

Das Bremer Bürgerschaftswahlrecht in der Kritik

Paul Tiefenbach

Bei der Wahl zu ihrer Bürgerschaft können Bremer bis zu fünf Stimmen verteilen. Sie können alle an einen einzelnen Kandidaten vergeben oder auch zwischen Kandidaten verschiedener Parteien aufteilen. Sie können die Parteiliste als Ganzes fünf Mal ankreuzen – oder bis zu fünf verschiedene Parteien wählen, was eine ganz kleine Zahl von Wählern tatsächlich getan hat. Die fünf Kreuze können zwischen Parteien und Personen beliebig vergeben werden. Das einzige, was die Wähler nicht tun dürfen, ist, mehr als fünf Stimmen auszuteilen. Somit ähnelt das Wahlrecht stark dem Hamburger Bürgerschaftswahlrecht, verzichtet aber auf Wahlkreise. Auch bei den niedersächsischen Kommunalwahlen wird ähnlich gewählt, allerdings nur mit drei Stimmen. Am 10. Mai 2015 wurde in Bremen zum zweiten Mal der Landtag sowie die Kommunalvertretungen in Bremen und Bremerhaven nach diesem Wahlrecht gewählt. Seitdem will die Kritik daran nicht verstummen, und vor allem die SPD drängt auf eine Veränderung.

Zwar wurde das Wahlrecht 2006 von der Bürgerschaft beschlossen, doch erfolgte dies nicht ganz freiwillig. Der Verein Mehr Demokratie e.V., unterstützt unter anderem von Bündnis 90/Die Grünen, der FDP und der Linkspartei, hatte erfolgreich ein Volksbegehren veranlasst. Der Volksentscheid sollte parallel zur Bürgerschaftswahl 2007 stattfinden, ein Erfolg zeichnete sich ab. Um den Volksentscheid zu vermeiden und den Unterstützerparteien ein Wahlkampfthema zu nehmen, beschloss die Parlamentsmehrheit selbst das ungeliebte Wahlrecht. Allerdings sollte es erst 2011 angewendet werden, was auch geschah.

Schon damals äußerte die SPD nach der Wahl den Wunsch, das Wahlrecht wieder zu ändern, scheiterte aber am Widerstand des grünen Koalitionspartners. Im Laufe der Wahlperiode verstummte die Kritik, um aber nun umso energischer und mit neuen Argumenten zurückzukehren. Was ist geschehen? Die SPD verlor annähernd sechs Prozentpunkte und erzielte mit 32,8 Prozent das schlechteste Ergebnis aller bisherigen Bürgerschaftswahlen. Der grüne Partner wurde zwar noch mehr gebeutelt (Rückgang um 7,3 Prozentpunkte), doch war dies erwartet worden, da 2011 der so genannte Fukushima-Effekt für ein besonders gutes Ergebnis gesorgt hatte. Zugleich fiel die Wahlbeteiligung auf den historischen Tiefstand von 50,2 Prozent. Es schien naheliegend, dass das viel zu komplizierte Wahlrecht die Schuld trage. Aus dem früheren Stimmzettel sind Hefte mit vielen Seiten geworden, da die Namen aller Kandidaten enthalten sein müssen. Das Bremer Regionalfernsehen zeigte eine ältere Dame, die ratlos in den Heften – je eins für die Bürgerschaft und für die Stadtteilbeiräte – blätterte und sie dann frustriert zur Seite legte.

1. Ist die geringe Wahlbeteiligung auf das komplizierte Wahlrecht zurückzuführen?

Die Wahlbeteiligung geht in Bremen mit einer Ausnahme seit 1987 bei jeder Bürgerschaftswahl zurück (von -2,1 Prozentpunkten 2011 bis -8,5 Punkten 1999 im Vergleich zur vorangegangenen Wahl). Das neue Wahlsystem konnte diesen Trend nicht umkehren, es hat ihn aber auch nicht verstärkt.

Bei seiner ersten Anwendung im Jahre 2011 war der Rückgang der Wahlbeteiligung vergleichsweise gering. 2015 fiel er dagegen mit 5,3 Prozentpunkten überdurchschnittlich aus. Dies dürfte eher damit zu tun haben, dass die Fortführung der rot-grünen Koalition vor der Wahl als sicher galt. Mehrere Vorwahlumfragen hatten den Eindruck vermittelt, das Ergebnis stehe bereits fest. Der Wahlkampf war insgesamt wenig aufregend. Der Spitzenkandidat der SPD, Bürgermeister *Jens Böhrnsen*, hatte nicht das Charisma seiner bekannteren Vorgänger *Henning Scherf* und *Hans Koschnick*; er galt zudem als amtsmüde.¹

Bremen liegt damit bei der Wahlbeteiligung unter dem Durchschnitt, ist aber nicht das Bundesland mit der niedrigsten Beteiligung an Landtagswahlen. Sachsen und Brandenburg rangieren mit 49,2 beziehungsweise 47,9 Prozent noch dahinter. Bereits 2006 war Sachsen-Anhalt unter 50 Prozent gesunken. Das Wahlrecht dieser Länder entspricht dem Bundestagswahlrecht. Zu bedenken ist auch, dass die Bürgerschaftswahlen eine Mischung aus Kommunal- und Landtagswahlen darstellen. Bei Kommunalwahlen in vergleichbaren Großstädten liegt die Beteiligung ebenfalls um die 50 Prozent oder darunter. So gingen in Essen 2014 lediglich 47,4 Prozent der Bürger zur Wahl, obwohl in Nordrhein-Westfalen ein einfaches Kommunalwahlrecht mit nur einer Stimme gilt. In Hannover lag die Wahlbeteiligung 2011 bei 44,6 Prozent, ähnlich in München. Traurig, aber wahr: 50 Prozent Beteiligung ist in einer Großstadt für eine Wahl mit Kommunalcharakter nicht besonders schlecht.

