

## Partei oder Person? Parteispezifische Wahlmotive bei baden-württembergischen Kommunalwahlen

Dominic Nyhus

Die Frage nach dem Stellenwert von Ideologie in der Kommunalpolitik ist einer der wichtigsten Ankerpunkte der lokalen Politikforschung. In Beiträgen zur kommunalen Regierungspraxis<sup>1</sup> wie in Untersuchungen des kommunalen Wahlverhaltens<sup>2</sup> steht häufig die Frage im Vordergrund, in welchem Maße kommunalpolitisches Handeln durch Ideologie und Parteipolitik beziehungsweise durch Personen- und Sachorientierung strukturiert wird. Dabei stellt die Unterscheidung zwischen der Personen- und Parteiorientierung in ihrer Reinform einen Strohmann dar, da insbesondere die ausschließliche Sachorientierung kaum noch ernsthaft vertreten wird.<sup>3</sup> Selbst jene Arbeiten, die eine vergleichsweise starke Position einnehmen, haben zumeist einen realistischen Blick auf Unterschiede im Grad der Sachorientierung, die sich etwa durch Variationen im kommunalen Wahlrecht und in der Gemeindegröße ergeben.<sup>4</sup> Kaum vergleichend hat in der bisherigen Literatur dagegen bisher die Möglichkeit Beachtung gefunden, dass kommunalpolitisches Handeln und kommunales Wahlverhalten im Besonderen sich nicht als Fixpunkt auf einem Kontinuum zwischen der reinen Partei- und der Personenorientierung beschreiben lassen. Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass kommunale Wahlmotive sich systematisch zwischen Parteien unterscheiden. Die Bedeutung der Personen- und Parteiorientierung variiert somit auch zwischen Parteien – innerhalb desselben elektoralen Kontextes.

Auf Basis der Kommunalwahlergebnisse ausgewählter baden-württembergischer Gemeinden in den Jahren 1980 bis 2014 wird der Grad der Partei- und Personenorientierung untersucht, welcher sich in kollektiven Panaschierentscheidungen ausdrückt. Dabei kann die Vielzahl der Stimmen im baden-württembergischen Kommunalwahlrecht genutzt

- 1 Vgl. Oscar W. Gabriel, Das lokale Parteiensystem zwischen Wettbewerbs- und Konsensdemokratie, in: Dieter Oberndörfer / Karl Schmitt (Hrsg.), Parteien und regionale politische Tradition in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991, S. 371 – 396; Everhard Holtmann, Parteien in der lokalen Politik, in: Helmut Wollmann / Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden, Wiesbaden 1999, S. 208 – 226; ders., Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik, in: Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer / Richard Stöss (Hrsg.), Parteidemokratie in Deutschland, Opladen 2002, S. 406 – 427.
- 2 Vgl. Ulrich Eith, Kommunales Wählerverhalten in Ost- und Westdeutschland: Brandenburg, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen im Vergleich, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland, Opladen 1997, S. 377 – 400; Oscar W. Gabriel, Kommunales Wahlverhalten: Parteien, Themen, Kandidaten, in: ders. / Frank Brettschneider / Angelika Vetter (Hrsg.), Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen 1997, S. 147 – 168; Berthold Löffler / Walter Rogg, Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Theodor Pfizer / Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart 2000, S. 109 – 136.
- 3 Vgl. aber etwa Ingo Naumann, Wählergemeinschaften in einer Parteidemokratie: Ihre Stellung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 40.
- 4 Etwa Berthold Löffler / Walter Rogg, a.a.O. (Fn. 2); Berthold Löffler, Kommunales Wahlverhalten, in: Michael Eiffort (Hrsg.), Parteien in Baden-Württemberg, Stuttgart 2004, S. 244 – 253; Hans-Georg Wehling, Parteien und Vereine, in: Theodor Pfizer / ders. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 187 – 202.

werden, um Rückschlüsse über kommunale Wahl motive mit Hilfe von Aggregatdaten zu ziehen.

### 1. Determinanten kommunalpolitischen Handelns

Hinsichtlich der Ideologieorientierung wird Kommunalpolitik auf der einen Seite als reine Sachpolitik verstanden, die ausschließlich Individuen als Akteure begreift. Auf der anderen Seite steht ein ideologisch geprägtes Verständnis von Politik mit Parteien als der zentralen Akteurskategorie – sowohl im Hinblick auf individuelle Wahlentscheidungen als auch auf kollektive Entscheidungsfindung in den Gemeinderäten. Kommunalpolitik entspricht im letzteren Fall also einem traditionell nationalen Politikverständnis.<sup>5</sup>

Es lassen sich in der Literatur zwei Themenkomplexe entlang dieser Dimension identifizieren. Zum einen haben sich verschiedene Autoren mit der Ideologieorientierung kommunaler Regierungspraxis beschäftigt<sup>6</sup>, zum anderen mit Determinanten lokalen Wahlverhaltens.<sup>7</sup> Dabei sind diese Erkenntnisinteressen zweifellos eng miteinander verknüpft, da die Personenorientierung beim individuellen Wahlverhalten nicht unabhängig von der Parteipolitisierung der Gemeinderäte ist. Ein weiteres Thema, das erhebliche Aufmerksamkeit erfahren hat und sich an der Schnittstelle von Wahlverhalten und Regierungspraxis bewegt, sind die lokalen Wählergemeinschaften.<sup>8</sup> Das explizit sachorientierte Selbstverständnis

