HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG

Hat die Änderung des zweiten Wahlgangs von Bürgermeisterwahlen im Rahmen der Kommunalwahlrechtsnovelle von 2023 eine andere Wahlbeteiligung zur Folge? – eine quantitative Untersuchung

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades eines
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Oliver Hesky
Matrikelnr.: 994862

Jahrgang 2023

Erstgutachter: Prof. Dr. R. Bauschke
Zweitgutachter: Dr. Ingo von Pollern

VORWORT

„Da das Volk die Mehrheit bildet und die Meinung der Mehrheit ausschlaggebend ist, muss eine solche Regierung zwangsläufig eine Demokratie sein."[1]
(Arist. *pol*. 4,4; 1291b)

Die Demokratisierungsbewegungen im 5. Jh. v. Chr. in Sizilien wie auch insbesondere die Umsetzung der demokratischen Verfassungsreform des Kleisthenes in Athen bauten auf der Gleichheit aller Bürger auf. Mit diesem Begriff sind zwei Prinzipien verbunden, die Gleichberechtigung (Isonomia) und das gleiche Rederecht in öffentlichen Versammlungen (Isegoria/Parrhesia). Entscheidungen, die in der Volksversammlung getroffen wurden, wurden durch Mehrheitsbeschluss getroffen, nicht durch erzwungenen Konsens.[2]

Dieser Blick in die Geschichte verdeutlicht, wie fest verwoben Demokratie und bürgerliche Partizipation sind – im aktiven (Rederecht, Abgabe einer Stimme) wie im passiven Sinne (das Recht, für sich zu werben und gewählt zu werden).

Die fortdauernde Bedeutung des Mehrheitsprinzips als unverzichtbarer Bestandteil der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bis in die heutige Gegenwart hinein ist auch in der Rechtsprechung festgestellt worden: „Das Mehrheitsprinzip gehört zu den tragenden Grundsätzen der freiheitlichen Demokratie."[3]

Das Wahlrecht ist demnach ein zentrales Element für den Erhalt und die Stabilität unserer Ordnung. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Frage einer möglicherweise geänderten Wahlbeteiligung in Bürgermeisterwahlen seit Einführung der Stichwahl. Die Wahlbeteiligung kann als Gradmesser dafür gelten, wie stark Partizipation auf kommunaler Ebene gelebt wird. Dies scheint gerade in Zeiten, in denen das Vertrauen in die Politik eher abnimmt und die demokratische Grundordnung herausgefordert wird, umso wichtiger.

---

[1] Das Zitat lautet im Original: Ἐπεὶ δὲ πλείων ὁ δῆμος, κύριον δὲ τὸ δόξαν τοῖς πλείοσιν, ἀνάγκη δημοκρατίαν εἶναι ταύτην.
[2] Siehe KRAUS 2006, 6 f.
[3] Siehe BVerfGE 112, 118 (140) = NJW 2005, 203.

Wie schon in der Antike Verfahrensfragen wie die Redezeit streng geregelt waren,[4] so ist auch die konkrete Regelung des Wahlsystems unverzichtbar für einen reibungslosen Ablauf und das Vertrauen in die Ordnung insgesamt. Die Wahrung der demokratischen Prinzipien, die zudem Ausdruck einer zivilisierten Gesellschaft sind, hängt wesentlich von diesen Regelungen ab.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Bauschke, der mir mit wertvollem Rat stets zur Seite stand und mit seinen immer raschen Antworten zu Fragen jeglicher Art eine große Hilfe war.

Ebenso möchte ich mich bei Herrn Dr. von Pollern für die freundliche Zusage zur Zweitbetreuung und das deutlich bekundete Interesse an Thema und Aufbau der Arbeit herzlich bedanken.

Oliver Hesky

Waiblingen, im September 2025

[4] Siehe KRAUS 2006, 7.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort……..... II

Inhaltsverzeichnis……..... IV

Tabellenverzeichnis..... V

Abbildungsverzeichnis..... V

Anlagenverzeichnis..... VI

I. Einleitung..... 1

THEORETISCHER TEIL

II. Die Wahlrechtsreform……...…….. 6

1 Allgemeines zur gesamten Kommunalwahlrechtsnovelle 2023…….. 6

2 Die Änderung des zweiten Wahlgangs von Bürgermeisterwahlen…….. 8

2.1 Hintergrund und Entstehungsgeschichte …….. 8

2.2 Analyse des Gesetzestexts…… 11

2.3 Theoretischer Exkurs: Verschiedene Arten von Mehrheiten…… 14

2.4 Vor- und Nachteile der Neuwahl (zweiter WG altes Wahlrecht)……. 15

2.5 Vor- und Nachteile der Stichwahl (zweiter WG neues Wahlrecht)…....… 17

2.6 Zusammenfassender Vergleich der beiden Wahlformen……..… 20

EMPIRISCHER TEIL

III. Fragestellung und Untersuchung..... 22

1 Mögliche statistische Fragestellungen zum Wahlsystemvergleich..…… 22

2 Der gewählte Untersuchungsgegenstand……..... 23

3 Methodisches Vorgehen..... 26

4 Bisherige Forschung zum Thema…… 28

5 Eigene Thesen und geplante Analyse..... 34

6 Quellen der Daten zur Wahlbeteiligung…….……..... 37

7 Analyse..……..... 38

IV. Abschließende Betrachtung mit Ausblick…….. 43

V. Literaturverzeichnis……..... 49

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Wahlbeteiligung im Erhebungszeitraum nach Analyseeinheit……..... 38
Tabelle 2: Wahlbeteiligung nach Größenklassen..……..... 39
Tabelle 3: Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang ……..……..…….. 40
Tabelle 4: Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang……..……..... 40
Tabelle 5: Anteil zweiter Wahlgänge mit höherer Wahlbeteiligung …….……..….. 41
Tabelle 6: Differenz der Wahlbeteiligung zwischen den Wahlgängen ……..……... 41
Tabelle 7: Anteil zweiter Wahlgänge mit höherer Wahlbeteiligung bei Abwahlen……..…… 41
Tabelle 8: Differenz der Wahlbeteiligung zwischen den Wahlgängen bei Abwahlen.……. 42
Tabelle 9: Absolute Stimmenanteile der Wahlsieger im zweiten Wahlgang…..……... 42
Tabelle 10: Anteil Wahlen mit zweitem Wahlgang ……...……. 44
Tabelle 11: Wahlbeteiligung in beiden Erhebungszeiträumen……. 47

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Wahlbeteiligung bei BM-Wahlen in BW 2010-2017 nach der Bewerberzahl..... 30
Abbildung 2: Wahlbeteiligung bei BM-Wahlen in BW 2010-2017 im Falle einer Neuwahl..... 31
Abbildung 3: Wahlbeteiligung nach Wahltypen und Jahren…… 33

ANLAGENVERZEICHNIS

Anl. 1: Wahlen im Zeitraum 01.02.2022 bis 31.07.2023

Anl. 2: Wahlen im Zeitraum 01.08.2023 bis 31.07.2025

Anl. 3: Quellenverzeichnis zu den Wahlen

Anl. 4: Durchschnittliche Wahlbeteiligung über den gesamten Erhebungszeitraum – Analyseeinheit: *Wahl*

Anl. 5: Durchschnittliche Wahlbeteiligung über den gesamten Erhebungszeitraum – Analyseeinheit: *Wahlgang*

Anl. 6: Durchschnittliche Wahlbeteiligung – Vergleich zwischen Großen Kreisstädten und Kommunen unter 20.000 Einwohnern

Anl. 7: Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Wahlen mit mindestens 2 Bewerbern – nach altem Recht

Anl. 8: Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Wahlen mit mindestens 2 Bewerbern – nach neuem Recht

Anl. 9: Übersicht über Wahlen mit 2. Wahlgang nach altem Recht

Anl. 10: Übersicht über Wahlen mit 2. Wahlgang nach neuem Recht

Anl. 11: Dokumentation der Verwendung von KI-Tools

Jede Anlage hat eine separate Seitenzählung.

I. Einleitung

> „Die Stichwahl ist Neuland. Die Stichwahl – das muss man sagen – trifft auf keine größere Begeisterung bei den kommunalen Landesverbänden und beim Bürgermeisterverband.“[1]

Die Änderung von Wahlverfahren ist ein Anliegen, das in der Regel nur schwer durchzusetzen ist. In der jüngeren Vergangenheit wurde sie zum einen thematisiert im Rahmen des EU-Wahlrechts. Im Jahre 2023 ist die Diskussion um die Mehrheitsfindung auf EU-Ebene neu entbrannt: Um Handlungsfähigkeit zu garantieren, haben sich sieben Mitgliedstaaten in Form ihrer Außenminister[2], darunter auch die damalige deutsche Bundesaußenministerin Annalena Baerbock, in einer gemeinsamen Erklärung dafür stark gemacht, zur Entscheidungsfindung das Einstimmigkeitsprinzip wegen des ihr inhärenten Nachteils der innovationshemmenden „Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners“ mit dem Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit zu ersetzen.[3] Bis jetzt hatten diese Vorstöße indes keinen Erfolg.

Weiter fand im Jahre 2024 angesichts der damals bevorstehenden Bundestagswahl eine Diskussion über Arten von Mehrheiten statt, die in die entgegengesetzte Richtung zielte. Wegen der Gefahr, dass eine Partei (oder ein Parteizusammenschluss extremer Kräfte) mit einfacher Mehrheit etwa das Bundesverfassungsgerichtsgesetz und damit grundlegende Strukturen ändert, verabschiedeten im Dezember 2024, nach monatelangem Tauziehen, Bundestag

[1] Ulli Hockenberger, MdL (CDU), LT-PlPr. 17/58, 3491.

[2] Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei personenbezogenen Bezeichnungen das generische Maskulinum verwendet; das weibliche Geschlecht sowie andersgeschlechtlich sich verstehende Personen sind also selbstverständlich eingeschlossen.

[3] Siehe LIBOREIRO 2023 mit vielen Hintergründen über die Möglichkeiten, bereits jetzt Mehrheitsentscheidungen zu treffen, und zu den Vor- und Nachteilen des Einstimmigkeitsprinzips. Die Außenminister wollten dies vor allem in bestimmten Bereichen der EU-Außenpolitik durchsetzen, um zu verhindern, dass auch künftig vermehrt einzelne Mitgliedstaaten durch das sich aus dem Einstimmigkeitsprinzip ergebende *de facto*-Vetorecht kollektive Maßnahmen blockieren oder um individuelle Zugeständnisse zu erzwingen, die dem Interesse meist aller anderen Mitgliedsstaaten zuwiderlaufen; konkret sollte vor allem das als Blockadehaltung interpretierbare Abstimmungsverhalten Ungarns umgangen werden. Für den Wortlaut der Erklärung der Außenminister mit den konkreten Vorstellungen siehe H. LAHBIB 2023.

und anschließend Bundesrat eine Reform des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, um die Hürden für eine solche Änderung höherzulegen.[4]

Als letztes Beispiel sei die landesverfassungsrechtliche Diskussion in Thüringen (ebenfalls im Jahr 2024) zu nennen: Um auszuschließen, dass die Fraktion eines vom Amt für Verfassungsschutz Thüringen als erwiesen rechtsextremistisch eingestuften AfD-Landesverbandes[5] in einem eventuellen dritten Wahlgang mit einer einfachen Mehrheit – ein landesverfassungsrechtliches Charakteristikum in Thüringen, das es nur mit wenigen anderen Bundesländern teilt – ihren Ministerpräsidentenkandidaten gegen den Willen der anderen Fraktionen durchsetzen kann,[6] wurde eine entsprechende Verfassungsänderung erwogen. Ein

[4] Siehe für die Diskussion die verschiedenen Dokumente zu den Gesetzesentwürfen, Beschlussempfehlungen und Änderungsanträgen sowie die Parlamentsreden in DEUTSCHER BUNDESTAG 2024; siehe für die Zustimmung im Bundestag BT-Plenarprotokoll 20/207 (19.12.2024), 26706-26710, im Bundesrat BR-Plenarprotokoll 1050 (20.12.2024), 474.

[5] Siehe AMT FÜR VERFASSUNGSSCHUTZ THÜRINGEN 2022, 17 f.

[6] Siehe Art. 70 III 3 ThürVerf („Kommt die Wahl auch im zweiten Wahlgang nicht zustande, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen erhält.“) und insgesamt für den Komplex BÖTTNER 2023 und TALG et al. 2024: Es geht im Kern um die nunmehr über zehn Jahre alte Frage, mit der sich ein von der damaligen Thüringer Landesregierung in Auftrag gegebenes Gutachten beschäftigen sollte, nämlich die Frage der Beurteilung der Wahl bei nur einem Kandidaten; diese Diskussion kommt seitdem öfters in immer anderer Variation neu auf und gewann letztes Jahr neue Relevanz: Erwogen wurde die Situation, dass sich nur die AfD auf einen Kandidaten festlegt, sich gleichzeitig alle anderen Fraktionen nicht auf einen Kandidaten einigen können. Zusammengefasst kann die Frage, welche Bezugsgröße das Objekt der „meisten Stimmen“ bei einer Wahl mit nur einem Bewerber hat, als Kristallisationspunkt des Streits bezeichnet werden: Werden die dann nur möglichen Wahlmöglichkeiten „Nein“ mitgewichtet, sodass der (einzige) Kandidat mehr Ja-Stimmen auf sich vereinen muss? Dafür spräche, dass man so jeder einzelnen Wahlmöglichkeit gerecht würde, also Nein-Stimmen nicht als bloße Willensbekundung wirkungslos wären. Die Schwierigkeit an dieser Auffassung liegt aber vor allem darin, dass dabei – im Gegensatz zu zwei und mehr Kandidaten – die Entscheidungsfindungsform nunmehr den Charakter einer Abstimmung hätte, bei der das Legitimations- (und damit aber auch das Anforderungsniveau) erheblich erhöht würde (siehe DRESSEL/GOGOLIN 2015, 435), was gerade dem systematischen *telos* des dritten Wahlganges widerspräche, zwecks der Regierungsbildung die Wahlhürden (und damit auch etwas das Legitimationsniveau) zum Zwecke eines „positiven Ergebnisses“ zu senken (siehe DRESSEL/GOGOLIN 2015, 437-439; MORLOK/KALB 2015, 155 f.); die Frage ist natürlich, ob dieses Ziel als absolutes Ziel angesehen wird, das unabhängig von jeder Situation erreicht werden müsse. Weiter stützt diese Auslegung, dass das Parlament ausdrücklich kein Recht dazu habe, „ausschließlich destruktiv“ zu wirken (siehe ebd., 159), da es schließlich auch andere Kandidaten hätte vorschlagen können (siehe DRESSEL/GOGOLIN 2015, 438, 441). Ein weiteres Indiz dafür wäre, dass bei der damaligen Parlamentsdiskussion an die Situation, dass lediglich ein Kandidat antritt, nicht gedacht wurde (siehe dies., 436, 438, 441) und damit – außer die Situation der Stimmengleichheit mehrerer Bewerber oder dass keine Stimme auf irgendeinen Kandidaten gefallen ist – nur an eine positive Entscheidungsfindung gedacht wurde; demnach sollte der dritter Wahlgang auf jeden Fall den Abschluss bilden.

