



Dr. Björn Benken (Aktion Wahlreform)  
 An der Wabe 5, D-38104 Braunschweig  
 Tel.: 0531-3789500, [info@wahlreform.de](mailto:info@wahlreform.de)

Dr. Björn Benken, An der Wabe 5, 38104 Braunschweig

An den  
 Schleswig-Holsteinischen Landtag  
 Innen- und Rechtsausschuss  
 Düsternbrooker Weg 70  
 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
 Umdruck 18/4277

13. April 2015

**"Demokratie lebt von Beteiligung und von Vertrauen"**  
**Schriftliche Stellungnahme zu den Drucksachen 18/2532 u. 18/2557**

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit nehme ich wie erbeten Stellung zum Antrag "Demokratie lebt von Beteiligung" der Fraktionen von CDU/SPD/ GRÜNE/SSW im schleswig-holsteinischen Landtag (siehe Drucksache 18/2532) sowie zum Antrag "Demokratie lebt von Vertrauen" der Fraktion der PIRATEN (Drucksache 18/2557).

Bevor Maßnahmen zur Erhöhung der Wahlbeteiligung diskutiert werden, sollte am Anfang grundsätzlich immer die Frage stehen, ob eine niedrige bzw. **sinkende Wahlbeteiligung** denn wirklich per se schlecht ist. Dies kann nicht pauschal bejaht werden, weil die Nichtteilnahme an der Wahl bei einem Teil der Nichtwähler durchaus auch auf einer **Zufriedenheit** mit der aktuellen politischen Situation basieren kann. Es kommt nicht von ungefähr, dass die Wahlbeteiligung in Wohlstandszeiten tendenziell geringer ausfällt, während sie in Zeiten politischer Umbrüche und Wirtschaftskrisen meist überdurchschnittlich hoch ist.

"Zufriedenheit" ist natürlich ein relativer Begriff und muss nicht unbedingt auch exakt so vom Wähler empfunden werden; vielmehr kann damit auch schlicht der Umstand ausgedrückt werden, dass dem Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl eben **nicht wichtig genug** war. Ökonomen haben sich an der Frage, warum ein (im Sinne des homo oeconomicus) rational denkender Bürger überhaupt wählen geht, die Zähne ausgebissen (vgl. <http://www.wahlrecht.de/lexikon/kosten.html>); letztlich konnten

sie dies nur durch Zuhilfenahme moralischer Normen und anderer "weicher" Anreize erklären. Während früher massenkonformes Verhalten weit verbreitet war, hat sich in den letzten Jahrzehnten der Trend zur Individualisierung durchgesetzt, und die immer losere Einbindung des Individuums in größere Gemeinschaften und das damit verbundene sinkende Verpflichtungsgefühl kann bei der individuellen ökonomischen **Abwägung von Aufwand vs. Nutzen einer Wahlteilnahme** das ausschlaggebende Kriterium zugunsten der Nichtwahl sein. Da also die Höhe der Wahlbeteiligung unter anderem von sehr unpolitischen Trends beeinflusst wird, sollte man diese Größe nicht voreilig zum Gradmesser für die Gesundheit des demokratischen Systems hochstilisieren.

Daneben gibt es selbstverständlich auch diverse andere, originär politische Motive, welche für die Nichtwahl verantwortlich sein können - z.B. die Unzufriedenheit mit einzelnen politischen Vorgängen, eine generelle Unzufriedenheit mit Parteien und Politikern oder gar die komplette Ablehnung des bestehenden politischen Systems. Doch ist es wirklich sinnvoll, als Politiker zu versuchen, auf die Nichtwahl-Motive der Bürger einzuwirken? Beziehungsweise: Haben politische Gremien überhaupt die Möglichkeit, hier etwas zu verändern?

Wenn sich Politiker für Maßnahmen zur Erhöhung der Wahlbeteiligung aussprechen, fragen sich manche Bürger, ob dies möglicherweise nur aus reinem Eigeninteresse geschieht, damit sie sich anschließend z.B. auf eine höhere demokratische **Legitimation** berufen können. Wenn alle Landtagsparteien gar **unisono** einen entsprechenden Antrag einbringen, fördert dies nicht unbedingt das Vertrauen der Bürger in die Initiative, sondern schürt das Misstrauen möglicherweise nur um so mehr.

