

Positionen, Begriffe, Debatten

Hubertus Buchstein

Geheime oder offene Wahl?

1. Im April 1991 forderte der Bundestagsabgeordnete Kai-Uwe von Hassel, die patriotische Standortfrage „Berlin oder Bonn“ müsse vom Bundestag in geheimer Abstimmung entschieden werden. Seine Begründung: Die politische Debatte sei überhitzt geführt worden, nur die Form der geheimen Abstimmung könne den Schutz der freien Gewissensentscheidung der einzelnen Abgeordneten garantieren.

Der Forderung widersprach allerdings die Geschäftsordnung des Bundestages. Warum dann die Eingabe? Es waren wohl nicht nur formale Erwägungen, die von Hassel bei seiner Forderung leiteten. Denn das Votum zugunsten Berlins hat sich vermutlich an der Handhabung eben dieser Verfahrensfrage entschieden. „Wenn offen abgestimmt wird, .. geht es nach Berlin, wenn verdeckt abgestimmt wird, bleibt alles in Bonn“, prognostizierte Roman Herzog, Präsident des Bundesverfassungsgerichts (in Spiegel-Gespräch, s. Spiegel v. 22.4.1991). Herzog sagte dies als Befürworter Berlins. Er war der Überzeugung, bei einer Geheimab-

stimmung würde es zu keiner offenen geführten Debatte über die Frage „Berlin oder Bonn“ kommen, vielmehr würde sich der Egoismus der häuschenbesitzenden Parlamentarier ungefiltert durchsetzen. Allein von der Öffentlichkeit der parlamentarischen Abstimmung sei eine Reinigung der individuellen Abgeordnetenvoten von ihren egoistischen Interessen zu erwarten.

Im Unterschied zu Wahlen innerhalb gewählter Körperschaften und Gremien ist die Frage öffentliches oder geheimes Stimmrecht mit Bezug auf *allgemeine* politische Wahlen längst entschieden. Sie ist schon deshalb keiner neuerlichen Erörterung wert, weil das Geheimhaltungsgebot verfassungsrechtlich in Art. 38 I (1) Grundgesetz als zentraler Wahlrechtsgrundsatz normiert ist. Ziel der Geheimhaltungsvorschrift ist es, die freie Artikulation der Interessen der Wähler zu garantieren.

2. Schaut man auf die Ursprünge der Demokratie, so ist die Vorstellung vom 'gläsernen Bürger' mit *offenem* Abstimmungsverhalten nicht so absurd, wie

sie aus heutiger Sicht erscheinen mag. Die Väter der Demokratie dachten nicht an geheime Wahl. Abstimmungen und Wahlen fanden in der *agora* im alten Athen und, einige Jahrhunderte später, in der römischen Republik in offener Form statt. Auch in den angelsächsischen und germanischen Stammländern der modernen Demokratie erfolgte die Stimmabgabe in der Regel offen.

Das Geheimhaltungsgebot besteht in Frankreich erst seit 1795 (mit einigen Unterbrechungen). Es verbreitete sich von da aus in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den Beneluxstaaten, in anderen Ländern erst erheblich später. Den Beginn machte 1856 Victoria auf dem australischen Kontinent. Zögerlich folgten die anderen Staaten, wobei die Wahlrechtsreformen in England im Jahre 1872 und in verschiedenen Einzelstaaten der USA ab 1888 den entscheidenden Durchbruch markierten. Deutschland lieferte bis 1918 den spannenden Fall einer 'Doppelherrschaft'. Wählten die Bürger Preußens für den Deutschen Reichstag, so geschah dies geheim; wählten sie für den Preußischen Landtag, so geschah dies in offener Form. Noch heute finden sich Überbleibsel der traditionell öffentlichen Stimmabgabe in mehreren kantonalen Landsgemeinden der Schweiz.

Wirft man einen Blick auf die ideengeschichtlichen Kontroversen, so zeigt sich, daß die heutige Gleichsetzung von öffentlichem Stimmrecht mit konservativ oder repressiv und die von geheimem Stimmrecht mit links oder liberal nichts taugt. Die Verteidigung der öffentlichen Stimmabgabe war po-

litisch amorph. Zu den Kritikern der Geheimwahl zählten auf seiten der Linken die Anhänger der Jakobiner, auf seiten der Rechten Carl Schmitt, bei den Konservativen Bismarck und Gneist, bei den Liberalen Dahlmann, Mohl, Uhland oder in England John St. Mill.

