

#### IV.5 Armut und Reichtum und Demokratie

Welche Auswirkungen haben Armut und Reichtum auf demokratische Prozesse und politische Entscheidungen? Dass die Wahlbeteiligung seit Jahren zurückgeht, ist ein vielfach besprochenes Phänomen. Ihr Rückgang verteilt sich dabei jedoch nicht gleichmäßig auf alle Bevölkerungsgruppen, sondern unterscheidet sich beispielsweise zwischen verschiedenen Stadtteilen, verschiedenen Bildungsniveaus und nach Einkommen. Die Wahlbeteiligung ist daher stark sozial segregiert. Auch die Meinungen und inhaltlichen Präferenzen zu bestimmten Politikfeldern unterscheiden sich in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, und zwar insbesondere nach Bildung und Einkommen. In der Diskussion in Deutschland ist jedoch bislang nicht aufgegriffen worden, dass die Responsivität der Politik – also die Bereitschaft der Politik, Interessen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen – mit Bezug auf verschiedene Bevölkerungsgruppen deutlich unterschiedlich ausgeprägt ist.

Im Folgenden werden zuerst einige grundlegende demokratietheoretische Überlegungen zu Wahlen und politischer Partizipation vorangestellt, um die dann folgenden empirischen Ergebnisse einzuordnen. In einem nächsten Schritt wird die politische Mitwirkung anhand der Wahlbeteiligung und deren sozialer Heterogenität dargestellt. Weiterhin stellt das Kapitel auf Basis einer vom BMAS geförderten Studie Meinungsunterschiede verschiedener Bevölkerungsgruppen dar. In einem nächsten Schritt wird auf Basis dieser Studie dargestellt, inwieweit Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen bei Entscheidungen der Politik bzw. der Regierung („Responsivität“) berücksichtigt worden sind.

##### IV.5.1 Theoretische Überlegungen

Eine der wesentlichen Grundlagen von Demokratien ist es, dass jede Bürgerin und jeder Bürger über die gleichen Möglichkeiten verfügt, sich in die Gestaltung des Gemeinwesens einzubringen. Politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger – ob bei Wahlen, in Parteien, bei Unterschriftenaktionen, Interessensverbänden oder durch Kandidaturen um politische Ämter – ist eine Voraussetzung für die Demokratie. Die klassisch-liberale Sichtweise sieht die individuelle Freiheit bereits darin verwirklicht, dass jeder über die gleichen Möglichkeiten zur politischen Mitwirkung verfügt. Schon in den Demokratien der griechischen Antike galt es jedoch als ein Verlust individueller Freiheit, wenn ihre Bürger von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machten und nicht über die Anliegen des Gemeinwesens mitentschieden, die sie selbst betreffen. Dann besteht auch die Gefahr, dass die Interessen mancher Bürgerinnen und Bürger im Prozess der Gestaltung des Gemeinwesens nicht mit gleicher Wirksamkeit berücksichtigt werden. Die Frage nach der Qualität politischer Partizipation und der gleichen Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen stellt daher aus Sicht mancher Autoren ein Gradmesser für die Güte von Demokratien dar.<sup>237</sup>

<sup>237</sup> Grundlegend: Pateman (1970)

A14

In einer repräsentativen Demokratie werden politische Entscheidungen sowie die Kontrolle der Regierung nicht unmittelbar vom Volk ausgeübt, sondern von einer Volksvertretung wie dem Deutschen Bundestag. Über eine „Legitimationskette“ ist das Handeln der Regierung auf die Willensäußerungen der Wählerinnen und Wähler zurückgeführt. Im Parlament werden die unterschiedlichen Meinungs- und Interessenslagen diskutiert und im Rahmen der Mehrheitsverhältnisse entschieden. Jedoch vertreten verschiedene Bevölkerungsgruppen ihre Interessen mit ungleichen Konflikt- und Organisationsressourcen. So können Partikularinteressen von Eliten und Unternehmen in modernen Demokratien einen übergroßen Einfluss gewinnen, mit der Folge einer zunehmenden Entpolitisierung und damit eines Legitimitätsverlustes.<sup>238</sup>

Repräsentative Demokratien beruhen auf liberalen Grundrechten wie der Rede- und Pressefreiheit sowie politischen Partizipationsmöglichkeiten, insbesondere des allgemeinen Wahlrechts. Die liberalen Grundrechte stellen zwar den Ausgangspunkt repräsentativer Demokratien dar, sind aber nicht deren Erfüllung. Die Entwicklung von Staatsbürgerrechten ist vielmehr ein evolutionärer Prozess, da im Zuge der Herausbildung von Sozialstaaten auf die zivilen und politischen Bürgerrechte die sozialen Staatsbürgerrechte folgen.<sup>239</sup> Sie umfassen die rechtsstaatlich abgesicherten Ansprüche auf sozialen Schutz und soziale Teilhabe. Auch die wirtschaftlichen Staatsbürgerrechte<sup>240</sup> sorgen dafür, dass aus einer formalen rechtlichen Gleichheit tatsächlich eine Gesellschaft der Gleichgestellten wird: „Soziale und wirtschaftliche Bürgerrechte moderieren im Spannungsverhältnis zwischen der politischen Gleichheit der Bürger im demokratischen Staat und der sozialen Ungleichheit der Marktgesellschaft.“<sup>241</sup>

Dieser evolutionäre Prozess der Entwicklung von Staatsbürgerrechten ist kein deterministischer: Der Prozess ist nicht irreversibel, veränderte politische Beteiligungsmuster, sei es in der Qualität (neue Parteien) oder in quantitativen Ausprägungen (Wahlbeteiligung) können auf die sozialen und wirtschaftlichen Staatsbürgerrechte zurückschlagen, deren Ausgestaltung wiederum die politische Partizipation beeinflusst.

##### IV.5.2 Die Entwicklung der Wahlbeteiligung

Wie oben diskutiert wurde, ist die Beteiligung an einer Wahl Ausdruck des politischen Willensbildungsprozesses und ein Grundpfeiler der Staatsbürgerrolle: In Deutschland verankert das Grundgesetz die grundlegende Rolle der Wahlen für die Staatsgewalt und die Legitimation der Demokratie (Art. 20 und Art. 38 Grundgesetz).

<sup>238</sup> Crouch (2008)

<sup>239</sup> Marshall (1992)

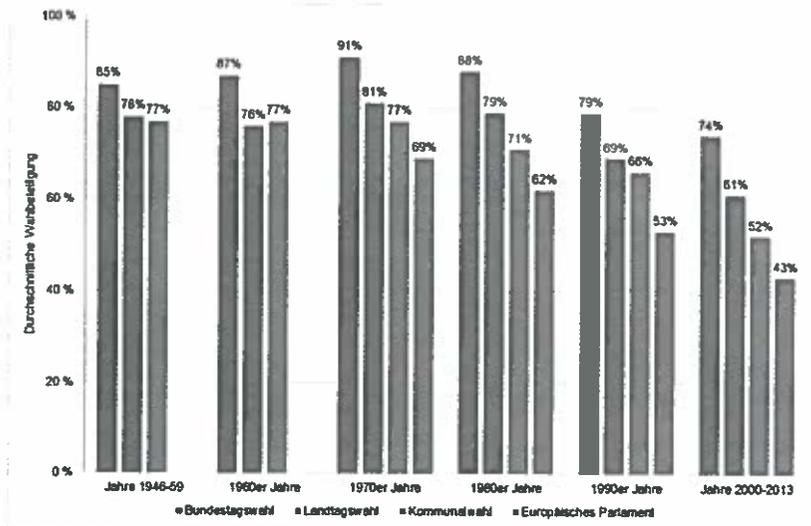
<sup>240</sup> Diese basieren auf der Anerkennung der Kollektivrechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und schlagen sich in Deutschland nicht nur in der Tarifautonomie und der betrieblichen Mitbestimmung, sondern auch der Selbstverwaltung in den Sozialversicherungen nieder.

