

07. April 2021

## **Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg Analysen und ein Reformvorschlag**

Zu allen derzeit im Amt befindlichen bzw. gewählten 1101 Bürgermeister:innen in den Gemeinden Baden-Württembergs werden nachfolgend die Bürgermeisterwahlen analysiert, durch die sie ins Amt gelangten oder zuletzt im Amt bestätigt wurden. Der dazu gewählte Stichtag ist der 20.3.2021. Alle Auswertungen basieren auf einer von Mehr Demokratie e.V. geführten umfassenden Datenbank zu Bürgermeisterwahlen.

### **Wahlbeteiligung**

Die derzeit in Baden-Württemberg amtierenden Bürgermeister:innen wurden mit einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung von 52,2 % gewählt. Es ist kein Trend erkennbar, d.h. die durchschnittliche Wahlbeteiligung hat sich im Untersuchungszeitraum (2013-2021) nicht verändert. Die höchste Wahlbeteiligung mit 88 % konnte 2016 Jochen Currie in Guggenhausen erreichen, die niedrigste mit nur 16,5 % musste 2014 Michael Jahn in Mosbach hinnehmen.

Eine multivariate lineare Regressionsanalyse ergibt drei Haupteinflussfaktoren für die Höhe der Wahlbeteiligung:

- (1) Die Wahlbeteiligung ist umso höher, je mehr Bewerber:innen bei einer Wahl antreten ( $\beta=0,32$ ). Mehr Auswahlmöglichkeiten befördern also die Wahlteilnahme.
- (2) Die Wahlbeteiligung ist umso höher, je höher der Anteil der Stimmberechtigten unter den Einwohner:innen ( $\beta=0,26$ ). Das ist ein interessanter, nicht per se zu erwartender Effekt. Er muss wohl so interpretiert werden, dass sich eine erzwungene Kultur des Nicht-Wählens (wegen fehlender Wahlberechtigung) auch auf diejenigen in der gleichen Gemeinde überträgt, die an sich wahlberechtigt wären. Dieser Befund ist auch insofern alarmierend, weil im Trendverlauf der Anteil der Stimmberechtigten an der Gesamtbevölkerung abnimmt. Als Gegenmaßnahme könnte daraus die politische Forderung abgeleitet werden, das Wahlrecht mehr Bevölkerungsgruppen zuzubilligen als bisher.
- (3) Die Wahlbeteiligung ist umso höher, je niedriger die Einwohnerzahl einer Gemeinde ( $\beta=-0,20$ ). In kleinen Gemeinden ist also die Wahrnehmung von Wahlen als „Bürgerpflicht“ oder das subjektive Verbundenheitsgefühl mit der Gemeinde und ihren kommunalpolitischen Themen nach wie vor höher. Dieser Effekt ist allerdings nicht streng linear. Abbildung 1 zeigt, dass vor allem die kleinen Gemeinden unter 5000 Einwohnern eine deutlich stärkere Wahlbeteiligung aufweisen, danach flacht die Kurve immer weiter ab und pendelt sich ab etwa 25000 Einwohner bei einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung von 40 % ein.

