

Frank Decker · Marcel Lewandowsky · Marcel Solar

DEMOKRATIE OHNE WÄHLER?

Neue Herausforderungen der politischen Partizipation



Mit Unterstützung der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet
diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-0439-6

Copyright © 2013 by Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn
Umschlaggestaltung: Ralf Schnarrenberger, Hamburg
Satz: Jens Marquardt, Bonn
Druck und Verarbeitung: CPI – Ebner & Spiegel GmbH, Ulm
Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 2013

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
1. Demokratie und Partizipation	10
1.1 Input- und Output-Legitimation der Demokratie	10
1.2 Das Dreiecksverhältnis von Partizipation, Inklusion und Repräsentation	17
1.3 Von der obrigkeitstaatlichen zur partizipatorischen politischen Kultur	22
1.4 Mehr Beteiligung – warum, wie viel, von wem und in welcher Form?	27
1.5 Weiterer Aufbau der Studie	33
2. Politische Beteiligung in Nordrhein-Westfalen	36
2.1 Formen der Partizipation: eine Typologie	36
2.2 Verfasste Formen politischer Partizipation	40
2.2.1 Wahlen als »klassisches« Element der Bürgerbeteiligung	40
2.2.2 Direktdemokratische Verfahren	55
2.2.3 Partizipation in Parteien	73
2.2.4 Weitere Formen verfasster Beteiligung	79
2.3 Nicht-verfasste Beteiligung	81
2.4 E-Partizipation	89

3.	Partizipation und soziale Selektivität	97
3.1	Politische Parteien – Raumschiffe oder Bevölkerung- querschnitt?	97
3.2	Ungleiche Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen.....	106
3.3	Nicht-verfasste Partizipationsformen: Biotope für Sonderinteressen?	113
3.4	Internet und Soziale Netzwerke	116
4.	Zusammenfassung und Empfehlungen	124
	Literatur	134
	Tabellenanhang	146
	Verzeichnis der Abbildungen	203
	Angaben zu den Autoren	205

Einleitung

Am 13. Mai 2012 haben in Nordrhein-Westfalen vorgezogene Landtagswahlen stattgefunden. Die Aufmerksamkeit für die Wahlen an Rhein und Ruhr ist traditionell stark, da NRW allein aufgrund seiner Größe erhebliche Bedeutung für den Gesamtstaat zukommt. Zudem war es in der Vergangenheit häufig so, dass neue Machtkonstellationen auf der Bundesebene in Nordrhein-Westfalen vorweggenommen wurden. Über die bundespolitische Aussagekraft des Wahlergebnisses schieden sich auch diesmal die Geister. Während die Sieger die klare Mehrheit von SPD und Grünen als Vorbote eines Machtwechsels in Berlin im Herbst 2013 interpretiert wissen wollten, bemühte sich die Verliererseite, den Urnengang als lokales Ereignis darzustellen, das überwiegend von landespolitischen Gesichtspunkten bestimmt gewesen sei.

Weniger als die Auswirkungen auf die Machtverhältnisse im Land und im Bund sollen uns hier die demokratiepolitischen Aspekte der Abstimmung beschäftigen. In dieser Hinsicht erscheinen zwei Umstände besonders hervorhebenswert. Erstens bestätigte die Wahl den seit drei Jahrzehnten zu beobachtenden Trend einer rückläufigen Wahlbeteiligung. Lag diese bei den Landtagswahlen in NRW in den achtziger Jahren noch bei Werten um die achtzig Prozent, so hat sie sich mittlerweile bei etwa sechzig Prozent eingependelt – was dem Durchschnitt in den Ländern der alten Bundesrepublik entspricht. (In den neuen Ländern liegen die Werte noch um bis zu zehn Prozentpunkte darunter.) Sieht man von den Wahlen ab, die zeitgleich mit der Bundestagswahl stattgefunden haben, gab es in den letzten Jahren nur eine Landtagswahl mit einer deutlich höheren Beteiligung, nämlich in Baden-Württemberg im März 2011 (66,2 Prozent). Ursächlich dafür war die Fukushima-Katastrophe, die in Verbindung mit der landespolitischen Konstellation zu einer unerwartet starken Mobilisierung der Wählerschaft beitrug.

