

Wahlpflicht ist gut: kleine Belastung – große Wirkung¹

Demokratie und Sozialstaat funktionieren ohne Wähler nicht

Von Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Hochschule Osnabrück

Niedrige Wahlbeteiligung - Abwärtsspirale

In Deutschland geht die Wahlbeteiligung auf allen politischen Ebenen seit Jahrzehnten zurück. Wahlenthaltungen von ca. 30 bis über 50 Prozent sind die Regel.

Eine dauerhaft hohe Wahlenthaltung kann zu einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale führen. Individuell betrachtet ist die Wahlteilnahme nämlich irrational. Die einzelne Stimme ist für das Wahlergebnis irrelevant. Es besteht deshalb die Gefahr, dass immer mehr Bürger davon ausgehen, dass auch andere Bürger wegen dieser Wirkungslosigkeit nicht wählen. Dadurch kann eine Entmutigungsspirale einsetzen: „Eigentlich bin ich ja bereit, mich zu engagieren. Aber es hat ja doch keinen Sinn, weil nicht genug mitmachen.“ Das „Trittbrettfahrerkalkül“ verstärkt diese Tendenz. Denn die Nichtwähler profitieren davon, dass andere zur Wahl gehen. Dann sagen sich viele: „Warum soll ich wählen, wenn andere die Arbeit für mich machen.“ Wahlabstinenz ist außerdem ein erlerntes Verhalten: „Jemand, der als junger Wahlberechtigter einer Wahl ferngeblieben ist, scheint dann auch bei den folgenden Wahlen zur Wahlenthaltung zu tendieren.“²

Demokratische Wahlzwecke gefährdet

Eine niedrige Wahlbeteiligung gefährdet die Demokratie. Denn nur eine hohe Wahlbeteiligung kann die Wahlzwecke erfüllen.

Legitimationsfunktion: Die Wahlen erzeugen die demokratische Legitimationskette zwischen dem Volk und den Abgeordneten und den von diesen beschlossenen Gesetzen. Die Legitimationskraft ist umso schwächer, je weniger Bürger wählen und umso stärker, je mehr sich beteiligen. Wenn bis zu 50 Prozent und mehr die Wahl verweigern, ist die Legitimationskraft objektiv massiv geschwächt.

Kontrollfunktion: In der repräsentativen Demokratie übertragen die Wähler den Abgeordneten Macht. Diese Macht muss kontrolliert werden. Die Wahlen sind das wichtigste Kontrollinstrument. Aufgrund der schwindenden Wahlbeteiligung kommt die Kontrollfunktion der Wahlen nur mangelhaft zur Geltung. Denn je mehr Bürger unabhängig voneinander die Parteien und Kandidaten bewerten und auswählen, umso wirkungsvoller ist die Kontrolle und umso besser die Qualität der Kandidaten. Und umgekehrt gilt: Je weniger wählen, umso schwächer ist die Kontrolle.

Rückkoppelungsfunktion: Der Wahltag muss der „Tag der Wahrheit“ sein. Die Parteien sollen wissen, welche politischen Präferenzen die Bürger haben, um diese bei ihrem Handeln zu berücksichtigen. Dazu muss das Wahlergebnis ein vollständiges und klares Bild vom Meinungsstand der Bürger abgeben. Dies ist nicht möglich, wenn sich sehr viele Bürger nicht äußern. Denn hinter Wahlenthaltung können sich ganz unterschiedliche Haltungen verbergen. Diese reichen von Bequemlichkeit und Desinteresse über Zustimmung und Zufriedenheit bis hin zu Ablehnung des konkreten politischen Angebots oder gar Ablehnung des politischen Systems an sich. Um diese Klarheit zu gewinnen, müssen die Bürger zur Wahl gehen und auch die Möglichkeit haben, ihre unterschiedlichen Haltungen auf dem Wahlzettel zum Ausdruck zu bringen. Sie müssen „Enthaltung“

1 Der Beitrag basiert - zum Teil wörtlich - auf Heußner 2016.

2 Forsa 2013, S. 5.

und „Protest“ ankreuzen können. Findet diese Rückkoppelung nicht statt, verstärkt sich der Eindruck vieler Bürger: „Die Abgeordneten hören ja doch nicht auf mich“.

