

Mehr Demokratie e.V.
LV Bremen-Niedersachsen
Tim Weber
Schildstr. 12-19
28203 Bremen
tel: 0421 794 63 70
fax: 0421 794 6371
tim.weber@mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie e.V.



11. August 2010

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Zusammenfassung und Modernisierung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts (Drucksache 16/2510)

Einleitung

Der vorliegende Gesetzentwurf fasst mehrere Gesetze zusammen. Dabei sind auch materiell rechtliche Veränderungen wie z. B. die Abschaffung der Stichwahl bei Bürgermeister- und Landratswahlen vorgesehen. Die Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. bezieht sich auf die Paragraphen 31, 32 und 33 sowie auf den Paragraphen 82 (Artikel 1 GE) und auf die Abschaffung der Stichwahl (Artikel 4 §45 GE). Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden werden vor allem auf Veränderungen Bezug genommen. Ansonsten wird auf frühere Stellungnahmen von Mehr Demokratie e.V. vom 3. Februar 2009 (Drucksache 16/0785 und Drucksache 16/625) und vom 15. September 2004 (Drucksache 15/1028) verwiesen. In der Stellungnahme wird in der Regel von Gemeinden gesprochen. Die Würdigung des Gesetzentwurfes bezieht sich auch auf Landkreise und die Region Hannover. Durch die Argumentation und Schlussfolgerungen wird auch Bezug zu einzelnen Punkten des Antrages der Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen (DS16/2417) genommen.

Artikel 1 GE § 31 Einwohnerantrag Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

Der Einwohnerantrag ist als niedrigschwelliges Instrument der Bürgerbeteiligung zu verstehen. Im Gegensatz zu einem Bürgerbegehren können alle Einwohner ab 14 Jahren unterschreiben. Ein von ausreichend Einwohnerinnen und Einwohnern unterschriebener Einwohnerantrag führt zu einer Beratung in der Vertretung. Der Einwohnerantrag führt ein Nischendasein und spielt in der Praxis kaum eine Rolle. Weder in der Berichterstattung noch in

der Beratung ist Mehr Demokratie e.V. aufgefallen, dass dieses Instrument angewendet wird. Auch der Gesetzgeber schenkt dem Instrument keine besondere Aufmerksamkeit. So wurde in der 15. Legislaturperiode das damals gestufte Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren durch ein einheitliches Unterschriftenquorum mit der Begründung, das damalige Quorum „vollziehe eine nicht nachvollziehbare 'Zackenbewegung'“ ersetzt (siehe DS15/2124). Diese nichtnachvollziehbare „Zackenbewegung“ tritt zwar beim Unterschriftenquorum beim Einwohnerantrag nicht auf. Dennoch verwundert es, dass bei der parlamentarischen Beratung nicht eine gemeinsame Lösung diskutiert wurde.

Das eigentliche Problem beim Einwohnerantrag besteht in der Unverhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Ertrag. 400 bis 8.000 Unterschriften zu sammeln, wobei das Geburtsdatum angegeben werden muss, und gegebenenfalls einen Kostendeckungsvorschlag auszuarbeiten, sind kein angemessener Aufwand, damit die Vertretung einmal über das Anliegen berät. Ein maximal zwei Prozent der Einwohner wäre als Quorum ausreichend. Als Obergrenze für Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern könnten 1.000 bzw. 2.000 Unterschriften festgelegt werden. Dem Einwand, dann würden teilweise 50 bis 80 Unterschriften genügen – mithin die Durchführung eines Einwohnerantrages zu einfach wäre, kann entgegnet werden, dass in Gemeinden Anliegen mit weit weniger Unterschriften beraten werden. Ortsräte, Stadtbezirksräte und Fachausschüsse nehmen sich Fragen der Verkehrsberuhigung, eines Spielplatzes oder eines Hundeparkes an, wenn wenige Einwohner dieses Anliegen vertreten. Der einzige Unterschied würde nun noch darin bestehen, dass die Vertretung den jeweiligen Gegenstand zur Beratung innerhalb von sechs Monaten auf die Tagesordnung nimmt.

Fazit

Das Unterschriftenquorum beim Einwohnerantrag ist auf ein bis zwei Prozent der Einwohner mit einer Obergrenze von 1.000 bzw. 2.000 Unterschriften zu senken.

