

Prof. Dr. Joachim Krause

Institut für Sozialwissenschaften
Bereich Politikwissenschaft
Westring 400
24118 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/4268

Mail, Telefon, Fax

Tel.: 0431-880-2171

Fax: 0431-880 2483

e-mail: jkrause@politik.uni-kiel.de

Stellungnahme zum Antrag von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW „Demokratie lebt von Beteiligung“ (Drucksache 18/2532) und zum Antrag der Fraktion der Piraten „Demokratie lebt von Vertrauen“ (Drucksache 18/2557)

Ich begrüße es sehr, dass die Fraktionen des Landtags die sinkende Wahlbeteiligung bei Bundestags- und Landtagswahlen ebenso wie bei Europawahlen und Kommunalwahlen aufgreifen und ich teile die in den beiden Anträgen geäußerten Sorgen. Die in den Anträgen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW vorgeschlagenen Maßnahmen halte ich (von zwei Ausnahmen abgesehen) für sinnvoll, ihre Wirksamkeit wird aber begrenzt bleiben, da diese Maßnahmen die strukturellen Ursachen des Rückgangs der Wahlbeteiligung nicht wesentlich beeinflussen werden. Dennoch können die Maßnahmen bescheidene Beiträge zu einer Besserung der Lage darstellen. Die Vorschläge der Fraktion der Piraten halte ich teilweise für nachvollziehbar, teilweise dürften sie eher kontraproduktiv sein und zu einer weiteren Absenkung der Wahlbeteiligung beitragen.

Strukturelle Ursachen der abnehmenden Wahlbeteiligung

Abnehmende Wahlbeteiligung ist ein Phänomen, welches es in anderen Ländern auch gibt und welches durch mehrere strukturelle Gründe verursacht sein dürfte.

1. Geringe Wahlbeteiligung reflektiert vor allem in westeuropäischen Demokratien die Frustration in großen Teilen der Bevölkerung über die abnehmenden staatlichen Handlungsspielräume der Politik angesichts der hohen Verschuldung. Repräsentative Demokratien tendieren dazu, dass aus der Logik der „Konkurrenz um Stimmen für einen Machterwerb auf Zeit“ mehr Erwartungen aus Gesellschaft und Wirtschaft von der Politik berücksichtigt werden müssen, als der Staat strukturell und vor allem finanziell verkraften kann. Dies ist ein konstantes Thema der Demokratietheorie seit Alexis de Tocquevilles Buch über die Demokratie in Amerika (1835) und wird in der modernen ökonomischen Theorie der Demokratie hervorgehoben (Olson, Downs, Buchanan/Tullock u.a.). Besonders der Ausbau der Sozialstaatlichkeit, die verschiedenen Reformvorhaben der 70er und 80er Jahre und die vielen Investitionen und Interventionen des Staates in die Wirtschaft haben bei allen westeuropäischen Staaten in den vergangenen 50 Jahren zu einer enormen Verschuldung geführt, die den Spielraum für politisches Handeln hat immer enger werden lassen (in Deutschland noch besonders verschärft durch die Kosten der deutschen Wiedervereinigung). Die Folge ist eine zunehmende Frustration unter denjenigen

Teilen der Bevölkerung, die sich mangels finanzieller Spielräume von der Politik vernachlässigt und ausgegrenzt fühlen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Staat zum Zwecke der Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft Sozialleistungen herunterfährt. So haben die so genannten „Hartz-Reformen“ der rot-grünen Koalition (die die Voraussetzung für die derzeit zu beobachtende gute wirtschaftliche Position Deutschlands waren) zu einem dauerhaften Einbruch der Wählerschaft bei einer der beiden großen Volksparteien (der SPD) beigetragen. Untersuchungen zeigen, dass diese Wähler teilweise zu anderen Parteien abgewandert, zum Großteil aber in das Lager der Nichtwähler gewechselt sind. Es wäre fatal, diesen Trend durch Umkehrung dieser Reformen umdrehen zu wollen. Es herrscht aber eine Dilemmasituation vor, die sich erst dann legen wird, wenn ein Niveau an Wirtschaftsleistung und – wachstum hergestellt werden konnte, dass diese Frustrationserfahrung immer weniger bestimmend für Wahlentscheidungen werden lässt.

2. Bei der Wahlbeteiligung gibt es ein strukturelles Gefälle zwischen Alt und Jung. Vergleichende Studien zeigen, dass erst mit zunehmendem Alter das Interesse an der Politik steigt und somit auch die Wahlbeteiligung. Junge Menschen gehen deutlich seltener zur Wahl als Menschen mittleren oder höheren Alters. Die in Schleswig-Holstein erfolgte Absenkung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre trägt dazu bei, dass die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei der nächsten Landtagswahl tendenziell sinken wird.

