

Armin Schäfer

Der Verlust politischer Gleichheit

Warum die sinkende Wahlbeteiligung
der Demokratie schadet

campus

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

Der Verlust politischer Gleichheit

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG
MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES



Armin Schäfer war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, und ist heute Professor für Politikwissenschaft an der Universität Osnabrück.

© Campus Verlag GmbH

Armin Schäfer

Der Verlust politischer Gleichheit

Warum die sinkende Wahlbeteiligung
der Demokratie schadet

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 81

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-50198-7

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2015 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Gebäude des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

Satz: Jeanette Störte, Berlin

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Vorwort	9
Kapitel 1	
Einleitung	11
Kapitel 2	
Wie viel Gleichheit benötigt die Demokratie?	27
2.1 Freiheit und Gleichheit aus liberaler und republikanischer Sicht	30
2.1.1 Liberalismus und der Vorrang negativer Freiheit	31
2.1.2 Neorömischer und neoathenischer Republikanismus	33
2.2 Formale Gleichheit und Repräsentation	37
2.3 Soziale Ungleichheit und der Wert der Freiheit	41
2.4 Wird Politik durch Märkte korrumpiert?	45
2.5 Politische Tugenden	46
2.6 Fazit	50

Kapitel 3

Ungleichheit im Zeitalter wirtschaftlicher Liberalisierung	51
3.1 Die Freisetzung der Märkte: Liberalisierungstrends in den OECD-Staaten	52
3.1.1 Liberalisierungstrends seit 1980	52
3.1.2 Liberalisierung und Ungleichheit	66
3.2 Fazit	72

Kapitel 4

Führt soziale zu politischer Ungleichheit?	73
4.1 Empirisches Vorgehen	75
4.1.1 Die Analyse von Aggregatdaten	76
4.1.2 Mobilisierung, Spaltung oder Resignation: Die Auswirkung von Ungleichheit auf die Beteiligung sozialer Gruppen	80
4.2 Fazit: Die Rückkoppelung zwischen Beteiligung und Ungleichheit	87

Kapitel 5

Nichtwählerinnen und Nichtwähler in Deutschland	91
5.1 Der Rückgang der Wahlbeteiligung in Deutschland	92
5.2 Wer wählt nicht?	95
5.2.1 Die soziale Schieflage der Nichtwahl	96
5.2.2 Wer von den Jungen bleibt der Wahlurne fern?	99
5.2.3 Nichtwähler neuen Typs	103
5.2.4 Die soziale Logik der Nichtwahl	107
5.2.5 Wahlkampf und Wählermobilisierung	113
5.3 Unterscheiden sich Wähler und Nichtwähler in ihren politischen Präferenzen?	116
5.4 Fazit	121

Kapitel 6

Klassenlage und Wahlverhalten:

Von der Parteien- zur Nichtwahl 123

6.1 Stetige Abnahme oder trendlose Fluktuation:
Der Effekt der Klassenlage auf das Wahlverhalten 124

6.2 Veränderung der Klassenwahl auf der Bundesebene,
1980 bis 2010 127

6.3 Das Wahlverhalten bei Landtagswahlen, 1978 bis 2011 138

6.4 Fazit 143

Kapitel 7

Soziale Segregation, Wahlbeteiligung und Parteiergebnisse 147

7.1 Beeinflusst die Höhe der Wahlbeteiligung das Wahlergebnis? 147

7.2 Daten und Methode 151

7.3 Unterschiede in der Wahlbeteiligung zwischen Stadtteilen 153

7.4 Die Auswirkung ungleicher Wahlbeteiligung auf die Parteien 158

7.5 Ungleiche Beteiligung: Herausforderung für die Parteien 162

7.6 Fazit 165

Kapitel 8

Vom Ehrenamt zu den Mandatsträgern: Die Dominanz

der Höhergebildeten 167

8.1 Ehrenamtliches Engagement 168

8.2 Politische Mitgliedschaft und alternative Partizipationsformen 172

8.3 Parteimitglieder, Kandidaten und Abgeordnete 176

8.4 Fazit 185

Kapitel 9	
Mehr Demokratie wagen?	187
9.1 Demokratisierung der Demokratie	189
9.2 Wahlrechtsreformen: Kumulieren und Panaschieren in Hamburg und Bremen	192
9.3 Ist mehr direkte Demokratie die bessere Demokratie?	196
9.3.1 Die Hamburger Schulreform	197
9.3.2 Nichtraucherschutz in Bayern	201
9.3.3 Lehren aus der Schweizer Direktdemokratie	203
9.4 Fazit	205
Kapitel 10	
Ist eine Wahlpflicht gerechtfertigt?	207
10.1 Die Wirkung der Wahlpflicht auf Höhe und Streuung der Wahlbeteiligung	207
10.2 Weitere Effekte der Wahlpflicht?	217
10.3 Argumente für und gegen die Wahlpflicht	220
10.4 Fazit	227
Kapitel 11	
Reformoptionen und das republikanische Dilemma	229
Abbildungen	245
Anhang: Tabellen zu den Kapiteln 3 bis 10	249
Literatur	309

Vorwort

Bei den Europa- und Kommunalwahlen im Mai 2014 wurde in Köln-Mülheim auf originelle Weise versucht, die Wahlbeteiligung anzuheben. Die ersten einhundert Personen, die ein Handyfoto von ihrem Wahllokal vorzeigten, sollten mit einem Gratsdöner belohnt werden. Zwar ist von dieser Aktion kein messbarer Effekt auf die Wahlbeteiligung ausgegangen, doch zumindest zeigt sie, dass das Problem der wachsenden Wahlabstinenz inzwischen öffentlich wahrgenommen wird. Vor der Bundestagswahl 2009 war das noch anders, dominierte in der Berichterstattung doch die Auffassung, die Höhe der Wahlbeteiligung sei unwichtig, weil sich die Nichtwählerinnen und Nichtwähler in allen Schichten fänden und sich nicht wesentlich von denjenigen unterschieden, die ihre Stimme abgeben. Dass diese Annahme nicht stimmen kann, fiel mir zuerst durch den Vergleich der Wahlbeteiligung in Köln auf. Zwischen wohlhabenden und ärmeren Stadtvierteln lagen mitunter mehr als 40 Prozentpunkte in der Wahlbeteiligung. Ausgehend von dieser Alltagsbeobachtung habe ich mich in den Jahren von 2008 bis 2014 intensiv mit Nichtwahl und Nichtpartizipation auseinandergesetzt. Durch die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Thema musste ich eine Reihe eigener Überzeugungen infrage stellen, hatte ich doch früher einerseits Hoffnung auf die Ausweitung der direkten Demokratie gesetzt und andererseits den kruden Zwang einer Wahlpflicht zurückgewiesen. In beiden Punkten denke ich heute anders. Warum dies so ist, darüber informieren die folgenden Kapitel.

Dieses Buch ist die Überarbeitung meiner Habilitationsschrift und erscheint kurz nach meinem Weggang vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, an dem ich dreizehn Jahre gearbeitet habe. Während der gesamten Zeit am MPIfG habe ich es als Privileg empfunden, dort arbeiten zu dürfen. Mehr als alle anderen haben mich Wolfgang Streeck, Fritz Scharpf und Martin Höpner geprägt, die Sozialwissenschaftler sind, weil sie gesellschaftliche Probleme verstehen wollen und weil sie hoffen, zumindest manchmal einen Weg aufzeigen zu können, wie diese sich bewältigen oder zumindest abmildern lassen. Ich hoffe, dass ich ihrer intellektuellen Neugierde und Aufrichtigkeit auch in Zukunft gerecht werde.

Besonders herzlich möchte ich mich zudem bei Manfred Schmidt bedanken, der meine Habilitationsschrift an der Universität Heidelberg betreut hat. Auch wenn er sicher nicht allen meinen Schlussfolgerungen zustimmt, hat dieses Buch durch seine kritischen Nachfragen und bin ins Detail reichenden Anmerkungen sehr stark profitiert. Einen aufmerksameren Leser kann man sich kaum vorstellen. Auch Reimut Zohlnhöfer, der das zweite Gutachten für die Habilitationsschrift verfasst hat, gilt mein herzlicher Dank, da er mit geübtem Blick Argumentationslücken identifiziert und Verbesserungsvorschläge unterbreitet hat. Mit der Überarbeitung hoffe ich, alle wesentlichen Punkte aufgegriffen zu haben.