<sup>241</sup> Nachtwey (2016): S. 26

Im internationalen Vergleich haben sich neben verschiedenen repräsentativen Demokratieformen auch grundlegend unterschiedliche Wahlsysteme (Verhältnisswahlsystem und Mehrheitswahlsystem) herausgebildet. Dabei hat sich in Deutschland das personalisierte Verhältniswahlrecht durchgesetzt. Empirische Studien bescheinigen dem deutschen Wahlsystem im internationalen Vergleich besondere Beteiligungsfreundlichkeit und gute strukturelle Bedingungen für politische Partizipation.<sup>242</sup> Beispielsweise erfolgt die Registrierung der Wahlberechtigten automatisch, eine Briefwahl ist vergleichsweise unkompliziert möglich und Wahlen finden an Sonntagen statt sodass der übergroße Teil der Bevölkerung Zeit für den Wahlakt hat. Zudem führt das Verhältniswahlrecht im Gegensatz zum Mehrheitswahlrecht zu weniger „verlorenen“ Stimmen, sodass keine negative Anreizwirkung gesetzt wird.

Schaubild A.IV.5.1:

Durchschnittliche Wahlbeteiligung in Deutschland zwischen 1946 und 2013



Quelle: Schäfer, A. (2013): S. 41

Dennoch ist im Zeitverlauf zwischen 1946 und 2013 die durchschnittliche Wahlbeteiligung auf allen Ebenen (Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen) deutlich gesunken (vgl. Schaubild A.IV.5.1 wie auch Indikator G20 in Abschnitt C.I.20 in diesem Bericht). Besonders auffallend ist der Rückgang bei Kommunalwahlen. Während zwischen 1950 und 1980 noch mehr als 70 Prozent der Wahlberechtigten an Kommunalwahlen teilgenommen haben, geht heute nur

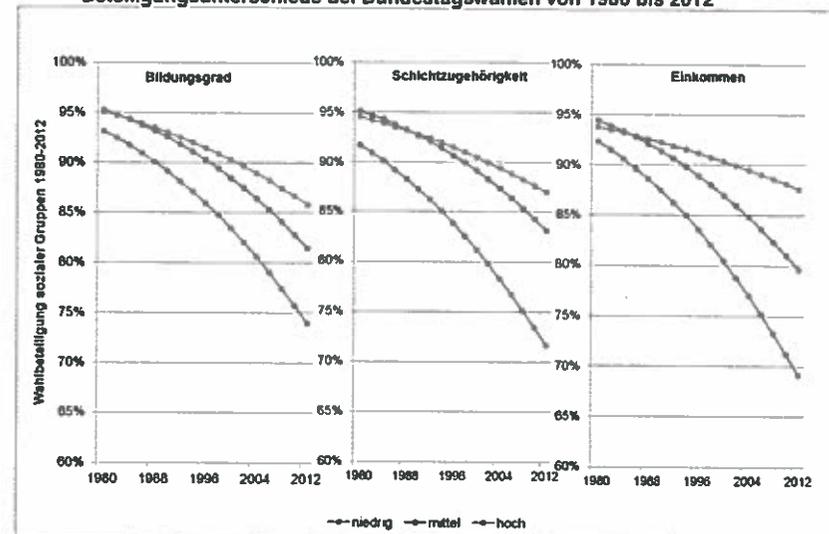
<sup>242</sup> Geys (2006): S. 652f

noch jeder Zweite zu diesen Wahlen. Der Trend einer rückläufigen Wahlbeteiligung hat sich seit den 1980er Jahren verstärkt. In keinem Bundesland und bei keiner Wahl wird heute das Beteiligungsniveau früherer Jahrzehnte erreicht.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland sind im Zeitverlauf weitgehend unverändert geblieben und deshalb nicht geeignet, den Rückgang der Wahlbeteiligung zu erklären. Entscheidend müssen demzufolge andere Faktoren sein. Denkbar ist beispielsweise, dass die Pluralisierung sozialer Milieus oder auch die Stabilisierung der Demokratie, die die Notwendigkeit einer Wahlteilnahme weniger dringlich erscheinen lässt, zu einer geringeren Wahlbeteiligung beitragen. In diesem Kontext stellen sich zwei zentrale Fragen, und zwar erstens, ob die Wahlbeteiligung zwischen verschiedenen Statusgruppen gleich stark abgenommen hat, und zweitens inwiefern sozio-ökonomische Merkmale Auswirkung auf die Wahlbeteiligung haben.

Schaubild A.IV.5.2:

Beteiligungsunterschiede bei Bundestagswahlen von 1980 bis 2012



Abgebildet sind die aus einer logistischen Regression ermittelten Wahlwahrscheinlichkeiten unterschiedlicher sozialer Gruppen, wenn Alter, Geschlecht, Bildung und politisches Interesse konstant gehalten werden.

Quelle: Schäfer (2015): 97; ALLBUS 1980–2008, 2010, 2012

Schaubild A.IV.5.2 zeigt auf Basis des Bildungsgrads, der subjektiven Schichtzugehörigkeit und des Einkommens jeweils die Wahlwahrscheinlichkeit für die Teilnahme an Bundestagswahlen von 1980 bis 2012. Die Daten verdeutlichen, dass 1980 Haushalte mit niedrigerem sozio-ökonomischen Hintergrund ebenso häufig angegeben haben, an Bundestagswahlen teilzunehmen.

men, wie Haushalte mit mittlerem oder hohem Status. Während seither die Wahlbeteiligung aller Haushalte deutlich gesunken ist, war sie bei diesen Haushalten wesentlich stärker zurückgegangen. Die stärkste Auswirkung auf die Wahlwahrscheinlichkeit zeigt sich bei der Berücksichtigung von Einkommensunterschieden. Ab Anfang der 1990er Jahre kann man selbst bei Haushalten mit einem mittleren Einkommen einen deutlichen rückläufigen Trend der Wahlwahrscheinlichkeit erkennen. Und: Während Haushalte mit einem hohen Einkommen 2012 nur eine geringfügig niedrigere Wahlwahrscheinlichkeit aufweisen als 1980, hat sich die Wahlwahrscheinlichkeit für Haushalte mit einem niedrigen Einkommen fast um ein Viertel reduziert.<sup>243</sup>

Diese soziale Selektivität der Wahlbeteiligung ist auch im internationalen Vergleich festzustellen. Damit korrespondiert auch die subjektive Einschätzung zur Frage, ob die Teilnahme an Wahlen einen Einfluss auf politische Entscheidungen habe: Während Angehörige unterer Einkommenschichten dies überwiegend resigniert verneinen, messen Angehörige aus der Mittelschicht der Beteiligung an Wahlen sehr wohl Bedeutung zu.<sup>244</sup>

