

**Hubertus Buchstein**

**Vom ehrenamtlichen Wahlhelfer zum privaten Wahlcomputer?**

Die demokratiepolitische Debatte um Stärkung und Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement und von ehrenamtlicher Tätigkeit hat sich in den letzten Jahren vornehmlich auf Aktivitäten im so genannten vorpolitischen Raum konzentriert – mit einigem Recht, hat die empirische Demokratieforschung der 1990er Jahre doch nachdrücklich aufzeigen können, wie sehr selbst ‚unpolitische‘ Tätigkeiten wie die bei der Freiwilligen Feuerwehr oder in einem Gesangsvereine nicht zu unterschätzende Auswirkung auf die politische Kultur in modernen Demokratien haben. Über diese Debatte sind die Entwicklungen der letzten Jahre in den traditionellen Kernbereichen der ehrenamtlichen Tätigkeit, also vor allem des Schöffenamtes und des Wahlhelfers, in den Hintergrund der Aufmerksamkeit gerückt. Zu Unrecht. Denn es liegt nahe, dass zwischen bestimmten Entwicklungstrends in diesen unterschiedlichen Bereichen Zusammenhänge bestehen und dass es vergleichbare Instrumente gibt, um auf solche Trends zu reagieren. Die bei der letzten Bundestagswahl im Herbst 2005 aufgetretenen Probleme vieler Städte und Gemeinden, kurzfristig genügend Wahlhelfer zu gewinnen, sind in dieser Hinsicht besonders instruktiv.

**1 Die Kosten der Demokratie**

Dass Demokratie nicht billig zu haben ist, ist eine Aussage, die zumeist im übertragenden Sinne geäußert wird. Aber auch im ganz wörtlichen Sinne hat sie ihre Bedeutung, denn die Demokratie hat ihren Preis. Zum Beispiel, wenn es um Wahlen geht – dabei spreche ich hier nicht von den Ausgaben für Wahlkämpfe, Werbematerialien oder TV-Sendezeiten, sondern von der ganz regulären Prozedur der Stimmabgabe und -auszählung. Seit 1953 muss der Bund nach jeder Bundestagswahl mehr Geld an die Bundesländer überweisen. Im Jahr 2002 erstattete er den Ländern und Kommunen insgesamt 62,2 Millionen Euro, für die

Wahl im Herbst 2005 werden die Kosten zusammen mit den Ausgaben für Bundeswahlleiter und das Bundesverwaltungsamt bei knapp 72 Millionen Euro liegen. Recht besehen nicht viel - gerade einmal etwas mehr als ein Euro pro Wähler und Wahl, das sind 25 Cent per anno. Ist die Demokratie demnach doch billig zu haben?

Wie bei allen Bewertungen von monetären Angaben sind auch hier alle Bewertungen relativ. Verglichen mit dem Preis von längerfristigen Nebenkosten diktatorischer Alternativmodelle oder dem Preis für einen guten Schokoriegel mögen die 25 Cent wenig sein - in Anbetracht der Sparziele für die öffentlichen Haushalte ist aber selbst dies ein Ausgabenposten, der Kostensparer auf den Plan ruft. Nicht umsonst hat sich das Institut der deutschen Wirtschaft (IDW) in Köln im Vorfeld der diesjährigen Bundestagswahl erneut darüber beklagt, dass die finanzielle Abrechnung „kaum erfreulicher“ als in den letzten Jahren ausfallen werde (Süddeutsche Zeitung, 17.9.2005). Und dabei hat das IDW noch nicht einmal die verdeckten Kosten mitgerechnet - die von den Gemeinden aus ihren eigenen Kassen gezahlten zusätzlichen Beiträge für ehrenamtliche Wahlhelfer und Ersatzleistungen für abgeordnete Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. Würde man diese mit einrechnen, käme man fast auf die doppelte Summe und die Demokratie käme dem Steuerzahler tatsächlich so teuer wie ein guter Schokoriegel...

Doch im Ernst - die Debatte um die Kosten von Wahlen und die Rolle der Wahlhelfer haben sich tatsächlich zu einem Thema entwickelt, von dem in absehbarer Zeit zwar nicht der Wechsel in die vermeintlich billigere Diktatur zu erwarten ist, von dem wohl aber gravierende Änderungen in der Wahlpraxis demokratischer Staaten ausgehen können, die ihrerseits nicht unproblematisch sind. Der weltweite Vorreiter dieser Änderungen ist die baltische Republik Estland. Hier fanden am 15. Oktober 2005 Kommunalwahlen statt, die eine Premiere

bedeuteten: die Esten konnten ihre Stimme im Lauf der Woche auch online abgeben, womit in ‚E-stonia‘, wie einige Anhänger dieses Wahlverfahrens ihr Land liebevoll titulieren, weltweit erstmals eine rechtsgültige Wahl per Internet durchgeführt wurde. Knapp dreißig Länder hatten Experten (und von der Regierung eingeladene Hacker) entsandt, die die Wahl für ihr Heimatland beobachtet haben. Insbesondere Länder, die wie Estland ihre Wahlhelfer vor allem auf freiwilliger Basis rekrutieren, zeigten sich besonders an Onlinewahlen interessiert, denn die estnischen Behörden hatten damit geworben, dass mit Internet-Wahlen sehr viel weniger Personal erforderlich sei. Der Wahlhelferschwund in diesen Ländern ist einer der Gründe, warum man sich für Alternativen zum bisherigen Wahlsystem interessiert.

