

## Wie die Kumulierungsmöglichkeit Panaschieren verhindert und Personenwahlkampf polarisiert: Das Beispiel Bremens

Jan Lorenz\*

Seit 2011 wird die Bremer Bürgerschaft in einem Fünf-Stimmen-Verhältniswahlssystem mit offenen Listen, vollen Kumulier- und Panaschierungsmöglichkeiten und einem vorrangig vergebenen Kontingent für Listenmandate gewählt, dessen Größen durch den Anteil an Listensimmen bestimmt wird. Nach der zweiten Wahl unter diesem Wahlsystem 2015 setzte die Bürgerschaft einen nichtständigen Ausschuss zur „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ ein. In einem Zwischenbericht<sup>1</sup> wurden Änderungen des Wahlrechts empfohlen, während Vorschläge zur Erhöhung der Wahlbeteiligung verworfen wurden. Die Bürgerschaft beschloss die Reform mit breiter Mehrheit von SPD, Grünen, CDU und Linken gegen die Stimmen von FDP, einiger Fraktionsloser und wenigen Abweichlern.<sup>2</sup> Schon für die nächste Wahl am 26. Mai 2019 gilt das neue Wahlrecht. Die wichtigste Änderung ist die Umkehrung der Reihenfolge des Sitzzuteilungsverfahrens an die Kandidaten<sup>3</sup> innerhalb einer Liste. Zukünftig werden die Mandate des Personenstimmkontingents vorrangig vergeben.

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

\* Die Arbeit an diesem Thema ist Teil des DFG-Forschungsprojekts LO2024 „Meinungsdynamik und kollektive Entscheidung“. Ich bedanke mich für hilfreiche Kommentare auf dem Treffen des Arbeitskreises Handlungs- und Entscheidungstheorie der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft 2017. Ich danke *Alfred L. Lorenz* für Korrekturen. Der Autor ist Mitglied im bundesweiten Arbeitskreis Wahlrecht des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“. Die hier vertretene Position ist weder eine Position des Arbeitskreises noch eine des Landesverbandes Bremen-Niedersachsen.

1 Vgl. Bremische Bürgerschaft, Drucksache 19/1487 (zu Drs. 19/777) vom 22. Januar 2018: Bericht und Antrag des nicht ständigen Ausschusses „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“.

2 Die namentlichen Abstimmungsergebnisse lassen sich auf <https://www.abgeordnetenwatch.de/bremen/abstimmungen/antrag-auf-aenderung-des-bremischen-wahlgesetzes> einsehen (Abruf am 14. September 2018).

3 Im Folgenden sind mit „Kandidaten“ und „Wählern“ immer auch Wählerinnen und Kandidatinnen gemeint. Eine zunächst angestrebte geschlechterneutrale Formulierung wurde verworfen, weil es die Verständlichkeit von komplexen Sätzen zu stark herabgesetzt hätte.

hätten. Beim damals gültigen Wahlrecht mit vorrangig vergebenen Listenmandaten waren es 22 (26,5 Prozent).<sup>4</sup>

Die Begründung kann allerdings in keinem Punkt überzeugen. Viele Parteien berücksichtigen zwar in der Tat Geschlecht, Alter, unterschiedliche Berufe und Wohnregionen bei der Aufstellung ihrer Listen, und diese würden bei ähnlichem Wahlverhalten weniger durch die Wähler verändert. Dennoch ist an vielen Stellen Kritik angebracht: Erstens ist die repräsentative Abbildung der Gesellschaft im Landtag weder ein Muss- noch ein Sollkriterium in Bremischer Verfassung und Wahlrecht.<sup>5</sup> Es geht also um ein nachrangiges, allenfalls wünschenswertes Ziel, das gegenüber anderen abgewogen werden muss. Zum Beispiel wird durch die Reform das durch Wählerstimmen ausgedrückte Vertrauen der Bürger in die Abgeordneten niedriger werden. Zweitens wird die Listenaufstellung nach repräsentativen Kriterien in keiner Weise von Parteien verlangt, und sie findet auch nicht unbedingt statt, wie zum Beispiel die Frauenanteile auf den Listen von CDU, FDP und AfD deutlich zeigen. Schon die Grundlage für die gewünschte repräsentativitätssteigernde Wirkung ist also wackelig. Drittens beruht die Stärkung der Listen durch die nachrangige Vergabe der Listenmandate auf dem empirischen Faktum, dass die Personenstimmenranglisten den Listen der Parteien ähneln. Würden die Wähler tatsächlich die Listen „zerschießen“<sup>6</sup>, zum Beispiel indem sie nur Kandidaten von hinteren Listenplätzen wählten, wäre der Anteil der Gewählten nach Listenwahl bei vorrangiger und nachrangiger Vergabe der Listenmandate identisch und die Reform wirkungslos. Viertens wird im Bericht nicht empirisch dargelegt, inwiefern die Repräsentativität anhand des Wahlverhaltens 2011 und 2015 durch Wählerstimmen verzerrt wurde. Der Frauenanteil läge beispielsweise lediglich bei den SPD-Abgeordneten substanziell höher. Dem Problem hätte die SPD auch durch Überquotieren im bestehenden Wahlrecht entgegenzutreten können.

Des Weiteren soll der Begründung nach die Umkehrung der Reihenfolge dem negativen Stimmengewicht entgegenwirken. Anders als beim Bundestagswahlrecht bezieht sich das negative Stimmengewicht hier auf die Personenwahl. Es wurde von *Valentin Schröder* als Personenstimmenparadox<sup>7</sup> beschrieben. Bei der Wahl 2015 war im Falle von *Thomas von Bruch* (CDU) aufgefallen, dass er ein Listenmandat hätte gewinnen können, wenn einige seiner Wähler ihre Stimmen nicht ihm, sondern der Liste der CDU gegeben hätten. *Valentin Schröder* wie auch der nichtständige Bürgerschaftsausschuss bezeichnen diese Möglichkeit als „verfassungsrechtlich höchst bedenklich“<sup>8</sup>. Umso erstaunlicher ist, dass die Umkeh-

4 Für detaillierte Modellrechnungen vergleiche *Jan Lorenz*, Analyse der Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft 2011 und 2015, <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1O0aVHYYX6W5Lzm8BIncARW77Fa-Txdzv5zbdvaNrHY8/pubhtml> (Abruf am 9. August 2018). Zur Langzeitarchivierung wurde eine Excel-Datei im Dataverse hinterlegt. Vgl. *Jan Lorenz*, Analyse der Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft 2011 und 2015, Harvard Dataverse, doi:10.7910/DVN/8AQGMS (Abruf am 15. August 2018).

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

6 „Zerschießen“ ist eine Wortwahl von *Lothar Probst*. Siehe *Wigbert Gerling*, Forscher halten Wahlrecht für reformbedürftig, in: *Weser-Kurier* online vom 29. Mai 2015, [https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-wirtschaft\\_artikel,-Forscher-halten-Wahlrecht-fuer-reformbeduerftig-\\_arid,1134830.html](https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-wirtschaft_artikel,-Forscher-halten-Wahlrecht-fuer-reformbeduerftig-_arid,1134830.html) (Abruf am 15. August 2018).

7 *Valentin Schröder*, Fremdverwertung und Personenstimmenparadox: Negatives Stimmgewicht im Bremer und Hamburger Bürgerschaftswahlrecht, in: *ZParl*, 46. Jg. (2015), H. 3, S. 561 – 577.

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

rung der Reihenfolge bei der Vergabe der Listenmandate an der theoretischen Möglichkeit eines negativen Stimmengewichts überhaupt nichts ändert. Im Bericht wird nicht einmal empirisch dargelegt, ob eine kleinere Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Berechnungen für die Wahl 2015 zeigen zwar, dass ein gleichartiger Fall (persönlicher Mandatsgewinn durch weniger Personenstimmen) beim neuen Wahlrecht empirisch nicht aufgetreten wäre. Dafür gäbe es aber zwei Fälle der umgekehrten Version (Mandatsverlust durch mehr Personenstimmen). Sowohl *Anke Krohne* (Linke Bremen, Listenplatz 7) als auch *Petra Jäschke* (SPD Bremerhaven, Listenplatz 6) hätten ein Listenmandat erhalten, das sie verloren hätten, wenn sie es geschafft hätten, einige Wähler ihrer Listen zu Personenstimmen zu bewegen.<sup>9</sup> Das neue Wahlrecht ist also sowohl theoretisch als auch empirisch gleichermaßen verfassungsrechtlich bedenklich. Der in der Begründung genannte Transparenzgewinn ist nicht zu erkennen, wie die Beispiele zeigen.