2013 hat die Bertelsmann Stiftung eine der bisher umfassendsten empirischen Studien zur Frage der „Sozialen Selektivität von Wahlen“ vorgelegt.<sup>245</sup> Dabei wurde die Wahlbeteiligung an der Bundestagswahl 2013 in den 28 größten deutschen Städten auf der Ebene der Stadtteile (1.004 Stadtteile) anhand von sozio-ökonomischen Merkmalen untersucht.<sup>246</sup> Das Muster ist eindeutig:

- In den Stadtteilen mit der niedrigsten Wahlbeteiligung gehörten fast zehnmal so viele Menschen (67 Prozent) zu den einkommensschwachen Haushalten wie in den Stadtteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung (7 Prozent).
- Auch haben mehr als doppelt so viele Menschen (rund 15 Prozent) keinen Schulabschluss und gleichzeitig nur 14 Prozent der Haushalte Abitur (während es in Hochbeteiligungsbezirken ca. 28 Prozent sind).
- Außerdem zeigt sich, dass in den Stadtteilen mit der niedrigsten Wahlbeteiligung das verfügbare Einkommen mit 35.000 Euro pro Jahr um ein Drittel unterhalb der Kaufkraft in den Stadtteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung (52.000 Euro) lag.

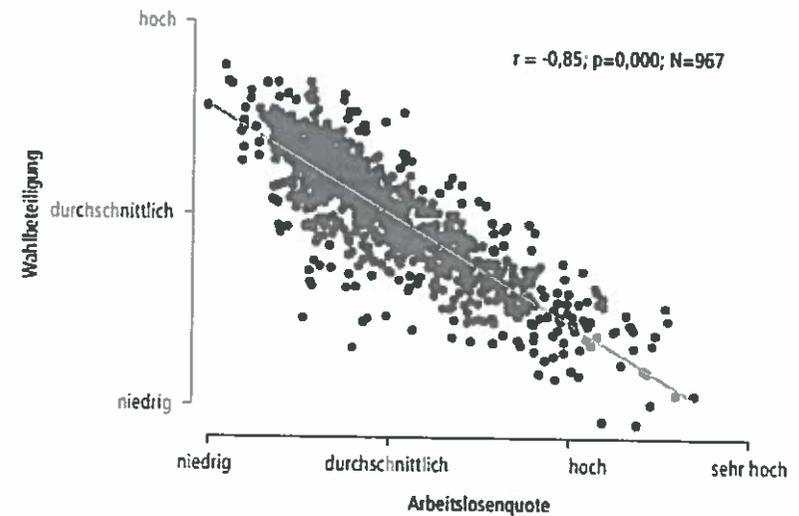
<sup>243</sup> Schäfer (2015)

<sup>244</sup> Merkel (2015): S. 188

<sup>245</sup> Schäfer et al. (2013)

<sup>246</sup> Schäfer et al. (2013) untersuchten neben den 1.004 analysierten Stadtteilen der 28 deutschen Großstädte auch 640 bundesweit repräsentative Stimmbezirke. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die soziale Spaltung der Wahlbeteiligung kein rein städtisches Phänomen ist, sondern auch in ländlichen Gebieten die Wahlbeteiligung eng an den Sozialstatus gekoppelt ist.

Schaubild A.IV.5.3:  
Arbeitslosenquote und Wahlbeteiligung



Quelle: Schäfer et al. (2013): S. 12

Ein besonders starker Zusammenhang zeigte sich bei der Untersuchung des Verhältnisses von Arbeitslosenquote und Wahlbeteiligung. Im Schaubild A.IV.5.3 entspricht jeder Datenpunkt einem der 967 untersuchten Stadtteile und Neigung der Trendlinie beschreibt den statistischen Effekt (negativer Zusammenhang mit der abhängigen Variable Wahlbeteiligung). Dabei zeigt sich ein eindeutiges Bild: Je mehr Menschen in einem Viertel arbeitslos waren, desto niedriger fiel dort die Wahlbeteiligung aus, der statistische Zusammenhang ( $r = -0,85$ ) ist außerordentlich stark. Das bedeutet, dass in ärmeren, von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Stadtteilen der Nichtwähleranteil weit überdurchschnittlich hoch war, wohingegen in wohlhabenden Vierteln weiterhin die große Mehrheit der Wahlberechtigten an Bundestagswahlen teilnahm. Ein besonders deutliches Bild liefert der Vergleich zwischen den Stadtteilen mit der niedrigsten und höchsten Wahlbeteiligung: In den Stadtteilen mit der niedrigsten Wahlbeteiligung waren fast fünfmal so viele Menschen arbeitslos (14,7 Prozent) wie in den Stadtteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung (3,0 Prozent). Der Zusammenhang war in ost- wie in westdeutschen Städten, mit Ausnahme Berlins, in allen Fällen statistisch signifikant.

Diese Befunde sind für eine Demokratie bedeutsam: Einzelne Interessen haben potenziell geringere Chancen, bei der Gestaltung des Gemeinwesens berücksichtigt zu werden.<sup>247</sup> Dass auch das politische Engagement, wie in Teil B. dieses Berichtes für die verschiedenen Lebensphasen gezeigt wird, stark von Einkommen und Bildungsgrad abhängig ist, verstärkt diese Wirkung noch. Sicherlich hängen Wahlbeteiligung und politisches Engagement dabei auch mit dem politischen Interesse zusammen, dass ebenfalls mit zunehmendem Einkommen steigt (vgl. Indikator G17 in Abschnitt C.I.17 in diesem Bericht). In der Summe bedeutet dies, dass die unteren Einkommensgruppen erheblich weniger über die Angelegenheiten des Gemeinwesens mitbestimmen, obwohl sie diese Angelegenheiten mindestens ebenso sehr wie die einkommensstärkeren Gruppen betreffen. Diese unterschiedliche politische Beteiligung, die in verschiedenen Studien seit den 1920er Jahren belegt wurde, kann als das „ungelöste Dilemma der Demokratie“ bezeichnet werden.<sup>248</sup>

#### IV.5.3 Politische Präferenzen verschiedener Gruppen

Wie oben gezeigt, unterscheidet sich die Wahlbeteiligung zwischen sozioökonomischen Gruppen deutlich. Es ist bedeutsam, ob die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen auch unterschiedliche politische Einstellungen aufweisen und entsprechend unterschiedliche Ziele verfolgen. Wenn die Einstellungsmuster gleichmäßig über alle Bevölkerungsgruppen verteilt sind, könnte der Deutsche Bundestag auch dann die Auffassungen der gesamten Bevölkerung adäquat vertreten, wenn die Wahlbeteiligung sinkt. Falls die Interessen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen jedoch unterschiedlich sind, würde sich die Frage stellen, ob die Anliegen der ganzen Gesellschaft sich in der Zusammensetzung des Deutschen Bundestages widerspiegeln.

