

Wie die Kumuliermöglichkeit Panaschieren verhindert und Personenwahlkampf polarisiert: Das Beispiel Bremens

Jan Lorenz*

26. September 2018

*Jacobs University Bremen und GESIS Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, post@janlo.de.
Danksagungen und Bemerkungen: Die Arbeit an diesem Projekt ist Teil des DFG Forschungsprojekts LO2024 “Meinungsdynamik und kollektive Entscheidung”. Ich bedanke mich für hilfreiche Kommentare auf dem Treffen des Arbeitskreises Handlungs- und Entscheidungstheorie der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaften 2017. Ich danke *Alfred L. Lorenz* für Korrekturen. Der Autor ist Mitglied im bundesweiten Arbeitskreis Wahlrecht des Vereins “Mehr Demokratie e.V.”. Die hier vertretene Position ist weder eine Position des Arbeitskreises, noch eine des Landesverbandes Bremen-Niedersachsen.

Zusammenfassung

Verhältniswahlssysteme mit offenen Listen unterscheiden sich in der Anzahl an Stimmen, in den Kumulier- und Panaschiermöglichkeiten und in zusätzlichen Mechanismen, wie zum Beispiel einem Listenmandatkontingent. Das Beispiel der Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft von 2011 und 2015 zeigt empirisch, dass die Personenwahl mehr und kompetenter genutzt wird. Gleichzeitig nimmt der Anteil an Wählern zu, die alle Stimmen auf einen Kandidaten kumulieren und nicht panaschieren. Das hat zur Folge, dass mehr Abgeordnete, insbesondere männliche, ihre Stimmen inzwischen von vergleichsweise wenigen aber stark kumulierenden Wählern bekommen. Kandidaten haben Nachteile, wenn sie stattdessen auf viele panaschierende Wähler setzen. Das im Bremer Wahlrecht vorhandene Kontingent an Listenmandaten, welches nach dem Listenstimmenanteil vergeben wird, erzeugt zudem Anreize für viele Kandidaten, nicht um Personenstimmen zu werben. Die gerade vom Landtag beschlossene Wahlrechtsreform ändert daran nichts und begegnet dem Problem damit, die Wirksamkeit der Personenwahl generell einzuschränken. Eine sinnvollere Reform wäre, das Kumulieren einzuschränken und auf das Kontingent an Listenmandaten zu verzichten. Dadurch könnten Kandidaten kooperativen Wahlkampf betreiben und alle Kandidaten hätten Anreize, um persönliches Vertrauen von Wählern zu werben.

Seit 2011 wählt Bremen mit einem Fünf-Stimmen-Verhältniswahlssystem mit offenen Listen, vollen Kumulier- und Panaschiermöglichkeiten und einem vorrangig vergebenem Kontingent für Listenmandate dessen Größen durch den Anteil von Listenstimmen bestimmt wird. Nach der zweiten Bürgerschaftswahl unter diesem Wahlsystem 2015 setzte die Bürgerschaft einen nichtständigen Ausschuss zur “Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts” ein. In einem

Zwischenbericht¹ wurden Änderungen des Wahlrechts vorgeschlagen, während Vorschläge zur Erhöhung der Wahlbeteiligung vertagt wurden. Die Bürgerschaft beschloss die Änderungen mit breiter Mehrheit von SPD, Grünen, CDU und Linken, gegen die Stimmen von FDP, einiger Fraktionsloser und wenigen Abweichlern². Schon für die nächste Bürgerschaftswahl am 26.5.2019 gilt das neue Wahlrecht. Die wichtigste Änderung ist die Umkehrung der Reihenfolge des Sitzzuteilungsverfahrens an die Kandidaten³ innerhalb einer Liste. Zukünftig werden die Mandate des Personenstimmenkontingents vorrangig vergeben.

Im Gesetzentwurf wird folgende Begründung für diese Änderung gegeben: “Mit der Änderung wird das Sitzzuteilungsverfahren dahingehend geändert, dass künftig die Personenwahlmandate vor den Listenmandaten verteilt werden, um den Wahlvorschlägen der Parteien entsprechend eine repräsentativere Abbildung und Vertretung der Gesellschaft im Parlament in Bezug auf Geschlecht, Alter, unterschiedlichen Berufen und Wohnregionen sicherstellen zu können. Auch soll mit der Änderung dem sogenannten negativen Stimmengewicht entgegengewirkt werden, um eine größere Transparenz zwischen Wahlvorgang und Mandatsverteilung zu erreichen.” In der Tat hat diese Veränderung in der Praxis große Auswirkungen. Modellrechnungen zu den Ergebnissen der Bürgerschaftswahlen von 2015 zeigen, dass beim neu beschlossenen Wahlrecht nur noch sieben von 83 Mandaten (8,4%) an Kandidaten gegangen wären, die bei starren Listen kein Mandat erworben hätten. Beim damals gültigen Wahlrecht, mit vorrangig vergebenen Listenmandaten waren es 22 (26,5%).⁴

Die Begründung kann allerdings an keinem Punkt überzeugen. Viele Parteien berücksichtigen zwar in der Tat Geschlecht, Alter, unterschiedliche Berufen und Wohnregionen bei der Aufstellung der Listen und diese würden bei ähnlichem Wahlverhalten weniger durch die Wähler verändert. Dennoch ist bei dieser Begründung an vielen Stellen Kritik angebracht: Erstens ist die repräsentative Abbildung der Gesellschaft in Landtag weder ein Muss- noch ein Sollkriterium in Bremischer Verfassung und Wahlrecht.⁵ Es geht also um ein nachrangiges allenfalls wünschenswertes Ziel, welches gegenüber anderen Zielen abgewogen werden muss. Zum Beispiel wird durch die Reform das durch Wählerstimmen ausgedrückte Vertrauen der Wähler in die Abgeordneten niedriger werden. Zweitens, wird die Listenaufstellung nach repräsentativen Kriterien in keiner Weise von Parteien verlangt und sie findet auch nicht unbedingt statt, wie zum Beispiel die Frauenanteile auf den Listen von CDU, FDP und AfD deutlich zeigen. Schon die Grundlage für die gewünschte repräsentativitätssteigernde Wirkung ist also wackelig. Drittens beruht die Stärkung der Listen durch die

¹Bremische Bürgerschaft Drucksache 19/1487 (zu Drs. 19/777) vom 22.1.2018: Bericht und Antrag des nicht ständigen Ausschusses “Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts”

²Die namentlichen Abstimmungsergebnisse lassen sich auf <https://www.abgeordnetenwatch.de/bremen/abstimmungen/antrag-auf-aenderung-des-bremischen-wahlgesetzes> einsehen.

³Im Folgenden sind mit “Kandidaten” und “Wählern” immer auch Wählerinnen und Kandidatinnen gemeint. Eine zunächst angestrebte geschlechterneutralere Formulierung wurde verworfen, weil es die Verständlichkeit von komplexen Sätzen zu stark herab gesetzt hatte.

⁴Für detaillierte Modellrechnungen vergleiche: *Jan Lorenz*, Analyse der Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft 2011 und 2015, <https://docs.google.com/spreadsheets/d/100aVHYX6W5Lzm8BIncARW77Fa-Txdzv5zbdvaNrHY8/pubhtml> (abgerufen 9.8.2018). Zur Langzeitarchivierung wurde eine Excel-Datei im Dataverse hinterlegt: *Jan Lorenz*, Analyse der Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft 2011 und 2015, Harvard Dataverse, doi:10.7910/DVN/8AQGMS.

⁵Wahlen sind generell keine gute Methode um eine repräsentative Gruppe zusammenzustellen, hierfür bietet sich eine zufällig Auswahl an.

nachrangige Vergabe der Listenmandate auf dem empirischen Faktum, dass die Personenstimmenranglisten ähnlich der Listen der Parteien ist. Würden die Wähler tatsächlich die Listen “zerschießen”⁶, zum Beispiel indem sie nur Kandidaten von hinteren Listenplätzen wählten, dann wäre der Anteil der Gewählten nach Listenwahl bei vorrangiger und nachrangiger Vergabe der Listenmandate identisch und die Reform wirkungslos. Schließlich wird viertens im Bericht nicht empirisch dargelegt, inwiefern die Repräsentativität anhand des Wahlverhaltens 2011 und 2015 durch Wählerstimmen verzerrt wurde. Der Frauenanteil läge beispielsweise lediglich der bei den SPD Abgeordneten substanziell höher. Dem Problem hätte die SPD auch durch Überquotieren im bestehenden Wahlrecht entgegnetreten können.

Weiterhin soll der Begründung nach die Umkehrung der Reihenfolge dem negativen Stimmengewicht entgegen wirken. Anders als beim Bundestagswahlrecht bezieht sich das negative Stimmengewicht hier auf die Personenwahl. Es wurde von *Valentin Schröder* als Personenstimmenparadox⁷ beschrieben. Bei der Wahl 2015 war im Falle von *Thomas von Bruch* (CDU) aufgefallen, dass er ein Listenmandat hätte gewinnen können, wenn einige seiner Wähler ihre Stimmen nicht ihm sondern der Liste CDU gegeben hätten. Valentin Schröder wie auch der nichtständige Bürgerschaftsausschuss bezeichnen diese Möglichkeit als “verfassungsrechtlich höchst bedenklich”⁸. Umso erstaunlicher ist, dass die Umkehrung der Reihenfolge der Vergabe der Listenmandate an der theoretischen Möglichkeit eines negativen Stimmengewichts überhaupt nichts ändert. Im Bericht wird nicht einmal empirisch dargelegt, ob eine kleinere Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Berechnungen für die Wahl 2015 zeigen zwar, dass ein gleichartiger Fall (persönlicher Mandatsgewinn durch weniger Personenstimmen) beim neuen Wahlrecht empirisch nicht aufgetreten wäre. Dafür gäbe es aber zwei Fälle der umgekehrten Version (Mandatsverlust durch mehr Personenstimmen). Sowohl *Anke Krohne* (Linke Bremen, Listenplatz 7) als auch *Petra Jäschke* (SPD Bremerhaven, Listenplatz 6) hätten ein Listenmandate erworben, welches sie verloren hätten, wenn sie es geschafft hätten einige Wähler ihrer Listen zu Personenstimmen zu bewegen.⁹ Das neue Wahlrecht ist also sowohl theoretisch wie auch empirisch gleichermaßen verfassungsrechtlich bedenklich. Der in der Begründung genannte Transparenzgewinn ist nicht zu erkennen, wie die Beispiele zeigen.

Da die Wahlrechtsänderung empirisch einen starken Rückgang des Einfluss der Personenstimmen erwarten lässt, hat der Verein *Mehr Demokratie e. V.* gleich nach der Gesetzesänderung eine Volksinitiative für ein Wahlrecht ohne Listenstimmenkontingent erfolgreich abgeschlossen¹⁰. Das derzeit durchgeführte Volksbegehren hat das Ziel einen Volksentscheid parallel zur Bürgerschaftswahl durchzuführen. Der gleiche Verein hatte 2006 durch ein Volksbegehren mit über 70.000 Unterschrif-

⁶“Zerschießen” ist eine Wortwahl von *Lothar Probst*. Siehe: *Wigbert Gerling*, Forscher halten Wahlrecht für reformbedürftig, *Weser-Kurier*, 29.5.2015

⁷*Valentin Schröder*, Fremdverwertung und Personenstimmenparadox: Negatives Stimmgewicht im Bremer und Hamburger Bürgerschaftswahlrecht, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, H. 46, S. 561-577.

⁸Vgl. *Bremische Bürgerschaft Drucksache*, a.a.O. (Fn. 1)

⁹*Kommentator mq86mq* in Blogbeitrag: *Jan Lorenz*, Wahlrecht im *Weser-Kurier*, 21.2.2018, <http://janlo.de/wp/2018/02/21/wahlrecht-im-weser-kurier/comment-page-1/> (abgerufen 8.8.2018)

¹⁰*Dirk Schumacher*, 5.090 Unterschriften für mehr Einfluss beim Wählen, <https://www.fuenf-richtige.de/wahlrecht-bremen-nachrichten/news/5090-unterschriften-fuer-mehr-einfluss-beim-waehlen-1/> (Abgerufen 7.8.2018)

ten die Einführung des alten Wahlrechts durchgesetzt. Nach dem Vorschlag von *Mehr Demokratie* werden alle Listenstimmen einer Partei gleichmäßig auf alle Kandidaten verteilt und die Mandate einer Partei werden an die Kandidaten mit den meisten Stimmen vergeben¹¹. Nach dieser Zuteilung wären bei der Wahl 2015 insgesamt 26 (31,3%) Kandidaten in die Bürgerschaft eingezogen, die dies bei starren Listen nicht geschafft hätten. Erstaunlicherweise würde dieser Vorschlag im Gegensatz zum neuen Gesetz das verfassungsrechtlich bedenkliche negative Stimmengewicht tatsächlich abschaffen.

