

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Wählen gehen

*Karl-Rudolf Korte*

WAS ENTSCHIEDET  
DIE WAHL?

THEMEN UND WAHLMOTIVE  
IM SUPERWAHLJAHR 2017

*Hedwig Richter*

WARUM WÄHLEN WIR?  
ZUR ETABLIERUNG  
UND ATTRAKTIVITÄT  
VON MASSENWAHLEN

*Sascha Kneip · Wolfgang Merkel*

GARANTIEREN WAHLEN  
DEMOKRATISCHE LEGITIMITÄT?

*Michael Kaeding*

FÜR EINE WAHLPFLICHT

*Viola Neu*

GEGEN EINE WAHLPFLICHT

*Markus Reiners*

E-VOTING IN ESTLAND:  
VORBILD FÜR DEUTSCHLAND?

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Wählen gehen

## APuZ 38–39/2017

**KARL-RUDOLF KORTE**

WAS ENTSCHIEDET DIE WAHL?  
THEMEN UND WAHLMOTIVE  
IM SUPERWAHLJAHR 2017

Die Wahlarena 2017 ist gekennzeichnet von einer Repolitisierung der Mitte. Dabei sind die Wahlmotive abweichend von früheren Wahlen: Es stehen nicht nur Personen und Parteien zur Wahl, sondern in Zeiten des Populismus das Gesellschaftsmodell der Demokratie an sich.

Seite 04–09

**HEDWIG RICHTER**

WARUM WÄHLEN WIR?  
ZUR ETABLIERUNG UND ATTRAKTIVITÄT  
VON MASSENWAHLEN

Eine niedrige Beteiligung ist in der Wahlgeschichte keine Ausnahme. Wahlen waren meistens ein dröger Akt, bei dem das Volk immer wieder mit Kampagnen angetrieben werden musste – im 19. Jahrhundert gar mit Gewalt, Korruption und Manipulation.

Seite 10–17

**SASCHA KNEIP · WOLFGANG MERKEL**

GARANTIEREN WAHLEN  
DEMOKRATISCHE LEGITIMITÄT?

Sinkende Wahlbeteiligung, Mitgliederverluste der Parteien und schwindendes Vertrauen in die politischen Repräsentanten stellen die Reputation demokratischer Wahlen zunehmend infrage. Sie sind aber nach wie vor der zentrale Legitimationsmechanismus der Demokratie.

Seite 18–24

**MICHAEL KAEDING**

FÜR EINE WAHLPFLICHT

Die Wahlteilnahmepflicht ist kein Allheilmittel. Aber sie ist der effektivste und einzig umfassend Erfolg versprechende Weg im Kampf gegen eines der größten Übel im demokratischen System: die soziale Spaltung der Wahlbeteiligung.

Seite 25–28

**VIOLA NEU**

GEGEN EINE WAHLPFLICHT

Die spezifische Ausgestaltung der deutschen Demokratie und die Erfahrung aus zwei Diktaturen widersprechen der Einführung einer Wahlpflicht. Eine geringe Akzeptanz in der Bevölkerung würde die Legitimation der Demokratie eher untergraben als stärken.

Seite 29–32

**MARKUS REINERS**

E-VOTING IN ESTLAND:  
VORBILD FÜR DEUTSCHLAND?

Estland gilt in Sachen E-Voting als Vorreiter. Bereits seit 2005 ist dort die elektronische Stimmabgabe möglich. Welche Chancen und Risiken sind mit E-Voting verbunden? Und inwiefern lassen sich die estnischen Wahl-Verhältnisse auf Deutschland übertragen?

Seite 33–38

# EDITORIAL

Demokratie lebt von Beteiligung. Nicht die einzige, aber doch die einfachste und auch zentrale Möglichkeit, sich demokratisch einzubringen, ist wählen zu gehen. So simpel und vertraut das klingt, so wenig sind allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen eine Selbstverständlichkeit: Unser Wahlrecht ist ein hart erkämpftes Gut, dessen Wert manchmal unterschätzt wird. In vielen Ländern gibt es bis heute keine Wahlen, oder sie dienen lediglich als Demokratie-Fassade. Vielerorts werden Menschen an der Stimmabgabe gehindert, häufig auch mit Gewalt.

In Deutschland bereiten andere Aspekte Sorgen: Während bei der Bundestagswahl 1972 noch über 90 Prozent der Stimmberechtigten wählen gingen, lag die Wahlbeteiligung 2013 bei etwas über 71 Prozent. Besonders auffällig ist dabei die soziale Spaltung in Sachen Beteiligung: Der Anteil der Nichtwählerinnen und Nichtwähler ist unter Einkommensschwachen und Bildungsbenachteiligten wesentlich höher als unter sozial und ökonomisch Bessergestellten. Garantieren Wahlen unter diesen Umständen also noch ausreichend Legitimität? Und werden die Interessen aller Bevölkerungsgruppen gleichermaßen vertreten? Inwiefern könnte eine Wahlpflicht weiterhelfen – oder wäre sie kontraproduktiv? Würde die Beteiligung steigen, wenn es die Möglichkeit gäbe, seine Stimme online abzugeben?

Interesse und Motivation, sich an einer Wahl zu beteiligen, entstehen vor allem durch die jeweils vorherrschenden Themen und Auseinandersetzungen. Je näher diese der eigenen Lebenswelt sind und einen direkt betreffen, desto eher wird man es als wichtig erachten, vom Wahlrecht Gebrauch zu machen. Inwiefern es den Kandidatinnen und Kandidaten gelungen ist, diesen Zusammenhang zwischen „Politik“ und „jedermanns Alltag“ zu verdeutlichen, zeigt sich bei jeder Wahl von Neuem. Wer indes nicht zur Wahl geht, wählt garantiert die Falschen.

*Johannes Piepenbrink*

## ESSAY

# WAS ENTSCHEIDET DIE WAHL?

## Zu Themen und Wahlmotiven im Superwahljahr 2017

*Karl-Rudolf Korte*

Wählerinnen und Wähler legitimieren das politische System. Über die Wahl ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten steuern alle Wahlberechtigten die Herstellung demokratischer Legitimität. Nur Parteien stellen sich regelmäßig diesen Wahlen. Sie haben damit einen Legitimationsvorsprung vor allen anderen politischen Organisationen. Parteien sichern gleichzeitig beteiligungsgerechte Partizipation. Für die demokratische Willensbildung sind sie unverzichtbar, für den Wahlakt unersetzbar, für die Regierungspraxis essenziell. Sie sind Machterwerbsorganisationen, Problemlösungsagenturen, Gesinnungsgemeinschaften oder auch Lebensstilbastionen – je nachdem, welcher konkrete Nutzen die Menschen jeweils als Mitglieder in die Parteien treibt.

Doch das sind abstrakte oder allgemeine Motive und Gründe, warum Wahlen über Parteien und deren Kandidatinnen und Kandidaten in einem freien System wichtig sind. Hinzu kommen spezifische Gründe für den Wahlakt, die sich in der Wahlkonstellation abbilden. Im Superwahljahr 2017 – mit vier Landtagswahlen, der Wahl zum Bundespräsidenten und der Bundestagswahl – lassen sich diese Kontexte über die Themen Sicherheit und Identität eingrenzen. Anders als die Euro-Krisen vor den zurückliegenden Bundestagswahlen spricht vor allem das komplexe Thema Sicherheit die Gefühle der Wähler an. Die Motive, zur Wahl zu gehen, sind somit 2017 vielschichtiger, weil nicht nur Rationalität und Irrationalität, sondern auch Emotionen die Entscheidungen in den Wahlkabinen leiten werden.

Insbesondere die folgenreiche Flüchtlingsentscheidung der Bundeskanzlerin vom 4. September 2015 – über die begrenzte Aufnahme syrischer Flüchtlinge aus Ungarn – ist zum Prägestempel der Großen Koalition geworden.<sup>01</sup> Der Sommer 2015 war der Kipp-Punkt<sup>02</sup> des Regierens, der auch für den Ausgang der Bundestags-

wahl 2017 von Bedeutung sein dürfte. Für die deutsche Einwanderungsgesellschaft wirkt der anhaltende Globalisierungsschub noch immer als externer Schock.<sup>03</sup> Denn kaum ein Thema ist so lebensnah und emotional im Alltag der Bürgerinnen und Bürger verankert wie der Umgang mit neuen Fremden. Dabei geht um eine Mixtur aus Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen, um Identität und Sicherheit – letztlich um eine Übersetzung des sperrigen Globalisierungsbegriffs in die eigene Lebenswelt. Die damit verbundenen Themen prägen sowohl die interpersonale Kommunikation und die Richtung der wahlentscheidenden Anschlussgespräche<sup>04</sup> als auch die Ausdifferenzierung des Parteienspektrums und die Regierungsbildungen.

So hat die Flüchtlingspolitik die jüngste Ausdifferenzierung des Parteienwettbewerbs klar befördert.<sup>05</sup> Aufstieg und (möglicherweise) Fall der AfD sind eng mit ihr verknüpft. Durch die Konzentration auf die Themen Sicherheit und Identität und die damit einhergehende Repolitisierung der Gesellschaft verloren die kleinen Milieuparteien massiv an Zustimmung, vor allem die Grünen. Abweichend von den vorhergehenden beiden Bundestagswahljahren 2009 und 2013 hat der „emotionale Klimawandel“ der Republik wieder zu einer polarisierenden Auseinandersetzung um Mobilisierungsthemen geführt. Privat wie öffentlich liefern die Herausforderungen der deutschen Einwanderungsgesellschaft den Stoff für laute, emotionale, rationale und irrationale Auseinandersetzungen. Die Repolitisierung ist somit ein starkes Motiv, wählen zu gehen.

Die Suchbewegungen sind dabei grundsätzlich an vier wichtigen Grundbedürfnissen ausgerichtet.<sup>06</sup> *Erstens* kognitiv – ob die Wähler die Welt, in der sie leben und handeln, verstehen; *zweitens* emotional – ob sie das Gefühl für Sicherheit und Geborgenheit haben; *drittens* politisch – ob sie den Eindruck gewinnen, dass es

fair, gerecht, sozial und demokratisch zugeht; und *viertens* schließlich partizipativ – ob sie sich einbringen und teilhaben können. Wählerinnen und Wähler erwarten von den Parteien Antworten auf entsprechende Fragen. Bleiben sie unbeantwortet oder unklar, erhöht dies die Anteile der Nichtwähler.

### MOBILISIERUNGSMUSTER IM KAMPF UM DIE VERUNSICHERTE MITTE

Der Parteienmarkt kam in Deutschland selten polarisiert daher.<sup>07</sup> Desintegration entwickelt sich, wenn extreme Parteien an Zuspruch gewinnen. Noch immer gruppiert sich das Parteiensystem in Deutschland um drei wichtige große gesellschaftspolitische Konfliktlinien:<sup>08</sup> um die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums, um kulturelle Differenzen der politischen Partizipation (libertär oder autoritär) sowie um das relative Gewicht von Staat und Markt. Doch seit einiger Zeit kommt eine neue, vierte gesellschaftspolitische Konfliktlinie wirkmächtig hinzu. Es ist das ideologische Konfliktpotenzial zwischen kosmopolitischen und kommunitaristischen Werten.<sup>09</sup>

**01** Vgl. Georg Blume et al., Grenzöffnung für Flüchtlinge: Was geschah wirklich?, in: Die Zeit, 18. 8. 2016; Robin Alexander, Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht, München 2017.

**02** Vgl. Sandra Mitchell, Komplexitäten. Warum wir erst anfangen, die Welt zu verstehen, Frankfurt/M. 2008.

**03** Vgl. Christoph Bieber et al. (Hrsg.), Regieren in der Einwanderungsgesellschaft. Impulse zur Integrationsdebatte aus Sicht der Regierungsforschung, Wiesbaden 2017; Friedbert W. Rüb, Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde, Baden-Baden 2014.

**04** Vgl. Nicole Podschuweit/Stephanie Geise, Wirkungspotenziale interpersonaler Wahlkampfkommunikation, in: Zeitschrift für Politik 4/2015, S. 400–420.

**05** Vgl. Bieber et al. (Anm. 3).

**06** Vgl. Warnfried Dettling, Parteien auf der Suche, in: Thinktank #8 – Wertewandel – neue Ideen für alte Werte, Berlin 2007.

**07** Vgl. Karl-Rudolf Korte, Die Bundestagswahl 2009 – Konturen des Neuen, in: ders. (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009, Wiesbaden 2010, S. 9–32; ders., Mit uns gähnt die neue Zeit, in: Der Tagesspiegel, 23. 2. 2015; ders., Wahlen in Deutschland, Bonn 2017°.

**08** Vgl. Ulrich Eith/Gerd Mielke, Gesellschaftlicher Strukturwandel und soziale Verankerung der Parteien, in: Elmar Wiesendahl (Hrsg.), Parteien und soziale Ungleichheit, Wiesbaden 2017, S. 39–61.

**09** Vgl. Wolfgang Merkel, Schluss. Ist die Krise der Demokratie eine Erfindung?, in: ders. (Hrsg.), Demokratie und Krise, Wiesbaden 2015, S. 473–498; Eith/Mielke (Anm. 8).

Gemeint ist das Spannungsfeld zwischen globalisierten Weltbürgern und nationalkonservativen Gemeinschaften.

Angesichts dieser vier Konfliktlinien ist der Parteienwettbewerb in der ersten Jahreshälfte 2017 deutlich ins ideologische Zentrum zurückgekehrt. Die politische Mitte meldet sich zurück.<sup>10</sup> Das Parteiensystem hatte sich zwischen 2013 und 2016 – vor allem durch die Erfolge der AfD – nach rechts verschoben.<sup>11</sup> Die Segmentierung und die Polarisierung des Parteienwettbewerbs steigerten sich mit der Ankunft und der Parlamentarisierung des Rechtspopulismus in Deutschland. Dieser Prozess scheint vorerst gestoppt oder zumindest eingehegt zu sein. Drei Ursachen können dafür benannt werden: *erstens* die deutlich nachlassenden Flüchtlingszahlen, *zweitens* die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten und *drittens* die Nominierung von Martin Schulz als Kanzlerkandidat der SPD.

Alle drei Aspekte liefern Gründe für die Stärkung der traditionellen Volksparteien der Mitte. Es ist ein internationaler Begleitzug, der den Sog in die politische Mitte neu belebt hat. Dies ist vor allem seit den Präsidentschaftswahlen in den USA 2016 zu beobachten. Die öffentlichen Diskussionen – beginnend mit dem Brexit-Votum in Großbritannien, die Parlamentswahlen in den Niederlanden und die Wahlen in Frankreich im ersten Halbjahr 2017 – haben eine Stimmungslage erzeugt, die offenbar die schweigende Mehrheit nochmals besonders politisiert hat. Mit einer Art von Gegenmobilisierung gegen die Feinde der repräsentativ verfassten Demokratie brechen sich Bewegungen wie beispielsweise „Pulse of Europe“ Bahn, um aktiv für die offene Gesellschaft und die europäische Integration zu werben.

Nach der Nominierung von Martin Schulz als Kanzlerkandidat und seiner Wahl zum Parteivorsitzenden der SPD entwickelte sich ein Strom aus Hoffnung und Euphorie. Nach vielen Jahren der degressiven Stagnation lagen die Sozialdemokraten im Februar und März 2017 in den Sonntags-

**10** Vgl. Karl-Rudolf Korte, Bürgerliche Mitte. Wie die etablierten Parteien sie neu erkämpfen können, in: Die politische Meinung 540/2016, S. 14–21.

**11** Vgl. Frank Decker, Die Ankunft des neuen Rechtspopulismus im Parteiensystem der Bundesrepublik, in: Bieber et al. (Anm. 3), S. 55–61.

fragen gleichauf mit der Union. Das waren zwar Momentaufnahmen, aber dennoch deuteten sie auf eine Veränderungsdynamik hin. Die Konsequenzen tragen die kleineren Parteien, die auf politische Eigenständigkeit pochen und somit in der Regel keine Koalitionsaussagen treffen. Der Abstand zwischen den beiden großen Volksparteien und den kleineren Parteien wird größer. Auch Protestparteien marginalisieren sich unter dem Druck, der aus dem Zentrum des Parteienwettbewerbs entsteht.

Seit der Bundestagswahl 2005 gibt es in Deutschland ein asymmetrisches, changierendes Fünf- beziehungsweise Sechs-Parteiensystem, was sowohl für die Regierungsbildung im Bund als auch in den Ländern weitreichende Konsequenzen hat.<sup>12</sup> Entlang der tradierten parteipolitischen Lager sind jenseits der Großen Koalition keine mehrheitsfähigen Bündnisse mehr kalkulierbar, wie es jahrzehntelang der Fall war. Die Unübersichtlichkeit wurde dadurch noch vergrößert, dass das Potenzial der SPD als Multi-Koalitionspartei bis kurz nach der Bundestagswahl 2013 de facto auf Eis lag.

In den Bundesländern ist die „defekte Linke“ inzwischen längst überwunden. Rechnerisch ergibt sich auch im Bundestag bereits jetzt eine linke, rot-rot-grüne Mehrheit. Das gilt auch für mehrere Landtage. Paradoxe Weise erhält Rot-Rot-Grün rechnerisch aber gerade dann Mehrheiten, wenn die einzelnen Parteien nicht mit entsprechenden Koalitionsaussagen zur Wahl antreten. Steht dieses Bündnis als Option für die Wähler bereit, wie im März 2017 im Saarland, hat das eher abschreckende Wirkung. Für die SPD kann sich die Variante „Doppel-Rot“ zudem auch aus der Dynamik des Parteiensystems als hinderlich erweisen: Denn ein eher linker Gerechtigkeitswahlkampf – mit signifikanten und symbolischen Änderungen an der Agenda 2010 – zieht Wähler und Nichtwähler von der Linken direkt zur SPD, was Mehrheiten unwahrscheinlicher macht.

Fast 30 Prozent der Wähler haben bei der Bundestagswahl 2013 ihre Stimme gesplittet, waren also rationale Koalitionswähler. Dieses Wahlmotiv setzt jedoch voraus, dass klar ist, welche

Koalitionen eine Machtoption haben könnten. Im Moment gleicht der Wahlschein eher einem Lotterieschein, denn ohne die Große Koalition sind in der Koalitionsrepublik Deutschland (mit zahlreichen unterschiedlichen Koalitionsformaten in den Landesregierungen) viele Varianten denkbar, die ohne den Wähler im Prozess der Regierungsbildung zustande kommen könnten.

Ein weiterer Mobilisierungsbefund: Wahlkämpfe lohnen sich wieder, wenn man den Daten der Umfrageinstitute glaubt. Aufholjagden mobilisieren Parteimitglieder und Wähler. Dies war nicht zuletzt im Mai 2017 bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen zu beobachten. Hier zahlte sich der Amtsbonus für die SPD-Ministerpräsidentin Hannelore Kraft nicht aus, stattdessen gewann der CDU-Kandidat Armin Laschet, dem lange Zeit deutlich geringere Chancen eingeräumt worden waren. Wähler lieben nicht nur Favoriten, sondern wollen auch gerne bei den Siegern sein. Wähler sind Fans des Erfolgs. Umfragen können insofern demobilisieren, wenn ein bestimmter Ausgang aussichtslos erscheint, aber auch mobilisieren, wenn es knapp werden könnte.

## STILPLURALITÄT UND POLITISCHE EREIGNISGEWITTER

Status-Quo-Wähler stärken immer das Bekannte. Die Vorstellungen darüber, wie politisches Spitzenpersonal zu agieren hat, waren über viele Jahre relativ konstant. Anders wären die Wiederwahlen von Bundeskanzlerin Angela Merkel mit ihrem politischen Führungspersonal der bürgerlichen Mitte nur schwer zu erklären. In Zeiten von dramatischen Risikoentscheidungen kommt dieses Personal größtenteils unaufgeregt, geschäftsmäßig und unpräzise daher. Kalkuliert unauffällig und mit erklärungsarmem Pragmatismus ausgestattet, arbeitet es viele Probleme effektiv und stellvertretend für die Bürger ab. Die Wähler wollen mit den Problemen möglichst nicht behelligt werden, erst recht, sobald der Wahltag vorbei ist. Weit und breit grassiert Risiko-Unlust.

Die deutschen Wählerinnen und Wähler favorisieren offenbar schon seit Längerem keine Power-Entscheider, die vor allem kraftstrotzend und selbstdarstellerisch vorgehen.<sup>13</sup> Stattdessen

<sup>12</sup> Vgl. Oskar Niedermayer, Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: Frank Decker/Viola Neu (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2007, S. 114–135; Korte 2010 (Anm. 7).

<sup>13</sup> Vgl. Korte 2015 (Anm. 7).

bevorzugen sie vielmehr Politikerinnen und Politiker, die den Bescheidenheitsimperativ vorleben, die problemlösend dienen, statt sich in erster Linie selbst zu inszenieren – eher Amtsinhaber als Staatsmänner.<sup>14</sup> In Zeiten der täglich medial vermittelten Krisendynamik goutieren die Deutschen mehrheitlich einen Politikstil, der auf Problemlotsen abzielt. Früher wurde für Führungspersönlichkeiten häufig das Bild des hierarchisch und mit Überblick navigierenden Steuermannes bemüht. Heute gilt es, sich postheroisch im Verbund mit vielen anderen permanent und gipfelbeseelt abzustimmen: Kleinteiliges Vielfaltsmanagement ist gefragt. Die politische Lage kann sich heute so rasch ändern, dass Risikokompetenz und Sensibilität für das Eintreten unerwarteter Ereignisse als Führungsressourcen unersetzbar geworden sind.<sup>15</sup>

Der intelligente Umgang mit Nichtwissen wird dabei zur Auszeichnung für Spitzenpolitiker. Das politische Ereignisgewitter steigert für die Spitzenakteure in der Politik die Herausforderung, mit Ungewissheit umzugehen. Viele Krisen, wie etwa die Finanzmarktkrise oder die Flüchtlingsthematik, sind auch Wissenskrisen, bei denen uns wichtige Informationen und Erkenntnisse fehlen, um sie längerfristig lösen zu können. Politiker sind gut beraten, wenn sie pragmatisch im Modus des Abwartens, des Beruhigens, des Kümmerns, idealerweise sogar des substanziellen Verzögerns agieren. Innenpolitisch wirkt das fast immer präsidentiell, also überparteilich.

Doch auch dieser Stil ist auf dem Wählermarkt nicht konkurrenzlos. Denn die Neugierde der Bürger an anderen Führungstypen nimmt ebenso zu wie der Stellenwert von Emotionen im politischen Geschäft.<sup>16</sup> Das ist zunächst ein

international sichtbares Phänomen, was sich an der Renaissance von autokratischen, autoritären und populistischen Regimen zeigt, die mit identitärer Stärke und halbstarke Typen voller Rauflust und Eskalationsgehebe punkten – immer mit absichtsvoller Verletzung demokratischer Usancen.<sup>17</sup> Charismatische Züge trägt aber auch der Typus der „muskulären Politik“: Dieser Stil stellt emotionale Leidenschaft geräuschvoll, polarisierend und angriffsbereit ins Zentrum der eigenen Darstellungspolitik.

