

## **Antrag**

**der Abgeordneten Prof. Dr. Jörn Kruse, Dr. Bernd Baumann, Dirk Nockemann,  
Dr. Alexander Wolf, Dr. Joachim Körner, Detlef Ehlebracht und  
Andrea Oelschlaeger (AfD)**

### **Betr.: Neues Wahlverfahren zur Hamburgischen Bürgerschaft**

#### 1 Probleme des bisherigen Wahlverfahrens

Das bisherige Hamburger Wahlverfahren wird von vielen als zu kompliziert und intransparent kritisiert. Sehr viele Wähler wissen nicht, in welchem Verhältnis ihre Stimmen für Wahlkreis-Kandidaten zu Stimmen für die Landeslisten oder für dortige „Persönlichkeitsstimmen“ stehen und welche Wirkung dies jeweils hat.

Die Einführung von Persönlichkeitsstimmen innerhalb der Landeslistenwahl gemäß § 3 Absatz 3 und § 5 des Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft (BüWG) war zwar „gut gemeint“, weist aber eine Reihe von Problemen auf. Wie viele von den insgesamt über die Landesliste erzielten Sitzen einer Partei über die Persönlichkeitsstimmen zugeteilt werden, hängt nämlich in der Praxis ganz überwiegend davon ab, wie viele Wähler dem Spitzenkandidaten statt seiner Partei ihre Stimmen gegeben haben.

Die Gesamtstimmen, die eine Partei über die Landesliste erzielt, werden auf die Listenstimmen und die Persönlichkeitsstimmen aufgeteilt. Hierbei wird zunächst ermittelt, welchen Stimmenanteil die jeweilige Partei über die Landesliste und welchen über die Persönlichkeitsstimmen bekommen hat. Geht man davon aus, dass eine Partei zwei Drittel der Landeslistenstimmen über die Liste und ein Drittel über die Persönlichkeitsstimmen erhalten hat, werden die Sitze in diesem Verhältnis zugeteilt. Dabei findet für die Zuteilung einzelner Kandidaten zunächst die Landesliste Anwendung und danach die Persönlichkeitsstimmen. Aus denjenigen, die die meisten Persönlichkeitsstimmen erhalten haben, werden diejenigen, die bereits über die Landesliste Berücksichtigung gefunden haben, aussortiert. Zum Zuge kommen dann diejenigen, die abgesehen von den bereits Eingezogenen die meisten Persönlichkeitsstimmen erhalten haben.

Wenn nun viele Wähler statt der Landesliste den Spitzenkandidaten einer Partei wählen, haben die Stimmen für die Gesamtsitzzahl dieselbe Wirkung, wie wenn die Landesliste gewählt würde. Jedoch vergrößert sich unter diesen Umständen der Anteil der über die Persönlichkeitsliste zu berücksichtigenden Kandidaten. Es ziehen daher auf diese Weise Kandidaten über die Persönlichkeitsstimmen in das Parlament ein, die möglicherweise gar nicht besonders viele Stimmen bekommen haben, weil die Berücksichtigung der Persönlichkeitsstimmen erhöht wird. Diese Systematik gemäß § 5 Absatz 7 und 8 des BüWG ist den meisten nicht bewusst.

Die Anzahl der Sitze über die Persönlichkeitsstimmen hängt somit nur sehr wenig von den Personen ab, die auf diese Weise ins Parlament gelangen. Das war sicher nicht die Intention der Wahlreformer.

Die Personen, die über Persönlichkeitsstimmen ins Parlament gelangen, sind in der Praxis auch nicht diejenigen, die im Vergleich zu ihren Fraktionskollegen viele Wählerstimmen bekommen haben. Diese widersprüchlich klingende Tatsache hängt damit zusammen, dass von den Gesamtsitzen, die eine Partei über die Landesliste erhält, zuerst die Sitze zugeteilt werden, welche die Partei über die Landesliste in ihrer

Gesamtheit erhält. Danach werden die Persönlichkeitsstimmen der Liste der „Rangfolge der Kandidaten einer Partei nach Persönlichkeitsstimmen“ von oben entnommen, wobei (wichtig!) die Kandidaten, die bereits einen Sitz über die Landesliste erhalten haben, vorher gestrichen wurden. Auf diese Weise sind die Inhaber der Persönlichkeitsstimmen-Sitze in der Praxis oft (auch nach Personenstimmen) eher nachrangige Kandidaten.

Wenn man die Bedeutung der Persönlichkeitsstimmen betonen wollte, wäre es adäquater gewesen, zuerst die Persönlichkeitsstimmen zuzuteilen und anschließend die verbleibenden Sitze über die Landesliste.

