



HOCHSCHULE OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus

— Die Funktionen von Wahlen und Abstimmungen im demokratischen Sozialstaat

Prof. Dr. Hermann K. Heußner

„Null Bock auf Wahlen? Protest mit Wahlen? Oder Was?
Wahlen und Abstimmungen
als Seismographen gesellschaftlicher Entwicklungen“

Tagung am 25.10.2017, Fraktion DIE LINKE im Thüringer Landtag

Einleitung

- Dank
- Demokratie immer wieder neu erkämpfen
- Aktuell: Kampf insbesondere gegen
 - Völkische
 - Nazis
 - Egoisten
 - Lethargie
 - Pessimismus

I. Demokratie

- Kollektive Selbstbestimmung des Volkes nach der Mehrheitsregel (BVerfGE 44, 141 f.)
- Gemeinsame Diskussion, dann gemeinsame Wahl und Abstimmung

I.1. Selbstbestimmung des Volkes nach der Mehrheitsregel

- Herrschaft über Menschen nur zu rechtfertigen
 - Staatsgewalt geht von Menschen selbst aus
 - Art. 20 II 1 GG, Art. 45 S. 1 ThLV
- Bürger sind Freie und Gleiche
 - Menschenwürde, Art. 1 GG
- Freiheit
 - Gesetze entsprechen Willen der Bürger
- Maximierung von Freiheit
 - Konsens kaum möglich - Minderheitenherrschaft
 - möglichst viele Bürger frei
 - Gleichheit: Mehrheitsregel

I.2. Volk

- Art. 1 I, II GG, Art. 1 I, II ThLV
 - Menschenwürde
 - Deutsches Volk/Thüringen bekennt sich zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen und staatlichen Gemeinschaft
- **Volksbegriff** (vgl. *Heußner 2017, S. 4*)
 - Menschenrechtsbasiert, universalistisch
 - Nicht völkisch
 - Staatsbürgerschaft

I.2. Volk

- Ausländer herrschaftsunterworfen
 - Einbürgerung erleichtern (vgl. BVerfGE 83, 52)
 - Doppelte Staatsbürgerschaft durch Geburt im Inland, §§ 4 III, 29 I Nr. 2, Ia StAG
 - Integration in Deutschland
 - Anspruch auf Einbürgerung, § 10 StAG
 - Arbeit, Rechtstreue, Deutsche Sprache
 - Bekenntnis zu freiheitlich-demokratischer Grundordnung, GG
 - Keine deutsche Leitkultur
 - **Einbürgerungskampagne**
 - staatlich
 - zivilgesellschaftlich

II. Sozialstaat,

Art. 20 I 1, 28 I 1 GG, Art. 44 I 2 ThLV

- Subjektiv-rechtlich
 - Existenzminimum
- Objektiv-rechtlich
 - Soziale Sicherheit, Chancengleichheit, soziale Gerechtigkeit
 - Umsetzung
 - **Parlamentsgesetzgebung**
 - **weiter Gestaltungsspielraum** (BVerfGE 70, 288)

III. Wahlen und Abstimmungen

- Zentrale Legitimationsverfahren
 - Art. 20 II 2 GG, Art. 45 S. 2 ThLV
- Legitimationssubjekt
 - Volk
- Legitimationsobjekt
 - Staatsgewalt
- Legitimationsziel
 - Freiheits- und Gleichheitsmaximierung
 - Objektive Werteordnung der Verfassung

IV. Wahlzwecke

- Allgemeine Legitimation
 - Ermächtigung/Rechtfertigung
- Personell-organisatorisch
 - Elitenauswahl, Elitenkontrolle
- Sachlich-inhaltlich
 - Partei- und Wahlprogramme, Rückkoppelung
- Integration
 - Allgemeinheit der Wahl, Art. 38 I 1 GG
 - Sozialstaatsfunktion, Art. 20 I, 28 I 1 GG

