



Demokratie braucht Wählerinnen und Wähler

Tagungsbericht und Thesenpapiere
der Auftaktveranstaltung
am 28. Januar 2016 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin





Sebastian Beug
Susan Djahangard
Martha Dudzinski

DEMOKRATIE BRAUCHT WÄHLERINNEN UND WÄHLER

Unter dem Motto „Demokratie wähle ich kreuzweise“ haben sich die politischen Stiftungen zu einer Reihe von Maßnahmen verabredet, um mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wissenschaft und Medien über Ursachen und Bedeutung sinkender Wahlbeteiligung und Lösungsansätze zur Steigerung der Wahlbeteiligung zu diskutieren.



Dr. Roland Schmidt

„Demokratie braucht Wählerinnen und Wähler“ – unter diesem Titel fand am 28. Januar 2016 in der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) die Auftaktveranstaltung der gemeinsamen Initiative statt. Roland Schmidt, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der FES, eröffnete die Konferenz mit über 80 Teilnehmerinnen

und Teilnehmern. „Demokratische Bildung ist Kernaufgabe der politischen Stiftungen“, so Schmidt. Eine Wahlbeteiligung von 40 Prozent oder weniger bei manchen Kommunal- oder Landtagswahlen beunruhigten ihn. „Bei unter 50 Prozent repräsentiert ein einfacher Landtagsbeschluss nicht mehr die Mehrheit der Bevölkerung“, sagte Schmidt. „Da müssen Alarmglocken schrillen.“

WER SIND DIE NICHTWÄHLER?

Zwei kontroverse Vorträge zum Thema „Wahlen und Wahlbeteiligung in der Demokratie – Ursachen und Auswirkungen“ eröffneten die Diskussion. Viola Neu, Teamleiterin Empirische Sozialforschung der Konrad-Adenauer-Stiftung, betonte, dass sich die Qualität einer Demokratie nicht allein an der Höhe der Wahlbeteiligung messen lasse. Ihre zentrale These: Es gebe nicht den einen „Nichtwählertyp“ oder die „Nichtwählerpartei“, so das Ergebnis ihrer Analysen.

„Die Gruppe derer, die immer fern bleiben, gibt es nicht“, sagte Neu. Jeder Bürger sei schon einmal zu einer Wahl gegangen. Doch die These, wer einmal wählen ging, gehe immer wählen, stimme nicht. Verstärkt gingen Bürgerinnen und Bürger zur Urne, wenn sie glaubten, die Wahl sei wichtig und wenn die Wahl von der Hierarchie her höher stehe. Das erkläre unter anderem das geringere Interesse an Europa-, Landtags- oder Kommunalwahlen im Vergleich zu Bundestagswahlen.

Die Nicht-Wahl ziehe sich durch alle Alters- und Sozialstrukturen und der Anteil der Nichtwähler nehme in allen Gruppen gleichmäßig zu. „Nichtwähler verteilen sich homogen durchs Parteienspektrum“, so Neu. Gemeinsam sei Nichtwählern eine schwache Bindung an Parteien, deren Programme und deren Vertreter – wer sich emotional nicht verbunden fühle, beteilige sich weniger.



Dr. Viola Neu

Viola Neu fasste ihre Sicht in der provokativen These zusammen, eine Steigerung der Wahlbeteiligung verändere nicht das Wahlergebnis. Sie verband sie mit ihrer

Aussage über die Qualität einer Demokratie. „Wahlbeteiligung allein zeigt nicht, ob Demokratie gut oder schlecht funktioniert“, sagte Neu. „Eine Wahlbeteiligung sagt etwas über konkrete Konstellationen einer Wahl aus, aber nicht zwangsläufig über die Qualität einer Demokratie.“ Schließlich habe es in Deutschland die höchste Wahlbeteiligung zum Ende der Weimarer Republik gegeben, als immer mehr Menschen für extremistische Parteien stimmten.

NICHT WOLLEN ODER NICHT KÖNNEN? GRÜNDE FÜR DIE NICHTWAHL

Thorsten Faas, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Mainz, widersprach Neu. „Man liest oft die These: Die Nichtwähler seien wie die Wähler“, sagte Faas. „Dem stehe entgegen, dass es neue Parteien – Grüne, Piraten, AfD – mit einer bestimmten Ansprache schafften und schaffen, Nichtwähler zu mobilisieren, denn Wahlen böten die Möglichkeit, auch Unzufriedenheit auszudrücken. Nichtwähler tauchen dann als Protestwähler auf – und über sie wissen wir ja einiges“. Zwar seien Gründe für eine Nicht-Wahl vielfältig. Schon der Ort der Wahl, der Wahltag, aber auch die Frage, ob es eine Wahlpflicht gibt, können die

Höhe der Wahlbeteiligung beeinflussen. Allerdings warnen Studien, wie die von Armin Schäfer oder der Bertelsmann Stiftung, es sei eine Korrelation zwischen Arbeitslosigkeit und nachlassender Wahlbeteiligung nachzuweisen. Wohngebietsbezogene Analysen in größeren Städten weisen aus, dass der stärkste Rückgang der Wahlbeteiligung in strukturell schwachen Stadtteilen erfolgte. Trotz Unzufriedenheit bleiben also potenzielle Wähler in sozial schlechter gestellten Gruppen und Wohnbezirken am Wahltag zuhause.

