

Prof. Dr. Kai Arzheimer  
Abteilung Innenpolitik und Politische Soziologie  
Institut für Politikwissenschaft  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
D-55099 Mainz

Kai Arzheimer, Institut für Politikwissenschaft, JGU, D-55099 Mainz

An den Innen- und Rechtsausschuß des Landtags  
von Schleswig-Holstein  
– per email –

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/4160

13. März 2015

**Schriftliche Stellungnahme zu den Anträgen „Demokratie lebt von Beteiligung“ (18/2532) und „Demokratie lebt von Vertrauen“ (18/2557)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Innen- und Rechtsausschuß hat mich um eine schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, B90/Grüne und SSW (18/2532) bzw. dem Änderungsantrag der Fraktion der Piraten (18/2557) gebeten. Dieser Bitte komme ich hiermit gerne nach.

**1 Ausgangslage**

Ausgangspunkt beider Anträge ist das Absinken der Wahlbeteiligung (vor allem bei Kommunal-, Landtags- und Europawahlen). Beide Anträge stimmen außerdem darin überein, daß sie hinter diesem Rückgang eine tieferliegende Ursache vermuten. Für den Mehrheitsantrag ist dies die Ablehnung von Parteien, Politikern und Wahlkämpfen im öffentlichen Raum, während der Antrag der Piraten auf eine gestörte Vertrauensbeziehung zwischen Bürgern und Repräsentanten verweist. An diese Diagnose schließt sich ein Katalog von 20 (18/2532) bzw. 25 Maßnahmen und Absichtserklärungen an. Diese Kataloge stimmen in weiten Teilen überein, unterscheiden sich aber an zwei zentralen Stellen. Im Änderungsantrag der Piraten werden zusätzlich zum Katalog des Antrags 18/2532 ein flexibleres Wahlrecht, eine Absenkung oder Abschaffung der Sperrklausel, eine Erweiterung direktdemokratischer Institutionen einschließlich einer Absenkung der Quoren sowie ein erweitertes Mitwirkungsrecht für Vertreter des Jugend- und Altenparlamentes gefordert. Abgelehnt wird hingegen die Prüfung der Einführung Online-Wahlssystemen, die im Gemeinschaftsantrag enthalten ist.

## 2 Forschungsstand zu „Politikverdrossenheit“ und Nichtwahl

### 2.1 „Politikverdrossenheit“

Als „Politikverdrossenheit“ wird in Deutschland eine Mischung negativer Einstellungen (Mißtrauen, Ablehnung, Kritik) gegenüber Politikern der etablierten Parteien (einschließlich der Grünen), gegenüber diesen Parteien selbst und teilweise auch gegenüber parteipolitisch geprägten Institutionen (Parlamente und Regierungen) bezeichnet. Daß solche negativen Einstellungen vor allem seit den 1990er Jahren zugenommen haben, ist weitgehend unstrittig. Uneinigkeit besteht aber in der Einschätzung dieser Entwicklung, insbesondere was die Ursachen und die Relevanz betrifft.

Zu letzterem Punkt ist festzuhalten, daß es sich bei der zunehmenden Skepsis der Bürger gegenüber Parteien und Politikern (nicht gegenüber der Politik an sich) um ein globales Phänomen handelt. In der Forschungsliteratur spricht man seit mehr als zwei Jahrzehnten von „Critical Citizens“ oder „Disatisfied Democrats“. Beide Begriffe weisen darauf hin, daß sich die Idee der Demokratie und auch ihre Grundprinzipien weltweit großer und wachsender Zustimmung erfreuen. Ein ausgeprägtes Mißtrauen gegenüber Politikern erschwert zwar deren Geschäft und ist sicher auch sehr frustrierend, ist aber letztlich für Demokratien konstitutiv. Zudem ist die Zufriedenheit mit Parteien und Politikern in Deutschland im internationalen Vergleich immer noch vergleichsweise *hoch*.

