

Themenpapier 20

Besser wählen: Kumulieren und Panaschieren

15.06.2012

Paul Tiefenbach
paul.tiefenbach@mehr-demokratie.de

1. Einleitung

Im traditionellen Wahlrecht hat der Wähler eine Stimme, die er der Partei seiner Wahl gibt. Der Partei steht dabei das Recht zu, ihre Kandidaten zu benennen und sie in einer bestimmten Reihenfolge dem Wähler zu präsentieren. Darauf hat der Wähler keinen Einfluss. Die Reihenfolge, die die Partei für ihre Wahlliste beschlossen hat, entscheidet darüber, wer nach den Wahlen ins Parlament einzieht.

Bei Kommunalwahlen wird in den meisten Bundesländern jedoch ein Wahlrecht angewandt, bei dem der Wähler mehrere Stimmen hat und diese auf verschiedene Parteien verteilen kann (Panaschieren), oder auch bestimmte Kandidaten besonders fördern kann, indem er ihn/sie mit mehreren Stimmen wählt (Kumulieren). Er kann aber auch „traditionell“ wählen, indem er nur die Partei ankreuzt, also die so genannte Listenstimme vergibt. Die Parteien haben damit zwar noch das Recht zu entscheiden, wen sie aufstellen wollen. Aber der Wähler kann die Reihenfolge auf der Liste verändern. Kreuzt er Kandidaten an, die weit unten auf der Liste der Partei stehen, so rücken diese bei der Auszählung nach oben und verdrängen dort andere Kandidaten.

Die demokratischen Einflussmöglichkeiten der Wähler erhöhen sich. Die Kandidaten sind gezwungen, sich auch auf die Wähler, nicht nur auf die Listenaufstellung innerhalb der Partei zu orientieren.

Das sind die Vorteile. Aber gibt es auch Nachteile? Im Folgenden soll auf einige häufig vorgebrachte Fragen und Einwände eingegangen werden. Dabei werden die Erfahrungen derjenigen Bundesländer zu Grunde gelegt, in denen das Kumulieren und Panaschieren zum Teil seit Jahrzehnten bei Kommunalwahlen praktiziert wird. Eine umfassende und systematische wissenschaftliche Untersuchung der Auswirkungen des Kumulierens/Panaschierens liegt nicht vor. Es lassen sich aber eine Reihe von Untersuchungen zu Einzelfragen oder zu bestimmten Regionen/Gemeinden auswerten. Sie ergeben ein im Großen und Ganzen einheitliches Bild.

2. Fragen und Antworten

Skeptiker stellen zu Kumulieren und Panaschieren viele kritische Fragen. Hier finden Sie die Antworten auf die wichtigsten Einwände gegen dieses Wahlsystem.

2.1 Werden die Bürger nicht unpolitisch?

Häufig wird bei stärkerer Orientierung auf Personen die Gefahr einer Entpolitisierung gesehen. Dass der Wähler bestimmte Personen auswähle, sei allenfalls auf der kommunalen Ebene hinnehmbar. Auf den höheren Ebenen, wo es um politische Grundsatzentscheidungen gehe, solle sich der Wähler für eine politische Richtung, ein bestimmtes Parteiprogramm entscheiden.

Dem kann man entgegenhalten, dass zumindest das Kumulieren die Entscheidung für eine bestimmte Partei nicht ersetzt. Es kommt lediglich darüber hinaus die Entscheidung für

bestimmte Kandidaten hinzu. Nur dem Panaschieren könnte man vorwerfen, dass es politische Beliebigkeit fördere. Die Erfahrungen zeigen aber, dass die Panaschierer in der Regel gezielt vorgehen: sie geben ihre Stimmen weit überwiegend an eine Partei und bedenken nur einen Kandidaten einer anderen Partei mit Stimmen. Dieser gehört fast immer einer Partei aus dem gleichen politischen Lager an und ist offensichtlich den Panaschierern bei einer Gelegenheit besonders positiv aufgefallen. Abwegig, hierin eine Entpolitisierung zu sehen.

Denn das Bild von der „Programmpartei“ ist antiquiert. Zumindest die beiden großen Volksparteien stehen in Deutschland nicht mehr für klar unterscheidbare politische Richtungen. Zugleich haben alle Parteien ihr innerparteiliches Spektrum erweitert. Erst die Personalisierung eröffnet die Möglichkeit einer gezielt politischen Wahl. Wer zum Beispiel als Pazifist einen grundsätzlichen Verzicht auf Militäreinsätze für das zentrale politische Thema hält, kann dem bei der Bundestagswahl nicht durch Stimmabgabe für eine bestimmte Partei Ausdruck gegeben. Er wird aber auf den Listen fast aller Parteien Kandidaten finden, die seine Auffassung teilen. Die Personalisierung der Wahl auch oberhalb der Kommunalebene wäre die richtige Antwort auf die Veränderung der Parteien.

Das Kumulieren und Panaschieren ist schon jetzt keineswegs eine Methode ausschließlich für Kommunalwahlen: In Bayern haben die Bürger auch bei Landtagswahlen die Möglichkeit, über die so genannte Präferenzstimme die Reihenfolge der Liste zu verändern. In Hamburg und Bremen wird auch auf Landtagsebene kumuliert und panaschiert. Von den europäischen Ländern mit Verhältniswahlrecht haben nur Spanien, Portugal und Deutschland beim Nationalparlament das System der starren Listen. „Es überwiegt die lose gebundene Form der Liste; die Schweiz, Luxemburg und Finnland praktizieren die freie Liste.“¹ Lose gebunden heißt: die Reihenfolge auf der Liste kann verändert werden, es kann aber nicht panaschiert werden. Bei der „freien Liste“ ist auch das möglich. Irland stellt einen Sonderfall dar, denn hier gibt es überhaupt keine Parteilisten. Vielmehr tauchen die Namen der Kandidaten alphabetisch geordnet auf dem Stimmzettel auf und der Wähler schreibt hinter den Namen des seiner Meinung nach besten Kandidaten eine 1, hinter den, der er für am zweitbesten hält, eine 2 und so weiter.

Wie sind nun die Erfahrungen bei den Kommunalwahlen in deutschen Bundesländern?

2.2 Nutzen die Wähler die zusätzlichen Einflussmöglichkeiten?

In den meisten Bundesländern können die Wähler bei Kommunalwahlen auf die Möglichkeit der Personenwahl verzichten und „ganz normal“ Parteien ankreuzen. Oder sie entscheiden sich, einzelne Personen auf der Liste „ihrer“ Partei anzukreuzen, was natürlich aufwändiger und schwieriger ist. Oder, was häufig vorkommt, sie wählen beispielsweise eine Partei, aber kreuzen zusätzlich noch einen oder mehrere Kandidaten einer anderen Partei an. Der weitaus größte Teil der Wähler praktiziert trotz des Aufwands das Kumulieren und/oder Panaschieren.