Da die Wahlrechtsänderung in der Realität einen starken Rückgang des Einflusses der Personenstimmen erwarten lässt, hat der Verein Mehr Demokratie e.V. gleich nach der Gesetzesänderung eine Volksinitiative für ein Wahlrecht ohne Listenstimmenkontingent erfolgreich abgeschlossen.<sup>10</sup> Das derzeit durchgeführte Volksbegehren hat das Ziel, einen Volksentscheid parallel zur Bürgerschaftswahl durchzuführen. Derselbe Verein hatte 2006 durch ein Volksbegehren mit über 70.000 Unterschriften die Einführung des alten Wahlrechts durchgesetzt. Nach dem Vorschlag von Mehr Demokratie e.V. werden alle Listenstimmen einer Partei gleichmäßig auf alle Kandidaten verteilt, und die Mandate einer Partei werden an die Kandidaten mit den meisten Stimmen vergeben.<sup>11</sup> Nach dieser Zuteilung wären bei der Wahl 2015 insgesamt 26 (31,3 Prozent) Kandidaten in die Bürgerschaft eingezogen, die dies bei starren Listen nicht geschafft hätten. Erstaunlicherweise würde dieser Vorschlag im Gegensatz zum neuen Gesetz das verfassungsrechtlich bedenkliche negative Stimmengewicht tatsächlich abschaffen.

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

9 Kommentator mq86mq in Blogbeitrag zu *Jan Lorenz*, Wahlrecht im Weser-Kurier vom 21. Februar 2018, <http://janlo.de/wp/2018/02/21/wahlrecht-im-weser-kurier/comment-page-1/> (Abruf am 8. August 2018).

10 Vgl. *Dirk Schumacher*, 5.090 Unterschriften für mehr Einfluss beim Wählen, in: Mehr Demokratie e.V. - LV Bremen/Niedersachsen online vom 22. Juni 2018, <https://www.fuenf-richtige.de/wahlrecht-bremen-nachrichten/news/5090-unterschriften-fuer-mehr-einfluss-beim-waehlen-1/> (Abruf am 7. August 2018).

11 Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen 2018 Nr. 195, Bekanntmachung über die Zulassung eines Volksbegehrens „Mehr Demokratie beim Wählen – unseren Einfluss sichern und stärken“ (verkündet am 13. August 2018).

Die Einführung der Personenwahl wurde 2007 zwar durch ein Volksbegehren eingeleitet, die Bürgerschaft beschloss sie aber schließlich mit breiter Mehrheit, ohne dass es zu einem Volksentscheid kam. Man kann daher davon ausgehen, dass auch viele Akteure in Parlament und Parteien, die für die aktuelle Änderung votierten, die Personenwahl generell richtig finden und nicht nur aus strategischen Gründen und in möglichst abgeschwächter Form unterstützen. Eine Aussage der Spitzenkandidatin der Grünen *Karoline Linnert*<sup>12</sup> verdeutlicht mögliche Gründe, trotzdem für eine sachlich kaum stichhaltig begründete faktische Schwächung der Personenwahl zu stimmen. Das geltende Wahlrecht befördere „Partikularinteressen von Ethnien, Cliquen und Peer-Groups“. Dass diese Einschätzung durchaus plausibel ist, wird im Folgenden durch eine theoretische Erörterung der strategischen Anreize und eine empirische Analyse der Wahlergebnisse belegt. Es zeigt sich, dass der Hauptgrund die Möglichkeit ist, alle fünf Stimmen auf einen Kandidaten zu häufen. Durch strategische Anreize für Wähler führt dies zu einer Zunahme kumulierenden Wahlverhaltens und somit in gewissem Sinne zu einer zunehmenden Polarisierung in der Personenwahl, die schließlich zu Erfolgen von Kandidaten führt, die sich auf viele Stimmen von vergleichsweise wenigen Wählern stützen. Diese theoretischen Erwägungen sind von grundsätzlicher Bedeutung für das Design von Wahlsystemen mit offenen Listen.

- (1) Dem Volksbegehren von Mehr Demokratie e.V. folgend sollte auf ein Kontingent an Listenmandaten verzichtet werden und die Sitze einer Partei an die Kandidaten mit den meisten Stimmen gehen.
- (2) Die Kumulierungsmöglichkeit sollte abgeschafft werden. Damit würde bei der Personenwahl für jeden Kandidaten nur noch eine anstatt fünf Ankreuzmöglichkeiten angeboten. Der Wähler könnte also nicht mehr alle Stimmen auf einen Kandidaten häufen. Bei Listenstimmen bliebe das Kumulieren unbeschränkt möglich.

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

12 Vgl. *Jürgen Theiner*, Grüne für Wahlrechtsreform, in: *Weser-Kurier* online vom 4. Mai 2016, [https://www.weser-kurier.de/bremen\\_artikel,-Gruene-fuer-Wahlrechtsreform-\\_arid,1369422.html](https://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Gruene-fuer-Wahlrechtsreform-_arid,1369422.html) (Abruf am 15. August 2018).

bundesdeutschen Lagerwahlkampf, dass es in Bremen bisher nicht zu einer „übergroßen“ Regierungskoalition ähnlich der Schweizer „Zauberformel“ gekommen ist.

### 1. Personalisierte Verhältniswahl durch offene Listen

„Personalisierte Verhältniswahl“ ist die dominante Beschreibung für Wahlsysteme in Deutschland auf Bundes-, Landes-, und Kommunalebene.<sup>13</sup> Sie wird allerdings durch zwei Varianten umgesetzt: einerseits durch das vom Bundestagswahlrecht bekannte System, das international als „Mixed-member Proportional System“<sup>14</sup> bezeichnet wird, andererseits durch die Verhältniswahl mit offenen Listen. Das Bundestagswahlrecht kann unter Beibehaltung der Einerwahlkreise ohne negatives Stimmengewicht bezüglich der Parteienwahl anscheinend nur auf Kosten einer möglichen unbegrenzten Vergrößerung des Bundestages realisiert werden.<sup>15</sup> Die Verhältniswahl mit offenen Listen in Mehrmandatswahlkreisen kennt weder Überhangmandate noch negatives Stimmengewicht für Parteien. Eine bessere theoretische und empirische Kenntnis ist also auch für die Reform des Bundestagswahlrechts von Interesse.

Die Verhältniswahl mit offenen wie geschlossenen Listen beruht auf geordneten Wahllisten<sup>16</sup> von Parteien oder Wählervereinigungen<sup>17</sup>. Statt wie im Bundestagswahlrecht eine zweite Ebene mit Einerwahlkreisen und Mehrheitswahlrecht bereitzustellen, haben die Wähler bei offenen Listen die Möglichkeit, den einzelnen Kandidaten auf den Listen Stimmen zu geben. Eine Stimme erfüllt dabei immer zwei Funktionen: Sie zählt zuerst als Stimme für die Partei und wird für die Bestimmung des Sitzkontingents über ein proportionales Sitzzuteilungsverfahren benutzt, zum Beispiel das Divisorverfahren mit Standardrundung nach Saint-Laguë. Als zweites zählt eine Stimme für die Person und wird benutzt, um eine Rangliste der Kandidaten nach Stimmenzahl zu erstellen, die als Grundlage für die Mandatsvergabe an die Personen dient.

Neben Bremen werden auch die Landtagswahlen in Hamburg und Bayern mit offenen Listen durchgeführt. Am weitesten verbreitet sind offene Listen in Deutschland bei den Kommunalwahlen. Elf Bundesländer führen die Kommunalwahlen mit offenen Listen durch.<sup>18</sup> Abbildung 1 zeigt die verschiedenen Ausprägungen der Verhältniswahl mit offe-

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

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

15 Vgl. *Florian Grotz / Robert Vehrkamp*, »598«, in: *Einwurf – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung*, Ausgabe 1, 2017, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD\\_EINWURF\\_01\\_2017.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_EINWURF_01_2017.pdf) (Abruf am 15. August 2018).

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

17 Im Folgenden wird zur besseren Lesbarkeit auf die Erwähnung von Wählervereinigung als Alternative zu Parteien verzichtet.

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

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



Quelle: Eigene Darstellung.

nen Listen. Für die Stadtstaaten wird das Landtagswahlrecht verwendet, da ein Kommunalwahlrecht dort eine untergeordnetere Rolle spielt. Deutschland teilt sich grob in eine süd-deutsche, eine ostdeutsche und eine nordwestdeutsche Variante, die im Folgenden weiter beschrieben und analysiert werden. In allen Nachbarländern Deutschlands sind offene Listen auch für die nationalen Wahlen etabliert, außer in Frankreich, da es dort gar keine Listenwahl gibt.



Historisch ist die Verhältniswahl aus dem Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen hervorgegangen. Die grundlegende Idee ist, im Wahlvolk vorhandene politische Positionen proportional zu ihrer Häufigkeit durch Personen im Parlament zu repräsentieren.<sup>19</sup> Bei der Verhältniswahl wird also davon ausgegangen, dass Kandidaten einer Partei Stimmen nicht nur für den eigenen Mandatserwerb einwerben wollen, sondern auch für andere Kandidaten ihrer eigenen Partei. Ebenso wird angenommen, dass der Wähler ein Interesse hat, dass seine Stimme in jedem Fall Kandidaten seiner Partei stärken soll, auch wenn diese lokal in der Minderheit ist. Beide Interessen sind die Triebkräfte, die den politischen Übergang in vielen Ländern bewirkt haben – in der Schweiz beispielsweise durch den Slogan „Vom Majorz zum Proporz“. Bei diesem Übergang vom Mehrheits- zum Verhältniswahlrecht werden dann Einerwahlkreise zu Mehrmandatswahlkreisen zusammengefasst und Stimmen, die Kandidaten einwerben, werden zunächst „fremdverwertet“<sup>20</sup> für alle Kandidaten auf der Liste seiner Partei.

