

# Hintergrundbroschüre Volksbegehren 2018



Es geht um Ihre Rechte bei der Wahl!

## INHALT

Bremische Bürgerschaft beschließt folgenreiche Änderung der Mandatzuteilung.....	3
Was soll sich ändern?.....	4
Wie geht es weiter? .....	5
Das personalisierte Wahlrecht hat sich bewährt.....	6
Konkret bitte.....	7
Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven.....	9
Argumente gegen das personalisierte Wahlrecht und unsere Antworten.....	10

**MEHR DEMOKRATIE**





## **Liebe Mitbürger/innen,**

im Jahr 2006 hat die Bremische Bürgerschaft das Fünf-Stimmen-Wahlrecht beschlossen. Es geht auf ein Volksbegehren zurück: 70.000 Menschen verschafften damals uns Wähler/innen mit ihrer Unterschrift mehr Einfluss auf die personelle Zusammensetzung unseres Landesparlaments. Diesen errungenen Einfluss hat die Bürgerschaft im Februar 2018 mit einem neuen Beschluss zum Wahlrecht stark einschränkt. Auf den ersten Blick, also auf dem Stimmzettel, bleibt zwar alles beim Alten: Auch künftig werden Sie fünf Stimmen vergeben können: als Personen- oder Listenstimmen an eine Person oder Partei oder verteilt auf mehrere Personen und/oder Parteien. Aber: Ihre Personenstimmen für einzelne Kandidierende werden rechnerisch kaum noch Auswirkungen haben.

Viele denken, wer die meisten Personenstimmen bekäme, würde auch Abgeordneter. Das stimmte aber schon in der Vergangenheit nur teilweise. Die Abgeordnetenmandate werden nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel vergeben: Über einen Teil der Mandate entscheiden die Parteien nach wie vor alleine durch die sog. sicheren Listenplätze. Über den anderen Teil der Mandate entschieden bis Anfang dieses Jahres die Wähler/innen mit ihren Personenstimmen. Mit dem Bürgerschaftsbeschluss vom Februar bekommen die Parteien wieder viel mehr Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments – und die Wähler/innen weniger.

Wir wollen, dass die Änderung rückgängig gemacht wird. Aber wir wollen mehr: Der Verteilungsschlüssel soll so geändert werden, dass künftig die Personenstimmen entscheidend sind. Nicht mehr Kandidierende auf vorderen Listenplätzen, aber mit weniger Personenstimmen bekommen ein Mandat, nur weil die Partei das so will. Stattdessen erhalten Personen mit großer Zustimmung aus der Bevölkerung eine Chance auf einen Platz in der Bürgerschaft, selbst wenn Partei oder Parteiführung solche intern möglicherweise unbeliebten Kandidat/innen auf hintere Listenplätze setzen.

Zudem wollen wir eine Proteststimme einführen: Wer sich die Mühe macht, ins Wahllokal zu gehen, aber einen leeren Stimmzettel in die Urne wirft, drückt damit klar seinen Protest aus! Diese Proteststimmen sollen künftig nicht mehr

„nur“ ungültig sein, sondern sie sollen ausgezählt und ihre Anzahl mit dem Wahlergebnis bekannt gemacht werden.

Schließlich wollen wir die Anzahl der versehentlich ungültig werdenden Stimmen verringern. Es kommt immer wieder vor, dass fünf Stimmen für eine Partei und zusätzlich fünf Stimmen für einzelne Kandidat/innen dieser Partei vergeben werden. Auch wenn hier der Wählerwille deutlich erkennbar ist, wird in Bremen so ein Stimmzettel ungültig. Das soll künftig nicht mehr der Fall sein, hier folgen wir dem Beispiel anderer Bundesländer.

Über das Wahlrecht sollen Sie, die Wähler/innen, selbst entscheiden, in einem Volksentscheid. Deswegen haben wir das Volksbegehren „Mehr Demokratie beim Wählen“ gestartet und müssen etwa 30.000 Unterschriften sammeln. Bitte unterstützen Sie uns dabei!

Herzlich Grüße

Katrin Tober, Vertrauensperson



Foto: Michael von der Lohe

## Februar 2018: Bremische Bürgerschaft beschließt folgenreiche Änderung der Mandatzuteilung

In ihrer Sitzung vom 22. Februar 2018 hat die Bürgerschaft einen folgenschweren Beschluss gefasst:

„Der Ausschuss empfiehlt deshalb mehrheitlich mit den Stimmen von den Fraktionen der SPD, der CDU, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE gegen die Stimmen der FDP und der Abgeordneten Wendland durch eine Änderung des Wahlgesetzes eine Umkehrung der Zuteilungsreihenfolge der Mandate. Die Anzahl der für eine Liste insgesamt zu vergebenden Sitze ergibt sich dabei wie beim aktuellen Verfahren aus der Summe der Stimmen, die auf den Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit und seine Bewerber/innen entfallen. Im zweiten Schritt sollen dann aber die über Personenwahl zu vergebenden Mandate des jeweiligen Wahlvorschlags zuerst und in absteigender Reihenfolge der persönlichen Stimmen vergeben werden. Anschließend soll dann die Vergabe der Sitze nach Listen – unter Ausschluss der bereits über Personenwahl gewählten Kandidat/innen – erfolgen.“ (Drucksache 19/1487)

Um das zu verstehen, muss man sich verdeutlichen, wie die Mandate in der Bürgerschaft zugeteilt werden:

Die Wähler/innen können bekanntlich bis zu fünf Stimmen für Parteien oder für Personen auf den Listen der Parteien abgeben. Nach der Wahl werden alle Stimmen für die jeweilige Partei zusammengezählt, die Listenstimmen und die Stim-

men für einzelne Personen auf der Liste. Je nachdem, wie viel Stimmen insgesamt für die Partei abgegeben wurden, werden ihr Mandate im Parlament zugeteilt (Verhältniswahl).