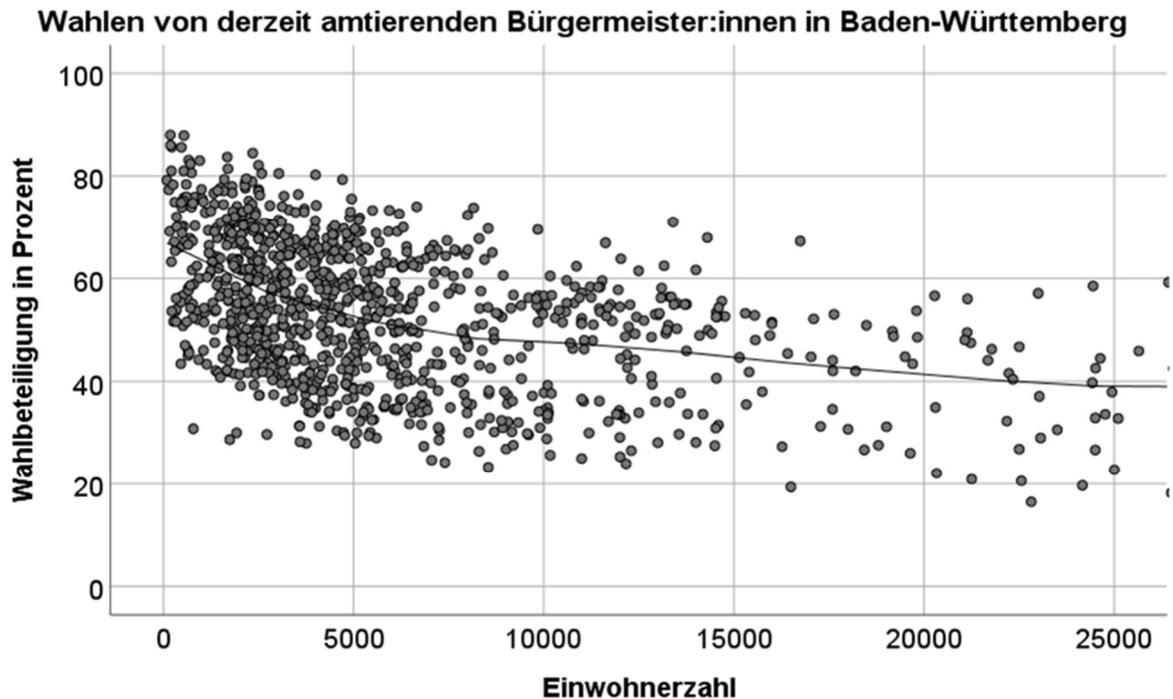


Abbildung 1: Die erreichte Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg hängt von der Einwohnerzahl der Gemeinde ab.

### **Frauenanteil und Parteimitgliedschaften von Bürgermeister:innen**

Der Frauenanteil unter baden-württembergischen Bürgermeister:innen ist mit 8,6 % nach wie vor niedrig und im Untersuchungszeitraum stagnierend. Es gibt also aktuell keinen Trend zu mehr Frauen im Bürgermeisteramt.

66,8 % der Bürgermeister:innen sind parteilos, 26,6 % gehören der CDU an, 4,9 % der SPD, 1,0 % der FDP und nur 0,5 % den Grünen. Ein einziger Bürgermeister ist Mitglied der ÖDP. Die wenigen Bürgermeister:innen von SPD und Grünen finden sich fast ausschließlich in größeren Gemeinden (durchschnittliche Einwohnerzahl: 31657 bzw. 33455 Einwohner), die CDU hat vor allem in Gemeinden mittlerer Größe Bürgermeister:innen (durchschnittliche Einwohnerzahl: 12412), während in kleineren Gemeinden fast nur parteilose Bürgermeister:innen zu finden sind (durchschnittliche Einwohnerzahl: 7164). Die Angaben zur Parteimitgliedschaft sind mit gewissen Unsicherheiten behaftet, weil nicht alle Bürgermeister:innen Parteimitgliedschaften offen legen, um als parteipolitisch neutral gelten zu können. Das sich hier abzeichnende grundsätzliche Bild dürfte sich dadurch aber kaum wesentlich verschieben.

### **Zahl der Kandidierenden bei Bürgermeisterwahlen**

In nur drei Gemeinden fand eine sog. „wilde“ Bürgermeisterwahl ohne Kandidierende statt, bei der die Wählenden ihre Wunschbürgermeister:in frei eintragen konnten. Bei 27 % der Bürgermeisterwahlen gab es nur einen Bewerber:in, bei 30 % zwei, bei 19 % drei und bei 13 % vier Bewerber:innen. Fünf oder mehr Bewerber:innen sind vergleichsweise selten (vgl. Abbildung 2). Nur in vier Fällen gab es mehr als zehn Bewerber:innen. Die durchschnittliche Zahl von Bewerbungen liegt bei 2,6.

