

ISSN 0171-9610

Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung

MIT RECHTSPRECHUNGSTEIL

Aus dem Inhalt

Seite

20 Jahre Kumulieren und Panaschieren –

Das hessische Kommunalwahlsystem auf dem Prüfstand

Lukas Kiepe 86

HSGB im Gespräch mit ...

Bürgermeister Volker Diefenbach in Heidenrod 94

Verbandsmitteilungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes

Forstwirtschaft

19. Neue PEFC-Waldstandards verabschiedet 96

Hinweise

20. Seminar „Kalkulation von Friedhofsgebühren – praxisnah – aktuell – rechtssicher“ 98

21. vhw-Fortbildungsangebote im Mai 2021 in Hessen und online (WB) 99

Wettbewerbe

22. Hessischer Integrationspreis „Teilhabe und Gesundheit in Pandemiezeiten“ 101

Presseerklärungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes

23. Häufig gestellte Fragen zu den Kommunalwahlen 102

Personelle Nachrichten

24. Wiederwahlen / Neuwahlen / Jubiläen 104

Literatur 106

Rechtsprechung

Kommunales Steuerrecht

Wettbürosteuer; Wetteinsatz zulässiger Steuermaßstab 108

Firmenwegweiser / Branchenregister 119

4

71. Jahrgang
April 2021Herausgeber,
Verlag und Redaktion:
Hessischer Städte-
und Gemeindebund,
63165 Mühlheim/Main

20 Jahre Kumulieren und Panaschieren

Das hessische Kommunalwahlsystem auf dem Prüfstand



Lukas Kiepe*

Alle fünf Jahre werden in Hessen die Kreistage, Gemeindevertretungen und Ortsbeiräte gewählt. Während sich manche Bürgerinnen und Bürger fragen, was Kumulieren und Panaschieren ist, wird pünktlich zum Wahltermin über das Wahlsystem debattiert: Überfordern die großen Stimmzettel und vielen Stimmen die Bürgerinnen und Bürger? Mitunter wird dann behauptet, das komplexe Wahlsystem sei gar die Ursache für die sinkende Wahlbeteiligung.

Aus Anlass des 20-jährigen Bestehens werden im vorliegenden Aufsatz die demokratietheoretischen und wahl empirischen Vor- und Nachteile des erstmals 2001 praktizierten Wahlsystems bilanziert. Dazu wird zuerst die Entstehung des neuen Wahlrechts nachvollzogen. Im zweiten Abschnitt wird dann die Frage beantwortet, wie viele

Wählende überhaupt die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens nutzen. Im dritten Abschnitt wird erläutert, welche Kandidierenden und Listen vom neuen Wahlrecht profitieren. Im vierten Abschnitt wird die Verständlichkeit offener Listen für Wählende beurteilt. Im fünften Abschnitt wird gezeigt, dass offene Listen keine Ursache für die sinkende Wahlbeteiligung sind. Im sechsten Abschnitt werden Bevölkerungs- und Kommunalpolitikerbefragungen zur Beurteilung der Legitimität des Wahlsystems herangezogen. Im siebten Abschnitt werden mögliche Reformoptionen diskutiert, bevor schließlich die Ergebnisse zusammengefasst werden.

1. Demokratisierungsjahrzehnt und neues Wahlrecht

Bei den hessischen Kommunalwahlen am 14. März 2021 wurde das neue Wahlrecht zum fünften Mal genutzt. Eingeführt wurde es mit dem Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und

* Der Autor ist Politikwissenschaftler und lehrt und forscht an der Universität Kassel u. a. zu Kommunalpolitik. Der vorliegende Aufsatz ist die aktualisierte und gekürzte Fassung des Forschungsstandes (Kiepe 2021).

der kommunalen Selbstverwaltung vom 23. Dezember 1999. Seitdem können Wählende bei hessischen Kommunalwahlen kumulieren und panaschieren. Gleichzeitig ging mit der Einführung des neuen Wahlrechts in Hessen das „Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen“ (Dreßler 2010: 8) zu Ende, das mit Einführung der Direktwahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie von direktdemokratischen Bürgerentscheiden zum 1. April 1993 angebrochen war. Demokratietheoretisch betrachtet zielen alle drei Maßnahmen auf eine Stärkung der demokratischen Mitwirkungsrechte (LT-Drucksache 15/425: 21) und damit auf eine bürgernähere Beteiligung im lokalen Raum.

Zentrale Neuerung war die Umstellung des Listenwahlverfahrens von geschlossenen auf offene Listen, zudem wurde die Fünf-Prozent-Hürde abgeschafft. Offene Listen ermöglichen den Wählenden das Kumulieren – also die Vergabe von mehreren Stimmen für Kandidierende – und das Panaschieren – die Verteilung der Stimmen auf Listen unterschiedlicher Parteien und Wählergruppen. Im Gegensatz zu geschlossenen Listen, die in Hessen bei Landtags- und Bundestagswahlen zum Einsatz kommen, können die Wählenden damit die Reihenfolge der Kandidierenden auf der Liste verändern.

2. Wie viele Wählende kumulieren und panaschieren?

Wie viele Wählende kumulieren und panaschieren, ist stark abhängig von der Gemeindegröße. In kleinen Gemeinden, in denen Wählende und Kandidierende persönlich bekannt sind, wird mehr kumuliert und panaschiert als in den anonymen großen Städten. 2021 verzichtete in 371 der 420¹ (= 88,3%) hessischen Gemeinden die Mehrheit der Wählenden auf das Listenkreuz und veränderte den Stimmzettel durch Kumulieren bzw. Panaschieren. Spitzenreiterin war dabei wieder Rosenthal mit 88,5% veränderten Stimmzetteln, gefolgt von Naumburg (86,7%) und Antrifttal (85,6%). Unter den ersten 30 Gemeinden ist Naumburg die einzige mit mehr als 4.000 Wahlberechtigten, 2016 kumulierten/panaschier-

ten dort 24,8 Prozentpunkte weniger Wählende (61,9%). In den Städten Vellmar (38,6%), Baunatal (39,6%) und Kassel (41,6% veränderte Stimmzettel) hingegen nutzten die meisten Wählenden das Listenkreuz. Hessenweit kumulierten und panaschierten bei den Wahlen zu den Gemeindevertretungen 54,2% der Wählenden und damit ziemlich exakt so viele Menschen wie 2016 (54,1%; Eigene Berechnung nach Hessisches Statistisches Landesamt 2021b).