Bei den Ursachen lassen sich grob vier mögliche Erklärungsstränge unterscheiden:

Ein erster setzt bei Faktoren unter direkter Kontrolle der Politiker an. Daß (tatsächliche) Skandale und offensichtlich Fehlentscheidungen zu politischen Vertrauenskrisen führen, insbesondere wenn (fast) alle Parteien daran beteiligt sind, ist klar. Schwerer zu beurteilen ist die Frage nach den Folgen der Interaktion zwischen Parteien. Allzu konsensuales Verhalten wird häufig als Kollusion bewertet, Konflikte aber ebenso oft als polarisierend oder als künstlich herbeigeführtes Parteiengezänk verurteilt. Politiker können hier nur immer wieder versuchen, den Bürgern ein Verständnis für politische Realitäten zu vermitteln. Daß dies auf mittlere Sicht zu einem Ende der Parteikritik führt, steht aber kaum zu erwarten.

Ein zweiter Ansatz argumentiert im Sinne des Antrags der Piraten damit, daß den kritischer gewordenen Bürgern die Möglichkeiten der direkten Demokratie nicht mehr ausreichend erscheinen und deshalb mehr Mitwirkungsmöglichkeiten und auch mehr Transparenz vonnöten sind. Letzteres ist sicher richtig: Transparente und sachgerechte Entscheidungsprozesse sind in der Wahrnehmung der Bevölkerung essentiell, allerdings kollidiert dies möglicherweise mit dem ebenfalls populären Ziel der Effizienz. Auch eine Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger ist in der Bevölkerung populär. Es gibt aber wenig tragfähige Hinweise darauf, daß sich dadurch das Maß der politischen Zufriedenheit rasch, nachhaltig und im großen Umfang steigern läßt. In der Praxis werden direktdemokratische Instrumente verstärkt von wohlhabenden, gut ausgebildeten Bürgern genutzt, deren Interessen ohnehin recht gut vertreten werden. Die sozialen Unterschiede wirken sich hier eher noch stärker aus als bei normalen Parlamentswahlen. Als Korrektiv scheinen direktdemokratische Elemente deshalb nur bedingt geeignet zu sein. Ein separater institutioneller Aspekt ist die Verlagerung von Kompetenzen auf die Bundes- und auf die EU-Ebene. Hier sind vor allem die Landtage gefordert, ihre eigene Rolle neu zu definieren und die Bürger von der Notwendigkeit ihrer Fortexistenz zu

überzeugen.

Ein dritter Erklärungsstrang führt die zunehmende Unzufriedenheit der Bürger auf Wandlungsprozesse im Mediensystem zurück. Durch die Einführung des Privatfernsehens, die darauf folgende Ausweitung des Fernsehprogramms, das Aufkommen von 24/7-Nachrichtenkä- nalen und schließlich den Durchbruch des Internets als Massenmedium stehen heute sehr viel mehr politische Informationen zur Verfügung als zu jedem anderen Zeitpunkt der Geschich- te. Dies führt einerseits dazu, daß mehr über Mißstände und politische Fragen bekannt wird, kann aber auch zu einer Orientierungslosigkeit und zur Flucht in Unterhaltungsangebote füh- ren, die ebenfalls von den Medien bereitgestellt werden. Zudem herrscht in den Medien ein zunehmender Konkurrenzdruck und damit auch ein Anreiz, kurzfristig, kleinschrittig und ne- gativ zu berichten, da diese Faktoren die Aufmerksamkeit des Publikums fördern. Während die Veränderungen in der Struktur der Medienlandschaft und der Art der Berichterstattung unstrittig sind, herrscht keine Einigkeit darüber, ob dies tatsächlich zu einer Zunahme der Po- litikverdrossenheit führt. Ergebnisse der frühen Medienwirkungsforschung aus den 1970 Jah- ren („Privatfernsehen macht apathisch“) haben sich nicht bestätigen lassen. Inzwischen gehen viele Forscherinnen und Forscher davon aus, daß Unzufriedenheit mit bzw. Abwendung von der Parteipolitik einerseits und der Konsum von unterhaltenden Medienangeboten andererseits gemeinsame Ursachen haben, aber nicht unbedingt kausal miteinander verbunden sind.