Ein Forschungsprojekt unter Leitung von Professor Armin Schäfer hat die Meinungen verschiedener Bevölkerungsschichten ausgewertet.<sup>249</sup> Auf der Grundlage der repräsentativen Umfrage „DeutschlandTrend“ von infratest dimap wurde eine Datenbank gebildet, die 328 Sachfragen umfasst.<sup>250</sup> Hierbei wurde nach Meinungen zu Politikänderungen auf der Bundesebene gefragt, beispielsweise zur Einführung einer Vermögenssteuer, zur Einführung eines Mindestlohns oder zur Rücknahme der Anhebung der Regelaltersgrenze. Die Sachfragen wurden dabei nicht priorisiert oder gewichtet. Einige der untersuchten Sachfragen weisen dabei eine wesentlich größere inhaltliche Relevanz – und damit auch politische Brisanz – auf als andere Fragen.<sup>251</sup>

<sup>247</sup> Schäfer, A. (2013): S. 553

<sup>248</sup> Lijphart (1997); vgl. auch Kroh / Könecke (2013)

<sup>249</sup> Eisässer et al. (2016)

<sup>250</sup> Im Rahmen der DeutschlandTrend-Umfrage werden verschiedene Fragetypen verwendet, wie Pro-Contra-Fragen, Fragen mit zwei Antwortmöglichkeiten (z. B. Einführung von Kombi- oder von Mindestlohn) oder Fragen mit mehreren Antwortmöglichkeiten. Da Zustimmungsraten zu Antworten mit mehreren Antwortmöglichkeiten anders zu gewichten sind als Zustimmungsraten zu Antworten mit zwei Antwortalternativen, bezieht sich die Auswertung der Ergebnisse lediglich auf die 279 Sachfragen mit zwei Antwortmöglichkeiten.

<sup>251</sup> Ein Beispiel ist die Frage nach der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, der bei ca. vier Millionen Beschäftigungsverhältnissen in Deutschland zu einer Entgeltverbesserung geführt hat; vgl. Mindestlohnkommission (2016): S. 35

*Non:  
279 analysed*

In einem nächsten Schritt wurden im Rahmen der Studie die Befragten in verschiedene soziale Gruppen eingeteilt: Alter<sup>252</sup>, Bildung<sup>253</sup>, Beruf<sup>254</sup> und Einkommen<sup>255</sup>. Schließlich wird eine inhaltliche Verortung der Meinungen vorgenommen. Hierzu wurden zwei Achsen gebildet, nach der sich die inhaltliche Ausrichtung der Meinungen unterscheiden lässt. Auf der Achse Staat-Markt (oder auch Links-Rechts) kann eingeordnet werden, ob die Regelung des Gemeinwesens eher dem Staat (durch Umverteilung oder wirtschaftliche Regulierung) oder eher dem Markt (individuelle Absicherung der Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit, Steuersenkungen) überlassen werden sollte. Die Achse Universalismus-Partikularismus bezieht sich auf gesellschaftliche und kulturelle Fragen. Universalismus bezeichnet eher libertäre Positionen, also eine Einstellung gegen staatliche Verbote und für gleiche Rechte aller Bürgerinnen und Bürger. Partikularismus hingegen meint das Vertreten einer eher traditionellen Position, in der beispielsweise erworbene Rechte wie die Staatsbürgerschaft vor universalen Rechten oder Sicherheit vor individueller Freiheit priorisiert werden.

Zu beachten ist bei der Kategorisierung der verschiedenen Einkommensgruppen, dass die Datengrundlage der Studie bei den höheren Einkommen nur eine geringe Differenzierung zulässt. Zum einen wird im DeutschlandTREND, der Datengrundlage der Studie, lediglich das Haushaltseinkommen erhoben, ohne zu berücksichtigen, wie viele Personen im Haushalt von diesem Einkommen leben müssen. Dies unterscheidet sich vom Nettoäquivalenzeinkommen, das in diesem Bericht ansonsten als Grundlage zur Einschätzung von Wohlstandspositionen verwendet wird (vgl. Glossar).<sup>256</sup> Zum anderen wird in der Forschung üblicherweise die Mittelschicht noch bis zum Zwei- oder Dreifachen des Medianeinkommens definiert – erst darüber beginnt der Einkommensreichtum. Aktuell liegt diese Schwelle nach den Daten des SOEP für einen Allein-

<sup>252</sup> Die Umfrage umfasst die Bevölkerung ab 18 Jahren. Im Rahmen der Studie werden folgende Altersgruppen differenziert: 18- bis 29-Jährige, 30- bis 44-Jährige, 45- bis 59-Jährige, 60 Jahre und älter.

<sup>253</sup> Die Studie verwendet folgende Kategorien für die Einteilung der Bildungsgruppen: niedrig (maximal Haupt- oder Volksschulabschluss), mittel (mittlere Reife oder Abschluss einer Polytechnischen Oberschule), hoch (mindestens Fachhochschulreife) (ebd., S. 21). Berufsabschlüsse und (Fach-) Hochschulstudium werden nicht berücksichtigt, sodass die Differenzierung der Bildungsgruppen deutlich von anderen Studien abweicht.

<sup>254</sup> Die im DeutschlandTrend verwendeten Berufsgruppen sind: Arbeiterinnen und Arbeiter, Angestellte, Beamtinnen und Beamte, Selbständige, Landwirtinnen und Landwirte. Mit Hilfe der ebenfalls verfügbaren Qualifikationsniveaus unterscheidet die Studie folgende Berufsgruppen: Un- bzw. angeleitete Arbeiterinnen und Arbeiter, Facharbeiterinnen und Facharbeiter, einfache Angestellte, höhere Angestellte, Beamtinnen und Beamte, Selbstständige. Aufgrund einer geringen Fallzahl wurden Landwirtinnen und Landwirte von der Analyse nach Berufsgruppen und Beamtinnen und Beamten von einer Unterteilung nach Qualifikationsniveaus ausgenommen.

<sup>255</sup> Auf der Grundlage der Einkommenskategorien haben die Autoren Perzentile (Hundertstel) gebildet. Jedem Befragten wurde dabei der mittlere Wert des prozentualen Anteils seiner Einkommensgruppe zugewiesen (Eisässer et al. 2016: S. 22). Die Korrelation zwischen den verschiedenen Perzentilen ist etwas geringer als zwischen den Einkommensgruppen, sodass die Bildung von Perzentilen eine konservativere Schätzung der Bedeutung der Meinungsunterschieden nach Einkommens darstellt (ebd., S. 29).

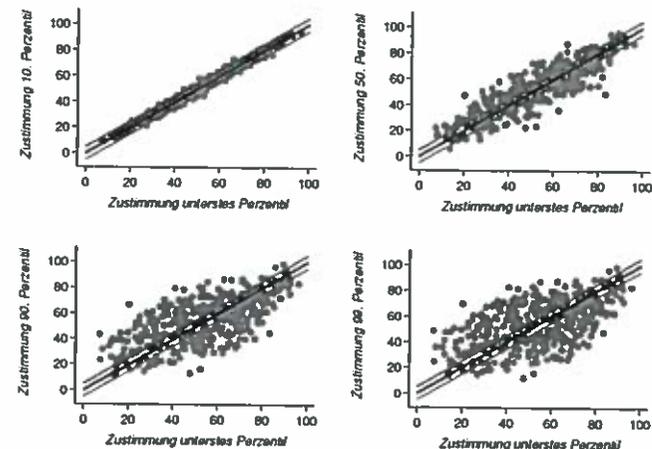
<sup>256</sup> Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass eine systematische Verzerrung der Ergebnisse vorliegt. Anhand von aktuellen Daten der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS 2014) lässt sich überprüfen, wie stark das ungewichtete und das gewichtete Haushaltseinkommen übereinstimmen. Beim gewichteten Einkommen wird das gesamte Nettoeinkommen eines Haushalts durch die Quadratwurzel der Haushaltspersonen geteilt. Das so korrigierte Einkommen korreliert extrem hoch mit dem Haushaltseinkommen, das die Personenzahl nicht beachtet (=0,94; p=0,000, N=3.061).