Artikel 1 GE § 32 Bürgerbegehren Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

Die Landesregierung will im GE auf das so genannte Missbilligungsbegehren nach Artikel 22b Absatz 11 NGO verzichten. Dies ist folgerichtig, da es in der Praxis irrelevant geblieben ist. Allerdings übersieht die Landesregierung die Gründe, die zur Schaffung von Absatz 11 geführt haben. Niedersachsen ist das einzige Bundesland, das der Vertretung ausdrücklich erlaubt, Entscheidungen zu treffen, die zu einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen (§22b

Absatz 8 NGO bzw. §32 Absatz 6 GE). Dies führte und führt in der Praxis zu Konflikten, da Bürgerinnen und Bürger ein Begehren starten und während des laufenden Verfahrens erleben müssen, dass ihr Engagement ohne Wirkung war. Dieser Konflikt wird sich durch die relativ junge Regelung in § 32 Absatz 3 Satz 5 GE, die eine Vorprüfung durch den Hauptausschuss vorsieht, weiter verschärfen, da ein Bürgerbegehren zum Zeitpunkt der Vorprüfung zulässig sein kann, aber im Laufe des Verfahrens durch Beschlüsse der Vertretung (§32 Absatz 6 GE) unzulässig werden kann. Der Gesetzgeber wollte dieses Problem zuerst durch folgende Regelung in den Griff bekommen: „Das Bürgerbegehren wird nicht dadurch unzulässig, dass durch Umstände, die nach der Anzeige seiner Einleitung eingetreten sind, die gewünschte Sachentscheidung rechtlich oder tatsächlich nicht mehr verwirklicht werden kann.“ (§22b Absatz 7 neuer Satz 3 NGO, DS 14/2090). Dieser Vorschlag wurde aber in den Beratungen fallen gelassen, da es wenig sinnvoll erschien, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid weiterzuverfolgen, wenn bereits Tatsachen geschaffen wurden, die eine Umsetzung des Bürgerentscheid nicht mehr oder kaum möglich machten. Ferner, so die Berichterstatterin, spräche die Rechtsprechung des OVG Lüneburg gegen diese Regelung (DS 14/2430). Stattdessen wurde der jetzige Absatz 11 vorgeschlagen und später beschlossen. Gut neun Jahre später stellt sich heraus, dass auch diese Regelung wenig sinnvoll war und ist. Denn für Bürgerinnen und Bürger stellt es einen geringen Anreiz dar, ihrer Missbilligung, die in diesen Fällen ohnehin vorhanden ist, zusätzlich in einem Bürgerbegehren Ausdruck zu verleihen, ohne in der Sache etwas bewirken zu können. Das Problem jedoch, dass eine Vertretung durch einen Beschluss vollendete Tatsachen schaffen kann, die eine Unzulässigkeit des Begehrens nach sich ziehen, und das der Gesetzgeber in 2001 bereits erkannte, wurde nicht gelöst.

Fazit

Es ist ratsam, eine aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens einzuführen wie sie bereits in Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, NRW, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen sowie in Hessen durch Rechtsprechung und in Sachsen-Anhalt als Soll-Vorschrift existieren.

Artikel 1 GE § 33 Bürgerentscheid Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

§ 22b Absatz 12 NGO „Die Landesregierung wird ermächtigt, das Nähere über die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch Verordnung zu regeln.“ wird nicht wieder als Regelung aufgenommen. Da seit 1996 keine Verordnung erlassen wurde,

könnte in diesem Schritt eine konsequente Umsetzung der Politik der Landesregierung erblickt werden. Allerdings verkennt die Landesregierung die Notwendigkeit einheitlicher Regelungen zur Durchführung von Bürgerentscheiden. Während sie bei Direktwahlen aus Sorge um die demokratische Legitimation die Stichwahlen abschaffen will, nimmt sie bei Bürgerentscheiden eine geringere Beteiligung aufgrund mangelhafter Durchführung (wie z. B. keine Versendung von Benachrichtigungen, die Nichtzulassung von Briefabstimmungen, kürzere als bei Wahlen übliche Öffnungszeiten sowie weniger Abstimmungslokale als bei Wahlen üblich) billigend in Kauf. Wenn in über einem Drittel der Bürgerentscheide keine Briefabstimmung möglich ist und in über einem Viertel keine Benachrichtigungen verschickt werden (siehe Tabelle 1), ist das besorgniserregend, da demokratische Standards nicht eingehalten werden. An diesem Punkt wird demokratische Legitimation in Frage gestellt, da die Partizipationschancen ungleich verteilt sind. Aufgrund der fehlenden Briefabstimmung wird z. B. Urlaubern und Behinderten die Teilnahme unmöglich gemacht bzw. stark erschwert. Eine im Vergleich zu Wahlen geringere Anzahl von Abstimmungslokalen erschwert den Zugang für ältere Mitbürger. Diese ungleichen Bedingungen bei Bürgerentscheiden führen zu ungleichen Partizipationschancen innerhalb einer Gemeinde, aber auch zwischen den Gemeinden, da es durchaus Bürgerentscheide mit Bedingungen wie bei Wahlen gibt. Da aber nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung jeder Bürgerin und jedem Bürger grundsätzlich die Teilnahme an Bürgerentscheiden eröffnet wird und durch den Bürgerentscheid eine Entscheidung der aus Wahlen hervorgegangenen Vertretung ersetzt wird, sollte allen Bürgerinnen und Bürgern die gleichen Partizipationschancen ermöglicht werden. Eine gesetzliche Regelung ist also geboten.