Sozialstaat gefährdet

Das Sozialstaatsprinzip hat die objektiv-rechtliche Funktion, für sozialen Ausgleich zu sorgen. Im Wesentlichen geschieht dies durch die Gesetzgebung. Deren Ausrichtung hängt davon ab, wie das Parlament zusammengesetzt ist. Die Wahlen haben deshalb die Aufgabe, den Sozialstaat zu aktivieren. Dies ist nur möglich, wenn alle sozialen Interessen im Parlament angemessen vertreten sind. Die Wahlenthaltung hat jedoch eine eklatante soziale Schieflage. Zum Beispiel spreizte sich bei der Bundestagswahl 2013 die Wahlbeteiligung in 640 repräsentativen Stimmbezirken zwischen 83,6 Prozent und 54,1 Prozent. Dabei gilt der Trend: je prekärer die Milieus, je höher die Arbeitslosigkeit, je niedriger der Schulabschluss und je geringer die Kaufkraft, umso geringer ist die Wahlbeteiligung und umgekehrt.³ Diese ungleiche Partizipation lässt erwarten, dass die Abgeordneten tendenziell weniger dazu neigen, auf sozialen Ausgleich gerichtete Gesetze zu beschließen. Die mangelnde Wahlbeteiligung der Unterschicht führt systematisch zu einem *upper class bias* der Gesetze. Dies gefährdet objektiv-strukturell die Funktion des Sozialstaatsprinzips.

Objektive Werte der Verfassung

Wichtig ist zu beachten, dass das Demokratie- und das Sozialstaatsprinzip neben subjektiven Rechten des Einzelnen auch die dargestellten objektiv-rechtliche Funktionen und Werte enthalten, die zu fördern der Staat berechtigt und verpflichtet ist. Gegen staatliche Maßnahmen zur Steigerung der Wahlbeteiligung kann deshalb nicht eingewendet werden, jeder könne ja zur Wahl gehen. Dies sei allein seine subjektive Entscheidung.

Wirksamkeit der Wahlpflicht

Die mit Sanktionen versehenen Wahlpflicht steigert die Wahlbeteiligung enorm. Kein anderes Instrument hat diese Wirksamkeit. Dies zeigt die Erfahrung der Länder, welche die Wahlpflicht haben.⁴ Besonders eindrücklich ist Australien. Dort besteht eine Wahlpflicht, die mit 20 australischen Dollar bußgeldbewehrt ist. Regelmäßig wählen weit über 90 Prozent. Die Wahlpflicht ermöglicht, den tatsächlichen Anteil der Bürger, die mit dem politischen Angebot unzufrieden sind, festzustellen. Sie führt zu einer wesentlich höheren Wahlbeteiligung der Unterschicht.⁵ Sie aktiviert den Sozialstaat effektiver. Denn eine höhere Wahlbeteiligung führt dazu, dass sich die Parteien stärker an den Interessen der Unterschicht ausrichten.⁶

Verfassungsmäßigkeit

Es ist strittig, ob die Wahlpflicht durch ein einfaches Parlamentsgesetz eingeführt werden darf. Denn Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG), der die Wahlfreiheit garantiert, enthält keinen Gesetzesvorbehalt. Allerdings ist schon zweifelhaft, ob die Wahlfreiheit vor einer Wahlpflicht schützt. Denn die Wahlpflicht greift in die Wahlfreiheit gar nicht ein. Sie verpflichtet lediglich dazu, ins Wahllokal zu gehen oder einen Wahlbrief abzuschicken. Selbst wenn man einen Eingriff in die Wahlfreiheit annehmen würde, könnte die Wahlpflicht jedoch mit einem einfachen Gesetz eingeführt werden, wenn sie dazu dient, ein wichtiges Verfassungsgut zu schützen. Dann ist der Eingriff aufgrund einer sogenannten „verfassungsimmanenten Schranke“ zulässig. Das ist hier der Fall. Denn die Wahlpflicht dient der Funktionsfähigkeit der Wahlen und damit der Demokratie und dem Sozialstaat. Diese sind fundamentale Staatsstrukturbestimmungen, die nach Artikel 20 Absatz 1 und 2 und Artikel