Untersuchungen der Bertelsmann-Stiftung zeigen, dass die Wahlbeteiligung vor allem in den einkommensschwachen und bildungsfernen Stadtteilen Bremens stark zurückgegangen ist. Während in den zehn Stadtteilen mit der niedrigsten Wahlbeteiligung 32,7 Prozent verzeichnet wurden, betrug sie in Stadtteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung 70,7 Prozent.² Die Spreizung zwischen niedrigstem und höchstem Wert beläuft sich also auf 37,6 Punkte. Bei der Bundestagswahl 2013 lag sie nur bei 29 Prozentpunkten. Sollte das Wahlrecht doch zu anspruchsvoll sein für bildungsferne Schichten?

Ein Vergleich mit der Europawahl 2014 zeigt, dass die Kompliziertheit des Wahlrechts nicht der entscheidende Punkt ist. Bei der Wahl zum Europäischen Parlament wird nur eine Stimme vergeben, das Wahlrecht ist also noch einfacher als für den Bundestag. Trotzdem lag die Beteiligung 2014 in Bremen um zehn Punkte niedriger als an der Bürgerschaftswahl. Die Spreizung zwischen den Stadtteilen war deutlich größer als bei der Bundestagswahl. In den zehn Stadtteilen mit geringster Wahlbeteiligung gingen 25,4 Prozent der Wähler an die Urnen; durchschnittlich 59,8 Prozent waren es dagegen in den gutbürgerlichen Stadtteilen. Die Spreizung bei den EP-Wahlen betrug also annähernd 35 Prozentpunkte.³ Zwischen dem besten Stadtteil Bremens (Schwachhausen) und dem schlechtesten Bremerhavens (Leherheide-West) betrug der Unterschied der Wahlbeteiligung sogar 41 Punkte.

Auch ein anderer Vergleich spricht gegen die These, das Fünf-Stimmen-Wahlrecht halte vor allem in einkommens- und bildungsfernen Stadtteilen von der Wahl ab. Bei Einführung des neuen Wahlrechts 2011 ging die Beteiligung in den eher bildungsfernen Stadtteilen

- 1 Vgl. dazu die Analyse der Bürgerschaftswahl in Bremen vom 10. Mai 2015 von *Lothar Probst* in diesem Heft der ZParl.
- 2 Vgl. Bertelsmann-Stiftung, *Prekäre Wahlen Bremen*, Gütersloh 2015, S. 8.
- 3 Zahlen nach: Statistisches Landesamt Bremen, *Statistische Mitteilungen* 118, S. 36 f. Eigene Berechnung.

Tenever und Gröpelingen um 2,5 Punkte beziehungsweise 2,6 Prozentpunkte zurück. Im gut situierten Oberneuland fiel sie damals aber sogar um 2,8 Punkte. Es sind also andere Faktoren entscheidend für das Sinken der Wahlbeteiligung. Zu diesem Schluss kommen auch die Bremer Wahlforscher *Lothar Probst* und *Valentin Schröder*: „Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Wahlsystem selber keinen entscheidenden Einfluss auf den Rückgang der Wahlbeteiligung hat.“⁴

2. Ungültige Stimmen gehen leicht zurück

Drei Prozent der Stimmen waren ungültig. Der Anteil ist damit gegenüber der Wahl 2011 mit 3,3 Prozent minimal gesunken, ist aber immer noch deutlich höher als bei der Bürgerschaftswahl 2007, als noch das alte Einstimmenwahlrecht galt (1,4 Prozent). Dies dürfte zumindest überwiegend auf das kompliziertere Wahlrecht zurückzuführen sein. Auch bei den Hamburger Bürgerschaftswahlen und den Kommunalwahlen mit Mehrstimmenwahlrechten liegt der Anteil ungültiger Stimmen stets höher als bei den Bundestags- oder Landtagswahlen mit vergleichsweise einfachen Wahlsystemen.

Der häufigste Fehler der Bremer Wähler war, mehr als fünf Stimmen abzugeben. Solche Stimmzettel machen mehr als die Hälfte der ungültigen Stimmen aus. Eine genaue Analyse dieser Stimmzettel liegt nicht vor, aber es ist zu vermuten, dass Wähler sowohl die Partei als auch einzelne Kandidaten der Partei ankreuzten. Sie vergaben fünf Listenkreuze beispielsweise an die SPD und machten weitere fünf Kreuze beim Spitzenkandidaten *Böhrsen*. Damit wäre der Stimmzettel ungültig, obwohl der Wille des Wählers, die SPD zu wählen, klar erkennbar ist. Dies könnte durch eine so genannte Heilungsregel behoben werden: Wenn in einem Stimmzettel mehr als fünf Stimmen für dieselbe Partei vergeben werden, wird der Stimmzettel nicht als ungültig gewertet, sondern als fünf Stimmen für eben diese Partei. Die Bürgerschaft hatte schon in der vergangenen Wahlperiode über eine solche Regelung debattiert, sie aber – auch aus Zeitgründen – nicht verabschiedet.⁵

