Zum Mythos des Direktmandates aus Sicht der Wählerinnen und Wähler

Thomas Gschwend

06.02.2023 doi: 10.17176/20230206-233150-0

Am Montag, den 6. Februar befasst sich der Ausschuss für Inneres und Heimat in einer öffentlichen Anhörung mit dem Gesetzesentwurf der Ampelkoalition zur Reform des Bundestagswahlrecht. Der neue Entwurf hat einige Diskussionen hinsichtlich direkt gewählter Abgeordneter ausgelöst, denn er bricht mit der Tradition, dass Kandidierende, die eine relative Mehrheit im Wahlkreis gewinnen, automatisch ins Parlament einziehen, selbst wenn sie nur 20% der Erstimmen oder sogar weniger erhalten. Viele halten allerdings diese Tradition für unverzichtbar, da die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern die Akzeptanz der parlamentarischen Demokratie sichere. Obwohl es nach der Reform im Einzelfall sein kann, dass kein Kandidierender eines Wahlkreises in den Bundestag einzieht und man dann über Nachbarschaftsvertretungsregelungen sprechen wird, werden auch jetzt schon über Listenplätze regelmäßig mehrere Kandidierende eines Wahlkreises in den Bundestag gewählt. Warum sollte die Vertretung eines Wahlkreises also exklusiv beim Direktmandat liegen? Grund genug, sich die Erststimme näher anzuschauen.

Mythos Bürgernähe: Wie Bürgernähe zustande kommt

Direkt gewählte Abgeordnete werden in der öffentlichen Diskussion oftmals als die wahren Garanten für Bürgernähe des politischen Systems und daher als besonders legitimiert idealisiert. Wer hätte nicht selbst schon einmal diesem einleuchtend klingenden Argument vorschnell zugestimmt? Unbestritten ist, dass Bürgernähe an sich zentral ist, damit Repräsentation und letztlich unser politisches System funktioniert. Durch die Wahl von Abgeordneten in Wahlkreisen wird eine Vielfalt von spezifischen, auch regionalen Interessen in die parlamentarische Arbeit eingespeist. Umgekehrt wird die Arbeit des Bundestages durch die Wahl von Abgeordneten in Wahlkreisen weniger abstrakt. Sie wird durch konkrete, vor Ort erfahrbare Stimmen und Gesichter vermittelt, die sich von der Wahrnehmung von Polit-Promis in Talkshows unterscheidet.

Was würde passieren, wenn wir die Anreize für Abgeordnete abschaffen würden, im Wahlkreis möglicherweise unabhängiger von der eigenen Partei wiedergewählt zu werden? Warum sollten Abgeordneten dann noch in die Wahlkreise gehen, dort wohnen, Politik erklären, Kontakte mit lokalen Akteuren pflegen und Abgeordnetenbüros betreiben? Stattdessen würden sie vermutlich ganz nach oder in die Umgebung von Berlin ziehen. Die Konsequenz wäre eine noch bedeutendere Berliner Politik-Bubble, von der sich viele Bürgerinnen und Bürger nicht vertreten fühlen würden. Aus meiner Erfahrung als Experte in einer Wahlrechtskommission in den Niederlanden weiß ich, dass die mangelnde Repräsentation in der Fläche in einem solchem System, also gerade ohne die Wahl in Wahlkreisen, als ein großes Problem gesehen wird. Die Wahl von Abgeordneten in Wahlkreisen erleichtert es, die Politik im fernen Berlin für Bürgerinnen und Bürger vor der eigenen Haustüre erfahrbar zu machen.

Wer allerdings behauptet, es seien exklusiv direkt gewählte Abgeordnete, die für lokale Bürgernähe verantwortlich sind, während sogenannte Listenabgeordnete im bürgerfernen Berlin verweilen, macht es sich deutlich zu einfach. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist es weder theoretisch noch empirisch nachvollziehbar, warum dies der Fall sein sollte. Die Realität ist komplexer: Wem Bürgernähe wichtig ist, der sollte zuallererst nicht darauf schauen, wie ein Abgeordneter oder eine Abgeordnete zu ihrem Amt kam. Entscheidend ist vielmehr, wie sich diese Abgeordnete

in ihrer täglichen Arbeit im Spannungsfeld von möglicherweise divergierender Partei- und Wahlkreisinteressen verhalten.