Das zweite einschneidende »Demokratie-Ereignis« der NRW-Wahl war der neuerliche Erfolg der Piratenpartei. Nach Berlin, dem Saarland und Schleswig-Holstein gelang es der 2006 entstandenen Gruppierung inner-

halb kurzer Frist zum vierten Mal hintereinander, in ein Landesparlament einzuziehen. Nachdem die Piraten bei der Bundestagswahl 2009 und allen nachfolgenden Landtagswahlen lediglich ein schmales Kernwählersegment von etwa zwei Prozent erreicht hatten, war man zunächst geneigt, ihren Sensationserfolg in Berlin im September 2011 als Ausreißer abzutun und auf die dort scheinbar besonders günstigen lokalen Bedingungen zurückzuführen. Mit dem Wiederholungserfolg im Saarland musste diese Einschätzung korrigiert werden. Die Piraten sprachen, wie die Wahlanalysen bald zeigten, offensichtlich nicht nur die netzaffinen Themenwähler an, die die Positionen der etablierten Parteien in diesem Feld als hoffnungslos rückständig empfanden. Sie fungierten jetzt auch als Sammelbecken von Unzufriedenen und Protestwählern, die der Politik und ihren typischen Vertretern generell überdrüssig waren.

Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Piraten dürfte sein, dass die Rollen als Themen- und Protestpartei bei ihnen keinen Gegensatz bilden.¹ Denn neben der »Freiheit im Netz« geht es dem Neuankömmling ja vor allem darum, die Möglichkeiten der digitalen Kommunikation für mehr demokratische Teilhabe, also für politische Partizipation nutzbar zu machen. Hier liegt der thematische Konnex zur Ansprache der »Protestwähler«, deren Unzufriedenheit und Missstimmung sich gerade aus der Wahrnehmung speist, im politischen System kein Gehör zu finden. Statt sie lediglich populistisch auszubeuten, möchte die Piratenpartei den Unzufriedenheitsgefühl-

1 Dennoch erscheint es zweifelhaft, ob sich die Piraten im Parteiensystem auf Dauer werden festsetzen können (Hensel/Klecha/Walter 2012, Niedermayer 2012a, Onken/Schneider 2012). Der Höhenflug in den Umfragen, der die Partei nach der Euphorie der Landtagswählerfolge im Frühsommer 2012 zeitweilig in den zweistelligen Bereich katapultierte, währte nur kurz. Als Protestpartei hatten die Piraten offenkundig in hohem Maße von der Verunsicherung der Bevölkerung durch die Euro-Krise profitiert. Nachdem sie anfangs noch darauf vertrauen konnten, dass von ihnen abseits der Netzpolitik keine Antworten auf die anstehenden politischen Probleme erwartet würden, erwies sich die programmatische Unbestimmtheit der Partei in der Außen-darstellung zunehmend als Problem. Den nur durch das Metathema Partizipation und Transparenz zusammengehaltenen Piraten fiel die Entwicklung gemeinsamer inhaltlicher Positionen sichtlich schwer. Gleichzeitig verstrickten sie sich in Widersprüche. Die Selbstentzauberung verstärkte nicht nur die innerparteilichen Konflikte, sie führte auch dazu, dass die Medien, die den Aufstieg der neuen Partei mit unverhohlener Sympathie begleitet hatten, ihr nun deutlich kritischer begegneten.

len ein programmatisches Fundament geben. Damit gewinnt sie Glaubwürdigkeit unter ihren Anhängern und spricht einen Teil der potenziellen Protestwählerschaft besser an als die Linkspartei oder die in der Bundesrepublik noch weniger erfolgsfähigen rechten Protestalternativen.

Demokratie ohne Wähler? Die Frage im Titel des Buches kann nur rhetorisch gemeint sein. Denn so unbestreitbar es ist, dass die Institutionen, in denen sich das demokratische Prinzip der Volkssouveränität zuvörderst manifestiert – Wahlen und Parteien – an legitimatorischer Kraft einbüßen und ihre Gestalt verändern, so richtig bleibt auch, dass die klassischen und neuen Formen der Partizipation keinen Gegensatz bilden, das eine also nur auf Kosten des anderen zu haben wäre. Wie die Demokratie der Zukunft aussehen wird und welches Mischungsverhältnis dabei anzustreben ist, darüber gibt es in der politischen und wissenschaftlichen Debatte unterschiedliche Vorstellungen, die in diesem Buch dargestellt werden sollen. Den Verfassern ist um die künftige Entwicklung nicht bange. Wie voraussetzungs- und anspruchsvoll die Demokratie als Regierungsform immer sein mag, behält sie doch das Potenzial, sich durch eine Anpassung an die veränderten Umweltbedingungen zu erneuern. Dieser Prozess ist allerdings kein Selbstgänger und auch keine ausschließliche Frage der »Politik von oben«. Er wird nur funktionieren, wenn ihn die Bürger als ihre eigene Angelegenheit begreifen.

