

Sieglinde Rosenberger

## Wahldemokratien

Wählen gilt als bedeutendste politische Partizipationsform. Wahlrechte und Wahlsysteme, Wahlmotive und –verhalten sind mithin ein Spiegelbild des jeweiligen politischen Systems. Zeitweilig zwar Erosionen unterworfen (z.B. durch sinkende Wahlbeteiligung, Anfechtung der Resultate), zeigt sich am Zugang zum Wählen aber nach wie vor die Qualität einer Demokratie. Faire und kompetitive Wahlen gelten als Fundament der liberalen, repräsentativen Demokratie und begründen den wesentlichen Unterschied zwischen Demokratie und autoritären bzw. totalitären Systemen. Damit ein politisches System als demokratisch gilt, müssen politische Rechte und bürgerliche Grundfreiheiten gewährleistet sein. Sieglinde Rosenberger geht in ihrem Beitrag der Frage nach, wie das Verhältnis von Demokratie und Wahlen theoretisch begründet ist, was den spezifischen Kern von Wahldemokratien ausmacht, welche Ansprüche und Funktionen an Wahlen gestellt werden, um das Kriterium „demokratisch“ zu erfüllen. Ein besonderes Augenmerk gilt hierbei demokratietheoretisch relevanten Aspekten des Wählens (wie Repräsentation, Responsivität, Verantwortlichkeit und Kontrolle).

### Einleitung

Wahldemokratien, Flächendemokratien, Massendemokratien, liberale Demokratien – Begriffe, die eines gemeinsam haben: Ihr Verständnis von Demokratie konzentriert sich auf Wahlen und Wahlprozesse. Freie, kompetitive Wahlen sind in diesen Demokratiekonzeptionen die Methode zur Bestellung und Abwahl von politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern. Die in vielen politischen wie politikwissenschaftlichen Diskussionen strapazierte Idee der Volkssouveränität wird hier nicht als Selbstherrschaft – Herrschaft des Volkes – interpretiert, sondern als Herrschaft durch auf Zeit gewählte Vertreterinnen und Vertreter – also Herrschaft durch das Volk. Gewählte Politiker und Politikerinnen treffen im Namen oder im Interesse der Wahlbevölkerung, jedenfalls stellvertretend, die politischen Entscheidungen. Die Wahlbürgerinnen und Wahlbürger (unter der Voraussetzung, dass das Wahlrecht an die Staatsbürgerschaft geknüpft ist, sind diese mit Staatsbürgerinnen und -bürgern gleichzusetzen) beteiligen sich über die Wahl an der Auswahl des politischen Führungspersonals und üben sowohl Einfluss auf die personelle Zusammensetzung von Parlamenten und Regierungen als auch auf politische Orientierungen und Programme aus. Dies ist eine zentrale Annahme in liberalen, repräsentativen Demokratien bzw. Wahldemokratien (Katz 1997; Powell 2000; Nohlen 2007; Saage 2005; Schmitt 2005).

So relevant in liberal-pluralistischen Demokratiekonzepten Wahlen auch sein mögen, alleine die Anwendung des Instruments „Wahl“ ist noch keine Garantie für Demokratie und schon gar nicht für eine qualitätsvolle. Denn auch Mächtige in autoritären, selbst in totalitären Systemen lassen (sich) wählen. Folglich ist nicht jede Wahl eine demokratische Wahl. Damit ein politisches System daher zu Recht als demokratisch gilt, müssen im Wahlprozess einige an der Idee der Gleichheit orientierte Kriterien und Prämissen erfüllt sowie individuelle Grundfreiheiten und Menschenrechte gewährleistet sein. Politische Beteiligung und Repräsentation der Wahlbevölkerung einerseits, Verantwortlichkeit und Responsivität der politischen Eliten andererseits gehören zu den normativen Säulen der liberalen Wahldemokratie. Der elektorale Prozess verbindet die Wählerinnen, Wähler und Gewählten, die Repräsentierten und Repräsentantinnen bzw. Repräsentanten. Die Verbindung durch die Wahl wird gerne mit dem Bild der Brücke zum Ausdruck gebracht. Wie diese Brücke in Wahldemokratien konkret gebaut ist, wie die Verlinkung zwischen Parlamenten, Regierungen und Wählerinnen sowie Wählern im

Einzelnen funktioniert, hängt nicht zuletzt von der jeweiligen Ausgestaltung von Wahlsystemen ab (Verhältnis- oder Mehrheitswahlsystem bzw. Mischformen).

In diesem Beitrag<sup>1</sup> wird der Frage nachgegangen, wie das Verhältnis von Demokratie und Wahlen theoretisch begründet wird, was den spezifischen Kern von Wahldemokratien ausmacht, welche Ansprüche und Funktionen an Wahlen gestellt werden, um das Kriterium „demokratisch“ zu erfüllen. Dass dies kein absolutes Kriterium sein kann, zeigt bereits der folgende Abschnitt, in dem die Qualität von drei Wahldemokratien – Deutschland, Österreich und Schweiz – verglichen werden.

## Wahldemokratien – ein Vergleich

Das Faktum der Durchführung regelmäßiger und fairer Wahlen steht im Mittelpunkt, wenn der US-amerikanische Politikwissenschaftler Samuel P. Huntington zu Beginn der 1990er Jahre euphorisch von der dritten großen Welle der globalen Demokratisierung spricht. Im Jahre 1974, dem Ende der Militärdiktatur in Portugal, wurden weltweit 39 Wahldemokratien, d.h. Staaten mit Mehrparteiensystem und fairen Wahlen, gezählt. Seither durchliefen eine Reihe von ehemals autoritär regierten Ländern Demokratisierungs- und Nationalstaatsbildungsprozesse (vgl. Huntington 1991). Dies kommt in der Zählung der unabhängigen Nichtregierungsorganisation Freedom House, die sich nach eigener Darstellung gegen Tyrannei und für Freiheit engagiert, zum Ausdruck. Freedom House identifizierte für das Jahr 2007 immerhin 123 Wahldemokratien (von nun insgesamt 193 Staaten). Die in wenigen Jahrzehnten in der Geschichte der liberal-repräsentativen Demokratien rasante Zunahme wird in erster Linie auf die politische Transformation in Ost- und Südosteuropa sowie auf die Dekolonialisierung in Afrika zurückgeführt (Daniel/Sothall/Szeftel 1999).