Tabelle 1: Bedingungen bei Bürgerentscheiden in Niedersachsen

Status	Briefabstimmung	Benachrichtigung	Öffnungszeiten	Anzahl Abstimmungslokale
möglich (wie bei Wahlen)	28 (40,6%)	27 (39,1%)	29 (42,0%)	22 (31,9%)
nicht möglich	25 (36,2%)	19 (27,5%)	13 (18,8%)	17 (24,6%)
unbekannt	16 (23,2%)	23 (33,3%)	27 (39,1%)	30 (43,5%)

In Tabelle 2 wird die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung in den verschiedenen Gemeindegrößen und insgesamt gezeigt. Es wird deutlich, dass die oben geschilderten Mängel sich auf die bisherige Abstimmungsbeteiligung in Niedersachsen auswirkten: So lag die durchschnittliche landesweite Beteiligung mit 40,4 Prozent deutlich unter dem bundesweiten

Durchschnitt bei Bürgerentscheiden, der 50,4 Prozent beträgt. Auch in den einzelnen Kategorien der Gemeindegrößen schneidet Niedersachsen schlecht ab. In Gemeinden zwischen 5.001 und 10.000 Einwohnern nehmen bundesweit durchschnittlich 51 Prozent teil, in Niedersachsen aber nur 38,6 Prozent.¹ Ab 30.000 Einwohnern, also bei elf Bürgerentscheiden, entspricht der landesweite Durchschnitt etwa dem bundesweiten Durchschnitt. Dies erklärt sich dadurch, dass in Einzelfällen Bürgerentscheide gemeinsam mit Wahlen stattfanden, z. B. 1998 in Oldenburg und dass die Bedingungen in etwa denen von Wahlen entsprachen. Dass aus einer geringeren durchschnittlichen Beteiligung eine durchschnittlich höhere Quote an Bürgerentscheiden, die am Zustimmungsquorum gescheitert sind, folgt, ist offensichtlich. So erreichen in Hessen, wo Briefabstimmung und Benachrichtigung selbstverständlich sind, 22,2 Prozent der Bürgerentscheide das Zustimmungsquorum von 25 Prozent nicht, während es in Niedersachsen 37,7 Prozent (26 von 69) sind.²

Fazit:

Der Gesetzgeber sollte eine einheitliche Bedingungen zur Durchführung von Bürgerentscheiden, die den Standards bei Wahlen entsprechen, regeln.

Tabelle 2: Bürgerentscheide in verschiedenen Gemeindegrößen

Gemeindegröße in Einwohnern	Anzahl Bürgerentscheide	Durchschnittliche Beteiligung in %	Am Zustimmungsquorum gescheitert:
bis 5.000	15	49,6	2 BE 13,00%
5.001 bis 10.000	17	38,6	7 BE 41,18%
10.001 bis 20.000	16	41,1	6 BE 37,50%
20.001 bis 30.000	10	31,2	6 BE 60,00%
30.001 bis 50.000	4	43,6	1 BE 25,00%
50.001 bis 100.000	4	34,0	3 BE 75,00%
100.001 bis 200.000	3	36,9	1 BE 33,33%
Gesamt	69	40,4	26 BE 100%

Artikel 1 GE § 82 Abwahl Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

Die Abwahl der Hauptverwaltungsbeamten ist an hohe Hürden geknüpft. Gerade angesichts der Verlängerung der Amtszeit sollte über eine erleichterte Einleitung einer Abwahl