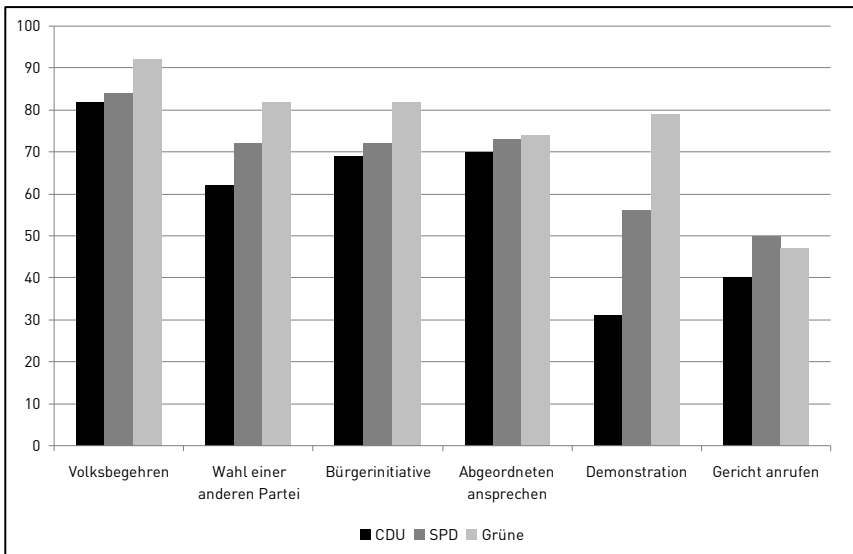


Abb. 31: Bevorzugte Formen des Protests nach Parteipräferenz

2.4 E-Partizipation

Unter elektronischer oder digitaler Partizipation, zumeist als E-Partizipation (*eParticipation*) abgekürzt, versteht man alle politischen Beteiligungsformen, die über elektronische bzw. digitale Medien, also E-Mail und Internet abgewickelt werden (Kubicek 2010). Der Begriff beschreibt also die steigende Relevanz von Informationstechnologien im Hinblick auf politische Entscheidungen durch Parlamente und Regierungen (Kersting 2012, Medaglia 2012). Voraussetzung dafür ist, dass die technischen Ressourcen gegeben und unter den Bürgern annähernd gleich verteilt sind. Besaßen im Jahr 2002 nur 41,2 Prozent der Deutschen einen Internetanschluss (Chadwick 2006: 56), lag die Quote laut einer Studie von ARD und ZDF im Jahre 2011 bereits bei 73,3 Prozent (Eimeren/Frees 2011: 335).

An der digitalen Partizipation kann eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt sein: Auf der Angebotsseite der Politik sind etwa Regierungen, Parlamente oder auch einzelne Politiker zu nennen. Auf der Nachfrageseite schalten sich Bürger, Vereine oder Nicht-Regierungsorganisationen

(NGOs) in den Prozess ein (Meister/Oldenburg 2009: 158). Es gibt eine beachtliche Formenvielfalt. So gehören zum E-Voting, das im Sprachgebrauch meist mit der Stimmabgabe über das Internet gleichgesetzt wird, beispielsweise der in Nordrhein-Westfalen von 2002 bis 2009 eingesetzte Wahlautomat, oder die Möglichkeit, Petitionen an den Bundestag über dessen Homepage einzureichen und online Unterschriften zu sammeln bzw. abzugeben. Unter den Monitoring-Instrumenten ist z.B. die Plattform abgeordnetenwatch.de zu nennen, die aus einer bürgerschaftlichen Initiative hervorgegangen ist (Kleinsteuber/Voss 2012). Mit Blick auf die Formenvielfalt verwundert es nicht, dass in der Forschung lange Zeit verschiedene Bezeichnungen unter dem Oberbegriff »eDemocracy« kursierten (Emmer/Wolling 2009: 84). Entsprechend überzogen wirken manchmal auch die Erwartungen, die zuweilen an die Zukunft der Beteiligungsmöglichkeiten herangetragen werden. So ist etwa bei Meister und Oldenburg (2009: 162) von »kollaborativer Wissensentwicklung« und »dynamische[n] Themen-Communities« die Rede, also einer in Zukunft neuen Gestalt der politischen Teilhabe durch die Verschränkung von Online- und Offline-Kommunikation.