- 5 In der Literatur vermischt sich die Zustandsbeschreibung gelegentlich mit dem normativen Argument, dass das Modell der reinen Sach- und Personenorientierung für kommunalpolitisches Handeln zu bevorzugen sei. So führt beispielsweise *Wehling* aus, dass die Regelungen der süddeutschen Ratsverfassung mit ihrem personenzentrierten Wahlrecht „zu einer ‚Ent-Partei-Politisierung‘ von Kommunalpolitik führen [werden]. Am Ende der Auseinandersetzungen im Rat um Ziele und den richtigen Weg dorthin soll der Konsens stehen. Realisiert wird damit, dass Kommunalpolitik eher Verwaltung ist, pragmatisch an den lokalen Problemen ausgerichtet, und nicht so sehr Politik, entlang von weltanschaulich-politischen Grundscheidungen“ (*Hans-Georg Wehling*, Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik: Ein Rückblick auf die Reformprozesse, in: *Andreas Kost / ders.* (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2010, S. 353 – 366, S. 365; vgl. auch *Hans-Georg Wehling*, a.a.O. (Fn. 4), S. 194).
- 6 Vgl. *Oscar W. Gabriel*, a.a.O. (Fn. 1); *Lars Holtkamp*, Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie: Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008; *Everhard Holtmann*, Parteien in der lokalen Politik, a.a.O. (Fn. 1); *Hans-Georg Wehling*, Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik, a.a.O. (Fn. 5).
- 7 Vgl. *Ulrich Eith*, a.a.O. (Fn. 2); *Oscar W. Gabriel*, Kommunales Wahlverhalten, a.a.O. (Fn. 2); *Berthold Löffler / Walter Rogg*, a.a.O. (Fn. 2).
- 8 Vgl. *Lars Holtkamp / Thomas R. Eimer*, Totgesagte leben länger ... Kommunale Wählergemeinschaften in Westdeutschland, in: *Uwe Jun / Henry Kreikenbom / Viola Neu* (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind: Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt am Main 2006, S. 249 – 276; *Marion Reiser*, Kommunale Wählergemeinschaften in Ost- und Westdeutschland: Eine Analyse zur Präsenz der parteifreien Gruppierungen in vier Bundesländern, in: *Uwe Jun / Henry Kreikenbom / Viola Neu* (Hrsg.), ebenda, S. 277 – 297; *Marion Reiser / Christian Rademacher / Tobias Jaech*, Präsenz und Erfolg kommunaler Wählergemeinschaften im Bundesländervergleich, in: *Angelika Vetter* (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden 2008, S. 123 – 147; *Angelika Vetter*, (Nationale) Parteien in der lokalen Politik: Wandel oder Krise?, in: *Michael Haus / Sabine Kuhlmann* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden 2013, S. 27 – 48.

der lokalen Wählergemeinschaften<sup>9</sup> zeigt zudem, dass die wissenschaftliche Betrachtung der Ideologieorientierung kommunalpolitischen Handelns durchaus eine Entsprechung in der politischen Praxis findet. Auch ist die genannte Dimension besonders mit der Frage nach konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Konfliktlösungsmustern in den kommunalen Räten verknüpft<sup>10</sup> worden, wobei letzteres als Alternativentwurf gegen das „unempirische“ Modell der unpolitischen kommunalen Selbstverwaltung verstanden werden kann.<sup>11</sup>

Die jüngere Forschungsliteratur hat verschiedene vergleichende Arbeiten vorgelegt und dabei systematische Variationen im Grad der Personen- und Parteiorientierung kommunaler Politik aufgezeigt. So gibt es besonders zwei Kontextfaktoren, die mittlerweile als etabliert gelten dürfen: Zum einen sind hier die institutionellen Rahmenbedingungen zu nennen, insbesondere das kommunale Wahlrecht. Geschlossene Wahlsysteme bedingen eine Wahlentscheidung für Parteien, lassen also nur geringe Personenorientierung zu – sowohl im Wahlverhalten als auch vermittelt in der Regierungspraxis. Nach verschiedenen Reformen der deutschen Kommunalordnungen in Richtung flexiblerer Wahlsysteme<sup>12</sup> wird die vollständig geschlossene Wahl gegenwärtig nur noch in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland praktiziert.<sup>13</sup> Nordrhein-Westfalen gilt folglich zu Recht als das Mutterland der Parteipolitisierung von Kommunalpolitik.<sup>14</sup> Als zweite bedeutende Kontextvariable wurde in der Literatur die Gemeindegröße identifiziert, die den Grad der Parteipolitisierung von Kommunalwahlen erheblich beeinflusst.<sup>15</sup> Während städtische Lokalpolitik durch eine professionalisierte Parteiauseinandersetzung gekennzeichnet ist, nimmt die Personenorientierung in kleineren Gemeinden tendenziell zu.

- 9 Vgl. Marion Reiser / Adrienne Krappidel, Parteien ohne Parteilichkeit? Analyse zum Profil parteifreier Gruppierungen, SFB 580 Mitteilung 25/2008, Jena 2008; Marion Reiser / Everhard Holtmann, Alter und neuer Lokalismus: Zur Rolle und Bedeutung parteifreier kommunaler Wählergemeinschaften in Deutschland, in: *Gesine Foljanty-Jost* (Hrsg.), Kommunalreform in Deutschland und Japan, Wiesbaden 2009, S. 189 – 219.
- 10 Vgl. Jörg Bogumil, Parteien in der Kommunalpolitik: Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?, in: David Gehne / Tim Spier (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteidemokratie, Wiesbaden 2010, S. 37 – 48; Oscar W. Gabriel, a.a.O. (Fn. 1); Lars Holtkamp, Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, in: PVS, 47. Jg. (2006), H. 4, S. 641 – 661; ders., a.a.O. (Fn. 6).
- 11 Vgl. Lars Holtkamp, a.a.O. (Fn. 6), S. 68 f.
- 12 Vgl. Norbert Kersting, Zum Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung: Sackgasse oder Segen?, in: Thomas von Winter / Volker Mittendorf (Hrsg.), Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit: Festschrift für Theo Schiller, Wiesbaden 2008, S. 221 – 231.
- 13 Vgl. Angelika Vetter, Kumulieren, Panaschieren und die Beteiligung der Bürger an kommunalen Wahlen, in: Silke I. Keil / S. Isabell Thaidigsmann (Hrsg.), Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie: Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung, Wiesbaden 2013, S. 237 – 254.
- 14 Vgl. David H. Gehne (Hrsg.), Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2008, S. 101.
- 15 Vgl. Oscar W. Gabriel, Parlamentarisierung der Kommunalpolitik, in: ders. / Peter Haungs / Matthias Zender (Hrsg.), Opposition in Großstadtparlamenten, Melle 1984, S. 101 – 147; Lars Holtkamp / Thomas R. Eimer, a.a.O. (Fn. 8); Everhard Holtmann, Parteien in der lokalen Politik, a.a.O. (Fn. 1); Hans-Georg Wehling, ‚Parteipolitisierung‘ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Hubert Heinelt / Hellmut Wollmann (Hrsg.), Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel 1991, S. 149 – 166.