Mittlerweile scheint die Geheimhaltungsregel indes zum ehernen Bestandteil moderner Demokratietheorien zu gehören. Doch dieser Eindruck täuscht. Buchstabiert man die drei derzeit dominierenden Demokratiemodelle – Liberalismus, Republikanismus und deliberative Demokratie – von ihren normativen Grundannahmen her durch, so ergeben sich heftige Schwierigkeiten, das Geheimhaltungsgebot überzeugend zu begründen.

3. *Demokratischer Liberalismus*. Will man ein trennscharfes Verständnis vom Liberalismus entwickeln, so bietet sich die Konzentration auf den Interessenbegriff und das damit verbundene Konzept des „rationalen Aktors“ und seiner Rechte an. Der politische Prozeß ist in diesem Modell als Aggregation individueller Präferenzen definiert. Die Konsequenzen und Probleme, die sich daraus für die Demokratietheorie ergeben, lassen sich am deutlichsten am gegenwärtigen Stand von Rational-Choice-Theorien ablesen. Die Frage: „öffentliches oder geheimes Wahlrecht?“ verwandelt sich in deren Kontext in die grundsätzlichere Frage: „Warum überhaupt wählen?“

Das Problem, um das es dabei geht, ist von Hegel bereits 1831 in seiner Kritik an der englischen Reformbill genüßlich abgehandelt worden. Ein Bür-

ger, der allein sein Eigeninteresse maximieren will, kalkuliert auf folgende Weise: Zählt meine Stimme genug, daß sich für mich die Kosten einer Wahlbeteiligung rechnen? Als „Paradox of Voting“ mittlerweile mit allen mathematischen Feinheiten moderner Rational-Choice-Theorien ausgestattet, lautet die Antwort des klugen Wählers in Elektoraten von der Größe moderner Massendemokratien: Da die Wahrscheinlichkeit, auf dem Weg zur Wahlurne tödlich zu verunglücken, größer ist als die Chance, daß meine Stimme den Wahlausgang entscheidend beeinflusst, ist es rational, gar nicht erst an der Wahl teilzunehmen.

Wieweit diese einfache Rechnung tatsächlich von all den Nichtwählern und Wahlverweigerern angestellt wird, ist hier nicht unser Thema. Wichtiger ist das theoretische Problem: Es zeigt sich, daß der liberale Rückgriff auf das individuelle Interesse ungeeignet ist, Wahlen schlüssig zu erklären.

Verständlicherweise hat das Paradox den Rational-Choice-Theoretikern keine Ruhe gelassen. Denn welchen Nutzen hat eine rationale Theorie des Wahlverhaltens, wenn schon die Beteiligung an der Wahl nicht konsistent erklärt werden kann? Seit über drei Jahrzehnten ist eine ganze Fülle an Beiträgen erschienen, in denen versucht wird, das „Paradox of Voting“ theorieimmanent aufzulösen. Bisher sind alle derartigen Versuche gescheitert. Entweder sind die Zusatzannahmen so außergewöhnlich, daß sie keine empirische Relevanz beanspruchen können, oder es wird mehr oder weniger verschämt auf soziale Elemente wie 'Tugend', 'Staatsbürgerpflicht' oder 'Freu-

de an der politischen Partizipation' zurückgegriffen – auf Begriffe, mit denen Rational-Choice-Theorien eigentlich nichts anfangen können und mit denen sie bislang die republikanischen Zumutungen kritisiert haben.

Dekliniert man die immanenten Möglichkeiten des Rational-Choice-Ansatzes weiter durch, so bietet sich als Ausweg, die Dilemma-Konstellation mit Hilfe selektiver Anreize zu lösen, also den Wählern Belohnungen zu gewähren, da sie zur Erstellung des Kollektivguts 'Wahlbeteiligung' beitragen. Als negativer selektiver Anreiz käme die (beispielsweise in Italien bestehende) Wahlpflicht in Frage. Damit ist das Problem aber nur verschoben. Denn so ausgeprägt die Vorstellungen des Bürgers über Fragen der alltäglichen Lebensführung sein mögen – im Angesicht der Komplexität politischer Probleme und der geringen Chance, daß das eigene Votum bei ihrer Lösung zählt, liegt es im unmittelbaren Interesse jedes Bürgers, die „Kosten“ für die Ausbildung und Kultivierung halbwegs anspruchsvoller politischer Präferenzen gering zu halten.

