

Alipour, Jean-Victor; Lindlacher, Valentin

Article

Wahllokal-Neuzuteilung beeinflusst Wahlbeteiligung

ifo Schnelldienst Digital

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Alipour, Jean-Victor; Lindlacher, Valentin (2024) : Wahllokal-Neuzuteilung beeinflusst Wahlbeteiligung, ifo Schnelldienst Digital, ISSN 2700-8371, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 5, Iss. 5, pp. 1-4

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/297840>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ifo SCHNELLDIENST DIGITAL

5
2024

24. Mai 2024

Jean-Victor Alipour und Valentin Lindlacher

Wahllokal-Neuzuteilung beeinflusst Wahlbeteiligung

ifo Schnelldienst digital
ISSN 2700-8371

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Annette Marquardt, Dr. Cornelia Geißler.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: unregelmäßig.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise): Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars. Kommerzielle Verwertung der Daten, auch über elektronische Medien, nur mit Genehmigung des ifo Instituts.

im Internet:
<https://www.ifo.de>

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Jean-Victor Alipour und Valentin Lindlacher*

Wahllokal-Neuzuteilung beeinflusst Wahlbeteiligung**

Freie Wahlen bilden das Fundament jeder Demokratie. So gesehen trägt jeder abgegebene Wahlzettel zur Legitimität des demokratischen Prozesses bei. In der Praxis hat eine einzelne Stimme jedoch kaum Einfluss auf das Wahlergebnis: Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Stimme wahlentscheidend ist, ist verschwindend gering. Die klassische Wahltheorie betrachtet das Spannungsfeld zwischen Wählen als Quelle demokratischer Legitimität und der Bedeutungslosigkeit einzelner Stimmen als eine wesentliche Herausforderung der Demokratie. Denn wenn Bürger vor allem das Ergebnis im Blick haben, könnten selbst kleine Hürden beim Wahlgang die Wahlbeteiligung erheblich mindern.

Unsere Studie liefert neue empirische Belege, dass scheinbar kleine Aufwendungen beim Wahlgang das Wahlverhalten signifikant beeinflussen. In München kontrolliert das Wahlamt die Größe der Stimmbezirke und rekrutiert verstärkt barrierefreie Wahllokale, um den Gang an die Urne zu erleichtern. Ein vermeintlich harmloses Nebenprodukt dieser Maßnahmen ist die Änderung des Wahllokals für einige Wahlberechtigte. Die zentrale Frage ist: Vereinfachen diese Maßnahmen die Teilnahme oder erzeugt die Änderung des Wahllokals zusätzliche Hürden, die den gewünschten Effekt ins Gegenteil verkehren?

HINTERGRUND UND DATEN

In München sind Wahllokal-Neuzuteilungen üblich und mit dem Ziel verbunden, den Wahlvorgang zu vereinfachen: So beschloss der Stadtrat im Jahr 2014, die Anzahl an barrierefreien Wahllokalen mindestens zu verdoppeln. Um lange Wartezeiten zu vermeiden, wurden ab 2017 Stimmbezirke häufiger angepasst, um eine durchschnittliche Größe von 1.500 Wahlberechtigten je Bezirk einzuhalten. Zusammen führte dies dazu, dass in den acht Wahlen zwischen 2013 und 2020 58% aller Wohnadressen mindestens einmal einem neuen Wahllokal zugeteilt wurden (vgl. Abb. 1). Im Schnitt müssen Wahlberechtigte 800 Meter gehen, um an der Urne zu wählen (vgl. Abb. 2). Auf den ersten Blick ändert eine Wahllokal-Neuzuteilung den Aufwand eines Wahlgangs kaum: Panel B zeigt, dass sich die Laufdistanz im Schnitt um nur 5 Meter erhöht. 90% aller Anpassungen ändern die Entfernung zum Wahllokal um weniger als einen Kilometer.

* Jun.-Prof. Dr. Valentin Lindlacher, TU Dresden.

** Der vorliegende Artikel basiert auf Alipour, J.-V. und V. Lindlacher (2024), »No Surprises, Please: Voting Costs and Electoral Turnout«, *Journal of Political Economy Microeconomics*, im Erscheinen.