IV. 1. Allgemeine Legitimation

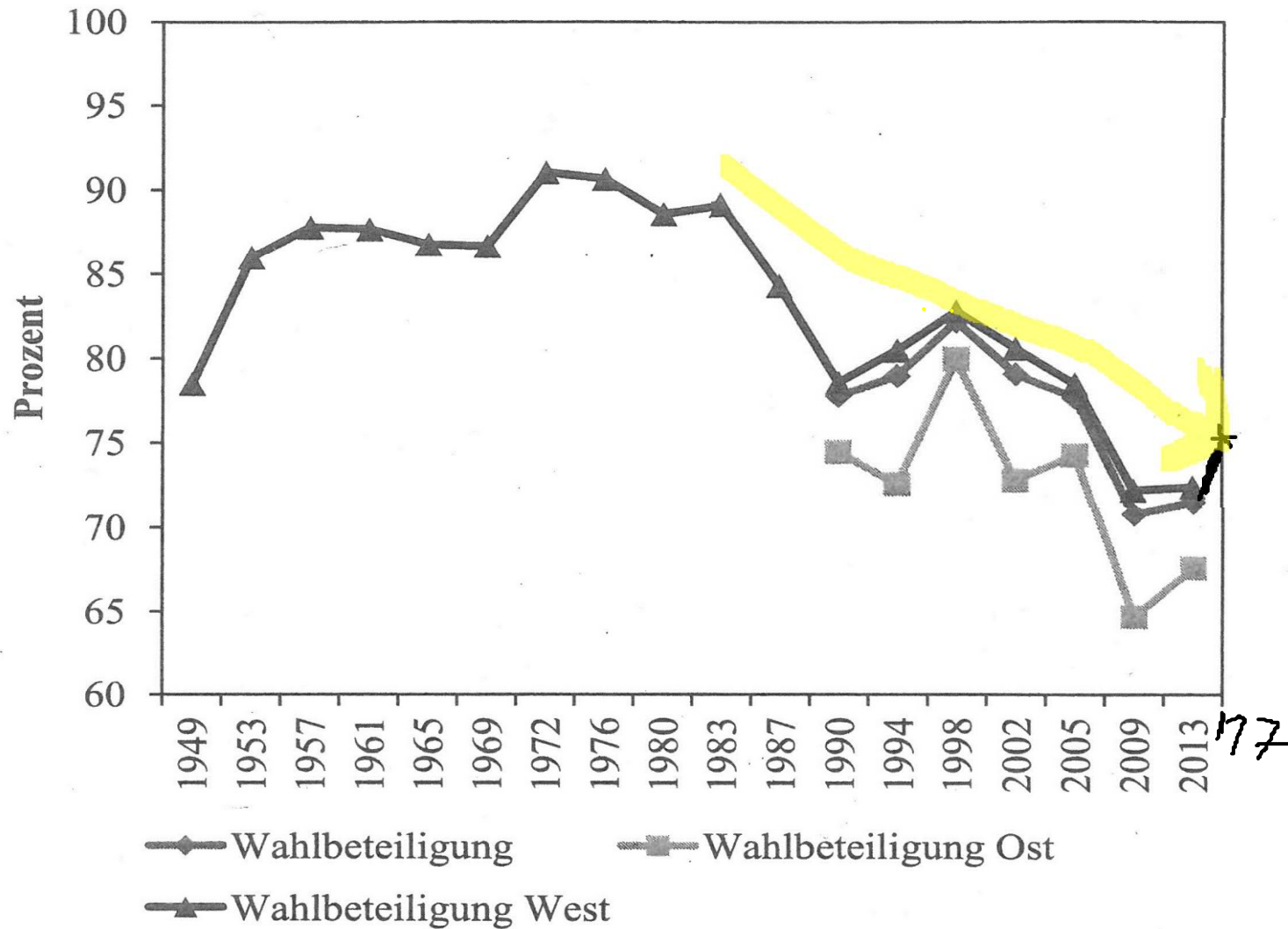
- Legitimationskette zwischen Volk und Staatsgewalt
- Rechtlich
- Faktisch
 - umso stärker, je größer Wahlbeteiligung
 - umso schwächer, je geringer Wahlbeteiligung
- **Tendenziell immer schwächer**
 - **Tendenziell abnehmende Wahlbeteiligung**