Da die offizielle Begründung zur Gesetzesänderung in keinem Punkt überzeugt, kann man vermuten, dass andere Gründe zentral für die Entscheidung waren. Zwei mögliche Gründe drängen sich auf. Solange Wählerstimmen und Parteilisten zu ähnlichen Ranglisten führen, erhöht die neue Regelung den Anteil der Listenplätze, die als sicher geltenden können. Für den Einzug in den Landtag ist kein großer Anteil an Personenstimmen erforderlich. Sichere Listenplätze sind also für viele Kandidaten attraktiv. Ebenso für die Partei als Einheit, die dadurch ihren direkten Einfluss auf die Auswahl der Mandatsträger ausbauen können. Aus dieser Perspektive erscheint es überhaupt nicht wünschenswert, dem Wähler die Personenwahl zuzugestehen. Eine Rückkehr zu starren Listen wäre aus dieser Perspektive die richtige Lösung, welche sich aber wohl aufgrund der Beliebtheit der Personenstimmen beim Wähler und der Möglichkeit eines Volksbegehrens nicht politisch nachhaltig umsetzen ließe.

Die Einführung der Personenwahl wurde 2007 zwar durch ein Volksbegehren eingeleitet, der Landtag beschloss sie aber schlussendlich mit breiter Mehrheit ohne das es zu einem Volksentscheid kam. Man kann daher davon ausgehen, dass auch viele Akteure in Landtag und Parteien, die die aktuelle Änderung unterstützten, die Personenwahl generell richtig finden und nicht nur aus strategischen Gründen und in möglichst abgeschwächter Form unterstützen. Eine Aussage der Spitzenkandidatin der Grünen *Karoline Linnert*¹² verdeutlicht mögliche Gründe trotzdem für eine sachlich kaum stichhaltig begründete faktische Schwächung der Personenwahl zu stimmen. *Karoline Linnert* sagt, das geltende Wahlrecht befördere "Partikularinteressen von Ethnien, Cliques und Peer-Groups".

Im folgenden wird durch eine theoretische Analyse der strategischen Anreize und eine empirische Analyse der Wahlergebnisse gezeigt, dass da tatsächlich etwas dran ist. Es zeigt sich, dass der Hauptgrund die Möglichkeit ist, alle fünf Stimmen auf einen Kandidaten zu kumulieren. Durch strategische Anreize für Wähler führt dies zu einer Zunahme kumulierendem Wahlverhaltens, und somit in gewissem Sinne zu einer zunehmenden Polarisierung in der Personenwahl, die schließlich zu Erfolgen von Kandidaten führt, die sich auf viele Stimmen von vergleichsweise wenigen Wählern stützen. Diese theoretische Analyse ist von grundsätzlicher Relevanz für das Design von Wahlsystemen mit offenen Listen.

1. Dem Volksbegehren von *Mehr Demokratie* folgend sollte auf ein Kontingent an Listenmandaten verzichtet werden und die Sitze einer Partei an die Kandidaten mit den meisten Stimmen

¹¹ Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen 2018 Nr. 195, Bekanntmachung über die Zulassung eines Volksbegehrens "Mehr Demokratie beim Wählen - unseren Einfluss sichern und stärken" (Verkündet am 13.8.2018)

¹² *Jürgen Theiner*, Grüne für Wahlrechtsreform, *Weser-Kurier*, 4.5.2016

gehen.

2. Die Kumulierungsmöglichkeit für Kandidaten sollte abgeschafft werden. Das hieße für die Personenwahl würde für jeden Kandidaten nur noch eine anstatt fünf Ankreuzmöglichkeiten angeboten. Der Wähler kann also nicht mehr alle Stimmen auf einen Kandidaten kumulieren. Bei Listenstimmen bliebe kumulieren unbeschränkt möglich.

Als weitergehenden Reformvorschlag, könnte Bremen sich in Richtung der “schweizerischen” (oder auch “süddeutschen”) Umsetzung der Verhältniswahl mit offenen Listen entwickeln. Das hieße eine Erhöhung der Stimmenanzahl auf die Anzahl der im Wahlgebiet zu vergebenen Mandate. Um ein Wahlgebiet Bremen-Stadt mit 68 Stimmen zu vermeiden, könnte es in zwei bis vier Wahlgebiete aufgeteilt werden. Das Land bestünde dann aus drei bis fünf Wahlgebieten mit jeweils 15 bis 34 Mandaten. Die Fünfprozenthürden könnte dann aufgrund der natürlichen Mandatshürden im Bereich von vier bis sechs Prozent entfallen. In diesem Zusammenhang sollte eine besondere Listenstimme eingeführt werden, die bewirkt, dass alle nicht vergebenen Personenstimmen an diese Liste gehen. Interessant ist die Orientierung an der Schweiz auch, weil Bremens politisches System einige weitere Parallelen aufweist. Bremens Regierung (Senat) ist das einzige echte Kollegialorgan mit Regierungsverantwortung in Deutschland. Alle Senatoren werden wie die Schweizer Bundesräte einzeln vom Parlament gewählt. Der Regierungschef hat keinerlei Richtlinienkompetenz. Parteivorsitzenden sind in Bremen traditionell Abgeordnete im Parlament und nicht Mitglieder der Regierung. Regierungsmitglieder dürfen per Gesetz nicht im Parlament vertreten sein. Beides steht im Gegensatz zur deutschen Bundesebene. Vor diesem Hintergrund, liegt es wohl vor allem an der Gewöhnung an den bundesdeutschen Lagerwahlkampf, dass es in Bremen bisher nicht zu einer “übergroßen” Regierungskoalition ähnlich der Schweizer “Zauberformel” gekommen ist.

1 Personalisierten Verhältniswahl durch offene Listen

Die personalisierte Verhältniswahl ist die dominante Beschreibung für Wahlsysteme in Deutschland auf Bundes-, Landes-, und Kommunalebene.¹³ Sie wird allerdings durch zwei unterschiedliche Wahlsysteme umgesetzt. Einerseits durch das vom Bundestagswahlrecht bekannte System welches international als “Mixed-member Proportional System”¹⁴ bezeichnet wird, andererseits durch die Verhältniswahl mit offenen Listen. Das Bundestagswahlrecht kann unter Beibehaltung der Einerwahlkreise ohne negative Stimmengewicht bezüglich der Parteienwahl anscheinend nur auf Kosten einer möglichen unbegrenzten Vergrößerung des Bundestages realisiert werden¹⁵. Die Verhältniswahl mit offenen Listen in Mehrmandats-Wahlkreisen kennt weder Überhangmandate noch negatives Stimmgewicht für Parteien. Eine bessere theoretische und empirische Kenntnis kann also auch für die Reform des Bundestagswahlrechts von Interesse sein.

¹³In den Wahlgesetzen wird dies typischerweise mit “nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl” beschrieben, zum Beispiel §1 (1) Bundeswahlgesetz, §7 (1) Bremisches Wahlgesetz, §4 (2) Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz, §1 (1) Hessisches Kommunalwahlgesetz.

¹⁴*Arend Lijphart*, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press 1999.

¹⁵*Florian Grotz* und *Robert Vehrkamp*, »598«, in: BertelsmannStiftung Einwurf Ausgabe 1, 2017.

Die Verhältniswahl mit offenen wie geschlossenen Listen beruht auf geordneten Wahllisten¹⁶ von Parteien oder Wählervereinigungen¹⁷. Statt wie im Bundestagswahlrecht eine zweite Ebene mit Einer-Wahlkreisen und Mehrheitswahlrecht bereitzustellen, haben die Wähler bei offenen Listen die Möglichkeit, den einzelnen Kandidaten auf den Listen Stimmen zu geben. Eine Stimme erfüllt dabei immer zwei Funktionen: Sie zählt zuerst als Stimme für die Partei und wird für die Bestimmung des Sitzkontingents über ein proportionales Sitzzuteilungsverfahren benutzt, zum Beispiel das Divisorverfahren mit Standardrundung nach Saint-Laguë. Als zweites zählt eine Stimme für die Person und wird benutzt um eine Rangliste der Kandidaten nach Stimmenanzahl zu erstellen, welche als Grundlage für die Mandatsvergabe an die Personen dient.

Neben Bremen werden auch die Landtagswahlen in Hamburg und Bayern mit offenen Listen durchgeführt. Am weitesten verbreitet sind offene Listen in Deutschland bei den Kommunalwahlsystemen. Elf Bundesländer führen die Kommunalwahlen mit offenen Listen durch¹⁸. Abbildung 1 zeigt die verschiedenen Ausprägungen der Verhältniswahl mit offenen Listen. Für die Stadtstaaten wird das Landtagswahlrecht verwendet, da ein Kommunalwahlrecht dort eine untergeordnetere Rolle spielt. Deutschland, teilt sich grob in eine süddeutsche, eine ostdeutsche und eine nordwestdeutsche Version, die im folgenden weiter beschrieben und analysiert werden. In vielen Nachbarländern Deutschlands sind offene Listen auch für die nationalen Wahlen etabliert.

Historisch ist die Verhältniswahl aus dem Mehrheitswahlrecht in Einer-Wahlkreisen hervorgegangen. Die grundlegende Idee ist, im Wahlvolk vorhandene politische Positionen proportional zu ihrer Häufigkeit durch Personen im Parlament zu repräsentieren¹⁹. Die Verhältniswahl geht also davon aus, dass Kandidaten einer Partei, die Stimmen nicht nur für den eigenen Mandatserwerb einwerben wollen sondern auch für andere Kandidaten der eigenen Partei. Genauso geht sie davon aus, dass der Wähler ein Interesse hat, das seine Stimme in jedem Fall Kandidaten seiner Partei stärken soll, auch wenn diese lokal in der Minderheit ist. Beide Interessen sind die Triebkräfte, die den politischen Übergang vom Mehrheits- zum Verhältniswahlrecht in vielen Ländern erwirkt haben – in der Schweiz beispielsweise durch den Slogan “vom Majorz zum Proporz”. Beim Übergang vom Mehrheits- zum Verhältniswahlrecht werden dann Einer-Wahlkreise zu Mehrmandatswahlkreisen zusammengefasst und Stimmen die Kandidaten einwerben, werden zunächst “fremdverwertet”²⁰ für alle Kandidaten auf der Liste seiner Partei.

In Deutschland und manchen anderen Ländern haben die Parteien eine recht exklusive Hoheit über die Personalentscheidungen durch Verhältniswahlen mit starren Listen durchgesetzt. In den nordeuropäischen Ländern sowie in der Schweiz wurden bei der Einführung der Verhältniswahl offe-

¹⁶Eine Ausnahme bildet das Landtagswahlrecht von Baden-Württemberg in welchem Sitze zum Verhältnisausgleich an in den Einer-Wahlkreisen unterlegene Kandidaten gehen.

¹⁷Im folgenden wird der besseren Lesbarkeit auf die Erwähnung von Wählervereinigung als Alternative zu Parteien verzichtet

¹⁸Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben Systeme mit geschlossenen Listen- und Direktmandaten. Das Saarland bietet nur geschlossene Listen. In Berlin und Hamburg gibt es keine Kommunalwahlen im engeren Sinne.

¹⁹Die Repräsentativität bezieht sich hier nur auf die politische Ideologie und nicht etwa auf demographische Merkmale Geschlecht, Alter, unterschiedlichen Berufen und Wohnregionen.

²⁰Der Begriff “Fremdverwertung” geht auf *Valentin Schröder*, a.a.O. (Fn. 7) zurück, wird dort allerdings, als negative Eigenschaft beschrieben.