Es gibt keine Abgeordneten erster und zweiter Klasse

Es ist ein Fehlschluss zu behaupten, dass nur direkt gewählte Abgeordnete ein Interesse daran haben, sich lokalen Wahlkreisthemen zu widmen. Im Gegenteil: Alle Parteien und damit auch alle Abgeordnete haben ein Interesse daran, vor Ort präsent zu sein. Lokale Präsenz dient dabei nicht nur dazu, die eigene Politik zu vermitteln. Populäre Wahlkreiskandidierende helfen, Zweitstimmen für die eigene Partei zu gewinnen: Aus der repräsentativen Wahlstatistik wissen wir, dass für je vier Erststimmen, die Kandidierende einer Partei erhalten, etwa drei Zweitstimmen an ihre Partei gehen. Zudem gibt es Studien, die zeigen, dass Parteien mehr Zweitstimmen in Wahlkreisen erhalten, in denen sie mit eigenen Kandidierenden aufwarten können. Gerade bei kleinen Parteien, deren Kandidierende wenig Chancen haben in einem Wahlkreis die relative Mehrheit der Stimmen zu erhalten, ist die eigene Wahlkreiskandidatur oft sogar eine notwendige Bedingung, um auf einen aussichtsreichen Listenplatz zu kommen. Natürlich können umgekehrt Wahlkreiskandidierende auch von der Popularität ihrer Parteien profitieren. Es gibt immerhin eine Studie, die zumindest für die Wahl 2013 zeigen konnte, dass Wählerinnen und Wähler – wenn überhaupt – schneller wissen, welche Partei sie wählen und mehr Mühe haben, für wen sie sich mit ihrer Erststimme entscheiden. Nach dem bisherigen Stand der Forschung sind also beide Kausalrichtungen möglich: Parteien können von ihren lokal populären Kandidierenden profitieren. Umgekehrt profitieren Kandidierende in Wahlkreisen von ihren populären Parteien.

Dazu passt, dass wir im Bundestag im Wesentlichen zwei Typen von Abgeordneten vorfinden. Beim ersten Typ handelt es sich um Abgeordnete mit einem Direktmandat, die in ihrem Wahlkreis die relative Mehrheit der Erstimmen gewonnen haben. Beim zweiten Typ handelt es sich entgegen weitverbreiteten Wahrnehmungen nicht um Abgeordnete mit Listenmandat, die keinerlei Verbindung zu Wahlkreisen haben. Nein, beim zweiten Typ handelt es sich um Abgeordnete mit einem Listenmandat, die genau wie der erste Typ in einem Wahlkreis angetreten sind, dort aber die Mehrheit verpasst haben, und anschließend über die Landesliste ihrer Partei eingezogen sind. Strenggenommen gibt es noch einen dritten Typ, sogenannte reine Listenabgeordnete, die in keinem Wahlkreis antreten und nur über einen vorderen Platz auf einer Landesliste ihrer Partei ins Parlament einziehen. Zahlenmäßig spielen diese Abgeordneten jedoch mittlerweile keine Rolle mehr. Wer sich also zur Wiederwahl stellt und sich möglicherweise nicht nur auf einem ausreichenden Listenplatz verlassen will, wird auch in einem Wahlkreis antreten, und sich daher stärker um die Bürgerinnen und Bürger und ihre Anliegen vor Ort kümmern. Diese Verhaltensanreize, die durch die Wahl im Wahlkreis vermittelt werden, hängen also nicht am gewonnenen Direktmandat.

Die politikwissenschaftliche Forschung zeigt vielleicht überraschend eindeutig, dass von einem arbeitsteiligen Verhältnis der Abgeordneten im Bundestag – Abgeordneten mit Direktmandat kümmern sich um die Interessen ihres Wahlkreises, während die im Wahlkreis unterlegenen, aber über die Parteiliste gewählten Abgeordneten sich als Repräsentant ihrer Partei vermehrt um Parteipolitik kümmern – nicht die Rede sein kann. Wer als Listenabgeordnete im Wahlkreis antritt, und sich insbesondere Hoffnungen macht eine Mehrheit dort zu gewinnen, verhält sich genauso wie Abgeordnete, die beim letzten Mal eine Mehrheit im Wahlkreis gewonnen haben. Sie pflegen Kontakte, sind präsent vor Ort, halten Sprechstunden in ihrem Wahlkreisbüro ab und vertreten Interessen des Wahlkreises im Bundestag. Daher ist es für Bürgerinnen und Bürger schwer zu erkennen, um welchen Typ von Abgeordneten es sich im konkreten Fall handelt. Von offizieller Seite her wird auch kein Unterschied gemacht. Nehmen wir zum Beispiel die zahlreichen Neujahrsempfänge in den Städten und Gemeinden. Dort werden etwa nicht nur exklusiv Abgeordnete mit einem Direktmandat eingeladen, sondern natürlich alle Abgeordnete des Wahlkreises, ob sie nun eine relative Mehrheit an Erstimmen erhalten haben oder nicht. Es

