



Schwankende Wahlbeteiligung

Internationale Erfahrungen zur Wahlbeteiligung und mögliche Reformansätze

Franziska Fislage | Karsten Grabow

Zum Mitnehmen

- In Deutschland gibt es seit Jahren eine Debatte über den Verlauf der Wahlbeteiligung. Der internationale Vergleich zeigt, dass die Wahlbeteiligung in Deutschland nach wie vor relativ hoch ist. Bei den letzten Landtagswahlen in Deutschland ist die Wahlbeteiligung sogar gestiegen.
- Im Ausland durchgeführte Reformansätze konnten bisher nicht zu einem signifikanten Anstieg der Wahlbeteiligung beitragen.
- In Deutschland gibt es für einen Teil der Reformvorschläge zur Steigerung der Wahlbeteiligung erhebliche verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Bedenken.
- Wenn die Wahlbeteiligung gesteigert werden soll, dann sind ein leicht verständliches Wahlsystem und überzeugende politische Inhalte die geeigneteren Ansätze als technische Reformen.

INHALT

- 2 | Einleitung
- 2 | Unterschiedliche Wahlbeteiligung in Europa
- 4 | Die Wahlbeteiligung und die Frage nach der besseren Demokratie
- 4 | Wahlbeteiligung und Demokratie: Erfahrungen aus Dänemark und Spanien
- 5 | E-Voting und lange Wahlphasen: Erfahrungen aus Estland
- 6 | Fazit
- 6 | Handlungsempfehlungen

Einleitung

Die Wahlbeteiligung schwankt unter den EU-Mitgliedern erheblich. Bei den jeweils letzten Wahlen zu den nationalen Parlamenten der 28 Mitgliedsstaaten lagen Tiefst- und Höchstwert der Wahlbeteiligung bei 41,8 Prozent (Rumänien) und 93 Prozent (Malta). Die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den jeweils letzten Wahlen zum nationalen Parlament lag EU-weit bei 66,5 Prozent.¹