Nicht nur bei der Wahlbeteiligung, auch bei den ungültigen Stimmen gab es deutliche Unterschiede zwischen den Stadtteilen. Ihr Anteil lag in Stadtteilen mit vielen Hartz-IV-Empfängern drei Mal so hoch wie in gut situierten Stadtteilen. Daraus kann aber nicht zwingend gefolgert werden, dass die bildungsfernen Schichten mit dem komplizierten Wahlrecht überfordert wären. Es kann sich auch um Proteststimmen handeln. Zu diesem Schluss kommen die oben schon erwähnten Politologen der Universität Bremen, *Lothar Probst* und *Valentin Schröder*: „Ein Teil der ungültigen Stimmen in Tenever und Oslebshausen könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass Wählerinnen und Wähler dort die Wahlzettel bewusst ‚ungültig‘ gemacht haben, um ihre Unzufriedenheit mit der Situation auszudrücken.“⁶

4 *Lothar Probst* / *Valentin Schröder*, Das Bremer Wahlsystem: Intransparent, paradox und möglicherweise verfassungswidrig, Bremen 2015, S. 9; siehe auch *Lothar Probst*, a.a.O. (Fn. 1).

5 Vgl. Plenarprotokoll Bremische Bürgerschaft, Landtag vom 19. November 2014, S. 5219 ff.

6 *Lothar Probst* / *Valentin Schröder*, a.a.O. (Fn. 4), S. 9.

3. Mehr als die Hälfte der Wähler kumuliert und/oder panaschiert

Ohne das personalisierte Wahlrecht wäre die Wahlbeteiligung wohl noch geringer ausgefallen, denn die Wähler scheinen die Möglichkeit zur Abgabe von Personenstimmen zu schätzen. Wähler, die nur Listenstimmen vergeben haben, blieben der Wahl besonders oft fern. Statt 126.464 Wählern im Jahr 2011 nutzten 2015 nur noch 105.988 die Option der reinen Listenwahl. Die für die Parteiliste als Ganzes abgegebenen Stimmen (Listenstimmen) gingen daher stark zurück (-18 Prozent), während sich bei den abgegebenen Personenstimmen fast nichts veränderte (-0,3 Prozent).⁷ Die Zahl der Wähler, die nur Personenstimmen abgaben, stieg trotz stark sinkender Wahlbeteiligung sogar im Vergleich zum Jahr 2011 um 6.060 an.⁸

Obwohl die Stimmzettelhefte nicht gerade übersichtlich sind und Wähler oft klagen, sie würden gar keine Kandidaten kennen, werden also immer häufiger Personenstimmen vergeben. Kritiker aus den Parteien wenden ein, dies sei gewissermaßen eine Scheinblüte: Die allermeisten Personenstimmen kämen den Spitzenkandidaten zugute, vor allem dem Bürgermeisterkandidaten. Es ändert jedoch nichts daran, dass Wähler die Möglichkeit zu schätzen wissen, einer bestimmten Person ihr Vertrauen auszusprechen. Die erste Zeile auf dem Stimmzettel, direkt unter dem Parteinamen, dient nämlich der Abgabe der Listenstimme. Dies wäre also die naheliegendste Möglichkeit der Stimmabgabe. Ein Großteil der Wähler geht aber bewusst in die zweite Zeile und macht Kreuze beim Namen der Spitzenkandidaten – offensichtlich ein Ausdruck von Vertrauen. Umso bedauerlicher dürfte es für sie sein, dass weder der Spitzenkandidat der SPD noch die Spitzenkandidatin der CDU ihr Bürgerschaftsmandat angenommen haben.⁹ Nicht richtig ist aber, dass der größte Teil der Personenstimmen an die Erstplatzierten geht. Vielmehr wurden 191.612 Stimmen, also nur ein gutes Drittel, an diese vergeben, die restlichen zwei Drittel an Kandidaten, die weiter unten auf der Liste standen. Ein ganz erheblicher Prozentsatz der Wähler ist also durchaus bereit, sich in die Stimmzettelhefte zu vertiefen und sich dort „seine“ Kandidaten herauszusuchen.

Zwar war die Zahl der Personenstimmen insgesamt niedriger als die Zahl der Listenstimmen (530.858 zu 637.494), da aber manche Wähler sowohl Listen- als auch Personenstimmen abgaben, hat nur noch eine Minderheit ganz auf Personenstimmen verzichtet (106.087, das heißt 44,7 Prozent). Dabei fällt auf, dass nur 35,3 Prozent der Wähler ausschließlich Listenstimmen an eine einzige Partei vergaben (83.750).¹⁰

Wer sich nur für Listenstimmen und für eine einzige Partei entscheidet, wäre mit einem reinen Listenwahlrecht genauso gut bedient. Im Umkehrschluss heißt das, dass 65 Prozent der Wähler Personenstimmen vergeben und/oder panaschieren, und zwar mit steigender Tendenz.

Der relative Anstieg der Personenstimmen ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass mehr Kandidaten von hinteren Listenplätzen erkannt haben, dass sie durch guten Wahlkampf ihr schlechtes Ergebnis bei der innerparteilichen Listenaufstellung korrigieren

7 Berechnungen nach: Statistisches Landesamt Bremen, a.a.O. (Fn. 3), S. 60.

8 Vgl. ebenda.

9 Siehe dazu *Lothar Probst*, a.a.O. (Fn. 1).

10 Vgl. Statistisches Landesamt Bremen, a.a.O. (Fn. 3), S. 70.

können. Schon bei der ersten Wahl 2011 war dies zu beobachten. Damals hatten aber noch relativ wenige Kandidaten bemerkt, dass sie mit einem aktiven Personenwahlkampf eine zweite Chance bekommen. 2015 versuchten schon mehr, diese zu nutzen: durch Präsenz im Stadtteil, an Infoständen, durch Hausbesuche, vereinzelt auch – erfolglos – durch teure Zeitungsanzeigen. Wie die gestiegene Zahl der Stimmzettel mit Personenstimmen zeigt, wird dies vom Wähler offensichtlich geschätzt und honoriert. Ein Effekt, der mit der Einführung des neuen Wahlrechts erreicht werden sollte, tritt also ein: Kandidaten wenden sich den Wählern mehr zu, die Kluft zwischen Wählern und Repräsentanten verringert sich tendenziell.