In Deutschland zeigen sich Varianten unterschiedlicher Führungsstile, die in der politischen Mitte demokratisch verortet sind. Mit Martin Schulz hat die SPD einen Kandidaten für das Bundeskanzleramt benannt, dessen Stil auf die Wähler kontrastierend zum Stil Merkmals wirkt.<sup>18</sup> Er kommt als vertrauter Nachbar daher; ihn hat sowohl das kommunale Basislager der Demokratie als auch seine Zeit im Europäischen Parlament geprägt. In der Berliner Republik hatte er bislang noch keinen öffentlich sichtbaren Job – mit Blick auf die Bundespolitik verfügt der Brüssel-Rückkehrer daher über den Charme des Anti-Etablierten. Er kann konfrontieren, muss nicht kooperieren. Schulz weckt in der SPD Hoffnungen, und er formuliert auch offensiv den Anspruch, Bundeskanzler zu werden. Innerhalb der SPD hat er damit nicht nur Erwartungen und Sehnsüchte geweckt, sondern auch leidenschaftliche Bekenntnisse ausgelöst. Den nüchternen, pragmatisch-kühlen Stil der Kanzlerin kontert er mit Ideologie, Emotion und lauter, zivilisierter Streitkultur. Die innerparteilichen und öffentlichen Zustimmungswerte für Schulz zu Beginn des Jahres 2017 dokumentierten die Mischung aus Autosuggestion der SPD und öffentlicher Neugierde. Ob die SPD mit einer gezielten Mobilisierungsstrategie im Endspurt zur Bundestagswahl wieder daran anknüpfen kann?

Im Superwahljahr 2017 ist somit eine Stilpluralität erkennbar, ohne jedoch vorhersagen zu können, ob das bewährte „Nüchtern-Abarbeitende-Deeskalierende“ oder das „Leidenschaftlich-Gestaltende-Gerechtigkeitsgetriebene“ am

**14** Vgl. Guy Kirsch/Klaus Mackscheidt, Staatsmann, Demagoge, Amtsinhaber. Eine psychologische Ergänzung der ökonomischen Theorie der Politik, Göttingen 1985.

**15** Vgl. Karl-Rudolf Korte, Risiko als Regelfall. Über Entscheidungszumutungen in der Politik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/2011, S. 465–477; ders., Politisches Entscheiden unter den Bedingungen des Gewissheitsschwundes: Konzeptionelle Antworten der Regierungsforschung, in: Peter Neuner (Hrsg.), Zufall als Quelle von Unsicherheit, Freiburg/Br. 2014, S. 123–163.

**16** Vgl. Karl-Rudolf Korte, Emotionen und Politik. Begründungen, Konzeptionen und Praxisfelder einer politikwissenschaftlichen Emotionsforschung, in: ders. (Hrsg.), Emotionen und Politik. Begründungen, Konzeptionen und Praxisfelder einer politikwissenschaftlichen Emotionsforschung, Baden-Baden 2015, S. 9–24.

**17** Vgl. Jan-Werner Müller, Was ist Populismus? Ein Essay, Bonn 2016; Volker Weiß, Die autoritäre Revolte. Die Neue Rechte und der Untergang des Abendlandes, Stuttgart 2017.

**18** Vgl. Karl-Rudolf Korte, Mobilisierungen im Wahljahr 2017, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 4/2017, S. 56–60.

Ende vom Wähler stärker honoriert wird. Fest steht aber, dass die deutschen Wähler tendenziell eher Regierungschefs abwählen als neue Amtsinhaber zu inthronisieren.<sup>19</sup>

### SICHERHEIT SCHLÄGT GERECHTIGKEIT

Bislang galt für die zurückliegenden Wahlkämpfe: Nicht Gerechtigkeits- und Bürgerrechtsthemen dominierten die politische Auseinandersetzung, sondern Wohlfahrtsversprechen. (Soziale) Sicherheit ist in der Wahlarena wichtiger als (soziale) Gerechtigkeit. Seit 2005 wurden – links wie rechts – nicht diejenigen gewählt, die am meisten Veränderungen versprochen, sondern diejenigen, die am plausibelsten machen konnten, dass sie in der Lage seien, die Bürger vor den Unbilden der Zukunft zu schützen. Bürgerliche Wähler fordern Stabilitätsgarantien.<sup>20</sup> Sie möchten, dass die Politik den Status quo sichert. Angesichts eines Wählerklientels, das mehrheitlich älter als 55 Jahre alt ist, wird dies auch bei der Bundestagswahl 2017 nachvollziehbar bleiben. Nicht direkte Verteilungsfragen sind besonders wichtig, sondern eher Ligaturen, die ein Minimum an sozialer Sicherheit und Planbarkeit der eigenen Biografie für das Familien- und Arbeitsleben garantieren und gleichzeitig den Charme von Modernität versprühen. Mit Schulz als Kanzlerkandidat änderten sich – zumindest im Frühjahr 2017 – sowohl das öffentliche Agenda-Setting als auch die Betroffenheitsszenarien. Das Navigieren dicht am Alltagsleben spielte in der Projektionsfläche des Schulz-Hypes eine große Rolle: „Es geht endlich mal wieder um mich – nicht mehr nur um international zu managende Krisen oder um Flüchtlinge“, so schien zumindest kurzzeitig die Wahrnehmung vieler Menschen zu sein.

Das Primat der Sicherheit steht 2017 zwar nach wie vor im Zentrum, aber mit veränderten Ausprägungen. Innere und äußere Sicherheit sind den Bürgern extrem wichtig, ohne dabei angesichts drohender terroristischer Gewalttaten in eine Panikstimmung zu verfallen.<sup>21</sup> Sozia-

le Sicherheit als Absicherung des sozialen Status spielt eine viel größere Rolle als in zurückliegenden Wahlkämpfen. Der gesellschaftliche Deutungskonsens, in einer Abstiegsellschaft zu leben, hat die sogenannte Mittelschicht über Ungleichheitsdiskurse erreicht.<sup>22</sup> Die Diskussionen über Ungerechtigkeiten und extreme Verzerrungen im Bereich von Einkommen und Vermögen prägen die öffentliche Arena als Narrativ „soziale Gerechtigkeit“.

Neue Akzente setzt der Begriff der kulturellen Sicherheit.<sup>23</sup> Hier werden Identitätsfragen mit Sicherheitsvariablen angereichert. Wer gehört zu uns? Solidarität und Zugehörigkeiten stehen auf dem Prüfstand. Wieviel Heterogenität verträgt eine globalisierte Nation? Wieviel Vielfalt ist dysfunktional? Diese Thematisierungen greifen die Impulse auf, die sich im Kontext der Einwanderungsgesellschaft stellen und seit dem Sommer 2015 die Diskussion um Flüchtlinge und Asyl in Deutschland öffentlich charakterisieren.<sup>24</sup>

Eindeutig sind die Thematisierungsbefunde im Hinblick auf die Folgen für das öffentliche Klima. Es wird ganz offensichtlich wieder über die Rangfolge von Werten gerungen und gestritten: Was steht an oberster Stelle – Sicherheit, Gerechtigkeit, Freiheit, Solidarität? In dem Maße, wie durch die Kandidatur von Martin Schulz über Themen von Gerechtigkeit und Sicherheit ein politischer Streit unter Wettbewerbern entstanden ist, verdrängt dieser inhaltliche Mitte-Diskurs alle anderen Themen, die über Monate von der Koalition der Empörten und Verängstigten gesetzt wurden. Nachrichtenwert haben ganz offensichtlich wieder Auseinandersetzungen um kontroverse Problemlösungen und nicht mehr vorrangig populistische Usancen. Die Mitte ist im Hinblick auf den Parteienwettbewerb zurückgekehrt, und sie prägt den öffentlichen Diskurs – auch jenen um Sicherheit und Identität. Der Zenit einer Protestpartei wie der

<sup>19</sup> Vgl. Karl-Rudolf Korte, Machtwechsel in der Kanzlerdemokratie, in: ders./Timo Grunden (Hrsg.), Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden 2013, S. 411–421.

<sup>20</sup> Vgl. Korte (Anm. 10).

<sup>21</sup> Zu dieser Gelassenheit vgl. Renate Köcher, Deutschland ist anders, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. 12. 2016.

<sup>22</sup> Vgl. Oliver Nachtwey, Die Abstiegsellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne, Berlin 2016; Till van Treeck, Politik in Zeiten von ökonomischer Ungleichheit und gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten, in: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Politik in unsicheren Zeiten. Kriege, Krisen und neue Antagonismen, Baden-Baden 2016, S. 131–144.

<sup>23</sup> Vgl. Jens Spahn, Die Mitte liegt rechts von der CDU, in: Die Zeit, 16. 3. 2017.

<sup>24</sup> Vgl. Karl-Rudolf Korte, Flüchtlinge verändern unsere Demokratie, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2016, S. 87–94.

AfD, die mit dem Thema „Flucht und Asyl“ und „Anti-Islam“ über Monate mobilisieren konnte, scheint überschritten, unter anderem auch, weil die Volksparteien das Drama der Differenzierung inhaltlich suchen.

## GLEICHZEITIGKEIT VON UNGLEICHZEITIGKEITEN

Die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl wird steigen, darauf deuten die Landtagswahlen 2016 und 2017 mit teils drastisch zunehmender Wahlbeteiligung hin. Die Wahlarena 2017 ist gekennzeichnet von einer Repolitisierung der Mitte. Der Bundestagswahlkampf unterscheidet sich von den vorhergehenden bislang deutlich: Er lief spät an, ist dafür aber themenzentrierter, polarisierter, emotionaler und auch lauter. Nach Wechselstimmung sah es lange Zeit nicht aus – aber wenn über 16 Millionen Zuschauerinnen und Zuschauer das einzige TV-Duell zwischen der Kanzlerin und dem Herausforderer verfolgen, spricht das zumindest für das große Interesse an der Bundestagswahl. Die Jagdsaison der Wahlkämpfer auf die Spätentscheider ist damit traditionell eröffnet. Denn die immer größer werdende Teilung des Wählermarktes in Frühwähler (rund 30 Prozent Briefwähler) und Spätentschlossene, die sich erst 48 Stunden vor Schließung der Wahllokale festlegen, macht Wahlkämpfe immer anspruchsvoller für Strategen.

Die Kanzlerin polarisiert dabei nicht als Person. Deshalb wirkt sie auch immer wie eine moderierende „Kanzlerpräsidentin“. Da ist es für jeden Kontrahenten extrem schwer, Wähler für sich zu mobilisieren, wenn Polarisierung nicht verfängt. Doch das größte Handicap für eine anhaltend heftige zivilisierte Streitkultur im Wahljahr liegt am Format der Großen Koalition. Warum wählen, wenn auch der Herausforderer möglicherweise einer künftigen Regierungskoalition angehört?

Offenbar treibt es viele Bürger an, nach mehreren Bundestagswahlen wieder eine wirkliche Wahl zu haben – jenseits der Berliner Macht-Monotonie. Zumindest ein wenig: Denn gerade in unsicheren Zeiten überzeugt das Bekannte eher als das Unbekannte. In dieser Ambivalenz liegt der Spielraum der Wahlkampagnen. Begrenzte Aggressivität, Sicherheitsbotschaften und Zukunftskompetenz bleiben die Variablen auf der Angebotsseite der Parteien.

Die Gleichzeitigkeit von Ungleichzeitigkeiten wird zum Signum dieses multidimensionalen Wahljahres. Trends und Gegentrends gelten zeitgleich: Globalisierungsfurcht und Entgrenzungssorgen befeuern eine Diskussion um Identität und Sicherheit. Gleichzeitig wächst der Zuspruch für Europabefürworter und neue Fans des internationalen Freihandels. Nüchterne Weiter-so-Politiker („Keine Experimente!“) konkurrieren mit leidenschaftlichen Gestaltern. Protest- und Empörungspotenziale sowie eine diffuse antielitäre Wut bleiben in einer Einwanderungsgesellschaft virulent. Gleichzeitig erstarkt die politische Mitte mit traditionellen Volksparteien und Anwälten der offenen Gesellschaft. Internationale Ereignisse bestimmen wirkmächtig die öffentliche politische und mediale Agenda, gleichzeitig bleibt aber auch viel Raum für regionale Themen und Probleme.

Aus der Konsumforschung sind Käufer als multiple Persönlichkeiten bekannt. Die paradoxen Eigenschaften führen dazu, dass Kundinnen und Kunden verschiedene Konsummuster in einer Person vereinen. Das gilt heute auch für eine Vielzahl von Wählerinnen und Wählern mit inneren Widersprüchen, die über Wahrnehmungen, Einstellungen, Wünsche und Absichten verfügen, die nur schwer alle miteinander zu vereinbaren sind. Verlässliche Szenarien lassen sich daraus weder für Partei- noch für Wahlkampfstrategen ableiten. Einmal mehr gilt, dass Wahlkämpfe Marathonläufe mit Fotofinish sein können. Doch die Wahlmotive 2017 sind speziell und abweichend von früheren Wahljahren. Diesmal stehen nicht nur Personen und Parteien zur Wahl, sondern in Zeiten des internationalen Populismus auch das Gesellschaftsmodell der Demokratie.

### KARL-RUDOLF KORTE

ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen und Direktor der NRW School of Governance.

[www.karl-rudolf-korte.de](http://www.karl-rudolf-korte.de)

[krkorte@uni-duisburg-essen.de](mailto:krkorte@uni-duisburg-essen.de)

# WARUM WÄHLEN WIR?

## Zur Etablierung und Attraktivität von Massenwahlen

*Hedwig Richter*

Warum wählen wir eigentlich? Warum ist die Legitimation politischer Herrschaft seit Beginn des 20. Jahrhunderts kaum noch ohne Massenbeteiligung möglich? Gewöhnlich ist die Antwort rasch zur Hand: Wahlen ermöglichen den Menschen Autonomie, Selbstbestimmung und Freiheit, denn sie bieten ein gleiches, allgemeines, direktes und freies Mitspracherecht. Daher haben sich Männer und Frauen dieses Recht im Laufe der Jahrhunderte gegen die politischen Autoritäten erkämpft. An der Spitze der Entwicklungen standen Frankreich und die USA, während Deutschland mit seiner Demokratieunfähigkeit eher auf den Abgrund undemokratischer Entwicklungen verweist. Bis heute haben sich Frauen und Männer immer wieder diese Freiheit angeeignet, Demokratien errichtet und damit vielerorts Gleichheit und Gerechtigkeit durchgesetzt.

Diese Geschichten sind populär, und sie werden vielfach von der Forschung aufgegriffen.<sup>01</sup> Doch wollten die Menschen tatsächlich seit jeher wählen? Und warum entwickelte sich ausgerechnet das Verfahren der Massenwahlen, dessen Technik durch seine Manipulations- und Korruptionsanfälligkeit besonders viele Fallstricke birgt? Heute kann eine beträchtliche Anzahl an Bürgerinnen und Bürgern über das Internet auch von außerhalb des Landes in ihrer Wahlentscheidung beeinflusst werden, wie es bei der jüngsten Präsidentschaftswahl in den USA der Fall gewesen sein soll, und ein närrischer Wahlkampf mit faktenfreien Argumenten vermag wie in Großbritannien eine Mehrheit vom Brexit zu überzeugen, den alle Informierten für eine Katastrophe halten. In manchen Demokratien begründet zudem erst ein finanzielles Vermögen die Chance, einen Wahlkampf zu führen und die Wählermassen für sich zu gewinnen. Massenpartizipation scheint damit den Versprechen der Moderne – Rationalität, Gleichheit und individuelle Autonomie – nicht besonders förderlich zu sein.

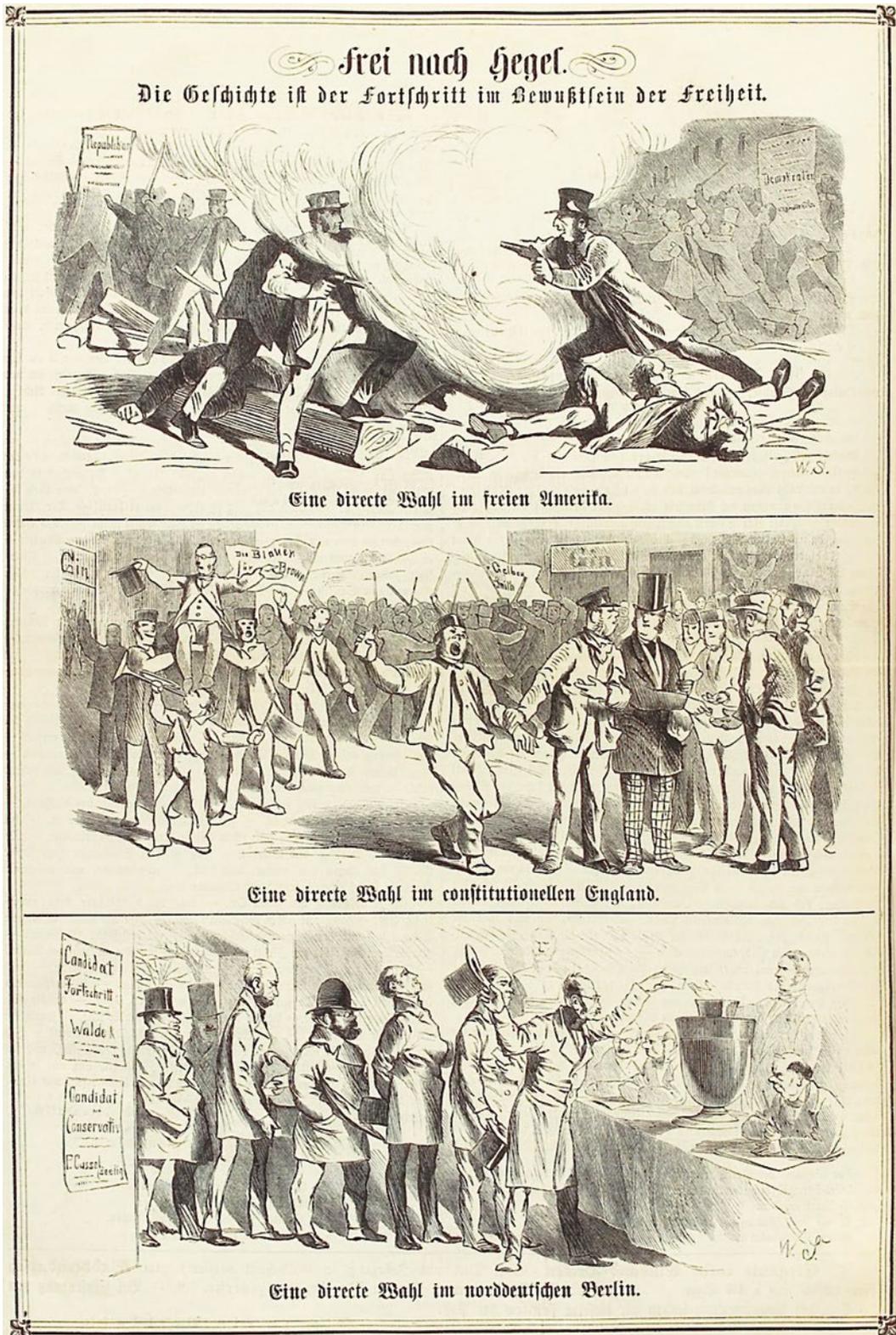
Wählen bedeutet aber auch deswegen ein gerüttelt Maß an Unfreiheit, weil sich alle dem Mehr-

heitsentscheid beugen müssen. Würde nicht das Losverfahren für mehr Gleichheit und Gerechtigkeit sorgen?<sup>02</sup> Wäre eine Art Räterepublik, in der die Bürger in kleineren Einheiten vor Ort die Dinge autonom regeln, nicht zielführender? Warum also konnte sich der Brauch der Massenwahlen etablieren, und warum hat er sich bis heute gehalten?

Um eine Antwort zu finden, soll jener Zeitraum untersucht werden, in dem sich moderne Massenwahlen entwickelt haben: das 19. Jahrhundert. Der Fokus liegt dabei auf den USA und Deutschland, da die beiden Länder immer wieder als Gegenpole dessen verstanden werden, was Wahlen bedeuten konnten. Die USA im 19. Jahrhundert gelten schon als Demokratie, während Historikerinnen und Historiker Wahlen in Preußen und im Deutschen Reich oft als besonders defizitäre, vernachlässigungswürdige Institution abgetan haben.

### BEGINN MODERNER WAHLEN – DESINTERESSE DER BÜRGER

Am Wahltag suchten die Bürger das Weite. Ein Berliner Stadtverordneter notierte, dass „von den stimmbfähigen Bürgern des Bezirks kaum die Hälfte erscheint und diese kleine Zahl zeigt sich noch so erschläfft und so lässig“. Er berichtete von der „Trostlosigkeit des ganzen Actus“, und mit „derselben, schrecklichen Ruhe geht man nach Hause, um an die ganze Geschichte nicht mehr zu denken, froh, dass sie nur alle drei Jahre wiederkehrt“.<sup>03</sup> Dabei gab es eine Wahlpflicht und ein dezidiertes Interesse der Obrigkeit, die vor den Wahlen mit Zeitungsaufrufen und Plakaten an den Mauern das Volk zur Teilnahme drängte. Doch in der Regel blieb ein Drittel bis die Hälfte der Wahlberechtigten den Wahlen fern.<sup>04</sup> Die liberale „Vossische Zeitung“ mahnte, „den Geist“ der Städteordnung zu würdigen, und kritisierte es, wenn „so Vielen es ein unerhörtes Opfer dünkt, im Laufe von drei Jahren für die Kommune einige Stunden ihre Bequemlichkeit zu entbehren!“<sup>05</sup>



Ein bisschen ulkig fand der Zeichner die disziplinierten Wahlen in Deutschland schon. Doch die Karikatur zeigt auch den Stolz der Deutschen auf ihr progressives Wahlrecht. Sie sahen sich als Speerspitze moderner Regierungspraxis.

Quelle: Kladderadatsch, 13. 1. 1867, Universitätsbibliothek Heidelberg.

Dabei hatte Preußen mit seiner Städteordnung von 1808 ein bemerkenswert modernes Wahlrecht. Gebildete Reformeliten aus Bürgertum und Adel, die sich um das Engagement der Bürger sorgten, hatten sich dafür eingesetzt. Die Besitzeigenschaften für das Wahlrecht lagen für die damalige Zeit recht niedrig, sodass in ganz Preußen rund zehn Prozent der Stadtbevölkerung das Wahlrecht besaß, was 2,8 Prozent der Gesamtbevölkerung entsprach.<sup>06</sup> Die Städteordnung definierte alle Bürger vor dem Staat als gleich.<sup>07</sup> Gegen das „nach Klassen und Zünften sich theilende Interesse“ setzten die Reformeliten den Gemeinsinn der Nation. Nicht Religion (auch Juden durften wählen), nicht Geburt (Adel zählte nicht) und nicht Zünfte bildeten das Objekt der Regierungspraxis, sondern das Individuum. Doch selbst die weitreichenden Kompetenzen, die den Gewählten übertragen wurden, konnten die Bürger nicht zur Beteiligung motivieren.