Es bleibt der Ausweg, die Idee der selektiven Anreize zu radikalisieren. Zu denken wäre dabei an den Kauf und Verkauf von Stimmen. Dafür wäre allerdings die Aufhebung des Wahlheimnisses die technische Voraussetzung. Die Sphäre der Politik wäre damit auf den gleichsam libertarianistischen Nullpunkt zusammengeschmolzen – zumindest der Logik des liberalen Interessenparadigmas wäre so jedoch bis in letzter Konsequenz Genüge getan.

4. *Demokratischer Republikanismus.* Der republikanische Ansatz in der neueren Demokratietheorie sieht sich am ehesten in der eingangs erwähnten Tradition *offener* Stimmabgabe. Die Reihe der Referenzautoren reicht von Montesquieu und Rousseau, die in der Einführung der Geheimwahl ein unzweideutiges Indiz für politischen Verfall sahen, über Tocqueville und Paulskirchenliberale bis in die neuere Zeit zu Hannah Arendt.

Für Republikaner ist die öffentliche Form von Wahlen und Abstimmungen deshalb wichtig, weil nur so die expressive Dimension des politischen Handelns voll zur Geltung gelangen könne. Ein Beispiel für die republikanische Selbstausslegung findet sich in der Antwort, die zwei Bürger des Schweizer Kantons Appenzell im April 1993 auf ihr Ansinnen, *geheime* Abstimmungen einzuführen, erhielten: „Unsere Landsgemeinde wird nicht abgehalten, sondern im engeren Sinne des Wortes zelebriert“. Das dahinter stehende Argument zielt in zwei Richtungen:

In der Öffentlichkeit der Willensbildung und Entscheidungsfindung wird erstens die Möglichkeit für alle Bürger gesehen, ihre Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft zum Ausdruck zu bringen. Wahltag sind sowohl Feiertage wie Streittag, an denen der zivilreligiöse Gemeinschaftssinn erneuert werden soll. Zweitens wirke die geheime Wahl schädlich auf den Gemeinsinn, weil – wie schon Hannah Arendt unter Berufung auf Thomas Jefferson klagte – die Einführung des anonymen Stimmzettels entpolitisierende Konsequenzen zeitige:

die vertrauten Folgen sind politisches Desinteresse, Apathie und Atomisierung sowie eine erhöhte Anfälligkeit für dumpfen Populismus und cäsaristische Manipulatoren.

5. *Deliberative Demokratie.* Unter dem Titel der deliberativen Demokratie werden in jüngster Zeit die Vorstellungen von deutschen und amerikanischen Autoren wie Jürgen Habermas, Joshua Cohen oder David Miller zusammengefaßt. Betont der Republikanismus das expressive Moment politischen Handelns, so konzentriert sich der deliberative Ansatz auf den Modus der Argumentation als Kern seines Demokratiekonzepts. Willensbildung und Entscheidungsfindung werden bewußt nicht getrennt, indem der Wahlakt in Zusammenhang mit einer diskursiven Meinungsbildung gestellt wird. Die unterschiedlichen Meinungen auf der „Input-Seite“ des politischen Prozesses sollen durch deliberative Politik in kognitiv und moralisch anspruchsvolle politische Überzeugungen überführt werden. Die argumentative Auseinandersetzung der Beteiligten untereinander fungiert dabei gleichsam als Mechanismus des 'Wasschens' von schlecht informierten oder partikularistischen Ausgangspräferenzen. Entsprechend bildet die öffentliche Diskussion den institutionellen Kern dieses Ansatzes. Deliberative Politik zu institutionalisieren heißt, politische Arenen der argumentativen Auseinandersetzung zu errichten.

