

## **Mehr Stimmen gleich bessere demokratische Qualität?**

### **Negative Effekte der Komplexität des Wahlrechts auf die Zusammensetzung der Wählerschaft**

#### *Kurzfassung*

Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit dem Effekt der Komplexität des Wahlsystems auf die soziodemografische Zusammensetzung der Wählerschaft. Dabei wird die Reform des Hessischen Kommunalwahlrechts aus dem Jahr 1999 betrachtet, anhand derer sich Effekte bei Konstanzhaltung der Randbedingungen betrachten lassen. Der Kern der Reform bestand in der Einführung des Kumulierens und Panaschierens sowie einer deutlichen Ausweitung der abzugebenden Stimmen – im Extremfall bis zu 93.

Es wird untersucht, ob die Wahlbeteiligung in benachteiligten Bezirken systematisch stärker zurückgegangen ist bzw. ob der Anteil ungültiger Stimmen stärker zugenommen hat als im Landesmittel. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Wahlbeteiligung im Land Hessen deutlich ab-, während der Anteil ungültiger Stimmen zunahm. Darüber hinaus kann gezeigt werden, dass dieser Effekt stärker in benachteiligten Stadtteilen zum Tragen kommt. Somit gibt es systematische Effekte der Wahlrechtsreform auf die Zusammensetzung der Wählerschaft in Richtung größerer Ungleichheit. Der Beitrag schließt mit einer Empfehlung zugunsten einer Vereinfachung des Hessischen Wahlrechts.

## Inhalt

1. Einleitung	256
2. Kommunalwahlen und -wahlrecht in Hessen	258
3. Wahlsystem, Wahlteilnahme und ungültige Stimmabgaben	262
4. Daten und Methode	265
5. Analyse	268
a) Wahlteilnahme und ungültige Stimmabgabe in den hessischen Städten	268
b) Das Beispiel Frankfurt am Main	271
6. Schlussbetrachtung	273
Anhang	280

## 1. Einleitung

Seit einigen Jahren lässt sich ein Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen feststellen. Diese Entwicklung wurde bei einigen Beobachtern als Abwärtstrend vom kommunalpolitischen Geschehen durch die Bürger interpretiert und eine Legitimitätskrise der Kommunalpolitik diagnostiziert (Kersting 2005, 2008). Vor dem Hintergrund dieser Krise wurden zu Beginn der 1990er Jahre eine Reihe von Reformen deutscher Kommunalverfassungen umgesetzt. So wurden insbesondere in drei Bereichen Änderungen vorgenommen – der Direktwahl von Bürgermeistern, der verstärkten Einführung direktdemokratischer Elemente sowie Wahlrechtsreformen, insbesondere der Instrumente des Kumulierens und Panaschierens. Mit den Reformen verband sich die Hoffnung, Interesse am lokalpolitischen Geschehen zu wecken und die demokratische Qualität und Legitimität von kommunalpolitischen Entscheidungen zu stärken.

Dieser Beitrag nimmt das letztgenannte Element der sogenannten süddeutschen Kommunalverfassung – die Einführung eines stärker personalisierten Wahlrechts – zum Anlass, sich mit zwei Forschungsfragen zu beschäftigen. Erstens: Welchen Einfluss hat die Reform des Wahlrechts auf Entscheidungen des Wählers, sich an der Wahl zu beteiligen? Zweitens: Gibt es Effekte des neuen Wahlrechts auf die Häufigkeit ungültiger Stimmen? Es wird argumentiert, dass die Vielzahl von Stimmen im süddeutschen Kommunalwahlrecht zu einer deutlichen Erhöhung der Komplexität des Wahlaktes geführt hat. Diese Komplexität hat zur Folge, dass die Wahlrechtsreform das Gegenteil dessen erreichte, was sie erreichen sollte. So hat sie die Wahlbeteiligung weiter zurückgehen und den Anteil ungültiger Stimmen ansteigen lassen. Insbesondere wird gezeigt, dass die Wahlrechtsreform systematisch Bürger

in benachteiligten Stadtteilen ausgeschlossen hat, da beide Effekte – eine geringere Wahlbeteiligung und mehr ungültige Stimmen – in benachteiligten Stadtteilen noch stärker zum Tragen kamen. Somit kann davon gesprochen werden, dass das süddeutsche Kommunalwahlrecht zu einer größeren Ungleichheit geführt hat. Insbesondere konterkariert die Reform auf diesem Wege auch Bemühungen, den Kreis der Wahlberechtigten zu erweitern, etwa durch die Öffnung der Kommunalwahlen für EU-Ausländer.

Als Fallbeispiel wird in diesem Beitrag die Reform des Hessischen Kommunalwahlrechts untersucht, welche im Jahr 1999 durchgeführt wurde. Eine solche Reform eignet sich zur Untersuchung der erwarteten Zusammenhänge, da sich verschiedene Randbedingungen, die einen naheliegenden Zusammenhang mit der Wahlbeteiligung und der ungültigen Stimmabgabe aufweisen, weitestgehend stabil halten lassen. Veränderungen in den interessierenden Kennziffern vor und nach der Reform sind deshalb klar mit dem variierenden Faktor – dem neuen Wahlrecht – in Zusammenhang zu bringen.

Konkret werden die Ergebnisse auf Ebene der Stadtteile in den hessischen Großstädten ausgewertet. Zwar ist diese Beschränkung auf urbane Räume im Hinblick auf die Generalisierbarkeit der Ergebnisse nicht unproblematisch, sie lässt sich allerdings sowohl forschungstheoretisch als auch forschungspraktisch begründen. Forschungspraktisch wurden die Stadtteile in den hessischen Großstädten ausgewählt, da die Strukturmerkmale auf derart kleinräumiger Ebene nur in den Statistikkämtern der großen Kommunen gesammelt werden. Forschungstheoretisch ist diese Beschränkung sinnvoll, da Stadtteile in den Großstädten vergleichsweise homogen sind, aber klare Varianz sowohl bezüglich der erklärenden als auch der zu erklärenden Merkmale aufweisen. Um die Robustheit der Ergebnisse zu prüfen, wurde die Analyse in einem zweiten Schritt auf der kleinräumigsten Wahlebene – der Ebene der Wahlbezirke – für die Stadt Frankfurt am Main nachvollzogen.

Im weiteren Verlauf der Arbeit wird zunächst das gewählte Fallbeispiel näher beschrieben. Dabei wird zum einen kurz auf die historischen Umstände der Kommunalwahlen eingegangen sowie auf deren rechtliche Grundlagen, um der folgenden Untersuchung einen Rahmen zu geben. In Abschnitt 3 werden die theoretischen Erwartungen bezüglich des Zusammenhangs zwischen der Komplexität des Wahlrechts und der Zusammensetzung der Wählerschaft formuliert. Die Daten, welche dieser Arbeit zugrunde liegen, werden in Abschnitt 4 eingeführt. In Abschnitt 5 schließlich werden die Ergebnisse präsentiert. Dabei wird zunächst auf die Ergebnisse in den Stadtbezirken eingegangen, um dann die Entwicklung in den Frankfurter Wahlbezirken näher zu untersuchen. Abschnitt 6 schließt mit einem Fazit und

einer Empfehlung für die künftige Ausgestaltung des hessischen Kommunalwahlrechts.

## **2. Kommunalwahlen und -wahlrecht in Hessen**

Die hier vorgestellte Analyse beschäftigt sich mit dem Effekt der Änderung des Kommunalwahlrechts im Land Hessen. Dieser Abschnitt dient zunächst der Einführung in das hessische Kommunalwahlrecht vor und nach der Wahlrechtsänderung. Darüber hinaus werden einige Bemerkungen zu den Randbedingungen und Ergebnissen der Wahlen gemacht.

Die letzte Kommunalwahl vor Änderung des Wahlrechts fand am 2. März 1997 statt. Die Landesregierung zum Zeitpunkt der Kommunalwahl wurde gestellt von SPD und Grünen unter dem Ministerpräsidenten Hans Eichel. Die Wahlen fanden vor dem Hintergrund eines ausgesprochen schwachen Ergebnisses der Sozialdemokraten in der vorangegangenen Kommunalwahl 1993 statt, bei der sie landesweit rund acht Prozentpunkte verloren hatten. Demgegenüber war die Wahl 1993 durch ein deutliches Erstarken der sonstigen Parteien gekennzeichnet, die ihr Ergebnis landesweit von 6,8 auf 15,5 Prozent verbessern konnten. Dies war insbesondere dem Wahlergebnis der Republikaner geschuldet, die landesweit mehr als sieben Prozentpunkte zulegten. Das Wahlergebnis der Kommunalwahl 1997 war gekennzeichnet durch vergleichsweise größere Stabilität im Vergleich zur vorangegangenen Wahl. Christ- und Sozialdemokraten konnten leicht zulegen, die Grünen blieben fast gleichauf mit ihrem Vorwahlergebnis, die FDP musste leichte Verluste hinnehmen (Hessisches Statistisches Landesamt 1997).

