

„Fremdverwertung“ und „Personenstimmenparadox“ im Bremer Wahlrecht

Der von der Bürgerschaftskanzlei beauftragte und am 11. April 2012 veröffentlichte Forschungsbericht der Universität Bremen bewertet das neue Wahlrecht insgesamt positiv, äußert aber Kritik an zwei Effekten, die im Bericht als „Fremdverwertung“ beziehungsweise „Personenstimmenparadox“ bezeichnet werden. Bei näherer Betrachtung entpuppt sich diese Kritik allerdings als übertrieben, der im Bericht angedeuteten Lösungsvorschlag als untauglich.

Fremdverwertung

Der Begriff „Fremdverwertung“ suggeriert, dass Stimmen für Personen gewertet werden, die nicht von dem mit der Stimmabgabe ausgedrückten Wählerwillen umfasst sind. Diese Sichtweise verkennt allerdings die Grundprinzipien des neuen Bremer Wahlrechts. Weil es ein Verhältniswahlrecht ist, wirkt sich jede Stimme – egal ob Personenwahl oder Listenwahl – in erster Linie zugunsten der jeweiligen Partei aus. Solange von der Stimmabgabe ein Bewerber der „eigenen“ und nicht einer anderen Partei profitiert, kann von „Fremdverwertung“ darum keine Rede sein.

In der Tat sorgt darüber hinaus jede Personenwahl-Stimme tendenziell dafür, dass mehr Sitze in der Reihenfolge der Personenstimmen und weniger Sitze in der Listenreihenfolge besetzt werden. Dieser Effekt mag für manche Wähler überraschend sein, aber er widerspricht jedenfalls nicht dem Wählerwillen. Denn eine Stimme für einen Bewerber einer Partei sagt für sich genommen nichts darüber aus, ob dieser Wähler die Entscheidung darüber, welche Bewerber abgesehen von demjenigen, den er gewählt hat, für die Partei ins Parlament ziehen sollen, lieber den übrigen Wählern (via Personenstimmen) oder lieber der Partei (via Liste) überließe. Letztlich ist der Effekt unvermeidbar, so lange man nicht gänzlich auf den Mechanismus verzichten möchte, einen Teil der Sitze über die Listenreihenfolge zu besetzen.

Auch eine Umkehrung der Reihenfolge von Listen- und Personenwahl würde an dem Effekt grundsätzlich nichts ändern, da auch dann jede Personenstimme, egal für wen, zu Lasten des Listenkontingents ginge und das Personenstimmenkontingent vergrößert. Zurecht sieht das geltende Wahlgesetz vor, zunächst die Sitze nach Listenwahl zu besetzen, und dann erst die Sitze nach Personenwahl. Nur so ist sichergestellt, dass die Liste genau so weit „zieht“, wie es dem ausdrücklichen Wählerwillen entspricht. Wenn eine Partei 30 Sitze gewinnt und dabei zu zwei Dritteln Listenstimmen erhalten hat, dann sollte die Liste logischerweise bis Platz 20 ziehen. Würde man zunächst die zehn Personenstimmensitze verteilen, so würde das letztlich bedeuten, dass man von der Liste all jene Kandidaten streicht, die unter den Kandidaten mit den zehn meisten Stimmen liegen. Die Liste würde dann nicht mehr nur bis Platz 20 ziehen, sondern deutlich darüber hinaus, möglicherweise

sogar bis Platz 30. Dies entspräche aber nicht mehr dem Gewicht, das die Wähler der Liste in Form des Listenstimmenanteils zugebilligt haben.

In der Praxis würde durch eine Änderung der Reihenfolge (erst Personenwahl, dann Listenwahl) der Einfluss der Personenstimmen auf die Sitzverteilung derart zurückgedrängt, dass die Sinnhaftigkeit des mit dem neuen Wahlrecht verbundenen Aufwands ernsthaft in Frage gestellt wäre. Die Mandatsrelevanz, also der Anteil der Abgeordneten, die nur aufgrund der Personenwahl einen Sitz in der Bürgerschaft erringen konnten, hätte bei der Wahl 2011 statt 21,7 Prozent nur 7,2 Prozent betragen.

Manche Kandidaten erhalten sehr viel mehr Stimmen, als sie zum Einzug ins Parlament eigentlich benötigen würden. Den Bewerbern, die die letzten zu vergebenden Sitze einnehmen, reichen daher vergleichsweise wenige Stimmen. Dieser Effekt ließe sich nur vermeiden, indem man zu einer übertragbaren Stimmgebung wechselt, wie sie in einigen Ländern (Irland, Malta, Australien) üblich ist. Die Wähler müssten die Kandidaten dann durchnummerieren und auf diese Weise zum Ausdruck bringen, an welche Kandidaten ihr Stimmgewicht nach und nach übertragen werden soll, soweit es von ihrer Erstpräferenz nicht aufgebraucht wurde, weil der Kandidat mehr Stimmen als nötig erhalten hat. Die einzelnen Rechenschritte dieser Stimmenübertragung sind dabei aber noch sehr viel komplizierter als im neuen Bremer Wahlrecht. Außerdem müsste man entweder von der Möglichkeit zu panaschieren oder vom strikten Verhältniswahlrecht Abschied nehmen.