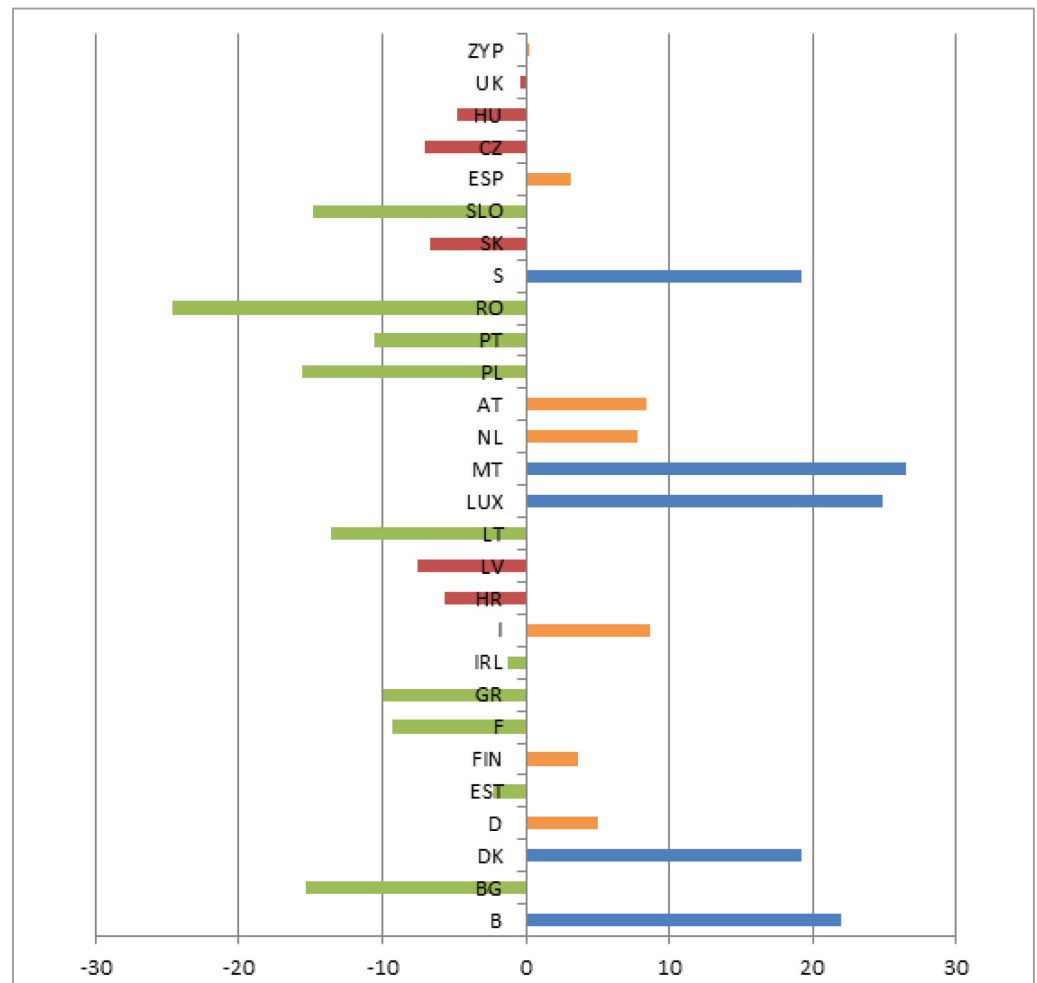
Insbesondere in Deutschland wird nach stattgefundenen Wahlen die Höhe der Wahlbeteiligung diskutiert. Dabei weist das vorliegende Papier auf zwei Tatsachen hin: Erstens ist die Wahlbeteiligung in Deutschland im internationalen Vergleich nach wie vor überdurchschnittlich hoch. Zweitens zeigen Erfahrungen aus dem Ausland, dass die dort eingeführten Reformen zur Erhöhung der Wahlbeteiligung bisher nicht zu einem signifikanten Anstieg der Wahlbeteiligung beigetragen haben.

Unterschiedliche Wahlbeteiligung in Europa

Hinsichtlich der Wahlbeteiligung können die Länder der EU in vier Gruppen eingeteilt werden (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Abweichungen von der EU-weiten Wahlbeteiligung bei nationalen Parlamentswahlen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Nordsieck (2016).

Die erste Gruppe bilden Länder mit einer weit überdurchschnittlichen Wahlbeteiligung. Darunter fallen diejenigen Länder, in denen die Wahlbeteiligung zehn Prozentpunkte oder mehr über dem EU-weiten Durchschnitt liegt. Zu dieser Gruppe gehören Schweden, Malta, Dänemark, Luxemburg und Belgien². Die zweite Gruppe bilden Länder mit überdurchschnittlicher Wahlbeteiligung. Dazu zählen Länder, in denen die Wahlbeteiligung bis zu zehn Prozentpunkte über dem EU-weiten Durchschnitt der nationalen Wahlbeteiligung beträgt. Zu dieser Gruppe gehören Zypern, Spanien, Österreich, die Niederlande, Italien, Finnland und Deutschland. In die dritte Gruppe fallen Länder, in denen die Wahlbeteiligung bis zu zehn Prozentpunkten unter dem EU-weiten Durchschnitt der nationalen Wahlbeteiligung liegt. Das betrifft Großbritannien, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Lettland, Kroatien, Griechenland, Frankreich und Estland. Die vierte Gruppe bilden schließlich die Länder mit einer weit unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung. In diesen Ländern liegt die nationale Wahlbeteiligung um mehr als zehn Prozentpunkte unterhalb des EU-weiten Mittelwerts. Zu diesen Ländern zählen Slowenien, Rumänien, Portugal, Polen, Litauen und Bulgarien.

Es besteht ein europäisches Ost-West-Gefälle in der Höhe der Wahlbeteiligung.