Die Forschung hat nun also einen zunehmend empirisch geleiteten Blick auf Variationen kommunaler Politik gerichtet, wobei das Ausmaß der Personen- und Parteiorientierung systematisch mit dem Wahlkontext zusammenhängt. Dabei wird jedoch zumeist ein Punkt auf der genannten Dimension unterstellt, der sich je nach kommunalem Wahlsystem und Gemeindegröße in Richtung einer stärkeren Personen- oder Parteiorientierung verschiebt. Weniger systematisch wurde dagegen bisher die Möglichkeit betrachtet, dass sich entsprechende Variationen auch innerhalb eines Wahlganges identifizieren lassen.

Obwohl die Möglichkeit parteispezifischer Wahlmotive bisher nicht systematisch vergleichend ausgearbeitet wurde, lassen sich aus verschiedenen Fallstudien durchaus Erwartungen ableiten. Primär ist dabei auf eine stärkere Kandidatenorientierung bei einer Wahlentscheidung zugunsten lokaler Wählergemeinschaften hinzuweisen.<sup>16</sup> Diese Erwartung gründet sich nicht zuletzt auf das Selbstverständnis der Wählergemeinschaften, die Gemeinderatswahlen vornehmlich als Persönlichkeitswahlen auffassen.<sup>17</sup> Empirisch legt etwa *Oscar W. Gabriel* am Beispiel der Stuttgarter Kommunalwahl dar, dass die Person des Kandidaten besonders bei den Freien Wählern ein entscheidender Faktor ist.<sup>18</sup> Auch für die etablierten Parteien lassen sich Annahmen auf Basis der Literatur formulieren. So zeigt *Gabriel* ebenso, dass vor allem die Grünen bei der Stuttgarter Kommunalwahl von einer Programmorientierung der Wähler profitieren.<sup>19</sup> Er weist nach, dass die Ausschöpfungsquote von Parteien bei Wählern mit entsprechender Parteidentifikation bei Kommunalwahlen teils erheblich unter den Werten bei Bundestagswahlen liegt. Betroffen hiervon sind besonders die CDU und die FDP, weniger die SPD und die Grünen.<sup>20</sup> Es ist daraus zu schließen, dass für die bürgerlichen Parteien die Programmatik bei der Kommunalwahl eine geringere Rolle spielt. Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in der Arbeit von *Ulrich Eith* wider, der darauf hinweist, dass „Repräsentanten linker Parteien und Gruppierungen den kommunalen Raum in überdurchschnittlicher Weise mit Hilfe parteienstaatlicher Kategorien [wahrnehmen]“<sup>21</sup>. Auch angebotsseitig ist eine entsprechende Unterscheidung zu beobachten. So zeigen etwa *Berthold Löffler* und *Walter Rogg* am Beispiel der Stadt Ravensburg, dass der Wahlkampf der CDU und der Freien Wähler deutlich personenorientierter gestaltet ist, während Sozialdemokraten stärker parteiorientiert auftreten.<sup>22</sup>

Zusammenfassend kann somit erwartet werden, dass für Wähler der FDP, der CDU und insbesondere der lokalen Wählergemeinschaften die Personenorientierung im Vordergrund steht, während die Grünen und die SPD eher von einer Parteiorientierung profitieren. Zur

16 *Reiser* und *Holtmann* problematisieren die Typologisierung lokaler Wählergemeinschaften (*Mario Reiser / Everhard Holtmann*, a.a.O. (Fn. 9), S. 192 ff.). Aufgrund des begrenzten Untersuchungsrahmens dieser Arbeit fällt die Klassifizierung der lokalen Wählergemeinschaften hier vergleichsweise leichter. So werden alle Listen als kommunale Wählergemeinschaften definiert, die sich nicht primär aus einer nationalen Parteiorganisation speisen. In diesem Sinne zählen etwa auch die Freien Wähler trotz eines jüngst gegründeten Bundesverbandes selbstverständlich zu den lokalen Wählergemeinschaften.

17 Vgl. *Hiltrud Naßmacher*, Die Rathausparteien, in: *Oskar Niedermayer* (Hrsg.), Intermediäre Strukturen in Ostdeutschland, Opladen 1996, S. 173 – 191, S. 181.

18 Vgl. *Oscar W. Gabriel*, Kommunales Wahlverhalten, a.a.O. (Fn. 2), S. 162 f.

19 Vgl. ebenda, S. 162 f.

20 Vgl. ebenda, S. 159 f.

21 *Ulrich Eith*, a.a.O. (Fn. 2), S. 395.

22 Vgl. *Berthold Löffler / Walter Rogg*, Determinanten kommunalen Wahlverhaltens in Baden-Württemberg, Tübingen 1985.

Hochzeit der kommunalpolitischen Untersuchungen war Die Linke in Baden-Württemberg ein eher nebensächlicher Akteur. Mit zunehmender Bedeutung der Partei auf der bundespolitischen Bühne hat sich ihre Rolle in den vergangenen Jahren auch bei baden-württembergischen Kommunalwahlen verstärkt. Aufgrund eines ähnlichen Wählermilieus ist davon auszugehen, dass die Wahlmotive von Wählern der Linken vergleichbar mit denen der Grünen und der SPD sind, dass also eine Parteiorientierung im Vordergrund steht.

## *2. Kommunalwahlen in Baden-Württemberg*

Das Wahlrecht der süddeutschen Kommunalverfassung<sup>23</sup> ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl an Stimmen, die von Wählern auf einzelne Kandidaten gehäuft (Kumulieren) und über verschiedene Listen hinweg verteilt (Panaschieren) werden können. Die Zahl der Stimmen ist dabei abhängig von der Gemeindegröße. Sie variiert zwischen acht Stimmen in den kleinsten Gemeinden und 60 Stimmen, die bei der Gemeinderatswahl in der Landeshauptstadt Stuttgart abzugeben sind. Die Stimmenzahl ist identisch mit der Zahl der zu vergebenden Gemeinderatsmandate, so dass jeder Wähler prinzipiell einen eigenen Gemeinderat zusammenstellt. Das kommunale Wahlrecht ebenso wie der Wahltermin werden auf Landesebene festgesetzt. Die Vergleichbarkeit der Fälle ist folglich aufgrund von identischen rechtlichen Rahmenbedingungen der jeweils zu wählenden Gemeinderäte hoch.

