

## AUFSATZ

*Armin Schäfer und Harald Schoen*

### Mehr Demokratie, aber nur für wenige?

Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit

#### 1. Einleitung

Traditionelle Formen der politischen Beteiligung stecken in der Krise. Die meisten Parteien verlieren Mitglieder, und die Wahlbeteiligung sinkt flächendeckend. Für viele Beobachter liegt die Antwort auf diese Entwicklungen auf der Hand: Die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger müssen ausgeweitet werden.<sup>1</sup> Dafür wird einerseits das Wahlrecht verändert, andererseits werden direktdemokratische Verfahren eingeführt oder ihre Nutzung wird erleichtert.<sup>2</sup> So haben in den letzten beiden Jahrzehnten fast alle Bundesländer bei Kommunalwahlen die Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren eingeführt.<sup>3</sup> Damit wird es den Wahlberechtigten ermöglicht, ihre Stimmen zu häufen und auf Kandidaten unterschiedlicher Parteien zu verteilen. Sie können dadurch ihre politischen Vorlieben differenzierter im Stimmverhalten ausdrücken, sodass die von den Parteien erstellten Kandidatenlisten für die Mandatsverteilung in einem gewissen Ausmaß an Bedeutung einbüßen. Zudem können heute Bürger bei Volks- und Bürgerentscheiden in allen Bundesländern direkt über Sachfragen abstimmen. Auch für die Bundesebene werden Volksabstimmungen als probates Mittel gegen eine Reihe von Defiziten des Politikbetriebs angesehen. Mehr als 80 Prozent der Deutschen wünschen sich laut Umfragen weitere Beteiligungsmöglichkeiten jenseits von Wahlen.<sup>4</sup> Dieses Ansinnen machen sich inzwischen mit Ausnahme der CDU alle im Bundestag vertretenen Parteien zu eigen. Die deutschen Bürger seien reif für direkte Entscheidungen in Sachfragen, und der Verzicht auf Volksentscheide auf Bundesebene sei ein zu überwindender Anachronismus, so liest man in Zeitungskommentaren.<sup>5</sup> Durch direktdemokratische Entscheidungen komme der Bürgerwille, so hoffen die Befürworter, unmittelbar und unverfälscht zum Ausdruck.

Diesen positiven Einschätzungen stehen mahnende Stimmen gegenüber, die fragen, ob mehr Bürgerbeteiligung mit mehr oder besserer Demokratie gleichgesetzt

1 Zur besseren Lesbarkeit des Textes wird auf eine geschlechtsspezifische Formulierung verzichtet.

2 Decker 2007, S. 118-119.

3 Bei Kommunalwahlen kommen nur noch in drei Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) starre Listen zur Anwendung.

4 Bertelsmann Stiftung 2011.

5 Stellvertretend für viele Beck 2011; Jörges 2011; Müller 2011.

werden kann. Vor allem die Majorisierung von Minderheiten und die soziale Schieflage, die durch die Auswahl derjenigen zustande kommt, die sich an Wahlen und Abstimmungen beteiligen, werden von Kritikern hervorgehoben. So sieht Schmidt<sup>6</sup> in der Direktdemokratie »ein scharfes mehrheitsdemokratisches Instrument – mit entsprechendem Potenzial zur Tyrannie der Mehrheit«. Ethnische oder religiöse Minderheiten, aber auch die Politikfernen und Geringgebildeten haben es schwer, ihren Anliegen in direktdemokratischen Verfahren Gehör zu verschaffen.<sup>7</sup> Wer die Hürden für »bundesweite Plebisizite« zu niedrig ansetzt, so warnt Winkler,<sup>8</sup> »beschwört die Gefahr herauf, dass hochmotivierte, besonders gut vernetzte privilegierte Minderheiten sehr viel mehr Einfluss auf die Politik bekommen als bisher«. Nicht der Wille des Volks, sondern der einer unter Umständen nur kleinen Gruppe von Aktiven artikuliert sich in Volksabstimmungen.<sup>9</sup> Auch ein beteiligungsintensiveres Wahlrecht birgt, wie später gezeigt wird, die Gefahr, dass Teile der Bevölkerung überfordert sind und daher seltener von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen oder gegen ihre Interessen abstimmen.

Die Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten ist wesentlich problematischer, als ihre Verfechter glauben machen wollen. Zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten werden bisher hauptsächlich als Mittel angesehen, den Einfluss von Bürgern auf politische Entscheidungen zu steigern. Dabei wird jedoch übersehen, dass sich Bürger im politischen Verhalten unterscheiden. Bestimmte Segmente der Gesellschaft sind politisch aktiver als andere und besser dazu in der Lage, erweiterte Möglichkeiten der politischen Teilhabe zur Verfolgung ihrer Interessen zu nutzen. Beispielsweise sind Angehörige der Mittel- und Oberschicht in Deutschland – wie in anderen Ländern – politisch aktiver und kompetenter als Mitglieder anderer Schichten. Die Ausweitung politischer Beteiligungsmöglichkeiten kann daher faktisch dazu führen, dass nicht *den* Bürgern, sondern *bestimmten Teilen* des Elektorats zusätzliche Gelegenheiten eingeräumt werden, ihre Interessen durchzusetzen – und zwar auch auf Kosten anderer Bevölkerungsgruppen. Entscheidungen über die Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten beinhalten folglich einen Zielkonflikt zwischen zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten und Gleichheit bei der Interessendurchsetzung. Es ist nicht gesagt, dass dieser Konflikt zugunsten von mehr Beteiligungsmöglichkeiten aufgelöst werden sollte.

Anhand von drei Fallbeispielen wird im Folgenden gezeigt, dass Demokratierformen sozial selektiv wirken können. Zunächst wird ein Blick darauf geworfen, was heute unter der »Demokratisierung der Demokratie«<sup>10</sup> verstanden wird und wie sich verschiedene Demokratisierungsstrategien zur politischen Gleichheit verhalten, bevor anschließend gezeigt wird, dass alternative politische Beteiligungsmöglichkeiten stärker als Wahlen zulasten sozial Schwacher verzerrt sind. Im vierten

6 Schmidt 2010, S. 351.

7 Linder 2009, S. 14; Merkel 2011, S. 51.

8 Winkler 2011.

9 Steinberg 2012.

10 Offe 2003.

Abschnitt wird untersucht, welche Folgen das neue Wahlrecht bei den Bürgerschaftswahlen in Hamburg und Bremen hatte. In zwei Fallstudien zu direktdemokratischen Entscheidungen werden im fünften Abschnitt die Volksentscheide zur Primarschule in Hamburg sowie zum Nichtraucherschutz in Bayern analysiert, bevor im letzten Teil ein Fazit gezogen wird.

## 2. Demokratisierung der Demokratie

»Wenn Demokratie eine gute Sache ist (wie fast jeder überall zu glauben scheint), dann wird mehr Demokratie vermutlich eine noch bessere Sache sein. Heute ist die Überzeugung – nicht zuletzt unter Politikwissenschaftlern – weit verbreitet, daß Demokratie ein unvollendetes Projekt sei, nicht nur hinsichtlich der Verbreitung demokratischer Institutionen in mehr und mehr Länder der Welt, sondern auch in Bezug auf die Vertiefung der Qualität der Demokratie in allen Gesellschaften.«<sup>11</sup>

Wenn von der Demokratie als einem »unvollendetem Projekt« gesprochen wird, bedeutet dies einerseits, dass die Reichweite der westlichen Demokratie weiterhin begrenzt ist. Auch nach dem Zusammenbruch des volksdemokratischen Ostblocks und nach dem Arabischen Frühling gibt es zahlreiche Länder, die nach unserem Verständnis undemokatisch oder unvollständig demokratisch sind, darunter mit China das bevölkerungsreichste Land der Erde. Unvollendet, so wird im Zitat andererseits deutlich, erscheint vielen Beobachtern aber auch das demokratische Projekt in vielen Ländern des Westens, für die deshalb eine weitere »Demokratisierung« gefordert wird. Diese Forderung lässt sich auf drei Aspekte beziehen: Erstens kann eine fortschreitende Demokratisierung bedeuten, dass bislang von der demokratischen Teilhabe ausgeschlossene Gruppen integriert werden. Der Kampf um die Ausweitung des Wahlrechts auf Besitzlose, Frauen oder ethnische Minderheiten, aber auch die Auseinandersetzung darüber, ab welchem Alter gewählt werden darf und ob dauerhaft in einem Land lebende Ausländer das Wahlrecht erhalten sollen, sind Beispiele für diese Art der Demokratisierung. Eine zweite Bedeutung des Begriffs bezieht sich auf den Gegenstand der Demokratie. Welche Entscheidungen sollen demokratisch getroffen werden, welche können durch andere, nichtdemokratische Steuerungsmodi wie etwa Märkte oder Hierarchien geregelt werden? Befürworter einer umfassenden gesellschaftlichen Demokratisierung argumentieren, dass die Qualität der Demokratie nur zu verbessern ist, wenn Betriebe, aber auch beispielsweise Schulen und Universitäten, Zeitungen und Verlage, Kunst und Kultur nach demokratischen Prinzipien organisiert werden.<sup>12</sup> Schließlich kann sich die Demokratisierungsforderung, drittens, auf die demokratischen Verfahren selbst beziehen. Mehr Demokratie wird aus dieser Sicht erreicht, wenn zum einen die Wahlmöglichkeiten der Bürger bei der Bestimmung ihrer Repräsentanten ausgeweitet werden und zum anderen die repräsentative Demokratie durch direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten angereichert wird.

11 Dryzek 1996, S. 475.

12 Vilmar 1973.

Im Gegensatz zu den 1970er und 1980er Jahren, in denen zentrale theoretische Arbeiten zur beteiligungszentrierten Demokratietheorie entstanden, steht gegenwärtig die dritte Bedeutung von Demokratisierung im Zentrum von Reformbemühungen. Nicht nur in Deutschland, sondern europaweit sind direktdemokratische Verfahren auf dem Vormarsch. Nirgends sonst auf der Welt haben in den letzten beiden Jahrzehnten so viele Referenden stattgefunden wie in Europa, und innerhalb Europas nimmt Deutschland – auf Landes- und Kommunalebene – inzwischen einen Spitzenplatz ein.<sup>13</sup> Neben der direkten Demokratie wird mit dem »Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung«<sup>14</sup> auch die Direktwahl von Bürgermeistern und das Kumulieren und Panaschieren auf kommunaler Ebene eingeführt. Ziel dieser Reformen ist es, die repräsentative Demokratie durch mehr Mitwirkungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten zu ergänzen und dadurch die Responsivität der Repräsentanten zu erhöhen.