- 3 bis 5 Stimmen voll kumulierbar mit Listenmandatskontingent
- 3 Stimmen voll kumulierbar
- Stimmenanzahl entspricht Anzahl der Mandate, Stimmen dreimal kumulierbar
- keine offenen Listen

Abbildung 1: Ausprägungen der Verhältniswahl mit offene Listen bei den Kommunalwahlen in den deutschen Bundesländern (Landtagswahlen für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg).

nen Listen entwickelt, um die Wahl von Personen wie beim vorher verwendeten Mehrheitswahlrecht weiterhin zu ermöglichen. Es sind zwei verschiedene Versionen entstanden, die sich aus heutiger Sicht zwei verschiedenen demokratiephilosophischen Ideen zuordnen lassen: Der Vertreterwahl oder der Kollegiumswahl. In einer Vertreterwahl soll der Wähler, einen persönlichen Repräsentanten wählen. Der Grundidee des Mehrheitswahlrechts folgend, sollte man eine Stimme haben mit der man einen Kandidaten seiner präferierten Partei wählt, welcher dann, wenn er gewählt wird, die Interessen des Wählers vertritt. Scheitert der Kandidat, hat man mit seiner Stimme, anders als beim Mehrheitswahlrecht zumindest dessen Partei gestärkt. Allerdings ist dann, auch anders als im Mehrheitswahlrecht mit Einer-Wahlkreisen, kein einzelner Abgeordneter direkt für die Vertretung der Interessen des Wählers zuständig.²¹ Bei der Kollegiumswahl soll der Wähler die Kandidaten, die er für am meisten geeignet hält, wählen und zwar so viele wie Mandate zur Verfügung stehen. Dies entspricht in etwa der Idee der Wahl durch Zustimmung (engl. Approval Voting).

In Nordeuropa sind der Idee der Vertreterwahl folgend Ein-Stimmen-Systeme entstanden, beispielsweise in Finnland (Suomen eduskunta, zwölf Wahlbezirke mit sieben bis 35 Mandaten und ein Einer-Wahlkreis Åland), ebenso in Dänemark, Norwegen und Island.²²

In der Schweiz erhielt jeder Wähler im Sinne der Kollegiumswahl so viele Stimmen, wie Mandate zu vergeben sind. Jeder Kanton bildet einen Wahlbezirk. Die Größen variieren von zwei (Schaffhausen und Jura) bis 35 Mandaten (Zürich). Ganz kleine Kantone können sogar nur ein Mandat vergeben und führen eine Majorzwahl ohne Listen durch. Der Wähler bekommt jede Liste einzeln, sowie eine Blankoliste. Er kann dann entweder eine Parteiliste verändert oder unverändert abgeben oder die Blankoliste handschriftlich ausfüllen. Er kann dabei Kandidaten von verschiedenen Listen wählen (panaschieren) und auch einem Kandidat zwei Stimmen geben (kumulieren). Weiteres Kumulieren ist nicht erlaubt. Der Wähler soll also ein Kollegium in der Größe des Wahlbezirks wählen und kann nur in sehr begrenztem Maße seine Stimmabgabe auf einzelne Kandidaten fokussieren. Die Möglichkeit, eine Liste unverändert abzugeben, erlaubt einen einfachen Wahlvorgang, für die Wähler die an einer differenzierten Abgabe ihrer bis zu 35 Stimmen nicht interessiert sind. Durch die Möglichkeit eine schon vorhandene Liste zu verändern, kann der Wähler den Grad der Komplexität der Stimmabgabe selbst bestimmen.

Die schweizerische Version entspricht im Wesentlichen den süddeutschen Kommunalwahlsystemen (vgl. Abbildung 1), mit dem Unterschied dass bis zu drei Stimmen kumuliert werden können. Außerdem erfolgt die Stimmabgabe der deutschen Tradition folgend nicht durch die Abgabe einer Liste, sondern durch Kreuze auf einem oftmals sehr großen Stimmzettel. Die vereinfachte Abgaben aller Stimmen für die Kandidaten einer Liste erfolgt typischerweise durch ein spezielles Listenkreuz, das im Sinne eine "Ausfüllhilfe" bewirkt, dass alle Reststimmen an die Kandidaten dieser Liste

²¹Vergleiche dazu eine ähnliche Diskussion von *Patrick Horst*, Das neue Hamburger Wahlrecht auf dem Prüfstand: Kontraproduktiv, aber schwer reformierbar, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (2011), H. 42, S. 707–724.

²²Auch im bayerischen Landtagswahlrecht gibt es offene Listen mit einer Stimme in den Wahlbezirken (Wahlkreise genannt). Es gibt aber ähnlich dem Bundestagswahlrecht eine zusätzliche Ebene von Einer-Wahlkreisen (Stimmkreise genannt). Stimmkreismandate werden mit Wahlkreismandaten verrechnet. In einem Wahlkreis werden jeweils acht bis dreißig Listenmandate vergeben und eine gleiche Anzahl Mandate in Stimmkreisen. Die für die proportionale Mandatsverteilung maßgebliche Wahlbezirksstimme wird aber als Personenstimme vergeben.

gehen.

Die ostdeutschen Kommunalwahlsysteme (vgl. Abbildung 1) tragen sowohl Züge der Vertreterwahl, als auch Züge der Kollegiumswahl. Unabhängig von der Größe des Wahlbezirks hat der Wähler drei Stimmen die er auch voll auf einen Kandidaten kumulieren darf. Man ist also nicht gezwungen seine Stimmen auf ein Kollegium zu verteilen. Die Wahlgebietsgrößen liegen zwischen sieben und sechzig, müssen aber häufig auch per Gesetz in kleinere Wahlbezirke eingeteilt werden. In Thüringen gibt es auch die Möglichkeit einer Kopfstimme als "Ausfüllhilfe".

Die nordwestdeutsche Systeme (vgl. Abbildung 1) sind eine Mischform der Wahl mit starren und offenen Listen. In Nordwestdeutschland hat man drei (Kommunalwahl Niedersachsen) bis fünf Stimmen (Landtagswahl Hamburg und Bremen) die man alle kumulieren kann. In Niedersachsen liegen die Wahlgebietsgrößen zwischen sechs und 84 Mandaten, wobei Wahlgebiete ab 33 Mandaten in mehrere Wahlbezirke eingeteilt werden können, ab 39 Mandaten müssen sie das sogar²³. In Hamburg werden fünfzig der 121 Landtagsmandate über Landeslisten gewählt, die restlichen in 17 Mehrmandatswahlkreisen der Größe drei bis fünf. Für die Wahlkreise erhält der Wähler noch einmal fünf Stimmen. Die Zuteilung der Mandate erfolgt nach den Landesstimmen und die in den Wahlkreisen errungenen Mandate werden verrechnet. In Bremen gibt es zwei komplett getrennte Wahlgebiete. In der Stadt Bremen werden 68 Mandate vergeben, in Bremerhaven 15. Die Besonderheit sind Listenstimmen, die analog zu den Personenstimmen vergeben werden können. Das heißt, es gibt für jede Liste auch drei beziehungsweise fünf Ankreuzmöglichkeiten und man kann auch zwischen Listen und Personen panaschieren. Die Listenstimmen haben keine Kopfstimmenfunktion und werden nicht in Personenstimmen umgesetzt, sondern separat gezählt. Für jede Liste wird festgestellt wie viele Personenstimmen und wie viele Listenstimmen abgegeben wurden und die Mandate, die dieser Liste insgesamt zugeteilt wurden, werden im gleichen proportionalen Verhältnis in ein Personenstimmenkontingent und ein Listenstimmenkontingent aufgeteilt. Jede Listenstimme kann also das Listenstimmenkontingent vergrößern, jeder Personenstimme das Personenstimmenkontingent, unabhängig von der gewählten Person. In Niedersachsen und in der nächsten Wahl in Bremen wird zunächst das Personenstimmenkontingent an die Kandidaten mit den meisten Personenstimmen vergeben, und danach das Listenstimmenkontingent nach der Parteiliste wobei die Kandidaten übersprungen werden, die schon ein Personenstimmenmandat haben. In Hamburg und und bisher in Bremen werden die Listenmandate zuerst vergeben und dann die Personenmandate, sofern die Kandidaten noch kein Listenmandat haben.

Die Reihenfolge der Vergabe der Kontingente hat in der Praxis großen Einfluss auf die Mandatsrelevanz, da beide Kontingente aus dem gleichen Pool von Kandidaten vergeben werden und da die Personenstimmenrangliste typischerweise nicht identisch aber auch nicht gegensätzlich sondern ähnlich zur Parteiliste ist. Ist diese Ähnlichkeit gegeben, dann ist ein großer Teil der Personen auf den oberen Plätzen von Personenstimmenrangliste und Parteiliste identisch und das nachrangig vergebene Kontingent bestimmt, was auf den unsicheren Plätzen passiert. Sind dies die Listenmandate, hat die Parteiliste mehr Einfluss. Werden die Personenmandate nachrangig vergeben, dann haben

²³Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz (NKWG), §7

die Personenstimmen mehr Einfluss.

Auch die Wahlsysteme in den Niederlanden und Österreich enthalten offene Listen. Diese werden allerdings durch Relevanzschwellen stark in ihrer Wirkung eingeschränkt. Um bei der Mandatsvergabe bevorzugt zu werden reicht es für einen Kandidaten nicht aus, in der Rangliste nach Stimmen weit genug oben zu sein, sondern er muss auch ein gewisses Quorum an Stimmen gewinnen, typischerweise einen Anteil der Wahlgebietsquote (z.B. ein Viertel in den Niederlanden), welcher der Anzahl der gültigen Stimmen geteilt durch die Anzahl der zu vergebenen Mandate entspricht. In Deutschland gibt es keine Relevanzschwellen für Personenwahlen.

2 Strategische Anreize: Hohe relative Anzahl an Kumulierungsmöglichkeiten macht Panaschieren unattraktiv

*Dieter Nohlen*²⁴ folgend lassen sich ein Wahlsystem und seine Wirkung nicht allein aus formalen und normativen Kriterien bewerten, sondern dies muss im Zusammenhang mit den realpolitischen und realsoziologischen Verhältnissen geschehen. Weil letztere sich ändern können, kann sich auch die Wirkung von Wahlsystemen ändern. Eine bewertende Analyse sollte demnach sowohl die demokratietheoretisch gewünschten Wirkungen benennen und theoretisch begründbare strategische Anreize analysieren, als auch das tatsächliche Verhalten der Akteure quantitativ und qualitativ einbeziehen.

Heutzutage, werden mit der Personenwahl durch offene Listen verschiedene gewünschte Wirkungen verbunden. Orientiert an der Idee eines Arbeitsparlaments²⁵ ist die Vertretung von Interessen nicht die einzige Aufgabe eines Abgeordneten, sondern auch die Arbeit an Gesetzesentwürfen durch intelligente Interessenausgleiche, bei der auch Fachkompetenz, Kooperations- und konstruktive Konfliktfähigkeit sowie kontinuierliche Rückkommunikation zum Wähler gefragt sind. Aus dieser Perspektive sollte ein Wahlsystem also einerseits die in der Bevölkerung vorhandenen Interessen proportional im Parlament abbilden und andererseits die kompetentesten Akteure mit höchstem Vertrauen in der Bevölkerung auswählen. Die proportionale Repräsentation wird durch die Verhältniswahl erreicht, die Auswahl der geeignetsten Abgeordneten durch die Personenstimmen²⁶. Aus dieser Perspektive macht es auch Sinn, dass der Wähler mehrere Stimmen erhält, um ihm zu ermöglichen sein Vertrauen zu mehreren Kandidaten zu äußern, wenn er dazu relevante Einschätzungen besitzt. Im folgenden wird daher die Kollegiumswahl mit mehreren Stimmen als sinnvoller als die Vertreterwahl mit einer Stimme angesehen. Sie ermöglicht differenziertere Einschätzungen der Wähler, ohne diese zu einer komplexen und zeitaufwendigen Stimmabgabe zu nötigen, wie die schweizerische Möglichkeit der Listenabgabe oder das süddeutsche Listenkreuz zeigen.

Eine weitere gewünschte Wirkung von offenen Listen ist die Erzeugung von Anreizen für die

²⁴ *Dieter Nohlen*, Wahlsysteme der Welt, R. Piper & Co. Verlag München Zürich 1978.

²⁵ "Arbeitsparlament" in Abgrenzung zum "Redeparlament". Vgl. *Wolfgang Rudzio*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011.