4. Die Mandatsrelevanz steigt

Mit dem Fünf-Stimmen-Wahlrecht ist gegenüber dem früheren reinen Listenwahlrecht ein erheblicher Aufwand verbunden. Dies beginnt mit dem Druck der umfangreichen Stimmzettelhefte, was zudem zwei Mal geschehen muss, da ein Ansichtsexemplar den Wählern per Post vor der Wahl nach Hause geschickt wird. Der Mehraufwand endet bei der Auszählung. Selbst wenn Wähler schon auf der ersten Seite ihre fünf Kreuze vergeben, müssen alle Hefte von vorn bis hinten durchgeblättert werden, ob sich nicht doch noch ein sechstes Kreuz findet, das die Stimmabgabe ungültig machen würde. Es stellt sich die Frage, ob sich der Aufwand lohnt, ob das personalisierte Wahlrecht also zu einer anderen Zusammensetzung der Bürgerschaft führt. Dies wird gemeinhin als Mandatsrelevanz bezeichnet: der Anteil an Abgeordneten, die über Personenstimmen ins Parlament kommen und so weit unten auf der Liste platziert waren, dass sie bei einem geschlossenen Listenwahlrecht kein Mandat erhalten hätten.

Bei der Bürgerschaftswahl 2011 traf dies auf 18 von 83 Bürgerschaftsabgeordneten zu. Nach der Wahl 2015 waren es wegen des Anstiegs der Personenstimmen 22 (ohne Berücksichtigung von Nachrückern). Ein gutes Viertel aller Abgeordneten wurde also von ihren Parteien auf unteren Listenplätzen aufgestellt und war nicht für ein Mandat vorgesehen. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass drei Viertel der Mandate exakt entsprechend den Beschlüssen der Parteien bei der Listenaufstellung vergeben wurden. Klagen über die Entmachtung der Parteien durch das Wahlrecht scheinen vor diesem Hintergrund stark übertrieben – zumal auch das restliche Viertel, also diejenigen, die über ein Personenmandat von einem unteren Listenplatz einen Sitz in der Bürgerschaft erhalten, Vertreter ihrer Parteien sind. Schließlich sind sie nicht nur Mitglieder und als solche dem Parteiprogramm verpflichtet, sondern sie wurden von einer Delegierten- oder Mitgliederversammlung auf die Kandidatenliste gewählt. Die Partei hielt sie also für durchaus geeignet, ein Parlamentsmandat zu übernehmen, allerdings nicht in gleichem Maße wie die weiter oben auf der Liste platzierten Kandidaten.

Viele der „Aufsteiger“ haben sich aus Wählersicht offenbar bewährt, nicht aber oder jedenfalls nicht im selben Maße nach Auffassung ihrer Partei. Von den Abgeordneten, die 2015 von unteren Plätzen der SPD-Liste über Personenstimmen ein Mandat erhalten haben, gelang den beiden stimmstärksten dasselbe schon vor vier Jahren. Auch bei den Grünen ist einer der fünf Aufsteiger schon 2011 auf gleichem Weg in die Bürgerschaft gelangt, wurde aber vor der Wahl 2015 abermals nur auf einen niedrigen Listenplatz gewählt. Der Kandidat mit den meisten Personenstimmen nach der Spitzenkandidatin war bei den Grü-

nen ein Bewerber, der als Stadteilbürgermeister zwanzig Jahre engen Kontakt zu den Bürgern seines Stadtteils hatte und offenbar großes Ansehen genießt, mit der Parteiführung aber schon lange über Kreuz liegt. Auch dies belegt, dass durch das Wahlrecht die Kluft zwischen Wählern und Repräsentanten tendenziell abgebaut wird.

5. SPD-Wähler hebeln die Quotierung aus

Neben dem Rückgang der Wahlbeteiligung wurde vor allem das Sinken des Frauenanteils unter den Abgeordneten dem Wahlrecht angekreidet. Der SPD-Fraktionsvorsitzende *Björn Tschöpe* äußerte im Interview mit dem *Weser-Kurier*: „Unter anderem Frauen werden durch das bisherige System strukturell benachteiligt.“¹¹ Tatsächlich sind von den 22 Abgeordneten, die durch Personenstimmen von unteren Listenrängen aufgestiegen sind und ein Mandat erhielten, nur sechs weiblich. Das Problem betrifft hauptsächlich die SPD: neun Männer, aber nur zwei Frauen profitierten vom neuen Wahlrecht. Auch bei FDP und AfD (jeweils ein Mann) überwiegen die Männer unter den erfolgreichen Aufsteigern, während bei Linken und CDU jeweils eine Frau mehr zum Zuge kam. Bei den Grünen kam das neue Wahlrecht vier Männern und einer Frau zugute, wobei der Abstand zwischen dem letzten gewählten Mann und der besten nicht gewählten Frau ganze vier Stimmen beträgt.