Das Kernanliegen von Theoretikern wie Pateman<sup>15</sup>, Vilmar<sup>16</sup>, Macpherson<sup>17</sup> oder Bachrach<sup>18</sup>, Formen der Wirtschaftsdemokratie zu ermöglichen, steht bei den aktuellen Reformen dagegen nicht länger im Vordergrund. Die ältere partizipatorische Demokratietheorie hatte insbesondere mehr Mitsprache der Arbeitnehmer in den Unternehmen gefordert: Zum einen sollte durch weitgehende Mitbestimmungsrechte die Ungleichverteilung von Status und Ressourcen eingegrenzt werden. Das Ideal politischer Gleichheit wurde aus dieser Sicht durch die auf Märkten erzeugte soziale Ungleichheit gefährdet, weil sich ökonomische Ressourcen in politischen Einfluss übersetzen ließen.<sup>19</sup> Zum anderen sollten Unternehmen als »Schule der Demokratie« für die Beschäftigten dienen. Wer im eigenen Betrieb mitentscheiden kann, so die Überlegung, entwickle jene Fähigkeiten und Tugenden, die Voraussetzung für politische Partizipation und staatsbürgerliches Engagement seien. Gerade diejenigen, die sich nicht oder nur wenig für Politik interessierten, sollten auf diese Weise im Alltag für die Demokratie geschult werden.<sup>20</sup> Beide Komponenten der älteren partizipatorischen Demokratietheorie enthielten eine egalitäre Stoßrichtung

13 Grotz 2009, S. 287, 290.

14 Kersting 2008.

15 Pateman 1970.

16 Vilmar 1973.

17 Macpherson 1977.

18 Bachrach 1970; Bachrach, Botwinick 1992.

19 Pateman 1970, S. 22-23; Dahl 1977, S. 8; Dahl 2006, S. 66.

20 »The major function of participation in the theory of participatory democracy is therefore an educative one, educative in the very widest sense, including both the psychological aspect and the gaining of practice in democratic skills and procedures. [...] Therefore, for a democratic polity to exist it is necessary for a participatory society to exist, i.e. a society where all political systems have been democratised and socialisation through participation can take place in all areas. The most important area is industry; most individual spend a great deal of their lifetime at work and the business of the workplace provides an education in the management of collective affairs that it is difficult to parallel elsewhere.« (Pateman 1970, S. 42-43)

und zielten darauf ab, möglichst viele zur Beteiligung *zu befähigen*. Die im internationalen Vergleich besonders ausgeprägte deutsche Mitbestimmung wurde als wichtiger Schritt zur gesellschaftlichen Demokratisierung gesehen.<sup>21</sup>

Im Gegensatz dazu zielt die dritte Demokratisierungsstrategie darauf, mehr Einflussmöglichkeiten für diejenigen zu schaffen, die sich *beteiligen wollen*. Am Beispiel direktdemokratischer Verfahren wird deutlich, dass dieser Strategie drei Annahmen zugrunde liegen. Die erste lautet, dass direktdemokratische Entscheidungen mindestens genauso, wenn nicht in höherem Maß demokratisch seien wie die repräsentativer Organe. Denn nur in ihnen drücke sich der Mehrheitswillen unverfälscht und ungefiltert aus. So kritisiert Barber<sup>22</sup> die Delegation von Entscheidungen an gewählte Repräsentanten als Freiheitsverlust der Bürger, die durch sie entfremdet und ihrer Autonomie beraubt würden. Nicht alle Theoretiker gehen so weit, aber beispielsweise auch Saward<sup>23</sup> betont, dass »direkte Demokratie demokratischer ist als repräsentative Demokratie. Direkte Demokratie bedeutet, dass die Leute mehr von dem bekommen, was sie selbst wünschen, als von dem, was die Repräsentanten oder andere denken, dass sie es wollen«. Eine disziplinierende Wirkung direktdemokratischer Verfahren erhoffen sich aber auch diejenigen, die unmittelbare Sachentscheidungen durch die Bürger vor allem als sinnvolle Ergänzung der repräsentativen Demokratie ansehen.<sup>24</sup> Allein die Möglichkeit, Parlamentsentscheidungen per Volksentscheid zu Fall zu bringen, sorge dafür, dass die Entscheidungen der Repräsentanten sich nicht zu weit vom Volkswillen entfernen.

Um diese positive Wirkung zu entfalten, ist es notwendig, dass sich in direktdemokratischen Verfahren tatsächlich die Meinung der Mehrheit artikuliert. Nimmt nur eine privilegierte Minderheit an einer Abstimmung teil, ist dieses Ziel gefährdet. Befürworter der Direktdemokratie überblenden dieses Problem durch zwei weitere Annahmen. Zum einen wird angenommen, dass sich Bürger in großer Zahl beteiligen werden, wenn wichtige Fragen zur Abstimmung stehen. Wenn in der »schwachen Demokratie« wenige abstimmen, liegt es an den Defekten dieses Regierungssystems. In der »starken Demokratie« fallen dagegen die Hemmnisse für eine breite Beteiligung:

»Natürlich nehmen die Bürger nur dort nicht teil, wo die Politik nichts zählt – oder wo sie weniger zählt als konkurrierende Formen der privaten Aktivität. Die Bürger sind apathisch, weil sie machtlos sind, nicht machtlos, weil sie apathisch sind. Es gibt keinen Beleg dafür, dass die Bürger, wenn sie einmal dazu ermächtigt sind, die Beteiligung verweigern.«<sup>25</sup>

Sind die Voraussetzungen für mehr Bürgerbeteiligung erst geschaffen, werden verbleibende Beteiligungsunterschiede als demokratietheoretisch unproblematisch

21 Siehe Kißler et al. 2011 (mit weiteren Literaturhinweisen) für eine demokratietheoretische Begründung und die Analyse der Praxis der deutschen Mitbestimmung.

22 Barber 2003, S. 145.

23 Saward 1998, S. 83.

24 Siehe Patzelt 2011; Decker 2012. Es ist vermutlich kein Zufall, dass diese Argumentationsfigur in einer Zeit auf große öffentliche Resonanz stößt, in der Bürger und Öffentlichkeit Repräsentanten eher mit Skepsis als Vertrauen betrachten. Siehe Dalton 2004.

25 Barber 2003, S. 272.

wahrgenommen, weil sie lediglich Unterschiede im Grad der Betroffenheit, im Interesse und in der Intensität der Präferenzen zum Ausdruck brächten. Da häufig in Bürger- oder Volksentscheiden spezielle Themen verhandelt würden, die nicht alle betreffen oder interessieren, nähmen weniger Abstimmungsberechtigte als etwa bei Bundestagswahlen teil. Der Grundsatz politischer Gleichheit werde jedoch nicht verletzt, wenn jemand bei einer Sachentscheidung freiwillig darauf verzichtet, sein Beteiligungsrecht auszuüben. Die aus Sicht der partizipatorischen Demokratietheorie so wichtige Bildungswirkung politischer Beteiligung fällt dann allerdings nur für einen Teil der Bürger an, doch »derlei ist eben die Folge des Rechts freier Bürger auch auf politisches Desinteresse und kann somit nicht mit überzeugenden Argumenten gegen den Ausbau plebiszitärer Instrumente vorgebracht werden«.<sup>26</sup> Und weiter: »Beim Volksentscheid gewinnt immer die *artikulationswillige Mehrheit*. Nur muss sich schon die Mühe eigener politischer Beteiligung machen, wer sich durchsetzen will«.<sup>27</sup>

In dieser Klarheit formuliert, wird der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligungsmöglichkeiten und politischer Gleichheit deutlich sichtbar. Denn die empirische Partizipationsforschung hat immer wieder gezeigt, dass sowohl die Fähigkeit als auch die Bereitschaft zum politischen Engagement nicht zufällig ungleich verteilt sind.<sup>28</sup> Wer über mehr Ressourcen wie Bildung und Einkommen verfügt, partizipiert auch häufiger – und je anspruchsvoller eine Beteiligungsform, desto ungleicher fällt die Beteiligung aus. Wahlen als eine relativ wenig aufwändige Partizipationsmöglichkeit sind daher egalitärer als die Mitarbeit in einer Partei oder einer Bürgerbewegung, als Online-Proteste oder Petitionen.<sup>29</sup> Werden anspruchsvolle Verfahren ausgebaut, kann folglich die Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten zulasten politischer Gleichheit erfolgen. Damit droht sich die Schieflage politischer Beteili-

26 Patzelt 2011, S. 87.

27 Ebd., S. 105, Hervorhebung im Original. Die Argumentation zugunsten von mehr Einflussmöglichkeiten innerhalb von Wahlverfahren scheint analog anzunehmen, dass zusätzliche Möglichkeiten, politische Vorlieben bei der Stimmabgabe differenziert zum Ausdruck zu bringen, niemanden schlechter stellten (niemand muss die Möglichkeiten nutzen), manche Bürger aber besser (sie können ihre Vorstellungen besser ausdrücken). Dahinter steht die Annahme, dass alle Bürger gleichermaßen in der Lage sind, solche notwendig komplizierteren Verfahren zur Artikulation ihrer Präferenzen zu nutzen. Dabei wird übersehen, dass mehr Wahlmöglichkeiten auch Möglichkeiten bedeuten, sich falsch, also gegen die eigenen Interessen oder Präferenzen zu entscheiden, sowie empirische Unterschiede in der Ausstattung mit politisch relevanten Ressourcen (Verba et al. 1995). Diese führen dazu, dass bestimmte Segmente des Elektorats mit komplizierteren Verfahren schlechter umgehen können, versehentlich ungültig oder wider ihre Intention stimmen oder sich vom Verfahren von der Beteiligung abhalten lassen.

28 Vgl. Verba et al. 1995; Gabriel 2004, S. 322; Deth 2009, S. 154. »If resources were distributed equally, then we could interpret the level of activity as a barometer of the intensity of preferences. However, as is well known, political resources are not apportioned equally, a fact that poses one of the greatest challenges to fairness in a democracy and one of the knottiest riddles for democratic theory« (Verba et al. 1995, S. 182).

29 Schäfer 2010; Bödeker 2012.

gung zu verschärfen, die schon bei Wahlen in zunehmendem Maß zu beobachten ist.<sup>30</sup> Im demokratietheoretisch schlimmsten Fall gewinnt bei Volksentscheiden eine *artikulationsfähige Minderheit*, und die Interessen von denjenigen, die nicht partizipieren können und wollen, bleiben unbeachtet. Ob der Mehrheitswille der Abstimmenden dem der Abstimmungsberechtigten entspricht, ist in einer solchen Konstellation unklar, wie die empirischen Beispiele zeigen.

### 3. Wer beteiligt sich?

Wahlen sind weiterhin die von den meisten Menschen genutzte Form der politischen Beteiligung. Dies gilt zumindest für Bundestags- und Landtagswahlen, auch wenn die Wahlbeteiligung seit Jahren sinkt. Andere Formen des politischen Engagements werden hingegen nur von kleineren Segmenten der Gesellschaft genutzt. Je mehr Ressourcen und Motivation notwendig sind, um sich zu beteiligen, desto geringer ist die Anzahl der Aktiven. Für Wahlen ist dokumentiert, dass mit sinkender Beteiligung die soziale Selektivität bei der Stimmabgabe zunimmt.<sup>31</sup> Dieser Zusammenhang tritt seit jeher mit solcher Regelmäßigkeit auf, dass schon Tingsten<sup>32</sup> in den 1930er Jahren das »Gesetz der Streuung« formulierte: Niedrige Beteiligung bedeutet ungleiche Beteiligung. Mit dem Rückgang der Wahlbeteiligung verliert jedoch die egalitärenste Beteiligungsform an Bedeutung. Der parallel verlaufende Aufstieg alternativer Partizipationsmöglichkeiten verschärft die soziale Verzerrung weiter, weil diese nur selektiv in Anspruch genommen werden.<sup>33</sup>

