

## Fremdverwertung und Personenstimmeparadox: Negatives Stimmgewicht im Bremer und Hamburger Bürgerschaftswahlrecht

Valentin Schröder

Für die Beurteilung der Qualität eines Wahlsystems spielt die Erfolgswertgleichheit eine fundamentale Rolle. Das kam schon 1952 in einem der ersten Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck. „Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben“<sup>1</sup>. Eine Konsequenz dieser Forderung ist, dass eine abgegebene Stimme sich zumindest nicht zu Ungunsten derer auswirken darf, für die sie abgegeben worden ist. Diese simple Überlegung war bereits der Ausgangspunkt für die Debatte um das „negative Stimmgewicht“ im Bundestagswahlrecht der vergangenen Jahre. Diese Debatte endete mit einer entsprechenden Änderung des Bundeswahlgesetzes. Andernorts besteht das Problem des negativen Stimmgewichts aber weiterhin, nämlich in den Wahlgesetzen zur Hamburgischen und zur Bremischen Bürgerschaft.

Das Problem des negativen Stimmgewichts als Einschränkung der Erfolgswertgleichheit betrifft einen der zentralen Grundsätze des Wahlrechts in der Demokratie: die Gleichheit der Wahl. Sie bedeutet zum einen, dass die Stimme keines Wählers<sup>2</sup> aufgrund seiner persönlichen Eigenschaften weniger zählen darf als die Stimme jedes anderen Wählers. Es darf also zum Beispiel keine Extra-Stimmen ab einem bestimmten Lebensalter oder für Akademiker geben (wie es im 19. Jahrhundert mancherorts der Fall war). Gleichheit der Wahl heißt aber auch, dass die Stimmen jedes Wählers sich zumindest nicht zum Nachteil der Partei oder des Bewerbers auswirken dürfen, die er gewählt hat. Sie garantiert also, dass der Wille jedes Wählers unverfälscht in das Wahlergebnis einfließt, egal, wen er gewählt hat. Nicht zuletzt daher bezeichnet *Dieter Nohlen* diesen Grundsatz als den „heute (...) praktisch wichtigste[n] aller Wahlrechtsgrundsätze“<sup>3</sup>. Er steht erst einmal neben den weiteren vier Wahlrechtsgrundsätzen des Grundgesetzes: der Allgemeinheit, Freiheit, Geheimheit und Direktheit der Wahl. Je nachdem, wie diese im konkreten Wahlrecht konkretisiert werden, kann die Umsetzung eines Grundsatzes aber zulasten anderer gehen. In Hamburg und Bremen kam es im Zuge von Wahlrechtsreformen dazu, dass das Ziel, die Direktheit der Wahl zu verbessern, zulasten ihrer Gleichheit ging.

Bis 2007 bestand in beiden Stadtstaaten ein starres Listenwahlrecht. Die Bewerber um Bürgerschaftsmandate wurden also von den Parteien durch die Zuweisung von Listenplätzen hinsichtlich ihrer Mandatschancen gewissermaßen vorsortiert. Die Wähler hatten bei der Wahl selbst aber nicht die Möglichkeit, einzelnen Kandidaten direkt ihre Stimme zu geben. Seit 2002 (Hamburg) beziehungsweise 2006 (Bremen) forderte insbesondere der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ eine solche Berücksichtigung des Wählerwillens. Nach teils erbittert geführten Kontroversen, einer Serie von Volksentscheiden und zwei Urteilen der

1 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/62, in: Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Vol. 1, Tübingen 1952.

2 Im Folgenden ist bei Verwendung der männlichen Form stets auch die weibliche gemeint.

3 *Dieter Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 2014, S. 44.

Landesverfassungsgerichte wurden zu den beiden Bürgerschaftswahlen 2011 neue Wahlgesetze verabschiedet. Seither können die Wähler im Rahmen eines Listenwahlrechts direkt Personenstimmen für einzelne Bewerber abgeben.<sup>4</sup> Der Wahlrechtsgrundsatz der Direktheit soll damit besser umgesetzt werden als zuvor.

Vier Jahre später, bei der Bürgerschaftswahl in Hamburg 2015, verfehlte erstmals ein Kandidat den Einzug ins Parlament, weil er zu viele solcher Personenstimmen erhalten hatte. Damit wurde es offensichtlich, dass die Wahlrechtsreformen zulasten der Gleichheit der Wahl gingen. Die folgende Analyse der Defizite im Wahlrecht der beiden Hansestädte mündet in zwei Lösungsmöglichkeiten für diese Probleme. Beide lassen die Personenwahl bestehen, schalten aber deren paradoxe Wirkungen aus. Sie zielen also darauf ab, die Umsetzung des Grundsatzes der Direktheit zu verbessern, ohne die Wahlrechtsgleichheit zu beeinträchtigen.

### 1. *Parteilisten, Listenstimmen, Personenstimmen und Mandatzuteilung im Bremer und Hamburger Wahlrecht*

Die Wahlvorbereitung der Parteien in Bremen und Hamburg verläuft im Wesentlichen so wie in anderen Bundesländern auch: Jede Partei legt auf einer Parteiliste mittels Wahlen ihre Bewerber fest. Damit legt sie gleichzeitig die Reihenfolge fest, in der diese Bewerber ein Mandat erhalten sollen.

Bei der Wahl hat dann jeder Wähler fünf Stimmen für die Landesebene.<sup>5</sup> Diese Stimmen können beliebig über die Parteilisten verteilt werden. Beispielsweise können vier Stimmen der Partei X und eine der Partei Y gegeben werden. Wenn sich der Wähler entschieden hat, welchen Parteien er seine Stimmen geben möchte, steht er aber noch vor einer weiteren Entscheidung: Entweder akzeptiert er den Vorschlag seiner favorisierten Partei/en über die Bewerberreihenfolge so, wie sie mit den Listenplätzen auf den Parteilisten zum Ausdruck kommt. Diese Entscheidung macht er deutlich, indem er seine Stimmen der gesamten Parteiliste gibt („Listenstimme“). Insoweit steht ein Wähler in Bremen und Hamburg kaum vor anderen Problemen als in anderen Bundesländern mit starrer Listenwahl. Oder er beteiligt sich an der Erstellung einer alternativen Reihenfolge. Diese ist das wahlrechtliche Instrument, mit dem das Ziel einer direkten Beteiligung der Wähler an der Auswahl des parlamentarischen Personals erreicht werden soll.

- 4 Für die mehrjährige Kontroverse in Hamburg vgl. *Frank Decker*, Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung. Der Streit um ein neues Wahlgesetz in Hamburg, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 1, S. 118 – 133; *Klaus David*, Wechselfälle des Wahlrechts in Hamburg. Oder: Die Verhinderung eines weiteren Volksentscheids, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 3, S. 598 – 622. Für die etwas kürzere Debatte in Bremen vgl. *Lothar Probst*, Das neue Bremer Wahlrecht und seine Einordnung, in: *Alexander Gattig / ders.* (Hrsg.), Das neue Wahlsystem in Bremen: Auswertung und Analyse der Kommunikationskampagne und der Wirkungen des neuen Wahlsystems. Ein Forschungsbericht für die Bremische Bürgerschaft, Bremen 2012, S. 12 – 17.
- 5 Dazu kommen in Hamburg noch fünf weitere Stimmen für die Vergabe von Wahlkreismandaten durch Wahl von Kandidaten auf Wahlkreislisten. Die zusätzliche Komplizierung des Wahlrechts wird hier nicht weiter untersucht. Alle folgenden Berechnungen berücksichtigen aber diese Wahlkreismandate.

Seit 2011 können sich die Wähler in Hamburg und Bremen „gezielt für Personen entscheiden, die [s]ie schätzen“<sup>6</sup>, also für die einzelnen Kandidaten auf den Parteilisten. Jeder Wähler kann seine Stimmen anstelle der gesamten Parteiliste seither einem oder mehreren dieser Bewerber geben. Dafür gibt er anstelle von Listenstimmen sogenannte Personenstimmen ab. Die Personenstimmen aller Wähler werden pro Kandidat summiert, und entlang dieser Summen wird für jede Partei die besagte alternative Reihenfolge gebildet. Der Kandidat mit den meisten Personenstimmen erhält den ersten Rangplatz, dann folgt der Kandidat mit den zweitmeisten Personenstimmen und so weiter. Ähnliche offene Listenwahlverfahren existieren auch andernorts, vor allem bei Kommunalwahlen.