## **2 Konkurrierende Wahlhelfermodelle**

Wahlhelfer sind seit je her das unabdingbare Personal für die Durchführung von Wahlen. Beim Scherbengericht im antiken Athen, bei den komplizierten Abstimmungsprozeduren in der römischen, der venezianischen oder der niederländischen Republik und selbst bei der unlängst durchgeführten Papstwahl – immer bedarf es neben Kandidaten, Wahlberechtigten und Wahlregularien auch einer Gruppe von Personen, die die Aufgabe haben, die Wahl organisatorisch durchzuführen. Die lange Geschichte von Wahlen und Abstimmungen illustriert anekdotenreich, dass Wahlen nicht nur auf ganz unterschiedliche Weise abgehalten werden können, sondern auch, dass ganz unterschiedliche Personengruppen für ihre Organisation verantwortlich mitwirken. Das Rollenrepertoire ist schier unerschöpflich und reicht vom knabenhaften ‚ballotino‘ Venedigs über den ehrenwerten Advokaten im republikanischen Utrecht bis zum ergebnisverpflichteten preußischen Regierungsbeamten.

Angesichts dieser vielen Möglichkeiten verwundert es also nicht, dass die Frage nach den Wahlhelfern und ihren Kompetenzen im Zentrum der Wahlrechtskämpfe im 19. und 20. Jahrhundert stand. Heute obliegt in der Bundesrepublik ehrenamtlichen Wahlhelfern ein vergleichsweise umfassendes Tätigkeitsprofil. Ihre Aufgabe besteht darin, in den Wahlvorständen Sorge zu tragen, dass die Bürger am Wahltag ihre Stimme abgeben können. Dies beginnt bei der Übernahme der Wählerregister vor der Öffnung des Wahllokals und endet spätabends mit der vorläufigen Beglaubigung der gemeinsamen Stimmenaushöpfung, die öffentlich zu erfolgen hat.

Dieser Aufgabenkatalog ist politisch hart erkämpft worden. Wer als Wahlhelfer fungieren soll und darf, rückte in Deutschland erstmals im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts in den Vordergrund politischer Kontroversen. Der Fall Preußens kann als gutes Beispiel fungieren<sup>1</sup>. In Preußen galt seit 1848 zunächst ein Modell, das vor-demokratische Züge trug und sich am besten als *obrigkeitsstaatlich* bezeichnen lässt. Denn mit der Wahldurchführung wurden ausschließlich staatliche Beamte beauftragt, denen es oblag, die Wähler und ihre zum Teil selbst hergestellten Stimmzettel anzuerkennen, die dann offen abgegebene Stimme zu notieren und eventuelle Wahlanfechtungen zu bescheiden. Zu den preußischen Spezialitäten gehörte des Weiteren, dass bis 1870 der verantwortliche Wahlkommissar identisch war mit dem bisherigen Abgeordneten, dessen Neuwahl anstand. Alleiniges Bestimmungsrecht hatte der Wahlvorstand auch über die Räumlichkeiten - sei es in seinem Dienstzimmer, seiner Privatwohnung, der Gaststätte seines Bruders oder der Stammkneipe für Deutschtümmler im polnischen Grenzgebiet oder Zimmer, die so klein waren, dass es die Mehrzahl der Wähler vorzog, die Wahlversammlung nicht von draußen in der Kälte zu verfolgen, sondern wieder nach Hause zu gehen. Ergänzend dazu muss man wissen: Es gab regierungsamtliche Anweisungen für alle Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes, für welche

Parteien sie zu stimmen hätten und auch an die Wahlbeamten wurden detaillierte Erwartungen bezüglich der bei ihnen zu erstrebenden Wahlergebnisse herangetragen.

Die politische Opposition der Linksliberalen und Sozialdemokraten lief Sturm gegen diese Praxis. Sie verlangten, den Zugang zur Wahlhelfertätigkeit für potentiell alle Bürger zu öffnen. Sie sahen darin zum einen eine bessere Chance der Verhinderung der staatlichen Wahlmanipulationen und zum zweiten eine praktische Schule der Demokratie. Ich möchte dies das *republikanische Modell* des Wahlhelfers nennen. Die Idee, die hinter den Öffnungsforderungen stand, war angelehnt an genossenschaftliche und zivilgesellschaftliche Selbstverwaltungsvorstellungen der damaligen sozialen Bewegungen. Wenn Demokratie bedeutet, dass der Souverän der Politik ihre Bürger sind – so das Argument –, dann obliegt es auch den Bürgern, sich nicht nur an Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen, sondern sie auch weitgehend selbst zu veranstalten. Die Preußische Regierung gab diesem Drängen nicht nach. Bis 1918 unterlag der Vorsitz in allen Wahlhelfergruppen sowohl bei Reichstags- wie auch Landtagswahlen allein preußischen Beamten, die ihrerseits ‚vertrauenswürdige‘ Bürger für die Wahlhelfertätigkeit zu kooptieren hatten. Wahlen in Preußen – das war bis zum Ende des Kaiserreichs eine groß angelegte staatliche Manipulation, bei der die Wahlhelfer als Assistenten einer obrigkeitsstaatlichen Herrschaftsausübung fungierten.