In einem ersten Schritt lohnt es sich, die Entwicklung der Wahlbeteiligung zu betrachten. Abbildung 1 zeigt, wie sich die Wahrscheinlichkeit der Wahlbeteiligung unterschiedlicher Bildungsgruppen seit 1980 verändert hat. Dabei werden die Effekte von Geschlecht, Alter und politischem Interesse berücksichtigt, sodass Unterschiede in diesen Variablen keine Auswirkung auf den Kurvenverlauf haben. Zu Beginn des betrachteten Zeitraums gibt es keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Bildungsgruppen. Doch im Zeitverlauf wächst die Kluft zwischen Niedrig- und Hochgebildeten. Ab Mitte der 1990er Jahre finden sich nicht-zufällige Unterschiede, die seither weiter angewachsen sind. Vor allem Menschen mit niedrigem Schulabschluss wählen heute seltener als in der Vergangenheit. Gingen noch in den 1970er Jahren Angehörige aller Schichten mit ähnlich hoher Wahrscheinlichkeit zur Wahl, gibt 2009 nur noch jeder zweite Befragte an, gewählt zu haben, der sich selbst der Unterschicht zurechnet, während dies 94 Prozent der Oberschichtangehörigen für sich reklamieren.<sup>34</sup> Parallel zur Asymmetrie der Schich-

30 Schäfer 2011 a; Schäfer 2012.

31 Kohler 2006; Mahler 2008.

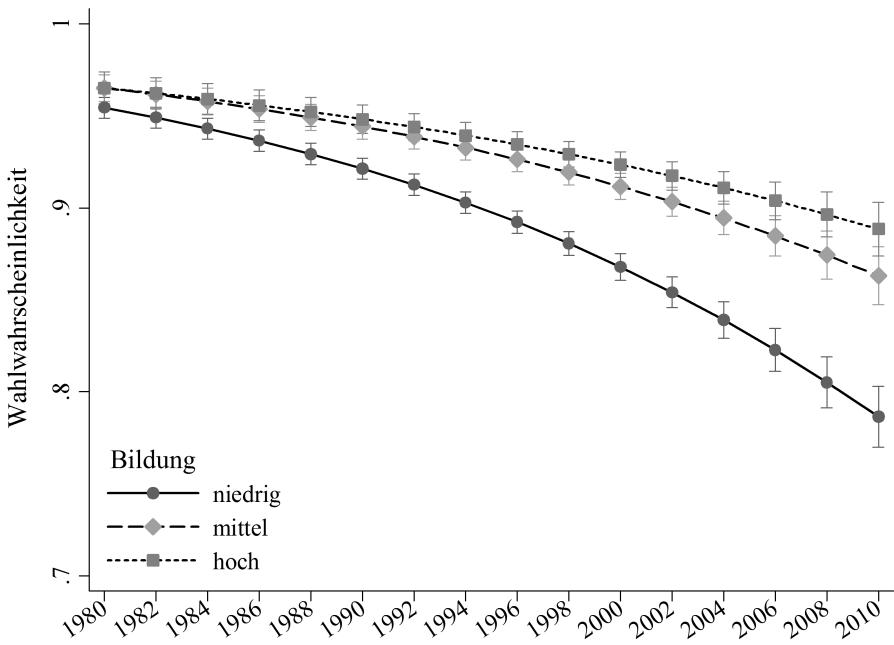
32 Tingsten 1975 [1937], S. 232.

33 Schäfer 2010, S. 136-140.

34 Schäfer 2011 a, S. 144. Die Ursachen für diesen asymmetrischen Rückgang, die unter anderem in veränderten Sozialisationsmustern oder in Veränderungen des Parteienangebots liegen können, wären weiter zu untersuchen.

tenrepräsentanz beim Rückgang der Wahlbeteiligung gewinnen alternative Beteiligungsformen an Bedeutung, die jedoch noch ungleicher genutzt werden.

Abbildung 1: Wahlabsicht von Bildungsgruppen, 1980-2010



Daten: ALLBUS 1980-2010; eigene Berechnung.

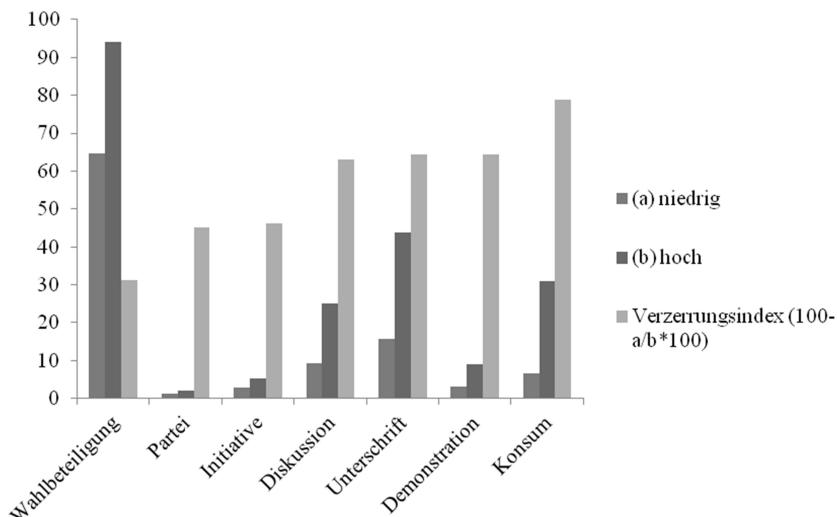
Dargestellt ist die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit zu wählen unter Kontrolle von Alter, Geschlecht und des politischen Interesses (für Westdeutschland).

In der *Allgemeinen Bevölkerumfrage der Sozialwissenschaften* (ALLBUS) wird 2008 abgefragt, welche politischen Aktivitäten jemand in den letzten beiden Jahren ausgeübt hat. Dazu zählen Unterschriftensammlungen, Bürgerinitiativen, kritischer Konsum<sup>35</sup>, Demonstrationen, politische Diskussionen und die Mitarbeit in einer Partei. Darüber hinaus wird erhoben, ob man bei der Bundestagswahl 2005 gewählt hat. Für diese sieben politischen Beteiligungsformen lässt sich vergleichend ermitteln, wie viele Befragte sie ausgeübt haben und welche Beteiligungsunterschiede festzustellen sind. Um zu vermeiden, dass Unterschiede auf das politische Interesse oder das Alter der Befragten zurückzuführen sind, wird die Beteiligungswahrscheinlichkeit statistisch ermittelt. Auf diese Weise können »Nettoeffekte« abgebildet werden, die unterstellen, dass keine Unterschiede bei Herkunft (Ost- und West-

35 Darunter versteht man eine politisch-moralisch motivierte Kaufentscheidung oder auch die Entscheidung, auf Produkte aus politischen Gründen zu verzichten. Beispielsweise zählt der Kauf von »fair trade«-Produkten zum kritischen Konsum.

deutschland), Geschlecht, Alter und im politischen Interesse bestehen. Verglichen werden auf diese Weise (statistische) Personen mit geringer Bildung und geringem Einkommen mit solchen, die über eine hohe formale Bildung und ein hohes Einkommen verfügen, aber sich sonst nicht voneinander unterscheiden.

*Abbildung 2: Verzerrungsgrad politischer Beteiligungsformen*



Daten: ALLBUS 2008, Studien-Nr. 4600; eigene Berechnung.

Abgebildet ist die aus einer logistischen Regression ermittelte Wahrscheinlichkeit von Menschen mit geringer und hoher Ressourcenausstattung (Bildung und Einkommen), eine Beteiligungsform zu nutzen, wenn gleichzeitig das Alter, Geschlecht und politisches Interesse mittlere Werte annehmen (Angaben in Prozent).

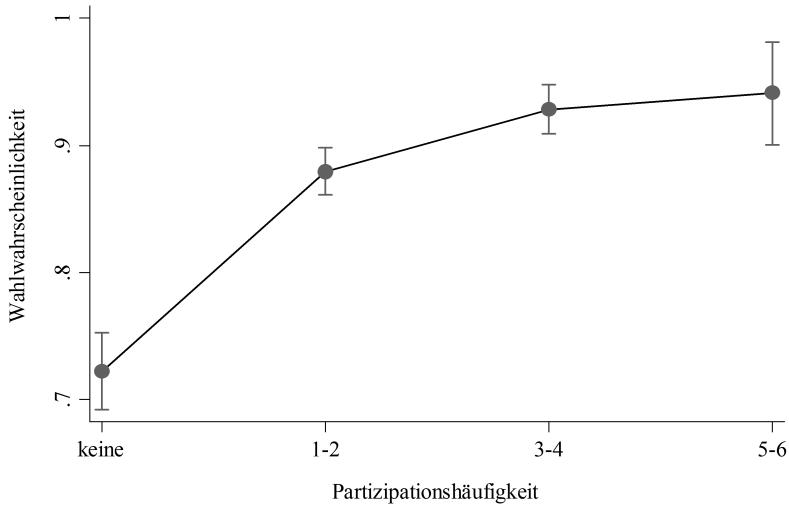
Abbildung 2 lässt sich entnehmen, dass die Nutzung aller Partizipationsformen deutlich zulasten von Menschen mit geringer Bildung und niedrigem Einkommen verzerrt ist. Der Verzerrungsindex, der bei gleicher Beteiligung den Wert Null annimmt und sich bei extrem ungleicher Beteiligung 100 annähert, reicht von 31 bei Wahlen bis 78 für den »kritischen Konsum«. Sozial Bessergestellte haben eine mehr als doppelt so hohe Wahrscheinlichkeit, an politischen Diskussionen, Unterschriftensammlungen oder Demonstrationen teilzunehmen, als Schlechtergestellte – und die Wahrscheinlichkeit, durch Konsumententscheidungen politische Anliegen zum Ausdruck zu bringen, liegt sogar viermal so hoch. Auch für Parteimitglieder gilt, dass sie sozialstrukturell deutlich von der Gesamtbevölkerung abweichen. Während jedes zweite Parteimitglied über die Fachhochschul- oder Hochschulreife verfügt, gilt dies nur für ein Viertel der Bevölkerung. Parteimitglieder sind »eher männlich, eher mittleren und gehobenen Alters, eher hochgebildet, eher Angehörige des öffentlichen Dienstes und eher der mittleren und oberen Mittelschicht zugehörig«.<sup>36</sup>

36 Klein 2011, S. 58.

Obwohl Wahlen die von den meisten Befragten genutzte und gleichzeitig die am wenigsten verzerre Beteiligungsform sind, bestehen selbst hier erhebliche Beteiligungsunterschiede, die mit dem Rückgang der Wahlbeteiligung zugenommen haben.

Anspruchsvollere Beteiligungsformen und Wahlen erweisen sich darüber hinaus nicht als rivalisierende Aktivitäten dergestalt, dass bei Nutzung der einen die Teilnahmebereitschaft bei anderen sinkt. Sind Ressourcen vorhanden, steigt nicht nur die Wahrscheinlichkeit, sich in Bürgerinitiativen zu engagieren oder an politischen Diskussionen teilzunehmen, sondern auch die Wahlbereitschaft. Statt eines Gegensatzes zwischen Wahlteilnahme und anderen Beteiligungsformen gibt es einen Verstärkungseffekt, wie Abbildung 3 verdeutlicht. Je mehr alternative Beteiligungsformen jemand nutzt, desto wahrscheinlicher ist dessen Teilnahme bei Wahlen – selbst wenn wir unterstellen, es gäbe keine Unterschiede bei Alter, Geschlecht, Bildung, politischem Interesse und in der Demokratiezufriedenheit. Die politisch Aktiven nutzen mehrere Beteiligungsformen, um ihre Anliegen zu artikulieren, während die Passiven gleichzeitig am seltensten wählen. Das Zusammenspiel von sinkender Wahlbeteiligung und der Zunahme alternativer Beteiligungsformen vergrößert die partizipatorische Kluft zwischen den Schichten. Die Ausweitung von demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten bei Wahlen und Abstimmungen vertieft diese Spaltung weiter, wie die nächsten Abschnitte zeigen.