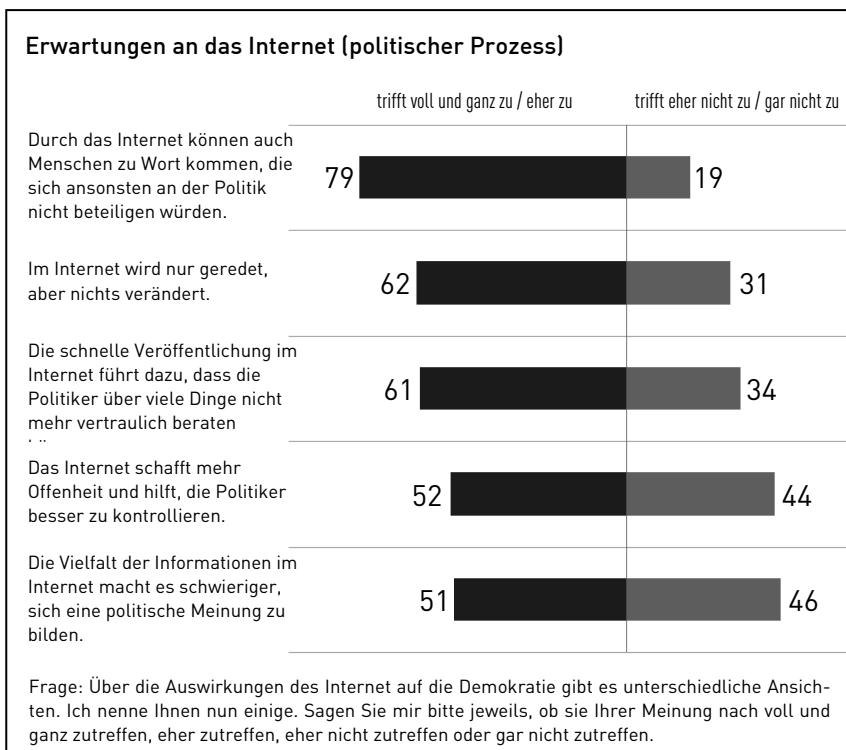


Abb. 32: Erwartungen an das Internet (politischer Prozess)

Tatsächlich stellt das Internet als neuartiges Medium der politischen Kommunikation auch eine Projektionsfläche für Erwartungen dar, die die Bürger mit Blick auf die Politik im Allgemeinen hegen. Grundsätzlich ist der überwiegende Teil der Befragten in Nordrhein-Westfalen (79 Prozent) der Ansicht, dass durch das Internet auch Menschen zu Wort kommen können, die sich ansonsten nicht beteiligen würden. Lediglich ein geringer Teil meint, dass dies »eher nicht« oder »ganz und gar nicht« zutrefte (19 Prozent).