Eine Studie, die Faas präsentierte, fragte unter Nichtwählern der Bundestagswahl 2009 nach Gründen für das Fernbleiben. Die am häufigsten genannten Ursachen waren ein hohes Alter, die individuelle Wirtschaftslage, fehlendes politische Interesse und der Eindruck, Parteien seien nicht unterscheidbar. „Trotzdem sind es einzelne Bürger, die entscheiden, ob sie wählen gehen oder nicht“, sagte Faas; „und darüber, warum sie so entscheiden, wissen wir nicht viel.“ Auf jeden Fall müsse differenziert werden zwischen Nichtwählern, die nicht wählen wollen oder solchen, die nicht wählen können.

Zur Frage, warum Menschen nicht wählen, lassen sich laut Faas und Neu auch deshalb schwer eindeutige Antworten geben, weil es in der

Nichtwählerforschung methodische Probleme gebe. „Viele Menschen behaupten in Umfragen, sie seien Wähler, weil es sozial erwünscht ist“, sagte Neu. Das Problem könne man auch nicht mit Daten zur Wahlbeteiligung der Statistikämter lösen, weil dies aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich sei, so Faas. Methodische Experimente seien daher gefragt.

DISKUSSION: EMPIRISCHE BEOBACHTUNGEN

Im Anschluss an das erste Panel diskutierten die Teilnehmer die Thesen aus den Vorträgen und schilderten ihre Erfahrungen. Anne Ulrich von der Heinrich-Böll-Stiftung wies auf zwei Effekte hin: Jungwähler würden oft bei der ersten Wahl ihre Stimme abgeben, aber nicht zur zweiten Wahl gehen. Zweitens gäbe es womöglich einen negativen Spiraleffekt des Nichtwählens: Für Menschen, die nicht wählten, lohne es sich seitens der Parteien nicht, sich im Wahlkampf besonders um diese Bürger zu bemühen. Das vermeintliche Desinteresse seitens

der Parteipolitiker wiederum führe zu einer sinkenden Wahlbeteiligung im Stadtteil oder sozialen Umfeld. Hingegen mahnte Gerhard Hirscher von der Hanns-Seidel-Stiftung, Ruhe zu bewahren: „Im europäischen Vergleich ist die Wahlbeteiligung in Deutschland gar nicht so niedrig.“



Prof. Dr. Thorsten Faas

POLARISIERUNG, MARGINALISIERUNG UND GEFÜHLTE KOMPETENZ: URSACHEN GERINGER WAHLBETEILIGUNG

Mehrere Ursachen für die abnehmende Wahlbeteiligung wurden im Plenum diskutiert. Ralf Stegner, stellvertretender Bundesvorsitzender der SPD, erwähnte eine sinkende Polarisierung zwischen den Parteien der Mitte als mögliche Ursache für eine sinkende Wahlbeteiligung. Der Politikwissenschaftler Lothar Probst (Universität Bremen) pflichtete bei. Michael Kellner, politischer Bundesgeschäftsführer von Bündnis 90/Die Grünen, wertete die politischen Entwicklungen im Kontext der Flüchtlings- und Europa-Debatte als eine Chance für die Parteien, sich zu positionieren und programmatisch erkennbarer zu sein. Viola Neu betonte allerdings, dass nur eine echte Polarisierung Effekte auf das Wahlergebnis hätte: „Eine künstlich inszenierte Polarisierung nimmt der Wähler den Parteien nicht ab“.

Diskutiert wurde auch, bei welchen Themen eine geringe Polarisierung besondere Effekte auf die Wahlbeteiligung habe. Matthias Höhn, Bundesgeschäftsführer der Linken, sah das entscheidende Feld in der Sozialpolitik: Viele Bürgerinnen und Bürger hätten das Gefühl, die Abgeordneten würden sich nicht für ihre Interessen einsetzen. Deshalb hätten gerade sozial schwächere Menschen oft keine Motivation, zur Wahl zu gehen. Jan Eichhorn (University of Edinburgh) ging besonders auf Jungwähler ein: Viele würden nicht wählen, weil sie sich

selbst nicht genügend Kompetenz zutrauen würden.

Horst Kahrs (Rosa-Luxemburg-Stiftung) verwies auf die langfristige Beobachtung, wonach die Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik bei Kommunalwahlen bereits seit Ende der 1960er Jahre gesunken sei, während sie bei Landtags- und Bundestagswahlen noch anstieg. Die Entwicklung verlaufe auf verschiedenen institutionellen Ebenen zeitlich unterschiedlich. Deshalb sei unter anderem auch zu fragen, ob die Bürger und Bürgerinnen in der Wahlenthaltung nicht zum Ausdruck brächten, dass es demokratischen Institutionen, Parlamenten und Parteien an der Kompetenz und den Gestaltungsmitteln fehle, an den Lebensbedingungen etwas ändern zu können, zunächst im sozialen Nahraum der Kommunen, später auch auf Bundesebene. Spiegelt also die sinkende Wahlbeteiligung eine von Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommene Selbstentmachtung und Ohnmacht der Politik?

SINKENDE WAHLBETEILIGUNG: (K)EIN GRUND ZUR SORGE?