Bei der Stimmabgabe erhalten die Wähler einen Block mit Stimmzetteln der einzelnen Parteien.<sup>24</sup> Jeder Stimmzettel führt den Parteinamen im Kopf und listet die einzelnen Kandidaten auf, wobei die Stimmzettel maximal so viele Kandidaten enthalten können, wie Gemeinderatsmandate zu vergeben sind. Bei der einfachsten Variante der Stimmabgabe können Wähler einen Stimmzettel ohne Markierungen abgeben. In diesem Fall erhalten jede Kandidatin und jeder Kandidat auf der Liste eine Stimme. Falls weniger Wahlvorschläge auf dem Wahlzettel aufgeführt als Stimmen zu vergeben sind, verfallen die überzähligen Stimmen. Alle derart vergebenen Stimmen werden von den statistischen Ämtern als unverändert gezählt. Den Ausführungen im vorangegangenen Abschnitt folgend wird angenommen, dass unveränderte Stimmzettel ein eher parteiorientiertes Abstimmungsverhalten zum Ausdruck bringen, bei dem Wähler sich primär an Parteicharakteristika orientieren, weniger dagegen an Kandidatenpersönlichkeiten.

Wähler haben verschiedene Möglichkeiten der Personalisierung der Stimmabgabe. Zunächst können sie einzelne Kandidaten aus einer Liste streichen, die keine Stimmen erhalten. Ebenso können bis zu drei Stimmen auf einen Kandidaten vereint werden. Darüber hinaus können Wähler auf einem Wahlzettel aber auch Kandidaten anderer Listen notieren und ebenfalls bis zu drei Stimmen für diese Kandidaten vergeben. Solche Stimmen werden von den statistischen Ämtern als verändert gezählt, wobei gesondert aufgeführt wird, wie viele Stimmen einer Partei zupanaschiert wurden.<sup>25</sup> Im Gegensatz zu unveränderten

23 Vgl. Norbert Kersting, a.a.O. (Fn. 12).

24 In der Folge wird zumeist von Parteien gesprochen, um die Ausführungen nicht unnötig zu verkomplizieren. Dabei sind die Listen ohne feste Parteiorganisation jeweils mitgedacht.

25 Wähler können auch mehrere Stimmzettel abgeben, wenn sie markieren, wie viele Stimmen für die Kandidaten der einzelnen Listen vergeben werden sollen, ohne dass die zulässige Gesamtzahl der zu vergebenden Stimmen überschritten wird. In diesem Fall wird der Stimmzettel mit den

Stimmzetteln sind veränderte Stimmen und insbesondere die Panaschierung von Stimmen auf Kandidaten einer insgesamt nicht präferierten Partei ein deutlicher Indikator für eine Personenorientierung des Wahlverhaltens. In diesem Sinne steht im Folgenden der Anteil der zupanaschierter Stimmen am Gesamtstimmenanteil im Zentrum der Untersuchungen.<sup>26</sup>

### 3. Datengrundlage

Obwohl die rechtlichen Rahmenbedingungen der baden-württembergischen Gemeinderatswahlen vom Landesgesetzgeber festgelegt werden, liegt die praktische Durchführung in der Hand der Kommunen. Aufgrund der komplexen Wahlmöglichkeiten sowie der großen Stimmenzahl wird die Auswertung der Stimmzettel computergestützt durchgeführt. Die kommunalen Wahlämter verfügen daher über ausgesprochen detaillierte Eindrücke des individuellen Wahlverhaltens, während das Land lediglich zusammenfassende Ergebnistatistiken sammelt. Die Daten über die veränderten und unveränderten Stimmenanteile müssen daher von den einzelnen Gemeinden gewonnen werden. Dies begründet die Beschränkung auf die Städte als Forschungsgegenstand, da lediglich die großen Gemeinden die vorhandenen Daten für die interessierte Öffentlichkeit zur Verfügung stellen können. Da Angaben der kommunalen Statistikämter verwendet werden, ist die Datenverfügbarkeit teilweise stark unterschiedlich (vgl. Tabelle 1).

*Tabelle 1: Einbezogene Wahlen*

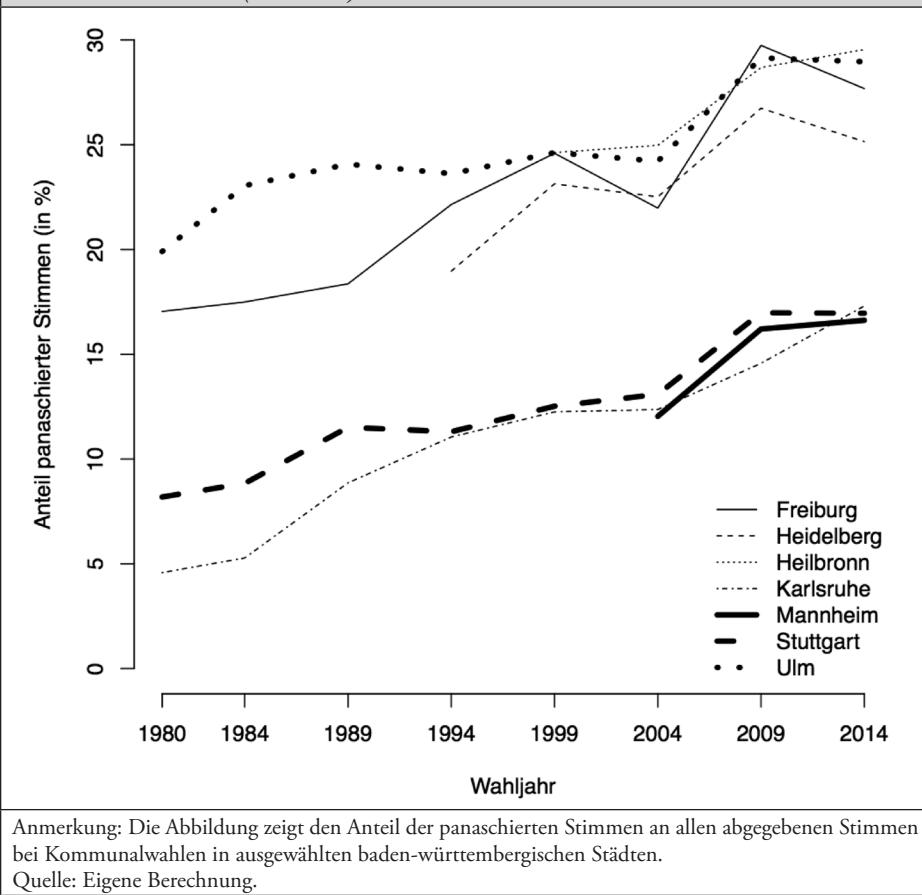
|                      | 2014 |    | 2009 |    | 2004 |    | 1999 |    | 1994 |    | 1989 |    | 1984 |    | 1980 |    |
|----------------------|------|----|------|----|------|----|------|----|------|----|------|----|------|----|------|----|
|                      | L    | LW |
| Stuttgart            | 12   | 4  | 10   | 4  | 12   | 5  | 17   | 9  | 11   | 3  | 11   | 2  | 10   | 1  | 10   | 2  |
| Karlsruhe            | 11   | 3  | 9    | 4  | 7    | 2  | 9    | 2  | 11   | 3  | 11   | 3  | 8    | 3  | 7    | 3  |
| Mannheim             | 9    | 2  | 12   | 6  | 8    | 4  |      |    |      |    |      |    |      |    |      |    |
| Freiburg im Breisgau | 13   | 8  | 11   | 7  | 9    | 5  | 11   | 4  | 12   | 4  | 9    | 3  | 11   | 7  | 9    | 4  |
| Heidelberg           | 13   | 6  | 10   | 6  | 10   | 6  | 12   | 7  | 10   | 5  |      |    |      |    |      |    |
| Ulm                  | 10   | 5  | 9    | 4  | 9    | 5  |      |    |      |    |      |    |      |    |      |    |
| Heilbronn            | 9    | 3  | 8    | 2  | 9    | 3  | 7    | 1  |      |    |      |    |      |    |      |    |