Das war verständlich, denn die Wahl zog sich furchtbar in die Länge. Die Wahlversammlungen fanden in den Kirchen statt, gerahmt von einem feierlichen Gottesdienst. Nach einer Predigt, frommen Liedern, dem Verlesen der Wahlberechtigten und der Aufstellung der Bewerber für das Amt konnte die Wahl beginnen: Für jeden Kandidaten durchlief jeweils eine Urne die Reihen; stimmte der Wähler zu, warf er eine weiße Kugel hinein, lehnte er den Kandidaten ab, eine schwarze. Mit dieser aufwendigen *Ballotage* gehört das preußische Städtewahlrecht zu den wenigen bekannten Wahlordnungen im frühen 19. Jahrhundert, die eine geheime Abstimmung exekutierten. Manchmal zog sich der Wahlvorgang bis in den nächsten Tag hinein. Die Bürger mochten die

Veranstaltung nicht, sie forderten kürzere Predigten und neutralere Lieder, dass Juden und Andersdenkende nicht verprellt würden; ganz allgemein war ihnen schlicht die Zeit zu schade – sie hatten Besseres zu tun.<sup>08</sup>

Nicht nur in Preußen bemühte sich die Obrigkeit, die Bürgerschaft zum Wahlgang zu bewegen. In Baden besaßen mit der Verfassung von 1818 beachtliche 17 Prozent aller Einwohner das Wahlrecht, in Württemberg seit der Verfassungsgebung von 1819 etwa 14 Prozent – und auch hier regte sich wenig Sinn für bürgerliche Mitbestimmung.<sup>09</sup> Die Teilnahme sank häufig auf unter 50 Prozent.<sup>10</sup> „Ach! schon wieder wählen“, spottete der „Stuttgarter Beobachter“ 1844 über die Wahl-Unlust der Schwaben: „Sich für nichts und aber nichts,/nur für Andere quälen!/Einen ganzen Tag sich ab/An der Arbeit stehlen!/Wär’s entleidet doch den Herrn,/Stimmen abzuzählen!“<sup>11</sup>

Die Wahlunlust war keine deutsche Sonderlichkeit. In Frankreich klagten die Behörden 1813 nach einer Wahlbeteiligung von fünf Prozent, dass es der Bevölkerung wahrscheinlich gleichgültig wäre, wenn man ihnen das Wahlrecht entzöge.<sup>12</sup> Dänemark führte 1837 aufgrund der ge-

**01** Beispielhaft dafür Alexander Keyssar, *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, New York 2000; Heinrich August Winkler, *Geschichte des Westens*, München 2009.

**02** Zu den Alternativen vgl. Hubertus Buchstein, *Lostrommel und Wahlurne. Losverfahren in der parlamentarischen Demokratie*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2/2013, S. 384–404.

**03** Heinrich Runge, *Mein Glaubensbekenntnis*, Berlin 1844, S. 5.

**04** Vgl. Bericht der Stadtverordnetenversammlung an den Magistrat, 3.7.1817, Rep. 000-02-01, Nr. 185, Bd. 4, Bl. 19f., Landesarchiv Berlin.

**05** „Städtische Angelegenheiten“, in: *Vossische Zeitung*, 12.6.1841, A Rep. 001-02, Nr. 2588, Landesarchiv Berlin.

**06** Vgl. Hedwig Richter, *Moderne Wahlen. Eine Geschichte der Demokratie in Preußen und den USA im 19. Jahrhundert*, Hamburg 2017, S. 39.

**07** Die Städteordnung ist nachzulesen im Online-Portal Westfälische Geschichte: [www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/finde/langDatensatz.php?urlID=721&url\\_tabelle=tab\\_websegmente](http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/finde/langDatensatz.php?urlID=721&url_tabelle=tab_websegmente).

**08** Ausführlich dazu Richter (Anm. 6), S. 45–51.

**09** Vgl. Paul Nolte, *Gemeindebürgertum und Liberalismus in Baden 1800–1850. Tradition – Radikalismus – Republik*, Göttingen 1994, S. 122; Hartwig Brandt, *Die deutschen Staaten der ersten Konstitutionalisierungswelle*, in: Werner Daum et al. (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, Bd. 2, 1815–1847, Bonn 2012, S. 823–877, hier S. 831, S. 837–840; Hans-Peter Becht, *Wahlen, Wahlkämpfe und „politische Öffentlichkeit“ als Auslöser und Indikatoren politischen Wandels in Baden, 1818–1871*, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), *Wahlen und Wahlkämpfe in Deutschland. Von den Anfängen im 19. Jahrhundert bis zur Bundesrepublik*, Düsseldorf 1997, S. 17–62, hier S. 18; Hartwig Brandt, *Der lange Weg in die demokratische Moderne. Deutsche Verfassungsgeschichte von 1800 bis 1945*, Darmstadt 1998, S. 84; Das Königliche Oberamt Urach an das Schulheißten-Amt, 28.6.1842, E 7, Bü 97, Hauptstaatsarchiv Stuttgart.

**10** Vgl. Manfred Hettling, *Reform ohne Revolution. Bürgertum, Bürokratie und kommunale Selbstverwaltung in Württemberg von 1800 bis 1850*, Göttingen 1990, S. 132.

**11** Zit. nach Wolfgang von Hippel, „Ach, schon wieder wählen!“ Landtagswahlen in Baden und Württemberg zur Zeit des Biedermeier, in: *Beiträge zur Landeskunde* 1/1986, S. 1–7, hier S. 1; Fredericus von Gottes Gnaden König von Württemberg, Souveräner Herzog in Schwaben und von Teck etc etc etc, 29.1.1815, A 22, Bü 8, Hauptstaatsarchiv Stuttgart.

**12** Vgl. Malcolm Crook, *Elections in the French Revolution. An Apprenticeship in Democracy, 1789–1799*, Cambridge 1996, S. 190; ders./John Dunne, *The First European Elections? Voting and Imperial State-Building under Napoleon, 1802–1813*, in: *The Historical Journal* 3/2014, S. 661–697.



Wahlurne mit Ja- und Nein-Kugeln für eine Ballotage aus den Beständen des American Institute of The City of New York, ca. 1850.  
Foto: Hedwig Richter

ringen Beteiligung die Wahlpflicht ein.<sup>13</sup> Auch in den USA waren Wahlen eine Angelegenheit, die vor allem progressiven Gebildeten am Herzen lag. Und dabei galt für die amerikanischen Eliten ebenso wie in Europa die Gleichheitsidee zunächst den besitzenden, selbstständigen Bürgern, nicht den armen.<sup>14</sup> Zwar fanden sich beträchtliche Unterschiede in den amerikanischen Einzelstaaten, doch gab es meist einen Zensus und oft die Anforderung des Landbesitzes.<sup>15</sup>

Bei den US-Präsidentenwahlen von 1800 besaßen 3,5 Prozent der Gesamtbevölkerung das Wahlrecht, und davon gingen nur 62000 Männer wählen, weniger als ein Drittel der Wahlberechtigten.<sup>16</sup> Bis 1830 stieg der Anteil der Wahlberechtigten auf acht Prozent. Wenige reiche, meist pro-

testantische, weiße Männer machten bis ins zweite Drittel des Jahrhunderts das Wahlgesehen unter sich aus, und entsprechend honorig verlief der Wahlakt: „Alle Wähler müssen sich zunächst setzen, wer aufgerufen wird, muss sich erheben und seinen Hut abnehmen, bis seine Stimme notiert ist, dann muss er sich wieder auf seinen Stuhl setzen und sein Haupt bedecken“, schrieb eine Wahlregulierung von 1820 vor.<sup>17</sup> Wenig erstaunlich, dass das Prozedere auch den Amerikanern nicht attraktiv erschien und sie es ebenfalls häufig vorzogen, den Wahlen fern zu bleiben.

Der Prozentsatz an Wahlberechtigten lag auf der ganzen Welt jedoch nicht nur wegen der Eigentumsqualifikationen so tief, sondern auch, weil Frauen, Minderjährige und Minderheiten wie Sklaven, *native Americans* oder Latinos kein Wahlrecht besaßen. Zudem zählte die ländliche Bevölkerung, die häufig abgeschottet lebte und an die politischen Diskurse kaum Anschluss haben konnte, in der Regel nicht zu den politischen Akteuren.<sup>18</sup> Zwar glaubten die Amerikaner und viele gebildete Europäer daran, dass die USA eine Ausnahme bildeten und der Hafen der Freiheit seien, und von der Fundierung der amerikanischen Staatsmacht auf gewählten Parlamenten konnten Demokraten auf dem europäischen Festland nur

**13** Vgl. Harry Christensen, *Die Bereitschaft der Bürger, an politischer Arbeit teilzunehmen*, in: Brigitte Meier/Helga Schultz (Hrsg.), *Die Wiederkehr des Stadtbürgers. Städtereformen im europäischen Vergleich 1750 bis 1850*, Berlin 1994, S. 215–235.

**14** Vgl. Edmund S. Morgan, *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, New York 1989; ders., *American Slavery, American Freedom. The Ordeal of Colonial Virginia*, New York 1975; Gordon S. Wood, *The Significance of the Early Republic*, in: *Journal of the Early Republic* 8/1988, S. 1–20, hier S. 16; Robert M. Weir, „The Harmony We Were Famous For“. An Interpretation of Pre-Revolutionary South Carolina Politics, in: *William and Mary Quarterly* 4/1969, S. 474–501.

**15** Vgl. *Minutes of the Common Council of the City of New York*, 27. 1. 1803, New York City Municipal Archives.

**16** Vgl. Glenn C. Altschuler/Stuart M. Blumin, *Rude Republic. Americans and Their Politics in the Nineteenth Century*, Princeton 2000, S. 14.

**17** Zit. nach Ronald P. Formisano, *The Transformation of Political Culture. Massachusetts Parties, 1790s–1840s*, Oxford–New York 1984, S. 143 (eigene Übersetzung).

**18** Vgl. Keyssar (Anm. 1), Table A2 bis Table A4.

träumen. Doch für einen amerikanischen Bauer spielte die Tatsache, dass es in der Hauptstadt ein Parlament gab, kaum eine Rolle. Und einem aus Pommern in die Südstaaten ausgewanderten Farmer mochte der Unterschied zwischen einem Plantagenbesitzer der neuen und einem Junker der alten Heimat nicht unmittelbar einleuchten.

Offensichtlich bedeutete das Wahlrecht für einen Großteil der Menschen nicht ein mit Leidenschaft erkämpftes Recht. Vielmehr erweisen sich Wahlen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts häufig als ein hoheitliches Projekt, dem sich die Bürger mit wenig Elan fügten – oder auch zu entziehen trachteten.

### DISZIPLINIERUNG DURCH WAHLEN

Wenn jedoch der Impuls für Wahlen und Mitbestimmung vonseiten der Regierenden kam: Welches Interesse hegten sie damit? Zugespitzt lautet die Antwort: Wahlen leisteten nicht nur durch ihre Legitimierungsfunktion einen wichtigen Beitrag zur Bildung des modernen Staates, sondern auch durch die Integration des Individuums, die den Zugriff des Staates auf jeden einzelnen erleichterte. Insbesondere im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts dienten Wahlen der Obrigkeit als Disziplinierungsinstrument. In der Präambel zur preußischen Städteordnung hieß es etwa, sie habe den Zweck, „Gemeinsinn zu erregen“. Thomas Jefferson kommentierte die bürgerliche Mitbestimmung ähnlich: „Ich glaube, sie ist die einzige [Regierungsform], in der jedermann, dem Aufruf des Gesetzes folgend, sich auf das Niveau des Gesetzes hinaufschwingen und Übergriffe gegen die öffentliche Ordnung als seine persönliche Angelegenheit ansehen dürfte.“<sup>19</sup> Moderne Staaten waren zu groß und zu komplex, um von einer kleinen Führungsschicht gelenkt zu werden, sie bedurften der Mitarbeit von unten.

Sowohl in Preußen als auch in den USA, aber auch in Frankreich oder Österreich erfassten die Wahlregistaturen des 19. Jahrhunderts nicht nur die Namen, sondern in aller Regel auch das Alter, den Wohnort und häufig den Beruf des Mannes. Wählerregistaturen trugen damit zur immer genaueren Definition des Bürgers bei, zu der – zur

<sup>19</sup> Thomas Jefferson, First Inaugural Address in the Washington, D. C., 4. 3. 1801. Vgl. Jürgen Martschukat, *Die Ordnung des Sozialen. Väter und Familien in der amerikanischen Geschichte seit 1770*, Frankfurt/M.–New York 2013, S. 21–42.

Identifizierung als Staatsangehöriger und Festlegung von Zugehörigkeit – unabdingbar ein fester Wohnort gehörte. Auch die Verbindung der Wahlen mit der neuen Lehre der Statistik und die enge Kopplung des Wahlrechts an die Wehrpflicht verdeutlichen den Nutzen der Wahlen für die Regierenden.<sup>20</sup> All das war Teil der Staatskonsolidierung.

### LEGITIMATIONS-KRAFT VON MÄNNLICHKEIT

Die in den 1820er Jahren langsam einsetzende Ausweitung des Wahlrechts in den USA, die um 1840 einen ersten Höhepunkt erreichte, verdankte sich ebenfalls nicht den unteren Schichten. Vielmehr setzten sich die Parteien dafür ein, weil sie auf ein besseres Stimmergebnis hofften. Um Nichtwähler zu mobilisieren, bemühten sie sich, Gegenleistungen für die Stimmabgabe zu bieten, etwa in Form von Alkohol oder Essen. Und so gestaltete sich der Wahltag in Amerika seit der Jahrhundertmitte zunehmend als ein Fest für das Mannsvolk, das in immer größeren Scharen an den Wahllokalen auftauchte. In Fackelzügen und Parteiuniformen marschierten die Männer die Dorf- und Stadtstraßen ab, sie sofften, und sie prügeln sich. Afroamerikaner mieden am Wahltag die Straßen, und immer wieder kam es zu Mord und Totschlag unter den rivalisierenden Parteien. Häufig trug die physisch stärkste Partei den Sieg davon. Die Beteiligung lag in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den USA häufig bei 80 Prozent.<sup>21</sup>

Da das 19. Jahrhundert de facto nur offene Wahlen kannte, gehörten Korruption und Bestechung wie selbstverständlich dazu. Über viele Jahrzehnte konnte ein Amerikaner seine Stimme für einen Dollar verkaufen. Meistens gab es in den amerikanischen Wahllokalen ein Fenster, durch das der Wähler seinen Stimmzettel – gut einsehbar – dem Wahlvorsteher reichte, der ihn in die Urne steckte. Fast immer schützte sich die Wahlkommission mit einer Barriere vor dem Wahlvolk, um die Männer davon abzuhalten, das Lokal zu stürmen, unerwünschte Stimmzettel zu zerstören oder gleich die ganze Urne zu „entführen“.

<sup>20</sup> Vgl. Hedwig Richter, *Wahlen und Statistik. Preußen und die USA im 19. Jahrhundert im Vergleich*, in: dies./Hubertus Buchstein (Hrsg.), *Kultur und Praxis der Wahlen. Eine Geschichte der modernen Demokratie*, Wiesbaden 2017, S. 315–336.

<sup>21</sup> Vgl. Manfred Berg, *Eine wilde und unordentliche Demokratie. Wahlen und Gewalt in der amerikanischen Geschichte*, in: Richter/Buchstein (Anm. 20), S. 123–140.

Die Verbindung mit Männlichkeit kam der Attraktivität des Staates zugute, auf den sich die Wahlen bezogen. Die Historikerin Gisela Bock spricht von der „expliziten Maskulinisierung der politischen Partizipation“ im 19. und frühen 20. Jahrhundert.<sup>22</sup> Die männliche Durchdringung des Wahlakts bestärkte seine Legitimationskraft. Der ganze Wahlverlauf bestätigte die Unsinnigkeit weiblicher Präsenz – oder vielmehr: Hier konnte kaum jemand auf die Idee verfallen, Frauen in das Geschehen einzubeziehen. So dienten die Wahlen implizit als Erinnerung und Bestätigung der weißen männlichen Herrschaft.<sup>23</sup>

Auch in Deutschland und anderen europäischen Ländern traten in der Jahrhundertmitte neue Schichten dem demokratischen Spiel bei. Zwar erfüllten die Revolutionen von 1848/49 nicht alle Träume der Liberalen und schon gar nicht die der Demokraten. Doch dass es nun überall in Deutschland Parlamente und Wahlen gab, wollte sich niemand mehr nehmen lassen. Immer häufiger beschrieben Bürger Wahlen und bürgerliche Mitbestimmung stolz als Ausdruck von „Zivilisation“.

In Preußen wurde 1849 das Dreiklassenwahlrecht eingeführt, das zu dieser Zeit im Vergleich mit den Wahlrechtsregelungen anderer Länder keineswegs besonders rückständig war. Alle erwachsenen Männer durften wählen, auch wenn die Stimmen derjenigen, die mehr Steuern zahlten, deutlich größeres Gewicht hatten. Und weil das Wahlprozedere kompliziert und langwierig blieb, lag die Beteiligung – wieder zum Unwillen der Mächtigen – selten bei über 30 Prozent. Anders als in den USA kam es in Preußen und später im Deutschen Reich nicht zu krassen Wahlfälschungen und schon gar nicht zu den regelmäßigen Gewaltexzessen, doch wie auch in anderen Ländern nahmen Wohlhabende und Mächtige – Fabrikbesitzer, Parteiführer oder hohe Beamte – mit Bestechungen oder Drohungen Einfluss.<sup>24</sup>

**22** Gisela Bock, *Frauen in der europäischen Geschichte: Vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, München 2000, S. 183. Vgl. John Tosh, *Hegemonic Masculinity and the History of Gender*, in: Stefan Dudink et al. (Hrsg.), *Masculinities in Politics and War. Gendering Modern History*, Manchester–New York 2004, S. 41–58, hier S. 41, S. 47f.

**23** Vgl. Hedwig Richter, *Die „Natur der Dinge“ im Wahllokal. Gründe für Exklusion und Inklusion der Frauen beim Wahlrecht in den USA und in Preußen 1800–1920*, in: Gabriele Förster (Hrsg.), *Gender im Fokus historischer Perspektiven*, Frankfurt/M. u. a. 2016, S. 163–190.

**24** Vgl. die hervorragende Arbeit von Robert Arsenscheck, *Der Kampf um die Wahlfreiheit im Kaiserreich. Zur parlamentarischen Wahlprüfung und politischen Realität der Reichstagswahlen 1871–1914*,

## GLEICHHEIT UND NATIONALISMUS

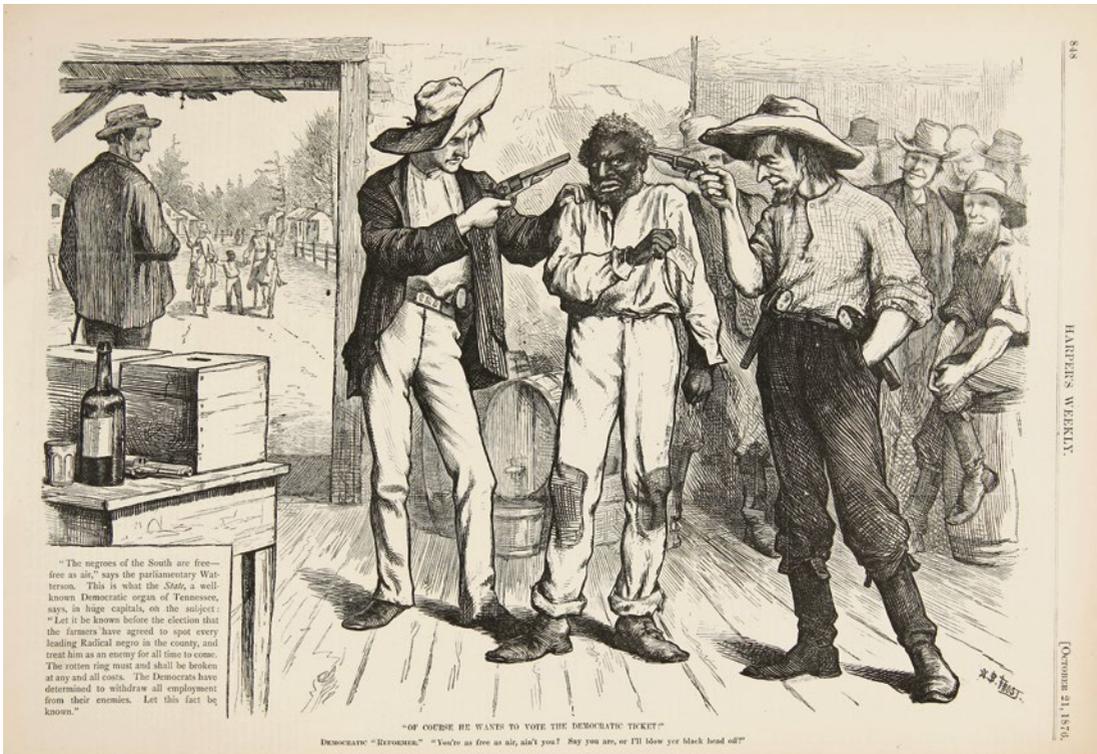
Waren Wahlen zu Beginn des 19. Jahrhunderts eine Antwort auf die Probleme moderner Staatsbildung, so boten sie in der zweiten Jahrhunderthälfte ein ideales Instrument für den fortschreitenden Prozess der Nationsbildung. „Vor der Nation ist jeder Mensch gleich – dieser revolutionäre Glaubenssatz der Moderne setzte Sprengkräfte frei, die auf Dauer nichts verschonten“, so der Historiker Dieter Langewiesche.<sup>25</sup> Das Staatsvolk schuf eine unüberbietbare Legitimation für den modernen Staat, und der Wahlakt ermöglichte die Fiktion von legitimer Herrschaft in aufgeklärten Zeiten: dass bei Gültigkeit des Gleichheitsgebots Herrschaft möglich sei, obwohl Herrschaft doch stets soziale Asymmetrie und Dominanz bedeutet.