Mehrfach wurde der These von Viola Neu widersprochen, dass sinkende Wahlbeteiligung nicht zwingend als besorgniserregend interpretiert werden müsse. Ralf Stegner betonte, dass eine sinkende Wahlbeteiligung besonders insofern ein Problem für die Demokratie darstelle, wie sozial schwächere Schichten im Wahlergebnis nicht repräsentiert werden. Auch bestimmte Altersgruppen seien schlechter repräsentiert,



da sie vermehrt nicht wählen, berichtete Michael Kaeding von der Universität Duisburg-Essen. Kellner und Höhn teilten diese Einschätzung.

Wolfgang Merkel (Wissenschaftszentrum Berlin) bezeichnete es als zynisch, zu ignorieren, dass in einer Demokratie, in der nur zwei Drittel der Bevölkerung wählt, ein Drittel nicht repräsentiert ist. Beteiligung und Legitimation dürften nicht entkoppelt betrachtet werden. Thorsten Faas pflichtete dem bei und betonte: „Ein Parlament sollte die Vielfalt der Gesellschaft abbilden.“ Herrmann Heußner, Professor für Öffentliches Recht an der Hochschule Osnabrück, ergänzte: „Je mehr Menschen nicht wählen, desto weniger wissen wir darüber, was sie eigentlich wollen.“

Dorothee de Nève (Universität Gießen) ging noch einen Schritt weiter und fragte nach den Politikgehalten: Es wäre empirisch zu prüfen, in welchem Umfang sinkende Wahlbeteiligung dazu führt, dass Themen, zum Beispiel in der Kultur- oder Steuerpolitik, nur von den Interessen der Wähler bestimmt werden und die Bedürfnisse der Nichtwähler im politischen Betrieb unter den Tisch fallen. Dem stehe freilich das politische Selbstverständnis von Parteien gegenüber, so der politische Geschäftsführer der Grünen, Michael Kellner: „Wir Parteien machen nicht nur Klientelpolitik“.

Axel Vogel, Fraktionsvorsitzender der Grünen im Brandenburger Landtag, berichtete von einer weiteren Konsequenz sinkender Wahlbeteiligung: „Bei Landratswahlen war in Brandenburg

die Wahlbeteiligung mehrfach so gering, dass das Quorum nicht erreicht werden konnte.“

WER PROFITIERT VON NICHTWÄHLERN?

Kontrovers eingeschätzt wurde, ob sinkende Wahlbeteiligung rechten oder linken Parteien nutze. Ralf Stegner befürchtete, dass rechte Parteien stärker werden. Weil weniger Menschen für andere Parteien stimmen, steigt der Anteil rechter Parteien im Parlament, selbst wenn die absolute Zahl ihrer Stimmen gleich bleibt. „Wir müssen die Wähler fragen: Wollt ihr, dass die neue Regierungsbildung von extremen Parteien beeinflusst wird?“, fragte er. Frank Decker (Universität Bonn) ging noch weiter: „Wir wissen, dass viele sozial schwache Menschen, die in den letzten Jahren nicht gewählt haben, für rechte Parteien anfällig sein können“, erklärte er. Anne Steckner von der Linken hielt dagegen: Sozial schwache Nichtwähler entschieden sich potenziell eher für linke Parteien.

Bereits im ersten Teil wurden Ideen genannt, um die Wahlbeteiligung wieder zu steigern. Ralf Stegner plädierte dafür, einfache technische Maßnahmen schnell umzusetzen, etwa einen „bürgerfreundlichen Weg zum Wahlbüro“. Kellner erwähnte den Vorschlag, das Wahlalter zu senken – in Brandenburg stimmten bei der Landtagswahl 2014 zum ersten Mal 16-Jährige mit ab. Da die politische Bildung in der Schule die Jugendlichen bereits als Wähler ansprechen könne, habe Brandenburg gute Erfahrungen mit der niedrigeren Altersgrenze gemacht, sagte Grünen-Politiker Vogel.

FAKTOREN SINKENDER WAHLBETEILIGUNG

Frank Decker, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bonn, eröffnete den zweiten Teil der Veranstaltung: „Folgen sinkender Wahlbeteiligung und mögliche Lösungsansätze“. Er unterschied drei Faktoren: Die absolute Höhe der Wahlbeteiligung, die sinkende Relevanz von Wahlen und die Relevanz der föderalen Ebenen. Die absolute Höhe der Wahlbeteiligung sei unterschiedlich wichtig. So gehen beim Mehrheitswahlrecht Stimmen für unterlegene Parteien oder Kandidaten automatisch „verloren“, ebenso bei Abstimmungen, die nur bei einer bestimmten Mindestanzahl von abgegebenen Stimmen (Quorum) gültig werden. Reformüberlegungen könnten sich damit befassen, auch solche „verlorenen“ Stimmen zu gewichten. Womöglich könne auch auf dem Weg soziale Selektivität abgefedert werden.

Zweitens werden Wahlen insgesamt weniger relevant: „Entscheidungen werden zunehmend verlagert und zwar auf trans- und supranationaler Ebene ohne direkte demokratische Legitimation. Dazu kommen auf kommunaler Ebene Zuständigkeiten zunehmend in private Hand“, sagte Decker und verwies auf Prozesse der Globalisierung, der Verlagerung auf EU-Institutionen sowie auf Kooperationen des öffentlichen Sektors mit Privatanbietern, wie beispielsweise bei der Wasserversorgung.