gibt schlicht keine Abgeordneten erster und zweiter Klasse.

Was Ausschussmitgliedschaften, namentliche Abstimmungen und der Gebrauch von Fragerechten offenbaren

Nehmen wir aber einmal hypothetisch an, die obenstehenden Argumente würden nicht zutreffen und ein Direktmandat ist etwas Besonderes, nicht nur für Abgeordnete selbst, sondern auch in den Augen der Bürgerinnen und Bürger. Was müsste zu beobachten sein, um etwa von einer stärkeren Verbindung zwischen Bürgerinnen und Bürger eines Wahlkreises zu ihrem jeweiligen direkt gewählten Abgeordneten sprechen zu können – was gerade in politischen Diskussionen leider häufig fälschlicherweise so behauptet wird?

Aufgrund der Anreize durch die Wahl in Wahlkreisen ist es plausibel anzunehmen, dass direkt gewählte Abgeordnete durch ihre Arbeit im Bundestag versuchen im Wahlkreis zu glänzen, um so etwa ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen. Fallen Abgeordnete mit Direktmandat etwa durch besonderes Verhalten im Parlament eher den Leuten im Wahlkreis auf als andere? Um das herauszufinden, blickt die politikwissenschaftliche Forschung etwa auf Ausschussmitgliedschaften, auf sogenannte namentliche Abstimmungen und untersucht den Gebrauch von Fragerechten im Parlament als strategisches Signal an den Wahlkreis.

Die Zuweisung von Abgeordneten zu bestimmten Parlamentsausschüssen ist nicht zufällig. Durch die Mitarbeit von Abgeordneten im Auswärtigen Ausschuss, also womöglich einem der wichtigsten Ausschüsse des Deutschen Bundestages, lassen sich weniger wahrscheinlich vorteilhafte Projekte für den Wahlkreis fördern wie etwa im Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen oder dem Ausschuss für Tourismus. Zusammen mit Thomas Zittel konnten wir zeigen, dass in Ausschüssen, die sich dafür anbieten, vorteilhafte Projekte für den eigenen Wahlkreis zu fördern, eher Abgeordnete sitzen, die auch lokal stärker verwurzelt sind. Allerdings finden wir gerade nicht, dass eher direkt gewählte Abgeordnete in solchen Ausschüssen sitzen.

Nehmen wir als nächstes Beispiel namentliche Abstimmungen im Bundestag. Wenn es so ist, dass direkt gewählte Abgeordnete gerade diejenigen wären, die für die Interessen ihres Wahlkreises besonders einstehen, dann sollte man erwarten, dass direkt gewählte Abgeordnete eher in namentlichen Abstimmungen von der Parteilinie abweichen als Abgeordnete, die ihren Sitz über die Parteiliste erhalten. Diese Erwartung erfüllt sich ebenfalls nicht. Im Gegenteil: Neuere Forschung von Ulrich Sieberer und Tamaki Ohmura zeigt, dass direkt gewählte Abgeordnete im Allgemeinen eher nicht gegen die eigene Partei stimmen.

Vielleicht ist es auch zu viel verlangt, das Abgeordneten sich offen gegen ihre Partei stellen, wenn es zum Schwur kommt, um Interessen des Wahlkreises zu vertreten. Daher schauen wir uns die Forschung zu schriftliche und mündliche Frageverhalten von Abgeordneten im Bundestag an. Diese bestimmten Fragerechte erlauben es Abgeordneten, Aufmerksamkeit auf Interessen des Wahlkreises zu richten, ohne dabei von einer Parteilinie abweichen zu müssen. Thomas Zittel, Dominic Nyhuis und Markus Baumann konnten mit quantitativen Inhaltsanalysen zeigen, dass gerade lokal stark verwurzelte Abgeordnete und solche, die in volatilen Wahlkreisen kandidieren, eher ihre Fragen mit lokalen Referenzen versehen. Doch auch hier zeigt sich: Solche Abgeordnete sind nicht notwendigerweise direkt gewählte Abgeordnete.

