

Wahlen, Wahlbeteiligung und die Zukunft von Demokratie

Ein Interview mit dem Osnabrücker Politikwissenschaftler Armin Schäfer zu den Auswirkungen von sozialen Ungleichheiten auf politische Gleichheit und den Konsequenzen für die parlamentarische Demokratie

Herr Professor Schäfer, eine zentrale Idee von Wahlen ist es, dass sie die Pluralität der Bevölkerung zum Ausdruck bringen sollen. Wie bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die Frage der Wahlbeteiligung?

Sie ist sehr wichtig, weil aus der politikwissenschaftlichen Forschung seit Langem bekannt ist, dass die Beteiligungsunterschiede zwischen sozialen Gruppen geringer ausfallen, wenn die Wahlbeteiligung hoch ist. Eine niedrige ist immer eine sozial ungleiche Wahlbeteiligung, wie wir auch bei der Bundestagswahl 2013 sehen konnten. Wer beispielsweise ein geringes Einkommen hat, wählt sehr viel seltener als jemand mit hohem Einkommen, weshalb die Wählerinnen und Wähler nicht unbedingt ein Spiegelbild der Wahlberechtigten sind.

Dies zeigt sich sehr deutlich, wenn man die Wahlbeteiligungsraten in den Stadtteilen deutscher Großstädte vergleicht. In wohlhabenden Stadtteilen werden weiterhin Beteiligungsraten von fast 90 Prozent erreicht, während in armen Stadtteilen weniger als 50 Prozent der Wahlberechtigten die Stimme abgeben.

Wie hat sich die Wahlbeteiligung in Deutschland, insbesondere mit Blick auf die Bundestagswahlen 2009 und 2013, entwickelt? Wer geht wählen? Wer geht nicht wählen? Was sind die Gründe?

Wir beobachten seit Langem einen Rückgang der Wahlbeteiligung – der alle Arten von Wahlen betrifft. Bei Kommunalwahlen wählt nur jeder zweite, bei Landtagswahlen sind es drei von fünf Wahlberechtigten. Und auch bei den Bundestagswahlen liegt die Wahlbeteiligung heute etwa 20 Prozentpunkte unter der der Siebzigerjahre. Die niedrigste Beteiligung wurde 2009 erreicht, doch auch 2013 verharrte sie nahezu unverändert auf diesem Niveau.

Zu den Nichtwählern gehören überproportional Menschen, denen es materiell schlechter geht und die eine geringere formale Bildung aufweisen. Sozial Bessergestellte wählen dagegen weiterhin in großer Zahl – auch wenn es natürlich in allen Schichten Nichtwählerinnen und Nichtwähler gibt. Besonders groß sind die sozialen Unterschiede in der Wahlbeteiligung der heute Jüngeren. Da das Wählen auch etwas mit Gewohnheit zu tun hat, muss man einen weiteren Rückgang der Wahlbeteiligung sowie eine wachsende Ungleichheit befürchten, wenn die Generation der heute Älteren nicht mehr an Wahlen teilnimmt.

Die Gründe für die Nichtwahl liegen in einer geringen Bindung an die Parteien, geringerem politischem Interesse, politischer Unzufriedenheit sowie in mangelndem Zutrauen, dass

die eigene Stimme etwas ändern kann. Auch das Gefühl, zu wählen sei eine staatsbürgerliche Pflicht, ist bei Nichtwählern schwach ausgeprägt.

Was sind die (langfristigen) Folgen von wachsender Wahlenthaltung – vor allem jener Menschen, die in prekären Lebensverhältnissen leben – für die Bedeutung von Wahlergebnissen insgesamt?

Leider ist das weniger gut erforscht, als nötig wäre. Aber die vorhandenen Studien weisen darauf hin, dass politische Entscheidungen sich an jenen orientieren, die sich politisch beteiligen. Nur wer wählt, zählt. Wenn insbesondere ärmere Menschen aufs Wählen verzichten, droht die Gefahr, dass deren Anliegen keine Beachtung finden und sich die Verteilung knapper Mittel stärker an den Interessen der Mittel- und Oberschicht orientiert. International vergleichende Studien belegen, dass der Sozialstaat großzügiger ist und die Ungleichheit geringer ausfällt, wenn die Wahlbeteiligung höher und damit weniger ungleich ist. Ein Grund dafür ist, dass die Nichtwahlneigung insbesondere unter den Schichten ausgeprägt ist, die früher Stammwähler von Mitte-links-Parteien waren. Für Bremen lässt sich beispielsweise zeigen, dass in den SPD-Hochburgen die Wahlbeteiligung viel stärker als in CDU-Hochburgen gesunken ist.