Wie kommt nun Freedom House zur Bewertung eines Staates als Wahldemokratie? Für die jährliche Bewertung der Demokratie- und Freiheitsqualität aller souveränen Nationalstaaten werden zwei Kriterien herangezogen: Erstens hat ein als Wahldemokratie bzw. liberale Demokratie beurteilter Staat in einem Mindestausmaß sowohl politische Rechte als auch bürgerliche Freiheiten zu sichern. Zweitens hat die Gestaltung des Wahlprozesses bestimmten Anforderungen zu genügen.

Zur Bestimmung der politischen Rechte werden folgende Subkategorien herangezogen:

- Durchführung von regulären und fairen Wahlen (das Wahlgeheimnis muss geschützt sein, Wahlbetrug darf nicht vorliegen);
- Wettbewerb und Pluralismus (kompetitives Mehrparteiensystem; mehrere Parteien oder Kandidatinnen und Kandidaten treten unter den gleichen rechtlichen Bedingungen bei der Wahl an);
- Medienzugang der politischen Parteien und der Kandidatinnen bzw. Kandidaten;
- faire, gleiche Bedingungen für die Wahlkampagnen;
- hürdenfreie Registrierung der zu Wählenden und der Wählerinnen und Wähler;
- kein Druck auf die Wahlausübung;
- allgemeines Wahlrecht für alle Erwachsenen;

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag ist in geringfügig geänderter Fassung bereits erschienen in Rosenberger, Sieglinde/Seeber, Gilg (2008): Wählen. Wien.

- Möglichkeit der Wahlbeobachtung und transparente Wahlauszählung;
- Regierung und Parlamente müssen bestimmte zentrale Funktionen erfüllen.

Zur Bewertung der bürgerlichen Freiheiten werden als Subkategorien Meinungs- und Organisationsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit und individuelle Autonomie bzw. individuelle Freiheiten herangezogen.

Im Bewertungsverfahren wird einem Staat in den Subkategorien eine bestimmte Anzahl von Punkten gegeben. Eine Mindestanzahl an Punkten entscheidet letztlich über die Klassifikation der Länder. Als Wahldemokratien ausgezeichnete Staaten haben eine Mindestanzahl von Punkten auf dem Feld der politischen Rechte zu passieren. Jene Nationalstaaten, die als liberale Demokratie klassifiziert werden, haben sowohl ein bestimmtes Mindestmaß an Punkten bei der Kategorie politische Rechte als auch bei der Kategorie bürgerliche Grundfreiheiten zu erreichen. Auf dieser Basis nimmt Freedom House eine Statusbewertung in „freie“, „teilweise freie“ und in „nicht freie“ Länder vor. Die freien Länder erfüllen sowohl die politischen als auch die bürgerlichen Rechte. Der Begriff Wahldemokratie ist in diesen Ländern mit dem Begriff liberale Demokratie gleichzusetzen. Teilweise freie Länder können unter bestimmten Bedingungen als Wahldemokratien gelten – dann nämlich, wenn im Rahmen des Wahlprozesses die Mindestanforderungen erfüllt werden. Sie zeigen aber signifikante Defizite bei den bürgerlichen Freiheiten. Folglich bleibt den teilweise freien Ländern das Etikett liberale Demokratie verwehrt.

Aus Tabelle 1 geht die für Deutschland, Österreich und Schweiz gleichermaßen konstatierte hohe Demokratiequalität hervor. Wir sehen aber, dass Abweichungen, die nicht zuletzt im Wahlprozess und in spezifischen Teilnahmekulturen liegen, letztlich doch zu unterschiedlichen Bewertungen führen können.

**Tab. 1: Kategoriale Ausprägung der Demokratiequalität in Deutschland, Österreich, Schweiz (2007)**

	PR	CL	Status	A	B	C	D	E	F	G
Deutschland	1	1	F	12	15	12	15	12	15	15
Österreich	1	1	F	12	16	12	16	12	15	15
Schweiz	1	1	F	16	12	16	12	12	15	16

**Legende:** PR: Political Rights; CL: Civil Rights; Status: F-Free; Sub-Categories: Political Rights: A: Electoral Process; B: Political Pluralism and Participation; C: Functioning of Government; Sub-Categories: Civil Liberties: D: Freedom of Expression and Belief; E: Associational and Organizational Rights; F: Rule of Law; G: Personal Autonomy and Individual Rights.

Quelle: [http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana\\_page=333&year=2007](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=333&year=2007) (1.2.2008)

## Eine quantitative Erfolgsgeschichte mit Schattenseiten

Wahldemokratien sind, wie alleine die steigende Zahl zeigt, eine quantitative Erfolgsgeschichte, allerdings eine Erfolgsgeschichte mit Schattenseiten. Denn parallel zur quantitativen Zunahme der Wahldemokratien wird in den Medien immer wieder von massiven Verletzungen von demokratischen Standards und Prinzipien berichtet. Eingeschränkte und manipulierte Wahlen –

elektoraler Feudalismus – dienen autoritären Systemen und Machthabern nicht selten zur Maskierung. Über Stimmenkauf, Verfolgung der Opposition und von unabhängigen Medien wird ebenso berichtet wie über die Manipulation bei der Stimmzählung. Auch gehen Einparteienparlamente als politisches Ergebnis von manipulierten Wahlen hervor.

