

# **Themen 22**

## **Direkte Demokratie und soziale Exklusion**

29.07.2013

Ralf-Uwe Beck

## Direkte Demokratie und soziale Exklusion: Verschärft die direkte Demokratie die Kluft zwischen Arm und Reich?

In einer Demokratie soll jede Stimme dasselbe Gewicht, denselben Einfluss haben. Nun beteiligen sich aber bildungsferne und einkommensschwache Gruppen weniger an politischen Prozessen als bildungsnahe und einkommensstarke.<sup>1</sup> Dies trifft für jegliches Bürgerengagement zu, für Diskussionsveranstaltungen, die Mitarbeit in Vereinen oder Parteien, für Unterschriftensammlungen und auch für Wahlen. Das schlägt durch auf politische Entscheidungen: Die Kluft zwischen Arm und Reich wird größer, je weniger sozial benachteiligte Menschen ihre Interessen laut und vernehmlich artikulieren, je weniger sie ihre Stimme geltend machen und sie keine Volksvertreter mehr wählen, die ihre Belange vertreten. Nun liegt die Beteiligung bei Volksentscheiden im Durchschnitt deutlich unter der Wahlbeteiligung. So haben sich bei den Landtagswahlen zwischen 2006 und 2011 60,6 % der Stimmbevölkerung beteiligt, an den bisher 19 Volksentscheiden, die auf Volksbegehren zurückgehen, 42,2 %. Das verwundert nicht, da es bei den Abstimmungen um Sachfragen geht, die nicht alle Gruppen in der Gesellschaft gleichermaßen betreffen. Bei Wahlen dagegen geht es um Programme, also um Themenspektren; dadurch fühlen sich mehr Menschen angesprochen. Verschärft nun diese bei Abstimmungen geringere Beteiligung die so genannte soziale Selektivität noch? Geht die direkte Demokratie damit auf Kosten der sozial Benachteiligten?

Der Hamburger Volksentscheid über die Schulreform im Juli 2010 ist Wasser auf die Mühlen derer, die vor einem Ausbau der direkten Demokratie warnen. Die Ablehnung des Reformvorhabens, so wird unterstellt, trifft besonders die Kinder ärmerer Familien.<sup>2</sup> Gegenbeispiel: Bei einem Bürgerentscheid in Freiburg wurde 2006 der Verkauf städtischer Wohnungen unterbunden. Das kam gerade der Schicht der sozial Benachteiligten überdurchschnittlich zugute. Um es gleich hier abzukürzen: Die direkte Demokratie verschärft noch die soziale Selektivität – das ist eine Hypothese, die bisher weder bestätigt, noch entkräftet wurde. Sie darf aus guten Gründen aber bezweifelt werden.

Ausgeräumt ist die Annahme, bei einem Volksentscheid würden sich bestimmte Gruppen – bei geringer Beteiligung die Reicheren gegenüber den Ärmeren – durchsetzen, das Ergebnis könne also gar nicht als Wille des ganzen Volkes betrachtet werden. *Kris Kobach*, US-amerikanischer Staatsrechtler, hat nach eigenen Angaben „hunderte nationaler Referenden der Schweiz“ daraufhin untersucht, ob das jeweilige Abstimmungsergebnis auch bei niedriger Beteiligung als Votum des ganzen Volkes gewertet werden darf. Es darf!

*Kobach* hat die Abstimmungsergebnisse mit repräsentativen Meinungsumfragen kurz vor einer Abstimmung verglichen. Er konnte nachweisen, dass nur in einem Fall das Abstimmungsergebnis von einer so genannten „falschen Mehrheit“ getragen war.<sup>3</sup> Diejenigen also, die zu Hause bleiben und sich nicht beteiligen, vertrauen offensichtlich denen, die ihr Stimmrecht

- 1 Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) 2008.
- 2 Eine ausführliche demokratiepolitische Betrachtung zu dem Volksentscheid hat *Otmar Jung* angestellt: „Der Hamburger Volksentscheid über die Primarschule am 18. Juli 2010“, in: Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 3/2010, S. 10-15. *Jung* weist darauf hin, dass das Ergebnis der Abstimmung auch auf das Kommunikations-Versagen einer selbstherrlich agierenden Hamburger Regierung zurückzuführen ist.
- 3 *Kris Kobach*, Wie tief ist zu tief?, in: Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 53, 4/2001, S. 8-11.

wahrnehmen. Hunderttausende Bürgerinnen und Bürger repräsentieren also das ganze Volk mindestens so gut, wenn nicht besser, als hundert(e) Parlamentarier.