Anders sieht es bei den Wahlen zum Kreistag und dem Landesergebnis (Tabelle 1) aus, das aus den Wahlen in den 21 Kreisen und fünf hessischen Stadtkreisen errechnet wird. Hier zeigt sich, dass in einer kreisangehörigen Gemeinde bei der Wahl zur Gemeindevertretung mehr kumuliert und panaschiert wird als bei der Wahl zum Kreistag. Denn bei der Kreistagswahl stehen zusätzlich zu den örtlichen kandidierenden Bewerberinnen und Bewerber aus dem gesamten Kreisgebiet auf dem Stimmzettel. 2021 kumulierten bzw. panaschierten 41,1% der hessischen Wählenden; während es im Landkreis Kassel nur 33,6% waren, betrug der Anteil in der Stadt Offenbach 53,0% (Eigene Berechnung nach Hessisches Statistisches Landesamt 2021b; 2021c).

3. Wer wird gewählt, wer nicht?

Das neue Wahlsystem stammt ursprünglich aus Bayern (1946) und Baden-Württemberg (1953) und wird inzwischen – teilweise in modifizierter Form – in zehn der dreizehn Flächenländer genutzt (wahlrecht.de 2018).³ Dieser süddeutsche Siegeszug ist insbesondere auf die Stärke beim Personalisierungskriterium zurückzuführen: Statt einer reinen Parteienwahl ist die Wahl einzelner Personen möglich. Im Gegensatz zu den geschlossenen Listen⁴ können Wählende bei offenen Listen die Reihenfolge der Kandidierenden verändern. Dieses Wählen à la carte gibt den Wählenden deutlich mehr Einfluss auf die Zusammensetzung der Gemeindevertretungen.

Dieser gesteigerte Einfluss zeigt sich auch in der geänderten Listenreihung. Denn durch das Kumulieren von bis zu drei Stimmen, das Streichen

Jahr	Veränderte Stimmzettel	Quelle
2001	~39 %	Simon 2001: 334
2006	36,5 %	Hess. Statistisches Landesamt 2021a ²
2011	35,0 %	Schmidt-Wahl 2011: 124 ²
2016	36,0 %	Hess. Statistisches Landesamt 2021a ²
2021	41,1 %	Eigene Berechnung nach Hess. Statistisches Landesamt 2021b; 2021c ²

Tabelle 1: Anteil der Stimmzettel ohne Listenkreuz bei hessischen Kommunalwahlen seit 2001

eines Kandidierenden oder Panaschieren ändert sich die von den Parteien aufgestellte Listenreihung. Von 100 Wählenden, die 2001 das neue Wahlrecht gültig nutzten, beschränkten sich bei Gemeindewahlen 57% und bei Kreiswahlen 62% auf die Liste einer Partei/Wählergruppe (Simon 2001: 335). Von diesen Wählenden wiederum nutzten bei den Gemeindewahlen 46 Prozentpunkte das Kumulieren und 11 Prozentpunkte das Streichen (bzw. 53 und 9 Prozentpunkte bei Kreiswahlen; ebd.). Deshalb behielten 2001 nur 17% der Kandidierenden ihren Listenplatz, 36% konnten sich verbessern, aber 47% haben sich verschlechtert (ebd.). Leider liegen für Hessen keine Zahlen vor, wie viele Mitglieder einer Gemeindevertretung ihr Mandat dem neuen Wahlrecht verdanken. Tiefenbach (2006: 4) gibt diesen Wert für die Kommunalwahlen 1989 in Rheinland-Pfalz mit 20,3% Prozent an.

Das Wahlsystem wirkt sich aber nicht nur auf einzelne Kandidierende aus, sondern auch auf Parteien bzw. Wählergruppen. Während geschlossene Listenwahlverfahren eine konzentrierende Wirkung haben, gilt bei offenen Listenwahlverfahren das Gegenteil: Früher haben Wählende ihrer Partei 100% ihrer Stimme gegeben, jetzt können Stimmen auch auf Kandidierende anderer Listen panaschiert werden. Unter der Annahme, dass Wählende aller Parteien etwa gleich häufig panaschieren, schadet dies großen Parteien am stärksten, denn diese haben die meisten Wählenden. Während kleine Parteien/Wählergruppen den Vorteil haben, dass viele Wählende anderer Parteien ihre Stimmen panaschieren können, um so für einzelne Kandidierende der kleinen Partei/Wählergruppe zu stimmen. 2001 haben im Saldo „vor allem SPD und CDU, aber auch die GRÜNEN leichte Stimmenverluste erlitten, während Wählergemeinschaften und F.D.P. Gewinne erzielten“ (Simon 2001: 335).

Ein großes Problem des Panaschierens und Kumulierens ist die Unbekanntheit der meisten Kandidierenden. Kommunalwahlen sind *low information elections*. Daher profitieren vor allem bekannte Persönlichkeiten vom Wahlsystem. Darüber hinaus lassen sich direkt aus den Wahlzetteln nur Dokortitel und ggf. Geschlecht und Migrationshintergrund aus dem Namen ableiten. Dann kann es zu „*ethnic vote*“ oder „*electoral discrimination*“ kommen (Holtkamp/Garske 2018: 59 f.). Bevorzugen Wählende bestimmte Kandidatenprofile, kann der Rat weniger divers werden als bei geschlossenen Listen, die Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, Junge usw. durch innerparteiliche Proporz bei der Listenaufstellung berücksichtigen (Kersting 2014). Wäh-

rend ein Frauenmalus/-bonus inzwischen selten ist, haben Kandidierende mit Migrationshintergrund in Bremen einen deutlichen Bonus und in Ostdeutschland einen Malus. In Hessen gibt es keinen Zusammenhang zwischen dem relativen Erfolg von Kandidierenden und einem angenommenen Migrationshintergrund (Holtkamp/Garske 2018: 66).

4. Überfordert das Wahlsystem die Wählenden?