Das Besondere in Bremen und Hamburg ist das Nebeneinander von starrer und offener Listenwahl bei der Mandatszuteilung. Dabei werden zunächst alle Stimmen pro Partei addiert, egal ob sie als Listen- oder Personenstimmen anfielen. Die Parteien erhalten dann sogenannte Gesamtmandatskontingente im Verhältnis dieser Stimmensummen.<sup>7</sup> Anschließend wird für jede Partei das Verhältnis von Listen- und Personenstimmen ermittelt. In diesem Verhältnis wird das Gesamtmandatskontingent jeder Partei dann noch einmal aufgeteilt – in je ein Listenmandatskontingent und ein Personenmandatskontingent. Am Beispiel: Partei X habe 30.000 Listenstimmen und 20.000 Personenstimmen erzielt, insgesamt also 50.000 Stimmen. Diese Stimmensumme entspreche einem Gesamtmandatskontingent von fünf. Das ergibt wiederum, im Verhältnis der Listen- und Personenstimmen von 3:2, ein Listenmandatskontingent von drei und ein Personenmandatskontingent von zwei Sitzen.

Erst wenn der Umfang des Listen- und des Personenmandatskontingents feststeht, kommt es zur Vergabe von Mandaten an die Bewerber selbst. Entscheidend dafür ist jeweils eine bestimmte Reihenfolge. Für das Listenmandatskontingent ist die Reihenfolge der Bewerber auf den Parteilisten entscheidend, der gemäß sie ein Listenmandat erhalten, bis das Kontingent ihrer Partei ausgeschöpft ist.

Für die Zuteilung aus dem Personenmandatskontingent wird die Reihenfolge nach Personenstimmen wie oben erläutert verwendet. Allerdings scheiden hier alle Kandidaten aus, die schon ein Listenmandat haben. Nur die übrigen erhalten laut ihren Rangplätzen in der Personenstimmenreihenfolge ein Mandat, bis auch dieses Kontingent ausgeschöpft ist. Für das Beispiel der Partei X wird diese Prozedur in Tabelle 1 beschrieben. Dort ziehen die Kandidaten X1, X2 und X3 über ihre Listenplätze 1, 2 und 3 per Listenmandat in das Parlament ein. X5 und X6 erreichen dieses Ziel per Personenmandat durch ihre Rangplätze 4 und 5 in der Personenstimmenreihenfolge. Die Rangplätze 1 bis 3 der Personenstimmenreihenfolge entfallen für die Mandatszuteilung, denn dort stehen X1, X2 und X3, die ja schon Listenmandate haben. X4 schließlich erhält kein Mandat.

- 6 So die Wahlrechtskampagne der Bremer Bürgerschaft zur Wahl 2011, Bremische Bürgerschaft / Statistisches Landesamt Bremen / Kampagnenbüro, Gib mir fünf! Informationen für die Wahl am 22. Mai 2011, Bremen 2011.
- 7 Parteien mit weniger als fünf Prozent der gültigen Stimmen sind davon ausgeschlossen. Ein Kandidat auf solchen Parteilisten erzielt deshalb auch dann kein Mandat, wenn auf ihn so viele Personenstimmen entfallen sind, wie es im Verhältnis zu allen gültigen Stimmen einem Mandat entspricht. Wie oben beschrieben, ist aus Wählersicht mit Blick auf den Zugang zur Mandatszuteilung ja nur die Entscheidung für eine Partei relevant.

<i>Tabelle 1: Exemplarische Mandatszuteilung nach Bremer und Hamburger* Wahlrecht innerhalb der Parteien X und Y</i>								
		Partei X			Partei Y			
		Stimmen	Mandate		Stimmen	Mandate		
insgesamt		50.000	5		50.000		5	
davon								
LS beziehungsweise LM		30.000	3		30.000		3	
PS beziehungsweise PM		20.000	2		20.000		2	
Ergebnis für die Kandidaten								
Listenplatz	Name	Stimmen	Rang laut PS	Mandat	Name	Stimmen	Rang laut PS	Mandat
1	X1	3.000	2	LM	Y1	5.000	2	LM
2	X2	1.500	4	LM	Y2	3.000	4	LM
3	X3	2.000	3	LM	Y3	3.900	3	LM
4	X4	1.200	6	–	Y4	1.000	6	–
5	X5	11.000	1	PM	Y5	6.000	1	PM
6	X6	1.300	5	PM	Y6	1.100	5	PM
* Vgl. Fn. 5. Anmerkung: LS: Listenstimmenanzahl; PS: Personenstimmenanzahl; LM: Listenmandat; PM: Personenmandat. Quelle: Eigene Berechnungen.								

## 2. Fremdverwertung von Personenstimmen und Personenstimmenparadox

Bei der Ermittlung der Listen- und Personenmandatskontingente geht es also um die Summen der Listenstimmen und der Personenstimmen. Bei der Mandatszuteilung hingegen werden zwei Rangfolgeverfahren benutzt: eines nach dem Listenplatz der Bewerber und eines nach seinem Rang in der Personenstimmenreihenfolge. Die konkrete Anzahl der Personenstimmen der einzelnen Kandidaten ist für die Mandatszuteilung jedoch egal. So wäre diese für Partei Y in Tabelle 1 identisch mit der für Partei X, obwohl bei Y eine vollkommen andere Verteilung der Personenstimmen auf die Bewerber vorliegt. Aber deren Rangplätze nach Listenpositionen und laut Personenstimmenreihenfolge sind identisch, und nur darauf kommt es bei der Mandatszuteilung an.

Dieser Wechsel von der Stimmenanzahl als Kriterium für die Ermittlung der Listen- und Personenmandatskontingente zu einer Rangfolge als Kriterium für die letztliche Mandatszuteilung provoziert ein Paradox. Je nachdem, wie die Wählerstimmen auf die Liste und die einzelnen Kandidaten verteilt sind, kann die Abgabe von Personenstimmen für einen Bewerber dazu führen, dass dieser nicht gewählt wird und stattdessen ein anderer ein Mandat erzielt. Das lässt sich als „Personenstimmenparadox“ bezeichnen. Seine Ursache sind Personenstimmen für Mandatsinhaber, die diese Stimmen für den Erwerb ihres Mandats nicht benötigen haben.

Wenn ein Kandidat Personenstimmen erhalten hat, ist nicht garantiert, dass diese Stimmen auch genau ihm für seinen Mandatserwerb zugutekommen. Falls das nicht so ist,

lösen sich die Personenstimmen für diesen Bewerber aber nicht gewissermaßen in Luft auf, sondern kommen aufgrund der Ermittlung des Personenmandatskontingents durch Summierung der Personenstimmen anderen Kandidaten bei deren Mandatserwerb zugute. Die folgenden drei Ursachen führen dazu, dass es zu dieser „Fremdverwertung“ kommt.

(1) Ein Kandidat mit Personenmandat erhält mehr Personenstimmen, als er für dieses Mandat benötigt. So ist es in dem Beispiel in Tabelle 1 bei Bewerber X5. Mit seinen 11.000 Personenstimmen liegt er auf dem ersten Rang der Personenstimmenreihenfolge von Partei X. Rein rechnerisch entsprechen zudem 10.000 Stimmen einem Mandat. Von den 11.000 Personenstimmen für X5 kommen damit 10.000 ihm selbst zugute. Für die Ermittlung des Personenmandatskontingents – also noch vor der Mandatzuteilung – zählen aber alle seine 11.000 Stimmen. Bezogen auf X4 fließen dort also 1.000 Stimmen ein, die er für sein eigenes Personenmandat nicht benötigt. Unter anderem durch diese 1.000 Stimmen erhöht sich wiederum das Personenmandatskontingent um einen Sitz. Damit nützen diese Stimmen X6, der ein Personenmandat erzielt, aber selbst weniger Personenstimmen gewonnen hat, als es rechnerisch einem Mandat entspricht.

(2) Ein Kandidat erhält ein Listenmandat. Für ihn sind seine Personenstimmen bei der Mandatzuteilung belanglos. Aber auch hier fließen die Personenstimmen vor der Mandatzuteilung in die Ermittlung des Personenmandatskontingents ein. In dem Beispiel kommen alle 6.500 Personenstimmen für X1, X2 und X3 damit dem Kandidaten X6 zugute.

(3) Ein Kandidat ohne Listenmandat erhält so wenig Personenstimmen, dass er in der Reihenfolge so weit hinten steht, dass für ihn auch kein Personenmandat mehr anfällt. So ist es in dem Beispiel von Partei X bei Bewerber X4. Auch dessen 1.200 Personenstimmen zählen bei der Ermittlung des entsprechenden Kontingents und kommen X6 zugute.

