

Braucht Deutschland eine gesetzliche Wahlpflicht?

Markus Klein/Jan Ballowitz/Per Holderberg

1. Die sinkende Wahlbeteiligung als Problem

In allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen gewinnt die demokratische Idee institutionelle Gestalt. Durch Wahlen werden politische Herrschaftsträger auf Zeit bestellt, deren Handeln an die Präferenzen der Bevölkerung rückgebunden und das politische System in seiner Gesamtheit legitimiert. Wahlen stellen die wichtigste – und für die meisten Bürger auch einzige – Form politischer Beteiligung dar. Sie erweisen sich damit als der zentrale Lebensnerv demokratischer Systeme.

Vor diesem Hintergrund ist der in Deutschland auf allen Ebenen des politischen Systems zu beobachtende Trend sinkender Wahlbeteiligungsquoten (Schäfer 2013: 41) durchaus beunruhigend. Dies gilt umso mehr, als gezeigt werden kann, dass eine sinkende Wahlbeteiligung mit einer steigenden sozialen Selektivität einhergeht. Wenn alle Bürgerinnen und Bürger wählen gingen, dann wä-

ren auch alle sozialen Gruppen entsprechend ihres Bevölkerungsanteils in der Wählerschaft repräsentiert. Gehen hingegen nicht alle Bürgerinnen und Bürger wählen, dann hängt die Zusammensetzung der Wählerschaft von der Wahlbereitschaft in den verschiedenen sozialen Gruppen ab. Empirisch ist es nun aber so, dass Menschen mit einem hohen sozialen Status sich mit einer deutlich höheren Wahrscheinlichkeit an Wahlen beteiligen als Menschen aus prekären sozialen Verhältnissen. Die Wählerschaft ist dann in der Konsequenz ein verzerrtes Abbild der Bevölkerung: Sozial Bessergestellte machen einen größeren Anteil der Wählerschaft aus, als es ihrem Bevölkerungsanteil entsprechen würde. Ihr Wünsche und Interessen haben damit auch eine größere Chance, politisch Berücksichtigung zu finden. Und diese soziale und politische Verzerrung ist in aller Regel umso größer, je niedriger die Wahlbeteiligung ausfällt.



Dr. Markus Klein,
Universitätsprofessor für Politische
Soziologie, Leibniz Universität
Hannover

Jan Ballowitz M.A., M.Ed.,
Referendar am Studienseminar
Stadthagen

Per Holderberg M.A., Wiss.
Mitarbeiter Universität Hildesheim

2. Die gesetzliche Wahlpflicht als vermeintliche Lösung

Die zunehmende Wahlabstinenz und das damit einhergehende Problem der sozialen Selektivität politischer Repräsentation hat in den letzten Jahren die Aufmerksamkeit der Politikwissenschaft in vielfältiger Weise auf sich gezogen. Die Erforschung der Ursachen der Nichtwahl hat nach der letzten „Welle“ in den 1990er Jahren wieder deutlich an Konjunktur gewonnen. Auch gibt es eine zunehmend intensiv geführte Diskussion darüber, wie der Trend sinkender Wahlbeteiligung gestoppt und in sein Gegenteil verkehrt werden könnte. In diesem Zusammenhang wurden auch Stimmen laut, die für die Bundesrepublik Deutschland die Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht fordern. Am pointiertesten wird diese Forderung gegenwärtig von Armin Schäfer erhoben, dessen Habilitationsschrift „Der Verlust politischer Gleichheit“ letztlich ein engagiertes Plädoyer für die Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht ist (Schäfer 2015). Damit könne die Wahlbeteiligung deutlich angehoben und dem Wert der politischen Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger wieder stärker Bedeutung verliehen werden.