stehendenhaushalt bei über 3.426 Euro (doppeltes Medianeinkommen) bzw. über 5.139 Euro (dreifaches Medianeinkommen). Im Rahmen der DeutschlandTREND-Befragung hingegen lag die höchste Einkommenskategorie, in die sich die Befragten einordnen konnten, bei „5.000 Euro und mehr“. Damit fallen in diese Einkommenskategorie sowohl alleinstehende Personen, die mit einem Einkommen von über 5.000 Euro durchaus als wohlhabend oder reich angesehen werden können, als auch mehrköpfige Familien, bei der dies bei einem Einkommen knapp oberhalb der Schwelle sicherlich nicht der Fall ist. Hinzu kommt, dass die oberste Einkommenskategorie eine große Spannbreite aufweist. Mit anderen Worten: „Reichtum“ wird in dieser Studie strukturell überschätzt.

Gerade unter Berücksichtigung der oben beschriebenen methodischen Restriktionen zeigt die Studie, dass die Meinungen je nach Einkommen erheblich divergierten. In Schaubild A.IV.5.4 wird die Zustimmung verschiedener Einkommensgruppen miteinander verglichen. Für jede der Sachfragen ist die Zustimmung der Befragten des untersten Einkommensperzentils<sup>257</sup> auf der horizontalen Achse aufgeführt, die Zustimmung verschiedener höherer Einkommensgruppen auf der vertikalen Achse. Je größer die Streuung der Punkte, desto größer waren die Meinungsunterschiede zwischen den jeweils verglichenen Haushalte.

<sup>257</sup> Das ist das eine Prozent der Haushalte, das bei einer Reihung aller Haushalte nach der Höhe ihrer Einkommen das niedrigste Einkommen hat.

Schaubild A.IV.5.4:  
Korrelation des Antwortverhaltens nach Einkommensperzentilen



Quelle: Elsässer et al. (2016), S. 31.

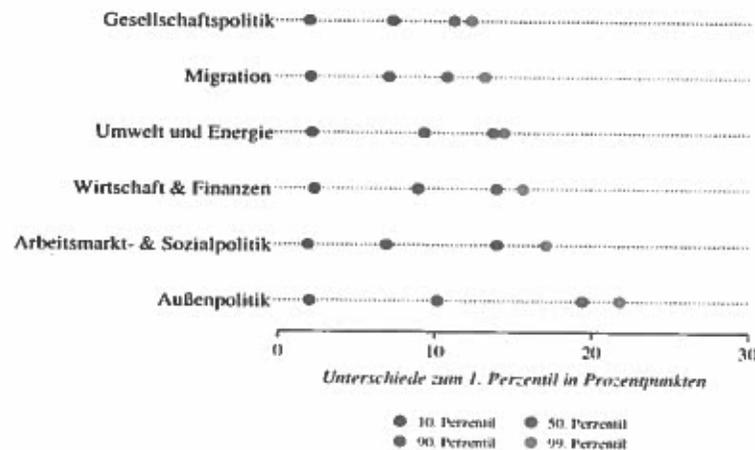
Deutliche Unterschiede zeigten sich auch zwischen verschiedenen, hier nach ihrem durchschnittlichen Qualifikationsniveau differenzierten Berufsgruppen. Grundsätzlich gilt hierzu natürlich, dass zwischen diesen Berufsstatusgruppen und den zuvor betrachteten Einkommensgruppen ein enger Zusammenhang besteht. Jedoch können Menschen unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt sein, trotz hoher Qualifikation als freiberuflich Beschäftigte ein geringes Einkommen erzielen oder über ein geringes Einkommen in Verbindung mit einem hohen Vermögen verfügen. Die Studie zeigt, dass die Meinungen der Facharbeiterinnen und Facharbeiter sowie der einfachen Angestellten jeweils um ca. acht Prozentpunkte von den Meinungen der an- und ungelerten Arbeiterinnen und Arbeitern abweichen. Hingegen liegen diese Abweichungen zwischen der zuletzt genannten Gruppe und den Beamtinnen und Beamten sowie den Selbstständigen bereits bei über 15 Prozent. Die Unterschiede zwischen den Berufsstatusgruppen waren somit höher als zwischen den anderen sozialen Gruppen.

→ hier: Einkommensgruppen

In verschiedenen Politikfeldern waren die Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen unterschiedlich stark ausgeprägt. In Schaubild A.IV.5.5 ist dargestellt, wie weit die Meinungen verschiedener Einkommensgruppen von den Ansichten der Befragten des ersten Perzentils

abwichen.<sup>258</sup> Beispielsweise zeigt der orange Punkte in der untersten Zeile, dass sich die Antworten von Befragten aus dem untersten Perzentil um mehr als 20 Prozentpunkte von den Antworten von Personen mit dem höchsten Einkommen (99. Perzentil) unterschieden. Die Meinungsunterschiede zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen bestanden dabei in allen sechs aufgeführten Politikfeldern. In der Außenpolitik waren die Unterschiede am größten. Stark ausgeprägt waren die unterschiedlichen Meinungen aber auch in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Hier war die Spreizung bis zum 50. Perzentil allerdings geringer als in anderen Politikfeldern. Große Meinungsunterschiede ergaben sich vor allem beim Vergleich der oberen zehn Perzentile mit dem untersten Perzentil. Wesentliche Unterschiede zeigen sich ebenfalls im Bereich der Wirtschaftspolitik. Insgesamt waren die Unterschiede zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen und den Berufsgruppen größer als zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen. Eine Ausnahme ist die Migrationspolitik, bei der die Meinungen stark zwischen verschiedenen Bildungsgruppen divergierten.

Schaubild A.IV.5.5: Meinungsunterschiede in sechs Politikfeldern



Quelle: Elsässer et al. 2016: 34.

Verschiedene Einkommensgruppen hatten auch unterschiedliche Ansichten dazu, in welche Richtung Politikveränderungen gehen sollten. Die Studie von Elsässer et al. zeigt, dass die Einstellungen von Menschen mit einem höheren Einkommen und insbesondere die obersten zehn

<sup>258</sup> Die Perzentile beruhen auf vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten, die durch eine logistische Regression ermittelt werden. Siehe Elsässer et al. (2016) zur genauen methodischen Vorgehensweise.

Prozent der Einkommenshaushalte marktaffiner waren. Auf einer Achse Staat-Markt bevorzugten ca. 55 Prozent der Befragten aus der Einkommensgruppe des 90. Perzentils marktaffine Politikveränderungen, während es bei der Einkommensgruppe des 50. Perzentils ca. 45 Prozent und in der Gruppe des zehnten Perzentils nur noch rund 42 Prozent waren. Ebenso neigten die oberen Einkommensgruppen eher zu universalistischen Positionen, das heißt, in Bezug auf gesellschaftliche und kulturelle Fragen bevorzugten sie eher Rechte für alle und lehnten staatliche Verbote eher ab. Während in der Einkommensgruppe des 90. Perzentils über 55 Prozent universalistische Positionen vertraten, waren es bei Personen mit einem Einkommen in Höhe des 50. Perzentils oder darunter jeweils rund 51 Prozent. Auffallend ist auch hier der deutliche Abstand, der sich gerade zwischen der Gruppe mit den höchsten Einkommen und den Personen mit durchschnittlichem oder unterdurchschnittlichem Einkommen aufbaut.