Während in den revolutionären Tagen nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs an vielen Orten Räte und andere politische Gremien nach einem rein republikanischen Selbstorganisationsmodell geschaffen wurden, setzte sich in der Weimarer Republik eine Praxis durch, die man als Mischung zwischen dem republikanischen und dem *gewährleistungsstaatlichen Modell* bezeichnen kann. Nach dem

gewährleistungsstaatlichen Modell gehört die Sicherstellung der Durchführung von Wahlen zu den Kernaufgaben eines demokratischen Staates. Der Staat muss deshalb alle notwendigen Ressourcen, die zur Abhaltung von Wahlen notwendig sind, bereitstellen - Räume, Stimmzettel und gegebenenfalls auch das Personal, falls sich nicht genügend freiwillige Bürger finden. Die Weimarer Republik setzte zunächst - noch mehr als die Bundesrepublik - auf das Engagement der Bürger im Vorfeld der Organisation von Wahlen. Denn den Parteien oblag nicht nur der Wahlkampf, sondern auch die Pflicht, die Stimmzettel selbst zu drucken und sie zu verteilen. Lediglich die Kosten der Herstellung dieser Wahlbögen wurde den Kandidaten vom Staat erstattet (dazu Lipphardt 1975). Erst ab 1924 gab es vom Staat hergestellte und in den Wahllokalen ausgelegte amtliche Stimmzettel. Zu den Aufgaben der ehrenamtlichen Wahlhelfer gehörte fortan nur noch die technische Abwicklung der Wahlen am Wahltage selbst. Dies umfasste auch die Zusammenarbeit mit der Polizei bei der Garantie des Zugangs zum Wahllokal, was beispielsweise angesichts der militanten Wahlboykotte der Rechtsparteien bei dem Volksentscheid über die Fürstenenteignung 1926 keine einfache Aufgabe war<sup>2</sup>.

Das Weimarer Mischmodell blieb auch nach der Machtübergabe an die Nationalsozialisten formell weiter in Kraft, faktisch wurden die Wahlvorstände aber nach dem Kriterium politischer Regimetreue ausgewählt und fungierten bei den Volksabstimmungen und Neuwahlen zum Reichstag als Manipulationsinstrumente der Regierung<sup>3</sup>.

Nach 1945 ging die Politik der Wahlhelfer in Deutschland getrennte Wege. Die Arbeit der Wahlvorstände in der DDR ähnelte trotz aller republikanischen Rhetorik dem obrigkeitsstaatlichen Modell auf frappierende Weise<sup>4</sup>. Wahlen in der Bundesrepublik wurden nach einem Mischmodell zwischen

Republikanismus und Gewährleistungsstaat mit einer starken parteienstaatlichen Komponente konzipiert<sup>5</sup>. Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen sind besonderen Wahlorganen übertragen, die als unabhängige Institutionen fungieren und eigenverantwortlich tätig werden und daher auch keiner behördlichen Aufsicht jenseits der Gerichte – also weder des Bundes noch der Länder oder Kommunen, in denen sie tätig sind – unterliegen. Alle Behörden haben den Wahlorganen Amtshilfe zu leisten und müssen auch die benötigten Einrichtungen zur Verfügung stellen. Die örtlichen Wahlvorstände in den Wahlkreisen und Stimmbezirken setzen sich aus drei Personengruppen zusammen: Den Kern bilden sachkompetente Personen aus den Behörden, zu denen sich Vertreter, die von den politischen Parteien vorgeschlagen werden, und weitere freiwillig aktive Bürger hinzugesellen.

Die Tätigkeit als Wahlhelfer – der offizielle Titel lautet „Beisitzer der Wahlausschüsse“ – ist wie die des Schöffen ein Ehrenamt, zu der laut Bundeswahlordnung grundsätzlich jeder Wahlberechtigte verpflichtet werden kann und der er sich nur aus triftigen Gründen versagen kann (Bundeswahlgesetz § 11). Die kommunalen Behörden sorgen auch dafür, dass Wahlhelfer während ihrer Tätigkeit und auf dem Weg dorthin unfallversichert sind (wobei die geringe Höhe der Versicherungsprämie andeutet, dass die unfallträchtige Ereignisdichte im Umgang mit Wahlurnen nicht sehr hoch ist). Die Zahl der Wahlhelfer, die für eine Bundestagswahl benötigt werden, liegt nach den aktuellen Angaben des Statistischen Bundesamtes bei ca. 630.000, die sich auf 90.000 Wahlvorstände verteilen (80.000 Wahllokale für die Präsenzwahl sowie 10.000 Briefwahllokale).

### **3 Wahlhelferkampagnen**

Das zuletzt geschilderte Mischmodell ist die hehre Theorie der bundesdeutschen Demokratie. Denn in der Wahlpraxis ist der

republikanische Anteil seit zwei Jahrzehnten bedroht. Städte und Gemeinden geben sich große Mühe, die insgesamt 630.000 benötigten Wahlhelfer zu gewinnen. Immer schwieriger wird es vor allem, ehrenamtliche Wahlhelfer zu gewinnen, die nicht von den Parteien nominiert sind. Die öffentlichen Appelle und Notrufe nach ehrenamtlichen Wahlhelfern werden in den letzten Jahren immer lauter. Selbst bei der konfrontativ inszenierten vorzeitigen Bundestagswahl im Herbst 2005 hatten viele Städte und Gemeinden zunächst arge Probleme, die Wahlvorstände mit ausreichend ehrenamtlichem Personal zu besetzen – es ist aber immer wieder gelungen. Manche Städte hatten sogar eher das Problem, dass sich nach ihren erfolgreichen Kampagnen viel zu viele Freiwillige gemeldet haben.