In Deutschland haben die Parteien eine recht exklusive Hoheit über die Personalentscheidungen durch Verhältniswahlen mit starren Listen durchgesetzt. In den nordeuropäischen Ländern und den Nachbarländern Deutschlands – außer Frankreich – wurden bei der Einführung der Verhältniswahl offene Listen entwickelt, um die Wahl von Personen wie beim vorher verwendeten Mehrheitswahlrecht weiterhin zu ermöglichen. Es sind zwei Varianten entstanden, die sich aus heutiger Sicht zwei verschiedenen demokratietheoretischen Ideen zuordnen lassen: der Vertreterwahl oder der Kollegiumswahl. In einer Vertreterwahl soll der Wähler einen persönlichen Repräsentanten wählen. Der Grundidee des Mehrheitswahlrechts folgend, sollte man eine Stimme haben, mit der man einen Kandidaten seiner präferierten Partei wählt, der dann, wenn er gewählt wird, die Interessen des Wählers vertritt. Scheitert der Kandidat, hat man mit seiner Stimme anders als beim Mehrheitswahlrecht zumindest dessen Partei gestärkt. Allerdings ist dann, auch anders als im Mehrheitswahlrecht mit Einerwahlkreisen, kein einzelner Abgeordneter direkt für die Vertretung der Interessen des Wählers zuständig.<sup>21</sup> Bei der Kollegiumswahl soll der Wähler die Kandidaten, die er für am besten geeignet hält, wählen und zwar so viele, wie Mandate zur Verfügung stehen. Dies entspricht in etwa der Idee der Wahl durch Zustimmung („Approval Voting“).

In Nordeuropa sind der Idee der Vertreterwahl folgend Einstimmensysteme entstanden, beispielsweise in Finnland (Suomen eduskunta, zwölf Wahlbezirke mit sieben bis 35 Mandaten und ein Einerwahlkreis Åland), ebenso in Dänemark, Norwegen, Island und auch in Polen.<sup>22</sup>

19 Die Repräsentativität bezieht sich hier nur auf die politische Ideologie und nicht etwa auf demographische Merkmale wie Geschlecht und Alter oder auf unterschiedliche Berufe und Wohnregionen.

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

21 Vgl. dazu eine ähnliche Diskussion von *Patrick Horst*, Das neue Hamburger Wahlrecht auf dem Prüfstand: Kontraproduktiv, aber schwer reformierbar, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 4, S. 707 – 724.

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

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

Die schweizerische Variante entspricht im Wesentlichen den süddeutschen Kommunalwahlsystemen, mit dem Unterschied, dass bis zu drei Stimmen kumuliert werden können. Außerdem erfolgt die Wahl, der deutschen Tradition folgend, nicht durch die Abgabe einer Liste, sondern durch Kreuze auf einem oftmals sehr großen Stimmzettel. Das vereinfachte Abgeben aller Stimmen für die Kandidaten einer Liste erfolgt typischerweise durch ein spezielles Listenkreuz, das im Sinne einer „Ausfüllhilfe“ bewirkt, dass alle Reststimmen an die Kandidaten dieser Liste gehen.

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

Die nordwestdeutschen Systeme sind eine Mischform der Wahl mit starren und offenen Listen. Dort hat man drei (Kommunalwahl Niedersachsen) bis fünf Stimmen (Landtagswahl Hamburg und Bremen), die man alle kumulieren kann. In Niedersachsen liegen die Wahlgebietsgrößen zwischen sechs und 84 Mandaten, wobei Wahlgebiete ab 33 Mandaten in mehrere Wahlbezirke eingeteilt werden können, ab 39 Mandaten müssen sie das sogar.<sup>23</sup> In Hamburg werden fünfzig der 121 Landtagsmandate über Landeslisten gewählt, die restlichen in 17 Mehrmandatswahlkreisen der Größe drei bis fünf. Für die Wahlkreise erhält der Wähler noch einmal fünf Stimmen. Die Zuteilung der Mandate erfolgt nach den Landesstimmen, und die in den Wahlkreisen errungenen Mandate werden verrechnet. In Bremen gibt es zwei komplett getrennte Wahlgebiete. In der Stadt Bremen werden 68 Mandate vergeben, in Bremerhaven 15. Die Besonderheit sind Listenstimmen, die analog zu den Personenstimmen vergeben werden können. Das heißt, es gibt für jede Liste auch drei beziehungsweise fünf Ankreuzmöglichkeiten, und es kann zwischen Listen und Personen panaschiert werden. Die Listenstimmen haben keine Kopfstimmenfunktion und werden nicht in Personenstimmen umgesetzt, sondern separat gezählt. Für jede Liste wird festge-

23 Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz (NKWG), § 7.



stellt, wie viele Personenstimmen und wie viele Listenstimmen abgegeben wurden, und die Mandate, die dieser Liste insgesamt zugeteilt wurden, werden im gleichen proportionalen Verhältnis in ein Personenstimmenkontingent und ein Listenstimmenkontingent aufgeteilt. Jede Listenstimme kann also das Listenstimmenkontingent vergrößern, jede Personenstimme das Personenstimmenkontingent, unabhängig von der gewählten Person. In Niedersachsen und in der nächsten Wahl in Bremen wird zunächst das Personenstimmenkontingent an die Kandidaten mit den meisten Personenstimmen vergeben und danach das Listenstimmenkontingent nach der Parteiliste, wobei die Kandidaten übersprungen werden, die schon ein Personenstimmenmandat haben. In Hamburg und bisher in Bremen werden die Listenmandate zuerst vergeben, danach die Personenmandate, sofern die Kandidaten noch kein Listenmandat haben.

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

Auch die Wahlsysteme in den Niederlanden, Tschechien und Österreich enthalten offene Listen. Diese werden allerdings durch Relevanzschwellen in ihrer Wirkung eingeschränkt. Um bei der Mandatsvergabe bevorzugt zu werden, reicht es für einen Kandidaten nicht aus, in der Rangliste nach Stimmen weit genug oben zu sein, sondern er muss auch ein gewisses Quorum an Stimmen gewinnen, typischerweise einen Anteil der Wahlgebietsquote (zum Beispiel ein Viertel in den Niederlanden), der der Anzahl der gültigen Stimmen geteilt durch die Anzahl der zu vergebenden Mandate entspricht. In Deutschland gibt es keine Relevanzschwellen für Personenwahlen. In Belgien gibt es neben der Personenwahl auch die Möglichkeit einer Listenstimme. Die Listenstimmen werden nach der Auszählung der Liste folgend auf die Kandidaten verteilt, wobei ein Kandidat genau so viele Stimmen erhält, dass er die Parteiquote erreicht. Die Parteiquote ist, vereinfacht ausgedrückt, die Anzahl aller Stimmen der Partei geteilt durch die Anzahl der Mandate, die die Partei errungen hat.

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

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

<sup>24</sup> Vgl. Dieter Nohlen, *Wahlsysteme der Welt*, München / Zürich 1978.

Heutzutage werden mit der Personenwahl durch offene Listen verschiedene gewünschte Wirkungen verbunden. Orientiert an der Idee eines Arbeitsparlaments ist die Vertretung von Interessen nicht die einzige Aufgabe eines Abgeordneten, sondern auch die Arbeit an Gesetzentwürfen, bei der Fachkompetenz, Kooperations- und konstruktive Konfliktfähigkeit, Fähigkeit zum intelligenten Interessenausgleich sowie kontinuierliche Rückkopplung zum Wähler gefragt sind. Aus dieser Perspektive sollte ein Wahlsystem also einerseits die in der Bevölkerung vorhandenen Interessen proportional im Parlament abbilden und andererseits die kompetentesten Akteure mit höchstem Vertrauen in der Bevölkerung auswählen. Die proportionale Repräsentation wird durch die Verhältniswahl erreicht, die Auswahl der geeignetsten Abgeordneten durch die Personenstimmen.<sup>25</sup> Aus dieser Perspektive ist es auch sinnvoll, dass der Wähler mehrere Stimmen erhält, damit er sein Vertrauen zu mehreren Kandidaten äußern kann, wenn er dazu über relevante Einschätzungen verfügt. Im Folgenden wird daher die Kollegiumswahl mit mehreren Stimmen als sinnvoller als die Vertreterwahl mit einer Stimme angesehen. Sie ermöglicht differenziertere Urteile der Wähler, ohne diese zu einer komplexen und zeitaufwendigen Stimmabgabe zu nötigen, wie die schweizerische Möglichkeit der Listenabgabe oder das süddeutsche Listenkreuz zeigen.

Eine weitere gewünschte Wirkung von offenen Listen ist die Erzeugung von Anreizen für die Kandidaten, mit Wählern direkt in politischen Kontakt zu treten, anstatt sich nur wie bei der Verhältniswahl mit starren Listen innerhalb ihrer Partei zu vernetzen. Außerdem haben Wähler die Möglichkeit, Signale an Parteien zu senden, welche Protagonisten und damit welche Flügel und Grundausrichtungen präferiert werden.

