

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](mailto: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). Abschaffung der Stichwahlen bei Bürgermeister und Landräten.**

### **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 demokratietheoretisch 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*<sup>1</sup> 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 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*<sup>2</sup>. 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

---

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

2 [http://de.wikipedia.org/wiki/Ersatzstimme\\_\(Wahlrecht\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Ersatzstimme_(Wahlrecht))

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*<sup>3</sup> 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.

---

3 [http://de.wikipedia.org/wiki/Wahl\\_durch\\_Zustimmung](http://de.wikipedia.org/wiki/Wahl_durch_Zustimmung)