Systematische Verhaltensunterschiede zwischen beiden Typen von Abgeordneten können eine scheinbar stärkere Verbindung zwischen Bürgerinnen und Bürger eines Wahlkreises zu ihren jeweiligen direkt gewählten Abgeordneten jedenfalls nicht erklären. Denkbar wäre, dass Bürgerinnen und Bürger sich nicht die Mühe machen, das unterschiedliche Auftreten der Abgeordneten in Berlin genauer zu analysieren. Viel einfacher wäre es, diese scheinbar exklusive Beziehung zum direkt gewählten Abgeordneten auf Basis von Information aufzubauen, die ursächlich im Wahlkreis zu finden ist.

Die vermeintlich besondere Beziehung zwischen Elektorat und Direktmandat

Wir könnten also abschließend vermuten, dass – sofern es eine stärkere Verbindung zwischen Bürgerinnen und Bürger eines Wahlkreises zu ihren jeweiligen direkt gewählten Abgeordneten gibt – sie sich in besseren Wiederwahlergebnissen manifestieren sollte. Zumindest sollten diese Abgeordneten Bürgerinnen und Bürger eher namentlich bekannt sein. Sie ahnen vermutlich bereits, was empirisch zu finden ist, aber der Reihe nach.

Es ist in der Forschung unstrittig, dass Amtsinhaber einen Stimmenvorteil bei Wahlen genießen. Das ist auch in der Bundesrepublik so, insbesondere auf Wahlkreisebene. Allerdings müssen wir nun präzise bleiben. Denn auf den Wahlplakaten steht vielleicht, dass eine Kandidatin „Unsere Abgeordnete für den Wahlkreis" sei; das Kürzel „MdB" signalisiert ein Übriges. Allerdings ist nicht klar, welcher Typ Amtsinhaber hier um die Erstimmen mit der „Erfahrung in Berlin" wirbt. Ist das nun eine Abgeordnete als Amtsinhaberin, die die relative Mehrheit der Erststimmen beim letzten Mal errungen hat oder ist es eine Abgeordnete, die diese Mehrheit verpasst hat und über die Landesliste in den Bundestag eingezogen ist? Beide sind Mitglieder des Bundestages und bewerben sich als Amtsinhaber um eine Wiederwahl. Interessierte müssen schon in den Wahlergebnissen vom letzten Mal nachschauen, wer denn jetzt genau die relative Mehrheit im Wahlkreis errungen hat. Nicht unmöglich, aber für politisch weniger Interessierte keine Option.

Gäbe es also so eine spezielle Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern eines Wahlkreises zum direkt gewählten Amtsinhaber, dann sollte doch dieser Amtsinhabereffekt wichtiger sein und daher für mehr Erststimmen bei der Wiederwahl sorgen als der Effekt von Amtsinhabern, die im Wahlkreis antreten, aber das letzte Mal dort unterlegen waren. Am saubersten können wir einen möglicherweise exklusiven Amtsinhaberbonus für Direktgewählte identifizieren, wenn wir die Erststimmenanteile bei der Wiederwahl vergleichen: von denen, die das letzte Mal den Wahlkreis knapp gewonnen haben, mit denen, die ihn knapp verloren haben. Beide Kandidierende sind in den Augen der Wählerschaft des Wahlkreises ähnlich qualifiziert und populär, da sie praktisch den gleichen Erststimmenanteil bekommen haben. Sie unterscheiden sich nur darin, dass die eine beim letzten Mal gerade noch das Direktmandat gewonnen hat und die andere eben gerade nicht. Eine solche Studie war Teil der von mir betreuten Masterarbeit von Marie-Lou Sohnius, die derzeit noch nicht veröffentlicht ist. Auch hier zeigte sich aber, dass direkt gewählte Wahlkreisabgeordnete bei der Wiederwahl als Amtsinhaber systematisch nicht mehr Erststimmen bekommen als per Liste gewählte Abgeordnete.