Über mein Forschungsprojekt habe ich im Lauf der Jahre sehr hilfreiche Diskussionen mit Jens Beckert, Marius Busemeyer, Lea Elsässer, Barbara Fulda, Achim Goerres, Lukas Haffert, Miriam Hartlapp, Daniel Mertens, Philip Manow, Sascha Münnich, Andreas Nölke, Marion Reiser, Sigrid Roßteutscher, Sandra Seubert und Benjamin Werner geführt. Ihnen allen gebührt mein Dank für ihre Einwände und zahlreichen Hinweise, die mich herausgefordert haben, Antworten zu finden. Viele tolle Kolleginnen und Kollegen haben dazu beigetragen, aus einem Manuskript dieses Buch zu machen. Besonders hervorheben möchte ich Christel Schommertz, Thomas Pott und Jeanette Störtte.

Harald Schoen, Rüdiger Schmidt-Beck, Philip Manow, Carina Schmitt und Ellen Quintelier haben mir Daten aus ihrer Forschung zur Verfügung gestellt – auch ihnen sei dafür herzlich gedankt. Agatha Rudnik hat mir während ihres Praktikums am MPIfG geholfen, die Datensätze zu Landtagswahlen in Deutschland aufzubereiten und auszuwerten, wofür ich ihr herzlich danke. Schließlich schulde ich Evelyn Bensch Dank, die als studentische Hilfskraft zahlreiche Recherchen übernommen und immer wieder Textteile und Abbildungen gewissenhaft geprüft hat.

Mein größter Dank gebührt ohne Zweifel Simone Leiber, die nicht nur das komplette Manuskript ausführlich kommentiert hat, sondern über die gesamte Zeit meine Ratgeberin und erste Kritikerin war, mich aufgemuntert und ermutigt hat. Ihr und unseren Kindern, Oskar und Carla, widme ich dieses Buch.

Köln, im November 2014

Armin Schäfer

Kapitel 1

Einleitung

Der Grundgedanke der Demokratie ist einfach. In einem politischen Gemeinwesen müssen Entscheidungen getroffen werden, die potenziell alle betreffen, gleichzeitig jedoch umstritten sind. Da es keinen objektiven Maßstab gibt, der eindeutige Handlungsempfehlungen vorgibt, muss ein Verfahren gefunden werden, das widerstreitende Meinungen berücksichtigt, ohne zu vollständiger Blockade zu führen. Strittige Entscheidungen werden legitimiert, indem auch die Unterlegenen das Verfahren als fair anerkennen, das heißt, wenn ihre Meinung beachtet wurde und sie erwarten können, nicht dauerhaft zu den Verlierern zu gehören. Legitime politische Entscheidungen gehen demnach aus Verfahren hervor, die frei von Willkür sind und niemanden privilegieren. Um dies zu erreichen, müssen Bürgerinnen und Bürger als Gleiche behandelt werden, wie unterschiedlich sie tatsächlich auch sein mögen. Am klarsten kommt dies im Prinzip zum Ausdruck, dass jeder erwachsene Staatsbürger bei Wahlen die gleiche Stimmzahl erhält.¹ In seiner Studie zu Demokratietheorien von der Antike bis zur Gegenwart hält Schmidt (2010: 17; Hervorh. nicht im Orig.) deshalb gleich zu Beginn fest, dass Demokratien »der Anspruch gemeinsam [ist], die Herrschaft im Staate auf *die Norm politischer Gleichheit der Vollbürger* zu verpflichten, auf den Willen der Gesamtheit oder zumindest eines maßgebenden Teils der Stimmbürgerschaft zu gründen und die zeitlich befristet Regierenden auf Rechenschaft gegenüber den Regierten festzulegen«. Gutman (2003: 169) sieht in »gleicher politischer Freiheit« das definierende Merkmal der Demokratie.

Vielen Gegnern diente gerade das Gleichheitsversprechen der Demokratie als Ausweis ihrer Unzulänglichkeit, erschien es ihnen doch als offensichtlich, dass Frauen und Fremde, Besitzlose und Ungebildete nicht fähig seien, politisch vernünftig zu urteilen. Politische Gleichheit musste aus ihrer Sicht zur Herrschaft der Unvernunft führen, wenn Arbeiter oder ungebildete Massen das Wahlrecht erhalten. Selbst ein progressiver Liberaler wie John Stuart Mill ([1861]1958: 135, 138) schlägt in *Considerations on Representative Government* vor, ein nach

¹ Manchmal wird zur besseren Lesbarkeit auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet, dennoch sind immer Bürgerinnen und Bürger gemeint.

Berufsgruppen gestaffeltes Pluralstimmrecht einzuführen, um einen übergroßen Einfluss von einfachen Arbeitern zu verhindern. Im Argument, nur wenige verfügten über die Kompetenz, Politik verstehen und weise regieren zu können, erkennen Walzer (1983: 285) und Dahl (1989: 59) übereinstimmend den Prototypen undemokratischen Denkens. Doch während daraus bis in das 20. Jahrhundert abgeleitet wurde, vermeintlich inkompetenten Gruppen das Wahlrecht vorzuenthalten, gibt es heute, zumindest in den westlichen Demokratien, kaum noch Stimmen, die die formale politische Gleichstellung der erwachsenen Staatsbürgerinnen und -bürger ablehnen.² Im historischen Vergleich erscheint die Demokratie inklusiver als jemals zuvor, weshalb von einem Siegeszug demokratischer Gleichheit gesprochen werden kann.

Vor dem Hintergrund dieser Erfolgsgeschichte muss der Verweis auf eine Krise der Demokratie unbegründet wirken – und doch finden sich immer wieder Stimmen, die genau dies diagnostizieren. In den Siebzigerjahren des 20. Jahrhunderts erschien der Fortbestand der Demokratie konservativen wie linken Kritikern unsicher (siehe Schäfer 2008; Streck 2013: 23–27). Die damals rasch anwachsende Literatur zur »Unregierbarkeit« ist gespickt mit dramatischen Formulierungen und Untergangsszenarien. So äußert Brittan (1975: 129) die Vermutung, die Demokratie werde noch zu Lebzeiten der damals Erwachsenen dahinscheiden. Crozier und seine Koautoren (1975: 2) zitieren Willy Brandt, der ebenso den Untergang der Demokratie für die folgenden zwanzig bis dreißig Jahre vorausgesagt haben soll. Schließlich sieht Hennis (1977: 20) zwar nicht den Staat, wohl aber die »spezifisch abendländische Weise des Regierens« vom Absterben bedroht an. Vor allem starke Gewerkschaften, hohe Inflationsraten und wachsende Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an den Staat führten zu dieser pessimistischen Zukunftssicht. Von links stand dieser Perspektive die nicht minder pessimistische These von der »Legitimitätskrise« gegenüber, die den Staat aus gänzlich anderen Gründen als überfordert ansah. Nicht übertriebene Politisierung verursache eine Krise der Demokratie, sondern politische Dauerinterventionen, die den Kapitalismus stabilisieren und den Antagonismus von Kapital und Arbeit abfedern müssten (Offe [1972]2006: 29). Im »Spätkapitalismus« seien die Auffangmechanismen »kategorial erschöpft«, mit denen ökonomische und politische Krisentendenzen eingedämmt werden könnten (Offe [1972]2006: 65), wodurch das Krisenmanagement selbst in eine Krise gerate (Offe 1984: 36).