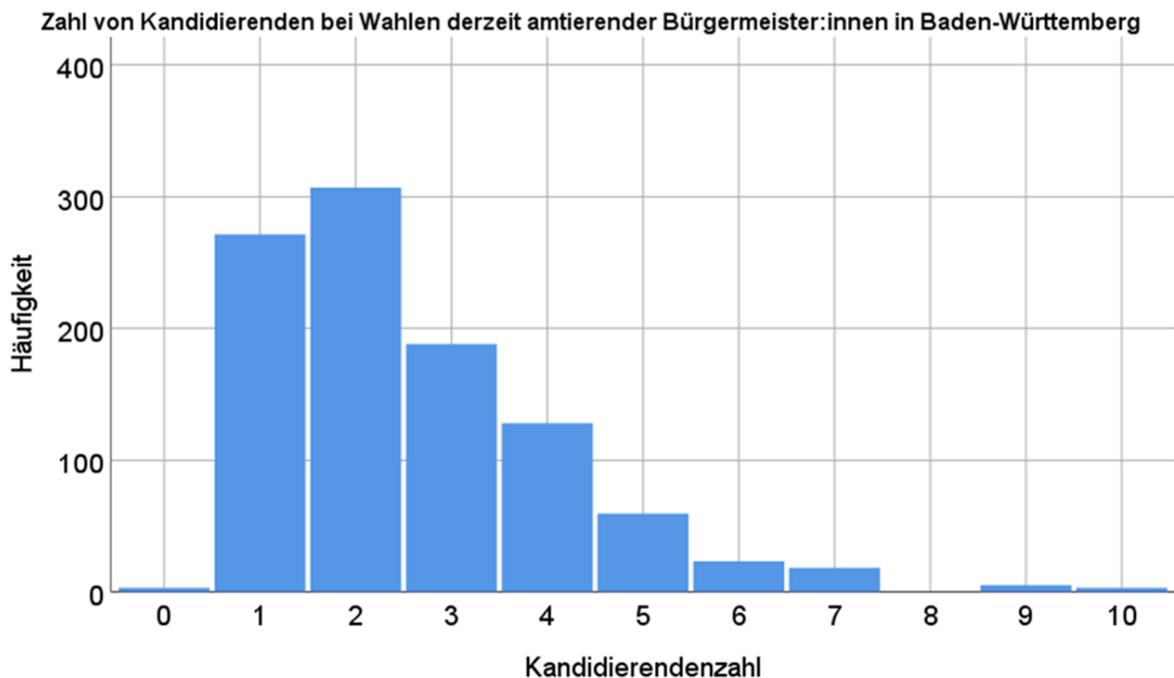


Abbildung 1: Zahl der Kandidierenden bei Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg.

### Amtswechsel und Amtszeiten

Bei Bürgermeister:innen, die neu ins Amt gelangen, geschieht dies in 10 % der Fälle durch Abwahl der wieder kandidierenden Amtsvorgänger:in, in 90 % der Fälle dadurch, dass die Amtsvorgänger:in nicht erneut kandidierte. Ein Amtswechsel geschieht allerdings lediglich bei 45 % aller Bürgermeisterwahlen, denn in 55 % der Fälle wird die bisherige Amtsinhaber:in erneut im Amt bestätigt.

46 % aller amtierenden Bürgermeister:innen befinden sich gegenwärtig noch in ihrer ersten achtjährigen Amtsperiode, 33 % in der zweiten Amtsperiode, 15 % in der dritten, 5 % in der vierten und 1 % in der fünften Amtsperiode. Eine Bürgermeister:in in der sechsten achtjährigen Amtsperiode gibt es nicht.

Im Durchschnitt ist eine baden-württembergische Bürgermeister:in gegenwärtig bereits seit 11 Jahren im Amt. Die beiden dienstältesten Bürgermeister Baden-Württembergs, die beide 1982 erstmals gewählt wurden, sind derzeit Karl Oehler in Wiernsheim und Karl Vesenmaier in Wäschenbeuren. Es ist interessant, dass gerade diese beiden Bürgermeister sich 2020 mit Bürgerbegehren gegen von ihnen favorisierte Projekte auseinandersetzen mussten.