*Abbildung 3: Wahlwahrscheinlichkeit in Abhängigkeit von alternativen Partizipationsformen*



Daten: ALLBUS 2008, Studien-Nr. 4600; eigene Berechnung.

Dargestellt ist die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit zu wählen in Abhängigkeit von der Anzahl der in Anspruch genommenen alternativen Partizipationsmöglichkeiten, wenn keine Unterschiede bei Geschlecht, Alter, Bildung, Demokratiezufriedenheit und politischem Interesse bestehen.

#### 4. Die Wahlen zur Hamburger und Bremer Bürgerschaft 2011

Gerade weil Wahlen noch immer die zentrale Form politischer Beteiligung sind, zielen Reformen darauf ab, den Bürgern weitere Auswahlmöglichkeiten zuzugestehen, sodass sie ihre politischen Vorlieben differenzierter im Stimmverhalten ausdrücken und größeren Einfluss auf die Auswahl von Repräsentanten nehmen können. Statt nur eine Stimme vergeben zu können, die eine Partei unterstützt und damit die von dieser Partei aufgestellte Kandidatenliste bestätigt – wie es im Verhältniswahlrecht mit gebundenen Listen üblich ist –, sollen die Wahlberechtigten mehrere Stimmen vergeben, die sie beliebig, also auch listenübergreifend auf die Kandidaten verteilen können. Auf kommunaler Ebene wird das Kumulieren und Panaschieren vor allem in den südlichen Bundesländern seit langem angewandt. Inzwischen ist diese Möglichkeit in fast allen bundesdeutschen Gemeinden vorgesehen. In den letzten Jahren haben auch Hamburg und Bremen das Wahlrecht reformiert und als erste Bundesländer das Kumulieren und Panaschieren bei Landtagswahlen eingeführt.

Die Reform des Wahlrechts geht in beiden Bundesländern auf eine Initiative des Vereins »Mehr Demokratie« zurück. In Hamburg kam es 2004 zu einem Volksentscheid über die Reform des Wahlrechts, bei dem sich der Vorschlag von »Mehr Demokratie« durchsetzte. Der durch Volksentscheid angenommene Vorschlag sprach jedem Wahlberechtigtem zehn Stimmen zu und sah vor, 17 Mehrpersonenwahlkreise zu schaffen, in denen 71 der insgesamt 121 Bürgerschaftskandidaten durch die Verfügung über fünf Stimmen – mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens – gewählt werden konnten. Die übrigen 50 Bürgerschaftssitze sollten über Landeslisten verteilt werden, wobei auch hier die Wähler jeweils fünf Stimmen beliebig vergeben konnten.<sup>37</sup> Die mit absoluter Mehrheit regierende CDU setzte 2006 eine weitere Reform des Wahlrechts durch, bei dem insgesamt nur noch sechs Stimmen vergeben werden können und das Kumulieren und Panaschieren so eingeschränkt wird, dass die Parteien wieder mehr Einfluss auf die Erfolgswahrscheinlichkeit ihrer Kandidaten gewinnen.<sup>38</sup> Nach einigen Modifikationen, die ein Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts notwendig gemacht hatte, kam dieses Wahlrecht 2008 zur Anwendung. Die Abschwächung der ursprünglichen Reform führte zu einer erneuten Volksinitiative, die zurück zu dem im Volksentscheid beschlossenen Wahlrecht führen sollte, um den Einfluss der Bürger zu stärken. Nach einem erfolgreichen Volksbegehren zu Beginn des Jahres 2009 plante die Initiative »Mehr Demokratie – ein faires Wahlrecht für Hamburg« eine weitere Abstimmung, die parallel zur anstehenden Bundestagswahl stattfinden sollte. Um dies zu vermeiden, kam die CDU der Initiative entgegen. Am Ende stimmten alle Fraktionen der Hamburger Bürgerschaft wie auch der Verein »Mehr Demokratie« einem Kompromissvorschlag der SPD zu, auf dem das heute geltende Wahlrecht beruht, bei dem zehn Stimmen vergeben werden und Kumulieren und Panaschieren möglich ist. Das

37 Jakobeit et al. 2011, S. 13.

38 Ausführlich hierzu und zum Folgenden David 2010, S. 603-604.

neue Wahlrecht – das künftig nur noch mit Zweidrittelmehrheit der Bürgerschaft geändert werden kann – wurde erstmals 2011 angewendet.<sup>39</sup>

Während Umfragen vor der Wahl zeigten, dass eine relative Mehrheit der Befragten (49 Prozent) das neue Hamburger Wahlrecht »gut« fand (39 Prozent dagegen fanden es »nicht so gut«), überwog unter älteren Menschen und Geringgebildeten die Ablehnung.<sup>40</sup> Nach der Wahl vorgenommene Auswertungen bestätigten, dass das neue Wahlrecht sich unterschiedlich auf soziale Gruppen ausgewirkt hat. In ganz Hamburg beteiligten sich 57 Prozent der Wahlberechtigten an der Bürgerschaftswahl, wobei große Unterschiede zwischen den Stadtteilen feststellbar waren. In den 20 einkommensstärksten Stadtteilen lag die Wahlbeteiligung mit durchschnittlich 72 Prozent fast 25 Prozentpunkte über der von einkommensschwachen Stadtteilen.<sup>41</sup> Gegenüber der vorherigen Bürgerschaftswahl hat eine weitere Spreizung der Wahlbeteiligung stattgefunden, wobei es »insbesondere die einkommensschwachen Stadtteile [sind], die einen überdurchschnittlichen Rückgang bei der Wahlbeteiligung aufweisen«.<sup>42</sup> Gleichzeitig fiel in diesen Nichtwählerhochburgen der Anteil ungültiger Stimmen mit mehr als fünf Prozent überdurchschnittlich hoch aus, deutlich höher als bei den Bürgerschaftswahlen 2001 und 2004, die nach altem Wahlrecht abgehalten wurden. Da mehr als die Hälfte der Nichtwähler nach der Wahl 2011 angab, dass das neue Wahlrecht zu wenig erläutert worden und zu kompliziert sei, lässt sich vermuten, dass es von einem nicht unerheblichen Anteil der Wähler in einkommensschwachen Stadtteilen nicht problemlos verstanden wurde.<sup>43</sup>

Dem Zusammenhang zwischen Sozialstruktur und Wahlverhalten lässt sich in gleicher Weise am Bremer Beispiel nachgehen. Bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft 2011 konnten die Wahlberechtigten zum ersten Mal nicht nur fünf Stimmen vergeben, sondern auch kumulieren und panaschieren. Auch hier geht die Reform des Wahlrechts auf eine Initiative von »Mehr Demokratie« zurück.<sup>44</sup> 2006 sammelte der Verein ausreichend Stimmen, um einen Volksentscheid herbeizuführen. Zur Abstimmung über den Vorschlag kam es jedoch nicht, da die Bürgerschaft den Reformvorschlag übernahm und ihn im Dezember 2006 verabschiedete. Die Reform des Wahlrechts räumt nun den Bürgern mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten darüber ein, wer sie in der Bürgerschaft vertritt.<sup>45</sup>

Die Verteilung der Wahlbeteiligung und insbesondere der ungültigen Stimmen in den Ortsteilen Bremens weisen jedoch auch in diesem Fall darauf hin, dass das neue Wahlsystem nicht von allen Bürgern angenommen und verstanden wird. Bei der Bürgerschaftswahl 2011 lag die Wahlbeteiligung für die Stadt Bremen bei 57 Pro-

39 Für eine Bewertung des neuen Wahlrechts siehe Horst 2011.

40 Jakobiet et al. 2011, S. 18.

41 Statistik Nord 2011, S. 26.

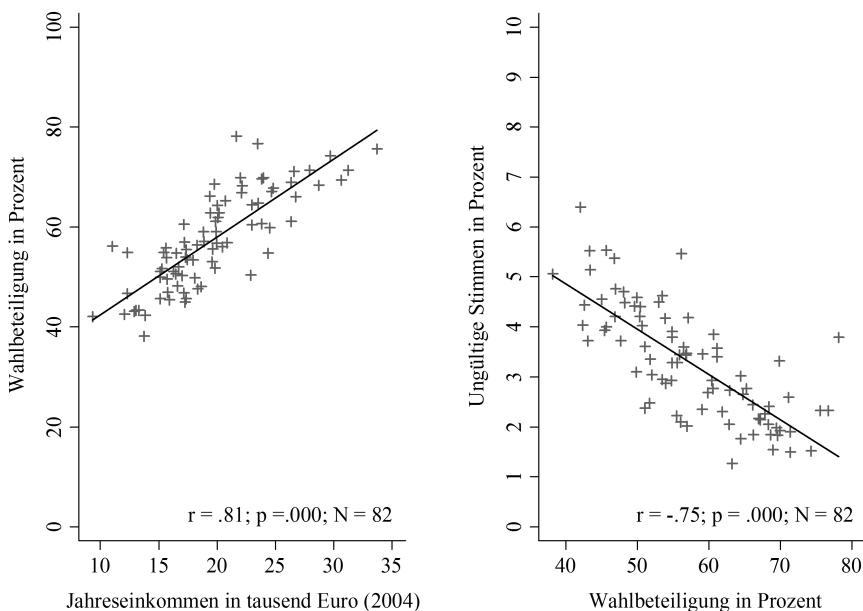
42 Jakobiet et al. 2011, S. 51.

43 Ebd., S. 133, 138.

44 Morgenstern 2011.

45 Eine kritische Bewertung des Bremer Wahlrechts nimmt Linden 2011 vor.

Abbildung 4: Wahlbeteiligung und ungültige Stimmen in den Bremer Ortsteilen



Daten: Statistisches Landesamt Bremen 2011.

zent.<sup>46</sup> Wie auch in anderen Großstädten verbergen sich hinter dieser historisch niedrigen Beteiligung große Unterschiede zwischen den Ortsteilen. Denn in Bremen-Strom gab es 79 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme ab, während es in Tenever nur 38 Prozent waren. Die Streuung der Wahlbeteiligung folgte dabei einem eindeutigen Muster: Je ärmer ein Ortsteil ist, desto weniger Menschen wählen.<sup>47</sup> Mit Blick auf das neue Wahlrecht ist besonders beachtenswert, dass in armen Stadtteilen nicht nur weniger Stimmen abgegeben wurden, sondern sich unter den abgegebenen Stimmzetteln überproportional viele ungültige fanden (Abbildung 4). In ganz Bremen stieg die Anzahl der ungültigen Stimmen von 1,3 Prozent bei der vorherigen Bürgerschaftswahl auf 3,3 Prozent 2011 an. In den zehn Ortsteilen mit dem niedrigsten Durchschnittseinkommen lag die Wahlbeteiligung bei 45 Prozent, fünf Prozent der Stimmzettel waren ungültig. Im Gegensatz dazu wählten in den reichsten zehn Ortsteilen 70 Prozent der Wahlberechtigten, der Anteil ungültiger Stimmen fiel mit zwei Prozent unterdurchschnittlich aus. Dieses Muster zeigte sich in der ganzen Stadt, wie sich der rechten Teilgrafik in Abbildung 4 entnehmen lässt: Zwi-

46 Bremerhaven wird im Folgenden nicht berücksichtigt, weil keine kleinräumigen Daten zur Verfügung stehen.

47 Ausführlich hierzu Schäfer 2012.

schen der Höhe der Wahlbeteiligung und der Anzahl ungültiger Stimmen besteht ein starker Zusammenhang.<sup>48</sup>