Die gewählten Mittel und Wege, genügend ehrenamtliches Personal zu rekrutieren, sind zuweilen ausgesprochen originell<sup>6</sup>. Von eher weniger Kreativität zeugt es, wenn Bürger in Zeitungskampagnen in republikanischer Diktion aufgerufen werden, sich als Wahlhelfer zu melden: 'Wahlhelfer gesucht – Demokratie lebt vom Mitmachen', so der Aufruf der Stadt Augsburg. ‚Demokratie lebt von Beteiligung‘ so der jüngste Aufruf der Stadt Essen. Andere Kommunen gehen den Republikanismus noch einen Schritt weiter. Sie ernennen feierlich einen ‚Wahlhelfer des Monats‘ oder laden wie in Hamburg besonders verdiente Wahlhelfer zu einem Festakt ins Rathaus ein. Anders die Gemeinde Laer, die im Herbst 2005 an die ‚Erlebnisgesellschaft‘ appellierte und den Bürgern versprach, sie könnten als Wahlhelfer ‚Politik miterleben‘. Die Gemeinde Dornhagen gewann dem republikanischen Grundmotiv in ihrer Aufrufformel ‚Politik hautnah!‘ sogar eine erotische Note ab. Lübeck lockte mit der Aussicht, als Wahlhelfer viele neue Menschen kennen lernen zu können.

Eine handfestere Methode besteht darin, dass den Wahlhelfern vom Bund zustehende ‚Erfrischungsgeld‘ von derzeit 16 Euro aus

den eigenen Töpfen der Kommunen zu erhöhen. Während bei der letzten Wahl beispielsweise die Stadt Braunfels sich ebenso wie Blumberg penibel an die 16 Euro Marke hielt, überboten sich andere Städte und Gemeinden: die Stadt Kleve zahlte 20 Euro, Berlin-Charlottenburg 26 Euro, Dinslaken erhöhte kurz vor der Wahl auf 30 Euro, Darmstadt bot ebenfalls 30 Euro (in Verbindung mit der Wahl zum OB als ‚Doppelpack‘ sogar zweimal 35) und das ansonsten als eher klamm geltende Oberhausen warb mit 45 Euro um ehrenamtliche Wahlhelfer. Für taschengeldschwache Schüler an gymnasialen Oberstufen reichte dies hin; weswegen der Petitionsausschuss des Bundestages sich dem Problem auf Initiative der CDU schon im Januar 2003 angenommen hatte und eine deutliche Erhöhung des Erfrischungsgeldes forderte.

Andere Gemeinden warben mit ihrer Flexibilität und Wahlhelferorientierung. Die Samtgemeinde Dransfeld setzte direkt bei den Arbeitszeiten an: Sie hatte einen Schichtbetrieb im Angebot, bei dem ehrenamtliche Wahlhelfer nicht mehr den ganzen Tag, sondern nur noch einige Stunden des Wahlsonntags ihren Dienst an der Demokratie ableisten können. Oberhausen dachte auch an die Arbeitsatmosphäre, wobei die gewählte Formulierung leicht als Aufruf zum in der Region verbreitetem Klüngel missverstanden werden konnte: „Wenn Sie zusammen mit Verwandten oder Bekannten als Wahlhelfer eingesetzt werden wollen, ist auch dies meist möglich.“

In Bayern suchte man demgegenüber früh nach intelligenten Mischungen von republikanischen Motivlagen mit anderen Anreizen. Die Stadt Regensburg ergänzte in ihren Werbeaktivitäten für die bayrische Landtagswahl im September 2003 das republikanische Repertoire bereits mit moderneren Mitteln. Sie warb unter folgendem Motto für Wahlhelfer: „Sie gewinnen zweimal: Sie machen sich um die Demokratie verdient und Sie können eine Traumreise gewinnen!“. Nürnberg verlor

im selben Jahr unter den Wahlhelfern Reisen in die Türkei - vielleicht war dies sogar hintersinnig zusätzlich als politischer Bildungsbeitrag zum Thema Beitritt der Türkei in die EU gedacht. Die demokratische Lotterie hat seitdem Schule gemacht: Die Stadt Achim bot im September 2005 dem Gewinner unter den Wahlhelfern einen 100er-Block Eintrittskarten für ihr beliebtes Hallenbad in der Bergstrasse an. In Regensburg gab es zu dieser Wahl erneut Reisegutscheine im Werte von 1000 Euro zu gewinnen, in Berlin konnten die Wahlhelfer auf Freikarten für Spiele von Hertha BSC und Alba-Berlin hoffen, die Stadt Lauchhammer annoncierte in ihrer Verlosungsaktion nicht näher identifizierte „wertvoller Sachpreise“ für Wahlhelfer und das nüchterne Bergisch-Gladbach verteilte in seiner Dankes-Verlosung unumwunden Geldgeschenke bis zu 250 Euro.

Doch trotz dieser phantasiereichen und nicht billigen Maßnahmen ist der Schwund bei Wahlhelfern bei einigen wenigen Kommunen zu einem ernsten Problem geworden. Bei der Bundestagswahl 2002 war an einigen Orten die Auszählung in der Nacht nach der Wahl sogar nicht mehr gewährleistet. So hatten in Kassel (Strauch 2002: 17) kurzfristig 140 der insgesamt 300 Wahlhelfer abgesagt und unter den Verbliebenen entstand soviel Unmut, dass 25 von ihnen nach Mitternacht die Zählung einstellten und nach Hause gingen. Kassel konnte sein Wahlergebnis erst am nächsten Tag feststellen.