2 Obwohl ein radikal-libertärer Autor wie Hayek ([1971]2005: 135) noch in den Siebzigerjahren schrieb: »Es kann auch vernünftigerweise argumentiert werden, daß den Idealen der Demokratie besser gedient wäre, wenn etwa alle Staatsangestellten oder alle Empfänger von öffentlichen Unterstützungen vom Wahlrecht ausgeschlossen wären.«

Die nächste Welle von Krisendiagnosen setzte nur wenige Jahre, nachdem Fukuyama (1992: 45) den Triumph der »liberalen Demokratie« gegenüber allen rivalisierenden Gesellschaftsmodellen verkündet hatte, ein. So sah Giddens (2000: 11) die Demokratie im Augenblick ihres Triumphs von einer paradoxen Schwäche befallen, weil gerade in ihren Kernländern Unzufriedenheit und politische Apathie zunehme. Einige Jahre später erzeugte die Warnung vor der »Postdemokratie« ein lautes öffentliches Echo und der Begriff wurde zum geflügelten Wort für alle, die in den Krisenchor einstimmten. Mit seiner Wortwahl will Crouch (2004) darauf hinweisen, dass die demokratischen Verfahren zwar formal intakt, aber bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt seien, weil wichtige Entscheidungen nicht öffentlich und durch die demokratisch gewählten Repräsentanten, sondern durch mächtige Lobbygruppen – vor allem Wirtschaftsunternehmen – getroffen würden. Wahlkampagnen und politischer Wettstreit werden aus seiner Sicht zu Inszenierungen, die das Publikum unterhalten sollen, aber in denen keine glaubhaften Alternativen mehr zur Abstimmung stehen. Der Ausdruck »Postdemokratie« beschreibt für Crouch eine korrumpierte Form der Demokratie:

The idea of post-democracy helps us describe situations when boredom, frustration and disillusion have settled in after the democratic moment; when powerful minority interests have become far more active than the mass of ordinary people in making the political system work for them; where political elites have learned to manage and manipulate popular demands; where people have to be persuaded to vote by top-down publicity campaigns.
(Crouch 2004: 19–20)

Durch die weltweite Wirtschaftskrise, die sich seit dem Zusammenbruch von *Lehman Brothers* entfaltet hat, verschärft sich die Krisenwahrnehmung. In *Gekaufte Zeit* registriert Streeck (2013), wie sich der Bedeutungsgehalt der Demokratie verändert, weil sich politische Entscheidungen nicht zuerst am Willen der Mehrheit, sondern vorrangig an den Ansprüchen der Gläubiger und an der Bewertung des Regierungshandelns durch die Finanzmärkte orientieren müssten. In den am stärksten von der Krise betroffenen Ländern sicherten Parteien schon vor der Wahl zu, dass sie Schuldenabbau und Reformen, wie die Liberalisierung der Arbeitsmärkte oder die Privatisierung von staatlichen Leistungen, fortsetzen werden. Während für Fukuyama Kapitalismus und Demokratie eine höchst erfolgreiche Einheit bilden, stellt Streeck (2013: 235) ihre weitere Vereinbarkeit infrage.

Auch wenn jede einzelne dieser Krisendiagnosen umstritten ist, spiegeln sie doch ein verbreitetes Unbehagen an der Art und Weise wider, wie die Demokratie funktioniert – ein Unbehagen, das sich auch in Umfragen zeigt. Das Ansehen von Parteien, Parlamenten und Politikern ist gering und in Deutschland stimmt

die Mehrheit der Bevölkerung regelmäßig der Aussage zu, dass Politiker sich nicht um die Meinung der einfachen Leute kümmern, sondern stattdessen vor allem auf den eigenen Vorteil bedacht sind. Nicht das Prinzip der Demokratie, sondern ihre Umsetzung wird in vielen entwickelten Demokratien skeptisch beurteilt, denn es besteht eine Diskrepanz zwischen Erwartungen, die sich an die Demokratie richten, und ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit (Norris 2011: 127, Tabelle 7.1).

In diesem Buch schließe ich an einige der genannten Argumente an, doch mit engerem Fokus. Ich frage, ob von einer Krise der Demokratie gesprochen werden muss, wenn das Versprechen auf politische Gleichheit in geringerem Maß als in der Vergangenheit eingelöst wird. Diese Fragestellung enthält zwei Komponenten: Zum einen muss begründet werden, welche Art von politischer Gleichheit in der Demokratie notwendig ist. Reicht ein umfangreicher Katalog politischer Rechte aus, um ein hohes Maß an Demokratiequalität zu sichern, oder müssen diese verbrieften Rechte auch annähernd gleich genutzt werden? Zum anderen muss empirisch überprüft werden, wodurch politische Gleichheit begünstigt oder gehemmt wird, wobei für die Beurteilung der Gegenwart einerseits der internationale und andererseits der intertemporale Vergleich herangezogen werden. Die spezifische Krisenfacette, die im Folgenden herausgearbeitet wird, besteht darin, dass politische Ungleichheit trotz formaler Gleichheit zunimmt: Sozial benachteiligte beteiligen sich heute deutlich weniger als besser gestellte Gruppen, denen eine breite Palette an Einflussmöglichkeiten zur Verfügung steht – die sie bei Bedarf auch nutzen. Der Verlust politischer Gleichheit lässt sich an der verringerten Inklusionsfähigkeit der Demokratie festmachen, am sozial ungleich verteilten politischen Interesse und am geringen Glauben der Einkommens- und Bildungsarmen, durch politisches Engagement noch etwas verändern zu können.³

Wenn von einer Krise gesprochen wird, darauf weist Merkel (2013: 475–478) hin, muss das zugrunde gelegte Demokratieverständnis erläutert werden, da rivalisierende Schulen zu ganz unterschiedlichen Schlussfolgerungen kommen. Wird die Demokratie minimalistisch definiert, fangen Krisen erst dort an, wo der Zusammenbruch droht. Dagegen führt ein maximalistisches Verständnis, das die Demokratie erst verwirklicht sieht, wenn die Gesellschaft gerecht, nachhaltig und friedlich ist, fast zwangsläufig zum Ergebnis, dass reale Demokratien

3 Mit dem Blick auf politische Partizipation konzentriere ich mich in dieser Arbeit fast ausschließlich auf den demokratischen Input. Eine andere Krisenfacette, die im abnehmenden Handlungsspielraum nationaler Regierungen durch Austeritätswänge und die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf nicht gewählte Gremien besteht, wird dagegen nicht behandelt, weil ich mich an anderer Stelle damit auseinandergesetzt habe (siehe etwa Höpner/Schäfer 2012 sowie Schäfer/Streck 2013).

unzulänglich sind. Dazwischen liegen anspruchsvolle, aber realisierbare Demokratiekonzepte, die einen normativen Maßstab entwickeln, anhand dessen sich Vorzüge und Nachteile benennen und empirisch überprüfen lassen. Ein solches Konzept bietet, so wird im nächsten Kapitel argumentiert, der *Neorepublikanismus*. Auf den ersten Blick mag es erstaunlich erscheinen, dass sich aus dem Bezug auf die Republik ein für die Gegenwart brauchbares Leitbild der Demokratie ableiten lässt. Unter einer Republik wurde historisch Verschiedenes verstanden und häufig erklärt sich ihr Sinn nur in Abgrenzung zu anderen Begriffen (Mager 1984: 618–619). Im 18. Jahrhundert bildete Republik erstens das Gegenwort zur Monarchie, wobei sie demokratisch oder aristokratisch organisiert sein konnte. Daneben stellte sie den Gegensatz zu Despotie und Anarchie dar, und schließlich wurde, vor allem im Zuge der französischen und der amerikanischen Revolutionen, Republik als demokratische Regierungsform gleichermaßen gegen Aristokratie und Monarchie in Stellung gebracht. Im deutschen Sprachgebrauch verbindet sich mit dem Begriff Republik kein über die Entgegensetzung zur Monarchie hinausgehender Inhalt (Isensee 1981: 1), und kaum jemand bezeichnet sich selbst als Republikaner, um nicht als Parteigänger einer rechtsradikalen Partei oder amerikanischer Konservativer verdächtigt zu werden. Doch in der Vergangenheit war und in anderen Ländern ist der Republikanismus bis heute mehr als eine leere Hülle:

Als 1976 seine *Republikanischen Reden* erschienen, konnte Walter Jens sicher sein, daß ihn sein Publikum nicht mißverstehen würde. Ein Republikaner, so wußte jeder, ist ein radikaler Demokrat, dem es nicht genügt, bloßer Wahlbürger zu sein; jemand, der Demokratie leben will, tagtäglich, auch gegen Widerstände. Sich als Republikaner zu bekennen – das hieß, Prinzipien der Aufklärung verwirklichen wollen, sich demokratischen Bürgertugenden verpflichtet zu fühlen, Sorge zu tragen, daß niemand in seinen Menschenrechten verletzt wird, egal durch wen. Revolutionäre Traditionen hochzuschätzen, gehörte ebenso zum Republikaner wie Widerborstigkeit gegen Obrigkeiten. Republikaner wollten immer etwas mehr Demokratie als vorhanden. Republik war für Republikaner ein Zukunftsprojekt, an dem jeder einzelne unaufhörlich Hand anlegen muß. (Langewiesche 1993: 9)