„Verlierer dieser Entwicklung sind die Parteien: Einerseits werden Entscheidungskompe-

tenzen an Institutionen verlagert, denen die Bevölkerung vertraut – etwa an das Bundesverfassungsgericht. Andererseits engagieren sich Bürger auch nicht mehr in dem Maß wie noch vor 20 oder 30 Jahren in Parteien, sondern auch in NGOs und Bürgerinitiativen“, sagte Decker. Das bedeute aber weder einen Verlust von Partizipation noch sinkendes politisches Interesse der Bevölkerung.

Als dritten Faktor im Kontext „sinkende Wahlbeteiligung“ schließlich sei zu beobachten, dass die Wahlbeteiligung proportional zur politischen Ebene sinke: Bundestagswahlen werden als die wichtigsten Wahlen wahrgenommen, hier ist die Beteiligung besser als bei Landtags-, Kommunal- und EP-Wahlen. Ungünstig wirke sich aus, wenn Bürgerinnen und Bürger durch eine „Inflationierung von Wahlen“ häufiger zur Wahl aufgefordert sind, etwa wenn bei OB-Wahlen eine Stichwahl dazukommt.

MASSNAHMEN: WIE KANN SINKENDE WAHLBETEILIGUNG AUFGEHALTEN WERDEN?

Was also tun, um der Wählerschaft das Wählen schmackhaft zu machen? Politische Reformen müssten sowohl von den Institutionen, etwa dem Bundesverfassungsgericht, als auch von den Parteien und der Gesellschaft akzeptiert



Prof. Dr. Frank Decker

werden. Da sich aber zwei Drittel der Bevölkerung gegen Reformen im Wahlrecht aussprechen, sind sie Decker zufolge eher unrealistisch.

Ebenfalls nicht sinnvoll sei der Vorschlag der ehemaligen SPD-Generalsekretärin Yasmin Fahimi, Wahlen an alltagsöffentlichen Orten wie etwa im Supermarkt abzuhalten: Das würde nicht nur nicht helfen, sondern „auch die Sakralität des Staatsaktes zerstören“, argumentierte Decker. Landtags- und Bundestagswahlen zusammenzulegen würde der Bundespolitik zu viel Einfluss verschaffen, und auch von Kombinationen mit Volksabstimmungen sei abzuraten: „Das verfälscht das Quorum“, sagte Decker. Stattdessen empfahl er Anreize zur Beteiligung wie längere Wahllokal-Öffnungszeiten, verlängerte Briefwahlfristen oder eine universelle Briefwahloption.



Prof. Dr. Ursula Münch

Weitere Lösungen zeigte Ursula Münch, Direktorin der Akademie für Politische Bildung Tutzing und Professorin an der Bundeswehr-Universität München, in ihrem anschließenden Vortrag auf. „Wählen wird nicht mehr als Bürgerpflicht gesehen“, erklärte Münch. Ihr erster Vorschlag: „Gesell-

schaftliche Gruppen, wie Vereine oder Kultureinrichtungen, sollten hier stärker in die Pflicht genommen werden, ihre Mitglieder zum Wählen zu animieren.“ Denn Wählen gehen sei auch ein

sozialer Akt, auf den die nachbarschaftliche Gemeinschaft Einfluss hat.

Personen mit niedrigerem Bildungs- und sozialem Status, die sich wenig mit Politik identifizieren können, sollten nicht nur bei Wahlen angesprochen, sondern gezielt ehrenamtlich eingebunden werden, so Münch: „Durch bürgerschaftliches Engagement bekommt man wieder das Gefühl, im eigenen Umfeld relevant zu sein und gebraucht zu werden.“ Das wiederum steigere die Wahrnehmung, dass Politik sie selbst betreffe und ihr Leben beeinflusse. Wichtig sei dabei, dass tatsächlich mitgewirkt werden kann. Schon Schülerinnen und Schüler müssten über Politikunterricht und Sozialkunde hinaus erleben, dass sie etwas bewegen können und Entscheidungen treffen dürfen. Dafür müssten gemeinwohlorientierte Projekte auch an Schulen stattfinden.

Die Schule ist für Münch auch der Ort, an dem gegen niedriges politisches Selbstbewusstsein vorgegangen werden kann. Ebenso werde hier das Verständnis für politische Zusammenhänge geschärft, das man brauche, um sich mit politischen Fragen zu befassen. Alle Mitglieder unserer Gesellschaft durchliefen diese Institution. Folglich können hier auch alle erreicht werden.

Danach appellierte Münch auch an die Parteien: Die Politik müsse als handlungsfähig gezeigt werden und gerade bei Themen wie Migration Gestaltungsmöglichkeiten und rechtsstaatliche Beschränkungen aufzeigen. „Wenn der Staat als ohnmächtig wahrgenommen wird, ist es rati-



onal, wenn Menschen sich entscheiden, nicht wählen zu gehen“, sagte Münch. Außerdem schlug sie eine Kalkulation vor, wie man die Parteifinanzierung an die Wahlbeteiligung koppeln könne: „Das könnte Parteien dazu anspornen, sich mehr um Nichtwähler zu bemühen.“

Grundsätzlich könne man gerade auf Bundesebene ein transparenteres Wahlsystem schaffen oder die Sperrklausel auf vier Prozent senken. Münchs letzter Vorschlag bot den Einstieg in die anschließende Diskussion zu Maßnahmen gegen sinkende Wahlbeteiligung: die Einführung einer Wahlpflicht.

