

Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahlrecht

1. Einleitung

Im traditionellen Wahlrecht haben Wählerinnen und Wähler eine Stimme, die sie der Partei ihrer Wahl geben. Der Partei steht dabei das Recht zu, ihre Kandidaten zu benennen und sie in einer bestimmten Rangfolge 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 eine bestimmte Kandidatin besonders fördern kann, indem er 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 erhöhen sich. Die Kandidaten sind gezwungen, sich auch auf die Wählerschaft, 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 unpolitisch?

Häufig wird bei stärkerer Orientierung auf Personen die Gefahr einer Entpolitisierung gesehen. Dass man 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 oder Kandidatinnen 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 zum Beispiel eine Kandidatin einer anderen Partei mit Stimmen. Diese 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 sogenannte Präferenzstimme die Reihenfolge der Liste zu verändern. In Hamburg und Bremen wird auch auf Landtagebene 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 Kandidatinnen und 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 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

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

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

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 5000 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

³ Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz: *Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004 – Auswertung des Wählerverhaltens*. Bad Ems 2008, S.30. Vergl. auch: „*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.43f und S.46.

⁴ 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.35. 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 Verwaltungsblätter*, Heft 5/1990, S. 130

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

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 1492 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 Brandenburg ab: die durchschnittliche Mandatsrelevanz betrug 30 Prozent!⁷

In Hessen wird die Mandatsrelevanz nicht systematisch erfasst. Laut Angaben des Statistischen Landesamtes haben hessenweit bei den Wahlen 2016 etwa 36 Prozent der Wählerinnen und Wähler die Möglichkeiten des Kumulierens und/oder Panaschierens genutzt.⁸

In Bremen vergaben bei der Bürgerschaftswahl 2015 nur 35,3% der Wähler ausschließlich Listenstimmen an eine einzige Partei. Diese Wähler wären mit einem Wahlrecht ohne Kumulieren/Panaschieren genauso gut bedient gewesen. Im Umkehrschluss heißt das aber, dass fast zwei Drittel der Wählerinnen und Wähler entweder Personenstimmen vergeben oder Listenstimmen an mehrere Parteien, also panaschiert haben.⁹ 26,5 Prozent der Abgeordneten verdankten ihr Mandat den auf sie entfallenen Personenstimmen. Abgeordneten, die über das neue Wahlrecht in die Bürgerschaft einzogen, gelang es offenbar, ein Vertrauensverhältnis zu den Wählern zu stabilisieren. Von den Abgeordneten, die von unteren Plätzen der SPD-Liste über Personenstimmen ein Mandat erhalten hatten, hatten die beiden stimmstärksten das gleiche schon vier Jahre zuvor geschafft. 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.

⁷ Klaus Hofmann, *Wahlrecht und Gewählte*, S. 16

⁸ Lukas Kiepe, *20 Jahr Kumulieren und Panaschieren*

⁹ Vgl. Paul Tiefenbach, *Das Bremer Bürgerschaftswahlrecht in der Kritik*, S.581

2.3. Sind die Wähler überfordert?

In den meisten süddeutschen Bundesländern haben die Wähler so viele Stimmen, wie der Gemeinderat Sitze hat, also in Stuttgart beispielsweise sechzig. Kandidatinnen und 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 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.¹⁰

In einer Forsa-Umfrage von 2016 gaben allerdings 59 Prozent der Hessen an, das Wahlsystem sei zu kompliziert.¹¹

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.¹² 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

¹⁰ Die Befragung wurde 1994 durchgeführt. Vgl. Andreas Henke, *Kumulieren und Panaschieren*, in: Oscar Gabriel/ Frank Brettscheider/ Angelika Vetter (Hrsg.), *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt*, Opladen 1997, S. 174

¹¹ Vgl. Lukas Kiepe, *20 Jahre Kumulieren und Panaschieren*.

¹² *Frankfurter wahlanalysen 23*, S. 21, herausgegeben vom Bürgeramt Statistik und Wahlen in Frankfurt

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.¹³ 2009 betrug der Anteil der ungültigen Stimmen in 3,2 Prozent. In Stuttgart waren 2004 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.¹⁴

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 Landtagwahlen 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.¹⁵ 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

¹³ 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. 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 32.

