

Die Ersatzstimme weiterdenken: Die integrierte Stichwahl bei Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg

Sarah Händel

1. Was ist die integrierte Stichwahl und was sind ihre Vorteile?

Die integrierte Stichwahl kann als Weiterentwicklung des Prinzips Ersatzstimme verstanden werden. Sie ist jedoch nicht auf die Parteienwahl, sondern auf die Personenwahl ausgerichtet. Als System ist die integrierte Stichwahl in Deutschland daher gut anzuwenden bei der Wahl von Amtsträgerinnen und Amtsträgern wie zum Beispiel Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen, Landräten und Landrätinnen oder auch für die Personenwahl in den Wahlkreisen bei den Bundes- und den meisten Landtagswahlen.

Ihre Anwendung ist simpel: Als Wählerin oder Wähler nummeriere ich die zur Auswahl stehenden Kandidierenden anhand meiner persönlichen Präferenz durch. Ich schreibe eine 1 vor meine Lieblingsoption, eine 2 vor meine zweitliebste Option und so weiter. Ich kann so viele Plätze vergeben, wie es Kandidierende gibt, habe selbstverständlich aber auch die Möglichkeit, weniger zu vergeben. Die Eleganz des Verfahrens liegt in der Auszählmethode: Zunächst bekommen alle Kandidierenden die Stimmen zugeschrieben, die sie auf Nummer 1 gesetzt haben. Der Kandidat bzw. die Kandidatin mit den wenigsten Erstpräferenz-Stimmen scheidet aus dem Rennen aus. Die dortigen Stimmen werden neu ausgewertet und anhand der angegebenen Zweitpräferenz auf die übrigen Kandidierenden verteilt. Danach wird wieder die- oder derjenige mit den wenigsten Stimmen genommen und diese Stimmen werden anhand der dortigen weiteren Präferenzen auf die dann noch übrigen Kandidierenden weiterverteilt. Das Ganze wird so lange wiederholt, bis ein Kandidat oder eine Kandidatin 50 Prozent der Stimmen auf sich vereinen kann. Dieser Stimmenpool wird dann aus Erstpräferenzen, Zweitpräferenzen und vielleicht Dritt- oder Viertpräferenzen bestehen. Das Ziel dieses geschichteten Auszählverfahrens ist es, die Kandidatin oder den Kandidaten herauszufiltern, mit der/dem eine Mehrheit der Menschen am ehesten leben kann. Manch einer führt ins Feld, dass es die Wählerinnen und Wähler überfordere, anstatt eine Stimme abzugeben eine Liste an Präferenzen anzufertigen. Ob diese These zutrifft,

muss jedoch erst noch bewiesen werden. Dem gegenüber stehen in jedem Fall vielfältige, nicht von der Hand zu weisende Vorteile einer integrierten Stichwahl.

Zunächst besteht ein ganz einfacher materieller Vorteil: Es kann ein zweiter Wahlgang eingespart werden, wie er zumeist üblich ist, wenn im ersten Wahlgang keiner der Antretenden eine absolute Mehrheit holt. Das spart die nicht unerheblichen Kosten von grob geschätzt einem Euro pro Wahlberechtigtem für einen zusätzlichen Wahlgang und den nicht unerheblichen organisatorischen Aufwand für die Verwaltung. Es erspart jedoch auch den Kandidierenden eine zweite Phase kostspieligen und emotional fordernden Wahlkampfes. Der wichtigste demokratiepolitische Effekt der integrierten Stichwahl ist jedoch, dass die Wählenden differenziert ihre Präferenzen ausdrücken können und dadurch die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, dass ein Maximum der abgegebenen Stimmen tatsächlich die Wahl im Sinne des Wählenden beeinflusst. Denn durch die integrierte Stichwahl müssen die Menschen nicht mehr strategisch wählen, was vor allem bei mehr als zwei Kandidierenden oft nötig wird. Die Wählerinnen und Wähler werden damit von der Herausforderung befreit, abschätzen zu müssen, wie die Chancen der einzelnen Kandidierenden stehen. Denn nur basierend auf so einer Abschätzung kann ich entscheiden, wem ich meine Stimme geben sollte, um ihren Erfolgswert zu maximieren. Wenn es um den Erfolgswert der Stimme geht, muss dieser daran gemessen werden, ob meine Stimme dazu beiträgt, die Person zu unterstützen, die meinen präferierten Politikinhalten möglichst nahesteht, aber zugleich für die meisten Menschen anschlussfähig ist. Liege ich bei der Abschätzung zu zweiterem falsch, kann es sein, dass meine Stimme meine inhaltliche Wunschausrichtung nicht nur nicht mehr stärkt, sondern sogar aktiv das Gegenteil bewirkt. Die integrierte Stichwahl macht solch eine manchmal schwierige und immer mit Unsicherheit behaftete Abschätzung unnötig. Die Wählenden können einfach ihre Präferenzrangfolge angeben, ohne die Sorge, dass ihre Stimme dazu beiträgt, ein unerwünschtes Ergebnis herbeizuführen. Letzteres kann beispielsweise leicht passieren in einer Situation, in der es drei Kandidierende gibt, von denen zwei recht ähnliche inhaltliche Positionen haben. In einer unglücklichen Situation machen sich diese beiden gegenseitig die Stimmen streitig, weil nicht klar ist, wer von beiden anschlussfähiger ist: Die Folge ist, dass am Ende der dritte Kandidat gewinnt, den aber eine Mehrheit gar nicht wollte. Wollte ich einem der beiden ähnlichen Kandidaten zum Erfolg verhelfen, kann es sein, dass meine Stimme das Gegenteil bewirkt hat, weil ich auf das falsche Pferd ge-