Aus diesen drei Ursachen kommt es bei den Personenstimmen praktisch immer zur Fremdverwertung – es wäre ein sehr großer Zufall, wenn auf einen Kandidaten mit Personenmandat exakt so viele Personenstimmen entfielen, wie rechnerisch dafür nötig sind. Gleichzeitig können durch die Fremdverwertung Bewerber ein Personenstimmenmandat bekommen, die weniger Personenstimmen erzielt haben, als rechnerisch dafür nötig sind, denn es kommt ja bei der Zuteilung der Personenmandate an die Kandidaten nur auf deren Rang in der Personenstimmenreihenfolge an und nicht auf die Anzahl ihrer Stimmen. In dem Beispiel ist das bei X6 der Fall.

Die beiden ersten Ursachen der Fremdverwertung sind für einen Wähler, der einem bestimmten Bewerber zu einem Mandat verhelfen möchte, unproblematisch. Selbst wenn sein favorisierter Kandidat auch ohne seine Personenstimmen ein Personenmandat bekommt, und diese Stimmen stattdessen zum Personenmandatserwerb eines anderen Kandidaten führen (Ursache 1), hat der favorisierte Bewerber dieses Wählers ja ein Personenmandat erhalten. Dem Anliegen des Wählers ist dadurch nicht geschadet. Ebenso gilt dies, wenn dieser Bewerber sein Mandat als Listenmandat erzielt (Ursache 2). Es könnte aber auch sein, dass sein favorisierter Bewerber völlig leer ausgeht. Falls der Wähler ihm Personenstimmen gegeben hat, kommen diese dann anderen Kandidaten zugute (Ursache 3). Naturgemäß weiß kein Wähler bei seiner Stimmabgabe (während der Wahl), ob bei der Mandatzuteilung (nach der Wahl) Personenstimmen für diesen bestimmten Bewerber fremdverwertet werden, und aus welcher der drei Ursachen es gegebenenfalls dazu kommen wird. Aber alle Wähler (sollten) wissen, dass es gerade bei ihrem konkreten favorisierten Bewerber zur Fremdverwertung gerade ihrer Personenstimmen wegen Ursache 3 kommen könnte. Die folgende Überlegung betrifft deshalb jeden Wähler, der einen bestimmten

Kandidaten bei seinem Mandatserwerb unterstützen möchte – und damit unmittelbar das Anliegen der seinerzeitigen Wahlrechtsreform, also die Verbesserung des Grundsatzes der Direktheit. Wie sich zeigen wird, führen Fremdverwertung und Personenstimmenparadox, neben einer Beeinträchtigung der Wahlgleichheit, dieses Anliegen ad absurdum.

Ob ein Kandidat ein Personenmandat erzielt, hängt nicht nur von seinem Rang in der Personenstimmenreihenfolge ab, sondern auch davon, ob ausreichend viele Personenmandate zuzuteilen sind, damit auf diesen Rang noch ein Mandat entfällt. Dasselbe gilt für die Listenmandate. Die Größe der Personen- und Listenmandatskontingente wird durch die Anzahl aller Personenstimmen im Verhältnis zur Anzahl aller Listenstimmen festgelegt. Jeder Wähler, der Personenstimmen abgibt, vergrößert folglich das Personenmandatskontingent und verbessert damit neben dem Rangplatz seines favorisierten Kandidaten<sup>8</sup> auch die Chance, dass dieser Bewerber mit diesem Rangplatz ein Personenmandat erzielt. Bei sonst gleichen Bedingungen bedeutet die Vergrößerung des Personenmandatskontingents aber eben auch eine Verkleinerung des Listenmandatskontingents. Jeder Wähler reduziert durch die Abgabe von Personenstimmen deshalb gleichzeitig das Listenmandatskontingent – indem er gerade keine Listenstimmen abgibt. Damit verringert er aber auch die Chance, dass sein Favorit ein Listenmandat erzielt. Falls dieser nun so wenige Personenstimmen erhält, dass sein Rang laut Personenstimmenreihenfolge bei der Sitzzuteilung nicht für ein Personenmandat ausreicht, dann kommen diese Personenstimmen einem anderen Bewerber zugute (Ursache 3 der Fremdverwertung). Für den favorisierten Kandidaten war die Abgabe von Personenstimmen dann für den Erwerb eines Personenmandats ohne Wirkung. Für die Zuteilung eines Listenmandats hatte sie aber durchaus eine Wirkung, und zwar die Verschlechterung der Chance auf ein Listenmandat. Das ergibt das Personenstimmenparadox aus der Bewerbersicht. Empirisch zeigt es sich, wenn ein Kandidat gerade deshalb nicht gewählt wird, weil er Personenstimmen erhalten hat.

Aber die Fremdverwertung durch Ursache 3 ist auch für jeden Wähler problematisch, unabhängig davon, ob sich das Personenstimmenparadox bei seinem favorisierten Bewerber letztlich materialisiert – denn beim Wahlakt weiß ja niemand, wie die Stimmenverteilung im Ergebnis sein wird. Jeder Wähler muss sich folglich mit Blick auf die Maximierung der Mandatschancen seines Favoriten überlegen, ob es ihm mehr nützt, wenn er Listenstimmen oder wenn er Personenstimmen abgibt.

Bei manchen Kandidaten ist diese Überlegung eventuell nicht sehr schwierig: Jene auf den „vordersten“ Listenplätzen profitieren vermutlich eher von Listenstimmen – ihnen kommen ja dann zusätzlich zu den (Listen-)Stimmen des Wählers selbst noch alle Stimmen derjenigen Wähler zugute, die die Entscheidung der Partei über die Listenreihenfolge akzeptieren (und die damit nolens volens auch für die Bewerber auf den „vordersten“ Listenplätzen stimmen). Da wahrscheinlich auch alle anderen Sympathisanten dieses Kandidaten diese Überlegung anstellen, sollten die Wähler also Listenstimmen abgeben. Aber

8 Ganz genau gesagt, erhöht der Wähler mit der Abgabe von Personenstimmen für einen Bewerber dessen Chance, auf einem höheren Rangplatz der Personenstimmenreihenfolge zu landen als auf dem Rangplatz, den er ohne seine Personenstimmen einnehmen würde und die Chance, dass das Personenmandatskontingent sich vergrößert. Soweit im Folgenden davon die Rede ist, dass die Entscheidungen eines Wählers Konsequenzen für Mandate von Bewerbern haben, ist immer eine entsprechende Chance gemeint.

abgesehen vom allerersten Listenplatz ist natürlich vollkommen unklar, welche konkret die „vordersten“ sind.

Für die Sympathisanten aller Bewerber, die nicht auf dem ersten Listenplatz stehen, ergibt sich daraus die folgende Erwägung: „Wenn ich meinem Favoriten Personenstimmen gebe, könnte sich dadurch das Personenmandatskontingent um ein Mandat erhöhen. Dadurch würde es aber ein Listenmandat weniger geben – denn ich habe meine Stimmen ja dann nicht als Listenstimmen abgegeben. Womöglich rangiert mein Favorit aber genau auf dem Listenplatz, der dieses Listenmandat erhalten hätte. Und womöglich genügt sein Personenstimmenrang auch nicht für ein Personenstimmenmandat. Dann lag es an meiner Entscheidung, dass mein Favorit kein Mandat erzielte, denn durch die Fremdverwertung meiner Personenstimmen (Ursache 3) zieht nun jemand anderes in das Parlament ein. Wenn ich wiederum eine Listenstimme abgebe, könnte sich dadurch das Listenmandatskontingent um ein Mandat erhöhen. Dadurch würde es aber ein Personenmandat weniger geben – denn ich habe meine Stimme ja dann nicht als Personenstimme abgegeben. Womöglich rangiert mein Favorit aber in der Personenstimmenreihenfolge nach der Wahl genau auf dem Rangplatz, auf den dieses Personenmandat entfallen wäre. Auch dann lag es an meiner Entscheidung, dass mein Favorit kein Mandat erzielt. Und auch wenn meine Stimmen nicht unmittelbar ausschlaggebend dafür sind, könnte ich gegebenenfalls die Mandatschancen meines Favoriten ungewollt verschlechtern.“ Diese Überlegung beschreibt das Personenstimmenparadox aus der Wählersicht.

Für die Wähler ist es offenkundig unmöglich, beim Wahlakt den Effekt ihrer Entscheidung dahingehend einzuschätzen, ob dadurch die Mandatschancen einzelner Bewerber verbessert oder verschlechtert werden. Gleichgültig ob sie Listen- oder Personenstimmen abgeben, kann sich diese Entscheidung gerade zu Ungunsten ihres Favoriten auswirken. Das Ziel der Reformen, den Wählern eine direkte Mitwirkung an der Auswahl der Mandatsinhaber zu eröffnen, wird dadurch behindert, denn aus Wählersicht beim Wahlakt ist es dem Zufall überlassen, ob die Entscheidung zwischen Listen- und Personenstimmen die Mandatschancen favorisierter Bewerber verbessert oder verschlechtert.