In dieser Charakterisierung klingen Motive an, die auch im Neorepublikanismus diskutiert werden: politische Beteiligung, Bürgertugenden und die Orientierung am Gemeinwohl. Hinzu kommt ein spezifisches Verständnis von Freiheit, das dem Ideal des »freien Bürgers« verpflichtet ist. Frei ist aus republikanischer Perspektive, wer nicht durch andere beherrscht wird und Anteil nimmt an öffentlichen Angelegenheiten (*res publica*). Das so verstandene Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zur Politik war während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zumindest in Südwestdeutschland noch geläufig (Nolte 1992), doch nach 1848 verlor es rasch an Bedeutung, weil zum einen die Vorstellung einer republikanisch geeinten Bürgerschaft in Widerspruch zur sich herausbildenden Klassen-

gesellschaft geriet und zum anderen sich politische Hoffnungen und Ängste auf andere Begriffe wie etwa die Demokratie richteten (Mager 1984: 645). Die Republik musste von nun an mit Adjektiven versehen werden, um noch politische Leidenschaft zu entfachen. So schrieb Marx ([1850]1960) in *Die Klassenkämpfe in Frankreich*, die Ereignisse zwischen 1848 und 1850 zeigten, dass die Ziele des Proletariats nur zu erfüllen seien, wenn die »rote Republik« den Platz der »Bourgeoisrepublik« einnehme. Bis heute schmücken sich Republiken mit Beinamen: Neben der Bundesrepublik gibt es sozialistische, demokratische, islamische oder Volksrepubliken. Auch hier erscheint der Ausdruck als Leerformel, die mit ganz unterschiedlichen Inhalten gefüllt werden kann. Und doch erinnern Republikanismus und Republik an Traditionen, die bis heute fortleben und immer wieder auftauchen.

Die Wiederbelebung dieser Tradition erklärt sich insbesondere in den USA durch die Kritik am ökonomischen Leitbild der Demokratie, in dem Politik in Analogie zum Markt und Bürger als Konsumenten interpretiert werden. Gegenbegriffe des Republikanismus sind längst nicht mehr Monarchie oder Aristokratie, sondern der moderne Liberalismus – jedenfalls wenn dieser privaten unbedingten Vorrang vor öffentlichen Angelegenheiten einräumt, Freiheit ausschließlich als Nichteinmischung versteht und tugendhaftes Verhalten nur im Streben nach individuellen Vorteilen erkennt. Der *Bourgeois* hat seinen festen Platz in der modernen Gesellschaft, doch wenn er den *Citoyen* verdrängt, verarmt aus neorepublikanischer Sicht die Demokratie. Die größte Schwierigkeit, mit der der reanimierte Republikanismus konfrontiert ist, liegt darin, nachzuweisen, ob er mit Gegenwartsgesellschaften vereinbar ist. So stellt der entsprechende Eintrag im *Lexikon der Politikwissenschaft* fest, dass Republikanismus nicht nur nicht zum Pluralismus moderner Gesellschaften passe, sondern auch Minderheitenrechte gefährde, in eine Erziehungsdiktatur mit Tugendterror münden könne, und dass eine Tendenz zum Nationalismus bestehe. Darüber hinaus hätten Republikaner die Demokratie, so hebt Llanque (2003: 3) hervor, stets skeptisch beurteilt, sodass die Passgenauigkeit zwischen beiden offen ist.⁴ Isensee formuliert den Zweifel an der Gegenwartstauglichkeit besonders eindrücklich:

Der Fortschritt sucht heute nach Antiquitäten. Er hat eine kostbare Vase aus dem bürgerlichen Zeitalter aufgetrieben, die sich prachtvoll abhebt von dem Hintergrund der neomarxistischen Tristesse; das ehrwürdige, zerbrechliche Gefäß soll mit den Essenzen der radikaldemokratischen Moderne gefüllt werden – nur Frage, ob es hält. (Isensee 1981: 3)

Im Kern lautet der gemeinsame Nenner dieser Einschätzungen, dass der Republikanismus nicht für die Gegenwart geeignet und etwas für Nostalgiker sei.

⁴ Allerdings bezog sich die republikanische Skepsis vor allem auf die direkte Demokratie.

Doch diese Sicht wird dem Anliegen der in diesem Buch behandelten Neorepublikaner nicht gerecht, deren Ziel verwirklichte Reformen der Demokratie sind, und trifft höchstens auf eine Teilströmung zu. Dies wird deutlich, wenn die Vielfalt neorepublikanischer Ansätze durch zwei Unterscheidungen klassifiziert wird (Buchstein/Schmalz-Bruns 1994: 307): Zum einen können »elitär-demokratische« von »radikal-demokratischen« Versionen des Republikanismus unterschieden werden, die im »Grad demokratischer Aspiration« voneinander abweichen. Während die erstgenannte Version in der Tradition von James Harrington stärker auf Machtkontrolle und Gewaltenteilung sowie begrenzte Beteiligungsmöglichkeiten abstelle, fordere die zweitgenannte in der Nachfolge Thomas Jeffersons oder John Deweys demokratische Reformen, die mehr Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger möglich machten. Zum anderen hebe sich die »rückwärtsgewandt-melancholische« von der »vorwärtsgewandt-optimistischen« Variante ab. Autoren wie Hannah Arendt oder Alaisdaire MacIntyre trauerten einem unwiederbringlich verlorenen, antiken Ideal der Republik nach, wohingegen etwa Benjamin Barber ganz die Gegenwartsgesellschaft im Blick habe. Die Autoren, die im nächsten Kapitel ausführlich vorgestellt werden, sind allesamt der nicht nostalgischen Variante zuzurechnen, geht es ihnen doch weniger darum, ein untergegangenes Ideal zu beschwören, als vielmehr um das Ziel, Reformoptionen für die Gegenwart aufzuzeigen. Fast alle Autoren – am wenigsten noch die ideengeschichtlichen Historiker – benennen institutionelle Reformen, die helfen sollen, die republikanische Vision moderner Demokratie zu verwirklichen. Die empirischen Analysen und Schlussfolgerungen dieser Arbeit knüpfen an den radikal-demokratischen und vorwärtsgewandt-optimistischen Republikanismus an. Mehr als andere Ansätze erweist sich diese Perspektive als sensibel gegenüber Gefährdungen der politischen Gleichheit durch soziale Ungleichheit – und genau diesem Zusammenhang wird in diesem Buch nachgegangen.

Aus Sicht des Neorepublikanismus greift es zu kurz, die Krise der Demokratie am Rückgang der Wahlbeteiligung festzumachen. Nicht allein die Höhe der Wahlbeteiligung, sondern die Zusammensetzung der Wählerschaft erscheint problematisch. Denn eine niedrige ist immer eine sozial ungleiche Beteiligung, da die Beteiligungsbereitschaft nicht in allen sozialen Gruppen im gleichen Maß zurückgeht. Selbst dieser Befund reicht für sich genommen nicht aus, um von einer Krise der Demokratie zu sprechen, denn Wahlen bilden nur eine Form des politischen Engagements und für viele politisch Interessierte vielleicht nicht einmal die wichtigste. Der Aufstieg anderer Beteiligungsformen – Direktdemokratie, Bürgerinitiativen, Petitionen, Demonstrationen, Online-Protest oder Produktboykotte – könnte die Ungleichheit bei Wahlen ausgleichen. Die partizipatorische Revolution und der Wandel zum Postmaterialismus führen, so ließe

sich vermuten, zu einer anderen Beteiligungskultur, die das Wählen weniger attraktiv werden lässt. Doch entgegen dieser Erwartung zeigt sich, dass die individuelle Wahlbereitschaft zunimmt, wenn man andere Beteiligungsformen nutzt. Wer sich ehrenamtlich oder politisch engagiert, ersetzt nicht, sondern ergänzt die Stimmabgabe bei Wahlen, denn mit höherer Bildung und höherem Einkommen wird es wahrscheinlicher, das eine wie auch das andere zu tun. Für ressourcenreiche Bevölkerungsgruppen bilden verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten ein Menü, aus dem nach Bedarf ausgewählt werden kann. Sie artikulieren ihre Interessen gleich mehrfach, wenn sie es für nötig halten, während die Ressourcenschwachen häufiger ganz darauf verzichten. Die Inaktiven laufen Gefahr, dass ihre Interessen unberücksichtigt bleiben.

