

Alles in allem funktioniert's Die Armen sind im Parlament (noch) repräsentiert

Pola Lehmann, Sven Regel, Sara Schlote

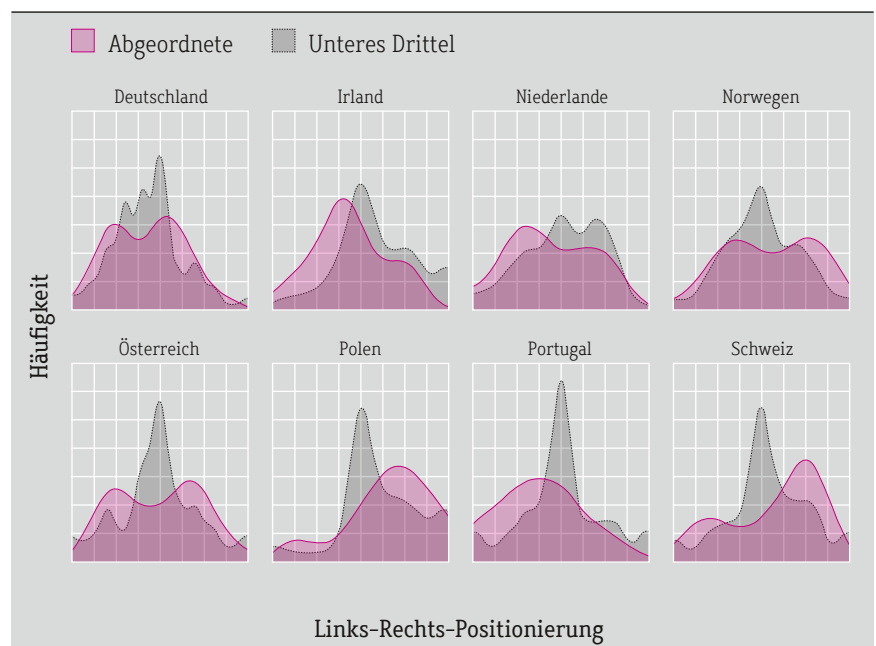
Summary: Is democracy degenerating to a democracy-of-two-thirds in which the lower third of the constituency goes unrepresented? A closer look at different societal groups shows that income alone does not explain whether or not a citizen is represented well. It is important, however, if this citizen votes or not; participation is pivotal for the quality of representation. As long as the majority of citizens in this lower third of the constituency votes, its representation is not necessarily in danger.

Kurz gefasst: Verkümmert die Demokratie zu einer Zwei-Drittel-Demokratie, an der das untere Drittel nicht partizipiert und in der es deshalb nicht repräsentiert wird? Eine Analyse unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zeigt, dass Einkommen alleine kaum erklären kann, ob ein Bürger gut repräsentiert wird. Ob dieser Bürger wählen geht, hat dagegen einen Einfluss. Wahlbeteiligung ist also bedeutender für die Repräsentationsqualität. Solange das untere Drittel noch zu großen Teilen wählen geht, muss es zu keiner schlechteren Repräsentation dieser Schicht kommen.

Wenn kontrovers über die Krise der Demokratie diskutiert wird, herrscht meist nur über eine Anforderung an die Demokratie Einigkeit: Alle Bürger, unabhängig von ihrer gesellschaftlichen Stellung, müssen die Möglichkeit haben, sich zu gleichen Teilen am politischen Prozess beteiligen zu können. Im System der repräsentativen Demokratie wird dies vor allem durch freie und faire Wahlen gewährleistet. Das Parlament soll die Präferenzen der Bürger möglichst gut entsprechend dem tatsächlichen Verhältnis in der Bevölkerung abbilden. Durch Wahlen können die Bürger ihren politischen Willen bekunden. Denn sie geben ihre Stimmen denjenigen Abgeordneten oder Parteien, von denen sie annehmen, dass deren Präferenzen am meisten mit den eigenen übereinstimmen.

Untersucht man nun die Repräsentationsqualität eines Parlaments, geht es im ersten Schritt nicht um das Ergebnis des Diskussions- und Kompromissprozesses im Parlament, sondern einzig darum, inwieweit die Präferenzen entsprechend ihrer Stärke in der Bevölkerung in diesen Diskussionsprozess eingehen. Denn im parlamentarischen Diskussionsprozess ist es zunächst wichtig, dass alle Präferenzen die Chance haben, Gehör zu bekommen und überzeugen zu können. Nur Abgeordnete mit ähnlichen Politikpräferenzen wie ihre Wähler sorgen mit ihren Diskussionsbeiträgen dafür, dass die Präferenzen ihrer Wähler Beachtung finden. Demnach befände sich die repräsentative Demokratie in der Krise, wenn die politischen Einstellungen der Bürger insgesamt nicht mehr im Parlament repräsentiert sind oder wenn eine bestimmte Gruppe der Bevölkerung systematisch unterrepräsentiert ist.