²⁶ Man kann hier auch die Meinung vertreten, dass Parteitage eine bessere Auswahl bezüglich der nicht ideologischen Kriterien treffen als Wähler. Dieser Beitrag vertritt diese Ansicht nicht.

Kandidaten, mit Wählern direkt in politischen Kontakt zu treten anstatt sich nur innerhalb der Partei zu vernetzen, wie bei der Verhältniswahl mit starren Listen. Außerdem haben Wähler einer Partei die Möglichkeit, Signale an Parteien zu senden, welche Protagonisten und damit welche Flügel und Grundausrichtungen stärker von Wählern unterstützt werden.

Das nordwestdeutschen Mischmodell aus starren und offenen Listen setzt für Kandidaten auf sicheren Listenplätze keine Anreize Werbung beim Wähler zu machen. Es setzt darüber hinaus für viele Kandidaten aber sogar Anreize dies auch bei vorhandener intrinsischer Motivation nicht zu tun. Das liegt daran das jede Personenstimme erst an dritter Stelle für den Kandidaten in der Personenstimmenrangliste zählt, vorher zählt sie für das Personenmandatkontingent und davor für das Sitzkontingent der Partei insgesamt. Bevor es um den Kandidaten selbst geht, profitieren von seinen Personenstimmen alle Kandidaten, die auf ein Personenmandat hoffen. Es gibt aber auch Kandidaten, die hauptsächlich ein Listenmandat anstreben, da sie davon ausgehen, nicht genug Personenstimmen zu bekommen. Wenn solch ein Kandidat auf einem unsicheren aber nicht aussichtslosen Listenplatz steht, ist jede Personenstimme für die Partei eine "Gefahr", auch die für die eigene Person. Die Beispiele in der Einleitung zum negativen Stimmengewicht zeigen, dass dies keine theoretische Überlegung ist, sondern massive praktische Relevanz hat. Ein Kandidat mit unsicherem aber nicht aussichtslosem Listenplatz und unterdurchschnittlichem Potential, Personenstimmen zu gewinnen, sollte seinen Wählern raten, nicht ihn sondern seine Liste zu wählen. Dasselbe gilt für die Kandidaten auf sicheren Listenplätzen, wenn sie daran interessiert sind, dass ihre Parteiliste möglichst umfassend die Mandatsvergabe bestimmt. Diese Anreize halten diese Kandidaten eher davon ab, um persönliches Vertrauen von Wählern zu werben und untergraben eines der Ziele der Personenwahl. Für den Wahlkampf der Parteien entsteht die ungünstige Situation, dass sie wie üblich auf ihre Spitzenkandidaten in Regierungsämtern (oder Anwärter darauf) fokussieren wollen, Personenstimmen für diesen aber gleichzeitig eigentlich unerwünscht sind. Dies ist nicht im Sinne der Ideen von offenen Listen. Einen Anreiz, um persönliches Vertrauen von Wählern zu werben, haben also nur Kandidaten, die auf aussichtslosen Listenplätzen stehen. Die in Bremen so heiß diskutierte Reihenfolge der Sitzvergabe an Personestimmen- und Listenstimmenkontingent spielt für die Fehl-anreize keine prinzipielle Rolle, sie verändert lediglich den Anteil der relative sicheren Listenplätze. Insbesondere aufgrund der Anreize Personestimmen zu vermeiden, sollte man die nordwestdeutsche Mischform von starren und offenen Listen als Fehlkonstruktion bewerten.²⁷

In diesem Beitrag wird der Kollegiumswahl mit mehreren Stimmen der Vorzug vor der Vertreterwahl mit einer Stimme gegeben. Die Mehr-Stimmen-Systeme mit voller Kumulierungsmöglichkeit in Ost- und Nordwestdeutschland lassen sich allerdings sowohl der Kollegiumswahl als auch der

²⁷Die Geschichte der Entstehung in Niedersachsen zeigt, dass es sich schon damals um einen Kompromissversuch gehandelt hat (vgl. *Robert Thiele* und *Werner Schiefel*, Niedersächsisches Kommunalwahlrecht: Kommentar. Kommunale Schriften für Niedersachsen 2016.), der dann von *Mehr Demokratie* aufgrund der geographischen Nähe für die Volksbegehren in Hamburg und Bremen übernommen wurde. Die strategische Anreizwirkung wurde hier wohl von beiden Seiten nicht tiefer untersucht, um den Kompromiss nicht zu gefährden. Eine Relevanzschwelle wie in den Niederlanden wäre eine Möglichkeit, mehr sichere Listenplätze zu bieten, ohne Fehlanreize zur Vermeidung von Personestimmen zu setzen (vgl. Vorschlag von *Valentin Schröder*, a.a.O. (Fn. 7)). Die Höhe der Relevanzschwelle wäre allerdings recht willkürlich und zudem ist der Notwendigkeit von sicheren Listenplätzen insgesamt fragwürdig. Deshalb wird dieser Ansatz hier nicht weiter untersucht.

Vertreterwahl zuordnen, da sowohl panaschierend differenziert fünf (drei) Personen als auch kumulierend eine Person mit fünffacher (dreifacher) Stimmkraft gewählt werden kann. Welches Prinzip in der Praxis überwiegt, entscheiden also die Wähler. Es lassen sich zwei strategische Anreize feststellen, die differenziertes panaschierendes Wahlverhalten im Sinne der Kollegiumswahl unattraktiv machen.

Stellen wir uns einen Wähler vor, der fünf Kandidaten für besonders geeignet hält, die alle auf unsicheren oder aussichtslosen Listenplätzen stehen, aber durchaus Chancen auf ein Personenmandat haben. Da dieser Wähler keinen dieser Kandidaten besonders bevorzugt, wäre seine unverfälschte Präferenz, jedem Kandidaten eine Stimme zu geben. Da der Wähler nach genauem Studium der vorherigen Wahlergebnisse aber gelernt hat, dass seine bevorzugten Kandidaten gegebenenfalls alle nicht genug Stimmen erhalten könnten, entscheidet er sich, das Risiko eines totalen Misserfolgs zu minimieren, und gibt alle Stimmen einem Kandidaten, um damit die Chance für wenigstens einen Erfolg zu erhöhen. Dadurch wird die wahre Präferenz des Kandidaten nicht im Wahlergebnis sichtbar. Es besteht also ein Anreiz, einen differenzierten Wählerwillen durch eine Ein-Personenwahl zu ersetzen.

Kandidaten wiederum können vereinfacht ausgedrückt mit zwei verschiedene Strategien um Stimmen werben. Sie können einerseits versuchen, möglichst viele Wähler anzusprechen in der Hoffnung von denen zumindest eine Stimme zu erhalten. Andererseits können sie ihr bereits vorhandenes Wählerpotential ansprechen und dort um alle fünf Stimmen werben. Bei letzterer Strategie können sie auf das schon angesprochene Problem verweisen, dass bei gestreuter Stimmabgabe womöglich alle Personenstimmen zu keinem Erfolg führen. Der erste Kandidatentyp setzt auf viele panaschierende Wähler, der zweite auf viele Stimmen pro Wähler. Der erste Kandidatentyp kann bei fünf Stimmen einen zumindest teilweise kooperativen Wahlkampfstil führen in dem er auch die Qualitäten anderer Kandidaten seiner Liste erwähnt. Der zweite Kandidatentyp führt – zumindest verdeckt – einen polarisierenden Wahlkampf und versucht Wähler von sich allein zu überzeugen und Stimmen, die seine Wähler anderen Kandidaten geben wollen, auf sich zu ziehen. Ein Kandidat ersten Typs wirbt vor allem um das Vertrauen von möglichst vielen Wählern. Ein Kandidat des zweiten Typs wirbt vor allem um das ausschließliche Vertrauen seiner Wähler. Ein Kandidat vom zweiten Typ hat in Systemen, in den voll kumuliert werden kann, klare Vorteile. Im Extremfall braucht er nur ein Fünftel der Wähler in Vergleich zu einem Kandidaten, der bescheidener und kooperativer um jeweils eine Stimme seiner Wähler wirbt. Auch aus normativer Perspektive erscheint es fragwürdig, dass das Wahlsystem zwei Kandidaten von denen einer von fünfmal mehr Wählern gewählt wurde gleich bewerten kann. Diesen strategische Vorteil für Kandidaten mit voll kumulierenden Wählern hat Karoline Linnert (Grüne, Bremen) als Beförderung von “Partikularinteressen von Ethnien, Cliques und Peer-Groups” zusammengefasst²⁸. Der Zusammenhang mit der vollen Kumulierungsmöglichkeit wurde allerdings nicht thematisiert, stattdessen beschloss der Parteitag der Grünen in Bremen mit großer Mehrheit, sich für die nun auch umgesetzte vorrangige Vergabe der Personenmandate einzusetzen, obwohl dies an den strategischen Vorteilen gar nichts ändert.

²⁸ Vgl. Jürgen Theiner, a.a.O. (Fn. 12)

Die Geschichte des Bremerhavener Abgeordneten *Turhal Özdal* verdeutlicht zudem, dass Abgeordnete sich zunehmend nach dem Prinzip der Vertreterwahl hauptsächlich ihren Wählern verpflichtet fühlen und nicht im Sinne einer Kollegiumswahl auch ihrer Partei und dem im politischen Diskurs zu findenden Gemeinwohl. Die Grünen setzten *Özdal* in Bremerhaven auf Platz 9 der Liste. Von den zwei Mandaten der Grünen war eines ein Personenmandat. Das Listenmandat ging an die Spitzenkandidatin *Sülmez Dogan*, die mit 3058 Stimmen 39% der grünen Personenstimmen bekommen hatte. Das Personenmandat bekam *Özdal* mit den zweitmeisten nämlich 837 Stimmen (10.7% der grünen Personenstimmen). Kurz nach der Wahl fiel ihm auf, dass er mit der Sicherheits- und Flüchtlingspolitik der Grünen nicht einverstanden war und da er eh erst vor kurzem in die Partei eingetreten war und sich – so der Vorwurf der Grünen – gar nicht in die Positionsbestimmung eingebracht hatte, wechselte er zur CDU Fraktion. Als Begründung nannte er, dass er sein Mandat über Personenstimmen erhalten habe.²⁹ *Özdal* hat zwar die zweitmeisten Stimmen erhalten, allerdings nur von 284 Wählern.³⁰ Er hat damit nur die siebtmeisten Wähler im Vergleich zu anderen Kandidaten der Grünen Bremerhaven. Neben der Spitzenkandidatin wurden also sechs weitere Kandidaten der Grünen in Bremerhaven von mehr Wählern gewählt, allerdings jeweils mit insgesamt weniger Stimmen. *Ulf Eversberg* auf Listenplatz vier hat beispielsweise mit 737 Stimmen, hundert Stimmen weniger als *Özdal*, allerdings von 424 Wählern. Er hat also 140 Wähler mehr, aber trotzdem weniger Stimmen.

Diese strategische Analyse und die Erzählungen deuten darauf hin, dass die im Fünf-Stimmen-System angelegte Möglichkeit einer Kollegiumswahl, durch die hundertprozentige Kumulierungsmöglichkeiten marginalisiert werden kann. Die empirische Analyse der Wahldaten 2011 und 2015 in den nächsten Abschnitten zeigt einen deutliche Lerneffekt von Wählern und Kandidaten in diese Richtung.

3 Analyse des amtlichen Endergebnis: Personenstimmen mehr genutzt, Partei- und Wählerranglisten bleiben stark korreliert

Im Jahr 2015 wurden im gesamten Bundesland Bremen 45.4% aller Stimmen als Personenstimmen und dementsprechend 54.6% als Listenstimmen abgegeben. Der Anteil der Personenstimmen hat sich im Vergleich zu 2011 (40.7%) um fast fünf Prozentpunkte erhöht, bleibt aber unter der Hälfte aller Stimmen. Es gibt also sowohl ein weiterhin starkes Interesse an Listenstimmen wie auch ein steigendes Interesse an Personenstimmen. Bei fast allen Listen (zehn in Bremen und elf in Bremerhaven) führen die Spitzenkandidaten auch die Personenstimmenrangliste an³¹. Dennoch geht der Anteil der Stimmen die an Spitzenkandidaten gehen leicht zurück. In 2015 gingen 18.5% aller Stimmen an einen Spitzenkandidaten, 2011 waren es noch 19.1%. Beim gleichzeitig gestiegenen Anteil von Personenstimmen bedeutet dies, dass inzwischen nur noch 40.7% der Personenstimmen an den

²⁹ *Radio Bremen*, Ex-Grüner will zur CDU, 20. Februar 2016

³⁰ Vgl. *Jan Lorenz* a.a.O. (Fn. 4)

³¹ Ausnahmen sind lediglich kleine Parteien: PIRATEN in Bremerhaven, Die PARTEI in Bremen, sowie die Tierschutzpartei in Bremen und Bremerhaven.