Nun aber wird es spannend: Welche Kandidat/innen der jeweiligen Parteiliste erhalten die Mandate? Früher war es einfach: Hatte die Partei beispielsweise zehn Mandate in der Bürgerschaft errungen, bekamen die Personen auf den Plätzen 1 bis 10 der von der Partei im Vorfeld erstellten Parteiliste ein Mandat. Alle, die dahinter auf der Liste standen, gingen leer aus. Mit der Einführung des Fünf-Stimmen-Wahlrechts 2006 wurde es interessanter. Denn nun konnten die Wähler/innen Personenstimmen abgeben. Man könnte vermuten, dass nun auch die Wählerinnen und Wähler bestimmten, wer die begehrten Mandate erhält, nämlich die zehn, die die meisten Personenstimmen bekommen haben. Damit würde dann beispielsweise jemand von Platz 15 der Liste ein Mandat erhalten, wenn er oder sie bei den Personenstimmen unter den ersten Zehn ist.

Beim damaligen Volksbegehren haben wir aber einen Mittelweg gewählt: Entsprechend dem Anteil der Stimmen, die als nicht-personalisierte Listenstimmen für die Partei abgegeben wurden, erhalten Kandidierende entsprechend der von der Partei im Vorfeld beschlossenen Listenreihenfolge Mandate. Die restlichen Mandate werden dann nach den Personenstimmen vergeben. Wurden beispielsweise 60 Prozent aller für eine Partei abgegebenen Stimmen als Listenstimmen abgegeben, würden auch 60 Prozent der Mandate so vergeben, wie die Partei es geplant hatte. In unserem Beispiel – zehn Mandate – wären also die ersten sechs der Liste in der Bürgerschaft. Nur über die restlichen vier Mandate entscheiden die Personenstimmen. Die vier Kandidat/innen mit den meisten Personenstimmen (die noch kein Mandat über die Listen-

stimmen bekommen haben), erhalten die verbleibenden vier Mandate.

Was die Bürgerschaft nun beschlossen hat, ist eine Umkehrung der Reihenfolge: Zunächst werden denjenigen mit den meisten Personenstimmen die Mandate zugeteilt. Erst danach werden die Mandate nach Listenreihenfolge vergeben. Alle Erfahrungen zeigen aber, dass Kandidierende mit Spitzenplätzen in den Parteilisten oft auch die meisten Personenstimmen erhalten. Schließlich sind hier die durch die Wahlwerbung exponierten Spitzenkandidat/innen der Parteien platziert, gefolgt oft von medial bekannten Personen, wie zum Beispiel Senatoren oder langjährigen Abgeordneten. Diese Kandidat/innen auf den vorderen Plätzen der Parteilisten erhalten also meist sowieso ein Mandat, jetzt allerdings nicht mehr, weil sie „sichere Listenplätze“ haben, sondern weil sie viele Personenstimmen einsammeln. Im zweiten Schritt greift nun die Regel, dass ein Teil der Mandate entsprechend der Listenreihenfolge vergeben wird. Es kommen also diejenigen, die einen mittleren Listenplatz haben, bei der Mandatzuteilung zum Zuge. Im Ergebnis haben es Kandidat/innen von hinteren Plätzen jetzt deutlich schwerer, ein Mandat zu bekommen, selbst wenn viele Wähler/innen ihnen direkt ihre Personenstimmen gegeben haben.

Zusammengefasst: Dicke Stimmzettelhefte werden gedruckt, Wähler/innen machen sich Gedanken, welche Personen sie wählen sollen, und am Ende bleibt fast alles so, wie es die Parteien sowieso geplant hatten.

## Was soll sich ändern?

### Unser Vorschlag

Für Sie als Wähler/innen ändert sich beim Wahlvorgang selbst nichts, der Stimmzettel bleibt so, wie er bisher war. Aber Sie könnten über ihre Personenstimmen noch mehr Einfluss nehmen.

Zukünftig sollen, dies ist unser Vorschlag, die Listenstimmen auf alle Kandidat/innen der Liste gleichmäßig verteilt werden. Wenn das nicht „aufgeht“, werden die restlichen Listenstimmen entsprechend der Reihenfolge auf der Kandidatenliste verteilt. Beispiel: Wurden für eine Partei 20.003 Listenstimmen abgegeben und finden sich zwanzig Personen auf der Liste, so werden jeder Person zunächst 1.000 Stimmen

gutgeschrieben. Die restlichen drei Stimmen erhalten die Personen auf den Listenplätzen 1 bis 3.

Zu den Stimmen, die die Kandidierenden auf diese Art erhalten, werden die für sie persönlich abgegebenen Personenstimmen hinzuaddiert. Am Ende erhalten die Personen mit den höchsten Stimmenzahlen ein Mandat (unabhängig von ihren Listenplätzen). Entscheidend sind damit in der Regel die Personenstimmen. Das bisherige, etwas komplizierte Verfahren ist nicht mehr nötig. Die Modellrechnung ergibt: Hätte unser Verfahren bei der letzten Wahl gegolten, wären 26 von 83 Abgeordneten von unsicheren Listenplätzen in die Bürgerschaft gewählt worden.

Außerdem werden einige ungewollte Folgen des bisherigen Wahlrechts, der sogenannte Bürgermeistereffekt und das negative Stimmgewicht, beseitigt.

### Weitere Verbesserungsvorschläge

Wir wollen eine Heilungsregel einführen, um die Zahl der ungültigen Stimmen zu vermindern. Stimmzettel waren bei den letzten Wahlen häufiger ungültig, weil fünf Stimmen für die Liste und fünf weitere Stimmen für Personen auf dieser Liste vergeben wurden. In Bremen führte das zu ungültigen Stimmen, obwohl eigentlich klar ist, was die Wähler/innen beabsichtigten. Künftig soll ein solcher Stimmzettel nicht mehr komplett ungültig sein. Stattdessen werden der gewählten Partei oder Wählervereinigung, entsprechend dem Wählerwillen, fünf Stimmen angerechnet. Diese fünf Stimmen zählen mit bei der Sitzverteilung für die gewählte Partei oder Wählervereinigung. Sie nehmen aber keinen Einfluss darauf, wer innerhalb der Liste einen Sitz erhält.

