beteiligen, der sich momentan frustriert und hoffnungslos von ihr abgewendet hat.

Literatur

Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander: „Partizipation und Inklusion". In: Friedrich Ebert Stiftung (Hg.): Demokratie in Deutschland 2011. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung 2011 (im Erscheinen).