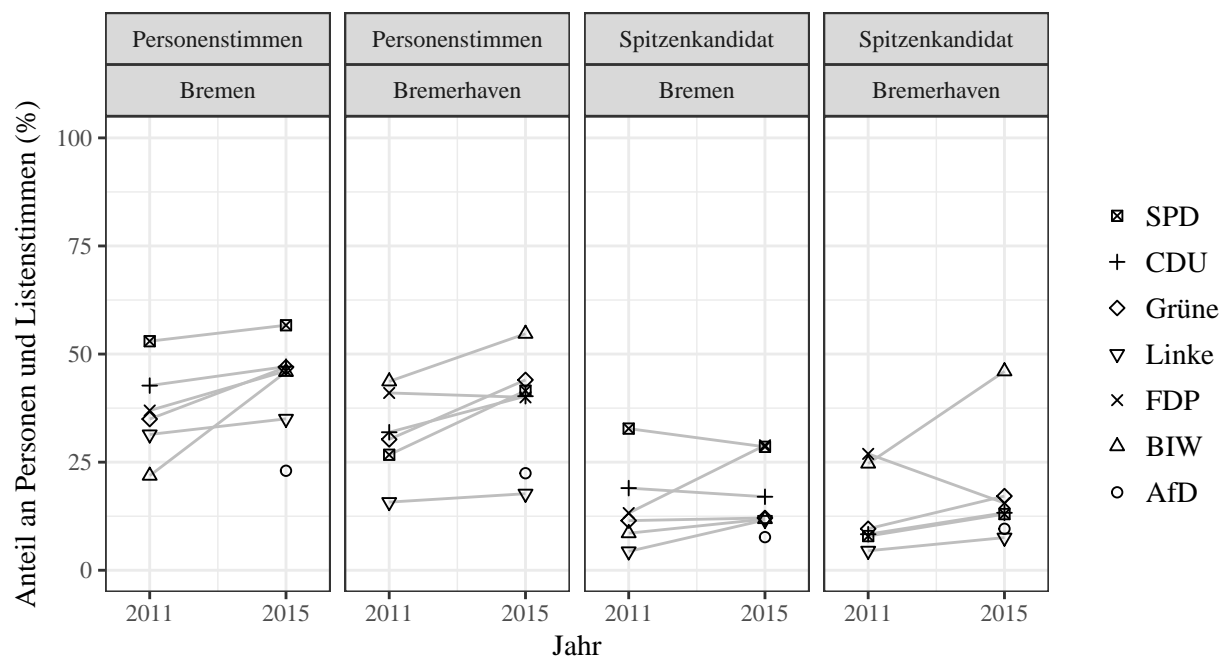


Abbildung 2: Anteile der Personenstimmen und der Stimmen für Spitzenkandidaten, aufgegliedert nach relevanten Parteien. Eigene Berechnung aufgrund des amtlichen Endergebnis der Bremische Bürgerschaftswahlen. Quelle: Landeswahlleiter

Spitzenkandidaten gehen, während es 2011 noch 46.9% waren.

Abbildung 2 zeigt die Anteile an Personen- und Spitzenkandidatstimmen aufgeschlüsselt nach relevanten Parteien³² und Wahlgebieten. Es zeigt sich, dass der Zuwachs an Personenstimmen bei den drei großen Parteien SPD, CDU und Grüne im Wahlgebiet Bremen bei Abnahme oder Stagnation des Anteils der Spitzenkandidaten stattfand, während die Zunahme bei den beiden kleineren Parteien Linke und FDP hauptsächlich auf die Spitzenkandidaten zurückzuführen ist. Generell zeigen die Wähler von AfD und Linke das geringste Interesse an Personenstimmen.

Abbildung 3 beleuchtet die Frage, in welchem Grade die Wähler die Parteilisten "zerschießen". Es zeigt sich, dass die Personenstimmenrangliste durchaus von der Parteiliste abweicht, dass aber bei allen Parteien eine starke und signifikante positive Rangkorrelation besteht.

Die Rangkorrelation nach Spearman entspricht dem übliche Korrelationskoeffizienten (Pearson-Korrelation) aber berechnet für die Rangzahlen. Technisch berechnen wir also den Korrelationskoeffizienten von zwei Zahlenreihen. Als Beispiel: Die Kandidaten der SPD haben die Listenplätze entsprechend ihrer Kennnummer 1, 2, 3, 4, 5, ..., 67, 68. Nach Personenstimmen sortiert ergibt sich eine andere Liste der Kennnummern, zum Beispiel 1, 7, 2, 12, 11, ..., 54, 36. Sind zwei Ranglisten exakt gleich ist die Rangkorrelation eins. Ist die eine Rangliste die genaue Umkehrung der anderen

³²Mit relevanten Parteien sind im Folgenden die Parteien gemeint, die 2011 oder 2015 entweder in Bremen oder in Bremerhaven Mandate errungen haben. Die BIW (Bürger in Wut) schaffte dies 2011 und 2015 in Bremerhaven, die AfD 2015 in Bremen und die FDP 2015 in Bremen und Bremerhaven. SPD, CDU, Grüne und Linke in beiden Jahren in beiden Wahlgebieten.

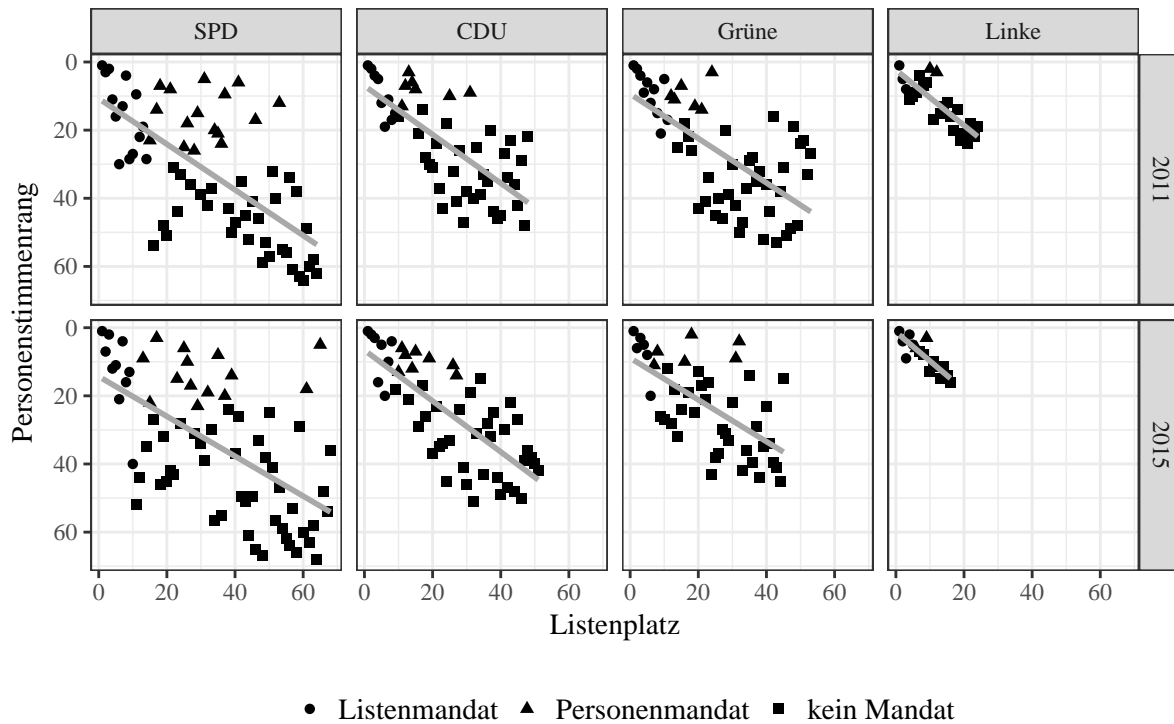


Abbildung 3: Abbildung 3. Listenplatz und Personenstimmenrang aller Kandidaten im Wahlgebiet Bremen für die vier großen Parteien. Die graue Linie ist ein lineare Regression, deren Steigung dem Rangkorrelationskoeffizienten nach Spearman entspricht. Eine Diagonale entspräche einer perfekten Korrelation, eine waagerecht Linie würde unkorrelierte Ranglisten anzeigen. Daten: Amtliches Endergebnis Bremische Bürgerschaftswahlen, Wahlbezirk Bremen, Quelle: Landeswahlleiter

Rangliste ist die Rangkorrelation minus eins. Ein Wert nahe Null bedeutet dass die Ranglisten unkorreliert sind. Wir betrachten exemplarisch das Wahlgebiet Bremen, in dem die Listen maximal 68 Kandidaten umfassen können. Unter den vier Parteien aus Abbildung 3 hat die SPD in Bremen mit 0.58 die niedrigste Korrelation, die Grünen kommen auf 0.61, die CDU auf 0.75 und die Linke auf 0.85. Im Vergleich zu 2011 ist die Korrelation bei den Linke leicht gestiegen (vorher 0.82) und bei allen anderen Parteien leicht gefallen, am stärksten bei der SPD (vorher 0.67). Dieser Korrelation sind allerdings alle hoch und es kann ausgeschlossen werden, dass die positive Korrelation ein Produkt des Zufalls ist.

4 Wählertypologie anhand der Stimmhefte: Wähler nutzen die Personenwahl zunehmend kompetent und voll kumulierend

Die Stimmhefte liegen beim Landeswahlleiter in einer Datenbank vor. Jedes Stimmheft wurde durch die Wahlhelfer in die Datenbank des Landeswahlleiters als eine Liste von maximal fünf drei- bis vierstelligen Kennnummern eingegeben. Die Einer- und Zehner-Stelle der Kennnummer steht für den Listenplatz des Kandidaten. Die Listen sind auf diesen Stellen mit "00" bezeichnet. Die höheren Stellen bezeichnen die Parteien. Die Liste der CDU ist beispielsweise mit 300 bezeichnet, die Liste der Tierschutzpartei mit 1100. SPD-Spitzenkandidat *Jens Böhrnsen* hat die Nummer 101, wobei die 100 für die SPD steht. Durch die Stimmheftdaten ist es möglich, die Wähler hinter diesen Stimmheften über die Angaben im amtlichen Endergebnis hinaus anhand ihrer bis zu fünf Stimmen zu typologisieren und zu analysieren. Hier fokussieren wir auf das Stimmverhalten bezogen auf Listen- und Personenstimmen, das Kumulieren und Panaschieren, und Wahl von die Spitzenkandidaten. Wir betrachten also nicht die Präferenzen bezüglich der Parteien und anderer Kandidaten im speziellen.

Jedes Stimmheft ordnen wir sechs verschiedenen binären Variablen zu, mit deren Hilfe dann verschiedene Wählertypen unterschieden werden können.

- (a) Listenwähler. Das Stimmheft enthält nur Stimmen für Listen, nicht für Personen.
- (b) Personenwähler. Das Stimmheft enthält nur Stimmen für Personen, nicht für Listen.
- (c) Parteiwähler. Alle Stimmen des Stimmhefts gehen an die gleiche Partei.
- (d) Vollkumulierer. Alle Stimmen gehen an ein und dieselbe Person oder Liste.
- (e) Spitzenwähler. Alle Stimmen gehen an Listen oder Spitzenkandidaten.
- (f) Nicht-Spitzenwähler. Keine Stimme geht an eine Listen oder einen Spitzenkandidaten.