3 Schäfer et al. 2013, S. 8–13 [Zusammenfassung]).

4 Schäfer 2015, S. 208 ff.

5 Vgl. Schäfer 2015, S. 212 ff..

6 Vgl. Schäfer 2015, S. 223.

79 Absatz 3 GG höchsten Rang genießen. Der Eingriff ist auch verhältnismäßig. Denn es gibt kein milderes, gleich geeignetes Mittel, die Wahlbeteiligung zu steigern. Die Wahlpflicht hat für den einzelnen Bürger außerdem nur eine sehr geringe Eingriffsintensität. Bei Verstößen muss er lediglich eine Geldbuße von zum Beispiel zehn Euro zahlen. Zum Vergleich: Diese entspricht der Geldbuße für bis zu 30 Minuten Parkzeitüberschreitung. Andererseits sind das Funktionieren der Demokratie und des Sozialstaats fundamentale Verfassungsgüter und die Gewinne durch eine höhere Wahlbeteiligung hoch. Die Wahlpflicht ist also angemessen.

Politische Durchsetzbarkeit – Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts

Trotz dieses eindeutigen Befundes gibt es bisher keine Initiativen der Parteien, die Wahlpflicht einzuführen. Sie fürchten sich vor den Wählern. Denn laut Meinungsumfragen lehnen diese die Wahlpflicht zu 65 Prozent ab.⁷ Andererseits steht zu vermuten, dass die Mehrheit der Bürger die Wahlpflicht gutheißt, wenn sie in der Praxis erlebt, dass sie funktioniert. Es kommt deshalb darauf an, Beispiele überzeugender Praxis in Deutschland zu ermöglichen. Dies könnte man erreichen, wenn die Länder die Kommunalwahlgesetze ändern und es den Kommunen überlassen, ob sie bei den Kommunalwahlen ihrer Gemeinde die Wahlpflicht einführen wollen.⁸ Dasselbe könnte für andere Wahlreformprojekte gelten. Dies würde die Laborfunktion der Kommunen nutzbar machen. Die Chancen, dass wenigstens eine der über 10.000 Gemeinden in Deutschland die Wahlpflicht einführt, stünden nicht schlecht. Und würde die Wahlpflicht funktionieren, wovon man ausgehen kann, würde sich das gute Beispiel schnell ausbreiten, auch auf Länder- und Bundesebene.

In den Kommunen unterschiedliche Wahlregeln einzuführen, würde den Gleichheitsgrundsatz gemäß Artikel 3 Absatz 1 und Art. 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht verletzen. Denn der Gleichheitsgrundsatz ist im Kompetenzbereich der Kommunen jeweils nur innerhalb derselben Gebietskörperschaft anwendbar. Bei der Kommunalwahl in einer Gemeinde würden aber alle Bürger gleich behandelt. Gleichzeitig würde die in Art. 28 Absatz 1 Satz 1 GG garantierte gemeindliche Selbstverwaltung gestärkt. Der Gesetzgeber müsste lediglich darauf achten, dass die anzuwendenden Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Absatz 1 Satz 1 GG beachtet werden. Dies kann dadurch geschehen, dass er genau festlegt, welche Instrumente die Gemeinden selbst einführen dürfen.

Ergebnis

Die Wahlpflicht steigert die Wahlbeteiligung enorm. Sie stärkt damit die demokratischen Wahlfunktionen und den Sozialstaat. Sie lässt sich durch einfaches Parlamentsgesetz einführen. Politisch könnte sie durchsetzbar sein, wenn es den Kommunen erlaubt würde, die Gemeindewahlen rechtlich selbst zu gestalten.

Literatur

Forsa (2013). Wähler und Nichtwähler zu Beginn des Wahljahres 2013 in Deutschland.

Heußner, H. K. (2016): Die Wahlpflicht – rechtliche Zulässigkeit und politische Durchsetzbarkeit, in: Mörschel, T. (Hrsg.): Wahlen und Demokratie, S. 181-203.

Heußner, H. K./Pautsch, A. (2016): Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 1308-1316.

⁷ Klein et al. 2014, S. 812, 817 ff.

⁸ Heußner/Pautsch 2016.

Klein, M. et al. (2014), Die gesellschaftliche Akzeptanz einer gesetzlichen Wahlpflicht in Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, S. 812-824.

Schäfer, A. et al. (2013): Prekäre Wahlen, Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013.

Schäfer, A. (2015): Der Verlust politischer Gleichheit.