BÜRGERINNEN UND BÜRGER ZUR STIMMABGABE ZWINGEN?

Herrmann Heußner (Hochschule Osnabrück) schlug vor, das föderale System der Bundesrepublik zu nutzen und auf kommunaler Ebene in einzelnen Gemeinden Effekte einer Wahlpflicht zu testen. „Wenn es dort funktioniert, dann sollten wir das deutschlandweit umsetzen“, sagte Heußner. Die Wahlpflicht zwingt sozial Schwächere, die heute häufig nicht wählen würden. Wer gegen den Wahlzwang verstoße, solle bestraft werden: „Wenn man für Falschparken 20 Euro bezahlen muss, dann können wir auch Bußgelder für Nichtwählen erheben“, so Heußner.

Die Mehrheit der Teilnehmenden sprach sich allerdings gegen eine solche Pflicht aus. Dirk Jörke (TU Darmstadt) bezweifelte, dass durch eine Wahlpflicht tatsächlich die Wahlbeteiligung

erhöht werden könne. Lothar Probst (Universität Bremen) sah die Frage von Sanktionen eher kritisch. „Mittlerweile hat man in Deutschland eigentlich von allen plausiblen Sanktionsmöglichkeiten Abstand genommen“, sagte er. Außerdem sah der Politikwissenschaftler die Gefahr, dass die Parteien weniger um Wähler kämpfen müssen, wenn alle gezwungen seien, zu wählen. „Man kann nicht von oben lösen, was sich von unten ergeben muss“, ergänzte David Salomon (Universität Hildesheim).

Ebenso diskutiert wurde der Einfluss der Sperrklausel auf die Wahlbeteiligung. „Die Sperrklausel demotiviert Wähler von kleinen Parteien, ihre Stimme abzugeben, weil sie das Gefühl haben, dass ihre Stimme sowieso nicht zählt“, sagte Björn Benken (wahlreform.de). Als Möglichkeit, dieses Problem zu umgehen, wurde mehrfach die Einführung einer Ersatzstimme genannt. Wenn die Partei, die zuerst gewählt wurde, nicht ins Parlament einzieht, könnte diese verfallen und eine Ersatzstimme zählen.

Ursula Münch sah technische Maßnahmen eher kritisch und appellierte an die Parteien: „Sie sollten die Mobilisierung der Wähler und die Finanzierung von Möglichkeiten, die Wahlbeteiligung zu steigern, selbst anpacken.“

SUPERMARKT STATT SCHULEN? DISKUSSION UM ALTERNATIVE WAHLORTE

Weitere Wortbeiträge widmeten sich dem Wahlort. Christian Demuth (FES Sachsen) kri-

tisierte, dass Schulen häufig als Wahllokale genutzt werden. Das schrecke besonders Menschen aus sozial schwachen Schichten ab, die sich an die Schule als Ort schlechter Erfahrungen und der Niederlage sehen. Er sprach sich dafür aus, Wahlen an Orten stattfinden zu lassen, in denen sich sozial schlechter gestellter Menschen regelmäßig bewegen, zum Beispiel in Nachbarschaftszentren, in Räumen der Diakonie oder der Tafeln.

Aber ist ein Wahllokal unbedingt notwendig? Verschiedene alternative Möglichkeiten der Stimmabgabe wurden ebenfalls diskutiert. Decker plädierte erneut für eine allgemeine Briefwahl. „Auch das E-Voting sollten wir in Pilotprojekten testen“, sagte er.

POLITISCHE BILDUNG ALS KÖNIGSWEG?

Ebenfalls viel gesprochen wurde über die Rolle und Ausgestaltung der politischen Bildung als Möglichkeit, mehr Menschen zur Wahl zu bewegen. Jan Eichhorn (University of Edinburgh) betonte die Wichtigkeit politischer Jugendbildung: „Wo junge Leute durch Schule animiert werden wählen zu gehen, beeinflussen sie damit auch Erwachsene in ihrem Umfeld, zum Beispiel ihre Eltern.“ Lothar Probst unterstützte diese These.

Christian Demuth kritisierte, dass politische Bildung häufig sehr elitär ausgerichtet sei. „Politische Bildungsprojekte finden kaum an Förder-, Haupt- oder Berufsschulen statt“, sagte er. Dass dies einfach zu ändern sei, sagte Marina Weis-

band, ehemalige politische Geschäftsführerin der Piratenpartei. „Gerade Schulen in schwächeren Milieus sind oft sehr offen für Beteiligungsprojekte“, so Weisband und verwies auf ihre Erfahrung mit dem Projekt „AULA“ von der Bundeszentrale für politische Bildung und politik-digital e.V. Anne Ulrich (hbs) hob für die Arbeit der politischen Stiftungen hervor: „Politische Bildung muss auch in Zukunft gut erklären, wie das Zusammenspiel zivilgesellschaftlicher und parteipolitischer Akteure auf der politischen Ebene funktioniert.“ Die aktuelle Shell-Studie zeigt, dass das politische Interesse bei Jugendlichen wieder zugenommen hat, es ist allerdings mehr auf außerparteiliche politische Initiativen bezogen. „Damit junge Menschen wählen gehen, müssen sich die Parteien einem Dialog mit außerparteilichen Akteuren verstärkt öffnen.“