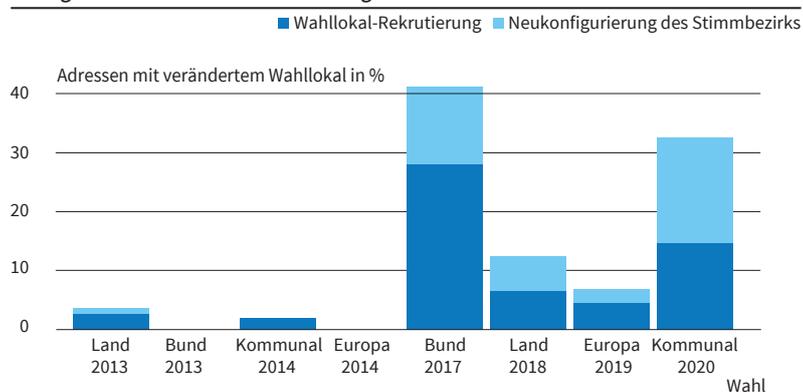
IN KÜRZE

Können gut gemeinte Maßnahmen ungewollte Barrieren für die Stimmabgabe schaffen? Das Münchner Wahlamt rekrutiert neue Wahllokale und passt die Größe der Stimmbezirke an, um die Wahl an der Urne zu erleichtern. Als Folge werden einige Wahlberechtigte einem neuen Wahllokal zugewiesen. Eine neue Untersuchung zeigt, dass dies die Wahlbeteiligung dauerhaft von der Urnen- zur Briefwahl verschiebt und einen vorübergehenden Rückgang der Gesamtwahlbeteiligung um 0,4 Prozentpunkte (0,6%) verursacht. Dieser Rückgang tritt auf, weil unaufmerksame Wähler*innen die Änderung spät bemerken und keine Briefwahlunterlagen anfordern. Neuzuteilungen senken die Wahlbeteiligung stärker in Bezirken mit einem hohen Anteil älterer Bürger*innen und wenn die Entfernung zum Wahllokal zunimmt.

Um den Effekt einer Wahllokal-Neuzuteilung zu messen, kombinieren wir Informationen über Wahlbeteiligung, Wahlergebnisse, Wohnadressen der Wahlberechtigten, Standorte von Wahllokalen sowie lokale Bevölkerungscharakteristika, die wir vom Münchner Wahlamt und vom Statistischen Amt München beziehen. Wir georeferenzieren die rund 150.000 Wohnadressen der Wahlberechtigten in München und ermitteln das zugeordnete Wahllokal sowie die jeweilige Entfernung.

Abb. 1

Häufigkeit von Wahllokal-Neuzuteilungen seit 2013^a



^a Abgebildet ist der Anteil der Münchner Wohnadressen, der in einer gegebenen Wahl einem anderen Wahllokal als in der vorangegangenen Wahl zugeteilt wurde. Der Grund für die Neuzuteilung kann die Rekrutierung eines neuen Wahllokals oder die Anpassung eines Stimmbezirks sein. Quelle: Alipour und Lindlacher (2024).

Einschränkend gilt, dass die detailliertesten Daten über die Wahlbeteiligung nur auf Ebene des Stimmbezirks vorliegen. Daher ermitteln wir die durchschnittliche Gehdistanz von Wohnadresse zum Wahllokal für jeden Stimmbezirk und berücksichtigen dabei auch Änderungen der Stimmbezirksgrenzen, damit Vergleiche über die Zeit möglich sind. Der finale Datensatz umfasst 618 Stimmbezirke.

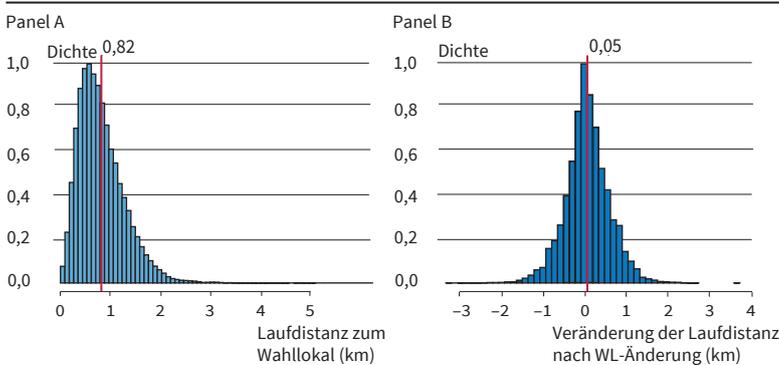
METHODIK

Unsere Studie will den *kausalen* Effekt von Wahllokal-Neuzuteilungen auf die Wahlbeteiligung ermitteln. Untersucht werden die Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung an der Urne, per Briefwahl und insgesamt.