Das nordwestdeutsche Mischmodell aus starren und offenen Listen setzt für Kandidaten auf sicheren Listenplätzen keine Anreize, Werbung beim Wähler zu machen: Im Gegenteil: Es signalisiert vielen Kandidaten sogar, dies auch bei vorhandener intrinsischer Motivation nicht zu tun. Das liegt daran, dass jede Personenstimme erst an dritter Stelle für den Kandidaten in der Personenstimmenrangliste zählt, vorher noch für das Personenmandatkontingent und davor für das Sitzkontingent der Partei insgesamt. Bevor es um den Kandidaten selbst geht, profitieren von seinen Personenstimmen alle Mitbewerber, die auf ein Personenmandat hoffen. Es gibt aber auch Kandidaten, die hauptsächlich ein Listenmandat anstreben, da sie davon ausgehen, nicht genug Personenstimmen zu bekommen. Wenn solch ein Bewerber auf einem unsicheren, aber nicht aussichtslosen Listenplatz steht, ist jede Personenstimme für die Partei eine „Gefahr“, auch die für die eigene Person.

Die Beispiele in der Einleitung zum negativen Stimmengewicht zeigen, dass dies keine theoretische Überlegung ist, sondern massive praktische Bedeutung hat. Ein Kandidat mit unsicherem, aber nicht aussichtslosem Listenplatz und unterdurchschnittlichem Potential, Personenstimmen zu gewinnen, sollte seinen Wählern raten, nicht ihn, sondern seine Liste zu wählen. Dasselbe gilt für die Bewerber auf sicheren Listenplätzen, wenn sie daran interessiert sind, dass ihre Parteiliste möglichst umfassend die Mandatsvergabe bestimmt. Diese Anreize halten diese Kandidaten eher davon ab, um persönliches Vertrauen von Wählern zu werben und untergraben eines der Ziele der Personenwahl. Für den Wahlkampf der Parteien entsteht die ungünstige Situation, dass sie die Aufmerksamkeit wie üblich auf ihre Spitzenkandidaten in Regierungsämtern (oder Anwärter darauf) richten wollen, Personenstimmen für diese aber gleichzeitig eigentlich unerwünscht sind. Dies ist nicht im Sinne der

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

Ideen von offenen Listen. Einen Anreiz, um persönliches Vertrauen von Wählern zu werben, haben also nur Kandidaten, die auf aussichtslosen Listenplätzen stehen. Die in Bremen so heiß diskutierte Reihenfolge der Sitzvergabe an Personenstimmen- und Listenstimmenkontingent spielt für die Fehlanreize keine prinzipielle Rolle, sie verändert lediglich den Anteil der relativ sicheren Listenplätze. Insbesondere aufgrund der Anreize, Personenstimmen zu vermeiden, sollte man die nordwestdeutsche Mischform von starren und offenen Listen als Fehlkonstruktion bewerten.<sup>26</sup>

Hier wird der Kollegiumswahl mit mehreren Stimmen der Vorzug vor der Vertreterwahl mit einer Stimme gegeben. Die Mehrstimmensysteme mit voller Kumulierungsmöglichkeit in Ost- und Nordwestdeutschland lassen sich allerdings sowohl der Kollegiumswahl als auch der Vertreterwahl zuordnen, da sowohl panaschierend differenziert fünf (drei) Personen als auch kumulierend eine Person mit fünffacher (dreifacher) Stimmkraft gewählt werden kann. Welches Prinzip in der Praxis überwiegt, entscheiden also die Wähler. Es lassen sich zwei strategische Anreize feststellen, die differenziertes panaschierendes Wahlverhalten im Sinne der Kollegiumswahl unattraktiv machen.

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

Kandidaten wiederum können vereinfacht ausgedrückt mit zwei verschiedenen Strategien um Stimmen werben. Sie können einerseits versuchen, möglichst viele Wähler in der Hoffnung anzusprechen, zumindest eine Stimme zu erhalten. Andererseits können sie sich an ihr bereits vorhandenes Wählerpotential wenden und dort um alle fünf Stimmen werben. Bei letzterer Strategie können sie auf das schon angesprochene Problem verweisen, dass bei gestreuter Stimmabgabe womöglich alle Personenstimmen zu keinem Erfolg führen. Der erste Kandidatentyp setzt auf viele panaschierende Wähler, der zweite auf viele Stimmen pro Wähler. Der erste kann bei fünf Stimmen einen zumindest teilweise kooperativen Wahlkampf führen, in dem er auch die Qualitäten anderer Kandidaten seiner Liste erwähnt. Der zweite legt – zumindest verdeckt – einen polarisierenden Stil an den Tag und

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

versucht, Wähler von sich allein zu überzeugen und Stimmen, die seine Wähler anderen Kandidaten geben wollen, auf sich zu ziehen. Ein Kandidat ersten Typs wirbt vor allem um das Vertrauen von möglichst vielen Wählern, der zweite vor allem um das ausschließliche Vertrauen seiner Wähler. Er hat in Systemen, in denen voll kumuliert werden kann, klare Vorteile. Im Extremfall braucht er nur ein Fünftel der Wähler im Vergleich zu einem Kandidaten, der bescheidener und kooperativer um jeweils eine Stimme seiner Wähler wirbt. Auch aus normativer Perspektive erscheint es fragwürdig, dass das Wahlsystem zwei Kandidaten, von denen einer von fünfmal mehr Wählern gewählt wurde, gleich bewerten kann. Diesen strategischen Vorteil für Bewerber mit voll kumulierenden Wählern hat *Karoline Linnert* (Grüne, Bremen) als Beförderung von „Partikularinteressen von Ethnien, Cliquen und Peer-Groups“ zusammengefasst.<sup>27</sup> Der Zusammenhang mit der vollen Kumulierungsmöglichkeit wurde allerdings nicht thematisiert; stattdessen beschloss der Parteitag der Grünen in Bremen mit großer Mehrheit, sich für die nun auch umgesetzte vorrangige Vergabe der Personenmandate einzusetzen, obwohl dies an den strategischen Vorteilen gar nichts ändert.

Die Geschichte des Bremerhavener Abgeordneten *Turhal Özdal* verdeutlicht zudem, dass Abgeordnete sich zunehmend nach dem Prinzip der Vertreterwahl hauptsächlich ihren Wählern verpflichtet fühlen und nicht im Sinne einer Kollegiumswahl auch ihrer Partei und dem im politischen Diskurs zu findenden Gemeinwohl. Die Grünen setzten *Özdal* in Bremerhaven auf Platz 9 der Liste. Von den zwei Mandaten der Grünen war eines ein Personenmandat. Das Listenmandat ging an die Spitzenkandidatin *Sülmez Dogan*, die mit 3058 Stimmen 39 Prozent der grünen Personenstimmen bekommen hatte. Das Personenmandat bekam *Özdal* mit den zweitmeisten, nämlich 837 Stimmen (10,7 Prozent der grünen Personenstimmen). Kurz nach der Wahl fiel ihm auf, dass er mit der Sicherheits- und Flüchtlingspolitik der Grünen nicht einverstanden war, und da er ohnehin erst vor kurzem in die Partei eingetreten war und sich – so der Vorwurf der Grünen – gar nicht in die inhaltliche Positionsbestimmung eingebracht hatte, wechselte er zur CDU-Fraktion.<sup>28</sup> Als Begründung nannte er, dass er sein Mandat über Personenstimmen erhalten habe. *Özdal* hatte zwar die zweitmeisten Stimmen erhalten, allerdings nur von 284 Wählern,<sup>29</sup> und im Vergleich zu anderen Kandidaten der Grünen in Bremerhaven stand er nur auf Platz 7. Neben der Spitzenkandidatin wurden also sechs weitere Kandidaten der Grünen in Bremerhaven von mehr Wählern gewählt, allerdings jeweils mit insgesamt weniger Stimmen. *Ulf Eversberg* auf Listenplatz vier erhielt beispielsweise mit 737 Stimmen hundert Stimmen weniger als *Özdal*, allerdings von 424 Wählern. Er verbuchte also 140 Wähler mehr, aber trotzdem weniger Stimmen.

Diese strategische Analyse und die Erzählungen deuten darauf hin, dass die im Fünfstimmensystem angelegte Möglichkeit einer Kollegiumswahl durch die hundertprozentigen Kumulierungsmöglichkeiten marginalisiert werden kann. Der Blick auf die Wahldaten 2011 und 2015 zeigt einen deutlichen Lerneffekt von Wählern und Kandidaten in diese Richtung.

27 Vgl. *Jürgen Theiner*, a.a.O. (Fn. 12).

28 Vgl. *Anna Gröhn*, Aus grün wird langsam schwarz, in: taz online vom 18. Februar 2016, <https://www.taz.de/Archiv-Suche/?15276362&s=%C3%B6z&SuchRahmen=Print> (Abruf am 29. August 2018).