Ein generelles Problem bezieht sich auf den Informationsstand der meisten Wähler, der in Bezug auf die Kandidaten überwiegend gering ist. Dies gilt fast immer, ist aber umso gravierender, je bedeutsamer die Auswahl der Personen durch die Wähler für die Parlaments-Zusammensetzung ist, also je mehr Einfluss die Wähler und je weniger Einfluss die Parteien haben.

## 2 Normative Prämissen für das Wahlverfahren

Für das konkrete Wahlverfahren kann man drei normative Prämissen formulieren, über die man vorher Einvernehmen erzielen sollte.

Erstens soll die Sitzverteilung im Parlament möglichst gut die Verteilung der Stimmen der Bürger widerspiegeln.

Zweitens sollen die regionalen Untergliederungen (Bezirke) möglichst gleichgewichtig im Parlament vertreten sein.

Drittens sollen die Personen, die Sitze im Parlament erlangen, nicht nur von den Parteien, sondern auch von den Wählern bestimmt beziehungsweise beeinflusst werden können.

Entsprechend betrachten wir die Allokation der Sitze in der Bürgerschaft in drei Stufen, nämlich (1) Sitzverteilung der Parteien in der Bürgerschaft, (2) regionale Vertretung in der Bürgerschaft und (3) Bestimmung der einzelnen Abgeordneten in der Bürgerschaft.

## 3 Stufe (1): Sitzverteilung der Parteien in der Bürgerschaft

Nach der ersten (und wichtigsten) Prämisse muss der Wahlmodus primär sicherstellen, dass die Zusammensetzung der Bürgerschaft im Ergebnis etwa proportional zu den Stimmen für die einzelnen Parteien ist. Für eine gute Repräsentierung der Bürgerpräferenzen im Parlament ist grundsätzlich ein reines Verhältniswahlssystem am besten geeignet. Zur Lösung des Ganzzahligkeitsproblems sind Zuteilungen nach Hare-Niemeyer (oder früher d'Hondt) schon bisher üblich und sinnvoll und sollten beibehalten werden.

## 4 Stufe (2): Regionale Vertretung in der Bürgerschaft

Die zweite normative Prämisse fordert, dass die Herkunft der Abgeordneten regional möglichst breit gestreut sein soll. Dies könnte auch ohne zwingende Vorgabe durch das Wahlrecht gegeben sein, wenn man darauf baut, dass die parteiinternen Repräsentierungswünsche und Konkurrenzmechanismen schon dafür sorgen werden.

Eine allzu feine Aufgliederung in sehr kleine Wahlkreise kann dazu führen, dass in einigen Wahlkreisen eventuell von vier geeigneten Kandidaten nur einer ins Parlament kommen kann und in anderen Wahlkreisen eventuell kein einziger willig und geeignet ist. Je kleiner ein Wahlkreis ist, desto weniger effektive Auswahl haben die Bürger. Je größer die Wahlkreise sind (zum Beispiel wenn ein ganzes Bundesland beziehungsweise ganz Hamburg ein Wahlkreis wäre), desto geringer wird durchschnittlich der Informationsstand der Wähler über die Kandidaten sein.

Grundsätzlich ist eine regionale Strukturierung durch Wahlkreise auch bei einem so kleinen Elektorat wie dem zur Hamburgischen Bürgerschaft sinnvoll. Der Reformvorschlag sieht vor, dass Hamburg in sieben Wahlkreise gegliedert wird, die den Bezirken entsprechen. Jede Partei erstellt in jedem Wahlkreis eine Wahlkreisliste mit einer Rangfolge ihrer einzelnen Kandidaten.

Die Zuteilung der Mandate einer bestimmten Partei (siehe Stufe 1) auf die Wahlkreise erfolgt nach dem Anteil der Stimmen dieser Partei in den Wahlkreisen an der Gesamtzahl aller ihrer Stimmen. Dies wird ebenfalls in einem Verfahren analog zu Hare-Niemeyer ermittelt.<sup>1</sup> Danach steht fest, wie viele Kandidaten dieser Partei aus einem bestimmten Wahlkreis (Bezirk) ein Bürgerschafts-Mandat erlangen.

#### 5 Stufe (3): Bestimmung der einzelnen Abgeordneten in der Bürgerschaft

Für die Bestimmung der einzelnen Abgeordneten der Parteien aus den einzelnen Wahlkreisen stellt sich die Frage, wie groß der Einfluss der Wähler sein soll und wie weitgehend die Parteien dies vordefinieren können sollen.

