

Kasseler Diskussionspapiere



Ideen,  
Interessen und  
Institutionen im Wandel

## 20 Jahre Kumulieren und Panaschieren. Status Quo des hessischen Kommunalwahlsystems

Lukas Kiepe

Nr. **10** 02 / 2021

U N I K A S S E L  
V E R S I T Ä T

Fachgebiet  
Politisches System der BRD –  
Staatlichkeit im Wandel



# Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

wir freuen uns, dass Sie auf die zehnte Ausgabe der *i3* aufmerksam geworden sind. Bei *i3* handelt es sich um eine neue Reihe politikwissenschaftlicher Diskussionspapiere. Sie werden herausgegeben von Prof. Dr. Wolfgang Schroeder und dem Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel. In unregelmäßigen Abständen finden Sie in den Diskussionspapieren neue Forschungsergebnisse und Beiträge zu aktuellen politikwissenschaftlichen Debatten. Thematisch erwartet Sie ein breites Spektrum an Schwerpunkten mit besonderem Fokus auf die Parteien-, Verbände- und Wohlfahrtsstaatsforschung. Jede Ausgabe behandelt ein für den Lehrstuhl relevantes Thema, das sich perspektivisch etwa mit Wandlungsprozessen in Politikfeldern, Veränderungen von Akteuren und Akteursstrukturen oder dem Wandel von Regieren und Staatlichkeit befasst. Ein gemeinsamer Bezugspunkt, der auch den Titel der Diskussionspapier-Reihe inspiriert, ist der von Max Weber über Rainer M. Lepsius aufgenommene Spannungsbogen, welcher den Wandel von Ideen, Interessen und Institutionen thematisiert. Neben Artikeln von dem Lehrstuhl nahestehenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sind auch Gastbeiträge gerne gesehen.

Wir wünschen Ihnen nun eine anregende Lektüre und würden uns freuen, Sie auch bei den nächsten Ausgaben der *i3* wieder als Leser begrüßen zu dürfen. Hinweise, Anregungen und Kommentare nehmen wir gerne über die Redaktionsadresse entgegen.

Das Herausgeber- und Redaktionsteam

[redaktion-i3@uni-kassel.de](mailto:redaktion-i3@uni-kassel.de)

## Herausgeber

Die Kasseler Diskussionspapiere werden von Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Leiter des Fachgebiets Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel, herausgegeben.

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder

Universität Kassel

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften

Fachgebiet Politisches System der BRD - Staatlichkeit im Wandel

Nora-Platiel-Str. 1

34127 Kassel

## Erscheinungsweise

Die *i3 - Kasseler Diskussionspapiere – Ideen, Interessen und Institutionen im Wandel* erscheinen in unregelmäßigen Abständen und sind nur als PDF-Version zum Download unter der Adresse <http://www.uni-kassel.de/fb05/index.php?id=i3> erhältlich.

ISSN 2363 - 7250

## Autor

Lukas Kiepe, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Kassel, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Fachgebiet Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel

Kontakt: [kiepe@uni-kassel.de](mailto:kiepe@uni-kassel.de) oder 0561 804 1962

# Inhalt

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Kriterien zur Bewertung von Wahlsystemen .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Wie viele Wähler kumulieren und panaschieren? .....</b>	<b>6</b>
<b>4. Bewertung des hessischen Kommunalwahlsystems.....</b>	<b>7</b>
4.1 Personalisierung: Wer wird gewählt, wer nicht?.....	7
4.2 Verständlichkeit: Überfordert das Wahlsystem die Wähler? .....	8
4.3 Wahlbeteiligung: Gibt es einen Zusammenhang zum Wahlsystem?.....	9
4.4 Soziale Spaltung: Verschärft das Wahlsystem die Ungleichheit? .....	11
4.5 Legitimität: Wie stehen Bürger und Kommunalpolitiker zum neuen Wahlrecht?.....	13
<b>5. Diskussion möglicher Reformen .....</b>	<b>14</b>
<b>6. Fazit und Desiderata.....</b>	<b>15</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>17</b>

# 20 Jahre Kumulieren und Panaschieren. Status Quo des hessischen Kommunalwahlsystems

Lukas Kiepe<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und der kommunalen Selbstverwaltung vom 23. Dezember 1999 wurde in Hessen ein neues Kommunalwahlrecht eingeführt. Seitdem können Wähler<sup>2</sup> 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 Bürgermeister und von direktdemokratischen Bürgerentscheiden zum 1. April 1993 angebrochen war. Demokratietheoretisch betrachtet zielen alle drei Maßnahmen auf eine Stärkung der demokratischen Mitwirkungsrechte (Drucksache 15/425: 21) und damit auf eine bürgernähere Beteiligung im lokalen Raum.

Zentrale Neuerung war die Umstellung des Listenwahlverfahrens von geschlossene auf offene Listen, zudem wurde die Fünf-Prozent-Hürde abgeschafft. Dadurch wird dem Wähler das Kumulieren – also die Vergabe von mehreren Stimmen für einen Kandidaten – und das Panschieren – die Verteilung der Stimmen auf Listen unterschiedlicher Parteien und Wählergruppen – ermöglicht. Im Gegensatz zu den geschlossenen Listen, die in Hessen bei Landtags- und Bundestagswahlen zum Einsatz kommen, kann der Wähler damit die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste verändern.

Das neue Wahlsystem wurde in Hessen erstmals bei den Kommunalwahlen am 18. März 2001 angewandt. Bei den hessischen Kommunalwahlen am 14. März 2021 wird es zum fünften Mal genutzt und feiert damit 20-jähriges Bestehen. Aus diesem Anlass werden im vorliegenden Aufsatz die Vor- und Nachteile bilanziert und der Forschungsfrage nachgegangen: *Wie kann das offene Listenwahlverfahren bei den hessischen Kommunalwahlen und die Auswirkungen dieses Wahlsystems anhand von demokratietheoretischen Kriterien und empirischer Wahlforschung bewertet werden?*

Dazu werden nachfolgend im *Kapitel 2* Kriterien zur Bewertung von Wahlsystemen – Repräsentation, Konzentration, Personalisierung, Verständlichkeit und Legitimität – eingeführt. Anschließend wird im *Kapitel 3* geklärt, wie häufig Wähler die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens nutzen. *Kapitel 4* untersucht das Wahlsystem anhand der Bewertungskriterien und bezieht zusätzlich die Wahlbeteiligung und soziale Selektivität ein: begonnen wird in *Kapitel 4.1* mit dem Kriterium der Personalisierung. Im *Kapitel 4.2* wird auf das Kriterium der Verständlichkeit eingegangen. Die viel diskutierte Frage, ob Kumulieren und Panschieren die Wahlbeteiligung hebt oder senkt, wird in *Kapitel 4.3* beantwortet. Daran schließt sich die Behandlung der sozialen Selektivität offener Listenwahlverfahren im *Kapitel 4.4* an. In *Kapitel 4.5* wird die Bewertung aus Sicht der Bevölkerung und Kommunalpolitiker und damit die Legitimität des Wahlsystems betrachtet. Mögliche Reformoptionen werden in *Kapitel 5* diskutiert. Abschließend werden die Ergebnisse der Studie bilanziert und auf Forschungsdesiderata geblickt (*Kapitel 6*).