### Probleme der Legitimierung durch die Wahl

Die beste Wahllegitimierung aller Bürgermeister in Baden-Württemberg hat der bereits seit 1989 amtierende Uwe Handgrätinger in der 210-Einwohner-Gemeinde Grundsheim im Alb-Donau-Kreis. Bei einer ungewöhnlich hohen Wahlbeteiligung von 81 % erhielt er bei der letzten Bürgermeisterwahl 2013 nicht weniger als 100 % der abgegebenen Stimmen.

Den Negativrekord als am schlechtesten legitimierter Amtsinhaber in ganz Baden-Württemberg hält derzeit der Oberbürgermeister von Mosbach, Michael Jahn. Bei seiner letzten Wahl 2014 gaben ihm nur 14,2 % der Wahlberechtigten die Stimme. Kaum besser schnitt Peter Kurz in Mannheim bei seiner letzten Wahl ab, nur 14,5 % der Wahlberechtigten wollten ihn als Oberbürgermeister.

Dass man mit solchen Ergebnissen überhaupt ins Amt kommen oder dort verbleiben kann, wäre in anderen Bundesländern undenkbar. Dort ist auch in einem zweiten Wahlgang in einer Stichwahl zwischen den beiden Bestplatzierten eine absolute Mehrheit zu erzielen. In Baden-Württemberg hingegen findet bislang keine Stichwahl statt, sondern in einem eventuellen zweiten Wahlgang mit wieder zahlreichen Bewerbern reicht eine relative Mehrheit. Dies führt zu Fällen äußerst niedriger demokratischer Legitimation bei einigen Bürgermeistern.

## Zweite Wahlgänge (Neuwahlen)

In 9 % der Fälle ist ein zweiter Wahlgang, genauer: eine Neuwahl erforderlich, da im ersten Wahlgang niemand eine absolute Mehrheit erreicht. Das betrifft in der Tendenz vor allem größere Gemeinden, in denen tendenziell auch mehr Kandidierende antreten. Ist ein zweiter Wahlgang erforderlich, ist die durchschnittliche Zahl der Kandidierenden im ersten Wahlgang 5,4, und sie sinkt dann im zweiten Wahlgang auf durchschnittlich 3,8. Somit ist es bei zweiten Wahlgängen in Baden-Württemberg absolut üblich, dass hier noch vier Kandidierende antreten, von einer näherungsweise Stichwahl kann nicht die Rede sein. Keineswegs ziehen alle bis auf die beiden Bestplatzierten zurück. Die Wahlbeteiligung sinkt im zweiten Wahlgang im Vergleich zum ersten um 2,5 Prozentpunkte. In 26 % der Fälle erreicht auch im zweiten Wahlgang keine Kandidat:in eine absolute Mehrheit, so dass das Problem eines Legitimationsdefizits auftritt, d.h. die Mehrheit der Wählenden hat diese Bürgermeister:in nicht gewollt.

Der oder die im ersten Wahlgang Erstplatzierte ist in 26 % der Fälle im zweiten Wahlgang nicht mehr der oder die Erstplatzierte, wird also nicht Bürgermeister:in. Dies zeigt zumindest, dass es nicht sinnvoll sein kann, es schon in einem ersten Wahlgang bei einer relativen Mehrheit als Anforderung zu belassen, denn die Verschiebungen in den zweiten Wahlgängen belegen deutlich, dass in den Köpfen der Wählenden Präferenzordnungen existieren. Das bedeutet, sie wählen in einem zweiten Wahlgang oft ihre persönliche Zweitpräferenz für den Fall, dass ihre persönliche Erstpräferenz keine Erfolgsaussichten mehr hat.