Mittlerweile gelingt die Rekrutierung von genügend Wahlhelfern häufig nur noch auf dem Wege der Abordnung von Beschäftigten aus dem Öffentlichen Dienst. Für deren bevorzugte und auch mehrfach hintereinander zu erfolgende Heranziehung wurde im April 2001 extra das Wahlgesetz geändert (Schreiber 2002: 246). Damit stellten sich natürlich nerven- und kostenintensive Folgeprobleme ein, denn nun können neue Rechtsstreitigkeiten begonnen werden. So hat der bayrische

Philologenverband zunächst erst einmal rechtlich klären lassen, dass abgeordneten Lehrern „zeitnah“, das heißt gleich am folgenden Montag, der nötige „Freizeitausgleich“ für ihre Wahlhelfertätigkeit gewährt werden müsse und die Landesregierung schon einmal vorsorglich auf die dadurch auftretenden Kosten für Vertretungsstunden aufmerksam gemacht. Nach einem längeren Rechtsstreit verurteilte das Verwaltungsgericht Düsseldorf abgeordnete Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, die pendeln, zur Wahlhelfertätigkeit am Arbeits- und nicht am Wohnort. Andere Urteile mit ähnlichem Sachmaterien stehen noch aus. Und immer wieder umstritten ist, ob und inwieweit Richter in ihrer Eigenschaft als Angehörige der Judikative als Wahlhelfer zwangsverpflichtet werden dürfen. Alles in allem: Auch die auf den ersten Blick attraktive Rückfallposition auf den Öffentlichen Dienst hat ihre Tücken und Kosten.

#### **4 Wahlhelfer und Demokratietheorie**

Die geschilderten Probleme bei der Gewinnung ehrenamtlicher Wahlhelfer stellen sich aus Sicht der verschiedenen Paradigmen der modernen Demokratietheorie ganz unterschiedlich dar. Aus einer republikanischen Perspektive ist der Wahlhelferschwund höchst bedauerlich und beklagenswert, ohne dass sich daraus allerdings eine generelle Abhilfe ergäbe. Es bleibt nur der immerwährende neuerliche Appell an die Bürger, sich die Wahlen nicht gänzlich aus der Hand nehmen zu lassen. Die deliberative Demokratietheorie weiss auf das Verblässen des republikanischen Wahlhelferideals überhaupt keine Antwort. Sie sieht darin aber weniger ein demokratietheoretisches als ein technisches Problem. Für sie sind Wahlen ein notwendiges Kollektivgut, das am Abschluss eines möglichst kommunikativen Wahlkampfes steht. Für den Fall, dass sich nicht genügend freiwillige Wahlhelfer finden, liegt es in ihrer Logik, sich ohne Bedenken dem gewährleistungsstaatlichen Modell anzuschließen.

Sehr viel offensiver wird das Thema von der libertären Demokratietheorie des Rational-Choice-Ansatzes angegangen. Libertäre Demokratietheorien konzipieren den Nutzen maximierenden Wähler als demokratietheoretisches Basismodul und geben sich weder über geringe Wahlbeteiligungen noch über ausbleibende Motivationsprobleme von Wahlhelfern überrascht. Die Wahlbeteiligung und mehr noch die Hilfe bei der Durchführung von Wahlen sind aus ihrer Sicht Kosten, die dem Bürger entstehen und für die er auf der Nutzen-Seite entschädigt werden will. Ich möchte hier nicht die innerhalb von Rational-Choice z.T. komplex geführte Debatte über Wahlbeteiligung, rationale Nichtwähler und ‚expressive voting‘ aufnehmen. Unabhängig davon, wie plausibel man die Rational-Choice-Erklärungen von Brennan und Lomansky (1993) für Wahlentscheidungen finden mag oder nicht: Sie lassen sich angesichts der hohen Kosten – aus Sicht von Rational Choice geht ein ganzer schöner Sonntag verloren – nicht auf die Wahlhelfertätigkeit übertragen.

Die Lösung für das Wahlhelferproblem kann in der Logik von Rational Choice deshalb nur in der angemessenen Entlohnung für eine von qualifizierten Kräften durchgeführte Dienstleistung liegen. Der Produktauftrag lautet: Erstellung des Gutes ‚faire Wahlen‘. Ich möchte dies als *Dienstleistungsmodell des Wahlhelfertums* bezeichnen. Schauen wir auf die derzeitige Praxis der Rekrutierung von Wahlhelfern in der Bundesrepublik, so hat sich dieses Modell unter der Hand bereits weitgehend durchgesetzt, denn die für die Wahlhilfe abgeordneten Mitarbeiter aus dem Öffentlichen Dienst bekommen ihre Entschädigung in Form von Freizeitausgleich.