---

<sup>1</sup> Der Verfasser dankt Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Dr. Samuel Greef und Lukas Heller für die kritische Diskussion des Entwurfes und die damit verbundenen Anregungen und Verbesserungen.

<sup>2</sup> Zur besseren Lesbarkeit wird das generische Maskulinum verwendet, wobei alle Geschlechter gleichermaßen gemeint sind.

## 2. Kriterien zur Bewertung von Wahlsystemen

Aus politikwissenschaftlicher Sicht gibt es kein perfektes Wahlsystem.<sup>3</sup> Jedes Wahlsystem hat spezifische Vor- und Nachteile, die demokratietheoretisch oder anhand der empirischen Wahlforschung beurteilt werden können (Kersting 2004: 139). Dabei wird die Wirkung von Wahlsystemen meist mittels Bewertungskriterien analysiert. Üblicherweise zählen dazu Repräsentation, Regierbarkeit, Personalisierung, Verständlichkeit und Legitimität (Behnke/Grotz/Hartmann 2017: 57–69) bzw. bei Nohlen (2014: 187–194) auch als Repräsentation, Konzentration, Partizipation, Einfachheit und Legitimität bezeichnet.

*Repräsentation* meint einerseits die proportionale Repräsentation im Sinne des Verhältniswahlprinzips und andererseits die angemessene Vertretung der gesellschaftlich relevanten Gruppen (Behnke/Grotz/Hartmann 2017: 63). Für die vorliegende Untersuchung spielt die (proportionale) Repräsentation eine untergeordnete Rolle, da sowohl bei geschlossenen als auch offenen Listenwahlverfahren hinsichtlich des Verhältniswahlprinzips keine Unterschiede bestehen.

Unter Regierbarkeit wird einerseits verstanden, ob das Wahlsystem zu einer *Konzentration* des Parteiensystems beiträgt, also die Fragmentierung des parlamentarischen Parteiensystems reduziert und ggf. größere Parteien bei der Mandatsvergabe begünstigt. Andererseits zählt dazu auch die organisatorische Stabilisierung politischer Parteien bspw. durch geschlossene Listen (ebd.: 64). Wie gezeigt wird, senken offene Listen die Konzentrationswirkung eines Wahlsystems zwar, aber die – verfassungsrechtlich gebotene – Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde dürfte deutlich effektvoller sein.

Da Wahlen ohnehin eine Partizipationsform darstellen, sollte das dritte Kriterium eher als *Personalisierung* bezeichnet werden: Ermöglicht das Wahlsystem neben der Parteien-/Listenwahl dem Wähler zusätzliche Präferenzen auszudrücken, beispielsweise für einzelne Kandidaten (ebd.)?

Ein weiteres Gütekriterium für Wahlsysteme ist die *Verständlichkeit*, manchmal auch Einfachheit genannt: Dies bezieht sich zum einen auf die Stimmgebung, die so geregelt sein sollte, dass der Wähler sein Votum ohne ausführliche Erläuterungen gültig abgeben kann (ebd.: 65). Zum anderen sollte die Stimmenverrechnung nachvollziehbar sein.

Die vier ersten Bewertungskriterien sind schließlich im fünften Kriterium, dem der *Legitimität*, zusammengeschlossen (Nohlen 2014: 191). Häufig wird zudem die Wahlbeteiligung bzw. -enthaltung als ein wichtiger Gradmesser für die Legitimität von Wahlen angeführt (ebd.). Allerdings ist die Interpretation des Indikators Wahlbeteiligung schwierig, da es unechte, abwägende, unzufriedene und politikferne Nichtwähler gibt (Niedermayer 2013: 282). Erstere sind nur am Wahltag u. a. wegen Krankheit verhindert, die zweite Gruppe zieht es vor, an Hauptwahlen teilzunehmen, während ihnen die Beteiligung an Nebenwahlen nicht besonders wichtig ist (Reif/Schmidt 1984). Die dritte Gruppe drückt mit ihrer Wahlenthaltung Unzufriedenheit über das elektorale Angebot, das politische System oder die Demokratien an sich aus. Die vierte Gruppe kann mit Wahlen an sich wenig anfangen, ohne dass sich darin gleich Unzufriedenheit ausdrücken muss.

Wie auch immer, ein Wahlsystem sollte zumindest nicht die Wahlenthaltung fördern, weshalb nachstehend auch der Zusammenhang von offenen Listenwahlverfahren und *Wahlbeteiligung* betrachtet wird. Mit dem Rückgang der Wahlbeteiligung stellt sich zudem die Frage, ob dies Ausdruck der sozialen Spaltung der Gesellschaft und damit der Verlust der politischen Gleichheit (Schäfer 2015) ist. Deshalb wird auch der Zusammenhang von Wahlsystem und *sozialer Spaltung* untersucht.

<sup>3</sup> Wahlsysteme regeln, wie der Wähler seine politischen Präferenzen in Stimmen ausdrücken kann und dieses Votum in die personelle und parteipolitische Zusammensetzung von Repräsentativversammlungen übertragen wird (Nohlen 2014: 586). Neben dem Stimmgebungsverfahren zählen dazu u. a. Wahlkreiseinteilung, Wahlbewerbung, und Sitzzuteilungsverfahren.

### 3. Wie viele Wähler kumulieren und panaschieren?

Wie viele Wähler kumulieren und panaschieren ist stark abhängig von der Gemeindegröße. In kleinen Gemeinden, in denen die Wähler und Wahlbewerber persönlich bekannt sind, wird mehr kumuliert und panaschiert als in den anonymen großen Städten. Aus diesem Grund wird in der Regel auch in derselben kreisangehörigen Gemeinde bei der Wahl zur Gemeindevertretung mehr kumuliert und panaschiert als bei der Wahl zum Kreistag, wo zusätzlich zu den örtlichen Kandidaten Bewerber aus dem gesamten Kreisgebiet auf dem Stimmzettel stehen.

Da das Landesergebnis der Kommunalwahlen in Hessen aus den 21 Wahlen zum Kreistag und den Wahlen in den fünf hessischen Stadtkreisen<sup>4</sup> errechnet wird, unterscheidet sich hier der Anteil der veränderten Stimmzettel deutlich zu den Wahlen der 422 Gemeindevertretungen (Stand: 1. Januar 2020). Bei den hessischen Kommunalwahlen 2001 haben bei den Gemeindewahlen 54,7 % der Wähler kumuliert und/oder panaschiert (Simon 2001: 334). Bei den Kreiswahlen (Stadt- und Landkreise) waren es hingegen nur 39 % (ebd.). Das Hessische Statistische Landesamt ermittelte für 2001 auf Basis von 3 % der Stimmzettel für Gemeinden

- bis 10.000 Einwohner                      64,6 %,
- bis 50.000 Einwohner                    52,5 %,
- bis 250.000 Einwohner                48,6 % und für
- Wiesbaden und Frankfurt              41,3 %

der Wähler, die kumulierten und/oder panaschierten (Simon 2001: 334). Kersting (2004: 142) gibt für die (390 von 426) Gemeinden bis 25.000 Einwohner sogar 67 % an, für

- Darmstadt                                    59,0 %;
- Marburg                                      50,9 %;
- Offenbach am Main                      49,2 %;
- Kassel                                        44,5 %;
- Wiesbaden                                 41,9 % und in der größten Stadt des Landes
- Frankfurt am Main waren es nur    35,7 %.

