

Das Wahlrecht hat sich bewährt!

Nur noch ein gutes Drittel der Wähler stimmt traditionell ab. Die meisten nutzen das Kumulieren und Panaschieren. Der Rückgang der Wahlbeteiligung kommt durch die geringere Vergabe von Listenstimmen, Personenstimmen bleiben gleich! Mandate sollten nur nach Personenstimmen vergeben werden. Der Frauenanteil geht zurück, der Migrantenanteil steigt.

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

Die Wahlbeteiligung fiel bei der letzten Bürgerschaftswahl auf 50,16 Prozent. Dies wurde dem zu komplizierten Wahlrecht angelastet. Die Wahlbeteiligung geht aber in Bremen mit einer Ausnahme seit 1987 bei jeder Bürgerschaftswahl zurück. Das neue Wahlsystem konnte den Trend nicht umkehren, es hat ihn aber auch nicht verstärkt.

Wahlbeteiligung bei Bürgerschaftswahlen im Vergleich zur vorgehenden Bürgerschaftswahl:

1991: -4,1 Prozent

1995: - 3,6 Prozent

1999: -8,5 Prozent

2003: +1,2 Prozent

2007: - 3,8 Prozent

2011: -2 Prozent

2015: -5,4 Prozent

Das neue Wahlrecht wurde 2011 eingeführt. In jenem Jahr war der Rückgang der Wahlbeteiligung vergleichsweise gering. 2015 fiel er leicht überdurchschnittlich aus. Dies dürfte eher damit zu tun haben, dass die Fortführung der rot/grünen Koalition vor der Wahl als sicher galt und der Wahlkampf insgesamt wenig aufregend war. Bremen liegt damit unter dem Durchschnitt, ist aber nicht das Bundesland mit der niedrigsten Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen. Sachsen und Brandenburg stehen mit 49,2 Prozent beziehungsweise 47,9 Prozent noch darunter. Das Wahlrecht dieser beiden Länder entspricht dem Bundestagswahlrecht. Zu bedenken ist auch, dass die Bürgerschaftswahlen eine Mischung aus Kommunal- und Landtagswahlen darstellen. Bei Kommunalwahlen in vergleichbaren Großstädten liegt die Wahlbeteiligung ebenfalls um die 50 Prozent oder darunter. So betrug die Wahlbeteiligung in Essen 2014 lediglich 47,4 Prozent, obwohl Nordrhein-Westfalen ein Ein-Stimmen Kommunalwahlrecht hat. In Hannover lag sie 2011 bei 44,6 Prozent.

Untersuchungen der Bertelsmann Stiftung zeigen, dass die Wahlbeteiligung vor allem in den einkommens- und bildungsfernen Stadtteilen stark zurückgegangen ist. Während in den zehn Stadtteilen mit der niedrigsten Wahlbeteiligung die Beteiligung bei 32,7 Prozent liegt, beträgt sie in Stadtteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung 70,7 Prozent¹ Die Spreizung zwischen niedrigstem und höchstem Wert beträgt also 37,6 Prozent. Bei der Bundestagswahl 2013 betrug die Spreizung nur 29 Prozentpunkte. Hieraus wurde gefolgert, dass das Fünf-Stimmen-Wahlrecht besonders in Stadtteilen wie Tenever abschreckend wirke.

Ein Vergleich mit der Europawahl 2014 zeigt aber, dass das Wahlrecht nicht der entscheidende Punkt ist. Beim Europawahlrecht wird eine Stimme vergeben, es ist also noch einfacher als das Bundestagswahlrecht. Trotzdem lag die Beteiligung an der Europawahl 2004 um 10 Prozent niedriger als die Beteiligung an der Bürgerschaftswahl. Die Spreizung zwischen den Stadtteilen war deutlich größer als bei der Bundestagswahl. In den zehn Stadtteilen mit geringster Wahlbeteiligung gingen 25,4 Prozent der Wähler an die Urnen, durchschnittlich 59,8 Prozent waren es dagegen in Schwachhausen und ähnlichen Stadtteilen. Die Spreizung betrug also annähernd 35 Prozentpunkte!² Zwischen dem besten Stadtteil Bremens (Schwachhausen) und dem schlechtesten Bremerhavens (Leherheide-West) beträgt der Unterschied der Wahlbeteiligung sogar 41 Prozentpunkte!