¹⁴ Thomas Schwarz, *Das Stimmabgabeverhalten bei der Gemeinderatswahl 2004 in Stuttgart*, in: *Stuttgart. Statistik und Informationsmanagement. Monatshefte. Heft 10/2004*

¹⁵ Jakobeit, Cord u.a.: *Evaluation des Hamburger Wahlrechts bei der Bürgerschaftswahl 2008*, S. 15

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.¹⁶

In Bremen stieg die Zahl der ungültigen Stimmen mit der Einführung des neuen Wahlrechts 2011 von 1,4 Prozent auf mehr als das Doppelte an: 3,4 Prozent. Allerdings ging die Zahl dann wieder zurück. 2019 waren nur 2,3 Prozent der Stimmzettel ungültig.

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.

¹⁶ Schwarz, Thomas: *Einflussfaktoren des persönlichkeitsorientierten Wahlverhaltens bei der Gemeinderatswahl 2004 in Stuttgart*.S.82

Bei Einführung des neuen hessischen Wahlrechts 2001 ging sie von 66 Prozent auf 53 Prozent zurück. Allerdings ging auch hier schon vorher 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 sahen keinen Zusammenhang zwischen dem neuen Wahlrecht und dem Rückgang der Wahlbeteiligung.¹⁷

Ähnlich ist es in Baden-Württemberg. Die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen 2019 betrug 58,6%, aber auch zu den Landtagswahlen mit ihrem Einstimmenwahlrecht gingen 2021 nur 64 Prozent der Wahlberechtigten. Bayern, wo kumuliert und panaschiert wird, hatte bei den Kommunalwahlen 2020 eine Beteiligung von knapp 59 Prozent. NRW, ohne Kumulieren/ Panaschieren, kam im gleichen Jahr auf 52 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.¹⁸ 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.

In Bremen stand das neue Wahlrecht heftig in der Kritik, weil die Wahlbeteiligung kontinuierlich sank und 2015 nur noch knapp über 50 Prozent lag. Allerdings war die Wahlbeteiligung auch schon vor der Einführung des Kumulierens und Panaschierens zurückgegangen. Untersuchungen der Bertelsmann-Stiftung zeigten, daß die Wahlbeteiligung auch hier vor allem in den einkommensschwachen und bildungsfernen Stadtteilen gesunken war. Im Stadtteil mit der niedrigsten Wahlbeteiligung nahmen nur 33 Prozent der

¹⁷ 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*

¹⁸ Jakobeit, Cord u.a.: *Evaluation des Hamburger Wahlrechts bei der Bürgerschaftswahl 2008, S. 28*

Wahlberechtigten teil, im „besten“ Stadtteil waren es 71 Prozent. Die Spreizung zwischen den Stadtteilen betrug also 38 Prozent, gegenüber 29 Prozent bei der Bundestagswahl. Sollte das Wahlrecht doch zu kompliziert sein für die bildungsfernen Schichten? Ein Vergleich mit der Europawahl 2014 zeigte aber, dass trotz des sehr einfachen Einstimmen-Europawahlrechts die Spreizung zwischen den Stadtteilen 35 Prozent betragen hatte. Zahlen aus Kassel, bei denen die Bundestagswahl 2017 mit der Kommunalwahl 2016 verglichen wurden, zeigen, dass die stärkere soziale Spaltung bei der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl festzustellen war.¹⁹

2019 gab es dann die Wende bei der Wahlbeteiligung in Bremen, ohne dass Wahlrecht für die Wähler einfacher geworden wäre. Die Beteiligung stieg um sage und schreibe 14 Prozent an. Der Hauptgrund: Erstmals gab es die Chance auf einen Regierungswechsel.

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 Beteiligung erhöht sich auch, wenn die Kommunalwahlen zeitgleich mit anderen Wahlen stattfinden.

2.5. Werden Frauen und Migranten benachteiligt?

Die Linken, 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

¹⁹ Lukas Kiepe, *20 Jahre Kumulieren und Panaschieren*. S. 12

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.²¹

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.²² 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.

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

²¹ „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 31.8.1994. 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.“ Mielke, Gerd/ Eith, Ulrich, *Honoratioren oder Parteisolddaten? Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg*. Freiburg 1994, S. 121

²² *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. 37. *Der Frauenanteil an den Gemeindevertretern betrug in Dörfern unter 1000 Einwohnern nur 5 Prozent, in Städten über 400.000 Einwohner dagegen 30 Prozent, in Stuttgart z.B. 37 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 Gemeindevertretern 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.²³ Zum gleichen Ergebnis kommt *Klaus Hofman* 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.²⁴

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.²⁵ 2004 drehte sich dieser Trend etwas und es schnitten Männer beim Kumulieren/ Panaschieren besser ab. Der Unterschied war aber gering: 1,3 Prozent.²⁶