Wir wollen zudem eine „Proteststimme“ einführen. Wer von den bestehenden Parteien überhaupt keine wählbar findet, kann zurzeit nur der Wahl fernbleiben oder ungültig wählen. Bewusst ungültig gemachte Stimmzettel und einfach falsch ausgefüllte Stimmzettel werden nicht unterschieden. Das soll zukünftig anders werden: Stimmzettel, die ganz leer abgegeben oder die durchgestrichen werden, sollen in Zukunft zwar auch ungültig sein, aber beim Wahlergebnis getrennt ausgewiesen werden, denn: Wer sich die Mühe macht, ins Wahllokal zu gehen und einen leeren Stimmzettel in die Urne zu stecken, will damit offenbar Protest und Unzufriedenheit ausdrücken. Solche Proteststimmen gibt es zum Beispiel in den Wahlrechten Portugals und Brasiliens. Der Anteil der abgegebenen „weißen Stimmzettel“ liegt dort zurzeit in der Größenordnung von zwei bis drei Prozent.

**Bürgermeistereffekt:**

Der Bürgermeister erhält erfahrungsgemäß besonders viele Personenstimmen. Weil die Anzahl der gesamten Personenstimmen einer Partei darüber entscheidet, wie viele Kandidat/innen über die Personenliste ein Mandat erhalten, wurden bei den letzten beiden Wahlen insbesondere bei der SPD viele Mandate nach Personenstimmen vergeben. Bei den anderen Parteien, ohne Bürgermeister, weniger. Der Vorschlag von Mehr Demokratie bewirkt, dass bei allen Parteien die Mandate nach Personenstimmen vergeben werden, so dass keine Rolle mehr spielt, welche Fraktion den Bürgermeister stellt.

**Negatives Stimmgewicht:**

Damit ist gemeint, dass abgegebene Personenstimmen einer Kandidatin oder einem Kandidaten schaden, sich also negativ für ihn/sie auswirken können. Dies kann eintreten, wenn abgegebene Personenstimmen bewirken, dass weniger Mandate nach der Listenreihenfolge vergeben werden und dadurch gerade der bis dahin sichere Listenplatz dieses Kandidierenden gestrichen wird. Wenn die eigenen Personenstimmen aber nicht ausreichen für ein Mandat, hat diese Person dann tatsächlich auf Grund der eigenen Personenstimmen ihr Mandat eingebüßt. Der Fall ist bei der letzten Wahl zur Bürgerschaft einmal vorgekommen und war Anlass für die Bürgerschaft, das Wahlrecht zu ändern. Die beschlossenen Änderungen der Parteien lösen das Problem aber nicht. Nur der Vorschlag von Mehr Demokratie würde das negative Stimmgewicht tatsächlich unmöglich machen.

**Wie geht es weiter?****Drei Hürden auf dem Weg zu mehr Wählereinfluss bei der Wahl**

Im Frühjahr 2018 haben wir 5.129 gültige Unterschriften für die Zulassung unseres Volksbegehrens gesammelt. Der Senat hat unseren Gesetzentwurf geprüft und keine rechtlichen Einwände erhoben. Daher sammeln wir jetzt die Unterschriften für das eigentliche Volksbegehren. Fünf Prozent der in Bremen und Bremerhaven Wahlberechtigten müssen innerhalb von drei Monaten unterschreiben, damit es einen Volksentscheid über unseren Wahlrechtsvorschlag gibt. In absoluten Zahlen sind es etwa 24.500 Unterschriften. Da alle Unterschriftenlisten geprüft werden und immer einige Eintragungen fehlerhaft oder unlesbar sind, müssen wir etwa 30.000 Unterschriften sammeln.

Wenn uns das termingerecht gelingt, befasst sich die Bürgerschaft mit unserem Gesetzentwurf. Falls sie ihn übernimmt, ist die Sache erledigt und unser Vorschlag wird erstmals zur übernächsten Wahl (voraussichtlich 2023) angewendet. Bei unserem letzten Volksbegehren zum Wahlrecht, vor zwölf Jahren, ist das so gelaufen. Falls die Bürgerschaft unseren Vorschlag aber ablehnt, was wahrscheinlich ist, kommt es zum Volksentscheid darüber. Dann haben es die Bürger/innen selbst in der Hand, zu entscheiden, nach welchem Verfahren sie zukünftig die Bremische Bürgerschaft wählen wollen.

**Dreistufiges Verfahren:**

Zulassung  
5.129 gültige Unterschriften



Volksbegehren  
30.000 Unterschriften



Volksentscheid  
Die Mehrheit entscheidet  
Zustimmung ca. 100.000

## Das personalisierte Wahlrecht hat sich bewährt

Als das Fünf-Stimmen-Wahlrecht in Bremen 2011 erstmals angewandt wurde, stellte es eine echte Neuerung dar. Denn die Bremer/innen waren gewohnt, maximal zwei Stimmen zu vergeben, bei der Bundestagswahl. Bei der Bürgerschaftswahl, ebenso bei der Europawahl, wurde mit nur einer Stimme gewählt.

Außerhalb Bremens war das Mehrstimmenwahlrecht aber längst üblich. In Niedersachsen beispielsweise gibt es schon lange bei Kommunalwahlen ein dem Bremer Wahlrecht ähnliches System, allerdings nur mit drei Stimmen. In den meisten süddeutschen Bundesländern haben die Wähler/innen bei Kommunalwahlen so viele Stimmen zu vergeben, wie der Stadt- oder Gemeinderat Sitze hat. Bei den Stadtratswahlen in München beispielsweise können die Münchener bis zu 80 Stimmen abgeben. Man glaubt es kaum, aber das funktioniert seit Jahrzehnten!