Anmerkung: L = Zahl der angetretenen Listen, LW = Zahl der lokalen Wählervereinigungen unter den Listen.

Quelle: Eigene Darstellung.

- meisten Stimmen als Leitstimmzettel gewertet, von dem aus Stimmen anderen Parteien zupanaschiert werden. Im seltenen Fall, dass auf zwei Stimmzetteln eines Wählers dieselbe Stimmenzahl vergeben wurde, entscheidet das Los über den Leitstimmzettel.
- 26 Die ausschließliche Betrachtung der zupanaschierter Stimmen am Gesamtstimmenanteil schließt beispielsweise aus, dass die Beobachtungen durch den Versuch des Wählers getrieben sind, kommunale Wählergemeinschaften etablierte Politiker zur Seite zu stellen. In diesem Falle könnte ausschließlich eine erhöhte Zahl zupanaschierter Stimmen für die etablierten Parteien beobachtet werden, nicht jedoch für die kommunalen Wählervereinigungen, da für die kommunalen Wählergemeinschaften lediglich jene Stimmen betrachtet werden, die von anderen Stimmzetteln kommen.

Abbildung 1: Anteil panaschierter Stimmen bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg 1980 bis 2014 (in Prozent)



Anmerkung: Die Abbildung zeigt den Anteil der panaschierten Stimmen an allen abgegebenen Stimmen bei Kommunalwahlen in ausgewählten baden-württembergischen Städten.

Quelle: Eigene Berechnung.

Konkret konnten Daten zumeist nur in Städten mit eigenen Statistikämtern erhoben werden, die das Abstimmungsverhalten in gesonderten Wahlberichten aufbereiten, so dass die Stimmenpanaschierungen auch rückwirkend verfügbar sind.<sup>27</sup> Zwar sollen die gewonnenen Erkenntnisse über den Anwendungsfall dieser Arbeit hinausweisen, gleichwohl ist die Generalisierbarkeit aufgrund der begrenzten Datengrundlage deutlichen Einschränkungen unterworfen. Da individuelles Wahlverhalten wesentlich durch Wahlrecht strukturiert wird<sup>28</sup>, sind die Ergebnisse erstens grundsätzlich spezifisch für Länder mit offenem Listenwahlrecht. Zweitens hat die Gemeindegröße einen klaren Einfluss auf den Grad der Kandidatenorientierung des individuellen Wahlverhaltens.<sup>29</sup> Folglich muss die Frage offen blei-

27 Ich möchte den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Statistikämter an dieser Stelle für die reibungslose Zusammenarbeit und umfassende Unterstützung des Forschungsvorhabens danken.

28 Etwa Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004.

29 Vgl. Oscar W. Gabriel, a.a.O. (Fn. 15); Lars Holtkamp / Thomas R. Eimer, a.a.O. (Fn. 8); Everhard Holtmann, Parteien in der lokalen Politik, a.a.O. (Fn. 1).

ben, inwiefern die Erkenntnisse über parteispezifische Wahlmotive sich auch in kleineren Gemeinden niederschlagen.

Zur Einordnung der Ergebnisse im folgenden Abschnitt präsentiert Abbildung 1 zunächst eine deskriptive Übersicht der untersuchten Daten. In der Tendenz haben Wähler im Untersuchungszeitraum zunehmend stärker von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, ihre Stimmen auf Kandidaten verschiedener Listen zu verteilen. So wurde bei den Gemeinderatswahlen in Freiburg, Ulm und Heilbronn im Jahr 2014 mehr als jede vierte Stimme Kandidaten anderer Listen zupanaschiert.<sup>30</sup> Ebenso lässt sich feststellen, dass der in der Literatur beobachtete Zusammenhang zwischen Panascherneigung und Gemeindegröße auch innerhalb der Gruppe der baden-württembergischen Städte zutrifft.<sup>31</sup> Entsprechend war die Panascherhäufigkeit trotz eines grundsätzlich ansteigenden Trends in den Städten Stuttgart, Karlsruhe und Mannheim merklich geringer als in den weiteren untersuchten Städten.

#### *4. Partei- und Personenorientierung bei kommunalen Wahlentscheidungen*

In den untersuchten Städten erzielten die Freien Wähler ebenso wie die FDP und die ÖDP hohe Anteile panascherter Stimmen (vgl. Abbildung 2). Die Häufigkeit, mit der diese Parteilisten Stimmen zupanaschiert bekamen, deutet auf eine hohe Kandidatenorientierung der Wähler dieser Parteien hin. Diese Beobachtung deckt sich weitgehend mit der Literatur: Die Wahlmotive der Freien Wähler und der Freien Demokraten hängen besonders an der Person der Kandidaten – ebenso wie diese Parteien Kandidaten in den Vordergrund ihrer Wahlkampfkommunikation rücken.<sup>32</sup> Im Gegensatz dazu weisen vor allem die Grü-