Die modifizierte Auffassung von ARNOLD/HYCKEL 2015, 252, nach der es – unter Berufung auf den Wortlaut „der meisten Stimmen“ – mindestens zweier statt einer Stimme bedürfe, ist unverständlich, da die Bezugsgröße ja (positive!) Stimmen für andere mögliche Kandidaten wären und insofern zwischen einer und zwei Ja-Stimmen bei sonstigen Nein-Stimmen kein

entsprechender Entwurf, der den Gesetzestext dahingehend präzisiert, dass auch in einem dritten Wahlgang eine absolute Mehrheit für die Wahl des Ministerpräsidenten notwendig ist, wurde indes nicht ins Parlament eingebracht.[7]

Verwandt mit dieser Thematik ist das jüngere Problem, dass die Thüringer AfD-Fraktion mit ihrer Sperrminorität die Neubesetzung des Richterwahlausschusses blockiert;[8] da sich dies bereits vor der Wahl abzeichnete, gab es unter anderem von der Wissenschaft den Vorschlag einer Reform, nach erfolgloser Wahl, die zunächst ein Quorum von Zweidritteln vorsieht, anschließend Richter mit einfacher Mehrheit wählen zu können. Auch hier kam jedoch kein entsprechender Gesetzesentwurf zustande.[9] Die in diesen Debatten entwickelten Argumente für oder gegen bestimme Arten von Mehrheiten werden, soweit anwendbar, in Kap. II.2.3–6 dieser Arbeit aufgegriffen.[10]

In Baden-Württemberg wurden in der jüngeren Vergangenheit zwei die Frage von Mehrheiten betreffende Änderungen für Entscheidungsfindungen bei Wahlen nicht nur eingehender diskutiert, sondern sogar beschlossen: Einmal wurde das Landtagswahlrecht an das der meisten anderen Bundesländer angepasst und die Erst- und Zweitstimme analog zum Bundestagswahlrecht eingeführt.[11] Zweitens wurde auf Kommunalebene die Einführung der Stichwahl bei Bürgermeisterwahlen diskutiert, die in der Folge relativ rasch von der grün-schwarzen Regierung umgesetzt wurde.[12] Nur diskutiert wurde die Einführung der „Nein"-Stimme bei

Unterschied besteht – wie es übrigens ARNOLD/HYCKEL auf S. 253 selbst andeuten. Die Verwendung des Plurals dürfte vielmehr an der Begrenztheit oder Unzulänglichkeit der Sprache liegen; beim Begriff „Mehrheit", auf den der Thüringer Verfassungsgeber absichtlich verzichtet hat (siehe DRESSEL/GOGOLIN 2015, 436), um den Eindruck des Erfordernisses einer absoluten Mehrheit zu verwehren, käme eine solche Unterscheidung zwischen einer Stimme und zwei Stimmen beispielsweise sicherlich nicht in Betracht.

[7] Siehe TALG et al. 2024.

[8] Siehe SEHL/KELZENBERG 2025 und TALG/WITTRECK 2025.

[9] Siehe KLEBER 2024.

[10] Wie dort gezeigt wird, stimmt der gesetzliche Wortlaut der neuen Mehrheitsregelung u.a. mit dem der Thüringer Verfassung („die meisten Stimmen") überein; auch aus diesem Grund ist in Fn. 6 dieser Arbeit dieses landesspezifische aktuellere Politikum etwas ausführlicher geschildert.

[11] Dies wurde gesetzlich statuiert im „Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen vom 26. April 2022", siehe GBl. 2022, 237.

[12] Siehe Kap. II.1 und II.2 dieser Arbeit.

Bürgermeisterwahlen mit nur einem Bewerber, die ebenso im Koalitionsvertrag enthalten ist – jedoch nur als Prüfauftrag, aber dann nicht umgesetzt wurde.[13]

Die bereits genannte Ersetzung der mehr oder weniger „simplen" Wiederholung der Bürgermeisterwahl,[14] wenn im ersten Wahlgang kein Bewerber die erforderliche absolute Mehrheit erzielt hat – bis 2023 ein kommunalrechtliches Charakteristikum Baden-Württembergs –, mit der Stichwahl, ist Gegenstand dieser Arbeit.[15] Als wie gewichtig auch immer der in Kap. II.2.1 behandelte Anstoß der Änderung der Wahlrechts erscheinen mag – wie das Eingangszitat vermuten lässt –, war auch dieses Gesetzesvorhaben, wie auch bei den eben erläuterten Gesetzesvorhaben auf Bundes- oder Landesebene, auf fast allen Verwaltungsebenen im Land hochumstritten.[16] Dass die Änderung auf jeden Fall folgenreich war, soll die These dieser Arbeit sein. So birgt die Änderung – so die Vermutung des Verfassers – z. B. häufig ein anderes Wahlergebnis oder ein weitaus höheres Stresslevel für die aussichtsreichsten Kandidaten während des Wahlkampfs aufgrund der meist schwereren Prognose für den zweiten Wahlgang. Daher werden im zweiten Kapitel dieser Arbeit das alte und das neue Wahlsystem der Bürgermeisterwahlen Baden-Württembergs erläutert und analysierend miteinander verglichen sowie daran anknüpfend die jeweils möglichen Vor- und Nachteile der beiden Wahlmodi des zweiten Wahlgangs ausgemacht. Diesem Vergleich werden eine kurze Einbettung der Wahlrechtsreform in die gesamte Gesetzesnovelle, deren andere Änderungen kurz umrissen werden, sowie ein historischer Abriss der Wahlrechtsreform vorangestellt. Ebenso werden die dem Vorhaben vorangegangenen politischen Ereignisse skizziert; dabei wird versucht, auch unter Berücksichtigung der in den Landtagsprotokollen zu findenden Äußerungen, die

[13] Siehe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BADEN-WÜRTTEMBERG / CDU BADEN-WÜRTTEMBERG 2021, 95 und für eine wahltheoretische Beurteilung der Vor- und Nachteile Fn. 6 dieser Arbeit.

[14] Abgesehen von kleinen Unterschieden wie dem Erfordernis der bloßen einfachen statt der absoluten Mehrheit bei der Neuwahl und der Möglichkeit des Rückzugs von im ersten Wahlgang angetreten Kandidaten sowie der Erstteilnahme im zweiten Wahlgang.

[15] Siehe KLEIN 2014, 224. Der zweite Wahlgang mit einem offenen Bewerberkreis mit beliebig vielen Kandidaten, wobei nur noch die relative Mehrheit für den Sieg ausreicht, wird nur noch in Sachsen durchgeführt, vgl. § 44a II 4 KomWG Sachsen mit den Gesetzen der anderen Bundesländer.

[16] Siehe etwa die Stellungnahmen des Städtetags, des Gemeindetags und des Beamtenbunds auf Seite 10 f. sowie die – freilich polemische – Bewertung der Opposition in Fn. 31 und 67 dieser Arbeit.

möglichen Beweggründe zu eruieren. In diesem Zusammenhang ist die letzte Oberbürgermeisterwahl in Stuttgart zu nennen, die oftmals als entscheidender Grund für die Reform angeführt wird – entsprechend wird sie auch als „lex Nopper“ bezeichnet.[17]

Auch wenn sich die Arbeit als eine empirische versteht, folgt der Vollständigkeit halber direkt auf den Hintergrund und die Entstehungsgeschichte der Reform eine juristische Analyse des novellierten Gesetzestextes; diese juristische Beleuchtung des Gesetzestextes fällt indes sehr kurz aus, da dessen Sinn bzw. Auslegung eindeutig ist.

Im folgenden dritten Kapitel werden die möglichen Fragestellungen zu dieser Wahlrechtsreform dargestellt. Bei der Erörterung der Fragestellungen wird sich aber zeigen, dass die der Hauptintention für die Änderung [18] entsprechende Fragestellung eine komplexere Untersuchung mit noch mehr unbekannten Variablen erfordern würde, womit sie etwas stark Spekulatives hätte. Unter anderem deswegen wird eine nicht weniger interessante andere Fragestellung untersucht, nämlich ob die Änderung Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung hat. Dafür sollte – ursprünglich – der Zeitraum von eineinhalb Jahren, in dem das ehemalige Wahlrecht zuletzt gültig war, mit dem Zeitraum von eineinhalb Jahren verglichen werden, seitdem das neue Wahlrecht in Kraft getreten ist (1. Februar 2022 bis 31. Juli 2023 und 1. August 2023 bis 31. Januar 2025). Nachdem sich aber bei der Auswertung der Wahlen in den genannten Zeiträumen gezeigt hat, dass im vorgesehenen Erhebungszeitraum nach der Gesetzesänderung deutlich weniger Wahlen stattfanden, sowohl insgesamt (246 zu 196) als auch insbesondere Wahlen mit Stichwahl (40 zu 18), wurde der zweite Erhebungszeitraum auf 31. Juli 2025 ausgedehnt. [19] Die Erhebungszeiträume sind im Vergleich zu anderen Forschungsarbeiten gering – da die Wahlrechtsreform erst vor zwei Jahren umgesetzt wurde, muss diese Einschränkung in Kauf genommen werden.

[17] Siehe WEIN 2023.

[18] Siehe hierfür bereits das Argument der „bessere[n] Möglichkeit zur Umsetzung des Wählerwillens“ (LANDTAG BADEN-WÜRTTEMBERG 2023).

[19] In der Folge wurden alle bisher nach neuem Recht durchgeführte Wahlen in der Arbeit berücksichtigt.

Anschließend wird das methodische Vorgehen erläutert, es werden die wichtigsten Ergebnisse der bisherigen Forschung skizziert und darauf aufbauend eigene Thesen zur Frage der Wahlbeteiligung entwickelt sowie die zur anschließenden Analyse benötigten Datenquellen genannt.

Nach der Analyse, in der die Wahlbeteiligungsdaten verglichen werden und die Thesen ausführlich geprüft werden, soll ein Fazit gezogen werden. Ein abschließender Ausblick soll die Arbeit abrunden; darin wird auch erörtert, welche Fragestellungen das Ergebnis eröffnet.

II. Die Kommunalwahlrechtsreform 2023

1. Allgemeines zur gesamten Kommunalwahlrechtsnovelle 2023

> „Die Landesregierung legt […] heute einen Gesetzentwurf vor, mit dem verschiedene Reformvorhaben der Regierungskoalition im Kommunalwahlrecht umgesetzt werden sollen. Wir wollen damit unser bewährtes Kommunalwahlrecht modernisieren und weiterentwickeln.“[20]

Die Änderung des Bürgermeisterwahlrechts wurde umgesetzt in der am 29. März 2023 verabschiedeten Kommunalrechtsnovelle, exakt im *Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften*.[21] Die Grundlage für dieses Gesetz bildet der Koalitionsvertrag für die Jahre 2021–2026 „JETZT FÜR MORGEN“, in dem sich die beiden Regierungsparteien Bündnis 90/die Grünen und CDU auf wesentliche Änderungen im Kommunalwahlrecht verständigt haben.[22] Laut Innenminister Strobl hat die Novelle eine Liberalisierung des Wahlrechts zum Schwerpunkt, mit der lebendige Demokratie in den Kommunen ermöglicht wird und die kommunalen Amts- und Mandatsträger, vor allem die Bürgermeister,

[20] Innenminister Thomas Strobl (CDU), LT-PlPr. 17/58, 3489.

[21] Gesetz vom 04.04.2013, GBl. S. 137 vom 14.04.2023; vgl. dazu auch LT-Drucks. 17/4079 und 17/4495.

[22] Siehe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BADEN-WÜRTTEMBERG / CDU BADEN-WÜRTTEMBERG 2021, 94 f.

gestärkt werden.[23] Konkret wurden folgende Punkte geändert: [24] Das Mindestalter für die Wählbarkeit in kommunale Gremien wurde von 18 auf 16 Jahre, das Mindestalter für die Wählbarkeit zum Bürgermeister von 25 auf 18 Jahre abgesenkt. Die Höchstaltersgrenze für die Wählbarkeit (ehemals 68 Jahre) und die Ruhestandsaltersgrenze (ehemals 73 Jahre) wurden gestrichen. Außerdem wurde für ehemalige Laufbahnbeamte, Richter und Tarifbeschäftigte des Landes ein Rückübernahmeanspruch nach Ende der Amtszeit als Bürgermeister eingeführt. Dies soll das Amt des Bürgermeisters attraktiver und für einen größeren Personenkreis, besonders für Beschäftigte des Landes, erstrebenswerter machen.[25]

Weiter erhalten – analog zum Landtagswahlrecht – wohnungslose Menschen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Gebiet der jeweiligen Körperschaft haben (Gemeinde, Landkreis, Verband Region Stuttgart), das kommunale Wahl- und Stimmrecht.

Schließlich werden die Änderungen zum Oberthema dieser Arbeit erläutert, nämlich der Bürgermeisterwahl: Es wurden die Aufstellung von Wahlvorschlägen sowie die Organisation und Durchführung von Kommunalwahlen in verschiedenen Punkten geändert:[26] Für Bewerbungen zu Bürgermeisterwahlen müssen künftig in allen Gemeinden Unterstützungsunterschriften von Wahlberechtigten eingeholt werden (bislang waren Unterstützungsunterschriften nur für Bewerbungen in Gemeinden über 20.000 Einwohner erforderlich).