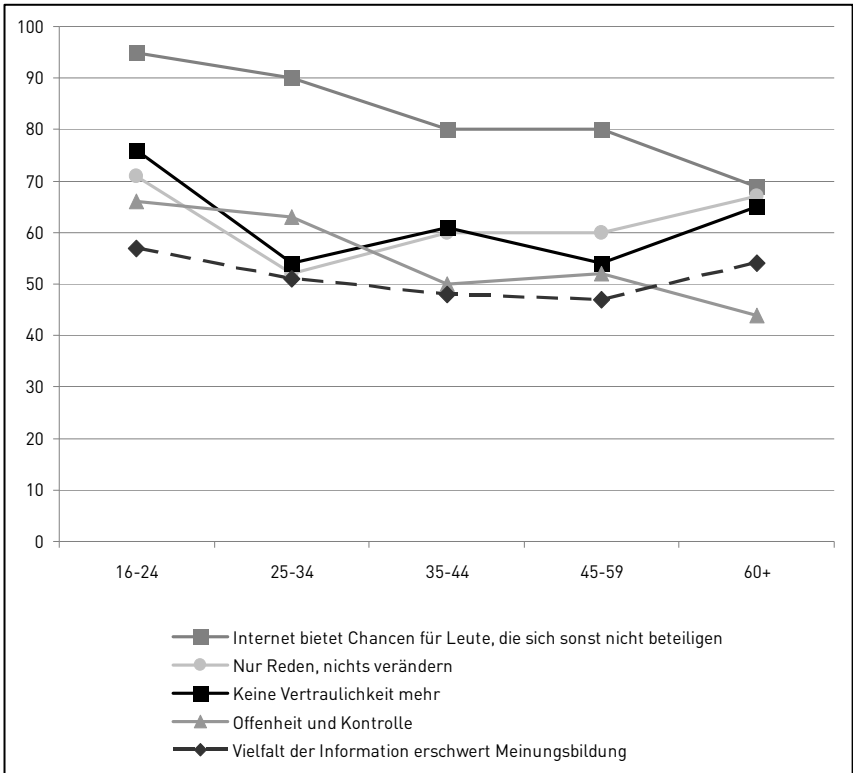


Abb. 33: Erwartungen an das Internet (politischer Prozess) nach Altersgruppen

Vergleicht man die Alterskohorten, dann zeigt sich, dass die Erwartungshaltung hinsichtlich der Internet-Partizipation steigt, je jünger die Befragten sind. So ist die Zustimmung zur Aussage, durch das Internet könnten sich mehr Menschen am politischen Geschehen beteiligen, in der jüngsten Alterskohorte der 16- bis 24-Jährigen am höchsten. Demgegenüber liegt die älteste Gruppe (60 und älter) zwar deutlich hinter den jüngeren Befragten zurück, urteilt aber insgesamt ebenfalls mehrheitlich positiv: Nur knapp ein Fünftel stimmt der Aussage »ganz und gar nicht« zu. Bedenkt man, dass das Internet unter jüngeren Menschen sehr viel verbreiteter ist, dann überrascht dieser Befund nicht: Nutzten 2011 rund 99 Prozent der 14 bis 19-Jährigen das Internet, waren es unter den Über-60-Jährigen lediglich 34,5 Prozent (Eimeren/Frees 2011: 336).

Sieht man von der erwarteten Partizipationsausweitung ab, werden die Potenziale des Internets überwiegend skeptisch betrachtet.¹⁵ Nur eine geringe Mehrheit glaubt, dass Politiker durch das Netz besser kontrolliert werden könnten (52 Prozent), während eine fast gleich hohe Anzahl von Befragten (44 Prozent) den Kontrolleffekt eher gering einschätzt. In der Bevölkerung scheint sich also noch kein richtiges Bewusstsein für die Möglichkeiten herausgebildet zu haben, Skandale mithilfe des Internets aufzudecken bzw. Ereignisse mithilfe des Internets zu skandalisieren, obwohl es in der jüngeren Vergangenheit dafür mehrere bezeichnende Beispiele gegeben hat – etwa die Aufdeckung plagiierter Doktorarbeiten von Spitzenpolitikern (Pörksen/Detel 2012).¹⁶

Ähnlich stark ausgeprägt ist die Skepsis, was die Auswirkungen des Internets auf den politischen Prozess angeht – also die Beeinflussung des Regierungshandelns und der Gesetzgebung. Der These, dass im Internet nur geredet werde, sich aber nichts verändere, stimmen 62 Prozent der Befragten »voll und ganz« oder »eher« zu. Nur 31 Prozent glauben, dass dies »eher nicht« oder »ganz und gar nicht« zutreffe. Berücksichtigt man die Parteienneigung, zeigt sich die Skepsis unter den Anhängern der CDU am stärksten ausgeprägt. So stimmen etwa der Aussage, dass im Internet nur geredet, aber nichts verändert werde, 69 Prozent der Unionsanhänger zu, während dies nur 61 Prozent der SPD-Sympathisanten bzw. 53 Prozent der Grünen-

15 In einer weiteren Partizipationsstudie, die von der Herbert Quandt-Stiftung in Auftrag gegeben wurde, hat Infratest dimap dieselben Items im Januar 2012 noch einmal für die gesamte bundesdeutsche Bevölkerung abgefragt, hier allerdings ohne die 16- bis 18-Jährigen. Nach diesen Zahlen werden die Chancen, die das Internet für eine bessere Bürgerbeteiligung bereit hält, von den Bundesbürgern im Schnitt etwas positiver bewertet als von den Bürgern des Landes Nordrhein Westfalen (Infratest dimap 2012: 18).