Bei den Landtagen gab es vor Einführung des neuen Wahlrechts in Bremen schon in Bayern und Hamburg die Möglichkeit, Personen direkt zu wählen. Auch außerhalb Deutschlands sind Wahlrechte, bei denen man Personen direkt wählen kann, nicht unbekannt. Wenn der Schweizer Nationalrat gewählt wird, haben Wähler/innen so viele Stimmen, wie ihrem Kanton im Nationalrat Sitze zustehen. Die Züricher können beispielsweise 35 Stimmen vergeben. Sie können sie auf Kandidierende der verschiedenen Parteilisten verteilen (panaschieren). Sie können auch Namen auf den Kandidatenlisten der Parteien durchstreichen, andere Namen dagegen ein zweites Mal notieren (kumulieren). In Irland zum Beispiel werden die Kandidierenden nach persönlicher Präferenz durchnummeriert.

In anderen Teilen der Welt gab es das also längst, für Bremen jedoch war das personalisierte Wahlrecht etwas Neues und viele fragten sich, ob die Wähler/innen es überhaupt verstehen und nutzen würden. Nach jetzt zwei Wahlen mit dem neuen Wahlrecht kann man sagen: Die weitaus meisten Wähler sind nicht überfordert und fast zwei Drittel nutzen auch eine oder mehrere der Möglichkeiten, die das Wahlrecht ihnen bietet. Das ergibt sich aus den statistischen Auswertungen, die der Landeswahlleiter nach Wahlen erstellt. Mehr als die Hälfte der Wähler/innen hat sich bestimmte Personen auf

den Parteilisten herausgesucht. Ein gutes Drittel der Stimmen geht dabei an die Spitzenkandidat/innen. Kein Wunder, denn sie sind sehr bekannt und haben gewöhnlich die meiste Aufmerksamkeit der Medien. Knapp zwei Drittel gehen an die weiteren Kandidat/innen. Manche Wähler/innen geben nicht nur Personenstimmen ab, sondern mischen Personen- und Listenstimmen. Bei nur noch knapp 45 Prozent der bei der Wahl 2015 abgegebenen Stimmzettel verzichteten die Wähler völlig darauf, Personen auf der Liste anzukreuzen.

Dass in einer Großstadt wie Bremen ein Großteil der Wähler/innen die kandidierenden Personen nicht kennt und daher Listenstimmen vergibt, ist normal und in anderen Großstädten auch zu beobachten. Aber von diesen knapp 45 Prozent, die nur Listenstimmen vergeben, nutzen zehn Prozent die Möglichkeit des Wahlrechts, mehrere Parteien zu wählen, also zu panaschieren. Es sind also nur 35 Prozent der Abstimmenden, die ganz traditionell wählen: alle Stimmen für die Liste einer Partei.

Vergleicht man die Bürgerschaftswahl 2015 mit der Wahl 2011, als zum ersten Mal das neue Wahlrecht Anwendung fand, so sieht man, dass der Anteil der Personenstimmen und somit der Einfluss der Wähler/innen auf die personelle Zusammensetzung des Landesparlaments steigt. Nach den Wahlen 2011 waren 17 von 83 Bürgerschaftsabgeordneten von hinteren Listenplätzen nur durch ihre Personenstimmen zu einem Mandat gekommen (21 Prozent). Nach den Wahlen 2015 waren es 22 (26,5 Prozent).



Foto: Lilith Gauss



Foto: Lilith Gauss

## Konkret bitte

### Auswirkungen der beschlossenen Änderungen und des Mehr Demokratie-Vorschlags

In der folgenden Tabelle finden sich Modellrechnungen für die CDU-Fraktion zu den Auswirkungen der Wahlrechtsänderungen. Es wurde das Ergebnisse der Bürgerschaftswahl von 2015 für den Wahlbezirk Bremen zugrunde gelegt.

Die linke Tabellenspalte „Wahlrecht 2015“ zeigt jeweils die amtlichen Ergebnisse der Wahl 2015 nach dem bis dato geltenden Wahlrecht. Der mittlere Teil „Wahlrecht 2019“ zeigt, wie die Ergebnisse ausgefallen wären, hätten die kürzlich beschlossenen Änderungen damals schon gegolten. Diese Änderungen werden bei der Wahl 2019 angewendet. Sollte parallel zur Wahl 2019 ein Volksentscheid positiv für den Mehr-Demokratie-Vorschlag ausgehen, würde dieser erstmals bei der Wahl 2023 Anwendung finden. Wie sich das auswirken würde, sieht man in der rechten Tabellenspalte.

#### Sehen wir uns die Ergebnisse am Beispiel der CDU an:

Der CDU stehen nach der Wahl 2015 (ohne Bremerhaven) 16 Mandate zu. Dies kennzeichnet die horizontale Linie zwischen dem 16. und dem 17. Listenplatz. Gäbe es nicht die

Möglichkeit, Personenstimmen abzugeben, würden alle Kandidat/innen oberhalb der Linie ein Mandat erhalten.

Hellgrau markiert sind die Mandate, die nach dem jeweiligen Wahlrecht zuerst zugeteilt werden. Dies waren beim Wahlrecht 2015 im ersten Schritt die Listenmandate. Da acht der 16 Mandate nach Listenreihenfolge zugeteilt wurden, sind die ersten acht Plätze hellgrau markiert. Im zweiten Schritt (dunkelgrau markiert) werden die Mandate nach dem Personenstimmenranking zugeteilt (an jene mit den meisten Stimmen, die nicht schon im ersten Schritt ein Mandat erhalten haben). Unter „Rangplatz“ wird die Platzierung der Kandidierenden nach der Zahl der von ihnen errungenen Personenstimmen gezeigt. Die meisten nach Personenstimmen zugeteilten Mandate finden sich oberhalb der horizontalen Linie. Diese Personen hätten auch bei einem Einstimmen Wahlrecht ohne Personenstimmen ein Mandat erhalten. Drei Kandidat/innen aber nicht, nämlich Sigrid Grönert, Marco Lübke und Birgit Bergmann. Sie sind nur dank des personalisierten Wahlrechts und dank ihres Bekanntheitsgrades in die Bürgerschaft gekommen.