Hessenweit wurden

2001: ~39 % (Simon 2001: 334)

2006: 36,5 % (Hess. Statistisches Landesamt 2021)<sup>5</sup>

2011: 35,0 % (Schmidt-Wahl 2011: 124)<sup>5</sup>

2016: 36,0 % (Hess. Statistisches Landesamt 2021)<sup>5</sup>

der Stimmzettel durch Kumulieren und Panaschieren verändert.

<sup>4</sup> Frankfurt am Main, Wiesbaden, Kassel, Darmstadt und Offenbach am Main.

<sup>5</sup> 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 Wähler, die kumulierten bzw. panaschierten.

## 4. Bewertung des hessischen Kommunalwahlsystems

### 4.1 Personalisierung: 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 flächendeckend genutzt (wahlrecht.de 2018).<sup>6</sup> Dieser süddeutsche Siegeszug ist insbesondere auf eine Stärke beim Personalisierungskriterium zurückzuführen: Statt einer reinen Parteienwahl ist die Wahl einzelner Personen möglich. Im Gegensatz zu den geschlossenen Listen, die bei Landtags- und Bundestagswahlen<sup>7</sup> zum Einsatz kommen, kann der Wähler bei offenen Listen die Reihenfolge der Kandidaten verändern. Dieses Wählen à la carte gibt den Wählern deutlich mehr Einfluss auf die Zusammensetzung von Ortsbeiräten, Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen und Kreistagen (im Weiteren kurz: Rat).

Dieser gesteigerte Einfluss zeigt sich auch in der geänderten Listenreihung. Denn durch das Kumulieren von bis zu drei Stimmen, das Streichen eines Kandidaten oder Panaschieren ändert sich die von den Parteien aufgestellte Listenreihung. Von 100 Wählern, 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 Wählern wiederum nutzen 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 Bewerber ihren Listenplatz, 36 % konnten sich verbessern, aber 47 % haben sich verschlechtert (ebd.). Leider liegen für Hessen keine Zahlen vor, wie viele Ratsmitglieder 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 Bewerber aus, sondern auch auf Parteien bzw. Wählergruppen. Während geschlossene Listenwahlverfahren eine konzentrierende Wirkung haben, gilt bei offenen Listenwahlverfahren das Gegenteil. Früher haben Wähler ihrer Partei 100 % ihrer Stimme gegeben, jetzt können Stimmen auch auf Kandidaten anderer Listen panaschiert werden. Unter der Annahme, dass Wähler aller Parteien etwa gleich häufig panaschieren, schadet dies großen Parteien am stärksten, denn diese haben die meisten Wähler. Während kleine Parteien/Wählergruppen den Vorteil haben, dass viele Wähler anderer Parteien ihre Stimmen panaschieren können, um so für einzelne Bewerber 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 Kandidaten. 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 zu es „ethnic vote“ oder „electoral discrimination“ kommen (Holtkamp/Garske 2018: 59 f.). Bevorzugen Wähler bestimmte Kandidatenprofile, kann der Rat weniger divers werden als bei geschlossenen Listen, die Minderheiten (Frauen, Migranten, Junge usw.) durch innerparteiliche Proporz bei der Listenaufstellung berücksichtigen (Kersting 2014). 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 (Holtkamp/Garske 2018: 59f f.).

<sup>6</sup> Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Saarland nutzen bei Kommunalwahlen die personalisierte Verhältniswahl. Wobei Wähler in schleswig-holsteinischen Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern bis zu sieben Stimmen panaschieren, nicht aber kumulieren, dürfen.

<sup>7</sup> Offene Listenwahlsysteme werden auch in Bremen und Hamburg (in Bayern mit nur einer Stimme) auf Landesebene genutzt und in der Schweiz zudem im Bund.

## 4.2 Verständlichkeit: Überfordert das Wahlsystem die Wähler?

Der häufigste Einwand gegen das Wahlsystem ist die angebliche Überforderung des Wählers, 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 1,7 Prozentpunkte gestiegen (Tabelle 1). 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 4,9 % (Landtagswahlen 2,5 %;<sup>8</sup> Hessisches Statistisches Landesamt 2016a; 2016b). Diese erhöhte Zahl ungültiger Stimmen kann ein Hinweis darauf sein, dass einige Wähler – trotz der Heilungsvorschriften<sup>9</sup> – ihren Stimmzettel unbeabsichtigt ungültig gemacht haben. Allerdings können Wähler auch bewusst 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 und stieg seitdem (mit Ausnahme 1997 und 2016) kontinuierlich an.

**Tabelle 1: Ungültige Stimmen bei hessischen Kommunalwahlen**

Wahltermin	Wahlbeteiligung (%)	Ungültige Stimmen (%)	
06.03.2016	48,0	4,7	Ø = 4,9 (neues Wahlrecht)
27.03.2011	47,7	5,5	
26.03.2006	45,8	5,2	
18.03.2001	52,9	4,2	
02.03.1997	66,0	2,7	Ø = 3,2 (altes Wahlrecht)
07.03.1993	71,3	3,2	
12.03.1989	78,0	2,4	
10.03.1985	75,8	2,1	
22.03.1981	76,3	1,8	
20.03.1977	79,5	1,8	
22.10.1972	81,4	1,6	
20.10.1968	76,9	2,6	
25.10.1964	79,3	2,7	
23.10.1960	80,1	2,9	
28.10.1956	78,0	3,7	
04.05.1952	76,8	4,7	
25.04.1948	81,2	7,2	
28.04.1946	75,7	5,1	

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt 2016a und eigene Berechnungen.

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.). Verzichten Wähler beim Kumulieren und Panaschieren auf ein zusätzliches

<sup>8</sup> Einschließlich der Landtagswahl 2018 mit 2,1 % ungültigen Stimmen.

<sup>9</sup> 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.

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). Wähler 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.

### 4.3 Wahlbeteiligung: Gibt es einen Zusammenhang zum Wahlsystem?

Befürworter des neuen Wahlsystems argumentierten vor der Einführung – u. a. mit Verweis auf Rheinland-Pfalz, dass das neue Wahlsystem die Wahlbeteiligung hebe. Kritiker 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, zuletzt lag die Wahlbeteiligung 2016 mit 48,0 % noch niedriger (Tabelle 1).

Klein (2018: 159 f.) behauptet für Hessen: „Das Kumulieren und Panaschieren senkt die Wahlbeteiligung gar um knapp 15“ bzw. 20 Prozentpunkte. Er schränkt dann aber ein: in Hinblick auf die „Regressionsmodelle [ist] allerdings anzumerken, 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 Listensysteme bestätigt: „Unter der Bedingung eines geschlossenen Listenwahlverfahrens [...] 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 Listenwahlverfahren (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 Listenwahlverfahren die Wahlbeteiligung reduzieren würden, müssten sich die drei Bundesländer – Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein – die unverändert am geschlossenen Listenwahlverfahren festhalten, dem Trend der seit 1990 fallenden Wahlbeteiligungen weitgehend entziehen. Tabelle 2 zeigt aber, dass dies offensichtlich nicht der Fall ist. Auch Baden-Württemberg und Bayern, die seit Jahrzehnten am offenen Listenwahlverfahren 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.<sup>10</sup> „Sowohl der hessische Innenminister als auch das Statistische Landesamt sehen keinen Zusammenhang zwischen dem neuen Wahlrecht und dem Rückgang der Wahlbeteiligung“ (Simon 2001: 333).

