

EINWURF

ZUKUNFT DER DEMOKRATIE 2 | 2013



Bundestagswahl 2013 – warum die niedrige Wahlbeteiligung der Demokratie schadet

Die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013 ist die zweitschlechteste seit Gründung der Bundesrepublik. Fast 30 Prozent verzichteten auf ihr Wahlrecht. Wachsende regionale und soziale Unterschiede der Wahlbeteiligung verschärfen die politische Ungleichheit. Die demokratische Repräsentation erodiert und die Demokratie verliert nach Meinung vieler an innerer Legitimität. Die geringe Wahlbeteiligung schadet deshalb der Demokratie. Eine gesetzliche Wahlpflicht lehnen die Wähler in Deutschland jedoch ab.

Autor



Prof. Dr. Robert Vehrkamp
robert.vehrkamp
@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81526

Wahlbeteiligung verharrt auf historischem Tiefststand

Die Wahlbeteiligung hat sich bei der Bundestagswahl auf historisch niedrigem Niveau verfestigt. Mit 71,5 Prozent lag sie nur geringfügig um 0,7 Prozentpunkte über dem Negativrekord der Bundestagswahl 2009. Erneut haben von den insgesamt 61,8 Millionen Wahlberechtigten mehr als 17,6 Millionen Menschen

ihr Wahlrecht bei einer Bundestagswahl nicht ausgeübt. Die Wahlbeteiligung ist damit nicht nur die zweitschlechteste seit Gründung der Bundesrepublik, sondern die zweitschlechteste bei einer nationalen Wahl in Deutschland seit fast 120 Jahren. Von ihren Höchstwerten Anfang der 1970er Jahre hat die Wahlbeteiligung in Deutschland bis heute um nahezu ein Viertel abgenommen, seit 1998 war sie bei drei Bundestagswahlen in Folge rückläufig.

„In Deutschland hat sich seit Anfang der 80er Jahre ein wachsendes Potenzial dauerhafter Nichtwähler etabliert, das die Demokratie vor ernsthafte Herausforderungen stellt.“

Quellenverweis

Alle im Text erwähnten Umfragedaten wurden im Auftrag der Bertelsmann Stiftung in der Woche vor der Bundestagswahl vom Institut für Demoskopie Allensbach erhoben (IfD-Umfrage 11013 v. 11.09-19.09.2013).

Zur sozialen Spaltung und Selektivität der Wahlbeteiligung vgl. die Studie der Bertelsmann Stiftung und des Instituts für Demoskopie Allensbach: Petersen, Hierlemann, Vehrkamp, Wratil (2013): Gespaltene Demokratie – Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013.

Zur Detailanalyse der Wahlergebnisse 2013 auf der Ebene von Stimmbezirken und Stadtvierteln vgl. Die Studie der Bertelsmann Stiftung und Infratest dimap (2013): Prekäre Wahlen – Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013 (erscheint Ende November 2013)

Diese zunehmende Hartnäckigkeit und Dauerhaftigkeit der Nichtwahl vieler Menschen spiegelt sich in der abnehmenden Bedeutung des Wahlrechts für viele Wähler in Deutschland: Mehr als 20 Prozent aller Wähler sehen ihr Wahlrecht inzwischen als nicht mehr „sehr wichtig“ an. Von den politisch nicht besonders interessierten Wahlberechtigten sagt das sogar fast jeder Dritte. Noch ausgeprägter ist die abnehmende Bedeutung des Wahlrechts in der Generation der ostdeutschen Erst- und Zweitwähler: In der Altersgruppe der 16- bis 29-Jährigen empfindet nur noch etwas mehr als die Hälfte ihr Wahlrecht als ein sehr wichtiges demokratisches Grundrecht.

Das zeigt: Die Nichtwähler in Deutschland sind in ihrer großen Mehrheit keine „Wähler auf Urlaub“ oder „Wähler im Wartestand“, und die sinkende Wahlbeteiligung ist auch kein lediglich konjunkturelles Phänomen einer vorübergehenden Parteien- oder Politikverdrossenheit. In Deutschland hat sich seit Anfang der 1980er Jahre ein wachsendes Potenzial dauerhafter Nichtwähler etabliert, das die Demokratie vor ernsthafte Herausforderungen stellt.

