



Mehr Demokratie

**Wählen à la carte
Kumulieren und Panaschieren als
differenziertes Wahlrecht**

**Timon Gremmels – Politikwissenschaftler
Wilko Zicht - Wahlrechtsexperte**

Tagung

**Bürgermacht vor Ort –
Demokratie in den Kommunen**

**2. – 4. Juli 2004
Schloss Buchenau
Eiterfeld/Hessen**

Wählen á la carte – Kumulieren und Panaschieren als differenziertes Wahlrecht

Dipl.-Pol. Timon Gremmels

1. Das Kommunalwahlrecht im bundesdeutschen Normengefüge

Die in den Bundesländern zum Teil sehr unterschiedlichen Kommunalwahlregelungen basieren auf Art. 30 in Verbindung mit Art. 70 GG. Demnach haben die Länder im Rahmen des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik das Recht zur Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz verleiht. Dies ist für das Kommunalrecht nicht der Fall. Folglich sind die Länder befugt, das Kommunal(wahl)recht nach ihren Vorstellungen auszugestalten. Zu beachten haben sie dabei lediglich die allgemeinen Wahlgrundsätze des Artikel 38 Abs. 1 GG, die durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich auch für die Ebene der Städte, Gemeinden und Landkreise vorgeschrieben werden.

Das kombinierte Listen- und Personenauswahlverfahren mit den Instrumenten des Kumulierens und Panaschierens existiert mittlerweile in der Mehrheit der Bundesländer für Kommunalwahlen.¹ Doch ist die konkrete Ausgestaltung von Land zu Land zum Teil sehr unterschiedlich, so dass die hier getroffenen Aussagen sich primär auf die hessische Form des Kumulierens und Panaschierens beziehen.

2. Begriffsklärung

Panaschieren bedeutet im Wahlrecht, Stimmen auf die Bewerber verschiedener Wahlvorschläge verteilen zu können. Der Wähler kann dadurch zwischen den Listen besser differenzieren und z.B. neben seiner Präferenz für eine bestimmte Partei auch Stimmen an Kandidaten geben, die er unabhängig von deren parteipolitischen Bindungen in der Kommunalvertretung sehen möchte.

Kumulieren bezeichnet im Wahlrecht die Stimmhäufung oder das Anhäufeln von Wählerstimmen. D.h. ein kumulierender Wähler gibt einem Bewerber bis zu drei Stimmen seines Kontingents.²

¹ Am 13. Juni entscheiden die Hamburger Wähler in einer Volksentscheidung, ob Kumulieren und Panaschieren auch für die Bürgerschaftswahlen eingeführt werden soll. Mehr dazu unter: www.faires-wahlrecht.de und der Gegenvorschlag unter: www.50wahlkreise.de

² § 18 Abs. 1 Nr. 4 Hessisches Kommunalwahlgesetz.

3. Kumulieren und Panaschieren: Keine Elemente der direkten Demokratie

Sind Kumulieren und Panaschieren Instrumente der direkter Demokratie oder sind sie noch zum repräsentativen Demokratiemodell zu zählen? Hier ist die Auffassung in der Politikwissenschaft geteilt:

Holtmann zählt die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen „zum Kernbereich unmittelbarer Bürgerbeteiligung“ auf kommunaler Ebene. Der Wähler habe mit Kumulieren und Panaschieren die Möglichkeit, die personelle Zusammensetzung der gewählten Vertretungen unmittelbar zu beeinflussen.³

Für Schiller hingegen sind Direktwahlen eindeutig zum Bereich der repräsentativen Demokratie zu zählen. Direkte Demokratie sei etwas grundsätzlich anderes als Wahlen. „Direktwahlen von Repräsentanten bleiben Wahlen und haben nichts mit direkter Demokratie zu tun.“⁴ Schiller verweist darauf, dass die direkte Demokratie aus dieser Konfrontation heraus entstanden ist. Aus seiner Sicht ist ein weiteres Kriterium für direktdemokratische Elemente, dass die Initiative dazu von unten, d.h. vom Bürger ausgelöst wird und ihm eine Gestaltungs- und Entscheidungsmacht einräumt.⁵ Folgt man der Schiller'schen Akteursperspektive, so sind Kumulieren und Panaschieren keine Elemente direkter Demokratie.