Die Kategorien (e) und (f) sind dazu da, Wähler zu markieren, die eine "kompetente" Personenwahl machen. Wähler, die keine Spitzenwähler sind, geben zumindest eine Stimme nicht an eine Liste oder einen Spitzenkandidaten. Die Wahl einer Liste wird als wenig kompetent für die Personenwahl angesehen. Genauso die Wahl eines Spitzenkandidaten, da der Spitzenkandidat immer ein Mandat erhält, wenn die Liste überhaupt ein Listenmandat erhält. Die Personenstimme hat aus dieser Sicht also nur symbolischen Wert für den Spitzenkandidaten. Die Nicht-Spitzenwähler (f) wählen in diesem Sinne noch kompetenter als diejenigen die keine Spitzenwähler (e) sind, da sie

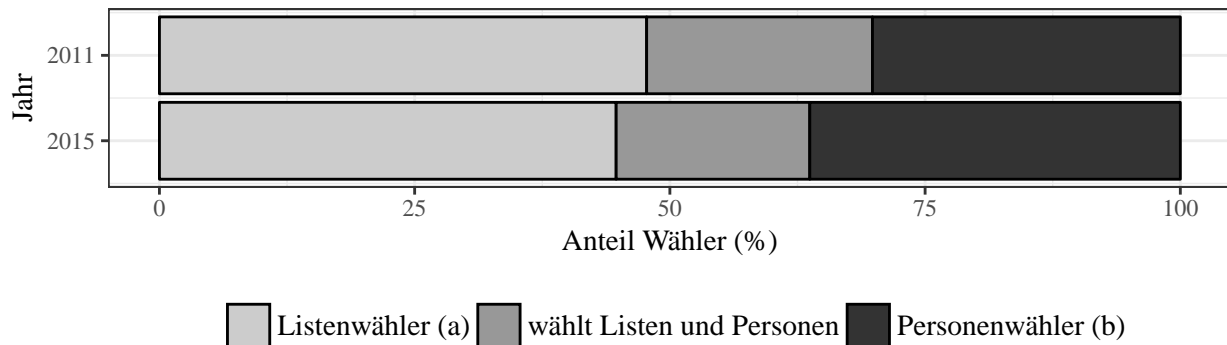


Abbildung 4: Abbildung 4. Anteile Listenvähler (a) und Personenwähler (b). Eigene Berechnungen. Daten: Stimmhefte Bremische Bürgerschaftswahlen, Quelle: Landeswahlleiter

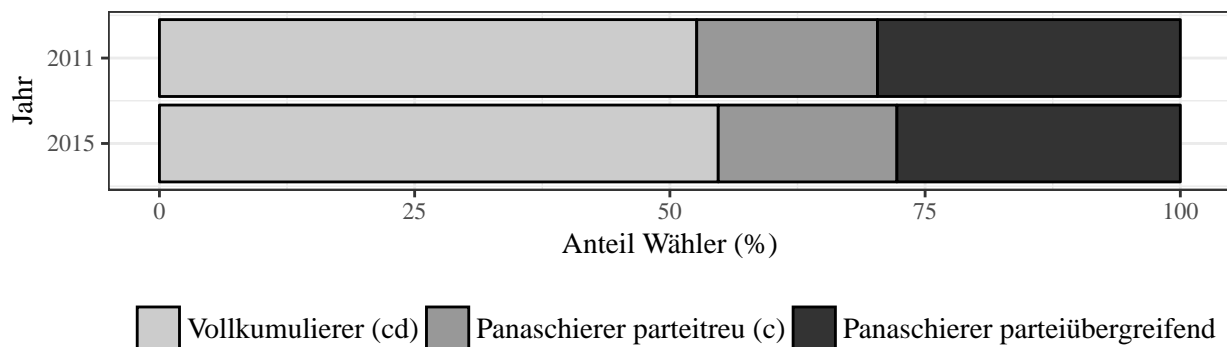
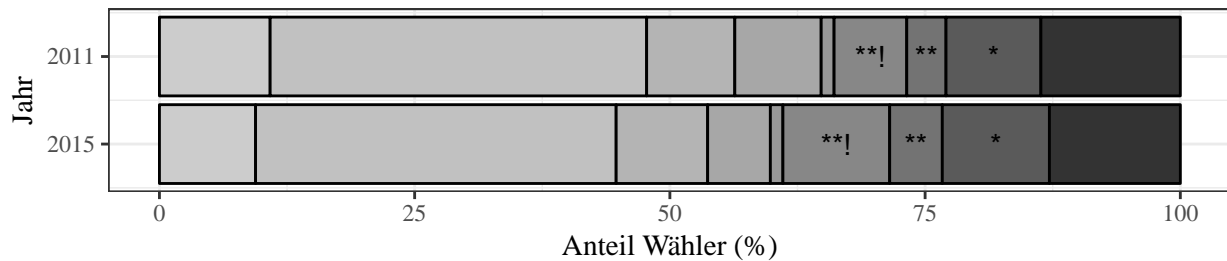


Abbildung 5: Abbildung 5. Anteile Vollkumulierer (d), weiterer Parteiwähler (c) die panaschieren und sonstige, die parteiübergreifend panaschieren. Eigene Berechnungen. Daten: Stimmhefte Bremische Bürgerschaftswahlen, Quelle: Landeswahlleiter

keine einzige Stimme an eine Liste und auch keine an einen Spitzenkandidaten geben.

Die Bezeichnung “kompetent” ist vereinfachend. Ein Wähler der fünfmal die Nummer zwei auf der Liste der SPD wählt wird hier als kompetent gewertet dabei “verschenkt” er seine Personenstimmen auch, da davon auszugehen ist, dass auch die Nummer zwei ein Listenmandat erhalten wird. Andererseits wird ein Wähler der vier “Hinterbänker” und zusätzlich eine Liste wählt, hier schon nicht mehr als kompetenter Personenwähler bezeichnet wird. Die hier vorgestellte Aufteilung ist also nicht perfekt. Eine Klassifikation der Kandidaten nach sicheren Listenplätzen wäre eventuell passgenauer. Eine klare Grenzziehung ist aber für den Wähler auch vor der Wahl nicht eindeutig möglich, weshalb wir uns hier auf das Differenzieren bezüglich des Spitzenkandidaten beschränken.

Abbildung 4 zeigt die Anteile von Listen- und Personenwählern. Der Anteil der Wähler die nur Personen gewählt haben ist 2015 im Vergleich zu 2011 um 6.1 Prozentpunkte auf 36.3% gestiegen. Der Anteil an reinen Listenvählern und Wählern die sowohl Listen als auch Personen gewählt haben ging dementsprechend zurück. Die Anzahl der Wähler die nur Listenstimmen abgeben ist inzwischen deutlich in der Minderheit.



Wähler-Typ

- | | |
|---|---|
| 1 panaschiert Listen (ae) | 6 nur einen Nicht-Spitzenkandidaten (bdf) |
| 2 nur eine Liste wie früher (ade) | 7 panaschiert nur Nicht-Spitzenkand. (bf) |
| 3 nur einen Spitzenkandidaten (bde) | 8 panaschiert nur Personen, Sonstige (b) |
| 4 panaschiert Listen und Spitzenkand. (e) | 9 panaschiert auch Listen, Sonstige |
| 5 panaschiert Spitzenkandidaten (be) | |

* kompetente Personenwahl, ** davon besonders kompetent
! davon undifferenzierte voll kumulierte Personenwahl

Abbildung 6: Anteile der Wähler nach neun Typen gebildet aus den binären Variablen Listenwähler (a), Personenwähler (b), Vollkumulierer (d), Spitzenwähler (e) und Nicht-Spitzenwähler (f). Eigene Berechnungen. Daten: Stimmhefte Bremische Bürgerschaftswahlen, Quelle: Landeswahlleiter

Abbildung 5 zeigt die Anteile von Parteiwählern und Vollkumulierern. Die knappe Mehrheit der Wähler kumuliert all ihre Stimmen und verzichtet auf eine differenziert Stimmabgabe im Sinne einer Kollegiums- oder Koalitionswahl. Sie sind damit auch automatisch Parteiwähler. Der Anteil der Vollkumulierer ist sogar um 2.1 Prozentpunkte auf 54.7% gestiegen. Der andere Teil der Wähler panaschiert seine Stimmen, das heißt er gibt mindestens eine Stimme anders ab, als die anderen.

Die Typen in Abbildungen 4 und 5 überlappen sich teilweise. Es gibt zum Beispiel Koalitions-wähler, die nur Listenstimmen abgeben, diese aber panaschieren. Abbildung 6 greift daher die neun theoretisch möglichen Kombinationen der Variablen Listenwähler, Personenwähler, Vollkumulierer, Spitzenwähler und Nicht-Spitzenwähler auf.³³

Die Typen 1 und 2 sind die reinen Listenwähler aus Abbildung 4. Die meisten von ihnen wählen nur eine Partei (35.3%). Nur ein gutes Drittel der Wähler wählt also wie beim alten Wahlrecht mit starren Listen und macht keinen Gebrauch von der Personenwahl oder dem Panaschieren. Die Wähler-Typen 2, 3, und 6 entsprechen den Vollkumulierern aus Abbildung 5. Neben der schon erwähnten Gruppe der Listenwähler “wie früher”, geben 9% alle ihre Stimmen an einen Spitzenkandidaten und 10.5% alle an einen Nicht-Spitzenkandidaten. Der Wähler-Typ 4 panaschiert zwischen Listen und Spitzenkandidaten und stellt also auch keinen kompetenten Personenwähler dar, genauso wie Wähler-Typ 5 welcher nur verschiedene Spitzenkandidaten wählt.

³³Bei fünf binären Variablen kann es $2^5 = 32$ Kombinationen geben. In unserem Fall sind aber nicht alle Kombinationen möglich. Ein Parteiwähler kann beispielsweise kein Listenwähler sein, ein Spitzenwähler kein Nicht-Spitzenwähler.

Der schon erwähnte Wähler-Typ 6 mit 10.5%, und die Wähler-Typen 7 mit 5.2% und 8 mit 10.5% stellen die Wähler dar, die kompetent mit Bezug auf die Personenwahl vorgehen. Sie wählen nur Personen und davon mindestens einen Kandidaten der nicht Spitzenkandidat ist. Die Wähler-Typen 6 und 7 gehen dabei besonders kompetent vor, da sie gar keinen Spitzenkandidaten wählen. Wähler-Typ 6 differenziert nicht, sondern kumuliert alle Stimmen auf einen Kandidaten. Die anderen beiden Wähler-Typen wählen mindestens zwei Personen und nutzen somit die Differenzierungsmöglichkeit des Panaschierens. Im Trend fällt auf, dass diese drei Wähler-Typen die einzigen sind deren Anteil gestiegen ist. Der Zuwachs ist allerdings am stärksten bei den undifferenzierten Vollkumulierern (Typ 6), deren Anteil um 3.3 Prozentpunkte und damit um fast die Hälfte anstieg. Der Anteil der besonders kompetenten Panaschierer (Typ 7) wuchs nur um etwa ein Drittel, der der anderen kompetenten Panaschierer (Typ 8) steigerte sich nur um etwa ein Achtel. Der Wähler-Typ 9 ist derjenige auf den keines der Merkmale zutrifft³⁴.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass der Anteil der Wähler, die kompetent Personenwahl betreiben, von 2011 auf 2015 von 20.3% auf 26.1% gestiegen ist. Diese Wähler wählen nur Personen und davon mindestens einen Kandidaten der kein Spitzenkandidat ist. Innerhalb dieser Gruppe wächst der Anteil der Wähler, die nicht differenziert sondern nur einen Kandidaten wählen, am schnellsten. Innerhalb der kompetenten Personenwähler wird das Panaschieren zugunsten des Vollkumulierens zurückgedrängt.

Die Anreize für das volle Kumulieren scheinen also Wirkung zu entfalten. Da aber auch der Anteil an kompetenten Wählern die panaschieren zunimmt, bleibt die Frage, welcher Typ Kandidat eigentlich mehr profitiert, derjenige der versucht Vertrauen von vielen Wählern zu bekommen, oder der vor allem um das ausschließliche Vertrauen seiner Wähler wirbt?