In Baden-Württemberg tun dies ca. 90 Prozent aller Kommunalwähler.² In Hamburg wurden 2008 59 Prozent der Stimmen für die Liste als Ganzes abgegeben, 41 Prozent der Stimmen

¹ Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 4. Auflage, Opladen 2004, S. 207.

gingen an Personen auf der Liste. Für Bayern gibt *Waltraud Junker* folgende Zahlen an: während im Jahr 1952 noch 40 Prozent der Wähler von den Möglichkeiten, die Liste zu verändern, Gebrauch machten, waren es 1984 bereits 65 Prozent. Auf diesem Niveau stabilisiert sich der Anteil (2008: 65,7 Prozent). Der Anteil der Wähler, die kumulieren und/oder panaschieren, ist auch von der Gemeindegröße abhängig. Bei hessischen Gemeinden bis 5.000 Einwohnern nutzten im Jahr 2006 68 Prozent der Wähler die Möglichkeiten der Personenwahl, in den größeren Städten (über 100.000 Einwohner) waren es noch 42,3 Prozent. Die Kandidaten sind in kleinen Gemeinden den Wählern öfter persönlich bekannt, in großen Städten eher selten. Trotzdem nutzten bei der Gemeinderatswahl 2004 in Stuttgart 58 Prozent der Wähler die Möglichkeit, den Stimmzettel zu verändern.

In Rheinland-Pfalz wurde das Kumulieren und Panaschieren 1989 eingeführt. Bereits bei den ersten Wahlen nutzte mehr als die Hälfte der Wähler die Möglichkeiten, die Liste zu verändern. 2006 betrug der Anteil der „Veränderer“ 53 Prozent. 20,3 Prozent der gewählten Mitglieder der Gemeinderäte verdankten 2004 ihr Mandat dem Kumulieren und Panaschieren. Sie waren so weit hinten auf der Liste platziert, dass sie bei unveränderten Listen leer ausgegangen wären.³ Kandidaten, die von ihren Parteien auf hinteren Listenplätzen platziert wurden, haben also durchaus Chancen, durch Kumulieren und Panaschieren ein ansonsten unerreichbares Mandat zu erringen. So wurden zum Beispiel bei den Kommunalwahlen 1989 in Stuttgart elf von sechzig Gemeinderäten erst von den Wählern auf vordere Listenplätze gehievt. Ohne Kumulieren und Panaschieren wären sie nicht den Stadtrat gekommen.⁴ In Aschaffenburg verdankten 16 Prozent der Stadträte ihr Mandat dem Kumulieren und Panaschieren. In München 14 Prozent.⁵

Klaus Hofmann hat in zwei Studien untersucht, welche Veränderungen das Kumulieren und Panaschieren bei der Zusammensetzung der Gemeinderäte in den Bundesländern Hessen, Niedersachsen, Bayern und Brandenburg hervorruft.⁶ Man kann durch einen Vergleich der Parteilisten mit den tatsächlichen gewählten Gemeinderäten leicht feststellen, wie viele Personen durch das Kumulieren und Panaschieren ihren Listenplatz so verbessern konnten, dass sie ein Mandat erhielten, was sie bei Beibehaltung ihres ursprünglichen Listenplatz nicht bekommen hätten. Man spricht hier von der „Mandatsrelevanz“ eines Wahlrechts. Das Ergebnis: in den untersuchten zufällig ausgewählten Gemeinden Hessens erhielten 257 von 1.492 Gemeinderäten ihr Mandat durch Kumulieren und Panaschieren. Anders gesagt: 20 Prozent der Räte wären nicht gewählt worden, hätte es kein personalisiertes Wahlrecht in Hessen gegeben. In Niedersachsen betrug der Anteil 13 Prozent, in Bayern 18 Prozent. Am Besten im Vergleich schnitt

2 Konrad Freiherr von Rotberg, Das Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg - Erfahrungen und Probleme, in: Neues Kommunalwahlrecht in Schleswig-Holstein? Mehr Einfluss der Wählerinnen und Wähler durch Kumulieren und Panaschieren. Dokumentation, herausgegeben vom Lorenz-von-Stein-Institut, Kiel 1992, S. 31.

3 Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz: Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004 - Auswertung des Wählerverhaltens, Bad Ems 2008, S. 30. Vgl. auch: Lorenz-von-Stein-Institut, Kiel (Hg.): Neues Kommunalwahlrecht in Schleswig-Holstein? (1992), S.43 f. und S. 46.

4 Vgl. von Rotberg (1992), S. 35. In In Karlsruhe kamen 10 Prozent der Gemeinderäte durch Kumulieren und Panaschieren auf vordere Listenplätze, in Freiburg 25 Prozent, in Tübingen 27 Prozent. Landesweite Zahlen liegen nicht vor.

5 Waltraud Junker, Verhältniswahlrecht im bayrischen Kommunalwahlrecht, in: Bayrische Verwaltungsbücher, Heft 5/ 1990, S. 130.

6 Klaus Hofmann, Wahlrecht und Gewählte. Die Auswirkungen des Wahlrechts auf die Zusammensetzung der Städte- und Gemeinderäte, 2007. Sowie: Klaus Hofmann, Die Auswirkungen des Wahlrechts in Brandenburg, 2008.

Brandenburg ab: die durchschnittliche Mandatsrelevanz betrug 30 Prozent! Natürlich gibt es auch unter den Parteien Unterschiede. Am veränderungsfreudigsten in Hessen waren die FDP-Wähler. Fast 40 Prozent der freidemokratischen Gemeinderäte verdankten ihr Mandat direkt den Wählern, die sie durch Personenstimmen „hochgewählt“ haben.⁷

2.3 Sind die Wähler nicht überfordert?

In den meisten süddeutschen Bundesländern haben die Wähler so viele Stimmen, wie der Gemeinderat Sitze hat, also in Stuttgart beispielsweise 60. Kandidaten, die den Parteien besonders wichtig sind, können in einigen Bundesländern mehrfach auf der Liste aufgestellt werden und profitieren dann mehrfach von der Möglichkeit des Kumulierens. Das ist zweifellos für den Wähler nicht einfach zu durchschauen. Möglicherweise ist die Kompliziertheit der Grund, warum Wähler auf die traditionelle Weise nur eine Partei ankreuzen. Eine Befragung von Wählern in Stuttgart ergab jedoch, dass nur ca. 7 Prozent der Wähler nicht kumuliert bzw. panaschiert haben, weil sie das Verfahren zu schwierig fanden. Die weitaus meisten, die darauf verzichtet haben, taten dies nach eigenen Angaben, weil sie mit den Listen der Partei einverstanden waren oder die Kandidaten nicht kannten.⁸

Überforderung der Wähler kann sich auch in niedriger Wahlbeteiligung und einer hohen Zahl ungültiger Stimmen ausdrücken. Die Zahl der ungültigen Stimmen ist in Bundesländern, die Kumulieren und Panaschieren, tatsächlich höher. In Bayern lag der Anteil der ungültigen Stimmen bei den Kommunalwahlen 2008 bei 3,8 Prozent, in Nordrhein-Westfalen, wo nicht kumuliert und panaschiert wird, waren es 2009 1,9 Prozent. In Hessen stieg nach Einführen von Kumulieren und Panaschieren die Anzahl der ungültigen Stimmen auf 4,2 Prozent an, bei vorhergehenden Kommunalwahlen lag sie bei 2,4 Prozent. Allerdings ergab eine genauere Überprüfung der ungültigen Stimmzettel in Frankfurt, dass nur ein Fünftel von ihnen wirklich fehlerhaft war. Die anderen wurden leer abgegeben oder durch handschriftliche Unmutäußerungen absichtlich ungültig gemacht.⁹ Auf ganz Hessen übertragen würde dies bedeuten, dass weniger als 1 Prozent der abgegebenen Stimmzettel ungewollt falsch ausgefüllt wurden und deshalb ungültig waren.