Es ist allerdings fraglich, ob dies ein zwingender Effekt des personalisierten Wahlrechts ist. 2011 hatten zwar ebenfalls Männer stärker als Frauen von den Personenstimmen profitiert, doch waren die Auswirkungen nur gering. Im Wahlbereich Bremen Stadt zogen damals 30 Frauen in die Bürgerschaft ein, bei einem starren Listenwahlrecht wären es 32 gewesen. Bremen hatte nach den Wahlen 2011 mit 41 Prozent den höchsten Frauenanteil aller Landesparlamente – trotz des personalisierten Wahlrechts. Auch in Hamburg, wo es ein ähnliches Wahlrecht gibt, ist der Frauenanteil 2015 mit 38 Prozent hoch. In der neuen Bremer Bürgerschaft wird er nur noch 34 Prozent betragen, damit aber immer noch höher sein als zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen (29,5 Prozent), wo es ein dem Bundestagswahlrecht ähnliches Landtagswahlrecht gibt.

Der Rückgang ist nicht ausschließlich auf die Personenstimmen zurückzuführen, sondern hat auch damit zu tun, dass mit FDP und AfD zwei Parteien neu in die Bürgerschaft eingezogen sind, die keine quotierten Listen haben. So sind alle Abgeordneten der AfD männlich, und auch ihre aussichtsreichen Listenplätze waren ausschließlich mit Männern besetzt.

Das Problem ließe sich relativ leicht lösen, wenn die SPD auf den oberen, relativ sicheren Listenplätzen überproportional Frauen aufstellen würde. Wenn dann von den unteren Listenplätzen über Personenstimmen überproportional Männer in die Mandatsränge aufstiegen, ergäbe sich im Ergebnis eine annähernd paritätische Zusammensetzung der Fraktion. Die Durchsetzung dieses Vorschlags dürfte aber auf erhebliche innerparteiliche Schwierigkeiten stoßen.

11 *Wigbert Gerling*, Interview zur Reform der Wahl. Tschöpe: „Junge und Frauen benachteiligt“, in: *weser-kurier.de* vom 26. Mai 2015, http://www.weser-kurier.de/bremen/buergerschaftswahl2015_artikel,-Tschoepe-Junge-und-Frauen-benachteiligt-_arid,1131150.html (Abruf am 2. September 2015).

Eine andere Lösung bestünde darin, das Wahlrecht so zu ändern, dass die Mandatszuteilung bei den Personenstimmenmandaten im Reißverschlussverfahren erfolgt: erst eine Frau, dann ein Mann, dann wieder eine Frau und so weiter. Dies könnte dazu führen, dass Männer mit mehr Personenstimmen ohne Mandat bleiben, während Frauen auf Grund ihres Geschlechts bei weniger Stimmen ein Mandat erhalten – eine wegen Verletzung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes rechtlich höchst problematische Lösung. Grundsätzlich handelt es sich hier um einen Konflikt zwischen zwei Zielen: der Geschlechtergerechtigkeit und der möglichst getreuen Widerspiegelung der Prioritäten der Wähler im Parlament. Denn es ist nicht nachvollziehbar, dass Frauen durch das Wahlrecht „strukturell benachteiligt“ sein sollten. Tatsächlich nutzen sie sogar die Möglichkeit von Personenstimmen in höherem Maß als Männer. Sie vergeben durchschnittlich 59 Prozent ihrer Stimmen als Personenstimmen, Männer dagegen nur 54 Prozent. Auch die Wahlbeteiligung ist bei Frauen leicht höher. Zudem wurde mehr als die Hälfte der Stimmzettel, die ausschließlich Personenstimmen enthalten, von Frauen abgegeben (54,8 Prozent).¹² Man muss also davon ausgehen, dass Frauen häufiger Personenstimmen an Männer vergeben und dass dies offensichtlich ihren politischen Prioritäten entspricht.

6. *Migranten nutzen die Personenwahl*

Einen Hinweis darauf, um welche Frauen es sich dabei möglicherweise handelt, bietet der Blick auf die Mandatsträger mit Migrationshintergrund. Davon gibt es 15 in der neuen Bürgerschaft (18 Prozent). Ohne das neue Wahlrecht wären es nur elf (13 Prozent). Bei den Grünen sind zwei Abgeordnete mit Migrationshintergrund von niedrigeren Listenplätzen in die Mandatsränge aufgestiegen, bei der SPD waren es fünf. Allerdings haben auch drei Kandidaten mit Migrationshintergrund kein Mandat erhalten, obwohl sie einen oberen Listenplatz hatten und bei einem reinen Listenwahlrecht in die Bürgerschaft eingezogen wären. Sie wurden durch „Aufsteiger“ mit vielen Personenstimmen verdrängt. Insgesamt sind also vier Abgeordnete mit Migrationshintergrund mehr in der Bürgerschaft.

Die sieben Kandidaten mit Migrationshintergrund, die über ihre Personenstimmen von unteren Listenplätzen einen Sitz gewannen, haben auf den Listen von SPD und Grünen kandidiert, Parteien, die nach Geschlechterproporz quotierte Listen haben. Um den Proporz beizubehalten hätten also drei oder vier von diesen sieben weiblichen Geschlechts sein müssen. Die Wähler haben aber anders entschieden: Unter ihnen ist nur eine Frau. Dies ist ein Grund für den Rückgang des Frauentils in der neuen Bürgerschaft.

Von den drei „Absteigern“ sind zwei weiblich. Es ist zu vermuten, dass Kandidaten mit Migrationshintergrund einen großen Teil ihrer Stimmen von Wählern mit eben solchem Hintergrund erhalten und dass diese Wählerinnen und Wähler männliche Kandidaten bevorzugen.