<sup>10</sup> Für Niedersachsen 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 ( $\emptyset = 82,3$ ) stattfanden, fällt auch hier der Vergleich mit 1981 (76,2) schwer.

Tabelle 2: Wahlbeteiligung bei deutschen Kommunalwahlen seit 1946

Land	NW PVW	SH —	SL PVW	BW (1953)	BY (1946)	BB (1993)	HE (2001)	MV (1990)	NI (1977)	RP (1989)	SN (1990)	ST (1990)	TH (1990)
a	geschlossen			offen ( <b>erste Wahl</b> mit Kumulieren und Panaschieren; <i>Maximum</i> )									
b	1	mult.	1	mult.	mult.	3	mult.	3	3	mult.	3	3	3
c	—	—	—	B	B	V	B	V	V	B	V	V	V
1946	74,4	70,6	—	—	<b>77,2</b>	—	75,7	—	68,7	—	—	—	—
1948	69,0	77,4	—	—	84,9	—	81,2	—	71,7	73,7	—	—	—
1949– 1953	76,0	76,5	—	<b>72,0</b>	81,9	—	76,8	—	78,7	79,3	—	—	—
1954– 1958	76,9	74,5	87,6	—	79,9	—	78,0	—	77,2	79,6	—	—	—
1959– 1963	78,2	76,1 71,2	81,4	72,0	79,2	—	80,1	—	77,4	79,7	—	—	—
1964– 1968	76,2	68,7	81,8 81,8	69,3	77,5	—	79,3 76,9	—	74,8 77,0	81,4	—	—	—
1969– 1973	68,6	72,3	83,9	68,2	76,1	—	81,4	—	82,3 <sup>d,e</sup>	76,2	—	—	—
1974– 1978	86,4	79,2 78,3	—	54,8	78,3	—	79,5	—	91,4 75,1 <sup>e</sup>	81,1	—	—	—
1979– 1983	69,9	73,8	81,3	51,1	—	—	76,3	—	(63,0) <sup>e,f</sup> 76,2	78,4	—	—	—
1984– 1988	65,8	68,7	78,6	62,5	74,7	—	75,8	—	72,1	76,3	—	—	—
1989– 1993	65,6	69,4	79,1	61,9	75,0	<b>59,9</b>	78,0 71,3	<b>72,4</b>	68,3	<b>77,2</b>	<b>76,0</b>	<b>73,8</b>	<b>78,6</b>
1994– 1998	81,7	70,5 62,8	73,7	67,3	67,3	77,9	66,0	65,7	64,5	74,1	66,9	66,2	72,3
1999– 2003	55,0	54,4	59,2	54,1	63,2	45,8	<b>52,9</b>	50,5	56,2	62,9	53,8	49,6	58,3
2004– 2008	54,4	49,4	56,1	53,1	59,5	49,4	45,8	44,9	51,7	57,8	46,0 45,7	42,1 36,5	50,6
2009– 2013	51,9	46,7	57,3	51,5	—	—	47,7	46,6	52,5	55,1	—	38,0	53,2
2014– 2018	50,0	47,0	52,4	49,6	54,7	46,2	48,0	46,3	55,6	55,6	48,7	43,0	51,4
2019– 2021	51,9	?	63,6	58,6	58,7	58,6	?	57,2	?	61,7	62,6	53,6	60,4

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; <sup>a</sup> Listenform: Verhältniswahl mit offener oder geschlossener Liste bzw. Personalisierte Verhältniswahl (PVW). <sup>b</sup> Stimmzahl: mult. = multipel, abhängig von Gemeindegröße. <sup>c</sup> Kumulieren: in Ländern mit mehr als drei Stimmen ist das Kumulieren auf bis zu drei Stimmen pro Kandidat begrenzt, in Ländern mit drei Stimmen können diese Vollständig kumuliert werden. Niedersachsen: <sup>d</sup> Durchschnitt der Wahlen von 1972 (81,5), 1973 (75,8), und 1974 (85,5). <sup>e</sup> Teilwahlen; <sup>f</sup> nur Landkreise Ammerland, Friesland und Wittmund.

Der Vergleich zwischen den Bundesländern, 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). Dazu van der Kolk (2018: 36) weiter:

„Angesichts der Ähnlichkeiten [...] ist es unwahrscheinlich, dass der Rückgang der kommunalen Wahlbeteiligung in Deutschland auf typisch ‚deutsche‘ Faktoren zurückzuführen ist, wie die Änderungen der Wahlsysteme in einigen Bundesländern, die Einführung der direkt gewählten Bürger-

meister oder gar die Wiedervereinigung zwischen West- und Ostdeutschland. Diese Faktoren können nicht erklären, warum die Trends in einigen anderen europäischen Ländern ähnlich sind (z. B. den Niederlanden, Dänemark, Österreich). Allerdings sind die Veränderungen in Europa keineswegs einheitlich, sodass auch die lokalen Gegebenheiten in einzelnen Gruppen von Ländern eine Rolle spielen dürften.“

Es gibt also (bisher) kaum einen validen Beleg dafür, dass sich das neue Wahlrecht substantiell auf die Wahlbeteiligung auswirkt. Was sind dann die Ursachen für die sinkende Wahlbeteiligung? Diese sind eher in Prozessen der gesellschaftlichen Modernisierung zu finden. Früher empfanden Bürger den Wahlgang häufiger als staatsbürgerliche Pflicht. Heute sind Kommunalwahlen vielfach Nebenwahlen (second-order election), die im Gegensatz zu den Hauptwahlen (first-order election) vielen Bürgern als unbedeutend erscheinen (Reif/Schmidt 1984). Dies spricht für einen Bedeutungsverlust der kommunalen Ebene. Wenn sich wie bei der Europawahl 2019 diese Wahrnehmung verschiebt, steigt die Wahlbeteiligung plötzlich. Es gibt also unechte (u. a. Krankheit), abwägende (Haupt- vs. Nebenwahlen), unzufriedene und politikferne Nichtwähler (Niedermayer 2013: 282).

Was sind mögliche Gegenmaßnahmen? In der Wissenschaft werden im Wesentlichen drei Maßnahmen diskutiert: Hausbesuche, Absenkung des Wahlalters in Verbindung mit intensiviertem Politikunterricht in der Schule und drittens eine Wahlpflicht. Die Wirksamkeit einer sanktionierten Wahlpflicht ist wenig umstritten (Gallego 2010), wird aber von einer Mehrheit der Deutschen abgelehnt (Faas 2010; Klein/Ballowitz/Holderberg 2014; Kaeding 2017). Wahlbeteiligungssteigernde Wahlrechtsreformen sollten durch die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts erprobt werden (Heußner/Pautsch 2016).