setzt habe. Eine sehr unschöne Demokratie-Erfahrung. Mit der integrierten Stichwahl kann so etwas in der Regel nicht vorkommen. Sie sorgt in einem verlässlich hohen Maße dafür, dass sich die Stimmen aus einem Lager hinter dem Kandidaten bzw. der Kandidatin sammeln, die auf die größte Unterstützung in der Bevölkerung bauen kann. Die integrierte Stichwahl kann damit die Zufriedenheit der Menschen mit dem Ergebnis einer Wahl maximieren und sorgt zugleich für eine gute demokratische Legitimation der Gewählten.

2. Situation in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg gibt es seit jeher ein besonderes Wahlrecht für den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin. Generell ist die Anforderung, im ersten Wahlgang eine Mehrheit der Stimmen zu erringen. Gelingt dies nicht, gibt es einen zweiten Wahlgang, bei dem dann aber die einfache Mehrheit ausreicht. Das Besondere ist: Nicht nur gibt es in Baden-Württemberg im zweiten Wahlgang keine Stichwahl zwischen den zwei Erstplatzierten aus dem ersten Wahlgang, es ist vielmehr auch zusätzlich weiteren Kandidierenden erlaubt, im zweiten Wahlgang neu mit anzutreten. Welche Auswirkungen hat dieses Wahlsystem nun bezüglich demokratischer Kriterien und wie ist es um die demokratische Legitimation bei Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Baden-Württemberg generell bestellt?

3. Zur Legitimation durch die Wahlbeteiligung

Für eine gute demokratische Legitimation eines Bürgermeisters oder einer Bürgermeisterin sind zwei Kriterien entscheidend: die Wahlbeteiligung und die erreichte Mehrheit der Abstimmenden. Edgar Wunder von der Uni Heidelberg hat die 1101 Wahlen zu den amtierenden Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen mit dem Stichtag 01.02.2023 analysiert.¹ Die Wahlbeteiligung in diesem Zeitraum liegt bei den Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg bei durchschnittlich 52 Prozent. Schaut man etwas genauer hin, fällt auf, dass in 26 Prozent aller Fälle überhaupt nur eine einzige Kandidatin oder ein einziger Kandidat zur Wahl antritt. Das mag auch auf

¹ Edgar Wunder, „Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg – Analysen und ein Reformvorschlag“, https://www.mitentscheiden.de/fileadmin/user_upload/BW/BGM_Wahlen_MD_Analysen_Reform.pdf, abgerufen am 23.05.2023.

die große Anzahl kleiner Gemeinden in Baden-Württemberg zurückzuführen sein – über 80 Prozent der 1101 Gemeinden haben weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner –, doch trotzdem ist es ein alarmierender Wert. Den Negativrekord einer Wahlbeteiligung von nur 18 Prozent hält dann auch der OB in Tuttlingen, der ebenfalls als einziger angetreten war. Dass es in einem Viertel der Gemeinden für die achtjährige Legislatur des höchsten Postens der Verwaltung nur einen Bewerber oder eine Bewerberin und damit für die Bevölkerung keine Auswahl gibt, ist eine traurige demokratische Realität. Bei dem wichtigen Anliegen, mehr Menschen dafür zu gewinnen, politische Verantwortung zu übernehmen, scheinen jedoch Parteien eine immer geringere Rolle zu spielen. Der Trend geht eindeutig in Richtung parteilose Bürgermeister, die jetzt schon rund 70 Prozent aller Bürgermeister ausmachen. Naheliegend ist, dass die Instrumente der Bürgerbeteiligung wie Bürgerbegehren, Einwohneranträge, Bürgerräte etc. mehr Potenzial haben, Menschen an das politische System heranzuführen. Über das konkrete Engagement für ein inhaltliches Anliegen entsteht in solchen Prozessen der Beteiligung neue Lust, eine eigene Liste aufzustellen, sich für etablierte Parteien aufzustellen zu lassen und eventuell auch ein Amt zu übernehmen. Generell auffällig ist auch der geringe Anteil von nur 9,1 Prozent an Bürgermeisterinnen. Damit mehr Frauen sich zur Wahl stellen, sollte aktiv darüber nachgedacht werden, wie dieses Amt so ausgestaltet werden kann, dass es auch für Frauen attraktiver wird. Hier kann zum Beispiel eine bessere Vereinbarkeit mit Familienverantwortung eine Rolle spielen.