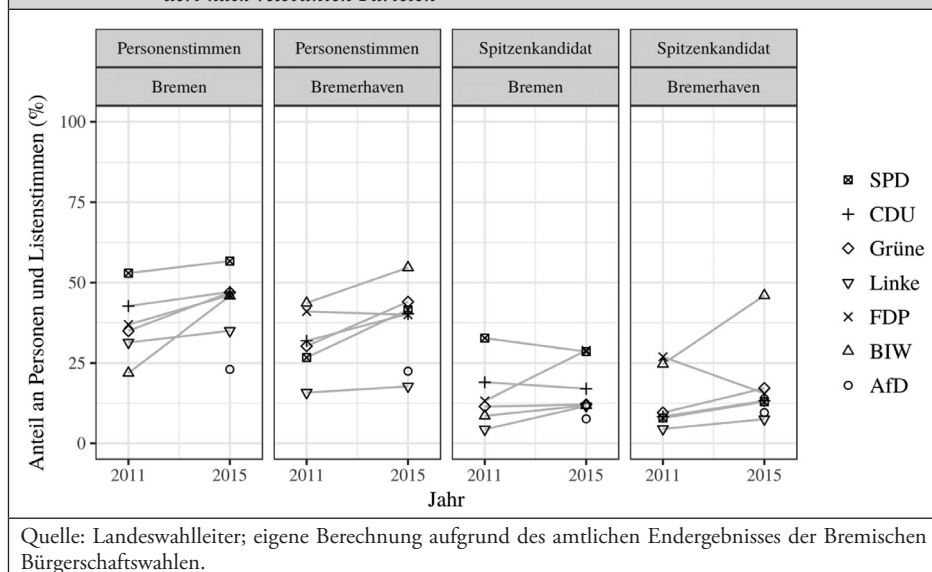
29 Vgl. *Jan Lorenz*, a.a.O. (Fn. 4).

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

Im Jahr 2015 wurden im gesamten Bundesland Bremen 45,4 Prozent aller Stimmen als Personenstimmen und dementsprechend 54,6 Prozent als Listenstimmen abgegeben. Der Anteil der Personenstimmen hat sich im Vergleich zu 2011 (40,7 Prozent) um fast fünf Prozentpunkte erhöht, bleibt aber unter der Hälfte aller Stimmen. Es gibt also ein weiterhin starkes Interesse an Listenstimmen wie auch ein steigendes Interesse an Personenstimmen. Bei fast allen Listen (zehn in Bremen und elf in Bremerhaven) führten die Spitzenkandidaten auch die Personenstimmenrangliste an.<sup>30</sup> Dennoch ging der Anteil der Stimmen, die für Spitzenkandidaten abgegeben werden, leicht zurück. 2015 entfielen 18,5 Prozent aller Stimmen auf einen Spitzenkandidaten, 2011 waren es noch 19,1 Prozent. Beim gleichzeitig gestiegenen Anteil von Personenstimmen bedeutet dies, dass inzwischen nur noch 40,7 Prozent der Personenstimmen an Spitzenkandidaten gehen, während es 2011 noch 46,9 Prozent waren.

Abbildung 2 zeigt die Anteile an Personen- und Spitzenkandidatenstimmen aufgeschlüsselt nach relevanten Parteien<sup>31</sup> und Wahlgebieten. Der Zuwachs an Personenstimmen fand bei den drei großen Parteien SPD, CDU und Grüne im Wahlgebiet Bremen bei Abnahme oder Stagnation des Anteils der Spitzenkandidaten statt, während die Zunahme bei den

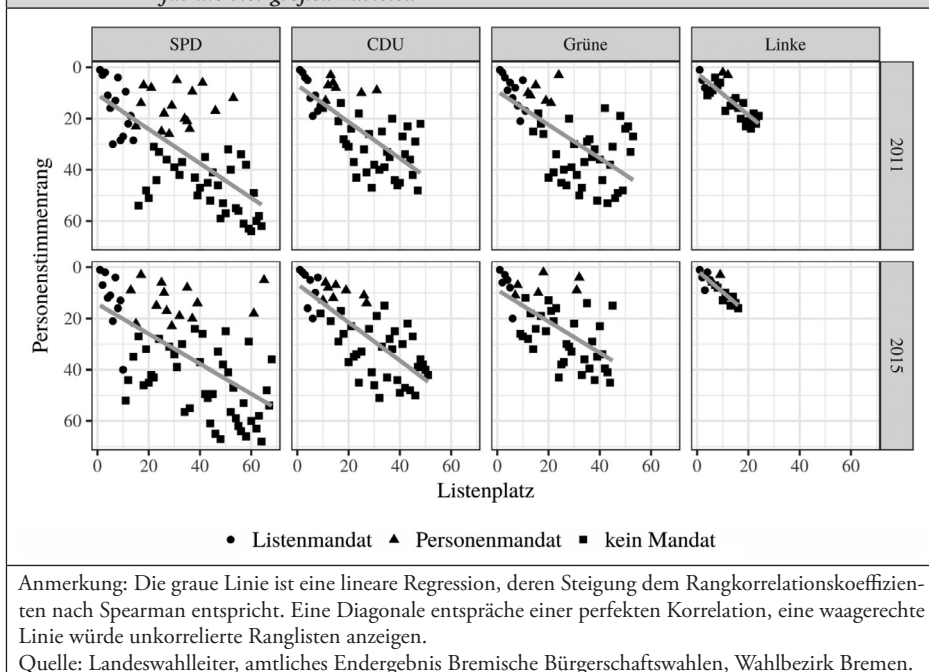
**Abbildung 2: Anteile der Personenstimmen und der Stimmen für Spitzenkandidaten, aufgeschlüsselt nach relevanten Parteien**



30 Ausnahmen sind lediglich kleine Parteien: Piraten in Bremerhaven, Die Partei in Bremen, sowie die Tierschutzpartei in Bremen und Bremerhaven.

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

**Abbildung 3:** Listenplatz und Personenstimmenrang aller Kandidaten im Wahlgebiet Bremen für die vier großen Parteien



beiden kleineren Parteien Linke und FDP hauptsächlich auf die Spitzenkandidaten zurückzuführen ist. Generell hatten die Wähler von AfD und Linke das geringste Interesse an Personenstimmen.

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

Die Rangkorrelation nach Spearman entspricht dem üblichen Korrelationskoeffizienten (Pearson-Korrelation), aber berechnet für die Rangzahlen. Technisch wird also der Korrelationskoeffizient von zwei Zahlenreihen berechnet. Als Beispiel: Die Kandidaten der SPD haben die Listenplätze entsprechend ihrer Kennnummer 1, 2, 3, 4, 5, ..., 67, 68. Nach Personenstimmen sortiert ergibt sich eine andere Liste der Kennnummern, zum Beispiel 1, 7, 2, 12, 11, ..., 54, 36. Sind zwei Ranglisten exakt gleich, ist die Rangkorrelation eins. Ist die eine Rangliste die genaue Umkehrung der anderen Rangliste, ist die Rangkorrelation minus eins. Ein Wert nahe Null bedeutet, dass die Ranglisten unkorreliert sind. Wir betrachten exemplarisch das Wahlgebiet Bremen, in dem die Listen maximal 68 Kandidaten umfassen können. Unter den vier Parteien aus Abbildung 3 hat die SPD in Bremen mit 0.58 die niedrigste Korrelation, die Grünen kommen auf 0.61, die CDU auf 0.75 und die Linke auf 0.85. Im Vergleich zu 2011 ist die Korrelation bei der Linken leicht gestiegen (vorher 0.82) und bei allen anderen Parteien leicht gefallen, am stärksten bei der SPD (vorher 0.67). Allerdings sind alle Korrelationen hoch, und es kann ausgeschlossen werden, dass die positive Korrelation ein Produkt des Zufalls ist.



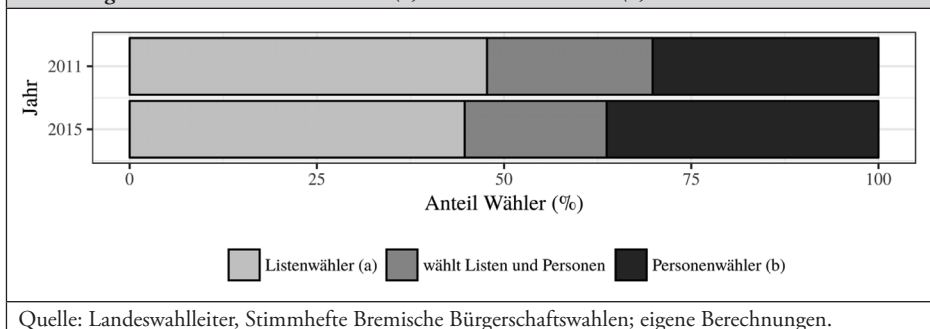
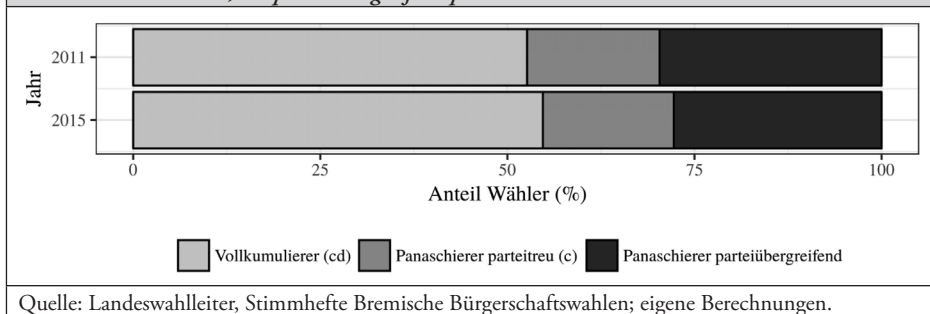
#### 4. Wählertypologie anhand der Stimmhefte: Wähler nutzen die Personenwahl zunehmend kompetent und voll kumulierend