In der Tat ist die höhere Zahl ungültiger Stimmen bei den Gemeindewahlen oft nicht auf das kompliziertere Wahlrecht zurückzuführen, sondern darauf, dass verschiedene Wahlen am gleichen Tag stattfinden. In Baden-Württemberg betrug die Zahl der ungültigen Stimmen bei den Kommunalwahlen 1985 und 1989 etwa 3,8 Prozent. Doch lag dies nicht in erster Linie am Kumulieren und Panaschieren. Nur 1,8 Prozent der Stimmzettel waren ungültig, wenn man Fehler bei der „unechten Teilortswahl“, einer baden-württembergischen Besonderheit, ausklammert.¹⁰ 2009 betrug der Anteil der ungültigen Stimmen in 3,2 Prozent. In Stuttgart waren 2004

7 Vgl. Hofmann (2007), S. 16.

8 Die Befragung wurde 1994 durchgeführt. Vgl. Andreas Henke, Kumulieren und Panaschieren, in: Oscar Gabriel/ Frank Brettschneider/ Angelika Vetter (Hrsg.), Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen 1997, S. 174.

9 Vgl. Frankfurter Wahlanalysen 23, S. 21, herausgegeben vom Bürgeramt Statistik und Wahlen in Frankfurt.

10 Die durchschnittliche Ungültigkeitsquote lag bei den Kommunalwahlen 1989 bei 3,8 Prozent. In Gemeinden, wo keine „unechte Teilortswahl“ durchgeführt wurde, lag sie bei 1,8 Prozent. Vgl. von Rotberg (1992), S. 32.

1,7 Prozent der abgegebenen Stimmzettel ungültig, bei der Bundestagswahl 2002 waren dies nur 1,1 Prozent. Doch ist die höhere Fehlerquote nur zu einem kleinen Teil auf Fehler beim Kumulieren und Panaschieren zurückzuführen. Die Hauptfehlerquelle war, dass gleichzeitig Regionalwahlen stattfanden und die Wähler die Wahlumschläge verwechselt haben.¹¹

In Rheinland-Pfalz betrug die Zahl der ungültigen Stimmen bei den Kommunalwahlen 2009 3,5 Prozent. Demgegenüber lagen die ungültigen Stimmen bei der Landtagswahl 2006 in den Wahlkreisen bei 3,3 Prozent, bei der Landesliste bei 2,1 Prozent. Bei den Landtagswahlen muss im Wahlkreis und für die Landesliste jeweils ein Kreuz gemacht werden. In Niedersachsen, wo auch kumuliert und panaschiert wird, aber das Wahlrecht insgesamt einfacher ist, waren 2006 2,45 Prozent der Stimmzettel ungültig. Bei den letzten Landtagswahlen waren es 1,8 Prozent bzw. 1,5 Prozent.

2008 wurde in Hamburg nach einem Wahlrecht gewählt, dass erstmals Kumulieren und Panaschieren mit fünf Stimmen in den Wahlkreisen vorsah, während die Landesliste traditionell mit einer Stimme gewählt wurde. Kurz vor der Wahl wurden die Bürger befragt, ob sie sich ausreichend über das neue Wahlrecht informiert fühlten. Fast zwei Drittel beantworteten die Frage mit ja. Lediglich diejenigen, die ohnehin nicht zur Wahl gehen wollten, gaben an, nicht gut Bescheid zu wissen.¹² Dass zumindest die aktiven Wähler das Wahlrecht verstanden hatten, zeigt sich auch daran, dass nur 0,9 Prozent eine statt fünf Stimmen vergaben, so, wie sie von früher gewohnt waren. Dies macht den Stimmzettel zwar nicht ungültig, ist aber unsinnig und dürfte Uninformiertheit geschuldet sein. 1,2 Prozent machten den Fehler, mehr als fünf Stimmen zu vergeben. Man kann also sagen, dass bei der erstmaligen Anwendung des Fünf-Stimmen-Wahlrechts etwa 2 Prozent der Wähler damit überfordert waren. Dass trotzdem die Zahl ungültiger Stimmen auf 3,4 Prozent anstieg (2004: 1,3 Prozent) liegt daran, dass circa 2 Prozent der Wähler leere oder durchgestrichene Stimmzettel abgaben – warum auch immer. Bei der Landesliste, bei der traditionell nur eine Stimme zu vergeben war, waren 1 Prozent ungültig. Es mag also sein, dass komplizierte Wahlrechte zu mehr ungültigen Stimmen führen. Der Unterschied ist aber gering. Es ist dies sozusagen der Preis, der für die höheren Mitwirkungsmöglichkeiten zu zahlen ist.

Für die Vermutung, dass das Kumulieren/ Panaschieren einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die Zahl der ungültigen Stimmen hat und andere Faktoren wichtiger sind, spricht auch, dass in Stuttgart die ungültigen Stimmen zwischen dem Minimalwert 0,2 Prozent (1975) und dem Höchstwert 2,6 Prozent (1994) pendeln. Am Wahlrecht kann es nicht liegen, das baden-württembergische Kommunalwahlrecht wurde aber schon 1948 eingeführt.¹³

¹¹ Vgl. Thomas Schwarz, Das Stimmabgabeverhalten bei der Gemeinderatswahl 2004 in Stuttgart, in: Stuttgart. Statistik und Informationsmanagement. Monatshefte. Heft 10/2004

¹² Vgl. Jakobkeit/Hiller/Frölich, Evaluation des Hamburger Wahlrechts bei der Bürgerschaftswahl 2008, Hamburg 2009, S. 37.

¹³ Vgl. Thomas Schwarz: Einflussfaktoren des persönlichkeitsorientierten Wahlverhaltens bei der Gemeinderatswahl 2004 in Stuttgart. In: Stuttgart. Statistik und Informationsmanagement. Monatshefte. Heft 4/2005, S. 82.

2.4 Verändert sich die Wahlbeteiligung?

Man könnte sich vorstellen, dass die Wahlbeteiligung sinkt, weil die Wähler überfordert sind. Sie finden alles zu kompliziert und bleiben zu Hause. Andererseits wäre auch denkbar, dass wegen der größeren Einflussmöglichkeiten das Wählen interessanter wird und sich die Wahlbeteiligung erhöht. Möglicherweise gleichen sich beide Effekte gegenseitig aus.