Das gültige Kommunalwahlrecht zur Wahl 1997 war gekennzeichnet durch ein geschlossenes Listenwahlrecht, bei dem jeder Wähler eine Stimme zu vergeben hatte. Es galt zudem eine Fünf-Prozent-Hürde, sodass kleinere Parteien und Wählervereinigungen unterhalb dieser Schwelle keine Kandidaten in die Kommunalvertretungen entsenden konnten. Wahlberechtigt waren Deutsche sowie Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, die zur Wahl mindestens 18 Jahre alt waren und mindestens drei Monate vor der Wahl ihren Wohnsitz in der entsprechenden Gemeinde hatten (Hessisches Statistisches Landesamt 1997: 9 f.; vgl. ebenso die dort aufgeführte Übersicht der Rechtsgrundlagen zur hessischen Kommunalwahl).

Die in diesem Beitrag untersuchte Reform des Hessischen Kommunalwahlrechts wurde am 22. Dezember 1999 vom Hessischen Landtag mit den Stimmen von CDU und FDP beschlossen (GVBl. 2000 I S. 2), welche Anfang 1999 die Landesregierung

unter der Führung von Ministerpräsident Roland Koch übernommen hatten.<sup>1</sup> Dabei wurden eine Reihe von Änderungen umgesetzt. Im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse dieses Aufsatzes muss die Vielzahl der Änderungen als etwas ungünstig betrachtet werden, da sich Effekte schwerer auf einzelne Elemente des neuen Wahlrechts zurückführen lassen. Es wird daher im folgenden Abschnitt zu diskutieren sein, welche Erwartungen sich aus den einzelnen Wahlrechtsänderungen im Hinblick auf die Wahlbeteiligung sowie auf die Zahl der ungültigen Stimmen ergeben.

Die wichtigste Neuerung des geänderten Wahlrechts bestand in der Einführung des Kumulierens und Panaschierens,<sup>2</sup> bei dem Wähler neben der Parteiliste auch einzelne Kandidaten auswählen können (Hessisches Statistisches Landesamt 2001). Konkret erhalten die Wähler nach der Wahlrechtsreform so viele Stimmen wie Sitze im Gemeinderat zu vergeben sind, wobei sich die Zahl der zu vergebenden Sitze nach der Gemeindegröße richtet. Die Stimmen können aber auch weiterhin an eine Liste als Ganzes vergeben werden. Ebenso können bis zu drei Stimmen an einzelne Kandidaten vergeben und einzelne Kandidaten einer insgesamt angekreuzten Liste gestrichen werden.

Als weitere bedeutende Änderung der Wahlrechtsreform wurde die Fünf-Prozent-Sperrklausel aufgehoben. Somit reichen nach der Reform auch geringe Stimmgewinne aus, um einzelne Mitglieder in die Kommunalvertretungen entsenden zu können. Ebenso wurde die Wahlperiode von vier auf fünf Jahre verlängert.

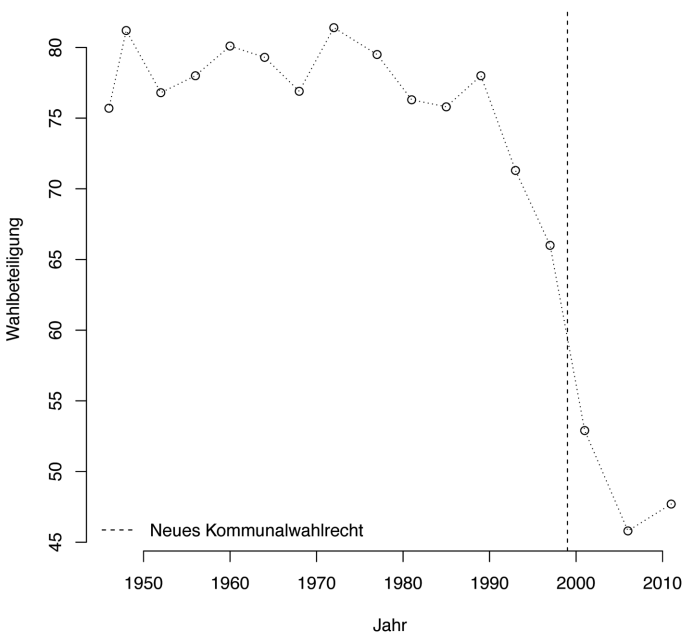
Im Hinblick auf die hier vorzunehmende Untersuchung ist schließlich zu erwähnen, dass der hessische Landtag bereits am 8. Juni 1998 (GVBl. I S. 214) das Kommunalwahlrecht für 16- und 17-Jährige eingeführt hatte. Diese Änderung wurde mit der hier betrachteten Wahlrechtsreform – Änderung vom 22. Dezember 1999 – wieder abgeschafft. Allerdings wurde gleichzeitig eine Übergangsregelung umgesetzt, die vorsah, dass all jenen Bürgern, die zum Inkrafttreten der Änderung im Januar 2000 bereits 16 Jahre alt waren, das Wahlrecht erhalten blieb (Hessisches Statistisches Landesamt 2001: 8). Folglich konnten an der ersten Kommunalwahl nach der Änderung des Kommunalwahlrechts, die am 18. März 2001 durchgeführt wurde, auch Wähler teilnehmen, die 17 Jahre alt waren.

- 1 Obwohl die Gesetzesänderung gegen die Stimmen der Opposition umgesetzt wurde, gab es durchaus Sympathisanten für die grundsätzliche Stoßrichtung des Gesetzesvorschlages in den Oppositionsreihen. Insofern ist nicht zwingend anzunehmen, dass der Wahlrechtsänderung parteistrategische Überlegungen zugrunde liegen. Diese Frage ist für den Fortgang der Diskussion ohnehin unerheblich.
- 2 Das Kumulieren beschreibt ein „Stimmgebungsverfahren, das dem Wähler das Recht verleiht, alle oder einen Teil seiner Stimmen auf einen oder mehrere Kandidaten zu häufen“ (Schmidt 2004: 400) – im vorliegenden Fall bis zu drei Stimmen pro Kandidat. Das Panaschieren hingegen erlaubt dem Wähler, „seine Stimmen auf Kandidaten verschiedener Listen zu verteilen“ (ebd.: 507).

Das Ergebnis der Kommunalwahl 2001 führte zu einer deutlichen Stärkung der CDU, die landesweit rund fünf Prozentpunkte hinzugewinnen konnte. Leichte Zugewinne haben darüber hinaus auch die SPD (+0,5 Prozentpunkte) und die FDP (+1,2 Prozentpunkte) verzeichnen können. Die Grünen gaben dagegen landesweit um rund 2 Prozentpunkte nach.

Es ist nun von besonderem Interesse, wie sich die Wahlbeteiligung sowie der Anteil ungültiger Stimmen entwickelt haben. Abbildung 1 gibt einen Eindruck des landesweiten Trends der Wahlbeteiligung an den hessischen Kommunalwahlen in der Nachkriegszeit.<sup>3</sup> Es lässt sich ein überraschend deutlicher Bruch in der Entwicklung ab Anfang der 1990er Jahre erkennen. So ging die Wahlbeteiligung seit der Kommunalwahl 1989 kontinuierlich zurück. Diese Entwicklung, wie sie vergleichbar auch in anderen Bundesländern zu beobachten ist (Vetter 2013), wurde

*Abbildung 1: Wahlbeteiligung bei hessischen Kommunalwahlen*



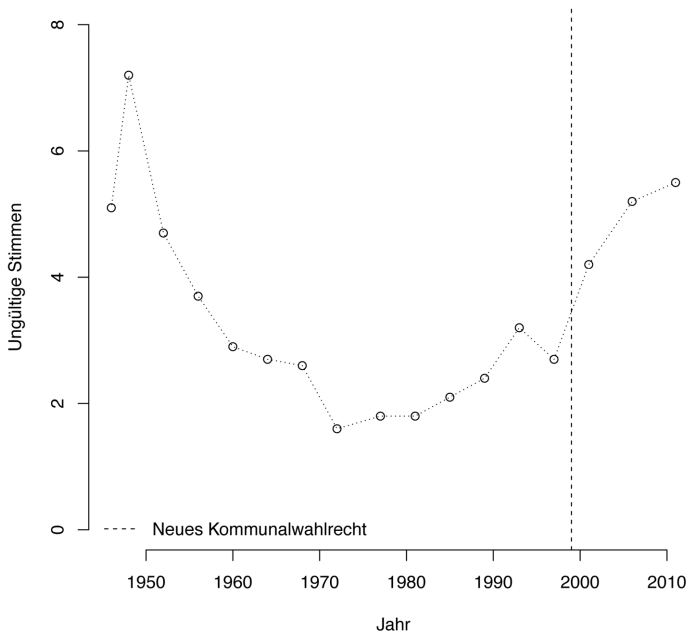
*Quelle:* Eigene Darstellung.