Politik muss sich daran messen lassen, wie es um die Schwächsten in einer Gesellschaft bestellt ist. Legen wir diesen Maßstab an die parlamentarische Demokratie an, bricht die Frage auf, ob sie die Belange der sozial benachteiligten Menschen tatsächlich besser vertreten kann als das Volk selbst. So konnte beispielsweise zwischen 1999 und 2007 die oberste Einkommensklasse in Deutschland einen Zuwachs am Haushaltsnettoeinkommen von 14,5 % verzeichnen. Die unterste Einkommensklasse hingegen hatte einen Rückgang von 8,7 % zu beklagen.<sup>4</sup> „Die soziale Selektivität des politischen Systems ist das eigentliche Problem repräsentativer Demokratie“, bringt es der Politologe *Sebastian Bödeker* auf den Punkt.<sup>5</sup> Betrachten wir die Zusammensetzung der Parlamente, deutet sich an, woher dies rühren könnte. In den Länderparlamenten wie auch im Bundestag sind bildungsferne Schichten unterrepräsentiert. So haben von den 623 Abgeordneten des Deutschen Bundestages 90,5 % einen Hochschulabschluss; ein Viertel der Abgeordneten sind Rechts-, Staats- und Verwaltungswissenschaftler.<sup>6</sup>

Wenn es der repräsentativen Demokratie an Repräsentanz mangelt, wie ist dem beizukommen? Mit der direkten Demokratie! Sie wirkt wie ein Damoklesschwert über den Repräsentanten und sorgt dafür, dass Politiker nicht abheben, sondern die Anliegen der Menschen im Blick behalten. Dafür muss sie nicht einmal genutzt werden; sie muss nur fair geregelt sein. So macht die direkte Demokratie – ganz unabhängig von einzelnen Volksentscheidsergebnissen – perspektivisch die repräsentative Demokratie repräsentativer. Ihren Ausbau mit der Unterstellung zu behindern, sie verschärfe die soziale Selektivität, hieße, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben. Denn dann verschärft sich die mangelnde Repräsentanz der repräsentativen Demokratie gegebenenfalls noch.

Es ist zu dünn gedacht, ein Instrument – ob nun Wahlen oder Abstimmungen – für einzelne Ergebnisse zu verhaften. Vielmehr wird der Gesellschaft mit den Entscheidungsergebnissen ein Spiegel vorgehalten. Es wird offenbart, welchen Aufgaben sich die Gesellschaft stellen sollte. Wer den Menschen verbindliche Einflussrechte verweigert, schlägt ihnen die Instrumente aus der Hand, mit denen sie sich einbringen, ja, und auch gegen soziale Benachteiligungen wehren könn(t)en.

Kommen wir zur Kernfrage: Wie kann Menschen, die von Beteiligungsprozessen ausgeschlossen sind oder sich ausgeschlossen fühlen, ermöglicht und erleichtert werden, sich einzubringen? Wie können wir der sozialen Exklusion begegnen? Wie können Schwellen für die Bürgerbeteiligung gesenkt und Menschen zur Einmischung motiviert werden?

Gerade bildungsferne Menschen und solche, die sich von einer politischen Beteiligung zurückgezogen haben, nehmen politische Entscheidungen „von denen da oben“ so wahr, als gingen diese grundsätzlich an ihren Interessen vorbei. Sie misstrauen den politischen Institutionen,

4 Erhebung des DIW in: DIE ZEIT vom 1.9.2011, ZEIT-Grafik.

5 *Sebastian Bödeker*, Die soziale Frage der Demokratie. Einkommen und Bildung beeinflussen die Chancen politischer Teilhabe, in: WZB Mitteilungen Heft 134, Dez. 2011, S. 28.

6 Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, Kap. 3.9.

Entscheidungsprozessen – und vor allem ihrem eigenen Einfluss. Gefragt ist deshalb eine Beteiligungskultur, bei der die Menschen mit ihren (kritischen) Anregungen willkommen geheißen und nicht wie Störenfriede behandelt werden.

So genügt es zwar formal, beispielsweise eine vorgeschriebene Beteiligung zu Bauleitplanverfahren einfach abzuhandeln, die Unterlagen auszulegen und die Frist für Stellungnahmen „ortsüblich“ bekannt zu geben. Wenn aber erreicht werden soll, dass sich mehr Menschen beteiligen – auch um der sozialen Selektivität entgegenzuwirken – dann sollten die Bürgerinnen und Bürger öffentlich zur Beteiligung eingeladen und es sollte deutlich werden, wie sehr Planung und Umsetzung von Vorhaben auf die kritische Begleitung aller Bürgerinnen und Bürger, nicht nur der Eliten, angewiesen sind. Und Vorsicht: Vorschnell wird den Menschen aus einkommensschwachen und bildungsfernen Schichten abgesprochen, dass sie für das Gemeinwohl denken und entscheiden könnten. Neueste Forschungsergebnisse weisen jedoch nach, dass Menschen aus unteren Schichten eher für andere denken und zur Unterstützung bereit sind als die aus oberen Schichten.<sup>7</sup>

Jede Gelegenheit, zu erleben, was das eigene Engagement bewirken kann, motiviert, die eigene Stimme und Meinung erneut einzubringen. Nur alle paar Jahre ein Kreuzchen hinter Kandidierenden zu machen, die die Parteien vorher ausgesucht haben, reicht bei weitem nicht, Menschen dafür zu gewinnen, sich in ihre eigenen Angelegenheiten einzumischen. Auch wenn eine niedrige Beteiligung hierzu auf den ersten Blick nicht gerade ermutigt, sollten die Beteiligungsinstrumente deshalb ausgebaut werden.