Nun ließe sich vermuten, dass die hohe Anzahl ungültiger Stimmen und deren sozial ungleiche Verteilung eine vorübergehende Folge des neuen Wahlrechts ist. Wenn das Wahlrecht dann einige Wahlperioden gelte, so könnte man argumentieren, sei es allgemein bekannt und führe nicht mehr zu sozialen Verzerrungen. Um dies zu prüfen, haben wir den Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung und der Anzahl ungültiger Stimmen bei der Stadtratswahl in Nürnberg betrachtet. In Bayern wird bei Kommunalwahlen seit Jahrzehnten kumuliert und panaschiert, sodass die Wahlberechtigten mit dem Wahlsystem vertraut sein müssten. Für Nürnberg liegen kleinräumige Daten für 80 statistische Bezirke vor. Bei der Stadtratswahl 2008 schwankte die Wahlbeteiligung zwischen 25 und fast 70 Prozent; die Anzahl der ungültigen Stimmzettel reichte von 0,8 bis 5,1 Prozent der abgegebenen Stimmzettel. Während in den zehn Bezirken mit der höchsten Wahlbeteiligung durchschnittlich nur 1,6 Prozent der Stimmzettel ungültig waren, lag der Anteil in den zehn Bezirken mit der niedrigsten Wahlbeteiligung bei 3,5 Prozent. Zwischen beiden Größen, der Wahlbeteiligung und dem Anteil ungültiger Stimmen, besteht also ein systematischer, nichtzufälliger Zusammenhang ( $r = -.53$ ;  $p = .000$ ;  $N = 80$ ), der weiter ansteigt, wenn man einen Ausreißer-Stadtteil ausklammert. Auch in einer fränkischen Großstadt, in der seit langem die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierns besteht, fällt also in Gegenden mit niedriger Wahlbeteiligung der Anteil ungültiger Stimmen überdurchschnittlich hoch aus.

Aus aggregierten Daten auf der Ebene von Stadtteilen lässt sich nicht ableiten, welche Faktoren auf individueller Ebene zur Wahlenthaltung führen und auf wen das Wahlrecht beteiligungshemmend wirkt. Perea<sup>49</sup> untersuchte diesen Zusammenhang anhand von Umfragedaten aus 15 westeuropäischen Staaten. Während sich ein durch mehr Auswahlmöglichkeiten angereichertes Wahlrecht positiv auf die *durchschnittliche* Wahlbereitschaft auswirkte, so ihre Schlussfolgerung, unterschied sich der Effekt für unterschiedliche soziale Gruppen. Bei den Ressourcenreichen stieg die Wahlteilnahme deutlich, wohingegen sie bei den Ressourcenschwachen zurückging. Diese Ergebnisse sowie die hier dargestellten Befunde legen nahe, dass mehr Wahlmöglichkeiten zu einer stärker ungleichen Teilhabe führen. Es bedeutet, dass das, was für die einen die Beteiligung an Wahlen attraktiv macht, bei anderen dazu führt, dass sie ungültige Stimmen abgeben oder der Wahlurne fernbleiben.

48 Auch bei der vorletzten Wahl 2007 gab es einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Wahlbeteiligung und den ungültigen Stimmen, allerdings fiel er schwächer aus ( $r = -.47$ ;  $p = .000$ ;  $N = 82$ ), und sowohl die durchschnittliche als auch die maximale Anzahl ungültiger Stimmen lag bei der Hälfte von 2011. Das neue Wahlrecht hat demnach bestehende Unterschiede weiter verschärft.

49 Perea 2002.

## 5. Mehr direkte Demokratie = bessere Demokratie?

Neben der Reform des Wahlrechts wird insbesondere die Ausweitung von direkt-demokratischen Verfahren als Möglichkeit gesehen, die Qualität der Demokratie zu verbessern. In den letzten beiden Jahrzehnten haben alle Bundesländer direktdemokratische Verfahren gestärkt, und sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene hat eine Vielzahl von Sachabstimmungen stattgefunden. Führten bis Ende der 1980er Jahre direktdemokratische Verfahren ein Schattendasein, so werteten nach der Wiedervereinigung alle Bundesländer direktdemokratische Elemente in den Landesverfassungen auf. In den Gemeinden ist seither die Zahl eingeleiteter Bürgerbegehren sprunghaft angestiegen. Bis 2007 gab es auf lokaler Ebene mehr als 2.000 Bürgerentscheide, drei Viertel davon in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. Dabei zeigt sich ein klarer Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Beteiligungsrate: Je kleiner eine Gemeinde ist, desto höher fiel die Beteiligung aus.<sup>50</sup> Von den 309 zwischen 1946 und 2011 auf Landesebene initiierten Volksbegehren und Verfassungsreferenden fand ebenfalls die große Mehrheit (85 Prozent) seit 1990 statt.<sup>51</sup> In den letzten Jahren haben neben dem Entscheid über das Kündigungsgesetz zu dem Projekt »Stuttgart 21« vor allem die Volksentscheide zur Schulreform in Hamburg und zum Nichtraucherschutz in Bayern Aufmerksamkeit auf sich gezogen. In beiden Fällen wirft die ungleiche Beteiligung sozialer Gruppen die Frage auf, ob Volksabstimmungen über Sachfragen parlamentarischen Entscheidungen unbedingt vorzuziehen sind.

### 5.1 Die Hamburger Schulreform

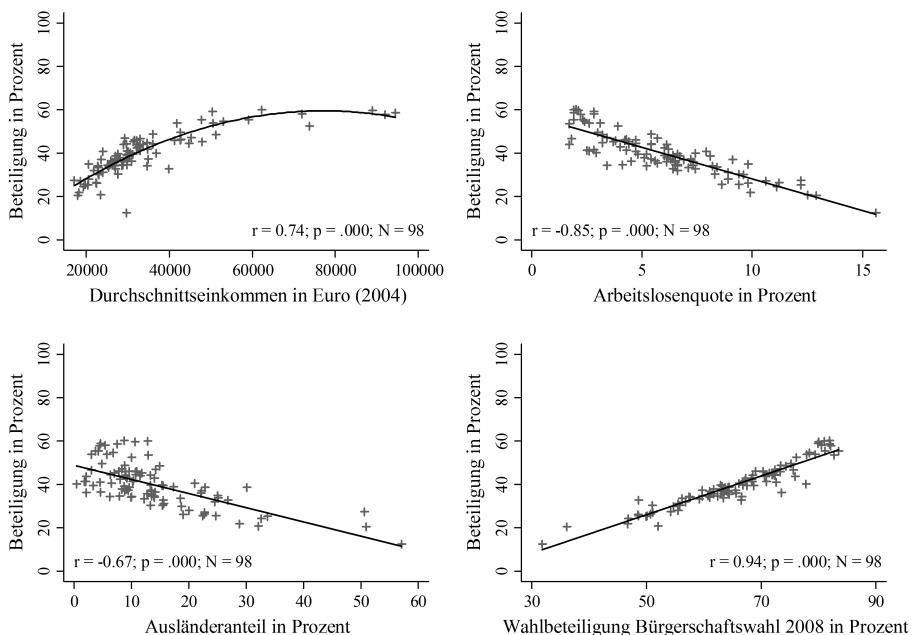
Im Jahr 2010 kippte ein Volksentscheid in Hamburg eine Schulreform, die zuvor einstimmig und parteiübergreifend von der Bürgerschaft verabschiedet worden war. Die Reform bestand aus ursprünglich drei Elementen:<sup>52</sup> Erstens sollten Haupt- und Realschulen zu »Stadtteilschulen« zusammengefasst werden. Zweitens war vorgesehen, das Elternwahlrecht beim Übergang zu weiterführenden Schulen abzuschaffen. Und drittens sollte eine sechsjährige »Primarschule« die bis dahin vierjährige Grundschule ersetzen. Ziel des dritten Reformelements war es, die Schülerinnen und Schüler in kleineren Klassen länger gemeinsam lernen zu lassen und den Übergang zum Gymnasium erst ab der siebten Klasse zu ermöglichen. Der Widerstand konzentrierte sich im Folgenden auf die Primarschule, da sie neben der ohnehin von 13 auf zwölf Jahre reduzierten Dauer bis zum Abitur die Gymnasialzeit weiter verkürzt hätte. Der erfolgreiche Volksentscheid brachte diesen Teil der Schulreform zu Fall, während die Abschaffung des Elternwahlrechts bereits vor der Abstimmung rückgängig gemacht worden war. Am Ende wurden lediglich die Stadtteilschulen eingeführt.

50 Rehmet, Mittendorf 2007.

51 Rehmet 2012, S. 15.

52 Töller et al. 2011, S. 504-505.

Abbildung 5: Soziale Lage und Beteiligung am Hamburger Volksentscheid 2010



Daten: Statistikamt Nord.

Besonders beachtet wurde die Hamburger Auseinandersetzung, weil einerseits alle in der Bürgerschaft vertretenen Parteien der (abgeschwächten) Reform zustimmten und andererseits der Widerstand der Bürgerinitiative »Wir wollen lernen« von Teilen der Öffentlichkeit als Versuch wahrgenommen wurde, nicht gerechtfertigte Privilegien zu verteidigen.<sup>53</sup> Nach der Abstimmung richtete sich die Aufmerksamkeit auf die unterschiedliche Beteiligung in den Hamburger Stadtteilen.<sup>54</sup> Während in manchen Vierteln bis zu 60 Prozent der Berechtigten abstimmten, waren es in anderen weniger als 20 Prozent. Abbildung 5 verdeutlicht, wie eng die Beteiligungsrate eines Stadtteils mit dessen sozialer Lage zusammenhängt. In Stadtteilen mit hohem Durchschnittseinkommen und niedriger Arbeitslosigkeit beteiligten sich deutlich mehr Bürger als in ärmeren Vierteln mit hoher Arbeitslosigkeit. Auch in Stadtteilen mit hohem Ausländeranteil nahmen besonders wenige Wahlberechtigte an der Abstimmung teil. Hinzu kommt, dass in Stadtteilen mit geringer Beteiligung besonders viele Menschen leben, die nicht abstimmungsberechtigt sind, obwohl ihre Kinder öffentliche Schulen besuchen und von der Reform (oder ihrem Ausbleiben)

53 Mängel 2010, S. 14; Leffers 2010.

54 Beispielsweise Edelstein, Helbig 2010; Hanisch 2010.

betroffen sind. Für Hamburg liegen zwar auf Stadtteilebene keine Daten vor, die Rückschlüsse erlauben, wie viele Jugendliche jeweils welche Schule besuchen. Für andere Städte ist aber belegt, dass der Gymnasiastenanteil ebenfalls eng mit der sozialen Lage zusammenhängt. In Köln besuchen beispielsweise in wohlhabenden Stadtteilen drei von vier Jugendlichen das Gymnasium, während es in armen Wohngegenden nur jeder Vierte ist.<sup>55</sup> In Hamburg stimmten demnach dort die meisten Menschen über die Einführung der sechsjährigen Primarschule ab, so lässt sich ableiten, in denen besonders viele Schüler das Gymnasium besuchen. In Stadtteilen mit geringer Gymnasiastenquote lag die Beteiligung deutlich niedriger.