Schließlich müsste selbst eine niedrige und ungleiche Wahlbeteiligung nicht als Krisensymptom gedeutet werden, wenn Nichtwählerinnen und Nichtwähler mit der Funktionsweise der Demokratie und der Regierungspolitik zufrieden wären. Doch nicht Zufriedenheit, sondern Unzufriedenheit verringert die Wahlbereitschaft, wobei sich diese Unzufriedenheit nicht auf das Prinzip der Demokratie selbst, sondern auf dessen konkrete Umsetzung sowie auf politische Parteien und Politiker bezieht. Nichtwählerinnen und Nichtwähler sind häufiger »unzufriedene Demokraten« (Klingemann 2000: 281) als prinzipielle Gegner der Demokratie. Deshalb bedroht eine geringe Wahlbeteiligung auch nicht den Fortbestand der Demokratie, aber sie drückt einen Qualitätsmangel aus. In Dänemark, dem egalitärsten der 23 im Folgenden analysierten Länder, sind die Bürgerinnen und Bürger nicht nur mit der Funktionsweise der Demokratie zufrieden, sondern auch die Wahlbeteiligung verharrt auf hohem Niveau. In Portugal, dem Land Europas mit der ausgeprägtesten Ungleichheit, gilt das Gegenteil.⁵

Um nachzuweisen, worin die Ursachen für den Verlust politischer Gleichheit liegen, wird in den empirischen Kapiteln der Vergleich über die Zeit mit dem Vergleich von Ländern kombiniert. Im Querschnitt werden 23 OECD-Staaten miteinander verglichen, darunter sind, neben den westeuropäischen Ländern, die angelsächsischen Länder und Japan. Sich auf diese Ländergruppe zu konzentrieren hat den Vorteil, dass sie sich im wirtschaftlichen Entwicklungsstand weniger unterscheiden, als es der Fall wäre, wenn etwa Lateinamerika oder Osteuropa einbezogen würden. Bis auf Spanien, Portugal und Griechenland sind zudem alle Länder seit dem Zweiten Weltkrieg stabile Demokratien, die – nun ohne Ausnahme – in verschiedenen Demokratieindizes im weltweiten Vergleich

⁵ Eine Ausnahme von diesen allgemeinen Zusammenhängen stellt die Schweiz dar, deren niedrige Wahlbeteiligung auch durch die im internationalen Vergleich stark ausgebaute Direktdemokratie erklärt wird, ohne dass die Bürger mit der Demokratie besonders unzufrieden sind.

zur Spitzengruppe gehören (im Überblick Schmidt 2010: 392–297). Es sind also reiche und stabile Demokratien, die im Folgenden untersucht werden. Auch wenn von diesen Ländern nicht ohne Weiteres auf alle Demokratien Rückschlüsse gezogen werden können, ist es doch von besonderem Interesse, wenn selbst dort die politische Gleichheit erodiert, wo besonders günstige Voraussetzungen bestehen. Ein letzter Grund, mich auf die entwickelten OECD-Länder zu konzentrieren, liegt in der Verfügbarkeit und Qualität der Daten. Dieser Aspekt ist nicht trivial, da ich versuche, die Entwicklung seit den Siebziger- oder Achtzigerjahren zu erfassen. Und nur für eine relativ kleine Ländergruppe liegen für den Zeitraum von drei oder vier Jahrzehnten vergleichbare Zahlen beispielsweise zur Liberalisierung oder zur Ungleichheit vor – und selbst diese sind häufig lückenhaft. Mehrfach werde ich auf Defizite in der Datenqualität hinweisen, die begrenzen, welche Analysen möglich sind. Weitete man die Anzahl der Länder aus, verschärften sich diese Probleme.

Während es also einerseits das Ziel ist, die Heterogenität des Ländersamples nicht ausufern zu lassen, unterscheiden sich andererseits die 23 Länder dennoch so stark, dass institutionelle Faktoren berücksichtigt werden können, die beispielsweise die Höhe der Wahlbeteiligung beeinflussen. In der untersuchten Ländergruppe gibt es präsidentielle und parlamentarische Systeme; Mehrheits- und Verhältniswahlrecht; Länder mit und ohne Wahlpflicht; föderale und unitarische Staaten; liberale, konservative und sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten sowie koordinierte und liberale Kapitalismustypen. Diese institutionellen Unterschiede übersetzen sich in Unterschiede im Verhältnis von Markt und Staat, im Grad sozialer Absicherung oder in der Wahlbeteiligung. Zum Kerngeschäft der Vergleichenden Politikwissenschaft gehört es, diese Vielfalt zu erfassen und zu erklären, wozu ein ausgefeiltes Analyseinstrumentarium zur Verfügung steht (Schmidt/Ostheim 2007). Doch wie im dritten und vierten Kapitel deutlich wird, lassen sich seit den Achtzigerjahren länderübergreifend übereinstimmende Trends mit Blick auf Liberalisierung und Wahlbeteiligung feststellen. Die empirischen Analysen versuchen deshalb, Trennendes wie auch Gemeinsamkeiten zu erfassen. Neben dem Überzeitvergleich von Ländern bildet der Blick auf langfristige Trends in der politischen Partizipation in Deutschland den zweiten Pfeiler dieser Arbeit.

In den empirischen Kapiteln werden nicht nur Querschnitts- und Längsschnittanalysen kombiniert, sondern auch verschiedene Daten verwendet. Soweit es möglich ist, beruhen alle Schlussfolgerungen auf einer doppelten Absicherung: einerseits auf der Auswertung von Umfragen und andererseits auf Aggregatdatenanalysen. Beide Datenarten haben Vor- und Nachteile, die in den entsprechenden Kapiteln diskutiert werden. Insbesondere der Versuch, Umfragen aus unterschiedlichen Befragungen und Ländern über mehrere Jahrzehnte

zusammenzufügen, wirft das Problem auf, inwieweit die darin enthaltenen Aussagen vergleichbar sind. Nur wenige Fragen werden in identischer Formulierung in allen Befragungen verwendet, andere nur unregelmäßig oder nur für eine Untergruppe der Länder. Doch obwohl dies so ist, stimmen die Ergebnisse mit denen der Aggregatdatenanalyse überein, sodass nicht von systematisch verzerrten Resultaten auszugehen ist. Dieselbe Übereinstimmung zwischen Umfragen und Aggregatdatenanalyse zeigt sich, wenn die Entwicklung der Wahlbeteiligung in Deutschland untersucht wird. Sowohl die ALLBUS-Daten⁶ und eine Vielzahl von Einzelbefragungen zu Landtagswahlen als auch offizielle Wahlbeteiligungsraten in Stadtteilen deutscher Großstädte sprechen dieselbe Sprache: In allen Analysen zeigt sich die wachsende Kluft in der Wahlbeteiligung. Die im Qualitätsjournalismus verbreitete Norm, dass zwei voneinander unabhängige Quellen einen Bericht bestätigen müssen, kommt in übertragenem Sinn in dieser Arbeit zum Einsatz: Indem vielfältige Datenquellen verwendet werden, soll die Validität der Ergebnisse gesichert werden.