Angesichts der zentralen Bedeutung *öffentlich* geführter Argumentationen dürfte man gerade von Vertretern des deliberativen Modells grundsätz-

liche Vorbehalte gegen die Institution der Geheimwahl erwarten. Die einschlägige Literatur bietet eher das gegenteilige Bild. Jürgen Habermas etwa bewertet die Entwicklung des politischen Institutionensystems in den westlichen Demokratien als im Prinzip abgeschlossen und fügt höchstens ergänzende Arenen der Civil Society hinzu.

Die sonderbare Leerstelle ist wohl darin begründet, daß sich die Vertreter des deliberativen Ansatzes bislang nur wenig mit institutionellen Fragen politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung beschäftigt haben. Es fiel ihnen jedoch schwer, ausgehend von ihren normativen Prämissen zu einer mehr als rein pragmatischen Verteidigung der Geheimhaltungsregel zu gelangen. Warum bedarf es der Geheimhaltung, wenn von Bürgern erwartet wird, daß sie in der Diskussion voneinander lernen sollen? Geheimhaltung erzeugt nur ein Klima von Mißverständnissen und Mißtrauen. Oder: Angenommen, es gab eine ausführlich geführte Debatte und man hat sich auf einen Kompromiß geeinigt oder gar auf einen Konsens verständigt, die anschließend geheim durchgeführte Entscheidungsfindung ergibt indes ein abweichendes Resultat: Wer wurde hier mißverstanden, wer hat gelogen, und wer hielt seine guten Argumente in der Diskussion zurück?

Nimmt man die Annahmen des deliberativen Demokratiemodells ernst, so ergibt sich zwangsläufig ein normativer Vorrang *offener* Wahlen und Abstimmungen. Für die Begründung des derzeitigen Status quo bräuchte es eines ergänzenden Arguments, warum

unter den vorliegenden Umständen die Geheimhaltungsregel vorzuziehen sei. Dies implizierte eine kritische Thematisierung derjenigen sozialen und ökonomischen Strukturen, die gegenwärtig einer konsequenteren Durchsetzung des Öffentlichkeitsgebots im Wege stehen. Deliberative Demokratietheorie gewänne so unversehens ihre gesellschaftskritische Dimension zurück.

6. Es ist paradox – wenn es darum geht, die heute als Juwel in der demokratischen Krone angesehene Geheimhaltungsregel zu begründen, stoßen wir bei den aktuellen Demokratiemodellen auf eklatante Defizite. Damit sind die praktischen Einwände der Kritiker der öffentlichen Stimmabgabe zwar nicht einfach erledigt. Der Kern der Argumente für das öffentliche Stimmrecht sollte aber gleichfalls ernstgenommen werden: daß die anonyme Stimmabgabe dazu beiträgt, die intellektuellen und moralischen Ressourcen der Bürger auszuhöhlen; daß sie einer Neigung des Wählers Vorschub leistet, sich für politische Urteile nicht rechtfertigen zu wollen; daß sie ein institutioneller Mechanismus ist, der eine Tendenz zu politischem Desinteresse, Apathie, Verantwortungslosigkeit, zeitnah gesprochen: zu Politikverdrossenheit hat. Die Anonymität der Stimmabgabe prämiert vereinfachende, emotionalisierende und populistische Politikstile.

Die Wiedereinführung der öffentlichen Stimmabgabe steht derzeit nicht zur Debatte. Dennoch hat die Rückverlagerung der demokratischen Verantwortung an die Bürger angesichts auf-

kommender populistischer Bewegungen eine gewisse Aktualität, ja sie bekommt praktische Bedeutung dort, wo es um die Bewertung von Reformvorschlägen geht, die der derzeitigen Politikverdrossenheit Paroli bieten sollen. Plebiszitäre Weiterungen etwa können für sich allein nur schwerlich der zunehmenden *Unterforderung* des Souveräns der Demokratie, der Bürger, entgegenwirken. Gesucht sind statt

dessen funktionale Äquivalente zu der Zumutung der öffentlichen Stimmabgabe, die gleichwohl den freiheitsverbürgenden Errungenschaften der modernen Demokratie nicht widersprechen. Die Zukunft unserer Demokratie hängt nicht zuletzt davon ab, ob wir genügend institutionelle Phantasie entfalten können, auf diesem Wege die kognitiven und moralischen Ressourcen der Bürger zu animieren.