Auf den ersten Blick mag dieses Muster unproblematisch erscheinen, da es Unterschiede im Interesse am Abstimmungsgegenstand widerspiegeln könnte: Einwohnern wohlhabender Stadtteile könnten bildungspolitische Fragen schlicht wichtiger erscheinen als Bewohnern schlechterer Wohngegenden. Gegen diese Interpretation spricht jedoch die Tatsache, dass das gleiche Beteiligungsmuster auch bei allgemeinen Wahlen auftritt, wie der rechten unteren Teilgrafik in Abbildung 5 zu entnehmen ist. In Stadtteilen mit einer hohen Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl 2008 fiel auch die Beteiligung beim Volksentscheid hoch aus, während Stadtteile mit geringer Beteiligung gleichzeitig Nichtwählerhochburgen sind. Unabhängig davon, worüber abgestimmt wird, sind es exakt dieselben Stadtteile, die entweder eine hohe oder eine niedrige Beteiligung aufweisen.<sup>56</sup> Nicht gegenstandsspezifisches Interesse, sondern generelles politisches Interesse scheint also zur ungleichen Beteiligung beigetragen zu haben. Daran schließt sich die Frage an, *warum* Menschen in armen Stadtvierteln weniger politisch interessiert sind.

Die genauen Gründe für Unterschiede im politischen Interesse lassen sich hier nicht aufklären, aber es lässt sich nachweisen, dass der Grad des Interesses nicht alleine von individuellen Eigenschaften anhängt, sondern durch den Wohnkontext beeinflusst wird. Um dies zu zeigen, greifen wir erneut auf die ALLBUS-Daten aus dem Jahr 2008 zurück. Neben Fragen zum politischen Engagement und zur Demografie wird ebenfalls ein »Interviewer-Interview« durchgeführt, bei dem die Person, die die Befragung vorgenommen hat, über bestimmte Sachverhalte Auskunft erteilt. Ein Aspekt, der auf diese Art erhoben wurde, war die Qualität der Wohnumgebung der Befragten. Jeder Interviewer musste angeben, wie er diese auf einer Fünferskala von »sehr schlecht« bis »sehr gut« einschätzt. Die beiden schlechtesten Kategorien wurden selten genannt, sodass im Folgenden nur drei Stufen von »(höchstens) durchschnittlich« bis »sehr gut« unterschieden werden. Schätzt man in einer logistischen Regression die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Person für Politik interessiert, wird ein signifikanter Effekt der Wohnumgebung sichtbar. Unabhängig von Alter, Geschlecht und Schulabschluss stieg mit der Qualität der Wohngegend die Wahrscheinlichkeit, sich für Politik zu interessieren. Sie stieg bei einer Person, die

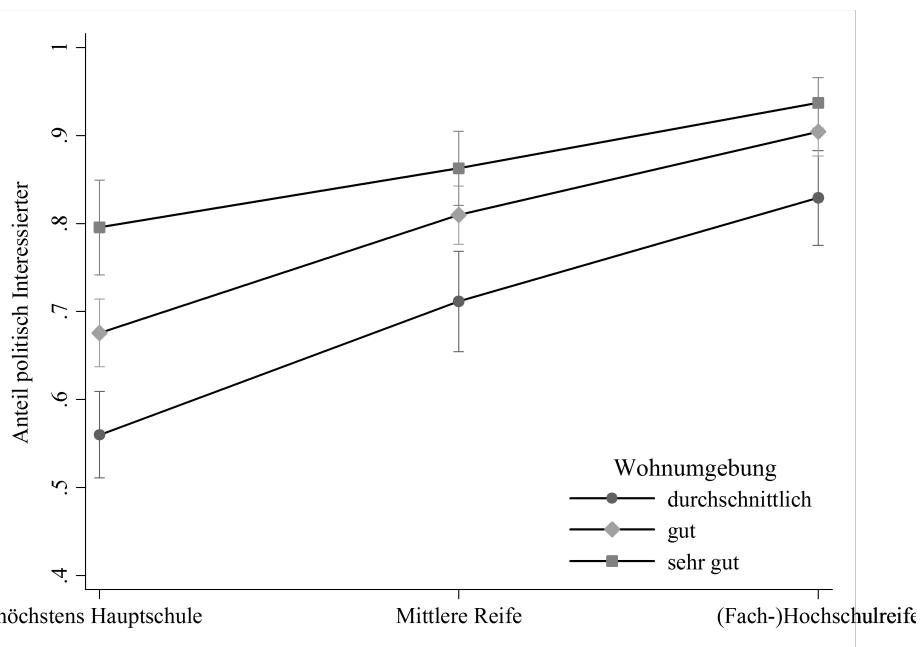
55 Stadt Köln 2009, Tabelle 20.

56 Trotz der starken Korrelation ist die Verzerrung bei einer niedrigen Beteiligung größer. Verwendet man ein standardisiertes Streuungsmaß wie den Variationskoeffizienten, zeigt sich, dass die Beteiligung beim Volksentscheid stärker als bei der Bürgerschaftswahl zwischen den Stadtteilen streute.

sonst dem Durchschnitt der Befragten entspricht, von 67 in einem durchschnittlichen bis auf 86 Prozent in einem sehr guten Wohnviertel.

Abbildung 6 lässt sich zudem entnehmen, dass der Effekt der Wohnumgebung bei Menschen mit geringer Bildung stärker war. In allen Wohngegenden interessierten sich Höhergebildete häufiger für Politik als Geringgebildete. Doch bei allen Bildungsgruppen stieg das Interesse mit der Qualität der Wohngegend – besonders stark bei den Geringgebildeten. Selbst für Befragte mit (Fach-)Hochschulabschluss galt jedoch, dass zwischen einer durchschnittlichen und einer sehr guten Wohnumgebung ein statistisch signifikanter Unterschied bestand. Wie stark sich Menschen für Politik interessieren, hängt somit nicht allein von individuellen Merkmalen ab, sondern auch von der Umgebung, in der sie leben.

*Abbildung 6: Politisches Interesse in Abhängigkeit von der Wohnumgebung*



Daten: ALLBUS 2008, Studien-Nr. 4600; eigene Berechnung.

Abgebildet ist die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit (mit Konfidenzintervallen) in unterschiedlichen Wohngegenden, sich »stark« oder »sehr stark« für Politik zu interessieren, wenn Alter, Geschlecht und Bildung konstant gehalten werden.

Zusammengekommen deuten die Befunde darauf hin, dass an Volksabstimmungen unabhängig von deren Gegenstand Einwohner intakter Viertel mit höherer Wahrscheinlichkeit teilnehmen als Personen aus »städtischen Problemgebieten«.<sup>57</sup> Stim-

57 Falter, Schumann 1994, S. 167.

men Bürger über Sachfragen ab, in denen – wie im Fall der Hamburger Schulreform – die Interessenlagen von Personen unterschiedlicher sozialer Schichten und damit Stadtteile auseinanderlaufen, können die gegenstandsunabhängigen Unterschiede in der politischen Partizipation das Ergebnis der Abstimmung systematisch in eine Richtung verzerren. Die Tatsache, dass eine Sachfrage in der direktdemokratischen Arena – und nicht (nur) in der repräsentativdemokratischen Arena – verhandelt wird, kann also den Erfolg bestimmter Lösungen beeinflussen.

## *5.2 Nichtraucherschutz in Bayern*

Ende 2007 stimmte der Bayerische Landtag mit Zustimmung von Abgeordneten aus allen Fraktionen für ein striktes Rauchverbot in Bayern. Doch sowohl in den Reihen der CSU als auch in der bayerischen Gastronomie gab es Vorbehalte gegen das Gesetz, weil es das Rauchen ebenso in Festzelten und Kneipen mit nur einem Raum verbot. Nach der Landtagwahl 2009, bei der die CSU die absolute Mehrheit verlor, wurde das Gesetz überarbeitet und es wurden Ausnahmen vom Rauchverbot zugelassen. In kleinen Kneipen, Raucherräumen und Festzelten wurde das Rauchen gestattet. Doch auch die neue Regelung hatte keinen Bestand. Gegen das aufgeweichte Rauchverbot formierte sich die Bürgerbewegung »Für echten Nichtraucherschutz!«. Ihr gelang es, ein Volksbegehren in die Wege zu leiten. Da sich die Landesregierung gegen den Reformvorschlag der Initiative wandte, kam es am 4. April 2010 zum Volksentscheid. Eine Mehrheit von 61 Prozent der Abstimmen sprach sich für den strengerer Nichtraucherschutz aus. Die Beteiligung am Volksentscheid lag mit 38 Prozent bei der Hälfte der durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei bayerischen Landtagswahlen und noch 20 Prozentpunkte unter der Wahlbeteiligung von 2008, die die zweitniedrigste aller Zeiten war.

Demokratietheoretisch relevant war die geringe Beteiligung, weil die Wahrscheinlichkeit zu rauchen und die Wahrscheinlichkeit zu partizipieren gegenläufig verteilt sind. Faktoren, die das Rauchen begünstigen, gehen häufig mit geringem politischen Engagement einher. »Hohe Rauchquoten finden sich [...] bei Personen mit niedriger Bildung, niedrigem Berufsstatus und geringem Einkommen« sowie bei denjenigen, »die von Armut oder Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind«.<sup>58</sup> Jüngere (Männer) mit geringer Bildung rauchen überproportional häufig, wohingegen mit zunehmendem Alter und steigender Bildung die Rauchwahrscheinlichkeit abnimmt. Im Gegensatz dazu steigt die Partizipationsbereitschaft, so hat die empirische Partizipationsforschung immer wieder gezeigt, mit Bildungsgrad und Alter (bis zu einem Wendepunkt) sowie mit der Verfügbarkeit von Ressourcen. Anhaltende Armut verringert nicht nur das politische Interesse, sondern reduziert auch das ehrenamtliche Engagement und die politische Beteiligung.<sup>59</sup> Das Zusammenwirken dieser beiden Muster könnte bedeuten, dass vor allem die Nichtraucher über die Ausgestaltung des Rauchverbots entschieden haben.

58 Lampert 2010, S. 108.

59 Böhnke 2011, S. 23-24.

Die im »Aktionsbündnis für Freiheit und Toleranz« organisierten Gegner eines strikten Rauchverbots waren sich bewusst, dass sie nur dann erfolgreich sein können, wenn sie Nichtraucher auf ihre Seite ziehen. Deshalb versuchten sie, die Auseinandersetzung nicht als Konflikt zwischen Rauchern und Nichtrauchern darzustellen, sondern als Frage bayerischer Lebensart und individueller Freiheit. Dies gelang jedoch nicht; die Einstellungen von Rauchern und Nichtraucher veränderten sich während der Kampagne kaum.<sup>60</sup> Während mehr als 80 Prozent der Nichtraucher für ein ausnahmsloses Rauchverbot waren, galt dies nur für ein Drittel der Raucher. Empirisch bestätigte sich zudem der inverse Zusammenhang von Rauch- und Partizipationsverhalten. Von den Nichtrauchern gaben 42 Prozent an, am Volksentscheid teilgenommen zu haben, bei den Rauchern jedoch nur 30 Prozent. Da es gleichzeitig mehr als doppelt so viele Nichtraucher wie Raucher in der Bevölkerung gab, konnte der Ausgang des Volksentscheids nicht überraschen.