12 So der Landeswahlleiter, vgl. Statistisches Landesamt Bremen, a.a.O. (Fn. 3), S. 42. Für die Stadt Bremen gibt das Statistische Landesamt eine Wahlbeteiligung von 53,1 Prozent bei Frauen und nur 50,9 Prozent bei Männern an (ebenda, S. 36).

7. Das Durchschnittsalter der Abgeordneten sinkt

Neben den Frauen seien auch Jüngere durch das Wahlrecht benachteiligt, hatte der SPD-Fraktionsvorsitzende *Björn Tschöpe* im Interview mit dem *Weserkurier* behauptet und auf die „altersgemischte Listenaufstellung“ der SPD verwiesen, die durch die Personenstimmen der Wähler durcheinandergebracht werde.¹³ Das Wahlrecht bevorzuge nämlich ältere Männer. Tatsächlich wurde in die neue Bürgerschaft nur noch ein Abgeordneter unter 25 Jahre gewählt. Hätte es noch ein Wahlrecht mit geschlossenen Listen gegeben, wären es zwei gewesen. Allerdings waren es in der letzten Wahlperiode, als das personalisierte Wahlrecht erstmals angewendet wurde, sogar vier Abgeordnete unter 25 Jahre, in der Wahlperiode vor 2011, bei der noch das reine Listenwahlrecht Anwendung gefunden hatte, dagegen gar keiner. Eine systematische Benachteiligung Jüngerer durch das personalisierte Wahlrecht geht aus diesen Zahlen jedenfalls nicht hervor.

Die Berechnung des Durchschnittsalters der Abgeordneten scheint eher das Gegenteil zu belegen: Das Bremer Landesparlament wird immer jünger. 2007 (altes Wahlrecht) betrug das Durchschnittsalter der Abgeordneten 50,5 Jahre. Nach der Wahl 2015 sank es ohne Berücksichtigung von Nachrückern auf 49,2 Jahre. Hätte man dagegen auf die Zuteilung eines Teils der Mandate nach Personenstimmen verzichtet und wäre rein nach Listenreihenfolge vorgegangen, würde das Durchschnittsalter etwas höher liegen, nämlich bei 49,6 Jahren.¹⁴

8. Intransparent, paradox und möglicherweise verfassungswidrig?

Während *Probst* und *Schröder* das Wahlrecht nicht für die niedrige Wahlbeteiligung und auch nur zum Teil für die ungültigen Stimmen verantwortlich machen, üben sie an anderen Elementen heftige Kritik. Es sei „intransparent, paradox und möglicherweise verfassungswidrig“, so der Titel ihrer Studie.¹⁵

Der Vorwurf der Intransparenz bezieht sich auf die Mandatzuteilung. Wie viele Sitze einer Partei entsprechend der Listenreihenfolge und wie viele entsprechend den Personenprioritäten ihrer Wähler besetzt werden, ist variabel und richtet sich nach dem Anteil der Personenstimmen. Erhält eine Partei 60 Prozent ihrer Stimmen als Personenstimmen, werden 60 Prozent ihrer Mandate entsprechend den Personenprioritäten der Wähler vergeben. Diese variable Regelung findet sich auch im niedersächsischen Kommunalwahlrecht und im Hamburger Bürgerschaftswahlrecht. Da der sozialdemokratische Spitzenkandidat *Jens Böhrnsen* viele Stimmen auf sich zog und daher die Zahl der Personenstimmen bei der SPD besonders hoch war, wurden hier mehr Mandate als bei anderen Parteien nach den Personenprioritäten der Wähler vergeben („Bürgermeistereffekt“). Es profitierten also Kandidaten mit relativ wenigen Personenstimmen davon, dass Wähler für *Böhrnsen* gestimmt hatten. Diese verhalfen damit indirekt einem anderen Bewerber zu einem Mandat. Dies wird in der Studie als „Fremdverwertung“ bezeichnet.

13 *Wigbert Gerling*, a.a.O. (Fn. 11).

14 Berechnungen des Vereins Mehr Demokratie e.V., Bremen/Niedersachsen.

15 *Lothar Probst* / *Valentin Schröder*, a.a.O. (Fn. 4); Siehe auch den Beitrag von *Valentin Schröder* in diesem Heft der ZParl.

Dies wäre allerdings bei einer reinen Listenwahl auch nicht anders. Es ist gewagt anzunehmen, die Abgabe einer Listenstimme bedeute Zustimmung des Wählers zu jedem einzelnen Kandidaten. Auch vor 2011 war der Wahlkampf auf die Spitzenkandidaten konzentriert, mit denen auf Portraitplakaten geworben wurde. Wer seinerzeit für die SPD stimmte, weil der damalige Bürgermeister *Henning Scherf* sympathisch war, verhalf damit indirekt Kandidaten auf den unteren Plätzen der SPD-Liste, die er gar nicht kannte, zu einem Sitz. *Scherf* kokettierte daher gegenüber der Presse manchmal damit, dass die halbe sozialdemokratische Bürgerschaftsfraktion seiner Popularität ihr Mandat verdanke – nicht ganz zu unrecht. Auch damals schon wurden bekannte Vereinspräsidenten oder Verbandsfunktionäre auf die hinteren Listenplätze der großen Parteien gesetzt, in der Hoffnung, die von ihnen Vertretenen würden für die Liste der Partei stimmen. Wer dies damals tat, nutzte damit – anders als bei der Abgabe von Personenstimmen – dem Kandidaten seines Vertrauens überhaupt nicht, sondern ausschließlich den Bewerbern auf chancenreichen Listenplätzen.