3 <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/wahlen/daten/kommunalwahlen/kommunalwahlergebnisse-seit-1946/index.html> (Stand: 29. Mai 2014).

etwa auf „schwindende Kompetenzen auf kommunaler Ebene, das hieraus resultierende sinkende Medieninteresse oder die Erosion der politischen Kultur des Wählens als Bürgerpflicht in der jüngeren Generation“ zurückgeführt (Kersting 2014). Trotz dieses langfristigen Trends ist der Einbruch bei der ersten Wahl unmittelbar nach der Wahlrechtsreform einmalig. Landesweit wurde ein Rückgang von rund 13 Prozentpunkten verzeichnet.

Abbildung 2 stellt in ähnlicher Weise den Anteil ungültiger Stimmen im Zeitverlauf dar. Auch hier lässt sich ein leichter Trend in Richtung einer zunehmenden Zahl ungültiger Stimmen in den Wahlen vor der Wahlrechtsreform erkennen. Verglichen mit Abbildung 1 lässt sich der Effekt der Wahlrechtsreform aber weniger deutlich ausmachen.

Abbildung 2: Ungültige Stimmen bei hessischen Kommunalwahlen



Quelle: Eigene Darstellung.

Es ist darüber hinaus bemerkenswert, dass sich weder im Hinblick auf die Wahlbeteiligung noch im Hinblick auf den Anteil ungültiger Stimmen in den Folgewahlen eine Umkehrung des Trends erkennen lässt. Insbesondere bei der Wahlbeteiligung ist also nicht von einem Lerneffekt auszugehen – Wähler haben sich nicht nur

kurzfristig durch die Wahlrechtsreform von der Wahl abhalten lassen, um sich dann mit der Reform zu arrangieren. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass es mit zunehmendem zeitlichen Abstand zur Wahlrechtsänderung ohnehin schwieriger ist, Kausalbeziehungen zum ursprünglichen Ereignis herzustellen, insbesondere auch vor dem Hintergrund einer langfristig abnehmenden Wahlbeteiligung.

### 3. Wahlsystem, Wahlteilnahme und ungültige Stimmabgaben

Es ist eine bekannte Beobachtung, dass Wahlsysteme Wählerentscheidungen und folglich Wahlergebnisse prägen (Duverger 1959; Riker 1982). So führen etwa majoritäre Wahlsysteme zu starken Konzentrationsbewegungen im Parteiensystem, während proportionale Wahlsysteme eine größere Parteienvielfalt erlauben. Gleichsam führen Ausschlusschürden wie beispielsweise die deutsche Fünf-Prozent-Sperrklausel tendenziell zu einer Benachteiligung von Kleinstparteien. Neben Entscheidungen auf dem Wahlzettel beeinflussen Wahlregeln aber ebenso grundsätzlichere Wahlmerkmale – nicht zuletzt die Wahlteilnahme. Aufgrund der Bedeutung der Wahlteilnahme bzw. Wahlenthaltung für die Legitimität demokratischen Regierens gibt es eine umfangreiche Literatur zu ihren Determinanten (Blais 2006) – insbesondere zu institutionellen Faktoren (Blais/Dobrzynska 1998; Jackman 1987; Mattila 2003; Powell 1986) und individuellen Merkmalen (Leighley/Nagler 1992; Moon 1992; Wolfinger/Rosenstone 1980) der Wahlbeteiligung. So wurde etwa am Beispiel der deutschen Bundestagswahl festgestellt, dass prekäre Lebensverhältnisse klar mit einer geringeren Wahlbeteiligung einhergehen (Schäfer/Vehrkamp/Gagné 2013).

Es wurde in Abbildung 1 im vorangegangenen Abschnitt gezeigt, dass es nach der hessischen Wahlrechtsreform 1999 landesweit einen massiven Abfall der Wahlbeteiligung gegeben hat, der sich deutlich vom mehrjährigen Abwärtstrend abhebt. In diesem Beitrag wird argumentiert, dass sich dieser Rückgang neben der kurzzeitigen Absenkung des Wahlalters vor allem durch die stark gestiegene Komplexität des reformierten Wahlsystems begründet – sich also aus einem institutionellen Faktor speist. Der landesweite Rückgang der Wahlbeteiligung stellt dabei gewissermaßen die Grundlinie der Analyse dar. Dieser Beitrag untersucht, ob es neben dem allgemeinen Effekt der Wahlrechtsreform einen zusätzlichen *Interaktionseffekt* von individuellen und institutionellen Merkmalen auf die Wahlbeteiligung gibt.

Es wird erwartet, dass es wählerspezifische Abweichungen vom landesweiten Trend gibt, dass sich also Wähler mit bestimmtem soziodemografischen Status eher durch das komplexe Wahlsystem von der Wahlteilnahme abhalten lassen. Der bedeutendste aus der Literatur bekannte Faktor ist hier die Bildung bzw. politische



Bildung der Wahlberechtigten (Leighley/Nagler 1992; Powell 1986). Die empirische Erwartung ist folglich, dass es eine systematische Abweichung vom mittleren Beteiligungsrückgang auf Bezirksebene gibt – die Wahlbeteiligung in benachteiligten Bezirken also noch stärker absinkt als im Landesmittel. Dies würde dazu führen, dass die ohnehin ungleiche Wahlteilnahme sich durch die Einführung des neuen Wahlrechts noch verstärkt hat, da es durch seine Komplexität bestimmte Wähler stärker als zuvor vom Wahlakt abhält.

Neben der Abschreckung durch das komplexe Wahlsystem und der daraus resultierend sinkenden Wahlbeteiligung wird ebenfalls erwartet, dass der Anteil ungültiger Stimmen durch das neue Wahlsystem ansteigt. Verglichen mit den zahlreichen Erkenntnissen zur Wahlbeteiligung gibt es weniger Forschung zur ungültigen Stimmabgabe. Insbesondere gibt es aber eine Reihe von Untersuchungen zum Zusammenhang von verpflichtendem Wählen und ungültiger Stimmabgabe (Power/Garand 2007; Power/Roberts 1995), wobei auch hier soziodemografische Faktoren und politische Bildung eine wichtige Rolle spielen (McAllister/Makkai 1993). Dabei ist in diesem Zusammenhang zunächst nach der Typologie ungültiger Stimmen zu fragen (Ugglä 2008). So muss unterschieden werden zwischen ungültigen Stimmen als politische Entscheidung und der ungewollt ungültigen Stimmabgabe. Während sich die bewusst ungültige Stimmabgabe eher mit einem hohen Maß an politischem Bewusstsein verbindet, ist die ungewollt ungültige Stimmabgabe eher mit fehlender politischer Befähigung in Beziehung zu setzen.

Bezogen auf das neue hessische Wahlrecht fragt dieser Beitrag auch in diesem Fall nach der Interaktion zwischen individuellen Merkmalen und der institutionellen Variable des neuen Wahlrechts. Gibt es einen zusätzlichen Effekt von politischer Bildung auf die Wahrscheinlichkeit ungültiger Stimmabgabe über die allgemeine Zunahme hinaus? Dabei ist nicht anzunehmen, dass das neue Wahlrecht den Anteil der bewusst ungültigen Stimmen erhöht, da sich die Wahlmöglichkeiten des Wählers durch das neue Wahlrecht eher vergrößern. Somit ist kaum zu erwarten, dass eine ablehnende Haltung des Wählers durch das neue Wahlrecht zunimmt. Die Erwartung ist folglich auch in diesem Fall, dass der Anteil ungültiger Stimmen in jenen Bezirken besonders stark zunimmt, in denen die (politische) Bildung besonders niedrig ist.

Es ist schon angemerkt worden, dass die beschriebenen Effekte zu einer größeren Ungleichheit führen, da ohnehin vorhandene Ungleichheiten durch das neue hessische Kommunalwahlrecht noch verstärkt werden, Wahlberechtigte mit geringer Bildung also einen noch geringeren Anteil an den Wählern ausmachen (vgl. Schäfer/Vehrkamp/Gagné 2013). Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den beschriebenen Folgen um kumulative Effekte handelt. Wenn die Wahlbeteiligung in be-

nachteiligten Bezirken nach der Reform stärker als im Mittel zurückgeht und der Anteil ungültiger Stimmen in benachteiligten Bezirken nach der Reform stärker als im Mittel ansteigt, dann führen beide Effekte unabhängig voneinander zu einem Anstieg der Ungleichheit der Wahl.