Viertens und letztens schließlich haben sich die gesellschaftlichen Randbedingungen, un- ter denen Politiker und Parteien arbeiten, in den letzten fünf Jahrzehnten enorm und in ver- gleichsweise großer Geschwindigkeit verändert. Pauschal sind hier einige Wandlungsprozesse zu nennen, von denen Deutschland in ähnlicher Weise wie viele andere Demokratien betroffen ist.

- Eine enorme Bildungsexpansion: Trotz der nach wie vor bestehenden sozialen Selekti- on im Schulsystem ist das Abitur dabei, für aktuelle Schülergenerationen der normale Schulabschluß zu werden.
- Ein damit verbundener Wandel der Berufsstruktur weg von der Produktion und von einfachen Tätigkeiten hin zu (gehobenen) Dienstleistungen
- Der Niedergang der organisierten Religionsgemeinschaften und eine Schwächung der Gewerkschaften durch das Verschwinden der traditionellen Arbeiterklasse und die Aus- breitung „atypischer“ Beschäftigungsverhältnisse
- Eine enorm gestiegene räumliche, teils auch soziale Mobilität, verbunden mit der All- gegenwart elektronischer Medien und Kommunikationsmittel.

In der Summe haben diese Entwicklungen dazu geführt, daß einerseits neue politische Präfe- renzen entstanden sind, die vom bestehenden Parteiensystem nicht abgebildet wurden (Werte- wandel und zunehmende Toleranz für alternative Lebensformen, Aufstieg der Grünen, Erfolge der Piraten und dann der AfD). Noch wichtiger ist aber, daß sich zugleich viele traditionelle soziale Bindungen aufgelöst oder gelockert haben. Bürger sind heute in der Tendenz besser informiert und damit weniger stark auf politische Vorgaben angewiesen. Gewerkschaften und der Kirchen kämpfen mit Mitgliederschwund und können ihre Rolle als Vorfeldorganisatio- nen für SPD und Union kaum mehr spielen. Rund ein Drittel der Bürger im Westen und mehr

als 40 Prozent der Bürger im Osten betrachtet sich als parteipolitisch ungebunden. Dort, aber nicht nur dort, wird das Wahlrecht immer stärker als Option und nicht mehr als Bürgerpflicht wahrgenommen. Die Wähler sind deshalb weniger leicht zu mobilisieren und weniger leicht zufriedenzustellen als noch vor 20 oder 25 Jahren. Für die Parteien werden sie zusehends unberechenbar.

## 2.2 Nichtwahl

Die Nicht-Teilnahme an Wahlen kann als Zeichen der Zufriedenheit interpretiert werden (in Deutschland prominent vertreten von Dieter Roth), gilt aber meist als problematisch. Dafür gibt es zwei Gründe: Wie alle Formen politischer Beteiligung hängt auch die Teilnahme an Wahlen eng mit dem sozio-ökonomischen Status zusammen. Nichtwahl führt deshalb dazu, daß soziale und wirtschaftliche Ungleichheit in politische Ungleichheit abgebildet werden. Außerdem lassen niedrige Wahlbeteiligungsquoten zumindest Zweifel an der Legitimität politischer Entscheidungen aufkommen, da parlamentarische Mehrheiten nicht mehr für eine Mehrheit in der Bevölkerung stehen und außerdem die Nichtwahl oft als Votum gegen das bestehende Parteiensystem, wenn nicht sogar gegen die Demokratie in ihrer jetzigen Form interpretiert wird. Letzteres ist aber nur bedingt plausibel.

Nichtwähler sind zwar schwer zu erforschen, da sie naturgemäß von Wahltagsbefragungen nicht erfaßt werden und sich auch seltener an anderen Umfragen beteiligen bzw. dort nicht zu erkennen geben. Die vorhandenen Forschungsergebnisse deuten aber darauf hin, daß die bewußte Nichtwahl aus Protest ein eher seltenes Phänomen ist. Bei einem Teil der Nichtwähler handelt es sich zwar um Anhänger einer Partei, die mit deren aktuellem Personal, Programm oder Performance unzufrieden sind, aber sich nicht dazu durchringen kann, eine andere Partei zu wählen. Ein vermutlich größerer Teil der Nichtwähler ist aber schlicht nicht interessiert (vor allem bei den sogenannten Nebenwahlen), fühlt sich nicht verpflichtet zur Wahl zu gehen bzw. ist an keine Partei gebunden, nimmt keine Unterschiede zwischen den Parteien wahr oder glaubt, daß die eigene Stimme keinen Unterschied macht.