Auch ein anderer Vergleich spricht gegen die These, das 5-Stimmen-Wahlrecht halte vor allem in einkommens- und bildungsfernen Stadtteilen von der Wahl ab. Bei Einführung des neuen Wahlrechts 2011 ging die Wahlbeteiligung in Tenever und Gröpelingen um 2,5 Prozent beziehungsweise 2,6 Prozent zurück. In Oberneuland fiel sie damals aber sogar um 2,8 Prozent. Es sind also andere Faktoren entscheidend für den Rückgang der Wahlbeteiligung. Zu diesem Schluss kommen auch die Bremer Wahlforscher Lothar Probst und Valentin Schröder: „Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Wahlsystem selber keinen entscheidenden Einfluss auf den Rückgang der Wahlbeteiligung hat.“³

2. Die meisten Wähler nutzen die Möglichkeiten des Wahlrechts

Es ist wahrscheinlich, dass ohne das personalisierte Wahlrecht die Wahlbeteiligung noch geringer ausgefallen wäre. Der Rückgang der Wahlbeteiligung war bei Wählern, die nur Listenstimmen vergeben haben, besonders groß. Statt 126.464 Wählern im Jahr 2011 nutzten nur noch 105.988 Wähler im Jahr 2015 die Option der reinen Listenwahl. Die Zahl der Wähler, die nur Personenstimmen abgeben, stieg trotz sinkender Wahlbeteiligung sogar im Vergleich zum Jahr 2011 um 6060 an!⁴

Listenstimmen 2011: 776.742

Listenstimmen 2015: 636.909

Differenz: -139 833 Stimmen (-18 Prozent)

Personenstimmen 2011: 532.613

Personenstimmen 2015: 530.298

Differenz: -2.315 (-0,5 Prozent)⁵

Bemerkenswert: nur 35 Prozent der Wähler, ein gutes Drittel, vergibt ausschließlich Listenstimmen an eine einzige Partei.

Stimmzettel mit ausschließlich Listenstimmen: 105.988 (44,7 Prozent)

Davon: ausschließlich Listenstimmen für eine Partei 83.665 (35,3 Prozent)

Dies sind Wähler, die traditionell wählen und mit einem reinen Listenwahlrecht genauso gut bedient wären. Im Umkehrschluss heißt das, dass 65 Prozent der Wähler Personenstimmen vergeben und/oder panaschieren. Tendenz steigend. Ärgerlich und frustrierend für die Wähler: ausgerechnet die beiden Kandidaten mit den meisten Personenstimmen – die Spitzenkandidaten von SPD und CDU – nahmen nach der Wahl ihr Mandat nicht an.

Der relative Anstieg der Personenstimmen ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass mehr Kandidaten von hinteren Listenplätzen erkannt haben, dass sie durch einen den Bürgern zugewandten Wahlkampf ihr schlechtes Ergebnis bei der innerparteilichen Listenaufstellung korrigieren können. Wie die gestiegene Zahl der Stimmzettel mit Personenstimmen zeigt, wird dies vom Wähler offensichtlich geschätzt und honoriert. Ein Effekt, der mit der Einführung des neuen Wahlrechts erreicht werden sollte, tritt also ein: Kandidaten wenden sich den Wählern zu, die Kluft zwischen Wählern und Repräsentanten verringert sich tendenziell.