Bisher sind weniger als 2 Prozent aller Bürger Parteimitglieder, von denen wiederum 90 Prozent nicht auf Parteiversammlungen an den Kandidatenaufstellungen teilnehmen. Wenn man dann noch bedenkt, dass die meisten Kandidatennominierungen „im kleinen Kreis“ vorentschieden und von den Anwesenden auf den entsprechenden Veranstaltungen der Partei mangels Alternativen, Hintergrundwissen und Beziehungen nur noch „abgenickt“ werden, wird klar, dass über die Parlamentskandidaten von einer sehr kleinen Gruppe von Funktionären und Aktivisten entschieden wird. Dies kann man umso mehr als demokratisch fragwürdig bezeichnen, je weniger Einfluss die Bürger bei der Wahl auf die Personen (Abgeordnete) haben. Diesbezüglich bietet das bisherige Wahlrecht in Hamburg ein heterogenes Bild.

Eine gängige Behauptung lautet, dass ein Wahlrecht umso „demokratischer“ ist, je stärker die Wähler die einzelnen Abgeordneten bestimmen und je weniger die Parteien, die als Machterhaltungs-Vereine für ihre Etablierten gesehen werden. Auf der anderen Seite leisten die Parteien aber auch eine Kandidaten-Vorselektion, die eine wichtige Informationsfunktion für die Bürger hat. Die Parteien kennen ihre potenziellen Kandidaten und können sie fachlich und charakterlich beurteilen, was für die ganz überwiegende Mehrheit aller Wähler bezüglich der meisten Kandidaten nicht der Fall ist. Wenn es gar keine fachlich und persönlichkeitsgestützte Vorselektion durch Gremien mit einem höheren Informationsstand gäbe, müsste man damit rechnen, dass eine größere Zahl unkundiger oder unseriöser Personen ins Parlament gelangen würde.

Die adäquate Lösung dürfte also zwischen den Extremen liegen. Die Wähler unterscheiden sich stark nach ihrem Interesse an der Politik, ihrem Informationsstand bezüglich Parteien und Politikern und ihrem Interesse an einer differenzierten Stimmabgabe. Diesen Unterschieden sollte das Wahlverfahren durch die Möglichkeiten der Stimmabgabe Rechnung tragen. Dies ist schon im bisherigen Verfahren bezüglich der Landeslisten grundsätzlich gegeben.

Im Reformvorschlag dieses Antrages gilt grundsätzlich: In einem Wahlkreis, der allerdings jetzt größer ist, stehen die Kandidatenlisten mehrerer Parteien zur Wahl. Jeder Bürger hat mehrere Stimmen und mehrere Möglichkeiten, diese zu vergeben. Er kann entweder (a) seine Stimmen pauschal einer Liste geben oder (b) die Kandidaten auf einer Liste individuell wählen oder (c) seine Stimmen auf die Kandidaten mehrerer Listen verteilen.

Für die Zuordnung der Personen auf die Mandate ist das vorgeschlagene Wahlsystem so gestaltet, dass einerseits die Vorselektion der Parteien zum Tragen kommt und andererseits die Wähler in einem gewissen Umfang beeinflussen können, welche Personen einen Parlamentssitz erlangen.

Um die Vor- und Nachteile einer reinen Parteinominierung und eines großen Wähler-Einflusses zu berücksichtigen, wird hier ein kombiniertes Verfahren vorgeschlagen, das beides berücksichtigt und durch Modifikation der Parameter quantitativ variiert werden kann.

Wie wird das umgesetzt? Nach Stufe 2 steht fest, wie viele Kandidaten jeder Partei aus jedem Wahlkreis ein Parlamentsmandat erlangen. Die Zuordnung der Kandidaten

---

<sup>1</sup> Im Unterschied zum Original-Hare-Niemeyer-Verfahren sind hier also die Wahlkreise die Zuordnungseinheiten für die Kandidaten einer Partei.

erfolgt jetzt nach der Reihenfolge auf der „modifizierten Kandidatenliste“, die folgendermaßen aufgebaut ist: Jeder einzelne Kandidat hat nach der Wahl eine „modifizierte Kandidatenstimmenzahl“<sup>1</sup> (MKS), die folgendermaßen berechnet wird:

$$(1) \text{ MKS} = \text{LZ} + \text{PS} \cdot c$$

Dabei ist LZ eine Listenzahl nach Maßgabe der Platzierung des Kandidaten auf seiner Wahlkreisliste (zum Beispiel 1.000 für Platz 1, 900 für Platz 2 et cetera). PS (Persönlichkeitsstimmen) ist die Zahl der Stimmen, die er persönlich erhalten hat. Der Parameter  $c$  ( $0 \leq c \leq \dots$ ) dient dazu, die relativen Gewichte der platzierungsrelevanten Faktoren differenziert anpassen zu können.