Freilich kann sich nur einbringen, wem die Beteiligungsinstrumente überhaupt zugänglich sind. Abzubauen ist die rechtliche Exklusion. So sollte das Wahl- und Abstimmungsrecht durch eine Grundgesetzänderung auf ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, die sich dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, ausgedehnt werden. Zudem sollte in den einzelnen Bundesländern diskutiert werden, das Wahlalter für Kommunal- und Landtagswahlen auf 16 Jahre abzusenken.

Demokratie kann und sollte eingeübt werden, sie ist eine Bildungsaufgabe. Erste Erfahrungen mit demokratischen Institutionen machen Kinder im Grundschulalter bei der Wahl von Klassen- und Schulsprechern. Dies sollte nicht nur halbherzig erledigt, sondern als eine Chance verstanden werden, Demokratie zu erleben. Anstehende Wahlen und Abstimmungen sollten Anlass für Projekte in Schulen sein, wie das beispielsweise in Kalifornien vom Staat selbst initiiert wird.

Eine verständliche Sprache trägt dazu bei, die Schwellen für eine Beteiligung bildungsferner Schichten zu senken. „Verständlichkeit als Bürgerrecht?“, so lautet der Titel eines von der Duden-Redaktion und der Gesellschaft für deutsche Sprache 2008 herausgegebenen Buches. Menschen sollten sich von Texten angesprochen und tatsächlich als Adressaten fühlen und sich

---

<sup>7</sup> Studien von *Dacher Keltner*, Psychologie der University of California in Berkeley;  
<http://www.fr-online.de/wissenschaft/studie-zur-spendenbereitschaft-die-kleinen-leute-spenden-mehr,1472788,11130090.html>

bei der Lektüre nicht minderwertig vorkommen, weil sie den Inhalt der Aussagen nicht verstehen. Das gilt für politische Initiativen, Wahlprogramme, Gesetzestexte und deren Begründungen wie auch für Abstimmungsbroschüren.

Das härteste diskutierte Mittel, eine höhere Beteiligung zu erreichen und damit der sozialen Exklusion entgegenzusteuern, wäre die Einführung einer Wahl- und Abstimmungspflicht. Davon hält Mehr Demokratie nichts, weil es die Freiheit des Einzelnen einschränkt. In der DDR hat eine quasi-Wahlpflicht bestanden. Dies hat zu erheblichen Verzerrungen der Wahlergebnisse geführt. Mit einer Wahlpflicht würde die Wahl ihre seismografische Funktion, wie zufrieden die Wählerinnen und Wähler mit der erlebten Politik sind, verlieren.

Auch mit der Ausgestaltung der direkten Demokratie kann der sozialen Selektivität begegnet werden. So sollte in allen Ländern und bei Einführung der bundesweiten Volksabstimmung eine Kostenerstattung für Initiativen vorgesehen werden, damit die direkte Demokratie nicht vorrangig von einkommensstärkeren Milieus genutzt wird. Gerade Vereinen und Verbänden, die sich um sozial Benachteiligte kümmern und von daher – im Vergleich zu anderen Lobbygruppen – auch über geringere finanzielle Mittel verfügen, wird so ermöglicht, die direktdemokratischen Instrumente nutzen zu können und auch inhaltlich gegen die Ungleichheit in der Gesellschaft anzugehen.

Ähnlich der Wahlwerbung über die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sollte eine solche Möglichkeit auch Initiativen für den Abstimmungskampf vor einem Volksentscheid eröffnet werden. Da das (Privat)Fernsehen bei bildungsfernen Schichten, im Gegensatz zu Printmedien, die bevorzugte Informationsquelle ist, lässt sich so am ehesten Interesse für eine Abstimmung wecken und zur Beteiligung motivieren.

Damit die Menschen sich vor einer Abstimmung direkt – und unabhängig von medialer Berichterstattung und den Wirkungen eines Abstimmungskampfes – informieren können, sollten Abstimmungsbroschüren in den Ländern und bei der Einführung der bundesweiten Volksabstimmung zum Standard gehören. Hier wären neben dem zur Abstimmung stehenden Gesetzesentwurf und der Begründung auch Pro- und Contra-Argumente und Abstimmungsempfehlungen von Parteien und Verbänden abzudrucken. Auch sollte verpflichtend transparent gemacht werden, welche Beträge die jeweilige Seite in den Abstimmungskampf investiert hat. So können die Bürger erkennen, welche Interessen hinter den Initiativen bzw. ihren Gegnern stehen. Dies erleichtert die Abstimmungsentscheidung.

Und nicht zuletzt: Wer aus den Reihen der offiziellen Politik vor einem Ausbau der direkten Demokratie warnt, weil sie die Kluft zwischen Arm und Reich verschärfen könnte, der sollte sich zunächst für eine sozial verträglichere Politik einsetzen, anstatt den Menschen ihre Beteiligungsrechte vorenthalten zu wollen.