Vor diesem Hintergrund an Erfahrungen mit der Instrumentalisierung von Wahlen wird in der politikwissenschaftlichen Forschung entlang der rechtlichen Ausgestaltung und der praktischen Umsetzung von Wahlen eine klare Linie zwischen Demokratie und Diktatur gezogen. So sieht G. Bingham Powell (2000, S. 47) den fundamentalen Unterschied zwischen Demokratie und Diktatur in der Wahl, genauer gesagt, in der realen Möglichkeit der Abwahl der Regierung bzw. des Parlaments. Die Praxis des Machtwechsels hat in Wahldemokratien durch institutionelle Arrangements gesichert zu sein, in Diktaturen hingegen ist ein Machtwechsel nicht vorgesehen.

Dieter Nohlen (2007) nimmt eine Unterscheidung von politischen Systemen im Hinblick auf die Praxis freier, kompetitiver Wahlen vor. Die beiden Dimensionen freier Wettbewerb zwischen mehreren Kandidatinnen, Kandidaten bzw. Parteien und gleiche Bedingungen im Wahlprozess werden als dafür entscheidend herangezogen, ob ein politisches System als liberal-demokratisch (basierend auf kompetitiven Wahlen), autoritär (basierend auf semi-kompetitiven Wahlen) oder totalitär (basierend auf nicht-kompetitiven Wahlen) bewertet wird. Mit anderen Worten: Frei durchgeführte Wahlen sind das Kriterium für demokratische Systeme, autoritären oder totalitären Ländern fehlt dieses Charakteristikum. Wichtig ist zu erwähnen, dass diese Klassifizierung nicht nur auf das Faktum Wahlen abstellt (siehe Tab. 2), sondern dass der Wahlprozess kontextualisiert beurteilt wird.

Die Schlussfolgerung, die mit Hilfe von Freedom House zu ziehen ist, lautet daher: Im Konzept der Wahldemokratie steht der Wahlprozess zwar prominent im Mittelpunkt, es werden aber ebenso institutionelle wie normative Kriterien hinsichtlich der Durchführung von Wahlen sowie der Gewährleistung der Grundfreiheiten mit einbezogen.

## **Von der Selbstbestimmungsidee zur Wahlbrücke**

Richard S. Katz schrieb einen Klassiker unter jenen Büchern, die Wahlen aus der Perspektive von Demokratie diskutierten. In „Democracy and Elections“ (1997) werden Wahlen als die moderne Massendemokratien definierende Institution vorgestellt. Die Gleichsetzung von Wahlen und Demokratie wird damit begründet, dass über Gesetze nicht direkt entschieden werde (lediglich in Ausnahmefällen, wie bei Referenden und in den USA auch bei so genannten town meetings), sondern dass gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten über die Sachthemen abstimmen.

Diese Feststellung, wonach Entscheidungen indirekt, vermittelt getroffen werden, ist empirisch nicht anzuzweifeln. Es stellt sich aber die Frage, worin in Wahldemokratien das substantiell Demokratische verortet wird und durch welche Inhalte, Prinzipien und Prozeduren dieses Demokratiemodell seine Gestalt annimmt?

Soviel ist klar: Moderne Wahlen sind mit der klassischen Idee von Demokratie als Selbstbestimmung (Selbstregierung) nicht vereinbar. Im antiken Vorbild der direkten Demokratie Athens regierte das Volk selbst – wobei hier nicht unerwähnt bleiben soll, dass als „Volk“ lediglich einige Wenige qualifiziert waren (Saage 2005, S. 249). Die Institution „Wahlen“ hat die Idee der Direktherrschaft aber abgelöst und den Kern der Volkssouveränität neu bestimmt. Die beschränkte, kontrollierte Herrschaft durch gewählte Vertreterinnen und Vertreter ist zur Alternative der Direktherrschaft geworden. Demokratie ist indirekte Demokratie. Mit dem

Demokratiethoretiker Giovanni Sartori (1997, S. 122) gesprochen, ist die indirekte Demokratie jene Demokratie, in der nicht das Volk, sondern von ihm gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten regieren. Das Wahlvolk entscheidet darüber, von wem es regiert bzw. repräsentiert wird. Die Macht der Bürgerinnen und Bürger äußert sich als Wahlmacht. Nicht die Idee der Selbstherrschaft ist der Angelpunkt von Demokratie, sondern Freiheit und Gleichheit der Vielen, die zum stellvertretenden Handeln legitimieren, bilden das demokratische Fundament.

**Tab. 2: Bedeutung und Funktionen von Wahlen**

	Kompetitive Wahlen	Semi-kompetitive Wahlen	Nicht-kompetitive Wahlen
Bedeutung im politischen Prozess	hoch	niedrig	gering
Auswahlmöglichkeit	hoch	begrenzt	keine
Wahlfreiheit	gesichert	eingeschränkt	aufgehoben
Wird Machtfrage gestellt?	ja	nein	nein
Legitimierung des politischen Systems	ja	wird kaum versucht	kaum oder gar nicht
Typ des politischen Systems	liberal-demokratisch	autoritär	totalitär

Quelle: Nohlen 2007, S. 30

Hinter der Entwicklung der indirekten Demokratie steht ein zunehmend pragmatischer Umgang mit der Größe des politischen Raumes. Aufgrund der wachsenden gesellschaftlichen sowie territorialen Komplexität werde Demokratie durch die Existenz von Wahlen und Repräsentation überhaupt erst ermöglicht. Die indirekte Demokratie sei in Flächenstaaten – in territorial großräumigen politischen Einheiten – die organisatorisch machbare Demokratieform, so der Argumentationsgang (Schmidt 2000).