Abbildung 7 schlüsselt das Rauchverhalten, die Teilnahme am Volksentscheid sowie die Zustimmung zum strikten Nichtraucherschutz nach Alters- und Bildungsgruppen auf.<sup>61</sup> Dabei zeigt sich, dass die Über-60-Jährigen zwar am seltensten rauuchen, aber in besonders großer Zahl am Volksentscheid teilgenommen und dem Entwurf der Initiative »Für echten Nichtraucherschutz!« zugestimmt haben. Die Unter-40-Jährigen rauchen dagegen häufiger, wiesen aber geringe Beteiligungsquoten auf. Von denjenigen, die ihre Stimme abgegeben hatten, war auch in dieser Gruppe eine Mehrheit für das Rauchverbot. Allerdings galt dies nicht für diejenigen, die höchstens über einen Hauptschulabschluss verfügen. Diese Gruppe wies höhere Rauchquoten auf, aber durchgängig niedrigere Beteiligungs- und Zustimmungsquoten. Der Vergleich deutet darauf hin, dass Raucher nicht mobilisiert wurden, obwohl sie mehrheitlich das Rauchverbot ablehnen. Eine nicht eigens ausgewiesene multivariate Analyse untermauert, dass die Raucher eine signifikant geringere Beteiligung aufwiesen als die Nichtraucher, selbst unter Berücksichtigung anderer Faktoren.

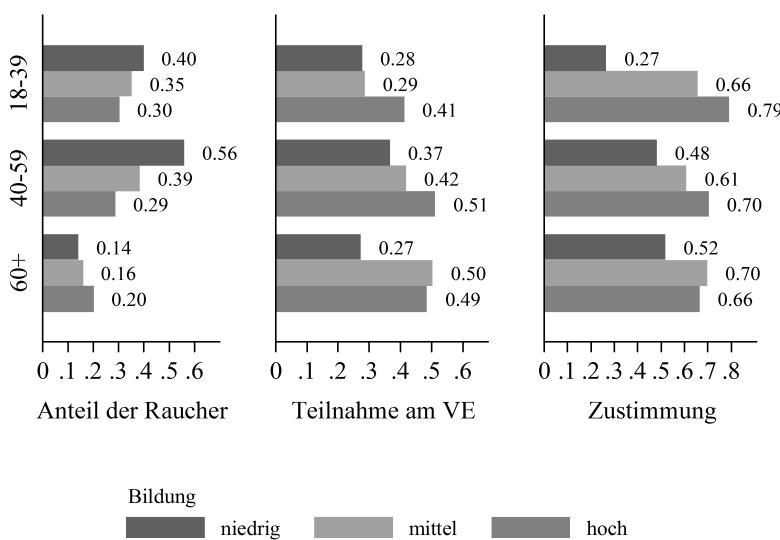
Wie beim Volksentscheid in Hamburg fiel auch in Bayern die Beteiligung am Volksentscheid zum Nichtraucherschutz ungleich aus.<sup>62</sup> Gerade soziale Gruppen, die besonders häufig rauchen, neigen unabhängig vom Gegenstand zu politischer Enthaltsamkeit. Somit scheinen beim bayerischen Volksentscheid diese gegenstandsunabhängigen Unterschiede in der politischen Beteiligung zum deutlichen Erfolg der Befürworter eines strikten Rauchverbots beigetragen zu haben. Diese Effekte waren sicherlich nicht allein verantwortlich für den Ausgang des Entscheids,

60 Ausführlich hierzu Schoen et al. 2011.

61 Die Umfragedaten sind so gewichtet, dass der Anteil der Teilnehmer am Volksentscheid dem tatsächlichen Anteil entspricht. Die Daten wurden im Rahmen des DFG-Projekts »Politische Urteilsbildung in direktdemokratischen Verfahren. Eine Analyse zum Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern 2010« (SCHO 1358/3) erhoben.

62 Die hier präsentierten Zahlen *unterschätzen* vermutlich die tatsächlichen Beteiligungsunterschiede, da Geringgebildete in der Befragung deutlich unterrepräsentiert sind. Bildung verringert nicht nur die Rauchwahrscheinlichkeit, sondern geht auch mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einher, an dieser telefonischen Umfrage teilzunehmen.

Abbildung 7: Teilnahme am bayerischen Volksentscheid nach Bildungs- und Altersgruppen



Daten: DFG-Projekt »Politische Urteilsbildung in direktdemokratischen Verfahren. Eine Analyse zum Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern 2010«; eigene Berechnung.

da die Raucher eine Minderheit der Bevölkerung darstellen.<sup>63</sup> Gleichwohl dürften sie den Vorsprung der Ja-Seite eher vergrößert als verkleinert haben. Auch hier scheint der Wettbewerb in der direktdemokratischen Arena zumindest ein wenig zugunsten einer Seite verzerrt zu sein.

## 6. Schlussfolgerungen

Wahlrechtsreformen und die Ausweitung direktdemokratischer Verfahren sollen Politikmüdigkeit bekämpfen und den Einfluss der Bürger auf politische Entscheidungen erhöhen. Empirisch zeigt sich aber, dass Menschen mit höherer Bildung von neuen Partizipationsmöglichkeiten häufiger Gebrauch machen und verschiedene Kanäle nutzen, um ihre Interessen zu artikulieren, während das für Geringgebildete nur in eingeschränktem Maß gilt. Demokratische Innovationen eröffnen Bürgern neue Partizipations- und Einflussmöglichkeiten, doch können diese nicht von allen gleichermaßen (gut) genutzt werden. Zusätzliche Einflusskanäle für die Bürger

63 Das gilt nicht zuletzt deshalb, weil es den Befürwortern der Gesetzesverschärfung gelang, die Abstimmung als einen Konflikt zwischen Rauchern und Nichtrauchern darzustellen (Schoen 2012).

erweisen sich empirisch häufig als Einflussmöglichkeiten für bestimmte Teile des Elektorats. Im Lichte der Unterschiede im politischen Verhalten können die Demokratiereformen der vergangenen Jahre daher schwerlich als eine überzeugende Antwort auf den Rückgang der Wahlbeteiligung gelten.<sup>64</sup>

Die verbreitete Vernachlässigung dieser Form gesellschaftlicher Heterogenität kann gravierende politische Konsequenzen haben. So kann der Einsatz sozial selektiv genutzter Verfahren die Repräsentation politischer Interessen verzerren. Wie stark die Verzerrung ausfällt, hängt vom Abstimmungsgegenstand und der Beteiligungsrate ab. Verläuft die Konfliktlinie zwischen Befürwortern und Gegnern einer Sachfrage quer durch alle sozialen Schichten, verzerrt die ungleiche Abstimmungsbeteiligung das Ergebnis nicht. Falls jedoch die inhaltliche Positionierung von denselben Faktoren abhängt, die auch die Beteiligungswahrscheinlichkeit beeinflussen, wächst die Gefahr, dass aufgrund von (gegenstandsunabhängigen) Unterschieden in der Beteiligungsbereitschaft die Interessen der sozial Bessergestellten überproportional gute Durchsetzungschancen besitzen. Ein Abstimmungsrecht, das es gestattet, politische Präferenzen differenziert auszudrücken, deswegen aber auch vergleichsweise kompliziert sein muss, wirkt sich negativ auf diejenigen aus, die sich weniger für Politik interessieren, und kann damit zu einer geringeren Beteiligung oder zu mehr ungültigen und unter Umständen »falsch« abgegebenen Stimmen führen.

Die Ausweitung demokratischer Beteiligungsrechte ist kein politisches Allheilmittel, sondern gleicht eher einem Medikament mit gravierenden Nebenwirkungen. Sie mag im Verhältnis zwischen Bürgern und Eliten die Position der ersteren stärken, doch scheint sie auch dazu zu führen, dass unter den Bürgern die Einflusschancen weiter zugunsten der ohnehin aktiven und durchsetzungsfähigen Gruppen verschoben werden. Entscheidungen über Reformen demokratischer Institutionen und die damit verbundenen Zielkonflikte wollen daher wohlerwogen sein. So sprechen unsere Untersuchungen dagegen, direktdemokratische Verfahren unbedacht einzuführen. Vielmehr sollten Zielkonflikte als solche benannt und empirische Evidenz zu tatsächlichen Wirkungen institutioneller Entscheidungen zur Kenntnis genommen werden. Auch hier sind Entscheidungen nicht »alternativlos« und beginnt gute Politik mit der Anerkennung der Realität.

Entscheidet man sich für die Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten, sollte man begleitende Maßnahmen erwägen, die die Stimmabstimmung steigern und damit die sozialen Disparitäten in der Beteiligung vermindern. Aber auch hier gibt es keine einfachen Lösungen. So könnte eine Möglichkeit darin bestehen, Sachabstimmungen mit Wahlen zusammenzulegen. Allerdings würde diese Maßnahme Sachabstimmungen wohl den Charakter einer Sachentscheidung nehmen und sie der Fähigkeit beraubten, das Parteiensystem von bestimmten Konflikten zu entlasten. Eine Pflicht zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen einzuführen<sup>65</sup> dürfte in der Öffent-

64 Das gilt erst recht, wenn man bedenkt, dass einige Anhaltspunkte darauf hindeuten, dass sowohl das Kumulieren und Panaschieren (Vetter 2008, S. 893) wie auch die Direktdemokratie (Freitag, Stadelmann-Steffen 2007, S. 206) die Wahlbeteiligung senken können.

65 Lijphart 1997.

lichkeit ebenfalls schwerlich durchsetzbar sein, da einer solchen Regel andere Vorstellungen von der Bürgerrolle zugrunde liegen, als sie gegenwärtig in der deutschen politischen Kultur vorherrschen.<sup>66</sup> Damit bleiben letztlich wohl zwei Maßnahmen, die Bürgern politische Partizipation erleichtern, sie aber nicht dazu zwingen. Kurzfristig könnten verstärkte Mobilisierungs- und Aufklärungsmaßnahmen von gesellschaftlicher oder staatlicher Seite unternommen werden, um auch weniger partizipationsbereite Personen mit den notwendigen Ressourcen und entsprechender Motivation auszustatten. Die gesellschaftlichen Ursachen für sozial ungleiche politische Partizipation lassen sich also allenfalls langfristig angehen. Denn vermutlich wird der schleichende Rückzug vieler Bürger von traditionellen Formen politischer Teilhabe nicht über Nacht einer neu entfachten Begeisterung für politische Partizipation weichen.

## Literatur

- Bachrach, Peter 1970. *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Eine kritische Analyse.* Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Bachrach, Peter; Botwinick, Aryeh 1992. *Power and empowerment. A radical theory of participatory democracy.* Philadelphia: Temple University Press.
- Barber, Benjamin R. 2003. *Strong democracy. Participatory politics for a new age.* Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Beck, Ralf-Uwe 2011. »Wir müssen mehr Volk wagen«, in *die tageszeitung*, 6. September 2011, S. 12.
- Bertelsmann Stiftung 2011. *Pressemitteilung: Bürger fordern direkte Beteiligung. Umfrage bestätigt Wunsch nach Volks- und Bürgerentscheiden.* Gütersloh. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten\\_107591.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm) (Zugriff vom 13.06.2011).
- Bödeker, Sebastian 2012. *Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft.* Frankfurt a. M.: Otto-Brenner-Stiftung.
- Böhneke, Petra 2011. »Ungleiche Verteilung politischer Partizipation«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61, S. 18-25.
- Dahl, Robert A. 1977. »On removing certain impediments to democracy in the United States«, in *Political Science Quarterly* 92, S. 1-20.
- Dahl, Robert A. 2006. *On political equality.* New Haven, London: Yale University Press.
- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies.* Oxford: Oxford University Press.
- David, Klaus 2010. »Wechselfälle des Wahlrechts in Hamburg. Oder: Die Verhinderung eines weiteren Volksentscheids«, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41, S. 598-622.
- Decker, Frank 2007. »Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung. Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg«, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38, S. 118-133.
- Decker, Frank 2012. »Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir?«, in *Demokratie in Deutschland*, hrsg. v. Mörschel, Tobias; Krell, Christian, S. 175-198. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Deth, Jan W. van 2009. »Politische Partizipation«, in *Politische Soziologie. Ein Studienbuch*, hrsg. v. Kaina, Viktoria; Römmele, Andrea, S. 141-161. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dryzek, John S. 1996. »Political inclusion and the dynamics of democratization«, in *American Political Science Review* 90, S. 475-487.
- Edelstein, Benjamin; Helbig, Marcel 2010. »Das arme Hamburg bleibt sitzen«, in *die tageszeitung*, 21. Juli 2010, S. 18.