Schließlich sollte man erwarten, dass wenn Bürgerinnen und Bürger eine spezielle Beziehung zu direkt gewählten Wahlreisabgeordneten aufbauen, diese auch namentlich vor der Wahl leichter erinnern als die Abgeordneten, die über eine Landesliste ins Parlament gekommen sind. Die *German Longitudinal Election Study* (GLES), das zentrale Umfrageprogramm der Wahlforschung in Deutschland, fragt vor einer Wahl nach dem Namen und der Partei von Wahlkreiskandidaten der jeweiligen Befragten. Zusammen mit Oliver Rittmann und Marie-Lou Sohnius haben wir in einer noch in der Begutachtung befindlichen Studie entsprechende Daten der Bundestagswahlen 2009, 2013 und 2017 untersucht. Wir finden, dass generell Amtsinhaber, also Kandidierende, die bereits Abgeordnete sind und zur Wiederwahl antreten, deutlich bekannter sind als neue Kandidierende. Allerdings zeigt sich eben auch, dass es nicht entscheidend ist, wie diese Abgeordnete ins Parlament gewählt wurden. Insbesondere sind Abgeordnete, die im Wahlkreis direkt gewählt wurden, nicht bekannter als Abgeordnete, die zwar im Wahlkreis das letzte Mal verloren haben, aber trotzdem per Liste ins Parlament eingezogen sind.

Hauptsache, es wird in Wahlkreisen gewählt

Es zeigt sich also, dass man schwerlich von einer stärkeren Verbindung zwischen Bürgerinnen und Bürger eines Wahlkreises zu ihrem jeweiligen direkt gewählten Abgeordneten sprechen kann. Wäre diese Hypothese korrekt, sollte man die hier vorgestellten Ergebnisse damit in Einklang bringen können. Weder unter-

scheiden sich direkt gewählte Abgeordnete in ihrem Verhalten hinsichtlich der Mitarbeit in bestimmten Ausschüssen, bei namentlichen Abstimmungen oder im Gebrauch ihrer Fragerechte gegenüber Abgeordneten, die über eine Landesliste ins Parlament eingezogen sind. Bei der Wiederwahl haben Abgeordnete, die bei der letzten Wahl eine relative Mehrheit der Stimmen im Wahlkreis bekommen haben, keinen Bonus gegenüber Abgeordneten, die diese Mehrheit knapp verfehlt haben. Schließlich erinnern Befragte den Namen der Abgeordneten mit Direktmandat nicht häufiger im Vergleich zu den anderen im Wahlkreis zur Wiederwahl antretenden Abgeordneten. Es scheint daher vernünftiger, davon auszugehen, dass es keine besondere Beziehung zu den jeweiligen direkt gewählten Abgeordneten gibt. Jedenfalls sollte sie wenigstens in politischen Diskussionen nicht künstlich überhöht werden.

Im Übrigen trägt auch das Argument nicht, dass eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise zu weniger Bürgernähe führen könnte. Zusammen mit Marie-Lou Sohnius und Oliver Rittmann konnten wir zeigen, dass selbst bei einer Verringerung der Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 180 nicht mit einer systematischen Verschlechterung der Demokratiezufriedenheit in der Bevölkerung zu rechnen ist. Entscheidend ist die Tatsache, dass überhaupt in Wahlkreisen gewählt wird. Das sorgt dafür, dass Abgeordnete, ob sie nun bereits mit 20 % der Erstimmen eine relative Mehrheit in einem Wahlkreis gewinnen können oder nicht, sich um den Wahlkreis kümmern und als Ansprechpersonen fungieren. Das erhöht entweder die eigene Wiederwahlchancen oder die Chancen, mehr Stimmen für ihre jeweilige Partei gewinnen zu können. Bürgerinnen und Bürger werden das entsprechende Angebot nutzen, sich an die zu wenden, die vor Ort sind.

AUTOR*IN

Thomas Gschwend
Thomas Gschwend ist Professor für Politikwissenschaft und Quantitative Methoden an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim sowie Projektleiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).

EMPFOHLENE ZITATION
Gschwend, Thomas: Zum Mythos des Direktmandates aus Sicht der Wählerinnen und Wähler, Verfassungsblog, 06.02.2023, doi: 10.17176/20230206-233150-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20230206-233150-0.