3. Geänderte Zusammensetzung der Bürgerschaft durch das neue Wahlrecht

Mit dem Anteil der Personenstimmen stieg die Mandatsrelevanz gegenüber der letzten Wahl an. Damit ist der Anteil der Abgeordneten gemeint, die nur über Personenstimmen ein Mandat erhalten haben, also so weit unten auf den Parteilisten platziert waren, dass sie bei einem reinen Listenwahlrecht kein Mandat erhalten hätten. Dies trifft –ohne Berücksichtigung von Nachrückern - für 22 Abgeordnete der neuen Bürgerschaft zu (26,5 Prozent). In der alten Bürgerschaft waren es 18 Abgeordnete. Abgeordneten, die über das neue Wahlrecht in die Bürgerschaft einziehen, gelingt es offenbar, ein Vertrauensverhältnis zu den Wählern zu stabilisieren. Von den Abgeordneten, die von unteren Plätzen der SPD Liste über Personenstimmen ein Mandat erhalten haben, gelang den beiden stimmstärksten das gleiche schon vor vier Jahren. Die Wähler waren offenbar mit ihren Leistungen zufrieden. Auch bei den Grünen ist einer der vier Aufsteiger schon vor vier Jahren auf gleichem Weg in die Bürgerschaft gelangt. Der Kandidat mit den meisten Personenstimmen nach der Spitzenkandidatin war bei den Grünen ein Bewerber, der als Ortsamtsleiter über zehn Jahre engen Kontakt zu den Bürgern seines Stadtteils hatte und der offenbar zumindest in seinem Stadtteil großes Vertrauen genießt. Auch dies belegt, dass durch das Wahlrecht die Kluft zwischen Wählern und Repräsentanten tendenziell abgebaut wird.

Ein gutes Viertel aller Abgeordneten wurde also von ihren Parteien auf unteren Listenplätzen aufgestellt und war nicht für ein Mandat vorgesehen. Sie wurden aber von einer Parteiversammlung nominiert und genossen somit das Vertrauen der Parteimitglieder, wenn auch nicht in gleichem Umfang wie die auf der Liste weiter oben platzierten Kandidaten. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass fast drei Viertel aller Mandate exakt entsprechend den Vorgaben der Parteien vergeben wurden. Die Klagen darüber, dass das neue Wahlrecht die Arbeitsfähigkeit der Fraktionen behindere, sind daher unbegründet.

4. Frauenanteil unter den Abgeordneten

Der SPD – Fraktionsvorsitzende Tschöpe äußerte im Interview mit dem Weser-Kurier: „Unter anderem Frauen werden durch das bisherige System strukturell benachteiligt.“⁶ Tatsächlich sind von den 22 Abgeordneten, die durch Personenstimmen von unteren Listenrängen aufgestiegen sind und ein Mandat erhalten, 16 männlich und nur sechs weiblich. Das Problem betrifft hauptsächlich die SPD: neun Männer, aber nur zwei Frauen profitieren vom neuen Wahlrecht. Auch bei FDP und AfD (jeweils ein Mann) überwiegen die männlichen erfolgreichen Aufsteiger, während bei Linken und CDU jeweils eine Frau mehr erfolgreich ist. Bei den Grünen profitieren drei Männer und eine Frau, wobei der Stimmenabstand zwischen dem letzten gewählten Mann und der besten nicht gewählten Frau ganze vier Stimmen beträgt.

Bei den Wahlen 2011 trat der bei der SPD zu beobachtende Effekt nicht auf. Im Wahlbereich Bremen Stadt blieb der Frauenanteil annähernd gleich. Bremen hatte zu Beginn der auslaufenden Legislaturperiode mit 41 Prozent den höchsten Frauenanteil aller Länderparlamente- -trotz des personalisierten Wahlrechts. Auch in Hamburg, wo es ein ähnliches Wahlrecht gibt, ist der Frauenanteil mit 38 Prozent hoch. In der neuen Bürgerschaft wird der Frauenanteil nur noch 30 Prozent betragen. Er liegt damit auf dem Niveau von Niedersachsen, wo es ein dem Bundestagswahlrecht ähnliches Landtagswahlrecht gibt. Der Rückgang ist nicht ausschließlich auf die Personenstimmen zurückzuführen. Er hat auch damit zu tun, dass mit FDP und AfD zwei Parteien neu in die Bürgerschaft kommen, die keine quotierten Listen haben. Die AfD hat ausschließlich männliche Abgeordnete, auch die aussichtsreichen Listenplätze waren ausschließlich mit Männern besetzt.