4. Zur Legitimation über die Qualität errungener Mehrheiten

In 26 Prozent der Wahlen gibt es also nur einen Bewerber/eine Bewerberin, in 29 Prozent gibt es gerade mal zwei. Insgesamt wäre es also in 55 Prozent der Fälle sehr wünschenswert, wenn sich die demokratische Auswahl erhöht – auch weil sich mit der Anzahl der Kandidierenden statistisch gesehen auch die Wahlbeteiligung erhöht.²

Wenn nur eine/r oder zwei zur Auswahl stehen, kann zuallermeist schon im ersten Wahlgang eine Bewerberin/ein Bewerber die absolute Mehrheit der Wählerinnen und Wähler erreichen, womit zumindest das zweite Kri-

² Die statistische Relevanz der Anzahl der Kandidierenden für die Wahlbeteiligung liegt bei einem Beta von 0,32 (Quelle: Edgar Wunder, a. a.O., S. 1).

terium für eine angemessene Legitimation erfüllt ist. Bei den übrigen 13 Prozent der Fälle kommt es zu einem zweiten Wahlgang, hier tritt das Problem der schlechteren Legitimierung in den Vordergrund. Ist die Wahlbeteiligung schon beim ersten Wahlgang des Öfteren nicht so hoch, ist sie im Mittel beim zweiten Wahlgang noch einmal um 2,3 Punkte niedriger. Schon dadurch sinkt also die Legitimation der erst im zweiten Wahlgang Gewählten. Hinzu kommt, dass es in Baden-Württemberg wie gesagt beim zweiten Wahlgang keine sogenannte „echte Stichwahl“ zwischen den zwei Erstplatzierten aus dem ersten Wahlgang gibt und zudem auch noch weitere neue Kandidaten antreten dürfen. Das führt dazu, dass im Durchschnitt die Anzahl der Kandidierenden von 5,7 im ersten Wahlgang auf (immer noch) 3,8 im zweiten Wahlgang fällt. Von einer automatischen oder „natürlichen“ Stichwahl kann also nicht die Rede sein. Diese Regelung hat zur Folge, dass es in Baden-Württemberg derzeit 38 (26,8 Prozent aller Fälle mit zweitem Wahlgang) Bürgermeister gibt, die nur von einer relativen Mehrheit der Abstimmenden legitimiert ins Amt gewählt wurden. Den niedrigsten Wert hält derzeit der Bürgermeister in Schorndorf, der beim zweiten Wahlgang 36 Prozent der Stimmen holte, was bei einer Wahlbeteiligung von 41,4 Prozent bedeutet, dass ihn nur 14,9 Prozent der Wahlberechtigten gewählt haben. Auch wird in diesem Fall wieder klar, wie dünn die Legitimation des Siegers ohne ein System der Präferenzwahl ist: Der Sieger lag beim Rennen in Schorndorf nur mit 0,24 Prozentpunkten vor dem Zweitbesten, auf die restlichen drei Mitbewerber und Mitbewerberinnen entfielen insgesamt rund 29 Prozent der Stimmen. Ohne das System der integrierten Stichwahl bleibt unklar, welchen der beiden aussichtsreichsten Kandidaten diese 29 Prozent der Wählerinnen und Wähler präferiert hätten. Bei so einem knappen Vorsprung hätte der Sieger leicht auch ein anderer sein können. Es bleibt die Frage: Warum so viel Unklarheit und eventuell daraus entstehenden Frust akzeptieren, wenn es ein System gibt, das existierende Mehrheiten klar identifizieren kann?