## **5 Demokratie als Dienstleistung?**

Hat man erst einmal den Schritt vom republikanisch-gewährleistungsstaatlichen Mischmodell zum

Dienstleistungsmodell innerlich nachvollzogen und sich über einige Aufsätze aus dem Rational-Choice-Ansatz mit der besonderen Rationalität dieses Modells vertraut gemacht, dann liegt es natürlich nahe, die gesamte Dienstleistung ‚Abhaltung einer Wahl‘ hinsichtlich ihrer Kosten-Nutzen-Relation prüfen zu lassen. Haben wir also den Mut für eine betriebswirtschaftliche Reihenuntersuchung dieser staatlichen Serviceleistung: Bundestagswahlen belasten den Bund mit den genannten 70 Millionen Euro. Hinzu kommen Kosten von Landtagswahlen in Höhe von durchschnittlich 13 Millionen Euro. Zusätzlich treffen die Kommunen die Kosten für direktdemokratische Entscheidungen auf kommunaler Ebene. Nicht eingerechnet sind darin die Zusatzkosten, die den Kommunen durch steigende Briefwählerzahlen und die geschilderte Wahlhelfermalaise entstehen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, wenn angesichts der öffentlichen Finanznot versucht wird, diese Kosten zu senken. Senkungen des Kostenfaktors Wahlen haben in der Bundesrepublik in der Vergangenheit bereits kleinere Wahlrechtsänderungen gebracht. So beschloss der Deutsche Bundestag im Oktober 2000 unter Berufung auf Kostenersparnisse und Zeitersparnisse bei der Auszählung, sich der Praxis einiger Bundesländer (Bayern, NRW, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt) anzuschließen und durch Änderung des §§ 33f. der Bundeswahlordnung die separaten Wahlumschläge bei der Präsenzwahl abzuschaffen<sup>7</sup>. Doch angesichts der wachsenden Schwierigkeiten mit den Wahlhelfern gilt dies als nicht ausreichend und wird nach neuen Möglichkeiten der Kostenersparnis gesucht.

In dieser Situation stoßen heute Vertreter von Computerfirmen mit dem vollmundigen Versprechen, mit dem Einsatz moderner Technologien Wahlen künftig sehr viel preiswerter anbieten zu können, auf erhöhte Aufmerksamkeit. Ihre Ansprachen sind Teil

einer ausgeklügelten Unternehmensstrategie: Ihr Ziel ist es nicht, wie in Estland gleich den großen Sprung nach vorn von der gegenwärtigen Präsenzwahl zur Abstimmung per Internet zu propagieren, sondern Schrittchen für Schrittchen zunächst einmal in allen Wahllokalen vernetzte Computer mit Touchscreenbildschirmen einzuführen. Diese Technologie ist mittlerweile weit entwickelt und wird seit einigen Jahren nicht nur in den USA, sondern auch in verschiedenen europäischen, asiatischen und lateinamerikanischen Ländern eingesetzt. In Deutschland sind die Geräte bei der Bundestagswahl erstmals in Köln benutzt worden und fanden im Herbst 2005 bei ca. 2,5 Millionen Stimmabgaben Verwendung.

Die technische Entwicklung derartiger Geräte wird von privaten Unternehmen vorangetrieben. Sie konkurrieren auf einem globalen Markt und bieten allen denkbaren gesellschaftlichen Organisationen wie Parteien, Aktiengesellschaften, Verbänden bis hin zu staatlichen Instanzen die Dienstleistung an, Wahlen abzuhalten. Das privatwirtschaftliche Engagement bei Wahlen birgt ein immenses Marktpotenzial. Amerikanische Wirtschaftsfachleute bezifferten das globale Umsatzvolumen für die Firma, die den Zuschlag für die Durchführung von Online-Wahlen in den USA erhält, zuletzt mit über 10 Milliarden US-Dollar. In Kooperation mit der US-Firma Diebold, einem der weltweit größten Anbieter von Geldautomaten und Softwarelösungen im Bereich des Online-Banking, ist beispielsweise in den USA die Software von VoteHere in den Touchscreen-Systemen für die Gouverneurswahlen in Kansas, Georgia und Kalifornien zum Einsatz gekommen.

Die werbenden Argumente für die neuen Geräte richten sich weniger an die breite Öffentlichkeit; sie beinhalten auch nicht mehr - wie noch zu Beginn der ersten Euphorie über Online-Wahlen Mitte der 1990er Jahre - das Versprechen von erhöhter politischer Partizipation und politischen

Interventionsmöglichkeiten sozialer Bewegungen, sondern sie sind direkt an die Instanzen und Personen adressiert, die mit der Durchführung von politischen Wahlen (in Deutschland die Landeswahlleiter) oder den Folgen der gegenwärtigen Wahlhelfermalaise befasst sind. Die Produktwerbungen von Election.com, Diebold Election Systems, Sequoia Voting Systems, VoteHere.net, E-Ballot.net, Avante und SaveVote – den derzeit weltweit führenden Anbietern von computergestützten Wahlmaschinen – preisen vor allem die finanziellen Einsparpotenziale und die Effektivität ihrer Produkte an. Die Computerindustrie will den Wahlveranstaltern plausibel machen, dass nach einer gewissen Investition in die neue Technologie künftige Wahlen sehr viel billiger sein werden und sich die mühselige Suche nach Wahlhelfern langfristig erledigt hat: „election.com, with its proprietary software and services, lowers costs, enhances accuracy and accountability, improves security and reduces the use of financial, human and natural resources“, so die Werbung von election.com im ‚Vision-Statement‘. <http://www.election.com/us/info/index.html>.