Darüber hinaus wurde die Terminologie des Leiters der Gemeindeverwaltung[27] an den heutigen Sprachgebrauch angepasst: Der Begriff des „Amtsverwesers“ wird – je nach Anwendungsfall – durch den Begriff „bestellter Bürgermeister“ beziehungsweise „Amtsverwalter“ ersetzt.

---

[23] Siehe LT-PlPr. 17/58, 3489 und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BADEN-WÜRTTEMBERG / CDU BADEN-WÜRTTEMBERG 2021, 94 f.

[24] Für den folgenden Abschnitt insgesamt siehe ARMBRUSTER 2023, passim. Eine Zusammenfassung der im Gesetzesentwurf enthaltenen Änderungen enthält LT-Drucks. 17/4079, 1 (1 f.).

[25] Siehe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BADEN-WÜRTTEMBERG / CDU BADEN-WÜRTTEMBERG 2021, 94 f.

[26] Siehe LT-Drucks. 17/4079, 15 und ARMBRUSTER 2023, 354.

[27] Freilich ist er außerdem Vorsitzender des Gemeinderats und auch Vertreter der Gemeinde (insb. im Außenverhältnis), siehe BIEGE et al. 1978, 17.

Die wohl wichtigste Änderung, die auch Gegenstand dieser Untersuchung ist, ist die Änderung des Wahlrechts: Beim zweiten Wahlgang von Bürgermeisterwahlen wird die Neuwahl durch eine Stichwahl zwischen den beiden Bewerbern mit den höchsten Stimmenzahlen ersetzt; dabei ist zudem eine Rücknahme der Bewerbung nach dem ersten Wahlgang nicht mehr möglich. Diese Änderung wird im folgenden Kapitel erläutert.

2. Die Änderung des zweiten Wahlgangs von Bürgermeisterwahlen

2.1 Hintergrund und Entstehungsgeschichte

> „Stichwahl statt Neuwahl bedeutet, dass die Entscheidung zwischen den beiden Bewerberinnen bzw. Bewerbern fällt, die von den Wählerinnen und Wählern in der ersten Wahl favorisiert worden sind. Es gibt wenig Raum für taktische Spielchen und mehr Raum für eine klare Entscheidung." [Hervorh. d. Verf.][28]

Die kommunalrechtlichen Wahlmodalitäten werden selten geändert; so blieb das Wahlsystem der baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen seit 1955 bis 2023 weitgehend unverändert und war ein baden-württembergisches Charakteristikum.[29] in diesem langen Zeitraum fand die Wahlwiederholung im zweiten Wahlgang unter denselben Regeln wie in der ersten Wahl statt, wobei nun die einfache Mehrheit ausreichte.[30]

Es scheint, dass die auch als „Lex Nopper"[31] bezeichnete Reform aus den Erfahrungen der Oberbürgermeisterwahl in Stuttgart im Jahre 2020 in die Wege

[28] Swantje Sperling, MdL (Bündnis 90/Die Grünen), LT-PlPr. 17/61, 3654.

[29] Siehe JENNINGER/HUZEL 2023, 111 f.

[30] Siehe § 45 II 2 GemO i. d. F. v. 25.07.1955: „Für die Neuwahl gelten die Grundsätze der ersten Wahl; es entscheidet die höchste Stimmenzahl und bei Stimmengleichheit das Los." Allerdings war damals noch im ersten Wahlgang neben der absoluten Mehrheit das Quorum von einem Drittel der Wahlberechtigten erforderlich, siehe § 45 I 3: „Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, mindestens jedoch ein Drittel der Stimmen aller Wahlberechtigten erhalten hat." Diese Anforderung war i. d. F. v. 16.09.1974 nicht mehr enthalten. Vgl. auch PAUTSCH [25]2025, § 45, Rn. 4.: „Im ersten Wahlgang ist also die absolute Mehrheit erforderlich, ohne dass zugleich ein bestimmtes Mindestquorum der insgesamt Wahlberechtigten erreicht werden muss."

[31] Siehe BAUR 2020 und WEIN 2023. Vgl. auch die prägnante Aussage von Sascha Binder, MdL (SPD) in LT-Drucks. 17/61, 3656, der die Reform als „lex Kienzle" bezeichnet: „Sie [angesprochen sind die Grünen, Anm. d. Verf.] werden heute zum zweiten Mal aufgrund eines Einzelfalls ein

geleitet worden ist. Unter der Annahme, dass politische Strömungen bzw. Lager auch auf kommunaler Ebene eine Rolle spielen, kann diese Wahl so beschrieben werden: Im ersten Wahlgang sind drei aussichtsreiche Bewerber angetreten, die demselben oder vielleicht eher einem politisch ähnlichen Lager zu verorten waren, dem progressiven, sozialen bzw. linksliberalen grünen Spektrum; Frau Kienzle, Herr Rockenbauch und Herr Schreier gehören diesem linken oder progressiven Lager an. Der weitere aussichtsreiche Kandidat Herr Dr. Nopper war hingegen als CDU-Kandidat als einziger dem konservativen Lager zuzuordnen. Im ersten Wahlgang fiel keine Entscheidung: Herr Dr. Nopper erreichte mit 31,8 % das beste Ergebnis. Seine Mitbewerber aus dem grün-links-progressiven Lager erreichten 17,2 %, 15 % und 14 % der Stimmen (unter Berücksichtigung des Vorsitzenden der SPD-Gemeinderatsfraktion, Herr Körner, sogar noch weitere 9 %).

Dies löste Überlegungen in diesem Lager aus, durch eine klug gewählte Kandidatenkonstellation im zweiten Wahlgang den CDU-Kandidaten zu verhindern, der die relative Mehrheit erhalten hatte. Jedoch verzichtete lediglich Frau Kienzle als Zweitplatzierte auf die Kandidatur bei der Neuwahl. Ebenso zog Herr Körner zurück, wodurch insgesamt 26 % der Stimmanteile „frei wurden“. Dies reichte aber in der Neuwahl nicht aus; Herr Dr. Nopper wurde mit 42,3 % der Stimmen gewählt.

Vermutlich wäre die Wahl anders ausgegangen, wenn ausschließlich die beiden Erstplatzierten gegeneinander angetreten wären. Mit Gewissheit kann dies allerdings nicht gesagt werden, weil die Lagertheorie bei Sichtung der Neuwahlergebnisse Risse bekommt: Herr Dr. Nopper hatte im zweiten Wahlgang einen höheren Stimmenanteil erhalten, obwohl zumindest ein oder zwei Kandidaten aus dem links-progressiven Lager bei der Neuwahl nicht mehr antraten (nach der Theorie müssten diese Stimmen fast in Gänze auf die verbliebenen anderen Kandidaten aus diesem Lager übergehen).

Kommunalwahlgesetz ändern. Sie haben das damals gemeinsam mit uns gemacht, was die Altersgrenze und die Wiederwahl angeht. Man erinnert sich an die „Lex Kuhn“. Heute beschließen wir eine „Lex Kienzle“. Sie haben seit der Stuttgarter OB-Wahl ein Trauma. Das mit dem Trauma kann ich als SPD-Abgeordneter durchaus nachvollziehen, aber man darf aus einem Trauma, das man bei einer OB-Wahl erlebt, nicht die falschen Schlüsse ziehen und die Wahlmöglichkeiten durch die Einführung der Stichwahl für die Bürgerinnen und Bürger minimieren.“

Mit Gewissheit kann aber festgestellt werden, dass mit der Einführung der Stichwahl im Jahre 2023 das baden-württembergische Wahlsystem an viele Regelungen anderer Bundesländer angepasst wurde: Wie in der überwiegenden Zahl der anderen Länder auch[32] führte Baden-Württemberg die Stichwahl für den Fall ein, dass im ersten Wahlgang keine Person die erforderliche Mehrheit von mehr als der Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat (§ 45 II GemO). Diese findet zwischen den beiden Personen statt, die bei der ersten Wahl die meisten Stimmen erhalten haben. Diese Wahlgangänderung lässt vermuten, wie es auch das Eingangszitat dieses Kapitels andeutet, dass es dem Gesetzgeber darum ging, sicherzustellen, dass der unverfälschte oder eigentliche Wahlsieger gewählt wird – wer auch immer damit gemeint ist.

Denn dieser sich aus der OB-Wahl in Stuttgart ergebende Gedankengang spielte offenkundig eine Rolle bei der Wahlrechtsreform, wenn man die Worte von der Abgeordneten des Landtages BW Swantje Sperling berücksichtigt.[33] Vor allem ging es dem Gesetzgeber darum, mit der Wahl den Wählerwillen umzusetzen,[34] was so gedeutet werden kann, dass dieser – in Anknüpfung an die eben erläuterte Lagertheorie – bei der bisherigen einfachen Mehrheitswahl durch taktisches Zurückziehen der Bewerbung nicht ermittelt wird.[35]

Hinzu kommt eine immer wieder am alten Recht geübte Kritik, dass Bürgermeister, die im Land ein enormes Machtpotential in der Kommune haben, nur mit relativer Mehrheit ins Amt kommen. Eine Stichwahl hingegen bringt immer einen Sieger mit absoluter Mehrheit hervor.[36]

Skeptischer zur Einführung einer Stichwahl äußern sich etwa der Städtetag und der Gemeindetag sowie der Beamtenbund,[37] in Bezug auf die Wahlbeteiligung

---

[32] Siehe Fußnote 15 dieser Arbeit sowie Anlage 11, Nr. 1 in Dokumentation der Verwendung von KI-Tools. So kann insgesamt vermutet werden, dass beim Thema der Zweitwahlgangumstellung Baden-Württemberg bisher „hinterhergehinkt" war, während es bei der Herabsetzung von Altersgrenzen (siehe II.1 dieser Arbeit) eine Vorreiterrolle einnahm.

[33] Siehe das Eingangszitat dieses Kapitels.

[34] LT-Drucks. 17/4495, 3.

[35] Vgl. auch ABMAYR 2020.

[36] Entsprechend schlug bspw. der Verein *Mehr Demokratie* alternativ die Einführung der sogenannten integrierten Stichwahl vor, siehe LT-Drucks. 17/4079, 34 und 135 f. Näher diskutiert wurde sie im Innenausschuss u. a. mit Herrn Dr. Pautsch, siehe LT-Drucks., 17/4341, 24 f.

[37] Siehe bspw. die gemeinsame Stellungnahme von Gemeindetag, Städtetag, Landkreistag und Verband Baden-Württembergischer Bürgermeister vom 15. August 2022, in der die Stichwahl in

wird die Änderung jedoch nicht thematisiert; meist wird die Auswirkung auf das Ergebnis diskutiert.[38]

2.2 Analyse des Gesetzestexts[39]

Im Folgenden wird unter der *neuen Fassung* (n. F.) jede ab 1. August 2023 gültige Fassung verstanden (gewöhnlich nicht separat angegeben, außer zur Kontrastierung notwendig), während unter der *alten Fassung* (a. F.) jede vor diesem Zeitraum gültige Fassung verstanden wird.

Die Wahlregularien – die Wahlgrundsätze und das Wahlsystem – werden in § 45 I 1 f. GemO statuiert.[40] In Satz 3 wird das erforderliche Quorum der Wählerstimmen für den Sieg im ersten Wahlgang (Hauptwahl) festgelegt. Der gesamte Absatz blieb in der neuen Fassung unverändert; somit sind die Regularien für den ersten Wahlgang in der alten und neuen Fassung vollkommen identisch.

Für S. 1 kann auf die in Art. 38 I 1 GG genannten Grundsätze verwiesen werden: Sie weisen die Wahlen in Gemeinden als objektives Recht aus und

---

theoretischer wie praktischer Hinsicht negativ betrachtet wird in LT-Drucks. 17/4079, 31; Städtetags-Rundschr. G7706-2021 Anl. 3, 6: „Vordergründig entspricht die im Koalitionsvertrag zum Ausdruck gebrachte Absicht einer gefühlten Normalität in anderen Wahlen. Bislang hat indessen keine Stadt gegenüber der Geschäftsstelle den Wunsch geäußert, die seit vielen Jahrzehnten praktizierte und der Liberalität des baden-württembergischen Kommunalwahlrechts entsprechende Neuwahl beim zweiten Wahlgang in eine Stichwahl umzuwandeln. Die frühe Festlegung der Koalitionsparteien ohne eine entsprechende Diskussion in der hauptbetroffenen staatlichen Ebene ist ungewöhnlich, zumal es hierzu zahlreiche Punkte zu klären gibt. Auch hier bedarf es daher einer gründlichen Abwägung des Für und Widers sowie einer Betrachtung möglicher Alternativen und Optionen."

[38] Siehe bspw. LT-Drucks., 17/4079, 42.

[39] Freilich gibt es auch noch andere zentrale neue Bestimmungen zum neuen Verfahren, die hier nicht thematisiert werden – ausgenommen die Verpflichtung der beiden Kandidaten, die sich aufstellen haben lassen und die meisten Stimmen erhalten haben, auch zur Stichwahl anzutreten (indirekt herauslesbar aus § 45 III GemO n. F.) Außerdem werden entscheidende Bestimmungen zur Wahl auch noch an anderen Stellen geregelt wie in §§ 10a, 19 KomWG.

Kurz erläutert werden hier die Wahlgrundlagen, da Abs. 1 auch als Grundlage für die weiteren Bestimmungen gilt; näher analysiert wird nur der neue Abschnitt.

