

Mehr Demokratie e.V.  
Tim Weber  
Bernhardstr. 7  
28203 Bremen  
tel: 0421 794 63 70, fax: 0421 794 63 71  
[tim.weber@mehr-demokratie.de](mailto:tim.weber@mehr-demokratie.de)

13. Mai 2013

## **Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Wiedereinführung der Stichwahlen bei Direktwahlen (Drucksache 17/25)**

### **Einleitung**

Der vorliegende Gesetzentwurf regelt die (Wieder)Einführung der Stichwahl bei Bürgermeister- und Landratswahlen sowie der Regionspräsidentenwahl in Niedersachsen. Es wird auf die Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. zur Drucksache 16/2510 (11. August 2010) verwiesen.

### **§ 45 Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz – Einführung der Stichwahlen und warum sie nicht die beste Lösung sind**

In der Stellungnahme vom 11. August 2010 kommen wir zu dem Ergebnis: „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.“

Folglich begrüßen wir die Wiedereinführung der Stichwahlen und bewerten das als demokratischen Gewinn. Es ist jedoch zu bemängeln, dass die Begründungstiefe des Gesetzentwurfes DS 17/25, sofern vorhanden, nur zu erahnen ist. Vor allem versäumt es die Koalition Alternativen zu prüfen.

Der Hauptkritikpunkt der rot-grünen Koalition an der Abschaffung der Stichwahlen lautet: „Durch die Abschaffung der Stichwahl besteht die Gefahr, dass die gewählten Bewerberinnen und Bewerber nicht die Mehrheit derer vertreten, die an ihrer Wahl teilnehmen.“ Legitimation nach diesem Verständnis leitet sich eben nicht nur von der Höhe der Wahlbeteiligung ab, sondern auch davon, dass die Präferenzen der Wählerinnen und Wähler im Ergebnis abgebildet werden. Bei der relativen Mehrheit besteht die Ungewissheit, wie sich diejenigen entschieden hätten, die weder den Erst- noch den Zweitplatzierten gewählt haben. Deren mehrheitliche Präferenzen werden

möglicherweise nicht abgebildet. Wenn Kandidat A 30 Prozent und Kandidat B 35 Prozent der Stimmen erhält, ist Kandidat B gewählt. Von 35 Prozent der Wählerinnen und Wähler wissen wir aber nicht, wie sie gewählt hätten. Deswegen gibt es die Stichwahl, damit diese Wählerinnen und Wähler ihre Präferenz zum Ausdruck bringen können. Dieser Argumentation ist zu folgen.

Allerdings versäumt es die Koalition sich mit den Begründungen der vorherigen Landesregierung kritisch auseinander zu setzen und ihrer eigenen Argumentation konsequent zu folgen. Neben der behaupteten fehlenden Legitimation, da die Wahlbeteiligung bei Stichwahlen 10 bis 15 Prozentpunkte niedriger liege, wurde im GE DS 16/2510 angeführt, dass durch Wegfall der Stichwahlen die Kosten für die jeweiligen Gemeinden niedriger seien.

Im folgenden werde ich die drei argumentativen Schwachpunkte näher betrachten und darlegen, dass die integrierte Stichwahl Problemlösungen anbietet.

**A. Beim Wegfall der Stichwahlen werden die Präferenzen aller Wählerinnen und Wähler nicht abgebildet. Dies gilt auch für die Stichwahlen selbst.**

Bei der Stichwahl wird unterstellt, dass alle Wählerinnen und Wähler ihre Präferenzen zwischen den beim ersten Wahlgang beiden Bestplatzierten verteilen können. Beim unten stehenden Beispiel hieße das, dass 34,6 Prozent der Wählerinnen und Wähler (Kandidat C+D+E) sich in der Stichwahl für Kandidat A oder B entscheiden können. Dass dies regelmäßig nicht der Fall ist, kann unter anderem mit der niedrigeren Wahlbeteiligung bei Stichwahlen erklärt werden.

Das fiktive Beispiel zeigt ferner, dass Kandidat C der Favorit der Wählerinnen und Wähler ist. Während das Stichwahl-Modell das Angebot nach dem ersten Wahlgang auf zwei Kandidaten reduziert, bleiben bei dem Modell der integrierten Stichwahl mehr Kandidaten länger im Rennen.