In den WZB-Mitteilungen Nr. 134 (Dezember 2011) stellen Wolfgang Merkel und Alexander Petring die These auf, dass es in den letzten Jahren zunehmend zu einer solchen systematischen Unterrepräsentation einer Bevölkerungsgruppe,



Verteilung der Links-Rechts-Position von Abgeordneten und Bürgern des unteren Einkommensdrittels
Datenbasis: CSES3 und PARTIREP

nämlich des unteren Drittels der Gesellschaft, gekommen ist. Diese These stützt sich unter anderem auf Erkenntnisse aus der Wahlforschung, die zeigen, dass die sinkende Wahlbeteiligung in den unteren Schichten weitaus stärker ist als in der Mittel- und Oberschicht. Die Forscher folgern daraus, dass es durch die sinkende Wahlbeteiligung nicht nur zu einer schlechteren formalen Repräsentation durch Nichtbeteiligung kommt, sondern sich dieses Defizit auch substantziell, in einer schlechteren Repräsentation der Präferenzen des unteren Drittels, niederschlägt.

Eine Demokratie, die nur noch zwei Drittel ihrer Bürger vertritt, kann nicht als voll funktionstüchtig betrachtet werden. Noch ist es aber eine Annahme, dass mit dem Absinken der Wahlbeteiligung der unteren Schichten auch die Interessenberücksichtigung eben dieser Schichten in Parlament und Regierung nachlässt, denn bisher ist nicht gezeigt worden, dass die Präferenzen dieser Bevölkerungsgruppe keine Entsprechung im Parlament finden.

Welches Bild ergibt sich also, wenn man die politischen Einstellungen der Bürger, insbesondere die des unteren Drittels, mit denen der Abgeordneten vergleicht? Bürger und Abgeordnete werden regelmäßig gefragt, wo sie sich jeweils selbst auf der Links-Rechts-Skala einordnen. Anhand von Befragungen aus den Jahren 2006 bis 2009 lässt sich herausfinden, wie sich deren jeweilige Positionen unterscheiden und ob die Unterschiede zwischen den Abgeordneten und dem unteren Drittel der Bevölkerung größer sind als die Unterschiede zwischen den Abgeordneten und dem oberen Drittel.

Wie das untere Drittel einer Bevölkerung definiert wird, ist in der Wissenschaft nicht abschließend geklärt. Für unsere Betrachtung definieren wir hier das untere Drittel der Gesellschaft nach den Einkommensverhältnissen.

Die Befragungen liefern uns Daten aus acht europäischen Ländern (s. Abbildung). Betrachten wir zunächst die Verteilung der Abgeordneten. Diese verteilen sich über alle möglichen Positionen (rosa Graph). Dies ist nicht verwunderlich, denn in allen hier untersuchten europäischen Ländern gibt es Mehrparteiensysteme. Die in der Öffentlichkeit oft behauptete Angleichung der Parteipositionen ist somit nicht zu erkennen.

Wird aber die Verteilung des unteren Drittels (grauer Graph) betrachtet, ist zu erkennen, dass dieses vielmehr zur Mitte tendiert. Die Graphiken zeigen, dass dem unteren Drittel keine bestimmte Position im Links-rechts-Spektrum zugeschrieben werden kann. In allen Ländern sind im unteren Drittel linke wie rechte Positionen vertreten, mal sind die rechten, mal die linken Positionen etwas stärker. In keinem Land ist die Zugehörigkeit zum unteren Drittel eindeutig mit einer linken oder rechten Grundeinstellung verknüpft. Dies ist am ehesten noch in Deutschland und Polen der Fall. In Deutschland tendieren die unteren Schichten zu linken Positionen, während sie sich in Polen mehrheitlich auf der Rechten verorten. Die Zugehörigkeit zu dieser Bevölkerungsgruppe scheint aber im übergreifenden Ländervergleich nicht die entscheidende Determinante für die Interessenbildung auf der Ebene der Links-Rechts-Positionen zu sein.

Ob dies bedeutet, dass das untere Drittel relativ schlecht oder relativ gut vertreten ist, kann nur durch einen Vergleich der Verteilungen des unteren und des oberen Drittels sowie der unterschiedlichen Repräsentationsqualitäten dieser Schichten bestimmt werden. Denn ansonsten könnte eine geringe Repräsentation schlicht auf einer generell schlechten Performanz beruhen.

Der Vergleich der Verteilungen der Positionen des mittleren und oberen Drittels der Gesellschaft mit denen des jeweils unteren Drittels zeigt, dass diese sich innerhalb der jeweiligen Länder kaum voneinander unterscheiden. Deutliche Unterschiede sind dagegen zwischen den Ländern erkennbar. Die österreichischen und portugiesischen Bürger sind sehr mittig ausgerichtet. In Polen ist die gesamte Bevölkerung in ihrer politischen Einstellung ein wenig nach rechts verschoben. Die deutsche Bevölkerung nimmt im Ländervergleich die Positionen am weitesten links ein, und zwar im unteren wie im mittleren und oberen



Pola Lehmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. Sie arbeitet im DFG-Projekt „Manifesto Research on Political Representation (MARPOR)“ und befasst sich vor allem mit Fragen der substantziellen Repräsentation. (Foto: Udo Borchert)

pola.lehmann@wzb.eu



Sven Regel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und arbeitet im DFG-Projekt „Manifesto Research on Political Representation (MARPOR)“. Er forscht insbesondere zu Einstellungen und Verhalten von Abgeordneten. (Foto: David Ausserhofer)

sven.regel@wzb.eu



Sara Schlote studierte Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin und an der Universität Wrocław. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. Sie arbeitet an einer Studie zur Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik. [Foto: Udo Borchert]

sara.schlote@wzb.eu

Drittel. Welche Faktoren für diese länderspezifischen Unterschiede relevant sind, kann hier nicht untersucht werden.