3. Bei der Wahlbeteiligung gibt es ein strukturelles Gefälle zwischen oberen und unteren Einkommensgruppen. Je höher das Einkommen (und in der Regel auch je höher die Bildung) umso höher die Wahlbeteiligung. In Gegenden mit niedrigem Einkommensniveau ist die Wahlbeteiligung in der Regel deutlich geringer als in solchen, in denen vorwiegend besser verdienende Menschen wohnen. Dafür gibt es mindestens zwei unterschiedliche Erklärungen:

1. Offenbar steigt mit dem Bildungsniveau das Interesse für Politik. Das klingt plausibel, aber: da wir in den vergangenen Jahrzehnten bei einer Zunahme des allgemeinen Bildungsniveaus gleichzeitig eine Abnahme der Wahlbeteiligung (bei Wahlen zu Landtag und Bundestag) feststellen mussten, kann diese Hypothese nur begrenzte Gültigkeit beanspruchen.
2. Die relativ gesehen geringere Wahlbeteiligung bei Einkommensschwachen Gruppen kann auch Symptom dafür sein, dass viele dieser Menschen primär für „bread-and-butter“ Themen ansprechbar sind (Arbeitsplätze, sichere Wohnungen, Sicherheit auf den Straßen) und sich von der Politik in einer Zeit tendenziell weniger vertreten sehen, wo postmoderne Themen stärker in den Vordergrund treten und manche Probleme sogar tabuisiert werden, die diese Bürger umtreiben.

4. Es gibt eine tiefe Krise der politischen Kommunikation zwischen Bürgern und Parteipolitikern, die teilweise in einer Wahlverweigerung vieler Bürger ihren Ausdruck findet. Die Ursachen für diese Krise sind vielfältig und lassen sich nicht auf einige wenige Faktoren reduzieren. Sie haben etwas mit Politikstil und Kultur zu tun, aber auch mit der Art und Weise wie heute Politik in den Massenmedien (Fernsehen, Rundfunk, Printmedien, Internet) vermittelt und diskutiert wird. Die klassische Vorstellung, dass im Parlament über die großen Themen der Politik in aufgeklärter und kontroverser Weise diskutiert und beraten wird, entspricht immer weniger der heutigen Realität. Politik wird zu einer Mediengerechten Inszenierung, die an der Lebenswirklichkeit vieler Menschen vorbei geht. Gleichzeitig greifen Vorstellungen über die Verderbtheit der Politik und Verschwörungstheorien in einem Maße um sich, welches alarmierend ist.

Anmerkungen zu den Vorschlägen der Fraktionen von CDU/SPD/B90-Grüne/SSW

Zur Drucksache 18/2532 möchte ich im Einzelnen Folgendes bemerken:

I. Information: Hier halte ich die Vorlage von Wahlinformationen auch in Migrantensprachen für sinnvoll, ebenso die anderen Vorschläge zur Verbesserung der Informationen. Das Wichtigste ist aber eine Strategie, mit der junge Menschen wirksam an die Politik herangeführt werden. Hilfreich wäre eine deutlich bessere materielle und personelle Ausstattung im Bereich der politischen Bildung, eine Reform des schulischen WiPo-Unterrichts (vor allem mehr Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei den Lehrkräften) sowie ein spezielles Angebot an junge Menschen, in der Politik gehört zu werden (z.B. durch Einrichtung eines schleswig-holsteinischen Jugendparlaments, welches in allen Fragen der Jugend- und Bildungspolitik vom Landtag angehört werden muss, stärkere Berücksichtigung der jeweiligen Jugendorganisationen in den Parteien, etc.). Jede Initiative des Landtags zur Erhöhung der Wahlbeteiligung, die nicht die jungen Wähler und Wählerinnen zum Schwerpunkt nimmt, bleibt erfolglos. Auch Besuche von Politikerinnen und Politikern an Schulen halte ich für sinnvoll, aber auch solche von Amts- und Funktionsträgern (z.B. Landräte, Polizeipräsidenten, Behördenvorstehern etc.)

II. Motivation: Die dort gemachten Vorschläge sind alle nachvollziehbar, ob sie die Wahlbeteiligung merklich anheben werden, wage ich zu bezweifeln.