Insbesondere durch die Forschung aus den USA (wo Informationen zur individuellen Wahlteilnahme offengelegt werden und für Forschungszwecke zur Verfügung stehen) weiß man, daß die Wahlbeteiligung in gewisser Weise eine Gewohnheit ist, die idealerweise frühzeitig erworben wird. Eine wichtige Rolle spielen dabei soziale Faktoren: Wohnt man in einem Haushalt mit mehreren Wählern und/oder ist Mitglied einer engmaschigen Dorfgemeinschaft oder Nachbarschaft, in der die Wahlbeteiligung hoch ist, wird man wahrscheinlich schon deshalb selbst wählen gehen, um nicht unangenehm aufzufallen. Dieser Mechanismus kann allerdings auch umgekehrt wirken, wenn im eigenen Umfeld nicht (mehr) gewählt wird.

Weil der Stellenwert des Wählens für viele Bürger in Demokratien inzwischen relativ niedrig ist, spielen die *Kosten* der Wahlbeteiligung eine zunehmend wichtige Rolle. Informationskosten sinken dabei tendenziell, weil politische Informationen leichter verfügbar sind. Weniger klar ist die Lage bei den Entscheidungskosten: Zwar sind die Bürger durch das steigende Informations- und Bildungsniveau immer besser in der Lage, politische Sachverhalte zu beurteilen. Zugleich sind sie aber auch ambivalenter, weil sie mehr Informationen berücksichtigen müssen und traditionelle Bindungen als Heuristiken eine geringere Rolle spielen.

Was die Kosten der Wahlteilnahme selbst betrifft, so haben internationale Vergleichsstudien

einige institutionelle Faktoren identifiziert, die hier besonders wichtig sind. Mit Blick auf diese Variablen ist Deutschland im großen und ganzen gut aufgestellt:

- **Automatische Wählerregistrierung:** In vielen Ländern müssen Bürger regelmäßig bestätigen, daß sie im Wählerregister geführt werden möchten bzw. sogar selbst aktiv werden. Ohne daß an die Meldepflicht gekoppelte System der automatischen Registrierung und Benachrichtigung wäre die Wahlbeteiligung in Deutschland mit Sicherheit niedriger.
- **Wahlen an arbeitsfreien Tagen, Öffnungszeiten und Dichte der Wahllokale:** In vielen Ländern wird traditionell dienstags oder donnerstags gewählt, so daß die Bürger vor oder nach der Arbeit ein Wahllokal aufsuchen müssen. Insbesondere dann, wenn die Wahllokale schwer zu erreichen, die Wartezeiten lang und die Öffnungszeiten kurz sind, kann dies mit erheblichen Härten verbunden sein. In Deutschland wird ausschließlich sonntags gewählt, und das Netz der Wahllokale ist dicht. Allerdings schließen diese im internationalen Vergleich recht früh – üblich ist in vielen Ländern, daß bis acht oder neun Uhr abends gewählt werden kann.
- **Zusammenlegung von Wahlen:** Die Verbindung möglichst vieler Wahlen und Abstimmungen an einem Tag, insbesondere die Kombination von Neben- und Hauptwahlen (nationalen Wahlen) erhöht die Aufmerksamkeit und reduziert den Aufwand für die Bürger. In Deutschland ist die Verbindung von Landtags- und Bundestagswahlen in der Regel nicht mehr darstellbar, weil alle Länder außer Bremen ihre Legislaturperiode auf fünf Jahre verlängert haben. Die Verbindung von Kommunal-, Landtags- und Europawahlen wird aber mit guten Ergebnissen praktiziert. .
- **Briefwahl, mobile Wahlurnen, elektronische Stimmabgabe:** In Ländern, in denen an einem Werktag gewählt wird, ist die räumliche und zeitliche Entkoppelung von Aufenthalt am Wohnort und Stimmabgabe essentiell, weil viele Pendler und Berufstätige im Schichtdienst sonst gar nicht in der Lage wären, an Wahlen teilzunehmen. Auch in Ländern, in denen an arbeitsfreien Tagen gewählt wird, besteht aber durch zunehmende Mobilität der Bürger ein Wunsch nach einer solchen Trennung. In Deutschland zeigt sich dies am stark gewachsenen Anteil der Briefwähler.
- **Wahlpflicht:** Wenig überraschend ist, daß sich mit einer gesetzlichen Wahlpflicht, die mit nennenswerten Sanktionen unterlegt ist, die höchsten Steigerungen der Wahlbeteiligung erreichen lassen. Demokratietheoretisch ist dies allerdings zumindest problematisch und kann außerdem dazu führen, daß verstärkt leere oder ungültige Stimmzettel abgegeben werden.