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.²⁷ 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 gehörten Frauen zu den Gewinnern. Sie verbessern sich im Schnitt um 1,9 Plätze.²⁸

²³ *Timon Gremmels, Kumulieren und Panaschieren – das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis, Diplomarbeit an der Universität Marburg 2003, S. 74*

²⁴ *Klaus Hofmann, Wahlrecht und Gewählte, S.17*

²⁵ *Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, Heft 4/ 1990, S. 85f*

²⁶ *Landwahlleiter Rheinland-Pfalz: Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 13.Juni 2004 – Auswertung des Wählerverhaltens. Bad Ems 2008, S.39*

²⁷ *Jakobeit, Cord u.a.: Evaluation des Hamburger Wahlrechts bei der Bürgerschaftswahl 2008, S. 35*

²⁸ *Schwarz, Thomas: Einflussfaktoren des persönlichkeitsorientierten Wahlverhaltens bei der Gemeinderatswahl 2004 in Stuttgart.S.91*

Bei den Kommunalwahlen 2020 in Bayern profitierten in sechs von insgesamt acht Großstädten weibliche Kandidierende vom Kumulieren und Panaschieren. Der Frauenanteil in den gewählten Stadträten ist höher als der Frauenanteil auf den Kandidatenlisten. In München zum Beispiel waren 41,6 Prozent der Kandidierenden weiblich. Der Anteil der Frauen unter den Stadtratsmitgliedern beträgt aber 43,8 Prozent.²⁹

In Bremen hatten Frauen jedoch Nachteile durch das Wahlrecht. Schon bei den Wahlen 2011 waren in Bremen-Stadt statt 32 Frauen nur 30 in die Bürgerschaft eingezogen. 2015 ging ihr Anteil weiter zurück. Vor allem SPD-Wähler bevorzugten männliche Kandidaten. Neun Männer wurden von unteren Listenplätzen in die Mandatsränge hochgewählt, aber nur zwei Frauen. Woran liegt das? Zahlen des statistischen Landesamtes ergaben, dass die Wahlbeteiligung von Frauen höher war als die von Männern. Frauen nutzten sogar die Möglichkeit der Abgabe von Personenstimmen in höherem Maß als Männer. Sie vergaben durchschnittlich 59 Prozent ihrer Stimmen als Personenstimmen, Männer dagegen nur 54 Prozent. Der Landeswahlleiter: „Frauen wählen eher personenbezogen: mehr als die Hälfte der Stimmzettel, die ausschließlich Personenstimmen enthalten, wurde von Frauen abgegeben (54,8 Prozent; Tabelle 7).“³⁰ Man muss also davon ausgehen, dass Frauen in höherem Maße Personenstimmen an Männer vergeben.

Möglicherweise haben Frauen mit Migrationshintergrund männliche Kandidaten mit Migrationshintergrund gewählt. Denn der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund stieg auf 18 Prozent, bei einem reinen Listenwahlrecht wären es nur 13 Prozent gewesen. Sieben Kandidaten mit Migrationshintergrund stiegen von unteren Listenplätzen in die Mandatsränge auf- sechs von ihnen waren männlich.

Ansonsten sind die Ergebnisse von Kandidaten mit Migrationshintergrund uneinheitlich. *Lukas Kiepe* fasst zusammen: „Während ein Frauenmalus/-bonus inzwischen selten ist, haben Migranten in Bremen einen deutlichen Bonus und in Ostdeutschland einen Malus. In Hessen gibt es keinen Zusammenhang zwischen dem relativen Erfolg von Kandidaten und einem angenommenen Migrationshintergrund.“³¹

²⁹ Pollex, Jan; Block, Sebastian und andere: *Ein zunehmend bunter Freistaat: Die Analyse der bayerischen Kommunalwahlen im März 2020 unter besonderer Berücksichtigung der kreisfreien Städte. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1 2021, S.88*

³⁰ Vgl. Statistisches Landesamt Bremen, *Statistische Mitteilungen 118, S.42. Für die Stadt Bremen gibt das Statistische Landesamt eine Wahlbeteiligung von 53,1 Prozent bei Frauen und nur 50,9 Prozent bei Männern an.*

³¹ *Lukas Kiepe, 20 Jahre Kumulieren und Panaschieren, S. 7*

2.6 Haben 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.³³ 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.“³⁴

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

³³ Vgl. *Andreas Henke, Kumulieren und Panaschieren*, in: *Oscar Gabriel/ Frank Brettscheider/ Angelika Vetter (Hrsg.), Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen 1997, S 176ff*

³⁴ *Hans-Georg Wehling Das Ansehen des Bewerbers entscheidet. In: Die Gemeinde 16 vom 31.8.1994. Herausgeber: Gemeindetag Baden-Württemberg, S.3*

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 verloren mindestens einen Platz.³⁵ Auch in Stuttgart ist es nur noch ein schwacher Vorteil, den Dokortitel zu führen. Die leitenden Angestellten gehören in Stuttgart eher zu den Verlierern.