Seit der Einführung des neuen Kommunalwahlrechts 1989 in Rheinland-Pfalz fiel die Wahlbeteiligung um 22 Prozent bis 2009. Der Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen im Zeitraum 1987 bis 2006 betrug knapp 19 Prozent, obwohl hier kein neues Wahlrecht eingeführt wurde. Es scheint also so zu sein, dass das Wahlsystem wenig oder keinen Einfluss auf die Wahlbeteiligung hat.

Bei Einführung des neuen hessischen Wahlrechts 2001 ging sie von 66 Prozent auf 53 Prozent zurück. Allerdings geht auch hier schon seit langem die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen zurück. Ob sich dieser Effekt dadurch erhöht hat, dass Wähler die Mühe scheuten, sich mit den neuen Regelungen des Wahlrechts auseinanderzusetzen, ist schwer zu sagen. Sowohl der hessische Innenminister als auch das statistische Landesamt sehen keinen Zusammenhang zwischen dem neuen Wahlrecht und dem Rückgang der Wahlbeteiligung.¹⁴

Ähnlich ist es in Baden-Württemberg. Die Wahlbeteiligung ist eher niedrig (2009 knapp über 50 Prozent), aber auch zu den Landtagswahlen mit ihrem simplen Wahlrecht gingen 2006 nur 53 Prozent der Wahlberechtigten. Bayern, wo kumuliert und panaschiert wird, hatte bei den Kommunalwahlen 2008 eine Beteiligung von knapp 60 Prozent. NRW, ohne Kumulieren/ Panaschieren, kam 2009 auf 52,4 Prozent.

Bei der Einführung des Kumulierens/Panaschierens 2008 in Hamburg sank die Beteiligung auf 63,1 Prozent von 68,9 Prozent. Wie viel davon auf das neue Wahlrecht zurückzuführen ist, ist unklar. Bei den etwa zeitgleichen Landtagswahlen in Niedersachsen ging die Wahlbeteiligung sogar noch stärker zurück. Eine stadtteilbezogene Analyse in Hamburg zeigt, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung in Stadtteilen mit höchster Hartz IV-Quote mehr als doppelt so hoch war wie in den Stadtteilen mit niedrigster Hartz IV-Quote. Auch die Anzahl ungültiger Stimmen war in den sozial schwachen Stadtteilen wesentlich höher.¹⁵ Ob die Ursache in einer Überforderung weniger gebildeter Schichten durch das Wahlrecht liegt, oder ob sich hier wachsender politischer Unmut der Hartz IV Empfänger ausdrückt, ist unklar. Für letzteres spricht, dass auf den gültigen Stimmzetteln auch in den sozial schwächeren Stadtteilen die volle Stimmenzahl vergeben wurde, das neue Wahlrecht also „richtig“ angewendet wurde.

Zusammenfassend kann man sagen, dass bei der Wahlbeteiligung keine signifikanten Unterschiede bei unterschiedlichen Wahlsystemen feststellbar sind. Andere Faktoren sind wichtiger. So ist in kleinen Gemeinden die Wahlbeteiligung in der Regel höher als in großen. Die Beteili-

¹⁴ Beide erklärten, der Rückgang liege „im Trend“. Timon Gremmels, Kumulieren und Panaschieren – das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis, Diplomarbeit an der Universität Marburg 2003, S. 77.

¹⁵ Vgl. Jakobeit/Hiller/Frölich (2008), S. 28.

gung erhöht sich auch, wenn die Kommunalwahlen zeitgleich mit anderen Wahlen stattfinden. Stuttgart zum Beispiel hatte deswegen 1994 die höchste absolute Beteiligung bei Kommunalwahlen seit 32 Jahren, obwohl es nie weniger Wahlberechtigte gab.¹⁶

2.5 Werden Frauen nicht benachteiligt?

Die Parteien, insbesondere die Grünen und die SPD, haben in den letzten Jahren durch quotierte Listen versucht, den Frauenanteil in den Parlamenten und Gemeinderäten zu erhöhen. Diese Bestrebungen werden durch Kumulieren und Panaschieren erschwert, denn der Wähler hat ja dann die Möglichkeit, die Liste zu verändern und die Quotierung wieder rückgängig zu machen. Aber passiert das auch?

Negative Erfahrungen wurden tatsächlich in Baden-Württemberg gemacht. *Hans-Georg Wehling* hat die Kommunalwahlen 1994 untersucht. Er fand heraus, dass auf den von den Parteien beschlossenen Listen ca. 25 Prozent der aussichtsreichen Listenplätze von Frauen eingenommen wurden. Unter den gewählten Gemeinderatsmitgliedern fand er aber nur noch einen Frauenanteil von 13 Prozent. Viele Wähler hatten also mittels Kumulieren und Panaschieren Männer auf der Liste angekreuzt, und diese hatten die weiter oben platzierten Frauen überholt. Allerdings war dieser Effekt nicht linear verteilt. Er trat besonders in kleinen Gemeinden und besonders bei der CDU auf. Die auf der CDU-Liste für ein Mandat aussichtsreich kandidierenden Frauen mussten teilweise eine deutliche Verschlechterung ihrer Platzierung hinnehmen, mit der Konsequenz, aus den Mandatsplätzen herauszufallen. Demgegenüber gelang es den Frauen auf den vorderen Plätzen der paritätisch besetzten grünen Liste, ihre Position noch zu verbessern.¹⁷

In den kleinen Gemeinden Baden-Württembergs hatten es Frauen schwerer als in den großen. *Konrad Freiherr von Rotberg* hat in vier großen Städten Baden-Württembergs die Zahl der Frauen, die von ihren Parteien auf aussichtsreiche Plätze auf der Liste gesetzt wurden, mit der Zahl der Frauen, die tatsächlich in den Gemeinderat einzogen, verglichen. In Stuttgart und Tübingen wären ohne Panaschieren/ Kumulieren mehr Frauen in den Gemeinderat gekommen, in Karlsruhe weniger und in Freiburg genauso viel.¹⁸ Es scheint also so zu sein, dass vor allem die konservativen Wähler in den Dörfern ihre Einflussmöglichkeiten auf die Liste genutzt haben, um Männer als Vertreter zu wählen. Im ländlich geprägten Baden-Württemberg führt dies zu einer landesweit niedrigen Rate von Frauen unter den Gemeindevertretern.

16 Vgl. Neues Kommunalwahlrecht in Schleswig-Holstein? Mehr Einfluss der Wählerinnen und Wähler durch Kumulieren und Panaschieren." Dokumentation, herausgegeben vom Lorenz-von-Stein-Institut, Kiel 199, S.57 ff. sowie Henke (1997), S. 173.

17 „Eine Feinauswertung der Listen zeigt, dass die Linientreue von den Wählern vorwiegend aufgegeben wird, um eine Frau zu übergehen. Dies trifft für die CDU, die Freien Wähler und auf die FDP eher zu als für die SPD, am wenigsten für die Grünen und Alternativen.“ Hans-Georg Wehling, Das Ansehen des Bewerbers entscheidet. In: Die Gemeinde 16 vom 31.08.1994. Herausgeber: Gemeindetag Baden-Württemberg, S. 3.