Nun zur mittleren Spalte der Tabelle, die die Mandatsverteilung nach der im Februar beschlossenen Änderung zeigt. Es erhalten nun, hellgrau markiert, zunächst die Kandidat/innen mit den meisten Personenstimmen ein Mandat. Alle diese finden sich oberhalb der horizontalen Linie, hätten also auch mit einfachem Listenwahlrecht ihr Mandat sicher gehabt. Die nun noch nicht vergebenen Mandate werden nach der Listenreihenfolge (dunkelgrau markiert) zugeteilt. Auch diese sind alle

oberhalb der horizontalen Linie. Die Vergabe von Personenstimmen hat keinerlei Veränderung bewirkt. Die Kandidatin Monika Peters, Listenplatz 16, wird Bürgerschaftsabgeordnete, obwohl sie nur 721 Personenstimmen erhalten hat, ebenso der Kandidat Heiko Strohmann, Listenplatz 6, mit 1.099 Personenstimmen. Die Kandidatinnen Sigrid Grönert (2.344

Stimmen) und Birgit Bergmann (1.613 Stimmen) gehen aufgrund ihrer hinteren Listenplätzen (19 und 27) leer aus, obwohl sie deutlich mehr Stimmen erhalten haben.

Die rechte Tabelle simuliert die Mandatsverteilung nach dem aktuellen Vorschlag von Mehr Demokratie. Die Wählerstimmen, die als Kopfstimmen für die Liste als Ganzes ab-

## Wahlrecht 2015

### Parteiliste vor Personenliste

Platz	Bewerber/-in	Rang	Stimmen
1	Motschmann, Elisabeth	1	38039
2	Röwekamp, Thomas	2	8854
3	Kastendiek, Jörg	3	5873
4	Neumeyer, Silvia Maria	16	1546
5	Imhoff, Frank	5	3019
6	Strohmann, Heiko	20	1099
7	Ahrens, Sandra	10	1869
8	Eckhoff, Jens	4	5614
9	Dr. vom Bruch, Thomas	18	1460
10	Grobien, Susanne	13	1659
11	Bensch, Rainer Holger	6	2828
12	Dr. Yazici, Oguzhan	8	2398
13	Häsler, Luisa-Katharina	21	940
14	Rohmeyer, Claas	12	1789
15	Hinners, Wilhelm	7	2712
16	Peters, Monika	29	721
17	Bodeit, Hartmut	17	1478
18	Neumeyer, Maximilian	26	844
19	Grönert, Sigrid	9	2344
20	Hipp, Andreas	37	444
21	Michalik, Martin	23	900
22	Werschky, Vanessa Kirsten	35	476
23	Schwarz, Ralf	34	498
24	Herrmann-Weide, Andrea	45	333
25	Dr. Blanck, Hans-Georg	33	546
26	Lübke, Marco	11	1840
27	Bergmann, Birgit	14	1613
28	Freihorst, Marcel	24	874
29	Jonitz, Michael	41	403
30	Lürßen, Helga	46	282
31	Quaß, Stefan	19	1270
32	Vagts, Torsten	51	172
33	Menz, Heike	31	668
34	Scharf, Detlef	15	1602
35	Dr. Nesnidal, Maximilian Philip	43	395
...			
50	Thormeier, Hans-Gerd	40	416
51	Roskosch, Franz	42	402

## Wahlrecht 2019 (Parteien)

### Personenliste vor Parteiliste

Platz	Bewerber/-in	Stimmen
1	Motschmann	38039
2	Röwekamp	8854
3	Kastendiek	5873
4	Neumeyer	1546
5	Imhoff	3019
6	Strohmann	1099
7	Ahrens	1869
8	Eckhoff	5614
9	Dr. vom Bruch	1460
10	Grobien	1659
11	Bensch	2828
12	Dr. Yazici	2398
13	Häsler	940
14	Rohmeyer	1789
15	Hinners	2712
16	Peters	721
17	Bodeit	1478
18	Neumeyer	844
19	Grönert	2344
20	Hipp	444
21	Michalik	900
22	Werschky	476
23	Schwarz	498
24	Herrmann-Weide	333
25	Dr. Blanck	546
26	Lübke	1840
27	Bergmann	1613
28	Freihorst	874
29	Jonitz	403
30	Lürßen	282
31	Quaß	1270
32	Vagts	172
33	Menz	668
34	Scharf	1602
35	Dr. Nesnidal	395
...		
50	Thormeier	416
51	Roskosch	402

## Wahlrecht 2023 (Volksbegehren)

### Parteistimmen und Personenstimmen addiert

Platz	Bewerber/-in	Stimmen
1	Motschmann	40361
2	Röwekamp	11176
3	Kastendiek	8195
4	Neumeyer	3868
5	Imhoff, Frank	5341
6	Strohmann	3421
7	Ahrens	4191
8	Eckhoff	7936
9	Dr. vom Bruch	3782
10	Grobien	3981
11	Bensch	5150
12	Dr. Yazici	4720
13	Häsler	3262
14	Rohmeyer	4111
15	Hinners	5034
16	Peters	3043
17	Bodeit	3800
18	Neumeyer	3166
19	Grönert	4666
20	Hipp	2766
21	Michalik	3222
22	Werschky	2798
23	Schwarz	2820
24	Herrmann-Weide	2655
25	Dr. Blanck	2868
26	Lübke	4162
27	Bergmann	3935
28	Freihorst	3196
29	Jonitz	2725
30	Lürßen	2604
31	Quaß	3592
32	Vagts	2494
33	Menz	2990
34	Scharf	3924
35	Dr. Nesnidal	2717
...		2322
50	Thormeier	2738
51	Roskosch	2724

Tabelle: Auswirkungen des Wahlrechts 2015, Wahlrecht 2019 und der Vorschlag des Volksbegehrens anhand des CDU-Wahlergebnisses 2015

gegeben wurden, werden gleichmäßig auf alle Personen auf der Liste verteilt. Die von den Kandidat/innen errungenen Personenstimmen werden dazu addiert. Da der CDU 16 Mandate zustehen, ziehen einfach die 16 Personen mit den meisten Personenstimmen ins Parlament ein. Auch hier sehen wir, dass die weitaus meisten Mandate an Personen gehen, die weit oben auf der Parteiliste stehen und ohnehin für ein Mandat vorgesehen waren. Außer den bereits erwähnten Sigrid Grönert, Marco Lübke und Birgit Bergmann hätte nun aber noch als vierter der Kandidat Detlev Scharf ein Bürgerschaftsmandat mit Hilfe seiner Personenstimmen errungen (Listenplatz 34, 1.602 Stimmen)

## Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven

### Wie wirken sich die Änderungen aus?

Für die Wahl der Stadtverordnetenversammlung in Bremerhaven gilt das gleiche Wahlrecht wie für die Bremische Bürgerschaft. Die durch die Bürgerschaft 2018 beschlossenen Änderungen wirken sich hier also auch aus. Auch unser Vorschlag würde bei erfolgreichem Volksentscheid für die Wahl der Stadtverordnetenversammlung gelten. Wir haben auf Basis der Wahlergebnisse von 2015 ausgerechnet, welche Auswirkungen die im Februar beschlossenen Änderungen auf die sogenannte Mandatsrelevanz gehabt hätten und welche Auswirkungen die Umsetzung unseres Vorschlags hätte. Anders gesagt: Wie viele Abgeordnete, deren Listenplatz für ein Mandat nicht ausgereicht hätte, wären nur mit Hilfe ihrer Personenstimmen in die Stadtverordnetenversammlung gekommen?

„2015“ kennzeichnet das bei der Wahl 2015 geltende Wahlrecht und damit das tatsächliche amtliche Wahlergebnis. „2019“ ist das Wahlrecht mit den jetzt von den Parteien beschlossenen Änderungen, wie es bei der Wahl 2019 zur Anwendung kommen wird. „2023“ meint den Vorschlag von Mehr Demokratie. So würde 2023 gewählt, wenn die Mehrheit im Volksentscheid dafür stimmt. Die beiden rechten Spalten sind also Berechnungen auf Basis der Wahlergebnisse von 2015.

	<b>Wahlrecht 2015</b>	<b>Wahlrecht 2019</b>	<b>Vorschlag 2023</b>
SPD	4	1	4
CDU	4	0	4
Grüne	2	2	3
BiF	1	1	1
Linke	1	0	1
FDP	1	0	2
Gesamt	13	4	15
<b>Prozent</b>	<b>27%</b>	<b>8,3%</b>	<b>31,3%</b>

Das Ergebnis fällt ähnlich aus wie das für die Bremische Bürgerschaft. Beim bisher geltenden Wahlrecht (linke Spalte) stieg mehr als ein Viertel der Kandidat/innen von unsicheren Listenplätzen auf einen Mandatsplatz auf. Wäre 2015 entsprechend dem Vorschlag von Mehr Demokratie gewählt worden, wäre es fast ein Drittel gewesen (rechte Spalte). Der Beschluss der Bürgerschaft (mittlere Spalte) führt aber voraussichtlich dazu, dass sich durch die Personenstimmen kaum etwas an der von den Parteien präferierten personellen Zusammensetzung verändert. Trotz der Abgabe von Personenstimmen würden mehr als 90 Prozent der Stadtverordneten von den vorderen Listenplätzen kommen. So hätte das Fünf-Stimmen-Wahlrecht kaum noch Auswirkungen auf die personelle Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung.

# Argumente gegen das personalisierte Wahlrecht und unsere Antworten

## Vorbemerkung

Zunächst möchten wir klarstellen, dass das bremische Wahlrecht auch künftig ein Verhältniswahlrecht bleibt. Demnach ist eine Stimme für einen Kandidaten oder eine Kandidatin immer auch eine Stimme für die entsprechende Partei-Liste. Wenn also Partei X 30 Prozent der Stimmen erhält, erhält sie auch 30 Prozent der Sitze. Die Wähler/innen können mit den Personenstimmen aber mitentscheiden, wer von den aufgestellten Kandidat/innen einen Sitz in den Parlamenten erhält. Die Parteien stellen auf, die Wähler/innen wählen aus.

## 1. Das Wahlrecht ist zu kompliziert, deswegen sinkt die Wahlbeteiligung

Sicher ist die Tatsache, dass immer weniger Menschen überhaupt an Wahlen teilnehmen, bedauerlich. Aber ein Zusammenhang zum Wahlrecht lässt sich nicht nachweisen. Bei beiden Wahlen seit der Einführung des neuen Wahlrechts ist die Wahlbeteiligung gesunken und betrug 2015 nur noch 50,2 Prozent. Freilich schrumpfte die Wahlbeteiligung in Bremen auch schon zu Zeiten, als das Wahlrecht einfacher gestrickt war – mit einer Ausnahme seit 1987. Auch ist der Stadtstaat keineswegs das Bundesland mit der niedrigsten Wahlbeteiligung. Sachsen und Brandenburg stehen mit weniger als 50 Prozent noch schlechter da – dabei ist ihr Wahlrecht keineswegs kompliziert, sondern ähnelt dem Bundestagswahlrecht. Erst recht relativiert sich das schlechte Bremer Ergebnis, wenn man es mit Kommunalwahlen vergleicht. Die Kommunalwahlbeteiligung in vergleichbaren Großstädten liegt selten über 50 Prozent, oft darunter. In Hannover erreichte sie zum Beispiel 2011 nur 45 Prozent.

Es trifft auch nicht zu, dass das Wahlrecht die Bewohner/innen sogenannter bildungsferner Stadtteile abschreckt. Der Unterschied der Wahlbeteiligung zwischen den Stadtteilen mit höchster und niedrigster Wahlbeteiligung betrug bei der Europawahl 41 Prozent, bei der Bürgerschaftswahl nur 37 Prozent. Die Wahlbeteiligung insgesamt betrug bei der Europawahl,

wo man nur eine Stimme hat, gerade mal 40,3 Prozent in Bremen.