Ist angesichts der beschriebenen Entwicklungen politische Gleichheit als ein ganz wesentlicher Aspekt für eine Demokratie auf lange Sicht gefährdet?

Dabei muss man zwischen rechtlicher und faktischer Gleichheit unterscheiden. Die Gruppe, von der wir reden, hat ja weiterhin das Recht, an Wahlen teilzunehmen, verzichtet aber darauf, es in Anspruch zu nehmen. Rein formal ist die Gleichheit nicht gefährdet. Wenn es jedoch um die faktische Gleichheit geht – nämlich darum, ob alle Gruppen die gleiche Chance haben, dass ihre Anliegen berücksichtigt werden –, sieht es schlecht aus. Hier droht sich ungleiche Beteiligung in ungleiche Repräsentation zu übersetzen. Amerikanische Forschungsarbeiten weisen nach, dass immer dann, wenn Meinungsunterschiede zwischen Arm und Reich bestehen, sich die Politik auf die Seite der Reichen stellt. Auch hier steckt die Forschung zu Deutschland noch in den Kinderschuhen. Doch wenn sich diese Ergebnisse bestätigen, wird das demokratische Ideal politischer Gleichheit beschädigt.

Worin besteht denn eigentlich generell die Bedeutung repräsentativer Demokratie?

Obwohl in den Bundesländern und Kommunen direktdemokratische Entscheidungsverfahren ausgeweitet worden sind, kann nur ein kleiner Teil von Fragen durch sie beantwortet werden. Für die Mehrzahl der Entscheidungen bleiben Parlamente der zentrale Ort – das lässt sich gar nicht anders organisieren. Damit die dort getroffenen Entscheidungen breit akzeptiert werden, ist es nötig, dass die Repräsentanten die Meinung der Repräsentierten beachten und, falls sie anders entscheiden, dies ausführlich begründen. Besteht dauerhaft eine Kluft zwischen der Bevölkerung einerseits und der politischen Elite andererseits, die auch durch Regierungswechsel nicht verschwindet, muss von einem Mangel an Repräsentation

gesprachen werden. Nun gibt es Hinweise, dass die soziale Zusammensetzung der Parlamente die dort getroffenen Entscheidungen beeinflusst. Da die Abgeordneten ganz überwiegend Akademiker sind, besteht auch hier die Gefahr, dass die Anliegen der sozial Benachteiligten nicht bekannt sind und dadurch nicht beachtet werden.

Warum ist die wachsende Schar von Nichtwählerinnen und -wählern immer nur sporadisch ein Thema in politischen und öffentlichen Debatten?

Dafür gibt es zwei Gründe. Zum einen wird die Frage nach der Wahlbeteiligung schnell durch das Wahlergebnis und die Koalitionsverhandlungen in den Hintergrund gedrängt. Eine Regierung muss ja auch dann gebildet werden, wenn die Beteiligung niedrig war. Zum anderen sind die Lösungswege nicht offensichtlich. Der Rückgang der Wahlbeteiligung hat sich schleichend über einen längeren Zeitraum vollzogen, und nun ist nicht klar, durch welche Maßnahmen daran etwas geändert werden kann. Dies erschwert die Debatte, obwohl in meiner Wahrnehmung die Aufmerksamkeit heute höher ist als noch vor fünf Jahren.

Welche Gefahren sehen Sie für ein demokratisches Miteinander, wenn sich resignierte Wählerinnen und Wähler immer weniger oder gar nichts aus ihrem Wahlrecht machen?

Neben den schon genannten Auswirkungen für die politische Gleichheit wächst auch eine den etablierten Parteien ablehnend gegenüberstehende Gruppe, die sich punktuell durch populistische Parteien mobilisieren lässt, deren Kernbotschaft immer lautet: Die da oben kümmern sich nicht um euch. Je mehr diese Einschätzung geteilt wird – und sie hat ja auch eine reale Grundlage –, desto eher sind Menschen bereit, Anti-Establishment-Parteien zu wählen, die in Deutschland von den Piraten über die AfD bis hin zur NPD reichen. In fast allen Nachbarländern sehen wir, wie groß das Potenzial für Wahlerfolge solcher Protestparteien ist. Dabei sind nicht alle populistischen Parteien durch die Bank negativ zu bewerten, denn zum Teil machen sie genau auf jene Kluft zwischen Repräsentanten und Repräsentierten aufmerksam, von der ich vorhin sprach. Sie können durchaus als Korrektiv dienen, indem sie die anderen Parteien zumindest dazu zwingen, die eigenen Positionen besser zu erläutern und für Zustimmung zu werben.