Gerd Mielke/Ulrich Eith sehen allerdings auch bei der CDU nur für Frauen auf den Spitzenplätzen Nachteile: „Eine signifikante generelle Verschlechterung von Frauen ist nicht auszumachen. Lediglich die Spitzenkandidaten rutschten in der Reihenfolge nach hinten, was in der Öffentlichkeit (...) einer generellen Abwahl von Frauen gleichkam.“ Gerd Mielke/Ulrich Eith, Honoratioren oder Parteisoldaten? Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg. Freiburg 1994, S. 121.

18 Vgl. von Rotberg (1992), S. 37. Der Frauenanteil an den Gemeindevertretern betrug in Dörfern unter 1.000 Einwohnern nur 5 Prozent, in Städten über 400.000 Einwohner dagegen 30 Prozent, in Stuttgart z.B. 37 Prozent.

Die Untersuchung von *Timon Gremmels* in drei Gemeinden Hessens (Frankfurt, Gießen sowie dem Dorf Wildeck) ergibt ein anderes Bild. Sie lässt eher den Schluss zu, dass Frauen zu den Gewinnern beim Kumulieren und Panaschieren gehören. Bei den Frankfurter Kommunalwahlen 2001 konnte mehr als die Hälfte aller weiblichen Kandidaten durch Kumulieren und Panaschieren einen besseren Listenplatz erreichen. Bei den Männern gelang dies nur einem Viertel. Dieser Effekt war bei Parteien, die ohnehin schon viele Frauen auf aussichtsreichen Listenpositionen platziert hatten, besonders stark (Grüne und SPD). Ähnlich war das Ergebnis in Gießen: 29 Prozent der Frauen rutschten auf der Liste ab, aber 41 Prozent der Männer erlitten dies Schicksal. Die Gießener Grünen hatten auf den ersten sechs Plätzen ihrer Liste je drei Frauen und drei Männer platziert – nach dem Auszählen besetzten die Frauen vier der ersten sechs Listenplätze. In Wildeck (4500 Wahlberechtigte) waren von den Parteien ohnehin nur zwei Frauen auf aussichtsreiche Listenplätze gesetzt worden. Beide zogen in den Gemeinderat ein. Hessenweit stieg nach Einführen von Kumulieren und Panaschieren der Frauenanteil an den gewählten Gemeindevereinigungen im Vergleich zu den Wahlen 1997 um knapp 2 Prozent an. Auch in den fünf kreisfreien Städten stieg der Anteil weiblicher Mandatsträger geringfügig auf 38 Prozent an.¹⁹ Zum gleichen Ergebnis kommt *Klaus Hofmann* in seinen vorne erwähnten Studien: Das hessische Wahlrecht „begünstigt den Einzug von Frauen in die Gemeindeparlamente: 51 Frauen gewinnen durch das Wahlrecht ein Mandat“. Besonders groß war der Effekt bei der SPD. Ähnlich, allerdings schwächer, das bayrische Wahlrecht, während er in Niedersachsen keinen Einfluss des Wahlrechts auf die Geschlechterzusammensetzung der Gemeinderäte feststellen konnte.²⁰

Ganz ähnlich waren die Erfahrungen in Rheinland-Pfalz. Nach Einführen von Kumulieren und Panaschieren 1989 stieg der Anteil weiblicher Mandatsträger generell an. Es wurden mehr Frauen als Männer von einem hinteren Listenplatz in einen Gemeinderat oder Kreistag hochgewählt. Auch in Rheinland-Pfalz waren die Chancen der Frauen in Städten größer als in kleinen Gemeinden.²¹ 2004 drehte sich dieser Trend etwas und es schnitten Männer beim Kumulieren/ Panaschieren besser ab. Der Unterschied war aber gering: 1,3 Prozent.²²

In Hamburg profitierten Frauen von der Einführung der freien Liste in den Wahlkreisen 2008: Alle Frauen zusammengenommen verbessern sich um 23 Listenplätze, während die Männer zusammengenommen sich entsprechend verschlechtern.²³ Die meisten Chancen hochgewählt zu werden hatten Frauen auf den Listen von GAL, Linken und – überraschend – der CDU, die schlechtesten Chancen auf der Liste der FDP. Auch in Stuttgart gehören Frauen zu den Gewinnern. Sie verbessern sich im Schnitt um 1,9 Plätze.²⁴

Bei den Kommunalwahlen haben Ausländer aus EU-Staaten aktives und passives Wahlrecht. Größtenteils profitierten sie in Hessen von den Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens. In Frankfurt konnten mehr als 2/3 der ausländischen Kandidaten ihren Listenplatz halten oder verbessern. In Stuttgart war es umgekehrt: im Schnitt rutschten die Bewerber mit ausländisch klingenden Namen um 1,9 Sitze ab.²⁵

19 Vgl. Gremmels (2003), S. 74.

20 Vgl. Hofmann (2007), S. 17.

21 Vgl. Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, Heft 4/1990, S. 85 f.

22 Vgl. Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz (2008), S. 39.

23 Vgl. Jakobeit/Hiller/Frölich (2008), S. 35.

24 Vgl. Thomas Schwarz, Einflussfaktoren (2005), S. 91.

25 Vgl. Thomas Schwarz, Einflussfaktoren (2005), S. 93.

2.6 Haben nicht bestimmte Berufsgruppen Vorteile?

Andreas Henke ist am Beispiel der Kommunalwahl 1994 in Stuttgart der Frage nachgegangen, wer die Kumulierer/Panaschierer sind und wie sich von denen unterscheiden, die nur die Gesamtliste, nicht aber einzelne Kandidaten ankreuzen. Es gibt nur ein Merkmal, in dem sich beide Gruppen deutlich unterscheiden: der Bildungsgrad. 76 Prozent der Hochschulabsolventen Kumulieren und/oder Panaschieren, aber nur 62 Prozent der Volksschul-/Hauptschulabsolventen. Außerdem Kumulieren/Panaschieren Jüngere etwas mehr als Ältere und Männer etwas mehr als Frauen.²⁶ Signifikante Unterschiede zwischen Berufsgruppen oder nach Parteisympathie sind nicht festzustellen.

Wer profitiert nun unter den Kandidaten am meisten vom Kumulieren/ Panaschieren? Entscheidend für die Wahlchancen sind nach *Hans-Georg Wehlings* Beobachtungen in Baden-Württemberg vor allem zwei Faktoren:

- Hohe lokale Kompetenz: Der Bewerber muss den Wählern bekannt sein als jemand, der lange im Ort wohnt und sich engagiert. Besonders Engagement in Vereinen hat einen positiven Effekt.
- Gewählt werde weiterhin, „wem man Selbstlosigkeit, Einsatz für das Wohlergehen der Mitmenschen unterstellt.“²⁷

Beide Kriterien treffen in hohem Maß auf Ärzte zu, aber auch auf Polizeibeamte und Lehrer. Auch lokale Ladenbesitzer oder Handwerker hatten Vorteile. Ferner Angehörige beratender Berufe wie Rechtsanwälte, Architekten, Steuerberater. Generell besteht eine gewisse Tendenz, mittelständische Selbstständige und Kandidaten mit überregionalen Funktionen nach oben zu wählen. Die Wähler legten offensichtlich Wert auf Bildung und bevorzugten promovierte Akademiker. Die Gruppe der Arbeiter und Angestellten schnitt demgegenüber eher schwach ab. Unternehmer und Manager hielten im Wesentlichen ihre Position auf der Liste.