Die beschriebenen Erwartungen decken sich mit der bestehenden wissenschaftlichen Literatur, die sich mit den neuen Kommunalwahlregelungen beschäftigt. So kommt etwa Vetter (2013) in einem Bundesländervergleich zu dem Ergebnis, dass geschlossene Listensystemen höhere Beteiligungsraten aufweisen. Weiterhin haben Jakobeit und Kollegen die Wahlrechtsreform in Hamburg zum Anlass einer umfassenden Evaluation genommen (Jakobeit/Hiller/Thomsen 2011). Nach mehreren Änderungen des Hamburger Wahlrechts sah die zur Landtagswahl 2011 gültige Regelung ebenfalls die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens vor, wobei die Zahl der Stimmen auf zehn Stimmen – fünf Wahlkreisstimmen und fünf Stimmen für die Landesliste – beschränkt war. Trotz dieser vergleichbar geringeren Komplexität zeigt sich, dass die Wahlbeteiligung überproportional stark in sozialstrukturell schwachen Gebieten zurückging (ebd.: 46 ff.). Schließlich kommen auch Schäfer und Schoen in ihrem Beitrag zu weiter gefassten Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger am politischen Geschehen zu dem eher skeptischen Fazit, dass die demokratietheoretisch hergeleiteten Maßnahmen in der Praxis zu einer größeren Ungleichheit in der Beteiligung führen (Schäfer/Schoen 2013).

Bevor im folgenden Abschnitt die Datengrundlage erläutert wird, um die erwarteten Zusammenhänge zu untersuchen, muss noch ein Blick auf die möglichen konfundierenden Effekte der anderen Elemente der Reform des Hessischen Kommunalwahlrechts geworfen werden. Neben der Einführung des Kumulierens und Panaschierens wurde ebenso die Fünf-Prozent-Sperrklausel aufgehoben, sodass potenziell auch Kleinstparteien Kandidaten in die Gemeindevertretungen entsenden können. Es ist nicht anzunehmen, dass sich diese Wahlrechtsänderung negativ auf die Wahlbeteiligung auswirkt. Im Gegenteil ist zu erwarten, dass sich einige Wähler nach Aufhebung der Sperrklausel an der Wahl beteiligen, die zuvor nicht an der Kommunalwahl teilgenommen haben. Es ist denkbar, dass Anhänger von Kleinstparteien sich vor der Wahlrechtsreform nicht an der Wahl beteiligt haben, da sie nicht erwarten konnten, dass ihre bevorzugte Partei den nötigen Stimmenanteil erhält. Nach der Reform ist dieses strategische Beteiligungskalkül – zumindest in Bezug auf die Fünf-Prozent-Hürde – hinfällig. Es ist allerdings auch nicht davon auszugehen, dass es hier einen stark positiven Effekt auf die Wahlbeteiligung gibt. Bezüglich des Anteils ungültiger Stimmen ist kein systematischer Effekt der Abschaffung der Sperrklausel zu erwarten.

Ein weiteres Element des veränderten Wahlrechts zur hessischen Kommunalwahl 2001 im Hinblick auf das Forschungsinteresse ist dagegen deutlich problematischer – die kurzzeitige Absenkung des Wahlalters. Zwar wurde die Absenkung von der Landesregierung aus CDU und FDP mit der Reform von 1999 zurückgenommen. Dabei wurde aber eine Übergangsregelung geschaffen, die es Jungwählern über 17 Jahren ermöglichte, an der Wahl teilzunehmen. Da sich Jungwähler seltener an Wahlen beteiligen (Arzheimer 2006; Phelps 2005), ist zu erwarten, dass die Absenkung des Wahlalters landesweit zu einer zusätzlich sinkenden Wahlbeteiligung führt. Leider kann die Absenkung des Wahlalters nicht in jedem Fall berücksichtigt werden (siehe nächster Abschnitt). Es ist daher zu fragen, in welcher Weise die Ergebnisse der Analyse durch Nicht-Kontrolle verzerrt werden könnten. Falls der Jungwähleranteil in benachteiligten Stadtbezirken systematisch größer ist als in nicht benachteiligten Stadtbezirken, dann ist es möglich, dass die gewählten Indikatoren diesen Effekt teilweise auffangen, was bei der Interpretation der Modelle zu berücksichtigen ist. Demgegenüber ist eher kein Effekt der Absenkung des Wahlalters auf den Anteil ungültiger Stimmen zu erwarten.

#### 4. Daten und Methode

Um Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Strukturmerkmalen und Wahlbeteiligung bzw. ungültigen Stimmen gewinnen zu können ist es notwendig, eine möglichst kleinräumige Datenbasis zu verwenden. Stadtteile und insbesondere statistische Stadtbezirke scheinen hier die richtige Analyseeinheit zu sein. Die kommunalen Statistikämter schaffen die statistischen Bezirke, um Rückschlüsse über Stadtentwicklungen ziehen zu können. Sinnvolle Einheiten weisen dabei naturgemäß eine gewisse Homogenität bezüglich grundlegender Merkmale der Wohnbevölkerung auf, etwa der Altersstruktur, der Kaufkraft, des Beschäftigungsniveaus, des Bildungsstandes sowie des Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung. Größere Einheiten, etwa die Gemeindeebene, sind dagegen problematisch, da Varianzen sowohl in den abhängigen als auch in den unabhängigen Variablen durch Mittelung übermäßig verschwimmen.

Die hier vorgelegte Analyse beschränkt sich auf die größten hessischen Gemeinden. Diese Entscheidung ist im Hinblick auf die Generalisierbarkeit der so gewonnenen Erkenntnisse nicht unproblematisch. Sie ist vor allem forschungspraktischen Erwägungen geschuldet. So sind die Daten zu Wahlbeteiligung und ungültigen Stimmen auf *Wahlbezirksebene* leicht verfügbar. Schwieriger zu gewinnen sind dagegen kleinräumige Strukturmerkmale für den mittlerweile etwas länger zurückliegenden Untersuchungszeitraum. Die Städte wurden deshalb ausgewählt, da die

kommunalen Statistikämter die Kapazitäten besitzen, Strukturmerkmale auf Ebene der statistischen Bezirke zu sammeln und zur Verfügung zu stellen. Neben diesen praktischen Erwägungen ist allerdings ebenso zu bemerken, dass die Städte auch für die empirische Wahlforschung brauchbarere Forschungsgegenstände sind, da sich Milieus im urbanen Raum stärker bündeln. Diese Varianz kann genutzt werden, um Rückschlüsse über die Beziehung zwischen Strukturmerkmalen und Wahlverhalten zu ziehen.

Konkret konnten Daten über Strukturmerkmale der Stadtteile der sechs größten hessischen Städte gewonnen werden. Es handelt sich hierbei um Frankfurt am Main, Wiesbaden, Kassel, Darmstadt, Offenbach am Main und Hanau.<sup>4</sup> Dabei weisen die Städte teilweise unterschiedliche Gliederungsebenen auf. So lassen sich in Frankfurt am Main etwa Ortsbezirke, Stadtteile und Stadtbezirke – in absteigender Aggregation – unterscheiden. Es wurde versucht die möglichst kleinste Gliederungseinheit zu wählen, um eine möglichst genaue Zuordnung von Strukturmerkmalen und Wahlverhalten vornehmen zu können. Dabei musste abgewogen werden zwischen Genauigkeit und Datenverfügbarkeit. Grundsätzlich ist die Analyseebene dadurch beschränkt, dass sich Wahlbezirke und Stadtgliederungseinheiten nicht überschneiden dürfen. Zum anderen musste Rücksicht auf die Datenverfügbarkeit genommen werden. So konnte beispielsweise in Frankfurt am Main nicht der Stadtbezirk als Analyseeinheit verwendet werden, da die interessierenden Strukturmerkmale durch das Stadtstatistikamt erst ab Ebene der Stadtteile zur Verfügung gestellt werden konnten.

Es wurde im vorangegangenen Abschnitt argumentiert, dass das komplexe Wahlsystem vor allem weniger gebildete Wahlberechtigte abschreckt. Leider ist die Zusammensetzung des kleinräumigen Bildungsstatus nicht verfügbar. Es mussten daher Proxy-Variablen gewählt werden, die vermutlich mit dem Bildungsstatus auf der kleinräumigen Ebene zusammenhängen. Um hier eine möglichst weite Abdeckung gewährleisten zu können, wird in der Folge auf drei Merkmale zurückgegriffen – der Ausländeranteil in einer Gliederungseinheit, der Arbeitslosen- sowie der Sozialhilfeempfängeranteil. Obwohl es einen klaren empirischen Zusammenhang zwischen Migrationsstatus und Bildungserfolg gibt (Siegert 2008), mag der Ausländeranteil als kontroverser Indikator für den Bildungsstand der Wohnbevölkerung erscheinen. Er wird in dieser Arbeit vor allem deshalb verwendet, da er für alle in die Analyse einbezogenen Stadtbezirke vorhanden ist und somit ein umfassendes Bild vermittelt. Tabelle 5 im Anhang dieses Beitrages gibt einen Überblick

4 Ich möchte an dieser Stelle den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der statistischen Stadtämter für die ausgesprochen reibungslose Zusammenarbeit und umfassende Unterstützung danken.