So fällt die Einführung des allgemeinen und gleichen Männerwahlrechts in jene Zeit, in der die Massen von der Idee des Nationalismus ergriffen wurden – in die 1860er und 1870er Jahre. Aufgrund der gouvernementalen Nützlichkeit der Wahlen gab sowohl in den USA als auch in Deutschland die Zentralmacht den Anstoß für die Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts. In Amerika bemühte sich die republikanische Regierung in Washington durch Verfassungszusätze und militärische Gewalt um eine Sicherung des Wahlrechts für Afroamerikaner. In Deutschland erkannte Bismarck zur gleichen Zeit die Chancen eines allgemeinen und gleichen Männerwahlrechts und forcierte seine Einführung auf Reichsebene. Beide Initiativen waren getragen von einflussreichen, bürgerlichen Eliten, etwa den Liberalen in Preußen und den Abolitionisten in den USA. Regierungen, aber auch die Bürger selbst feierten Wahlen zunehmend als Ausdruck der nationalen Einheit.<sup>26</sup> Doch in den USA erwies sich die Zentralgewalt letztlich als zu schwach, sie konnte sich gegen die Bundesstaaten nicht behaupten. Mit niederträchtigen Regelungen wie der *grandfather*

Düsseldorf 2003; Thomas Kühne, *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen, 1867–1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt*, Düsseldorf 1994.

**25** Dieter Langewiesche, *Wirkungen des „Scheiterns“. Überlegungen zu einer Wirkungsgeschichte der europäischen Revolutionen von 1848*, in: ders. (Hrsg.), *Die Revolutionen von 1848 in der europäischen Geschichte. Ergebnisse und Nachwirkungen*, München 2000, S. 5–21, hier S. 12.

**26** Vgl. Margaret L. Anderson, *Lehrjahre der Demokratie. Wahlen und politische Kultur im Deutschen Kaiserreich*, Stuttgart 2009.



„Of Course He Wants to Vote the Democratic Ticket“, 1876

Nur wenige Jahre nach dem Bürgerkrieg hatten die afroamerikanischen Männer tatsächlich ein Wahlrecht – und auch in dieser Zeit gestalteten sich die Wahlen für sie oft alles andere als „frei“. Cartoon von A. B. Frost in Harper's Weekly, 21. 10. 1876. *Quelle:* Newberry Digital Collections for the Classroom, <http://dcc.newberry.org/items/of-course-he-wants-to-vote-the-democratic-ticket>

clause, die nur jenen zu wählen erlaubte, deren Großvater bereits das Wahlrecht besessen hatte, schlossen viele von ihnen in den 1890er Jahren die Schwarzen wieder vom Wahlrecht aus.

Die Geschichte vom modernen Staatsbau, der über das Nationskonzept die Gleichheit der Staatsbürger ermöglicht – mit allen Abstrichen und Exklusionen, die damit einhergingen –, ist auch die Geschichte der bürgerlichen Emanzipation. Tatsächlich lässt sich die globale Ausbreitung der Wahlen nicht nur mit ihrer staatsbildenden und stabilisierenden Nützlichkeit erklären. Vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelten Wahlen ein emanzipatives Potenzial. Alles in allem konnten immer mehr Bevölkerungsgruppen Wahlen mit ihrer Lebenswelt verbinden und für ihre Interessen nutzen.

Bis zum Ersten Weltkrieg stieg die Zahl der Wahlberechtigten weiter und lag in Deutschland bei 22 Prozent der Gesamtbevölkerung, in den Vereinigten Staaten waren es – nicht zuletzt wegen des jüngeren Wahlalters – 28 Prozent. In Großbritannien, das gegenüber direkter Volksherrschaft

stets misstrauisch war, besaßen nur 16 Prozent das Wahlrecht. In dieser Zeit war auch die Wahlbeteiligung in Deutschland mit über 80 Prozent besonders hoch – was nicht zuletzt an den Sozialdemokraten lag, die mit ihren zündenden Reden im Reichstag und ihren Wahlkämpfen zu einer bedeutenden Kraft geworden waren.

## INTERNATIONALE DEMOKRATIEGESCHICHTE

In den westlichen Staaten vollzogen sich entscheidende Wahlrechtsveränderungen immer wieder parallel innerhalb weniger Jahre. Das gilt für die Ausdehnung des Wahlrechts von wenigen Honoratioren hin zu einem weiten Männerwahlrecht in den 1840er Jahren ebenso wie für die Einführung eines allgemeinen und gleichen Männerwahlrechts um 1870. Diese Synchronität erklärt sich nicht zuletzt durch strukturelle Veränderungen. So konnten sich nationale Parlamente vielerorts nicht vor 1850 durchsetzen, weil erst durch die Alphabetisierung der Staatsbürger, die Entwick-

lung eines breiten Zeitungsmarktes, die dichter werdende Infrastruktur und die Mobilisierung der Menschen ein über das Lokale hinausgehender, nationaler Kommunikationsraum entstand.

Für diese Voraussetzungen wiederum bedurfte es einer prosperierenden Wirtschaft. Um 1900 erreichte der Wohlstand einen neuen Höhepunkt, und die Reallöhne stiegen auch für untere Schichten.<sup>27</sup> Arbeiterinnen und Arbeiter setzten sich für bessere Löhne und bessere Arbeit ein, in den USA und Europa kämpften Reformbewegungen für gute Bildung, mehr Gesundheit, Hygiene – und für Frauenrechte.<sup>28</sup> Vielfach ging es dabei um den Schutz des eigenen Körpers und damit indirekt auch um eine Zählung von Männlichkeit. Die Gewalt, soweit sie sich als kriminelle Gewalt statistisch messen lässt, hatte stetig abgenommen und erreichte um 1900 einen neuen Tiefstand.<sup>29</sup> Eine der wichtigsten Veränderungen hing womöglich damit zusammen: Die Emanzipation der Frau rückte in greifbare Nähe und wurde an manchen Stellen bereits umgesetzt.<sup>30</sup> In eben dieser Zeit, um 1900, wurde weltweit eine Wahltechnik eingeführt, die bis heute als Standard für Demokratien gilt: die freie und geheime Wahl mit einheitlichem Stimmzettel oder einem Wahlumschlag, mit Wahlkabinen und einem streng regulierten Ablauf, der Einflussmöglichkeiten von außen verringerte. Die Wahlreformer bekämpften Gewalt und Alkohol, forderten Nüchternheit und sorgten mit Minutenangaben dafür, dass der Wahlakt in kürzester Zeit absolviert werden konnte. Die anhaltende Attraktivität des Wahlverfahrens hängt gewiss auch damit zusammen, dass es ungemein praktikabel und niedrigschwellig ist und den Bürgerinnen und Bürgern nur wenige Minuten abverlangt.

„Zivilität“ und „Kultur“ – in Deutschland oft synonym gebraucht – wurden häufig auch mit modernen Wahlen und modernen Wahltechniken in Zusammenhang gebracht. Auf diese Weise entwi-

ckelten sich Wahlen um 1900 zu einem unverzichtbaren Legitimationsmittel und, wie der Historiker Jürgen Osterhammel schreibt, zu einem Teil des „globalen Prozesses der Verwestlichung“.<sup>31</sup>

## FAZIT

Auf die Frage, warum sich Massenwahlen etablieren und bis heute unangefochten halten konnten, fällt die Antwort also vielfältig aus: Wahlen dienten den Herrschenden als Disziplinierungsinstrument, sie sollten die Bürger enger an den Staat binden und zur Mitarbeit motivieren. Wahlen integrierten zudem das Mannsvolk und wurden dadurch zu einem Ausdruck von Nation und Emanzipation. Ihre zentrale Aufgabe aber bleibt, dass sie die große Legitimationsfiktion der Moderne verdinglichen und symbolisieren können: die Demokratie. Das heißt, Wahlen bieten ein relativ zuverlässiges Verfahren, um das Dilemma moderner Herrschaft zu plausibilisieren: auf der einen Seite Herrschaft und Dominanz zu legitimieren, auf der anderen Seite das im 20. Jahrhundert zu den *self-evident truths* der westlichen Welt gehörende Gebot der Autonomie des Individuums und der Gleichheit aller Menschen zu bestätigen.

Das ist viel. Und es ist unnötig, die Bedeutung von Wahlen zu überhöhen. Wahlen waren meistens ein dröger Akt, bei dem das Volk immer wieder mit Kampagnen angetrieben werden musste – im 19. Jahrhundert sogar mit Gewalt, mit Korruption, mit Manipulation. Eine niedrige Beteiligung, mit der die Obrigkeit so oft ihre Not hatte, ist in der Wahlgeschichte keine Ausnahme. Die Wahlpraxis zeigt daher auch: Das Projekt Demokratie, dessen Ansprüche sich nie ganz einlösen lassen, eignet sich nur bedingt für Pathos. Postdemokraten und andere Vertreter einer reinen Lehre, die bereits feierliche Untergangsgesänge auf die Demokratie anstimmen, scheinen den (notwendig) fiktionalen Charakter von Demokratie womöglich misszuverstehen.

## HEDWIG RICHTER

ist promovierte Historikerin und Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe „Demokratie und Staatlichkeit“ am Hamburger Institut für Sozialforschung (HIS). Ihr neuestes Buch „Moderne Wahlen. Eine Geschichte der Demokratie in Preußen und den USA im 19. Jahrhundert“ ist jüngst erschienen. [hedwig.richter@his-online.de](mailto:hedwig.richter@his-online.de)

**27** Vgl. Volker Ullrich, Die nervöse Großmacht. Aufstieg und Untergang des deutschen Kaiserreichs 1871–1918, Frankfurt/M. 2007, S. 140 f., S. 338; ders., Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, München 2014, S. 38.

**28** Vgl. Daniel T. Rodgers, Atlantiküberquerungen. Die Politik der Sozialreform, 1870–1945, Stuttgart 2010.

**29** Vgl. Manuel Eisner, Long-Term Historical Trends in Violent Crime, in: Crime and Justice 1/2003, S. 83–142.

**30** Vgl. Angelika Schaser, Frauenbewegung in Deutschland 1848–1933, Darmstadt 2006.

**31** Jürgen Osterhammel, Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München 2009, S. 100.

# GARANTIEREN WAHLEN DEMOKRATISCHE LEGITIMITÄT?

Sascha Kneip · Wolfgang Merkel

„Wahlen sind heutzutage primitiv. Eine Demokratie, die sich darauf reduziert, ist dem Tode geweiht“, provozierte jüngst der belgische Historiker David Van Reybrouck in seinem vielbeachteten Buch „Gegen Wahlen“.<sup>01</sup> Was ist davon zu halten? Fragt man Bürgerinnen und Bürger in westlichen Demokratien, was sie am ehesten mit dem Konzept der Demokratie verbinden, so fällt ihnen in aller Regel zunächst die Möglichkeit der Stimmabgabe in freien, fairen und gleichen Wahlen ein. Tatsächlich dürften die meisten Bürger im Laufe ihres Daseins als *Citoyens* demokratischem Regieren nie näher kommen als im demokratischen Wahlakt selbst; über die Wahl ihrer Repräsentanten sind sie direkt an der Herstellung demokratischer Legitimität beteiligt.

Die Autorisierung politischer Macht wird in repräsentativen Demokratien maßgeblich über die freie, gleiche und allgemeine Wahl politischer Parteien und Personen legitimiert. Im demokratischen Wahlakt, so könnte man mit republikanischem Pathos sagen, kommt die kollektive demokratische Selbstbestimmung zu ihrem legitimen – wenngleich auch immer nur vorläufigen – Abschluss.

Allerdings wirkt dieses Pathos mitunter seltsam hohl. Sinkende Wahlbeteiligungen, der Mitglieder- und Vertrauensschwund der Parteien, ihr Macht- und Reputationsverlust, der Ruf der Bürger nach direktdemokratischen Verfahren und demokratischen Innovationen, eine aus Sicht der Bürger abnehmende *accountability*, also eine fehlende Verantwortlichkeit gewählter Repräsentanten, und zurückgehende Parteimitgliedschaften lassen zunehmend Zweifel daran aufkommen, dass Wahlen ihre demokratische Legitimationsfunktion noch hinreichend erfüllen.

Larry M. Bartels, einer der führenden Wahlforscher der USA, behauptet, dass ein erheblicher Anteil der Wählerinnen und Wähler aufgrund einer Reihe „irrationaler Vorurteile“ und der Unfähigkeit, wirtschaftliche oder gesellschaftliche

Entwicklungen bestimmten politischen Akteuren zuzuschreiben, gar nicht in der Lage sei, die Rolle als rationale und mündige Bürger in der Demokratie auszufüllen.<sup>02</sup> Während Bartels vornehmlich auf psychologische und kognitive Probleme des Wählens abhebt, betonen etwa die Politikwissenschaftler Armin Schäfer oder Bernhard Weßels,<sup>03</sup> dass die Zunahme sozioökonomischer Ungleichheit zu asymmetrischer politischer Beteiligung führt – die oberen und mittleren Schichten der Gesellschaft beteiligen sich, die unteren Schichten steigen aus. Dies muss als demokratisches Paradox erscheinen, da freie und allgemeine Wahlen jedem Bürger ein gleiches Stimmrecht und Stimmgewicht zuschreiben. Ganz offensichtlich vermögen es Wahlen auch in entwickelten Demokratien aber nicht, die gesellschaftliche Stratifizierungswucht des neoliberalen Kapitalismus in der OECD-Welt zu brechen,<sup>04</sup> obwohl von diesem vor allem die oberen 1 Prozent oder 0,1 Prozent der Gesellschaft unverhältnismäßig profitieren.<sup>05</sup>

Van Reybrouck argumentiert gar, dass Wahlen schon grundsätzlich nicht als „Krönungsmoment“ der Demokratie verstanden werden sollten, sondern vielmehr als die Ursache für ein modernes „Demokratiemüdigkeitssyndrom“.<sup>06</sup> Wahlen, so der Historiker, seien elitär, aristokratisch und damit das Gegenteil von gleichberechtigter Teilhabe. Dieser Abgesang auf die Legitimationskraft des demokratischen Wahlakts wird in unterschiedlichen Varianten von so prominenten Politik- und Sozialwissenschaftlern wie Colin Crouch,<sup>07</sup> John Keane,<sup>08</sup> Pierre Rosanvallon<sup>09</sup> oder Wolfgang Streeck<sup>10</sup> geteilt.

Trifft er aber den Kern des politischen Problems, und vermag er gar Alternativen zu Wahlen und Parteien vorzutragen? Die Antwort verlangt eine Verständigung darüber, was demokratische Legitimität im 21. Jahrhundert bedeutet und welche Rolle Wahlen, Parteien und unweigerlich auch das Parlament noch spielen, spielen müssen.

ten und spielen können. Darüber hinaus gilt es zu klären, wie es um die Legitimationskraft alternativer demokratischer Beteiligungsformen jenseits von Wahlen eigentlich bestellt ist.

## KONZEPT DEMOKRATISCHER LEGITIMITÄT

Das Funktionieren moderner Demokratie beruht nicht zuletzt auf ihrer Fähigkeit, demokratische Legitimität – und damit sich selbst – beständig neu zu generieren. Sprudeln die Quellen demokratischer Legitimität nicht mehr zureichend oder werden sie durch undemokratische Formen ersetzt, geraten Demokratien zwangsläufig in eine Legitimitätskrise. Diese muss keineswegs zu einem Regimewandel oder gar einem Kollaps der Demokratie führen. Viel wahrscheinlicher ist, zumindest in der OECD-Welt, eine innere Aushöhlung der Demokratie oder auch nur bestimmter Teilbereiche, etwa durch die Verlagerung der Entscheidungsgewalt von gewählten Repräsentanten auf Experten oder supranationale Regime.

Demokratische Legitimität zeichnet sich, abstrakt gesprochen, durch die Verknüpfung der Idee des ethischen Individualismus – das freie

und selbstbestimmte Individuum ist Ausgangspunkt aller Überlegungen – mit der Vorstellung von Volkssouveränität sowie deren Einhegung durch eine Verfassungsordnung aus, die Freiheit, Gleichheit sowie Grund- und Menschenrechte prinzipiell unantastbar macht. In ihr verbindet sich damit die normative Dimension demokratischer Herrschafts*rechtfertigung* mit der empirischen Dimension der Akzeptanz der Herrschafts*ausübung* durch die Bürgerinnen und Bürger eines demokratischen Gemeinwesens. Die rechtsstaatliche Demokratie mit ihren Schutz- und Beteiligungsrechten definiert einerseits die normative Substanz demokratischer Legitimität; die Ausübung der Volkssouveränität in Wahlen, Abstimmungen und vielfältigen Formen der politischen Partizipation sorgt andererseits in einer institutionalisierten Legitimationskette zwischen Volk und Repräsentanten für die Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen zum demokratischen Souverän beziehungsweise dessen Repräsentanten. Die Einhegung demokratischer Regierungsgewalt durch Recht und Verfassung ermöglicht und ergänzt also idealerweise die majoritäre Herrschaft des Souveräns über sich selbst.

Institutionen und Verfahren sind damit eng an die normativen Gehalte demokratischer Ordnungen geknüpft. Sie müssen sich stets daraufhin prüfen lassen, inwieweit sie diese (noch) erfüllen und in reale Politik umsetzen. Dies gilt insbesondere für die grundlegenden demokratischen Verfahren, Akteure und Institutionen wie allgemeine Wahlen, Parteien und Parlamente – allesamt politische Erfindungen des 17. bis 19. Jahrhunderts. Sie besitzen keine Ewigkeitsgarantien, sondern müssen auch im 21. Jahrhundert beweisen, dass sie den normativen Kerngehalt demokratischer Herrschaft, nämlich die kollektive Selbstregierung grundrechtsgeschützter Individuen, stützen und weiterentwickeln können – und nicht zu substanzleerten Fassaden verkommen sind.

Die tatsächliche Herstellung demokratischer Legitimität erfolgt über das Zusammenspiel von Bürgern und politischen Akteuren, Verfahren und Institutionen sowie politischen Entscheidungsergebnissen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die retrospektive wie prospektive Evaluation dieser Verfahren, Institutionen und Entscheidungsergebnisse durch die Bürger selbst. Die Akzeptanz der Bürger allein genügt jedoch nicht. Jede einzelne Institution, jeder politische Akteur

**01** David Van Reybrouck, *Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*, Göttingen 2016, S. 61.

**02** Vgl. Larry M. Bartels, *The Irrational Electorate*, in: *The Wilson Quarterly*, Autumn 2008; Christopher H. Achen/ders., *Democracy for Realists. Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton 2016.

**03** Vgl. Armin Schäfer, *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt/M. 2015; Bernhard Weßels, *Politische Ungleichheit beim Wählen*, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden 2015, S. 67–94.

**04** Vgl. Wolfgang Merkel, *Is Capitalism Compatible with Democracy?*, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2/2014, S. 109–128.

**05** Vgl. Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA 2014.

**06** Van Reybrouck (Anm. 1), S. 46.

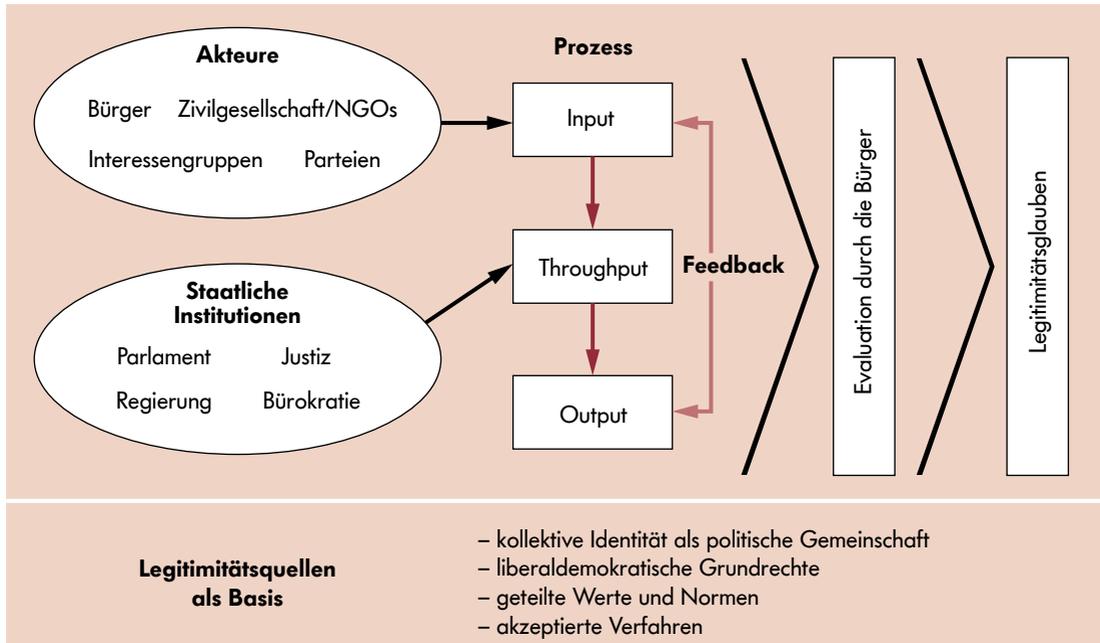
**07** Vgl. Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2008.

**08** Vgl. John Keane, *Eine kurze Geschichte über die Zukunft von Wahlen*, in: Aurel Croissant/Sascha Kneip/Alexander Petring (Hrsg.), *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit. Festschrift für Wolfgang Merkel*, Wiesbaden 2017, S. 53–73.

**09** Vgl. Pierre Rosanvallon, *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe*, Hamburg 2010.

**10** Vgl. Wolfgang Streeck, *Die Demokratie in der Krise*, in: Daniel Brühlmeier/Philippe Mastrorandi (Hrsg.), *Demokratie in der Krise. Analysen, Prozesse und Perspektiven*, Zürich 2016, S. 67–76.

Abbildung: Prozessmodell demokratischen Legitimitätsglaubens



Quelle: Eigene Darstellung

muss sich der stetigen Prüfung anhand der normativen Grundannahmen demokratischer Herrschaft unterziehen. So ist etwa die mehrheitliche Zustimmung der ungarischen Wahlbevölkerung zur illiberalen Regierungsweise ihres Premierministers Viktor Orbán keine hinreichende demokratische Legitimation für das gegenwärtige defektdemokratische Regime in Ungarn. Auch die offenkundige Hinnahme des durch die demokratisch gewählte PiS vorangetriebenen Rechtsstaatsabbaus in Polen legitimiert diese Maßnahmen aus demokratietheoretischer Sicht keineswegs. Gleiches gilt umso mehr für die Politik der gewählten, aber dennoch autoritären Regierungen Wladimir Putins und Recep Tayyip Erdoğan.

Allgemeine, gleiche, freie und selbst faire Wahlen garantieren noch keineswegs die demokratische Legitimität eines demokratischen Systems. Sie müssen in einen demokratischen Prozess eingebettet werden, der Bürgerpartizipation mit konstitutionellen Verfahren und fairen Politikergebnissen verbindet, wie das Prozessmodell demokratischen Legitimitätsglaubens grafisch verdeutlicht (*Abbildung*).