Erwartungen, durch das neue Wahlrecht werde sich die Zahl Mitglieder des öffentlichen Dienstes in den Stadt- und Gemeinderäten signifikant verändern, bestätigen sich offenbar nicht. Bei den Hessischen Kommunalwahlen 2001 schnitten die Kandidaten aus dem öffentlichen Dienst eher besser als schlechter ab. In Gießen waren zwei engagierte Schulleiter diejenigen, die den größten Sprung nach oben machten. Offensichtlich waren sie vielen Eltern positiv aufgefallen.

Anders in Hamburg 2008: Beamte, Arbeiter, Studenten und Rentner stiegen auf der Liste tendenziell ab, Angestellte und besonders leitende Angestellte gehörten zu den Gewinnern. Eine Ausnahme bildet Hamburg bei den Promovierten. Während in ländlichen Gebieten ein Dokortitel in der Regel Stimmen anzieht, scheint es in der Millionenstadt Hamburg umgekehrt zu sein: über die Hälfte der Doktoren verlieren mindestens einen Platz.²⁸ Auch in Stuttgart ist es nur noch ein schwacher Vorteil, den Dokortitel zu führen. Die leitenden Angestellten gehören übrigens in Stuttgart eher zu den Verlierern.

²⁶ Vgl. Henke (1997), S. 176 ff.

²⁷ Wehling (1994), S. 3.

²⁸ Vgl. Jakobeit/Hiller/Frölich (2008), S. 37 sowie Schwarz, Einflussfaktoren (2005), S. 87.

Nach den Kommunalwahlen in Hessen 2006 wurden zehn Politiker, die ihr Mandat den persönlichen Stimmen der Wähler verdanken, in teilweise mehrstündigen Interviews nach den Gründen ihres Erfolgs befragt.²⁹ Alle zehn waren im Wahlgebiet geboren oder lebten dort seit mehr als 15 Jahren. Die Meisten begannen schon früh mit politischer Aktivität, zum Beispiel als Schulsprecher. Neun der zehn waren Akademiker. Keiner verdankte sein Mandat einem besonderen kostenaufwändigen persönlichen Wahlkampf, einige gaben sogar an, praktisch überhaupt keinen Wahlkampf geführt zu haben. Sie waren aber durch ihr langjähriges politisches oder soziales Engagement in der Gemeinde bekannt.

Zusammenfassend kann man sagen, das sich bei den Berufsgruppen kein klares Bild ergibt. In einigen Bundesländern gehören diese, in andern Bundesländern jene Berufe zu den Gewinnern. Klar ist nur, dass die Wähler gebildete, etwas ältere Kandidaten bevorzugen.

2.7 Haben große Namen nicht bessere Chancen?

Der Bekanntheitsgrad des Kandidaten ist tatsächlich eine wichtige Voraussetzung für den Wahlerfolg. Hierin sind sich alle Untersuchungen einig. Aber nicht alle, die bereits ein Mandat haben, sind bekannt. Und nicht alle die bekannt sind, sind auch beliebt.

Die bereits erwähnte Umfrage in Stuttgart ergab, dass 65 Prozent der Befragten kumuliert oder panaschiert hatten – aber nur 3,5 Prozent bzw. 4,2 Prozent kannten den Fraktionsvorsitzenden von CDU bzw. SPD.³⁰ Auch in den großen Gemeinden Hessens genießen Amtsinhaber keinen besonderen Vorteil durch das neue Wahlrecht. Sie sind – anders als in Dörfern – den meisten Wählern unbekannt und können keinen Amtsbonus geltend machen. Nur 29 Prozent der Amtsinhaber konnten sich 2002 in Frankfurt gegenüber den ihnen von ihren Parteien zugewiesenen Listenplätzen verbessern. Die Spitzenkandidaten und die Parteiprominenz sind natürlich schon eher bekannt – aber nicht unbedingt beliebt. Ein Viertel der Spitzenkandidaten verlor bei den Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz 2004 durch das Kumulieren und Panaschieren den ersten Platz.³¹ Das dortige Kommunalwahlrecht erlaubt auch, Namen auf dem Stimmzettel zu streichen. Der so gekennzeichnete Kandidat hat bei der Auszählung Nachteile. Auch in Hessen ist das Streichen möglich. Dies trifft besonders oft die so genannte Parteiprominenz.³²

Ähnlich sind die Erfahrungen in Baden-Württemberg. „Der Bekanntheitsgrad ist nicht alles, aber ohne ihn ist alles andere nichts.“³³ Bekanntheit könne auf drei Arten erworben werden:

- im nichtpolitischen Bereich, zum Beispiel durch einen Beruf, der viele Kontakte mit Wählern mit sich bringe.
- im vorpolitischen Bereich. Zum Beispiel als Vereinsfunktionär, durch Engagement in der Kirche oder im Betriebsrat/Gewerkschaft.
- im politischen Bereich, durch Tätigkeit in der Partei oder dem Stadtrat.

²⁹ Vgl. Hofmann (2007), S. 43 ff.

³⁰ Vgl. Henke (1997), S. 176. Selbst bei den Befragten, die angaben, stark an Kommunalpolitik interessiert zu sein, stieg der Anteil nur auf ca. 7 Prozent.

³¹ Vgl. Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz (2008), S. 30.

³² Vg. Gremmels (2003), S. 75.

³³ Berthold Löffler/Walter Rogg, Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. Stuttgart, 1999, S. 125 und 127.

Eine führende Stellung in einer Partei halten die Wähler aber nicht automatisch für einen Vorzug. Insbesondere ein hoher Bekanntheitsgrad, der ausschließlich auf Parteiaktivitäten beruhe, ist für die Wähler kein Wahlargument.

Wer außerhalb der Partei auf andere Art und Weise bekannt geworden ist, kann durch das Kumulieren große Sprünge nach vorne machen. So ist der der Gießener „Kumulierkönig“ aktives Mitglied im Karnevalsverein und fällt als „Gießener Original“ regelmäßig durch Soloauftritte auf. Immerhin war er aber von einer großen Partei auf die Liste gesetzt worden, wofür politische Kenntnisse und Engagement Voraussetzung sein sollten.

2.8 Werden die Parteien nicht geschwächt?

Besondere Chancen haben Kandidaten, die nicht als typische „Parteipolitiker“ angesehen werden. Es werden daher von den Parteien oft Unabhängige auf die Listen genommen, Parteimitglieder betonen nicht selten ihre Unabhängigkeit von der Parteiführung, um ihre Chancen zu erhöhen.