Auch ist fraglich, ob es unter dem Strich nicht kontraproduktiv ist, wenn das angeblich „vornehmste Recht jedes Staatsbürgers“ überall wie sauer Bier angepriesen wird. Und schließlich: Ist es nicht befremdlich, wenn Politiker bereitwillig Verantwortung für etwas übernehmen, was sich doch eigentlich im **alleinigen Verantwortungsbereich der Bürger** befindet? Wenn empfohlen wird, dass sich Politiker viel öfter zu den Grenzen ihrer Einflussmöglichkeiten bekennen sollten, gilt dies auch und gerade für das Thema Wahlbeteiligung.

Nun zu einer Einzelkritik jener Maßnahmen, die von den oben genannten Landtagsparteien in Schleswig-Holstein vorgeschlagen werden:

Sicherlich ist es nicht verkehrt, wenn das politische Wissen der Bevölkerung gefördert wird (z.B. durch einen entsprechenden **Schulunterricht** oder durch die Einrichtungen der **Politischen Bildungsarbeit**) bzw. wenn die Gesprächsmöglichkeiten zwischen Politik und Bürgern intensiviert

werden, u.a. auch durch **Schulbesuche** einzelner Politiker. Letzteres ist jedoch ein hochsensibles Thema, welches mit viel Fingerspitzengefühl diskutiert werden sollte. Heutzutage haben viele Menschen den Eindruck, dass Parteien eine zu dominante Stellung in der Gesellschaft einnehmen, und erwarten von ihnen eine größtmögliche Zurückhaltung. Diese Erwartungshaltung kollidiert mit der Eigenwahrnehmung der Parteien, die z.B. bemängeln, dass sie im öffentlichen Raum immer weniger sichtbar sind und die deshalb fordern, **an zusätzlichen Orten Wahlkampf** betreiben zu dürfen. Es steht jedoch zu befürchten, dass solche Vorschläge die Parteienverdrossenheit (und damit die Nichtwählerquote) eher steigern, als dass sie diese reduzieren könnten. Nicht minder heikel ist die Idee, Vereine, Verbände und Medien aufzurufen, für eine Wahlteilnahme zu werben. Die angesprochenen Organisationen könnten das Gefühl bekommen, dass die Parteien sie für ihre Ziele instrumentalisieren wollen.

Nicht immer werden Bürger willentlich zu Nichtwählern. Es gibt auch Fälle, wo Wahlberechtigte eigentlich wählen gehen wollten, aber dies aus diversen Gründen (z.B.: Wahllokal nicht gefunden, Wahllokal war nicht ebenerdig erreichbar, Wahlbenachrichtigungskarte wurde falsch interpretiert, man war nicht rechtzeitig genug vom Ausflug zurück, etc.) am Ende doch nicht tun. Eine ganze Reihe von Vorschlägen der Landtagsfraktionen zielt auf eine Vermeidung derartiger Hindernisse ab. Im Normalfall sollte man allerdings davon ausgehen dürfen, dass auch bisher schon Wahllokale auf geeignete Weise **ausgeschildert** waren, dass sich z.B. Rollstuhlfahrer nicht von einer Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen fühlen mussten und dass **Wahlbenachrichtigungen** ausreichend verständlich formuliert waren. Soweit dies im Einzelfall anders gewesen sein sollte, muss selbstverständlich nachgebessert werden - aber die Wahlbeteiligung wird sich durch derlei technische Optimierungen allenfalls marginal erhöhen.

Eine größere Auswirkung hingegen könnten Vorschläge haben, die das Zeitfenster und/oder den räumlichen Rahmen, innerhalb derer die Stimmen abgegeben werden können, ausweiten. Ob diese Maßnahmen sinnvoll sind, ist oft eine Kosten-Nutzen-Abwägung. Eine **Ausdehnung auf mehrere Wahltage** z.B. würde den organisatorischen Aufwand stark in die Höhe treiben. Kostengünstiger umzusetzen wäre die **Verlängerung des Wahltages** um zwei Stunden - dies würde den Freizeitgewohnheiten mancher Wähler entgegenkommen, würde aber auch bedeuten, dass statistisch belastbare Wahlergebnisse nicht mehr bereits zur "besten Fernsehzeit", sondern erst spät in der Nacht vorliegen würden.