Fremdverwertung und Personenstimmenparadox verletzen damit zwei zentrale Grundsätze demokratischer Wahlsysteme. Zum einen wird der Wille bestimmter Wähler in der Wirkung in sein Gegenteil verkehrt. Der Erfolgswert ihrer Stimmen ist damit negativ und die Wahlrechtsgleichheit folglich insoweit nicht gewahrt.

Zum anderen muss der Wähler aber auch wissen, ob seine Entscheidung, einem bestimmten Kandidaten Personenstimmen zu geben (oder dies gerade nicht zu tun), für dessen Mandatschancen positive oder negative Konsequenzen hat. Das kann er unter dem geltenden Wahlrecht beim Wahlakt aber nicht wissen. Folglich ist das Wahlrecht insoweit intransparent. Es nützt dem Wähler aber nichts, die Auswahl zwischen vielen Bewerbern zu haben, wenn er nicht weiß, welche seiner möglichen Entscheidungen seinem Favoriten beim Mandatserwerb hilft oder schadet, denn dann kann er keine informierte Entscheidung darüber treffen, wie er seinen Willen an der Urne am besten zum Ausdruck bringt. Aus diesem Grund ist die Transparenz der Mandatszuteilung auch zentral für den Grundsatz der Direktheit der Wahl – und da diese Transparenz fehlt, ist dieser Grundsatz ebenfalls verletzt. Ironischerweise hat das Bemühen um seine bessere Umsetzung also gerade zu seiner Obstruktion geführt.

### 3. Fremdverwertung und Personenstimmenparadox bei den Bürgerschaftswahlen 2011 und 2015

Die Wähler in Bremen und Hamburg könnten diese verwickelten Überlegungen vielleicht auf sich beruhen lassen, wenn es um ein rein theoretisches Problem ginge, dessen empirisches Auftreten praktisch ausgeschlossen wäre. Das Personenstimmenparadox wurde bei der jüngsten Hamburger Wahl aber auch empirisch sichtbar, und zwar vor allem für *Ewald Aukes*, einen Kandidaten der FDP.<sup>9</sup> Die Partei hatte insgesamt neun Mandate erhalten. Abzüglich eines Wahlkreismandats für *Katja Suding* waren davon acht über Listen- und Personenmandate zuzuteilen. Bei 147.321 Listenstimmen und 114.836 Personenstimmen ergab sich für diese acht ein Verhältnis von 4,496:3,504. Entsprechend waren nach Rundung je vier Listen- und Personenmandate zuzuteilen. Da *Suding* auch auf Platz 1 der FDP-Landesliste stand und ihren Sitz schon in einem Wahlkreis erhalten hatte, kamen für die Listenmandate alle Bewerber bis zum Listenplatz 5 zum Zuge. *Aukes* erzielte auf seinem Platz 6 damit kein Listenmandat. Auf ihn waren 741 Personenstimmen entfallen, und damit der 13. Rangplatz laut Personenstimmenreihenfolge. Personenmandate fielen aber nur bis zum Rangplatz 9 an. Folglich ging er leer aus. Wären seine 741 Personenstimmen jedoch als Listenstimmen angefallen oder hätten seine Sympathisanten eine andere Partei oder einfach überhaupt nicht gewählt, hätte sich das Verhältnis der Listen- und Personenstimmen bei weiterhin acht Mandaten auf 4,52:3,48 verschoben. Damit hätte es nach Rundung fünf Listen- und nur drei Personenmandate gegeben, also ein Listenmandat mehr. Gemäß Listenplatz hätte *Aukes* genau dieses erzielt. Mit anderen Worten: *Aukes* verpasste ein eigenes Mandat – aber nicht, obwohl er Personenstimmen erzielte, sondern genau deswegen. Aus Wählersicht: Die Sympathisanten haben ihren Favoriten durch die eigene Wahlentscheidung um einen Sitz in der Bürgerschaft gebracht. Die Ursache dafür war die Verwertung der Personenstimmen, die sie für *Aukes* abgegeben hatten, zugunsten des (Personen-)Mandatserwerbs eines anderen Kandidaten und damit zu Ungunsten seines eigenen (Listen-)Mandats. Ebenso erging es bei der Wahl in Bremen 2015 *Thomas vom Bruch* (CDU).

Aber nicht nur die Sympathisanten dieser beiden haben durch ihre Personenstimmen dem Mandatserwerb ihres Favoriten geschadet. Dies haben vielmehr die Personenstimmenwähler aller Bewerber getan, deren Chance auf ein Listenmandat laut Wahlergebnis höher war als ihre Chance auf ein Personenmandat. Das sind alle Kandidaten, die nach der Wahl einen höheren Rangplatz auf den Parteilisten als laut der entsprechenden Personenstimmenreihenfolgen hatten. Bei den vier Wahlen in Bremen 2011 und 2015 sowie in Hamburg 2011 und 2015<sup>10</sup> profitierten durchschnittlich nur rund 40 Prozent der Bewerber von

9 Vgl. für die folgenden Angaben Landeswahlleiter Hamburg, Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft am 15. Februar 2015, in: Amtlicher Anzeiger – Teil II des Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblattes 2015, H. 21 vom 13. März 2015, S. 553 – 574.

10 Diese und die folgenden Berechnungen basieren auf den Angaben in: Landeswahlleiter Bremen, Endgültiges Ergebnis der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft (18. Wahlperiode) am 22. Mai 2011, in: Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 29. Juli 2011, H. 81, S. 797 – 982, Statistisches Landesamt Bremen, Bürgerschaftswahl (Landtag) am 10. Mai 2015 im Land Bremen – Endgültiges Ergebnis, in: Statistische Mitteilungen, 139. Jg. (2015), S. 1 – 18; Landeswahlleiter Hamburg, Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft und die Wahlen zu den Bezirksversammlungen am 20. Februar 2011, in: Amtlicher Anzeiger – Teil II des Gesetz- und Verordnungsblattes, 61. Jg. (2011), H. 22, S. 745 – 778; Landeswahlleiter Hamburg, a.a.O. (Fn. 9).

**Tabelle 2: Auswirkungen des Personenstimmenparadoxes auf die Personenstimmen bei den Wahlen in Hamburg und Bremen 2011 und 2015\***

	Mittelwerte			Hamburg 2011			Hamburg 2015			Bremen 2011			Bremen 2015		
	+	0	-	+	0	-	+	0	-	+	0	-	+	0	-
<b>Kandidaten</b>															
Anzahl				72	15	102	116	16	131	93	24	112	106	34	133
Anteil	40,4	9,2	50,4	38,1	7,9	54,0	44,1	6,1	49,8	40,6	10,5	48,9	38,8	12,5	48,7
<b>Mandatserfolg</b>															
Listenmandat				2	7	16	5	7	14	4	13	31	4	18	22
Personenmandat				22	2	1	21	0	3	32	1	2	33	2	4
ohne				48	6	85	90	9	114	57	10	79	69	14	107
<b>Personenstimmen</b>															
Anzahl (Tausend)				250	913	190	272	955	190	125	265	97	153	251	99
Anteil	23,4	59,8	16,8	18,5	67,5	14,0	19,2	67,4	13,4	25,6	54,4	20,0	30,5	49,8	19,7
davon Listenplatz 1															
Anzahl (Tausend)				853			927			243			209		
Anteil	55,0			63,0			65,4			49,9			41,6		
davon Mandat															
ja (Anzahl, Tausend)				174	905	84	133	946	64	87	260	59	98	239	43
ja (Anteil)	14,9	58,6	7,8	12,8	66,9	6,2	9,4	66,8	4,5	17,9	53,3	12,1	19,4	47,6	8,5
nein (Tausend)				76	9	106	139	9	126	38	5	38	56	11	56
nein (Anteil)	8,6	1,1	8,9	5,6	0,6	7,8	9,8	0,6	8,9	7,7	1,1	7,8	11,1	2,3	11,2
<p>* ohne Inhaber von Wahlkreismandaten, die auch auf Landeslisten kandidierten in Hamburg.  Anmerkung: +: höherer Rangplatz in den Personenstimmenreihenfolgen als auf den entsprechenden Parteilisten; 0: gleiche Rangplätze laut Personenstimmenreihenfolgen und entsprechenden Parteilisten; -: niedrigerer Rangplatz in den Personenstimmenreihenfolgen als auf den entsprechenden Parteilisten. Alle Angaben verstehen sich zwecks Vergleichbarkeit zwischen Bremen und Hamburg ohne Mandate und Personenstimmen für Inhaber von Wahlkreismandaten auf Landeslisten in Hamburg; die Bezugsgrößen zur Berechnung der Prozentwerte lauten entsprechend in demnach verbleibenden Personenstimmen: 1.352.558 (HH 2011), 1.417.304 (HH 2015), 4.871.142 (HB 2011) und 502.935 (HB 2015).  Quelle: Eigene Berechnungen entlang der Angaben in den Quellen laut Fn. 9 und 10.</p>															

ihren Personenstimmen durch einen höheren Personenstimmenrangplatz im Vergleich zu ihrem Listenplatz (vgl. Tabelle 2).<sup>11</sup> Für knapp zehn Prozent waren beide Ränge gleich. Aber für mehr als die Hälfte aller Kandidaten verschlechterten sich durch den Gewinn von Personenstimmen ihre Mandatschancen. Das Schicksal von *Ewald Aukes* und *Thomas vom*