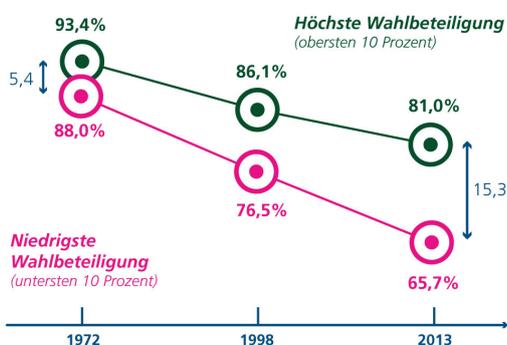
Sinkende Wahlbeteiligung verschärft die politische Ungleichheit

Eine dieser Herausforderungen ergibt sich aus den ausgeprägten regionalen und sozialen Unterschieden der Wahlbeteiligung, die zu einer sich verschärfenden politischen Ungleichheit in Deutschland führen. Während die hohe Wahlbeteiligung der 1970er Jahre noch sehr gleichmäßig über alle Regionen und Schichten des Landes verteilt war, hat sich die soziale und regionale Schere der Wahlbeteiligung in den letzten Jahrzehnten stetig geöffnet. Ein erster Indikator dafür ist die Unterschiedlichkeit der Wahlbeteiligung auf Ebene der Wahlkreise, die seit Ende der 1970er Jahre drastisch zugenommen hat:

- Bei der Bundestagswahl 1972 lag die Wahlbeteiligung bei insgesamt 91,1 Prozent aller Wahlberechtigten. Der Unterschied zwischen den zehn Prozent der Wahlkreise mit der jeweils höchsten und niedrigsten Wahlbeteiligung lag bei lediglich 5,4 Prozentpunkten.
- Bei der Bundestagswahl 2013 lag die Wahlbeteiligung bei insgesamt 71,5 Prozent aller Wahlberechtigten. Der Unterschied zwischen den zehn Prozent der Wahlkreise mit der jeweils höchsten und niedrigsten Wahlbeteiligung lag dabei mit 15,3 Prozentpunkten drastisch höher als 1972.

Infografik:

Ungleichheit der Wahlbeteiligung steigt



Wahlbeteiligung nach Wahlkreisen, Quelle: Bundeswahlleiter, eigene Berechnungen

Die Unterschiede zwischen den Wahlkreisen mit der höchsten und niedrigsten Wahlbeteiligung haben sich damit zwischen 1972 und der Bundestagswahl 2013 nahezu verdreifacht (vgl. Infografik).

Noch schärfer zeigt sich die Ungleichheit der Wahlbeteiligung auf der Ebene einzelner Stimmbezirke. Bereits 2009 war der Unterschied zwischen den Stimmbezirken mit der höchsten und niedrigsten Wahlbeteiligung im Vergleich zu den Wahlkreisen mit 30 Prozentpunkten noch einmal doppelt so groß. Auch wenn die Auswertungen der Stimmbezirke für die Bundestagswahl 2013 noch nicht final vorliegen, scheint sich auch diese Kluft weiter zu verfestigen (vgl. Quellenverweis).

Innerer Legitimitätsverlust der Demokratie

Eine weitere Herausforderung für die Demokratie ergibt sich aus dem inneren Legitimitätsverlust von Wahlergebnissen und Gewählten, der mit niedrigen Wahlbeteiligungen verbunden ist: Je weniger Wähler sich beteiligen, umso geringer ist der Grad der Repräsentation der Bevölkerung, und je geringer der Grad der Repräsentation, umso geringer die innere Legitimität der gewählten demokratischen Institutionen.

Wie stark die Repräsentation durch die Wahlbeteiligung inzwischen erodiert ist, zeigen die folgenden Überlegungen zum aktuellen Zweitstimmenergebnis der Bundestagswahl 2013:

Von den insgesamt 68,7 Millionen Einwohnern in Deutschland im wahlfähigen Alter waren 61,8 Millionen Menschen wahlberechtigt. Von allen Wahlberechtigten haben sich 71,5 Prozent an der Wahl beteiligt, in absoluten Zahlen haben bei dieser Bundestagswahl also 44,2 Millionen Wähler an der Wahl teilgenommen. Nimmt man als Grundgesamtheit statt der Wahlberechtigten alle Einwohner im wahlfähigen Alter, sinkt die Wahlbeteiligung von 71,5 auf nur noch 64,3 Prozent.