Die gesetzliche Wahlpflicht ist in einer Reihe von Ländern bereits verwirklicht. Dabei lassen sich durchaus unterschiedliche Varianten der Ausgestaltung beobachten: In manchen Ländern, z.B. in Italien, ist die Wahlpflicht nur in der Verfassung normiert, ohne dass aber in einem Einzelgesetz Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen die Wahlpflicht verankert worden wären. In anderen Ländern sind die Wahlpflicht und die im Falle ihrer Missachtung anzuwendenden Sanktionen gesetzlich geregelt. Dabei kommt ein weites Spektrum von Strafen zum Einsatz. Diese reichen von Bußgeldern in den unterschiedlichsten Höhen über die öffentliche Anprangerung von Nichtwählern, deren Anhörung vor staatlichen Gremien, der Beschneidung ihrer Bürgerrechte bis hin zu Gefängnisstrafen. So drakonisch diese Strafen teilweise auch sind: In der Praxis kommen sie eher selten zur Anwendung. Einige Staaten sehen von einer Strafverfolgung ab, so lange die Nichtwähler in einem Anhörungsverfahren

ren eine glaubwürdige Entschuldigung vortragen. Andere Länder verzichten von vornherein auf eine Strafverfolgung, da eine solche mit enormem administrativem Aufwand verbunden ist. Die Sanktionswahrscheinlichkeit ist für Nichtwähler folglich auch im Falle einer strafbewehrten Wahlpflicht in aller Regel eher gering.

Armin Schäfer kann in seiner oben erwähnten Habilitationsschrift nun zeigen, dass Länder, in denen eine gesetzliche Wahlpflicht existiert, eine höhere Wahlbeteiligung aufweisen als Länder, in denen keine gesetzliche Wahlpflicht existiert. Die Wahlbeteiligung ist dabei in Ländern, die einen Verstoß gegen die Wahlpflicht auch sanktionieren, deutlich höher als in Ländern, die nur eine rein formale Wahlpflicht kennen. Vor diesem Hintergrund gelangt Schäfer zu der Schlussfolgerung, dass die Einführung einer sanktionsbewehrten gesetzlichen Wahlpflicht auch in Deutschland ein effektives Instrument zur Anhebung der Wahlbeteiligung und damit zur Herstellung eines höheren Maßes politischer Gleichheit sei.

3. Die gesetzliche Wahlpflicht und ihre Probleme

So verlockend eine gesetzliche Wahlpflicht auf den ersten Blick auch scheint und so edel die Motive ihrer Befürworter auch sind: Aus mehreren Gründen kann nicht garantiert werden, dass diese „Medizin“ auch den gewünschten Therapieerfolg zeitigen wird. Was spricht gegen die Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht als Lösung des Problems einer sinkenden Wahlbeteiligung?

Zunächst kann aus der Tatsache, dass in Ländern mit einer gesetzlichen Wahlpflicht eine höhere Wahlbeteiligung zu beobachten ist, nicht geschlossen werden, dass die Einführung einer Wahlpflicht in Deutschland die Wahlbeteiligung drastisch erhöhen würde. In den meisten der von Schäfer untersuchten Länder wurde die Wahlpflicht bereits vor längerer Zeit eingeführt, häufig als Teil eines Pakets umfassender politischer Reformen. So existiert beispielsweise die Wahlpflicht in Belgien schon seit 1892. In diesen Ländern wird die Wahlpflicht in aller Regel als histo-

risch gewachsener Teil der politischen Praxis akzeptiert. Demgegenüber kann vermutet werden, dass die Neueinführung einer Wahlpflicht in einem Land, in dem eine solche bislang nicht existierte, von der Bevölkerung als Gängelung durch den Staat empfunden würde und daher auf erhebliche Widerstände stieße. Die Durchsetzung einer Wahlpflicht gegen den Widerstand der Bevölkerung kann aber massive Kollateralschäden verursachen, wie zum Beispiel eine wachsende politische Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger vom politischen System, die gegen den Nutzen einer höheren Wahlbeteiligung abzuwägen sind.

Verschärfend kommt hinzu, dass eine neu eingeführte Wahlpflicht, die von der Bevölkerung nicht akzeptiert wird, mit consequenten Sanktionen verbunden sein müsste, um die angestrebte Wirkung einer höheren Wahlbeteiligung überhaupt erzielen zu können. Denn wird eine neu eingeführte Wahlpflicht nicht mit Sanktionen verknüpft oder ist die Sanktionswahrscheinlichkeit im Falle der Nichtwahl nur gering, dann hängt die Folgebereitschaft in starkem Maße von der Anerkennung dieser Norm durch die Bürgerinnen und Bürger ab. Ist diese Anerkennung aber nicht vorhanden, dann bleibt eine unsanktionierte Wahlpflicht wirkungslos. Um wirksam zu sein, müsste die Wahlpflicht vom Gesetzgeber folglich consequent durchgesetzt werden. Die hierfür notwendigen Sanktionen aber würden die Widerstände in der Bevölkerung nur weiter verstärken, zumal dann, wenn sie von den Bürgerinnen und Bürgern als unangemessen hoch betrachtet werden.