#### 4.4 Soziale Spaltung: Verschärft das Wahlsystem die Ungleichheit?

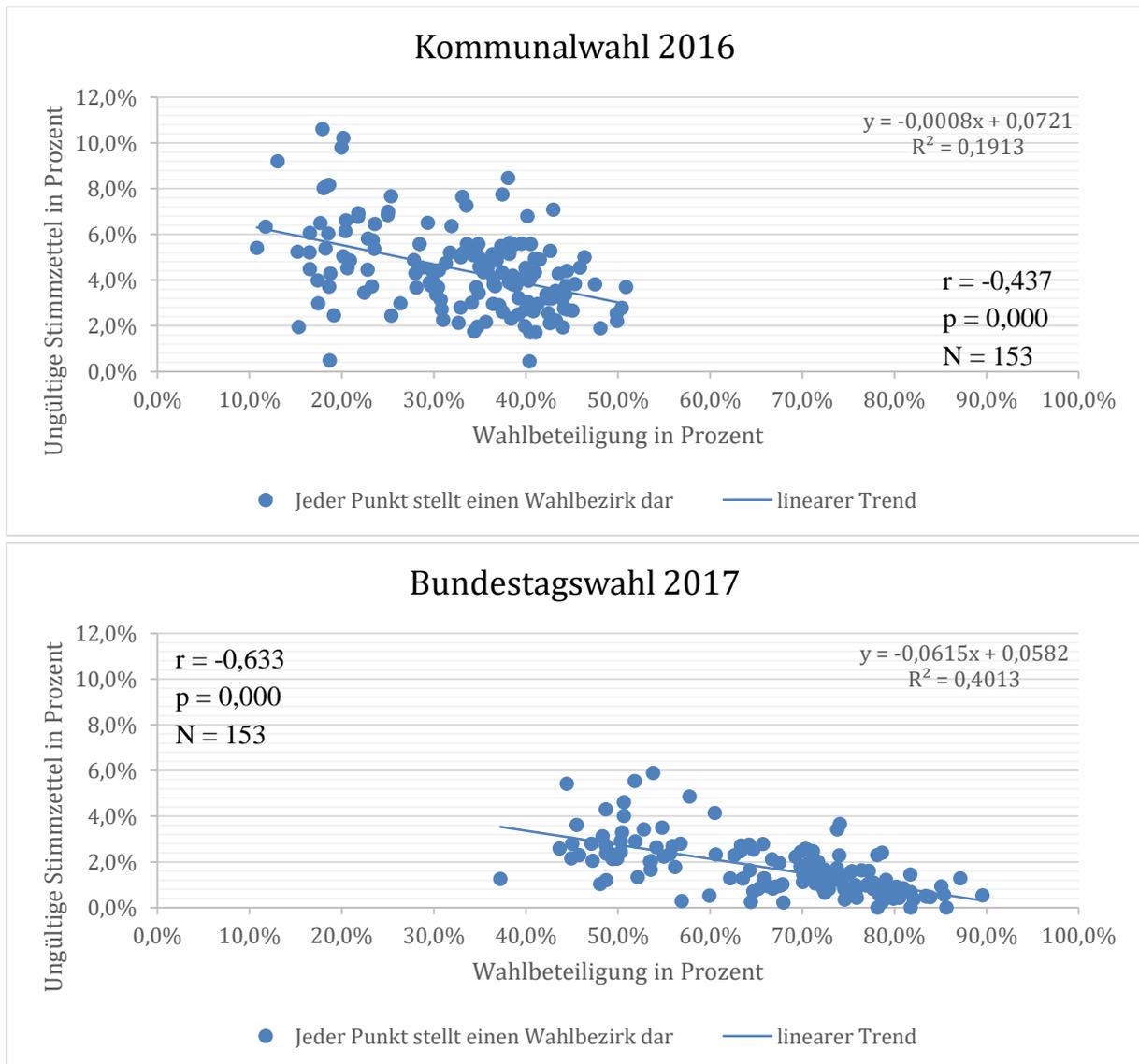
Unsere Gesellschaft ist sozial gespalten und diese Spaltung spiegelt sich bei Wahlen deutlich in der Beteiligung wider: Eine spezifische Verstärkung der sozialen Spaltung durch ein offenes Listenwahlverfahren ist nicht abwegig, aber empirisch wenig untersucht. Das neue Wahlrecht hat mehr Einflussmöglichkeiten für diejenigen geschaffen, die sich beteiligen wollen und zugleich für die anderen das Wahlsystem nicht objektiv – möglicherweise aber subjektiv – komplizierter gemacht.

Es gibt kaum Studien (Gallego 2010), die speziell den Zusammenhang von sozialer Spaltung und Kumulieren/Panaschieren untersuchen. Allerdings ist vielfach belegt, dass sich bei Wahlen – unabhängig vom Wahlsystem – die soziale Spaltung der Gesellschaft reproduziert. Dieser Zusammenhang wurde erstmals 1937 von Tingsten (1963: 229–231) entdeckt und wird als Law of Dispersion bezeichnet: Je höher die Wahlbeteiligung, desto repräsentativer ist eine Wahl. Umso geringer die Wahlbeteiligung ist, desto sozial selektiver ist die Wahl (kritisch dazu: Vetter/Vielmsky 2019: 509) Dieser Zusammenhang wurde jüngst für Deutschland vielfach bestätigt, vor allem aber bei Landtags- und Bundestagswahlen (u. a. Schäfer 2012; 2015; Schäfer/Roßteutscher 2016; Elsässer/Hense/Schäfer; Elsässer 2018; Bertelsmann 2015a; 2015b; 2017). In Hessen wurde bisher nur Wiesbaden untersucht. Auch dort verdeutlicht der Blick auf die Landkarte mit den Wahlbezirken, dass der anhaltende Rückgang wesentlich daher rührt, dass in bestimmten, prekären Stadtteilen die Wahlbeteiligung massiv zurückgegangen ist, während diese in den sozioökonomisch starken Stadtteilen auf höherem Niveau verharrt (Bundestagswahl 2013 in Amöneburg 58,3 % vs. Heßloch 88,5 %; Schäfer/Vehrkamp/Gagné 2013: 188–193).

Schäfer (2015: 188) stellt fest, dass „Angehörige der Mittel- und Oberschicht in Deutschland – wie in anderen Ländern – politisch aktiver und kompetenter als Mitglieder anderer Schichten“ sind. Wenn diese Annahme stimmt, müsste in den Wahlbezirken mit der ‚aktiveren Mittel- und Oberschicht‘ die Quote ungültiger Stimmen signifikant geringer sein, als in den Wahlbezirken der ‚Unterschicht‘. Dies weist Schäfer (2015: 195 f.) für die Nürnberger Stadtratswahl 2008 nach.

Interessanter wäre hingegen der direkte Vergleich aufeinander folgender Wahlen mit offenen und geschlossenen Listen in einer Gemeinde. Denn dann müsste der Effekt ungültiger Stimmen bei Wahlen mit offenen Listen größer sein als bei Wahlen mit geschlossenen Listen. Schäfer (2015: 194 f.) vergleicht deshalb am Beispiel Bremens, die Bürgerschaftswahl 2011, bei der erstmalig kumuliert/panaschiert wurde, mit der Bürgerschaftswahl 2007. In der Tat lässt sich dort zeigen, dass „das neue Wahlrecht [...] bestehende Unterschiede weiter verschärft [hat]“, weil der Zusammenhang von Wahlbeteiligung und ungültigen Stimmen von 2007 ( $r = -0,47$ ) auf 2011 ( $r = -0,75$ ) stärker geworden ist (Schäfer 2015: 195).