11 Hier und im Folgenden werden nur Bewerber und deren Personenstimmen betrachtet, die kein Wahlkreismandat erzielten. Für Bremen betrifft das mangels Wahlkreismandaten alle Bewerber. Für Hamburg würde sich bei Berücksichtigung auch der Inhaber von Wahlkreismandaten der Natur der Sache nach nur der Anteil der Personenstimmen erhöhen, die nicht von dem jeweiligen Empfänger für sein eigenes (Landes-)Mandat genutzt wurden. Personenstimmen für Inhaber von Wahlkreismandaten lassen sich folglich ebenso als Ursache 2 für die Fremdverwertung auffassen wie Personenstimmen für Inhaber von Listenmandaten.

*Bruch*, bei denen diese Verschlechterung den Mandatserwerb direkt verhinderte, war also nur die Spitze eines durch das Personenstimmenparadox geschaffenen Eisbergs von Kandidaten, die durch das Wahlsystem benachteiligt wurden.

Für die Personenstimmenwähler ergibt sich daraus ein ernüchterndes Ergebnis. Für fast 60 Prozent bewirkte die Stimmabgabe überhaupt keinen Unterschied – Listenplatz und Personenstimmenrang ihres Favoriten stimmten überein. Dieser hohe Wert geht auf die Ballung der Personenstimmen bei den Spitzenkandidaten zurück, auf die nahezu alle diese Stimmen entfielen (rund 55 Prozent). Gerade diese Bewerber hätten aber mit Blick auf die Mandatschancen gerade nicht von Personenstimmen, sondern von Listenstimmen profitiert, wie oben erläutert. Sie alle erzielten zudem über ihren Listenplatz ein Mandat. Ihre Stimmen wirkten folglich einzig und allein als Katalysator der Fremdverwertung (Ursache 2). Soweit sie abgegeben wurden, um ihren Empfängern beim Mandatserwerb zu helfen, gingen sie damit nicht nur von der Intention her sondern auch in ihrer Wirkung fehl. Falls sie aus anderen Gründen abgegeben wurden – zum Beispiel als Sympathiebekundung – müssten folglich erhebliche Zweifel an der Praxistauglichkeit des Wahlsystems selbst entstehen, denn diese Personenstimmen „verschwanden“ ja nicht. Sie hatten eine Wirkung für die anderen Bewerber, denn insbesondere durch sie konnten durchschnittlich weitere 15 Prozent der Personenstimmenwähler ihrem Favoriten zum Mandat verhelfen.<sup>12</sup> Direkt vom Wahlsystem bestraft wurden jene Wähler, die Personenstimmen für Bewerber abgaben, deren Personenstimmenrang schlechter war als ihr Listenplatz. Dies betraf durchschnittlich 17 Prozent der Personenstimmenwähler. Sie alle hätten besser Listen- anstatt Personenstimmen abgegeben, denn sie alle haben der Person, die sie schätzten, mehr geschadet als genützt. Aber das erfuhren sie erst, als das Wahlergebnis feststand. Ein Teil dieser Wähler konnte sich damit trösten, dass ihre Favoriten trotzdem ein Mandat erzielten (rund acht Prozent der Personenstimmenwähler). Aber immer noch rund neun Prozent hatten auch hier Pech: Ihr Anliegen, bestimmten Personen beim Mandatserwerb zu helfen, haben sie durch die Abgabe von Personenstimmen konterkariert.

Das Ziel der Reform, den Wählern einen direkten Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments zu verschaffen, wurde also bei den bisherigen Wahlen nur in höchst zwiespältiger Weise erreicht. Zwar gaben viele Wähler tatsächlich Personenstimmen ab. In den weitaus meisten Fällen wirkte sich dies aber überhaupt nicht aus oder sogar zum Nachteil der damit bedachten Kandidaten. Der Anteil der Personenstimmen, die ihren Empfängern Vorteile brachten, und zwar so stark, dass dadurch ein Personenmandat erzielt wurde, lag durchschnittlich bei nur 5,1 Prozent aller Stimmen für die Bürgerschaftsparteien. Ein großer Teil dieser Empfänger hätte allerdings auch unter dem starren Listenwahlrecht einen Sitz gewonnen, nämlich 64 von bislang insgesamt 133 Inhabern von Personenmandaten. Abzüglich der Personenstimmen für diese Bewerber profitierten rechnerisch durchschnittlich nur noch 1,8 Prozent der Wähler aller Bürgerschaftsparteien dadurch vom neuen Wahlrecht, dass nun ein Bewerber, den sie besonders schätzten, in die Bürgerschaft einzog, der dies unter dem alten Wahlrecht nicht getan hätte. Das entspricht rund einem Prozent

12 Dies ist eine Mindestschätzung, die – wie alle folgenden Berechnungen – davon ausgeht, dass alle Wähler, wenn sie Personenstimmen abgaben, genau einen Bewerber mit allen ihren Stimmen wählten. Da Panaschieren möglich ist, sind jedoch vermutlich mehr Wähler betroffen, und es können auch Wähler eine Entscheidung über ihre Stimmenvergabe getroffen haben, die je nach Empfänger vorteilhaft, nachteilig oder egal war.

aller Wahlberechtigten. Gleichzeitig stieg der Anteil der ungültigen Stimmzettel von 2007/2008 auf 2011/2015 um durchschnittlich zwei Prozent der Wahlberechtigten. Insofern<sup>13</sup> ist fraglich, ob die Wahlreform auch nur im *Benthamschen* Sinne ein „Mehr“ an Demokratie bewirkt hat, ob also nun mehr Wahlberechtigte zufriedener mit dem Wahlrecht sein können als mit ihm unzufriedener sein müssen.

Ein nicht weniger beunruhigender Befund folgt aus der „Hebelwirkung“ der Personenstimmen für Spitzenkandidaten im Verhältnis zu den Personenstimmen für Personenmandatsinhaber. Je nach Partei und Wahl lag sie durchschnittlich zwischen 0,6 und 18,9 (vgl. Tabelle 3), das heißt jedem Personenmandatsinhaber kamen beim Mandatserwerb zusätzlich zu jeder Personenstimme, die für ihn selbst abgegeben worden war, noch rechnerisch bis zu 19 Personenstimmen des Spitzenkandidaten zugute.

<i>Tabelle 3: Verhältnis Personenstimmen des Spitzenkandidaten zu Personenstimmen für Personenmandatsinhaber bei den Wahlen in Bremen und Hamburg 2011 und 2015</i>							
	SPD	CDU	Die Linke	FDP	Grüne	BiW	AfD
HH 2011	7,5	5,3	1,8	13,8	5,5	–	–
HH 2015	12,5	13,9	1,4	18,9	6,6	–	8,2
HB 2011	5,3	3,1	0,6	–	2,2	–	–
HB 2015	3,0	2,5	3,5	11,8	1,4	–	3,9
BHV 2011	1,7	1,9	–	–	1,3	(nur LM)	–
BHV 2015	1,8	2,1	(nur LM)	(nur LM)	3,7	(nur LM)	–

Anmerkung: HH: Hamburg; HB: Wahlgebiet Bremen; BHV: Wahlgebiet Bremerhaven; LM: Listenmandate; „–“: keine Mandate erzielt/nicht kandidiert.  
Quelle: Eigene Berechnungen entlang der Angaben in den Quellen laut Fn. 9 und 10.