In dieser groben Gliederung, die nur eine Momentaufnahme der jeweils letzten nationalen Parlamentswahlen darstellt, fällt auf: Zu den Gruppen mit überdurchschnittlich und weit überdurchschnittlich hoher Wahlbeteiligung gehören ausnahmslos westliche Demokratien, während in die Gruppe mit weit unterdurchschnittlicher Wahlbeteiligung nur post-kommunistische Länder fallen. Auch 26 Jahre nach Beginn des Systemwechsels in den mittelost- und südosteuropäischen Transformationsländern besteht in Europa ein klares Ost-West-Gefälle in der Höhe der Wahlbeteiligung.³

Dieses Gefälle besteht auch hinsichtlich der Verlaufsrichtung der Wahlbeteiligung bei nationalen Wahlen. Im Schnitt ist die Höhe der Wahlbeteiligung für die 28 Länder, die heute Mitglied der EU sind, seit 1990 um 13,6 Prozent gefallen. Aber es gibt bemerkenswerte regionale und nationale Unterschiede. In den westlichen EU-Mitgliedsländern sank die Wahlbeteiligung in den zurückliegenden Jahren durchschnittlich um 7,6 Prozentpunkte. Dass sinkende Wahlbeteiligung aber kein europaweites Phänomen ist, zeigen Länder wie Dänemark, Finnland und Luxemburg. Dort ist die Wahlbeteiligung seit 1990 jeweils leicht gestiegen. In Spanien blieb sie unverändert. Deutschland steht mit einem Rückgang der Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen von 6,3 Prozentpunkten seit 1990 sowohl im gesamteuropäischen Vergleich als auch in der Gruppe der etablierten Demokratien immer noch recht gut da. Viel deutlicher hat die Höhe der Wahlbeteiligung in Frankreich (-11,7 Prozentpunkte), Großbritannien (-11,6), Italien (-12,2), Österreich (-11,2) und in Portugal (-12,3) abgenommen. In Griechenland und auf Zypern ist sie im selben Zeitraum mit einem Rückgang um 27,8 bzw. 27,6 Prozentpunkten regelrecht eingebrochen.

In einigen der EU-Neumitglieder aus Mittelost- und Südosteuropa waren die Einbrüche noch deutlicher. In Rumänien hat sich die Höhe der Wahlbeteiligung seit 1990 quasi halbiert. In Bulgarien, Lettland, der Slowakei, Tschechien und in Slowenien ist sie um deutlich mehr als 30 Prozentpunkte gefallen. Nur in Polen nahm die Wahlbeteiligung von 43,2 Prozent bei den Sejm-Wahlen von 1991 auf 50,9 Prozent bei den Wahlen von 2015 zu. Insgesamt aber lässt sich feststellen, dass die Beteiligung an nationalen Parlamentswahlen in den mittelost- und südosteuropäischen Transformationsländern seit 1990 im Schnitt um knapp 23 Prozentpunkte gefallen ist.

Die Wahlbeteiligung und die Frage nach der besseren Demokratie

Die regionalen und nationalen Besonderheiten lassen an dieser Stelle bereits einige Schlüsse zu: Erstens, die Wahlbeteiligung fällt nicht überall. Es gibt Länder in der EU, in denen sie steigt. Zweitens, die Wahlbeteiligung fällt nicht überall gleich. Während sie in einigen Ländern moderat abnahm, z.B. in Belgien, Deutschland und den Niederlanden, sank sie in Frankreich, Österreich oder Großbritannien deutlich oder, wie in Griechenland und auf Zypern, dramatisch. Drittens haben in Ländern mit steigender Wahlbeteiligung nicht zwangsläufig diejenigen Parteien profitiert, die das jeweilige Parteiensystem über Jahre geprägt haben. In Dänemark, Finnland und in Polen wurden rechts- oder nationalpopulistische Protestparteien gestärkt. Dieses Phänomen ließ sich auch 2016 bei mehreren Landtagswahlen in Deutschland sowie der Bundespräsidentenwahl 2016 in Österreich beobachten. In Spanien kam es bei weitgehend konstanter und EU-weit leicht überdurchschnittlich hoher Wahlbeteiligung zu einer weiteren Fragmentierung des Parteiensystems, mit der Folge, dass die Regierungsbildung extrem erschwert wurde. Eine hohe oder steigende Wahlbeteiligung ist damit nicht zwangsläufig Ausdruck einer stabilen, konsens- und leistungsfähigen Demokratie.