30 Da der Untersuchung Aggregatdaten zugrunde liegen, können keine abschließenden Aussagen über die Gründe dieser Beobachtungen getroffen werden. Es ist unwahrscheinlich, dass zunehmenden Stimmenpanascherungen Lerneffekte zugrunde liegen: Die grundsätzlichen Rahmenbedingungen der Stimmabgabe bei baden-württembergischen Kommunalwahlen haben sich in der Nachkriegszeit nicht wesentlich verändert. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass eine stärkere Vertrautheit mit dem Wahlrecht eine größere Panascherneigung erklären könnte. Ebenso wenig lässt sich die Entwicklung mit einer zunehmenden Anzahl von Panaschiermöglichkeiten erklären. Wie in Tabelle 2 dargestellt, hat sich die Zahl der Parteilisten in den einzelnen Städten nicht wesentlich verändert. Es ist dagegen denkbar, dass sich die Beobachtung zunehmender Panascherstimmen in Teilen durch eine veränderte Zusammensetzung der Wählerschaft erklärt. Seit Ende der 1980er Jahre kann landesweit eine deutliche Abnahme der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen beobachtet werden. Wenn Wähler in ökonomisch benachteiligten Wahlbezirken überdurchschnittlich häufig nicht mehr an der Wahl teilnehmen, dann führt diese Entwicklung zu einem größeren Wähleranteil mit höherer politischer Bildung, vgl. *Dominic Nyhuis*, Mehr Stimmen gleich bessere demokratische Qualität? Negative Effekte der Komplexität des Wahlrechts auf die Zusammensetzung der Wählerschaft, in: *ZPol*, 24. Jg. (2014), H. 3, S. 255 – 280. Da politisch involvierte Bürger häufiger von den Personalisierungsmöglichkeiten des Wahlzettels Gebrauch machen, könnte die fallende Wahlbeteiligung einen positiven Effekt auf den Anteil panascherter Stimmen haben, vgl. *Andreas Henke*, Kumulieren und Panaschieren, in: *Oscar W. Gabriel / Frank Brettschneider / Angelika Vetter* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 169 – 179. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass ein solcher Effekt die gesamte Entwicklung erklärt.

31 Vgl. *Paul Tiefenbach*, Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise: Mehr Demokratie beim Wahlrecht?, in: *ZParl*, 37. Jg. (2006), H. 1, S. 115 – 125.

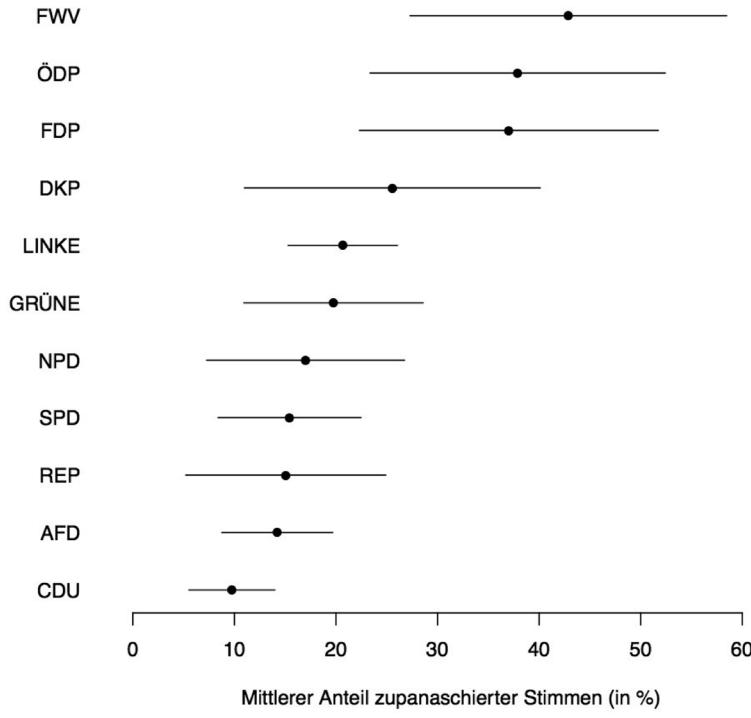
32 Vgl. *Ulrich Eith*, a.a.O. (Fn. 2), S. 395; *Lars Holtkamp*, a.a.O. (Fn. 6), S. 169; *Berthold Löffler / Walter Rogg*, a.a.O. (Fn. 2), S. 119; *Berthold Löffler*, a.a.O. (Fn. 4), S. 246.

nen sowie die rechtsextremistischen beziehungsweise -populistischen Parteien REP, NPD und AfD einen vergleichsweise geringen Anteil panaschierter Stimmen auf, was auf eine stärkere Parteidemokratisierung der Wähler hindeutet. Besonders letzteres steht ebenfalls im Einklang mit der Literatur, die auf die stark parteipolitisch beziehungsweise ideologisch geprägten Wahlmotive von Wählern der Grünen hinweist.

Diese einleitenden Beobachtungen müssen allerdings unter dem Vorbehalt betrachtet werden, dass der Anteil der zupanaschierten Stimmen nicht unabhängig vom Gesamtstimmenanteil ist. Abbildung 3 stellt diesen Zusammenhang dar.

Es gibt eine klar negative Beziehung zwischen dem Wahlergebnis und dem Anteil der zupanaschierten Stimmen. Aufgrund der sehr guten Wahlergebnisse der Christ- und Sozialdemokraten kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass auch die Stimmen für diese Parteien teils mit einer deutlichen Kandidatenorientierung abgegeben wurden, diese aber durch die insgesamt starken Ergebnisse verdeckt werden. Um somit zu abgesicherten Erkenntnissen über die Partei- und Personenorientierung auf Basis der Aggregatdaten zu gelangen, ist es notwendig, in einer multivariaten Analyse das Wahlergebnis zu kontrollieren.