Möckli spricht von direktdemokratischen Institutionen in einem engeren und in einem weiteren Sinn. Volkes- und Bürgerentscheide zählten zu direktdemokratischen Institutionen im engeren Sinn, während der weiter gefasste Begriff der direkten Demokratie all das mit einschließe, was über das ‚Normalmaß‘ an Bürgerbeteiligung in der parlamentarischen Demokratie hinausgehe.⁶ Möckli lässt allerdings offen, was unter dem Normalmaß an Bürgerbeteiligung konkret zu verstehen ist. Für die Bürger Bayerns oder Baden-Württembergs beispielsweise, die Kumulieren und Panaschieren schon seit Jahrzehnten praktizieren, gehören diese Elemente mittlerweile sicherlich zum Normalmaß an Bürgerbeteiligung. Für die hessischen Wähler hingegen, die 2001 zum ersten Mal die Möglichkeit hatten, gehen Kumulieren und Panaschieren über das bisherige Normalmaß an Bürgerbeteiligung weit hinaus.

³ Holtmann, Everhard: Zwischen Repräsentation und Plebiszit: Bürger und Parteien in der Kommunalpolitik, in: Rüter, Günther (Hrsg.): Repräsentativen oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven, Baden-Baden 1996, S 211.

⁴ Schiller, Theo: Direkte Demokratie, Eine Einführung, Frankfurt/New York 2002; S. 13.

⁵ Schiller, Theo (Hrsg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt/New York 1999, S. 9.

⁶ Möckli, Silvano: Direkte Demokratie – Ein internationaler Vergleich, Bern, Stuttgart, Wien 1994, S. 87.

Fazit: Kumulieren und Panaschieren isoliert betrachtet, d.h. herausgelöst aus dem Kontext der sonstigen Wahlrechtsregelungen, suggerieren den Wählern eine direkte Wahl von Kandidaten in die Kommunalvertretungen. Dabei wird vergessen, dass die Regelungen der Ergebnisermittlung letztendlich die Kandidatenvoten der Wähler in Stimmen für die Parteien umrechnen und auf diese Weise wieder den Parteienproporz sicherstellen. Folglich stellen Kumulieren und Panaschieren lediglich eine über den eigentlichen Wahlakt hinausgehende Einflussnahme auf die Auswahl der Gemeindevertreter durch die Wähler dar. Doch gerade dieses Element der Verhältniswahl widerspricht dem Grundgedanken der direkten Demokratie.

4. Die Parteien – Einfluss durch Hintertür weiter gesichert

Grundgedanke des Kumulierens und Panaschierens ist, den Parteieinfluss bei der Zusammensetzung der Kommunalvertretungen zurückzudrängen. Dies gelang nur bedingt. So hat ein vorderer Listenplatz für einen Kandidaten auch einen ganz praktischen Nutzen, denn am Beginn der Liste stehende Kandidaten erhalten wegen der zu verteilenden Reststimmen mit höherer Wahrscheinlichkeit zusätzliche Stimmen als die später aufgeführten Bewerber. Demnach hängt der Erfolg einer Kandidatur auch von dem ursprünglichen Listenplatz und somit von der parteiinternen Zustimmung ab.

Eine andere Möglichkeit für die Parteien, sich ihren Einfluss auf die Zusammensetzung ihrer Fraktionen weiterhin zu sichern, ist in Hessen die Aufstellung von verkürzten Listen. Wenn eine Partei statt 59 möglichen Kandidaten nur 58 aufstellt, steht der Spitzenkandidat als Kumulier-König auf Grund der Reststimmenverwertung schon vor der Wahl fest.

Das Antizipieren des vermeintlichen Wählerwillens bei der Listenaufstellung führt zu einer Abkehr von ihren parteiinternen Aufstellungskriterien, wie etwa dem Proporz, in Bezug auf die regionale Verteilung, die Quotierung von Frauen oder der Förderung von jungen Kandidaten.

Es ist festzustellen, dass die Parteien durch die Wahlrechtsneuerungen deutlich an Einfluss verloren haben. Allerdings lässt das von den Parteien konzipierte Wahlrecht, wie dargestellt, zahlreiche Hintertüren offen. Die Parteien können durch geschickte Anwendung der Wahlrechtsregelungen, zumeist unbemerkt von der Öffentlichkeit, nach wie vor ihren Einfluss sichern.

5. Die Kandidaten – Persönlichkeitsmerkmale entscheiden

Eine Auswertung der Wahlergebnisse der Kommunalwahlen 2001 in Hessen zeigt, welcher unterschiedlichen Stellenwert die Persönlichkeitsmerkmale der Kandidaten in Kommunen verschiedener Größenordnung haben.