Der empirische Ansatz basiert auf dem *Differenz-von-Differenzen-Schätzer (DiD)*. Diese Methode vergleicht *Veränderungen* in der Wahlbeteiligung in Stimmbezirken mit neuem Wahllokal (Treatmentgruppe) mit denen ohne Neuzuteilung (Kontrollgruppe). Wenn die Veränderungen in beiden Gruppen identisch ausfallen, ist der DiD-Schätzer gleich null (da die Differenz der Veränderungen null ergibt). Dies hieße, dass Wahllokal-Wechsel im Schnitt keine Auswirkung auf die Wahlbeteiligung haben. Ein DiD-Schätzer ungleich null zeigt hingegen einen *Treatmenteffekt* an.

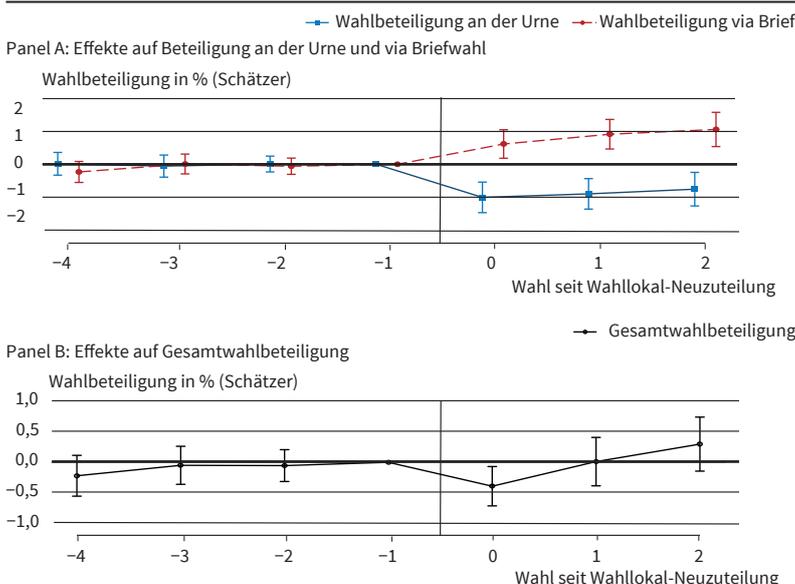
Ökonometrisch kontrollieren wir für Faktoren, die das Wahlverhalten beeinflussen könnten; u. a. das Wahljahr, die Art der Wahl (z. B. Bundestagswahl versus Landtagswahl) sowie sämtliche beständige Eigenschaften von Stimmbezirken. Um den DiD-Schätzer kausal interpretieren zu können, müssen zwei Annahmen erfüllt sein: Erstens darf der Zeitpunkt, zu dem ein Stimmbezirk ein neues Wahllokal zugeteilt bekommt, nicht systematisch mit anderen *Veränderungen* im Stimmbezirk korreliert sein, die die Wahlbeteiligung beeinflussen. Zweitens hätte sich die Wahlbeteiligung *ohne* Neuzuteilungen in der Treatment- und der Kontrollgruppe gleichlaufend entwickelt. Diese Annahmen können nicht direkt getestet werden. Wir legen jedoch indirekte Belege vor, die die Validität dieser Annahmen bestärken. So zeigen wir, dass eine Neuzuteilung im Schnitt nicht mit beobachtbaren Veränderungen in Stimmbezirken zusammenfällt, wie der lokale Größe der (wahlberechtigten) Bevölkerung, der Altersstruktur, den Mietpreisen oder dem Anteil der Haushalte mit Kindern. Wir belegen zudem, dass Trends in der Wahlbeteiligung *vor* einer Neuzuteilung parallel verlaufen.