Die Wahlbeteiligung fällt nicht überall und sie fällt nicht überall gleich.

Eingerahmt von den Entwicklungen einer sinkenden Wahlbeteiligung, stellt sich die Frage, ob die Wahlbeteiligung der Ausdruck einer „besseren Demokratie“ ist und welche Auswirkungen technische Maßnahmen auf die Höhe der Wahlbeteiligung haben. Exemplarisch sollen die Erkenntnisse aus drei Ländern angeführt werden.⁴

Wahlbeteiligung und Demokratie: Erfahrungen aus Dänemark und Spanien

Dänemark und Spanien zählen zu den Ländern mit einer (weit) überdurchschnittlichen Wahlbeteiligung. In Dänemark gelten das hohe politische Vertrauen in die Politik und die politischen Akteure sowie die hohe Demokratiezufriedenheit der Bürger als wesentliche Ursachen für die hohe Wahlbeteiligung von durchschnittlich 86,1 Prozent seit 1953. Hinzu kommt, dass die Wahlbeteiligung nach wie vor als eine Art „Bürgerpflicht“ verstanden wird, so dass es zu geringen sozialen Unterschieden hinsichtlich der Wahlbeteiligung kommt.

Hohe Fragmentierung des Parteiensystems und hohe Polarisierung des Parteienwettbewerbs zeigen die „Kehrseite“ der hohen Wahlbeteiligung.

Das offene Wahlsystem hat in Dänemark eine Sperrklausel von zwei Prozent. Diese niedrige Sperrklausel erleichtert neuen und kleineren Parteien, Mandate im dänischen Parlament, dem Folketing, zu erzielen. Auf diese Weise können eine Vielzahl gesellschaftlicher Interessen abgebildet und Wähler mobilisiert werden. Das Wahlsystem begünstigt aber auch Protestparteien, die gerade die unzufriedenen Wähler ansprechen und mobilisieren können und die Wahlbeteiligung hochhalten. Deutlich zu erkennen ist damit die Kehrseite der hohen Wahlbeteiligung: Das Parteiensystem in Dänemark weist eine hohe Fragmentierung auf und zeichnet sich durch einen teilweise polarisierenden Parteienwettbewerb aus.

Diese Kehrseite macht sich auch in Spanien bemerkbar, wo die Regierungsbildung nach den Wahlen im Dezember 2015 scheiterte. Da die Fragmentierung des Parteiensystems zugenommen hat und es weder Kompromisskultur noch –bereitschaft zwischen den Parteien gab, hat es fast ein Jahr gedauert, bis eine Regierung gebildet werden konnte. Dieser Aspekt ist für Spanien von weitaus größerer Bedeutung als die Höhe der Wahlbeteiligung. In Spanien gibt es zwar keine Wahlpflicht, die Wahlteilnahme gilt aber als gesellschaftliche Norm.

In Spanien überwiegen die Probleme der Koalitionsbildung.

Auch wenn die Wahlbeteiligung in Spanien überdurchschnittlich hoch ist, erfuhr sie immer dann einen Einbruch, wenn politische Kontinuität vorherrschte. Wie auch in anderen Ländern, ist die Wahlbeteiligung unter den jüngeren Wählern am niedrigsten. Alle bisherigen Versuche, hier anzusetzen und die Wahlbeteiligung zu steigern, blieben bisher jedoch eher Ideen statt konkrete Maßnahmen, die umgesetzt werden konnten.