Der häufigste Einwand gegen das Wahlsystem ist die angebliche Überforderung der Wählenden, die Komplexität führe zu unbeabsichtigt ungültigen Stimmzetteln. In der Tat ist die Zahl ungültiger Stimmzettel in Hessen bei Kommunalwahlen höher als bei Landtagswahlen, das war aber auch schon vor der Einführung 2001 so. Seitdem ist die Zahl ungültiger Stimmzettel bei Kommunalwahlen in Hessen durchschnittlich um 1,5 Prozentpunkte gestiegen. Allerdings kam es seither auch bei anderen Wahlen zu mehr ungültigen Stimmen. Die Zahl der ungültigen Stimmen bei Kommunalwahlen betrug bis 1997 durchschnittlich 3,2% (Landtagswahlen bis 1999: 1,9%), seit 2001 sind es im Mittel 4,7% (Landtagswahlen 2,5%; Hessisches Statistisches Landesamt 2016a; 2016b; 2021d). Diese erhöhte Zahl ungültiger Stimmen kann ein Hinweis darauf sein, dass einige Wählende – trotz der Heilungsvorschriften⁵ – ihren Stimmzettel unbeabsichtigt ungültig gemacht haben. Allerdings können Wählende auch beabsichtigt den Stimmzettel ungültig machen: Zwischen 1946 und 1952 war der Anteil ungültiger Stimmen mit durchschnittlich 5,7% besonders hoch, sank bis 1972 auf einen Tiefpunkt (1,6%) und stieg seitdem (mit Ausnahme 1997 und 2016) kontinuierlich an.

In Frankfurt ging 2001 ein Fünftel der ungültigen Stimmzettel auf Fehler beim Kumulieren und Panaschieren zurück, der Rest war bewusst ungültig gemacht oder leer abgegeben worden (Tiefenbach 2006: 3). In Rheinland-Pfalz sank mit dem Einführen des Kumulierens und Panaschierens 1989 sogar die Zahl ungültiger Stimmen (ebd.). Verzichteten Wählende beim Kumulieren und Panaschieren auf ein zusätzliches Listenkreuz und vergeben nicht alle bis zu 93 Stimmen (Frankfurt), verfallen einige ihre Stimmen ungenutzt. 2001 war dies bei über 4% der Stimmen der Fall (Rheinland-Pfalz 1994: rund 8%; Simon 2001: 333). Wählende mit hoher Parteiidentifikation können aber weiterhin mit nur einem Listenkreuz ihre Partei oder Wählergruppe wählen, ohne die Listenreihung zu ändern. Das Wahlsystem nutzt also beiden Wählertypen.

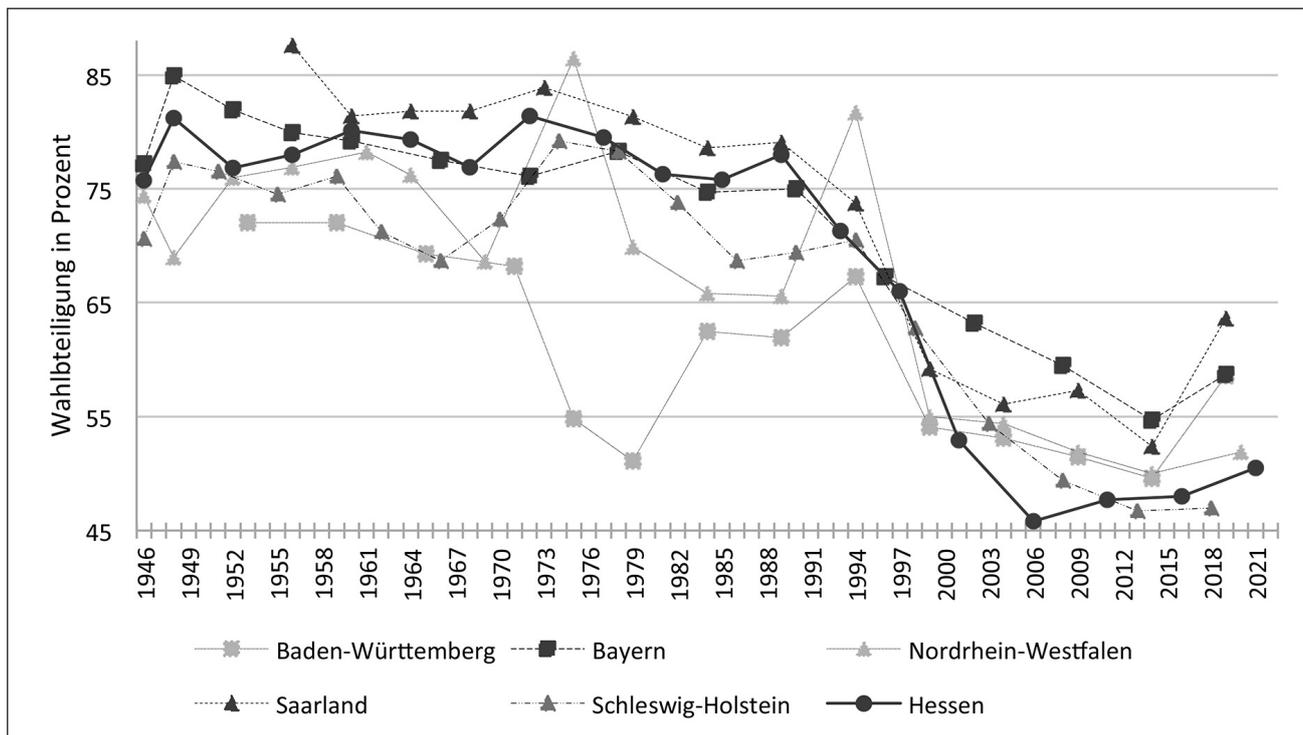


Abbildung 1: Wahlbeteiligung bei deutschen Kommunalwahlen seit 1946 (Auswahl). Quelle: Eigene Darstellung. Anmerkungen: Dargestellt ist jeweils das in den Kreisen ermittelte Landesergebnis, je nach Land unterscheidet sich die Dauer der Wahlperiode, aufgrund kommunaler Gebietsreformen wurden teilweise mehrere Wahltage zusammengefasst.

5. Gibt es einen Zusammenhang zwischen Wahlsystem und Wahlbeteiligung?

Befürwortende des neuen Wahlsystems argumentierten vor der Einführung – u. a. mit Verweis auf Rheinland-Pfalz, dass das neue Wahlsystem die Wahlbeteiligung hebe. Kritisierende in Politik (u. a. Thorsten Schäfer-Gümbel in Schulte-Holtey 2016) und Wissenschaft behaupten hingegen immer wieder, dass das Wahlsystem für die rückläufige Wahlbeteiligung verantwortlich sei (Klein 2018: 155; Vetter 2019: 10–13). Bei den hessischen Kommunalwahlen 2001 betrug die Wahlbeteiligung 52,9%. Gegenüber 1997 (66,0%) war dies ein Rückgang um 13,1 Prozentpunkte, 2021 lag die Wahlbeteiligung mit 50,5% noch niedriger (Hessisches Statistisches Landesamt 2021d).