Linnea Riensberg, ehemalige Geschäftsführerin des Internet-Dialogforums Publixphere, sah eine weitere Aufgabe der politischen Bildung darin, Jugendlichen die Wichtigkeit von Wahlen deutlich zu machen. „Junge Menschen haben Angst, etwas zu verpassen. Wenn Wahlen für sie selbst cool und wichtig sind, dann gehen sie hin“, betonte sie. Das könne man erreichen, indem Wahlen ritualisiert werden, sich zu einer regelmäßigen Tradition entwickeln mit Rahmenprogramm, zum Beispiel Politik-Partys.

David Salomon (Universität Hildesheim) empfahl, soziales und politisches Engagement auch in der politischen Bildung miteinander zu verknüpfen. Jasmin Siri (LMU München) sah ge-

nau darin die Chance, die Wichtigkeit staatlicher Politikprozesse deutlich zu machen. „Als ehrenamtliche Gruppe in der Flüchtlingshilfe kann man einfach nicht die gleiche Macht wie ein Parlament haben“, betonte sie. Wenn das allen, besonders jungen Bürgerinnen und Bürgern klar wäre, würden wieder mehr Menschen wählen gehen.

WAHLBETEILIGUNG NICHT ISOLIERT BETRACHTEN

Ralf Fücks, Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung, fasste abschließend fünf zentrale Ursachen sinkender Wahlbeteiligung zusammen: 1. Ein gefühlter sinkender Nutzen von Wahlen. 2. Eine wachsende Komplexität und damit einhergehende sinkende Profilschärfe von Parteien. 3. Nichtwählen als Form



Ralf Fücks

des Protests. 4. Nichtwählen als Ausdruck von gesellschaftlicher Marginalisierung. 5. Politische Beteiligung zeigt sich nicht durch Stimmabgabe, sondern in anderen Formen politischen und gesellschaftlichen Engagements. „Teilweise widersprechen sich diese Thesen natürlich, teilweise ergänzen sie sich komplementär“, sagte Fücks.

Wie also können Bürgerinnen und Bürger wieder überzeugt werden, dass ihre Stimme zählt? „Rein technische Antworten greifen zu kurz“,

betonte Fücks. Die Debatte um Wahlbeteiligung sei immer eine Debatte um die Demokratie und ihre Krisen. „Als politische Stiftungen dürfen wir das Thema nicht isoliert betrachten. Wahlbeteiligung geht immer einher mit Diskussionen um Erneuerung von Teilhabe und ein Verändern der Demokratie.“

Diese Tagung und die weiteren Veranstaltungen der Politischen Stiftungen leisten dazu einen Beitrag.

„Nichtwähler sind Wähler und Wähler sind Nichtwähler“

*Dr. Viola Neu
Konrad Adenauer Stiftung
Hauptabteilung Politik und Beratung
Team Empirische Sozialforschung*

Die Wahlabstinenz steigt auf allen Wahlebenen, wenn auch nicht kontinuierlich und gleichförmig. Man kann von einem „Aufzugseffekt“ sprechen, bei dem alle Wähler kontinuierlich zu höherer Wahlabstinenz neigen und eine (etwa) gleichmäßige Zunahme in allen Gruppen messbar ist. Generell neigen jüngere Wähler zu geringerer Wahlteilnahme. Die höchste Wahlbeteiligung findet man in der Altersgruppe der 60 bis 70-jährigen Wahlberechtigten.

Die Bindung an Parteien ist schwach ausgeprägt. Fehlt die Parteiidentifikation oder ist sie, falls überhaupt vorhanden, nur schwach ausgeprägt, sinkt die Wahrscheinlichkeit, zur Wahl zu gehen.

Bei den Nichtwahlmotiven spielt eine Distanz zur Politik und das Gefühl, keinen Einfluss auf Politik zu haben, eine größere Rolle als klassische Protestmotive.

Parteipolitisch gibt es keine unterschiedlichen Nichtwählertypen.

*Weitere Informationen zum Thema in der Studie: „Dann bleib ich mal weg“. Der Mythos der „Partei“ der Nichtwähler unter:
<http://www.kas.de/wf/de/33.31915>*

„Demokratie braucht Wählerinnen und Wähler“

Hintergründe rückläufiger Wahlbeteiligungsraten und was daraus folgt

Univ.-Prof. Dr. Thorsten Faas,
Institut für Politikwissenschaft
„Empirische Politikforschung“,
Johannes Gutenberg Universität Mainz

1.

Die Wahlbeteiligung ist auf allen Ebenen des politischen Systems in der jüngeren Vergangenheit zurückgegangen, zum Teil dramatisch.

2.

Trotz dieses objektiven Rückgangs wissen wir zugleich aus repräsentativen Bevölkerungsumfragen weiterhin vergleichsweise wenig über die Nichtwählerinnen und Nichtwähler. Die Ursachen dafür liegen zum einen in der wahrgenommenen sozialen Erwünschtheit des Wählens, mit der Folge, dass sich Nichtwähler nicht als solche zu erkennen geben. Zum anderen ist es durch Schwierigkeiten der Erreichbarkeit von Nichtwählern bei Umfragen bedingt.

