

Dr. Thomas Siwik

Köln

10. Februar 2019

Landtag NRW

Der Präsident, Ausschussvorsitzender

Postfach 101143

40002 Düsseldorf

Per email an: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1190

A02, A05

KommWahlÄG – Anhörung A02 – 15.02.2019

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften, LRg Drs. 17/3776, hier zum Änderungsantrag Drs. 17/4305

Sehr geehrte Damen und Herren,

als sachverständiger Bürger nehme ich zum Gesetzesentwurf Drs. 17/3776, Änderungsantrag Drs. 17/4305 Artikel 1 Ziffer 2 („Abschaffung der Stichwahl“) Stellung wie folgt.

Für die Abschaffung einer gesonderten Stichwahl zur Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten sprechen die in einigen Fällen signifikant niedrigere Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang und damit oftmals einhergehend signifikant niedrigere Stimmenzahl für den Gewinner der Stichwahl im Vergleich zur Stimmenzahl des Gewinners der relativen Mehrheit des Hauptwahlgangs; dies beeinträchtigt zweifellos die demokratische Legitimation. Wechsel zwischen dem Gewinner der relativen Mehrheit des Hauptwahlgangs und dem Gewinner der absoluten Mehrheit der Stichwahl sind – naturgemäß – eher selten zu beobachten; entsprechend lassen die hohen Kosten des zweiten Wahlgangs die Notwendigkeit desselben bezweifeln. Die genauere Beurteilung erfordert eine empirische Ausarbeitung über die vergangenen Wahlen.

Der Rückfall auf die relative Mehrheit (engl. *plurality* oder *first-past-the-post voting*) des Hauptwahlgangs bringt hingegen erhebliche Nachteile mit sich. Neben den von den Sachverständigen in ihren Stellungnahmen bereits genannten Nachteilen sind zusätzlich anzuführen:

- Der Gewinner der relativen Mehrheit könnte jedem anderen Kandidaten mit Mehrheit unterliegen (sogenannter Condorcet-Verlierer); nach dem Majoritätsprinzip wäre er somit der schlechteste aller Kandidaten. Bei einer Stichwahl ist dies nicht möglich.
- Die relative Mehrheit ist anfällig gegenüber dem sogenannten Spoiler-Effekt: Treten zwei Favoriten gegeneinander an, so können weniger beliebte Kandidaten das Rennen entscheiden, indem sie Stimmen auf sich ziehen, und zwar sogar gegen den ihnen nächststehenden Favoriten (Beispiel: US-Präsidentenwahl 2000, bei der Nader Gore den Sieg in Florida gekostet hat und damit auch die Wahlmänner/-frauen, die für Gores Sieg erforderlich gewesen wären).

- Die Wähler, die keinen der beiden Favoriten bevorzugen, verschwenden entweder ihre Stimme bei ehrlicher Stimmabgabe oder sehen sich zu einer strategischen Stimmabgabe für das kleinere Übel gezwungen. Dies kann zu Zufallsergebnissen führen.
- Die relative Mehrheitswahl befördert eine Konzentration auf Opponenten zweier Parteien (bekannt unter Duverger's law). Kandidaten kleinerer Parteien werden angesichts aussichtsloser Wahlchancen von vornherein abgeschreckt oder können mangels ausreichender Stimmzahlen im Hauptwahlgang keine Reputation über einen längeren Zeitraum aufbauen. Mithin leidet Vielfalt und Innovationskraft des Wahlsystems.

Die Aussage der Änderungsantragsteller, dass die Erfahrungen aus Wahlen zum Land- und Bundestag zeigen, die relative Mehrheit lasse keine Zweifel an der demokratischen Legitimation aufkommen, erscheint fragwürdig. Neben den von den Sachverständigen bereits vorgetragenen Gründen können auch die Ergebnisse für die Direktkandidaten keineswegs immer überzeugen, wie folgendes Beispiel zeigt:

Karsten Möring, CDU, wurde mit bloß 31,6 Prozent der Stimmen (31,0 Prozent der Stimmen entfielen auf den Kandidaten der SPD) im Wahlkreis Köln I, Nr. 93 NRW, gewählt. Die CDU kam im Wahlkreis 93 auf einen Stimmenanteil von lediglich 26,4 Prozent. Gut 7.000 Stimmen konnte der CDU-Kandidat mehr erlangen als seine Partei an Zweitstimmen. Beim SPD-Kandidaten lag der Unterschied bei etwas über 9.000 Stimmen zwischen Erst- und Zweitstimmen. Mehr als 37 Prozent der Erststimmen wurden für andere Kandidaten als die der großen Parteien CDU und SPD abgegeben. Bei den Zweitstimmen erreicht der Stimmenanteil, der auf die anderen Parteien entfallen ist, fast die Hälfte, genau 49,3 Prozent.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die relative Mehrheit von Zufällen materiell beeinflusst wird, unter anderem abhängig davon, mit welchem Anteil Wähler wahrheitsgetreu (hier etwa 88 Prozent) oder strategisch (hier etwa 12 Prozent) wählen. Von einer starken demokratischen Legitimation eines Direktkandidaten mit einer relativen Mehrheit weit unterhalb der absoluten Mehrheit und zudem einer Gewinnmarge innerhalb der Schwankungsbandbreite kann mithin auch bei Bundestagswahlen nicht gesprochen werden.