E-Voting und lange Wahlphasen: Erfahrungen aus Estland

Konkrete Maßnahmen, die einen Einfluss auf die Wahlbeteiligung haben könnten, wurden hingegen in Estland und Schweden umgesetzt. Die Wahlbeteiligung in Estland liegt unter dem EU-weiten Durchschnitt, dennoch wird die Wahlbeteiligung von etwas mehr als 60 Prozent nicht als problematisch angesehen. Um eine weitere Möglichkeit der Stimmenabgabe anzubieten, wurde 2005 das E-Voting eingeführt. Damit wurde die Hoffnung verbunden, bisherige Wähler zu behalten, die jüngeren Wähler für Wahlen zu mobilisieren und die Stimmenabgabe zu vereinfachen. Insbesondere die im Ausland lebenden Esten sollten hiervon profitieren.

Befunde zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, sich am E-Voting zu beteiligen, steigt, wenn der Aufwand, um zur Wahlurne zu gehen, 30 Minuten übersteigt. Durch das E-Voting ergibt sich für die Esten zudem die Möglichkeit, die abgegebene Stimme in einer zehntägigen Wahlphase beliebig oft zu ändern.

Die Wahlphase in Estland ermöglicht es, auf Ereignisse kurz vor der Wahl zu reagieren.

Nach einer Phase der Stimmenabgabe folgen drei Ruhetage direkt vor der Wahl. Am Wahltag selbst kann die Stimme lediglich im Wahllokal abgegeben werden. Bis dahin getätigtes E-Voting kann dann ebenfalls nicht mehr per Internet geändert werden, sondern nur noch per Urnenwahl. Ähnlich wie in Schweden haben die Wähler damit die Möglichkeit, auf bis dahin unvorhersehbare Ereignisse innerhalb dieser Wahlphase mit ihrer Stimmenabgabe reagieren zu können. In Schweden wird die abgegebene Stimme gelagert und am Wahltag zum Wahllokal des Wählers geschickt. Dort kann der Wähler seine Wahl noch einmal revidieren, was jedoch selten vorkommt.

Teilnehmer des E-Votings waren auch schon vorher Wähler.

Der Anteil der E-Voter lag bei der Einführung bei gut 9.000 Wählern (1,9 Prozent der Wahlberechtigten). Die Anzahl ist im Zeitverlauf gestiegen und betrug etwa 177.000 bei der letzten Wahl 2015. Die Anzahl derjenigen Esten, die sich für das E-Voting entscheiden, hat tatsächlich zugenommen. Trotz dieser neuen Möglichkeit der Stimmenabgabe hatte die Einführung des E-Voting keinen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Wahlbeteiligung. Diejenigen, die sich am E-Voting beteiligten, zählten auch schon vorher zu den Wählern. Hingegen stieg die Wahlbeteiligung der im Ausland lebenden Esten, da aufgrund des erleichterten Stimmenabgabeverfahrens die Wahlteilnahme erleichtert wurde. Die Anzahl der im Ausland lebenden Esten ist jedoch marginal. Ungeachtet des eingeführten E-Voting zeigt sich in Estland, dass es weniger die institutionellen Mechanismen als die Politiker und die mit ihnen verbundene Politik selbst sind, die zur Wahl mobilisieren konnten. Problematisch hinsichtlich der Wahlbeteiligung kann jedoch die Abkehr vom E-Voting sein, wenn es erst einmal eingeführt wurde. Diejenigen, die bereits am E-Voting teilnehmen, werden kaum wieder zurück zur aufwendigeren klassischen Papierform übergehen wollen.

Fazit

Die Teilnahme an Wahlen ist eine auf Freiwilligkeit basierende Form der politischen Meinungsäußerung. Wie viele Wahlberechtigte sich an den Wahlen tatsächlich beteiligen, schwankt nicht nur von Land zu Land, sondern auch von Wahl zu Wahl innerhalb eines Landes. In manchen Ländern sind die Ausschläge gering, z.B. in den skandinavischen EU-Mitgliedsländern oder in Spanien. In anderen Ländern sind sie hoch und weisen zudem nach unten. Dies trifft vor allem auf die mittelost- und südosteuropäischen Länder zu.