16 Auch beim Rücktritt von Bundespräsident Horst Köhler im Mai 2010 spielte das Internet eine mitentscheidende Rolle. Anlass war ein umstrittenes Interview Köhlers mit dem Deutschlandfunk zum Engagement der Bundeswehr in Afghanistan, von dem die Öffentlichkeit vermutlich keine Notiz genommen hätte, wenn nicht einige Blogger im Netz über den Wortlaut gestolpert wären. Diese hielten durch ihre Berichterstattung und Diskussion die Geschichte am Leben, bis sie von den regulären Medien – in dem Falle dem »Spiegel« – aufgegriffen wurde und die Affäre auslöste (Beckedahl/Lüke 2012: 188 f.).

Anhänger teilen. Allerdings überwiegt auch bei den Anhängern der beiden linken Parteien die Skepsis.

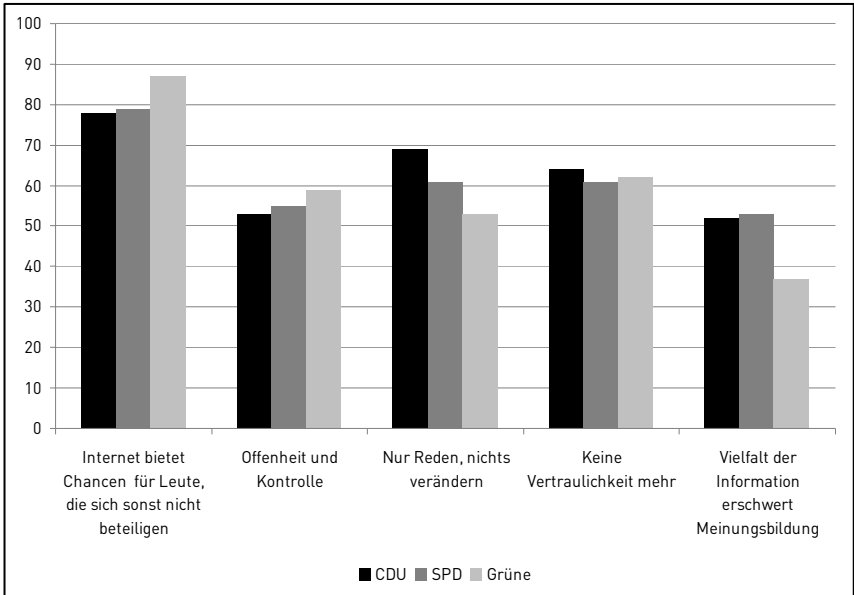


Abb. 34: Erwartungen an das Internet (politischer Prozess) nach Parteipräferenz

Auch wenn man nach dem Informationsgehalt des Internets fragt, überwiegt die Skepsis. Hier stellt sich überraschenderweise heraus, dass gerade die jüngere Generation es schwieriger findet, sich angesichts des weitläufigen Angebots eine politische Meinung zu bilden. Die mittleren Alterskohorten sind annähernd gleich verteilt, während die Über-60-Jährigen die Frage ebenfalls stark bejahen. Die geringste Skepsis weisen die mittleren Alterskohorten zwischen 25 und 59 Jahren auf.

Insgesamt wird von einer leichten Mehrheit erwartet, dass die Informationsfülle des Internets die Bildung einer politischen Meinung eher schwieriger macht. Die Skepsis ist dabei bei Personen mit stark bzw. mittelstark ausgeprägtem politischen Interesse ähnlich groß wie bei den nur mäßig Interessierten.

Werfen wir abschließend einen Blick auf die verschiedenen Möglichkeiten der Partizipation im Internet. Hier gründen sich die Hoffnungen vor

allem darauf, die Hürden der wichtigsten und verbreitetsten Partizipationsform – des Wählens – weiter abzusenken, indem man seine Stimme nicht mehr nur im Wahllokal oder per Brief, sondern auch online abgeben kann. Dieses Vorgehen wurde punktuell beispielsweise in Großbritannien praktiziert, in Deutschland, also auch in Nordrhein-Westfalen, ist es bislang noch nicht zum Einsatz gekommen.