Begreift man den demokratischen politischen Prozess als eine ineinandergreifende Abfolge von Input, Throughput und Output, dann stehen de-

mokratische Wahlen zweifellos im Zentrum der Inputdimension. Als die wichtigsten Inputfunktionen für die Produktion demokratischer Legitimität lassen sich Unterstützung (*supports*) und Forderungen (*demands*) der Bürgerinnen und Bürger identifizieren, die diese nicht nur, aber vor allem im Wahlakt zum Ausdruck bringen. Der sogenannte Throughput liegt zwischen In- und Output. Er meint den staatlichen Kernbereich der Demokratie, in dem die verbindlichen Entscheidungen geformt und getroffen (Legislative), implementiert (Exekutive) und gegebenenfalls überprüft (Justiz) werden. Wichtigste Akteure für die Übersetzungsleistung bleiben in Demokratien die politischen Parteien und, in geringerem Maße, Interessengruppen, die die Anforderungen ihrer Mitglieder und Sympathisanten sammeln, artikulieren und repräsentieren.

Auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Bürgerinitiativen sind in den letzten drei Jahrzehnten als besondere, normativ orientierte Interessengruppen wichtige Akteure für die Legitimitätsproduktion geworden. Sie artikulieren ebenfalls Bürgerpräferenzen, repräsentieren sie aber auf unterschiedliche Art und Weise. Anders als Parteien oder politische Eliten genießen NGOs wie Amnesty International, Human

Rights Watch, der BUND oder andere zivilgesellschaftliche Assoziationen hohe Zustimmung und moralische Autorität in der Bevölkerung. Allerdings wurden sie von dieser in keinem den Wahlen vergleichbaren Legitimationsakt dazu ermächtigt, auch gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen zu fällen.

Ob diese unterschiedlichen Artikulations- und Repräsentationsmodi mehr oder weniger demokratische Legitimität erzeugen und ob sie die klassischen repräsentativen Institutionen und Verfahren der Demokratie ergänzen oder ersetzen können, ist keineswegs ausgemacht. Gleiches gilt für das Agieren der Bürger selbst, wenn sie ihre Bedürfnisse statt in Wahlen über Bürgerinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheid oder Protest signalisieren. Ob diese alternativen Partizipationsformen zusätzlichen Legitimitätsglauben innerhalb der und an die Demokratie erzeugen können, soll im Folgenden an zwei Beispielen diskutiert werden.

#### ZUR LEGITIMATIONS-KRAFT ALTERNATIVER BETEILIGUNGSFORMEN

Unter den vielen Varianten alternativer Beteiligungsformen jenseits demokratischer Wahlen werden derzeit zwei als besonders vielversprechend diskutiert: direktdemokratische Referenden sowie deliberative Konsultations- und Entscheidungsbeteiligungen durch Bürgerversammlungen, Bürgerräte, Bürgerhaushalte oder „Mini-Publics“. Was ist unter demokratischen Legitimitätsgesichtspunkten von diesen Alternativen zu halten?

##### Volksabstimmungen

Am ehesten erzeugen Volksabstimmungen die Zustimmung der Bürger zum politischen System. Diese vom Demos direkt getroffenen Entscheidungen haben aus der Perspektive der Volkssouveränität eine nicht bestreitbare Legitimität. Legitimationstheoretisch sind direkte Entscheidungen des Staatsvolks jenen indirekten der gewählten Volksvertreter überlegen. In der Legitimationspraxis ist jedoch von kardinaler Bedeutung, in welchem Umfang der Demos tatsächlich an den Volksabstimmungen teilnimmt.<sup>11</sup> Nehmen weniger als 50 Prozent der Wahlberech-

tigten an einer Abstimmung teil oder entscheiden 25 Prozent der Stimmberechtigten gegen ein Gesetz, das zuvor von 75 Prozent der Parlamentarier gebilligt wurde – die vielleicht wiederum mit einer Wahlbeteiligung von 75 Prozent gewählt worden sind –, dann verblasst das Argument der legitimatorischen Überlegenheit direkter Volksabstimmungen erheblich. Hinsichtlich der Wahlbeteiligung sind hohe Abstimmungs- und Entscheidungsquoten eine legitimatorische *conditio sine qua non* von Volksabstimmungen.

Demokratiethoretisch vorbildlich geregelt ist dies etwa bei den abrogativen Referenden in Italien, durch die einzelne Gesetze aufgehoben werden können. Eine eher schlechte institutionelle Ausgestaltung manifestiert sich in den nicht vorhandenen oder relativ niedrigen Abstimmungsquoten in der Schweiz, Kalifornien oder den meisten deutschen Bundesländern, die dem italienischen Beispiel in dieser Hinsicht legitimatorisch deutlich unterlegen sind.<sup>12</sup> Empirische Analysen zeigen, dass Volksabstimmungen das Problem zurückgehender Bürgerbeteiligung und ansteigender sozialer Selektivität nicht lindern können. Das Gegenteil ist der Fall: Nicht „das Volk“ stimmt ab, sondern eine soziale Schrumpfversion desselben begibt sich zu den Wahlurnen. In ihm sind die Gebildeten, die Besserverdienenden und die Männer überrepräsentiert. Der Demos zeigt also eine noch deutlich stärkere soziale Schiefelage, als sie mit Recht bei Parlamentswahlen beklagt wird. Die direkte Demokratie verstärkt die diagnostizierte Krankheit der sozialen Selektion also, statt sie zu lindern.

Auch hinsichtlich der Substanz der Entscheidungen, den *policies*, fällt die Legitimationsprüfung eher negativ aus. In Ländern oder Einzelstaaten, in denen häufig Volksabstimmungen abgehalten werden, wie etwa der Schweiz und Kalifornien, setzen sich meist wirtschafts- und sozialpolitisch eher konservative und neoliberale Interessen in der Haushaltspolitik durch. Dies macht Volksabstimmungen gerade unter den neoklassischen Ökonomen wie Bruno Frey und Gebhard Kirchgässner so beliebt.<sup>13</sup> Geht es

<sup>12</sup> Vgl. ebd.

<sup>13</sup> Vgl. u. a. Bruno S. Frey, *Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience*, in: *American Economic Review* 2/1994, S. 338–342; Lars P. Feld/Gebhard Kirchgässner, *Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy. A Report on the Swiss Experience*, in: *European Journal of Political Economy* 2/2000, S. 287–306.

<sup>11</sup> Vgl. Wolfgang Merkel/Claudia Ritz (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie*, Wiesbaden 2017.

um Fragen der Gleichberechtigung und der Anerkennung von religiösen, ethnischen oder sexuellen Minderheiten, tendieren Volksentscheide, *grosso modo*, konservativer und illiberaler zu sein, als es Parlamentsentscheidungen sind oder wären.<sup>14</sup> Es ist daher kein Zufall, dass gerade die Rechtspopulisten gegenwärtig zu den entschiedensten Fürsprechern von Volksabstimmungen gehören. Auch, dass einige europäische Bevölkerungen (etwa in Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien oder den Visegrád-Staaten) viel stärkere Vorbehalte gegen die europäische Integration hegen als die entsprechenden nationalen Parlamente, macht direktdemokratische Instrumente für Rechtspopulisten attraktiv.<sup>15</sup> Wesentliche Legitimationsprobleme der gegenwärtigen Demokratien wie die asymmetrische politische Partizipation oder den wachsenden Trend zur Illiberalität vermögen Volksabstimmungen jedenfalls nicht zu beheben.

### Deliberation

Wenn es in den vergangenen drei Jahrzehnten ein neues Paradigma in der Demokratietheorie gegeben hat, dann jenes der Deliberation (Beratschlagung). Die theoretischen Grundlagen dafür hat vor allem Jürgen Habermas geschaffen. Ausgehend von seiner frühen Schrift zum „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ (1962), weiterentwickelt in seinem monumentalen Werk „Theorie des kommunikativen Handelns“ (1981) und auf den Boden der rechtsstaatlichen Demokratie geholt in „Faktizität und Geltung“ (1992), entwirft der Philosoph die Konturen und Begründungen einer Theorie der deliberativen Demokratie – einer Demokratie also, in der die Bürger unter anderem durch den öffentlichen Diskurs stärker an vernunftorientierten politischen Entscheidungsprozessen teilhaben.<sup>16</sup> Vielfach kopiert und ergänzt, selten erreicht und nie grundlegend infrage

<sup>14</sup> Vgl. etwa die unterschiedlichen Entscheidungen zu Migrationsfragen in Schweizer Kantonen, je nachdem, ob sie von den Kantonalparlamenten oder über Volksabstimmungen getroffen werden.

<sup>15</sup> Insofern sind Rechtspopulisten Realisten, die eine Übereinstimmung der Volksabstimmungspraxis mit ihrer Programmatik erkennen, während linke Parteien auf den Legitimationsvorteilen der Theorie direkter Demokratie beharren, ohne zur Kenntnis zu nehmen, dass diese in der Praxis manchen ihrer Prinzipien und Ziele zuwiderläuft.

<sup>16</sup> Vgl. Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M. 1992.

gestellt, hat die Politikwissenschaft daraus unterschiedlich voraussetzungsvolle Konzepte entwickelt.<sup>17</sup> Gemeinsam sind diesen mindestens drei tragende Elemente:

- der freie und diskriminierungsfreie Zugang zu den Deliberationsarenen für alle (*inclusion*);
- ein Moderator beziehungsweise „Ermöglicher“, der sicherstellt, dass allen Teilnehmern die gleichen Diskussionschancen eingeräumt werden und sich keine Dominanzstrukturen herausbilden (*facilitator*);
- die Zufälligkeit der Auswahl der Deliberationsteilnehmer, um einen repräsentativen Querschnitt aus der Bevölkerung abzubilden (*randomness*).

Über diesen drei Bedingungen schwebt die übertragende Idee, Vernunft prozedural in die Politik einzuschleusen. Es geht dabei um nichts weniger als das Allgemeinwohl und das Nachdenken über die Rechtfertigung und die Bedingungen der Möglichkeit vernünftiger und fairer Politik. Strategisches, also macht- und interessengeleitetes Handeln soll durch kommunikatives, also verständigungsorientiertes Handeln ersetzt werden.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Joshua Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in: Alan Hamlin/Philip Pettit (Hrsg.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Oxford 1989, S. 17–34; James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven 1991; Rainer Schmalz-Bruns, *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*, Baden-Baden 1995; John S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford 2000; Robert E. Goodin, *Democratic Deliberation Within*, in: *Philosophy and Public Affairs* 1/2000, S. 81–109; Amy Gutmann/Dennis F. Thompson, *Why Deliberative Democracy?* Princeton 2004; Rainer Forst, *Die Herrschaft der Gründe. Drei Modelle deliberativer Demokratie*, in: ders., *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M. 2007, S. 224–269; John Parkinson/Jane Mansbridge (Hrsg.), *Deliberative Systems*, Cambridge 2012; André Bächtiger/Dominik Wyss, *Empirische Deliberationsforschung – ein systematischer Überblick*, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2/2014, S. 155–181.

<sup>18</sup> Die unterschiedlichen Konzepte, Verfahren, Voraussetzungen und Wirkungen können hier nicht ausführlich erläutert werden. Vgl. auch die zum Teil kritischen Abhandlungen von Adam Przeworski, *Deliberation and Ideological Domination*, in: Jon Elster (Hrsg.), *Deliberative Democracy*, Cambridge 1998, S. 140–160; Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, Princeton 2003;

Wir verkennen keineswegs mögliche positive Legitimationswirkungen der deliberativen Demokratie. Solche sind insbesondere dann zu vermuten, wenn die Ergebnisse demokratischer Deliberation die Legitimitätserzeugenden „Schleusen demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren am Eingang des parlamentarischen Komplexes oder der Gerichte (...) passieren“.<sup>19</sup> Dennoch lassen sich mehrere kritische Anmerkungen gegenüber deliberativen Versammlungen anführen – insbesondere dann, wenn ihnen nicht nur konsultative Kompetenzen, sondern auch Entscheidungsbefugnisse zuerkannt werden sollen.

**Interessen:** Der Ausschluss partikularer Interessen aus dem Diskurs überzeugt nicht. Pluralisten von Ernst Fraenkel bis Seymour Martin Lipset sehen gerade im freien, geregelten, aber durchaus konfliktiv ausgerichteten Streit unterschiedlicher Interessen die Essenz der Demokratie. An dessen Ende steht in der Regel nicht der Konsens, sondern der Kompromiss. Auch Chantal Mouffe sieht gerade im Konflikt das „eigentlich Politische“. Ihn zu negieren, hieße, nur der Verschleierung der ökonomischen Gegensätze im Kapitalismus Vorschub zu leisten.<sup>20</sup> Ähnlich argumentiert Ian Shapiro, wenn er bezweifelt, dass sich für einige eklatante Interessen- und Weltanschauungsunterschiede überhaupt eine gemeinsame deliberative Identifizierung finden ließe.<sup>21</sup> Dies dürfte für so unterschiedliche Bereiche wie Fragen des Schwangerschaftsabbruchs ebenso gelten wie für den unterstützten Suizid oder die Steuer-, Sozial- und Tarifpolitik.

**Kognition:** Es drängt sich der Verdacht auf, dass auch durch „Expertenanhörungen“ die erheblichen informationellen Unterschiede zwischen unterschiedlich gebildeten Bürgern in Fragen der Steuer- und Haushaltspolitik, der Re-

gulierung internationaler Finanzmärkte oder der Klima-, Industrie- und Forschungspolitik nicht ausgeglichen werden können.

Das Gleiche gilt für die **Rhetorik:** Ein Staats- oder Rechtsanwalt, eine Professorin für Kognitionspsychologie oder eine TV-Journalistin verfügen schon aufgrund ihrer Profession über andere rhetorische Durchsetzungsfähigkeiten als ein Maurer, ein Müllwerker oder eine Kassiererin, deren berufliche Fähigkeiten nichts mit diskursiven Kompetenzen zu tun haben. Ihre Interessen kennen die Letztgenannten hingegen durchaus.

**Facilitator:** Der Facilitator soll zwar dafür sorgen, dass weder die unterschiedlichen informationellen Ressourcen noch die rhetorischen Fähigkeiten den symmetrischen Diskurs verzerren. Aber selbst wenn sich solch beeindruckende Persönlichkeiten in nennenswerter Zahl finden lassen, wirft dies sofort die alte Frage auf: Wer bewacht die Wächter, beziehungsweise wer kontrolliert die mit immenser potenzieller (Manipulations-)Macht ausgestatteten Facilitators?

**Organisation:** Wie viele deliberative (Mini-)Publics soll und kann es eigentlich geben? Und zu welchen Themen? Damit diese politisch wirklich von Bedeutung sein können, müssten sie zu Tausenden auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen institutionalisiert werden, was nicht sonderlich praktikabel erscheint. Wenn umgekehrt jedes Jahr nur *eine* nationale Deliberation stattfände, wäre diese eher ein partizipatives Placebo als ein relevanter Beitrag zur Politikproduktion.<sup>22</sup>

**Akzeptanz:** Es gibt keine besonders überzeugenden Argumente, warum Bürgerinnen und Bürger durch Los zustande gekommenen Laienversammlungen mehr Legitimitäts- und Effizienzglauben entgegenbringen sollten als den von ihnen gewählten Parlamenten und Repräsentanten, die über politische Erfahrung verfügen und der Rechenschaftspflicht und dem Transparenzgebot unterworfen sind.

Kurzum: Die Legitimationskraft deliberativer Verfahren ist in der Theorie groß, in der Praxis jedoch von beschränkter Güte. Deliberation kann

Claudia Landwehr, Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation. Theorien deliberativer Demokratie, in: Oliver W. Lembcke/Claudia Ritz/Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden 2012, S. 355–385.; Danny Michelsen/Franz Walter, *Unpolitische Demokratie. Zur Krise der Repräsentation*, Berlin 2013; Wolfgang Merkel, *Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis*, Otto-Brenner-Stiftung, OBS-Arbeitsheft 80/2015.

<sup>19</sup> Habermas (Anm. 16), S. 432.

<sup>20</sup> Vgl. Chantal Mouffe, *The Democratic Paradox*, London 2000.

<sup>21</sup> Vgl. Shapiro (Anm. 18), S. 10.

<sup>22</sup> Es kommt nicht von ungefähr, dass in den vergangenen Jahren immer wieder die gleichen deliberativen Versammlungen exemplarisch zitiert werden: die Citizens' Assembly on Electoral Reform in British Columbia 2004, die Citizens' Assembly on Electoral Reform in Ontario 2006/07; die verfassungsgebende Versammlung in Island 2010–2012 und die Convention on the Constitution in Irland 2013.

und sollte daher *innerhalb* demokratischer Organisationen und Institutionen ein hohes Gewicht zukommen – außerhalb sollten ihr in der Regel nur konsultative Kompetenzen zugeschrieben werden. Für das eigentliche *policy making* taugen sie kaum.<sup>23</sup>

## KEIN ABGESANG AUF WAHLEN

Dass die Legitimationskraft alternativer Beteiligungsformen und -verfahren überschaubar bleibt, heißt nun allerdings nicht, dass mit den demokratischen Wahlen alles zum Besten stünde. Für die demokratische Legitimität gegenwärtiger repräsentativer Demokratien ist es zweifellos problematisch, dass die traditionellen Akteure (Parteien) und Beteiligungsformen (Wahlen) Vertrauen und Unterstützung der Bürger verlieren, die Parteien aber nach wie vor die wichtigsten institutionellen Wächter der Politik- und Entscheidungsproduktion in allen etablierten Demokratien sind. Allerdings besitzen die politischen Parteien weiterhin umfangreichere Formen der Ex-ante-Legitimität (über freie und allgemeine Wahlen) und der Ex-post-Verantwortlichkeit (etwa für die Regierungspolitik), als sie jede NGO oder nichtgewählte politische Körperschaft hat oder haben kann. Die politischen Parteien stecken also gewissermaßen in einer legitimatorischen Klemme zwischen einer nachlassenden Verankerung in der Gesellschaft und sinkendem Vertrauen der Bürger einerseits und einem – über Wahlen legitimierten – fast monopolistischen Zugang zu den staatlichen Entscheidungsarenen und Ressourcen andererseits. Allerdings können auch die diskutierten „demokratischen Innovationen“ diese Legitimitätslücke nur sehr begrenzt ausfüllen.

Die hier vorgetragenen Überlegungen sind daher auch kein Abgesang auf Wahlen, Parteien oder gar die repräsentative Demokratie. Allgemeine, gleiche und freie Wahlen sind in repräsentativ-demokratischen Regimen überlegene Legitimations- und Autorisierungsverfahren. Allein Volksabstimmungen können zumindest in der Theorie der Volkssouveränität eine höhere Legiti-

mität beanspruchen. In der Praxis sind die demokratieproblematischen Nebenerscheinungen von Volksabstimmungen jedoch erheblich. Demokratische Innovationen wie Bürgerräte oder digitale Plattformen für Kampagnen und Abstimmungen können die repräsentative Demokratie ergänzen und beleben. Dies gilt aber zunächst nur für die Teilhabeseite der Demokratie. Für verbindliche gesellschaftliche Entscheidungen hingegen ist ihre demokratische Legitimitätsausstattung ausgesprochen dünn.

Die Grundfesten der repräsentativen Demokratie – Wahlen, Parteien, Parlamente – stehen also keineswegs vor ihrer Schleifung, wohl aber vor großen Herausforderungen. Um diesen zu begegnen, muss an erster Stelle eine Reformierung und Vitalisierung von Parteien, Parlament und Regierung selbst stehen. Demokratische Neuerungen können diese Versuche ergänzen, selten aber ersetzen. Es geht nicht allein um die Ablösung des Alten durch das Neue. Das Alte muss so lange Bestand haben, wie das Neue nicht zeigen kann, dass es zu mehr und nicht zu weniger demokratischer Legitimität führt. Dies ist nicht zuletzt das Grundprinzip deliberativer Argumentation.

Dieser Text ist eine erweiterte Fassung unseres Beitrags in den WZB-Mitteilungen, Heft 156 (Juni 2017).

### SASCHA KNEIP

ist promovierter Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).  
sascha.kneip@wzb.eu

### WOLFGANG MERKEL

ist Professor für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Direktor der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung“ am WZB.  
wolfgang.merkel@wzb.eu

<sup>23</sup> So besteht eine eklatante Diskrepanz zwischen der Bedeutung deliberativer Theorieproduktion und der geringen Bedeutung, die deliberative Verfahren de facto in repräsentativen Demokratien jenseits der parlamentarischen Arena spielen (können).

## ESSAY

## FÜR EINE WAHLPFLICHT

*Michael Kaeding*

Beata Szydło gewann die polnischen Parlamentswahlen im Oktober 2015 mit knapp sechs Millionen Stimmen von insgesamt rund 31 Millionen Wahlberechtigten (19 Prozent). Die niedrige Wahlbeteiligung von etwas über 51 Prozent ermöglichte ihr eine absolute Mehrheit im Sejm. Beim ungarischen Nachbarn gewann Viktor Orbáns Parteienbündnis aus Fidesz und KDNP im April 2014 eine Zweidrittelmehrheit, die für Verfassungsänderungen notwendig ist. Aufgrund der relativ niedrigen Wahlbeteiligung von 62 Prozent reichten zwei Millionen Stimmen von insgesamt acht Millionen Wahlberechtigten (27 Prozent). Donald Trump wurde im November 2016 von 27 Prozent der US-Wahlbevölkerung zum Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika gewählt. Im Vereinigten Königreich wählten 37 Prozent aller Wahlberechtigten für den Brexit. Und auch bei der Präsidentschaftswahl in der Türkei im August 2014 erreichte Recep Tayyip Erdoğan bereits im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen (37 Prozent aller registrierten Wähler). Gemessen an allen Wahlberechtigten liegt der Wahlsieger durch die niedrige Wahlbeteiligung somit immer deutlich unter einer absoluten Mehrheit.

Auch Deutschland bildet hier keine Ausnahme: In der Bundesrepublik ist in den zurückliegenden Jahrzehnten der zweitgrößte Rückgang bei der Wahlbeteiligung zu verzeichnen (hinter Portugal, aber vor Frankreich).<sup>01</sup> Bei der Bundestagswahl 2009 erreichte die Wahlbeteiligung mit 70,8 Prozent einen historischen Tiefstand. 2013 betrug sie 71,5 Prozent. Wahlsieger war die Union, die mit einem Zweitstimmenanteil von allen Wahlberechtigten auf 29 Prozent kam. Damit verpasste sie die absolute Mehrheit im Bundestag um nur fünf Sitze. Vergessen wird aber in dem Zusammenhang häufig, dass bei der Bundestagswahl 2013 eine fiktive „Partei der Nichtwähler“ mit 29 Prozent genauso stark wurde wie der Wahlsieger CDU/CSU.