Was für die Daten gilt, gilt auch in methodischer Hinsicht. Die folgenden Analysen beginnen häufig mit deskriptiver Statistik, um anschließend aufwendigere Prüfverfahren anzuwenden, die von linearen Regressionen über gepoolte Zeitreihen bis zu Mehrebenenanalysen reichen. Auch hier habe ich es zum Prinzip gemacht, dass ich Befunde nur als tragfähig ansehe, wenn sie durch unterschiedliche Vorgehensweisen bestätigt werden, während ich einem Ergebnis nicht vertraue, das sich nur unter einer Modellspezifikation zeigt. Die zentralen Befunde dieser Arbeit haben sich ausnahmslos als robust erwiesen, selbst wenn die Analysemethoden variiert und Variablen hinzugefügt werden. Im Haupttext verzichte ich weitgehend darauf, die Auswahl von Kontrollvariablen oder statistische Detailprobleme zu diskutieren, um den Gang der Argumentation nicht unnötig zu durchbrechen. Die Regressionstabellen zu den einzelnen Kapiteln und weiterführende Informationen wurden stattdessen in einen statistischen Anhang ausgelagert (ab Seite 249). Alle relevanten Analyseergebnisse werden im Folgenden grafisch dargestellt, damit sie möglichst intuitiv nachvollziehbar sind und keine Interpretation von Koeffizienten verlangen, die bei nichtlinearen Zusammenhängen ohnehin nicht sonderlich ergiebig ist. Obwohl Ergebnisse nur dann als gesichert dargestellt werden, wenn sie statistischen Signifikanztests genügen, liegt im Text das Augenmerk auf den substantiellen Unterschieden. Gerade bei großen Fallzahlen werden selbst dann signifikante Ergebnisse erzielt, wenn die Wirkung einer Variablen gering ist. Doch interessant sind sozialwissenschaftliche Ergebnisse, wenn sie nennenswerte Unterschiede erhellen. Die grafische

⁶ Die Abkürzung steht für »Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften«.

Darstellung der entscheidenden Zusammenhänge erlaubt, dies auf einen Blick zu erkennen.

Der Aufbau des Buches stellt sich wie folgt beschrieben dar: Im anschließenden zweiten Kapitel wird der theoretische Rahmen für die empirischen Analysen abgesteckt. In ihm wird das Demokratieverständnis des Neorepublikanismus von anderen Perspektiven abgegrenzt, um zu verdeutlichen, weshalb ungleiche Beteiligung demokratietheoretisch problematisch ist. Ausgehend von einem spezifischen, dem Liberalismus vorausgehenden Freiheitsverständnis wird die zentrale Bedeutung politischer Gleichheit hervorgehoben. Nicht allein formale Rechtsgleichheit, sondern nur die annähernd gleiche Ausübung dieser Rechte wehrt aus neorepublikanischer Sicht willkürliche Fremdherrschaft ab und erlaubt die volle Entfaltung der Persönlichkeit. Die Ausweitung von Märkten gefährdet auf zwei Arten die so verstandene Freiheit: Zum einen erzeugen Märkte Ungleichheit, die nur zum Teil durch den Sozialstaat korrigiert werden kann, und zum anderen setzt sich mit dem *homo oeconomicus* eine Handlungsorientierung durch, die jene Einstellungen untergräbt, die Bürgerinnen und Bürger in der Demokratie aufbringen müssen: die Bereitschaft, politisch zu partizipieren; sich auf Deliberation einzulassen und dabei die eigene Sicht der Dinge gegebenenfalls zu revidieren; und sich in der Verständigung mit anderen am Gemeinwohl zu orientieren, auch wenn dies eigenen (materiellen) Interessen zuwiderläuft.

Im dritten und vierten Kapitel wird der Wirkungskette von Liberalisierung über soziale Ungleichheit zur Wahlbeteiligung empirisch nachgegangen. Beide Kapitel untersuchen alle 23 Länder über einen Zeitraum von drei bis vier Jahrzehnten. Zuerst wird in enger Anlehnung an die Studie von Höpner et al. (2011) das Ausmaß der Liberalisierungspolitik seit den Achtzigerjahren erfasst, um anschließend den Zusammenhang mit der veränderten Einkommensverteilung herzustellen, der in der früheren Studie offengeblieben war. Liberalisierung, so das Fazit, führt zu einer stärker ungleichen Verteilung der Markt- und Haushaltseinkommen. Dieser Befund ist der Ausgangspunkt des vierten Kapitels, in dem die wissenschaftliche Kontroverse aufgegriffen wird, ob und wie sich Einkommensungleichheit auf die Wahlbeteiligung auswirkt. Selbst unter Berücksichtigung anderer Erklärungsfaktoren zeigt sich, dass in Ländern mit ungleicher Einkommensverteilung die Wahlbeteiligung nicht nur niedriger ist, sondern auch weiter zwischen sozialen Gruppen auseinanderklafft. Damit bestätigt sich: Eine niedrige ist eine ungleiche Wahlbeteiligung.

Vor dem Hintergrund der durch den internationalen und intertemporalen Vergleich aufgezeigten Muster wird in den nächsten Kapiteln geprüft, ob sich auch in Deutschland eine Zunahme politischer Ungleichheit feststellen lässt. Spätestens seit Anfang der Neunzigerjahre sinkt in allen Bundesländern und bei allen Wahlarten die Wahlbeteiligung. Besonders stark fällt der Rückgang bei

Landtags- und Kommunalwahlen aus. Zwar gibt es immer wieder Abweichungen vom allgemeinen Trend, da die Wahlbeteiligung auch durch situative Faktoren beeinflusst wird, aber selbst Ausreißer nach oben heben die Wahlbeteiligung nicht auf das früher übliche Niveau. Das fünfte Kapitel untersucht deshalb, wer die Nichtwählerinnen und Nichtwähler sind und wie deren Entscheidung, der Wahlurne fernzubleiben, zu erklären ist. Dabei werden die in der Wahl- und Partizipationsforschung gängigen Erklärungen berücksichtigt. Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass sie die sozialen Unterschiede in der Wahlteilnahme unterschätzen, obwohl Beteiligungsunterschiede deutlich zugenommen haben. Ob jemand wählt oder nicht, so wird in diesem Kapitel auch gezeigt, hängt nicht allein von individuellen Merkmalen ab, sondern auch vom sozialräumlichen Kontext. Wer sich in einem Netzwerk mit vielen anderen bewegt, die nicht wählen, oder in Stadtvierteln mit geringer Wahlbeteiligung lebt, hat eine systematisch niedrigere Wahlneigung – nicht nur das Wählen kann ansteckend wirken, sondern auch die Nichtwahl.

Im sechsten Kapitel wird das Wahlverhalten sozialer Klassen bei Bundestags- und Landtagswahlen in den letzten dreißig Jahren betrachtet. In der Literatur sind Einschätzungen verbreitet, die »Klasse« als unergiebigste Kategorie für die Analyse von Gegenwartsgesellschaften ansehen. Dies wird nicht zuletzt am Wahlverhalten festgemacht. Arbeiter, so wird immer wieder argumentiert, wählen heute nicht mehr in stärkerem Maß linke Parteien als andere Klassen. Doch es zeigt sich kein Ende des Klassenwahlverhaltens, wenn kleinere Parteien und insbesondere die Nichtwahl in die empirische Analyse einbezogen werden, denn nicht nur die Unterstützung von Grünen und FDP, sondern vor allem die Wahlabstinz verläuft eindeutig entlang von Klassenlinien.

Während im fünften und sechsten Kapitel Umfragen ausgewertet werden, greift das siebte Kapitel auf Aggregatdaten zurück. Es erschließt eine bislang wenig genutzte Quelle, nämlich Daten zur Wahlbeteiligung und zur sozialen Lage auf Stadtteilebene in deutschen Großstädten. In allen Städten bestehen große Unterschiede in der Wahlbeteiligung unterschiedlicher Stadtteile. In Köln lagen bei der Bundestagswahl 2013 mehr als 45 Prozentpunkte zwischen der höchsten und niedrigsten Wahlbeteiligung, und Wähler- und Nichtwählerhochburgen verteilen sich nichtzufällig: Je ärmer ein Stadtteil, desto niedriger fällt die Wahlbeteiligung aus. Korreliert man die Arbeitslosenquote als Indikator für die soziale Lage mit der Wahlbeteiligung, zeigen sich so starke Zusammenhänge, wie sie in den Sozialwissenschaften nur selten entdeckt werden. Entgegen der vorherrschenden Forschungslage kann in diesem Kapitel zudem gezeigt werden, dass sich der Rückgang der Wahlbeteiligung negativ auf das Abschneiden von Mitte-links-Parteien auswirkt.