Positiv wird hervorgehoben, dass Computersysteme, anders als Menschen, die Stimmen exakt und ohne zusätzlichen Arbeitsaufwand auszählen. Computer seien neutral, Menschen könnten bei der Stimmenauszählung irren und sich bei der Bewertung einzelner Stimmzettel streiten – obligatorisch ist an dieser Stelle der Hinweis auf das Desaster bei der amerikanischen Präsidentenwahl in Florida vor sechs Jahren. Zudem werde der Einsatz von Computertechnik den Behörden und Gemeinden die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen künftig wesentlich erleichtern. Internet-Wahlen würden nicht nur Papier sparen, sondern die Kommunen auch von Aufgaben wie der Schulung von Wahlhelfern entbinden. Sobald die entsprechende Identifikationstechnologie entwickelt sei, solle es künftig sogar möglich sein, durch die Aufstellung von Touchscreen-

Geräten in Tankstellen, öffentlichen Bibliotheken oder Einkaufszentren auf Wahlhelfer ganz zu verzichten.

## **6 Vom Wahlhelfer zum Wahlautomaten?**

Die Computerindustrie spricht ganz gezielt die Interessen derjenigen an, für die eine Wahl in erster Linie ein Kostenfaktor ist und die unter der Wahlhelfermalaise am meisten zu leiden haben. Nicht ohne Erfolg. Dieter Otten, der mit seiner ‚Forschungsgruppe Internetwahlen‘ seit 1998 vom Bundeswirtschaftsministerium mit ‚Machbarkeitsstudien‘ über rechtskräftige Internetwahlen beauftragt ist und eine führende Rolle innerhalb des seit 2002 vom Ministerium geförderten Projektes „Wählen in elektronischen Netzen“ (W.I.E.N.) spielt, fasst seine Erfahrungen mit den Worten zusammen, „dass das kommunale Interesse an der Modernisierung bei Stadtkämmerern und den Wahlamtsleitern am größten ist“ (Otten: 2001: 74).

Man soll sich keine Illusionen machen: Mit der Einführung von vernetzten Touchscreen-Geräten ist der Weg des ‚Outsourcing‘ eines zentralen Vorganges demokratischer Willensbildung beschritten worden. Outsourcen ist nichts Neues für den modernen, ‚schlanker‘ werden wollenden Staat. Eine Vielzahl von staatlichen Kernaufgaben wird schon längst von privaten Betreibern kostengünstig organisiert – von der Autobahn bis zur Gefängniswirtschaft. Warum nicht auch die Abhaltung politischer Wahlen? Wie bei anderen Dienstleistungen auch müsste das Produkt nur eindeutig definiert sein. Etwa folgendermaßen: Wahlen sollen nach den in der Verfassung festgelegten und in der einschlägigen Wahlgesetzgebung näher konkretisierten Wahlrechtsgrundsätzen fehlerfrei ablaufen – ergänzend könnte für Anhänger partizipativer Demokratievorstellungen als weitere Produkteigenschaft hinzugefügt werden: Um die Legitimität von Wahlergebnissen zu erhöhen, ist eine hohe Wahlbeteiligung anzustreben.

Das Outsourcing-Modell markiert den logischen Endpunkt und das normative Ideal der betriebswirtschaftlichen Sicht auf die Staatstätigkeit. Dem Bürger werden in seinen verschiedenen Rollen als Stimmbürger, als potenzieller Wahlhelfer und als Steuerzahler alle vermeidbaren Lasten abgenommen. Das normative Ideal einer solchen Bürgerkonzeption ist der allein seine individuellen Interessen maximierende Mensch, für den die Wahlstimme etwas ist, für das er etwas eintauschen kann. Im Prinzip könnte er seine Stimme auch verkaufen, wenn dies nur rechtlich zulässig und technisch möglich wäre.

Dass solche Zuspitzungen gar nicht weit hergeholt sind, macht die Parlamentsdebatte in Estland zum Thema Online-Wahlen deutlich. Online-Wahlen waren in Estland höchst umstritten und Staatspräsident Arnold Rüütel weigerte sich bis zuletzt, das dreimal vom Parlament beschlossene Wahlgesetz zu unterschreiben. Erst das Verfassungsgericht machte im Sommer 2005 den Weg zur Internet-Wahl frei. Wie sehr das demokratische Selbstverständnis mit dieser Form der Stimmabgabe berührt ist, veranschaulicht eine Argumentation aus der das Gesetz befürwortenden Parlamentsmehrheit. Aus ihrer Reihe gingen einige Parlamentarier in der Verteidigung der Online-Wahl so weit, dass sie dem Einwand, die ungeschützte Stimmabgabe vom heimischen PC sei als Einladung zum Stimmenkauf zu verstehen, folgendermaßen begegneten<sup>8</sup>: In der Demokratie sei es allein die Angelegenheit jedes einzelnen Bürgers, warum er wen wähle. Zu dieser Freiheit gehöre auch die Freiheit, seine Stimme im direkten Tausch gegen andere Güter abzugeben. Schließlich bedeute Demokratie im Großen gesehen nichts anderes als den Tausch von Stimmen gegen bestimmte Leistungen der Politik.