Kann es nicht etwa auch sein, dass Nichtwahl Ausdruck von politischer Zufriedenheit ist? Nach der Devise: Es ist eigentlich alles so gut in Deutschland, dass es auf meine Stimme nicht ankommt. Wie beurteilen Sie ein solches Verständnis?

Nein, nein, da ist nichts dran. Dieses Vorurteil bestand lange in der Forschung, aber genau das Gegenteil ist richtig: Wer mit der Regierung oder der Demokratie zufrieden ist, wählt, wer unzufrieden ist, bleibt viel eher zu Hause.

Was kann, was sollte getan werden, um die Wahlenthaltung zu minimieren? Es gibt in diesem Zusammenhang Vorschläge wie Wahlkabinen im Supermarkt oder die Zusammenlegung von mehreren Wahlen auf einen Tag. Was halten Sie davon?

Der Befund ist eindeutig, dass die Wahlbeteiligung deutlich höher ausfällt, wenn Wahlen zusammengelegt werden. Wo das möglich ist, sollte es auch geschehen. Daneben spricht aus meiner Sicht nichts dagegen, auch neue Wege auszuprobieren, wie sie von der SPD-Generalsekretärin Fahimi vorgeschlagen wurden. Allerdings glaube ich nicht, dass das Wählen zu aufwendig und deshalb die Wahlbeteiligung niedrig ist. Im internationalen Vergleich sind die Hürden in Deutschland sogar besonders niedrig. Menschen verzichten auf die Stimmabgabe nicht, weil der Aufwand untragbar hoch ist, sondern weil das Misstrauen gegenüber den Parteien groß und das politische Interesse eher gering ist.

Hinzu kommt, dass typische Wähler und typische Nichtwähler in unterschiedlichen Welten leben. Wir wissen, dass Ehepaare, Freundeskreise und Wohngegenden zunehmend homogener werden, womit die Unterschiede gegenüber anderen jedoch zunehmen. Mit Blick auf die Wahlteilnahme heißt das, Nichtwähler sprechen viel häufiger mit anderen Nichtwählern über Politik, Wähler dagegen mit anderen Wählern. Im extremen Fall kennt man niemanden mehr, der zur Wahl geht, einen darauf anspricht oder ein Vorbild sein könnte. Schon bestehende Beteiligungsunterschiede werden dadurch weiter vergrößert. Schaut man Stadtteile an, findet man enorme Unterschiede, die dies widerspiegeln: Während in wohlhabenden Vierteln auch heute noch fast alle wählen, gilt dies in den armen Stadtteilen nur noch für jeden zweiten – und das bei Bundestagswahlen! Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine sozial durchlässigere und insgesamt egalitärere Gesellschaft nicht im selben Maße mit einer niedrigen und ungleichen Wahlbeteiligung zu kämpfen hat. Dänemark ist dafür ein gutes Beispiel.

Was halten Sie in diesem Zusammenhang von einer Wahlpflicht?

Zumindest ist eines empirisch unbestreitbar: Eine gesetzliche Wahlpflicht sorgt verlässlich für eine hohe und damit auch sozial gleiche Wahlbeteiligung. Doch wer auch nur die Diskussion über eine Wahlpflicht einfordert, macht sich extrem unbeliebt. Politiker, die derartige Forderungen aufgestellt haben, wurden stets zurückgepfiffen. Denn ein Wahlzwang widerspricht der Auffassung, dass Wählen ein Recht, aber eben keine Pflicht ist – obwohl man natürlich eine ungültige Stimme oder einen leeren Stimmzettel abgeben kann. Zur Wahl gezwungen zu werden, wird als undemokratisch angesehen und gerade von denen abgelehnt, die ein negatives Bild von Politikern und Parteien haben. In einem zweifellos demokratischen Land wie Australien, das seit Jahrzehnten eine Wahlpflicht hat, wird sie dagegen breit akzeptiert und ganz anders diskutiert. Die Hoffnung der Befürworter ist, dass eine Wahlpflicht die soziale Schieflage der Wahlbeteiligung beseitigt und dadurch die Parteien zwingt, sich programmatisch neu auszurichten und eine andere Politik zu machen. Natürlich wäre es besser, auf dieses höchst umstrittene Instrument verzichten zu können und stattdessen die soziale Ungleichheit auf dänisches Niveau zu senken, damit die Wahlbeteiligung wieder steigt – doch die Wahrscheinlichkeit, „dänischer“ zu werden, ist unter der Bedingung einer sinkenden und zunehmend ungleichen Wahlbeteiligung gering.