[40] Auch wenn die Regularien im Gesetzestext in Satz 2 (Mehrheitswahl) als Grundsätze bezeichnet werden, werden diese im Folgenden als ein mögliches „Wahlsystem" bezeichnet, um sie von den in S. 1 bezeichneten Kriterien zu unterscheiden; diese Kriterien werden in dieser Arbeit – entsprechend PAPIER/KRÖNKE 2019, § 4 Rn. 145; PAUTSCH [25]2025, § 45 Rn. 3; ADE/PAUTSCH/WEBER [3]2025, § 45 Rn. 8 – als Grundsätze bezeichnet.

normieren dessen einfachgesetzliche Ausgestaltung in der GemO.[41] Von diesen in S. 1 genannten fünf Wahlrechtsgrundsätzen der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und „Geheimheit“[42] sind für diese Arbeit die Unmittelbarkeit und Gleichheit hervorzuheben: Jede Stimme wird gleich gewichtet (Zählwert- und Erfolgswertgleichheit; also keine 5 %-Sperrklausel o. Ä.)[43] und die Stimme gilt nicht etwa einem Wahlmann als Mittelsmann, sondern der Wähler weiß mit absoluter Gewissheit, welchem Bewerber seine Stimme gilt.[44]

In § 45 I 2 GemO wird das Wahlsystem bestimmt, nämlich die Mehrheitswahl. Dieses Wahlsystem grenzt sich einerseits von der Verhältniswahl ab – also nur der Bestplatzierte gewinnt, alle anderen Kandidaten „gehen“, unabhängig von ihrer Stimmenanzahl, „leer aus“; andererseits grenzt es sich vom Einstimmigkeitsprinzip ab – es muss kein Konsens erzielt werden. Dieses System der Mehrheitswahl erscheint hier alternativlos.[45]

Im dritten und letzten Satz dieses Paragraphen wird das (ebenso unveränderte) Erfordernis für einen Sieg im ersten Wahlgang statuiert: „Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat.“ Dieses ist eindeutig und hatte auch bisher keine Auslegung erfordert: Erforderlich ist eine absolute Mehrheit, die sich nach der Anzahl der abgegebenen gültigen Stimmen richtet.
Wurde nach dem alten Wahlrecht in der Hauptwahl keine absolute Mehrheit erreicht, fand eine Neuwahl nach den gleichen Grundsätzen statt;[46] in diesem Wahlgang genügte eine relative Mehrheit für den Wahlsieg.[47]

---

[41] Siehe PAPIER/KRÖNKE 2019, § 4 Rn. 145.

[42] Analog zu den Bundeswahlrechtsgrundsätzen kommt wohl noch der sechste Grundsatz der Öffentlichkeit dazu, der sich aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip herleiten lässt, siehe a.a.O.

[43] Siehe ebd., § 4 Rn. 146 f.

[44] Siehe PAPIER/KRÖNKE 2019, § 4 Rn. 153.

[45] Kommunalverfassungsrechtlich handelt es sich um eine Personalentscheidung zur Besetzung einer Stelle, nämlich die des gesetzlichen Vertreters der Kommune, der als Organ sowohl Vorsitzender des Gemeinderats als auch Leiter der Verwaltung ist, siehe § 23 und 42 I GemO. Vgl. auch das Einleitungskapitel dieser Arbeit, in dem dieses Konsensprinzip ebenfalls thematisiert wird, weil es in den letzten Jahren aufgrund der Schwerfälligkeit gewisser Reformen auf EU-Ebene Gegenstand medialer Berichterstattung geworden ist (Stichwort: Blockadehaltung der Visegrád-Staaten, v.a. Ungarn).

[46] Siehe § 45 II 1 f. GemO a. F.

[47] Siehe § 45 II 2 HS 2 GemO a. F.: „[E]s entscheidet die höchste Stimmenzahl und bei Stimmengleichheit das Los“.

Auch die nun eingeführte Stichwahl, die sich zudem in der Gemeindeordnung in Bezug auf die kommunalrechtliche Entscheidungsfindung mittels Wahlen (Personalentscheidungen) wiederfindet,[48] ist sicher nicht auslegungsbedürftig; der zentrale neu eingeführte Passus lautet:

> „Entfällt auf keine Person mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, findet frühestens am zweiten und spätestens am vierten Sonntag nach der Wahl **eine Stichwahl zwischen den zwei Personen statt, die bei der ersten Wahl die höchsten Stimmenzahlen erhalten haben**; bei gleichen Stimmenzahlen entscheidet das Los. Stimmen Personen, die sich für die erste Wahl nicht beworben haben, der Teilnahme an der Stichwahl nicht zu, findet die Wahl mit dem anderen Teilnehmer der Stichwahl oder ohne Bewerber nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl statt. **Gewählt ist, wer die meisten gültigen Stimmen erhalten hat**; bei gleichen Stimmenzahlen entscheidet das Los. Im Übrigen gelten die Grundsätze der ersten Wahl.“ [Hervorh. d. Verf.][49]

Weitere neue Merkmale sind, dass diese beiden Erstplatzierten ihre Kandidatur für die Stichwahl nicht zurückziehen können[50] und eine Stichwahl nur nicht stattfindet, wenn einer dieser beiden Bewerber zwischen den beiden Wahlgängen verstirbt oder seine Wählbarkeit verliert.[51]

Es hat sich gezeigt, dass die neue Regelung[52] bei der unmittelbaren Sinnerfassung eindeutig ist und dieses Verständnis durch die Verlautbarungen des Parlaments gestützt wird. Unterscheidungen zwischen einer grammatischen, historischen, systematischen oder teleologischen Auslegung oder gar weitergehende Analysen wie etwa eine rechtsvergleichende, in der andere Verfassungen oder Geschäftsordnungen herangezogen werden, die den Begriff der Stichwahl und die Phrase „die meisten gültigen Stimmen“ enthalten, [53] erübrigen sich deshalb.

---

[48] Siehe § 37 VII 4 GemO. Personalentscheidungen, die der Gemeinderat zu treffen hat, verlaufen schon bisher nach dem Prinzip der Stichwahl, wenn im 1. Wahlgang keiner der Bewerber die absolute Mehrheit enthält. Der Gemeinderat ist der „Spiegel der Bevölkerung“. Nach neuem Recht werden Personalentscheidungen nun im Gremium und in der Direktwahl nach der gleichen Systematik getroffen.

[49] § 45 II GemO n. F.

[50] Siehe § 45 II 1 HS 1 GemO n. F. i.V.m. § 10a I HS 2 KomWG.

[51] 45 III 1 GemO n. F.

[52] Wie auch die ehemalige Neuwahlregelung sowie der unveränderte erste Wahlgang samt weiterer Regularien.

[53] Wie etwa die Phrase „die meisten Stimmen“ in der Thüringer Landesverfassung, siehe Fußnote 6 dieser Arbeit.

2.3 Theoretischer Exkurs: Verschiedene Arten von Mehrheiten

Um die möglichen Vor- und Nachteile besser finden und analysieren zu können, sollte zunächst die Unterscheidung zweier Formen zur Entscheidungsfindung berücksichtigt werden, die bereits zur Sprache kamen: Das Mehrheits- und das Einstimmigkeitsprinzip; hier geht es freilich um ersteres. Zweitens sollte die auch in § 37 V-VII GemO normierte Unterscheidung zwischen Wahlen und Abstimmungen berücksichtigt werden. Bei ersterem muss auf jeden Fall etwas „Positives"/„Konstruktives" herauskommen, d. h., man muss sich bei der Wahl für eine Person entschieden; bei Abstimmungen wird in Bezug auf eine Sachfrage etwas angenommen oder abgelehnt.[54]

Zur vollständigen Systematisierung ist festzustellen, dass in der Hauptwahl ein Quorum in Bezug auf die Teilnehmer der Wahl gefordert ist (absolute Mehrheit: über 50 % derjenigen, die eine Stimme abgegeben haben). Ein Quorum in Bezug auf die Gesamtheit der Wahlberechtigten, wie man es etwa bei Bürgerbeteiligungsformen (etwa das Bürgerbegehren oder der Bürgerentscheid) kennt, gibt es nicht mehr.[55]

Das Prinzip, mit der Mehrheit zu Entscheidungen zu gelangen, ist unmittelbar mit der Staatsform der Demokratie verknüpft und wurde in der attischen Demokratie des 5. Jh. v. Chr. systematisch institutionalisiert. Mit der Herausbildung des öffentlichen Diskurses als zentralem Medium politischer Willensbildung erhielten alle Vollbürger die Möglichkeit, an den Entscheidungsprozessen der Volksversammlung und des Rates teilzunehmen. Politische wie auch gerichtliche Beschlüsse waren damit in nahezu allen Fällen an das Votum einer breit gestreuten Stimmenmehrheit gebunden.[56] Auf den modernen Arbeitsalltag übertragen prägt

[54] PAPIER/KRÖNKE 2019, § 4 Rn. 144 definieren konzis: „**Wahlen** […] betreffen die *personale* Besetzung der Staatsorgane, **Abstimmungen** dagegen haben politische *Sach*fragen zum Gegenstand. **Gewählt** werden demnach **Personen**, **abgestimmt** wird über **Sachfragen**" [Hervorh. i. O.].

[55] In der ursprünglichen Fassung der baden-württembergischen Gemeindeordnung hieß es in § 45 I 3: „Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, mindestens jedoch ein Drittel der Stimmen aller Wahlberechtigten erhalten hat." [Hervorh. d. Verf.]

[56] Siehe KRAUS 2006, 6 f.

dieses Mehrheitsprinzip Personalentscheidungen, insb. auch die Bekleidung politischer Spitzenämter. Das auf Überzeugung angelegte Reden hat eine konstitutive Funktion im politisch-juristischen Kontext der Demokratie; das Mehrheitsprinzip ist integraler Bestandteil unserer demokratischen Verfassung.[57]

Dass die obersten Organe einer Kommune, Gemeinderat und Bürgermeister, beide direkt gewählt werden, ist nicht selbstverständlich; so wird in Österreich der Bürgermeister vom Gemeinderat gewählt. In Deutschland hat sich die Direktwahl des Bürgermeisters durchgesetzt. Auch in den Bundesländern, welche nach dem 2. Weltkrieg die norddeutsche Ratsverfassung oder die Magistratsverfassung angewandt hatten, wurde zwischenzeitlich das in der Süddeutschen Ratsverfassung verankerte Prinzip der Direktwahl eingeführt.[58]

2.4 Vor- und Nachteile der Neuwahl (zweiter WG altes Wahlrecht)[59]

Das alte Wahlrecht des zweiten Wahlgangs/die Neuwahl regelte, dass die Bewerber, die an der Hauptwahl teilgenommen hatten, nicht verpflichtet waren, auch an der Neuwahl teilzunehmen, und dass auch neue Kandidaten an der Neuwahl teilnehmen konnten. Dies hat den Vorteil, dass sich einerseits die ehemaligen Bewerber nochmals überlegen können, ob sie wirklich antreten wollen. In Vaihingen an der Enz trat im Jahre 2022 sogar der Erstplatzierte in der Neuwahl nicht an,[60] was für den Bewerber selbst als Vorteil, für die Bürgerschaft als Nachteil angesehen werden kann. Auch wenn die aussichtsreichsten Kandidaten äußerst selten von dieser Rückzugsmöglichkeit Gebrauch gemacht haben, wurde sie problematisiert: Ein solcher Rückzug wurde in der Presse als verantwortungslos und demokratieschädigend diskutiert, indes impliziert ein solches Urteil ein Verständnis des Wahlgangs, das den zweiten Wahlgang ad absurdum führen würde: Wenn nach dem ersten Wahlgang trotz nicht erreichter absoluter Mehrheit die Entscheidung schon feststünde, verlöre der zweite Wahlgang – in dem die Wähler

[57] Siehe BVerfGE 112, 118 (140) = NJW 2005, 203: „Das Mehrheitsprinzip gehört zu den tragenden Grundsätzen der freiheitlichen Demokratie."

[58] Siehe BOGUMIL et. al. 2024, 33; BURGI [7]2024, § 10 Rn. 2-5; BIEGE et al. 1978, 13–17.

[59] Ein Großteil der in 2.4 bis 2.6 genannten Vor- und Nachteile des jeweiligen Wahlrechts speist sich aus eigenen Überlegungen bzw. persönlichen Einschätzungen.

[60] Siehe ARMBRUSTER 2022.

nochmals eine freie Wahl aus einem aktualisierten Bewerberfeld haben – mehr oder weniger seinen Sinn, zumal es rechtlich auch möglich ist,[61] die gewonnene Wahl nicht anzunehmen.

Andererseits bot die Neuwahl außerdem die Möglichkeit für Spontanbewerber, sich erst im zweiten Wahlgang zu bewerben – was vor allem bei einem schwachen Bewerberfeld sinnvoll sein kann,[62] wie bspw. die Bürgermeisterwahl der Stadt Tengen vom 19. März 2023 zeigt.[63] Erfahrungsgemäß kommt der Wunsch nach einem (weiteren) neuen Kandidaten oftmals auch aus der Bevölkerung. Das Vertrauen des Gesetzgebers in die Demokratie und in das Gespür der Wähler schien im alten Recht ausgeprägter gewesen zu sein. Nach den freiheitlich-liberalen Grundsätzen des Südweststaates wollte man offenkundig auf Bevormundung verzichten, wenn sie nicht erforderlich ist. Es sowohl den Kandidaten als auch den Wählern zu überlassen, wie sie eine zweite Wahl gestalten, kann als ein starkes Element der freiheitlich-demokratischen Grundordnung betrachtet werden.

Sofern man mit Lagertheorien arbeitet und Taktik für sinnvoll erachtet bzw. kein Problem damit hat und damit den Ausgang stark von der Bewerberkonstellation abhängig zu machen, kann man dieses System auch als flexibler bezeichnen.

Gleichzeitig dürfte aus Sicht eines aussichtsreichen Kandidaten die Neuwahl bequemer sein: Sofern auch im zweiten Wahlgang das Bewerberfeld aus mehreren Personen überwiegend unverändert bleibt, kann er darauf hoffen, dass sich die Stimmen der Wähler, die ihn selbst nicht unterstützen, weiterhin auf die anderen Kandidaten verteilen, sodass der ehemals Erstplatzierte auch in der Neuwahl die meisten Stimmen auf sich vereinigen kann (*divide et impera*).

Gerade in Bezug auf die Taktik zeigt sich hier jedoch der größte Nachteil des ehemaligen Neuwahlsystems: Neben dem Einfluss der Änderung des Bewerberfelds – sei es aus taktischen Gründen, sei es aus der Einschätzung, keine

[61] Siehe § 44 III 3 KomWG.
[62] Vgl. die Aussage von Sascha Binder, MdL (SPD) in LT-Drucks. 16/61, 3656.
[63] Siehe Anl. 1, Seite 7 dieser Arbeit.