Um einen Eindruck davon zu bekommen, wie hoch die Akzeptanz einer gesetzlichen Wahlpflicht in der bundesdeutschen Bevölkerung zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre, haben wir unmittelbar vor der Bundestagswahl 2013 eine repräsentative Bevölkerungsumfrage durchgeführt, in der nach der Befürwortung der Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht gefragt wurde (Klein et al. 2014). Dabei zeigt sich, dass nur ein Drittel der Bevölkerung die Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht befürwortet. Fragt man die Befürworter einer Wahlpflicht weiterhin danach, ob diese Wahlpflicht mit Sanktionen verbunden sein sollte oder nicht, dann lehnen zwei Drittel der Befürworter solche Sanktio-

nen ab. Die Einführung einer sanktionsbewehrten gesetzlichen Wahlpflicht wird in Deutschland gegenwärtig also nur von 11 Prozent der Bevölkerung unterstützt.

Vor dem Hintergrund dieser geringen Akzeptanz ist klar, dass eine gesetzliche Wahlpflicht nur dann einen wirksamen Beitrag zur Erhöhung der Wahlbeteiligung leistet, wenn sie mit spürbaren Sanktionen verknüpft ist und diese von Seiten des Staates auch consequent durchgesetzt werden. Aber auch in diesem Fall würde nicht jeder potentielle Nichtwähler an der Wahl teilnehmen, weil natürlich die Möglichkeit einer bewussten Verletzung der Wahlpflicht unter Inkaufnahme der damit verbundenen Sanktionen gegeben ist. Es ist nicht auszuschließen, dass der staatliche Zwang zur Stimmabgabe bei einigen Bürgerinnen und Bürgern ein solches reaktantes Verhalten auslösen würde. In der von uns durchgeführten Bevölkerungsumfrage haben wir die potentiellen Nichtwähler daher gebeten anzugeben, wie sie sich unter den Bedingungen einer gesetzlichen Wahlpflicht verhalten würden (Klein et al. 2015). Immerhin ein Drittel der potentiellen Nichtwähler gibt an, selbst im Falle einer gesetzlichen Wahlpflicht nicht wählen zu wollen.

Aber auch von denjenigen Nichtwählern, die im Falle einer Wahlpflicht zur Wahlurne gehen würden, gibt nicht jeder eine gültige Stimme ab. Denn natürlich besteht die Möglichkeit, der Wahlpflicht formal dadurch Genüge zu tun, das man zwar an der Wahlurne erscheint, dort aber ungültig stimmt. Unter den Bedingungen des Wahlgeheimnisses ist es nahezu unmöglich, die Bürgerinnen und Bürger an der Urne zur Abgabe einer gültigen Stimme zu zwingen. Es erscheint aus übergeordneten normativen Erwägungen aber auch nicht angemessen. In einigen Ländern, die eine gesetzliche Wahlpflicht kennen, gibt es daher auf dem Stimmzettel auch eine Möglichkeit anzukreuzen, dass man keine der zur Wahl stehenden Parteien bzw. Kandidaten unterstützen möchte („None of the Above“). Nach den Ergebnissen unserer bereits erwähnten Bevölkerungsumfrage würde ungefähr die Hälfte der Nichtwähler, die von einer Wahlpflicht zum Urnengang bewegt würden, den Ausweg der Abgabe einer ungültigen Stimme wählen. Die durch die Wahlpflicht ausgelöste Erhöhung der Wahlbeteili-

gung verpufft also zur Hälfte in einem Zuwachs ungültiger Stimmen.

Unterm Strich bedeutet dies, dass nach unseren Analysen nur ein Drittel der Nichtwähler durch eine gesetzliche Wahlpflicht zur Abgabe einer gültigen Stimme bewegt werden könnte. Ein weiteres Drittel würde eine ungültige Stimme abgeben und das letzte Drittel auch weiterhin nicht an der Wahl teilnehmen. Der gesetzlichen Wahlpflicht gelingt die Herstellung politischer Gleichheit folglich nur in sehr unvollkommener Weise.