Dem Gesetzgeber wird empfohlen, sich mit Innovationen im Wahlsystem zu befassen. So besteht die Möglichkeit, die Stichwahl in den Hauptwahlgang zu lediglich geringen Mehrkosten zu integrieren. Offenkundig würden damit alle Nachteile der relativen Mehrheit vermieden und die Wahlbeteiligung bliebe auf dem Niveau des Hauptwahlgangs.

Die Stichwahl kann in den Hauptwahlgang mit Hilfe einer Rang- oder Präferenzwahl integriert werden. Diese wird auch in der Stellungnahme 17/1164 Mehr Demokratie e.V. vorgeschlagen und in der Stellungnahme 17/1178 Grüne Alternative in den Räten NRW e.V. im letzten Absatz angesprochen. Allerdings wird in vorgenannten Stellungnahmen nicht ausgeführt, dass die den Bürgern bereits bekannte Stichwahl sich im Hauptwahlgang unverändert integrieren lässt, und zwar wie folgt:

1. Im Hauptwahlgang vergeben die Wähler Ränge von 1 bis maximal zur Anzahl der Kandidaten oder alternativ nur ein Kreuz.
2. In der ersten Wahlrunde werden die Stimmen mit „1“ und „Kreuz“ ausgezählt. Erhält ein Kandidat die absolute Mehrheit der Stimmen, ist er gewählt.
3. In der zweiten Wahlrunde werden alle Stimmen nur noch auf die beiden nach relativen Stimmanteilen führenden Kandidaten verteilt. Es erhält der Kandidat die Stimme, der auf dem Stimmzettel mit Kreuz oder der niedrigeren Rangzahl (d.h. dem höheren Rang) verzeichnet ist. Stimmen ohne Rangzahl für beide Kandidaten werden nicht betrachtet.

4. Gewinner ist der Sieger der absoluten Mehrheit der auf die beiden Kandidaten entfallenden Stimmen.

In der Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. wird ein verfeinertes Auszählverfahren vorgestellt, das Vorteile gegenüber dem vorbezeichneten Verfahren aufweist; es ist aber langwieriger auszuzählen und geht über die bekannte Stichwahl hinaus.

In der Regel dürften die beiden mit relativen Stimmanteilen führenden Kandidaten in Summe auf mindestens 50 Prozent der Stimmen kommen, so dass in der zweiten Wahlrunde maximal die andere Hälfte der Stimmen neu ausgezählt werden müsste. In den meisten Fällen dürften allerdings wesentlich weniger Stimmen in der zweiten Runde erneut auszuzählen sein.

Um die Wahlmöglichkeiten zu verdeutlichen, werden nachstehend drei gültige und rechts ein ungültiger Wahlzettel beispielhaft anhand der letzten Kölner Oberbürgermeisterwahl gezeigt:

Stimmzettel
für die Wahl des/der Oberbürgermeisters/Oberbürgermeisterin
der Stadt Köln am 13. September 2015

Gültige Stimmen Ungültig

Nur eine Bewerberin oder einen Bewerber ankreuzen, sonst ist Ihre Stimme ungültig

			Hier ankreuzen	Hier ankreuzen	Hier ankreuzen	Hier ankreuzen	
1	Ott, Jochen Geburtsjahr: 1974 Ulfenstraße 44 D Mühlheim 516 50933 Köln	Einzelkandidat ohne Partei Deutschlands	SPD	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/> 2	<input checked="" type="radio"/> 6	<input checked="" type="radio"/> X
2	Benecke, Mark Geburtsjahr: 1972 Dorfplatz Lumpenbühl 10 50733 Köln	Partei für Arbeit, Rechtstaat, Ehrenhaft, Elternförderung und sozialdemokratische Initiative	Die PARTEI	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/> 3	<input type="radio"/>
3	Röttmann, Hendrik Geburtsjahr: 1969 Gieshof Güterstraße 1-3 50672 Köln	Kandidatur für Deutschland	AID	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/> 2	<input type="radio"/>
4	Neumeyer, Sabina Geburtsjahr: 1969 Rheinstraße 10 Aachener Str. 15 50674 Köln	Einzelkandidat		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/> 5	<input type="radio"/>
5	Hövelmann, Marcel Geburtsjahr: 1975 Lagerweg 10 Rheinstraße 12 50673 Köln	Einzelkandidat		<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/> 3	<input checked="" type="radio"/> 4	<input type="radio"/>
6	Roker, Horatio Geburtsjahr: 1956 Aachener Aachener Str. 15 50674 Köln	Einzelkandidat		<input checked="" type="radio"/> X	<input checked="" type="radio"/> 1	<input checked="" type="radio"/> 7	<input checked="" type="radio"/> 1
7	Krieger, Kevin Geburtsjahr: 1989 Aachener Straße 10 Aachener Straße 10 50674 Köln	Die REPUBLICANER	REP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/> 1	<input type="radio"/>