In demokratiethoretischer Hinsicht ist der springende Punkt, wann und wie die Regierungs- bzw. Staatsgewalt von den Bürgerinnen und Bürgern ausgeübt wird. Sartori hält fest, dass in modernen Flächendemokratien das Volk nur in bestimmten und kurzen Phasen die Staatsgewalt ausübe, nämlich zum Zeitpunkt der Stimmabgabe (Sartori 1997, S. 73). Diese Sichtweise findet Unterstützung, aber auch Widerrede (wie wir später sehen werden).

Die Idee der Wahlmacht hat Joseph A. Schumpeter in seinem Ansatz der Konkurrenzdemokratie ausführlich beschrieben. Schumpeter (1950) entwirft im 1942 erstmals erschienen Buch „Kapitalismus, Demokratie und Sozialismus“ Demokratie als Prozess der Beteiligung der Bürgerinnen bzw. Bürger und als Konkurrenz zwischen Parteien bzw. Personen. Demokratie ist, nach Schumpeter, die regulierte Methode zur Auswahl des politischen Führungspersonals. Wünsche und Präferenzen der Wählerinnen und Wähler hingegen kommen über das Eigeninteresse der politischen Klasse zum Tragen. Politikerinnen, Politiker und politische Parteien, die an die Macht kommen bzw. dort bleiben wollen, vertreten die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler alleine aus machtegoistischen Gründen, denn sie wollen in der Regel wieder gewählt werden, so die Annahme.

Schumpeters Ansatz der Konkurrenzdemokratie basiert auf dem Prinzip der Mehrheit, die aus der Wahl hervorgeht und sich folglich bei den politischen Programmen und Inhalten durchsetzt. Die Mehrheit, und nur sie, regiert, um die Implikation der Konkurrenzdemokratie auf eine Kurzformel zu bringen. Was aber geschieht mit Minderheiten? In demokratiethoretischen Debatten wird demzufolge vor der Tyrannei der Mehrheit aufgrund von Wahlergebnissen gewarnt. Um institutionell diesem Problem der Willkür durch die Mehrheit zu begegnen, werden in Wahlsystemen Elemente der Repräsentation (Proportionalität, Quoten etc.) eingebaut und

individuelle Grundrechte, die der Gestaltungskraft der Mehrheit entzogen sind, konstitutionell verankert. Die Macht der Mehrheit wird in politischen Systemen institutionell beschränkt, wenn auch unterschiedlich in Abhängigkeit von Politik- und Demokratieverständnissen.

Kommen wir zu Sartoris Sichtweise der zeitlich limitierten Volkssouveränität zurück, die zwar zutreffend ist, gleichzeitig zu kurz greift. Die Wahl ist zwar jenes Instrument, das die Bürgerinnen und Bürger punktuell zum Souverän macht, sie ist aber auch jenes Instrument, das Bürgerinnen und Bürger mit Parlamenten und Regierungen über den Zeitpunkt der Stimmabgabe hinaus verbindet. Interessant ist daher auf Wahlen als Brücke zwischen Wählerinnen, Wählern und Gewählten einen Blick zu werfen, konkret auf die Gestaltung der Interaktion zwischen Regierung und Wahlvolk das Augenmerk zu legen. Dabei handelt es sich um Aspekte der Funktion von Wahlen, die insbesondere in Wahlrechten und Wahlsystemen mehr oder weniger demokratisch akzentuierte Gestalt annehmen.

## **Normative Aufgaben von Wahlen**

Wahlen haben Funktionen, die in einzelnen demokratietheoretischen Zugängen beträchtlich variieren. Unter dem Blickwinkel von fairen Wahlen als Instrumente der liberalen Demokratie werden in der Literatur (z.B. Powell 2000; Nohlen 2007) Wahlen folgende Aufgaben normativ zugeschrieben:

- Wahlen decken die Inputseite von liberalen Demokratien ab. Wählerinnen und Wähler partizipieren und kommunizieren ihre Wünsche und Interessen, sie drücken ihr Vertrauen in und die Zufriedenheit mit den demokratischen Institutionen aus.
- Durch Wahlen werden Meinungen und Interessen der Wahlbevölkerung in den legislativen Einrichtungen repräsentiert.
- Durch Wahlen wird das politische Führungspersonal ausgewählt. Über Prinzipien wie Verantwortlichkeit und Responsivität werden die Gewählten an die Präferenzen der Wählerinnen und Wähler rückgekoppelt.
- Über die Rückkoppelungsschleife sind Wahlen auch eine Gelegenheit, über Politik öffentlich zu diskutieren, zu werben und zu reflektieren, kurzum eine öffentliche Sphäre zu Politik zu schaffen.
- Über Wahlen wird Kontrolle ausgeübt. Der stärkste Kontrollmechanismus ist die Machtzuweisung auf Zeit (periodische Wahlen). In liberalen Demokratien führen Wahlen zur legitimen, international anerkannten Form des Macht- und Regimewechsels.
- In ethnisch und kulturell heterogenen Gesellschaften kommt Wahlen die Funktion der Integration, der Konfliktbefriedung und der Bildung eines konsensfähigen Gemeinwillens zu. Durch spezifische institutionelle Settings, wie das föderative System der Schweiz, können kulturelle, religiöse und sprachliche Cleavages erfolgreich verwaltet werden (Dahl 2000).