### **3 Einschätzung der Maßnahmenkataloge**

Vor dem Hintergrund des Forschungsstandes komme ich zu folgender Einschätzung der vorgeschlagenen Maßnahmen:

- Verschiedene Varianten des Kumulierens und Panaschierens sind bei Kommunalwahlen in vielen Bundesländern möglich und werden von den Bürgern in unterschiedlichem Umfang genutzt. Zu bedenken ist hier, daß bei der Besetzung eines großen Gremiums wie etwa dem Landtag die Stimmzettel sehr unübersichtlich werden (siehe etwa die Stimmzettel bei der Kommunalwahl in Stuttgart). Zudem stellt sich hier stärker als bei Kommunalwahlen die Frage, wie mit Stimmen für Kandidaten verfahren wird, deren Partei die Sperrklausel nicht überwindet. Zudem geben die Parteien mit einer solchen Umstellung zumindest Teile ihres Rekrutierungsmonopols aus der Hand. Dies ist problematisch, weil a) in den Ländern anders als in vielen Gemeindeverfassungen ein parlamentarisches Regierungssystem implementiert ist, das auf kohärente und homogene Fraktionen angewiesen ist und b) dem möglichen Gewinn an Legitimität in den Augen der Bürger ein Verlust an Zustimmung in den Augen der aktiven Parteimitglieder gegenübersteht, weil sich deren Rolle im Auswahlprozeß reduziert. Eine nennenswerte Erhöhung der Wahlbeteiligung erscheint vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Kommunalpolitik unwahrscheinlich.
- Absenkung/Abschaffung der Sperrklausel oder Ersatzstimme (alternative vote oder ähnliche Systeme): Die Erfahrungswerte mit der jüngsten Europawahl sprechen dagegen, daß sich hierdurch ein signifikanter Anstieg der Wahlbeteiligung oder der politischen Zufriedenheit erzielen läßt. Mit Sicherheit würde die Zahl der Parteien im Parlament etwas ansteigen. Ob der positive Effekt einer besseren Vertretung den negativen Effekt einer erschwerten Regierungsbildung und einer Privilegierung von Minderheiteninteressen aufwiegen würde, ist unklar. Unproblematischer wäre vermutlich eine Alternativstimmgebung (Zweitpräferenz). Anhänger einer Kleinpartei müßten dann nicht mehr befürchten, ihre Stimme zu verschenken, wenn die eigentlich bevorzugte Partei die Sperrklausel verfehlt. Allerdings werden meines Wissens solche Ersatzstimmensysteme weltweit nur bei Personenwahlen, nicht aber bei Listenwahlen eingesetzt. Es wäre deshalb genau zu prüfen, wie ein solches Wahlsystem aussehen könnte und welche unbeabsichtigten Nebenwirkungen es möglicherweise hätte.
- Senkung von Quoren und Stärkung direktdemokratischer Elemente. Ein Vergleich der Bundesländer (in denen direktdemokratische Elemente sehr unterschiedlich ausgestaltet sind) spricht nicht dafür, daß sich die Unzufriedenheit der Bürger damit drastisch reduzieren läßt. Im Gegenteil besteht durch die Absenkung von Quoren die Gefahr, daß sich „passionierte Minderheiten“ leichter durchsetzen können, so daß die Zufriedenheit der Bevölkerung insgesamt sinkt.
- Hingegen sprechen die Erfahrungen mit vergleichbaren Konsultationssystemen für die Einrichtung eines „Internet-Beteiligungsportals“.
- Die Anhörung von Vertretern verschiedener Bevölkerungsgruppen in Ausschüssen wird sicher auch in Schleswig-Holstein praktiziert. Daß man Altersgruppen dabei in irgendeiner Form privilegieren sollte, scheint mir nicht sinnvoll, schon weil dies eine Erwartungshaltung weckt, die fast zwangsläufig zu Enttäuschungen führen muß.