Auch der Landeswahlleiter hält das Wahlrecht nicht für zu kompliziert. Es sei mittlerweile „eingeübt“: „Obwohl diese Wahl nicht wie 2011 von einer Kampagne zur Vermittlung der neuen Möglichkeiten zur Stimmabgabe begleitet wurde, haben die Wähler/innen das Prinzip der Fünf-Stimmen-Wahl verstanden.“ Zu diesem Schluss kommen auch die Bremer Wahlforscher Lothar Probst und Valentin Schröder: „Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Wahlsystem selber keinen entscheidenden Einfluss auf den Rückgang der Wahlbeteiligung hat.“

Und außerdem: Die von der Bürgerschaft beschlossene Änderung macht das Wählen nicht einfacher. Für die Wähler/innen bleibt scheinbar alles beim Alten, nur, dass ihre Personenstimmen nun kaum noch Auswirkungen haben.

## 2. Frauen werden benachteiligt

Obwohl Frauen an der Urne mehr Personenstimmen abgeben als Männer, bekommen Männer mehr Personenstimmen als Frauen. Das war schon bei den Wahlen 2011 so. Im Wahlbereich Bremen Stadt zogen damals 30 Frauen in die Bürgerschaft ein, bei einem starren Listenwahlrecht wären es 32 gewesen. Trotzdem hatte Bremen nach den Wahlen 2011 mit 41 Prozent den höchsten Frauenanteil aller Länderparlamente. In der aktuellen Bürgerschaft beträgt der Frauenanteil 34 Prozent. Dieser Rückgang ist bedauerlich, ist aber nicht allein dem Wahlrecht geschuldet, sondern auch der Tatsache, dass mit FDP und AfD zwei Parteien neu in die Bürgerschaft einzogen, die keine quotierten Listen haben. Trotzdem liegt der Anteil weiblicher Abgeordneter in Bremen immer noch höher als zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen (29,5 Prozent), wo es ein dem Bundestagswahlrecht ähnliches Landtagswahlrecht gibt. In Hamburg, wo es ein ähnliches Wahlrecht wie in Bremen gibt, ist der Frauenanteil mit 38 Prozent höher. Hamburg steht diesbezüglich auf dem zweiten Platz aller Landesparlamente. Es liegt also nicht am Wahlrecht, wenn der Frauenanteil in der Bürgerschaft zurückgeht, sondern daran, dass einige Parteien Kandidatinnen zu wenig unterstützen.

Übrigens: Kandidat/innen mit Migrationshintergrund profitieren vom bis 2018 geltenden Wahlrecht. 15 Abgeordnete der Bürgerschaft haben einen Migrationshintergrund (18 Prozent). Ohne das personalisierte Wahlrecht wären es nur elf (13 Prozent).

### 3. Ältere Kandidat/innen werden bevorzugt

Das Wahlrecht bevorzugt ältere Kandidaten, wird manchmal behauptet. Tatsächlich wurde in die neue Bürgerschaft nur noch ein Abgeordneter unter 25 Jahre gewählt. Hätte es noch ein reines Listenwahlrecht gegeben, wären es zwei gewesen. Allerdings waren es in der letzten Legislaturperiode, als das personalisierte Wahlrecht erstmals angewendet wurde, sogar vier Abgeordnete unter 25 Jahre, in der Legislaturperiode vor 2011, bei der noch das reine Listenwahlrecht Anwendung gefunden hatte, dagegen gar keiner. Eine Benachteiligung Jüngerer durch das personalisierte Wahlrecht geht aus diesen Zahlen nicht hervor.

Die Berechnung des Durchschnittsalters der Abgeordneten scheint eher das Gegenteil zu belegen: Das Bremer Landesparlament wird immer jünger. Nach den Wahlen 2007 (altes Wahlrecht) betrug das Durchschnittsalter der Abgeordneten 50,5 Jahre. Nach der Wahl 2011 (erstmalige Anwendung des personalisierten Wahlrechts) sank es auf 48,9 Jahre. Nach der Wahl 2015 betrug es ohne Berücksichtigung von Nachrückern nur noch 47,5 Jahre. Hätte man dagegen auf die Zuteilung eines Teils der Mandate nach Personenstimmen verzichtet und rein nach Listenreihenfolge die Mandate zuteilt, würde das Durchschnittsalter deutlich höher liegen: 49,6 Jahre. Übrigens: Das Durchschnittsalter der Abgeordneten in Schleswig-Holstein betrug 2017 knapp 52 Jahre. In Baden-Württemberg sogar 55 Jahre. Bremen hat also ein recht junges Parlament.

### 4. Es kommen weniger neue Abgeordnete ins Parlament

Stimmt es, dass wiederkandidierende Abgeordnete bessere Chancen haben als Kandidat/innen, die erstmals antreten? Das ist zweifellos der Fall, aber nicht nur bei personalisierten Wahlrechten wie in Bremen, sondern bei allen Wahlen. Wenn Personenstimmen vergeben werden, ist es ein Vorteil, wenn jemand schon ein Mandat hat, weil er oder sie mehr Zeit für den Wahlkampf hat und möglicherweise aus den Medien oder dem vorherigen Wahlkampf bekannter ist. Wenn Parteimitglieder alleine entscheiden, ist es aber genauso. Den Mitgliedern sind die Mandatsträger natürlich auch viel besser bekannt als solche, die erstmals antreten.

31,5 Prozent der Abgeordneten im Landtag von Schleswig-Holstein waren 2017 Neulinge, hatten also dem Parlament in der vorherigen Legislaturperiode nicht angehört. In

Niedersachsen beträgt der Anteil etwas mehr als ein Drittel. In Bremen dagegen zogen 2015 32 Neulinge in den Landtag ein, das sind knapp 39 Prozent, also mehr als in Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

### 5. Wer viel Geld hat, ist im Vorteil

Wenn Personenstimmen über die Mandatzuteilung entscheiden, sind die Kandidat/innen motiviert, nicht nur für die Partei, sondern auch für sich selbst Werbung zu machen. Wer über mehr Geld verfügt, hat Konkurrenzvorteile. Das ist bei anderen Wahlen ganz ähnlich. So berichtete die FAZ am 27. April 2017, dass Direktkandidierende bei der Bundestagswahl für ihren Wahlkampf im Wahlkreis teilweise mehr als 100.000 Euro aus eigenem Vermögen aufwenden.