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

Jedes Stimmheft wird sechs verschiedenen binären Variablen zugeordnet, mit deren Hilfe verschiedene Wählertypen unterschieden werden können. (a) Listenwähler: Das Stimmheft enthält nur Stimmen für Listen, nicht für Personen; (b) Personenwähler: Das Stimmheft enthält nur Stimmen für Personen, nicht für Listen; (c) Parteiwähler: Alle Stimmen des Stimmhefts gehen an dieselbe Partei; (d) Vollkumulierer: Alle Stimmen gehen an ein und dieselbe Person oder Liste; (e) Spitzenwähler: Alle Stimmen gehen an Listen oder Spitzenkandidaten; (f) Nicht-Spitzenwähler: Keine Stimme geht an eine Liste oder einen Spitzenkandidaten. Die Kategorien (e) und (f) sind dazu da, Wähler zu markieren, die eine „kompetente“ Personenwahl machen. Wähler, die keine Spitzenwähler sind, geben zumindest eine Stimme nicht an eine Liste oder einen Spitzenkandidaten. Die Wahl einer Liste wird als wenig kompetent für die Personenwahl angesehen, ebenso die Wahl eines Spitzenkandidaten, da dieser immer ein Mandat erhält, wenn die Liste überhaupt einen Sitz bekommt. Die Personenstimme hat aus dieser Sicht also nur symbolischen Wert für den Spitzenkandidaten. Die Nicht-Spitzenwähler (f) wählen in diesem Sinne noch kompetenter als diejenigen, die keine Spitzenwähler (e) sind, da sie keine einzige Stimme an eine Liste und auch keine an einen Spitzenkandidaten geben.

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

Der Anteil der Wähler, die nur Personen gewählt haben, ist 2015 im Vergleich zu 2011 um 6,1 Punkte auf 36,3 Prozent gestiegen (siehe Abbildung 4). Der Anteil an reinen Listenwählern und Wählern, die sowohl für Listen als auch für Personen gestimmt haben, ging dementsprechend zurück. Die Wähler, die nur Listenstimmen abgeben, sind inzwischen deutlich in der Minderheit.

**Abbildung 4: Anteile der Listenwähler (a) und Personenwähler (b)****Abbildung 5: Anteile der Vollkumulierer (d), weiterer Parteiwähler, die panaschieren (c) und Wähler, die parteiübergreifend panaschieren**

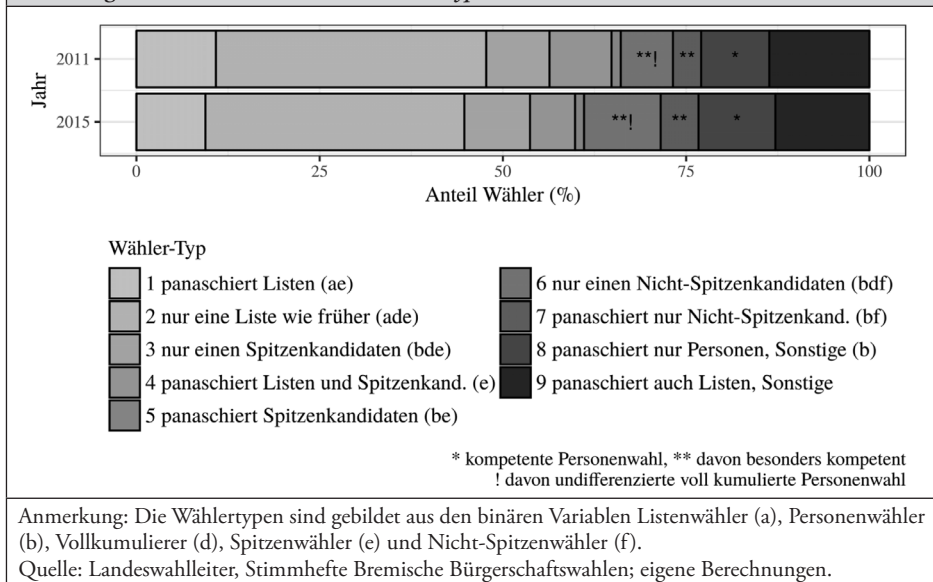
Die knappe Mehrheit der Wähler kumuliert alle Stimmen und verzichtet auf eine differenzierte Stimmabgabe im Sinne einer Kollegiums- oder Koalitionswahl. Sie sind damit auch automatisch Parteiwähler. Der Anteil der Vollkumulierer ist sogar um 2,1 Punkte auf 54,7 Prozent gestiegen. Der andere Teil der Wähler panaschiert die Stimmen, das heißt, diese Wähler geben mindestens eine Stimme anders ab als die anderen (siehe Abbildung 5).

Die Typen in Abbildung 4 und 5 überlappen sich teilweise. Es gibt zum Beispiel Koalitionswähler, die nur Listenstimmen abgeben, diese aber panaschieren. Abbildung 6 greift daher die neun theoretisch möglichen Kombinationen der Variablen Listenwähler, Personenwähler, Vollkumulierer, Spitzenwähler und Nicht-Spitzenwähler auf.<sup>32</sup>

Die Typen 1 und 2 sind die reinen Listenwähler aus Abbildung 4. Die meisten von ihnen wählen nur eine Partei (35,3 Prozent). Nur ein gutes Drittel stimmt also wie beim alten Wahlrecht mit starren Listen und macht keinen Gebrauch von der Personenwahl oder dem Panaschieren. Die Wählertypen 2, 3, und 6 entsprechen den Vollkumulierern aus Abbildung 5. Neben der schon erwähnten Gruppe der Listenwähler „wie früher“ geben neun Prozent ihre gesamten Stimmen an einen Spitzenkandidaten und 10,5 Prozent an einen Nicht-Spitzenkandidaten. Der Wählertyp 4 panaschiert zwischen Listen und Spitzenkandi-

<sup>32</sup> Bei fünf binären Variablen kann es Kombinationen geben. In unserem Fall sind aber nicht alle Kombinationen möglich. Ein Parteiwähler kann beispielsweise kein Listenwähler sein, ein Spitzenwähler kein Nicht-Spitzenwähler.

Abbildung 6: Anteile der Wähler nach neun Typen



daten und stellt also auch keinen kompetenten Personenwähler dar, genauso wie Typ 5, der nur verschiedene Spitzenkandidaten wählt.

Der schon erwähnte Typ 6 mit 10,5 Prozent und die Typen 7 mit 5,2 und 8 mit 10,5 Prozent umfassen jene Wähler, die kompetent mit der Personenwahl umgehen. Sie wählen nur Personen und davon mindestens einen Kandidaten, der nicht Spitzenkandidat ist. Die Typen 6 und 7 gehen dabei besonders kompetent vor, da sie gar keinen Spitzenkandidaten wählen. Typ 6 differenziert nicht, sondern kumuliert alle Stimmen auf einen Kandidaten. Die anderen beiden Typen wählen mindestens zwei Personen und nutzen somit die Differenzierungsmöglichkeit des Panaschierens. Im Trend fällt auf, dass diese drei Wählertypen die einzigen sind, deren Anteil gestiegen ist. Der Zuwachs ist allerdings am stärksten bei den undifferenzierten Vollkumulierern (Typ 6), deren Anteil sich um 3,3 Prozentpunkte und damit um fast die Hälfte erhöhte. Der Anteil der besonders kompetenten Panaschierer (Typ 7) wuchs nur um etwa ein Drittel, der der anderen kompetenten Panaschierer (Typ 8) steigerte sich nur um circa ein Achtel. Der Wählertyp 9 ist derjenige, auf den keines der Merkmale zutrifft.<sup>33</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Anteil der Wähler, die kompetent Personenwahl betreiben, von 20,3 Prozent 2011 auf 26,1 Prozent im Jahr 2015 gestiegen ist. Diese Wähler entscheiden sich nur für Personen und davon mindestens für einen Kandidaten, der kein Spitzenkandidat ist. Innerhalb dieser Gruppe wächst der Anteil der Wähler, die nicht differenziert, sondern nur einen Kandidaten wählen, am schnellsten. Innerhalb der kompe-

<sup>33</sup> Dies sind Wähler, die panaschieren, mindestens einen Nicht-Spitzenkandidaten wählen und außerdem auch mindestens eine Liste. Auch diese Wähler treffen also teilweise kompetente Personenwahlentscheidungen, mischen sie aber mit Listenstimmen und eventuell auch mit Stimmen für Spitzenkandidaten in irgendeiner Form. Dennoch sind sie für diese Analyse nicht als kompetente Personenwähler klassifiziert.

tenten Personenwähler wird das Panaschieren zugunsten des Vollkumulierens zurückgedrängt.