Sinkende Wahlbeteiligung

- Trend der Nichtwähleranteile seit 1970/80er Jahre
 - Europawahlen: > 50 %
 - Kommunalwahlen: > 50 % (Hessen)
 - Landtagswahlen: > 30 %
 - Bundestagswahlen: ca. 25-30 %

„Follow the trendlines, not the headlines“ (*Bill Clinton*)

Abbildung 1: Wahlbeteiligung bei Wahlen zum deutschen Bundestag – 1949 bis 2017



Quelle: Bundeswahlleiter, Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Quelle: Lamers/Roßteutscher 2014, S. 120

Sinkende Wahlbeteiligung

- Problem gelöst?
- Bundestagswahl 2017: 76,2 %
 - Drittschlechteste Wahlbeteiligung bei BT-Wahlen
 - Länderspreizung
 - Sachsen-Anhalt: 68,1 %
 - Baden-Württemberg: 78,3 %

Sinkende Wahlbeteiligung

- Trendumkehr?

- Landtagswahlen 2016 (Flüchtlingskrise, Türkei-Deal: 18.3.)

- Baden-Württemberg 13.3.: 66,2 | 70,4
 - Rheinland-Pfalz 13.3.: 61,8 | 70,4
 - Sachsen-Anhalt 13.3.: 51,2 | 61,1
 - Mecklenburg-Vorpommern 4.9.: 51,5 | 61,6

- Landtagswahlen 2017 (abnehmende Flüchtlingskrise)

- Saarland 26.3.: 61,6 | 69,7
 - Schleswig-Holstein 7.5.: 60,2 | 64,2
 - Nordrhein-Westfalen 14.5.: 59,6 | 65,2
 - Niedersachsen 15.10.: 59,4 | 63,1

IV. 2. Personell-organisatorischer Wahlzweck: a) Elitenauswahl

- Kandidatenangebot
 - Notwendigkeit der Parteien
 - Art. 21 I 1 GG; Art. 3 IV MV-LV
 - § 1 I, II PartG
 - **Organisationsbereitschaft der Bürger zu gering**
 - Organisationsgrad der Parteien (vgl. *Niedermayer*, S. 3, 16)
 - Bund 1990 - 2015: 3,65 % - **1,71 %**
 - Thüringen 2015: ca. **1,14 %**
 - **Tendenziell geht Kandidatenangebot zurück**
 - **Therapie u.a.: Lob den Engagierten, Parteienlob, Kritik den Lethargischen, Ehrenamtspflicht**

IV.2. Personell-organisatorischer Wahlzweck: b) Elitenkontrolle

- Notwendigkeit:
 - prinzipal-agent-Problem
 - Machtmissbrauch
- Je weniger kontrollieren, desto schwächer Kontrolle/Auswahlqualität
- **Tendenziell immer schwächer**
 - **Tendenziell abnehmende Wahlbeteiligung**

IV.3. Sachlich-inhaltlicher Wahlzweck:

a) Partei- und Wahlprogramme

- Notwendigkeit der Parteien
 - Art. 21 I 1 GG; Art. 3 IV MV-LV, §§ 1 I, III, 6 I 1 PartG
- Bündelung der Anliegen
- Konkurrenzprinzip (vgl. *Grimm*, in: *Benda et al.*, S. 320 f.)
 - Zuspitzung/Erkennbarkeit von Alternativen (vgl. *Grimm*, in: *Benda et al.*, S. 323 f.)
 - Mobilisierung
- **Problem**
 - **Programm- und Diskursverweigerung**
 - **Asymmetrische Demobilisierung**
 - **„Anschlag auf die Demokratie“** (*Martin Schulz*)