Abbildung 1: Wahlbeteiligung in Kassel



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Stadt Kassel. Lesehinweis: Das Bestimmtheitsmaß  $R^2$  kann zwischen 0 und 1 liegen.  $R^2$  beschreibt, welcher Anteil der Gesamtstreuung in der abhängigen Variable (ungültige Stimmzettel) durch die unabhängige Variable (Wahlbeteiligung) erklärt werden kann. Je höher  $R^2$  desto besser kann das Modell, hier der linearen Regression, die beobachteten Werte vorhersagen. Im oberen Schaubild kann 19,1 % der Gesamtstreuung durch die Wahlbeteiligung erklärt werden, unten bereits 40,1 %. Um zu bestimmen, wie stark der gefundene Zusammenhang ist, dient der Korrelationskoeffizient  $r$ :

$r = 0,10$  entspricht einem *schwachen* Effekt,

$r = 0,30$  entspricht einem *mittleren* Effekt,

$r = 0,50$  entspricht einem *starken* Effekt (UZH 2020).

Erste Daten aus Kassel, siehe Abbildung 1, bestätigen den von Schäfer (2015: 195) für Bremen nachgewiesenen Zusammenhang nicht. Da keine Daten für 1997 vorliegen, wurde die Bundestagswahl 2017 mit geschlossenem Listensystem mit der offenen Listenswahl zur Stadtverordnetenversammlung 2016 verglichen. Dabei zeigt sich eine stärkere soziale Spaltung bei der Bundestagswahl 2017 ( $r = -0,63$ ) im Vergleich zu 2016 ( $r = -0,44$ ).

Gallego (2010: 246) weist für 28 fortgeschrittene industrielle Demokratien nach, dass die Wahlbeteiligung dort gleichmäßiger ist, wo das Wählen einfach ist: einfacher Stimmzettel, staatlich geführtes Wahlregister mit obligatorischer Wahlbenachrichtigung und begrenzter Anzahl konkurrierender Parteien. Tiefenbach (2006: 5) kann für die Kommunalwahl 1994 in Stuttgart zeigen, dass 76 % der Hochschulabsolventen kumulierten und/oder panaschierten, aber nur 62 % der Volksschul-/Hauptschulabsolventen.

#### 4.5 Legitimität: Wie stehen Bürger und Kommunalpolitiker zum neuen Wahlrecht?

In der repräsentativen Demokratie basiert der Inputstrom in das politische System ganz wesentlich 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 aufweist, steht das Kumulieren und Panaschieren, wie vorstehend bereits angedeutet, regelmäßig zur Debatte: Bei eigentlich jeder Kommunalwahl tauschen Kritiker und Befürworter ihre Argumente über die Vor- und Nachteile der offenen Listenswahl aus.

Zur Messung der Legitimität des Wahlsystems wird hier auf Ergebnisse der Einstellungsforschung zurückgegriffen. In einer Forsa-Umfrage von 2016 fanden 59 % der 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.). Die detaillierten Fragen und Ergebnisse der Forsa-Umfrage liegen nicht vor, von daher fällt eine exakte Bewertung schwer.

Eine Umfrage unter 720 Kommunalpolitikern in 28 zufällig ausgewählten hessischen Gemeinden ergab 2009,<sup>11</sup> dass eine Mehrheit von 69,5 % Kumulieren und Panaschieren für (sehr) sinnvoll hält (Egner 2017: 163; überhaupt nicht sinnvoll: 6,0; eher nicht sinnvoll: 8,6; teils-teils: 15,9; sinnvoll: 27,3; sehr sinnvoll: 42,2 %; N = 697). Zur Erklärung der Einstellungen der Kommunalpolitiker zieht Egner (2017: 161) fünf Hypothesen heran, von der aber keine verifiziert werden kann:

- Es konnte nicht gezeigt werden, dass jüngere Befragte offene Listen eher unterstützen (I11).
- Es konnte nicht nachgewiesen werden, dass die Mitgliedschaft in einer Wählergruppe die Zustimmung für offene Listenswahlverfahren erhöht (I12).
- Es konnte nicht nachgewiesen werden, dass in Gemeinden mit einer dominanten Partei, offene Listenswahlverfahren eher abgelehnt werden (K11).
- Es konnte nicht nachgewiesen werden, dass mit der Zahl der Fraktionen in der Gemeindevertretung die Unterstützung für offene Listenswahlverfahren steigt (K12).
- Ebenfalls konnte nicht gezeigt werden, dass in kleinen Gemeinden die Zustimmung zu offenen Listenswahlverfahren steigt (K13).

<sup>11</sup> Vollerhebung in Alsfeld, Bickenbach, Biedenkopf, Bruchköbel, Büttelborn, Eppstein, Erzhausen, Felsberg, Frankenberg (Eder), Frielendorf, Gelnhausen, Guxhagen, Helsa, Hüttenberg, Kassel, Kelkheim, Limburg, Petersbeg, Ranstadt, Reinheim, Reiskirchen, Rüdesheim, Selters, Viernheim, Wiesbaden, Witzenhausen, Wolfhagen (Tausendpfund/Vetter 2017: 10).

Wegen der nicht signifikanten Effekte mussten die Hypothesen I11, I12, K13 verworfen werden. Ebenfalls nicht signifikant ist der Befund zu K11, allerdings gibt es Hinweise, dass ihr Gegenteil zu trifft: „Möglicherweise wird Kumulieren und Panaschieren von den Befragten als Möglichkeit wahrgenommen, trotz Parteiendominanz bestimmte Personen zu fördern oder zu verhindern“ (Egner 2017: 173). Auch der Befund zu K13 ist nicht signifikant und deutet aber an, dass

„eine leichte Tendenz zu größerer Zustimmung zu Elementen der Persönlichkeitswahl in größeren Gemeinden besteht. Die Hypothese K13 zugrunde liegende Vermutung, dass Kumulieren und Panaschieren in kleineren Gemeinden stärker begrüßt wurde, ist zumindest nicht zutreffend. Vielmehr kann das Argument umgedreht werden: Gerade in größeren Gemeinden, in denen der Wähler den Großteil der Kandidaten nicht kennt, sind Kumulieren und Panaschieren ein Mittel, die Legitimität des Wahlvorgangs aus Sicht des Wählers zu steigern“ (ebd.).