Von solchen Summen sind die Bremer Bürgerschaftswahlen weit entfernt, zurecht! Untersuchungen, etwa der Universität Mainz 2015, zeigen, dass hoher Geldeinsatz bei Wahlen auf der Kommunalebene nicht viel bringt. Persönliche Ansprache, zum Beispiel Hausbesuche, bleibt eher haften. Flyer und anderes Werbematerial wandern meist ungelesen in den Mülleimer. Auch in Bremen zeigen einzelne Beispiele, dass teure Maßnahmen, wie z. B. das Schalten von Anzeigen, nicht zum Erfolg führen.

Trotzdem sollten die Parteien sich bemühen, möglichst finanzielle Chancengleichheit bei den Kandidierenden herzustellen. Sie können aus dem allgemeinen Wahlkampfetap einen Teil den Kandidat/innen für den persönlichen Wahlkampf überlassen. Auch andere Dienstleistungen (Website) und Werbematerial könnten kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Denn jede Personenstimme zählt ja auch als Stimme für die Partei.

### 6. Die Parteien werden entmachtet

Nach unserem Vorschlag würde die von der Parteiversammlung beschlossene Reihenfolge auf den Parteilisten keine oder eine geringe Rolle spielen. Damit würden die Parteien entmachtet, wird uns manchmal vorgehalten. Davon kann aber keine Rede sein.

Denn die Parteien entscheiden immer noch alleine darüber, wer überhaupt auf die Liste kommt. Die Parteien stellen auf, die Wähler wählen aus. Es kann also niemand mit Personenstimmen in die Bürgerschaft kommen, dem nicht eine Parteiversammlung vorher das Vertrauen ausgesprochen hat.

Zudem zeigen die Erfahrungen, dass ohnehin viele Personenstimmen an Kandidat/innen auf den vorderen Listenplät-

zen vergeben werden. Selbst nach unserem Vorschlag wären bei der letzten Wahl nur 26 von 83 Bürgerschaftsabgeordneten von den hinteren, unsicheren Listenplätzen zu einem Mandat gekommen. Der weitaus größte Teil wäre also genauso gewählt worden, wie die Parteien dies geplant hatten.

## 7. Nur wer eine Seilschaft hat, kann ein Mandat bekommen

Das Wahlrecht gibt die Möglichkeit, alle fünf Stimmen für einen einzigen Kandidaten oder eine einzige Kandidatin zu vergeben. Wenn sich beispielsweise Vereinsmitglieder, Werdefans oder bestimmte Gruppen von Migrant/innen „absprechen“, ihre Stimmen auf einen ganz bestimmten Kandidierenden zu konzentrieren, dann hat diese Person eine gute Chance für ein Mandat, so die Kritik.

Die Erfahrungen der letzten Wahlen zeigen aber, dass dies, wenn überhaupt, nur für sehr wenige der über Personenstimmen in die Bürgerschaft gelangten Abgeordneten zutrifft. Denn eine Gruppe muss ja schon eine relevante Größe haben, damit ihre Stimmen mandatswirksam werden. Zudem sind z. B. die oben genannten Gruppen in sich politisch nicht einheitlich. Es würde also einem Vorstand schwerfallen, alle Mitglieder auf die Wahl einer einzigen Person auf einer bestimmten Parteiliste zu verpflichten. Sollte das aber doch gelingen, zeigt es, dass sich die Gruppe bislang unzulänglich in der Bürgerschaft repräsentiert sah. Wenn sie dann dort zukünftig eine Person ihres Vertrauens hat, kann das positiv bewertet werden. Wenn Parteien trotzdem ein Problem darin sehen, dass einzelne Kandidaten/innen auf ihrer Liste gewählt werden könnten, sollten sie diese Kandidaten/innen nicht aufstellen, insbesondere nicht als bloßes ‚Pseudoangebot‘ für eine bestimmte Wählergruppe.

Bei Wahlrechten ohne Personenstimmen ist ohnehin zu beobachten, wie Gruppen Einfluss nehmen. Dann sind es z. B. innerparteiliche Seilschaften, die auf der Parteiversammlung einzelne Kandidat/innen auf einen sicheren Listenplatz hieven. Dafür reichen meist schon 20-30 Delegierte oder Mitglieder.

## 8. Es gibt viele ungültige Stimmen

Bei der letzten Wahl waren drei Prozent der Stimmen ungültig. Der Anteil ist damit gegenüber dem Jahr 2011 (3,3 Prozent) leicht gesunken, ist aber immer noch deutlich höher als bei der Bürgerschaftswahl 2007, als noch mit dem alten Einstimmenwahlrecht gewählt wurde (1,4 Prozent). Man

kann davon ausgehen, dass dies zumindest überwiegend auf das neue Wahlrecht zurückzuführen ist.

Der häufigste Fehler war, einen Stimmzettel mit mehr als fünf Stimmen abzugeben. Eine genaue Analyse dieser Stimmzettel liegt nicht vor, aber es ist zu vermuten, dass Wähler/innen sowohl die Partei als auch einzelne Kandidierende der Partei ankreuzten. Sie vergaben fünf Listenkreuze beispielsweise an die SPD und machten weitere fünf Kreuze beim Spitzenkandidaten. Damit war der Stimmzettel ungültig, obwohl der Wille, die SPD zu wählen, klar erkennbar ist. Es kann dies durch eine sogenannte Heilungsregel behoben werden: Wenn in einem Stimmzettel mehr als fünf Stimmen für die gleiche Partei vergeben werden, wird der Stimmzettel nicht als ungültig gewertet, sondern als fünf Stimmen für eben diese Partei. Die Bürgerschaft hat über eine solche Regelung debattiert, sie jedoch nicht verabschiedet.

Der Gesetzentwurf von Mehr Demokratie sieht eine solche Heilungsregel vor. Wir gehen davon aus, dass sich damit die Zahl der ungültigen Stimmen erheblich verringern wird.



Foto: Lilith Gauss

Mehr Demokratie e.V.  
Bernhardstraße 7 | 28203 Bremen  
Tel.: 0421 794 63 70

katrin.tober@mehr-demokratie.de

www.mehr-demokratie.de  
www.fuenf-richtige.de