In bayrischen Großstädten dagegen wirkt der Dokortitel noch: in allen acht Großstädten Bayerns ist der Anteil der Promovierten in den gewählten Stadträten höher als der Anteil der Doktoren auf den Kandidatenlisten. In Ingolstadt sind 16 Prozent aller Stadträtinnen und Stadträte promoviert. Ihr Anteil auf den Kandidatenlisten betrug dagegen nur 7,6 Prozent. Der Dokortitel hat also die Chance durch Personenstimmen ein Mandat zu erhalten mehr als verdoppelt.³⁶

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.³⁷ Alle zehn waren im Wahlgebiet geboren oder lebten dort seit mehr als fünfzehn Jahren. Die Meisten begannen schon früh mit politischer Aktivität, zum Beispiel als Schulsprecher. Neun der zehn waren Akademiker. Keiner verdankte sein Mandat einem besonders 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, dass sich bei den Berufsgruppen kein klares Bild ergibt.

³⁵ *Jakobeit, Cord u.a.: Evaluation des Hamburger Wahlrechts bei der Bürgerschaftswahl 2008, S. 37. Schwarz, Thomas: Einflussfaktoren des persönlichkeitsorientierten Wahlverhaltens bei der Gemeinderatswahl 2004 in Stuttgart. S. 87*

³⁶ *Pollex, Jan; Block, Sebastian und andere: Ein zunehmend bunter Freistaat: Die Analyse der bayerischen Kommunalwahlen im März 2020 unter besonderer Berücksichtigung der kreisfreien Städte. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1 2021, S.88*

³⁷ *Klaus Hofmann, Wahlrecht und Gewählte, S. 43 ff*

In einigen Bundesländern gehören diese, in anderen Bundesländern jene Berufe zu den Gewinnern. Klar ist nur, dass die Wähler gebildete Kandidatinnen und Kandidaten bevorzugen.

2.7 Haben große Namen 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.³⁸ 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.³⁹ 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 sogenannte Parteiprominenz.⁴⁰

Ähnlich sind die Erfahrungen in Baden-Württemberg. "Der Bekanntheitsgrad ist nicht alles, aber ohne ihn ist alles andere nichts."⁴¹ Bekanntheit könne auf drei Arten erworben werden: - im nichtpolitischen Bereich, zum Beispiel durch einen Beruf, der viele Kontakte mit Wählern mit sich bringe.

³⁸ Andreas Henke, *Kumulieren und Panaschieren*, in: Oscar Gabriel/ Frank Brettscheider/ Angelika Vetter (Hrsg.): *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt*, Opladen, 1997, S. 176. Selbst bei den Befragten, die angaben, stark an Kommunalpolitik interessiert zu sein, stieg der Anteil nur auf ca. 7 Prozent

³⁹ Landwahlleiter Rheinland-Pfalz: *Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004 – Auswertung des Wählerverhaltens*. Bad Ems 2008, S.30

⁴⁰ Timon Gremmels, *Kumulieren und Panaschieren – das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis*, Diplomarbeit an der Universität Marburg 2003, S. 75

⁴¹ 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

- 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.

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 wurde in Gießen ein aktives Mitglied im Karnevalsverein gewählt, das als „Gießener Original“ regelmäßig durch Soloauftritte auffiel. Immerhin war es aber von einer großen Partei auf die Liste gesetzt worden, wofür politische Kenntnisse und Engagement Voraussetzung sein sollten.

Der Kandidat mit den meisten Personenstimmen nach der Spitzenkandidatin war bei den Bremer Grünen 2015 ein Bewerber, der als Ortsamtsleiter (Stadtteilbürgermeister) über zehn Jahre engen Kontakt zu den Bürgern seines Stadtteils hatte und offenbar zumindest in seinem Stadtteil großes Vertrauen genoss. Innerhalb der eigenen Partei war er weniger beliebt und hatte nur einen schlechten Listenplatz erhalten. Dagegen scheiterte die stellvertretende Parlamentspräsidentin, ebenfalls eine Grüne, obwohl sie einen auch finanziell aufwändigen Wahlkampf geführt hatte.