IV.3. Sachlich-inhaltlicher Wahlzweck: b) Rückkoppelung

- Notwendigkeit
 - Hinreichend vollständiges/klares Bild der Präferenzen
 - Nur so freiheitsmax., befriedende Politik möglich
- Bedeutung von Wahlenthaltung
 - Nicht nur: Bequemlichkeit, Desinteresse, Zufriedenheit
 - Häufig: Unentschiedenheit, Ablehnung des Angebots, Ablehnung des politischen Systems
- Bedeutung der Wahl extremistischer Parteien
 - Zum Teil: Programmübereinstimmung
 - Größerer Teil: Protest
- **Problem:**
 - **Unterkomplexes Wahlsystem**

IV.3. Sachlich-inhaltlicher Wahlzweck:

b) Rückkoppelung

- Optimierung des Wahlsystems
 - Zusätzliche Wahloptionen:
 - Wahlenthaltung
 - Unzufriedenheit mit konkretem Angebot
 - Unzufriedenheit mit politischem System

IV.4. Integration

- Parteien
 - Integration/Kompromiß unterschiedlicher Positionen
- Sozialstaatsfunktion
 - Parlamentsgesetzgebung zugunsten Unterschicht
 - Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers
 - **Aktivierung durch Wahlen**
 - Allgemeinheit der Wahl, Art. 38 I 1 GG
 - Objektive Werteordnung
 - Faktische Vertretung der Unterschicht notwendig
 - Rechtliche Repräsentation gem. Art. 38 I 2 GG reicht nicht
 - Soziale Schieflage der Wahlbeteiligung (s. sogleich)
 - Tendenz: systematischer „upper-class-bias“ der Gesetze
 - Jedenfalls: „böser Schein“