Abb. 2
Verteilung von Laufdistanzen und Veränderung der Entfernung zum Wahllokal^a



^a Panel A zeigt die Verteilung der Laufdistanz zwischen Wohnadresse und zugeordnetem Wahllokal (WL) in acht Wahlen zwischen 2013 und 2020 in München (N = 1 206 232). Panel B zeigt die Verteilung der Veränderung der Entfernung nach Wahllokal-Neuzuteilung (N = 147 874). Vertikale Linien markieren den Mittelwert der Verteilung. Quelle: Alipour und Lindlacher (2024). © ifo Institut

Abb. 3
Auswirkungen von Wahllokal-Neuzuteilungen auf die Wahlbeteiligung^a



^a Panel A zeigt die Schätzergebnisse des Differenz-von-Differenzen-Schätzers für den durchschnittlichen Effekt einer Wahllokal-Neuzuteilung auf die Wahlbeteiligung an der Urne und via Brief. Panel B stellt die Auswirkungen auf die Gesamtwahlbeteiligung dar. Periode 0 entspricht der Wahl unmittelbar nach der Änderung des Wahllokals. Datengrundlage sind 618 Münchner Stimmbezirke, die über acht Wahlen (2013–2020) beobachtet werden. Konfidenzintervalle sind auf dem 95 %-Niveau abgetragen und auf Basis von geclusterten Standardfehlern auf Ebene der Stimmbezirke berechnet. Quelle: Alipour und Lindlacher (2024). © ifo Institut

ERGEBNISSE

Der durchschnittliche Effekt einer Wahllokal-Neuzuteilung

Abbildung 3 stellt die Ergebnisse des DiD-Schätzers grafisch dar. Abgebildet werden Schätzkoeffizienten und Konfidenzintervalle der *Trendunterschiede* in der Wahlbeteiligung zwischen Treatment- und Kontrollgruppe vor und nach einer Wahllokal-Neuzuteilung. Blaue Koeffizienten beziehen sich auf die Beteiligung an der Urne, rote auf die Beteiligung via Briefwahl (Panel A). Die schwarzen Koeffizienten in Panel B beziehen sich auf die Gesamtwahlbeteiligung. Da Neuzuteilungen in verschiedenen Wahlen auftreten, ist die Zeitachse normiert. Die Periode 0 ist die erste Wahl unmittelbar nach einer Neuzuteilung; die Perioden 1 und 2 sind die Folgewahlen. Die Perioden -4 bis -1 beziehen sich entsprechend auf die Wahlen vor der Anpassung.

Man erkennt, dass es keine Trendunterschiede in den Wahlen vor einer Wahllokal-Neuzuteilung gibt (die Koeffizienten sind klein und statistisch nicht von null zu unterscheiden). Unmittelbar nach dem Wechsel *fällt*

die Beteiligung an der Urne jedoch signifikant, während die Briefwahlbeteiligung signifikant steigt (Panel A). Die Verschiebung von Urne zum Brief hält in den zwei Folgewahlen an. Dies belegt, dass Wahllokal-Neuzuteilungen die Briefwahl relativ zur Urnenwahl im Schnitt dauerhaft attraktiver machen, so dass einige Betroffene zum Brief wechseln. Die Koeffizienten in Panel B zeigen, dass der Anstieg der Briefwahlbeteiligung unmittelbar nach der Neuzuteilung jedoch nicht reicht, um den Verlust an der Urne auszugleichen: Die Gesamtwahlbeteiligung fällt um 0,4 Prozentpunkte (oder etwa 0,6% gemessen an der mittleren Wahlbeteiligung). Der Effekt ist statistisch signifikant und vor dem Hintergrund, dass Wahllokal-Neuzuteilungen den Wahlvorgang vereinfachen sollen, beachtlich. Gleichzeitig unterstreichen die Ergebnisse die Bedeutung der Verfügbarkeit der Briefwahl in Deutschland: Der Verlust von knapp 1 Prozentpunkt an Urnenstimmen wird in Periode 1 und 2 durch eine höhere Briefwahlbeteiligung vollständig kompensiert. Ohne diese niedrigschwellige Alternative zur Urnenwahl wären die Beteiligungsverluste wahrscheinlich größer ausgefallen.

Auffällig ist die *dauerhafte* Verschiebung von Urne zur Briefwahl, während die Gesamtwahlbeteiligung nach einer Wahllokal-Neuzuteilung nur *vorübergehend* fällt und schon in der Folgewahl vollständig hergestellt ist. Wir testen zwei Hypothesen, die diese Erholung erklären könnten.