Aber nicht nur die Wahlberechtigung und die Wahlbeteiligung beeinflussen den Grad der Repräsentation eines Wahlergebnisses. In Deutschland führt auch die Fünf-Prozent-Hürde des Wahlrechts zu einer weiteren Absenkung der effektiven Repräsentation der Wähler durch die Gewählten. Bei der Bundestagswahl 2013 wurde ein Rekordanteil von 15,7 Prozent der abgegebenen Stimmen aufgrund der Fünf-Prozent-Hürde nicht gezählt. Insgesamt ergibt sich daraus für den neu gewählten Bundestag eine Repräsentationsquote in Höhe von lediglich 59,5 Prozent aller Wahlberechtigten. In Bezug auf alle Einwohner im wahlfähigen Alter sinkt diese Repräsentationsquote noch weiter auf lediglich noch 53,6 Prozent.

Zusammengefasst heißt das: Der neu gewählte 18. Deutsche Bundestag repräsentiert nur noch 59,5 Prozent aller Wahlberechtigten und nur noch 53,6 Prozent aller Einwohner Deutschlands im wahlfähigen Alter.

Dass sich aus derart niedrigen Repräsentationsquoten von nur noch knapp über 50 Prozent erhebliche innere Legitimitätsverluste der Demokratie in Deutschland ergeben, zeigen die Einstellungen der deutschen Wähler gegenüber Wahlergebnissen mit niedriger Wahlbeteiligung: Der Auffassung, bei einer niedrigen Wahlbeteiligung könne nicht mehr von einem demokratischen Wahlergebnis gesprochen werden, stimmt fast ein Drittel (30,8 Prozent) aller Wähler in Deutschland zu. Nur noch etwas mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten (57,3 Prozent) sehen die demokratische Legitimation unabhängig von der Höhe der Wahlbeteiligung.

Die Wähler selbst sehen also eine „Demokratie ohne Wähler“ schon heute als weniger demokratisch und weniger legitim an. Nur noch gut die Hälfte aller Wähler in Deutschland empfindet die Wahlergebnisse auch unabhängig von der Höhe der Wahlbeteiligung als uneingeschränkt demokratisch. Bereits fast jeder Dritte sieht schon heute wachsende innere Legitimitätsdefizite der Demokratie durch Wahlergebnisse mit niedriger Wahlbeteiligung und daraus resultierenden drastisch sinkenden Repräsentationsquoten. Aus diesen Entwicklungen kann leicht ein Teufelskreis sinkender Wahlbeteiligung, abnehmender Repräsentation und abnehmender gefühlter Legitimität der demokratischen Institutionen entstehen, die dann wiederum zu einer weiter sinkenden Wahlbeteiligung führt. Deutschland ist längst in diesem Teufelskreis angekommen.

Erodierende Repräsentation der Direktmandate

Das Problem einer abnehmenden Repräsentation zeigt sich auch bei den Erststimmenergebnissen, mit denen die Direktkandidaten in den Wahlkreisen gewählt werden. Auch hier erodiert der Stimmenanteil der direkt in den Bundestag gewählten Abgeordneten und führt zu stark abnehmenden Repräsentationsquoten:

- Bei der Bundestagswahl 1972 wurden alle Direktmandate im Durchschnitt noch mit einer knappen absoluten Mehrheit (50,2 Prozent) der Erststimmen gewählt. Der durchschnittliche Wahlsieger repräsentierte damit auch zumindest die Mehrheit aller abgegebenen Stimmen in seinem Wahlkreis. Selbst in den zehn Prozent der Wahlkreise mit den knappsten Direktwahlergebnissen wurden die Direktmandate noch mit immerhin durchschnittlich 42,2 Prozent der Erststimmen gewählt.
- Bei der Bundestagswahl 2013 wurden die Direktkandidaten im Durchschnitt nur noch mit einem deutlich niedrigeren Stimmergebnis gewählt. In den unteren zehn Prozent der Wahlkreise mit den knappsten Direktwahlergebnissen sank die relative Wahlkreismehrheit sogar auf nur noch etwas mehr als ein Drittel (35,9 Prozent).