Insgesamt zeigt sich, dass die Repräsentationsqualität in allen Ländern für die gesamte Bevölkerung relativ hoch ist. Die Repräsentationsqualität von unterem und oberem Drittel unterscheidet sich bis jetzt kaum. Allerdings sind die geringfügigen Unterschiede immer zuungunsten des unteren Drittels, außer in den Niederlanden.

Bisher lässt sich eine gravierend schlechtere Repräsentation des unteren Drittels somit nicht nachweisen. Deshalb noch einmal zurück zum Ausgangspunkt. Die Annahme war, dass vor allem das untere Drittel weniger wählen geht und dadurch nicht mehr sichergestellt wird, dass dessen Positionen im Parlament vertreten werden. Möglicherweise ist der entscheidende Unterschied also *innerhalb* des unteren Drittels und dort zwischen den Wählern und den Nichtwählern zu finden. Tatsächlich unterscheiden sich die Verteilungen der Links-Rechts-Positionen der Wähler und der Nichtwähler stärker, als die Positionen des unteren Drittels von denen des oberen Drittels abweichen. Aus einem Vergleich der Positionen der Nichtwähler und der Wähler des unteren Drittels mit den Positionen der Abgeordneten ergibt sich dann auch, dass die Nichtwähler des unteren Drittels schlechter repräsentiert werden als dessen Wähler.

Auch ein Vergleich von Wählern und Nichtwählern in der gesamten Bevölkerung zeigt, dass die Nichtwähler schlechter repräsentiert werden. Ebenso sind für die gesamte Bevölkerung die Unterschiede zwischen den Verteilungen der Links-Rechts-Positionen der Wähler und der Nichtwähler immer stärker als die zwischen den unterschiedlichen Dritteln – außer in Portugal.

Die Daten unterstützen die Annahme, dass das untere Drittel derzeitig substantiell schlechter repräsentiert sei, nicht. Dies liegt möglicherweise an zwei Aspekten. Erstens hängt die Selbstpositionierung der Bürger anscheinend weniger von der Einkommenshöhe als von anderen Faktoren ab. Die Präferenzen des unteren Drittels, die sich nicht grundlegend von denen der anderen Gruppen unterscheiden, werden durch die Wahlentscheidungen der restlichen Wähler offenbar gut abgedeckt. Ihre Positionen finden somit weiterhin im Parlament Entsprechung, auch wenn dieses Drittel weniger wählen geht.

Zweitens ist es wichtig, zwischen der Repräsentation der Nichtwähler und der Wähler des unteren Drittels zu unterscheiden. Denn es sind die Nichtwähler, und zwar die aller Einkommensklassen, die schlechter repräsentiert werden. Das eigentliche Problem liegt somit in der Wahlbeteiligung. Bisher ist die Wahlbeteiligung im unteren Drittel in vielen Ländern noch nicht so stark gesunken. Sollte die Wahlbeteiligung der Bürger des unteren Drittels jedoch erheblich zurückgehen, kann das zu einer Krise in der Repräsentation ihrer Präferenzen führen. Die Daten lassen bereits vermuten, welche Folgen ein weiterer Rückgang hätte. Im Ländervergleich zeigt sich, dass in den Ländern, in denen die Wahlbeteiligung des unteren Drittels deutlich niedriger ist als in der übrigen Bevölkerung (Deutschland, Polen, Portugal, Schweiz), die Unterschiede in der Repräsentationsqualität zwischen dem unteren und oberen Drittel, wenn auch gering, stärker sind als in den Ländern mit höherer Wahlbeteiligung. Das Augenmerk sollte also stärker auf die Teile der Bevölkerung gelegt werden, die – unabhängig von der Einkommenshöhe – zunehmend vom politischen Alltag losgelöst leben und somit weniger Repräsentation in den Parlamenten finden. Abhängig von der Entwicklung der nächsten Jahre kann das vor allem das untere Drittel betreffen, muss sich aber nicht ausschließlich bei diesem niederschlagen.

Literatur

The Comparative Study of Electoral Systems (www.cses.org). CSES Module 3 Advance Release [dataset]. March 31, 2011.

PARTIREP (<http://www.partirep.eu/>) [dataset]. September 1, 2012.

Dahl, Robert A.: *Democracy and its Critics*. New Haven/London: Yale University Press 1989.

Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander: „Partizipation und Inklusion“. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): *Demokratie in Deutschland 2011*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2011.

Pitkin, Hanna Fenichel: *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press 1967.