- Hypothese 1: Wähler machen sich mit ihrem neuen Wahllokal vertraut und kehren nach einer Enthaltung wieder an die Urne zurück.
- Hypothese 2: Da betroffene Wahlberechtigte *nicht explizit* auf Änderungen ihres Wahllokals hingewiesen werden (sondern ihrer Wahlbenachrichtigung entnehmen müssen), bemerken unaufmerksame Wähler die Änderung erst nach Ablauf der Frist zur Briefwahlbeantragung.

Unaufmerksame Wähler, die eigentlich zur Briefwahl gewechselt hätten, können dies erst in der *folgenden* Wahl tun. Einige enthalten sich daher bei der Wahl un-

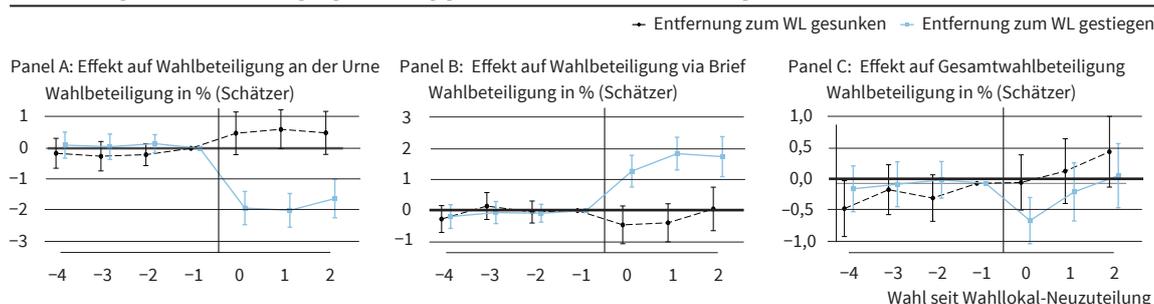
mittelbar nach dem Wahllokalwechsel und wählen erst in der Folgewahl per Brief. In der Tat spricht die empirische Evidenz für die Unaufmerksamkeits-Hypothese, während Hypothese 1 nicht belastbar ist. Denn die Erholung der Wahlbeteiligung wird vollständig durch einen Anstieg der Briefwahl zwischen Periode 0 und Periode 1 erklärt, während sich die Urnenwahlbeteiligung nicht messbar erholt.

DIE ROLLE DER VERÄNDERUNG DER LAUF-DISTANZ ZUM WAHLLOKAL

Um den Wirkmechanismus einzuordnen, ist es wichtig zu verstehen, ob die Veränderung der Laufdistanz oder der Wechsel des Wahllokals *an sich* ausschlaggebend für die Änderung des Wahlverhaltens ist. Hierzu schätzen wir die Effekte separat für Fälle, in denen das Wahllokal durch eine Neuzuteilung *weiter entfernt* wird bzw. *näher* an die Wahlberechtigten rückt (vgl. Abb. 4). Die hellblauen Koeffizienten zeigen die Entwicklung der Wahlbeteiligung in Stimmbezirken, in denen die Entfernung zum Wahllokal im Schnitt gestiegen ist, relativ zu Bezirken ohne Wahllokaländerung. Analog stehen schwarze Koeffizienten für die Veränderung der Wahlbeteiligung in Stimmbezirken, in denen der Wechsel die Entfernung zum Wahllokal reduziert hat. Die Ergebnisse offenbaren auffällig asymmetrische Effekte: Während eine größere Entfernung mit einer starken Verschiebung von Urne zu Briefwahl verbunden ist (rund 2 Prozentpunkte), führt eine geringere Entfernung nur zu leichten, jedoch statistisch nicht-signifikanten Veränderungen in der Wahlbeteiligung. Die Ergebnisse belegen, dass sowohl der Wahllokalwechsel an sich als auch die Veränderung der Gehdistanz eine Rolle spielen. Gepaart mit zunehmender Entfernung, macht ein neues Wahllokal die Urnenwahl etwas unattraktiver im Vergleich zur Briefwahl und zur Enthaltung. Eine Wahllokal-Neuzuteilung kann die Urnenwahl jedoch auch attraktiver machen, wenn die Entfernung *hinreichend* sinkt. Im Schnitt muss ein Wahllokal etwa 20% (oder rund 130 Meter) *näher* an Wahlberechtigte rücken, damit die Bürde des Wechsels an sich kompensiert wird und die Wahlbetei-

Abb. 4

Veränderungen der Wahlbeteiligung in Abhängigkeit zur veränderten Entfernung zum Wahllokal^a