„Der neu gewählte 18. Deutsche Bundestag repräsentiert nur noch die Stimmen von 59,5 Prozent aller Wahlberechtigten und von 53,6 Prozent aller Einwohner Deutschlands im wahlfähigen Alter.“

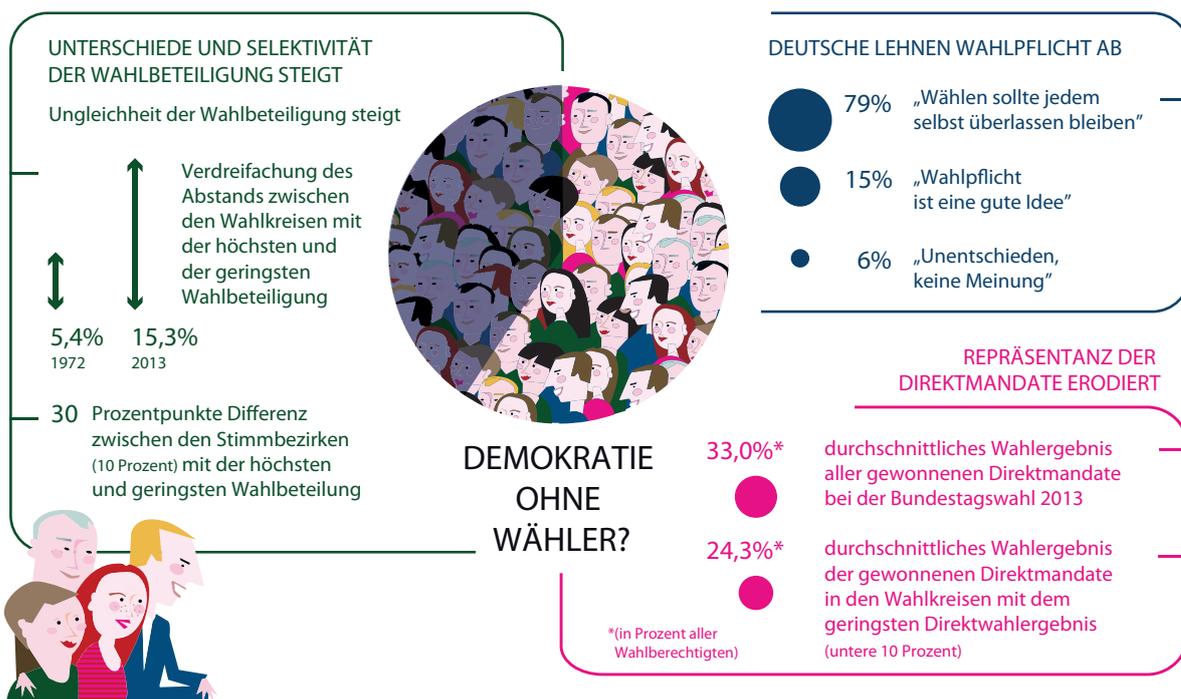
Noch deutlicher zeigen sich die Repräsentationsverluste der direkt gewählten Abgeordneten, wenn man als Grundgesamtheit die Anzahl aller Einwohner eines Wahlkreises im wahlfähigen Alter über 18 Jahre wählt:

- Bei der Bundestagswahl 1972 wurden die Direktmandate noch mit durchschnittlich 45,2 Prozent aller Einwohner im wahlfähigen Alter gewonnen. Selbst in den Wahlkreisen mit den knappsten

Direktwahlergebnissen lag das Wahlergebnis der direkt gewählten Abgeordneten nur knapp unterhalb der 40-Prozent-Marke (37,6 Prozent).

- Bei der Bundestagswahl 2013 wurden die Direktmandate im Durchschnitt aller Wahlkreise nur noch von weniger als einem Drittel aller Einwohner im wahlfähigen Alter gewählt. In den zehn Prozent der Wahlkreise mit den knappsten Direktwahlergebnissen lag dieses Stimmergebnis mit 24,3 Prozent sogar leicht unterhalb der 25-Prozent-Schwelle, d. h. noch nicht einmal jeder vierte Einwohner über 18 Jahre hat den direkt in den Bundestag gewählten Abgeordneten seines Wahlkreises auch tatsächlich gewählt.

Die insgesamt 299 direkt in den neuen Bundestag gewählten Abgeordneten repräsentieren damit im Durchschnitt nur noch wenig mehr als ein Drittel der Bevölkerung ihrer jeweiligen Wahlkreise im wahlfähigen Alter über 18 Jahre. In den zehn Prozent aller Wahlkreise mit besonders niedriger Wahlbeteiligung und knappen Direktwahlergebnissen liegt diese Repräsentationsquote der Direktkandidaten sogar bereits unterhalb von 25 Prozent, d. h. die jeweils direkt gewählten Abgeordneten wurden noch nicht einmal von jedem vierten Bürger im wahlfähigen Alter gewählt.