Es trifft nicht zu, dass das Wahlrecht Frauen strukturell benachteiligt. Frauen haben die gleichen Chancen wie Männer, von einem hinteren Listenplatz aufzusteigen. Das Wahlrecht ermöglicht aber den Wählern ihre Prioritäten besser durchzusetzen. Bei den Wahlen 2015 priorisierten Wähler insbesondere der SPD überwiegend männliche Kandidaten. Wenn sich die Tendenz stabilisiert sollte die SPD auf den vorderen, relativ sicheren Listenplätzen überproportional weibliche Kandidaten platzieren, um einen Ausgleich dazu zu schaffen.

5. Abgeordnete mit Migrationshintergrund

15 Abgeordnete der Bürgerschaft haben Migrationshintergrund (18 Prozent). Ohne das neue Wahlrecht wären es nur elf (13 Prozent). Bei den Grünen sind zwei Abgeordnete mit Migrationshintergrund von niedrigeren Listenplätze in die Mandatsränge aufgestiegen, bei der SPD waren es fünf. Andererseits haben drei Kandidaten mit Migrationshintergrund kein Mandat erhalten, obwohl sie einen oberen Listenplatz hatten und bei einem reinen Listenwahlrecht in die Bürgerschaft eingezogen wären. Sie wurden durch „Aufsteiger“ mit vielen Personenstimmen verdrängt. Insgesamt sind also vier Abgeordnete mit Migrationshintergrund mehr in der Bürgerschaft. Unter den sieben „Aufsteigern“ ist nur eine Frau. Von den drei „Absteigern“ sind zwei weiblich. Es ist zu vermuten, dass Kandidaten mit

Migrationshintergrund einen großen Teil ihrer Stimmen von Wählern mit Migrationshintergrund erhalten und es scheint so zu sein, dass diese Wähler und Wählerinnen männliche Kandidaten bevorzugen. Dies ist ein Grund für den Rückgang des Frauentils in der neuen Bürgerschaft.

6. Ungültige Stimmen

Der Anteil der ungültigen Stimmen betrug 3,04 Prozent. Er ist damit gegenüber dem Jahr 2011 mit 3,33 Prozent minimal gesunken, ist aber immer noch deutlich höher als bei der Bürgerschaftswahl 2007, als noch mit dem alten Einstimmenwahlrecht gewählt wurde (1,37 Prozent) Die höhere Zahl ungültiger Stimmen ist teilweise dem komplizierteren Wahlrecht geschuldet. Auch bei den Kommunalwahlen mit Mehrstimmenwahlrechten in anderen Bundesländern liegt der Anteil ungültiger Stimmen höher als bei den Bundestags- oder Landtagswahlen.

Bei den 3 Prozent ungültigen Stimmen wurde meistens (bei 1,6 Prozent) der Fehler begangen, mehr als fünf Stimmen abzugeben.⁷ Dies beruht wahrscheinlich auf einem Missverständnis: Wähler denken, dass sie sowohl die Partei als auch einen einzelnen Kandidaten der Partei ankreuzen müssen. Sie vergeben fünf Listenkreuze beispielsweise an die SPD und machen weitere fünf Kreuze beim Spitzenkandidaten Böhrnsen. Damit ist der Stimmzettel ungültig, obwohl der Wille des Wählers, die SPD zu wählen, klar erkennbar ist. Dies könnte durch eine sogenannte „Heilungsregel“ behoben werden (näheres siehe Seite 7).

Der Anteil der ungültigen Stimmen lag in Stadtteilen mit hohem Anteil an Hartz-IV-Empfängern drei Mal so hoch wie in gut situierten Stadtteilen (Tenever: 4,5 Prozent / Borgfeld: 1,5 Prozent) Daraus kann aber nicht zwingend gefolgert werden, dass die dortigen Einwohner mit dem komplizierten Wahlrecht überfordert wären. Es kann sich auch um Proteststimmen handeln. Zu diesem Schluss kommen auch die Wahlrechtsforscher Probst und Schröder: „Ein Teil der ungültigen Stimmen in Tenever und Oslebshausen könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass Wählerinnen und Wähler dort die Wahlzettel bewusst „ungültig“ gemacht haben, um ihre Unzufriedenheit mit der Situation auszudrücken.“⁸