¹ Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007, Frank Rehmet, Volker Mittendorf, 2008, Seite 28

² Ebenda, Seite 31

nachgedacht werden, damit die Bürgerinnen und Bürger auch die Chance haben, eine Entscheidung zu revidieren. Die in Absatz 2 festgelegten Quoren für Einleitung und Beschluss über die Abwahl können auf $1/3$ und $2/3$ der Mitglieder der Vertretung gesenkt werden. Die $2/3$ -Mehrheit entspricht auch den Anforderungen anderer Bundesländer. Darüber hinaus sollte die Einleitung einer Abwahl durch Bürgerbegehren wie in Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein erwogen werden. Die Quoren könnten entsprechend § 32 und §33 festgelegt werden.

Artikel 1 GE § 92 Zuständigkeiten des Orsrates oder des Stadtbezirksrats Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

Die Übertragung von Zuständigkeiten an den Orts- bzw. Stadtbezirksrat sind zu begrüßen. Dadurch werden Entscheidungen näher an die Kommunalpolitiker und Bürger herangeholt. Aus direktdemokratischer Perspektive ist es problematisch, dass weder Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid noch Bürgerbefragung auf Ortschafts- und Stadtbezirksebene möglich sind. Hier werden den Bürgerinnen und Bürgern also Einflussmöglichkeiten entzogen, obwohl die Ortschafts- bzw. Stadtbezirksebene Fragen regelt, von denen die Einwohner unmittelbar betroffen sind.

Fazit

Wir schlagen vor, dass ein neuer § 94 Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eingefügt wird: „(2) Bei den Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechten des Orts- oder Stadtbezirksrats nach § 92 und § 93 sind Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zulässig. § 31, § 32 und §33 gelten entsprechend.“

Artikel 4 GE § 45 Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz – Abschaffung der Stichwahlen

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Stichwahlen bei Bürgermeister- und Landratswahlen abzuschaffen. Begründet wird diese Reform damit, dass die Stichwahl nicht mehr Partizipation bedeute, sondern die Wahlbeteiligung bei Stichwahlen regelmäßig um zehn bis 15 Prozent niedriger liege als beim ersten Wahlgang. Daraus wird abgeleitet, dass eine höhere Wahlbeteiligung zu einer breiteren demokratischen Legitimation der gewählten Bewerberinnen und Bewerber führe. Ferner spare der Wegfall der Stichwahlen den Kommunen Kosten (Seite 96). Weiter hinten (S. 130) entgegnet die Niedersächsische Landesregierung auf die Kritik des Niedersächsischen Landkreistages, die Direktwahl dürfe nicht zu einem Lotteriespiel werden,

in der ein Kandidat bei einer Vielzahl von Bewerbern mit 15 Prozent der abgegebenen Stimmen gewählt sei: „Auch ein mit einfacher Mehrheit in einem einzigen Wahlgang gewählter Bewerber ist demokratisch ausreichend legitimiert.“ Detaillierter wird ausgeführt, die durchschnittliche Wahlbeteiligung sei von landesweit ca. 51 Prozent beim ersten Wahlgang auf 36 Prozent bei den Stichwahlen zurückgegangen. Durch die Abkoppelung der Direktwahlen von den allgemeinen Kommunalwahlen (aufgrund der Amtszeitverlängerung der Hauptverwaltungsbeamten) dürfte die Wahlbeteiligung bei Stichwahlen noch weiter absinken. Anschließend wird argumentiert, dass die Durchführung von Stichwahlen keine Gewähr hinsichtlich einer stärkeren demokratischen Legitimation biete. Es würde sich teilweise sogar gegenteilig verhalten. In 35 Prozent der durchgeführten Stichwahlen 2006 habe der Sieger der Stichwahl weniger Stimmen erhalten als der Bewerber mit den meisten Stimmen im ersten Wahlgang. In sieben Prozent der Fälle erhielt der gewählte Kandidat sogar weniger Stimmen als der Zweitplatzierte im ersten Wahlgang. Schließlich wird darauf verwiesen, dass bei den Wahlen 2006 dreiviertel der Bürgermeister und Landräte im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit der Stimmen erhielten, mithin eine Stichwahl sich erübrigte.

Der Standpunkt der Niedersächsischen Landesregierung für die Abschaffung der Stichwahlen ist teilweise widersprüchlich sowie demokratiethoretisch und empirisch unzureichend begründet. Vor allem versäumt es die Landesregierung Alternativen zu prüfen.