4. Grundsätzliche Überlegungen zur gesetzlichen Wahlpflicht

Im bisherigen Verlauf der Argumentation wurde zunächst die sinkende Wahlbeteiligung als Problem charakterisiert, dann die gesetzliche Wahlpflicht als vermeintliche Lösung dieses Problems vorgestellt, um im Anschluss daran die mit dieser Lösung verbundenen Probleme zu diskutieren. Man kann aber auch sehr viel grundsätzlicher darüber nachdenken, ob die sinkende Wahlbeteiligung wirklich als ein Problem aufgefasst werden muss, das von Seiten des Staates zwingend einer solch massiven Intervention wie einer gesetzlichen Wahlpflicht bedarf (vgl. zum Folgenden überblicksartig Birch 2009: 40-58).

So kann man der Auffassung sein, dass in einer freiheitlichen Gesellschaft die Menschen auch das Recht auf Nichtbeteiligung mit Politik und Nichtteilnahme an Wahlen haben. Das Wahlrecht impliziert in dieser Sichtweise in keiner Weise eine moralische Verpflichtung, dieses Recht auch zu nutzen. Dies gelte nicht zuletzt deshalb, weil Nichtwähler niemandem schaden und die einzelne Stimme das Wahlergebnis ohnehin kaum beeinflusst. Man könne in einer freien Gesellschaft auch niemanden zwingen, sich politisch zu interessieren und zu informieren. Würde man die Uninformierten und Uninteressierten nun zwingen, sich an Wahlen zu beteiligen, so würde dies zu oberflächlichen und unreflektierten Wahlentscheidungen führen. Dies würde die Qualität des demokratischen Entscheidungsprozesses insgesamt mindern und möglicherweise populistische und extremistische Parteien begünstigen.

Würde man sich all diese Argumente zu eigen machen, dann müsste man die sinkende Wahlbeteiligung als ein zwar möglicherweise missliches, aber nicht unbedingt zu drastischen staatlichen Gegenmaßnahmen herausforderndes Phänomen betrachten.

Man kann aber auch eine diametral entgegengesetzte Position einnehmen. Diejenigen wissenschaftlichen Autoren, die in der sinkenden Wahlbeteiligung ein gravierendes Problem sehen, argumentieren in aller Regel, dass eine Demokratie ohne die Beteiligung ihrer Bürger nicht funktionieren könne. Letztlich würde die einzelne Bürgerin bzw. der einzelne Bürger mit der Stimmabgabe den (äußerst geringen) Preis dafür bezahlen, in einer Demokratie leben zu dürfen. Das Recht zu wählen sei zudem ein positives Recht, auf das nicht verzichtet werden könne, ohne dieses Recht gleichzeitig substantiell zu entwerten. Macht man sich all diese Überlegungen zu eigen, dann lässt sich eine gesetzliche Wahlpflicht durchaus rechtfertigen. Die individuelle Freiheit der Bürgerinnen und Bürger wird zugunsten der Funktionsfähigkeit und der Sicherung des Fortbestands der Demokratie minimal eingeschränkt. Dies sei in der Güterabwägung durchaus zu rechtfertigen, zumal eine gesetzliche Wahlpflicht auch keinen größeren Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte darstelle als andere Pflichten, die Staaten ihren Bürgern selbstverständlich auferlegen (Schulpflicht, Steuerpflicht, etc.).

5. Problemlösungen „diesseits“ der gesetzlichen Wahlpflicht

Greift man die im Titel dieser Abhandlung formulierte Frage wieder auf, ob Deutschland eine gesetzliche Wahlpflicht braucht, so verneinen wir diese aus zwei Gründen. Erstens ist aus unserer Sicht eine gesetzliche Wahlpflicht nur dann ein angemessenes Instrument zur Steigerung der Wahlbeteiligung, wenn man die Wahlteilnahme tatsächlich als eindeutige moralische und politische Pflicht einer jeden einzelnen Staatsbürgerin und eines jeden einzelnen Staatsbürgers auffassen möchte. Dies scheint uns aber letztlich dem Wesen einer freiheitlichen Gesellschaft unan-

gemessen zu sein. Doch selbst wenn man sich entscheiden sollte, dies anders sehen zu wollen, ist die Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht nicht zu empfehlen. Sie ist nämlich zweitens kein besonders effektives Instrument zur Steigerung der Wahlbeteiligung. Nur ein Drittel der Nichtwähler würden nach unserer Analyse letztlich zur Abgabe einer gültigen Stimme bewegt. Gleichzeitig kann eine gesetzliche Wahlpflicht eine ganze Reihe von Kollateralschäden verursachen. Zu nennen ist hier neben einem möglichen Legitimationsverlust des politischen Systems nicht zuletzt auch ein möglicher Zuwachs an Stimmen für radikale und nicht-demokratische Parteien. Man könnte als drittes Argument gegen eine gesetzliche Wahlpflicht noch hinzufügen, dass diese von ihrer Wirkungsweise her nur ein Symptom kuriert ohne aber zur Beseitigung seiner tiefer liegenden Ursachen auch nur das Geringste beizutragen.