Klein (2018: 159 f.) berechnet für Hessen: „Das Kumulieren und Panaschieren senkt die Wahlbeteiligung gar um knapp 15 [bzw. in einem anderen Erklärungsmodell 20] Prozentpunkte“. Er schränkt dann aber ein, „dass es nicht vollkommen trennscharf gelingen kann, die Effekte der Einführung der Direktwahlen sowie des Kumulierens und Panaschierens bei Kommunalwahlen voneinander zu trennen“ (ebd.: 160). Vetter (2013: 252) sieht ebenfalls den Mobilisierungseffekt geschlossener Listensystems bestätigt: „Unter der Bedin-

gung eines geschlossenen Listensystems [...] ist die Beteiligung in der Regel höher als wenn Bürgerinnen und Bürger durch das Kumulieren und Panaschieren von Stimmen ihren persönlichen Kandidatenpräferenzen Ausdruck verleihen können“. Ursächlich dafür sei die Rolle von Parteien als zentraler Wahlkampfakteur bei geschlossenen Listensystemen (ebd.). Gleichzeitig räumt Vetter (2013: 251) aber ein: „Der Rückgang ist – wie auch der Rückgang bei der nationalen Wahlbeteiligung – auf gesellschaftlich-politische Modernisierungsprozesse zurückzuführen“.

Wenn offene Listensysteme die Wahlbeteiligung reduzieren würden, müssten sich die drei Länder – Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein (▲) –, die unverändert am geschlossenen Listensystem festhalten, dem Trend der seit 1990 fallenden Wahlbeteiligungen weitgehend entziehen. Abbildung 1 zeigt aber, dass dies offensichtlich nicht der Fall ist. Auch Baden-Württemberg (■) und Bayern (■), die seit Jahrzehnten am offenen Listensystem festhalten, unterliegen dem gleichen deutschlandweiten Trend. Während in Hessen (●) mit der Einführung des neuen Wahlrechts 2001 die Wahlbeteiligung sank, stieg in Rheinland-Pfalz 1989 die Wahlbeteiligung um 0,9 Prozentpunkte an.⁶

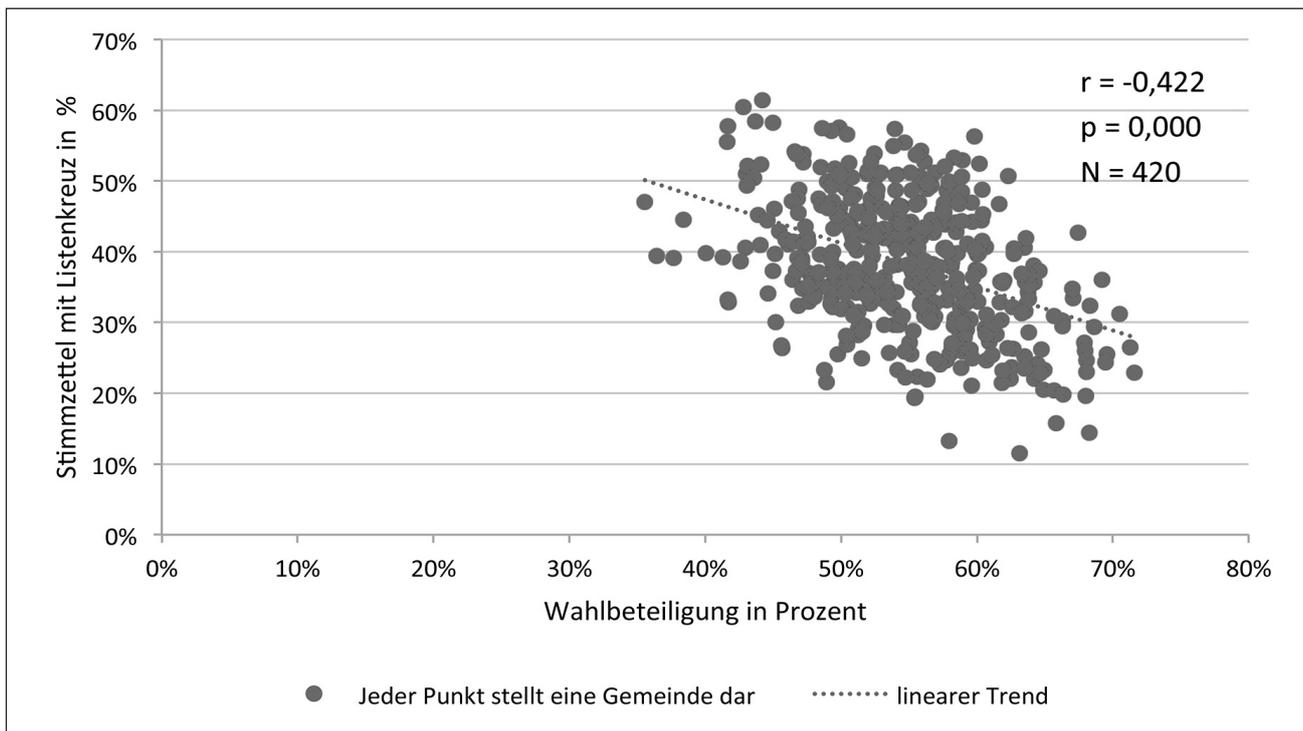


Abbildung 2: Wahlbeteiligung in hessischen Gemeinden bei der Kommunalwahlen 2021. Quelle: Eigene Darstellung nach Hessisches Statistisches Landesamt (2021b). Lesehinweis: Zwischen Wahlbeteiligung und Stimmzettel mit Listenkreuz besteht ein signifikanter ($p = 0,000$; $N = 420$) negativer Zusammenhang: Je höher die Wahlbeteiligung in einer Gemeinde ist, desto weniger Wählende nutzen das Listenkreuz. Der Korrelationskoeffizient r beträgt $-0,422$ was einem mittleren Zusammenhang entspricht (UZH 2020). Im Gegensatz zur Regression stellt eine Korrelation keinen kausalen Zusammenhang her, ein solcher könnte ggf. auch durch die Ortsgröße erklärt werden.