über die einbezogenen Daten. Soweit möglich wurden Strukturinformationen für einen Zeitpunkt zwischen den beiden Wahlterminen erhoben. Aufgrund des etwas länger zurückliegenden Untersuchungszeitraums war die Datenverfügbarkeit der Strukturdaten allerdings beschränkt, sodass in einigen Fällen Daten nach 2001 verwendet werden. Es muss in diesen Fällen angenommen werden, dass die städtischen Milieus zumindest mittelfristig stabil sind.

Aufgrund der kurzzeitigen Herabsetzung des Wahlalters durch die rot-grüne Landesregierung und die darauf folgende Rücknahme mit der Reform des kommunalen Wahlrechts bei gleichzeitiger Einsetzung einer Übergangsregelung durch FDP und CDU waren zur Kommunalwahl 2001 einige Wahlberechtigte jünger als 18 Jahre. Dieser Effekt müsste in den Modellen kontrolliert werden durch Einbeziehung des Anteils der jugendlichen Wahlberechtigten. Leider war es nicht möglich eine einheitliche Variable der Altersstruktur in allen Städten zu gewinnen, da jeweils andere Abstufungen gewählt wurden. Aus diesem Grund muss bei der Analyse der Stadtteile auf eine entsprechende Kontrolle verzichtet werden. Bei der Analyse der Frankfurter Wahlbezirke kann dagegen für den Anteil jugendlicher Wahlbevölkerung kontrolliert werden, um mögliche konfundierende Effekte der kurzzeitigen Absenkung des Wahlalters herauszurechnen. Dabei wird der Anteil der Wahlberechtigten zwischen 18 und 24 Jahren als Proxy für die jugendliche Wahlbevölkerung herangezogen. Es scheint wenig problematisch anzunehmen, dass der Anteil der 18-24-Jährigen stark mit dem Anteil der jugendlichen Bevölkerung korreliert.

In einem zweiten Analyseschritt werden die Ergebnisse aus Frankfurt am Main genauer beleuchtet (vgl. hierzu insbesondere Hennig/Lohde-Reiff/Sack 2001). Die Stadt Frankfurt am Main arbeitet ihre Wahlergebnisse in ausführlichen Berichten auf, in denen neben den Wahlergebnissen auch einige Strukturdaten auf Ebene der Wahlbezirke zur Verfügung gestellt werden (Bürgeramt, Statistik und Wahlen 2006). Diese Informationen können herangezogen werden, um einen ausgesprochen detaillierten Eindruck des Wahlverhaltens zu erhalten. Dabei muss allerdings einschränkend bemerkt werden, dass hier als Proxy-Variable nur der Ausländeranteil herangezogen werden kann – Informationen zur kleinräumigen Arbeitslosen- und Sozialhilfestatistik sind nicht vorhanden.

Bezüglich der geschätzten Modelle werden die Ergebnisse von OLS-Regressionen präsentiert, in denen die Wahlbeteiligung bzw. der Anteil ungültiger Stimmen zur Kommunalwahl 2001 mit der Wahlbeteiligung bzw. den ungültigen Stimmen bei der vorangegangenen Kommunalwahl erklärt werden. Sodann werden die verschiedenen Strukturmerkmale in die Modelle einbezogen, um zu prüfen, ob es hier noch zusätzliche Systematiken gibt. In den Modellen auf Ebene der Stadtteile werden außerdem jeweils fixe Effekte für die Gemeinden geschätzt. Zwar finden die

Kommunalwahlen landesweit statt, dennoch werden einzelne Gemeindevertretungen gewählt. Es ist daher denkbar, dass lokale Ereignisse einen Effekt auf die abhängige Variable haben, der sich mit fixen Effekten kontrollieren lässt.

## 5. Analyse

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst. Dabei werden zunächst die Effekte der Strukturmerkmale auf die Wahlbeteiligung und den Anteil ungültiger Stimmen auf Ebene der Stadtteile betrachtet. Der zweite Abschnitt widmet sich der Analyse des Fallbeispiels Frankfurt am Main auf der kleinsten Wahlgliederungsebene – der Ebene der Wahlbezirke.

### a) Wahlteilnahme und ungültige Stimmabgabe in den hessischen Städten

Tabelle 1 stellt die Ergebnisse dreier Regressionsmodelle dar, in denen die Effekte der Strukturmerkmale der Stadtteile auf die Wahlbeteiligung zur Kommunalwahl 2001 berechnet wurden. Alle drei Modelle beinhalten einen Parameter für die Wahlbeteiligung zur letzten Kommunalwahl vor der Wahlrechtsänderung. Ebenso wurden fünf fixe Stadteffekte geschätzt um Besonderheiten der Kommunalwahlen herauszurechnen, welche die Wahlbeteiligung beeinflussen könnten (nicht dargestellt).<sup>5</sup> Zunächst kann – wenig überraschend – festgestellt werden, dass die Wahlbeteiligung zur Kommunalwahl 2001 positiv und deutlich mit der Wahlbeteiligung zur Kommunalwahl 1997 zusammenhängt.

Über diesen Effekt hinaus lässt sich aber feststellen, dass alle drei gewählten Strukturmerkmale einen signifikant negativen Effekt auf die Wahlbeteiligung aufweisen. Alle drei Modelle deuten somit darauf hin, dass die Wahlbeteiligung in den benachteiligten Stadtteilen noch stärker zurückgegangen ist als in den weniger benachteiligten Stadtteilen – unabhängig davon, ob die gewählte Proxy-Variable die Arbeitslosen-, Sozialhilfeempfänger- oder Ausländerquote ist. Dabei ist zu bemerken, dass die Zahl der Beobachtungen nicht konstant ist, da die Strukturmerkmale nicht für jede Stadt verfügbar waren. Ebenso ist zu bemerken, dass – obwohl alle Koeffizienten das richtige Vorzeichen aufweisen und signifikant von 0 unterschieden sind – es doch Unterschiede in den Effektstärken gibt. So ist der Effekt der Sozialhilfeempfänger- und Arbeitslosenquote auf die Wahlbeteiligung – gegeben eine bestimmte Wahlbeteiligung in der Vorwahl – deutlich größer als der Effekt

5 Die Ergebnisse sind vergleichbar, wenn statt fixen Effekten hierarchische Modelle geschätzt werden, in denen die Stadtteile in die Städte geschachtelt sind.

Tabelle 1: OLS Regression – Anteil Wahlbeteiligung 2001 (in %) – Stadtteile

	(1)	(2)	(3)
Wahlbeteiligung 1997 (in %)	.737*** (.057)	.718*** (.044)	.745*** (.043)
Ausländer (in %)	-.080** (.037)		
Arbeitslose (in %)		-.619*** (.165)	
Sozialhilfeempfänger (in %)			-.440** (.180)
Konstante	-.006 (3.934)	1.169 (2.880)	-1.455 (2.594)
Beobachtungen	132	122	73
R <sup>2</sup>	.904	.911	.891
Angep. R <sup>2</sup>	.899	.907	.884
Resid. Std.-Fehler	2.102	2.075	2.020
F Stat.	167.490***	196.883***	138.613***

Anmerkungen: \*p<.1; \*\*p<.05; \*\*\*<.01. Fixe Effekte der Städte nicht dargestellt.

des Ausländeranteils. Dieser Effekt lässt sich durch die unterschiedliche Varianz in den einbezogenen Variablen erklären. So variiert die Ausländerquote in den Stadtteilen der hessischen Städte im Untersuchungszeitraum zwischen 2,6 und 60,9 Prozent, während die Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängerquote lediglich zwischen 1,8 und 13,3 bzw. 0,1 und 10,8 Prozent variiert.