7. Intransparenz, Fremdverwertung, Personenstimmenparadox

Wie viele Mandate einer Partei entsprechend der Listenreihenfolge und wieviel entsprechend den Personenprioritäten der Wähler vergeben werden, ist variabel und richtet sich nach dem Anteil der Personenstimmen. Erhält eine Partei 60 Prozent ihrer Stimmen als Personenstimmen, werden 60 Prozent ihrer Mandate entsprechend den Personenprioritäten der Wähler vergeben. Diese variable Regelung findet sich auch im niedersächsischen Kommunalwahlrecht und im Hamburger Bürgerschaftswahlrecht. Da bei der SPD sehr viele Personenstimmen für den Spitzenkandidaten Jens Böhrnsen abgegeben wurden und daher die Zahl der Personenstimmen bei der SPD besonders hoch war, wurden hier mehr Mandate als bei anderen Parteien nach den Personenprioritäten der Wähler vergeben. Es profitieren also Kandidaten mit relativ wenig Personenstimmen davon, dass Wähler für Böhrnsen gestimmt hatten. Die Wähler hatten Böhrnsen gewählt und verhalfen damit indirekt einem anderen Kandidaten zu einem Mandat („Fremdverwertung“).

Dies wäre allerdings bei einer reinen Listenwahl auch nicht anders. Es ist gewagt anzunehmen, die Abgabe einer Listenstimme bedeute Zustimmung des Wählers zu jedem einzelnen Kandidaten. Auch vor 2011 war der Wahlkampf auf die Spitzenkandidaten konzentriert, mit denen auf Portraitplakaten geworben wurde. Wer seinerzeit für die SPD stimmte, weil Henning Scherf sympathisch war, verhalf damit indirekt Kandidaten auf den unteren Plätzen der SPD-Liste zu einem Mandat, die er gar nicht kannte.

Allerdings kann es beim neuen Wahlrecht zu einem sogenannten Personenstimmenparadox kommen: Die Stimmabgabe für einen etwa in der Mitte der Liste platzierten Kandidaten kann dazu führen, dass die Zahl der Personenmandate vergrößert wird und gerade dieser Listenplatz nicht mehr zu einem Mandat führt. Wenn der betroffene Kandidat nicht ausreichend Stimmen für ein Personenstimmenmandat erhält, haben ihm seine eigenen Personenstimmen tatsächlich geschadet.

Der Effekt kann in seltenen Fällen tatsächlich auftreten. In den beiden Bürgerschaftswahlen 2011 und 2015 zusammen betrachtet trat er nur einmal auf: 2015 bei Thomas von Bruch auf der Liste der CDU. Man kann relativ leicht und ohne große Veränderungen am Wahlsystem Abhilfe schaffen. Die Vergabe der Mandate müsste zunächst provisorisch berechnet werden. Sofern ein Fall von „Personenstimmenparadox“ erkennbar wird, wird die Mandatsvergabe korrigiert und dem Kandidaten sein Listenmandat zu Lasten des letzten Personenstimmenmandats zugeteilt.⁹

Im Fall des Thomas von Bruch wäre das allerdings gar nicht nötig. Durch den Verzicht der Spitzenkandidatin auf ihr Bürgerschaftsmandat (zu Gunsten des Bundestagsmandats) erhält er nun als Nachrücker ohnehin ein Mandat.

8. Veränderungsvorschläge

Es wird von Seiten der Parteien manchmal vorgeschlagen, entsprechend dem Vorbild der niedersächsischen Kommunalwahlen zunächst die Personenmandate und dann die Listenmandate zuzuteilen. Diesen Vorschlag halten wir für schlecht, weil die Mandatsrelevanz damit drastisch von 26,5 Prozent auf 10,8 Prozent zurückginge. Anders ausgedrückt: Statt jetzt 22 würden nur noch 9 Kandidaten von unteren Listenplätzen über ihre Personenstimmen ins Parlament einziehen. Der Einfluss, den die Wähler mit der Vergabe von Personenstimmen haben, würde verringert. Zudem würden die Probleme der „Fremdverwertung“ und das „Personenstimmenparadox“ dadurch nicht gelöst; Letzteres würde sogar nicht nur bei einem Kandidaten, sondern gleich bei zweien zuschlagen: Thomas Bodait (CDU) und Anne Schierenbeck (Grüne) wären dann an ihren eigenen Personenstimmen gescheitert.