„Sowohl der hessische Innenminister als auch das Statistische Landesamt sehen keinen Zusammenhang zwischen dem neuen Wahlrecht und dem Rückgang der Wahlbeteiligung“ (Simon 2001: 333). Mit Blick auf die aktuelle Kommunalwahl hingegen zeigt Abbildung 2, dass Wahlbeteiligung und Kumulieren/Panaschieren positiv korrelieren: Je mehr Wählende kumulieren/panaschieren, desto höher ist die Wahlbeteiligung bzw. je höher die Wahlbeteiligung ist, desto mehr Personen kumulieren/panaschieren.

Der Vergleich zwischen den Ländern, aber auch mit europäischen Staaten zeigt, dass vielerorts die Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene (meist stärker als auf nationaler Ebene) rückläufig ist (van der Kolk 2018: 35). Es ist daher unwahrscheinlich diesen Rückgang auf typisch ‚hessische‘ Faktoren zurückzuführen, wie die Wahlrechtsreform 1999/2001 (van der Kolk 2018: 36). Es gibt also (bisher) kaum einen validen Beleg dafür, dass sich das neue Wahlrecht negativ auf die Wahlbeteiligung auswirkt.

6. Wie stehen Bevölkerung und Kommunalpolitik zum neuen Wahlrecht?

In der repräsentativen Demokratie basiert der Inputstrom in das politische System ganz wesent-

lich auf Wahlen. Damit kommt den Wahlen auch eine Legitimationsfunktion zu. Diese Funktion der Legitimation können Wahlen aber nur erfüllen, wenn das Wahlsystem in Politik und Öffentlichkeit auf breite Akzeptanz stößt (Behnke/Grotz/Hartmann 2017: 65). Während das Prinzip der Verhältniswahl und auch die personalisierte Verhältniswahl in Deutschland eine hohe Legitimität aufweisen, stehen das Kumulieren und Panaschieren, wie eingangs bereits angedeutet, regelmäßig zur Debatte: Bei eigentlich jeder Kommunalwahl tauschen Kritisierende und Befürwortende ihre Argumente über die Vor- und Nachteile der offenen Listenwahl aus.

Zur Messung der Legitimität des Wahlsystems wird hier auf Ergebnisse der Einstellungsforschung zurückgegriffen. In einer Forsa-Umfrage von 2016 fanden 59% der Hessinnen und Hessen das Wahlsystem zu kompliziert und 39% zumutbar (Barkewitz 2016). „Von denen, die am 6. März nicht wählen gegangen sind, lehnen sogar zwei Drittel das Wahlsystem ab“ (ebd.). Eine exakte Bewertung dieser Ergebnisse fällt schwer, da die detaillierten Fragen und Ergebnisse der Forsa-Umfrage nicht vorliegen. Zudem sind diese Werte nicht vergleichbar mit einer Umfrage unter 720 Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern in 28⁷ zufällig ausgewählten hessischen

Gemeinden, die 2009 durchgeführt wurde. Hier stößt das neue Wahlrecht auf eine breite Mehrheit von 69,5%, die Kumulieren und Panaschieren für (sehr) sinnvoll hält (Egner 2017: 163). Lediglich 6,0% halten die Wahlrechtsänderung für überhaupt nicht sinnvoll bzw. 8,6% für eher nicht sinnvoll (teils-teils: 15,9; sinnvoll: 27,3; sehr sinnvoll: 42,2%; N = 697).

7. Diskussion möglicher Reformen

Bisher wurden zwei Probleme offener Listenwahlverfahren identifiziert, für die nachstehend Reformoptionen diskutiert werden: Zum ersten stellt die fehlende Bekanntheit der Kandidierenden ein Problem dar, weshalb in größeren Gemeinden seltener kumuliert und panaschiert wird als in kleinen Gemeinden. Zum zweiten wird die angebliche Überforderung der Wählenden durch das Wahlsystem genannt, die zu unbeabsichtigt ungültigen Stimmzetteln führe. Eine dritte – bisher nicht benannte – Kritik ist, dass der Verwaltungsaufwand für offene Listenwahlverfahren unangemessen hoch sei.

Bei letzterem handelt es sich um ein demokratietheoretisch eher schwaches Argument: Die Durchführung von Wahlen ist immer mit mehr Zeit- und Geldaufwand verbunden als der Verzicht darauf. Nichtsdestotrotz kann überlegt werden, wie der Verwaltungsaufwand von Wahlen mit offenen Listen an geschlossene Listenwahlverfahren angeglichen werden kann. Während die Ergebnisse der Landtags- und Bundestagswahl in der Regel am Wahlabend feststehen, werden bei offenen Listenwahlen am Sonntag nur Stimmzettel mit Listenkreuz ausgezählt. Die Auszählung weiterer Stimmen folgt erst wochentags; bei kreisangehörigen Gemeinden mit Ortsbeiräten sind die drei Wahlen mitunter erst am Mittwoch ausgezählt. Da in vielen hessischen Gemeinden ohnehin jeder Stimmzettel händisch in die Computersoftware votemanager eingegeben wird, stellt sich die Frage, ob dieser Vorgang nicht stärker digitalisiert werden kann. Wie etwa beim Lottoschein könnten die Stimmzettel eingescannt und die Stimmen digital erfasst werden. Freilich wäre es dafür leichter, statt der teilweise tisch-tuchgroßen Stimmzettel zum baden-württembergischen Format zu wechseln, wo pro Wahlvorschlag ein eigener Stimmzettel existiert. Hat der Computer ein Problem mit der Stimmerfassung, kann wie bei

der Annahme des Lottoscheins der Wahlzettel ganz oder teilweise händisch nachgetragen werden. Selbstverständlich stünde bei Bedarf einer analogen Nachzählung nichts entgegen.