Dieser Beitrag argumentiert, dass sich die beobachteten stadtteilspezifischen Abweichungen durch die gewachsene Komplexität des hessischen Kommunalwahlrechts und die sich daraus ergebende Abschreckungswirkung in benachteiligten Stadtbezirken begründen lässt. In der Literatur werden eine Reihe von Faktoren diskutiert, welche die langfristig sinkende Wahlbeteiligung bei deutschen Kommunalwahlen erklären, etwa eine zunehmend weniger stark ausgeprägte Bürgerpflicht des Wählens und grundsätzliche Abwendungsbewegungen vom kommunalpolitischen Geschehen. Es ist daher zu fragen, ob entsprechende Faktoren ebenso den stadtteilspezifischen Abweichungen zugrunde liegen könnten. So konnten in der Vergangenheit Kontexteffekte auf das Wahlverhalten im deutschen Mehrebenensystem nachgewiesen werden (Maier 2007; Rudi 2007). Tatsächlich haben sich im vorliegenden Fall sowohl die landes- als auch die bundespolitischen Randbedingungen zwischen der Wahl 1997 und der Wahl 2001 verschoben. Es ist allerdings schwer zu begründen, warum diese Änderungen stadtteilspezifische Effekte auf die

Wahlbeteiligung ausüben sollten. Ebenso ist denkbar, dass die Bindungskraft von Parteien in benachteiligten Milieus abnimmt, was eine systematisch niedrigere Wahlbeteiligung in bestimmten Stadtbezirken zur Folge hätte. Tatsächlich ist dieser Wirkungszusammenhang nicht unplausibel, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sich solche Erosionsprozesse derart deutlich in einem Vier-Jahres-Zeitraum niederschlagen.

*Tabelle 2: OLS Regression – Anteil ungültiger Stimmen 2001 (in %) – Stadtteile*

	(1)	(2)	(3)
Ungültige Stimmen 1997 (in %)	.352** (.110)	.279** (.123)	.349** (.157)
Ausländer (in %)	.026*** (.007)		
Arbeitslose (in %)		.148*** (.044)	
Sozialhilfeempfänger (in %)			.066 (.076)
Konstante	3.869 (.280)	4.160*** (.266)	-1.972*** (.352)
Beobachtungen	132	122	73
R <sup>2</sup>	.621	.643	.561
Angep. R <sup>2</sup>	.600	.624	.535
Resid. Std.-Fehler	.817	.796	.919
F Stat.	29.086***	34.520***	21.725***

*Anmerkungen:* \* $p < .1$ ; \*\* $p < .05$ ; \*\*\* $p < .01$ . Fixe Effekte der Städte nicht dargestellt.

Tabelle 2 gibt die Ergebnisse dreier Modelle wieder, in denen dieselben Merkmale herangezogen wurden, um den Anteil ungültiger Stimmen zu erklären. Abermals wurde der Anteil der ungültigen Stimmen 1997 als Basis herangezogen, die in jedem Modell einen starken Effekt auf den Anteil der ungültigen Stimmen in der Folgewahl aufweist. Auch in diesem Fall zeigt sich, dass es über den Anteil der ungültigen Stimmen in der vorangegangenen Kommunalwahl hinaus einen zusätzlichen Effekt der gewählten Strukturmerkmale auf den Anteil der ungültigen Stimmen in der Wahl nach der Wahlrechtsreform gibt. Den Erwartungen entsprechend weisen alle Merkmale einen positiven Zusammenhang mit dem Anteil der ungültigen Stimmen auf, allerdings ist der Effekt im Fall der Sozialhilfeempfängerquote nicht signifikant von 0 zu unterscheiden. Obwohl sich grundsätzlich die erwarteten Effekte zeigen, ist der Zusammenhang in diesem Fall etwas geringer als bei der Wahlbeteiligung. So liegt die erklärte Varianz in den Modellen zur Wahlbeteiligung bei rund 90 Prozent,



während sie in den Modellen zu den ungültigen Stimmen nur bei etwa 60 Prozent liegt.<sup>6</sup> Zusammenfassend gibt es in den Daten der hessischen Städte also Anhaltspunkte für beide Erwartungen: erstens weisen benachteiligte Stadtteile nach der Wahlrechtsreform eine noch stärkere Neigung als der Landestrend zur Wahlenthaltung auf und zweitens lässt sich in den benachteiligten Stadtteilen ein noch stärkerer Anstieg des Anteils der ungültigen Stimmen feststellen.

## **b) Das Beispiel Frankfurt am Main**

Nachdem erste Erkenntnisse am Beispiel der Stadtteile der großen hessischen Städte gewonnen werden konnten, wendet sich die Analyse nun einer noch kleinräumigeren Untersuchung zu. Die Stadt Frankfurt am Main stellt für Wahlen einen umfassenden Wahlbericht zusammen, der neben den Ergebnissen auf Wahlbezirksebene auch Strukturdaten der Bezirke enthält. Die Daten lassen sich heranziehen, um die zuvor angestrebten Überlegungen auf ausgesprochen kleinräumiger Ebene nachvollziehen zu können. Allerdings enthält die Datenbasis lediglich den Ausländeranteil – getrennt nach EU- und Nicht-EU-Ausländern –, der hier als der schwächste Proxy für das eigentlich interessierende Merkmal des Bildungsniveaus der kleinräumigen Ebene herangezogen wird. Für die Analyse der Frankfurter Wahlbezirke spricht dagegen, dass sie eine einheitliche Definition der Altersstruktur enthält, die herangezogen werden kann, um für die kurzzeitige Absenkung des Wahlalters zu kontrollieren.

Tabelle 3 präsentiert zwei Modelle, welche die Wahlbeteiligung 2001 mit der Wahlbeteiligung 1997 und dem Ausländeranteil in den Wahlbezirken erklären. Modell 1 in Tabelle 3 enthält Informationen über die Nicht-EU-Ausländer, Modell 2 Daten über die gesamte nicht-deutsche Wohnbevölkerung. In beiden Modellen gibt es einen signifikant negativen Effekt des Ausländeranteils auf die Wahlbeteiligung über die Wahlbeteiligung im Jahr 1997 hinaus. Dieser Effekt bleibt bestehen, obwohl in beiden Modellen für den Anteil junger Wahlbevölkerung kontrolliert wird. Auch in dieser Variable gibt es einen starken und negativen Effekt auf die Wahlbeteiligung zur Kommunalwahl 2001, was sich mit der vorangegangenen Forschung zum Thema deckt (Arzheimer 2006; Phelps 2005). Es ist bemerkenswert, dass es kaum einen Unterschied macht, ob der Anteil der EU- oder Nicht-EU-Ausländer in das Modell einbezogen wird. Dieses Ergebnis ist insbesondere deshalb nennenswert, da zur Kommunalwahl EU-Ausländer explizit wahlberechtigt sind, um ihnen

6 Die erklärte Varianz sollte ohnehin nur mit Vorsicht interpretiert werden, da das Ergebnis der vorangegangenen Wahl und die fixen Effekte der Städte hier einen starken Einfluss ausüben.

Mitspracherecht in ihren Wohngemeinden zu geben und dieses Recht durch ein übermäßig komplexes Wahlrecht konterkariert zu werden scheint.

*Tabelle 3: OLS Regression – Anteil Wahlbeteiligung 2001 (in %) – Wahlbezirke Frankfurt am Main*

	(1)	(2)
Wahlbeteiligung 1997 (in %)	.569*** (.034)	.534*** (.038)
Nicht-EU-Ausländer (in %)	-.274*** (.029)	
Ausländer (in %)		-.222*** (.026)
Wahlbevölkerung 18-24 (in %)	-.221** (.085)	-.295*** (.085)
Konstante	12.976*** -2154	16.360*** -2524
Beobachtungen	431	431
R <sup>2</sup>	.690	.680
Angep. R <sup>2</sup>	.688	.678
Resid. Std.-Fehler	3.769	3.831
F Stat.	317.034***	302.391***

*Anmerkungen:* \*p<.1; \*\*p<.05; \*\*\*<.01.

Tabelle 4 präsentiert schließlich die Ergebnisse zweier Modelle, in denen der Ausländeranteil den Anteil ungültiger Stimmen erklärt. Abermals wurde der Anteil der ungültigen Stimmen in der vorangegangenen Kommunalwahl als Grundlage verwendet und eine Variable für die junge Wahlbevölkerung einbezogen. Nochmals gibt es einen klar positiven Effekt des Ausländeranteils auf den Anteil ungültiger Stimmen. So würde das Modell etwa vorhersagen, dass eine Steigerung des Nicht-EU-Ausländeranteils um zehn Prozentpunkte ceteris paribus mit zusätzlich rund 0,8 Prozentpunkten ungültiger Stimmen einhergeht.<sup>7</sup> Entsprechend der Erwartungen gibt es nur einen geringen Effekt des Anteils jugendlicher Wähler auf den Anteil ungültiger Stimmen.