Die Idee, **mobile Wahlurnen** einzusetzen, dürfte unter den präsentierten Vorschlägen einer der strittigsten sein. Neben der Sorge, dass mobile Wahlurnen die schon jetzt zu beobachtende Bequemlichkeitshaltung bei

vielen Wählern noch weiter fördern, und der Befürchtung, dass die irgendwann vielleicht einmal mögliche Stimmabgabe im Supermarkt oder im Badezentrum den Wahlakt "profanisieren" könnte, ist auch der Sicherheitsaspekt von großer Bedeutung. Es müsste auf jeden Fall gewährleistet sein, dass der per EDV durchzuführende Abgleich mit dem zentralen Wählerverzeichnis überall reibungslos funktioniert und sowohl doppelte Stimmabgaben wie auch Manipulationen von außen an der Software ausgeschlossen sind.

Eine teilweise oder ausschließlich über das Internet durchgeführte Wahl würde eine Vielzahl potentieller Sicherheitsrisiken mit sich bringen. Das Instrument der **Online-Wahl** ist deshalb - zumindest beim jetzigen Stand der Technik - strikt abzulehnen. Positiver ist der Vorschlag zu sehen, **Beteiligungsportale** im Internet zu etablieren, auf denen der Landtag z.B. Gesetzesvorhaben zur Diskussion stellt. Dies kann für beide Seiten interessante Impulse geben, doch die Wahlbeteiligung steigt durch diese Maßnahme allenfalls geringfügig an, weil vor allem die ohnehin politisch Interessierten erreicht werden.

Die Idee, **Briefwahlunterlagen automatisch**, d.h. bereits zusammen mit den Wahlbenachrichtigungen zu versenden, gehört sicherlich zu denjenigen Vorschlägen in der Maßnahmenliste, die tatsächlich zu einer messbaren Erhöhung der Wahlbeteiligung führen würden. Dieser Erfolg muss allerdings abgewogen werden gegen die offenkundigen Nachteile einer Ausweitung der Briefwahl. Es entstehen nicht nur höhere Kosten, sondern auch der Grundsatz der geheimen Wahl wird im Falle der Briefwahl stärker verletzt, und Wahlbetrug wird erleichtert. (Auf der Internetseite [http://rupp.de/briefwahl\\_einspruch/briefwahl\\_wahlbetrug.html](http://rupp.de/briefwahl_einspruch/briefwahl_wahlbetrug.html) ist z.B. eine beeindruckend lange Liste von bekannt gewordenen Betrugsfällen im Zusammenhang mit der Briefwahl veröffentlicht. In letzter Zeit machten die Fälle im bayerischen Geiselhöring und in Stendal von sich reden, wo jeweils gleich mehrere hundert Briefwahl-Stimmen gefälscht wurden. Ein weniger dreister Betrug hingegen ist schwerer aufzudecken, so dass die Dunkelziffer in diesem Bereich sehr hoch sein dürfte).

Als äußerst sinnvoll sehe ich den Vorschlag der Piraten an, vor der Wahl jedem Haushalt bzw. jedem Wahlberechtigten ein **Wahlinformationsheft** zukommen zu lassen, in dem die Grundzüge der Wahl erläutert werden und wo sich jeder Kandidat bzw. jede zur Wahl stehende Partei vorstellt. Auch die **Koppelung von Wahlterminen mit Volksabstimmungen** halte ich (wo dies möglich ist) für eine grundsätzlich erfolversprechende Maßnahme, um die Wahlbeteiligung zu steigern. Bei Bürgerbegehren, die nur lokal begrenzt stattfinden, würde jedoch die in den betroffenen Wahlkreisen höhere Wahlbeteiligung zu gewissen Verzerrungen des landesweiten Wahlergebnisses führen.

Zu den Vorschlägen der Fraktion der Piraten bezüglich der **Abschaffung bzw. Absenkung der Sperrklausel** habe ich bereits in einem anderen Beitrag Stellung genommen, wo ich eine dezente Absenkung auf beispielsweise drei Prozent befürworte (vgl. Umdruck 18-2259). Auch die Einführung des Instruments der **Ersatzstimme bzw. Dualwahl** würde in längerfristiger Sicht dazu beitragen können, die Beteiligungsquote in der Demokratie zu erhöhen. Neben einem *direkten* Einfluss auf die Wahlbeteiligung (weil die Anhänger von Kleinparteien die Gelegenheit bekommen, am Ende doch noch eine erfolgswirksame Stimme abzugeben) gibt es auch einen *indirekten* Effekt, weil das Engagement in einer kleinen Partei attraktiver wird. Primär geht es bei einer Einführung der Dualwahl bzw. Ersatzstimme aber nicht um die Erhöhung der Wahlbeteiligung, sondern um ein gerechteres Wahlsystem, welches den Vorgaben der Verfassung entspricht und unter dem Strich zu einer **Stabilisierung des Systems der repräsentativen Demokratie** beiträgt. Detailvorschläge zur möglichen Ausgestaltung der Ersatzstimme/Dualwahl finden sich unter <http://www.sperrklauselsysteme.de>.