Die Abhängigkeit des Kumulierens und Panaschierens von der Gemeindegröße könnte möglicherweise durch eine amtliche Kandidatenvorstellung reduziert werden. Ein solches „Wahlheft“ existiert beispielsweise in der Schweiz (Heußner/Pautsch 2016: 1313). Allerdings ist es schwer vorstellbar, dass Wählende in Frankfurt eine Broschüre mit über 1100 Kandidierenden wälzen. Denn Hessen besitzt bundesweit die größten Räte und die Frankfurter Stadtverordnetenversammlung ist mit 93 Sitzen nicht nur die größte deutsche Gemeindevertretung (München: 80; Köln: 90), sondern auch größer als viele Länderparlamente.⁸ Daher wäre eine amtliche Kandidatenvorstellung nur in Kombination mit zwei Reformoptionen möglich: erstens statt der ortsgrößenabhängigen Stimmenzahl eine Reduktion auf beispielsweise 3 oder 5 Stimmen⁹ und zweitens die Einteilung des Gemeindegebietes in Wahlkreise.¹⁰ Eine amtliche Broschüre mit der Vorstellung der Kandidierenden im Wahlkreis könnte dann die Bekanntheit der Kandidierenden erhöhen. Dies entspräche einer Abkehr von der süddeutschen, in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz praktizierten Variante offener Listenwahlverfahren mit begrenztem Kumulieren (Tabelle 2). Bei einer solchen Angleichung an die in Niedersachsen und den neuen Ländern praktizierte nord-ostdeutsche Variante des Kumulie-

Land	Listenform ^a	Stimmenanzahl ^b	Kumulieren ^c
Baden-Württemberg	offen	multipl	begrenzt
Bayern	offen	multipl	begrenzt
Brandenburg	offen	3	vollständig
Hessen	offen	multipl	begrenzt
Mecklenburg-Vorpommern	offen	3	vollständig
Niedersachsen	offen	3	vollständig
Nordrhein-Westfalen	PVW	1	—
Rheinland-Pfalz	offen	multipl	begrenzt
Saarland	geschlossen	1	—
Sachsen	offen	3	vollständig
Sachsen-Anhalt	offen	3	vollständig
Schleswig-Holstein	PVW	multipl	—
Thüringen	offen	3	vollständig

Tabelle 2: Varianten des Kumulierens im Vergleich. Quelle: Eigene Darstellung nach wahlrecht.de (2018). Anmerkungen: a Verhältniswahl mit offener oder geschlossener Liste bzw. Personalisierte Verhältniswahl (PVW). b multipl = Stimmenanzahl abhängig von Gemeindegröße. c in Ländern mit mehr als drei Stimmen ist das Kumulieren auf bis zu drei Stimmen pro Kandidierenden begrenzt, in Ländern mit drei Stimmen können diese vollständig kumuliert werden.

rens sollten dortige Erfahrungen berücksichtigt werden.

Die reduzierte Stimmenzahl könnte auch der behaupteten Überforderung der Wählenden Rechnung tragen, da 3, 5 oder 19 Stimmen einfacher zu handhaben sind als die bis zu 105 Stimmen, die die Gemeindeordnung bisher vorsieht. Zudem sind die Heilungs- und Stimmenverwertungsvorschriften in Hessen bereits besonders weitgehend, um zu vermeiden, dass Stimmzettel teilweise oder gänzlich ungültig werden (Meireis/Dreßler 2000: 49). Hier ist keine weitere Modifikation möglich, ohne den Wählerwillen unzulässig zu interpretieren. Schließlich könnte noch §15 IV KWG dahingehend geändert werden, dass der ohnehin zu erstellende amtliche Musterstimmzettel mit der Wahlkarte an alle Wahlberechtigten verschickt werden muss. Dies wird bereits in vielen Kommunen praktiziert, damit sich die Wahlberechtigten über das Wahlsystem und über die Kandidierenden informieren können.¹¹

Ohne grundsätzlich das offene Listenwahlverfahren in Frage zu stellen, könnte die Konzentration des parlamentarischen Parteiensystems durch zwei Maßnahmen erhöht werden: Indem die Sitzanzahl in den – im Bundesvergleich besonders großen hessischen – Gemeindevertretungen reduziert wird, stiege die natürliche Sperrklausel. Zudem sollte das Sitzzuteilungsverfahren nach Hare-Niemeyer (aufgrund seiner grundsätzlichen Inkonsistenzen) abgelöst werden. Dies könnte wie auf Bundesebene durch das ebenfalls parteigrößenneutrale Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers geschehen, oder nach D'Hondt: Dann bekäme eine Partei oder Wählergruppe einen ersten Sitz in der Gemeindevertretung nur, wenn diese dafür den vollen Sitzanspruch erfüllt.

Um die Wahlbeteiligung zu steigern, könnten auch wie von Heußner/Pautsch (2016) vorgeschlagen, wahlbeteiligungssteigernde Wahlrechtsreformen durch die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts erprobt werden. Die beiden Juristen schlagen vor, im Landesrecht den Kommunen freizustellen, das Wahlalter 16, die obligatorische Zustellung der Briefwahlunterlagen, verlängerte Wahlzeiten, zusätzliche Wahlorte oder eine Wahlpflicht einzuführen.¹²

8. Bilanz des neuen Wahlrechts

Die demokratiethoretischen und wahlempirischen Vor- und Nachteile des neuen Wahlrechts mit offenen Listen können gegenüber den geschlossenen Listen im alten Wahlrecht wie folgt bilanziert werden. Bei den hessischen Gemein-

dewahlen nutzten 2021 54,2% der Wählenden Kumulieren und Panaschieren, um neben Listenpräferenzen zusätzliche Personenpräferenzen auszudrücken. Offene Listenwahlverfahren können ihre Stärke offenkundig beim Kriterium der Personalisierung ausspielen. Wählende mit Personenpräferenzen können ihre Stimmen kumulieren und panaschieren. Wer das nicht möchte, kann weiterhin die Liste seiner präferierten Partei ankreuzen. Das Wahlsystem nutzt also beiden Wählertypen.

Als Kehrseite dieser Personalisierungskomponente können Wählende – ggf. durch die Partei/Wählergruppe aufgestellte – Ortsteil-, Generations-, Geschlechterproporze durcheinanderbringen und klassische „Kumulierkönige“ am Quotenpersonal vorbeiziehen lassen. Für Hessen lässt sich aber nicht zeigen, dass sich die befürchtete Honoratiorendemokratie bewahrheitet hätte. Dass Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund u. a. in Hessen nicht systematisch vom Wahlzettel gestrichen werden, liegt weniger am Wahlsystem als an den Präferenzen der Wählenden. Während geschlossene Listenwahlverfahren eine konzentrierende Wirkung haben, gilt bei offenen Listenwahlverfahren das Gegenteil. Deshalb profitieren kleinere Parteien wie FDP und Freie Wählergruppen auf Kosten der größeren Parteien vom neuen Wahlrecht.