## 5. Diskussion möglicher Reformen

Bisher wurden zwei Probleme offener Listenwahlverfahren identifiziert, für die nachstehend Reformoptionen diskutiert werden: Zum einen stellt die fehlende Bekanntheit der Kandidaten ein Problem dar, weshalb in größeren Gemeinden seltener kumuliert und panaschiert wird als in kleinen Gemeinden. Zum zweiten wird die angebliche Überforderung der Wähler 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 betrachtet eher schwaches Argument, das zu Recht nicht durch die klassischen Bewertungskriterien für Wahlsysteme erfasst wird. 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 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. 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 der Frankfurter Wähler eine Broschüre mit über 1100 Kandidaten wälzt. Denn Hessen besitzt bundesweit die größten Räte und die Frankfurter Stadtverordnetenversammlung ist mit 93 Sitzen nicht nur der größte deutsche Gemeinderat (München: 80; Köln: 90), sondern auch größer als viele Länderparlamente.<sup>12</sup> Die meisten Kreuze müssen 2021 übrigens Wähler in zwei Hanauer Stadtteilen machen: 17 für den Ortsbeirat, 59 für die Stadtverordnetenversammlung und 87 für den Kreistag, insgesamt 163 Stim-

---

<sup>12</sup> Gesetzliche Größe der Länderparlamente in Brandenburg und Thüringen: 88; Bremen: 84; Sachsen-Anhalt: 83; Mecklenburg-Vorpommern: 71; Schleswig-Holstein: 69 und Saarland: 51 Sitze.

men können vergeben werden. Daher sollte die amtliche Kandidatenvorstellung mit zwei Reformoptionen kombiniert werden: erstens statt der ortsgrößenabhängigen Stimmzahl eine Reduktion auf beispielsweise 3 oder 5 Stimmen<sup>13</sup> und zweitens die Einteilung des Gemeindegebietes in Wahlkreise.<sup>14</sup> Eine amtliche Broschüre mit der Vorstellung der Kandidaten im Wahlkreis könnte die Bekanntheit der Kandidaten 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 dieser Angleichung an die, in Niedersachsen und den neuen Bundesländern praktizierte, nord-ostdeutsche Variante des Kumulierens sollten dortige Erfahrungen berücksichtigt werden.

Die reduzierte Stimmzahl könnte auch der behaupteten Überforderung des Wählers 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 Wähler über das Wahlsystem und Wahlbewerber informieren können.<sup>15</sup>

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 – Räten reduziert wird, stiege die natürliche Sperrklausel an. Zudem sollte das Sitzzuteilungsverfahren nach Hare-Niemeyer (aufgrund seiner grundsätzlichen Inkonsistenzen) abgelöst werden. Dies könnte wie auf Bundesebene durch das ebenfalls parteigrößenneutrale Sainte-Laguë/Schepers geschehen, oder nach D'Hondt: Dann bekäme eine Partei oder Wählergruppe einen ersten Sitz im Rat nur, wenn diese dafür den vollen Sitzanspruch erfüllt.

Um die Wahlbeteiligung zu steigern und damit die soziale Selektivität zu reduzieren, 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.<sup>16</sup>

## 6. Fazit und Desiderata

Hinsichtlich der eingangs aufgestellten Kriterien kann die Forschungsfrage zur Bewertung offener Listenwahlverfahren bei den hessischen Kommunalwahlen wie folgt beantwortet werden. Bei der *proportionalen Repräsentation* ergeben sich zwischen offenen und geschlossenen Listenwahlverfahren – beide folgen dem Verhältniswahlprinzip – keine Unterschiede, anders kann es bei der *qualitativen Repräsentation* aussehen. Bei geschlossenen Listen können Parteien – so sie dies denn wollen – u. a. Ortsteil-,

<sup>13</sup> Falls die Wahlkreise mit den in vielen Gemeinden bestehenden Ortsbezirken identisch sein sollten, sollte die Stimmzahl bei beiden Wahlen identisch sein. Bisher bestehen die Ortsbeiräte aus drei bis neun Mitgliedern, bei mehr als 8.000 Einwohnern aus bis zu 19 Mitglieder (§ 82 I HGO).

<sup>14</sup> In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, existieren Wahlkreise, in Sachsen nur in kreisfreien Städten (ferner: Nordrhein-Westfalen; Schleswig-Holstein und nur optional in Saarland; in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird auf Wahlkreise verzichtet).

<sup>15</sup> Kritiker offener Listenwahlverfahren müssten diesen Vorschlag ablehnen, weil beim Öffnen der Wahlbenachrichtigung auch dem letzten arglosen Wahlberechtigten gewahrt würde, wie kompliziert das Wahlsystem sei und dann abgeschreckt zu Hause bleibe.

<sup>16</sup> Weitere Vorschläge sind das Ausländerwahlrecht, Proteststimme, Ersatzstimme bei Sperrklausel, integrierte Bürgermeisterstichwahl, Online-Wahlen.

Generations-, Geschlechterproporze sicherstellen. Als Kehrseite der Personalisierungskomponente kann der Wähler diese Proporze bei offen Listen durcheinanderbringen und die klassischen „Kumulierkönige“ am Quotenpersonal vorbeiziehen lassen. Schlimmer noch: Parteien könnten diesen Prozess antizipieren und gleich auf die Zugpferde setzen. Diese stehen aber freilich nicht in unbegrenzter Zahl zur Verfügung und die Befürchtung einer Honoratiorendemokratie hat sich nicht bewahrheitet. Dies liegt aber weniger am Wahlsystem als am Wähler, der zumindest in Hessen nicht systematisch Frauen, Migranten u. a. vom Stimmzettel streicht.

Während geschlossene Listenwahlverfahren eine konzentrierende Wirkung haben, gilt bei offenen Listenwahlverfahren das Gegenteil. Früher haben Wähler von CDU, Grüne und SPD ihrer Partei 100 % ihrer Stimme gegeben, jetzt können Stimmen auch auf Kandidaten anderer Listen panaschiert werden. Deshalb profitieren kleinere Parteien wie FDP und Freie Wählergruppen auf Kosten der größeren Parteien vom neuen Wahlrecht. Wir beobachten also nicht nur eine geringere *Konzentration*, sondern auch eine Reduktion des Parteeinflusses auf das Wahlergebnis mithin eine organisatorische Destabilisierung der Parteien. Wobei genauer zu untersuchen wäre, ob es in Hessens Räten seit 2001 tatsächlich eine höhere Fragmentierung und damit einhergehend eine Einschränkung der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Räte gegeben hat

Offene Listenwahlverfahren können ihre Stärke offenkundig beim Kriterium der *Personalisierung* ausspielen. Wähler 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. Allgemein gilt dabei: Je kleiner eine Gemeinde ist, desto häufiger Kumulieren und Panaschieren Wähler. Dort hat sich das Wahlsystem uneingeschränkt bewährt und diese Stärke kompensiert sicherlich die Schwächen im Bereich der Repräsentation und Konzentration deutlich.

Weniger klar ist die Beurteilung anhand des Kriteriums der *Verständlichkeit*. Einerseits ist klar, dass ein offenes Listenwahlverfahren mit 3, 5, 19 oder gar 105 Stimmen komplexer ist als ein geschlossenes Listenwahlverfahren mit einer Stimme. Allerdings gibt es beim hessischen Wahlsystem im Vergleich zur geschlossenen Listenwahl nur eine zusätzliche Möglichkeit, den Stimmzettel ungültig zu machen: Es wurden zu viele Bewerberstimmen panaschiert. Zwei Listenkreuze führen auch bei der Landtags- und Bundestagswahl zur Ungültigkeit, andere Fehler werden in Hessen durch Heilungsvorschriften zumindest teilweise aufgefangen. Gleichwohl ist in Hessen die Zahl ungültiger Stimmen seit der Einführung des neuen Wahlsystems um 1,7 Prozentpunkte gestiegen. Das Frankfurter Fallbeispiel zeigt aber, dass nur ein Fünftel der ungültigen Stimmen auf unbeabsichtigten Irrtümern beruhen. Die meisten ungültigen Stimmen wurden bewusst ungültig gemacht.