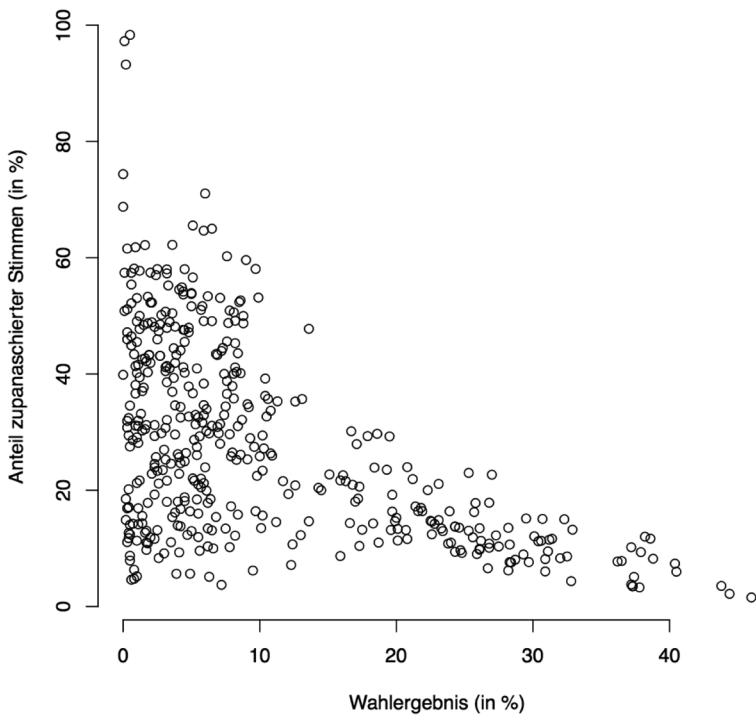
*Abbildung 2: Anteil panaschierter Stimmen der Parteien auf andere Listen*



Anmerkung: Die Abbildung enthält Daten für Parteien, die an mindestens fünf Kommunalwahlen in den untersuchten Städten seit 1980 angetreten sind. Die Freien Wähler sind gemeinsam dargestellt. Der Punkt beschreibt den mittleren Anteil der panaschierten Stimmen über alle Kommunalwahlen, die Linien je plus/minus eine Standardabweichung.

Quelle: Eigene Berechnung.

*Abbildung 3: Zusammenhang zwischen dem Wahlergebnis und dem Anteil der zupanaschierter Stimmen*



Quelle: Eigene Berechnung.

*Tabelle 2: Lineare Regression – Lokale Wählervereinigungen*

|                          | Abhängige Variable:<br>Anteil panaschierter Stimmen am Gesamtstimmenanteil |
|--------------------------|--|
| Lokale Wählervereinigung | 0,100* (0,016)   |
| Wahlergebnis             | -0,646* (0,073)  |
| Konstante                | 0,306* (0,014)   |
| Beobachtungen            | 431  |
| R <sup>2</sup>           | 0,349  |
| Resid. Std. Fehler       | 0,140  |
| F Statistik              | 114,737*   |

Anmerkung: Die geschätzte Regressionsgerade vermittelt einen systematischen Eindruck des Zusammenhangs zwischen den interessierenden unabhängigen Faktoren und der abhängigen Variable – im vorliegenden Fall zwischen den lokalen Wählervereinigungen und dem Anteil panaschierter Stimmen am Gesamtstimmenanteil unter Kontrolle des Wahlergebnisses (für weitergehende Grundlagen zur multivariaten Regressionsanalyse siehe Steffen-M. Kübel / Dagmar Krebs, Statistik für die Sozialwissenschaften: Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Reinbek 2001). Die geschätzte Regressionsgerade zeigt, dass lokale Wählervereinigungen im Mittel einen um zehn Prozentpunkte höheren Anteil panaschierter Stimmen am Gesamtstimmenanteil aufweisen. Im Einklang mit der einschlägigen Literatur wird das 5%-Signifikanzniveau (\*) bei einem zweitseitigen Hypothesentest ausgewiesen.

Quelle: Eigene Berechnung.

Tabelle 2 zeigt das Ergebnis eines entsprechenden Modells. Es schätzt den Anteil der panaschierten Stimmen am Gesamtstimmenanteil unter Überprüfung des Wahlergebnisses. Als erklärende Variable wird hier zunächst die lokale Wählervereinigung eingeführt, die sowohl die Freien Wähler als auch die kleineren freien Wählervereinigungen umfasst. Im Ergebnis zeigt sich, dass die lokalen Wählervereinigungen selbst bei Kontrolle des Wahlergebnisses einen um zehn Prozentpunkte größeren Anteil panaschierter Stimmen am Gesamtstimmenanteil erzielten. Ihre Wähler weisen somit eine signifikant und substantiell höhere Kandidatenorientierung im Vergleich zu Parteien auf, die sich primär aus nationalen Parteiorganisationen speisen.

Darüber hinaus gibt es aber auch Variationen zwischen Parteien. Tabelle 3 schätzt dasselbe Modell, wobei die erklärende Variable in fixe Partei-Effekte aufgespalten wird. Die Referenzkategorie sind dabei die lokalen Wählervereinigungen einschließlich der Freien Wähler.

*Tabelle 3: Lineare Regression – Parteien*

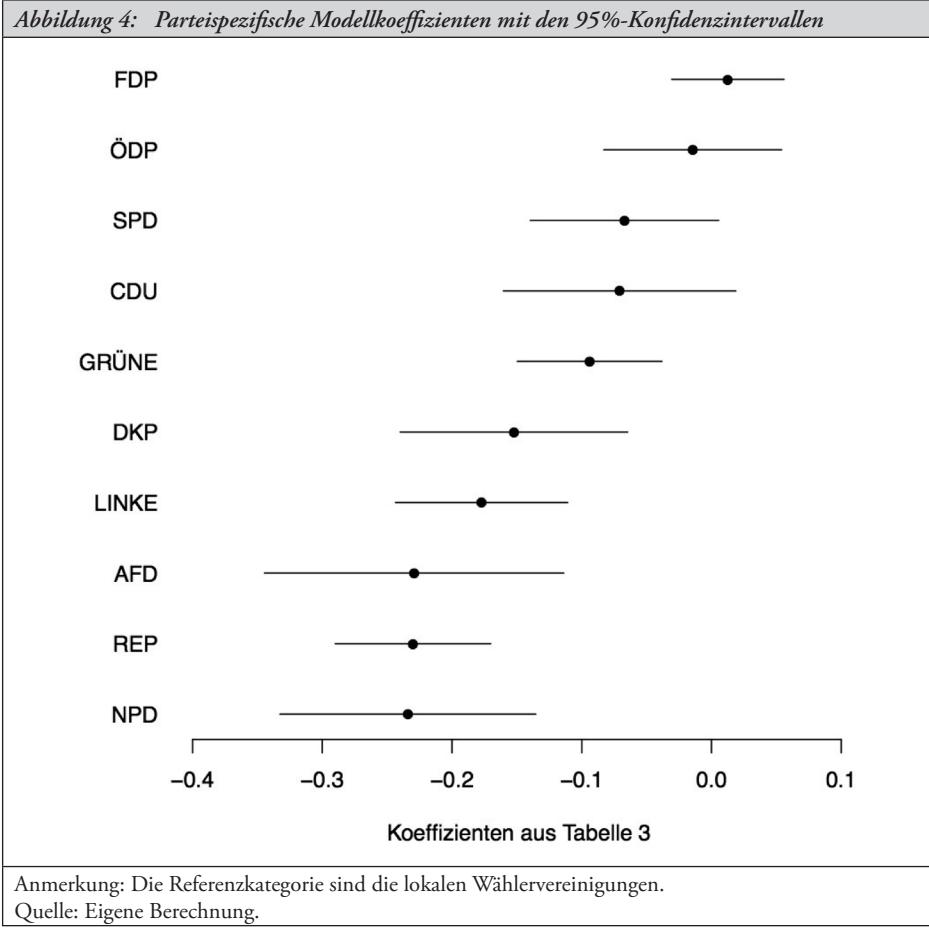
|                    | Abhängige Variable:<br>Anteil panaschierter Stimmen am<br>Gesamtstimmenanteil |
|--------------------|---|
| AfD                | -0,229* (0,059)   |
| CDU                | -0,071 (0,046)  |
| DKP                | -0,152* (0,045)   |
| FDP                | 0,013 (0,022)   |
| Grüne              | -0,094* (0,028)   |
| Die Linke          | -0,177* (0,034)   |
| NPD                | -0,234* (0,050)   |
| ÖDP                | -0,014 (0,035)  |
| REP                | -0,230* (0,030)   |
| SPD                | -0,067 (0,037)  |
| Wahlergebnis       | -0,779* (0,149)   |
| Konstante          | 0,412* (0,011)  |
| Beobachtungen      | 431   |
| R <sup>2</sup>     | 0,451   |
| Resid. Std. Fehler | 0,130   |
| F Statistik        | 31,335*   |