Daher genühten für viele Bewerber schon rund 1.000 eigene Personenstimmen, entsprechend nur 200 Wählern, für ein Personenmandat. Diese extrem niedrige Hürde lässt das Wahlsystem anfällig für Manipulationen erscheinen. Tatsächlich wurden im Juni 2015 Meldungen über gefälschte Briefwahlstimmen in ungefähr dieser Höhe bekannt.<sup>14</sup> Aber auch vollkommen legale Manipulationen sind denkbar. Weniger als 10.000 Stimmen wären erforderlich gewesen, um selbst bei der SPD als personenmandatsstärkster Partei die Personenstimmenreihenfolge großflächig umzusortieren. Jeder Organisation mit mindestens 2.000 Anhängern wäre es daher möglich gewesen, durch gezielte Hinweise an ihre

13 In einem Erfahrungsbericht zur Hamburger Wahl 2015 heißt es dazu: „Lediglich der Ungültigkeitsgrund der Abgabe von mehr als fünf Stimmen würde darauf hindeuten, dass die Stimmabgabe unbewusst wegen fehlerhafter Anwendung des Wahlrechts ungültig erfolgt ist.“ Landeswahlleiter Hamburg, Erfahrungsbericht des Landeswahlleiters, der Bezirkswahlleitungen und des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein zu der Wahl zur Bürgerschaft am 15. Februar 2015, Hamburg 2015, S. 37. Bei 3,6 beziehungsweise 2,9 Prozent ungültigen Stimmen bei den Wahlen in Hamburg 2011 beziehungsweise 2015 ging die Ungültigkeit bei 2,0 beziehungsweise 2,3 Prozent auf ebendiese Ursache zurück, vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Analyse der Wahl zur Bürgerschaft in Hamburg am 15. Februar 2015, S. 39.

14 Vgl. *Wilko Zicht*, Gefälschte Briefwahlstimmen bei der Hamburger Bürgerschaftswahl?, in: wahlrecht.de vom 5. Juni 2015, <http://www.wahlrecht.de/news/2015/2015060501.html> (Abruf am 13. August 2015).

Unterstützer – zum Beispiel: „Alle, deren Nachname mit S anfängt, wählen Bewerber X.“ oder „Alle in Bremen-Neustadt wählen Kandidat Y.“ – die Mandatschancen dieser Bewerber beträchtlich zu erhöhen. Öffentlich gemacht (zum Beispiel auf Plakaten im Wahlkampf) würde dies wohl auch eine Verspottung der repräsentativen Demokratie selbst bedeuten. Parteien, denen daran gelegen ist, könnten anstelle einer aussichtslosen eigenen Kandidatur so leicht zumindest die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich ziehen.

#### 4. Lösungsvorschläge

Das Problem des Personenstimmenparadoxes ist nicht, dass manche Bewerber nach der Wahl gemäß Personenstimmenreihenfolge schlechtere Mandatschancen haben als gemäß Parteiliste. Dieser Unterschied ist ja gerade der Sinn eines Systems, das offene und starre Listenwahl kombiniert. Das Problem ist, dass sich der Wähler zu einem Zeitpunkt zwischen Personen- und Listenstimme entscheiden muss, zu dem er nicht wissen kann, welche der beiden zugehörigen Reihenfolgen für seinen Favoriten vorteilhafter ist. Falls seine Entscheidung zu einer Verbesserung der Mandatschancen dieses Bewerbers führt oder falls dieser trotzdem ein Mandat erzielt, wirkt sich dieses Problem zumindest im Ergebnis nicht gegen die Intention des Wählers aus. Aber wenn dieser Kandidat kein Mandat erzielt, dann darf dies nicht auf die Entscheidung des Wählers zurückzuführen sein, egal wie groß sein Anteil am Ergebnis ist. Zur Vermeidung solchen negativen Stimmgewichts muss mindestens diese Konsequenz des Personenstimmenparadoxes beseitigt werden.

Auf den ersten Blick könnte ein Ausweg darin bestehen, anstelle der Listenmandate zuerst die Personenmandate zu vergeben. Dies schafft aber keine Abhilfe, denn die Ursache für das Personenstimmenparadox ist nicht die Fremdverwertung von Personenstimmen derjenigen Bewerber, die ein Personenmandat erzielt haben (Ursache 1), sondern für Kandidaten, denen überhaupt kein Sitz zugeteilt wurde (Ursache 3). Um das Personenstimmenparadox zu neutralisieren, müsste deshalb die Ursache 3 mindestens für diejenigen Bewerber ausgeräumt werden, die durch Personenstimmen für sie selbst ein Mandat verpassen. Alternativ könnte auch die Fremdverwertung generell unterbunden werden. Daraus ergeben sich zwei Lösungsvorschläge.

##### 4.1. „Kleine Lösung“

Als „Kleine Lösung“ könnte die folgende iterative Prozedur dienen: Zunächst wird eine testweise Mandatzuteilung in der bisherigen Weise durchgeführt. Dann werden für jede Partei die Personenstimmen des Bewerbers auf dem ersten Listenplatz, auf den kein Listenmandat mehr entfiel, zu den Listenstimmen addiert und von den Personenstimmen abgezogen. Mit diesen neuen Werten werden die Listen- und Personenmandatskontingente der Partei in einer zweiten Kontingentberechnung neu ermittelt. Ändert sich dabei im Vergleich mit den jeweiligen Kontingenten laut Testzuteilung nichts, werden die Mandate nun gemäß der Testzuteilung vergeben, und die Prozedur endet.

Bei der zweiten Berechnung kann aber im Vergleich zur Testzuteilung auch ein zusätzliches Listenmandat entstehen und entsprechend ein Personenmandat wegfallen. Falls dies passiert, folgt nun eine weitere, dritte Berechnung der Kontingente. Dafür werden die Per-

sonenstimmen der Kandidaten auf dem ersten und dem zweiten listenmandatslosen Listenplatz zu den Listenstimmen ihrer Partei addiert und von den Personenstimmen abgezogen. Wieder werden die Personen- und Listenmandatskontingente ermittelt. Sind diese mit den Kontingenten aus der zweiten Berechnung identisch, werden die Mandate nun gemäß dieser zweiten Kontingentberechnung zugeteilt, und die Prozedur endet. So hätten die Bewerber *Aukes* und *von Bruch* 2015 auf Kosten eines Personenmandatsinhabers ein Listenmandat erzielt. Möglicherweise wirkt sich die Kontingentberechnung aber auch nur auf die Mandatsart und nicht auf die Bewerber aus. Bei der Hamburger Wahl von 2011 hätte das einen Bewerber der Linkspartei, 2015 einen FDP- und bei der Bremer Wahl von 2015 einen SPD-Kandidaten in Bremerhaven betroffen. Sie hätten kein Personenmandat erzielt, sondern ein Listenmandat.

Auch bei der dritten Kontingentberechnung kann es gegenüber der zweiten aber zu einem zusätzlichen Listenmandat kommen.<sup>15</sup> Im Vergleich zur Testzuteilung gibt es dann zwei Listenmandate mehr und zwei Personenmandate weniger. In diesem Fall wird eine vierte Kontingentberechnung vorgenommen, bei der die Personenstimmen der Bewerber auf dem ersten, zweiten und dritten listenmandatslosen Listenplatz zu den Listenstimmen addiert und von den Personenstimmen abgezogen werden. Wieder werden die beiden Kontingente gebildet. Sind sie identisch mit denen aus der dritten Berechnung, erhalten die Kandidaten nun Mandate laut der dritten Berechnung, und die Prozedur endet. Fällt dabei ein weiteres Listenmandat an, wird die Berechnung erneut durchgeführt, diesmal per Addition der Personenstimmen für die Bewerber auf den ersten vier listenmandatslosen Listenplätzen.<sup>16</sup> So wird immer weiter verfahren, bis es von einer Berechnung zur nächsten keine Veränderung des Listenmandatskontingents mehr gibt. Gemäß der jeweils vorletzten Berechnung werden die Sitze zugeteilt.