Zur Akzeptanz und *Legitimität* des Wahlsystems bei den Wählern liegen nur wenige Untersuchungen vor. In Hessen beträgt der Anteil der Wähler, die – beim Landesergebnis der Kommunalwahlen in den Landkreisen und kreisfreien Städten – kumulieren und panaschieren, stabil mehr als ein Drittel, in kleineren Orten auch deutlich mehr. Der Mythos, dass offene Listenwahlverfahren die Wahlbeteiligung reduzierten, konnte entkräftet werden. Insgesamt müssten die Kritiker offener Listenwahlverfahren an folgenden Desiderata forschen, um ihre Kritik hinsichtlich der Überforderung der Wähler und der Zunahme der sozialen Spaltung auf empirische Kenntnisse zu stützen:

- Wahlbeteiligung: Ist die Wahlbeteiligung in Gemeinden mit amtlicher Information über das Wahlsystem (Musterstimmzettel usw.) geringer als in vergleichbaren Gemeinden ohne Information aller Wähler?
- Überforderung des Wählers: Wie viele der ungültigen Stimmzettel sind absichtlich (leer, Unmutsäußerungen usw.), wie viele unabsichtlich (mehrere Listenkreuze, zu viele Bewerberstimmen panaschiert) ungültig?

- Soziale Selektivität: Wie verteilen sich unabsichtlich ungültige Stimmzettel zwischen Wahlbezirken mit geringer und hoher Wahlbeteiligung?
- Wahlsystem: Wie verhält sich die soziale Selektivität in derselben Gemeinde bei Wahlverfahren mit offenen vs. geschlossenen Listen?
- Unbekanntheit der Kandidaten: Reduziert die Einteilung von Gemeinden in Wahlkreise – ggf. in Verbindung mit amtlicher Kandidatenvorstellung – den Anteil reiner Listenkreuze?
- Reaktionen der Parteien: Haben die Parteien ihre Praxis der Listenaufstellung an das neue Wahlrecht angepasst?

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

## Literatur

- Barkewitz, Christoph (2016): Wie sollen wir wählen? 59 Prozent der Hessen sind riesige Stimmzettel, Kumulieren und Panaschieren zu kompliziert. In: Taunus-Zeitung, 19.04.2016, S. 21.
- Behnke, Joachim; Grotz, Florian; Hartmann, Christof (2017): Wahlen und Wahlsysteme. Berlin, Boston: de Gruyter Oldenbourg.
- Bertelsmann-Stiftung (2015a): Prekäre Wahlen – Bremen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bremischen Bürgerschaftswahl 2015. Online verfügbar unter [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/ZD\\_Prekaere\\_Wahlen-Bremen.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/ZD_Prekaere_Wahlen-Bremen.pdf), zuletzt geprüft am 27.03.2020.
- Bertelsmann-Stiftung (2015b): Prekäre Wahlen – Hamburg. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Hamburger Bürgerschaftswahl 2015. Online verfügbar unter [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD\\_Prekaere\\_Wahlen\\_Hamburg\\_final.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Prekaere_Wahlen_Hamburg_final.pdf), zuletzt geprüft am 27.03.2020.
- Bertelsmann-Stiftung (2017): Populäre Wahlen – NRW. Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Landtagswahl Nordrhein-Westfalen 2017. Online verfügbar unter [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD\\_Populaere\\_Wahlen\\_NRW.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Populaere_Wahlen_NRW.pdf), zuletzt aktualisiert am Mai 2017, zuletzt geprüft am 27.03.2020.
- Dreßler, Ulrich (2010): Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden. 200 Jahre Magistratsverfassung. Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für politische Bildung (Blickpunkt Hessen, 11).
- Drucksache 15/425 (1999): Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein. 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.
- 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.
- Elsässer, Lea (2018): Ungleiche politische Repräsentation und sozialstaatlicher Wandel. In: Zeitschrift für Sozialreform 64 (4), S. 525–562.
- Elsässer, Lea; Hense, Svenja; Schäfer, Armin (2017): „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 27 (2), S. 161–180.

- Gallego, Aina (2010): Understanding unequal turnout: Education and voting in comparative perspective. In: *Electoral Studies* 29, S. 239–248.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2016a): Kommunalwahlen in Hessen 1946 — 2016. Online verfügbar unter [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/Zeitreihe\\_Kommunalwahlen.xls](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](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/Zeitreihe_Landtagswahlen.xls), zuletzt geprüft am 01.10.2018.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2021): Kommunalwahlen: Anteil der Stimmzettel mit einem Listenkreuz vs. kumulierte/panaschierte Stimmen, 12.01.2021 an Lukas Kiepe. E-Mail.
- 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.
- Kaeding, Michael (2017): Für eine Wahlpflicht. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 67 (38-39), S. 25–28.
- Kersting, Norbert (2004): Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle. Frankfurt/Main: Campus.
- 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 Kißler. Baden-Baden: Nomos, S. 303–322.
- 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.
- Klein, Markus; Ballowitz, Jan; Holderberg, Per (2014): Die gesellschaftliche Akzeptanz einer gesetzlichen Wahlpflicht in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (4), S. 812–824.
- Niedermayer, Oskar. 2013. *Wahlsystem und Wählerverhalten*. In *Studienbuch Politikwissenschaft*, Hrsg. Manfred G. Schmidt, Frieder Wolf und Stefan Wurster, 265–288. Wiesbaden: Springer VS.
- Nohlen, Dieter (2014): *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*. 7. Aufl. Opladen, Stuttgart: Budrich; UTB.
- Reif, Karlheinz; Schmitt, Hermann (1980): Nine Second-Order National Elections - A Conceptual Framework for the analysis of European Election Results. In: *European Journal of Political Research* 8 (1), S. 3–44.
- Schäfer, Armin (2012): Beeinflusst die sinkende Wahlbeteiligung das Wahlergebnis? Eine Analyse kleinräumiger Wahldaten in deutschen Großstädten. In: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 53 (2), S. 240–264.
- Schäfer, Armin; Vehrkamp, Robert; Gagné, Jérémie Felix (2013): Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Schäfer, Armin (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Frankfurt am Main: Campus.
- Schäfer, Armin; Roßteutscher, Sigrid (2016): Asymmetrische Mobilisierung. Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 57 (3), S. 455–483.
- 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-wahl-system-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.
- Tingsten, Herbert (1963): Political Behavior. Studies in Election Statistics. Totowa: The Bedminster Press.
- Universität Zürich (2020): Methodenberatung: Korrelation nach Pearson. Online verfügbar unter: [https://www.methodenberatung.uzh.ch/de/datenanalyse\\_spss/zusammenhaenge/korrelation.html](https://www.methodenberatung.uzh.ch/de/datenanalyse_spss/zusammenhaenge/korrelation.html), zuletzt aktualisiert am 23.12.2020, zuletzt geprüft am 31.12.2020
- 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.
- 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.
- Vetter, Angelika; Velimsky, Jan A. (2019): Soziale Selektivität bei Wahlen und direkt-demokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift; 60, S. 487–512.
- 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.

### **Rechtsgrundlage:**

[Hessische Gemeindeordnung \(HGO\)](#),

[Hessische Landkreisordnung \(HKO\)](#),

[Kommunalwahlgesetz \(KWG\)](#),

[Kommunalwahlordnung \(KWO\)](#).