- Die in Abschnitt I bzw. II unter dem Rubrum „Information“ gemachten Vorschläge sind durchgängig sinnvoll. Besonders interessant sind hier die in beiden Entwürfen angesprochenen „Probewahlen“. Nach meiner Kenntnis hat das Land Bremen in Zusammenarbeit mit dem Verein „Juniorwahl“ hiermit sehr gute Erfahrungen gemacht. Darüber hinaus ist es nach meiner Einschätzung wichtig, die Verankerung des Politik- bzw. Gemeinschaftskundeunterrichts in den Schulen zu stärken. Dieser wird häufig nur in den fortgeschrittenen Klassen der Gymnasien/Gesamtschulen und auch dort nur in sehr beschränktem Umfang erteilt. Gerade Haupt-, Real- und Berufsschüler müssten hier sehr viel stärker angesprochen werden, weil Politikinteresse und Wahlbeteiligung derzeit eng mit dem Bildungsgrad zusammenhängen. Die Politikdidaktik hat in den letzten drei Jahrzehnten enorme Fortschritte bei der Entwicklung von handlungsbezogenen, werthaltigen, aber parteipolitisch neutralen Konzepten gemacht. Deren Nutzbarmachung für die Demokratie darf nicht an Studentafeln und fehlenden Lehrerstellen scheitern.
- Auch die Punkte „Wahlkampf zulassen“, „Motivation“ und „Hürden absenken“ sind vor dem Hintergrund dessen, was oben über Nichtwähler und deren (fehlende) Motivation gesagt wurde, offensichtlich sinnvoll und scheinen zwischen den Fraktionen zudem unstrittig zu sein. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, daß man den Zeitraum der Wahl auch auf zwei Tage (Samstag/Sonntag) ausdehnen und die Öffnungszeiten verlängern kann. Wenn beispielsweise am Samstagvormittag in Einkaufszentren, Bahnhöfen und Fußgängerzonen zusätzliche Wahllokale geöffnet würden, ließen sich dadurch sicher mehr Gelegenheitswähler ansprechen. Allerdings bedeutet dies auch erheblich höhere Kosten, organisatorischen Mehraufwand, rechtliche Probleme (wie wird sichergestellt, daß jeder nur einmal wählt?) und eventuell sogar verfassungsrechtliche Bedenken, da solche Maßnahmen ja nicht flächendeckend eingeführt werden würden und damit möglicherweise gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Eine einfachere und vermutlich günstigere Alternative bestünde darin, die Möglichkeit der Briefwahl weiter zu erleichtern und deren Nutzung offensiv zu bewerben.
- Kontrovers zwischen den Parteien ist hingegen die Frage, ob Möglichkeiten der Online-Wahl verfolgt werden sollten. In diesem Punkt neige ich der Position der Piraten zu, die in der Landtagsdebatte vorgetragen wurde. Aus meiner Sicht wirft die (fehlende) Sicherheit von Online-Wahlsystemen momentan so viele technische Fragen und (verfassungs)rechtliche Probleme auf, daß eine „Prüfung“ durch den Landtag in absehbarer Zeit keine greifbaren Ergebnisse bringen wird.

Ich hoffe, mit dieser Stellungnahme zur Klärung der aufgeworfenen Fragen beigetragen zu haben, und wünsche Ihnen für die weitere Befassung viel Erfolg. Für Rückfragen stehe ich

selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Kai Arzheimer

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kai Arzheimer'. The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end.