III. Hürden absenken: Die dort vorgestellten Empfehlungen gehen davon aus, dass man mehr Wähler gewinnt, wenn die Wahllokale länger geöffnet und wenn die Möglichkeiten der Stimmabgabe außerhalb der fixen Wahllokale erweitert werden. Ich kann diese Überlegungen nachvollziehen und vielleicht kommt es auch zu den erwarteten Effekten. Es ist aber eher zu erwarten, dass exakt das Gegenteil eintritt. Die Fixierung des Wahltags auf einen bestimmten Tag (einschließlich der raschen Auszählung) ist in allen entwickelten repräsentativen Demokratien ein wichtiges Element der Dramaturgie, um eine Höchstzahl von Wählern zur Teilnahme an der Wahl zu motivieren. Ausnahmen bilden Entwicklungsländer mit großen infrastrukturellen Problemen. Ich befürchte, dass die Verlängerung der Anzahl der Wahltage eher zur Entdramatisierung der Wahl und somit zur Abnahme der Wahlbeteiligung führen wird. Eine Verlängerung der Öffnungszeit um eine oder zwei Stunden halte ich hingegen für unschädlich und vielleicht auch marginal hilfreich. Dringend abraten würde ich von der Versendung von Briefwahlunterlagen bereits mit der Wahlbenachrichtigung. Das Recht auf Briefwahl muss immer in Konkurrenz zu der Wahrung des Wahlgeheimnisses gesehen werden (was immerhin ausdrücklich im Grundgesetz fixiert ist). Bei Briefwahl ist das Wahlgeheimnis nicht mehr garantiert, deswegen sollte diese Möglichkeit die Ausnahme bleiben und nicht zum Regelfall bei Wahlen werden. Abraten würde ich von online-Wahlen, zum einen wegen der damit verbundenen Probleme bei der Wahrung des Wahlgeheimnisses, zum anderen weil die Möglichkeit der Manipulation der Wahlergebnisse nicht ausgeschlossen werden kann. Die Einrichtung mobiler Wahllokale halte ich für wenig zielführend, die bisherige Regelung von ortsnahen fixen Wahllokalen ist m.E. optimal. Barrierefreiheit sollte die Regel sein, darüber sollte es keinen Dissens geben.

IV. Wahlkampf zulassen: alle drei Vorschläge kann ich unbesehen unterstützen.

Anmerkungen zum Vorschlag der Fraktion der Piraten

Der Vorschlag der Piraten-Fraktion (Drucksache 18/2532) unterscheidet sich – neben der Forderung nach Abschaffung der 5%-Klausel – in zwei wesentlichen Punkten von dem der anderen Fraktionen: (1) In der Forderung nach mehr Möglichkeiten der direktdemokratischen Mitwirkung; und (2) der Forderung nach Schaffung von Möglichkeiten zur Veränderung der starren Parteienlisten durch Panaschieren und Kumulieren. Beide Forderungen werden damit begründet, dass sie das Interesse an Politik erhöhen und die Beteiligung an Wahlen vergrößern werden.

Ich halte beide Forderungen für kontraproduktiv. Sie werden eher zu einer weiteren Absenkung der Wahlbeteiligung beitragen:

- I. Mehr direkte Beteiligung an der Demokratie durch die Bevölkerung schafft in der Regel keine Anreize für höhere Wahlbeteiligung. Im Gegenteil, die Bedeutung von Parlamenten als Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie wird durch die verstärkte Nutzung von Instrumenten der direkten Demokratie (Volksabstimmungen, Referenden, Bürgerbegehren, Gesetzesinitiativen) eher herab gesetzt und damit werden die Anreize abgesenkt, sich an Wahlen zu parlamentarischen Gremien oder kommunalen Gebietskörperschaften zu beteiligen. Es ist bezeichnend, dass gerade die Schweiz, die in Europa die meisten Möglichkeiten der direkten Bürgerbeteiligung bietet, im Vergleich zu anderen Demokratien deutlich niedrigere Beteiligungsquoten bei Nationalrats- und Kantonalratswahlen aufweist. In den USA, wo ein Dutzend Bundesstaaten vergleichbare Möglichkeiten der direkten Bürgerbeteiligung geschaffen haben und wo viele Bürgervoten wegen der alle zwei Jahre stattfindenden regulären Wahlen in Verbindung mit diesen abgehalten werden können, ist ein Trend zur erhöhten Wahlbeteiligung infolge dieser Maßnahmen nicht festzustellen. Im Gegenteil, auch dort sinkt die Wahlbeteiligung tendenziell weiter ab.
- II. Mehr Auswahlmöglichkeiten bei Wahlen durch Kumulieren und Panaschieren führen ebenfalls nicht dazu, dass die Wahlbeteiligung steigt. Die Erfahrungen mit den letzten beiden Bürgerschaftswahlen in Hamburg zeigen, dass wegen der damit verbundenen Komplizierung des Wahlvorgangs vielmehr das Gegenteil eintritt: bei der Bürgerschaftswahl von 2015 ist die Beteiligung auf 55,5 % gefallen, nachdem 2011 schon ein Tiefstand von 57,3 % infolge der Umstellung des Wahlverfahrens erreicht worden war (2008: Wahlbeteiligung 63,5 %; 2004: 68,7%; 2001: 71,0%). Das bedeutet: nach der Wahlrechtsreform ist die Zahl der sich an der Wahl beteiligenden Bürger mittlerweile um fast 13 Prozent (gegenüber 2001 um fast 22 Prozent) eingebrochen. Das sollte kein Vorbild für Schleswig-Holstein sein.

Kiel, den 10.4.2015