Die elektoralen Verbindungen sind in der Diversität der realen Welt vielfältig geregelt. Mittels unterschiedlicher nationaler Wahlrechte und Wahlsysteme werden individuelle Wahlentscheidungen in recht unterschiedlicher Weise in politische Entscheidungen übersetzt. Wahlrechte und Wahlsysteme definieren schließlich in nicht unwesentlichem Ausmaß, welchen Einfluss eine Wahlentscheidung auf den Verhandlungsprozess über Inhalte und Themen ausübt. In diesen Regelungen spiegeln sich sowohl direkte als auch indirekte, input- und outputorientierte Demokratieverständnisse wider. Um ein Beispiel zur Erläuterung zu nennen: Die Festlegung von Wahlfristen ist als Ausdruck der Demokratieauffassung der Regierenden zu

sehen. Je kürzer die Legislaturperioden sind, desto stärker werden die Präferenzen der Wählerinnen und Wähler umgesetzt werden; je länger diese aber dauern, desto eher werden unpopuläre Maßnahmen verabschiedet werden (Schmitt 2005, S. 5).

Um weiterhin mit der Metapher der „elektoralen Brücke“ zu sprechen – die Hauptpfeiler der Brücke zwischen Wählenden und Gewählten sind Kontrolle, Verantwortung und Repräsentation.

## **Verantwortung, Kontrolle und Repräsentation**

Powell (2002) weist darauf hin, dass bei Wählerinnen und Wählern im Zusammenhang mit der Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger zwei Zeitperspektiven relevant sein können: Periodische Wahlen können als prospektive und/oder als retrospektive Einwirkungsmöglichkeit wahrgenommen werden. Bei der prospektiven Einflussnahme werden Erwartungen an die Politikerinnen und Politiker dadurch zum Ausdruck gebracht, indem die Wahl als Machtzuteilungsmechanismus aufgefasst wird. Durch die Auswahl bestimmter Personen bzw. durch die Stimmabgabe für bestimmte politische Parteien werden politische Eliten generiert, Parlamente und Regierungen kreiert, an die bestimmte ideologisch-inhaltliche Erwartungen geknüpft werden. Das retrospektive Wählen hingegen bewertet die vergangenen Leistungen und Aktivitäten der Regierungs- und Oppositionsarbeit. Die Wählerinnen und Wähler üben elektorale Kontrolle aus, die ehemals Gewählten werden zur Verantwortung gezogen (elektorale Verantwortlichkeit). Die Wählerinnen und Wähler sanktionieren positiv oder negativ die Repräsentanten bzw. Repräsentantinnen, d.h. aufgrund der vergangenen bzw. bisherigen Leistungen werden diese wieder- oder abgewählt. Eine wesentliche Bedingung, damit die Wählerinnen und Wähler durch die Wahl eine informierte Kontrolle ausüben können, ist die Klarheit der Verantwortung. Durch Minderheitsregierungen, Teilnahme der Opposition an der Regierung, Koalitionsregierungen etc. können die Verantwortungsstrukturen verschwimmen, Kontrolle also nur beschränkt ausgeübt werden.

Dass die Wirklichkeit der Wahlkämpfe sich oft anders präsentiert, abseits einer Evaluierung der Leistungen, dies soll nicht unerwähnt bleiben. Wahlkämpfe sind nicht selten Auslöser populistischer Politik, nutzen bzw. erzeugen Emotionen und wollen unterhalten, ohne eine sachliche Debatte über die vergangenen und zukünftigen Leistungen zu führen (Mansbridge 2005).

Politiker und Politikerinnen treffen stellvertretend die politischen Sachentscheidungen. Sie treffen diese ohne rechtlich bindende Aufträge auszuführen, also ohne imperatives Mandat. Sie sind keine Anwälte eines aggregierten Wählerwillens, sondern bei den Entscheidungen für das Gemeinwohl nur dem eigenen Gewissen verantwortlich. Faktisch jedoch werden sich die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten, wie Schumpeter betont, im Sinne des Eigeninteresses an der Wiederwahl an den Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler orientieren. Sie werden sich gegenüber diesen Wünschen responsiv zeigen. Aus diesem Gedanken leitet sich her, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht nur Einfluss auf die Auswahl des politischen Personals, sondern auch auf Politikinhalt ausüben.

Wie oben bereits ausgeführt, machen Arbeitsteilung und Vertretung Demokratie in komplexen, heterogenen Gesellschaften organisatorisch erst möglich, und Wahlen sind das konkrete Instrument, Repräsentantinnen und Repräsentanten zu bestimmen und repräsentative Organe personell zu besetzen (Parlamente, Regierungen). Wie aber wird erreicht, dass diese Organe in inhaltlicher wie personeller Hinsicht für die gesamte Bevölkerung repräsentativ sind (deskriptive Repräsentation) bzw. repräsentativ entscheiden (substantielle Repräsentation)? Die theoretische wie politische Herausforderung repräsentativer Demokratien liegt darin, dass die

Repräsentantinnen und Repräsentanten die Präferenzen der Repräsentierten realisieren, dass auch die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen eine Stimme bekommen und dass schließlich die Kluft zwischen Gewählten und Wählerinnen sowie Wählern klein gehalten wird (Pollak 2005). Hannah Pitkin (1967) beschäftigte sich mit der Frage, was bzw. wer repräsentiert werden soll und wie dies zu gestalten sei. Sie plädiert dafür, dass die Gewählten sich gegenüber den Wählerinnen und Wählern responsiv verhalten. Für eine optimale Repräsentationsleistung müssten von den Wünschen der Wählerinnen und Wähler abweichende Entscheidungen, die von politischen Akteurinnen und Akteuren getroffen werden, die Ausnahme bleiben. Denn substantielle Repräsentation bedeute eine mehr oder weniger große Übereinstimmung zwischen den Präferenzen der Wählerinnen bzw. Wähler und den Entscheidungen der Gewählten herzustellen.