Ungeachtet unserer Ablehnung einer gesetzlichen Wahlpflicht halten wir das mit diesem Instrument verfolgte Ziel einer hohen Wahlbeteiligung dennoch prinzipiell für erstrebenswert. Unserer Ansicht nach sollte es aber mit weniger einschneidenden Maßnahmen als der Wahlpflicht – also ohne Zwang und Verpflichtung – verfolgt werden. Solche Maßnahmen „diesseits“ der Wahlpflicht sollten vor allem einen Ermöglichungs-, Mobilisierungs- und Ertüchtigungscharakter haben. Zu denken ist dabei an Informations- und

„Get-out-the-Vote“-Kampagnen, an Maßnahmen der politischen Bildung sowie einen nachhaltigen Abbau schichtspezifischer Barrieren beim Zugang zu weiterführenden Bildungsinstitutionen.

Literatur

- Birch, Sarah: Full Participation. A comparative study of compulsory voting. Tokyo/New York/Paris 2009.
- Klein, Markus / Ballowitz, Jan / Holderberg, Per: Die gesellschaftliche Akzeptanz einer gesetzlichen Wahlpflicht in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Zeitschrift für Parlamentsfragen 45 (2014) 4, 812-824.
- Klein, Markus / Ballowitz, Jan / Holderberg, Per: Forced to be a citizen... Eine empirische Studie zu den Auswirkungen einer gesetzlichen Wahlpflicht bei der Bundestagswahl 2013 auf die Höhe der Wahlbeteiligung, die Zusammensetzung der Wählerschaft und das Wahlergebnis. Politische Psychologie 4 (2015) 1, 65-87.
- Schäfer, Armin: Wahlbeteiligung und Nichtwähler. Aus Politik und Zeitgeschichte 48-49 (2013), 39-46.
- Schäfer, Armin: Der Verlust der politischen Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Frankfurt/New York 2015.



Werner Heinz

**(OHN-)MÄCHTIGE
STÄDTE**
in Zeiten der neoliberalen
Globalisierung

2015 - 194 Seiten - 14,90 €
ISBN: 978-3-89691-721-8

Sind Städte noch machtvolle Akteure oder kaum mehr als machtlos Getriebene? Können sie in die aktuellen Herausforderungen steuernd und kontrollierend eingreifen oder bedarf es eines tiefen Paradigmenwechsels, der nicht alleine die kommunale Ebene, sondern alle kommunal relevanten Akteure einbezieht?

Moritz Rinn

Konflikte um die Stadt für alle

Das Machtfeld der Stadtentwicklungspolitik in Hamburg
Raumproduktionen Band 21

2016 - ca. 450 S. - ca. € 39,90
ISBN: 978-3-89691-847-5

Anna Kern illustriert am Beispiel von Frankfurt die neoliberale Spezifik urbaner Sicherheitsproduktion. Mit Hilfe der materialistischen Staatstheorie und der kritischen Geographie analysiert sie verschiedene Ansätze der politikwissenschaftlichen Sicherheitsforschung.

Anna Kern

**Produktion von (Un-)Sicherheit
Urbane Sicherheitsregime
im Neoliberalismus**
Raumproduktionen Band 22

2016 - ca. 280 S. - ca. € 29,90
ISBN: 978-3-89691-846-8

2009 wird Hamburg von einer Welle stadtpolitischer Konflikte überrascht. Zahlreiche Initiativen vernetzen sich und fordern ein „Recht auf Stadt für alle“. Politisch-administrative Akteure innen sehen sich zu Reaktionen gezwungen. Aus einer praxisanalytischen Perspektive untersucht Moritz Rinn Entstehungsbedingungen und Konstellationen dieser Konflikte.