3.

Ohne gute Daten über die Profile und Motive von Nichtwählerinnen und Nichtwählern ist es allerdings nicht möglich, Theorien und Modelle zur Erklärung von Nichtwahl empirisch zu prüfen. Ob Menschen von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen, „because they can't, because they don't want to, or because nobody asked“ – um eine berühmte Trias von Brady et al. (1995) aufzugreifen –, ist empirisch mangels

geeigneter Daten nicht leicht zu beantworten. Dabei hat gerade die Unterscheidung zwischen „Nicht-Können“ und „Nicht-Wollen“ wichtige normative Implikation für die Bewertung der rückläufigen Wahlbeteiligung.

4.

Analysen in kleinräumigen Kontexten, etwa in Stadtteilen größerer Städte, zeigen allerdings sehr überzeugend, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung nicht über alle Stadtteile hinweg gleichverteilt ist, sondern vor allem in bestimmten Stadtteilen (mit bestimmten strukturellen Merkmalen) konzentriert ist. Mit einem freiwilligen „Nicht-Wollen“ auf der Basis hoher Zufriedenheit scheint dies nicht vereinbar.

5.

Auch die derzeit diskutierten Ansatzpunkte zur Steigerung der Wahlbeteiligung setzen implizit oder explizit bestimmte Motivlagen der Nichtwählerinnen und Nichtwähler voraus. Ohne Kenntnis der Motivlagen könnten die Reformvorschläge aber leicht verpuffen – wir brauchen hier mehr gesichertes empirisches Wissen.

6.

Mit Blick auf die diskutierten Reformvorschläge zur (Steigerung der) Wahlbeteiligung ist zudem in Umfragen zu beobachten, dass Menschen gegenüber Änderungen des Wahlrechts durchaus skeptisch eingestellt sind. Zwar wird eine niedrige Wahlbeteiligung durchaus als problematisch angesehen, aber zugleich werden Vorschläge wie „Wahlalter 16“ oder gar eine „Wahlpflicht“ mehrheitlich abgelehnt.

„Sinkende Wahlbeteiligung – Krise der repräsentativen Demokratie?“

Zehn Thesen

*Prof. Dr. Frank Decker, Rheinische
Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

1.

Die Wahlbeteiligung speist sich aus einer Vielzahl von miteinander verbundenen Faktoren. Bei ihrer Interpretation kommt es deshalb häufig zu Fehlschlüssen und Missverständnissen.

2.

Die absolute Höhe der Wahlbeteiligung gewinnt ihre Bedeutung unter Legitimationsgesichtspunkten durch das bei Wahlen und Abstimmungen gültige Mehrheitsprinzip.

3.

Neben der absoluten Höhe der Wahlbeteiligung ist ihre Repräsentativität wichtig. Diese ist umso größer, je mehr die faktischen Wähler mit den Wahlberechtigten in ihren sozialen Merkmalen und politischen Präferenzen übereinstimmen.

4.

Entfernt sich die Interessenwahrnehmung der Wähler von derjenigen der Wahlberechtigten und übrigen Bevölkerung, wird sich auch die Politik der Repräsentanten von diesen entfernen.

5.

Die rückläufige Wahlbeteiligung muss aus folgenden Gründen nicht unbedingt als Krisenzeichen interpretiert werden:

- Der zunehmenden sozialen Spaltung stehen Repräsentationsgewinne in anderen Bereichen gegenüber.
- Die Beteiligungsraten gehen zurück, weil die Wahlen selbst infolge des „Souveränitätsproblems“ an Bedeutung verlieren.

- Die rückläufige Wahlbeteiligung geht mit der verstärkten Nutzung anderer Partizipationsformen und -kanäle durch die Bürger einher.

- Die Zustimmung zur Demokratie im Allgemeinen bleibt hoch, auch wenn die Unzufriedenheit mit ihren Institutionen und der Regierungspolitik zunimmt.

6.

Dass die „Nebenwahlen“ auf kommunaler, Landes- und europäischer Ebene vom Rückgang der Wahlbeteiligung auch proportional stärker betroffen sind als die von den Bürgern als wichtiger erachteten Bundestagswahlen, könnte auch mit der Inflationierung der Wahltermine zusammenhängen.

7.

Bei institutionellen Reformvorschlägen ist einerseits ihre Verfassungskonformität und das Auftreten möglicher Nebenwirkungen zu prüfen, andererseits müssen sie bei den parteipolitischen Akteuren und in der Öffentlichkeit auf Akzeptanz stoßen.

8.

Die Vorschläge sollten in erster Linie bei den Nebenwahlen und hier vor allem bei den Formen der Stimmabgabe ansetzen; Veränderungen im Wahlsystem sind nicht zweckmäßig.

9.

Die vielversprechendste Möglichkeit, eine begrenzte Steigerung der Wahlbeteiligung zu erzielen, läge in der Einführung einer universellen Briefwahl.

10.

Wahlen auf verschiedenen Ebenen sind wegen unerwünschter Ausstrahlungseffekte nur begrenzt zusammenlegungsfähig, dasselbe gilt für Wahlen und Abstimmungen.