## Reformvorschlag

Die Frage muss gestellt werden, ob es nicht Möglichkeiten gibt, die mit dem bisherigen baden-württembergischen Bürgermeisterwahlsystem verbundenen Probleme durch ein modifiziertes Wahlsystem zu überwinden. Diese Probleme sind: (a) hohes Legitimationsdefizit für viele Bürgermeister:innen, indem eine absolute Mehrheit der Wählenden sie nicht wollte; (b) nach wie vor taktisch motiviertes und oft schwer kalkulierbares Wahlverhalten im zweiten Wahlgang, da sich das Kandidierendenfeld im zweiten Wahlgang oft nur unwesentlich verkleinert; (c) bereits de facto chancenlose Kandidierende versuchen durch ihre Entscheidung über einen Wiederantritt im zweiten Wahlausgang die Erfolgschancen anderer zu manipulieren, ein von vielfältigen Spekulationen abhängiges Unterfangen; (d) hoher Organisationsaufwand für den zweiten Wahlgang.

In der Tat gibt es international bewährte Wahlsysteme auch für Bürgermeisterwahlen, die all diese Probleme lösen und z.B. in Irland, Australien, Neuseeland, Schottland, Island und teilweise auch in den USA zur Anwendung kommen. Sie werden unter verschiedenen Begriffen wie z.B. „Integrierte Stichwahl“, „Präferenzwahlsystem“, „Single Transferable Vote“, „Ersatzstimme“ etc. geführt. Für baden-württembergische Bürgermeisterwahlen könnte ein solches Wahlsystem so aussehen:

Es gibt nur einen einzigen Wahlgang. Das spart Kosten und Aufwand. Auf dem Stimmzettel können die Wählenden – sofern mehr als zwei Kandidierende antreten – eine Erstpräferenzstimme und eine Zweitpräferenzstimme vergeben (ggf. auch eine Drittpreferenzstimme usw. falls die Kandidierendenzahl noch höher ist). Mit der Erstpräferenzstimme wird die Lieblingskandidat:in gekennzeichnet, mit der Zweitpräferenzstimme die aus Sicht der Wählenden zweitbeste Kandidat:in.

Die Stimmenauszählung verläuft so: Zuerst werden nur die Erstpräferenzstimmen für alle Kandidierenden ausgezählt. Hat darunter bereits eine Kandidat:in eine absolute Mehrheit erreicht, ist diese zur Bürgermeister:in gewählt. Was geschieht, wenn keine Kandidat:in bei der Auszählung der Erstpräferenzen eine absolute Mehrheit erreicht? Dann werden zunächst für jene Kandidat:in, die die wenigsten Erstpräferenzstimmen auf sich vereinen konnte (und die damit aus dem Rennen ausgeschieden ist), die Stimmen anhand der auf deren Stimmzetteln angegebenen Zweitpräferenzen an die noch im Rennen verbliebenen anderen Kandidat:innen weiter verteilt, deren Stimmenzahlen sich so erhöhen. Erreicht dadurch eine Bewerber:in eine absolute Mehrheit, ist diese gewählt. Andernfalls werden sukzessive weitere Bewerber:innen mit der nun niedrigsten Stimmenzahl aus dem Rennen genommen und nach den auf deren Stimmzetteln angegebenen Zweitpräferenzen (ggf. auch Drittpreferenzen) an die noch im Rennen befindlichen Kandidat:innen weiter verteilt. Dies geschieht so lange, bis eine Kandidat:in eine absolute Mehrheit erreicht hat und damit gewählt ist.

Dieses Verfahren garantiert, dass eine absolute Mehrheit der Abstimmenden hinter der zukünftigen Bürgermeister:in steht. Sie genießt deshalb eine deutlich höhere Legitimität als beim bisherigen Verfahren. Gleichzeitig ist kein zweiter Wahlgang notwendig und rein taktisches Wählen oder Kandidieren wird unnötig bzw. wirkungslos. Zudem haben durch das neue Verfahren jene Bewerber:innen die größte Chance, die ein möglichst breites Wählerspektrum ansprechen und insofern zur „Mitte“ hin tendieren. Bewerber:innen, die nur Minoritäten der Wählerschaft ansprechen oder zu Extremen neigen, haben keine Chance. So entfaltet dieses Wahlsystem auch die größte Integrations-

wirkung und filtert jene Kandidat:in als Bürgermeister:in heraus, mit der sich die Bürgerschaft der jeweiligen Gemeinde in ihrer Gesamtheit am ehesten identifizieren kann.