Die Landesregierung leitet die demokratische Legitimation ausschließlich aus der Höhe der Wahlbeteiligung ab. Sie verwendet dabei fehlerhafte Zahlen. Bei den 82 Stichwahlen 2006 betrug die durchschnittliche Beteiligung 45,7 Prozent. In denselben Gebietskörperschaften betrug die durchschnittliche Beteiligung knapp 56 Prozent. Die Legitimation ausschließlich aus der Höhe der Wahlbeteiligung abzuleiten, greift aber ohnehin zu kurz. Daraus sogar die Schlussfolgerung zu ziehen, Partizipationsmöglichkeiten abzubauen, gefährdet eher die Legitimation.

Bei dem geltenden Verfahren von Wahlen und Stichwahlen hat jeder Wahlberechtigte die Chance, an der Entscheidung teilzunehmen. Aufgrund der gesetzlichen Vorschriften von Benachrichtigungen und Briefwahl wird, formal gesehen, jedem die Möglichkeit der Teilnahme eingeräumt. Die Partizipationschancen sind gleich verteilt. Bei einer Stichwahl haben auch diejenigen die Chance an der Entscheidung teilzuhaben, die beim ersten Wahlgang den Dritt-

oder Viertplatzierten gewählt haben oder die beim ersten Wahlgang fernblieben, aber z. B. einen Bewerber unbedingt verhindern möchten. Die Behauptung, es hätten weniger Menschen partizipiert, wenn die Beteiligung im zweiten Wahlgang niedriger lag, verkennt die Tatsache, dass die Partizipation insgesamt höher ist, wenn einmal 50 Prozent und einmal 30 Prozent der Stimmberechtigten teilnehmen statt nur einmal 50 Prozent. Dass die Partizipationschance der Stichwahl ernst genommen wird, ist an der Zustimmungsrate der gewählten Kandidaten auf alle Stimmberechtigten bezogen zu erkennen. Denn in fast 65 Prozent aller 82 Stichwahlen 2006 erhält der gewählte Kandidat in der Stichwahl eine größere Zustimmung als bei der ersten Wahl. In 26 von 82 Stichwahlen konnte sich der beim ersten Wahlgang Zweitplatzierte durchsetzen. In über 65 Prozent dieser 26 Stichwahlen erhalten die Gewählten eine größere Zustimmung als der Erstplatzierte bei der ersten Wahl.

In neun von 26 Stichwahlen obsiegte der beim ersten Wahlgang Zweitplatzierte mit weniger Stimmen als der Erstplatzierte im ersten Wahlgang. Im Landkreis Wolfenbüttel ist dieses Verhältnis deutlich ungünstig für den gewählten Landrat. Dieser erhielt in der Stichwahl ca. 18 Prozent der Stimmberechtigten, während der Gewinner im ersten Wahlgang eine Zustimmung von 25 Prozent der Stimmberechtigten erhielt. Das ist bedauerlich, kann aber nicht als Fallbeispiel dienen. Denn ohne die Stichwahlen hätten sich in 2006 insgesamt 26 Kandidaten durchgesetzt, die bei der Stichwahl nicht bestanden haben. In der Stadt Achim erhielt der jetzige Bürgermeister 28,7 Prozent der Stimmen der Stimmberechtigten, während der im ersten Wahlgang Erstplatzierte lediglich 19,5 Prozent der Stimmberechtigten hinter sich zu vereinigen wusste. Etwas pikant an der geplanten Reform ist, dass von den 26 „betroffenen“ Bürgermeistern und Landräten zehn Einzelbewerber waren, ein Kandidat einer Wählergemeinschaft, elf Kandidaten der SPD und vier Kandidaten der CDU angehören.

Nun ist der Landesregierung zuzugestehen, dass im Common Sense die Höhe der Beteiligung schon als ein Beleg für Legitimation angesehen wird. Es ist also durchaus kritisch, wenn im Landkreis Wolfenbüttel bei der Direktwahl 2006 im ersten Wahlgang 55,8 Prozent teilnehmen und im zweiten Wahlgang 35,3 Prozent. Es stimmt auch, dass durch die Entkoppelung der Wahl der Hauptverwaltungsbeamten von den allgemeinen Kommunalwahlen zu einer weiter sinkenden Wahlbeteiligung führen wird. Es entbehrt nicht einer gewissen Komik, daraus den Schluss zu ziehen, die Stichwahlen müssten abgeschafft werden. Würde die Landesregierung ihre Maßstäbe der Legitimation anwenden, müsste sie eigentlich zu dem Schluss kommen,

dass die Entkoppelung der Wahlen der entscheidende Fehler war.