Unabhängig von der Art der ausgewerteten Daten und der Wahlart zeigt sich, so das Fazit dieser drei Kapitel, eine wachsende soziale Kluft in der Wahlbeteiligung. Bestanden in den Siebziger- und frühen Achtzigerjahren nur geringe Unterschiede, sind diese seither deutlich angewachsen. Da die Beteiligungsunterschiede bei den heute Jungen besonders groß ausfallen, steht zu befürchten, dass mit dem Ausscheiden älterer Kohorten die Wahlbeteiligung asymmetrisch sinken wird. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse untersucht das achte Kapitel, wer andere Formen des gesellschaftlichen Engagements nutzt. Neben ehrenamtlichen Tätigkeiten werden die Mitgliedschaft und die Mitarbeit in Organisationen und Verbänden sowie die Inanspruchnahme weniger stark institutionalisierter Beteiligungsformen untersucht. In allen Fällen zeigt sich nicht nur die höhere Beteiligungsneigung der Bessergestellten, sondern auch die positive Wirkung von gesellschaftlichem auf politisches Engagement.

Das achte Kapitel bestätigt zudem das »Gesetz zunehmender Disproportionalität«: Je wichtiger ein Amt ist, desto selektiver der Zugang (Putnam 1976: 33). Obwohl sich die Parteimitglieder schon überproportional aus höheren Einkommensgruppen rekrutieren, nimmt die Exklusivität bei der Kandidatenaufstellung und erfolgreichen Kandidaturen weiter zu, wodurch heute mehr als 90 Prozent der Bundestagsabgeordneten über ein abgeschlossenes Hochschulstudium verfügen. Ausschlaggebend für diese »Dominanz der Akademiker« (Biehl 2007) ist nicht allein die inhaltliche Qualifikation, sondern auch die Fähigkeit, den Wahlkampf privat zu finanzieren. Im Durchschnitt steuern Bundestagskandidaten mehrere tausend Euro bei, um der eigenen Kandidatur zum Erfolg zu verhelfen, was zumindest teilweise erklärt, warum bestimmte Berufsgruppen überrepräsentiert sind, was demokratietheoretisch problematisch ist, wenn die Einstellungen der Elite von denen der Bevölkerung abweichen.

Die letzten beiden empirischen Kapitel greifen die Frage auf, was getan werden kann. Seit zwei Jahrzehnten lassen sich in Deutschland Demokratiereformen beobachten, die den Bürgerinnen und Bürgern mehr Mitspracherechte einräumen. Dies beginnt bei der Direktwahl der Bürgermeister, setzt sich bei Wahlrechtsreformen fort, die Kumulieren und Panaschieren ermöglichen, und endet bei der Ausweitung der direkten Demokratie. Diesen Reformen ist gemeinsam, dass sie die Stimme der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Parteien stärken sollen (auch wenn die Forschung zur Direktdemokratie Zweifel weckt, ob dies gelingt). Diese »Demokratisierung der Demokratie« wird überwiegend – auch vom Neorepublikanismus – positiv bewertet. Allerdings kann sie ungleichheitsverschärfend wirken, wenn ein kompliziertes Wahlrecht beteiligungshemmend für weniger Interessierte wirkt oder den Anteil ungültiger Stimmen dort erhöht, wo ohnehin wenige wählen. Auch die Direktdemokratie kann in Konflikt zur politischen Gleichheit geraten, wenn Sachfragen von denjenigen

mit hoher Beteiligungsbereitschaft anders beurteilt werden als von denjenigen, für die das nicht gilt. Bei vielen Themen verlaufen die Konfliktlinien quer zur sozialen Schicht, aber wenn dies nicht der Fall ist, kann die direkte Demokratie zu einer Tyrannei jener Minderheit führen, die zur Partizipation bereit und fähig ist. Fallstudien zu Wahlrechtsreformen in Hamburg und Bremen sowie zum Hamburger Volksentscheid über die Schulreform und den Nichtraucherschutz in Bayern zeigen, wie mehr Beteiligungsmöglichkeiten zu weniger politischer Gleichheit führen können.

Schließlich diskutiert das zehnte Kapitel mit der Wahlpflicht eine besonders umstrittene Reform. Um deren Wirkung nachzuweisen, wird erneut auf alle 23 Länder zurückgegriffen. Zu den unstrittigen Befunden der Wahlforschung gehört, dass Länder mit (sanktionierter) Wahlpflicht eine deutlich höhere Wahlbeteiligung aufweisen als Länder, die darauf verzichten. Bei Wahlbeteiligungsraten von über 90 Prozent, die in Belgien, Luxemburg und Australien regelmäßig erreicht werden, fallen die sozialen Unterschiede in der Beteiligung gering aus. Allerdings lassen sich darüber hinaus kaum weitere positive Effekte einer Wahlpflicht feststellen: In Belgien oder Luxemburg sind weder das politische Interesse noch das Vertrauen in die Politik ausgeprägter als in anderen Ländern, und Demokratiezufriedenheit sowie die politische Beteiligung jenseits von Wahlen fallen in Wahlpflichtländern nicht höher aus. Aus normativer Sicht ist die Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht umstritten, weil sie ein Recht in eine Pflicht umwandelt und mit dem liberalen Freiheitsverständnis unvereinbar erscheint. Aus Sicht des Neorepublikanismus lassen sich Argumente für sie finden, die sich aus dem Auftrag der Demokratie ableiten, alle Interessen gleich zu berücksichtigen. Da politikwissenschaftliche Studien nachweisen, dass sich die Höhe der Wahlbeteiligung auf Politikergebnisse auswirkt, fördern institutionelle Reformen, mit denen die Anzahl der Nichtwählerinnen und Nichtwähler reduziert wird, das Ideal politischer Gleichheit.

Eine wesentliche Krisenerscheinung der Gegenwartsdemokratie besteht, so das Argument dieser Arbeit, im nachweisbaren Rückgang politischer Gleichheit. Während es für einen Teil der Bevölkerung neue Wege gibt, sich politisch zu engagieren und die eigenen Interessen zu artikulieren, nutzen andere selbst herkömmliche Beteiligungsformen immer weniger. Für die Demokratie besteht die Gefahr darin, dass die Politik sich an den Aktiven und Vernehmbaren orientiert, während die Passiven und Stillen übergangen werden. Auch wenn diese Konsequenz in diesem Buch nicht nachgewiesen wird – dies ist ein Anschlussprojekt –, werden jedoch zahlreiche Studien zitiert, die genau diese Verschiebung nahelegen. Von einer Krise der Demokratie kann auch deshalb gesprochen werden, weil die besonders verbreiteten Reformen nicht unbedingt geeignet sind, das zentrale Problem zu lösen, sondern im schlimmsten Fall politische Ungleich-

heit vergrößern. Wer jemals an einer Veranstaltung zum »Bürgerhaushalt« teilgenommen hat, weiß, dass hier kein Beteiligungsangebot für die Bewohner der häufig fern der Innenstadt gelegenen Nichtwählerhochburgen formuliert wird. Doch um über andere Reformoptionen nachdenken zu können, muss erst erkannt werden, worin das Problem liegt. Dazu möchte dieses Buch beitragen.

Kapitel 2

Wie viel Gleichheit benötigt die Demokratie?

In einem ersten Schritt kann das Verhältnis von Gleichheit und Demokratie mit folgendem Gedankenexperiment erhellt werden: Die Regierung eines demokratischen Landes beauftragt eine Expertenkommission, Vorschläge zu unterbreiten, wie auf die sinkende Wahlbeteiligung reagiert werden soll. Als Teil der Diagnose wird das in der Bevölkerung zu gering ausgeprägte Bewusstsein für den Wert der eigenen Stimme ausgemacht. Der Verzicht auf die Stimmabgabe scheint für viele Nichtwählerinnen und Nichtwähler keinen Verlust darzustellen. Um an diesem Problem anzusetzen, schlägt die Kommission vor, dass jede Stimme einem Gegenwert von 25 Euro entsprechen soll. Wer nicht wählt, soll diese Summe als Strafe bezahlen, wie es in Wahlpflichtländern üblich ist. Allerdings, und damit weicht der Vorschlag von bestehenden Varianten ab, ist es möglich, das Stimmrecht an eine andere Person zu veräußern, die sich im Gegenzug verpflichtet, entweder zwei Stimmen abzugeben oder die Strafe zu übernehmen. Wie viel für eine Stimme bezahlt wird, hängt von der Knappheit der erwerbbaaren Stimmen ab. Dadurch entsteht ein Markt, der politisch besonders Interessierte durch Zukäufe in die Lage versetzt, mehr Einfluss auf das Wahlergebnis auszuüben, während Uninteressierte anderen Freizeitaktivitäten nachgehen können, ohne das Ergebnis zu »verunreinigen« (Brennan 2009).¹ Da die Stimme einen materiellen Gegenwert erhält, so hofft die Kommission, wird gleichzeitig das Bewusstsein geschärft, nicht leichtsinnig damit umzugehen.