Aber warum gehen so viele Menschen nicht wählen? Hierzu ist zunächst festzuhalten: Nichtwähler sind keine homogene Gruppe. „Nicht-

wähler sind keine ‚Partei‘, sondern ein Sammelbecken mit von Wahl zu Wahl anderen Zusammensetzungen“, stellte der Politikwissenschaftler Michael Eilfort bereits 1994 fest.<sup>02</sup> Und der Anteil derjenigen, die nicht mehr wählen gehen, weil sie der Meinung sind „politics is not for us“,<sup>03</sup> steigt seit Jahren, auch in Deutschland.<sup>04</sup> Die Anzahl dieser notorischen Nichtwähler, also derjenigen, die nie beziehungsweise so gut wie nie wählen, macht schon heute 30 Prozent der Nichtwähler aus – mit steigender Tendenz.<sup>05</sup>

## SOZIALE SPALTUNG

Nichtwähler sind immer weniger ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung. Das frappierendste Merkmal der Wahlenthaltung in Deutschland ist eine immer größere soziale Schieflage der Wahlbeteiligung.<sup>06</sup> Je höher der Anteil der Menschen ohne Schulabschluss oder mit einem Hauptschulabschluss, desto niedriger ist die Wahlbeteiligung. Je höher dagegen der Anteil der Menschen mit (Fach-)Abitur ist, desto höher fällt auch die Wahlbeteiligung aus. Je höher der Anteil an Haushalten mit hohem sozioökonomischen Status in einem Stadtbezirk, umso höher ist die Wahlbeteiligung. Je mehr Haushalte in einem Stadtbezirk von Arbeitslosigkeit betroffen sind, desto geringer ist die Wahlbeteiligung. Dies sind nur einige der stärksten Indikatoren. Die Schieflage lässt sich anhand zahlreicher weiterer Attribute beschreiben. Zwar hat die Politikwissenschaft aus dieser Fülle noch kein Kernmodell der Erklärung von Wahlbeteiligung gebildet, es herrscht jedoch weitgehend Einigkeit darüber, dass die ungleiche Partizipation verschiedener sozialer Gruppen ein „unresolved dilemma“ moderner Demokratien ist.<sup>07</sup>

Das Dilemma bleibt auch bei insgesamt wachsender Wahlbeteiligung bestehen: „Mit 65,2 Prozent und einem Anstieg in Höhe von 5,6 Prozent aller Wahlberechtigten hat die Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl 2017 den höchsten Wert

bei einer NRW-Landtagswahl seit mehr als zwei Jahrzehnten erreicht. Dennoch hat sich die soziale Spaltung der Wahlbeteiligung nicht verringert. Im Gegenteil: Die soziale Spaltung zwischen Wählern und Nichtwählern hat sich sogar noch einmal leicht verschärft.<sup>08</sup> Die soziale Spaltung der Wahlbeteiligung wird sich in den kommenden Jahren voraussichtlich weiter vergrößern.<sup>09</sup> Denn neben sozial Benachteiligten sind vor allem junge Menschen eine weitere „Problemgruppe“ mit außerordentlich geringen Beteiligungsraten. Hierbei treffen häufig beide Faktoren aufeinander: Viele Nichtwähler sind sozial benachteiligt und jung.

Im Vereinigten Königreich beispielsweise ist das Nichtwählen in der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen mittlerweile häufiger als das Wählen.<sup>10</sup> Es ist zudem zu erkennen, dass sich desinteressierte und unpolitische junge Menschen häufig in Umfeldern bewegen, die durch Menschen mit ähnlichen Einstellungen geprägt sind. Ob jemand sein Wahlrecht verschenkt, scheint hier nicht mehr von Bedeutung zu sein. Die soziale Norm, wählen zu gehen, geht an diesen Gruppen schlichtweg vorbei, da innerhalb dieser Gruppen bei Nichtwahl keinerlei soziale Sanktionen zu befürchten sind. Dieser Effekt lässt im weiteren Verlauf ihres Lebens nicht nach, das heißt, dass die gesamte Kohorte dieser sozialen Gruppen auf ein deutlich niedrige-

res Wahlbeteiligungsniveau abgesenkt wird und eine Abwärtsspirale beginnt.<sup>11</sup>

Wahlenthaltung ist also immer seltener ein konjunktureller politischer Akt der Unzufriedenheit. Wir wissen, dass ein sehr großer Teil der Nichtwählerinnen und Nichtwähler jung ist und in prekären Lebensverhältnissen lebt, in Gegenden oder Bezirken wohnt, in denen Politik faktisch keine Rolle mehr spielt, und sich zudem vom politischen Prozess ausgeschlossen fühlt.

## ZUSAMMENHANG VON SOZIALER UND POLITISCHER GLEICHHEIT

Wählen muss gelernt sein: Zur Wahl zu gehen, ist abhängig von der Sozialisation durch Familie und Umfeld. Wenn Eltern nicht wählen gehen oder ihre Kinder nie zum Wahllokal mitnehmen, macht dies auch eine spätere Wahlbeteiligung der Kinder unwahrscheinlicher. Wird man von Freunden seltsam angeschaut oder belächelt, wenn man sie zur Wahl befragt, wird Wählen auch für einen selbst zunehmend „uncool“. Sofern es vor allem in jungen Jahren nicht gelingt, auf Menschen mit anderen Lebensverläufen zu treffen, wird ein Abgleiten in politische Apathie und Exklusion immer wahrscheinlicher. Der Wahlteilnahme der politisch Abgehängten steht somit de facto eine immense Zugangsbeschränkung entgegen. Mit Fortschreiten dieses Prozesses ist der Grund für die Nichtwahl folglich also immer mehr ein „Nicht-Können“ als ein „Nicht-Wollen“.<sup>12</sup>

Die soziale Schieflage bei der Wahlbeteiligung untergräbt somit letztendlich das Ideal der politischen Gleichheit.<sup>13</sup> Dabei lassen sich dem Polito-

**01** Vgl. Manfred Güllner, Nichtwähler in Deutschland. Rückgang der Wahlbeteiligung seit 1983 in ausgewählten Ländern, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2013.

**02** Michael Eilfort, Die Nichtwähler. Wahlenthaltung als Form des Wahlverhaltens, Paderborn 1994, S. 297.

**03** Chris Ballinger, Democracy and Voting, London 2006, S. 7.

**04** Vgl. Parteien und Parteiensystem auf dem Prüfstand. Eine empirische Analyse der Wählersicht in Bayern, Hanns-Seidel-Stiftung, München 2016; Populäre Wahlen – NRW. Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Mileus bei der Landtagswahl Nordrhein-Westfalen 2017, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2017.

**05** Vgl. Güllner (Anm. 1); Armin Schäfer, Der Verlust politischer Gleichheit, Frankfurt/M. 2015; Maximilian Blaeser et al., Wahl und Nichtwahl. Politikeinstellungen und Politik-Hoffnungen in Göttinger Stadtvierteln, Friedrich-Ebert-Stiftung, Empirische Sozialforschung 5/2016.

**06** Vgl. Michael Kaeding/Morten Pieper/Stefan Haufner, Die soziale Schieflage der Wahlbeteiligung, 13.7.2015, <http://regierungsforschung.de>.

**07** Arend Lijphart, Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, in: American Political Science Review 1/1997, S. 1–14.

**08** Populäre Wahlen (Anm. 4), S. 10.

**09** Vgl. Kaeding/Pieper/Haufner (Anm. 6).

**10** Vgl. Ballinger (Anm. 3), S. 14.

**11** Vgl. Thomas Petersen et al., Gespaltene Demokratie. Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2013.

**12** Vgl. Thorsten Faas, Arbeitslosigkeit und Wählerverhalten. Direkte und indirekte Wirkungen auf Wahlbeteiligung und Parteipräferenzen in Ost- und Westdeutschland, Baden-Baden 2010, S. 474.

**13** Vgl. Schäfer (Anm. 1); ders./Robert Vehrkamp/Jérémie Felix Gagné, Prekäre Wahlen: Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2013; Michael Kaeding/Stefan Haufner/Morten Pieper, Die soziale Schieflage als zentrales Merkmal der sinkenden Wahlbeteiligung, in: dies. (Hrsg.), Nichtwähler in Europa, Deutschland und Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2016, S. 17–30; Stefan Haufner/Michael Kaeding/Joel Wächter, Politische Gleichheit nicht ohne soziale Gleichheit. Die soziale Schieflage niedriger Wahlbeteiligung in Großstädten Nordrhein-Westfalens, in: Journal für Politische Bildung 1/2017, S. 24–30.

logen Sidney Verba zufolge drei Arten politischer Gleichheit unterscheiden: Neben den Elementen des *equal right*, also des rechtlich gleichen Zugangs und der *equal voice*, des gleichen Stimmgewichts jeder Person, führt Verba außerdem die *equal capacity* und die *opportunity to participate* an.<sup>14</sup> Damit bezieht er die Ressourcen, Fähigkeiten und Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger sowie den gleichen Zugang zu Information mit in das Gleichheitsideal ein. Sie müssen idealerweise gemeinsam erfüllt werden, um demokratische Legitimität zu gewährleisten.

Während die Höhe der Wahlbeteiligung für die ersten beiden Dimensionen nur eine untergeordnete Rolle spielt, ist sie für die dritte Dimension von essenzieller Bedeutung. Die dritte Dimension der Gleichheit kann allerdings nur erreicht werden, wenn alle sozioökonomischen Gruppen eine gleich hohe Wahlbeteiligung aufweisen. Politische Gleichheit ist somit eng mit sozialer Gleichheit verknüpft.<sup>15</sup>

Es gibt Anzeichen, dass sich durch die zunehmende soziale Spaltung der niedrigen Wahlbeteiligung das politische Angebot und wahrscheinlich auch die politische Nachfrage zuungunsten der jungen und sozial Schwächeren verändert. Das sogenannte Robin-Hood-Paradoxon<sup>16</sup> spiegelt sich in der empirischen Realität wider: Umverteilung von den Reichen an die Armen ist dort am unwahrscheinlichsten, wo sie am meisten benötigt würde. Doch warum ist das so?

Bei steigender sozialer Ungleichheit sollte sich in der Bevölkerung eigentlich eine Mehrheit für mehr soziale Umverteilung finden lassen. Doch da sich sozial Benachteiligte überproportional häufig der Wahl enthalten, verschiebt sich die „Mitte der politischen Gesellschaft“ auf der Einkommenskala nach oben: Die „Mitte der Wähler“ ist seit Jahren nicht mehr identisch mit der „Mitte der Gesamtbevölkerung“. Mit Vorschlägen für eine stärkere Umverteilung sind immer seltener Mehrheiten zu gewinnen. Dies gilt auch für andere Merkmale, die mit Nichtwählern verbunden werden, entsprechend sind die Wahlkampf Bemühungen der meisten Parteien gewich-

tet: Sozial Benachteiligte werden im Wahlkampf seltener kontaktiert als Wohlhabendere, Jungwähler seltener als alte und Minderheiten seltener als die Mehrheitsbevölkerung.<sup>17</sup>

## DAS RECHT ZUR PFLICHT MACHEN

Eine Wahlteilnahmepflicht macht den Gang in das Wahllokal zur Pflicht, nicht aber die Abgabe einer gültigen Stimme. Studien aus vielen Ländern der Welt haben gezeigt, dass eine Wahlteilnahmepflicht in der Lage ist, die soziale Spaltung der Wahlbeteiligung zu nivellieren, solange der Wahlzettel Wahlmöglichkeiten aufzeigt, vor allem auch zur Enthaltung. Eine „gewählte Enthaltung“ lässt sich zudem viel ehrlicher interpretieren als eine Nichtwahl im heutigen System.

Eine Wahlteilnahmepflicht verhindert den ungleich größeren Einfluss der besser gestellten Schichten; sie verhindert, dass immer nur bestimmte soziale Schichten über die Zukunft eines Landes entscheiden. Wir sehen dieser Tage, dass Demokratie einer alltäglichen Verteidigung bedarf. Es ist daher sinnvoll, sich ernsthaft mit einer Wahlteilnahmepflicht auseinanderzusetzen.

Eine Wahlteilnahmepflicht hält die politischen Eliten an, Wählerstimmen aus allen sozialen Schichten zu gewinnen. Die wachsende Gruppe junger, abgehängter, notorischer Nichtwähler und Nichtwählerinnen würde in das politische System Deutschlands reintegriert. Die Repräsentationskraft der Gewählten würde deutlich gestärkt. Derzeit ist es für Parteien nur rational, die eigenen Wahlkämpfe besonders auf jene Stadtviertel auszurichten, in denen die eigene Partei zuletzt hohe Werte erzielen konnte und die eine hohe Wahlbeteiligung aufweisen, da dort automatisch mehr Stimmen zu holen sind.<sup>18</sup>

Eine Wahlteilnahmepflicht führt auch zu höheren Wahlbeteiligungsraten, wie etwa die Beispiele Belgien und Luxemburg zeigen: In

**14** Vgl. Sidney Verba, *Would the Dream of Political Equality Turn out to Be a Nightmare?*, in: *Perspectives on Politics* 4/2003, S. 663–679.

**15** Vgl. Mikael Persson/Maria Solevid/Richard Öhrvall, *Voter Turnout and Political Equality: Testing the Law of Dispersion in a Swedish Natural Experiment*, in: *Politics* 3/2013, S. 172–184.

**16** Peter Lindert, *Growing Public*, Cambridge 2004, S. 15.

**17** Vgl. Joseph Gershtenson, *Mobilization Strategies of the Democrats and Republicans, 1956–2000*, in: *Political Research Quarterly* 3/2003, S. 293–308; Georg Lutz/Michael Marsh, *Introduction: Consequences of Low Turnout*, in: *Electoral Studies* 3/2007, S. 539–547; Peter Wielhouwer, *Releasing the Fetters: Parties and the Mobilization of the African-American Electorate*, in: *The Journal of Politics* 1/2000, S. 206–222.

**18** Vgl. Sigrid Roßteutscher/Armin Schäfer, *Asymmetrische Mobilisierung: Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/2016, S. 455–483.

Belgien liegt die Wahlbeteiligung in 19 Wahlen seit 1946 bei durchschnittlich 92,7 Prozent, in Luxemburg durchschnittlich bei 93,7 Prozent.<sup>19</sup> Der *vote obligatoire* sorgt unabhängig von der Wahlebene für hohe Werte – bei sogenannten Nebenwahlen sind die Effekte sogar noch erheblich größer. Der Vergleich der Wahlbeteiligungsraten bei der Europawahl 2014 zwischen Belgien mit 89,6 Prozent und Luxemburg mit 85,6 Prozent gegenüber dem gesamteuropäischen Durchschnitt von 42,6 Prozent liefert ein deutliches Argument für die Effektivität einer Wahlteilnahmepflicht.

Eine Wahlteilnahmepflicht führt zudem nicht zu einer Überrepräsentation von Proteststimmen für radikale Strömungen. Im Gegenteil: Zwischen der Veränderung der Wahlbeteiligung und dem Erfolg (rechts-)populistischer Parteien gibt es keinen eindeutigen Zusammenhang. Populistische Parteien können sowohl im Klima von Demobilisierung als auch im Klima von Mobilisierung Erfolge einfahren.<sup>20</sup> Das Prinzip, dass man Nichtwählerinnen und Nichtwähler akzeptieren muss, nur um obstruktive Protestwahlen zu verhindern, gilt also nicht.

Eine Wahlteilnahmepflicht ist daher keineswegs undemokratisch, sondern aus demokratischer Sicht vielmehr als äußerst geringer Eingriff in die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger zugunsten eines hohen politischen und gesellschaftlichen Nutzens zu begrüßen. Beispielsweise lassen sich in Ländern mit Wahlteilnahmepflicht die Bürger bereits durch Strafen in Höhe von „Knöllchen“ zur Wahlteilnahme umfassend mobilisieren. Der Schaden für die Freiheit, den eine soziale Schieflage bei der Wahlbeteiligung anrichtet, ist, wie oben beschrieben, ungleich höher.

**19** Vgl. Scott Bennett, *Compulsory Voting in Australian National Elections*, Canberra 2005, S. 13.

**20** Vgl. David Stockemer, *The Success of Radical Right-Wing Parties in Western European Regions – New Challenging Findings*, in: *Journal of Contemporary European Studies* 1/2017, S. 41–56.

**21** Vgl. Sarah Birch, *Full Participation. A Comparative Study of Compulsory Voting*, Tokio u. a. 2009; Ballinger (Anm. 3).

**22** Vgl. United Kingdom Electoral Commission, *Compulsory Voting Around the World*, London 2006, S. 6, S. 33 f.

**23** Vgl. Ballinger (Anm. 3), S. 14.

**24** Vgl. Murray Print/Larry Saha/Kathy Edwards, *Youth Electoral Study*, Sidney 2004, S. 9.

**25** Vgl. Henry Milner et al., *Does Compulsory Voting Lead to More Informed and Engaged Citizens? An Experimental Test*, in: *Canadian Journal of Political Science* 3/2008, S. 655–672.

## KEIN ALLHEILMITTEL

Allerdings zeigen Studien zum Verhältnis von Wahlteilnahmepflicht und politischem Interesse auch, dass eine Teilnahmepflicht kein Allheilmittel für alle möglichen Probleme des politischen Systems ist. So weisen Bürgerinnen und Bürger von Ländern mit Wahlteilnahmepflicht kein nachweisbar höheres – aber auch kein niedrigeres – politisches Interesse als Bürgerinnen und Bürger in freiwilligen Wahlsystemen auf.<sup>21</sup> Auch das politische Wissen erweist sich nicht als höher oder niedriger als in freiwilligen Wahlsystemen. Zu den gleichen Ergebnissen kommen auch nahezu alle Studien, die das Verhältnis zwischen Wahlbeteiligung und politischem Engagement untersuchen.<sup>22</sup> Dieser Effekt ist bei Jungwählern identisch. Junge Wählerinnen und Wähler sind auch in Staaten mit Wahlteilnahmepflicht wie zum Beispiel Australien genauso viel oder so wenig politisch interessiert wie in freiwilligen Wahlsystemen.<sup>23</sup> Ohne die Teilnahmepflicht läge das politische Interesse in diesen Gruppen auf demselben Niveau wie in freiwilligen Systemen.<sup>24</sup>

Die Wahlteilnahmepflicht stellt somit keine ausreichende Motivation dar, mehr über Politik zu lernen beziehungsweise sich für Politik zu engagieren.<sup>25</sup> Will man neben einer erhöhten Wahlteilnahme auch das politische Interesse und Wissen junger, sozial schwächerer Bürgerinnen und Bürger steigern, muss eine Wahlteilnahmepflicht daher immer von Programmen der politischen Bildung begleitet werden. Kurz gesagt: Die Wahlteilnahmepflicht ist kein Allheilmittel, aber sie ist der effektivste und einzig Erfolg versprechende Weg im Kampf gegen eines der größten Übel im demokratischen System: die soziale Spaltung bei der Wahlbeteiligung. Nur eine Wahlteilnahmepflicht steigert die Wahlbeteiligung auf allen Ebenen, etabliert den Wahlgang als soziale Norm, führt zu Wählerstimmen aus allen sozialen Schichten und nivelliert somit die soziale Spaltung.

### MICHAEL KAEDING

ist Jean Monnet Professor für Europäische Integration und Europapolitik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen, Visiting Fellow am European Institute of Public Administration (EIPA) in Maastricht, Gastprofessor am Europakolleg in Brügge sowie Vorsitzender der Trans European Policy Studies Association (TEPSA) in Brüssel.  
michael.kaeding@uni-due.de

## ESSAY

## GEGEN EINE WAHLPFLICHT

*Viola Neu*

Die Forderung nach Einführung einer Wahlpflicht in Deutschland genießt im öffentlichen Raum wenig Resonanz. Von Zeit zu Zeit glimmt die Debatte zwar auf – Anlass ist zumeist eine sinkende Wahlbeteiligung –, aber von einer intensiven öffentlichen Auseinandersetzung kann keine Rede sein. In der Debatte über eine Wahlpflicht warten Befürworter wie Gegner in erster Linie mit Argumenten auf, die auf einem normativen Staats- und Staatsbürgerverständnis basieren. Befürworter argumentieren in erster Linie auf der Basis einer demokratischen Pflicht, die der Bürger zu erbringen habe und eine Demokratie auch einfordern könne. Zudem würde eine höhere Legitimität der Gewählten entstehen, und die politische Gleichheit würde gestärkt. Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe von Hilfsargumenten, die generell von der Annahme geleitet sind, dass eine hohe Wahlbeteiligung ein Zeichen einer „guten“ Demokratie sei.

Gegner argumentieren ebenfalls auf einer moralischen, jedoch meist libertären Ebene. Hier wird die Freiheit der Wahl oder wahlweise die Freiheit vom Staat in den Vordergrund gestellt, die ebenso die Freiheit umfasse, nicht an einer Wahl teilzunehmen, da auch niemand zum politischen Interesse gezwungen werden könne. Gleichmaßen dominiert Skepsis, dass die Demokratiequalität verbessert würde, da Wahlbeteiligung nur ein Symptom einer kritischen oder krisenhaften Entwicklung sein kann und nicht bereits die Lösung des Problems enthalte.

Grundsätzlich gibt es aus demokratietheoretischer Sicht gute Argumente für und gegen eine Wahlpflicht. Was nicht gleichermaßen bedeutet, dass sie einer verfassungsrechtlichen Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht Stand halten würde. Die Freiheit der Wahl umfasst auch die Freiheit der negativen Wahlentscheidung: Im Falle einer Wahlpflicht bedeutet dies, dass man nicht der Wahl fern bleiben kann, sondern dann nur die Option hat, eine ungültige Stimme abzugeben. Bürger zur (ungültigen) Stimmabgabe zu zwingen, ist nur dann gerechtfertigt, wenn damit ein legitimer

Zweck, zum Beispiel die Erhöhung der Akzeptanz der Demokratie, verfolgt wird. Ob dies durch das Zwangsabstimmen erreicht werden kann, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zumindest zweifelhaft.

GUTE DEMOKRATIE,  
SCHLECHTE DEMOKRATIE?

Wie alle Demokratien basiert auch die deutsche auf gewachsenen Regelungen, Mechanismen und Verfahren. Diese unterscheiden sich von Land zu Land, und es gibt auf der Welt keine zwei Demokratien, die einander gleichen. In der deutschen Tradition – nicht zuletzt aus der Erfahrung von zwei Diktaturen mit faktischem Wahlzwang – ist die Wahlpflicht in der Verfassungslogik ein Fremdkörper. Würden sich Krisensymptome der Demokratie zeigen, wären diese auch mit einer Wahlpflicht nicht zu beheben, wie an der politischen Situation einiger Länder mit Wahlpflicht sichtbar wird.<sup>01</sup> In vielen demokratischen Ländern mit Wahlpflicht resultiert diese Verpflichtung zur Stimmabgabe aus kulturell oder historisch gewachsenen Traditionen, oder sie ist eine Reaktion auf eine spezifische Entwicklung oder ein Ereignis. Wahlpflicht hat damit einerseits einen sehr individuellen Begründungszusammenhang. In Diktaturen oder anderen autoritären Staatsformen dient die Wahlpflicht andererseits der Pseudolegitimierung der Regierenden.

Unabhängig von der Begründung gibt es ein erklärtes Ziel für die Einführung der Wahlpflicht in Deutschland: die Erhöhung der Wahlbeteiligung. Eine hohe Wahlbeteiligung wird dabei mit einer „guten“ Demokratie gleichgesetzt. Sie wird sozusagen zum demokratischen Gütesiegel. Damit würde Legitimation hergestellt, die Akzeptanz der Demokratie gesteigert und Politikverdrossenheit abgebaut. Zudem würde soziale Segregation überwunden, da derzeit vor allem sozial schwache und benachteiligte Wähler den Urnen fern blieben.