66 Roth, Wüst 2007, S. 392; siehe aber Schäfer 2011 b.

- Falter, Jürgen W.; Schumann, Siegfried 1994. »Der Nichtwähler – das unbekannte Wesen«, in *Wähler und Nichtwähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1990*, hrsg. v. Klingemann, Hans-Dieter; Kaase, Max, S. 161-213. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Freitag, Markus; Stadelmann-Steffen, Isabelle 2007. »Wahl- oder Abstimmungsdemokratie? Der Einfluss der direkten Demokratie auf die Wahlteilnahme«, in *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, hrsg. v. Freitag, Markus; Wag-schal, Uwe, S. 189-216. Berlin: LIT Verlag.
- Gabriel, Oscar W. 2004. »Politische Partizipation«, in *Deutschland in Europa. Ergebnisse des European Social Survey 2002-2003*, hrsg. v. Deth, Jan W. van, S. 317-338. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grotz, Florian 2009. »Direkte Demokratie in Europa: Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung«, in *Politische Vierteljahrsschrift* 50, S. 286-305.
- Hanisch, Dieter 2010. »Schulreform: Zielgruppe verfehlt«, in *Der Tagesspiegel*, 21. Juli 2010. <http://www.tagesspiegel.de/politik/hamburger-volksentscheid-schulreform-zielgruppe-verfehlt/1887650.html> (Zugriff vom 28.03.2012).
- Horst, Patrick 2011. »Das neue Hamburger Wahlrecht auf dem Prüfstand: kontraproduktiv, aber schwer reformierbar«, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, S. 707-724.
- Jakobetz, Cord et al. 2011. *Evaluation des neuen Hamburger Wahlrechts bei der Bürgerschaftswahl 2011. Ergebnisse einer Wähler- und Nichtwählerbefragung*. Hamburg: Universität Hamburg.
- Jörges, Hans-Ulrich 2011: »Das entmachtete Volk«, in *stern*, 11. August 2011, S. 60.
- Kersting, Norbert 2008. »Zum Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung: Sackgasse oder Segen?«, in *Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit*, hrsg. v. Winter, Thomas von; Mittendorf, Volker, S. 221-231. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kißler, Leo; Greifenstein, Ralph; Schneider, Karsten 2011: *Die Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klein, Markus 2011. »Wie sind die Parteien gesellschaftlich verwurzelt?«, in *Parteimitglieder in Deutschland*, hrsg. v. Spier, Tim et al., S. 39-59. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kohler, Ulrich 2006. »Die soziale Ungleichheit der Wahlabstinenten in Europa«, in *Europas Ost-erweiterung: Das Ende der Vertiefung?* WZB-Jahrbuch 2005, hrsg. v. Alber, Jens; Merkel, Wolfgang, S. 159-179. Berlin: edition sigma.
- Lampert, Thomas 2010. »Soziale Determinanten des Tabakkonsums bei Erwachsenen in Deutschland«, in *Bundesgesundheitsblatt* 53, S. 108-116.
- Leffers, Jochen 2010. »Sieg der Schul-Separatisten«, in *Spiegel-online*. <http://www.spiegel.de/sc hulspiegel/wissen/0,1518,735276,00.html> (Zugriff vom 28.03.2012).
- Lijphart, Arend 1997. »Unequal participation: democracy's unresolved dilemma«, in *American Political Science Review* 91, S. 1-14.
- Linden, Markus 2011. »Jeder nur fünf Kreuze. Intransparenz durch Demokratiereform: Das absurde Wahlverfahren am Beispiel Bremen«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. August 2011. <http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/aus-der-praxis-jeder-nur-fuenf-kre uze-11112209.html> (Zugriff vom 08.01.2013).
- Linder, Wolf 2009. »Das politische System der Schweiz«, in *Die politischen Systeme Westeuropas*, hrsg. v. Ismayr, Wolfgang, S. 567-605. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Macpherson, Crawford Brough 1977. *The life and times of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahler, Vincent A. 2008. »Electoral turnout and income redistribution by the state: a cross-national analysis of the developed democracies«, in *European Journal of Political Research* 47, S. 161-183.
- Mängel, Annett 2010. »Hamburger Bildungskampf«, in *Blätter für deutsche und internationale Politik* 55, S. 13-16.
- Merkel, Wolfgang 2011. »Volksabstimmungen: Illusion und Realität«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61, S. 47-55.
- Morgenstern, Jan 2011. »Ein neues Wahlrecht für das Land Bremen«, in *Wahlen im Land Bremen. Wahl zur Bremischen Bürgerschaft, 22. Mai 2011. Teil 1: Analysen und Tabellen*, hrsg. v. Statistischen Landesamt, S. 17-19. Bremen: Statistisches Landesamt Bremen.

- Müller, Jan-Werner 2011. »Ungewählte Eliten«, in *Die Welt*, 15. Dezember 2011, S. 2.
- Offe, Claus. Hrsg. 2003. *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Pateman, Carole 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patzelt, Werner J. 2011. »Welche plebisitären Instrumente könnten wir brauchen? Einige systematische Überlegungen«, in *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2010, hrsg. v. Feld, Lars et al., S. 63–106. Baden-Baden: Nomos.
- Perea, Eva Anuiza 2002. »Individual characteristics, institutional incentives and electoral abstention in Western Europe«, in *European Journal of Political Research* 41, S. 643–673.
- Rehmet, Frank 2012. *Volksbegehrensbericht 2011*. Berlin: Mehr Demokratie e.V.
- Rehmet, Frank; Mittendorf, Volker 2007. *Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956–2007*. Berlin, Marburg: Mehr Demokratie e.V., Forschungsstelle Bürgerbegehren und direkte Demokratie.
- Roth, Dieter; Wüst, Andreas M. 2007. »Emanzipiert und ungeliebt: Nicht-, Wechsel- und Protestwähler in Deutschland«, in *Res Publica Semper Reformanda: Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls. Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag*, hrsg. v. Patzelt, Werner J., S. 390–412. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Saward, Michael 1998. *The terms of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Schäfer, Armin 2010. »Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa«, in *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 4, S. 131–156.
- Schäfer, Armin 2011 a. »Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger: Ist die sinkende Wahlbeteiligung eine Gefahr für die Demokratie?«, in *Der unbekannte Wähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen*, hrsg. v. Bytzek, Evelyn; Roßteutscher, Sigrid, S. 133–154. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schäfer, Armin 2011 b. *Republican liberty and compulsory voting*. MPIfG Discussion Paper 11/17. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schäfer, Armin 2012. »Beeinflusst die sinkende Wahlbeteiligung das Wahlergebnis? Eine Analyse kleinräumiger Wahldaten in deutschen Großstädten«, in *Politische Vierteljahrsschrift* 53, S. 240–264.
- Schmidt, Manfred G. 2010. *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 5. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schoen, Harald 2012. »Wählen und abstimmen – zwei Seiten einer Medaille? Eine Analyse am Beispiel des Volksentscheids zum Nichtraucherschutz in Bayern«, in *Wählen in Deutschland. PVS-Sonderheft* 45, hrsg. v. Schmitt-Beck, Rüdiger, S. 514–535. Baden-Baden: Nomos.
- Schoen, Harald; Glantz, Alexander; Teusch, Rebecca 2011. »Raucher oder Nichtraucher – ist das die Frage? Wahlbeteiligung und Abstimmungsverhalten beim Volksentscheid über das Rauchverbot in Bayern«, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, S. 492–502.
- Stadt Köln 2009. *Die Kölner Stadtteile in Zahlen*. Köln: Amt für Stadtentwicklung und Statistik.
- Statistisches Landesamt Bremen. Hrsg. 2011. *Wählen im Land Bremen. Wahl zur Bremischen Bürgerschaft, 22. Mai 2011. Teil 1: Analysen und Tabellen*. Bremen.
- Statistik Nord 2011. *Wählen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen am 20. Februar 2011. Band 1: Analyse*. Hamburg, Kiel: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein.
- Steinberg, Rudolf 2012. »Das Volk und die direkte Demokratie«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Februar 2012, S. 7.
- Tingsten, Herbert 1975 [1937]. *Political behavior. Studies in election statistics*. London: Arno Press.
- Töller, Annette Elisabeth et al. 2011. »Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform«, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, S. 503–523.
- Verba, Sidney; Lehman Schlozman, Kay; Brady, Henry E. 1995. *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vetter, Angelika 2008. »Kommunale Wahlbeteiligung im Bundesländervergleich. Politische Institutionen und ihre Folgen«, in *Die öffentliche Verwaltung* 61, S. 885–894.

- Vilmar, Fritz 1973. *Strategien der Demokratisierung. Band I: Theorie der Praxis*. Darmstadt, Neuwied: Luchterhand.
- Winkler, Heinrich August 2011. »Die große Illusion. Warum direkte Demokratie nicht unbedingt den Fortschritt fördert«, in *Der Spiegel*, 21. November 2011, S. 47.

**Zusammenfassung:** Die Demokratie erscheint vielen Beobachtern als reformbedürftig, weil traditionelle Beteiligungsformen weniger als in der Vergangenheit genutzt werden. Als vielversprechender Ansatzpunkt, die Demokratie zu erneuern, gilt es, Beteiligungsmöglichkeiten auszuweiten. Mehr Mitsprache der Bürger soll mehr Begeisterung für die Demokratie entfachen. Um dies zu erreichen, wird einerseits das Wahlrecht reformiert und andererseits die direkte Demokratie ausgeweitet. Beide Reformen, so zeigt dieser Aufsatz, können aber dazu führen, dass sich bereits bestehende Beteiligungsunterschiede zwischen sozialen Schichten weiter vergrößern. Anhand von drei Fallbeispielen wird gezeigt, dass nicht alle Bürger an diesen aufwändigeren Beteiligungsformen teilnehmen können und wollen. Im Ergebnis kann mehr Beteiligung das demokratische Ideal politischer Gleichheit gefährden.

**Stichworte:** direkte Demokratie, politische Gleichheit, Demokratietheorie

### More democracy but only for some? The trade-off between more participation and political equality

**Summary:** Many observers consider democracy to be in need of reform because traditional forms of participation are being used less often today than in the past. One promising way to renew democracy would be to extend the opportunities for political participation. Political interest should increase when citizens have a greater say in public affairs. To achieve this goal, we are currently witnessing electoral reforms on one hand and a surge in direct democracy on the other. However, as this article shows, these democratic reforms tend to widen the existing participatory gap between social groups. Three case studies demonstrate that some citizens are either unable or do not wish to use more the demanding form of participation; as a result greater participation might endanger the democratic ideal of political equality.

**Keywords:** direct democracy, political equality, democratic theory

### Autoren

Dr. Armin Schäfer  
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung  
Paulstraße 3  
50676 Köln  
as@mpifg.de

Prof. Dr. Harald Schoen  
Universität Bamberg  
Feldkirchenstraße 21  
96045 Bamberg  
harald.schoen@uni-bamberg.de