Chance zu haben, sei es aus der fehlenden Lust, einen weiteren wochenlangen kräftezehrenden Wahlkampf zu führen – muss dieses Verfahren aus demokratietheoretischer Hinsicht stark angezweifelt werden: Aus welchem Grund sollte der im zweiten Wahlgang mit einfacher Mehrheit gewählte Kandidat dieselben Rechte und Pflichten haben, wenn man für seine Wahl im ersten Wahlgang noch die absolute Mehrheit fordert? Warum lässt man die einfache Mehrheit nicht schon im ersten Wahlgang ausreichend sein? Der Wahlsieger kann mit einer sehr geringen relativen einfachen Mehrheit gewählt werden; dieser Umstand wiegt umso schwerer, als es theoretisch möglich ist, dass der Erstplatzierte in der Neuwahl von weniger Wahlberechtigten gewählt wird bzw. weniger Prozent auf sich vereinen kann; dies erscheint gar nicht so unwahrscheinlich, da bei den meisten Neuwahlen die Wahlbeteiligung geringer als in der Hauptwahl ist.[64]

Wenn es um die Legitimation als solche geht, hat die Neuwahl Schwächen, wenn man mit nur relativer Mehrheit ins Amt kommt. Der Vorwurf aus der Bürgerschaft „nicht einmal die absolute Mehrheit in einer Wahl bekommen zu haben“, ist ein starker, der die Stellung eines in dieser Form gewählten Bürgermeisters schwächt.

Wenn man andererseits Bürgermeisterwahlen als „Persönlichkeitswahlen“ ansieht, könnte man den Wählerwillen eher umgesetzt sehen, weil das Bewerberfeld nicht auf zwei Personen eingeschränkt wird. Da der Bürgermeister ohnehin wichtige Entscheidungen nicht alleine, sondern nur mit der Mehrheit des Gemeinderats treffen kann (§ 24 I f. i. V. m. § 44 GemO BW), kann die Notwendigkeit eines besonders hohen Legitimationsniveaus auch hinterfragt werden.

2.5 Vor- und Nachteile der Stichwahl (zweiter WG neues Wahlrecht)

Eine Stichwahl „mischt die Karten neu“. Daher geht mit der Stichwahl gewöhnlich sicher eine höhere Spannung einher, ganz gleich, ob es einen mehr oder weniger großen Abstand zwischen den beiden aussichtsreichen Bewerbern gibt; insofern

[64] Die Empirie wird zeigen (siehe Anl. 9), dass es sich nur um einen theoretischen Nachteil handelt. Alle mit relativer Mehrheit im zweiten Wahlgang gewählten Bürgermeister erhielten – zumindest für den Erhebungszeitraum dieser Arbeit – absolut mehr Stimmen als im ersten Wahlgang.

dürfte der Ausgang einer Stichwahl vermutlich unberechenbarer als die alte Form der Neuwahl sein. Aus Sicht des erstplatzierten Bewerbers ist diese Form also eher von Nachteil. Inwiefern dieser Nachteil zu gewichten ist, muss in Frage gestellt werden – schließlich stellt die Stichwahl auf die beiden im ersten Wahlgang Erstplatzierten ab und unterstellt, dass der Wählerwille dadurch am besten zum Ausdruck kommt, dass einer von diesen beiden gewählt wird. Dieser Mechanismus könnte aber bei Wiederwahlen zu einer Verstärkung einer möglicherweise nur latent vorhandenen Wechselstimmung führen: Insbesondere der Teil der Bürger, der sich einen Wechsel wünscht oder nicht mit dem im ersten Wahlgang Erstplatzierten einverstanden ist, kann sich ermutigt fühlen, in der Stichwahl wählen zu gehen.[65] Die durch das kleinere Bewerberfeld frei gewordenen Stimmen machen die Wahl relativ unberechenbar. Ob so tatsächlich der Wählerwille besser umgesetzt wird oder nicht vielmehr eine Wechselstimmung übergewichtet wird, darüber kann nur spekuliert werden.

Vergegenwärtigt man sich nochmals die Begründungen der Befürworter für das neue Recht, soll durch die Stichwahl der Wählerwille besser umgesetzt werden; [66] dann wäre die Argumentation wohl ungefähr die folgende: Während das alte Wahlrecht höchstens das alte perpetuiert bzw. mutzumaßen ist, dass das „eigentliche“ Wahlergebnis durch taktische Bewerberrückzuge verfälscht wird, ist dies bei der Stichwahl eher ausgeschlossen – abgesehen von sehr unwahrscheinlichen Wahlergebniskonstellationen, wo bei mancher Wahl „zufällig“ auf einen Bewerber die zweitmeisten Stimmen entfallen. Denn die Stichwahl unterstellt, dass die beiden Erst- und Zweitplatzierten am ehesten die Chance und

[65] Beispiele für diese Annahme sind Wahlen in Ulm, Ebersbach an der Fils und Langenau, bei denen der bisherige Amtsinhaber in der Hauptwahl die meisten Stimmen auf sich vereinen konnte, woraus angenommen werden kann, dass keine ausgeprägte Wechselstimmung vorhanden war. Es ist zu vermuten, dass diese Wahlen nach altem Wahlrecht anders ausgegangen wären – auch weil bei diesen Wahlen die Wahlbeteiligung in beiden Wählgängen ungefähr gleich blieb. Siehe Anl. 10 für die Beispiele.

[66] Dies war schließlich auch das offizielle Hauptanliegen für die Einführung, siehe etwa die Aussage von Innenminister Thomas Strobl (CDU) in LT-PlPr. 17/58, 3489 f. – In Anlehnung an die auf Seite 1 f. dieser Arbeit skizzierten politischen Vorstöße kann die Stichwahl auch als ein präventives Instrument gegen das Erringen von Ämtern durch extremistische Kräfte mit lediglich relativer Mehrheit betrachtet werden (vgl. aktuell etwa die bevorstehenden Stichwahlen in einigen Metropolen Nordrhein-Westfalens).

auch die Legitimation haben, eine (absolute) Mehrheit der Wähler zu erzielen – und damit die besten Kandidaten für das Amt sind.[67] Eine andere Reaktion der Bevölkerung auf das Ergebnis der Hauptwahl ist nicht mehr möglich, was durchaus als Nachteil zu werten ist.

Das eben genannte Argument der stärkeren Legitimation durch die Stichwahl wird verstärkt, da der Sieger der Wahl auf jeden Fall für sich beanspruchen kann, von der absoluten Mehrheit der Wähler, die an der Wahl teilgenommen haben, gewählt worden zu sein.[68] Denn auch wenn sowohl nach dem objektiven Sinn des Gesetzes als auch nach dem Willen des Gesetzgebers – auch ganz entsprechend den Kommentaren –[69] mit Inkaufnahme der Absenkung des Legitimationsniveaus im zweiten Wahlgang die Wahlhürde gesenkt wird, um letztlich auf jeden Fall nach dieser Wahl einen Wahlsieger mit absoluter Mehrheit zu ermitteln, kann dieser Nachteil durch den bereits angedeuteten Argumentationsgang relativiert werden: Wenn nur zwei Bewerber antreten und den Wählern keine dritte Wahlmöglichkeit oder eine gültige Nein-Stimme möglich ist, kann der Wahlsieger immer auf die absolute Mehrheit aller sich an der Wahl Beteiligenden, die eine gültige Stimme abgegeben haben, verweisen. Unter dieser Perspektive könnte man den Sieger als vielleicht (fast so) ähnlich stark legitimiert wie beim Erringen der absoluten Mehrheit im ersten Wahlgang betrachten.

Unter der Annahme einer höheren Wahlbeteiligung aufgrund der spannenderen Konstellation kann die Stichwahl zudem als demokratiefördernd angesehen werden.

Die zusätzlich beschlossene Modifikation, dass die Kandidaten aus der Hauptwahl keine Möglichkeit mehr haben, selbst zu entscheiden, ob sie an der Stichwahl teilnehmen oder nicht, ist ein gravierender Nachteil. So empfindet der

[67] Für die gegenteilige Auffassung siehe Seite 16 f. dieser Arbeit sowie die Aussage von Sascha Binder, MdL (SPD), LT Drucks. 17/4341, 24: „[D]ieser Gesetzentwurf [ist] gerade bezüglich des Themas Stichwahl Murks, weil er durch die Einführung der Stichwahl die Möglichkeiten deutlich minimiert, auch wieder aus einer Bevölkerung heraus zu reagieren."

[68] Siehe LT-Drucks. 17/4079, 21. Die absolute Mehrheit der Wahlberechtigten ginge ohnehin nicht, da kein Wahlzwang besteht. Dass in der Tendenz die Wahlbeteiligung sinkt, spricht noch mehr für dieses Argument.

[69] Siehe etwa KUNZE/BRONNER/KATZ [36]2025, § 45 Rn. 5-12 und vgl. auch Fn. 6 dieser Arbeit.

Anwaltsverband diese Regelung als „gänzlich unvereinbar mit der üblichen Rechtsordnung“.[70]

2.6 Zusammenfassender Vergleich der beiden Wahlformen

Die Änderung war damit im Landtag begründet worden, den eigentlichen Wählerwillen abzubilden. Dabei wird unterstellt, dass dies beim bisherigen System der Neuwahl nicht oder zumindest nicht immer gelingt. Die kommunalen Spitzenverbände sahen keine Notwendigkeit der Änderung. Nach dem Demokratiemonitoring der Universität Hohenheim aus dem Jahr 2022 sind 65 % der Menschen in Baden-Württemberg mit dem Funktionieren der Demokratie zufrieden. Dieser Wert wird in keinem anderen Bundesland erreicht. [71] Da die Bürgermeisterwahlen ein zentrales Element der kommunalen Partizipation sind, kann dies als ein Indiz für ein effizientes und damit vielleicht nicht unbedingt reformbedürftiges ehemaliges Wahlsystem gewertet werden.

Eine Folge der Änderung, die vielleicht am ehesten auf der Hand liegt, ist, dass sich der Wahlsieger in der Hauptwahl nicht so sicher sein kann, auch in der Stichwahl als Sieger hervorzugehen – so die Vermutung in dieser Arbeit. Das kann aus demokratietheoretischer Sicht begrüßt und unterstützt werden, wenn sie die Wahlbeteiligung anregt. Wahlen bleiben spannend. Zu untersuchen wird sein, ob die Wählerschaft die neue Chance und Herausforderung in der Stichwahl erkennt und durch eine höhere Wahlbeteiligung honoriert.

Denn das neue Wahlrecht ist aus demokratietheoretischer Hinsicht noch auf eine weitere Weise sinnvoll: Mit dem neuen Wahlrecht findet nun eine Wahl zwischen den beiden Kandidaten statt, die die aussichtsreichsten unter allen Kandidaten sind; insofern können Befürworter einer solchen Stichwahl eine mögliche „Verzerrung“ ausschließen. Das ist lediglich für einen im ersten Wahlgang mit relativer Mehrheit hervorgegangenen Bewerber nachteilig, da er

[70] Siehe LT-Drucks., 17/4079, 112 oder die schriftliche Stellungnahme von Professor Dr. Pautsch in LT-Drucks. 17/4079, 32. Anders äußert sich der vom Innenausschuss angehörte Experte Dr. Wunder unter Verweis auf die „Denklogik“ des Systems, siehe auch LT-Drucks., 17/4341, 24 f.

[71] Siehe BRETTSCHNEIDER 2022, 5.

befürchten muss, dass die Stimmen, die in der Hauptwahl für andere Kandidaten abgegeben wurden, die in der Stichwahl nicht mehr dabei sind, vermehrt auf den verbleibenden anderen Kandidaten übergehen. Entsprechend kann auch dadurch vermutet werden, dass die Stichwahl auch von der Bevölkerung als sinnvoller und nicht als eine bloße Wiederholung des ersten Wahlgangs erachtet wird und sich damit die Wahlbeteiligung erhöht.

Vorteile des alten Wahlrechts waren die Möglichkeit der Kandidaten, aus eigener Entscheidung an der Neuwahl teilzunehmen und die völlige Handlungsfreiheit der Bürgerschaft auf das Kandidatenfeld auch bei der Neuwahl.

Nachteile waren die in der Neuwahl nicht erforderliche absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen, was eine geringere demokratische Legitimation mit sich brachte wie auch die Möglichkeit, durch eine taktische Veränderung oder Belassung des Bewerberfeldes die Neuwahl stark zu beeinflussen.

Aber auch in der neu eingeführten Stichwahl können Nachteile gesehen werden: Die durchaus als „Entmündigung des Wählers“ ansehbare gesetzliche Reduktion des Bewerberfeldes sowie auch die Verpflichtung der beiden bestplatzierten Kandidaten, auch am zweiten Wahlgang teilnehmen zu müssen; all das kann als Verlust oder Einschränkung von Rechten betrachtet werden.

Eventuell kann in der Stichwahl sogar eine manifeste Schwachstelle gesehen werden, die dann, in besonderen Konstellationen, vielleicht doch nicht immer den tatsächlichen Wählerwillen umsetzt: In der Stichwahl könnte eine nur latent vorhandene Wechselstimmung beflügelt werden – denn oft gehen diejenigen, die keinen Wechsel wollen und zufrieden sind, nicht zu Wahl. Ob der Wählerwille dann tatsächlich bei einem Wechsel umgesetzt wird, bleibt fraglich.

Jedenfalls steht für beide Wahlsysteme fest, dass ein nachvollziehbares Ergebnis entsteht.