In Frankfurt - über 600 Kandidaten für 93 Sitze - konnte das neue Wahlrecht eines seiner Vorteile, eine stärkere Nähe zwischen Kandidaten und Wählern herzustellen, nicht ausspielen. Da sich in der Anonymität einer Großstadt Wähler und Kandidat meist nicht kennen, mussten sich die Wähler bei ihrer Entscheidung nach anderen Kriterien richten, zumal es auf hessischen Stimmzetteln keine Angaben zu Alter, Beruf und Stadtteilherkunft der Kandidaten gab. Den Hessen blieb in den Wahlkabinen lediglich eine Orientierung an Geschlecht, der teilweise aus dem Namen hervorgehenden ethnischen Herkunft und gegebenenfalls dem als Namenszusatz aufgeführten Dokortitel. Ein Großteil der Frankfurter Wähler orientierte sich an diesen Angaben. So konnten 91% der promovierten Kandidaten ihren Listenplatz halten oder legten gegenüber ihrem ursprünglichen Platz zu. Der Dokortitel wurde vom Wähler als Kompetenzmerkmal angesehen.

Die eigentlichen Gewinner der Frankfurter Kommunalwahlen sind die Frauen. Parteiübergreifend legten die Kandidatinnen zu. Mehr als die Hälfte der Frauen konnte ihren Listenplatz verbessern. Dies gelang nicht einmal jedem vierten männlichen Kandidaten. Ob hier Frauen gewählt haben, oder auch viele männliche Wähler weibliche Kandidaten für besser geeignet hielten, bleibt offen.

Auch in Gießen schnitten weibliche Bewerber und promovierte Kandidaten überdurchschnittlich gut ab. Ebenfalls zugelegt haben Kandidaten, die in vom Zentrum weiter entfernt liegenden Stadtteilen antraten. So konnten Bewerber aller Parteien aus einem ländlichen Stadtteil ihren Listenplatz halten (17%) oder gar verbessern (83%). Für den Wähler war hier nicht die Parteizugehörigkeit ausschlaggebend, sondern die Herkunft der Kandidaten. Möglichst viele Mandatsträger sollen helfen, die Stadtteilinteressen gegen die deutlich größere Kernstadt zu wahren. Dies setzt zum einen eine hohe Identifikation der Einwohner mit ihrem Ort voraus. Zum anderen muss den Wählern bekannt sein, welcher Kandidat aus ihrem Stadtteil kommt. In kleinen eher dörflich geprägten Stadtteilen - wo jeder jeden kennt - sind meist beide Faktoren gegeben.

Dieses Phänomen ist in der über 6.000 Einwohner zählenden und aus fünf Ortsteilen bestehenden Gemeinde Wildeck noch stärker ausgeprägt. Im

ländlichen Raum ist die Ortsteilherkunft der Bewerber das ausschlaggebende Kriterium für die Wahlentscheidung. Kandidierten auf der Liste der Wildecker SPD – ganz nach dem Proporzsystem - auf den Plätzen eins bis fünf je ein Kandidat pro Ortsteil, fanden sich nach der Wahl auf den ersten fünf SPD-Plätzen Mandatsträger aus dem größten Ortsteil. Kleine Ortsteile mit wenig Wählern haben somit geringere Chancen, Mandatsträger in die Kommunalvertretung zu bekommen. Dennoch kommt das neue Kommunalwahlrecht in Gemeinden der Größe Wildecks seiner ursprünglichen Intention am Nächsten. Nur wenn die Wähler die Kandidaten kennen, macht Kumulieren und Panaschieren Sinn.

6. Die Wähler – Bildungsgrad entscheidet über Nutzung

Entscheidend gestärkt wurde die Position der Wähler. Sie haben erheblich mehr Mitsprache bei der Zusammensetzung der Fraktionen. Sie haben aber nicht die Möglichkeit der Persönlichkeitswahl. Nach wie vor entscheidet - aufgrund des Verhältnisausgleiches - das Parteienergebnis, und nicht die persönliche Stimmzahl über einen Sitz in der Kommunalvertretung.

Dass die Akzeptanz des neuen Wahlrechts deutlich mit der Einwohnerzahl einer Gemeinde verknüpft ist, trifft auch für die drei untersuchten Kommunen zu. Je kleiner der Ort, desto höher die Zahl der kumulierenden und panaschierenden Wähler. Dazu passt auch ein weiteres Untersuchungsergebnis. Die Wähler verschenken offenbar ihr Reststimmpotential, wenn sich die ihnen zur Verfügung stehende Gesamtstimmzahl nicht auf alle ihnen bekannten, bzw. genehmen Kandidaten verteilen lässt. Lokale Bindungen zählen für manche Wähler mehr als die politische Orientierung.