In den meisten Parlamenten ist die territoriale Repräsentation durch die spezifische Gestaltung des Wahlrechts (Zuteilung von Mandaten auf der Grundlage von Wahlkreisen) weitgehend realisiert. Die Regionen sind in gewisser Weise durch Quotenregelungen repräsentiert. Alleine die wahlrechtliche Sicherstellung der regionalen Repräsentation gewährleistet aber kein demographisches Abbild der „Volksvertretung“. Nach Jane Mansbridge (2005) laufe die elektorale Verbindung zwischen Wählerinnen, Wählern und Gewählten lediglich auf eine notwendige Bedingung für eine faire Repräsentation hinaus, sie sei aber nicht hinreichend. Wahlen zeigten bei der Herstellung von Repräsentation vielmehr eine Reihe von Defiziten. Dem Ziel einer spiegelbildlichen Vertretung der Bevölkerung im Parlament komme das Verhältniswahlrecht zwar deutlich näher als das Mehrheitswahlrecht, aber auch dieses zeige Schwachstellen. Um eine faire, deskriptive Repräsentation der Interessen und Präferenzen aller Gruppen der Bevölkerung zu gewährleisten, auch jener von Minderheiten und politisch Marginalisierten, brauche es separate Regelungen. Gruppenrepräsentation von benachteiligten Gruppen oder Quotenregelungen für Frauen wären erforderlich. Diese Forderungen nach einer „Politik der Präsenz“ erweitern das liberal-demokratische Verständnis, bei dem Wählen in erster Linie eine individuelle Aktivität zur Auswahl der Regierenden darstellt, um Aspekte der Ergebnisgleichheit und Gerechtigkeit.

## **Wählen – eine konventionelle Beteiligungsform**

Politische Teilnahme ist für Demokratien konstitutiv. Intensität und Häufigkeit der Beteiligung sind in unterschiedlichen Demokratiekonzeptionen aber unterschiedlich verankert. Die Beteiligungsform Wählen zeigt folgende Kennzeichen: sie ist periodisch, verrechtlicht, konventionell und setzt vergleichsweise wenig Ressourcen voraus.

Wählen ist in allen europäischen Ländern, trotz sinkender Wahlbeteiligung, die am häufigsten praktizierte Partizipationsform. Dieses quantitative Moment ist es, das die Wahlbeteiligung als konventionell klassifiziert. Im Vergleich zu unkonventionellen, direkten Beteiligungsformen wie etwa Proteste

organisieren setzt das Wählen weniger Ressourcen wie Zeit, Bildung, Geld voraus. Wählen ist sozioökonomisch betrachtet die egalitärste politische Teilnahmeform. Weder „Zeit zur Muße“ (Aristoteles) noch soziale Ungleichheit schlagen sich in merklicher Weise nieder (Lijphart 1997).

Da der Gang zur Urne und die Abgabe der Stimme vergleichsweise wenige Ressourcen voraussetzt, gilt das Wählen – wenn auch zu Unrecht – als einfache, simple Aktivität, bei der bloß zwischen mehreren Optionen mit Hilfe eines „X“ eine Entscheidung zu treffen ist (Evans 2004). Dieser Einschätzung ist jedoch zu widersprechen. Insbesondere in Wahlsystemen mit Verhältniswahlrecht und mit einer größeren Anzahl von konkurrierenden Parteien sind beim Wahlakt nicht nur Personen und Programme in Erwägung zu ziehen, sondern auch

konkurrierende Regierungsvarianten. Taktisches Wählen ist erforderlich, um letztlich die am ehesten gewünschte Regierung zu bekommen. Taktisches Wählen setzt aber Informationen über das Verhalten der anderen Wählerinnen und Wähler ebenso wie das Wissen um Koalitionsvarianten voraus.

Aus der Perspektive der Wählerinnen und Wähler betrachtet, hat die Wahlaktivität auch einen recht ambivalenten Kern. Wählen ist eine höchst persönliche, ja geheime Aktivität und trägt doch ausschließlich zu einem kollektiven Resultat bei. Das Wahlergebnis setzt sich aus den Entscheidungen vieler zusammen, es bildet sich in pluralistischen Gesellschaften aus individuellen und Gruppeninteressen. Die Realisierung der Präferenzen der Wähler hängt vom Verhalten anderer ab, d.h. das Resultat bietet nicht jeder Wählerin bzw. jedem Wähler Genugtuung. Anders als bei den meisten Marktentscheidungen bekommt sie nicht in jedem Fall das politische Programm oder die Personen, für die sie votierte (Katz 1997). Dieses Faktum könnte, so Gery Stoker (2006), eine Erklärung für die Distanzierung der Menschen von Politik sein. Da aber andererseits das (gewünschte oder unerwünschte) Ergebnis der Wahl wiederum nicht nur das Individuum alleine betrifft, sondern die gesamte politische Gemeinschaft, bedeutet Nichtwählen aber keineswegs, sich vor den Konsequenzen des Wahlergebnisses immunisieren zu können. Vom Urnengang kann sich zwar jemand fernhalten, nicht jedoch von den Folgen des Wahlergebnisses. Parteien und Personen regieren trotzdem, auch wenn sie von einzelnen Personen nicht oder sogar von einem immer kleiner werdenden Anteil der Wahlberechtigten gewählt werden. Beim Wählen gibt es, anders als bei anderen individuellen Entscheidungen, keine wirkliche Exit-Strategie.

Als Beteiligungsform wird Wählen als eine schwache, nur sporadisch und indirekt ausgeübte Aktivität kritisiert. Wählen realisiere eine elitistische, minimalistische Konzeption von Demokratie, der es an Engagement und direkter Involvierung der Menschen am politischen Geschehen fehle, so die Einwände von Vertreterinnen und Vertretern eines beteiligungsstarken Demokratiemodells. Jane Mansbridge (2005) kritisiert an Wahlen, dass diese lediglich eine binäre Information enthielten und das „Kreuz“ nicht mit „Stimme“ gleichzusetzen sei. Alleine durch den Wahlakt könnten die Wählerinnen und Wähler keine Präferenzen an die Entscheidungsträgerinnen und –träger weitergeben.