**Fiktives Beispiel für das Ergebnis einer integrierten Stichwahl**

Kandidat	1. Auszählung	2. Auszählung	3. Auszählung	4. Auszählung
Kandidat A	30,30%	31,30% (+1)	31,30%	
Kandidat B	35,10%	36,60% (+1,5)	37,10% (+0,5)	48,40% (+11,3)
Kandidat C	24,60%	24,60%	31,60% (+7)	51,60% (+20)
Kandidat D	7,50%	7,50%		
Kandidat E	2,50%	-		

### Die Integrierte Stichwahl<sup>1</sup>

Der Wähler nummeriert die Kandidaten von 1 bis x durch, abhängig von der Anzahl der Kandidaten. Die Auszählung muss zentral stattfinden. Im ersten Schritt würden bei fünf Kandidaten fünf Haufen von Stimmzetteln gebildet werden. Der kleinste (fünftgrößte) Haufen wird anschließend aufgelöst und nach den Zweitpräferenzen aufgeteilt. Danach wird der viertgrößte Haufen auf die anderen drei Kandidaten aufgeteilt. Schließlich wird der drittgrößte Haufen aufgelöst und auf die übrigen beiden Kandidaten verteilt. Jetzt kommen teilweise die Drittpräferenzen der Wähler, die den viertplatzierten Kandidaten gewählt hatten, und die Zweitpräferenzen 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 verringert, da jeder Wähler darauf vertrauen kann, dass seine Präferenzen nacheinander gewertet werden. 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.

### **B. Niedrigere Wahlbeteiligung bei Stichwahlen**

Zwar ist es problematisch, die Legitimation einer Wahl ausschließlich aus der Höhe der Beteiligung abzuleiten<sup>2</sup>, dennoch lohnt es die Gründe zu reflektieren. Neben dem höheren Aufwand für die Wählerinnen und Wähler, an einem zweiten Wahlgang teilzunehmen und der etwas schlechteren Information ist die geringere Wahlbeteiligung natürlich auch mit einem aus der Sicht eines Teils der Wählerinnen und Wähler schlechteren Angebot an Kandidaten begründet. Alle drei Gründe würden mit der integrierten Stichwahl wegfallen.

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

<sup>2</sup> Mehr Demokratie e.V. Tim Weber, Stellungnahmen zum GE 16/2510 vom 11.08.2010, S. 7ff

### **C. Höhere Kosten bei Stichwahlen**

Kosten als Argument zur Reform demokratischer Prozesse, die im Ergebnis sogar demokratische Rechte einschränken, ist hochproblematisch und kann sich schnell als Bumerang erweisen, da Kosten keine Grenzen kennen und am besten sind, wenn sie gar nicht anfallen.

Trotzdem ist es natürlich sinnvoll, darüber nachzudenken, wie demokratische Prozesse effizienter gestaltet werden können. Durch die integrierte Stichwahl fällt der zweite Wahlgang weg, ohne dass demokratische Rechte eingeschränkt werden, sie werden sogar erweitert.

#### **Weitere mögliche Modelle**

Ein weiteres Modell wäre die Alternativstimme<sup>3</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 der integrierten Stichwahl 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. Die Alternativstimme wird in erster Linie im Zusammenhang mit der Sperrklausel diskutiert, könnte aber auch bei Direktwahlen angewendet werden.

Schließlich wäre noch das Zustimmungswahlverfahren<sup>4</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, dass höhere Anreize für strategisches Wählen bestehen und dass die Umstellung zum bisherigen Wahlverfahren größer ist als bei der integrierten Stichwahl.

#### **Integrierte Stichwahl: Ein weiterer Vorteil und ein möglicher Nachteil**

Das Modell der integrierten Stichwahl bringt es mit sich, dass die Stimmzettel zentral ausgezählt werden müssen. Dies ermöglicht eine bessere Beobachtung des Auszählens und das Auszählen wird spannender, da die Wählerinnen und Wähler live dabei sein können, wie Stimmzettelhaufen

<sup>3</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Ersatzstimme\\_\(Wahlrecht\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Ersatzstimme_(Wahlrecht))

<sup>4</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Wahl\\_durch\\_Zustimmung](http://de.wikipedia.org/wiki/Wahl_durch_Zustimmung)

aufgelöst und neu verteilt werden.

Gerne wird gegen das Verfahren der integrierten Stichwahl angeführt, dass es komplizierter und unbekannt sei, deswegen die Umstellung zu groß sei. Diesem Argument ist vordergründig zuzustimmen, es wird jedoch bei fast jeder demokratischen Reform angeführt z.B. Erweiterung des allgemeinen Wahlrechts, Frauenwahlrecht, Direktwahlen, Kumulieren und Panaschieren, direkte Demokratie. Als einziges Argument sollte es daher nicht ausschlaggebend sein, um ein besseres Wahlverfahren abzulehnen.

### **Fazit**

Die Abschaffung der Stichwahlen in Niedersachsen bedeutete ein Abbau demokratischer Rechte. Die Wiedereinführung der Stichwahlen ist daher zu begrüßen. Die fehlende Auseinandersetzung mit den Gründen, die für die Abschaffung der Stichwahlen angeführt wurden, verstellt den Blick für bessere Wahlverfahren wie die integrierte Stichwahl.