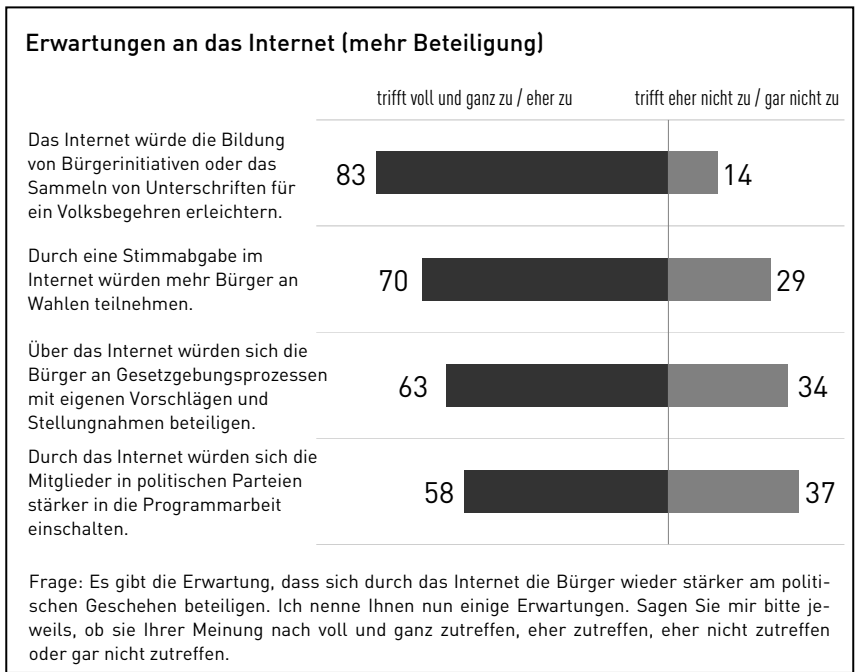


Abb. 35: Erwartungen an das Internet (mehr Beteiligung)

Man sieht, dass die Erwartung, durch die Möglichkeit der Stimmabgabe im Internet mehr Menschen zum Wählen bewegen zu können, durchweg hoch ist. Überraschenderweise fällt die Zustimmung dabei unter denjenigen am stärksten aus, die ihr eigenes politisches Interesse mit »gering« angeben. Es scheint, als diene das Internet hier vor allem als Ausdruck eines allgemeinen Bedürfnisses nach mehr (und einflussreicherer) Partizipation, das aber nicht näher spezifiziert wird. Bei den ressourcenaufwändigeren Partizipationsformen (Parteiarbeit und Unterschriftensammlung)

werden die Vorteile der elektronischen Partizipation dagegen eher von den politisch Interessierten betont.

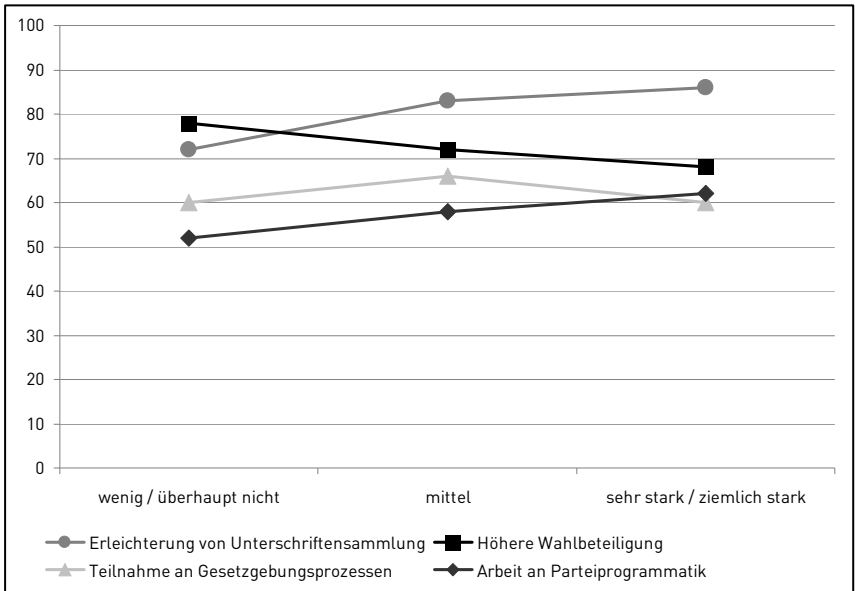


Abb. 36: Erwartungen an das Internet (mehr Beteiligung) nach politischem Interesse