Hingegen ist der Vorschlag der Piraten, bei Landtagswahlen offene Listen sowie die Möglichkeit von **Kumulieren und Panaschieren** einzuführen, zwiespältig zu beurteilen. Ein größerer Einfluss der Wähler bei der Auswahl ihrer parlamentarischen Vertreter ist für sich genommen begrüßenswert. Leider kann dies zu einem ziemlich komplexen Wahlsystem führen, und wenn dann noch zusätzlich die (an sich sehr empfehlenswerte) Option der Ersatzstimme gelten würde, wäre ein solches, kombiniertes Wahlsystem nicht mehr vernünftig handhabbar und würde einen hohen Anteil ungültiger Stimmen produzieren.

Anders als bei Kommunalwahlen sind die Bewerber für einen Landtagsitz den Wählern auch meistens gar nicht bekannt. Die Wahlergebnisse bei **offenen Listen** bekämen auf diese Weise etwas Zufälliges, wenn die Wähler ihre Entscheidung nach mehr oder weniger sachfremden Kriterien wie z.B. Wohnort, Beruf, akademischer Grad, Adelstitel oder Prominentenstatus treffen.

Weil durch offene Listen ein Element der **Mehrheitswahl** in das System der Verhältniswahl hineinkommt, können die Ergebnisse auch aus diesem Grund systematisch verzerrt werden und spiegeln möglicherweise nicht mehr den wahren Wählerwillen wider. Dies soll mit einem Beispiel illustriert werden: 70 Prozent der Wähler einer bestimmten Partei sind für ein kommunales Großprojekt, 30 Prozent dagegen. Wenn sich nun unter den Kandidaten dieser Partei lediglich ein Projektgegner, jedoch drei Projektbefürworter befinden, könnte es passieren, dass letztere sich gegenseitig die Stimmen wegnehmen und am Ende der Projektgegner den Sieg davonträgt und die Wähler seiner Partei im Landtag vertritt,

obwohl er nur eine Minderheitenmeinung repräsentiert. Zudem muss ganz generell die Frage erlaubt sein, ob es die Qualität parlamentarischer Arbeit wirklich verbessert, wenn Parlamentarier durch die Einführung offener Listen gezwungen werden, zukünftig auch einen Wahlkampf gegen Konkurrenten aus der eigenen Partei zu führen - ein zeitlicher Mehraufwand, der von ihrer Arbeitszeit im Parlament abgeht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in dem von den Landtagsparteien in Schleswig-Holstein vorgeschlagenen Maßnahmenkatalog nur wenige Vorschläge enthalten sind, die geeignet sind, die **Wahlbeteiligung spürbar zu erhöhen und** die gleichzeitig **auch in der Gesamtschau positiv** bewertet werden können (vgl. dazu die Zusammenfassung im Anhang auf der folgenden Seite). Beide Kriterien zugleich werden in meinen Augen nur von einem einzigen Instrument wirklich erfüllt - der flächendeckenden Verteilung eines amtlichen Wahlinformationsheftes mit Vorstellungen von Kandidaten und Parteien. Diese Maßnahme kann als wirkungsvolle Investition in politische Bildung verstanden werden, die sich trotz der nicht unerheblichen Kosten unter dem Strich sicherlich rechnen wird.

Insgesamt tut mehr Gelassenheit beim Thema Wahlbeteiligung not. Als Politiker kann man diese Größe nur sehr bedingt beeinflussen, und sie hat - zumindest ohne genauere Kenntnis der dahinterstehenden Wählermotive - nur eine **begrenzte Aussagekraft**. Insbesondere sollte man nicht den Fehler begehen, an der Höhe der Wahlbeteiligung das Ausmaß der Legitimation der Gewählten messen zu wollen. In der parlamentarischen Demokratie kommen Entscheidungen per Definition immer nur durch Wähler zustande, niemals durch Nichtwähler, deren Meinungen und Motive aus der Natur der Sache heraus keinerlei Relevanz entfalten können und dürfen. Demokratische Legitimation entsteht allein durch die **Offenheit des Prozesses** auf allen Ebenen. Hier besteht noch Nachholbedarf beim Kriterium der Durchlässigkeit des Systems für neue Parteien. Zur Behebung des Mangels sollten bestimmte Elemente des Wahlrechts, durch die kleine Parteien unnötig diskriminiert werden, reformiert werden. Überlegenswert ist dabei zum Beispiel die Ausdehnung der wahlergebnisabhängigen Parteienfinanzierung auf *alle* Parteien und/oder eine Reduzierung der Zulassungsvoraussetzungen im Bereich der Unterstützungsunterschriften. Vor allem aber müsste endlich das Instrument der Ersatzstimme/Dualwahl eingeführt werden, um ein durchgehend gerechtes Wahlsystem zu erhalten, welches Zweifel an der demokratischen Legitimation der gewählten Volksvertreter gar nicht erst aufkommen lässt.