Starke soziale Schieflage der Wahlbeteiligung

– BT-Wahl 2017

- Kassel: **89,6 % - 37,2 %**

- Erfurt: **73,8 % - 36,9 %**

– Nds LT-Wahl 2017

- Hannover **78,5 % – 40,0 %**

– NRW LT-Wahl 2017

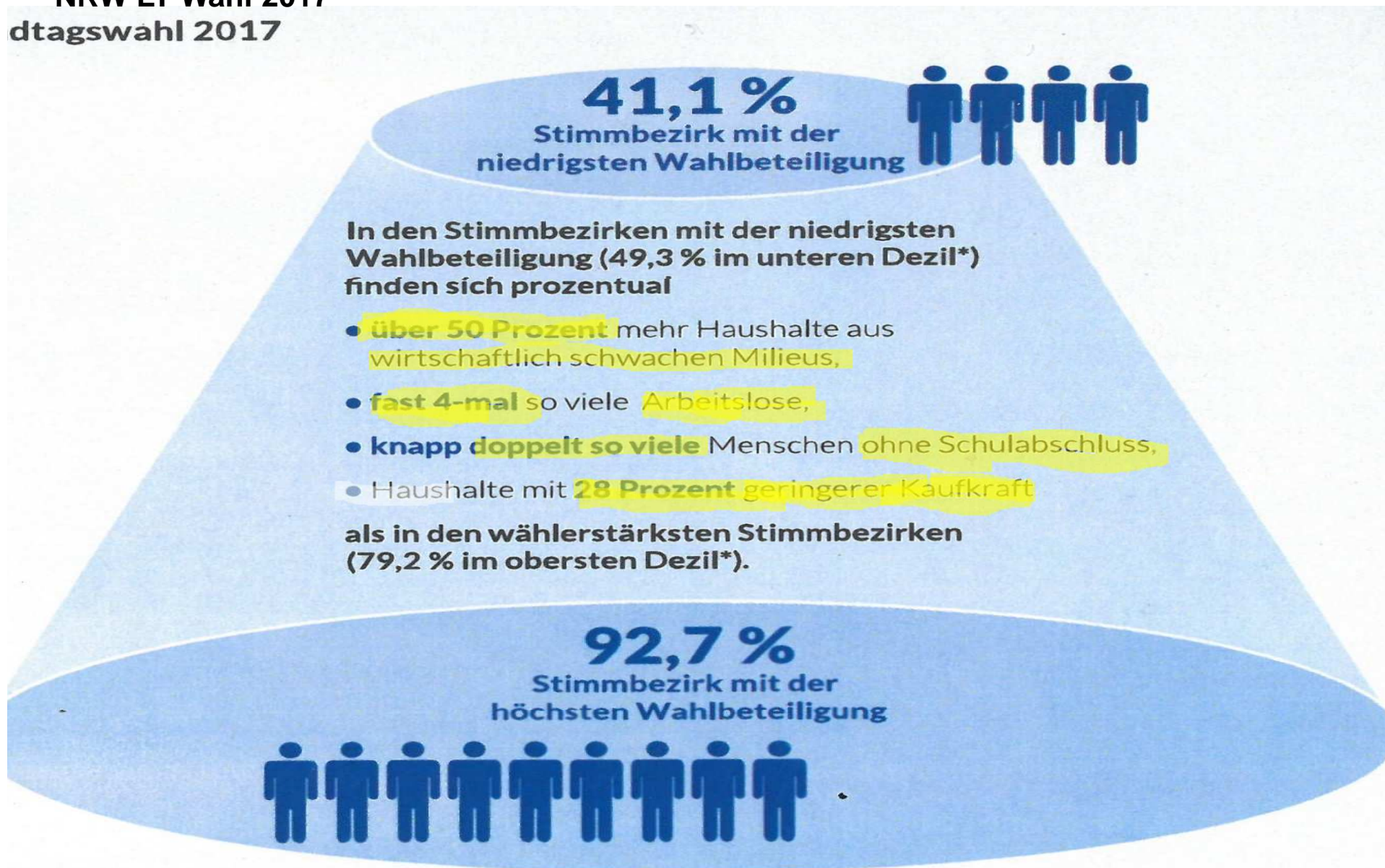
92,7 % - 41,1 %

– Thür-LT-Wahl 2014,

- Erfurt **62,5 % – 22,8 %**

– Kassel, Kommunalwahl 2016

50,9 % - 10,8 %



V. Abstimmungszwecke

- Ergänzung rein repräsentativer Demokratie
- Wahlen unterkomplex, teilweise **Minderheitenherrschaft**
 - Programmpakete
 - Koalitionsbildung
 - Blankoscheck
 - Wahl von Ein-Punkte-Parteien/Protestparteien vergrößern Problem
- Gesetzesproduktion insgesamt **näher an Präferenzen** der Bürger
 - Freiheitsmaximierung

VI. Wahl- und Abstimmungszweck: Kommunikation

- Wahl- /Abstimmungskampf
- Diskussion
- Deliberation
- Problem
 - Fehlender „Marktplatz“ (Tageszeitung, Tagesschau etc.)
 - Diffundierung der Öffentlichkeit im Internet
 - Echokammern, Selbstbezüglichkeit
 - Mangelnde Teilnahme

VII. Optimierungen

- Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen an Wahlen und Abstimmungen
 - Persönliche Ansprache
 - Bildung
 - Wahlpflicht
- Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen an Diskussion
 - Verpflichtende Bürgerversammlungen
 - „Kleisthenes im 21. Jahrhundert“

VII.1. Persönliche Ansprache: Haustürwahl-/Abstimmungskampf

- Potential
 - ca. 10 Prozentpunkte höhere Beteiligung bei 100 % Kontaktquote (*Faas/Hohmann, S. 17 f., 23*)
- Problem
 - Nur Kurzkommunikation
 - 100 % Kontaktquote extrem schwierig
 - Sehr hoher Personalaufwand
 - Unter aktuellen Realitätsbedingungen kaum leistbar
 - Projekte in Bundestagswahlkampf 2017

VII.2. Bildung

- Erste Wahl entscheidend für Wahlgewohnheit
- Wahlalter absenken auf 16, besser auf 14
 - eingebunden in Elternhaus, Freundeskreis
 - **Intensive Demokratiebildung in Schule notwendig und möglich: alle sozialen Schichten erfassen**
 - Ab 18 „unsichere“ Mobilitätsphase
- Wahlbildungsmodelle
 - **Selbstwirksamkeit**
 - Wahlwoche vor Wahlsonntag
 - Wahllokal in Schule
 - Wahllokale mit Wegweisern über Kommune verteilt
 - Besuch in Wahlamt/Briefwahllokal
 - Problem?: Gleichheit der Wahl, Freiheit der Wahl