5. Ein Wahlgang genügt: Fallbeispiel Schwäbisch-Hall

Dass sich die generellen Präferenzen der Menschen zwischen den beiden Wahlgängen nicht verändern und es deswegen ohne Probleme möglich ist, basierend auf der integrierten Stichwahl auf einen zweiten Wahlgang zu verzichten, ist eine These, die der Landesverband Mehr Demokratie

Baden-Württemberg an einem Fallbeispiel in Schwäbisch-Hall getestet hat.³ Mittels 308 Telefonumfragen haben wir die Menschen gefragt, wie sie bei der anstehenden Oberbürgermeisterwahl mittels integrierter Stichwahl wählen würden. Tatsächlich stimmte die Prognose zu den Ergebnissen der acht im ersten Wahlgang antretenden Bewerber und Bewerberinnen mit den tatsächlichen Ergebnissen in hohem Maße überein. Doch entscheidend ist, dass auch die Prognose für den zweiten Wahlgang, anhand der vor dem ersten Wahlgang abgefragten Präferenzrangfolgen in den Telefoninterviews, korrekt war.

Tab. 1: Prognostizierte und tatsächliche Ergebnisse im ersten Wahlgang:

Kandidat/in	Prognose (in Prozent)	Tatsächliches Ergebnis (in Prozent)
Daniel Bullinger:	40	42,4
Simon Michler:	25	21,6
Kathinka Kaden:	15	15,1
Sarah Holzer:	15	14,2
Andreas Baum:	Unter 5	4,1
Alexander Kejs:	Deutlich unter 5	1,3
Henning Lenz:	Deutlich unter 5	1,1

Tab. 2: Prognostizierte und tatsächliche Ergebnisse im zweiten Wahlgang:

Kandidat/in	Prognose (in Prozent)	Tatsächliches Ergebnis (in Prozent)
Daniel Bullinger:	71	72,45
Kathinka Kaden:	20	21,3
Andreas Baum:	6	3,66
Alexander Kejs:	2	1,24
Henning Lenz:	1	0,84

Die generellen Präferenzen der Bevölkerung bleiben also – wie auch anzunehmen – über den knapp 2 Wochen andauernden Zeitraum zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang stabil. In der Folge belegt das Fallbeispiel Schwäbisch-Hall, dass auf einen organisatorisch und finanziell aufwendigen zweiten Wahlgang verzichtet werden kann, weil durch die integrierte

3 Edgar Wunder, „Erster Ergebnisbericht zu den repräsentativen Befragungen zur Oberbürgermeisterwahl in Schwäbisch Hall 2021“, https://www.mitentscheiden.de/fileadmin/user_upload/BW/MD_SchwHall.pdf, abgerufen am 16.05.2023.

Stichwahl schon beim ersten Wahlgang verlässlich erhoben werden kann, auf wen eine Mehrheit der Stimmen entfallen wird. Dass hingegen die theoretische Alternative eines einzigen Wahlgangs mit nur einer Stimme oft genug die existierenden Mehrheiten in der Bevölkerung nicht widerspiegeln würde, belegen die 30 Prozent der Fälle, in denen die/der Erstplatzierte aus dem ersten Wahlgang nicht auch zugleich die Siegerin bzw. der Sieger im zweiten Wahlgang war.

6. Reform beschlossen: Verpasste Chance zur Innovation

Für das Wahlrecht für (Ober-)Bürgermeister und Bürgermeisterinnen in Baden-Württemberg hatten nur die Grünen vor der letzten Landtagswahl im Jahr 2021 einen Vorschlag im Gepäck. Im Wahlprogramm auf Seite 264/265 fand sich folgende Formulierung: „Bei Wahlen zu (Ober-)Bürgermeister*innen und Landräts*innen soll es eine echte Stichwahl geben. Wir werden prüfen, ob diese bereits in den ersten Wahlgang integriert werden kann“. Der Fall, dass ein Bürgermeister im zweiten Wahlgang mit nur relativer Mehrheit gewählt wird, sollte also mittels einer echten Stichwahl ausgeschlossen werden. Ob es eine integrierte Stichwahl geben kann, sollte immerhin geprüft werden. Doch auch dieser Prüfauftrag hat es nicht in den darauffolgenden Koalitionsvertrag zwischen Grüne und CDU geschafft, in welchem sich dann nur noch folgende Formulierung fand: „Für Wahlen zu (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeistern werden wir eine echte Stichwahl im zweiten Wahlgang einführen.“ (S. 95). Mehr Demokratie e. V. hatte geraten, zumindest eine sogenannte Experimentierklausel zu verankern. So eine Experimentierklausel⁴ hätte es einzelnen Gemeinden erlaubt, auf eigenen Beschluss hin die integrierte Stichwahl anzuwenden, um weitere Erfahrungen damit zu machen. Doch auch dieser Schritt wurde leider nicht gewagt. Am 29. März 2023 wurde das neue Wahlrecht beschlossen und anstatt innovativ voranzugehen und das Wahlrecht unter demokratiepolitischen Aspekten zu verbessern, wurde mit der Einführung einer echten Stichwahl im zweiten Wahlgang das baden-württembergische Wahlrecht angepasst an den Bundestrend. Ein Lichtblick war die Absenkung der Altersgrenze für Bürgermeisterkandidierende von 25 auf 18 Jahre, welche je-