Berlin-Mitte – Herzkammer oder Menetekel der Demokratie?

Diese drastischen Repräsentationsverluste der Direktmandate lassen sich am Beispiel eines Wahlkreises veranschaulichen, in dem das Produkt aus niedriger Wahlbeteiligung, hohem Anteil nicht wahlberechtigter Ausländer und knappem Direktwahlergebnis besonders ausgeprägt ist:

Der **Wahlkreis Berlin-Mitte** kann als politische Herzkammer des Landes beschrieben werden. Von hier aus werden der Bund und das Land Berlin regiert, hier hat der Deutsche Bundestag seinen Amtssitz, hier wählt die Bundeskanzlerin und hier leben viele Abgeordnete, wenn sie in Berlin ihrer politischen Arbeit nachgehen. Gleichzeitig ist Berlin ein sozial sehr heterogener Wahlkreis mit einem hohen Ausländeranteil und knappen Direktwahlergebnissen. Bei der Bundestagswahl 2013 wurde das Direktmandat mit knappen 28,2 Prozent der gültigen Erststimmen gewählt. Bei einer leicht unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung in Höhe von 69,4 Prozent entspricht dieses Direktwahlergebnis einem Stimmenanteil in Höhe von lediglich 19,6 Prozent. Und berücksichtigt man auch die nicht wahlberechtigten Ausländer in Höhe von gut 30 Prozent der Gesamtbevölkerung im wahlfähigen Alter, lag die Repräsentationsquote des gewählten Direktmandats nur noch bei 13,4 Prozent. Nur etwa jeder achte über 18-jährige Einwohner des Wahlkreises hat damit die direkt in den Bundestag gewählte Abgeordnete auch tatsächlich gewählt.

Auch in den anderen Bundesländern zeigen viele Wahlkreise ein ähnliches Bild. Neben urbanen Wahlkreisen mit sozialen Brennpunktwohnlagen sind davon auch ländliche Wahlkreise betroffen. Die Repräsentation unserer Direktmandate schwindet flächendeckend im gesamten Bundesgebiet.

Trotz Negativrekord gegen Wahlpflicht

Als scheinbar einfache Methode zur Steigerung der Wahlbeteiligung wird häufig die Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht diskutiert. Auch wenn die internationalen Erfahrungen in Ländern mit Wahlpflicht sehr unterschiedlich sind, scheint eine sanktionsbewehrte gesetzliche Wahlpflicht zunächst durchaus geeignet, um Wahlbeteiligungen in Höhe von über 90 Prozent aller Wahlberechtigten zu gewährleisten. Das zeigt zum Beispiel die Erfahrung in Australien, wo die Wahlpflicht mit Bußgeldern und – als Ultima Ratio – sogar mit der Androhung von Haftstrafen durchgesetzt wird. Am Beispiel Italien zeigt sich allerdings gleichzeitig auch, dass ohne begleitende Sanktionen eine Wahlpflicht allein noch kein zuverlässiger Garant einer höheren Wahlbeteiligung ist.

In Deutschland lehnen ohnehin fast vier Fünftel (79 Prozent) aller Wähler die Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht ab. Lediglich etwa jeder siebte Wahlberechtigte (15,1 Prozent) hält eine Wahlpflicht in Deutschland für eine gute Idee. Dem demokratischen Grund- und Selbstverständnis der Deutschen scheint eine gesetzliche Wahlpflicht jedenfalls nicht zu entsprechen. Ihre Einführung gegen den Willen einer großen Mehrheit aller Wahlberechtigten könnte die ohnehin wachsenden Legitimitätsdefizite der Demokratie sogar noch verstärken.

Die Deutschen scheinen ohnehin eher die Parteien in der Verantwortung zu sehen, wieder für eine höhere Wahlbeteiligung zu sorgen. Immerhin fast die Hälfte (46,7 Prozent) aller Wahlberechtigten hält es für einen guten Vorschlag, die Höhe der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung für die Parteien direkt von der Höhe der erreichten Wahlbeteiligung abhängig zu machen. Je geringer die Wahlbeteiligung, desto geringer sollte nach ihrer Meinung auch die staatliche Wahlkampfkostenbeteiligung ausfallen. Nur gut ein Viertel (26,7 Prozent) hält das für eine nicht so gute Idee.