^a Abgebildet sind Schätzergebnisse des Differenz-von-Differenzen-Schätzers für den durchschnittlichen Effekt einer Wahllokal-Neuzuteilung separat nach Änderungen, die die Entfernung zum Wahllokal (WL) senken (in schwarz) bzw. erhöhen (in hellblau). Panel A stellt die Auswirkungen auf die Beteiligung an der Urne dar; Panel B für Briefwahlbeteiligung; Panel C für die Gesamtwahlbeteiligung. Datengrundlage sind 618 Münchner Stimmbezirke, die über acht Wahlen (2013–2020) beobachtet werden. Konfidenzintervalle sind auf dem 95%-Niveau abgetragen und auf Basis von geclusterten Standardfehlern auf Ebene der Stimmbezirke berechnet.
Quelle: Alipour und Lindlacher (2024).

gung an der Urne unverändert bleibt. Wir berechnen, dass die Effekte insgesamt zu mehr als 60% durch den Wechsel an sich und weniger durch die Änderung der Distanz erklärt werden können. Dies ist eine relevante Erkenntnis, sowohl aus wissenschaftlicher als auch praktischer Sicht. Denn während Korrelationsstudien bereits häufig die Distanz zum Wahllokal als mögliche Erklärung für regionale Unterschiede in der Wahlbeteiligung identifiziert haben, zeigen unsere Ergebnisse, dass die bloße Änderung des Lokals – bei gleichbleibender Entfernung – für das Wahlverhalten relevanter ist.

AUSWIRKUNG AUF WAHLERGEBNIS UND WAHLVERHALTEN UNTERSCHIEDLICHER GRUPPEN

Effektunterschiede nach Wählergruppen

In der Studie untersuchen wir zudem, ob bestimmte Wählergruppen unterschiedlich stark auf Neuzuteilungen reagieren. Ein wesentliches Ergebnis dieser Analyse ist, dass der Rückgang der Gesamtwahlbeteiligung nach einem Wahllokalwechsel in Bezirken mit einem hohen Anteil älterer Bürger stärker ausfällt und dauerhaft ist. Dies ist besonders überraschend, da alte Wahllokale oft zugunsten barrierefreier Gebäude geändert werden. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass gerade in der Gruppe, die von Barrierefreiheit profitieren sollte, der Aufwand, in ein unbekanntes Wahllokal zu gehen, besonders stark ins Gewicht fällt.

Auswirkungen auf Wahlergebnisse

Profitieren bestimmte Parteien von dieser Praxis? Unsere Ergebnisse zeigen: nein. Der vorübergehende Rückgang der Wahlbeteiligung verteilt sich ähnlich über die sechs von uns untersuchten Parteien. Wir finden zudem keine Hinweise, dass sich Stimmanteile durch die Neuzuteilung von Wahllokalen signifikant ändern. Die naheliegenden Gründe dafür sind, dass Wahllokaländerungen in München nicht innerhalb einer Wählergruppe konzentriert sind und dass Anhänger unterschiedlicher Parteien geografisch nicht so stark segregiert sind wie beispielsweise in den USA.

POLITISCHE IMPLIKATIONEN

Selbst kleine und vermeidlich harmlose Hürden beim Wahlgang haben starke Auswirkungen auf das Wahlverhalten und die -beteiligung. Werden diese nicht berücksichtigt, können selbst gut gemeinte Maßnahmen unbeabsichtigte Folgen haben. Dies zeigt der Fall von Wahllokal-Neuzuteilungen in München. Ein neues Wahllokal führt zu einer Verschiebung der Wahlbeteiligung von Urne zu Brief und einem vorübergehenden Rückgang der Gesamtwahlbeteiligung. Verluste bei der Wahlbeteiligung könnten vermieden werden, wenn betroffene Wahlberechtigte explizit und separat von der üblichen Wahlbenachrichtigung über solche Änderungen informiert würden. In den USA ist dies in vielen Staaten bereits gesetzlich vorgeschrieben. Der Zugang zur Briefwahl könnte den Großteil der Stimmenverluste an der Urne abfedern. Allerdings bieten nur 15% der EU-Staaten Briefwahl für alle Wahlberechtigten an. Besonders in diesen Ländern gilt es, Änderungen der Wahllokale zu vermeiden oder Alternativen zu schaffen.