Ein solch hypothetischer Stimmenmarkt wird den meisten Menschen intuitiv unvereinbar mit der Demokratie vorkommen, weil das Prinzip politischer Gleichheit verletzt wird. Der Handel mit Stimmen könnte dazu führen, dass insbesondere diejenigen mit wenig Geld bereit sind, ihr Stimmrecht abzugeben, wohingegen Wohlhabende sich politischen Einfluss erkaufen könnten. Das widerspricht jedoch dem Ziel der Demokratie, politische Gleichheit auch in Anbetracht faktischer Ungleichheiten zu verteidigen. Manche Transaktionen müssen

¹ Wem dies weit hergeholt erscheint, kann Abschnitt 10.3 konsultieren, der mehrere Zitate enthält, in denen es den schlecht Informierten nahegelegt wird, nicht zu wählen, um die Qualität der Demokratie zu verbessern.

verhindert werden, selbst wenn es einen Markt für sie gäbe, weil ein ökonomischer Tausch den Wert des gehandelten Guts korrumpiert. Der Wert einer Stimme lässt sich nicht monetär ausdrücken, ohne den Sinn von Wahlen auszuhöhlen (Satz 2010: 102–103). Sandel (1998b: 118) geht einen Schritt weiter und argumentiert, dass die intuitive Ablehnung eines Markts für demokratische Rechte darauf verweist, wie unzulänglich Marktanalogien für das Verständnis von Politik sind. Bürgerinnen und Bürger als Konsumenten und Politik als nutzenmaximierenden Austausch zu begreifen, blende die deliberative Seite der Demokratie aus, bei der es nicht bloß um Aggregation bestehender Interessen, sondern auch um die kollektive Suche nach Problemlösungen und nach dem Gemeinwohl gehe (dazu unten mehr). Den Verkauf des eigenen Stimmrechts würden wir selbst dann ablehnen, wenn er freiwillig und ohne Not erfolgt, weil der Verkäufer ein Recht abtritt, das untrennbar mit seinem Status als Staatsbürger verknüpft ist. Wie die Staatsangehörigkeit, die nicht verkauft werden kann, unterscheidet sich auch das Recht zu wählen von anderen Rechten, weil es nicht bloß garantiert, ungehindert eigene Ziele verwirklichen zu können, sondern die Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft konstituiert (Lardy 2004: 308–313).

Das Unbehagen, das der Gedanke an einen Stimmenhandel auslöst, hängt auch damit zusammen, dass Demokratie und Markt unterschiedlichen Verteilungslogiken folgen (Streeck 2013: 91–92). Die Verteilungslogik der Demokratie ist egalitär – *one person, one vote* –, denn trotz fraglos bestehender Unterschiede im politischen Interesse und in der Bereitschaft, sich über politische Themen zu informieren, herrscht in modernen Demokratien die Prämisse, dass niemand ohne ausdrücklichen Auftrag für andere entscheiden kann, was am besten für sie ist, sondern jeder Bürger selbst beurteilen kann und muss, welche Entscheidungen den eigenen Bedürfnissen, Interessen und Werten entsprechen (Saward 1998: 32). Aufgrund dieser Annahme werden die Stimmen bei Wahlen gleich verteilt. Im Gegensatz zur Demokratie verteilt der Markt Güter auf der Basis individueller Leistungsfähigkeit, die sich an der Produktivität bemisst und damit Ungleichheit fördert (Streeck 2013: 91). In marktwirtschaftlichen Demokratien koexistiert die politische Gleichheitsnorm mit dem meritokratischen Prinzip, das soziale Ungleichheit hervorbringt. Dunn (2005: 124–125) erkennt deshalb eine unüberbrückbare Spannung zwischen der »Ordnung des Egoismus« und der »Ordnung der Gleichheit«.

Andere sind weniger pessimistisch, was das Zusammenspiel von Markt und Demokratie angeht. Markterzeugte Ungleichheiten sind normativ akzeptabel, argumentiert Walzer (1983: 298), solange sie sich nicht in unbegründete Vorteile in anderen Bereichen übersetzen. Geld darf in demokratischen Gesellschaften nicht in politischen Einfluss umgemünzt werden, sonst wird die Gerechtig-

keitsnorm der »Sphärentrennung« verletzt. Genau das geschähe jedoch, wenn Stimmrechte gekauft werden können. Wenn jedoch der Handel mit Stimmen unvereinbar mit politischer Gleichheit ist, sollte in der Demokratie auch gelten, dass niemand so arm sein darf, dass materielle Not ihn von politischer Teilhabe ausschließt. Selbst bei vollständiger rechtlicher Gleichstellung wird das Prinzip politischer Gleichheit verletzt, wenn bestimmte Gruppen nicht in der Lage sind, diese Rechte auszuüben, denn auch hier würde ökonomische Ungleichheit die politische Gleichheitsnorm verletzen.

In diesem Kapitel wird ein neorepublikanisches Demokratiemodell skizziert, das auf einem umfassenden Verständnis politischer Gleichheit beruht und politische Partizipation als eine Voraussetzung von individueller Freiheit versteht. Nur wer sich in öffentliche Angelegenheiten einmischt, kann sich gegen Fremdherrschaft wehren und dadurch selbstbestimmt leben. Ein derart emphatischer Politikbegriff hat den Republikanismus seit jeher dem Verdacht ausgesetzt, Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger zu stellen, denen in liberalen Gesellschaften nicht entsprochen werden kann. Doch jakobinischer Eifer ist dem modernen – häufig in Abgrenzung zu früheren Varianten mit dem Adjektiv »liberal« versehenen – Republikanismus fremd. Ihm geht es weniger um eine umfassende Tugenderziehung als vielmehr um das Ziel, politische Apathie dort zu bekämpfen, wo sie das Ergebnis sozialer Exklusion ist. In der Demokratie müsse gewährleistet sein, dass alle Interessen die gleiche Chance haben, berücksichtigt zu werden – und um diese Chancengleichheit zu einer Realität werden zu lassen, seien Maßnahmen notwendig, die über das hinausgingen, was selbst die demokratischsten Länder bislang umgesetzt hätten (Dahl 1989: 115).

Die Ursprünge der modernen Wiederaneignung des Republikanismus liegen in der Ideengeschichte. Vor allem Historiker der Cambridge School haben eine revisionistische Lesart der amerikanischen Gründungsgeschichte vorgeschlagen, die nicht einseitig auf die liberalen englischen Vordenker Locke und Hobbes verweist, sondern stattdessen eine Traditionslinie von der italienischen Renaissance zur amerikanischen Revolution zeichnet (Pocock 1975), die durch einen eigenen, vom Liberalismus abweichenden Freiheitsbegriff geprägt ist (Skinner 1991).² Anschließend griffen Rechtswissenschaftler einige Elemente des Republikanismus in ihrer Kritik der Rechtsprechung des Supreme Court auf, dem sie ein verengtes Verständnis von Freiheit vorwarfen (Sunstein 1988; Michelman 1988). Auch in der Politischen Theorie erlebte der Republikanismus eine Renaissance, die insbesondere mit den Arbeiten von Barber (2003), Pettit (1999) und Sandel (1996) verbunden ist. Trotz aller Unterschiede im Detail ist den genannten Autoren gemeinsam, dass sie sich von einem Politikverständnis ab-

2 Siehe Rodgers (1992) zum Aufstieg des Republikanismus in der Geschichtswissenschaft.