III. Fragestellung und Untersuchung

1. Mögliche statistische Fragestellungen zum Wahlsystemvergleich

Vor dem Hintergrund der erwähnten Bezeichnung der Wahlreform als *lex Nopper* und der Äußerungen im Parlament[72] ist die wohl naheliegendste Frage, inwieweit die Wahlrechtsänderung das Wahlergebnis beeinflusst – so ließe sich bspw. vermuten, dass spannende und teils überraschend ausgefallene Wahlen wie in Ulm, Langenau, Ebersbach an der Fils oder Sindelfingen mit dem alten Wahlrecht anders verlaufen wären (dort ist der in der Hauptwahl Erstplatzierte in der Stichwahl jeweils unterlegen). Eine solche oft auf politischen Lagertheorien aufbauende Fragestellung hat jedoch etwas stark Spekulatives und bedürfte einer speziellen qualitativen Untersuchung; das mögliche Zweitwahlergebnis im anderen Wahlrecht zu antizipieren beruht auf vielen unbekannten Variablen, außerdem wäre ein Vergleich mit anderen Wahlzeiträumen, weil es hier besonders auf die Kandidatenkonstellation ankommt, noch schwieriger.[73] Die seit einigen Jahren stattfindenden Änderungen im deutschen Parteiensystem, das sich durch den Einzug neuer Parteien sowie eine Verschiebung der Machtarchitektonik – auch auf kommunaler Ebene – auszeichnet, würde eine solche Untersuchung wohl noch komplexer machen.

In dem Zusammenhang kann auch die Frage gestellt werden, ob mit der Änderung signifikant mehr oder weniger zweite Wahlgänge einhergehen.

Eine weitere mögliche Frage wäre, ob die Änderung Auswirkungen auf das Bewerberfeld bzw. auf die Attraktivität für potenzielle Bewerber hat (oder ob sich nun bei den Wahlen nach dem neuen Recht die Anzahl der Einzelbewerbungen geändert hat) bzw. ob die Änderung eine Bewerbung für bestimmte Altersgruppen, das Geschlecht oder bestimmte sozioökonomische Hintergründe attraktiver gemacht oder eher abgeschreckt hat; dass die Möglichkeit der „Überraschungskandidatur“ der Neuwahl wegfällt, könnte eine Rolle spielen. Es ist

[72] Siehe Kap. II.2.1 dieser Arbeit.

[73] Überhaupt sind Wählerwanderungen zwischen Erst- und Zweitwahl wenig erforscht, siehe JENNINGER/HUZEL 2023, 115.

zu vermuten, dass die Stichwahl aussichtsreiche Bewerber eher abschrecken kann; andererseits können sich Spontanbewerber seit dem neuen Wahlrecht nicht mehr im zweiten Wahlgang aufstellen lassen, wenn sie sich erhofft hätten, wenigstens mit einfacher Mehrheit bei einigermaßen unattraktiven Mitbewerbern gewählt zu werden.[74]

Schließlich bietet sich die Frage an, inwiefern die Änderung Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung hat. Diese Frage wird im folgenden Abschnitt näher erläutert. Hier stellt sich auch die Frage, ob es regionale Unterschiede (städtisches vs. ländliches Gepräge) gibt.

2. Der gewählte Untersuchungsgegenstand

> „An der herausgehobenen Stellung des Bürgermeisters in der baden-württembergischen Gemeindeordnung kann es [*scil*. die niedrige Wahlbeteiligung] jedenfalls kaum liegen."[75]

Die Bürgermeisterwahlen nehmen im Gefüge der kommunalen Demokratie eine herausragende Stellung ein. Bürgermeister werden unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Damit ist die Bürgermeisterwahl eines der zentralen Elemente direkter Demokratie auf kommunaler Ebene. Diese Direktwahl stärkt zum einen die unmittelbare Legitimation des Amtsinhabers: Der Bürgermeister erhält sein Mandat nicht durch parteipolitische Absprachen im Gemeinderat, sondern direkt durch die Stimmenmehrheit der Bevölkerung. Zum anderen trägt sie wesentlich zur politischen Partizipation bei. Die Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit, die Person zu bestimmen, die für die kommenden

[74] Allerdings ist festzustellen, dass diese Möglichkeit, sich erst im zweiten Wahlgang zu bewerben, sowohl so gut wie nie genutzt wurde, als auch bis auf ganz wenige Ausnahmefälle nicht zum Erfolg führte, siehe KLEIN 2014, 170. Als ein Beispiel kann die in der Studie dieser Arbeit einbezogene Wahl in Tengen im Jahre 2023 genannt werden, siehe Anl. 1, Seite 7 dieser Arbeit.

[75] SCHWARZ 2019, 36.

acht Jahre die Verwaltung leitet, dem Gemeinderat vorsitzt und die Geschicke der Gemeinde in zentralen Fragen lenkt.[76]

Für all das ist die Wahlbeteiligung folglich gemäß diesem partizipationsorientierten Ansatz ein zentraler Indikator.[77] Vor diesem Hintergrund ist es umso bemerkenswerter, dass dieser Aspekt der Wahlbeteiligung vom Gesetzgeber bei der Wahlrechtsänderung überhaupt nicht thematisiert wurde. Diese Arbeit hat die Frage einer geänderten Wahlbeteiligung durch die Einführung der Stichwahl statt der Neuwahl zum Gegenstand.

Genau betrachtet ist die Frage, ob die Stichwahl (unabhängige Variable: das Wahlsystem) die Wahlbeteiligung (abhängige Variable) beeinflusst, relativ offen – zum einen stellt sich die Frage, was genau untersucht werden soll. Am naheliegendsten ist sicherlich die Analyse derjenigen Wahlen, in denen es einen zweiten Wahlgang gibt, indem die Änderung der Wahlbeteiligung zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang ausgewertet wird, und zwar in Prozentpunkten (absolute Veränderung) und prozentual (relative Veränderung). Eine solche Analyse sollte in möglichst gleicher Anzahl anhand von Wahlen im alten und im neuen Wahlgang durchgeführt werden; aus diesem Grund wurde der zweite Untersuchungszeitraum ausgedehnt. Es soll der erste Zeitraum, in dem das ehemalige Wahlrecht zuletzt gültig war (1. Februar 2022 bis 31. Juli 2023), mit dem zweiten Zeitraum vergleichen werden, seitdem das neue Wahlrecht in Kraft getreten ist (1. August 2023 bis 31. Juli 2025).[78]

[76] Siehe BURGI [7]2024, § 10 Rn. 5. Auf die herausgehobene Stellung des Bürgermeisters weisen explizit BIEGE et al. 1978, 17–20 hin.

[77] Dass auch die lokale Politik eine Legitimation aus der Wahl benötigt und damit eine hohe Wahlbeteiligung erstrebenswert ist, beschreibt eindrücklich VETTER 2019, 1: „Alle Gewalt geht vom Volke aus." Mit diesen Worten bestimmt Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG das Prinzip der Volkssouveränität als zentral für die Ausübung der Staatsgewalt für die Bundesrepublik Deutschland. Diese Ausübung kann […] über Wahlen, Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung erfolgen. Herrschaft in der Bundesrepublik Deutschland existiert damit nicht aus sich selbst heraus. Vielmehr muss sie vom Volk legitimiert werden." Anders argumentiert im Sinne einer „elitetheoretischen Theorie" HUZEL 2019, 102, der aus einer geringeren Wahlbeteiligung eine Zufriedenheit der Bürgerschaft schließt.

[78] Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit sind also alle bisher durchgeführten Wahlen nach neuem Recht berücksichtigt.

Aber auch ein weiterer Aspekt ist zu berücksichtigen: Eventuell beeinflusst das Wissen um die Möglichkeit der anschließenden Stichwahl die Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang; folglich werden auch alle Wahlen, in denen es nur einen Wahlgang gibt, in beiden Zeiträumen miteinander verglichen. Außerdem ist zu prüfen – vor allem wenn sich eine signifikant niedrigere Wahlbeteiligung bei der Stichwahl zeigt –, ob die Wahlbeteiligung in der Hauptwahl, seitdem das neue Wahlrecht eingeführt wurde, gestiegen ist (Argument der Vermeidung der Stichwahl).

Um Verzerrungen durch Sondersituationen auszuschließen, bleiben Wahlen mit nur einem Bewerber unberücksichtigt. Hier kann angenommen werden, dass die Wähler fest davon ausgehen, dass keine Zweitwahl stattfinden wird; folglich kann in diesen Fällen die Änderung des Wahlrechts für die Fragestellung keinen Belang haben.

Es ist noch eine weitere wichtige Vorbemerkung zu machen: Im Titel des Themas bzw. in der Arbeit selbst ist häufig die Frage zu lesen, ob die Wahlrechtsreform eine „Änderung“ der Wahlbeteiligung „zur Folge“ hat bzw. ob diese die Wahlbeteiligung „beeinflusst“. Selbstverständlich handelt es sich dabei um anschauliche, praxisnahe Formulierungen, wobei kein strenger Kausalitätsnachweis gemeint sein soll, sondern lediglich einem statistisch nachweisbaren Zusammenhang/einer Korrelation nachgegangen werden soll.

Weiter ist bei der Untersuchung die Einschränkung zu machen, dass viele Faktoren unberücksichtigt bleiben, also jede Kommune gleichgesetzt wird: Die Gemeinden in beiden Zeiträumen sind nicht identisch und ihre individuellen Gegebenheiten können nicht berücksichtigt werden – mit Ausnahme der Unterscheidung von eher kleineren Gemeinden (bis 20.000 Einwohner) und Großen Kreisstädten (über 20.000 Einwohner), siehe These II.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Veränderungen durch die Zeit nicht gänzlich ausgeschlossen werden können, auch wenn die beiden Zeiträume direkt aufeinander folgen. Variablen wie gesellschaftliche – etwa dass es früher eher

unüblich war, gegen Amtsinhaber zu kandidieren[79] oder andere Familien- und Rollenbilder[80] – sowie politische Änderungen – wie zum Beispiel, dass seit 2016 Bürgermeister nicht mehr in den Landtag dürfen, bleiben unberücksichtigt.[81] Eine solche Haltungsänderung führt möglicherweise auch zu einer verstärkten Wahlbeteiligung, also bspw. bei einer Wiederwahl zur Wahl zu gehen, um für eine Abwahl zu sorgen oder etwa einen AfD-Kandidaten zu verhindern.[82] Andererseits nahm in den letzten Jahrzehnten insgesamt das Pflichtgefühl zu wählen eher ab.

Nach der Auswertung der Daten wird ein Ergebnis ermittelt, das eine Tendenz aufzeigt. Abschließend werden vermutete Begründungen für die ermittelten Ergebnisse aufgestellt.

3. Methodisches Vorgehen

In der Literatur wird immer wieder auf die durchschnittliche Wahlbeteiligung eingegangen. Bei den Bundestags- oder Landtagswahlen und den Kommunalwahlen ist die durchschnittliche Wahlbeteiligung unzweifelhaft ermittelbar: Alle an der Wahl teilnehmenden Personen werden ins Verhältnis zu den Personen gesetzt, die wahlberechtigt sind. Wie die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei entweder aus einem (nur Hauptwahl) oder zwei Wahlgängen (Hauptwahl und Stichwahl) bestehenden Bürgermeisterwahlen zu ermitteln ist, ist indes nicht offensichtlich. Es konnte keine einheitliche gesetzliche Vorgabe gefunden werden. Auch ist keine Berechnungsmethode in den statistischen Untersuchungen angegeben, in denen eine durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen ermittelt wird.

In der Politikforschung und der amtlichen Statistik zählt jede Wahl, unabhängig von der Anzahl der Wahlgänge, als eine Dateneinheit. Manchmal heißt es sogar, dass man lediglich den ersten Wahlgang berücksichtigen solle; ein anderer Ansatz ist, den jeweils die Wahl entscheidenden Wahlgang heranzuziehen, was

[79] Siehe ABBERGER 2013, 178.
[80] Siehe ders., 180.
[81] Siehe ders., 178.
[82] Beispiele sind Helmstadt-Bargen und Gernsbach, siehe Anl. 2, Seite 9 dieser Arbeit.

allerdings eine Vermischung der Wahlgänge nach sich ziehen würde.[83] Da diese Arbeit aber gerade eine Wahlrechtsreform untersucht, die die Änderung des zweiten Wahlgangs zum Gegenstand hat, muss der zweite Wahlgang auf jeden Fall mitberücksichtigt werden.

Daher stellt sich nun bei den Wahlen, in denen ein allgemeiner Durchschnitt über alle Wahlen hinweg gebildet werden soll, folgende Frage: Soll man sich bei der Ermittlung der durchschnittlichen Wahlbeteiligung auf alle Wahlgänge (1) beziehen – dann würden alle Wahlgänge gleich gewichtet werden – oder auf die durchschnittliche Wahlbeteiligung einer jeden Wahl – also zwei Wahlgänge zusammengenommen (2) – in dem Fall würde der Durchschnitt aus den beiden Wahlgängen heraus gebildet.

Bei der nach (1) geschilderten Vorgehensweise würden Kommunen, deren Wahl aus zwei Wahlgängen besteht, doppelt stark berücksichtigt. Käme es allerdings auf die bloße Wahlbeteiligung bei allen Wahlgängen an, könnte es vernachlässigbar sein, dass manche dieser Wahlgänge in derselben Kommune stattfanden. Allerdings unterliegt jede Kommune individuellen Einflussgrößen, weswegen bei einer Doppelgewichtung eine gewisse Verzerrung anzunehmen ist.

Bei der nach (2) geschilderten Vorgehensweise wird die durchschnittliche Wahlbeteiligung über alle Kommunen berechnet, wobei bei zwei Wahlgängen jeder Wahlgang durch Mittelung jeweils halb so viel zählt.

Da die mögliche Verzerrung durch eine doppelte Gewichtung von Kommunen mit zwei Wahlgängen als besonders gravierend betrachtet wird, wird – auch in Anlehnung an die Tatsache, dass in der Literatur immer von Bürgermeisterwahlen, und nicht von Wahlgängen, die Rede ist, Variante (2) genutzt.[84]

Letzten Endes ist der Streit um die richtige Variante ohnehin eher theoretischer Natur: Eine Kontrolle hat z. B. ergeben, dass die durchschnittliche Wahlbeteiligung

[83] Siehe Anlage 11, Nr. 2 in Dokumentation der Verwendung von KI-Tools.

[84] Das bedeutet, dass diese Berechnungsmethode für die folgenden Thesen I und II gilt. Die übrigen Thesen haben bestimmte Wahlgänge zum Gegenstand.

im Gesamtzeitraum zwischen den beiden Methoden nur um 0,36 Prozentpunkte abweicht (siehe Anl. 4 und 5). Der Differenzbetrag ist nicht signifikant.