4 Mehr Infos zur Ausarbeitung einer Experimentierklausel im Vorschlag von *Mehr Demokratie e. V. LV Thüringen*, „Kommunen als Labore für ein modernes Wahlrecht und höhere Wahlbeteiligung“, Sept. 2018, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-08-08_PI_Kommunen_als_Labore.pdf, abgerufen am 16.05.2023.

doch durch die Aufhebung der Altersobergrenze bei immer noch fehlender Abwahlmöglichkeit wieder etwas konterkariert wird. Die Höchstaltersgrenze für die Wählbarkeit (unter 68 Jahre) und die Ruhestandsaltersgrenze (73 Jahre) waren erst 2015 erweitert worden. Dass sie jetzt ganz entfallen, ist aufgrund der Gefahr der Vergreisung (und Erkrankungen wie Alzheimer) ohne die Chance einer vorzeitigen Abwahlmöglichkeit nicht ideal gelöst. Ausschließlich positiv ist die Regelung, dass bei allen Wahlen künftig auch Wohnungslose ihre Stimme abgeben dürfen.

7. Wie kommen wir weiter? Bürgerräte zur Weiterentwicklung des Wahlrechts

Die integrierte Stichwahl erweitert unser Verständnis demokratischer Wahlverfahren. Sie verfeinert das Prinzip der Mehrheitsfindung und stellt damit eine Evolution dar. Indem sie es den Wählenden ermöglicht, Präferenzreihenfolgen anzugeben, kann die Position des Wählenden differenzierter aufgenommen und in seinem oder ihrem Sinne zur Wirkung gebracht werden. Das ist als Prinzip bei Personenwahlen denkbar, aber natürlich auch bei Bürger- oder Volksentscheiden, bei denen es nicht um Personen, sondern um Alternativen bezüglich einer Sachfrage gehen kann. Wenn wir Wahl- und Abstimmungsmechanismen verfeinern, machen wir die Demokratie responsiver, binden sie besser an die Bedürfnisse der Menschen und erreichen eine höhere Legitimation und damit demokratische Nachhaltigkeit und Zufriedenheit. Das sind durchaus erstrebenswerte Effekte, doch leider sehen wir, dass die Debatten zu Wahlverfahren, Abstimmungsverfahren und auch sonstigen Entscheidungsverfahren oft nicht unter solchen demokratietheoretischen Gesichtspunkten in unseren Parlamenten diskutiert werden. Im Vordergrund steht oft mehr die Frage, welche Partei von welchem Verfahren profitiert. Debatten zur demokratischen Struktur wie Wahlverfahren und Abstimmungsverfahren sollten deshalb herausgelöst werden aus den Kontexten parteilicher Betroffenheit und damit Befangenheit. Stattdessen sollten sie in Gremien diskutiert werden, die freier sind, nach anderen Parametern zu entscheiden und deswegen auch neuen Ideen offener gegenübertreten können. Um das Wahlverfahren weiterzuentwickeln, bieten sich daher Gremien wie zum Beispiel Bürgerräte oder, oft eigens für diesen Zweck direkt gewählte, Verfassungskonvente an. Letztere hatten in den USA vor allem im letzten Jahrhundert Tradition und waren zum Teil in der Lage, eine gemeinwohlorientierte Diskussion zu den

grundszätzlichen Verfahrensregeln der Demokratie herbeizuführen. Auch die sich immer weiter ausbreitenden Bürgerräte⁵ sind freier von den unserm repräsentativen System innenwohnenden Machtdynamiken. In diesen Gremien werden zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger von Experten verschiedenster Richtungen, zivilgesellschaftlicher Organisationen und weiteren Akteuren inhaltlich gebrieft und können per moderierter Deliberation einen eigenen Vorschlag für geeignete Wahlverfahren machen. So entwickelte Vorschläge könnten dann die Grundlage für eine breite öffentliche Debatte bilden und im idealen Fall per bindender Volksabstimmung implementiert werden.

5 Informationen zum Thema Bürgerräte: <https://www.buergerrat.de/>.