Auch ist der Landesregierung entgegen zu halten, dass die Mehrheitsregel, verstanden als absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen, genauso im Common Sense verankert ist. In Nordrhein-Westfalen wurde in Monheim der Bürgermeister mit 30,4 Prozent der abgegebenen Stimmen und in Wülfrath mit 27 Prozent der abgegebenen Stimmen gewählt. Bei den Direktwahlen 2009 in NRW erhielten 20,2 Prozent der Gewählten weniger als 50 Prozent der Stimmen. Davon wiederum erhielten ein Drittel weniger als 40 Prozent der abgegebenen Stimmen. In NRW wären also in nahezu 80 Prozent der Wahlen keine Stichwahl nötig gewesen, da der gewählte Kandidat mehr als 50 Prozent der Stimmen erhielt. Das könnte ein Hinweis auf strategisches Wahlverhalten sein, da Wähler im Gegensatz zur Wahl 2006 in Niedersachsen nicht den Kandidaten ihrer Präferenz, sondern den Kandidaten, der ihrer Meinung nach die besseren Chancen hatte, gewählt haben.

Die Behauptung der Landesregierung, eine Abschaffung der Stichwahl führe möglicherweise zur mehr Partizipation und damit zu mehr Legitimation, ist also fragwürdig. Sie nehmen den Bürgerinnen und Bürgern Partizipationschancen weg und stellen die Legitimation der Gewählten in Frage. Im Grunde weiß die Landesregierung das selbst oder ahnt es zumindest. Auf Seite 96 schreibt sie noch recht forsch: „Der Wegfall der Stichwahl als zusätzlicher Wahlgang führt durch die Bündelung der Wahlentscheidung auf einen einzigen Wahltermin und die hierdurch bedingte höhere Wahlbeteiligung zu einer breiteren demokratischen Legitimation der gewählten Bewerberinnen und Bewerber und spart den Kommunen zugleich Kosten.“ Auf Seite 130 klingt das schon ganz anders: „Der Forderung von NLT und NST nach Beibehaltung der Stichwahl wird nicht gefolgt, da die Stichwahl für eine hinreichende demokratische Legitimation der Hauptverwaltungsbeamten nicht zwingend notwendig ist. Dem verfassungsrechtlichen Erfordernis demokratischer Legitimation von Staatsgewalt würde auch durch ein System relativer Mehrheitswahl, wie es durch den Wegfall der Stichwahl entstünde, Rechnung tragen. Auch ein mit einfacher Mehrheit in einem einzigen Wahlgang gewählter Bewerber ist demokratisch ausreichend legitimiert.“ Dies verkehrt aber das Argument der Legitimation als Kronzeugen für die Abschaffung der Stichwahlen in einen zufällig Beteiligten, der nichts weiter gesehen hat. Die Landesregierung sagt, die Legitimation stünde der Abschaffung der Stichwahlen nicht entgegen.

Sehr wohl steht aber der Abschaffung der Stichwahlen entgegen, dass zukünftig Bürgermeister

und Landräte ins Amt kommen, die nicht von der Mehrheit der Wahlberechtigten getragen werden und dass den Wählern Partizipationschancen genommen werden, da nicht alle ihre Präferenzen zum Ausdruck bringen können bzw. sie an der Wahlentscheidung gehindert werden.

Bleibe noch das Argument der Kosten, die, so die Landesregierung, den Kommunen eingespart werden (S. 96). Die Landesregierung schreibt jedoch selbst, dass in 2006 lediglich in einem Viertel der Stichwahlen diese nötig waren. Die Kosten scheinen also kein starkes Argument zu sein und haben als alleiniges Argument kaum Bestand. Es ist auch nicht ganz unproblematisch, wenn auf dem Feld der Demokratie mit Kosten argumentiert wird. Das Niedersächsische Landeswahlrecht begünstigt z. B. Überhangmandate, die ohne Zweifel Kosten verursachen. Dennoch sind keine Gesetzesentwürfe der Landesregierung bekannt, die diesen Sachverhalt neu regeln wollen.