Angesichts solcher konsequent zu Ende gedachter demokratischer Alternativen darf man gespannt sein, ob auch andere Demokratien in der Europäischen Union dem Weg Estlands folgen werden, und ihre von Wahlhelfer abhängigen Wahlprozeduren durch

Wahlautomaten ersetzen wollen. Letztlich hängt die zukünftige Entwicklung nicht allein von der verfassungsrechtlichen, demokratiethoretischen oder technologischen Bewertung von Online-Wahlen ab<sup>9</sup> – über solche Bedenken wird sich hinweggesetzt, wenn der ‚Problemdruck‘ nur groß genug ist. Die zukünftige Wahlpraxis hängt vielmehr entscheidend davon ab, ob das republikanische Verständnis des Wahlhelfertums auch in der Zukunft noch genügend Attraktivität besitzt, um Wahlen nach dem bewährten Muster durchführen zu können. Länder, in denen die ehrenamtliche Wahlhelfertätigkeit – wie in der Bundesrepublik oder Italien – eine große Rolle spielt, stehen in dieser Frage gleichsam ‚an der Front‘. Nur wenn das Amt des Wahlhelfers einen Rest seines republikanischen Flairs bewahren kann, hat es eine Zukunft. Insofern muten die oben geschilderten Versuche, mit denen Gemeinden und Kommunen mit aller konkret vor Ort vorhandenen Phantasie sich darum bemühen, neue ehrenamtliche Wahlhelfer zu gewinnen, weniger hilflos und lächerlich an, als sie auf dem ersten Blick erscheinen mögen. Wie bei allen anderen ehrenamtlichen Tätigkeiten gibt es auch hier kein definitives Ende des Weges, sondern nur die immerwährenden Versuche, den Bürgersinn zu animieren.

*Hubertus Buchstein* lehrt Politikwissenschaften an der Universität Greifswald.

### **Anmerkungen**

---

<sup>1</sup> Zu den preußischen Wahlauseinandersetzungen siehe die verstreuten Hinweise bei Kühne 1998 und Anderson 2002.

<sup>2</sup> Eine farbige Schilderung einer solchen Situation gibt der zeitgenössische Bericht von Carl von Ossietzky in der ‚Weltbühne‘ (Ossietzky 1926).

<sup>3</sup> Zur regelwidrigen Praxis der Wahlvorstände im NS-Regime siehe Hubert 1992: 249ff.

<sup>4</sup> Zur Praxis der Wahlorgane in der DDR siehe Kloth 2000:98–101.

---

<sup>5</sup> Meines Wissens gibt es keine politikwissenschaftliche Arbeit, die sich mit der Frage der Wahlhelfer in der Bundesrepublik ausführlicher befasst. Zu den rechtlichen Aspekten der Wahlhelfertätigkeit siehe Boettcher/Högner 1994:36-48 und Schreiber 2002: 232-254.

<sup>6</sup> Aufgrund ihrer Menge verzichte ich im Folgenden auf die Angabe der jeweiligen Quellenbelege.

<sup>7</sup> Die Abgeordnete Petra Pau (PDS) unterstützte diesen Beschluss zudem mit ökologischen und gesundheitspolitischen Überlegungen: „Es ist eine wahrhaft historische Stunde: Wir schaffen den Wahlumschlag ab. Das ist ein ökologisches Reformprojekt, aber auch ein gesundheitspolitisches. Denken wir nur an die arbeitsschutzrelevanten Aspekte sowohl für Wählerinnen und Wähler als auch für diejenigen, die diese Umschläge öffnen und diese Zettel unversehrt herausholen müssen.“ (Plenarprotokoll 14/125 des Deutschen Bundestages vom 13. Oktober 2000, S. 12045B.). Kritikern zufolge gefährdet dieser Verzicht den Geheimhaltungsgrundsatz (Reimer 2003).

<sup>8</sup> Zu der Debatte in Estland siehe Drechsler/Madise 2004.

<sup>9</sup> Eine Übersicht der gravierendsten Kritikpunkte bei Buchstein 2004.

## **Literatur**

*Anderson, Margaret L.* 2002: *Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany.* Princeton.

*Boettcher, Enno/Högner, Reinhard* 1994: *Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung. Handkommentar.* 13. Auflage. München.

*Brennan, Jeffrey/Lomansky, Loren* 1993: *Democracy and Decision.* Cambridge.

*Buchstein, Hubertus* 2004: *Online Democracy.* In: Kersting, N./Baldersheim, H. (Hg.), *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis.* London, 39-61.

- 
- Drechsler, Wolfgang/Madise, Uelle* 2004: Electronic Voting in Estonia. In: Kersting, N./Baldersheim, H. (Hg.), *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*. London, 97-108.
- Hubert, Peter* 1992: *Uniformierter Reichstag. Die Geschichte der Pseudo-Volksvertretung 1933-1945*. Düsseldorf.
- Kloth, Hans Michael* 2000: *Vom Zettelfalten zum freien Wählen. Die Demokratisierung der DDR 19989/90 und die Wahlfrage*. Berlin.
- Kühne, Thomas* 1994: *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867-1914*. Düsseldorf.
- Lipphardt, Hanns-Rudolf* 1975: Die Erstattung der Stimmzettelkosten zu Beginn der Weimarer Republik und die Einführung des amtlichen Stimmzettels. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 100, 611-623.
- Ossietzky, Carl von* 1926: *Volksentscheid*. In: *Die Weltbühne* vom 22. Juni 1926, 951-952.
- Otten, Dieter* 2001: Wählen wie im Schlaraffenland? Erfahrungen der Forschungsgruppe Internetwahlen mit dem Internet als Wahlmedium. In: Bernd Holznagel (Hg.), *Elektronische Demokratie*. München, 73-85.
- Reimer, Franz* 2003: Privatisierung des Wahlgeheimnisses? In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 36, 8-10.
- Schreiber, Wolfgang* 2002: *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*. 7. und erweiterte Auflage. Köln usw.
- Strauch, Rüdiger* 2002: Null Bock aufs Ehrenamt. In: *Der Spiegel - Sonderheft zur Bundestagswahl 2002*. Hamburg, 16-18.