Eine Analyse der Stuttgarter Kommunalwahl von 1994 brachte hervor, welche Merkmale Wähler aufweisen, die die Instrumente des Kumulierens und/oder Panaschierens nutzen. Signifikante Unterschiede zwischen den beiden Geschlechtern, den Konfessionen, den organisierten und nicht-organisierten Wählern konnten dort nicht festgestellt werden. Einen deutlich höheren Erklärungswert weist der Bildungsabschluss der Befragten auf. 62,3% der Personen mit Volks- oder Hauptschulabschluss nutzen das Kumulieren und/oder Panaschieren. Hochschulabsolventen hingegen machten zu 76,1% von dieser zusätzlichen Möglichkeit der Mitbestimmung Gebrauch. Diese Zahlen zeigen, dass es vom Bildungsstand der Wähler abhängt, inwiefern sie ihre erweiterten Mitsprachemöglichkeiten nutzen. Je höher der Bildungsabschluss, desto mehr Einflussmöglichkeiten nimmt der Wähler wahr.

Aufgrund der ersten hessischen Erfahrungen mit Kumulieren und Panaschieren, lässt sich die Wählerschaft in drei Gruppen einteilen: Zum einen die parteitreuen Stammwähler, die nach wie vor eine Partei ankreuzen und ihren Stimmzettel ansonsten nicht verändern. Die zweite Gruppe kann als „kritische“ Parteianhänger bezeichnet werden. Sie kreuzen zwar eine Partei an, streichen und kumulieren aber innerhalb „ihrer“ Liste. In der dritten Gruppe befinden sich die Wähler, die über Parteigrenzen hinweg kumulieren und panaschieren. Allerdings sind die Grenzen zwischen diesen Gruppen fließend.

7. Fazit

Die höhere Wahlbeteiligung und die bessere Nutzung der neuen Wahlrechtsinstrumente in kleineren Kommunen haben bewiesen, dass das veränderte Wahlrecht von den Bürgern hier angenommen wurde. Dass ein auf die Persönlichkeitsmerkmale der Kandidaten fokussiertes Wahlrecht in einer 600.000-Einwohnerstadt mit über 600 Bewerbern nicht funktionieren kann, zeigt die deutlich unter 50% liegende Wahlbeteiligung sowie die geringe Nutzung von Kumulieren und Panaschieren durch den Frankfurter Wähler. Die Reduzierung der Bewerber auf primäre Persönlichkeitsmerkmale wie Geschlecht, akademischer Grad und Nationalität durch den Großstadtwähler, entspricht gewiss nicht dem, was sich der Gesetzgeber unter Stärkung der Persönlichkeitsprofile der Kandidaten vorgestellt hat. Die Angaben von sekundären Persönlichkeitsmerkmalen wie Beruf, Alter und Wohnort würden sicherlich nicht das schematische Wählen in einer Großstadt verhindern, den Wählern aber immerhin die weitere Entscheidungshilfen ermöglichen.

Die erste hessische Kommunalwahl mit Kumulieren und Panaschieren hat gezeigt, dass diese Instrumente insbesondere in kleinen Einheiten wie Gemeinden und Stadtteilen sinnvoll sind, da hier die Kandidaten und Wähler leichter miteinander in Verbindung treten können. Für größere Städte und Gemeinden ist hingegen die Bildung von Wahlkreisen und die Einführung eines Wahlrechts mit Erst- und Zweistimme ratsam. Dafür müssten die Kommunen noch weitreichendere Autonomie erhalten und das Wahlverfahren zu ihren Vertretungsorganen selbst regeln dürfen.

Dieser Text basiert auf meiner im Januar 2003 an der Philipps-Universität Marburg vorgelegten Diplomarbeit „Kumulieren und Panaschieren – Das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis“. Die Diplomarbeit kann als PDF-Datei bei mir bezogen werden.



Timon Gremmels (28)
Diplom-Politologe
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Wernergasse 8
34266 Niestetal

d. Tel. 0561 / 700 10 35
p. Tel. 0561 / 52 96 987
d. Fax: 0561 / 12 682
p. Fax: 0561 / 52 99 626

mail@timon-gremmels.de



Mehr Demokratie e. V.
Mühlenstr. 18, 51143 Köln
Tel. 0 22 03 – 59 28-59/Fax -62
E-Mail: nrw@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de