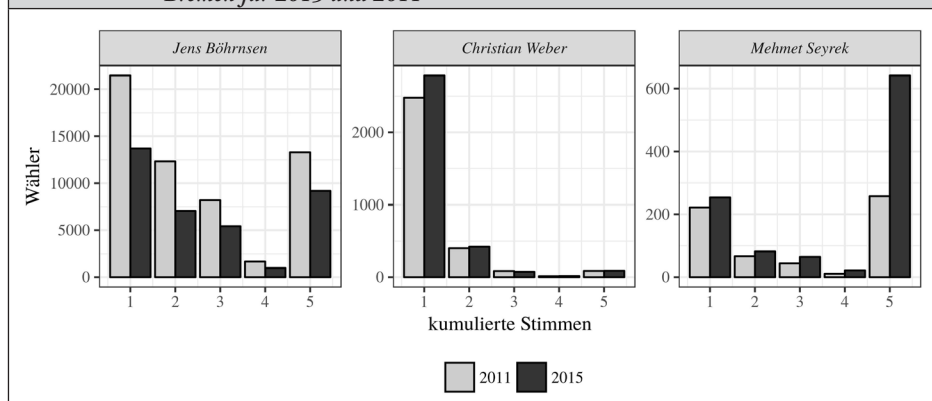
Die Anreize für das volle Kumulieren scheinen also Wirkung zu entfalten. Da aber auch der Anteil an kompetenten Wählern, die panaschieren, zunimmt, bleibt die Frage, welcher Typ Kandidat eigentlich mehr profitiert: derjenige, der versucht, Vertrauen von vielen Wählern zu bekommen, oder derjenige, der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

### 5. Kandidatentypologie anhand des Kumulieverhaltens ihrer Wähler: *Polarisierende Kandidaten profitieren*

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

Abbildung 7 zeigt drei Kandidaten der Liste der SPD Bremen. Bürgermeister *Jens Böhrnsen* auf Platz eins der Liste hat 94.007 Stimmen von 36.357 Wählern erhalten und damit 2,59 Stimmen pro Wähler. Am häufigsten erhielt er eine Stimme, am zweithäufigsten allerdings alle fünf Stimmen von seinen Wählern. Bürgerschaftspräsident *Christian*

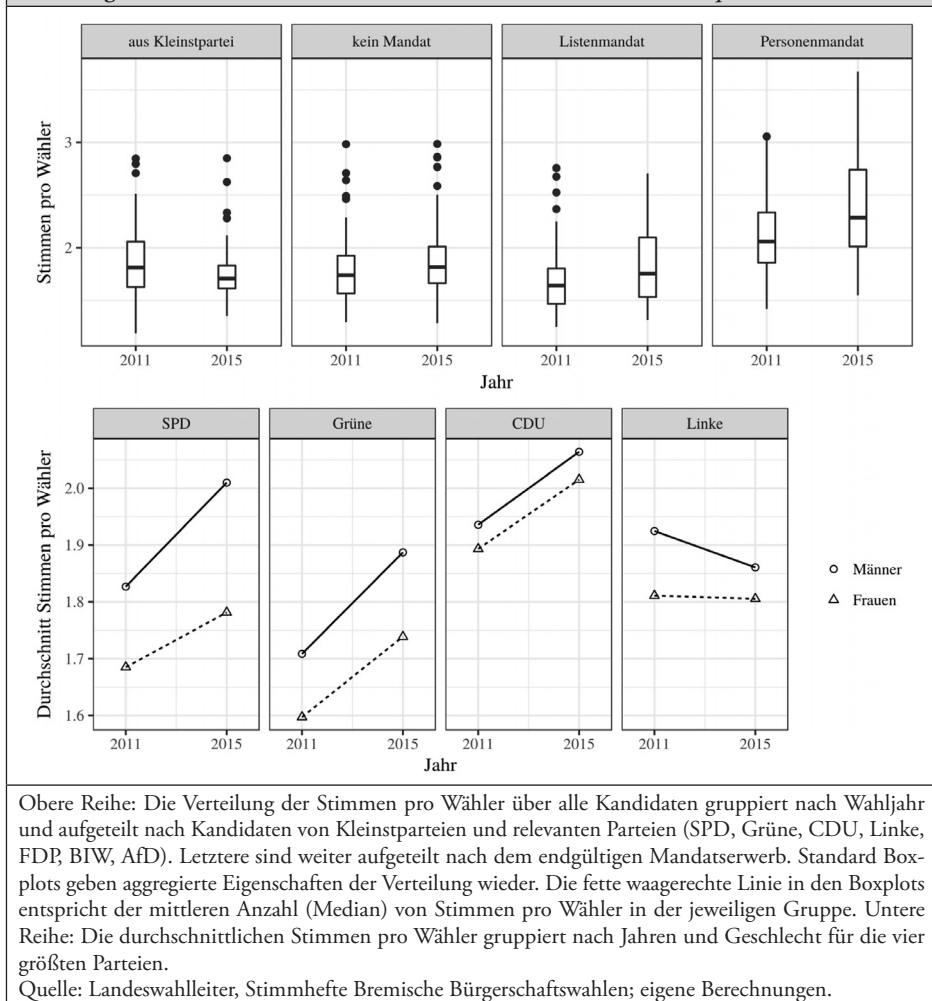
**Abbildung 7: Profile des Kumulieverhaltens der Wähler von drei Kandidaten der Liste SPD Bremen für 2015 und 2011**



Hinweis: Auf der Ordinate wird die absolute Anzahl von Wählern abgebildet. Insbesondere beim amtierenden Bürgermeister Jens Böhrnsen ist der Rückgang aller Balken 2015 auf die Verluste der SPD und die geringere Wahlbeteiligung zurückzuführen.

Quelle: Landeswahlleiter, Stimmhefte Bremische Bürgerschaftswahlen.

Abbildung 8: Kandidaten charakterisiert nach der Anzahl ihrer Stimmen pro Wähler



Weber hat von allen Kandidaten, die ein Mandat erworben haben, mit 1,32 die wenigsten Stimmen pro Wähler verbucht. Mehmet Seyrek hingegen ist der Kandidat mit den meisten Stimmen pro Wähler. Seine Wähler gaben ihm im Durchschnitt 3,72 Stimmen. Alle drei Kandidaten traten auch schon bei der Wahl 2011 an und hatten alle weniger Stimmen pro Wähler: Jens Böhrnsen 2,53, Christian Weber 1,29 und Mehmet Seyrek 3,03.

Dies entspricht einem generellen Trend. Im Jahr 2011 lag die durchschnittliche Anzahl von Stimmen pro Wähler über alle Kandidaten bei 1,81, 2015 schon bei 1,9. Abbildung 8 zeigt, dass Kandidaten mit einem Personenmandat deutlich mehr Stimmen pro Wähler verzeichneten und dass sich dieser Trend 2015 noch deutlicher durchgesetzt hat. Außerdem fällt auf, dass Kandidaten der CDU im Durchschnitt am meisten Stimmen pro Wähler erhielten, dicht gefolgt von der SPD. Kandidaten von Grünen und Linken verbuchten deutlich weniger Stimmen pro Wähler.

Die Aufteilung nach Geschlecht zeigt, dass Frauen durchschnittlich weniger Stimmen pro Wähler haben. Sie sprachen also häufiger differenzierende Wähler an und verzeichneten im Vergleich zu Männern mit gleich vielen Stimmen im Durchschnitt mehr Wähler. Die Differenz in Stimmen pro Wähler zwischen männlichen und weiblichen Kandidaten ist interessanterweise bei Grünen und SPD stärker ausgeprägt als bei der CDU und der Linken. Der Unterschied bei der SPD hat deutlich zugenommen, während er bei der Linken gefallen ist. Der Anstieg ist ein wesentlicher Grund für den deutlich kleineren Frauenanteil in der Bürgerschaft von 33,7 Prozent im Jahre 2015 gegenüber 44,6 Prozent 2011. Ein anderer Grund ist der Einzug von AfD (vier Männer) und FDP (vier Männer und zwei Frauen) in die Bürgerschaft.