Am Beispiel Estlands, Dänemarks und Spaniens wurde in diesem Papier ein Blick auf Erfahrungen und Reformansätze zur Steigerung der Wahlbeteiligung geworfen und danach gefragt, ob hohe oder zumindest gleichbleibende Wahlbeteiligungsquoten gut für eine Demokratie in dem Sinne sind, dass sie mit wichtigen Leistungsmerkmalen von Demokratien wie Legitimation, Zufriedenheit oder Stabilität des politischen Systems korrespondieren.

Wie gesehen, trifft letzteres nur für Dänemark zu, aber auch dort nicht ohne Einschränkungen. Das dänische Wahlsystem ist inklusiv und bietet auch kleineren Parteien und deren Wählern vergleichsweise leicht Zugang ins Parlament. Das trägt zwar zum einen zu einem recht hohen Maß an Zufriedenheit bei (Protest-) Wählern bei, aber nicht zwangsläufig zu Stabilität der Exekutive oder einer konsensorientierten Politik. Das dänische Parteiensystem ist fragmentiert, der Parteienwettbewerb neigt zur Polarisierung und die Koalitionsbildung fällt schwer. Häufig sind Minderheitsregierungen die Folge, die, wie gegenwärtig, von einer rechtspopulistischen und EU-feindlichen Partei toleriert werden. Hohe bzw. steigende Wahlbeteiligung kann also auch zu nicht wünschenswerten Nebenwirkungen führen, so die Befunde aus Dänemark. Ähnliches lässt sich zudem derzeit in Deutschland beobachten, wo es aufgrund des Einzugs der Alternative für Deutschland in die Landtage zu einer zunehmenden Fragmentierung des Parteiensystems und zu, von der AfD ausgehenden, polarisierenden Debatten vor und nach den Wahlen kam.

Auch in Spanien, wo die Wahlbeteiligung zwar geringer ist als in Dänemark, aber im Laufe der letzten Jahre relativ stabil zwischen 70 und 75 Prozent lag, gelten zunehmende Fragmentierung und Polarisierung sowie mangelnde Koalitions- und Kompromissbereitschaft der Parteien als Probleme des politischen Systems. Weniger Bedeutung erfahren hier Höhe oder Schwankungen der Wahlbeteiligung. In Estland, wo Höhe und Verlaufsdaten der Wahlbeteiligung auf allen Vergleichsebenen bislang keine besorgniserregenden Dimensionen angenommen haben, gelten die Stimmenabgabe per Internet und lange Wahlphasen vor allem als Bürgerservice, nicht aber als „Wunderwaffe“ zu signifikanten Steigerung der Wahlbeteiligung.

Handlungsempfehlungen

Eine Demokratie lebt von der Beteiligung ihrer Bürger. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen jedoch, dass institutionelle Reformen nicht unbedingt der geeignete Weg zur Steigerung der Wahlbeteiligung sind. Für Deutschland gilt, dass die Wahlbeteiligung zwar kontinuierlich abgenommen hat, aber sie bewegt sich noch immer auf überdurchschnittlichem Niveau. Hinzu kommt, dass gegen einen Teil der im Raum stehenden Vorschläge, wie bspw. die Einführung von elektronischen Wahlverfahren oder die Einführung einer Wahlpflicht, erhebliche verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Bedenken bestehen.

Wer im Sinken der Wahlbeteiligung ein Problem sieht, sollte also weniger über technische Reformansätze, sondern mehr auf politische Inhalte, Kandidaten, Beteiligungsformen auch zwischen den Wahlen und Leistungsfähigkeit der politischen Institutionen setzen. Natürlich spielt auch die Verständlichkeit des Wahlverfahrens eine wichtige Rolle. Wenn nur noch eine Handvoll Rechtsgelehrter versteht, wie aus Stimmen Bundestagsmandate werden, trägt dies nicht notwendigerweise zu mehr Wahlbeteiligung bei.

