

Demokratie der Ungleichen

Die Einführung des Frauenwahlrechts vor 100 Jahren bestätigte zugleich die Abschaffung des Privilegien- und Zensuswahlrechts: Jede Stimme sollte gleich viel zählen, niemandem wegen Grundbesitz oder höherer Steuerleistung mehr Einfluss auf das Wahlergebnis zukommen. Denn neben der Freiheit bildet die Gleichheit der Bürger_innen einen Grundpfeiler der Demokratie.



Heute sind alle österreichischen Staatsbürger_innen mit Vollendung des 16. Lebensjahres unabhängig von Geschlecht, Bildung, Religionszugehörigkeit etc. vor der Wahlurne gleich; und seit Abschaffung der Wahlpflicht sind sie auch frei, von diesem Recht Gebrauch zu machen oder nicht. Obwohl Österreich im internationalen Vergleich noch immer eine relativ hohe Wahlbeteiligung aufweist, bleiben seit dem Ende der Wahlpflicht 1992 stets 20 bis 25 Prozent der Wahlberechtigten den Nationalratswahlen fern. Jüngste Landtagswahlen zeigen eine noch geringere Beteiligung (Salzburg: 65 %, Niederösterreich: 67 %, Kärnten: 69 %).

Diese Entwicklung wirft nicht nur grundsätzliche Fragen der Legitimation des gewählten Bundes- oder Landesparlaments auf – die durch den hohen Anteil von dauerhaft normunterworfenen Nichtwahlberechtigten noch weiter unterminiert wird –, sondern betrifft auch die Gleichheit der Bürger_innen. Denn wie der Politologe Armin Schäfer in einer Studie mit 23 OECD-Staaten belegt, sind die Nichtwähler_innen gesellschaftlich nicht gleich verteilt, sondern entstammen

mehrheitlich ressourcenarmen Schichten (in Bezug auf Haushaltseinkommen und Bildungsabschluss).^[1] Auch Frederick Solt weist in europäischen Langzeitstudien nach, dass gemeinsam mit der steigenden Einkommensungleichheit die Wahlbeteiligung sinkt.^[2] Andrea Filetti dokumentiert darüber hinaus, dass der Gini-Index hinsichtlich Einkommensungleichheit eine negative Relation zur politischen Beteiligung auch jenseits von Wahlen aufweist: Je größer der Unterschied,

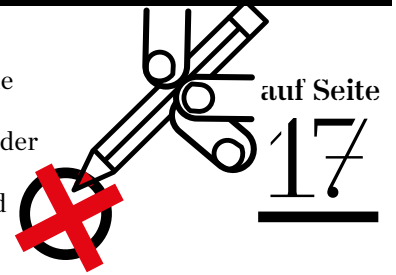
^[1] Armin Schäfer: Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Frankfurt/M. 2015.

^[2] Vgl. Frederick Solt: Economic Inequality and Democratic Political Engagement. In: American Journal of Political Science, 52(1)/2008, S. 48–60.



Das Wahlrecht stützt sich auf das nationale Prinzip der Abstammung, während Gegner_innen das demokratische Prinzip der Gleichheit hochhalten.

Philipp Sonderegger über Geschichte und Perspektiven einer Gegenbewegung.



desto weniger Menschen engagieren sich in politischen Vereinen, unterzeichnen eine Petition oder beteiligen sich aus politischen Gründen an einem Konsumboykott.^[3]

Bildungs- und einkommensstarke, also sozioökonomisch privilegierte Bevölkerungsschichten schreiten demnach beständig zur Wahl und nutzen auch vermehrt andere Möglichkeiten der politischen Einflussnahme, während Arme, Armutsgefährdete und jene aus sogenannten „bildungsfernen“ Haushalten nicht nur seltener wählen gehen, sondern auch von anderen demokratischen Instrumenten weniger oft Gebrauch machen. Dieser internationale Befund ist mittlerweile von Martina Zandonella und Evelyn Hacker auch für Österreich belegt.^[4] Insbesondere Arbeitslosigkeit gilt hierzulande als starker Indikator für eine geringere Beteiligungsneigung. Meine eigenen Studien beziehen sich vor allem auf die Stadt Wien und die dortige Beteiligungskluft zwischen den Bezirken.^[5]

Nun mag man einwenden, dass angesichts des allgemeinen und gleichen Wahlrechts der politische Rückzug der Armen freiwillig erfolgt. Aber Schäfer meint: „Die Entscheidung für oder gegen politische Beteiligung trifft zwar