Einerseits sind offene Listenwahlverfahren mit 3, 5, 19 oder gar 105 Stimmen komplexer als ein geschlossenes Listenwahlverfahren mit einer Stimme. In Hessen ist die Zahl ungültiger Stimmen seit der Einführung des neuen Wahlsystems um 1,5 Prozentpunkte gestiegen. Andererseits zeigt das Frankfurter Fallbeispiel aber, dass nur ein Fünftel der ungültigen Stimmen auf unbeabsichtigten Irrtümern beruhen. Die meisten ungültigen Stimmen wurden bewusst ungültig gemacht.

Dass offene Listenwahlverfahren die Wahlbeteiligung reduzieren, scheint mehr Mythos als Wahrheit zu sein. Denn es konnte gezeigt werden, dass dort, wo viel kumuliert/panaschiert wird, die Wahlbeteiligung höher ist. Dort hat sich das Wahlsystem uneingeschränkt bewährt. Zur Akzeptanz des Wahlsystems bei den Wählenden liegen allerdings nur wenige Untersuchungen vor.

Insgesamt spricht bisher vieles dafür, dass sich die Einführung offener Listenwahlverfahren bei den Kommunalwahlen bewährt hat. Anders ließe sich der süddeutsche Siegeszug von Baden-Württemberg und Bayern in inzwischen zehn der dreizehn Flächenländer nicht erklären. Kein Bundesland ist bisher zum alten Wahlrecht zurückge-



kehrt, was auch daran liegt, dass das neue Wahlverfahren die Möglichkeiten des alten Wahlsystems nicht ersetzt, sondern nur erweitert hat.

- ¹ Von der Untersuchung ausgenommen sind Friedberg und Maintal, für die keine Trendergebnisse vorlagen.
- ² Aus dem Trendergebnis des Wahlabends ergeben sich drei „Stapelwerte“: (1) Anzahl unverändert angenommener Stimmzettel (Listenkreuz), (2) Anzahl noch nicht ausgewerteter Stimmzettel und (3) Anzahl zweifelsfrei ungültiger Stimmzettel. Der zweite Stapelwert ist ein Indikator für Wählende, die kumulierten bzw. panaschierten.
- ³ Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Saarland nutzen bei Kommunalwahlen die personalisierte Verhältniswahl. Wobei Wählende in schleswig-holsteinischen Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner bis zu sieben Stimmen panaschieren, nicht aber kumulieren dürfen.
- ⁴ Offene Listenwahlsysteme werden auch in Bremen und Hamburg (in Bayern mit nur einer Stimme) auf Landesebene genutzt und in der Schweiz zudem im Bund.
- ⁵ In Hessen gibt es nur zwei Möglichkeiten, komplett ungültig zu wählen: Mehr als ein Listenkreuz führt auch bei Landtags- und Bundestagswahlen zur Ungültigkeit. Aufgrund der Heilungsvorschriften ist eine Ungültigkeit allein durch Kumulieren ausgeschlossen. Lediglich das Panaschieren zu vieler Bewerberstimmen (ohne Listenkreuz) kann zu zusätzlichen, gänzlich ungültigen Stimmzetteln führen.
- ⁶ Für Niedersachsen als das dritte Land, das von geschlossenen zu offenen Listen wechselte, fällt eine Aussage schwer, weil 1976 die Wahlbeteiligung aufgrund der am gleichen Tag stattgefundenen Bundestagswahl mit 91,4 % sehr hoch war. Bei den Teilwahlen 1977 (75,1) und 1980 (63,0) wurde bereits kumuliert und panaschiert, 1981 (76,2) erstmals landesweit. Da 1972 (81,5), 1973 (75,8) und 1974 (85,5) ebenfalls Teilwahlen ($\bar{O} = 82,3$) stattfanden, fällt auch hier der Vergleich mit 1981 (76,2) schwer.
- ⁷ Vollerhebung in Alsfeld, Bickenbach, Biedenkopf, Bruchköbel, Büttelborn, Eppstein, Erzhausen, Felsberg, Frankenberg (Eder), Frielendorf, Gelnhäusen, Guxhagen, Helsa, Hüttenberg, Kassel, Kelkheim, Limburg, Petersbeg, Ransstadt, Reinheim, Reiskirchen, Rüdesheim, Selters, Viernheim, Wiesbaden, Witzenhäusen, Wolfhagen (Tausendpfund/Vetter 2017: 10).
- ⁸ Gesetzliche Größe der Länderparlamente in Brandenburg und Thüringen: 88; Bremen: 84; Sachsen-Anhalt: 83; Mecklenburg-Vorpommern: 71; Schleswig-Holstein: 69 und Saarland: 51 Sitze.
- ⁹ Falls die Wahlkreise mit den, in vielen Gemeinden, bestehenden Ortsbezirken identisch sein sollten, sollte die Stimmenzahl bei beiden Wahlen identisch sein. Bisher bestehen die Ortsbeiräte aus drei bis neun Mitgliedern, bei mehr als 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern aus bis zu 19 Mitglieder (§ 82 I HGO).
- ¹⁰ In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen existieren Wahlkreise, in Sachsen nur in kreisfreien Städten (ferner: Nordrhein-Westfalen; Schleswig-Holstein und nur optional im Saarland; in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird auf Wahlkreise verzichtet).
- ¹¹ Kritisierende offener Wahlverfahren müssten diesen Vorschlag ablehnen, weil beim Öffnen der Wahlberechtigten samt Musterstimmzettel auch dem letzten arglosen Wahlberechtigten gewahrt würde, wie kompliziert das Wahlsystem sei und dann abgeschreckt der Wahlurne fernblieben.
- ¹² Weitere Vorschläge sind das Ausländerwahlrecht, Proteststimme, Ersatzstimme bei Sperrklausel, integrierte Bürgermeisterstichwahl, Online-Wahlen.

Literatur

- Barkewitz, Christoph (2016): Wie sollen wir wählen? 59 Prozent der Hessen sind riesige Stimmzettel, Kumulieren und Panaschieren zu kompliziert. In: Tausend-Zeitung, 19.04.2016, S. 21.
- Behnke, Joachim; Grotz, Florian; Hartmann, Christof (2017): Wahlen und Wahlsysteme. Berlin, Boston: de Gruyter Oldenbourg.
- Dreßler, Ulrich (2010): Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden. 200 Jahre Magistratsverfassung. Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für politische Bildung (Blickpunkt Hessen, 11).
- Egner, Björn (2017): Aktuelle Reformen lokaler Politik. In: Markus Tausendpfund und Angelika Vetter (Hg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich. Wiesbaden: Springer VS, 151–178.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2016a): Kommunalwahlen in Hessen 1946 – 2016. Online verfügbar unter https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/Zeitreihe_Kommunalwahlen.xls, zuletzt geprüft am 30.12.2020.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2016b): Landtagswahlen in Hessen 1946 – 2013. Online verfügbar unter https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/Zeitreihe_Landtagswahlen.xls, zuletzt geprüft am 01.10.2018.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2018): Landtagswahl 2018. Endgültiges Ergebnis Land Hessen. Online verfügbar unter https://www.statistik.hessen.de/l_2018/html/landesergebnis, zuletzt geprüft am 09.03.2021.