Damit ist das Vergabeverfahren für die Partei aber nur beendet, wenn keiner ihrer Listenmandatsinhaber auf sein Mandat verzichtet, es ruhen lässt oder während der Wahlperiode aus dem Parlament ausscheidet. Wenn dies geschieht, muss die Prozedur neu durchgeführt werden, falls auf die Liste nachgerückt wird. Dann verschiebt sich nämlich der erste listenmandatslose Listenplatz um eine Position nach unten. Um von dieser Position aus ein Listenmandat zu erzielen, wären direkt nach der Wahl zwei zusätzliche Listenmandate erforderlich gewesen. Nun ist es aber nur noch eines. Die Personenstimmen des Bewerbers auf diesem Listenplatz wirken sich beim Nachrücken deshalb unmittelbar für ihn selbst aus und nicht mehr nur direkt für den Bewerber auf dem Listenplatz vor ihm und nur indirekt für ihn selbst. Das gilt wiederum für alle mandatslosen Bewerber der Partei. Kommt es bei dieser Neuzuteilung zu zusätzlichen Listenmandaten, fallen entsprechend viele Personenmandate weg. Manche Personenmandatsinhaber können ihr Mandat folglich im Lauf der Wahlperiode durch Nachrücken von Listenmandatsinhabern verlieren, oder sie können ein Listenmandat anstelle eines Personenmandats erhalten. Die Mandatsart würde also eine Rolle für die Chancen ihres Inhabers spielen, im Parlament verbleiben zu können.

15 Dazu kommt es, wenn die Personenstimmen der ersten beiden listenmandatslosen Bewerber zusammen für ein volles Mandat genügen und wenn das Verhältnis zwischen Listenmandatskontingent und Personenmandatskontingent bei der Testzuteilung entsprechend knapp ist.

16 Dazu kommt es bei ausreichend Personenstimmen der drei Bewerber für zwei volle Mandate und entsprechend knapper Testzuteilung (siehe Fn. 15).

Dieser Lösungsvorschlag räumt das Personenstimmenparadox aus, indem er die oben beschriebene Ursache 3 der Fremdverwertung hinsichtlich des negativen Stimmgewichts neutralisiert. Inhaltlich muss sich kein Wähler mehr entscheiden, ob er seinem Favoriten beim Mandatserwerb helfen möchte, indem er die Entscheidung der Partei über die Listenplätze akzeptiert oder gemeinsam mit anderen Wählern eine alternative Reihenfolge über die Personenstimmen erzeugt. Kein Wähler müsste also befürchten, dass er mit der Abgabe von Personenstimmen für Bewerber, die er schätzt, ebendiese am Mandatsgewinn hindert. Es gäbe folglich kein negatives Stimmgewicht mehr. Die Verwertung von Personenstimmen für das Listenmandatskontingent dürfte zudem dem Urteil des Bremischen Staatsgerichtshofs von 2010 entsprechen, in dem die Verwertung von Stimmen eines Bewerbers für das Mandat anderer Kandidaten für unproblematisch erklärt wird.<sup>17</sup> Aber das Wahlrecht wird dadurch offensichtlich noch komplizierter. Die Regelung für das Nachrückverfahren dürfte weltweit sogar einmalig sein, denn sie kann zum Mandatsverlust Dritter führen. Je nachdem, welche Abgeordnete mit welcher Mandatsart ausgestattet sind und welche Konsequenzen im Einzelfall daraus beim Nachrücken folgen würden, wäre es nämlich möglich, dass zuvor Gewählte ihr Mandat wieder verlieren. Inwieweit damit das Transparenzgebot als Implikation des Wahlrechtsgrundsatzes der Direktheit der Wahl eingehalten wird, ist zumindest fraglich. Allerdings ist Transparenz insoweit bereits jetzt nicht gegeben, als beim Ruhen von Mandaten der Senatoren deren Nachberufene im Rücktrittsfall ihr Mandat ja ebenfalls wieder verlieren. Ein fremdbewirktes Erlöschen der Mandatsausübung wäre also für Bremen und Hamburg nicht neu.

#### 4.2. „Große Lösung“

Anstelle der Neutralisierung der Ursache 3 könnte aber auch die Fremdverwertung generell unterbunden werden. Bei dieser „Großen Lösung“ kommen Personenstimmen bei der Zuteilung der Personenmandate nur genau jenen Bewerbern zugute, für die sie abgegeben wurden. Nur die „eigenen“ Personenstimmen eines Kandidaten zählen bei dieser Lösung also für den Erwerb eines Personenmandats. Rangplätze gemäß Personenstimmenreihenfolge wären dagegen nicht mehr zu bilden. An ihrer Stelle bedürfte es aber dann eines anderen Kriteriums für die Vergabe von Personenmandaten. Ein solches bietet sich entlang des bisherigen Verfahrens zur Ermittlung der Kontingente auch direkt an. Diese Kontingente werden entsprechend dem Verhältnis der Personen- und Listenstimmensummen gebildet. Jedes Mandat entspricht also (abgesehen von Rundungen) der gleichen durchschnittlichen Stimmzahl. Diese könnte als natürliche Mandatschürde auch für die direkte Zuteilung von Personenmandaten an die Bewerber mit mindestens entsprechend vielen Personenstimmen dienen. Personenstimmen, die auf diese Weise nicht für ein Personenmandat verwertet wurden, könnten dann – wie bisher – bei der Ermittlung des Gesamtmandatskontingents der Partei zählen, aber – neu – für die Mandatzuteilung innerhalb der Partei entfallen. Für

17 Vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen 2010, Urteil zum Normenkontrollverfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Sitzverteilungsverfahrens gemäß §7 Abs. 6 BremWG, Entscheid St 3/09 vom 8. April 2010, Rn. 42, 48.

alle Kandidaten ohne Personenmandat bliebe dann ihr Listenplatz als zweite Chance zum Mandatserwerb. Die gesamte Prozedur zur Kontingentbildung der Listen- und Personenmandate wäre hinfällig. Folglich wären auch Überlegungen zur Chancenmaximierung wie oben skizziert hinfällig; und die Abgabe von Personenstimmen würde sich stets zugunsten ihrer Empfänger auswirken, denn deren Chancen auf ein Mandat würden dadurch generell erhöht (und niemals gesenkt).

Wenn die Kontingentbildung entfällt, ist aber auch die Listenstimme überflüssig. Gibt es keine Fremdverwertung, können alle Wähler, die die Reihenfolge laut Parteiliste akzeptieren, dies ebenso gut durch Personenstimmen für den Bewerber auf dem ersten Listenplatz zum Ausdruck bringen; dann kommen alle Personenstimmen, die dieser Bewerber für sein Personenmandat nicht benötigt, allen nachfolgenden Kandidaten in der auf der Parteiliste festgelegten Reihenfolge zugute. Die Wahlzettel bräuchten dann nur noch aus Parteilisten mit Personeneinträgen bestehen.<sup>18</sup> Insgesamt wären durch diese starke Vereinfachung der Mandatzuteilung Verständlichkeit und Transparenz im Vergleich zum bisherigen Wahlrecht und zur „Kleinen Lösung“ deutlich verbessert.

Ein weiterer Vorteil der „Großen Lösung“ ist es, dass sie durch die natürliche Mandatschürde die oben genannte Manipulationsanfälligkeit stark reduziert (vgl. Tabelle 4). In Bremen liegt die Hürde je nach Wahlgebiet bei 2.000 (Bremerhaven) bis knapp 3.000 Wählern (Bremen), in Hamburg – je nachdem, ob die Wahlkreismandate beibehalten werden – bei rund 5.500 oder gut 13.000 Wählern. Berechnet auf die Wählerschaft der Parlamentsparteien ergibt das rund ein bis zwei Prozent für Hamburg und Bremen und gut sechs Prozent für Bremerhaven.<sup>19</sup> Zumindest der Wahlfälschung durch Einzelpersonen dürfte bei solchen Größenordnungen ein Riegel vorgeschoben sein. Auch der bloße Aufruf zur Verspottung der parlamentarischen Demokratie wäre bei solchen Hürden – derzeit 10.000 bis 30.000 Stimmen pro Mandat und nicht mehr für alle Personenmandate – nicht besonders erfolgversprechend.

Die natürliche Hürde ist also nicht sehr hoch. Dennoch hätte es bei den vier hier untersuchten Wahlen je nur drei bis fünf Personenmandate gegeben. Sie wären alle auf Spitzenkandidaten entfallen. Diese Bewerber gewannen ihre Sitze aber als Listen- oder Wahlkreismandate. Entsprechend würden alle bisherigen 133 Personenmandate bei der „Großen Lösung“ als Listenmandate anfallen. Dies mag als große Zahl erscheinen. Beim Wahlrecht geht es aber nicht primär darum, möglichst viele Personenmandate zu produzieren,

18 Für Hamburg wäre dann jedoch ein Modus für den Umgang mit Wahlkreismandaten zu finden. Diese werden derzeit von den als Listen- oder Personenmandat zu vergebenden Sitzen der Parteien jeweils vorab abgezogen. Dadurch könnte es geschehen, dass ein Bewerber mit für sich genommen ausreichend vielen Personenstimmen kein Personenmandat erzielt, weil seiner Partei insgesamt nicht genügend solche Mandate zur Verfügung stehen. Es gibt mindestens drei Möglichkeiten, dieses Problem zu lösen: (1) Unter den Bewerbern wird eine Rangfolge nach Personenstimmenanzahl gebildet (wie bisher), nach der sie zum Zuge kommen, solange ihre Personenstimmen oberhalb der natürlichen Hürde liegen. (2) Anstelle der Wahlkreislisten werden (wie vor 2008) nur Landeslisten aufgestellt. (3) Umgekehrt werden anstelle der Landeslisten nur noch Wahlkreislisten aufgestellt.