Solange man sich nicht auf ein derartiges Verfahren einlässt, wird man damit leben müssen, dass bei 83 Sitzen die letzten aufgrund von Stimmenzahlen vergeben werden, die manche als zu niedrig empfinden. In einem Bewerberfeld mit ca. 300 Konkurrenten ist es allerdings deutlich schwieriger, auf hohe Stimmenzahlen zu kommen, als vermutlich viele Menschen meinen. Außerdem soll das neue Wahlrecht unter anderem dazu führen, dass der Bekanntheitsgrad der Bürgerschaftsabgeordneten allgemein steigt, was auch zu höheren Personenstimmzahlen führen dürfte. Dieser Effekt ist aber langfristig angelegt, kann sich also erst bei den folgenden Wahlgängen nach und nach einstellen.

Personenstimmenparadox

Ein auf dem ersten Blick schwerwiegender Vorwurf gegen das neue Wahlrecht lautet, dass man einem Kandidaten dadurch schaden kann, indem man ihn wählt, weil er ansonsten den letzten Listenplatz bekommen hätte, der durch die Stimme für ihn aber zur Personenbank kippt, wovon wiederum ein anderer Kandidat profitiert, weil er selbst insgesamt zu wenige Personenstimmen erhalten hat.

Wer sich intensiver mit verschiedenen Wahlsystemen beschäftigt, wird schnell feststellen, dass fast jedes Verfahren unter unerwünschten Nebeneffekten und Paradoxien leidet. Entscheidend ist immer, wie häufig die Paradoxie auftritt und ob sie gar so regelmäßig und vorhersehbar auftritt, dass sie Einfluss auf das Wahlverhalten hat. Außerdem ist zu berücksichtigen, ob die Paradoxie zwingende Folge eines positiven Effekts ist, der den nachteiligen Auswirkungen der Paradoxie die Waage halten kann.

Daher wurde beispielsweise das sogenannte negative Stimmgewicht bei Bundestagswahlen vom Bundesverfassungsgericht zurecht als verfassungswidrig erkannt, weil es in unschöner Regelmäßigkeit praktisch immer dann auftrat, wenn in einem

Bundesland Überhangmandate für die betroffene Partei angefallen waren. Da sich Überhangmandate durchaus mit einiger Wahrscheinlichkeit vor der Wahl vorhersagen lassen, wurden kundige Wähler durch den Effekt dazu verleitet, ihre Zweitstimme dem gewünschten Koalitionspartner zu geben, um der eigenen Partei nicht zu schaden. Für dieses negative Stimmgewicht ließ sich keine Rechtfertigung finden, da es Folge der ausgleichslosen Zuteilung von Überhangmandaten war, die ihrerseits verfassungsrechtlich höchst fragwürdig ist.

Beim sogenannten Personenstimmenparadox im Bremer Wahlrecht liegt die Sache hingegen völlig anders. Der Effekt kann hier nur dann auftreten, wenn der Bewerber, der auf dem letzten Listenplatz steht, der noch „zieht“, für die Wahl nach Personenstimmen mehr Stimmen benötigt als erforderlich sind, um einen Sitz von der Listenbank zur Personenbank zu kippen. Um einen Sitz zwischen Listen- und Personenwahl zum Kippen zu bringen, sind – bei einer Wahlbeteiligung wie bei der letzten Bürgerschaftswahl – durchschnittlich über 7.000 Stimmen erforderlich; tatsächlich kann der Wert bis zu doppelt so hoch sein. Es ist also sehr unwahrscheinlich, dass dieser Wert unter die notwendige Personenstimmenzahl fällt und gleichzeitig der betroffene Listenkandidat nicht genug Personenstimmen erhalten hat. Keinesfalls ist diese Konstellation vorhersehbar, so dass der Effekt keinen Einfluss auf das Stimmverhalten der Wähler haben wird. Er ist zudem zwangsläufige Folge der Trennung der Sitzverteilung in Personen- und Listenwahl. Anders als auf Seite 117 des Forschungsberichts angedeutet, kann das Personenstimmenparadox nämlich auch auftreten, wenn man erst die Personenwahlsitze und dann erst die Listenwahlsitze besetzt.

Alternative

Das neue Bremer Wahlrecht beruht bekanntlich auf einem von Mehr Demokratie e. V. initiierten Volksbegehren. Der erste Entwurf, mit dem Mehr Demokratie im Herbst 2004 an die Bremer Öffentlichkeit ging und der Beratungsgegenstand des nichtständigen Ausschusses „Überprüfung einer Wahlrechtsnovellierung im Land Bremen“ der 16. Bremischen Bürgerschaft war (Drs. 16/815), sah vor, dass alle Sitze einer Partei in der Reihenfolge der von ihren Bewerbern erzielten Stimmzahlen verteilt werden. Die von der jeweiligen Partei vorgegebene Listenrangfolge sollte also für die Sitzverteilung keine Rolle mehr spielen. Stimmen, die an eine Partei ohne Kennzeichnung eines bestimmten Bewerbers vergeben werden, sollten zwar bei der Aufteilung der Sitze zwischen den Parteien mitgezählt werden, hinsichtlich der personellen Zusammensetzung der Bürgerschaft aber quasi als Enthaltung gewertet werden.

Erst nachdem bei Gesprächen mit Bündnispartnern immer wieder der Wunsch an die Initiative herangetragen wurde, dass die Wähler auch die von der Partei vorgegebene Listenreihenfolge stärken können sollen, hat Mehr Demokratie im endgültigen Entwurf, der schließlich Gesetz wurde, eine entsprechende Möglichkeit geschaffen. Falls die Bürgerschaft diese Listenwahlkomponente nun aufgrund der damit verbundenen Effekte als nicht mehr sinnvoll bewertet, hätte Mehr Demokratie nichts dagegen einzuwenden, wenn man insoweit wieder zum ursprünglichen Entwurf zurückkehrt.

Wilko Zicht, Mehr Demokratie e.V. und wahlrecht.de