Noch schlechter ist der Vorschlag, eine „Mandatshürde“ zu schaffen und Personenmandate nur noch zuzuteilen, wenn der Kandidat mehr Stimmen erhalten hat als durchschnittlich für ein Mandat erforderlich sind. Diese „Hürde“ wurde bei den Wahlen 2015 nur von den Spitzenkandidaten von SPD, CDU, Grünen und FDP überwunden, die ohnehin über die Liste ein Mandat erhalten. Anders gesagt: die Wähler hätten keinerlei Effekt durch die Vergabe ihrer Personenstimmen erzielt.

Angesichts der Tatsache, dass die Bremer das neue Wahlrecht gut annehmen und mehr als die Hälfte Personenstimmen vergibt, schlagen wir vor, alle Mandate nur nach Personenstimmen zu vergeben. Die Partei würde dann nur über die Listenaufstellung Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten nehmen. Die Listenreihenfolge würde keine Rolle mehr spielen, sondern nur noch die Prioritäten der Wähler. Dies ist die transparenteste Lösung. Fremdverwertung von

Stimmen und Personenstimmenparadox könnten nicht mehr auftreten. Wäre die Mandatszuteilung bei den Wahlen 2015 nach diesem Verfahren erfolgt, würde die Mandatsrelevanz 31,3 Prozent betragen, statt 22 würden 26 Kandidaten von unteren Listenplätzen aufsteigen. Auch bei dieser Lösung wären die Auswirkungen also überschaubar. Der weitaus größte Teil der Abgeordneten würde nach wie vor von den vorderen Listenplätzen kommen, da diese Kandidaten erfahrungsgemäß auch die meisten Personenstimmen erhalten.

Ferner schlagen wir vor, eine Heilungsregel einzuführen und Stimmzettel mit mehr als fünf Kreuzen dann nicht mehr als ungültig zu werten, wenn alle Stimmen für die gleiche Partei vergeben wurden. Wenn davon höchstens fünf Stimmen für bestimmte Personen vergeben wurden, sollten die überzähligen Listenstimmen unberücksichtigt bleiben. Wenn mehr als fünf Personenstimmen vergeben wurden, sollte der Stimmzettel als fünf Stimmen für die betroffene Partei gewertet werden.

Der Stimmzettel selbst könnte übersichtlicher gestaltet werden, wenn die Listenstimmen für alle Parteien auf dem Titelblatt des Stimmzettelheftes vergeben würden, statt den Personenstimmen vorangestellt zu sein. Wähler, die keine Personenstimmen vergeben wollen, bräuchten das Stimmzettelheft gar nicht öffnen. Sie fänden auf dem Titelblatt einen Stimmzettel im üblichen Format, lediglich mit dem Unterschied, das statt einer fünf Stimmen vergeben werden können.

Dr. Paul Tiefenbach (Mehr Demokratie Bremen/Niedersachsen)

1

Bertelsmann Stiftung: Prekäre Wahlen Bremen, Seite 8

2

Statistisches Landesamt Bremen: Statistische Mitteilungen 118, Seite 36f. Eigene Berechnung.

3

Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen: „Das Bremer Wahlsystem: Intransparent, paradox und möglicherweise verfassungswidrig“ Seite 9. Bremen 2015.

4

Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Mitteilungen 119, Seite 26

⁵ Zahlen nach: Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Mitteilungen 119, Seite 26. Berechnungen teilweise selbst.

6

Weserkurier 26.5.15

7

Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Mitteilungen 119, Seite 26

8

Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen: „Das Bremer Wahlsystem: Intransparent, paradox und möglicherweise verfassungswidrig“ Seite 9. Bremen 2015

9

Vergleiche Probst/Schröder 2015, Seite 18