Aber Wahlen auf Kommunalebene sind stets und überall von geringerer Parteibindung. Die Wähler sind der Meinung, dass hier durch die äußeren Umstände und Rahmenbedingungen stark vorgeprägte Sachentscheidungen zu treffen sind, bei denen die Qualität der Personen wichtiger ist als die politische Orientierung der Partei.³⁴

Die geringere Parteibindung bei Kommunalwahlen zeigt sich auch an dem starken Auftreten lokaler freier Wählerlisten. In Baden-Württemberg stellen sie fast stets landesweit die Mehrheit aller Stadt- und Gemeinderäte. *Von Rotberg* verweist noch auf einen anderen Aspekt. „Kumulieren und Panaschieren als Instrumente der Persönlichkeitswahl geben den Wählenden große Einflussmöglichkeiten. Sie stärken die Verbindungen zwischen den Wählenden und den Kandidaten und damit letztlich auch zwischen den Bürgern und den Parteien und Wählervereinigungen.“³⁵ Parteien können also das Kumulieren und Panaschieren auch als Chance für eine Wende zu mehr Bürgernähe sehen. Wenn die Bürger die Chance haben, Kandidaten zu wählen, die ihnen vertrauenswürdig erscheinen und diese dann auch in den Parteien Einfluss gewinnen, kann das ein Mittel gegen wachsende Parteiverdrossenheit sein.

³⁴ Vgl. Löffler/Rogg (1999), S. 120.

³⁵ von Rotberg (1992), S. 34.

3. Mehrmandatswahlkreise

Neben dem Kumulieren und Panaschieren ist ein weiteres Element der Personalisierung der Wahl die Einführung von Wahlkreisen in der besonderen Form der Mehrmandatswahlkreise. Wahlkreise sind bereits von der Bundestagswahl bekannt und es gibt sie in den meisten Bundesländern auch bei Landtagswahlen. Durch die Wahlkreise soll die engere Verbindung zwischen Wählern und Abgeordneten geschaffen werden. Die Kandidaten in den Wahlkreisen sollen sich einem überschaubaren Teil der Wählerschaft vorrangig präsentieren. Die Wähler in den Wahlkreisen sollen sich mit einer überschaubaren Zahl von Kandidaten auseinandersetzen. Nach der Wahl soll der Bürger wissen, an welchen Abgeordneten er sich mit einem Anliegen wenden kann. Doch bei den Wahlkreisen der Bundestagswahl wird immer nur der Kandidat mit den meisten Stimmen gewählt. Anders bei Mehrmandatswahlkreisen. Dort wird nicht nur ein Abgeordneter pro Wahlkreis direkt gewählt, sondern mehrere. Der Nachteil der Mehrmandatswahlkreise ist, dass sie größer sein müssen als Einmandatswahlkreise, denn es werden ja mehrere Abgeordnete von einem Wahlkreis entsandt. Es können also – soll die Zahl der Abgeordneten insgesamt nicht anwachsen – weniger Wahlkreise gebildet werden. Trotzdem sind Mehrmandatswahlkreise vorzuziehen:

1. Die Auswahl für den Wähler ist größer, denn es haben nicht nur die Kandidaten der beiden großen Parteien eine Chance. Vielmehr reichen etwa bei einem Wahlkreis mit fünf Abgeordneten bereits ca. 12 Prozent-20 Prozent der Stimmen, um ein Mandat zu erlangen. Damit haben auch kleinere Parteien Chancen und sind motiviert, sich im Wahlkreis zu engagieren.
2. Es kann Kumulieren und Panaschieren auch im Wahlkreis eingeführt werden.
3. Da es sich dann nicht um eine Mehrheitswahl, sondern um eine „kleine Verhältniswahl“ im Wahlkreis handelt, sind Überhangsmandate faktisch ausgeschlossen.
4. Die Wahlkreise können entsprechend den örtlichen Verhältnissen in der Größe angepasst werden. Es können also Stadtteile zu einem Wahlkreis zusammengefasst werden, die zusammenpassen oder aufeinander bezogen sind. Während bei einem Einerwahlkreis die Zahl der Wähler pro Mandat direkt von der Größe des Wahlkreises abhängt und das Bundesverfassungsgericht deshalb festgelegt hat, dass Wahlkreise in der Größe nicht mehr als 15 Prozent, maximal 25 Prozent variieren dürfen, ist das bei einem Mehrmandatswahlkreis nicht erforderlich. Größere Wahlkreise haben dann mehr Abgeordnete als kleinere und die Proportionalität, also Zahl der Wählerstimmen, die für ein Mandat notwendig sind, bleibt erhalten.

Mehrmandatswahlkreise außerhalb Deutschlands in Europa sehr oft zu finden: „In den Verhältniswahlsystemen dominiert der Mehrpersonenwahlkreis mittleren bis großen Umfangs, wobei in der Regel Wahlkreise unterschiedlicher Größe gemischt werden.“³⁶ In Griechenland zum Beispiel werden zwischen einem und sechsunddreißig Mandaten pro Wahlkreis vergeben und die Wähler haben, je nach Wahlkreis, ein bis fünf Stimmen. In Deutschland gibt es Mehrmandatswahlkreise in Hamburg.

³⁶ Nohlen 2004, S. 207.

4. Resümee

Zusammenfassend kann man sagen, dass Kumulieren und Panaschieren, obwohl es auf den ersten Blick kompliziert und ungewohnt ist, von den Wählern angenommen wird und „funktionierte“. Das Wahlrecht in den süddeutschen Bundesländern hat allerdings auch Nachteile. Die hohe Zahl zu vergebender Stimmen und die Möglichkeit, Kandidaten mehrfach auf der Liste aufzuführen, tragen dazu bei, dass es mehr ungültige Stimmen gibt als in Bundesländern mit einfacheren Wahlgesetzen. Möglicherweise wäre auch die Wahlbeteiligung höher, wenn das Wahlrecht einfacher wäre. Die durch Volksbegehren in Hamburg und Bremen eingeführten Wahlrechte, bei denen die Wähler jeweils fünf Stimmen vergeben können, zeigen, dass größerer Wählereinfluss auch weniger kompliziert als in Süddeutschland möglich ist. Bewährt hat sich, dass der Stimmzettel in Baden-Württemberg,

neuerdings auch in Hamburg und Bremen, dem Wähler mit der Wahlbenachrichtigung zugesandt wird. Er hat dadurch die Chance, ihn in Ruhe zu Hause zu studieren.

Dass in großen Städten oft weniger als die Hälfte der Abstimmenden die Möglichkeiten des Wahlrechts nutzt, in Dörfern dagegen fast alle, hängt offenbar damit zusammen, dass dort die Kandidaten persönlich bekannt sind. Es ist daher sinnvoll, in größeren Städten Wahlkreise einzurichten, so dass Kandidaten die Chance haben, sich im Wahlkreis persönlich bekannt zu machen. Ein Problem ist zweifellos, dass Berufe, die viele Kontakte zu Wählern ermöglichen, dabei im Vorteil sind. Die Parteien können die Nachteile mindern, indem sie Kandidaten mit anderen Berufen bevorzugt die Möglichkeit zu öffentlichen Auftritten geben. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, dass auch ein Wahlrecht mit starren Listen bestimmte Berufe bevorzugt. Wer viel Freizeit hat oder sich seine Zeit selbst einteilen kann, kann innerhalb der Partei aktiver sein und erhöht damit seine Chance auf einen guten Listenplatz.