VII.3. Wahl- und Abstimmungspflicht

- Steigerung der Wahlbeteiligung
 - Allgemein
 - Bsp.: Australien
 - 1922: < 60 % | Einführung 1924 | 1925: 91 %
 - Seither regelmäßig über 90 %
 - Sanktion: 20 australische Dollar

VII.4. Versammlungspflicht

- Demokratie als **Kommunikationsgemeinschaft aller Bürger**
- Mindestpflicht: **Argumente der Gegenseite anhören**
- Diskussion, Deliberation, „face to face“
- Umsetzung
 - Ein-/zweimal pro Jahr
 - Ca. 500-1.000 Personen
 - Dauer: ca. 2-4 Std.
 - Sprechen und gemeinsam Essen
 - Sanktion: 10 Euro

VII.5. „Kleisthenes im 21. Jahrhundert“

- Kommunikation über Schichtgrenzen hinweg
- Segregation überwinden
- Vorbild: Kleisthenische Reformen im antiken Athen
- Institutionelle Verkoppelung milieuverschiedener Stadtteile/Gemeinden
 - Solidaritätsbildung: Bürgerschaft, nicht ethnisches Volk
- Gemeinsame
 - Versammlungen
 - Mittelzuweisungen
 - Schulen
 - Teams in Wettkämpfen
 - ...

VIII. Politische Durchsetzbarkeit neuer Instrumente/Reformen

- Praxis ermöglichen, Erfahrungen sammeln
 - Neue Instrumente nicht von vornherein allgemein vorschreiben
 - Gemeinden Kompetenz zur Einführung geben
 - Gemeinden als Laboratorien,
 - Bund: 11.418 Gemeinden (2013)
 - Thüringen: 849 (2015)
 - **Kommunalisierung des**
 - **Kommunalrechts**
 - **Kommunalwahl-/-abstimmungsrechts**

Quellen

- *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen*: Handbuch des Verfassungsrechts, 1983.
- *Evans, Tim* (2006): Compulsory Voting in Australia.
- *Faas, Thorsten/Hohmann, Daniela*: Mobilisierung bei Nebenwahlen, 2014.
- *Heußner, Hermann K.* (2017): Die gravierenden Rechtsstaatsmängel der schweizerischen Direktdemokratie – Das fragwürdige Verhältnis der AfD zu Volksabstimmungen, in: NJW-Extra 17/2017, S. ff.
- *Heußner, Hermann K.* (2014): Politik ohne Geld: Die Pflicht der Bürger zur Kontrolle der Politiker, in: von Arnim, H.H., Die Bezahlung und Versorgung von Politikern und Managern, S. 73 ff.
- *Heußner, Hermann K.* (2016): Die Wahlpflicht – rechtliche Zulässigkeit und politische Durchsetzbarkeit, in: Mörschel, Tobias (Hrsg.): Wahlen und Demokratie, S. 181 ff.
- *Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne* (2016): Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 1308 ff.

Quellen

- *Lamers, Patrick / Roßteutscher, Sigrid (2014): Die Wahlbeteiligung, in: Schmitt-Beck, Rüdiger et al., Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, S. 119 ff.*
- *Niedermayer, Oscar: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2017 NEU.*
- *Schäfer, Armin et al. (2013): Prekäre Wahlen, Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013.*
- *Schäfer, Armin (2015): Der Verlust politischer Gleichheit.*
- *Vehrkamp et al. (2015): Wählen ab 16.*
- *Vehrkamp et al. (2016): „Zeitgemäß wählen“ – 8-Punkte-Plan zur Steigerung der Wahlbeteiligung, in: Einwurf 1-2/2016.*
- *Vehrkamp, Robert et al. (2017): Populäre Wahlen – NRW. Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Landtagswahl Nordrhein-Westfalen 2017.*

Danke!

**Jetzt haben Sie
es geschafft!**