der Einzelne, doch tut er dies nicht unabhängig von der sozialen Umwelt.“^[6] Der ressourcentheoretische Ansatz der Beteiligungsforschung trifft hier auf die Theorie relativer Machtdifferenzen: Menschen sind soziale Wesen, die sich mit anderen vergleichen. Nicht allein die Höhe der individuell verfügbaren Ressourcen beeinträchtigt die politische Beteiligungsneigung, sondern vielmehr deren *Verteilung* innerhalb der Wählerschaft. Gesellschaftlich Schlechtergestellte beobachten demnach die wachsende Ungleichheit und meinen, „die da oben“ würden sich ohnehin nur um ihresgleichen kümmern; also wäre es vergebens, an deren politischen Verständigungsinstrumenten mitzuwirken. Setzt sich die Erkenntnis durch, es würde sich an der Lage ohnehin nichts ändern, egal ob und wen man wählt, erscheint politisches Engagement sinnlos. Oder wie Solt es ausdrückt: „Greater economic inequality increasingly stacks the deck of democracy in favor of the richest citizens, and as a result, most everyone else is more likely to conclude that politics is simply not a game worth playing.“^[7] Die sozioökonomische Ungleichheit übersetzt sich somit in politische Ungleichheit, weil sie benachteiligte Bevölkerungsgruppen entmutigt, sich einzubringen. Daraus entsteht eine Wirkungskette

von wachsender sozioökonomischer Ungleichheit, ungleicher politischer Partizipation und schließlich Entscheidungen zu Gunsten derer, die sich politisch beteiligen, was die Nichtbeteiligten noch mehr zu Benachteiligten macht.

Eine Analyse der Gesetzgebung neun europäischer Staaten zwischen dem Zweiten Weltkrieg und 2014 zeigt, dass eine höhere gesellschaftliche Ungleichheit nicht nur eine ungleiche Wahlbeteiligung nach sich zieht, sondern sich dadurch konkret auf die Politikgestaltung auswirkt. Denn die Gesetzgebung orientiert sich dann vermehrt an den ökonomischen Eliten und lenkt ihren Fokus auf jene Politikbereiche, die deren Wohlstand weiter absichern beziehungsweise die Interessen der Schlechtergestellten ablenken: auf Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie das Migrationsthema.^[8] Gehen Ressourcenschwächere nicht wählen, setzen sich im politischen Prozess demnach die Interessen jener Gruppen durch, die schon zuvor über mehr Ressourcen verfügt haben. Politiker_innen orientieren sich nämlich im Konfliktfall nicht nur an jenen, die mit großer Wahrscheinlichkeit auch an der nächsten Wahl wieder teilnehmen werden, sondern entstammen mehrheitlich selbst den wohlhabenden Bevölkerungsschichten. Das von Robert Putnam schon in den 1970ern formulierte „Gesetz zunehmender Disproportionalität“, wonach die soziale Selektivität von gesellschaftlichen Positionen mit deren Wichtigkeit zunimmt, trifft auch auf den österreichischen Nationalrat zu. Sind schon Frauen und Menschen mit Migrationsgeschichte unterrepräsentiert, trifft dies noch stärker auf jene mit niedrigsten Bildungsabschlüssen oder Armutserfahrung zu.

^[3] Vgl. Andrea Filetti: Participating unequally? Assessing the Macro-Micro Relationship Between Income Inequality and Political Engagement in Europe. In: Partecipazione e Conflitto 9/2016, S. 72-100.

^[4] Vgl. Martina Zandonella, Evelyn Hacker: Schadet Ungleichheit der Demokratie? Die Auswirkungen von lokaler Einkommensungleichheit auf das Nichtwählen in Österreich am Beispiel der Nationalratswahl 2013. In: Wirtschaft und Gesellschaft, 42(2)/2016, S. 303-323.

^[5] Vgl. Tamara Ehs: Wien wählt (nicht). In: Perspektiven. Policy brief 6/2018 des Jahoda-Bauer-Instituts. <http://jbi.or.at/wien-waehlt-nicht-demokratische-beteiligung-1918-2018> (Stand: 12.9.2018).

^[6] Schäfer 2015, S. 227.

^[7] Solt 2008, S. 58.

^[8] Vgl. Derek Epp, Enrico Borghetto: Economic Inequality and Legislative Agendas in Europe. 2018. https://enricoborghetto.netlify.com/working_paper/EuroInequality.pdf (Stand: 12.9.2018).

Hier ist der egalitäre Kern der Demokratie bedroht, der nach der gleichen Berücksichtigung aller Interessen verlangt. Denn die Qualität der Demokratie äußert sich unter anderem in einer breiten, über alle gesellschaftlichen Gruppen hinweg verteilten Partizipation. Steigt die soziale Ungleichheit, nimmt die Demokratie Schaden. „Setzt sich also der Trend der letzten dreißig Jahre, der eine Zunahme der Einkommensungleichheit zeigt, fort, wird auch die Systematik des Nichtwählens zunehmen. Zu Ende gedacht geht das Recht dann nicht mehr vom Volk bzw. von einem repräsentativen Querschnitt des Volkes, sondern nur mehr von einem exklusiven Teil davon aus“^[9], so Zandonella und Hacker mit Bezug auf Österreich.

Materielle Armut geht mit sozialer und politischer Ausgrenzung einher und beeinträchtigt in Kombination mit niedriger formaler Bildung schließlich das Gefühl politischer Selbstwirksamkeit. Die oft zitierte Krise der Demokratie offenbart sich im Verlust politischer Gleichheit. Tatsächlich betreffen der Rückbau des Sozialstaates und die Unterwerfung der Daseinsvorsorge (soziale Sicherheit, Bildung etc.) unter Marktmechanismen nicht die Wohlhabenden, sondern die Verwundbaren, die auf weniger Ressourcen zurückgreifen können. Die Antwort auf die konstatierte Politikverdrossenheit allein in der Bereitstellung von mehr Partizipationsmöglichkeiten wie direktdemokratischen Instrumenten zu suchen, greift daher nicht nur zu kurz, sondern verkennt schlicht das Problem.