Richtig ist allerdings die Kritik, dass es unter Umständen zu einem negativen Stimmgewicht kommen kann. Die Stimmabgabe für einen etwa in der Mitte der Liste platzierten Kandidaten kann nämlich im ungünstigsten Fall dazu führen, dass die Zahl der Personenmandate vergrößert wird und gerade dieser Listenplatz nicht mehr zu einem Sitz führt. Nehmen wir als Beispiel einen Kandidaten auf Platz 10 einer Parteiliste, der 20 Mandate zugeteilt werden. Falls die Stimmen für diese Partei hälftig als Personenstimmen und hälftig als Listenstimmen abgegeben wurden, würden auch die Mandate hälftig, also jeweils zehn, nach Listenreihenfolge und Personenpriorität vergeben. Unser fiktiver Kandidat auf Platz zehn würde einen Sitz erhalten. Sammelt er allerdings selbst so viele Personenstimmen, dass nur noch neun Mandate nach Listenreihenfolge und elf nach Personenstimmen zugeteilt werden, würde sein Listenplatz 10 leer ausgehen – seine eigenen Personenstimmen hätten ihm geschadet, es sei denn, er wäre unter den Bewerbern seiner Partei mit den meisten Personenstimmen. Dann würde er über ein Personenstimmenmandat ins Parlament einziehen. Im ungünstigsten Fall bliebe er allerdings ohne Sitz.

Dieses „Personenstimmenparadox“ trat 2015 erstmals tatsächlich auf, nämlich bei *Thomas von Bruch* auf der Liste der CDU. Er verlor zunächst ein Listenmandat und verpasste auch ein Personenmandat. Durch den Verzicht der christdemokratischen Spitzenkandidatin auf ihren Sitz in der Bürgerschaft (zugunsten des Bundestagsmandats) konnte er als Nachrücker doch noch in die Bürgerschaft einziehen.

Ob das Personenstimmenparadox wegen des negativen Stimmgewichts den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit des Bremer Wahlrechts rechtfertigt, ist fraglich. Der Bremer Staatsgerichtshof hatte bereits 2010 in einem Normenkontrollverfahren die Verfassungsmäßigkeit der Sitzzuteilung festgestellt.¹⁶ Das negative Stimmgewicht betrifft ja nicht die Liste als Ganzes, an deren Mandatszahl sich nichts ändert, sondern nur die Sitzzuteilung unter den verschiedenen Kandidaten auf der Liste. Sollte eine Fraktion den Staatsgerichtshof erneut anrufen und dieser die Verfassungswidrigkeit feststellen, hätte dies indirekt auch Auswirkungen auf das Hamburger Bürgerschaftswahlrecht und das niedersächsische Kommunalwahlrecht, denn auch dort kann das Personenstimmenparadox auftreten.

16 Vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 8. April 2010 – St 3/09.

9. Fazit: Wie sollte das Wahlrecht verändert werden?

Der überwiegende Teil der Bremer Wählerschaft nutzte eine der zusätzlichen Möglichkeiten, die das personalisierte Wahlrecht bietet: er kumulierte, panaschierte oder vergab Personenstimmen. Dies veränderte besonders die Liste der SPD, da ihr Spitzenkandidat auch Bürgermeister war und besonders viele Personenstimmen einwarb. Migranten profitierten davon, weibliche Kandidaten hatten Nachteile. Der Anteil ungültiger Stimmen war weiterhin recht hoch. Zudem zeigte sich, dass in Einzelfällen Kandidaten durch für sie selbst vergebene Personenstimmen ihr Mandat verlieren können. Es begann daher eine Debatte über mögliche Veränderungen des Wahlrechts.

Die SPD und ersten Äußerungen zufolge auch Die Linke streben eine Änderung des Wahlrechts nach dem Vorbild des niedersächsischen Kommunalwahlrechts an. Hier werden die Mandate zunächst nach der Personen- und dann nach der Listenreihenfolge zugeteilt. In Bremen ist es zurzeit umgekehrt. Wäre man bei der Wahl 2015 schon so vorgegangen, betrüge der Frauenanteil 39 statt 34 Prozent.¹⁷ Allerdings würde die Mandatsrelevanz deutlich einbrechen: von 26,5 auf 10,8 Prozent. Statt jetzt 22 würden also nur noch neun Kandidaten von unteren Listenplätzen über ihre Personenstimmen ins Parlament einziehen. Der Einfluss, den die Wähler mit der Vergabe von Personenstimmen ausüben, ginge so dramatisch zurück, dass sich die Frage stellt, ob der hohe Aufwand des personalisierten Wahlrechts dann noch zu rechtfertigen wäre. Zudem würden die Probleme der Fremdverwertung und des Personenstimmenparadoxes dadurch nicht gelöst. Letzteres hätte sogar nicht nur bei einem Kandidaten, sondern gleich bei zweien zuschlagen: *Thomas Bodait* (CDU) und *Anne Schierenbeck* (Grüne) wären dann an ihren eigenen Personenstimmen gescheitert.

Noch weitergehend ist der Vorschlag von *Lothar Probst* und *Valentin Schröder*, eine „Mandatshürde“ zu schaffen und Personenmandate nur noch zuzuteilen, wenn der Kandidat mehr Stimmen erhalten hat, als durchschnittlich für einen Sitz erforderlich sind.¹⁸ Diese Hürde wurde bei den Wahlen 2015 nur von den Spitzenkandidaten von SPD, CDU, Grünen und FDP überwunden, die ohnehin über die Liste ein Mandat erhielten. Anders gesagt: die Wähler hätten keinerlei Effekt durch die Vergabe ihrer Personenstimmen erzielt. Hier drängt sich intuitiv der Begriff „simulative Demokratie“ auf.