Die Parameter LZ und  $c$  werden von der Hamburgischen Bürgerschaft im Wahlrecht definiert. Wenn man zum Beispiel den Einfluss der Personenstimmen stark gewichten will, würde man den Parameter  $c$  hoch ansetzen, sonst entsprechend niedriger.

Da die Kandidaten individuelle Stimmen der Wähler erhalten können, bestehen für sie Anreize, eigene inhaltliche Positionen einzunehmen, die eventuell auch von der offiziellen Parteilinie abweichen können. Informierte Bürger können also bei der Wahl bestimmte inhaltliche Positionen stärken.

Eine zusätzliche Reformoption besteht darin, die Aufstellung der Listen für die Wahlkreise (und damit den Punktwert LZ) auf eine breitere Basis zu stellen, um die Nominierung nicht nur einer kleinen Gruppe von Funktionären und Aktivisten zu überlassen. Die Kandidaten könnten stattdessen von allen Parteimitgliedern der Region in einer schriftlichen oder Online-Wahl bestimmt werden.

#### 6    Zusätzliche Landesliste?

Es könnte Gründe dafür geben und Interesse daran bestehen, dass eine Partei zusätzlich eine gesamthamburgische Landesliste aufstellt und diese bei der Zuteilung von Bürgerschaftsmandaten prioritär behandelt wird.

Der erste Grund kann darin bestehen, dass eine Partei ihr Spitzenpersonal herausstellen möchte. Dies ist insbesondere für (größere) Parteien plausibel, die mit ihren Kandidaten für die Positionen des Ersten Bürgermeisters und wichtiger Senatoren öffentlich werben möchten. Dies ist ein legitimes Interesse. Es ist auch im wohlverstandenen Informations-Interesse der Wähler – und zwar gerade derjenigen, die einen geringeren Informationsstand haben. Der zweite Grund betrifft eher kleinere Parteien, die auf diese Weise – genügend viele Gesamtstimmen vorausgesetzt – dafür sorgen können, dass ihr Spitzenpersonal in die Bürgerschaft gelangt.

Eine solche Landesliste kann man in ihrer Größe auf zweierlei Weise definieren, entweder absolut (zum Beispiel drei, fünf, acht Personen) oder relativ (zum Beispiel 5 Prozent, 10 Prozent oder 20 Prozent aller Sitze der Partei). Dabei könnte man es sogar jeder Partei selbst überlassen, welche Zahl an Listenplätzen sie ex-ante prioritär definieren will.

Wichtiger ist die Frage, wie die Kandidaten der Landesliste in Konkurrenz zu denen der Wahlkreislisten dann Sitze in der Bürgerschaft erhalten. Die erste Möglichkeit besteht darin, dass die Zahl der gewählten Landeslisten-Kandidaten von der jeweiligen Zahl der Mandate der einzelnen Parteien abgezogen und danach der Rest nach den Regeln der Stufe 2 (vergleiche Abschnitt 4) entsprechend Hare-Niemeyer den Wahlkreisen zugeteilt wird.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass die gewählten Kandidaten der Landesliste jeweils dem Wahlkreis (Bezirk) zugerechnet werden, aus dem sie stammen. Das heißt, das Verfahren der Stufe 2 wird zunächst unverändert angewandt. Bei der Stufe 3 (vergleiche Abschnitt 5) werden vor Anwendung der „modifizierten Kandidatenstimmenzahl“ diejenigen Landeslisten-Kandidaten auf Bürgerschaftssitze zugeteilt, die zu diesem Wahlkreis gehören.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Falls auf diese Weise (zum Beispiel als Folge einer regional unausgewogenen Landesliste) eine Partei in einem Wahlkreis aufgrund der Landeslisten-Kandidaten mehr Sitze erhalten

**Die Bürgerschaft möge beschließen:**

1. Der Senat wird aufgefordert, auf der Basis der voranstehenden Prinzipien und Vorschläge ein neues Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft (BüWG) zu erarbeiten.
2. Der Senat soll dem Plenum bis zum 31.12.2017 berichten.

---

sollte, als ihr nach Stufe 2 zukäme, wird die Zahl der Überhänge von der Zahl der Mandate, die auf die anderen Wahlkreise zugeteilt werden, abgezogen.