Als zur Wahl stehende Akteure im politischen Wettbewerb richten sowohl Politikerinnen und Politiker als auch Parteien ihre politischen Inhalte auch auf die Interessen der Wählerinnen und Wähler aus. Aus dieser Sicht betrachtet wäre es zum einen möglich, dass Parteien versuchen, die Interessen der Nichtwählerinnen und Nichtwähler zu berücksichtigen, um deren Stimmen bei der nächsten Wahl zu erhalten. Möglich ist jedoch auch, dass im politischen Prozess die Interessen derjenigen, die sich aktiv einbringen – durch Wahlen, aber auch durch andere Formen der politischen Partizipation – stärker berücksichtigt werden. Die Interessen der Bevölkerungsgruppen, die sich weniger einbringen, hätten dann potenziell eine geringere Chance auf Berücksichtigung im Parlament und im Regierungshandeln. Dieser Frage wird im nachfolgenden Abschnitt weiter nachgegangen.

#### IV.5.4 Responsivität der Politik

Als Responsivität der Politik wird die Bereitschaft der Politik bzw. der Regierung verstanden, Interessen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen. Verschiedene Studien haben die damit angesprochenen Zusammenhänge zwischen dem realen politischen Handeln und den politischen Interessen der Bürgerinnen und Bürger bereits festgestellt und dabei unter anderem auf langfristige gesellschaftliche Trends verwiesen, die schließlich zu einem politischen Wandel und – damit eng verbunden – zu neuen Gesetzen oder Gesetzesänderungen führen. Als „klassisches“ Beispiel kann hier der Emanzipations- und Gleichstellungsprozess genannt werden, der von einer veränderten gesellschaftlichen Haltung zur Rolle der Frau über die Einführung des Wahlrechts für Frauen hin zur Aufnahme des Artikels 3 (2) in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und seiner Ergänzung im Jahr 1994 führte.

Die angesprochenen Studien haben sich allerdings vor allem auf die durchschnittliche öffentliche Meinung gestützt. Nicht berücksichtigt wurden unterschiedliche Politikpräferenzen ver-

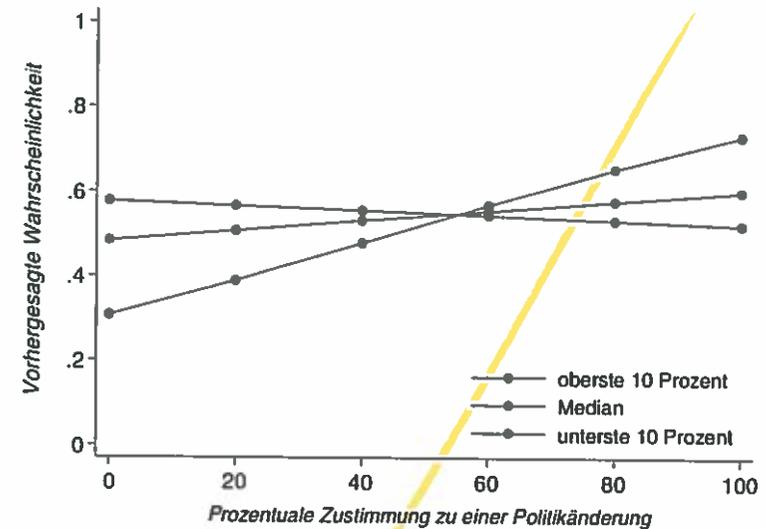
schiedener Bevölkerungsschichten.<sup>259</sup> Das Forschungsprojekt unter der Leitung von Professor Armin Schäfer hat hingegen neben den Meinungsunterschieden in einem zweiten Schritt untersucht, inwieweit der Deutsche Bundestag in seinen Entscheidungen die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen berücksichtigt.<sup>260</sup> Hierfür haben die Autoren die Antworten der Befragten auf die oben genannten 328 Sachfragen, bei denen im Rahmen der Befragung des Deutsch-

landTRENDS nach der Präferenz für oder gegen eine Politikänderung gefragt wurde, nicht nur auf ihre Meinungsunterschiede hin ausgewertet, sondern auch untersucht, ob eine Politikänderung tatsächlich eingetreten ist. Auf dieser Grundlage kann errechnet werden, wie hoch die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung in Abhängigkeit vom Grad der Zustimmung in verschiedenen Bevölkerungsgruppen ist.

Das Ergebnis der Studie ist, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung wesentlich höher ist, wenn die Politikänderung von einer großen Anzahl von Befragten mit höherem Einkommen unterstützt wird (vgl. Schaubild A.IV.5.6). Dementsprechend war die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung gering, wenn sich ein geringerer Anteil der Befragten der obersten Einkommensgruppe für die Politikänderung aussprach. Die Wahrscheinlichkeit wird jedoch größer, wenn eine große Mehrheit die Politikänderung unterstützte. In der mittleren Einkommensgruppe ist dieser Zusammenhang nur geringfügig positiv ausgeprägt, für die untere Einkommensgruppe zeigt sich sogar ein leicht negativer Zusammenhang. In den Sachfragen, in denen große Meinungsunterschiede zwischen verschiedenen Einkommensgruppen vorherrschen, sind diese Effekte sogar noch stärker. Weiterhin gilt auch bei der Betrachtung der Berufsstatusgruppen: Je höher der Status einer Berufsgruppe, desto größer war auch die Wahrscheinlichkeit einer Politikveränderung.

<sup>259</sup> Elsässer et al. (2016): S. 16  
<sup>260</sup> Elsässer et al. (2016): S. 35-46.

Schaubild A.IV.5.6:  
 Öffentliche Meinung und Politikänderung, nach Einkommensgruppen



Daten: Elsässer / Hense / Schäfer: Datenbank „Responsiveness and Public Opinion in Germany (Re-sPOG)“.

Erläuterung: In der Abbildung ist für drei Einkommensgruppen abgetragen, wie sich die Wahrscheinlichkeit einer Politikveränderung in Abhängigkeit vom Anteil der Zustimmung ändert.

Lesbeispiel: Wenn nur 20 Prozent des obersten Einkommensperzentils eine Politikänderung befürworten, so beträgt die geschätzte Wahrscheinlichkeit für deren Umsetzung 39 Prozent. Befürworten dagegen 80 Prozent des obersten Einkommensperzentils eine Politikänderung, so steigt die Wahrscheinlichkeit auf fast 65 Prozent an.

Quelle: Elsässer et al. (2016): S. 35.

Diese Effekte zeigen sich auch in den Politikfeldern „Wirtschaft und Finanzen“ sowie „Arbeit und Soziales“, in Feldern also, in denen sich politische Veränderungen auf die ökonomische Ungleichheit auswirken können. Auf der Grundlage einer Analyse von 150 Sachfragen aus diesen Politikfeldern kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass ein stark positiver Zusammenhang zwischen den Präferenzen der obersten Einkommensgruppe und der Wahrscheinlichkeit für den Eintritt einer Politikänderung bestand. Für die untere und die mittlere Einkommensgruppe sind die Ergebnisse statistisch nicht signifikant.