Die beiden Wissenschaftler machen aber noch einen weiteren Vorschlag, der das Personenstimmenparadox ebenfalls beheben würde. Die Mandatszuteilung könnte zunächst provisorisch erfolgen. Sollte sich ein Fall von Personenstimmenparadox ergeben, wird das letzte Personenmandat in ein Listenmandat umgewandelt und an den betroffenen Kandidaten vergeben. Dieses Vorgehen erfordert zwar einiges an Rechenaufwand, wäre aber ansonsten „minimal invasiv“. Das bestehende Wahlrecht müsste nur geringfügig geändert werden.¹⁹

In eine andere Richtung geht der Vorschlag des Vereins Mehr Demokratie: Die Mandatsvergabe solle nur noch nach Personenstimmen erfolgen. Die Sitzverteilung unter den Parteien würde natürlich weiterhin entsprechend ihrem Stimmenanteil erfolgen. Innerhalb der Liste würden die Mandate aber nur noch an diejenigen verteilt, die die meisten Personenstimmen gesammelt haben. Dies wäre wohl die transparenteste Lösung. Personenstim-

17 Vgl. Statistisches Landesamt Bremen, a.a.O. (Fn. 3), S. 10.

18 Vgl. *Lothar Probst* / *Valentin Schröder*, a.a.O. (Fn. 4) S. 17; *Valentin Schröder*, a.a.O. (Fn. 15).

19 Vgl. *Valentin Schröder*, a.a.O. (Fn. 15).

menparadox und Fremdverwertung wären Vergangenheit. Die Mandatsrelevanz würde von 26 auf 31 Prozent ansteigen. Auch bei diesem weitgehenden Vorschlag wären die Auswirkungen also überschaubar. Der weitaus größte Teil der Abgeordneten würde nach wie vor von den vorderen Listenplätzen kommen, da diese Kandidaten erfahrungsgemäß auch die meisten Personenstimmen erhalten.

Dennoch stößt der Vorschlag bei den Parteien auf wenig Sympathie, denn die Reihenfolge auf der Parteiliste hätte keine formale Bedeutung mehr. Dies ist nicht so ungewöhnlich, wie es scheint: Auch bei den Landtagswahlen in Bayern und Baden-Württemberg sowie in verschiedenen Kommunalwahlsystemen sind nur die Personenstimmen für den Kandidaten ausschlaggebend. Ein Kompromiss könnte sein, je 50 Prozent der Mandate nach Listen- und Personenstimmen zu vergeben. Auch das würde die genannten Probleme lösen. Die Mandatsrelevanz bliebe mit 26,5 Prozent genau gleich hoch. Die Wirkungen des Wahlrechts wären aber zwischen den Parteien ausgeglichener verteilt. Bei der SPD, die wegen des „Bürgermeistereffekts“ besonders viele Personenstimmen sammelt, gäbe es weniger „Aufsteiger“ von unteren Listenplätzen, bei den anderen Parteien mehr.

Der Verein Mehr Demokratie, auf dessen Initiative das Wahlrecht zurückgeht, hat bereits ein zweites Volksbegehren angekündigt, sollte die Bürgerschaft das niedersächsische Mandatszuteilungsverfahren oder gar eine Mandatschürde beschließen. Vor einigen Jahren wurden die Hürden für Volksbegehren in Bremen halbiert und das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid auf 20 Prozent der Wahlberechtigten gesenkt. Da sich immerhin noch 50 Prozent der Wahlberechtigten an der Bürgerschaftswahl beteiligt haben und die Mehrheit der Wähler Personenstimmen vergibt, scheint es durchaus möglich, diese Hürden zu überwinden. Es ist also denkbar, dass der Wähler selbst das letzte Wort über das Wahlrecht spricht.

Der Einfluss der Kenntnis des Wahlsystems auf das Wahlverhalten: Weil sie nicht wissen, was sie tun, tun sie, was sie nicht wollen?

Joachim Behnke

Das bundesdeutsche Wahlsystem besitzt seit 1953 die Eigenschaft, dass bei der Wahl zwei Stimmen abgegeben werden können, eine für den Kandidaten im Wahlkreis und eine für die Liste einer Partei. Dies ermöglicht dem Wähler gewissermaßen, mit seinem Stimmzettel zwei Präferenzen auszudrücken, eine personenbezogene bezüglich der Wahlkreiskandidaten und eine stärker politisch-ideologische bezüglich der Parteien. Darüber hinaus kann er unter Umständen so seine Stimmabgabe auf besonders raffinierte Weise gestalten, um sich einen zusätzlichen Einfluss auf die Sitzverteilung zu verschaffen. Die Kehrseite allerdings besteht darin, dass manche Wähler durch die Komplexität des Wahlsystems überfordert zu sein scheinen und daher ihre Stimme nicht auf die Weise abgeben, wie es ihren „eigentlichen“ Präferenzen wohl am ehesten entsprechen würde. Das Zweistimmensystem wirft deshalb wichtige und gewichtige Fragen auf, die seine Wirkungsweise und deren Folgen für die Legitimation des Verfahrens betreffen. Die allgemeine, normative Frage hinter dieser Problematik besteht darin, inwiefern kognitive Qualifikationen einen positiven oder negativen