Häufig wird auch als Argument gegen das Kumulieren/Panaschieren vorgebracht, dass unqualifizierte Kandidaten gewählt würden, nur weil sie zum Beispiel als Vereinsvorsitzende eine örtliche Bekanntheit genießen. Dies kommt in der Tat vor, scheint aber nach den bisherigen Erfahrungen kein großes Problem zu sein. Dass wohlhabende Kandidaten mit privatem Geld einen auf ihre Person zugeschnittenen Wahlkampf führen und dann von den Wählern auf der Liste „hochgewählt“ werden, scheint dagegen kaum vorzukommen. Da es den Wählern auf persönliche Bekanntheit und auf Integrität des Kandidaten ankommt, sind die Chancen, zum Beispiel durch einen teuren Plakatwahlkampf Stimmen zu gewinnen, offenbar gering. Das Kumulieren und Panaschieren bietet andererseits gerade solchen Kandidaten neue Chancen, die durch Engagement in Bürgerinitiativen oder durch aktive Tätigkeit in Kommunalvertretungen den Wählern positiv aufgefallen sind. Auch oder sogar gerade dann, wenn sie in ihrer Partei nicht zum Führungskreis gehören.

Die Erfahrungen auf Kommunalebene sprechen nicht dagegen, das Kumulieren und Panaschieren auch auf Landtagsebene zu praktizieren. Der Länderebene, für die zwischen Berlin und Brüssel wenig Platz in der politischen Wahrnehmung der Bürger bleibt, könnte dadurch und auch durch Mehrmandatswahlkreise neue Aufmerksamkeit erlangen. Als Problem wird oft die Größe der Wahlkreise genannt – je größer sie sind, desto schwieriger wird es für die Kandi-

daten, sich den Wählern bekannt zu machen. Dass dies Problem lösbar ist, zeigt das Beispiel der bayrischen Präferenzstimme: Ganz Bayern ist für die Landtagswahl in nur sieben Wahlkreise aufgeteilt. 2003 wählten 1,2 Prozent der Wähler die Liste als Ganzes und 48 Prozent stimmten für die Spitzenkandidaten.

Das heißt aber im Gegenzug, dass immerhin mehr als die Hälfte der Wähler bereit und in der Lage war, gezielt von der Liste einen Kandidaten oder eine Kandidatin auszusuchen – trotz beträchtlicher Größe der Wahlkreise.³⁷

5. Literatur

Deubert, Michael: Gedanken zum Kommunalwahlrecht in Deutschland. In: LKV Heft 10/1993

Gremmels, Timon: Kumulieren und Panaschieren – das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis. Diplomarbeit an der Universität Marburg 2003

Henke, Andreas: Kumulieren und Panaschieren. In: Gabriel, Oscar; Brettschneider, Frank; Vetter, Angelika (Hrsg.): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt. Opladen 1997

Hofmann, Klaus: Wahlrecht und Gewählte. Die Auswirkungen des Wahlrechts auf die Zusammensetzung der Städte- und Gemeinderäte. Untersuchung am Beispiel der bayerischen, hessischen und niedersächsischen Kommunalwahlen 2002/2006, Berlin 2007
<https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007-md-nrw-studie-wahlrecht.pdf>

Hofmann, Klaus: Die Auswirkungen des Wahlrechts in Brandenburg auf die Zusammensetzung der Städte- und Gemeindeparlamente am Beispiel der brandenburgischen Kommunalwahlen, Berlin 2008:
https://bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2008-12_studie_wahlrecht_brandenburg.pdf

Jakobeit, Cord; Hiller, Philipp; Frölich, Louisa: Evaluation des Hamburger Wahlrechts bei der Bürgerschaftswahl 2008. Studie im Auftrag des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Hamburger Bürgerschaft und der Bürgerschaftskanzlei. Hamburg 2009

Junker, Waltraud: Verhältniswahlrecht im bayerischen Kommunalwahlrecht. Bayerische Verwaltungsblätter Heft 5/ 1990

Landwahlleiter Rheinland-Pfalz: Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004 – Auswertung des Wählerverhaltens. Bad Ems 2008

Löffler, Berthold; Rogg, Walter: Determinanten kommunalen Wahlverhaltens in Baden-Württemberg, dargestellt am Beispiel der Stadt Ravensburg. Tübingen 1985

³⁷ Harald Schoen/Thorsten Fass, Reihenfolgeeffekte bei der bayrischen Landtagswahl 2003: Die Ersten werden die Ersten sein, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2005, S. 109 sowie Mitteilung des bayerischen Wahlamts an den Autor.

Löffler, Berthold; Rogg Walter: Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten. In: Pfizer, Theodor; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. Stuttgart 1999

Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. 4. Auflage. Opladen 2004

Lorenz-von-Stein-Institut (Hrsg.): Neues Kommunalwahl in Schleswig-Holstein? Mehr Einfluss der Wählerinnen und Wähler durch Kumulieren und Panaschieren. Dokumentation einer Fachtagung, Kiel 1992

Mielke, Gerd/ Eith, Ulrich, Honoratioren oder Parteisoldaten? Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg. Freiburg 1994

von Rotberg, Konrad Freiherr: Das Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg – Erfahrungen und Probleme. In: Neues Kommunalwahl in Schleswig-Holstein? Mehr Einfluss der Wählerinnen und Wähler durch Kumulieren und Panaschieren. Dokumentation, herausgegeben vom Lorenz-von-Stein-Institut. Kiel 1992

Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, Heft 4/ 1990

Saftig, Alexander: Kommunalwahlrecht in Deutschland. Baden-Baden 1990

Schwarz, Thomas: Das Stimmabgabeverhalten bei der Gemeinderatswahl 2004 in Stuttgart. In: Stuttgart. Statistik und Informationsmanagement. Monatshefte. Heft 10/2004

Schwarz, Thomas: Einflussfaktoren des persönlichkeitsorientierten Wahlverhaltens bei der Gemeinderatswahl 2004 in Stuttgart. In: Stuttgart. Statistik und Informationsmanagement. Monatshefte. Heft 4/2005

Wehling, Hans-Georg: Politische Beteiligung und kommunale Demokratie – Direktwahl, Sachplebiszit, Kumulieren und Panaschieren. In: Starzacher, Karl: Krise der Demokratie? Köln 1992

Wehling, Hans-Georg: Das Ansehen des Bewerbers entscheidet. In: Die Gemeinde 16 vom 31.08.1994. Herausgeber: Gemeindetag Baden-Württemberg

6. Weiterführende Links

Mehr Demokratie e.V., Fachverband für Demokratie: www.mehr-demokratie.de

Wahlrecht.de, Info-Portal zum Thema Wahlrecht: www.wahlrecht.de