#### 6. Reformvorschlag: Kumulierungsmöglichkeit und Listenmandatskontingent streichen

Die im Folgenden für Bremen vorgeschlagenen Änderungen orientieren sich an der Sichtweise von Parlamentswahlen als Kollegiumswahlen in der differenzierende Bürger ihre Einschätzungen ausdrücken. Weiterhin soll es Anreize für alle Kandidaten geben, um für persönliches Vertrauen beim Wähler zu werben, und Kandidaten mit mehr Wählern sollen nicht gegenüber Kandidaten mit einer „eingeschworenen“ Wählerschaft benachteiligt werden. Aus dieser Perspektive zeigt die theoretische und empirische Analyse einige Fehlanreize und unerwünschte Trends des geltenden Wahlrechts: (1) Die volle Kumulierungsmöglichkeit regt dazu an, nicht zu panaschieren, sondern alle Stimmen auf einen Kandidaten zu häufen. Dies erzeugt reale Lerneffekte: Die kompetente Personenwahl nimmt zu, die Anzahl der Panaschierer nimmt ab. So erhalten Kandidaten, die Partikularinteressen vertreten, Vorteile gegenüber Bewerbern, die sich als breit aufgestellte Kommunikatoren für viele Wähler profilieren wollen. (2) Kandidaten setzen zunehmend darauf, alle Stimmen ihrer Wähler zu bekommen. Diese Strategie ist zunehmend erfolgreich, wie sich an der Anzahl der Stimmen pro Wähler der Abgeordneten zeigt. Ein innerparteilich kooperativer Personenwahlkampf erscheint immer weniger lukrativ. Wer ihn betreibt, wird in der Partei eher als Gegner seiner Kollegen wahrgenommen und kaum als Person, die Stimmen für die Partei holt, die diese vielleicht sonst nicht bekommen würde. (3) Es nimmt die Sichtweise zu, dass Abgeordnete hauptsächlich Vertreter eines Teils der Wähler seien anstatt Mitglieder eines Kollegiums. Dies zeigt sich durch schwindende Parteiloyalität, dokumentiert durch häufigere Partei- und Fraktionsaustritte, und in der Wahrnehmung in den Parteien, dass Partikularinteressen befördert werden. (4) Für viele Kandidaten, die sich einen guten Listenplatz erarbeitet haben, bedeutet die Existenz eines Listenmandatskontingents ein Risiko, da ihre eigenen Personenstimmen Chancen auf ein Listenmandat schwinden lassen können. Das Listenmandatskontingent trägt zur Spaltung der Kandidaten in eine Listen- und eine Personenstimmenfraktion bei. (5) Personenstimmen werden in den Parteien zunehmend als Gefahr gesehen anstatt als Potential, mit guten Kandidaten mehr Stimmen zu gewinnen. Bei Linken und Grünen wurden die Listen bewusst verkürzt, um diese Gefahr einzudämmen. Bei keinem dieser negativen Trends ist durch die neu beschlossene Wahlrechtsänderung eine Verbesserung zu erwarten.

Die Nachteile für panaschierende Wähler (1) und den zunehmenden Erfolg von Kandidaten mit vielen Stimmen von verhältnismäßig wenigen Wählern (2) kann man durch das Streichen der Kumulierungsmöglichkeit verringern. Dies würde auch das Aussehen des Stimm-



hefts vereinfachen. Demokratietheoretisch lässt sich gegen Kumulieren argumentieren, dass eine Landtagswahl eine Kollegiumswahl ist, bei der es nicht unbedingt sinnvoll ist, zu erlauben, einen Kandidaten fünfmal zu wählen. Ein Kandidat kann schließlich nur einen und nicht fünf Sitze im Landtag einnehmen. Das ist bei Parteien anders. Dementsprechend muss die volle Kumulierungsmöglichkeit für Listenstimmen erhalten bleiben. Dadurch, dass man nur eine Stimme pro Wähler gewinnen kann, mindert sich der Konkurrenzdruck zwischen den Kandidaten einer Partei erheblich. Die negative Haltung zu Personenstimmen in den Parteien (5) könnte sich dadurch möglicherweise langfristig zum Positiven verändern.

Die Anreize für Kandidaten auf guten Listenplätzen, möglichst wenige Personenstimmen zu bekommen (4), können durch eine Abschaffung des Listenmandatskontingents beseitigt werden. Die Bürgerschaft sollte daher das gerade gestartete Volksbegehren von Mehr Demokratie e.V. übernehmen.<sup>34</sup> Die Listenstimmen würden danach gleichmäßig auf alle Kandidaten der Liste aufgeteilt und die Mandate würden ausschließlich nach der Personenstimmenrangliste vergeben. Diesen Umgang mit Listenstimmen kann man auch als Enthaltung bezüglich der Personalauswahl interpretieren. Dies entspricht vermutlich auch schon jetzt der Intention vieler Wähler, die sich mit den einzelnen Bewerbern nicht im Detail auseinandersetzen wollen. Die bisher voll kumulierenden Wähler, die weiterhin nur einen Kandidaten innerhalb seiner Partei maximal stärken wollen, sollten dann für diesen mit nur einer Stimme votieren und die anderen Stimmen als Listenstimmen abgeben. Modellrechnungen<sup>35</sup> zeigen, dass auch Kandidaten, die bisher von vielen Stimmen pro Wähler profitiert haben, bei weitem nicht chancenlos wären. Sie hätten aber mehr Anreize zu versuchen, ihre Wählerbasis zu vergrößern.

Die Personenwahl wird häufig für den gesunkenen Frauenanteil im Landtag verantwortlich gemacht. Bei der Wahl 2015 erhielten 28 Frauen einen der 83 Sitze in der Bürgerschaft, 2011 waren es noch 37. Ob sich die niedrige Anzahl der Mandate von Frauen mit den verschiedenen Reformvorschlägen ändern würde, können Modellrechnungen zeigen.<sup>36</sup> Dabei ist es allerdings wichtig zu beachten, dass neben den Methoden der Mandatsvergabe und der Kumulierungsmöglichkeiten weitere Faktoren diese Zahlen maßgeblich beeinflussen. Linke, Grüne und SPD quotieren ihre Listen, CDU, FDP, AfD und BIW nicht. Letztere haben deutlich weniger oder auch fast gar keine Frauen auf ihren Listen.<sup>37</sup> FDP und AfD kamen neu in die Bürgerschaft mit zusammen acht Männern und zwei Frauen (beide von der FDP). Dies erklärt schon die Hälfte der Differenz zwischen 2011 und 2015. Zweitens haben Männer einfach insgesamt mehr Stimmen bekommen.<sup>38</sup> Wenn man nicht davon

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

35 Vgl. Jan Lorenz, a.a.O. (Fn. 4).

36 Vgl. ebenda.

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

38 Männer der relevanten Parteien bekamen 325.147, Frauen 192.150 Stimmen. Bei der durchschnittlichen Anzahl von Stimmen pro Kandidat liegen die Männer allerdings mit 1.758 nur knapp vor den Frauen mit 1.731. Dies verschärft sich allerdings wieder, wenn nur die Kandidaten jenseits der ersten beiden Listenplätze betrachtet werden. Hier bekommen Männer durchschnittlich 1.107 Stimmen und Frauen nur 910. Bei der Anzahl der Wähler sieht es wieder nicht ganz so unterschiedlich aus. Zwischen den Listen gibt es hier deutliche Differenzen: Während Frauen bei Linken, Grünen und der FDP auch hinter den ersten beiden Listenplätzen sogar mehr Wähler

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

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

Ein konsequenter Vorschlag zur Sicherung eines gewünschten Frauenanteils wäre eine Implementierung der Zuteilung nach Geschlecht, wobei Kandidaten vom häufiger gewählten Geschlecht zu Gunsten des weniger gewählten übersprungen werden müssten. Beides wurde bisher von keiner Partei vorgeschlagen. Auch beim jetzigen Wahlsystem sind innerparteiliche Regelungen denkbar, die eine gewünschte Geschlechterquote bewirken könnten, etwa durch Überquotierung der Listen oder Selbstverpflichtungen zum Mandatsverzicht. Bei der nachrangigen Vergabe von Listenmandaten zögen mehr Frauen von vorderen Listenplätzen ein, die aber weniger Stimmen hätten. Bei der Abschaffung von Kumulierungsmöglichkeit und Listenmandatskontingent erhielten Frauen Sitze, die zwar weniger Stimmen, aber dafür mehr Wähler als manche jetzt gewählte Männer haben. Welche dies im Einzelfall wären, lässt sich den detaillierten Modellrechnungen<sup>39</sup> entnehmen.

Neben dem konkreten Reformvorschlag für Bremen soll dieser Beitrag herausstellen, welche große Bedeutung dem Stimmenanteil relativ zur Anzahl der zu vergebenen Mandate und insbesondere der relativen Anzahl der Kumulierungsmöglichkeiten in Verhältniswahlsystemen mit offenen Listen auf die realpolitischen Entwicklungen zukommt. Diese ist allgemeingültig und nicht nur für Bremen relevant. Die negativen Auswirkungen der vollen Kumulierungsmöglichkeit sind besonders stark in größeren Wahlbezirken.<sup>40</sup>

Weiterhin ist mit der Analyse der Wählertypen anhand der Stimmhefte und der Kandidaten anhand ihrer Wähler nur ein erster Anfang gemacht<sup>41</sup>; mit Stimmheftedaten können noch viele Fragestellungen angegangen werden, zum Beispiel unterschiedliches Wahlverhalten bezogen auf männliche und weibliche Kandidaten oder das Verorten von Parteien, Kandidaten und Stimmheften in einem aus den Daten extrahierten politischen Raum.

pro Kandidat haben, ist es bei der CDU und der SPD andersherum, zum Teil mit drastischem Abwärtstrend von 2011 auf 2015. Insgesamt scheinen Männer in CDU und SPD 2015 deutlich erfolgreicher ihre Wähler zu mobilisieren. Dies sollte in weiteren Studien vertieft untersucht werden.

39 Vgl. Jan Lorenz, a.a.O. (Fn. 4).

40 Hier sticht die Stadt Bremen mit 68 heraus. In Niedersachsen können Wahlbezirke zum Beispiel maximal 39 Mandate enthalten.

41 Für eine andere Analyse auf Grundlage des gleichen Datentyps siehe *Dominic Nyhuis*, Estimating Policy Positions of Local Parties in Elections with Multi-Vote Ballots, in: *Local Government Studies*, 43. Jg. (2017), H. 3, S. 475 – 498.