19 Der höhere Prozentwert für Bremerhaven resultiert aus der geringen Zahl insgesamt zu vergebender Mandate. Da es aber auf die Stimmenzahl ankommt, die in Bremerhaven pro Sitz am geringsten ist, werden hier nur die Grenzen der Vergleichbarkeit solcher Berechnungen sichtbar.

Tabelle 4: Natürliche Mandatsbürden bei den Wahlen in Bremen und Hamburg 2011 und 2015

	HH 2011		HH 2015		HB 2011	HB 2015	BHV 2011	BHV 2015
	ohne WK	bei WK	ohne WK	bei WK				
Total	3.255.664	3.255.664	3.376.459	3.376.459	983.300	936.722	161.165	140.528
Mandate	121	50	121	50	68	68	15	15
Hürde								
Stimmen	26.907	65.114	27.905	67.530	14.461	13.776	10.745	9.369
Prozent	0,8	2,0	0,8	2,0	1,5	1,5	6,7	6,7
„Wähler“	5.382	13.023	5.581	13.506	2.893	2.756	2.149	1.874
„Erfolge“	4	3	5	3	3	4	0	0

Anmerkung: HH: Hamburg; HB: Wahlgebiet der Stadt Bremen; BHV: Wahlgebiet der Stadt Bremerhaven; „Ohne WK“ beziehungsweise „bei WK“: Berechnung ohne und mit Beibehaltung der Wahlkreismandate in Hamburg; Total: Summe der Landesstimmen (Hamburg) beziehungsweise Gesamtstimmen (Bremen) der Bürgerschaftsparteien; Stimmen: pro Mandat rechnerisch erforderliche Stimmenzahl (Hamburg, bei WK: durchschnittlicher Wert); Prozent: Anteil der Stimmen am Total; „Wähler“: Anzahl der Wähler pro Mandat, wenn jeder Wähler alle seine Stimmen für eine Kandidatin abgeben würde; „Erfolge“: Anzahl der laut natürlicher Mandatsbürden anfallenden Personenmandate.  
Quelle: Eigene Berechnungen entlang der Angaben in den Quellen laut Fn. 9 und 10.

sondern den Willen der Wähler möglichst adäquat abzubilden. Wie oben geschildert, würde die Einführung einer natürlichen Hürde nur für einen sehr kleinen Teil der Wahlberechtigten – rund ein Prozent – bedeuten, dass der favorisierte Bewerber kein Mandat erzielt. Umgekehrt würde aber ein nicht viel kleinerer Teil von Wahlberechtigten dadurch begünstigt – nämlich alle Personenstimmenwähler von Kandidaten, die dann ein Listenmandat erzielten, es unter dem geltenden Wahlrecht aber verpassen. Inwieweit das eine gegen das andere verrechnet werden kann, muss hier dahin gestellt bleiben. In jedem Fall wären die Konsequenzen der „Großen Lösung“ für die Wählerschaft insgesamt aber wesentlich kleiner, als es die Fixierung auf das Zahlenverhältnis bestimmter Mandatsgruppen zueinander suggeriert – zumal ihre große Zahl bislang überwiegend auf Stimmen für die Spitzenkandidaten zurückgeht. Genau sie würden wiederum bei der „Großen Lösung“ auch ein Personenmandat erzielen.

Die „Große Lösung“ dürfte ebenfalls mit der bisherigen Rechtsprechung vereinbar sein. Ein Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts, das eine „Relevanzschwelle“ für den Erwerb von Personenmandaten ablehnte, nahm ja gerade nicht Bezug auf eine etwaige Unvereinbarkeit einer solchen Schwelle mit der Erfolgswertgleichheit.<sup>20</sup>

20 Vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil zur Vereinbarkeit des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes mit höherrangigem Recht, Entscheid HVerfG 4/06 vom 27. April 2007.

### 5. Konklusion: Wiederherstellung von Gleichheit und Direktheit der Wahl

Hier ging es weder darum, wie sich die Einführung neuer Wahlgesetze in Hamburg und Bremen empirisch auf die Mitwirkung der Bürger bei der Zusammensetzung der dortigen Landesparlamente ausgewirkt hat. Noch darum, ob nun „bessere“ Repräsentanten in die Bürgerschaften eingezogen sind.<sup>21</sup> Auch die Frage, ob die Einführung der Personenstimme zu einer größeren oder intensiveren Beteiligung an den Wahlen geführt hat, wurde nicht untersucht.<sup>22</sup> Es ging vielmehr nur darum, die Qualität dieser Wahlsysteme mit einem sehr einfachen Kriterium zu beurteilen – nämlich, ob sie garantieren, dass keine Wahlentscheidung sich entgegen ihrer Intention auswirkt, ob also die Wahlrechtsgleichheit gewahrt bleibt. Dieses Kriterium erfüllen die derzeitigen Bremer und Hamburger Wahlgesetze nicht. Im Gegenteil: Bei den meisten Bewerbern riskieren es die Wähler, die diese Kandidaten besonders schätzen, sie am Mandatserwerb gerade zu hindern, wenn sie ihnen Personenstimmen geben. Außerdem steht die mit diesem Risiko verbundene Intransparenz dem Ziel gerade entgegen, die Direktheit der Wahl zu verbessern.

Das bedeutet nicht, dass die Personenwahl wieder abgeschafft werden muss. Aber die Art und Weise ihrer Umsetzung sollte verbessert werden. Mit der oben vorgestellten „Kleinen Lösung“ würden nur die Personenstimmen, die sich unmittelbar zulasten der Bewerber auswirken, auf die sie entfallen sind, in Listenstimmen umgewandelt. Die Prozedur, mit der die Mandate dann zugeteilt werden, würde vermutlich nur wenige Veränderungen im Vergleich zum geltenden Wahlrecht mit sich bringen. Sie würde allerdings zu einem noch komplizierteren Wahlrecht führen. Zudem wäre nicht garantiert, dass jeder Inhaber eines Personenmandats dieses auch für die gesamte Wahlperiode behält. Alternativ könnten mit einer „Großen Lösung“ Personenstimmen bei der Zuteilung von Personenmandaten nur für die Bewerber berücksichtigt werden, auf die sie auch entfallen sind. Ein Personenmandat würde nur noch vergeben werden, wenn ein Kandidat mindestens so viele Personenstimmen erzielt hat, wie rechnerisch auf ein Bürgerschaftsmandat kommen. Dies würde das Wahlrecht stark vereinfachen, weil keine Personen- und Listenmandatskontingente mehr gebildet werden müssten. Auch die Listenstimme auf den Wahlzetteln könnte wegfallen. Allerdings würden mit Blick auf die bisherigen Wahlen vermutlich kaum noch Personenmandate anfallen. Diese Lösung würde deshalb sehr starke Veränderungen in den Mandatskategorien gegenüber dem geltenden Wahlrecht nach sich ziehen, wovon aber nur ein sehr kleiner Teil der Wählerschaft (circa zwei Prozent) betroffen wäre.

Beide Lösungen haben also nicht nur Vorteile. Aber sie setzen beide den Grundsatz der Direktheit der Wahl wesentlich besser um als das geltende Wahlrecht, denn sie behöben den derzeitigen Mangel an Transparenz bei der Wirkung der Personenstimme. Und niemand müsste mehr damit rechnen, dass sich seine Stimmen zu Ungunsten ihres Empfängers auswirken. Deshalb erfüllen „Große“ wie „Kleine Lösung“ eine weitere grundlegende Anforderung an jedes Wahlrecht: die Gleichheit der Wahl.

21 Vgl. hierzu bereits *Patrick Horst*, Das neue Hamburger Wahlrecht auf dem Prüfstand: Kontraproduktiv, aber schwer reformierbar, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 4, S. 707 – 724.

22 Vgl. hierzu aber *Michael Jankowski / Cord Jakobeit / Philipp Hiller / Nils Thomsen*, Mehr Wahl, mehr Qual? Zum Zusammenhang von Wahlbeteiligung und neuem Wahlrecht in Hamburg, in: ZParl, 43. Jg. (2013), H. 2, S. 264 – 275.