Die Kritik, dass das liberale Demokratieverständnis auf der Partizipation mittels Wahlen beruht und andere Praxen der Teilnahme tendenziell vernachlässige, trifft nur teilweise zu. Wie der empirische Blick auf die Bereitschaft zur und die Häufigkeit der tatsächlichen Inanspruchnahme von Aktivitäten, wie etwa Teilnahme an Demonstrationen, Petitionen unterschreiben, Mitarbeit in politischen Parteien, Verbänden und Organisationen zeigt, gehen Menschen wählen und sie üben zusätzlich weitere politische Aktivitäten aus. Der empirische Befund ist folgender: Wer wählt, praktiziert eher auch andere Partizipationsformen als Menschen, die nicht zur Wahl gehen. Mehrfachaktivitäten und nicht Entweder-oder-Situationen sind das Ergebnis, zu dem der European Social Survey auf der Grundlage von Befragungen kommt (Jowell 2007). Diese Mehrfachaktivität ist nicht überraschend, denn zu allen Phasen der Ausweitung der Wahlberechtigung haben sich politische Bewegungen und politische Parteien entwickelt, die Partizipationsressourcen aufbauten, Institutionen, Informationen und soziale Kontakte ermöglichten. Insbesondere für Europa gilt, dass Wählen von einer Reihe von Aktivitäten im unmittelbaren Umfeld von politischen Parteien begleitet ist. Mitgliedschaft und Mitarbeit bei politischen Parteien und beruflichen Interessensorganisationen sind eng mit der Kultur des Wählens verbunden. Allerdings trifft auch zu, dass der konstatierte Rückgang der Wahlbeteiligung mit einem geminderten Engagement in politiknahen Feldern korrespondiert.

## **Legitimität, Akzeptanz und Stabilität**

Die Legitimationskomponente von Wahlen kann von mehreren Seiten aus betrachtet werden. Grundsätzlich gilt, dass in der liberalen Demokratie sich politische Institutionen und Akteurinnen bzw. Akteure auf keine andere Legitimationsquelle als auf die Volkssouveränität – auf die Bevölkerung – berufen können. Vor diesem Hintergrund sind Wahlen eine Art Verfahrenstechnik zur Legitimierung kollektiver Entscheidungen (Martinsen 2006, S. 78). Wahlen, Wahlsysteme und Wahlergebnisse besitzen per se hohe soziale Akzeptanz, und zwar sowohl bei der Bevölkerung als auch bei den wahlwerbenden Gruppen, unabhängig davon, ob das Ergebnis mit ihren Interessen übereinstimmt oder nicht. Als Indikator für die hohe Akzeptanz des Wahlprozesses kann angeführt werden, dass selbst bei harten Auseinandersetzungen und knappen Ergebnissen die jeweiligen Wahlverlierer das Wahlresultat anerkennen. Ein Beispiel dafür ist in den USA die Tradition der Concession Speech, insbesondere jene des Präsidentschaftskandidaten Al Gore, als dieser im Jahre 2000 – als wenige Hundert Stimmen für Sieg oder Niederlage entscheidend waren – die Niederlage wenige Stunden nach Bekanntgabe des Ergebnisses öffentlich bekundete. Zur grundsätzlich hohen Legitimität und Akzeptanz des Ergebnisses bei Gewinnerinnen und Gewinnern wie Verliererinnen und Verlierern trägt bei, dass die Durchführung und der Ablauf von Wahlen institutionalisiert, standardisiert, nachvollziehbar und transparent geregelt sind. Der politisch-rechtliche Status ist gegenüber anderen, insbesondere deliberativen Formen, eindeutig geklärt. Aus der Standardisierung, der Überprüfbarkeit und Kontrolle (Wahlaufsicht) resultiert schließlich diese relativ hohe Verbindlichkeit der Ergebnisse.

Die breite Akzeptanz der Spielregeln und der Ergebnisse von Wahlen ist auf der individuellen Ebene von einem Vertrauensverlust in Politik und parlamentarische Institutionen begleitet. Zustandsdiagnosen über liberale Demokratien sprechen von einem Rückgang der Zufriedenheit mit den demokratisch gewählten Einrichtungen sowie Akteurinnen und Akteuren. Die sinkende Wahlbeteiligung (steigende Wahlabstinenz) wird als Ausdruck der Politikmüdigkeit diskutiert. Wobei zu unterscheiden ist zwischen der Akzeptanz der Verfahrensweise einerseits und der Einschätzung der Einflussnahme durch die Stimmabgabe andererseits.

Eine weitere Funktion von Wahlen wird in der Herstellung von gesellschaftlicher Stabilität und Konfliktkanalisierung gesehen. Die legitimierende Wirkung von Wahlen würde ein politisches System stabilisieren. Allerdings hängen Akzeptanz und Stabilität der politischen Institutionen auch wesentlich von sozial ausgleichenden Wirkungen sozialstaatlicher Leistungen ab. Wahlen alleine machen eine Gesellschaft noch nicht stabil, wie Erfahrungen in einigen jungen Demokratien zeigen. Gesellschaftliche Stabilität hängt vielmehr sowohl mit dem breiten Zugang zum Wahlrecht und der Politik hinsichtlich sozialer und materieller Bedürfnissen breiter Bevölkerungsschichten zusammen. Mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts in europäischen Staaten insbesondere nach dem Ersten Weltkrieg ging der Auf- und Ausbau des Wohlfahrtsstaates einher. Politischen Rechten folgten soziale Rechte. Ein Mehr an demokratischer Gleichheit war tendenziell von einem Mehr an materieller Gleichheit begleitet (Grugel 2002). Nach Colin Crouch (2004, S. 17) wurden im Zuge der Betonung der gleichen politischen Fähigkeiten auch Maßnahmen gesetzt, Ungleichheiten abzubauen, mehr gleiche Fähigkeiten und Ressourcen hergestellt.