Nichtzutreffend ist auch die Vermutung, jüngere, nicht so bekannte Kandidaten würden durch das Kumulieren und Panaschieren benachteiligt. Tatsächlich wurde 2015 in Bremen nur ein Abgeordneter mit weniger als 25 Jahren gewählt. Bei unveränderten Listen wären es allerdings auch nur zwei gewesen. Nach der Wahl 2011 waren es dagegen vier, während vor 2011, als es noch kein Kumulieren und Panaschieren in Bremen gab, kein einziger Abgeordneter jünger war als 25. Das Durchschnittsalter der Bürgerschaftsabgeordneten geht zurück: Nach den Wahlen 2007 (altes Wahlrecht) betrug das Durchschnittsalter der Abgeordneten 50,5 Jahre. Nach der Wahl 2011 (erstmalige Anwendung des personalisierten Wahlrechts) sank es auf 48,9 Jahre. Nach der Wahl 2015 betrug es nur noch 47,5 Jahre. Hätte man dagegen auf die Zuteilung eines Teils der Mandate nach Personenstimmen verzichtet und

rein nach Listenreihenfolge die Mandate zugeteilt, hätte das Durchschnittsalter deutlich höher gelegen: 49,6 Jahre.⁴²

2.8 Werden die Parteien geschwächt?

Besondere Chancen haben Kandidaten und Kandidatinnen, 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.⁴³ 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.

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.“⁴⁴ 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.

⁴² Berechnungen des Vereins Mehr Demokratie e.V., Bremen/Niedersachsen

⁴³ Vgl. Berthold Löffler/Walter Rogg, *Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten*, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*. Stuttgart 1999, S.120

⁴⁴ 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.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 überschaubareren Teil der Wählerschaft vorrangig präsentieren. Die Wähler in den Wahlkreisen sollen sich mit einer überschaubareren 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 oder eine Abgeordnete pro Wahlkreis direkt gewählt, sondern mehrere. Der Nachteil der Mehrmandatswahlkreise ist, dass sie größer sein müssen als Einmandatswahlkreise, denn es werden ja mehrere Personen 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 Verhältniswahlssystemen dominiert der Mehrpersonenwahlkreis mittleren bis großen Umfang, wobei in der Regel Wahlkreise unterschiedlicher Größe gemischt werden...“⁴⁵ 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. Es werden hier je nach Wahlkreisgröße 3-5 Abgeordnete gewählt.

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 „funktioniert“. 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. 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, den Wählern mit der Wahlbenachrichtigung zugeschickt wird. Sie haben 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

⁴⁵ Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 4. Auflage, Opladen 2004, S. 207

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 Bekanntschaft 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 Kandidaten, 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.⁴⁶

Paul Tiefenbach, Bremen

Aktualisiert im Mai 2021

⁴⁶ Harald Schoen/ Thorsten Fass, *Reihenfolgeeffekte bei der bayrischen Landtagswahl 2003: Die Ersten werden die Ersten sein*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2005, S. 109 sowie Mitteilung des bayrischen Wahlamts an den Autor

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; Brettscheider, 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.

<http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/bund/wahlrecht/wahlstudie.pdf>

Hofmann, Klaus: Die Auswirkungen des Wahlrechts in Brandenburg auf die Zusammensetzung der Städte- und Gemeindeparlamente am Beispiel der brandenburgischen Kommunalwahlen 2008

<http://www.mehr-demokratie.de/wahlrecht-brandenburg.html>

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 bayrischen Kommunalwahlrecht.

Bayrische Verwaltungsblätter Heft 5/ 1990

Kiepe, Lukas: 20 Jahre Kumulieren und Panaschieren. Status quo des hessischen Kommunalwahlsystems. Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung. Heft 4, 2021

https://www.uni-kassel.de/fb05/fileadmin/datas/fb05/FG_Politikwissenschaften/PSBRD/I3-Diskussionspapiere/i3DiskussionsPaper_Kiepe_10-2021_Kiepe_160221.pdf

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

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 Parteisolddaten? Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg. Freiburg 1994

Pollex, Jan; Block, Sebastian und andere: Ein zunehmend bunter Freistaat: Die Analyse der bayerischen Kommunalwahlen im März 2020 unter besonderer Berücksichtigung der kreisfreien Städte. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, 2021

Rotberg, Konrad Freiherr von: 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

Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Mitteilungen 118

Tiefenbach, Paul: Das Bremer Bürgerschaftswahl recht in der Kritik. In: Zeitschrift für
Parlamentsfragen. Heft 3/ 2015

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
31.8.1994. Herausgeber: Gemeindetag Baden-Württemberg