5 Kandidatentypologie anhand des Kumulierverhaltens ihrer Wähler: Polarisierende Kandidaten profitieren

Die Stimmheftdaten lassen auch eine Typologisierung der Kandidaten zu. Durch die Stimmhefte lässt sich nicht nur die Anzahl der Stimmen eines Kandidaten bestimmen, sondern auch die Anzahl seiner Wähler. Als Wähler wird jedes Stimmheft gezählt in welchem der Kandidat mindestens eine Stimme erhält. Für jeden Wähler eines Kandidaten kann dann wiederum gezählt werden, wie oft dieser Wähler den Kandidaten gewählt hat. Für den Kandidaten lässt sich dann ein Profil des Kumulierverhaltens seiner Wähler als Histogramm erstellen. Außerdem lässt sich für jeden Kandidaten die Kennzahl *Stimmen pro Wähler* als die Anzahl der Stimmen geteilt durch die Anzahl der Wähler berechnen. Je niedriger diese Kennzahl ist, umso mehr verdankt der Kandidat seine Stimmen differenzierenden Wählern, die auch Stimmen an andere vergeben haben. Je höher sie ist, um so mehr konnte der Kandidat seine Wähler überzeugen, ihm viele Stimmen zu geben.

³⁴Dies sind Wähler, die panaschieren, mindestens einen Nicht-Spitzenkandidaten wählen und außerdem auch mindestens eine Liste. Auch diese Wähler treffen also teilweise kompetente Personenwahlentscheidungen, mischen sie aber mit Listenstimmen und eventuell auch mit Stimmen für Spitzenkandidaten in irgendeiner Form. Dennoch sind sie für diese Analyse nicht als kompetente Personenwähler klassifiziert.

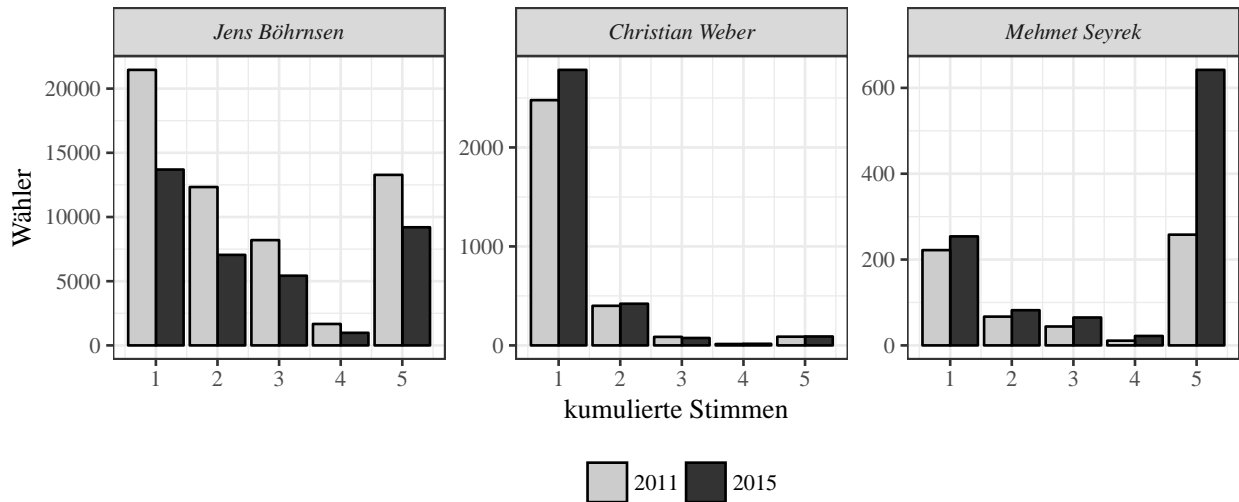


Abbildung 7: Abbildung 7. Profile des Kumulieverhaltens der Wähler von drei Kandidaten der Liste SPD Bremen für 2015 und 2011. Hinweis: Auf der Ordinate wird die absolute Anzahl von Wählern abgebildet. Insbesondere beim amtierenden Bürgermeister *Jens Böhrnsen* ist der Rückgang aller Balken in 2015 auf die Verluste der SPD und die geringere Wahlbeteiligung zurückzuführen. Daten: Stimmhefte Bremische Bürgerschaftswahlen, Quelle: Landeswahlleiter

Abbildung 7 zeigt drei Kandidaten der Liste SPD Bremen, die die gesamte Spannweite der Kennzahl Stimmen pro Wähler bei den Kandidaten, die Mandate errungen haben, abdeckt. Bürgermeister *Jens Böhrnsen* auf Platz eins der Liste hat 94007 Stimmen von 36357 Wählern erhalten und damit 2.59 Stimmen pro Wähler. Am häufigsten erhielt er eine Stimme, am zweit häufigsten allerdings alle fünf Stimmen von seinen Wählern. Bürgerschaftspräsident *Christian Weber* ist unter den Kandidaten, die ein Mandat erworben haben (von allen Listen), derjenige der mit 1.32 die wenigsten Stimmen pro Wähler erhalten hat. *Mehmet Seyrek* hingegen ist der Kandidat mit den meisten Stimmen pro Wähler. Seine Wähler gaben ihm im Durchschnitt 3.72 Stimmen. Alle drei Kandidaten traten auch schon bei der Wahl 2011 an und hatten alle weniger Stimmen pro Wähler: *Jens Böhrnsen* 2.53, *Christian Weber* 1.29 und *Mehmet Seyrek* 3.03.

Dies entspricht einem generellen Trend. Im Jahr 2011 lag die durchschnittliche Anzahl von Stimmen pro Wähler über alle Kandidaten bei 1.81, 2015 schon bei 1.9. Abbildung 8 zeigt die Stimmen pro Wähler aller Kandidaten aufgesplittet nach Kandidaten von Kleinstparteien (ohne Chance auf Mandate) und relevanten Parteien. Für die letztere Gruppe werden die Kandidaten weiter nach schlussendlichem Mandatserwerb, sowie Listen- und Personenmandat aufgeteilt. Die Boxplots zeigen, dass Kandidaten mit einem Personenmandat deutlich mehr Stimmen pro Wähler haben und dass sich dieser Trend 2015 noch deutlicher durchsetzt. Die Abbildung zeigt außerdem dass Kandidaten der CDU im Durchschnitt am meisten Stimmen pro Wähler erhalten, dicht gefolgt von der SPD. Kandidaten von Grünen und Linken erhalten deutlich weniger Stimmen pro Wähler.

Die Aufteilung nach Geschlecht zeigt, dass Frauen durchschnittlich weniger Stimmen pro Wähler haben. Sie sprechen also häufiger differenzierende Wähler an und haben im Vergleich zu Männern

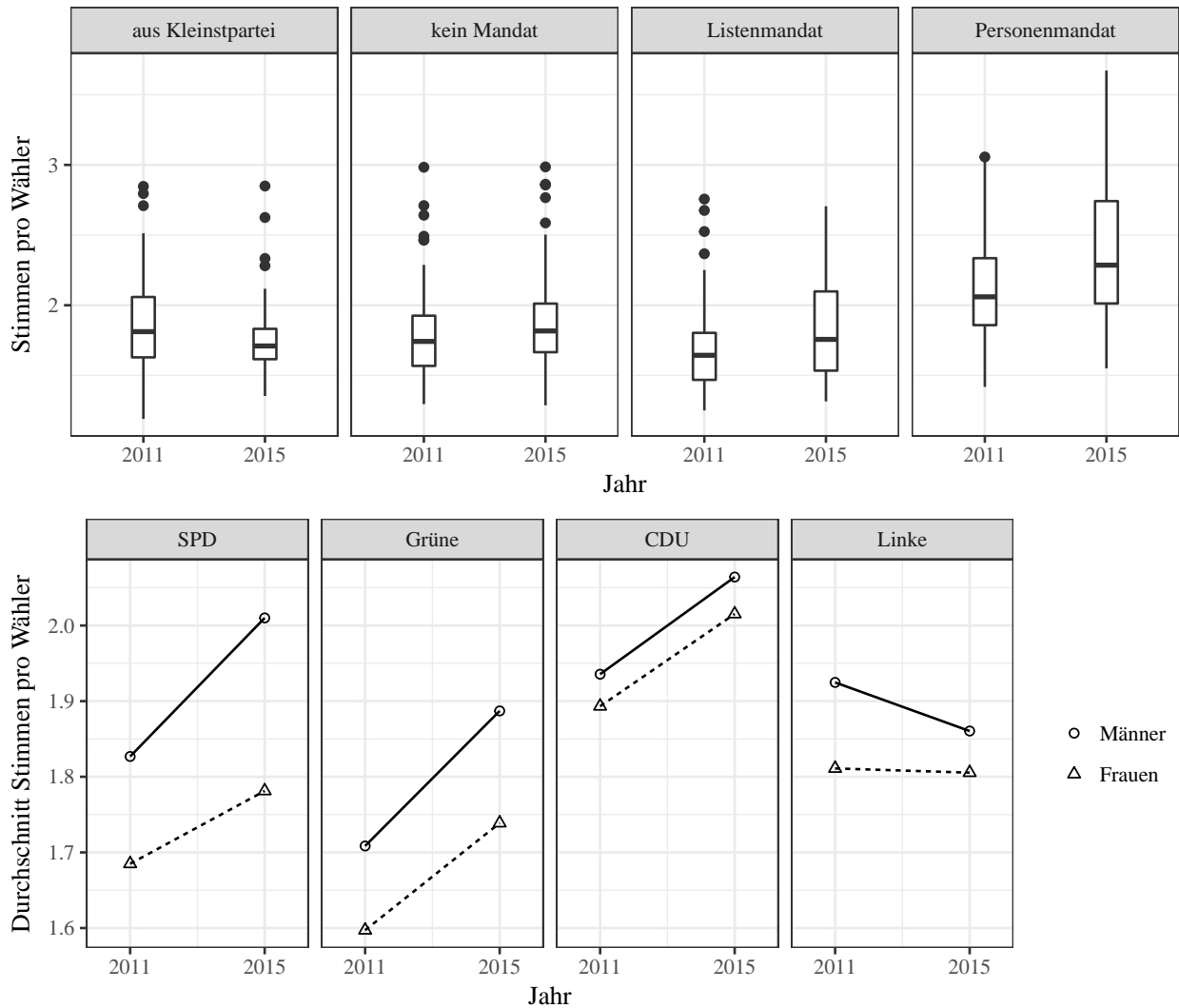


Abbildung 8: Obere Reihe: Die Verteilung der Stimmen pro Wähler über alle Kandidaten gruppiert nach Wahljahr und aufgeteilt nach Kandidaten von Kleinstparteien und relevanten Parteien (SPD, Grüne, CDU, Linke, FDP, BIW, AfD). Letztere weiter aufgeteilt nach dem schlussendlichen Mandatserwerb. Standard Boxplots geben aggregierte Eigenschaften der Verteilung wider. Die dicke waagerechte Linie in den Boxplots entspricht der mittleren Anzahl (Median) von Stimmen pro Wähler in der jeweiligen Gruppe. Untere Reihe: Die durchschnittlichen Stimmen pro Wähler gruppiert nach Jahren und Geschlecht für die vier größten Parteien. Daten: Stimmhefte Bremische Bürgerschaftswahlen, Quelle: Landeswahlleiter

mit gleich vielen Stimmen im Durchschnitt mehr Wähler. Der Unterschied in Stimmen pro Wähler zwischen männlichen und weiblichen Kandidaten ist interessanterweise bei Grünen und SPD stärker ausgeprägt als bei CDU und Linken. Der Unterschied bei der SPD hat deutlich zugenommen, während er bei den Linken gefallen ist. Dieser Anstieg ist ein wesentlicher Grund für den deutlich kleineren Frauenanteil in der Bürgerschaft von 33.7% in 2015, gegenüber 44.6%. Ein anderer Grund ist der Einzug von AfD (vier Männer) und FDP (vier Männer zwei Frauen) in die Bürgerschaft.

6 Reformvorschlag: Kumulierungsmöglichkeit und Listenmandatkontingent streichen

Die im Folgenden für Bremen vorgeschlagenen Änderungen orientieren sich an der Sichtweise von Parlamentswahlen als Kollegiumswahlen in der differenzierende Wähler ihre Einschätzungen ausdrücken können und nicht benachteiligt sind. Weiterhin soll es Anreize für alle Kandidaten geben, um persönliches Vertrauen beim Wähler zu werben und Kandidaten mit mehr Wählern sollen nicht gegenüber Kandidaten mit einer "eingeschworenen" Wählerschaft benachteiligt werden. Aus dieser Perspektive zeigt die theoretische und empirische Analyse einige Fehlanreize und unerwünschte Trends:

(1) Die volle Kumulierungsmöglichkeit erzeugt Anreize, nicht zu panaschieren, sondern alle Stimmen auf einen Kandidaten zu kumulieren. Diese Anreize erzeugen reale Lerneffekte: Die kompetente Personenwahl nimmt zu, die Anzahl der Panaschierer nimmt ab. Dies gibt Kandidaten, die Partikularinteressen vertreten, Vorteile gegenüber Abgeordneten, die sich als breit aufgestellte Kommunikatoren für viele Wähler profilieren wollen.