In diese Richtung gehen auch Aussagen, die einen Zusammenhang zwischen Wahldemokratien, Masseneinkommen und wirtschaftlichem Wachstum vermuten. Der Demokratietheoretiker Robert A. Dahl (2000, S. 58) vertritt die These, dass Länder mit demokratischer Regierung, intakten Wahlprozessen und politischen Institutionen wirtschaftlich stärker prosperieren würden und gesellschaftlich reicher seien als Systeme mit nicht-

demokratischen Regierungen. Nach der Transformation der realsozialistischen Staaten Ost- und Südosteuropas in Wahldemokratien und Marktökonomien (nach 1989) sind periodische Wahlen mit der Perspektive der Abwahl der Eilten Teil der politischen Normalität geworden. Die Etablierung der Massendemokratie führte aber nicht zu Massenwohlstand und ausgebauten wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen. Die dadurch entstehenden sozialen und materiellen Lücken öffnen Fenster für rechten wie linken Populismus und eventuell auch für instabile politische Verhältnisse.

## **Postdemokratie?**

Die liberalen Demokratien des 21. Jahrhunderts sind von einer Entwicklung des wachsenden Bedeutungsverlusts von Wahlen in Gesellschaft und Staat begleitet. Wahlen verlieren an Bedeutung, weil Politik und Staat an Signifikanz für das individuelle Leben, Arbeiten und Wirtschaften verlieren. Die Entwicklung von Gesellschaften als Marktgesellschaften, die Annäherung von politischen Institutionen und Akteuren an Marktprinzipien und -ideologien schwächt die Bedeutung von Wahlen für die Gestaltung von Lebensbedingungen (Powell 2000). Kennzeichen einer Marktgesellschaft sind die höhere Bewertung der individuellen Nutzenmaximierung im Vergleich zu öffentlichen Gütern und kollektiver Solidarität. Die Empathie eines überzeugten Handelns für den Anderen leidet. Wie wir oben gesehen haben, ist Wählen eine kollektive Entscheidung und individueller Nutzen ist aus dem Wahlergebnis nicht immer für jeden Einzelnen zu ziehen. Wenn Wählen aber als individualistische, nutzenorientierte, der Konsumlogik angelehnte Aktivität wahrgenommen wird, dann mag sich diese Aktivität aber nicht unbedingt lohnen. Abstinenz und Rückzug aus dem Politischen deuten sich an. Colin Crouch (2004) skizziert eine Krise des Politischen und Demokratischen und spricht im Zusammenhang mit ökonomischen Veränderungen der politischen Parteien und der parlamentarischen Strukturen zugespitzt von Postdemokratie. Zunehmend würden öffentliche, politische Einrichtungen wie privatwirtschaftliche Unternehmungen geführt, wodurch kollektive und öffentliche Interessen leiden. Der demokratische Staat verliere an Bedeutung gegenüber anderen, insbesondere ökonomischen Institutionen. Schließlich stehen etablierte, relativ stabile Wahldemokratien vor weiteren, ebenfalls mit gesellschaftlichen Entwicklungen zusammenhängenden Herausforderungen. Eine der zentralsten Herausforderungen sind Antworten auf die Frage, wer im Zuge der globalen Migration mit der Berechtigung zu wählen ausgestattet ist. Wer unter geänderten Bedingungen Teil des „Souveräns“, sprich das Wahlvolk ist.

## Literatur

- Crouch, Colin (2004): Post-Democracy. Cambridge.
- Dahl, Robert A. (2000): On Democracy. New Haven, London.
- Evans, Jocelyn A. (2004): Voters and Voting. An Introduction. London, Thousand Oaks, New Dehli.
- Grugel, Jean (2002): Democratization. A Critical Introduction. Houndmills.
- Daniel, John/Sothall, Roger/Szeftel, Morris (1999): Voting for Democracy. Watershed Elections in Contemporary Anglophone Africa. Ashgate.
- Huntington, Samuel P. (1991): The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman, London.
- Jowell, R. and the Central Co-ordinating Team. European Social Survey 2006/2007 (2007): Technical Report. London: Centre for Comparative Social Surveys, City University.
- Katz, Richard S. (1997): Democracy and Elections. New York, Oxford.
- Lijphart, Arend (1997): Democracy's Unresolved Dilemma. In: American Political Science Review, Vol. 91, No. 1, p. 1-14.
- Mansbridge, Jane (2005): „The Fallacy of Tightening the Reins“. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 3/2005, S. 233–248.
- Martinsen, Renate (2006): Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft. Baden-Baden.
- Nohlen, Dieter (2007): Wahlrecht und Parteiensystem. 5. Auflage, Stuttgart.
- Pitkin, Hanna F. (1967): The Concept of Representation. Berkely.
- Pollak, Johannes (2005): Repräsentation als Herrschaftsorganisation: ideengeschichtliche Anmerkungen. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 3/2005, S. 217–232.
- Powell, G. Bingham (2000): Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions. New Haven, London.
- Rosenberger, Sieglinde/Seeber, Gilg (2008): Wählen. Wien.
- Saage, Richard (2005): Demokratietheorien. Historischer Prozess – Theoretische Entwicklung – Soziotechnische Bedingungen. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Sartori, Giovanni (1997): Demokratietheorie. Darmstadt.
- Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien. 3. Auflage, Opladen.
- Schmitt, Annette (2005): Die Rolle von Wahlen in der Demokratie. In: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung. Wiesbaden, S. 3-26.
- Schumpeter, Joseph A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. 2. erw. Auflage, Bern.

## Internetquellen

- <http://www.freedomhouse.org/template.cfm>  
[www.europeansocialsurvey.org](http://www.europeansocialsurvey.org)