Braunschweig, den 13. April 2015

  
(Dr. Björn Benken)

**Anhang: (Subjektive) Kritik der Einzelmaßnahmen**

Antr. CDU/SPD/ GRÜNE/SSW	Antrag PIRATEN	Kurzbezeichnung der Maßnahme	Erhöht sich die Wahlbeteiligung?	In Gesamt- schau positiv?	Anmerkungen
-	1	Offene Listen mit Kumul./Panasch.	eher gering	eher nein	verzerrende Effekte, komplex
-	2	Abschaff./Absenkung Sperrklausel	<b>ja</b>	<b>evtl.</b>	dezenzte Absenkung: positiv
-	2	Einführung einer Ersatzstimme	eher gering	<b>ja</b>	Erfolgswert für alle Stimmen
-	<b>3</b>	Koppelung mit Volksabstimmung	ggf.: <b>ja</b>	<b>ja</b>	eher selten relevant
-	4	Internet-Beteiligungsportal	eher gering	evtl.	Kosten-Nutzen-Abwägung
-	5	Rederecht in Ausschüssen	sehr gering	evtl.	
1	6	Wahlinfos in Migrantensprachen	gering	evtl.	Kosten-Nutzen-Abwägung
2	7	Verständlichkeit Wahlbenachrichtig.	gering	<b>ja</b>	
3	8	Förderung politischer Bildung	eher gering	<b>ja</b>	Kosten-Nutzen-Abwägung
4	9	Mehr Politik im Lehrplan	eher gering	evtl.	
5	10	Politikerbesuche in Schulen	eher gering	<b>ja</b>	sensibles Thema
6	11	Beteiligungsrechte junger Menschen	gering	<b>ja</b>	Ausbau ist sinnvoll
-	<b>12</b>	<b>Offizielles Wahlinformationsheft</b>	<b>ja</b>	<b>ja</b>	Politik wird "ins Haus geliefert"
7	13	Werbung für Wahlteilnahme	gering	nein	sensibles Thema
8	14	Offizielle Wahlaufrufe auch online	gering	evtl.	
9	15	Bessere Ausschilderung Wahllokale	gering	<b>ja</b>	
9	15	überparteiliche Events am Wahltag	sehr gering	nein	sensibles Thema
10	16	Willkommenskultur im Wahllokal	gering	evtl.	aber: Formvorschriften beachten!
11	17	Würdigung der Wahlhelfer	gering	evtl.	Maßnahme zu vage
12	18	Hinweis auf Wahlbüros in Ämtern	gering	<b>ja</b>	
12	18	Briefwahlunterlagen automatisch	<b>ja</b>	nein	höhere Manipulationsanfälligkeit
13	19	Verlängerung der Wahltage bzw. des Wahltages	<b>ja</b>	eher nein	evtl. emotionale Vorbehalte, z.B. Wahlergebnis erst Tage später
14	-	Möglichkeit zur Online-Wahl	<b>ja</b>	nein	große Manipulationsanfälligkeit
15	20	Einrichtung mobiler Wahllokale	<b>ja</b>	nein	Pannenanfälligkeit beim EDV- Abgleich mit Wählerverzeichnis
16	21	Barrierefreier Zugang Wahllokal	sehr gering	<b>ja</b>	
17	22	Barrierefreie Wahlunterlagen	gering	<b>ja</b>	
18	23	Unterstützung Wahlkampfveranst.	gering	eher nein	sensibles Thema
19	24	Wahlwerbung im öffentl. Raum	eher gering	<b>ja</b>	
20	25	Nutzung öffentlicher Gebäude	gering	eher nein	sensibles Thema