Nun sind weder in der Demokratietheorie noch in der empirischen Demokratieforschung jemals eindeutig belastbare Indikatoren für die Güte

des demokratischen Gemeinwesens destilliert worden. Ob nun Vertrauen in demokratische Institutionen, gewählte Organe oder Zufriedenheit mit dem politischen System: Jede Interpretation der Zustimmung oder Ablehnung der Kritik oder der Unzufriedenheit ist unscharf, im schlimmsten Fall beliebig: Ist eine Demokratiezufriedenheit von 66 Prozent hoch oder niedrig? Wieviel Vertrauen brauchen Institutionen? Wieviel Kritik verträgt die Demokratie? Allein diese Fragen verdeutlichen, dass es kein objektivierbares Kriterium für die Legitimität von Demokratie gibt.<sup>02</sup>

Vergleichbares gilt für die Diskussion um die Höhe der Wahlbeteiligung. Das Argument, eine hohe Wahlbeteiligung sei Zeichen einer akzeptierten Demokratie, wurde bereits in der Weimarer Republik eindrucksvoll widerlegt. Die Wahlbeteiligung stieg ab den Krisenwahlen 1930 auf über 80 Prozent. Bei der letzten einigermaßen freien Wahl am 5. März 1933 lag der Anteil der Wähler bei 88,8 Prozent. In den „goldenen“ 1920er Jahren hingegen lagen die Werte zwischen 75 und 80 Prozent. Auch wenn am Aufstieg der NSDAP sowohl Nichtwähler als auch Parteiwechsler ihren Anteil hatten, kamen 1933 etwa „60 Prozent der NSDAP-Zuwanderer [aus] dem Nichtwählerlager“.<sup>03</sup> Umgekehrt ist die hohe Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik in den 1970er Jahren sicher kein Krisensymptom der Demokratie.<sup>04</sup> Allein der An- oder Abstieg sowie die Höhe der Wahlbeteiligung sagen also wenig über die Demokratie aus, und ihre demokratietheoretische Überhöhung ist daher nicht angebracht.

### SANKTIONEN?

Einig ist sich die Forschung, dass eine Wahlpflicht ohne Sanktionierung eher schwache Effekte hat. Eine moralische Verpflichtung zur Wahl zu gehen (auch in Gesetzesform) wird aufgrund ihres appellativen Charakters als unproblematisch gesehen. In einer Reihe von Ländern gibt es zum Teil drastische

Sanktionen, die jedoch in der Regel nicht zur Anwendung kommen. Diese Strafen reichen von Bußgeldern über die Beschneidungen der Bürgerrechte (wie temporärer Entzug des Wahlrechts, Ausschluss von öffentlichen Ämtern oder Berufsverboten im öffentlichen Sektor) über Veröffentlichung der Nichtwählerlisten bis hin zu Gefängnisstrafen.

In einer Studie wurde nur eine sehr geringe Akzeptanz für eine Einführung vor allem der sanktionsbewährten Wahlpflicht in Deutschland gemessen. Aber auch ohne Sanktionen überwiegt die Ablehnung bei Weitem: „Ihre Einführung würde daher vermutlich auf deutliche Widerstände stoßen. Inwieweit die erhofften positiven Wirkungen dann tatsächlich eintreten, wäre (...) fraglich, weil die Akzeptanz der Wahlpflicht bei potentiellen Nichtwählern noch einmal deutlich geringer ist als bei der Bevölkerung insgesamt.“<sup>05</sup> Es ist also nicht einmal auszuschließen, dass die Einführung der Wahlpflicht mit Sanktionen die Akzeptanz der Demokratie in Deutschland sogar schmälern würde.

### SOZIALE SCHIEFLAGE?

Es gibt noch ein weiteres Argument, das die Befürworter einer Wahlpflicht stark betonen: Demnach ließe die soziale Selektivität nach und ließe sich die politische Gleichheit erhöhen, wenn sich mehr Menschen an einer Wahl beteiligen würden. Ab wann jedoch eine hinreichende Egalisierung der sozialen Selektivität erreicht ist, bleibt interpretationsoffen und somit beliebig. Müssen 90 Prozent teilnehmen, oder reicht es aus, wenn 60 Prozent ihre Stimme abgeben? Und was ist, wenn es auch bei niedriger Wahlbeteiligung nur zu minimalen sozialstrukturellen Effekten kommt?

Nichtwähler – so die Standardargumentation – gehören überdurchschnittlich häufig sozial schwachen Gruppen an. So sehen zum Beispiel die Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel und Alexander Petring in der sozialen Exklusion eine Ursache für die Wahlabstinz. Demnach bleiben vor allem Menschen mit geringeren Einkommen und geringerer Bildung überdurchschnittlich häufig Wahlen fern.<sup>06</sup> Dieser Befund wird

**01** Eine Wahlpflicht gibt es unter anderem in Australien, Belgien, Griechenland und Luxemburg. In Lateinamerika ist sie besonders weit verbreitet, etwa in Argentinien, Bolivien, Brasilien und Mexiko. Aber auch Ägypten, die Demokratische Republik Kongo oder Thailand verfügen über eine Wahlpflicht.

**02** Vgl. die Publikationsliste des Democracy Barometer: [www.democracybarometer.org/publications\\_de.html](http://www.democracybarometer.org/publications_de.html).

**03** Jürgen W. Falter, *Hitlers Wähler*, München 1991, S. 367.

**04** Mit 91,1 Prozent erreichte die Wahlbeteiligung 1972 ihren Höchststand.

**05** Markus Klein/Jan Ballowitz/Per Holderberg, Die gesellschaftliche Akzeptanz einer Wahlpflicht in Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2014, S. 812–824, hier S. 824.

**06** Vgl. Wolfgang Merkel/Alexander Petring, Partizipation und Inklusion, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Demokratie in Deutschland 2011*, Berlin 2011, S. 8 f.

von ihrem Fachkollegen Armin Schäfer bestätigt: „Während Bessergestellte weiterhin mit hoher Wahrscheinlichkeit wählen, bleiben viele Arme zu Hause.“<sup>07</sup>

Auch wenn dieser Befund häufig gemessen wird, gibt es erhebliche Zweifel, dass er belastbar ist. Alle Umfragen haben das Problem, dass die Zahl der erfassten Nichtwähler unter der Zahl der tatsächlichen Nichtwähler liegt. In Umfragen geben demnach wesentlich weniger Befragte vor einer Wahl zu, nicht zu wählen, als dies im Nachhinein anhand des Wahlergebnisses zutrifft. So haben sich in einer Studie des Politologen Michael Eilfort nur 71,5 Prozent tatsächlicher Nichtwähler auch als Nichtwähler ausgegeben.<sup>08</sup> Die anderen haben sich als Wähler bezeichnet, inklusive der Angabe von Wahlmotiven. Es gäbe zwar Abhilfe, doch ist aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen eine Befragung echter Nichtwähler anhand der Wählerverzeichnisse nicht möglich. Umfragedaten sind somit die einzige Quelle. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass Nichtwähler ohnehin eine geringere Bereitschaft haben, überhaupt an Umfragen teilzunehmen.<sup>09</sup> Ein großes Problem bei Aussagen von Befragten ist zusätzlich die sogenannte soziale Erwünschtheit. Da Befragte annehmen können, dass eine Wahlteilnahme gesellschaftlich befürwortet wird, sinkt gegenüber einem Interviewer die Bereitschaft, ein sozial unerwünschtes Verhalten zuzugeben.

Die Nichtwählerforschung kämpft darüber hinaus mit einem weiteren Problem, das mit dem Begriff *overreporting* beschrieben wird. Während es Indizien dafür gibt, dass sozialstrukturell eher randständige Wähler ehrlicher zugeben, dass sie einer Wahl fern geblieben sind,<sup>10</sup> spricht umgekehrt einiges dafür, dass diejenigen, die sozial, gesellschaftlich und beruflich besser integriert sind, dazu neigen, ihre Wahlteilnahme zu überschätzen. Wenn sich eher randständige Wähler also leichter zur Nichtwahl bekennen, erhöht sich hierdurch ihr relativer Anteil in Umfragen.

**07** Armin Schäfer, Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger, in: Evelyn Bytzek/Sigrid Roßteutscher (Hrsg.), Der unbekannte Wähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen, Frankfurt/M. 2001, S. 133–154, hier S. 139.

**08** Vgl. Michael Eilfort, Die Nichtwähler. Wahlenthaltung als Form des Wahlverhaltens, Paderborn 1994, S. 139.

**09** Vgl. Claudio Caballero, Nichtwahl, in: Jürgen W. Falter/Harald Schoen (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden 2005, S. 329–365.

**10** Vgl. ebd.

In den vergangenen Jahren hat Armin Schäfer einige Studien veröffentlicht, in denen die Wahlbeteiligung in den Wahlkreisen mit der Arbeitslosenquote des Wahlbezirks korreliert wurde.<sup>11</sup> Innerhalb städtischer Wahlkreise zeigte sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und Arbeitslosenquote. Da es sich um Aggregatdaten handelt, ist dies jedoch nicht zwangsläufig ein Zusammenhang, der auf individuellem Verhalten beruht. Die Ergebnisse lassen sich zwar nicht generell infrage stellen. Dennoch gibt es einen Zusammenhang, der nicht geprüft wurde: Je niedriger die Bevölkerungsdichte, desto höher ist die Wahlbeteiligung. Jedoch sind in dünn besiedelten ländlichen Regionen häufig andere Lebensstile und Erwerbssituationen zu vermuten, welche die Arbeitslosenquote eher niedrig halten, etwa das klassische Alleinverdienermodell oder die „mithelfenden Familienangehörigen“. Dies heißt nicht, dass es dort keine sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten gibt, nur werden sie durch die Variable „Arbeitslosenquote“ eher nicht erfasst. Die Arbeitslosenquote wird dort somit einen schwächeren Einfluss auf die Wahlbeteiligung haben, da sie geringer ausgeprägt ist. Andere Studien können mit einem anderen Forschungsdesign den Zusammenhang zwischen dem sozialen Status und der Wahlabstinenz nicht bestätigen.<sup>12</sup>

## WIRKUNG?

Entscheidender als die Sozialstruktur sind die Einstellungen, die zur Nichtwahl führen. Die Politikwissenschaftler Markus Steinbrecher und Hans Rattinger betonen die Bedeutung der Faktoren Parteibindung beziehungsweise Parteisympathie, politisches Interesse und Wahlnorm für die Höhe der Wahlbeteiligung.<sup>13</sup> In der Kontrastgrup-

**11** Vgl. Armin Schäfer, Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt/M. 2015; ders./Robert Vehrkamp/Jérémie Felix Gagné, Prekäre Wahlen: Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2013.

**12** Vgl. Viola Neu, „Dann bleib ich mal weg“. Der Mythos der „Partei“ der Nichtwähler, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin–Berlin 2012.

**13** Die sogenannte Wahlnorm misst die Einstellung, dass es zur Bürgerpflicht gehört, zur Wahl zu gehen. Im Laufe der Jahrzehnte ist die Zustimmung zur Wahl als Bürgerpflicht gesunken. Je niedriger das Bildungsniveau der Befragten, desto geringer ist die Zustimmung zur Wahlnorm. Vgl. Markus Steinbrecher/Hans Rattinger, Die Wahlbeteiligung, in: Hans Rattinger et al. (Hrsg.), Zwischen Langeweile und Extremen: Die Bundestagswahl 2009, Baden-Baden 2011, S. 77–90.

penanalyse von „Dauernichtwählern“ und „Dauerwählern“ verfügen die Dauerwähler über eine starke Parteibindung und Partesympathie. Sie erkennen große Unterschiede zwischen SPD und Union und verfügen zudem über eine hohe Akzeptanz der Wahlnorm. Sie interessieren sich überdurchschnittlich für Politik und sind sowohl mit dem politischen System, ihren eigenen Einflussmöglichkeiten und der aktuellen Wirtschaftslage (der eigenen und der allgemeinen) zufriedener.

Würden sich also Wahlergebnisse verändern, wenn Nichtwähler wählen müssten? Alle Daten deuten darauf hin, dass unterschiedliche Parteien Zuströme ehemaliger Nichtwähler verzeichnen könnten. Ein systematischer Nutzen einer Partei oder einer Parteienfamilie ist nicht sichtbar. Zwar konnte beispielsweise seit 2013 die AfD bei allen Wahlen auch Nichtwähler mobilisieren (wobei rein quantitativ die Wechselaktivität von vormaligen Wählern anderer Parteien für die Wahlerfolge verantwortlich war). Gerade bei jungen und Protestparteien – unabhängig von ihrer ideologischen Verortung – ist dieses Phänomen bereits seit Jahrzehnten gut dokumentiert. Vor der AfD war es die Piratenpartei, die größere Zuströme aus dem Nichtwählerlager verbuchen konnte. Aber auch die etablierten Parteien können davon profitieren. 2017 war das bei den Landtagswahlen im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein die CDU. Allerdings sind so eindeutige Effekte nicht die Regel. Häufig profitieren alle Parteien fast proportional von der Zunahme der Wahlbeteiligung und umgekehrt.

Im Allgemeinen hat die Mobilisierung von Nichtwählern somit kaum einen Einfluss auf das Wahlergebnis. In einer Studie des Soziologen Ulrich Kohler wird von allen Bundestagswahlen von 1949 bis 2009 nur für die Bundestagswahlen 1994, 2002 und 2005 eine (geringe) Wahrscheinlichkeit gemessen, dass es zu einer anderen Regierungsbildung hätte kommen können, hätten mehr Nichtwähler an der jeweiligen Wahl teilgenommen. „Deshalb besteht kein Zweifel, dass die jeweils gebildete Regierung auch bei Teilnahme der Nichtwähler zustande gekommen wäre.“<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Ulrich Kohler, *Der Mehrheitswille zählt*, in: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB-Mitteilungen 132/2011, S. 19ff., hier S. 21.

<sup>15</sup> Die Länder, die eine Wahlpflicht haben, können aus naheliegenden methodischen Problemen nicht als Vergleichsmaßstab dienen.

<sup>16</sup> So auch die Ergebnisse der Wählerwanderungsbilanzen, die von Infratest dimap erstellt werden.

Dies liegt daran, dass Nichtwähler „normalverteilt“ sind. Fragt man potenzielle Nichtwähler nach politischen Präferenzen, weichen sie von den potenziellen Wählern nicht ab. Nichtwähler sind somit keine Reservewählertruppe irgendeiner Partei. Nach derzeitigem Forschungsstand kann man also getrost sagen: Würden alle Nichtwähler zur Wahl gehen, würden sich aller Wahrscheinlichkeit nach die Ergebnisse so gut wie nicht verändern.<sup>15</sup>

Noch ein weiterer Fehlschluss muss angesprochen werden. Nichtwähler – gerne auch mal als „Partei der Nichtwähler“ bezeichnet – sind gerade dies nicht und zwar im doppelten Sinne. Sie verfügen nicht über homogene politische Präferenzen und noch viel weniger sind sie per se Nichtwähler. Nur sehr wenige (man schätzt etwa fünf Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung) nehmen nie an Abstimmungen teil. Diese Gruppe wäre auch mit einer Wahlpflicht nicht erreichbar. Aber fast alle anderen Wahlberechtigten nehmen an Wahlen teil. Nur nicht immer zu jeder Abstimmung. Daher sind Wähler Nichtwähler und Nichtwähler Wähler.<sup>16</sup>

Insgesamt erscheinen die Argumente der Befürworter letztlich nicht stichhaltig. Eine massive Veränderung des Wahlsystems, wie sie die Einführung der Wahlpflicht bedeuten würde, bedarf einer sehr überzeugenden Begründung. Halten sich aus demokratietheoretischer Sicht die Argumente für oder gegen eine Einführung die Waage, ergeben sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive Bedenken. Die spezifische Ausgestaltung der deutschen Demokratie und die Erfahrung aus zwei Diktaturen widersprechen der Einführung einer Wahlpflicht. Eine geringe Akzeptanz in der Bevölkerung würde die Legitimation der Demokratie eher untergraben als stärken. Die Ungewissheiten, die bezüglich der Nichtwähler und ihrer sozialen Zusammensetzung bestehen, sprechen ebenfalls nicht für eine Wahlpflicht. Einzig eine Steigerung der Wahlbeteiligung erscheint als Selbstzweck nicht ausreichend.

## VIOLA NEU

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und stellvertretende Leiterin der Hauptabteilung Politik und Beratung sowie des Teams Empirische Sozialforschung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.

viola.neu@kas.de

# E-VOTING IN ESTLAND: VORBILD FÜR DEUTSCHLAND?

*Markus Reiners*

Auf der Suche nach Vorbildern in Sachen „Wählen übers Internet“ stößt man unweigerlich auf Estland. Der nördlichste der baltischen Staaten ist weltweit das einzige Land, in dem ein flächendeckendes und über alle Ebenen institutionalisiertes E-Voting-System umgesetzt ist.<sup>01</sup> Mit E-Voting ist dabei nicht nur der schlichte Einsatz von Wahlcomputern in Wahllokalen gemeint, sondern die elektronische Stimmabgabe mit Privatgeräten über das Internet als optionales, alternatives Angebot zur klassischen „Offline-Stimmabgabe“. Das E-Voting in Estland ist dabei prinzipiell als *Early-voting*-Möglichkeit konzipiert, das heißt, die Stimmabgabe über das Internet erfolgt bereits in einer mehrtägigen Phase vor dem eigentlichen Wahltag.

Estland wählt bereits seit 2005 über das Internet und hat seither durchaus positive Erfahrungen damit gemacht. Der technische Prozess sieht dabei wie folgt aus: Um zu gewährleisten, dass es sich tatsächlich um die wahlberechtigte Person handelt und die Stimme geheim und verschlüsselt übermittelt wird, ist ein mehrstufiges Verfahren erforderlich. Die Identifizierung läuft über den Personalausweis, der verpflichtend mit einer digitalen Signatur ausgestattet ist. Der Chip auf dem Dokument erlaubt es, sich mithilfe eines speziellen Kartenlesegerätes einzuloggen und die Identifizierung mit einem persönlichen Nummerncode (PIN) abzuschließen. Stimmen die Daten überein, ist ein Zugriff auf die Kandidatenliste möglich. Ein zweiter Code dient als digitale Unterschrift zur Bestätigung der Stimmabgabe. Sodann wird die verschlüsselte Stimme weitergeleitet. Hat man sich „verwählt“ oder ändert später seine Meinung, besteht die Möglichkeit, mehrmals abzustimmen, wobei am Ende nur die zuletzt abgegebene Stimme zählt. Ferner kann im Anschluss an den Online-Wahlprozess auch noch traditionell gewählt werden. In einem solchen Fall ist die „Offline-Stimme“ maßgeblich. Erst wenn der Datenpool final bereinigt ist, wird die-

ser zur Auszählung entschlüsselt – ohne jedoch eine personenbezogene Rückverfolgung zuzulassen. Der Ablauf wird mehreren Prüfungen unterzogen, sodass eine Manipulation weitgehend ausgeschlossen ist.<sup>02</sup>

## ESTNISCHE VERHÄLTNISSE

Der estnische Prozess bietet Anregungen, die Voraussetzungen für den dortigen Erfolg des E-Votings zu betrachten. Interessant ist nämlich, warum das Projekt gerade in Estland erfolgreich sein konnte und ob eine Übertragung nach Deutschland denkbar und möglich wäre.<sup>03</sup>

Zunächst spielen strukturelle Faktoren eine Rolle: Estland ist mit rund 1,3 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern ein relativ kleines Land mit einer eingeschränkten Zahl von Vetoakteuren und einer geringen Bevölkerungsdichte. Das macht ein E-Voting grundsätzlich attraktiv – denn weite Wege zur Wahl befördern ein derartiges System. Ferner handelt es sich um eine junge Demokratie, die die postkommunistische Transformation seit Anfang der 1990er Jahre weniger als Last, sondern vielmehr als Chance wahrgenommen hat.<sup>04</sup> Entscheidend ist dabei, dass die politischen Strukturen weniger eingefahren sind: Die Neukonstruktion eines freien Wahlsystems ist leichter zu bewerkstelligen als eine Umorganisation sakrosankter Strukturen und eingespielter Abläufe. Es lässt sich also festhalten, dass sich der geringe Institutionalisierungsgrad von Prozessen und die flexiblen Strukturen für die Etablierung eines E-Voting-Systems günstig ausgewirkt haben.

Ein zweiter Faktor ist der Grad der Vernetzung und die allgemein hohe Internetaffinität der Estinnen und Esten. 2006 hatten schon rund 52 Prozent der Bevölkerung einen Internetanschluss – im Vergleich zu anderen osteuropäischen Staaten ein beachtlicher Wert. Eine Besonderheit ist dabei die Selbstverständlichkeit, mit

der das Internet im Bereich E-Commerce und E-Government genutzt wird. Bereits 2007 tätigten rund 79 Prozent der estnischen Internetnutzerinnen und -nutzer Bankgeschäfte online, etwa 86 Prozent reichten ihre Steuererklärung elektronisch ein. 2015 lag der Anteil der mobilen Internetnutzer in Estland, die Online-Banking nutzen, bei rund 93 Prozent.<sup>05</sup> Kurzum: Die Bereitschaft, auch sensible Daten über das Internet zu transferieren, ist in Estland weit verbreitet und spricht für das Vertrauen der Esten in neue Technologien. Die Banken gelten hierbei als Transmissionsriemen für den öffentlichen Sektor.

Natürlich gibt es auch legislative Faktoren, die die Einführung des E-Votings entscheidend vorangetrieben haben: 1999/2000 wurde per Gesetz die digitalisierte Stimmenauszählung und -verarbeitung geregelt, der elektronische Ausweis wurde zwei Jahre darauf eingeführt. Die Funktionsvielfalt und das wachsende Angebot – mit dem Ausweis lassen sich über 100 internetbasierte Dienstleistungen in Anspruch nehmen – halfen bei seiner vollständigen Durchsetzung. Die vielen Anwendungen wirkten nicht nur vertrauensbildend, sondern durch seine Signatur- und Verschlüsselungstechnologie hat der Ausweis E-Wahlen überhaupt erst ermöglicht.

**01** Vgl. Markus Reiners, E-Revolution. Actor-Centered and Structural Interdependencies in the Realization of Estonia's Democratic Revolution, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/2011, S. 553–575; Kerstin Goos/Bernd Beckert/Ralf Lindner, E-Voting in Europe, in: Ralf Lindner/Leonhard Hennen/Georg Aichholzer (Hrsg.), Electronic Democracy in Europe, Heidelberg 2016, S. 135–184; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Online-Wahlen. Erfahrungen in anderen Staaten und (verfassungs-)rechtliche Voraussetzungen für eine Einführung in Deutschland, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 030/14, Berlin 2015, [www.bundestag.de/blob/412066/df70d4a9753c21463cff4030d510cf06/wd-3-030-14-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/412066/df70d4a9753c21463cff4030d510cf06/wd-3-030-14-pdf-data.pdf).