**„Sinkende Wahlbeteiligung –
ihre Folgen für die repräsentative
Demokratie und müssen wir was tun?“**
Sechs Thesen und eine Matrix

*Prof. Dr. Ursula Münch
Universität der Bundeswehr München
Akademie für Politische Bildung*

1. Wählen zu gehen wird nicht mehr als Bürger(innen)plicht gesehen: Werte- sowie gesellschaftlicher Wandel haben zur Folge, dass Appelle an das Pflichtbewusstsein der Wähler bei einer wachsenden Zahl der Wahlberechtigten ungehört verhallen. Gleichwohl könnte und sollte die Politik gesellschaftliche Gruppen (von den Vereinen über die Kultureinrichtungen) hier stärker in die Pflicht nehmen.

2. Nichtwähler sind häufig Personen mit niedrigem Bildungs- sowie sozialem Status und einer pessimistischen Sicht ihrer persönlichen ökonomischen Lage. Deren Wahrnehmung, Politik sei weder willens noch in der Lage, ihre Situation zu ändern, kann höchstens durch langfristig wirksame Strategien begegnet werden, die auf den Aufbau „sozialen Kapitals“ (Putnam) dieser Gruppe abzielen und dazu beitragen, dass diese Personen die Kontrolle über ihr Leben zurückerlangen.

3. Geringes Interesse an Politik geht häufig mit einem niedrigen politischen Selbstbewusstsein (mit Blick auf die „Selbstwirksamkeit“) einher. Politische Bildung verbessert das Verständnis für politische Zusammenhänge und ermöglicht

so die Befassung mit politischen Fragen. Dabei muss politische Bildung mit einem breitangelegten Angebot in der Institution beginnen, welche ausnahmslos alle Mitglieder einer Gesellschaft durchlaufen: der Schule.

4. Gegen schlechte Politik hilft auch gute politische Bildung nicht: Wenn Politik und Politiker als ohnmächtig und der Staat womöglich sogar als nicht handlungsfähig wahrgenommen werden, ist die Entscheidung, nicht zur Wahl zu gehen, rational. Gerade in der Migrationspolitik sollte die nationale Politik erstens ihre Handlungsfähigkeit steigern und zweitens vorhandene Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch rechtsstaatliche Beschränkungen aufzeigen.

5. Der Zusammenhang zwischen Parteienfinanzierung und Wahlbeteiligung und damit ev. auch der „Responsivität“ der Parteien kann gestärkt werden: Die absolute Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung könnte proportional zum Mittelwert der Wahlbeteiligung bei den letzten Bundes- und Landtagswahlen festgelegt werden. Gleichzeitig ist eine (deutliche) Erhöhung der Mittel für jede für eine Partei abgegebene Stimme möglich.

6. Die institutionellen Rahmenbedingungen der Wahlen bieten Ansatzpunkte für Veränderungen. So ist die Schaffung eines verständlichen und einigermaßen transparenten Wahlsystems gerade auf Bundesebene sinnvoll. Auch die Senkung der Sperrklausel auf 4% und die Einführung der Wahlpflicht wären denkbare Optionen.

Maßnahmengruppe	Beispiele	Akteur	Wirkung
Politische Partizipation	Einführung zusätzlicher Partizipationsformen (konventionell /unkonventionell)	Gesellschaft, Politik	Weitere Stärkung sozialer Ungleichgewichte
	Ausweitung direktdemokratischer Elemente	dto.	dto.
Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	Kontinuierliche Stärkung bürgerschaftliches Engagement	Gesellschaft	Höchstens langfristig wirksam
	Förderung politische Bildung (v. a. über Schulen und für sozial Schwächere)	Gesellschaft, Wissenschaft, Politik	dto.
	Abbau sozialer Schief lagen	Politik	dto.
	Medien: stärkere inhaltliche Ausrichtung der Wahlkampfberichterstattung – Stärkung politischer Journalismus	Medien	Fehlende Steuerbarkeit
Anreize (positiv, negativ)	Strafzahlung	Politik	Akzeptanzprobleme
	Belohnung: Verlosung, Erleichterung Zugang zu staatlichen Leistungen, Bezahlung	Politik	Empirische Belege für Wirksamkeit fehlen
Parteienfinanzierung	Stärkere Koppelung von Wahlbeteiligung und Parteienfinanzierung (Obergrenze; Geld pro abgegebene Stimme)	Politik	Stärkere Ausrichtung der Parteien an den Bedürfnissen der Wählerschaft
Wahlsystem und Wahlrecht	Situative Vereinfachung Stimmabgabe (= Senken der „Kosten des Wählens“)	Verwaltung	Wie viel „Mühe“ darf/muss Demokratie machen? Problem Einflussnahme.
	Steigerung der Transparenz des Wahlsystems; Absenkung Sperrklausel auf 4 %	Politik	Verständlichkeit des Verfahrens und die Hoffnung auf Wirksamkeit der eigenen Stimmabgabe erhöhen Bereitschaft, wählen zu gehen.
	Einführung Wahlpflicht	Politik	Akzeptanz fraglich, Wirkung groß



EINE INITIATIVE DER POLITISCHEN STIFTUNGEN



Konrad Adenauer Stiftung



HEINRICH BÖLL STIFTUNG

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG



Hanns Seidel Stiftung

Friedrich Naumann STIFTUNG

FÜR DIE FREIHEIT