Die Gründe für diese Befunde sind noch nicht erforscht. Es ist einerseits denkbar, dass sich Parteien, die selbstverständlich möglichst viele Wählerstimmen gewinnen möchten, aufgrund

der geringeren politischen Partizipation der Personen mit geringerem Einkommen weniger an deren Interessen ausrichten.<sup>261</sup> Dies kann andererseits zu einer Art „Teufelskreis“ oder Abwärtsspirale führen: Personen mit geringerem Einkommen verzichten auf politische Partizipation, weil sie die Erfahrungen machen, dass sich die Politik in ihren Entscheidungen weniger an ihnen orientiert. Weiterhin könnte es auch eine Rolle spielen, dass sich die Lebensstile und Diskurse der Politikerinnen und Politiker – aber auch vieler Vertreterinnen und Vertreter der Medien – eher an denen der oberen Mittelschicht orientieren. Eine weitere mögliche Erklärung, die im nächsten Unterkapitel betrachtet wird, ist der Einfluss durch Lobbying oder persönliche Kontakte.

Gerade bei den oberen Einkommensgruppen ist die Datengrundlage der Studie von Elsässer et al. jedoch wie oben beschrieben nicht ausreichend für eine weitergehende Differenzierung. Die Untersuchung kann deshalb nicht beantworten, ob Politik und Parteien sich stärker an den Interessen der Mittelschicht oder den Anliegen der Haushalte mit höheren Einkommen ausrichten. Auch der politische Einfluss von Haushalten mit besonders hohem Einkommen kann im Rahmen der Studie nicht untersucht werden. Zudem konnten Aussagen über Responsivität nur im Durchschnitt des behandelten Zeitraums getroffen werden. Zwar legt die Studie nahe, dass es in dieser Zeit keine Veränderungen gegeben hat, eine wirkliche Langfristuntersuchung erforderte jedoch eine andere Datenbasis.<sup>262</sup>

Einleitend zu diesem Kapitel wurde beschrieben, wie grundlegend es für eine Demokratie ist, dass Bürgerinnen und Bürger sich in gleicher Weise in die Gestaltung des Gemeinwesens einbringen können – und dies auch tun. Die Ergebnisse der Studie von Elsässer et al. sind ein empirischer Beleg für die These, dass die Interessen von Bürgerinnen und Bürger, die sich nicht in Wahlen oder durch andere Formen der politischen Partizipation an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligen, bei politischen Entscheidungen weniger berücksichtigt werden. Sie bestimmen nur in geringem Maße mit, sind aber von diesen Entscheidungen ebenso betroffen – die jedoch seltener in ihrem Interesse ausfallen.<sup>263</sup> Die Studie liefert somit einen empirischen Beleg für eine „Krise der Repräsentation“.<sup>264</sup> „In Deutschland beteiligen sich Bürgerinnen mit unterschiedlichem Einkommen nicht nur in sehr unterschiedlichem Maß an der Politik, sondern es besteht auch eine klare Schiefelage in den politischen Entscheidungen zulasten der Armen. Damit droht ein sich verstärkender Teufelskreis aus ungleicher Beteiligung und ungleicher

<sup>261</sup> In diesem Zusammenhang ist auch der demografische Wandel und der damit verbundenen steigende Anteil älterer Wählerinnen und Wähler zu berücksichtigen, da diese im Lebenszyklus typischerweise ein höheres Einkommen als Jüngere aufweisen. Zudem könnte – wenn die hier formulierte These richtig ist – ein derartiges Verständnis von politischer Responsivität dazu führen, dass sich politische Entscheidungen zunehmend an den Präferenzen der Älteren ausrichten.

<sup>262</sup> Vgl. Elsässer et al (2016): 44f und 47

<sup>263</sup> So stellt auch Kohl (2016: S. 33-37) nach einer Diskussion der unterschiedlichen normativen Erwartungen an den Sozialstaat und der Zufriedenheitswerte mit dessen Tätigkeit fest, dass gerade die sozialen Gruppen, die am meisten vom Sozialstaat profitieren, sich nicht für dessen Erhaltung einsetzen könnten.

<sup>264</sup> Linden / Thaa (2011); Michelsen / Walter (2013)

Responsivität, bei dem sozial benachteiligte Gruppen merken, dass ihre Anliegen kein Gehör finden und sich deshalb von der Politik abwenden – die sich in der Folge noch stärker an den Interessen der Bessergestellten orientiert.“<sup>265</sup>

#### IV.5.5 Einfluss von Interessensvertretungen und Lobbyarbeit

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung hat das Ziel, neben Armutslagen auch die Ausprägung von Reichtum und dessen Auswirkungen für die Gesellschaft darzustellen. Dabei besteht das Problem, dass die Forschung zu Reichtumsaspekten weitaus geringer entwickelt ist als die Armutsforschung, was auch in methodischen Schwierigkeiten (unzureichende Datenlage, Freiwilligkeit bei Umfragen bzw. qualitativen Studien, etc.) begründet ist. Monetäre Reichtumsaspekte konnten zwar bereits in der Vergangenheit in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung berücksichtigt werden,<sup>266</sup> dagegen gestaltet sich die Berichterstattung über nicht-monetäre Formen des Reichtums, wie Macht und Einflussnahme auf politische Entscheidungen, schwierig. Kausale Zusammenhänge können kaum aufgezeigt werden, weil zum einen die Einflussnahme häufig verdeckt erfolgt und zum andern mit einem Zusammenwirken mehrerer Faktoren zu rechnen ist, deren Effekte nicht isoliert voneinander betrachtet werden können.

Wie in Kapitel (A.IV.8.1) dargestellt, ist es eine zentrale Aufgabe eines demokratischen politischen Systems, die Balance zwischen Wirtschaftsinteressen und den Interessen der Bevölkerung zu gestalten und stetig neu zu definieren.<sup>267</sup> Verschiedene Formen von Interessensvertretungen versuchen auf das politische Handeln Einfluss auszuüben, wobei die Mittel und Möglichkeiten der Einflussnahme ungleich verteilt sind. Dass Interessengruppen ihre Anliegen in die politische Entscheidungsfindung einbringen, ist legitim und durch demokratische Grundrechte abgesichert. Problematisch ist aber, wenn der Lobbyismus „die Demokratie in Bedrängnis“ bringt.<sup>268</sup> Doch wie sehen die Organisationsformen der Interessensvertretungen und die Bereiche der Einflussnahme konkret aus? Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?

Zu den Organisationsformen der Interessenvertretung zählen:

- (1) **Verbände** sind Zusammenschlüsse von Personen mit gemeinsamen Zielen und Interessen. Ihre Aufgabe ist es, diese Interessen zu bündeln und gegenüber Politik und Admi-

<sup>265</sup> Elsässer et al (2016): S. 46

<sup>266</sup> Vgl. die Analysen zur Einkommens- und Vermögensverteilung auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), die sich durch alle bisherigen Armuts- und Reichtumsberichte durchziehen.

<sup>267</sup> Streeck (2013): S. 90 ff.