7 Empirisch variiert die Nicht-EU-Ausländer-Quote zwischen 1,5 und 43,0 Prozent.

*Tabelle 4: OLS Regression – Anteil ungültiger Stimmen 2001 (in %) – Wahlbezirke Frankfurt am Main*

	(1)	(2)
Ungültige Stimmen 1997 (in %)	.479*** (.114)	.558*** (.115)
Nicht-EU-Ausländer (in %)	.081*** (.014)	
Ausländer (in %)		.047*** (.011)
Wahlbevölkerung 18-24 (in %)	.045 (.046)	.086* (.046)
Konstante	2.722*** (.372)	2.473*** (.393)
Beobachtungen	431	431
R <sup>2</sup>	.183	.151
Angep. R <sup>2</sup>	.177	.145
Resid. Std.-Fehler	2.044	2.083
F Stat.	31.855***	25.315***

Anmerkungen: \*p<.1; \*\*p<.05; \*\*\*<.01.

## 6. Schlussbetrachtung

Um die Jahrtausendwende hat es eine Reihe von Reformen deutscher Gemeindeverfassungen gegeben (Kersting/Vetter 2003; Kersting 2008). Dabei stand zumeist der Gedanke im Vordergrund, dass demokratische Elemente auf lokaler Ebene stärker verankert werden müssen, um Desinteresse an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen entgegenzuwirken. So wurde etwa verstärkt auf plebiszitäre Elemente, Direktwahlen von Bürgermeistern (Andersen/Bovermann 2002) oder eben auf Wahlrechtsreformen gesetzt, die nicht zuletzt das Kumulieren und Panaschieren einführten. Grundgedanke dieser Wahlrechtsänderungen war und ist es, dem Wähler die Möglichkeit zu geben, sich unmittelbar für Kandidaten zu entscheiden, also ein Stück Autorität gegenüber Parteien auf lokaler Ebene zu gewinnen. Die in diesem Artikel vorgestellte Untersuchung möchte diese positiven Aspekte keineswegs in Zweifel ziehen. Unbestritten ist es für gut informierte Bürger ein qualitativer Zugewinn, größere Auswahlmöglichkeiten zu besitzen und Kandidaten stärken zu können, die von ihren Parteien mit einem schlechten Listenplatz bedacht wurden oder gar Kandidaten verschiedener Parteien wählen zu können.

Allerdings möchte dieser Beitrag darauf hinweisen, dass der Autonomiezugewinn für einige Bürger Konsequenzen hat, die der demokratischen Qualität einer Wahl eher abträglich sind. Es wurde argumentiert, dass politisch weniger involvierte Bürger sich von der Komplexität des Wahlrechts abgeschreckt fühlen und deshalb von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen. Ebenso wurde darauf hingewiesen, dass eine größere Komplexität des Wahlrechts die Wahrscheinlichkeit von ungewollt ungültigen Stimmen erhöht und auch hier zu erwarten ist, dass diese Befürchtung besonders bei politisch weniger involvierten Bürgern zuzutreffen scheint.

Um diese Erwartungen zu prüfen wurde die Reform des hessischen Kommunalwahlrechts aus dem Jahre 1999 untersucht. Sie erlaubt den unmittelbaren Vergleich des Wahlverhaltens vor und nach der Reform und lässt somit Rückschlüsse auf Effekte des Wahlrechts auf das Wahlverhalten zu. Konkret wurde untersucht, welchen Effekt bestimmte Strukturmerkmale der kleinräumigen Ebene auf die Wahlbeteiligung und den Anteil ungültiger Stimmen hatten. Dabei konnte sowohl auf Stadtteildaten der hessischen Städte sowie auf Informationen der Wahlbezirke der Stadt Frankfurt am Main zurückgegriffen werden. In allen Analysen hat sich ein eindeutiges Bild ergeben. Bei Kontrolle der Resultate aus der vorangegangenen Kommunalwahl gab es zusätzlich nennenswerte Effekte der Strukturvariablen auf die Wahlbeteiligung und die ungültige Stimmabgabe. Konkret haben Bewohner der Stadtteile mit höheren Arbeitslosen-, Sozialhilfeempfänger- und Ausländeranteilen überzufällig häufig keine Stimmabgabe getätigt oder eine ungültige Stimme abgegeben. Allerdings ist zu bemerken, dass der Effekt der Wahlrechtsreform auf die ungültige Stimmabgabe grundsätzlich geringer ist als auf die Wahlbeteiligung. Diese Beobachtung lässt sich nicht zuletzt dadurch erklären, dass dem Gesetzgeber die Problematik ungewollt ungültiger Stimmenabgaben durchaus bewusst war und „Heilungsmöglichkeiten“ (Kersting 2014: 313) definiert wurden, um Wahlzettel so weit möglich nicht auszuschließen. Es ist schließlich nochmals darauf hinzuweisen, dass beide Effekte als additiv zu betrachten sind. Wenn Wähler aus benachteiligten Bezirken nach der Wahlrechtsreform seltener zur Wahlen gehen und mehr ungültige Stimmen abgeben, dann schließen beide Effekte jeweils, also additiv und systematisch, bestimmte Wählerschichten von der Wahl aus.

Die politischen Handlungsempfehlungen liegen auf Basis der hier angestrebten Untersuchungen auf der Hand. Die Hinwendung zum süddeutschen Kommunalwahlrecht mit seinen Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens sollte möglichst zurückgenommen werden. Die Analyse legt nahe, dass zum geschlossenen Listenwahlsystem zurückgekehrt werden sollte, da es die geringste Komplexität und somit die geringsten Beteiligungshürden aufweist. Ebenso scheint die Mög-

lichkeit der ungewollt ungültigen Wahl beim Listensystem mit einer Stimme am geringsten.

Dabei muss allerdings zugestanden werden, dass die naheliegenden Vorzüge des komplexeren Wahlsystems aufgegeben werden, primär die größeren Wahlmöglichkeiten für die Wähler. Ebenso würde die Rückkehr zu einem geschlossenen Listensystem weitere Vorteile preisgeben, die ein personalisiertes Wahlrecht in der kommunalen Regierungspraxis mit sich bringt, insbesondere eine abnehmende Bedeutung von Parteipolitik und sich daraus ergebende konsensorientierte Entscheidungsfindung (Wehling 2000; Holtkamp 2008). Insofern scheint ein möglicher Kompromissvorschlag das süddeutsche Kommunalwahlrecht beizubehalten, die Zahl der abzugebenden Stimmen aber deutlich einzuschränken, sodass etwa nur drei oder fünf Stimmen auf die Kandidaten und Listen zu verteilen sind. Zwar bietet ein solches Wahlrecht, wie es gegenwärtig in den ostdeutschen Bundesländern und Niedersachsen praktiziert wird (Vetter 2013: 245), einen höheren Komplexitätsgrad und somit Abschreckungspotenzial und Anfälligkeiten für ungültige Stimmen, allerdings in geringerem Ausmaß als das hessische Wahlsystem in seiner gegenwärtigen Form. Eine Variante des vorgetragenen Reformvorschlags ist von Kersting (2014) diskutiert worden. Da die personenbezogene Wahl nur in kleinen politischen Einheiten der Lebenswirklichkeit der Wähler entspricht regt er an, das Kommunalwahlrecht mit Blick auf die Gemeindegröße zu flexibilisieren. Kersting schlägt vor, dass nur noch in kleinen Gemeinden eingeschränkt offene Listenwahlen durchgeführt werden, während in Großstädten ein Wahlsystem vergleichbar dem Bundeswahlrecht eingeführt wird (ebd.: 319 f.).

Es konnte gezeigt werden, dass es systematische – und teils starke – Ausschlusseffekte des reformierten Wahlrechts gibt. Zukünftige Forschung sollte sich daher mit der naheliegenden Folgefrage beschäftigen, welche Konsequenzen sich hieraus für das Wahlergebnis ergeben. So könnte angenommen werden, dass bürgerliche Parteien durch die Wahlrechtsreform und den damit einhergehenden Ausschluss von Wählern mit geringer Bildung relativ gesehen gewinnen können, da den bekannten Dealignment-Tendenzen (Dalton 1984; Dalton/McAllister/Wattenberg 2000) zum Trotz auch weiterhin klassenbasiertes Wählen beobachtet werden kann (Kuhn 2009; Waal/Achterberg/Houtman 2007; Weakliem/Heath 1994). Dabei muss allerdings einschränkend bemerkt werden, dass in einer solchen Analyse die weiteren Elemente der hessischen Wahlrechtsreform ebenso die Wahlergebnisse beeinflussen könnten. Neben der bereits beschriebenen Absenkung des Wahlalters ist hier insbesondere die Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde zu bedenken, welche Kleinstparteien und Einzelkandidaten zugute kommt, da Wähler nicht zu befürchten haben, dass eine Partei nicht über die Fünf-Prozent-Hürde gelangt. Schließlich kann

auch das Kumulieren und Panaschieren einen direkten Effekt auf das Wahlergebnis haben – nicht nur einen mittelbaren über den Ausschluss von bestimmten Bevölkerungsschichten.