Einseitig den Parteien die Verantwortung zunächst für das Sinken der Wahlbeteiligung – Stichwort Parteienverdrossenheit – und darüber hinaus auch für die Behebung der daraus resultierenden Repräsentations- und Legitimationsdefizite zuzuschieben, wäre jedoch weder angemessen noch erfolgversprechend.

Das Erreichen einer wieder höheren Wahlbeteiligung, einer verbesserten demokratischen Repräsentation, einer sozial repräsentativeren Wählerschaft und im Ergebnis einer verbesserten Legitimität unserer demokratischen Institutionen, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Parteien spielen dabei eine wichtige Rolle, sind allein damit jedoch überfordert.

Weiterführende Literatur:

Frank Decker, Marcel Lewandowsky, Marcel Solar (2013): Demokratie ohne Wähler? neue Herausforderungen der politischen Partizipation, Dietz.

Manfred Güllner (2013): Nichtwähler in Deutschland, Institut forsä im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.

Evelyn Bytzek, Sigrid Roßteutscher (Hg.) (2011): Der unbekante Nichtwähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen, Campus.

Armin Schäfer, Harald Schoen (2013): Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. In: Leviathan, 41 (1), S. 94-120.

Höhere Wahlbeteiligung als gesamtgesellschaftliche Herausforderung

Einfache Patentrezepte gibt es leider nicht. Aber wir wissen beispielsweise aus den Erfahrungen in Schweden und Dänemark: Demokratien mit starkem gesellschaftlichen Zusammenhalt, einer hohen sozialen Homogenität und einem inklusiven Bildungs- und Sozialsystem scheinen diese Herausforderungen deutlich besser zu meistern als weniger inklusive und sozial heterogenere Gesellschaften. Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Inklusion und soziale Gerechtigkeit sind langfristige gesamtgesellschaftliche Herausforderungen. Die Familien, Bildungsinstitutionen, Vereine, Religionsgemeinschaften, Kommunen und Nachbarschaften sind hier ebenso gefragt wie die politischen Vereinigungen und Parteien.

Dennoch stellen sich dabei auch sehr konkrete Fragen an das politische System, unser Wahlrecht und die Parteien: Ist es gut für die Demokratie in Deutschland, wenn fast sieben Millionen Ausländer ohne deutschen Pass von einer Teilnahme an Wahlen ausgeschlossen bleiben? Sollten wir unser Staatsbürgerschafts- und/oder Wahlrecht nicht daraufhin überprüfen, ob mehr Inklusion und Teilhabe an der gemeinsamen Demokratie machbar ist? In welchem Verhältnis steht der demokratische Repräsentations- und Legitimitätsverlust einer Fünf-Prozent-Hürde im Wahlrecht, wenn dadurch mehr als 15 Prozent der abgegebenen Stimmen für die Sitz- und Machtverteilung im Bundestag entfallen? Wie groß kann der Beitrag der Parteien sein, wenn sie sich stärker der Mitwirkung auch von Nichtmitgliedern öffnen? Könnte ein Wahlrecht, in dem Wähler auch über die Kandidaten der Parteien mitentscheiden, die Identifikation, Repräsentation und Legitimität einer Wahl erhöhen? Welche Rolle spielt die Wahrnehmung vieler Bürger für die Höhe der Wahlbeteiligung, Parteien seien hermetisch abgeriegelte Mitgliederorganisationen mit dem Ziel der eigenen Machterhaltung? Welche Rolle können neue Formen der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie bei der Aktivierung von Nichtwählern spielen?

Fragen, die eine Antwort brauchen, bevor unsere Demokratie durch weiter sinkende Wahlbeteiligungen, eine erodierende Repräsentation und die daraus resultierenden Legitimitätsverluste ernsthaften Schaden nimmt!

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl Bertelsmann Straße 256 · D-33311 Gütersloh · www.bertelsmann-stiftung.de

Prof. Dr. Robert Vehrkamp
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de

Redaktion: Christina Tillmann, Dr. Dominik Hierlemann

Redaktionsassistentin und Anfragen:
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105

September 2013 | ISSN: 2197-5256

EINWURF –

Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.