Schwerer wiegt jedoch in diesem Zusammenhang: Es gibt Lösungen, die sowohl die Stichwahlen einsparen als auch die demokratiethoretischen Probleme der relativen Mehrheitswahl vermeiden können. Die Landesregierung scheint diese alternativen Modelle nicht geprüft zu haben.

Als erstes wäre die *Präferenzwahl*³ zu nennen. Der Wähler nummeriert die Kandidaten von 1 bis x durch. Die Auszählung muss zentral stattfinden. Im ersten Schritt würden bei vier Kandidaten vier Haufen von Stimmzetteln gebildet werden. Der kleinste (viergrößte) Haufen wird anschließend aufgelöst und nach den Zweitpräferenzen aufgeteilt. Danach wird der drittgrößte Haufen auf die anderen beiden Kandidaten aufgeteilt. Hier kommen jetzt teilweise die Drittpräferenzen der Wähler, die den viertplatzierten Kandidaten gewählt hatten, und die Zweipräferenzen der Wähler, die den Drittplatzierten gewählt hatten, zum Zuge. Bei verbleibenden zwei Kandidaten steht nach dieser Aufteilung der gewählte Kandidat fest. Sollte ein Wähler nur zwei Präferenzen vergeben, führt dies nicht zur Ungültigkeit des Stimmzettels, sondern würde bei einer zweiten Aufteilung als Enthaltung gewertet werden. Dies entspräche den Wählern, die an einer Stichwahl nicht teilnehmen, weil sie keinen der beiden noch im Rennen befindlichen Kandidaten wählen wollen. Im Grunde ist dieses Wahlverfahren für den Zweck der Direktwahl eines Kandidaten am besten geeignet. Strategisches Wahlverhalten wird

3 <http://www.electoral-reform.org.uk/article.php?id=55>

gänzlich ausgeschlossen, da jeder Wähler darauf vertrauen kann, dass seine Präferenzen nacheinander zum Zuge kommen. Als Wähler hat man die Freiheit einen Kandidaten zu wählen oder alle durchzunummerieren. Die Änderung des Wahlverfahrens würde natürlich eine Umstellung bedeuten, diese ist aber in Anbetracht von Erfahrungen im angelsächsischen Raum (Australien, Irland, teilweise Großbritannien) überschaubar.

Ein zweites Modell wäre die *Alternativstimme*⁴. Auf dem Wahlzettel würde sinngemäß stehen: „Wenn Ihr Kandidat nicht gewählt wurde, welchen Kandidat bevorzugen Sie dann?“ Der Wähler könnte also zwei Kreuze statt eins vergeben. Die Auszählung würde auch zentral stattfinden. Dieses Wahlverfahren entspricht dem Präferenzwahlverfahren mit dem Unterschied, dass der Wähler nur zwei Präferenzen vergeben kann. Es könnte also das Problem auftreten, dass jemand zwei Kandidaten ankreuzt, die nicht zu den Erstplatzierten zählen und dadurch von der eigentlichen Entscheidung, wer Bürgermeister oder Landrat wird, ausgeschlossen bleibt.

Schließlich wäre noch als weitere Alternative das *Zustimmungswahlverfahren*⁵ denkbar. Der Wähler darf so viele Kreuze vergeben, wie Kandidaten auf dem Stimmzettel stehen. Der Kandidat mit den meisten Stimmen ist gewählt. Die Wähler würden ihre Präferenzen dadurch zum Ausdruck bringen, dass sie unterschiedliche viele Kreuze verteilen. Der Kandidat, den ein Wähler auf keinen Fall will, bekommt kein Kreuz. Nachteile dieses Systems sind, dass der Wähler seine Präferenzen unbestimmter ausdrücken kann und dass die Umstellung zum bisherigen Wahlverfahren größer ist.

Fazit

Die geplante Abschaffung der Stichwahlen ist abzulehnen, da sie unzureichend begründet ist und den Bürgerinnen und Bürgern Beteiligungsrechte wegnimmt. Das Präferenzwahlverfahren ist vorzuziehen, da auf die Stichwahlen verzichtet werden kann ohne die Nachteile der relativen Mehrheitswahl in Kauf nehmen zu müssen.

4 [http://de.wikipedia.org/wiki/Ersatzstimme_\(Wahlrecht\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Ersatzstimme_(Wahlrecht))

5 http://de.wikipedia.org/wiki/Wahl_durch_Zustimmung