**02** Vgl. Wolfgang Drechsler, Dispatch From The Future, 5.11.2006, [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/03/AR2006110301470.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/03/AR2006110301470.html); Ülle Madise/Tarvi Martens, E-Voting in Estonia. The First Practice of Country-Wide Binding Internet Voting in the World, in: Robert Krimmer (Hrsg.), Electronic Voting 2006. GI Lecture Notes in Informatics, Bonn 2006, S. 15–26.

**03** Zum Folgenden vgl. Reiners (Anm. 1); ders., Electronic Voting in Comparative Perspective. Status Quo in Estonia and Trends in Central Europe, in: Journal of Comparative Politics 1/2017, S. 40–56.

**04** Vgl. State Chancellery, Public Administration in Estonia. Positively Transforming, Tallinn 2004.

**05** Vgl. Statista, Anteil der mobilen Internetnutzer, die Online-Banking nutzen, in ausgewählten Ländern in Europa im Jahr 2016, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/190594>.

Blickt man auf den politischen Prozess, der zur Einführung des E-Votings in Estland führte, und die daran beteiligten politischen Akteure, so ist festzustellen, dass sich die Vetostruktur mit nur einer legislativen Kammer auf Bundesebene für die Durchsetzung als günstig erwies. Auch war die Regierungskonstellation förderlich, denn zur Zeit der Initiierung unterstützten alle drei Regierungsparteien das Projekt. Dennoch ist bemerkenswert, dass das Vorhaben bis 2005 tatsächlich umgesetzt wurde, denn bis zur Implementierung wechselte die estnische Regierung mehrmals, und temporär gehörten ihr auch den Veränderungen kritisch gegenüberstehende Parteien an (allerdings nur als Juniorpartner, die durch Koalitionsverträge an den Projektfortgang gebunden waren).

So gab es im Prozess der Einführung kaum Konflikte, da auch große Teile der Opposition Vorteile des E-Votings anerkannten – etwa die positive Auswirkung auf die Wahlbeteiligung, was wiederum als Steigerung der Systemlegitimität interpretiert wurde. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass technische oder sicherheitspolitische Bedenken in der estnischen Debatte kaum eine Rolle spielten. Tatsächlich ist es bislang auch nicht zu nennenswerten Problemen gekommen.

Die wenigen Befürchtungen, die geäußert wurden, richteten sich vielmehr auf den Gleichheitsgrundsatz: Es könne eine Kluft entstehen zwischen Menschen mit und ohne Internetzugang, es bestehe also das Risiko eines *digital divide*. Einige Kritiker äußerten auch Sorge um den geheimen Wahlprozess: Durch die Stimmabgabe im Privaten könnten Wählerinnen und Wähler leichter Beeinflussung oder Zwang ausgesetzt sein. Demgegenüber argumentierten die Befürworter, dass dem Wahlgeheimnis genüge getan sei, weil man seine Stimme online mehrmals korrigieren oder auch am Wahltag noch klassisch wählen gehen könne – sich einer Beeinflussung also entziehen könne.

Letztlich sorgte der estnische Staatsgerichtshof (Riigikohus) für Klarheit, indem er feststellte, dass das Verfassungsprinzip der Wahlgleichheit bedeute, dass jedermann die Möglichkeit haben müsse, das Endergebnis mit derselben Stärke zu beeinflussen. Da jeweils nur die letzte Internetstimme oder die finale, offline abgegebene Stimme am Wahltag zähle, sei diesem Prinzip entsprochen. Auch die Gefahr einer digitalen Spaltung erkannte das Gericht nicht: Internetwähler hät-

ten gegenüber Offline-Wählern keinen wesentlichen Zeitvorteil, weil auch letztere die Möglichkeit zum *early voting* hätten.<sup>06</sup>

## HOFFNUNGEN UND BEFÜRCHTUNGEN

Werden Prozesse online angeboten, ergibt sich zumindest theoretisch die Möglichkeit, dass Kosten eingespart werden – etwa für den Stimmzetteldruck, den Versand von Wahlunterlagen, die Ausstattung von Wahllokalen oder die Bezahlung von Wahlhelfern. Dieses Argument wurde teilweise jedoch bereits entzaubert, da auch die Einführung eines E-Voting-Systems Kosten verursacht, deren Amortisierung größere Zeiträume in Anspruch nimmt.<sup>07</sup>

Ein weiteres Argument sind die erweiterten Partizipationsmöglichkeiten, die sich durch das Internet auftun. Mit E-Voting verbinden sich Hoffnungen auf eine abnehmende Politikverdrossenheit, eine höhere Wahlbeteiligung und dadurch eine Steigerung der Systemlegitimation. Insbesondere für diejenigen, denen es zu aufwändig oder aus anderen Gründen nicht möglich ist, am Wahltag in ein Wahllokal zu gehen, könnte E-Voting attraktiv sein. In der Schweiz etwa wird dergestalt argumentiert, dass E-Voting-Verfahren für körperlich Eingeschränkte sowie für Auslandsschweizerinnen und -schweizer nützlich sein können. In Norwegen liegt der Fokus dagegen auf einer schnellen Auszählung, der Mobilisierung jüngerer Wählerschichten sowie der Vermeidung von Aufwänden.<sup>08</sup>

Tatsächlich ließ sich bei den Wahlen 2007 in Estland ein leichter Mobilisierungstrend feststellen.<sup>09</sup> Während die Wahlbeteiligung 2003 – vor der Einführung des E-Votings – bei knapp über 58 Pro-

zent lag, betrug sie 2007 rund 62 Prozent. Auch der Anteil derjenigen, die am E-Voting teilnehmen, wächst beständig: Bei der estnischen Parlamentswahl 2015 stimmte bereits ein knappes Fünftel der rund 900 000 Wahlberechtigten elektronisch ab.<sup>10</sup> Die Akzeptanz des Verfahrens ist also offenkundig. Dennoch ist eine wirklich deutliche Zunahme der Wahlbeteiligung durch die Einführung von E-Voting-Verfahren kaum zu erwarten – denn es scheinen doch vor allem diejenigen Online-Wahlen zu nutzen, die ohnehin wählen gehen.

Welche Risiken sind mit E-Voting verbunden? Der Grundsatz der allgemeinen Wahl verbietet, Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Wahl auszuschließen.<sup>11</sup> Daher ist der Gesetzgeber angehalten, die Fehlleitung oder Veränderung des Votums durch fremde Eingriffe zu verhindern. Befürchtungen in Deutschland und anderswo beziehen sich somit vor allem auf die Nichteinhaltung demokratietheoretischer und verfassungsrechtlicher Anforderungen (Wahlrechtsgrundsätze) und die Manipulation bei der Stimmabgabe und -auszählung.<sup>12</sup>

Die Argumente richten sich auch darauf, dass Beeinflussungen stattfinden könnten und der geheime Wahlakt tangiert sei (sogenanntes *family voting*), was allerdings eingeschränkt auch bei klassischen Wahlen möglich ist.<sup>13</sup> Nicht nur in Deutschland wird zudem immer wieder auf die Gefahren durch Trojaner, Viren, Schadsoftware, Spam, Phishing und andere Hackerangriffe hingewiesen.<sup>14</sup>

Warschau 2007, [www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925](http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925); Ondrisek (Anm. 7); Kerstin Goos, Wahlen im Internet. Eine Analyse ihrer Bedeutung für die Wahlbeteiligung, Stuttgart 2011.

**10** Vgl. Johannes Merkert, Wahl in Estland: Ein Fünftel gibt Stimme per I-Voting ab, 27.2.2015, [www.heise.de/newsticker/meldung/Wahl-in-Estland-Ein-Fuenftel-gibt-Stimme-per-I-Voting-ab-2561003.html](http://www.heise.de/newsticker/meldung/Wahl-in-Estland-Ein-Fuenftel-gibt-Stimme-per-I-Voting-ab-2561003.html).

**11** Vgl. Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Zweiten Senats vom 4.7.2012, 2 BvC 1/11, [www.bverfg.de/e/cs20120704\\_2bvc000111.html](http://www.bverfg.de/e/cs20120704_2bvc000111.html).

**12** Siehe hierzu eine aktuelle Analyse des Chaos Computer Clubs: Thorsten Schröder/Linus Neumann/Martin Tschirsch, Analyse einer Wahlsoftware, 7.9.2017, [https://ccc.de/system/uploads/230/original/PC-Wahl\\_Bericht\\_CCC.pdf](https://ccc.de/system/uploads/230/original/PC-Wahl_Bericht_CCC.pdf).

**13** Vgl. Philipp Richter, Wahlen im Internet rechtsgemäß gestalten, Baden-Baden 2012.

**14** Vgl. Bitkom, Die zehn größten Gefahren im Internet, 27.3.2015, [www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Die-zehn-groessten-Gefahren-im-Internet.html](http://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Die-zehn-groessten-Gefahren-im-Internet.html); Kersten Mügge, Hacker-Gefahr aus dem Internet. Bundesregierung plant digitalen Rettungsschuss, 20.4.2017, [www.deutschlandfunk.de/hacker-gefahr-aus-dem-internet-bundesregierung-plant.1773.de.html?dram:article\\_id=384167](http://www.deutschlandfunk.de/hacker-gefahr-aus-dem-internet-bundesregierung-plant.1773.de.html?dram:article_id=384167).

**06** Vgl. Sutton Meagher, When Personal Computers are Transformed into Ballot Boxes. How Internet Elections in Estonia Comply with the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, in: American University International Law Review 2/2008, S. 349–386.

**07** Vgl. Barbara Ondrisek, Risiken von E-Voting. Sicherheit und Probleme elektronischer Wahlen, in: Informatik-Spektrum 5/2009, S. 373–377.

**08** Vgl. Arne Anspers et al., Security and Trust for the Norwegian E-Voting Pilot Project E-Valg 2011, in: Audun Jøsang/Torleiv Maseseng/Svein J. Knapskog (Hrsg.), Identity and Privacy in the Internet Age, Berlin–Heidelberg 2009, S. 207–222.

**09** Vgl. Alexander H. Trechsel et al., OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Estonia, Parliamentary Elections, 4 March 2007, Election Assessment Mission Report,

Was die soziokulturelle Wirkungsdimension betrifft, wird der Verlust des demokratischen Gemeinschaftsgefühls (*community building*) durch den Wegfall des symbolischen Akts im Wahllokale befürchtet.<sup>15</sup>

Dies alles steht einer Weiterentwicklung des E-Votings in Deutschland im Wege, denn Internetwahlen genießen nur dann breite Akzeptanz und sind nur dann rechtskonform, wenn sie sicher sind. Nicht umsonst sprechen sich IT-Experten und Datenschützer häufig gegen ein E-Voting aus. Denn selbst wenn alle demokratietheoretischen Voraussetzungen geschaffen sind, hängt eine erfolgreiche Umsetzung letztlich von der Sicherheit der technischen Systeme ab.<sup>16</sup> Während die technischen und verfassungsrechtlichen Bedenken in Deutschland dominieren, haben sich derlei Einwände im estnischen Politikprozess kaum niedergeschlagen. Zwar gab es auch in Estland kritische Stimmen, doch stand dort die Maßgabe im Vordergrund, Vorreiter in Sachen E-Voting zu werden – und diesem Ziel ordnete sich alles unter.

### ÜBERTRAGBAR AUF DEUTSCHLAND?

In der deutschen Diskussion sind mit E-Voting in der Regel drei Hoffnungen beziehungsweise Ziele verbunden: ein Mobilitätsgewinn, die Reduzierung ungültiger Stimmen und die Stabilisierung der Wahlbeteiligung. In diesem Kontext empfahl die Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ 1998, ein Internetwahlverfahren auf Bundesebene einzuführen.<sup>17</sup> Zwar gab es daraufhin verschiedentliche Bemühungen – 1999 etwa das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geförderte Projekt „Wahlen im Internet“ –, die praktischen Erfahrungen sind jedoch sehr überschaubar geblieben. So wurde 2000 das Studierendenparlament der Universität Osnabrück teilweise online

gewählt, ebenso einige Jugend- und Seniorenbeiräte. Hierbei zeigten sich bereits rechtliche, organisatorische und technische Entwicklungsbedarfe. Weitere Erkenntnisse brachte auch das 2006 abgeschlossene Forschungsprojekt „Wählen in elektronischen Netzen“ (W.I.E.N.), in dessen Rahmen unter anderem mehrere Personalratswahlen als Online-Wahlen organisiert und ausgewertet wurden.<sup>18</sup>

Im Deutschen Bundestag wurde das Thema 2001 behandelt und die Regierung aufgefordert, einen „Bericht über die gesetzlichen, sicherheitstechnischen und verwaltungsrelevanten Erfordernisse an Online-Wahlen sowie Maßnahmen zu ihrer Realisierung vorzulegen“.<sup>19</sup> Hierfür richtete das Bundesministerium des Innern eine Arbeitsgruppe ein, um die (technischen) Anforderungen zu analysieren. Deren Ergebnisse haben den weiteren Kontext jedoch nicht entscheidend beeinflusst.

Nichtsdestotrotz gehen Wahlen über technische Fragestellungen und Rechtsbestimmungen hinaus und werfen gesellschaftspolitische Fragen bezüglich der Wahlorganisation, -tradition und -symbolik auf. So hat Deutschland zum Beispiel eine ausgeprägte Briefwahltradition und im internationalen Vergleich eine eher hohe Wahlbeteiligung, weshalb die Thematik differenzierter zu diskutieren ist als in Staaten ohne Möglichkeit zur Distanzwahl und mit niedrigerer Wahlbeteiligung.

Projekte wie „BundOnline 2005“ dokumentieren die Bemühungen und Weichenstellungen der Bundesregierung in Richtung E-Demokratie.<sup>20</sup> Allerdings hat sich das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 3. März 2009 deutlich davon abgegrenzt, indem es die bei der Bundestagswahl 2005 verwendeten Wahlcomputer nachträglich für verfassungswidrig erklärte. Diese hät-

<sup>15</sup> Vgl. Norbert Kersting, Online-Wahlen im internationalen Vergleich, in: APuZ 18/2004, S. 16–23.

<sup>16</sup> Vgl. Katharina Bränlich et al., Sichere Internetwahlen. Ein rechtswissenschaftlich-informatisches Modell, Baden-Baden 2013; Wissenschaftliche Dienste (Anm. 1), S. 11–14.

<sup>17</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, 22.6.1998, Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 13/11004, S. 81.

<sup>18</sup> Vgl. Klaus Diehl/Sonja Weddeling, Forschungsprojekt W.I.E.N., Abschlussbericht, Hannover 2006; Wissenschaftliche Dienste (Anm. 1), S. 11.

<sup>19</sup> Deutscher Bundestag, Antrag der CDU/CSU-Fraktion, Voraussetzungen für die Durchführung von Online-Wahlen, 20.6.2001, BT-Drs. 14/6318, S. 2. Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll vom 11.10.2001, S. 18814, S. 18819–18823. Siehe auch Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, e-Demokratie: Online-Wahlen und weitere Partizipationspotenziale der Neuen Medien nutzen, 29.1.2002, BT-Drs. 14/8098.

<sup>20</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, E-Government 2.0, Berlin 2006, [www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/583062/publicationFile/33790](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/583062/publicationFile/33790).

ten dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, der gebietet, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, nicht entsprochen.<sup>21</sup> Zwar untersagte das Gericht Online-Wahlen nicht grundsätzlich, doch der Stand ist seither unverändert. So heißt es im Wahl-Lexikon des Bundeswahlleiters auch heute noch: „Für die Wahlberechtigten verständliche und nachvollziehbare Kontrollmechanismen – vergleichbar der Augenscheinnahe bei der Beobachtung der Stimmentzählung im Wahllokal – sind bei Internet-Prozessen zurzeit nicht in Sicht.“<sup>22</sup> Ferner gibt es in der Bundeswahlordnung für technisch basierte Wahlverfahren bislang noch keine Regelungen.

Von 2010 bis 2013 befasste sich schließlich die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ unter Bezugnahme auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit dem Thema E-Voting und folgerte, dass freie, gleiche, geheime und überprüfbare – also verfassungskonforme – Internetwahlen in Deutschland noch nicht möglich seien. Die verfügbaren technischen Systeme würden den Anforderungen noch nicht genügen.<sup>23</sup>

Letztlich sprechen aber auch strukturelle Besonderheiten Deutschlands gegen eine rasche Nachahmung des estnischen Beispiels. Deutschland mit seinen rund 82 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern ist wesentlich dichter besiedelt als Estland – eine zu große Entfernung zum nächsten Wahllokal taugt kaum als Argument. Zudem sind die Wahlstrukturen hierzulande über Jahrzehnte erprobt und entsprechend eingefahren, und es bestehen ausgeprägte Vetopotenziale auf allen möglichen politischen Entscheidungsebenen, die eine Blockade entsprechender Bestrebungen wahrscheinlich machen.

Dabei stehen große Teile der Bevölkerung in Deutschland einer elektronischen Stimmabgabe grundsätzlich gar nicht ablehnend gegenüber. Einer Studie des Branchenverbandes Bitkom zufolge

würde fast die Hälfte der Deutschen über das Internet wählen.<sup>24</sup> Allerdings wäre derzeit fast ein Viertel der potenziellen Wählerinnen und Wähler in der Bundesrepublik von einem E-Voting ausgeschlossen. Gerade ältere Menschen wären bei einem exklusiven Angebot auf Unterstützung angewiesen. Zwar hat sich der Anteil der Internetnutzer in Deutschland von 2001 bis 2016 von rund 37 auf circa 79 Prozent erhöht, aber insgesamt ist die Internetaffinität beziehungsweise das Technologievertrauen (noch) deutlich geringer ausgeprägt als in Estland.<sup>25</sup>

Das ungelöste Hauptproblem in Deutschland betrifft jedoch nach wie vor die geheime und unverfälschte Übermittlung und Speicherung von Stimmen.<sup>26</sup> Die entscheidende Frage, ob eine informationstechnische Umsetzung gemäß den verfassungsrechtlichen Anforderungen gelingt, ist damit aufs Engste verknüpft.

## FAZIT

Wie sind die weiteren Perspektiven? Ähnlich wie in Estland gibt es in Deutschland seit November 2010 den elektronischen Personalausweis. Dieser könnte der Generalschlüssel für das digitale Zeitalter sein – doch halten sich die meisten Bürgerinnen und Bürger hierzulande hinsichtlich der Online-Funktionen des Ausweises zurück: Weit über drei Viertel der Deutschen ignorieren die entsprechenden Möglichkeiten. Deutschland scheint die „Ausweis-Revolution“ somit zu verschlafen.<sup>27</sup>

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Voraussetzungen für die Einführung elektronischer

**21** Vgl. BVerfG, Verwendung von Wahlcomputern bei der Bundestagswahl 2005 verfassungswidrig, Pressemitteilung, 3.3.2009; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 3.3.2009, 2 BvC 3/07, [www.bverfg.de/e/cs20090303\\_2bvc000307.html](http://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307.html); Wissenschaftliche Dienste (Anm. 1); Ondrisek (Anm. 7).

**22** Der Bundeswahlleiter, Online-Wahlen, 1.8.2015, [www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/o/online-wahlen.html](http://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/o/online-wahlen.html).

**23** Vgl. Deutscher Bundestag, Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Demokratie und Staat, 6.2.2013, BT-Drs. 17/12290, S. 47.

**24** Vgl. Reiners (Anm. 1; Anm. 3); Sachar Kriwoj, E-Voting: Wer wählen will, muss klicken dürfen, 19.9.2013, [www.udldigital.de/e-voting-wer-wahlen-will-muss-klicken-dufen](http://www.udldigital.de/e-voting-wer-wahlen-will-muss-klicken-dufen); Kaspersky, Deutsche sehen Online-Wahlen als Chance für mehr Demokratie, Pressemitteilung, 27.4.2017, <http://newsroom.kaspersky.eu/de/texte/detail/article/deutsche-sehen-online-wahlen-als-chance-fuer-mehr-demokratie>.

**25** Vgl. Statista (Anm. 5); Statista, Anteil der Internetnutzer in Deutschland in den Jahren 2001 bis 2016, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/13070>; Niklas Lewanczik, Social & Mobile Trends: So digital ist Deutschland, 2017, 31.1.2017, [www.onlinemarketing.de/news/globale-internetnutzung-digitalisierung-deutschland-2017](http://www.onlinemarketing.de/news/globale-internetnutzung-digitalisierung-deutschland-2017); Florian Tippelt/Thomas Kupferschmitt, Social Web: Ausdifferenzierung der Nutzung – Potenziale der Medienanbieter, in: Media Perspektiven 10/2015, S. 442–452.

**26** Vgl. Wissenschaftliche Dienste (Anm. 1), S. 12f.

**27** Steffen Fründt, Deutschland verschläft die Ausweis-Revolution, 10.6.2015, [www.welt.de/article142233969](http://www.welt.de/article142233969).

Stimmabgabeverfahren in Deutschland derzeit eher ungünstig sind. E-Voting kann in der Bundesrepublik nur umgesetzt werden, wenn die technischen (Sicherheits-)Probleme vollends gelöst sind. Die erhoffte Steigerung der Wahlbeteiligung darf keinesfalls dazu führen, dass Systeme zum Einsatz kommen, die die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze nur im besten Fall sicherstellen.

Somit lässt sich resümieren, dass Estland auf absehbare Zeit weiterhin Spitzenreiter in Sachen E-Voting bleibt und für viele Staaten als – offenbar nur schwer nachzuahmendes – Vorbild fungiert. Die bisherigen Bestrebungen in Deutschland haben sich als wenig fruchtbar erwiesen. Möglicherweise bietet aber gerade die häufig als hinderlich

empfundene föderale Struktur Deutschlands eine Perspektive: Bringen sich die Bundesländer stärker ein und starten eigene Initiativen, dann könnte die Thematik durch gegenseitige Lernprozesse auch auf Bundesebene nochmals an Fahrt gewinnen.

#### MARKUS REINERS

ist promovierter und habilitierter Politikwissenschaftler und Privatdozent an der Leibniz Universität Hannover. Seine Themenschwerpunkte sind unter anderem Modernisierung von Staaten und Staatlichkeit sowie E-Democracy und E-Voting. [m.reiners@ipw.uni-hannover.de](mailto:m.reiners@ipw.uni-hannover.de)

# Wahl-O-Mat®

Bundestagswahl 2017

**Du hast  
die Wahl!**

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 8. September 2017

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel  
Christina Lotter (Volontärin)  
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Anne Seibring  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

APuZ  
Nächste Ausgabe  
40-41/2017, 2. Oktober 2017

## JUGOSLAWIEN

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
fs-medien@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte  
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;  
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter  
einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine  
Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)