<sup>268</sup> LobbyControl (2016): S. 1

nistration durchzusetzen.<sup>269</sup> Die organisierte Interessenvertretung durch Verbände konzentriert sich auf wirtschaftlich relevante Bereiche. Große Verbände wie beispielsweise die Organisationen der Sozialpartner können ggf. auch von der Regierung in die Entwicklung von Gesetzesvorhaben als Partner einbezogen werden.

- (2) *Unternehmensrepräsentanzen*: Im Gegensatz zu Verbänden geht es Unternehmen vornehmlich um die Artikulation ihrer Partikularinteressen.<sup>270</sup> Unternehmensvertreter können reaktionsschneller, flexibler und konkreter als Verbände agieren und ihre Einzelinteressen pointiert zum Ausdruck bringen.<sup>271</sup>
- (3) *Think Tanks und politikberatende Stiftungen*: Bei Think Tanks handelt es sich um beratungsleistende praxisorientierte Forschungseinrichtungen, die öffentlich oder von privatwirtschaftlichen Unternehmen finanziert werden.<sup>272</sup> Zu ihren Zielen zählen die mediengerechte Aufbereitung und Verbreitung von wissenschaftlichen Informationen, die Erstellung von Studien und Expertisen zu abgegrenzten Fragestellungen sowie die Ableitung von praktischen Handlungsempfehlungen. Ihre Mitwirkung an politischen Prozessen kann bis hin zur Erstellung von Vorlagen für Gesetzesentwürfe reichen.<sup>273</sup>
- (4) *Public Affairs-Agenturen und Kanzleien*: Public Affairs-Agenturen und Kanzleien sind in lobbyintensiven Phasen unterstützend in der organisierten Interessenvertretung von (Groß-)Unternehmen tätig. Auch Unternehmen, die keine Hauptstadtrepräsentanzen (sei es in Berlin oder Brüssel) betreiben, greifen auf die Expertise solcher „Auftragslobbyisten“ zurück. Oftmals ist der Einsatz dieser Akteure der organisierten Interessenvertretung eher punktuell in den Themenfeldern der Innenpolitik und Wirtschaftspolitik.<sup>274</sup>
- (5) *Nichtregierungsorganisationen* erfüllen in der organisierten Interessenvertretung eine wichtige Regulierungsfunktion, indem sie Routinen und Praktiken der Politik hinterfragen. Sie verfügen meist über geringere finanzielle und personelle Ressourcen als die Lobbyorganisationen der Wirtschaft.<sup>275</sup> Einerseits wird ihnen eine besondere Glaubwürdigkeit bzw. die Vertretung der Interessen benachteiligter Gruppen unterstellt, andererseits können sie aber auch als Akteure mit eigenen (gemeinnützigen) Unternehmen und entsprechenden Interessen tätig sein wie z.B. in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft.

Die Themenfelder der Einflussnahme können sämtliche Politikbereiche von Ökonomie und Arbeitsbeziehungen über Umweltschutz, Gesundheit und Soziales bis hin zu den Bereichen Freizeit und Erholung, Kultur und Kirchen umfassen.<sup>276</sup> Das Ziel dieser Einflussnahme ist nicht un-

<sup>269</sup> Dabei kann die Bündelung von Interessen im Rahmen von Unternehmensverbänden durchaus in Spannung zu den Partikularinteressen einzelner Unternehmen stehen, die parallel eigene Interessenvertretungen aufbauen können.

<sup>270</sup> Speth (2014): S. 9

<sup>271</sup> Strässer / Meerkamp (2015): S. 223

<sup>272</sup> Merai et al. (2011): S. 7

<sup>273</sup> Merai et al. (2011): S. 10

<sup>274</sup> Strässer / Meerkamp (2015): S. 224

<sup>275</sup> Strässer / Meerkamp (2015): S. 224

<sup>276</sup> von Winter (2011): S. 222

mittelbar eine Bereicherung oder eine Einflussnahme auf die Einkommens- und Vermögensverteilung. Vielmehr kann es um vorteilhafte Regelungen, Arrangements und Platzierungen gehen, die sich erst längerfristig in ökonomischem Nutzen niederschlagen. In der Literatur werden besonders der Finanz- und Versicherungssektor<sup>277</sup> und der Sozialsektor<sup>278</sup> als lobbyintensive Sektoren identifiziert.

Für den Erfolg oder Misserfolg von Interessenvertretung bzw. Lobbying ist entscheidend, wie die Formen der Einflussnahme zusammenwirken: Stehen leistungsfähige Organisationen, eingespielte persönliche Kontakte, privilegierter Zugang zu Informationen, überzeugend plausibilisierte Argumente, finanzielle Mittel für Öffentlichkeitsarbeit oder unmittelbare Zuwendungen in ausreichendem Maße zur Verfügung und verfügen gleichzeitig die Gegner in einer Auseinandersetzung in geringerem Maße über diese Mittel (bzw. können durch gezielte Kampagnen geschwächt werden), dann erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass das Ziel der Intervention erreicht wird. Zur Herstellung von Transparenz der Einflussnahme und Möglichkeiten zur Regulierung werden daher verschiedene Vorschläge diskutiert, die die Transparenz der organisierten Interessensvertretung für Bürgerinnen und Bürger erhöhen sollen.<sup>279</sup>

Das Kapitel hat die Auswirkungen von Armut und Reichtum auf demokratische Prozesse und Entscheidungen untersucht. Während die Wahlbeteiligung insgesamt gesunken ist, ist der Rückgang bei Menschen mit einem geringen Einkommen und einem niedrigen sozioökonomischen Status wesentlich stärker ausgeprägt. Gleichzeitig zeigt eine vom BMAS in Auftrag gegebene Studie, dass sich auch die politischen Einstellungen und Präferenzen zwischen verschiedenen Berufs- und Einkommensgruppen stark unterscheiden. Menschen mit einem höheren Einkommen bevorzugen im Vergleich zu Regelungen durch den Staat eher Regelungen durch den freien Markt. Ebenso vertreten sie in gesellschaftlichen und kulturellen Fragen eher universalistische Positionen, d.h. sie lehnen staatliche Verbote eher ab und bevorzugen Rechte für alle.

Die Studie zeigt weiterhin, dass die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen bei Entscheidungen der Politik bzw. der Regierung unterschiedlich berücksichtigt werden („Responsivität“): Die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung ist wesentlich höher, wenn diese Politikänderung von einer großen Anzahl von Menschen mit höherem Einkommen unterstützt wird. Wenn ein geringerer Anteil von Menschen mit höherem Einkommen eine Politikänderung unterstützt, ist die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt der Änderung hingegen gering.

Für eine Demokratie ist es grundlegend, dass Bürgerinnen und Bürger sich in die Gestaltung des Gemeinwesens einbringen können – und dies auch tun. Die Ergebnisse der Studie sind

<sup>277</sup> Streeck (2013): S. 90ff.; Welau (2009)

<sup>278</sup> Engels et al. (2004)

<sup>279</sup> Vgl. LobbyControl (2016): S. 1-7 und Bundesministerium des Inneren (2015)

daher ein empirischer Beleg für eine „Krise der Repräsentation“: Die Interessen von Bürgerinnen und Bürgern, die sich nicht in Wahlen oder durch andere Formen der politischen Partizipation an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligen, werden bei politischen Entscheidungen weniger berücksichtigt. Sie sind ebenso von den politischen Entscheidungen betroffen, bestimmen aber nur in geringem Maße mit.