(2) Kandidaten setzen zunehmend darauf, alle Stimmen ihrer Wähler zu bekommen. Diese Strategie ist zunehmend erfolgreich, wie sich an der Anzahl der Stimmen pro Wähler der Abgeordneten zeigt. Ein innerparteilich kooperativer Personenwahlkampf erscheint immer weniger lukrativ. Kandidaten die aktiven Personenwahlkampf machen, werden in der Partei eher als Gegner ihrer Kollegen wahrgenommen und kaum als Personen, die Stimmen für die Partei holen, die diese vielleicht sonst nicht bekommen würde.

(3) Es nimmt die Sichtweise zu, dass Abgeordnete hauptsächlich Vertreter eines Teils der Wähler seien anstatt Mitglieder eines Kollegiums. Dies zeigt sich durch schwindende Parteiloyalität dokumentiert durch häufigere Partei- und Fraktionsaustritte und in der Wahrnehmung in den Parteien, das Partikularinteressen befördert werden.

(4) Für viele Kandidaten, die sich einen guten Listenplatz erarbeitet haben, macht die Existenz eines Listenmandatkontingents ihre eigenen Personenstimmen zur Gefahr. Personenstimmen können ihre die Chancen auf ein Listenmandat schwinden lassen. Das Listenmandatkontingent trägt zur Spaltung der Kandidaten in eine Listen- und eine Personenstimmenfraktion bei.

(5) Personenstimmen werden in den Parteien zunehmend als Gefahr gesehen anstatt als Potential, mit guten Kandidaten mehr Stimmen zu gewinnen. Bei Linken und Grünen wurden die Listen bewusst verkürzt, um die Gefahr einzudämmen.

Bei keinem dieser negativen Trends ist durch die neu beschlossene Wahlrechtsänderung eine Verbesserung zu erwarten.

Die Nachteile für panaschierende Wähler (1) und den zunehmenden Erfolg von Kandidaten mit vielen Stimmen von verhältnismäßig wenigen Wählern (2) kann man durch das Streichen der Kumulierungsmöglichkeit eindämmen. Dies würde auch das Aussehen des Stimmhefts vereinfachen. Demokratietheoretisch lässt sich gegen Kumulieren argumentieren, dass eine Landtagswahl eine Kollegiumswahl ist bei der es nicht unbedingt Sinn macht, zu erlauben einen Kandidaten fünfmal zu wählen. Ein Kandidat kann schließlich nur einen und nicht fünf Sitze im Landtag einnehmen. Das ist bei Parteien anders. Dementsprechend muss die volle Kumulierungsmöglichkeit für Listenstimmen erhalten bleiben. Dadurch, dass man nur eine Stimme pro Wähler gewinnen kann, mindert sich der Konkurrenzdruck zwischen den Kandidaten einer Partei enorm. Die negative Haltung zu Personenstimmen in den Parteien (5) und könnte sich dadurch möglicherweise langfristig zum Positiven verändern.

Die Anreize für Kandidaten auf guten Listenplätzen, möglichst wenig Personenstimmen zu bekommen (4), können durch eine Abschaffung des Listenmandatkontingents, beseitigt werden. Der Landtag sollte daher das gerade gestartete Volksbegehren von *Mehr Demokratie* übernehmen³⁵. Die Listenstimmen würde dann gleichmäßig auf alle Kandidaten der Liste aufgeteilt und die Mandate würden ausschließlich nach der Personenstimmenrangliste vergeben. Diesen Umgang mit Listenstimmen kann man auch als Enthaltung bezüglich der Personalauswahl interpretieren. Dies entspricht vermutlich auch schon jetzt der Intention vieler Wähler, die sich mit den einzelnen Kandidaten nicht im Detail auseinander setzen wollen. Die bisher voll kumulierenden Wähler, die weiterhin nur einen Kandidaten innerhalb seiner Partei maximal stärken wollen, sollten dann nur diesem eine Stimme geben und die anderen Stimmen als Listenstimmen abgeben. Modellrechnungen³⁶ zeigen, dass auch Kandidaten, die bisher von vielen Stimmen pro Wähler profitiert haben bei weitem nicht chancenlos wären. Sie hätten aber mehr Anreize zu versuchen, ihre Wählerbasis zu vergrößern.

Die Personenwahl wird häufig für den gesunkenen Frauenanteil im Landtag verantwortlich gemacht. Bei der Wahl 2015 wurden bei 83 Mandaten 28 Frauen gewählt, 2011 noch 37. Würde sich die niedrige Anzahl der Mandate von Frauen mit den verschiedenen Reformvorschlägen ändern? Dies können Modellrechnungen zeigen.³⁷ Dabei ist es allerdings wichtig zu beachten, dass neben den Methoden der Mandatvergabe und der Kumulierungsmöglichkeiten weitere Faktoren diese Zahlen maßgeblich beeinflussen. Linke, Grüne und SPD quotieren ihre Listen, CDU, FDP, AfD und BIW nicht. Letztere haben deutlich weniger oder auch fast gar keine Frauen auf ihren Listen.³⁸ FDP und AfD kamen neu in die Bürgerschaft mit zusammen acht Männern und zwei Frauen (beide von der FDP). Dies erklärt schon die Hälfte der Differenz zwischen 2011 und 2015. Zweitens haben Männer einfach insgesamt mehr Stimmen bekommen.³⁹ Wenn man nicht davon ausgeht, dass die Wahlbe-

³⁵ Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O. (Fn. 11).

³⁶ Vgl. Jan Lorenz, a.a.O. (Fn. 4)

³⁷ Vgl. Jan Lorenz a.a.O. (Fn. 4).

³⁸ Insgesamt befanden sich auf den Listen der relevanten Parteien 111 Frauen und 185 Männer. Bei den Wahlen 2011 waren es jeweils neun weniger.

³⁹ Männer der relevanten Parteien bekamen 325147, Frauen 192150. Bei der durchschnittlichen Anzahl von Stimmen

teilung von Frauen massiv niedriger ist, muss man konstatieren, dass das Mehr an Stimmen für Männer auch von Frauen kommt. Drittens hängt die Mandatzuteilung häufig an Kleinigkeiten. Das heißt, mit zufälligen Schwankungen ist in einem gewissen Ausmaß zu rechnen. Unterschiede von ein oder zwei Mandaten zugunsten eines Geschlechts sollte man also nicht überbewerten.

Dennoch sollen hier die Frauenquoten bezüglich der verschiedenen Reformvorschläge verglichen werden. Bei der nachrangigen Vergabe von Listenmandaten wie vom Landtag beschlossene, hätten es 2015 in der Tat 32 und damit vier Frauen mehr in die Bürgerschaft geschafft, aber auch keine 37 wie 2011 unter dem alten Wahlrecht. In 2011 hätte die Vergabereihenfolge keinen Unterschied beim Frauenanteil gemacht. Der Vorschlag nur eine Kumulierungsmöglichkeit anzubieten und auf Listenmandate ganz zu verzichten, hätte 2015 dreißig Frauen, also zweien mehr, ein Mandat gebracht, 2011 einer Frau.

Ein konsequenter Vorschlag zur Sicherung eines gewünschten Frauenanteils wäre eine Implementierung der Zuteilung nach Geschlecht wobei Kandidaten vom häufiger gewähltem Geschlecht zu Gunsten des weniger gewählten übersprungen werden müssten. Beides wurde bisher von keiner Partei vorgeschlagen. Auch beim jetzigen Wahlsystem sind innerparteiliche Regelungen denkbar, die eine gewünschte Geschlechterquote bewirken könnten, etwa durch Überquotierung der Listen oder Selbstverpflichtungen zum Mandatsverzicht. Bei der nachrangigen Vergabe von Listenmandaten zögen mehr Frauen von vorderen Listenplätze ein, die aber weniger Stimmen hätten. Bei der Abschaffung von Kumulierungsmöglichkeit und Listenmandatskontingent zögen Frauen ein, die zwar weniger Stimmen aber dafür mehr Wähler als manche jetzt gewählte Männer haben. Welche dies im Einzelfall wären, lässt sich in den detaillierten Modellrechnungen⁴⁰ nachschauen.

Neben dem konkreten Reformvorschlag für Bremen soll dieser Beitrag die starke Bedeutung des Stimmenanteils relativ zur Anzahl der zu vergebenen Mandate und insbesondere der relativen Anzahl der Kumulierungsmöglichkeiten in Verhältniswahlsystemen mit offenen Listen auf die realpolitischen Entwicklungen herausstellen. Diese sind allgemeingültig und nicht nur für Bremen relevant. Die negativen Auswirkungen der vollen Kumulierungsmöglichkeit sind besonders stark in größeren Wahlbezirken und hier sticht die Stadt Bremen mit 68 heraus. In Niedersachsen können Wahlbezirke zum Beispiel maximal 39 Mandate enthalten.

Weiterhin ist mit der Analyse der Wähler-Typen anhand der Stimmhefte und der Kandidaten anhand ihrer Wähler nur ein allererster Anfang der Analyse von Stimmheftdaten gemacht⁴¹ wo noch viele Fragestellungen angegangen werden können, zum Beispiel unterschiedliches Wahlverhalten bezogen auf männliche und weibliche Kandidaten oder eine Vermessung des politischen

pro Kandidat liegen die Männer allerdings mit 1758 nur knapp vor den Frauen 1731, dies verschärft sich allerdings wieder, wenn nur die Kandidaten jenseits der ersten beiden Listenplätze betrachtet werden, da bekommen Männer durchschnittlich 1107 Stimmen und Frauen nur 910. Bei der Anzahl der Wähler sieht es wieder nicht ganz so unterschiedlich aus. Zwischen den Listen gibt es hier deutliche Unterschiede, während Frauen bei Linken, Grünen und der FDP auch hinter den ersten beiden Listenplätzen sogar mehr Wähler pro Kandidat haben, ist es bei der CDU und der SPD andersherum, zum Teil mit drastischem Abwärtstrend von 2011 auf 2015. Insgesamt scheinen Männer in CDU und SPD 2015 deutlich erfolgreicher ihre Wähler zu mobilisieren. Dies sollte in weiteren Studien vertieft untersucht werden.

⁴⁰ Jan Lorenz, a.a.O. (Fn. 4)

⁴¹ Eine andere Analyse auf Grundlage des gleichen Datentyps ist von *Dominic Nyhuis*, Estimating policy positions of local parties in elections with multi-vote ballots. *Local Government Studies* (2017), 43, 475-498.

Raumes durch Verorten von Parteien, Kandidaten und Stimmheften in einem politischen Raum dessen Dimensionen sich endogen aus den Daten ermitteln lassen könnte.

English title and abstract

How options to cumulate votes marginalize vote-splitting options and polarizes personal campaigning: The example of Bremen

Proportional voting systems with open lists differ in the number of votes, the options to split and cumulate votes, and in additional mechanism like an allocation of list seats or electoral thresholds for candidates. The example of the elections in the German federal state Bremen 2011 and 2015 shows empirically, that personal votes are increasingly used with more competence. At the same time, the fraction of voters which cumulate all their votes instead of splitting them is also increasing. As a results, more representatives, especially male ones, receive their votes from comparably few voters, who strongly cumulate votes. Candidates have disadvantages when they try to convince vote-splitting voters. Further on, the block of list seats as part of the electoral system of Bremen creates incentives for candidates to avoid personal votes. A sensible reform would be to restrict the options to cumulate votes by just allowing one the five votes per candidate and to remove the block of list seats. With these changes the idea of voting for a team is not marginalized and candidates could run their personal campaign in a more cooperative manner. Further on, all candidates would have incentives to canvass voters personally. There are model calculations for further analysis. The data analysis also points to further potential for the analysis of voting behavior and types of candidates in voting systems with many votes.