Der linke Zettel wird nur für den angekreuzten Kandidaten gezählt. Scheidet dieser aus, hat die Stimme keinen Einfluss mehr. Beim zweiten Wahlzettel erhält erst der Kandidat mit dem ersten Rang „1“ die Stimme, dann der mit dem zweiten oder dritten Rang. Scheiden alle drei aus, verfällt in der Stichwahl die

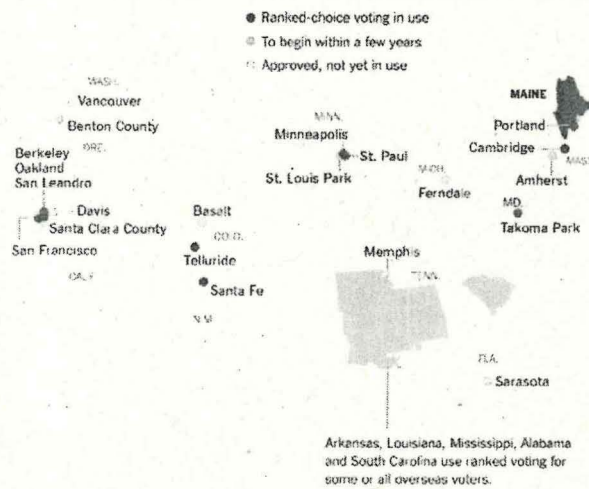
Stimme. Der dritte Wähler hat eine

vollständige Rangfolge angegeben, die in entsprechender Reihenfolge für den jeweils am höchsten Platzierten gezählt wird, der noch im Rennen ist. Der vierte Wahlzettel ist ungültig, da ein Ankreuzen und Nummerieren keine eindeutige Rangfolge erkennen lässt.

Rangwahlverfahren sind keineswegs unbekannt oder gar unerprobt; in den USA sind diese auf dem Vormarsch, wie nachstehende Grafik verdeutlicht.

Ranked-Choice Voting Across the Land

A few large cities, and more smaller ones, have embraced it. Maine begins using it this month for state and federal primary elections.



By The New York Times | Source: FairVote

Quelle: A Better Electoral System in Maine, Eric Maskin and Amartya Sen, New York Times, 10. Juni 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/10/opinion/electoral-system-maine.html>

In Ländern, die bereits eine Rangwahl eingeführt haben, machen es die Stimmzettel den Wählern und den Auszählern noch einfacher. Statt ein Kreis werden am rechten Rand neben den Namen für jede mögliche Ordnungszahl ein Kreis abgebildet, der lediglich angekreuzt werden muss. Nachstehend ist ein Musterwahlzettel aus Maine, USA, zur Wahl des Governors abgebildet.

State of Maine Sample Ballot
Democratic Primary Election, June 12, 2018
for

Ankreuzen der Rangfolge

Instructions to Voters
To vote, fill in the oval like this ●
To rank your candidate choices, fill in the oval
• In the 1st column for your 1st choice candidate
• In the 2nd column for your 2nd choice candidate, and so on
Candidates that you have ranked as many or as few candidates as you like
Fill in no more than one oval for each candidate or column.
To rank a write-in candidate, write the person's name in the write-in space and fill in the oval for the ranking of your choice.

Governor	1st Choice	2nd Choice	3rd Choice	4th Choice	5th Choice	6th Choice
Cody, Adam Roland Liberal						
Diou, Doran J. Proton						
Dunn, Mark H. Proton						
Ever, Mark W. Proton						
McK, Janet E. Proton						
Raywell, Doree Marie Proton						
Sweet, Elizabeth A. Proton						
Write-in						

Kandidaten

SOURCE: Maine Secretary of State Office

Die höhere Komplexität der Stimmabgabe ist dem Wähler zuzutrauen. Bei den Kommunalwahlen in Bayern können die Wähler einzelnen Kandidaten bis zu drei Stimmen zukommen lassen, indem sie im Feld neben dem bevorzugten Kandidaten die Stimmzahl eintragen. Insofern bestehen in Deutschland bereits Wahlverfahren, bei denen der Wähler Stimmen mit Zahlenangaben verteilt. Dem Wähler könnte in den Wahlkabinen passende Aufkleber mit Zahlen von 1 bis zur Anzahl der Kandidaten angeboten werden, die er auf die Felder kleben kann. Diese Maßnahme würde das Risiko einer unleserlichen, mithin ungültigen Stimmabgabe nochmals reduzieren.

Zusammenfassend wird – mangels entgegenstehender Hinderungsgründe – an den Landtag die Empfehlung ausgesprochen, die Stichwahl in den Hauptwahlgang mit Hilfe eines Rangwahlverfahrens zu integrieren.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Siwik