## Literatur

- Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer*, 2002: Im Westen was Neues. Kommunalwahl 1999 in NRW, Opladen.
- Arzheimer, Kai*, 2006: Jung, dynamisch, Nichtwähler? Der Einfluss von Lebensalter und Kohortenzugehörigkeit auf die Wahlbereitschaft, in: Edeltraud Roller/Frank Brettschneider/Jan van Deth (Hrsg.), *Jugend und Politik*, Wiesbaden, 317-335.
- Blais, André*, 2006: What Affects Voter Turnout?, in: *Annual Review of Political Science* 9, 111-125.
- Blais, André/Dobrzynska, Agnieszka*, 1998: Turnout in Electoral Democracies, in: *European Journal of Political Research* 33 (2), 239-261.
- Bürgeramt, Statistik und Wahlen*, 2006: Frankfurter Wahlanalysen 36. Wahlatlas zu den Kommunalwahlen 2006 in Frankfurt am Main, Frankfurt a. M.
- Dalton, Russel J.*, 1984: Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies, in: *Journal of Politics* 46 (1), 264-284.
- Dalton, Russel J./McAllister, Ian/Wattenberg, Martin P.*, 2000: The Consequences of Partisan Dealignment, in: J. Dalton Russel/Martin P. Wattenberg (Hrsg.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 37-63.
- Duverger, Maurice*, 1959: *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, London.
- Hennig, Eike/Lohde-Reiff, Robert/Sack, Detlef*, 2001: Wahlenthaltung in der Großstadt. Das Beispiel Frankfurt am Main, *Frankfurter statistische Berichte* 3, 224-252.
- Hessisches Statistisches Landesamt*, 1997: Die Kommunalwahlen am 2. März 1997. Ergebnisse der Gemeindewahlen, der Kreiswahlen sowie der Wahl des Verbandstags des Umlandverbands Frankfurt, Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt*, 2001: Die Kommunalwahlen am 18. März 2001. Ergebnisse der Gemeindewahlen und der Kreiswahlen, Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden.
- Jackman, Robert W.*, 1987: Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies, in: *American Political Science Review* 81 (2), 405-424.

- Jakobeit, Cord/Hiller, Philipp/Thomsen, Nils*, 2011: Evaluation des neuen Hamburger Wahlrechts bei der Bürgerschaftswahl 2011. Ergebnisse einer Wähler- und Nichtwählerbefragung, Hamburg.
- Kersting, Norbert*, 2005: Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt a. M.
- Kersting, Norbert*, 2008: 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, Wiesbaden, 221-231.
- Kersting, Norbert*, 2014: Wahlrecht auf dem Prüfstand: Kumulieren und Panaschieren, in: Elke Wiechmann/Jörg Bogumil (Hrsg.), Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel, Baden-Baden, 303-322.
- Kersting, Norbert/Vetter, Angelika*, 2003: Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Opladen.
- Kuhn, Ursina*, 2009: Stability and Change in Party Preference, in: Swiss Political Science Review 15 (3), 463-494.
- Leighley, Jan E./Nagler, Jonathan*, 1992: Individual and Systemic Influences on Turnout. Who Votes? 1984, in: Journal of Politics 54 (3), 718-740.
- Maier, Jürgen*, 2007: Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz 1951 bis 2001: Starke bundespolitische Einflüsse, große Bedeutung der Parteibindung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (3), 495-503.
- Mattila, Mikko*, 2003: Why Bother? Determinants of Turnout in the European Elections, in: Electoral Studies 22 (3), 449-468.
- McAllister, Ian/Makkai, Toni*, 1993: Institutions, Society or Protest? Explaining Invalid Votes in Australian Elections, in: Electoral Studies 12 (1), 23-40.
- Moon, David*, 1992: The Determinants of Turnout in Presidential Elections. An Integrative Model Accounting for Information, in: Political Behavior 14 (2), 123-140.
- Phelps, Edward*, 2005: Young Voters at the 2005 British General Election, in: Political Quarterly 76 (4), 482-487.
- Powell, G. Bingham Jr.*, 1986: American Voter Turnout in Comparative Perspective, in: American Political Science Review 80 (1), 17-43.
- Power, Timothy J./Garand, James C.*, 2007: Determinants of invalid voting in Latin America, in: Electoral Studies 26 (2), 432-444.
- Power, Timothy J./Roberts, J. Timmons*, 1995: Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil, in: Political Research Quarterly 48 (3), 795-826.

- Riker, William H.*, 1982: The Two-Party System and Duverger's Law. An Essay on the History of Political Science, in: *American Political Science Review* 76 (4), 753-766.
- Rudi, Tatjana*, 2007: Landtagswahlen in Hessen 1991 bis 2003: Bundespolitische Einflüsse vor allem bei unabhängigen Wählern, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38 (3), 559-566.
- Schäfer, Armin/Schoen, Harald*, 2013: Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit, in: *Leviathan* 41 (1), 94-120.
- Schäfer, Armin/Vehrkamp, Robert/Gagné, Jérémie Felix*, 2013: Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Gütersloh.
- Schmidt, Manfred G.*, 2004: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart.
- Siegert, Manuel*, 2008: Schulische Bildung von Migranten in Deutschland, Nürnberg.
- Uggla, Fredrik*, 2008: Incompetence, Alienation, or Calculation? Explaining Levels of Invalid Ballots and Extra-Parliamentary Votes, in: *Comparative Political Studies* 41 (8), 1141-1164.
- Vetter, Angelika*, 2013: Kumulieren, Panaschieren und die Beteiligung der Bürger an kommunalen Wahlen, in: Silke I. Keil/S. Isabell Thaidigsmann (Hrsg.), *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie*, Wiesbaden, 237-254.
- Waal, Jeroen van der/Achterberg, Peter/Houtman, Dick*, 2007: Class is not dead – it has been Buried Alive. Class Voting and Cultural Voting in Postwar Western Societies (1956-1990), in: *Politics and Society* 35 (3), 403-426.
- Weakliem, David L./Heath, Anthony F.*, 1994: Rational Choice and Class Voting, in: *Rationality and Society* 6 (2), 243-270.
- Wehling, Hans-Georg*, 2000: Parteien und Vereine, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, Stuttgart, 187-202.
- Wolfinger, Raymond E./Rosenstone, Stephen J.*, 1980: *Who Votes?*, New Haven.



Korrespondenzanschrift:

Dominic Nyhuis  
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung  
Universität Mannheim  
A5, 6  
68159 Mannheim  
E-Mail: [nyhuis@uni-mannheim.de](mailto:nyhuis@uni-mannheim.de)

Anhang

Tabelle A1: Deskriptive Statistiken der Strukturinformationen

Stadt	Maß	Ausländer (in %)	Arbeitslose (in %)	Sozialhilfe- empfänger (in %)	Einbezogene Stadtteile	Erhebungsjahr
Frankfurt a. M.	Min	10.83	1.86	1.36	45	2000
	Max	60.91	9.28	5.99		
	MW	27.45 (10.03)	3.80 (1.29)	2.66 (0.82)		
	(Std.-Abw.)					
Wiesbaden	Min	2.63	1.80	–	26	2004
	Max	32.23	8.04	–		
	MW	13.35 (8.39)	3.99 (1.74)	–		
	(Std.-Abw.)					
Kassel	Min	3.92	3.07	–	23	2000
	Max	43.08	13.38	–		
	MW	13.92 (10.04)	7.12 (2.84)	–		
	(Std.-Abw.)					
Darmstadt	Min	10.53	3.33	0.09	9	2004
	Max	24.52	6.10	10.75		
	MW	15.74 (5.32)	4.47 (1.00)	1.73 (3.40)		
	(Std.-Abw.)					
Offenbach a. M.	Min	11.05	2.91	2.25	19	2003
	Max	55.00	8.85	8.78		
	MW	30.93 (13.48)	5.99 (1.59)	5.41 (1.46)		
	(Std.-Abw.)					
Hanau	Min	6.48	–	–	10	2000
	Max	40.01	–	–		
	MW	21.16 (11.72)	–	–		
	(Std.-Abw.)					

*Anmerkungen:* Die Tabelle enthält die deskriptiven Statistiken (Minimum, Maximum, Mittelwert und Standardabweichung) der einbezogenen Strukturinformationen aus den sechs hessischen Städten. Außerdem enthält die Tabelle die Zahl der analysierten Stadtteile je Stadt sowie das Erhebungsjahr der Informationen. Es ist zu bemerken, dass die Mittelwerte nicht die stadtweiten Mittelwerte beschreiben, da sie die ungewichteten Werte der Stadtteile zusammenfassen.