Hessisches Statistisches Landesamt (2021a): Kommunalwahlen: Anteil der Stimmzettel mit einem Listenkreuz vs. kumulierte/panaschierte Stimmen, 12.01.2021 an Lukas Kiepe. E-Mail.

Hessisches Statistisches Landesamt (2021b): Trendergebnisse Gemeindevahl 2021. Online verfügbar unter https://wahlen.statistik.hessen.de/k_2021/html/trendergebnissegemeindevahl.csv, zuletzt aktualisiert am 15.02.2021, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Hessisches Statistisches Landesamt (2021c): Trendergebnisse Kreiswahl 2021. Online verfügbar unter https://wahlen.statistik.hessen.de/k_2021/html/trendergebnissekreiswahl.csv, zuletzt aktualisiert am 15.03.2021, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Hessisches Statistisches Landesamt (2021d): Land Hessen. Vorläufiges Ergebnis. Online verfügbar unter https://wahlen.statistik.hessen.de/k_2021/html/Landesergebnis, zuletzt aktualisiert am 16.03.2021, zuletzt geprüft am 16.03.2021.

Heußner, Hermann K.; Pautsch, Arne (2016): Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts. Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen. In: Deutsches Verwaltungsblatt 131 (20), S. 1308–1316.

Holtkamp, Lars; Garske, Benjamin (2018): Der Wahlerfolg von Kandidaten mit Migrationshintergrund in West- und Ostdeutschland. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1), S. 57–69.

Kersting, Norbert (2014): Wahlrecht auf dem Prüfstand – Kumulieren und Panaschieren. In: Elke Wiechmann und Jörg Bogumil (Hg.): Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel. Festschrift für Leo Kießler. Baden-Baden: Nomos, S. 303–322.

Kiepe, Lukas (2021): 20 Jahre Kumulieren und Panaschieren. Status Quo des hessischen Kommunalwahlsystems. Online verfügbar unter https://www.uni-kassel.de/fb05/fileadmin/datas/fb05/FG_Politikwissenschaften/PSBRD/I3-Diskussionspapiere/I3DiskussionsPaper_Kiepe_10-2021_Kiepe_160221.pdf, zuletzt aktualisiert am 16.02.2021, zuletzt geprüft am 16.02.2021.

Klein, Markus (2018): Mehr Demokratie, weniger Beteiligung? Die Zerstörung der lokalen Beteiligungskultur in Hessen während des „Jahrzehnts der Demokratisierungsnovellen“. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (1), S. 148–171.

LT-Drucksache 15/425 (1999): Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung. Gesetzentwurf der Landesregierung. Online verfügbar unter <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/15/5/00425.pdf>, zuletzt aktualisiert am 21.09.1999, zuletzt geprüft am 03.02.2021.

Meireis, Rolf; Dreßler, Ulrich (2000): Das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 23. Dezember 1999. In: Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung (2), S. 47–60.

van der Kolk, Henk (2019): Lokale Wahlbeteiligung in Europa: Befunde, Veränderungen und Erklärungen. In: Angelika Vetter und Volker Haug (Hg.): Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie. Tagungsband. Wiesbaden: Kommunal- und Schul Verlag, S. 26–41.

Schmidt-Wahl, Diana (2006): Die Kommunalwahlen in Hessen am 26. März 2006. In: Staat und Wirtschaft Hessen 61 (9), S. 227–323.

Schmidt-Wahl, Diana (2011): Die Kommunalwahlen in Hessen am 27. März 2011. In: Staat und Wirtschaft Hessen 66 (5), S. 124–130.

Schmidt-Wahl, Diana (2016): Die Kommunalwahlen in Hessen am 6. März 2016. In: Staat und Wirtschaft Hessen 71 (3), S. 135–144.

Schulte-Holtey, Peter (2016): Kumulieren und Panaschieren zu kompliziert? Wahlsystem in der Kritik. Online verfügbar unter <https://www.op-online.de/hessen/nach-kommunalwahl-2016-kritik-wahlsystem-hessen-6193911.html>, zuletzt aktualisiert am 09.03.2016, zuletzt geprüft am 31.12.2020.

Simon, Gerhard (2001): Kumuliert und panaschiert. Ergebnisse der Repräsentativstatistik zu den Kommunalwahlen 2001. In: Staat und Wirtschaft Hessen 56 (10), S. 331–336.

Tausendpfund, Markus; Vetter, Angelika (2017): Kommunalpolitiker und lokaler Kontext: Fragen, Methoden, Befunde. In: Markus Tausendpfund und Angelika Vetter (Hg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–31.

Tiefenbach, Paul (2006): Besser wählen: Kumulieren und Panaschieren. Online verfügbar unter <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/du25-kumulieren-panaschieren.pdf>, zuletzt geprüft am 30.12.2020.

Universität Zürich (2020): Methodenberatung: Korrelation nach Pearson. Online verfügbar unter https://www.methodenberatung.uzh.ch/de/datenanalyse_sps/zusammenhaenge/korrelation.html, zuletzt aktualisiert am 23.12.2020, zuletzt geprüft am 31.12.2020.

Vetter, Angelika (2013): Kumulieren, Panaschieren und die Beteiligung der Bürger an kommunalen Wahlen. In: Silke I. Keil und S. Isabell Thaidigsmann (Hg.): Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung; Festschrift für Oscar W. Gabriel zum 65. Geburtstag. Wiesbaden: Springer VS, 237–256.

Vetter, Angelika (2019): Lokale Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland und die Legitimation lokaler Demokratie. In: Angelika Vetter und Volker Haug (Hg.): Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie. Wiesbaden: Kommunal- und Schul Verlag, S. 1–24.

Wahlrecht.de (2018): Übersicht über die Wahlsysteme bei Kommunalwahlen. Online verfügbar unter <http://www.wahlrecht.de/kommunal/>, zuletzt aktualisiert am 21.05.2018, zuletzt geprüft am 10.05.2019.