Wenn man nicht zwischen der Gemeindegröße unterscheidet und von allen anderen Faktoren absieht, kann man Werte ab 2-3 % als in der Politikwissenschaft signifikant erachten.[85] Dieser Wert soll für diese Untersuchung gelten.

4. Bisherige Forschung zum Thema

Seit der Änderung des Wahlrechts in Baden-Württemberg zum 1. August 2023 ist keine Forschung über einen möglichen Einfluss auf die Wahlbeteiligung durch die Reform vorhanden. Da in anderen Bundesländern die Stichwahl nicht nachträglich eingeführt wurde, kann auch daran nicht angeknüpft werden. Forschung zur Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene ist generell gering.[86] Denn Wahlen auf kommunaler Ebene haben im Auge des Wählers oft eine geringere Bedeutung im Vergleich zu Bundestags- und Landtagswahlen. Nur an der Europawahl ist (mit Ausnahme der letzten Wahl im Jahre 2024) erfahrungsgemäß eine noch geringere Wahlbeteiligung zu verzeichnen,[87] weshalb diese mit den Kommunalwahlen für Gemeinderäte, Kreistage und in der Region Stuttgart mit der Regionalversammlung zusammengelegt wird.[88]

Dezidiert mit der Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen beschäftigt hat sich der frühere Leiter des Statistischen Amts der Stadt Stuttgart, Thomas Schwarz. Seiner Untersuchung liegt der Zeitraum von 2010 bis 2017 zugrunde; infolge der achtjährigen Amtsperiode von Bürgermeistern sind damit alle Kommunen (mindestens) einmal erfasst.[89] In seinem Aufsatz beschäftigt sich der Verfasser vor allem mit der allgemeinen Veränderung der Wahlbeteiligung und analysiert

[85] Siehe Anlage 11, Nr. 3 in Dokumentation der Verwendung von KI-Tools.

[86] Siehe BIEGE et al. 1978, 7 f.; VETTER 2019, 3 f., die ihre Verwunderung darüber erläutert; jetzt GRAEB/BERNHAGEN 2024, 479.

[87] Siehe VETTER 2019, 5, die Kommunalwahlen in der Folge auch als *second-order elections* bezeichnet. Noch weiter geht MATUSCHEK 2019, 48, der Kommunalwahlen, in Abgrenzung zu Landtagswahlen, als *third-order elections* bezeichnet.

[88] Siehe HUZEL 2019, 86.

[89] Siehe SCHWARZ 2019, 34.

möglicherweise korrelierende Variablen.[90] Eine starke Erhöhung der Wahlbeteiligung ist v. a. dann festzustellen, wenn Bürgermeisterwahlen mit Bundestags- oder Landtagswahlen zusammengelegt werden.[91] In dem von ihm untersuchten Zeitraum bewegt sich die durchschnittliche Wahlbeteiligung von Bürgermeisterwahlen bei 44,4 %.[92] Er führt dies darauf zurück, dass Personenwahlen die Wähler weniger mobilisieren, unter anderem weil diese oft nicht die Kampagnenfähigkeit wie Parteien haben. Auch stehen auf lokaler Ebene nur lokale Medien zur Verfügung.[93]

In seiner Untersuchung geht Thomas Schwarz insbesondere auf verschiedene Variablen zur Clusterung des Untersuchungsbereichs ein. Dazu gehören die Größenklassen der Kommunen, das Geschlecht der Wählerschaft, die Regierungsbezirke, der „Wahltypus", nämlich ob es sich um eine Wiederwahl oder um eine Wahl ohne Amtsinhaber (im Folgenden Neubesetzung genannt) handelt – und bei Wiederwahlen, seit wie vielen Amtsperioden der amtierende Bürgermeister im Amt ist.[94] Besonders hervorzuheben ist die Gemeindegröße: Wenn die Datensätze aufbereitet werden auf die Unterteilung in Kommunen unter 20.000 Einwohnern und Große Kreisstädte, lässt sich sagen, dass in Kommunen unter 20.000 Einwohnern die Wahlbeteiligung veritable 13,5 Prozentpunkte größer ist;[95] eine andere Studie, die sich ebenfalls damit befasst, kommt auf eine ähnliche Unterschiedsgröße von 17,42 Prozentpunkten.[96] Weiter ist für unsere Untersuchung besonders hervorzuheben der Faktor der Anzahl der Bewerber, da diese durch die Stichwahl bestimmt wird und entscheidend sein könnte.[97] Wahlen mit nur einem Kandidaten sind – unabhängig davon, ob es sich um eine Wiederwahl oder um eine Neubesetzung handelt – mit besonders geringer Wahlbeteiligung verbunden.

---

[90] Siehe SCHWARZ 2019, passim.

[91] Siehe ders., 35. Aktuelles Beispiel ist die parallel zur Bundestagswahl 2025 datierte Bürgermeisterwahl in Korb, siehe Anl. 2, Seite 8 dieser Arbeit.

[92] HUZEL 2019, 194 kommt zu einem etwas anderen Ergebnis für die durchschnittliche Wahlbeteiligung für den Untersuchungszeitraum 2008-2015, nämlich 52,38 %.

[93] Siehe SCHWARZ 2019, 35-37.

[94] Siehe ders., 36-40.

[95] Siehe ders., 35.

[96] Siehe KERN [2]2008, 153–155.

[97] Siehe HUZEL 2019, 194.

Es zeigt sich aber ein signifikanter positiver Zusammenhang zwischen Bewerberzahl und Wahlbeteiligung (siehe Abb. 1, die einen Ausreißer enthält); eine qualitative Aussage über die Bewerber liegt in diesem Zusammenhang nicht vor.[98]

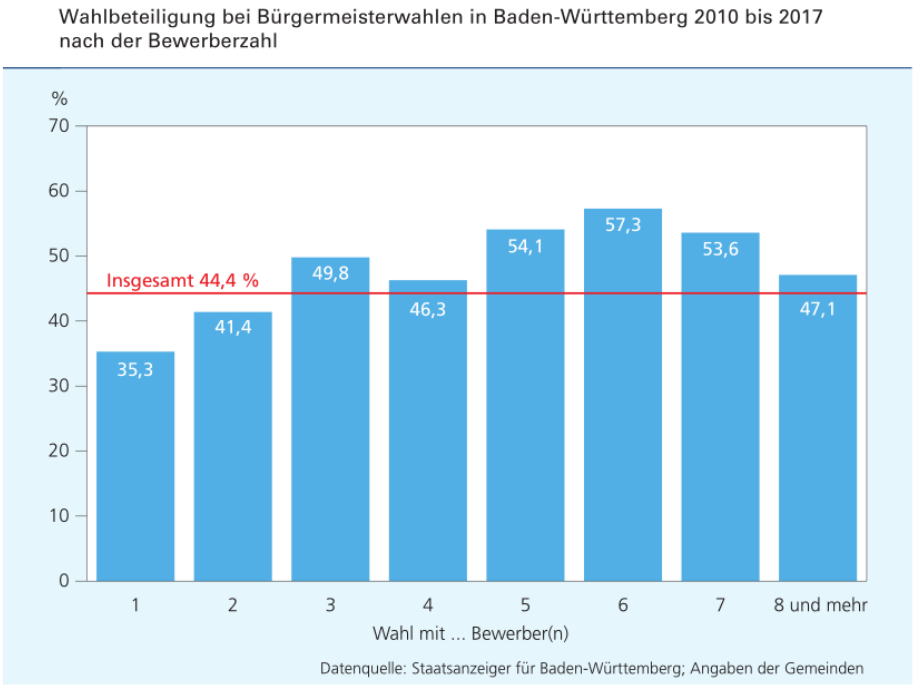

Abbildung 1 | Quelle: SCHWARZ 2019, 41, Abb. S5.

Im Hinblick auf die Fragestellung dieser Arbeit ist vor allem die Veränderung der Wahlbeteiligung bei einem zusätzlichen zweiten Wahlgang gegenüber dem ersten Wahlgang interessant. Im Untersuchungszeitraum der bisher zitierten Studie fanden in 11,3 % aller Wahlen Neuwahlen statt; diese hatten im ersten Wahlgang eine durchschnittliche Wahlbeteiligung von 48,9 % und lagen damit rund 4 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Wahlbeteiligung. Ließe man die Großstadtwahlen in Stuttgart, Konstanz und Mannheim außer Acht (generell geringere Wahlbeteiligung), wäre die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Wahlen, auf die eine Neubesetzung folgt, sogar noch deutlich höher.[99]

Insgesamt wird festgestellt, dass bei rund zwei Dritteln der Neuwahlen die Wahlbeteiligung sinkt, dieser Unterschied zwischen beiden Wahlgängen sich aber nur auf durchschnittlich 0,9 Prozentpunkte beläuft, siehe Abb. 2. Dieser

[98] Siehe SCHWARZ 2019, 40 f.
[99] Siehe ders., 42.

geringfügige Rückgang der Wahlbeteiligung wird meist auf das kleinere Bewerberfeld zurückgeführt.[100]

Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg 2010 bis 2017 im Falle einer Neuwahl

Jahr	Wahlbeteiligung bei Wahlen mit Neuwahl				
	insgesamt		Vergleich Wahlbeteiligung BmW/NW		
	BmW	NW	BmW > NW	BmW = NW	BmW < NW
	%		Anzahl		
2017	58,1	54,3	13	-	4
2016	62,4	58,0	11	1	4
2015	37,0	36,1	11	-	6
2014	54,0	50,3	7	-	5
2013	50,8	49,0	11	-	3
2012	47,3	47,8	6	1	5
2011	54,4	56,3	7	-	7
2010	53,9	52,0	14	1	6
Insgesamt	**48,9**	**48,0**	**80**	**3**	**40**

BmW = Bürgermeisterwahl
NW = Neuwahl
Datenquelle: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Angaben der Gemeinden

Abbildung 2 | Quelle: SCHWARZ 2019, 42, Abb. T6.

Eine andere Studie, die den Wahlzeitraum zwischen 1973 bis 2003 untersucht, konstatiert ebenfalls einen Trend der zurückgehenden Wahlbeteiligung; nach ihr sinkt die Wahlbeteiligung zwischen 1990 und 2003 immer weniger und hat sich bei rund 70 % eingependelt. [101] Ob diese Entwicklung auch für den Erhebungszeitraum dieser Untersuchung noch gültig ist, wird sich später zeigen (These I).[102]

Weiter kommt die Studie zum Ergebnis, dass die Wahlbeteiligung mit der Zahl der Bewerber[103] und bei Abwahlen[104] steigt. Im Vergleich zum ersten Wahlgang stellt die Studie in 55 % der Abwahlen im zweiten Wahlgang eine höhere

[100] Siehe SCHWARZ 2019, 42.

[101] Siehe KERN [2]2008, 148-150. Dabei ist festzustellen, dass die Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg im Vergleich zu anderen Bundesländern mit der Zeit weniger stark gesunken ist, siehe MATUSCHEK 2019, 44.

[102] Siehe Kap. III.5 und III. 7 dieser Arbeit (These I).

[103] Siehe KERN [2]2008, 159.

[104] Der Begriff ist nicht gesetzlich definiert und bezeichnet kein offizielles Wahlverfahren (Abberufung durch Bürgerbegehren o. Ä.). Es bezeichnet in dieser Arbeit eine Wahl, in der der ehemalige Amtsinhaber nicht wiedergewählt wird.

Wahlbeteiligung fest; bei den näher untersuchten 45 % der Fälle, in denen die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang geringer war, lag der Rückgang zwischen 0,2 und 9,2 Prozentpunkten (Spannweite), im Durchschnitt bei 2,8 Prozentpunkten; damit bewegt sich der Rückgang an der Schwelle zur Signifikanz.[105] Begründet wird die Zunahme der Wahlbeteiligung mit verstärkten Mobilisierungskampagnen, der Rückgang der Wahlbeteiligung wird im Zusammenhang mit einem Rückzug von Kandidaten zur Neuwahl gesehen.[106]

Wiederum eine andere Studie, die auch die Neuwahlen innerhalb des Wahlzeitraums von 1990 bis 2009 betrachtet, kommt zum Ergebnis, dass 80 % der Wahlen im ersten Wahlgang entschieden werden.[107] Weiter wird eine gering höhere durchschnittliche Wahlbeteiligung zwischen allen Wahlen im Vergleich zu den Hauptwahlen festgestellt, auf die eine Neuwahl folgte (Zunahme von 2,3 Prozentpunkten). [108] Dabei erhielten bei drei Vierteln der Neuwahlen die Wahlsieger mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen, obwohl sich mehr als zwei Personen bewarben.[109] In einer anderen Studie, die den Zeitraum zwischen 2008 und 2019 untersucht, wurden sogar 89 % der Bürgermeisterwahlen im ersten Wahlgang entschieden.[110]

Nach der Studie, die den Zeitraum zwischen 1990 und 2009 untersucht, nahm zwischen der ersten Wahl und der Neuwahl bei über der Hälfte der Wahlen die Wahlbeteiligung ab, bei 30 % blieb die Wahlbeteiligung fast unverändert, bei 20 % beteiligten sich mehr Wähler als an der zuvor stattgefundenen ersten Wahl.[111]

Insgesamt wird die allgemeine Feststellung gemacht, dass die Wahlbeteiligung bei allen Wahltypen (neue Kandidatenrunden, Abwahlen,

[105] Siehe KERN [2]2008, 159-161.
[106] Siehe ders., 163.
[107] Siehe KLEIN 2014., 170.
[108] Siehe dies., 171.
[109] Siehe dies., 172.
[110] Siehe JENNINGER/HUZEL 2023, 111 f.
[111] Siehe a.a.O.

Wiederwahlen mit Herausforderer, Bestätigungswahlen) sinkt, [112] diese aber zugleich auch Einfluss auf die Wahlbeteiligung haben, siehe folgende Abb. 3.