Sind politische Parteien eigentlich noch in der Lage, das sogenannte Prekariat zu erreichen? Zugespitzter gefragt: Müssen alle Parteien überhaupt ein Interesse daran haben, dass das Prekariat wählen geht?

Na ja, zumindest für Parteien links der Mitte sollte es schon attraktiv sein, Nichtwähler wieder an die Urne zu bringen, um die eigenen Wahlchancen zu verbessern. Der Wille ist in diesen Parteien auch vorhanden, aber nach meinem Eindruck sind die Möglichkeiten begrenzt. In Nichtwählerhochburgen haben häufig auch Mitte-links-Parteien, die dort früher stark waren, nur wenige aktive Mitglieder. Einmal im Wahlkampf an einer Tür zu klingeln, reicht vermutlich nicht aus, um Vertrauen und dauerhafte Bindungen aufzubauen. Das erfordert einen langen Atem. Die „Kümmererpartei“ ist ein erfolgversprechendes Modell, doch wer soll sich kümmern, wenn die Mitglieder fehlen? Wenn zudem Mobilisierungsanstrengungen dauerhaft erfolglos bleiben, könnte auch das Interesse schwinden, es noch zu versuchen.

Abschließend: Sind die immer wieder diskutierten Elemente direkter Demokratie eine Chance, politische Ungleichheiten zu kompensieren, oder eher nicht?

Ich fürchte, die direkte Demokratie wie auch der Ausbau alternativer Beteiligungsformen vergrößern die Unterschiede noch, denn häufig sind die Beteiligungsraten noch niedriger und die Beteiligungskluft noch größer. Sachabstimmungen benötigen ein besonders großes politisches Interesse, doch das fehlt typischen Nichtwählern. Wenn zudem die inhaltliche Position von denselben Faktoren abhängt wie die Beteiligung an einer Abstimmung, dann kann die Direktdemokratie den Bürgerwillen noch stärker verzerren als die repräsentative Demokratie. Beispiele dafür sind die Abstimmung über die Hamburger Schulreform oder das Rauchverbot in Bayern.

Noch gravierender sind die Unterschiede bei anderen Beteiligungsformen. An einer Wahl oder Abstimmung teilzunehmen, ist ja relativ einfach. Im Gegensatz dazu sind die Mitarbeit in einer Bürgerbewegung, Petitionen, Demonstrationen oder Runde Tische aufwendiger. Wir erleben, wie Beteiligungsmöglichkeiten sowohl bei Wahlen als auch bei Sachfragen ausgeweitet werden, um die Demokratie attraktiver zu machen. Das gelingt auch, aber vor allem für die Mittel- und Oberschicht. Typische Nichtwählerinnen und Nichtwähler nutzen diese anderen Möglichkeiten, sich politisch zu engagieren, dagegen häufig nicht. Zwischen „konventionellen“ und „alternativen“ Beteiligungsformen besteht kein Gegensatz – wer jene nutzt, lässt diese sein –, sondern im Gegenteil eine wechselseitige Verstärkung.

Interview: Peter Kuleßa

Dr. Armin Schäfer

ist seit Oktober 2014 Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt „International Vergleichende Politische Ökonomie“ an der Universität Osnabrück. Zuvor war er von 2001 bis 2014 am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung tätig. Seine Forschungsschwerpunkte liegen an der Schnittstelle von Vergleichender Politischer Ökonomie, Empirischer Demokratieforschung und Politischer Theorie. In den letzten Jahren hat er sich intensiv mit dem Zusammenhang von sozialer und politischer Ungleichheit, den Ursachen der Nichtwahl sowie europäischer Wirtschafts- und Sozialpolitik auseinandergesetzt.