Denn Beteiligungsformen wie etwa die Lancierung einer Bürgerinitiative oder eines Volksbegehrens, die Wahrnehmung des Petitionsrechts oder die Organisation eines Boykotts verlangen noch viel mehr persönliche Ressourcen als der bloße Wahlakt,

der auf Grundlage der Wählerevidenz in Österreich sehr niederschwellig organisiert ist. Wer sich politisch engagiert, ist meist höher gebildet, verfügt über mehr Einkommen und aus diesen beiden Faktoren resultierend auch über einen Habitus der Selbstwirksamkeit, der öffentliches Sprechen und Einmischen begünstigt. Nicht zu vernachlässigen ist letztlich die Ressource Zeit, was sich nicht nur in der Überrepräsentation von Pensionist_innen in Bürgerinitiativen und dergleichen zeigt, sondern etwa auch in aktuellen Debatten wie jener um den Zwölf-Stunden-Tag zu berücksichtigen wäre. Politisches Engagement braucht Freizeit, die jedoch gesellschaftlich nicht gleich verteilt ist. Wolfgang Merkel und Claudia Ritzi stellen im weltweiten Vergleich der Abstimmungspraxen fest, dass bei direktdemokratischen Entscheiden meist nur eine „sozial verzerrte Schrumpfversion des Volkes“ beteiligt und die soziale Schieflage noch größer ist als bei allgemeinen Wahlen.^[10]

Bei der Bereitstellung von mehr Partizipationsinstrumenten ist daher darauf zu achten, nicht schlicht das Handlungsrepertoire der ohnehin schon Ressourcenstarken zu erweitern, sondern sich zugleich auch der sozialen Frage anzunehmen. Der Rückzug der Armen beruht nämlich nicht auf einem Mangel an Beteiligungsrechten, sondern vielmehr auf wachsender Ungleichheit, die wiederum das Vertrauen in die Demokratie und ihre Problemlösungsfähigkeit untergräbt.

Aufgrund der vorhandenen Partizipationsdaten muss geschlussfolgert werden, dass rechtliche Gleichheit allein und die bloße Ausweitung des Beteiligungskataloges nicht zu mehr Partizipation führen. Vielmehr müsste der sozioökonomischen Ungleichheit entgegengewirkt werden,

um (wieder) mehr Menschen in demokratische Prozesse einzubinden: Ein hohes Bildungs- und Einkommensniveau, ein gesicherter Arbeitsplatz, (damit) relativer Wohlstand sowie soziale Absicherung für alle sind die entscheidenden Faktoren für gesellschaftliches und politisches Engagement. Der Faktor Bildung spielt auf zweierlei Weise eine Rolle: Einerseits sind Höhergebildete seltener und – wenn doch – kürzer arbeitslos, andererseits geht mit ihrer höheren Bildung ein stärkeres Verständnis politischer Selbstwirksamkeit einher. Das heißt, selbst wenn diese Menschen eine Zeitlang arbeitslos sind, halten sie aufgrund ihrer sozialpsychologischen Charakteristika dennoch an der politischen Teilnahme fest.

Abgesehen von umfassenden politischen Maßnahmen, die einen postneoliberalen Paradigmenwechsel voraussetzen, gibt es Maßnahmen und Ideen, unmittelbar die Wahlbeteiligung und damit die politische Gleichheit zu fördern: z. B. durch Wiedereinführung der Wahlpflicht oder durch Abhaltung einer Wahllotterie, bei der all jenen Bürger_innen Gewinne winken, die zur Wahlurne schreiten. In den vergangenen Jahren kamen zudem weltweit vermehrt gelöste Bürgerräte zum Einsatz. Mittels qualifizierter Zufallsauswahl bilden sie die Bevölkerung als Mini-Populus ab und bewirken sozial gleiche Repräsentation.^[11] Wichtig wäre auch die persönliche Ansprache und politische Mobilisierung, aber nicht nur, wie das deutsche Projekt „Straßenwahl“ für Obdachlose, vor Wahlen.

Der erste Schritt zu mehr Beteiligung wäre allerdings die Erkenntnis seitens politischer Entscheidungsträger_innen, dass politische Partizipation weniger auf Freiwilligkeit denn auf sozialen Prämissen beruht – und dass Ungleichheit die Demokratie untergräbt.

^[9] Zandonella, Hacker 2016, S. 318.

^[10] Vgl. Wolfgang Merkel, Claudia Ritzi (Hg.): Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden 2017.

^[11] Vgl. Tamara Ehs: Die demokratische Gleichheit des Loses: aus der Nische des Rechtswesens zurück in die Polis. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (erscheint 2019).

Tamara Ehs ist Politikwissenschaftlerin, Vorsitzende des Think & Action Tanks IG Demokratie und Lehrbeauftragte an der Universität Wien.