Anmerkung: Die geschätzte Regressionsgerade vermittelt einen systematischen Eindruck des Zusammenhangs zwischen den interessierenden, unabhängigen Faktoren und der abhängigen Variable – im vorliegenden Fall zwischen den Parteien und dem Anteil panaschierter Stimmen am Gesamtstimmenanteil unter Kontrolle des Wahlergebnisses. Die geschätzte Regressionsgerade zeigt, dass beispielsweise die AfD im Mittel einen um 22,9 Prozentpunkte geringeren Anteil panaschierter Stimmen am Gesamtstimmenanteil aufweisen. Im Einklang mit der einschlägigen Literatur wird das 5%-Signifikanzniveau (\*) bei einem zweiseitigen Hypothesentest ausgewiesen.

Quelle: Eigene Berechnung.

Die entscheidenden Informationen sind in Abbildung 4 wiedergegeben. Sie stellt die partispezifischen Modellkoeffizienten zusammen mit den 95%-Konfidenzintervallen dar. Sie können als Indikator für die Kandidatenorientierung der Wähler dieser Parteien gesehen werden – bei Kontrolle des Wahlergebnisses. Die Referenzkategorie der lokalen Wählervereinigungen weist gemeinsam mit den Freien Demokraten die höchsten Werte auf. Sie sind folglich in besonderem Maße von einer Kandidatenorientierung der Wähler abhängig. Darauf hinaus treten nun aber auch bei CDU und SPD vergleichsweise hohe Koeffizienten auf, so dass die Interpretation des Grades der Personenorientierung bei Kontrolle des Wahlergebnisses angepasst werden muss. Bei beiden Parteien zeigt sich ebenfalls eine vergleichsweise hohe Kandidatenorientierung. Besonders im Falle der CDU deckt sich diese Beobachtung mit den Erkenntnissen der Forschungsliteratur. Im Gegensatz dazu kommt es bei den ideologisch extremeren Parteien zu einer vergleichsweise höheren Parteiorientierung der Wähler. Dies gilt für Parteien am rechten Ende des politischen Spektrums – AfD, NPD und REP – und solche am linken Ende – Die Linke und DKP – gleichermaßen.

*Abbildung 4: Partispezifische Modellkoeffizienten mit den 95%-Konfidenzintervallen*



### 5. Fazit: Parteispezifische Wahlmotive bei Kommunalwahlen

Ein wichtiges Erkenntnisinteresse der lokalen Politikforschung ist die Ideologieorientierung kommunalpolitischen Handelns. Dabei liegt entsprechenden Untersuchungen häufig die Annahme zugrunde, dass der Grad der Personen- oder Parteidorientierung in ähnlicher Weise für alle kommunalpolitischen Akteure gilt. Hier konnte hingegen gezeigt werden, dass es systematische Unterschiede zwischen den Parteien gibt, die sich jeweils auch innerhalb eines Wahlganges niederschlagen. Dazu wurden kollektive Panaschierentscheidungen herangezogen, bei denen sich Rückschlüsse über parteispezifische Wahlmotive aus Aggregatdaten ziehen lassen. Aufgrund der Vielzahl von Stimmen, die vom Wähler vergeben werden können, eignet sich dabei besonders das süddeutsche Kommunalwahlrecht für eine entsprechende Analyse.

Nach den hier dargestellten Befunden zu ausgewählten baden-württembergischen Städten von 1980 bis 2014 profitierten vor allem die lokalen Wählergemeinschaften und die Freien Demokraten von einer Kandidatenorientierung ihrer Wähler, während die Wähler ideologisch extremer Parteien deutlicher einer Parteidorientierung unterliegen. Das personenzentrierte Selbstverständnis der lokalen Wählervereinigungen findet also eine Entsprechung im Wählerverhalten.

Während sich die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit durchaus mit den Beobachtungen in der Literatur decken, muss gleichwohl auf eine klare Einschränkung bezüglich der Generalisierbarkeit der Ergebnisse hingewiesen werden. Aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit konnten ausschließlich baden-württembergische Städte betrachtet werden. Somit ließen sich zwei Kontextfaktoren, die sich in der Vergangenheit als besonders bedeutsam für den Grad der Ideologieorientierung erwiesen haben, für diese Analyse nicht variieren. Zum einen gibt es einen klaren Zusammenhang zwischen dem kommunalen Wahlrecht und dem Grad der Kandidatenorientierung, zum anderen gilt auch die Gemeindegröße als einflussreicher Faktor, wobei kommunalpolitisches Handeln besonders in kleineren Gemeinden weniger stark durch Parteipolitik strukturiert wird. Es muss an dieser Stelle somit offen bleiben, ob entsprechend systematische Unterschiede der parteispezifischen Kandidatenorientierung auch in kleineren Gemeinden auftreten.