Lebendige Parteien, überzeugende Inhalte und Kandidaten, denen die Mehrheit der Wähler zutraut, die Geschicke des Landes zum Wohle vieler zu lenken sowie demokratisch legitimierte Institutionen, die Probleme lösen, stärken das Vertrauen der Bürger in die Politik. Insofern kann hier auch ein Schlüssel zur Steigerung von Wahlbeteiligung liegen.

Der politischen Bildung kommt aber auch künftig eine bedeutende Rolle zu. Schon frühzeitig sollten die Erstwähler in den Blick genommen und für die politische Teilnahme sensibilisiert werden, da zu viele junge Wähler den Wahlen fernbleiben. Gerade in Schulen kann die Bedeutung von Wahlen immer wieder betont und in verschiedener Art durchgespielt werden, womit ein Beitrag zur Steigerung der Wahlbeteiligung geleistet werden kann.

- 1] Eigene Berechnung nach Nordsieck, Wolfram (2016): *Parties and Elections*. Online verfügbar unter: <http://www.parties-and-elections.eu/countries.html> (20.10.2016).
- 2] Anmerkung: In Luxemburg und Belgien gibt es eine Wahlpflicht.
- 3] Vgl. dazu auch: Fislage, Franziska (2015): *Wo sind die Europawähler? Studie zur niedrigen Wahlbeteiligung in neuen EU-Mitgliedsstaaten*. *Analysen und Argumente*, Nr. 165, Online verfügbar unter: [http://www.kas.de/wf/de/33.40621/\(zuletzt besucht am 02.06.2016\)](http://www.kas.de/wf/de/33.40621/(zuletzt%20besucht%20am%2002.06.2016)).
- 4] Die Autoren danken Dr. Priit Vinkel von der Nationalen Wahlkommission Estlands, Dr. Christoph Arndt von der Universität Aarhus, Dänemark, und Prof. Dr. Angel José Sánchez Navarro von der Universität Complutense in Madrid, Spanien, für ihre Beiträge im Rahmen eines Fachgesprächs zum Thema „Internationale Erfahrungen zur Wahlbeteiligung“. Sofern nicht anderweitig vermerkt, beziehen sich die folgenden Abschnitte auf die Beiträge der drei internationalen Experten.

QUELLEN

- Fislage, Franziska (2015): *Wo sind die Europawähler? Studie zur niedrigen Wahlbeteiligung in neuen EU-Mitgliedsstaaten*. *Analysen und Argumente*, Nr. 165. [http://www.kas.de/wf/de/33.40621/\(zuletzt besucht am 02.06.2016\)](http://www.kas.de/wf/de/33.40621/(zuletzt%20besucht%20am%2002.06.2016)).
- Fislage, Franziska (2016): *Im Sturzflug? Zur Diskussion über die sinkende Wahlbeteiligung*, in: *Die Politische Meinung*, Ausgabe 536, S. 120-122.
- Nordsieck, Wolfram (2016): *Parties and Elections*. <http://www.parties-and-elections.eu/countries.html> (zuletzt besucht am 02.06.2016).

Die Autoren

Franziska Fislage, Koordinatorin für Demokratie, Parteien und Gesellschaft, Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. habil. Karsten Grabow, Koordinator Politikanalysen und Parteienforschung, Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Franziska Fislage

Koordinatorin für Demokratie, Parteien und Gesellschaft

Hauptabteilung Politik und Beratung

Telefon: +49(0)30/26996-3499

E-Mail: franziska.fislage@kas.de

Dr. habil. Karsten Grabow

Koordinator Politikanalysen und Parteienforschung

Hauptabteilung Politik und Beratung

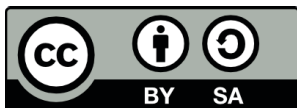
Telefon: +49(0)30/26996-3246

E-Mail: karsten.grabow@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

ISBN 978-3-95721-260-3

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Bildvermerk Titelseite
© alexoakenman /
123RF Lizenzfreie Bilder