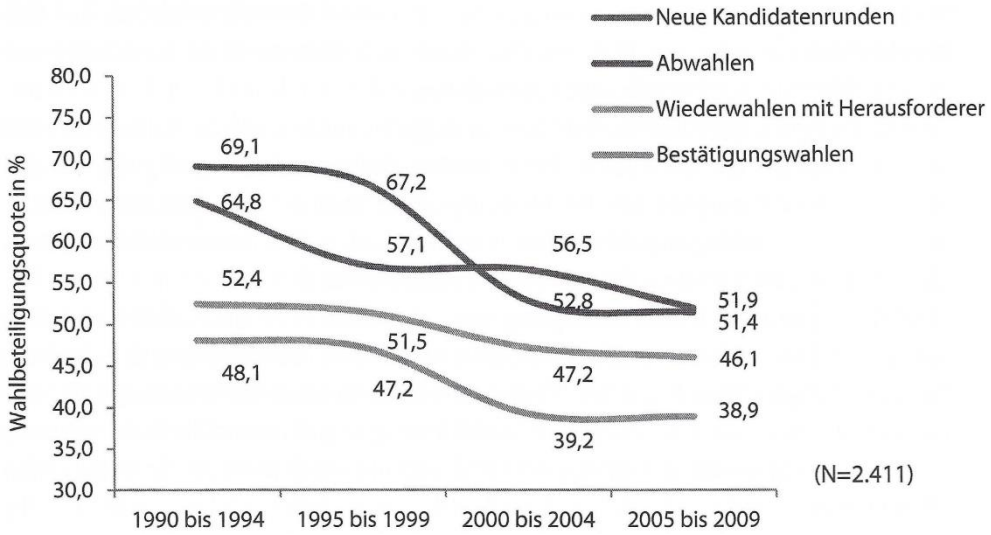

Abbildung 3 | Quelle: KLEIN 2014, 185, Abb. 23: Wahlbeteiligung nach Wahltypen und Jahren

Es werden darüber hinaus vor allem regionale Unterschiede und Gemeindegrößen als wichtige Korrelationsvariablen genannt. Auch wenn in der Forschungsliteratur die Variable des Wahlsystems in Bezug auf die Wahlbeteiligung eine untergeordnete Rolle spielt, wird in ihr auch teils eine mögliche Einflussgröße gesehen; insgesamt kommt die Forschung zu widersprüchlichen Ergebnissen.[113] So wird in einer aktuellen Studie, die die Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen untersucht, ein durch Aggregatdaten wie auch durch Individualdatenanalysen sichtbarer Effekt gemessen, der allerdings – wie zu erwarten war – im Vergleich zu anderen Faktoren eher gering ausfällt. [114] Insgesamt ermutigt dieser Forschungsstand, einen möglichen Zusammenhang zu überprüfen.

[112] Siehe KLEIN 2014, 185 f. Diesen Zusammenhang bestätigt HUZEL 2019, 194 für den Untersuchungszeitraum 2008-2015.

[113] Siehe KLEIN 2014, 209: „In einem Modell mit mehreren Determinanten zeigt sich, dass es für die Beteiligung keine Rolle spielt, ob es sich um eine erste Wahl oder eine Neuwahl handelt. […] Andererseits weist es darauf hin, dass nicht der Wahlgang an sich die Beteiligung beeinflusst, sondern die Konstellation der Bewerber bei der Neuwahl."; jetzt GRAEB/BERNHAGEN 2024, 477.

[114] Siehe dies., passim, zusammenfassend 491. Die Übertragung der Ergebnisse auf Bürgermeisterwahlen ist freilich begrenzt, da es sich zudem auch noch um eine völlig andere Veränderung der Wahlsysteme handelt.

5. Eigene Thesen und geplante Analyse

Da alle bisherigen Untersuchungen festgesellt haben, dass die Wahlbeteiligung mit der Zeit sinkt oder sich auf einem für die jeweilige Zeit niedrigen Niveau einpendelt, wird davon ausgegangen, dass die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei allen Wahlen im gesamten Erhebungszeitraum, insbesondere angelehnt an die jüngste Untersuchung,[115] bei etwas weniger als 44 % liegt. Auch wird davon ausgegangen, dass die Wahlbeteiligung in den Großen Kreisstädten im Vergleich zu den anderen Kommunen traditionell etwas niedriger liegt. Daraus ergeben sich in der anfänglichen Allgemeinanalyse folgende Thesen:

I. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung liegt bei etwas weniger als 44 %.

II. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung in den Großen Kreisstädten ist im Vergleich zu den anderen Kommunen niedriger.

Anschließend folgen Detailanalysen, bei denen nochmals auf folgende methodische Bemerkung aufmerksam zu machen ist: Es wird davon ausgegangen, dass die Wahlrechtsreform (Änderung des zweiten Wahlgangs) die Wahlbeteiligung beeinflusst. Um eine Verzerrung durch Wahlen mit nur einem Kandidaten – dabei handelt es sich oft um eine Wiederwahl des Amtsinhabers – auszuschließen, weil diese in so gut wie allen Fällen eine niedrige Wahlbeteiligung aufweisen, bleiben diese in den folgend genannten Detailanalysen in beiden Erhebungszeiträumen unberücksichtigt – schließlich kann davon ausgegangen werden, dass die Wähler ohnehin nicht mit einem zweiten Wahlgang rechnen und insofern die Wahlreform irrelevant ist.[116]

Auch wenn die bisherige Forschung, in der freilich noch nicht die Stichwahl analysiert werden konnte, ergeben hat, dass die Wahlbeteiligung mit steigender Bewerberzahl steigt,[117] wird auf Grundlage der in Kap. II.2.4–6 dieser Arbeit angestellten Überlegungen zu den Vor- und Nachteilen der Stichwahl –

[115] Siehe Kap. III.3 dieser Arbeit.

[116] Diese könnten vielleicht lediglich dann berücksichtigt werden, wenn sichergestellt ist, dass in beiden Zeiträumen mehr oder weniger exakt dieselbe Anzahl an solchen Wahlen vorhanden ist.

[117] Siehe S. 30 dieser Arbeit, insb. Abb. 1.

insbesondere die erhöhte Spannung und das damit verbundene Gefühl, mit der eigenen Stimme Einfluss zu haben –[118] von folgenden Phänomenen ausgegangen: Die Wahlbeteiligung a) im ersten Wahlgang bei Wahlen mit zwei Bewerbern und mehr ist in beiden Zeiträumen ähnlich, während die Wahlbeteiligung b) in den zweiten Wahlgängen seit dem neuen Wahlrecht steigt.

These a) wird angenommen, weil der erste Wahlgang unverändert ist und keine Gründe für ein verändertes Wahlverhalten offensichtlich sind.

These b) wird angenommen, weil der zweite Wahlgang den Kern der Reform betrifft und durch die frei gewordenen Stimmen ein völlig anderer Ausgang möglich ist (höhere Spannung und gefühlter erhöhter Einfluss der eigenen Stimme).

Der Vergleich zwischen dem Durchschnitt aller Wahlgänge nach dem alten Wahlrecht mit dem Durchschnitt aller Wahlgänge nach dem neuen Wahlrecht erübrigt sich damit, weil es eine Mischung aus beiden vermuteten Phänomenen wäre (vgl. die Methodenbemerkung in Kap. III.3). Es ergeben sich also folgende zwei Thesen, deren Analyse hauptsächlich die Kernfrage der Untersuchung beantworten soll:

III. Die Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang bleibt im neuen Wahlrecht gleich.

IV. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung in der Stichwahl ist höher als die in der Neuwahl.

Angelehnt an die These IV und die damit verbundene Überzeugung der höheren Spannung der Stichwahl wird ebenso von folgenden beiden Thesen ausgegangen, die eine quantitative und qualitative Erhöhung der Wahlbeteiligung durch das neue Wahlrecht annehmen:

V. Die Anzahl der Wahlen, in denen sich im 2. Wahlgang die Wahlbeteiligung erhöht, hat seit dem neuen Wahlrecht zugenommen.

---

[118] Hierbei spielt also die Frage des Einflusses auf das Wahlergebnis insofern indirekt eine Rolle: Unter der Annahme, dass Wähler davon ausgehen, dass die Wahlen in der Tendenz knapper ausgehen (und auch deren Ergebnisse deutlich unberechenbarer sind), messen sie ihrer einzelnen Stimme eine höhere Bedeutung bei, was die Wahlbeteiligung erhöht. Die alte Form der Neuwahl wiederholt nach dem Eindruck der Wähler eher die vergangene – vor allem wenn es keine entscheidenden Änderungen im Bewerberfeld im Vergleich zur ersten Wahl gibt.

Die Argumentation wird von KLEIN 2024, 189 f. und 216 gestützt: „Die Wahlbeteiligung ist in erster Linie davon abhängig, ob es sich um eine spannende Wahl handelt. […] Spannende Wahlen zeichnen sich dadurch aus, dass der Wahlausgang knapp ist, also zwei starke Bewerber gegeneinander antreten."

VI. Die Differenz der Wahlbeteiligung zwischen erstem und zweitem Wahlgang hat sich seit der Wahlrechtsreform erhöht.[119]

Nachfolgend soll auf einen speziellen Wahltyp, die Abwahl, gesondert eingegangen werden: Da in der Forschungsliteratur bei Abwahlen nach altem Wahlrecht in 55% der Fälle in der Neuwahl eine höhere Wahlbeteiligung als in der Hauptwahl festgestellt wurde, wird davon ausgegangen, dass dieser Wert bei den Wahlen nach dem neuen Wahlrecht, die eine Abwahl zur Folge haben, überschritten wird. Aus diesen Forschungsergebnissen wurden auch die eben behandelten Thesen V und VI abgeleitet – schließlich deutet ein zweiter Wahlgang, ähnlich wie bei Abwahlen, darauf hin, dass es eher keine klare Präferenz in der Bürgerschaft gibt. Insofern sollte nun für Stichwahlen entweder die Anzahl der Wahlen steigen, in denen sich im zweiten Wahlgang eine wie auch immer stark ausfallende höhere Wahlbeteiligung im Vergleich zum ersten Wahlgang zeigt, oder der Umfang zunehmen, in dem die Wahlbeteiligung des zweiten Wahlgangs den ersten übertrifft. Folgende Thesen lassen sich für die Wahlen, auf die eine Abwahl folgte, ableiten:

VII. In mehr als 55 % der Wahlen ist die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang höher.[120]

VIII. Die Differenz der Wahlbeteiligung zwischen erstem und zweitem Wahlgang hat sich seit der Wahlrechtsreform erhöht.[121]

Durch die vermutete Erhöhung der Wahlbeteiligung in der Stichwahl wird die abschließende These formuliert, dass die durch die Stichwahl gewählten Bürgermeister, die aus der Logik der Stichwahl mit absoluter Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt werden, auch eine höhere absolute Anzahl an Stimmen auf sich vereinen als die in Neuwahlen gewählten Bürgermeister. Dieser

[119] In dieser These VI werden alle Wahlen mit zwei Wahlgängen – unabhängig davon, ob im zweiten Wahlgang die Wahlbeteiligung sinkt oder steigt – berücksichtigt, um keine verzerrende Selektion vorzunehmen. Vgl. auch These V, die die Wahlen ermittelt, bei denen die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang steigt.

[120] Der Prozentwert ist angelehnt an die auf Seite 31 dieser Arbeit erläuterten Studienergebnisse. Ebenso wird überprüft, ob dieser Wert auch für den Erhebungszeitraum dieser Untersuchung, in dem das alte Wahlrecht gültig war, erkennbar ist.

[121] Fn. 119 ist entsprechend zu berücksichtigen.

Punkt wird für wichtig erachtet, da dadurch die gewählten Bürgermeister nach den weiter oben angestellten Überlegungen [122] eine höhere Legitimation für sich beanspruchen könnten. Hierfür wird das Wahlergebnis des gewählten Bürgermeisters mit der Wahlbeteiligung in der Stichwahl ins Verhältnis gesetzt. Folglich lautet die These:

IX. Die in der Stichwahl gewählten Bürgermeister erhalten im Vergleich zu den in der Neuwahl gewählten Bürgermeistern eine höhere Zahl an absoluten Stimmen.

6. Quellen der Daten zur Wahlbeteiligung

Die Wahlergebnisdaten wurden aus im Internet frei zugänglichen Quellen bezogen. [123] Auf den Seiten des Staatsanzeigers werden ab den Bürgermeisterwahlen am 10. April 2022 alle Bürgermeisterwahlen auch mit Angabe der Wahlbeteiligung veröffentlicht. Allerdings ist dort nicht angegeben, ob es sich um eine Entscheidung in der Hauptwahl oder in einer Neuwahl bzw. Stichwahl handelt, da nur das Ergebnis des entscheidenden Wahlgangs veröffentlicht ist. Wo der Wahlausgang nicht ableitbar ist oder der Wahl ein vorheriger erster Wahlgang vorausging, wird auf andere Quellen zurückgegriffen. Insbesondere wurden die Daten für den Zeitraum vom 01. Februar 2022 bis 03. April 2022 aus anderen Quellen bezogen, hauptsächlich von Komm.ONE.[124] Bei Wahlen in Kommunen, die nicht das von Komm.ONE zur Verfügung gestellte Programm *Votemanager* nutzen, wurden die Daten des entscheidenden Wahlgangs vom Staatsanzeiger bezogen, während die Daten des eventuell vorhandenen vorherigen Wahlgangs aus anderen Quellen bezogen wurden, üblicherweise den lokalen Tageszeitungen. In einem Fall musste sogar auf ein in Facebook hochgeladenes Video zurückgegriffen werden, um zu ermitteln, welchen Wahlgang das im Staatsanzeiger veröffentlichte Ergebnis betraf. Anlage 1 enthält alle Wahlen im Erhebungszeitraum nach altem Recht (1. Februar 2022 bis 31. Juli 2023), Anlage

[122] Siehe den Anfang von Kap. II.2 dieser Arbeit.

[123] Alle Quellen sind im Literaturverzeichnis enthalten.

[124] Auch wenn die Daten aus Komm.ONE zuverlässiger sind, weil sie das amtliche Endergebnis enthalten, wurde aufgrund des erheblich einfacheren Datenzugriffs auf den Webseiten des Staatsanzeigers zurückgegriffen, immer wenn dies möglich war.

2 alle Wahlen nach neuem Recht (1. August 2023 bis 31. Juli 2025). Für eine Übersicht der Quellen und der Zuweisungsnummer einer jeden Wahl zur betreffenden Quelle siehe Anlage 3; die Anlagen 1 und 2 enthalten in hochgestellter Zahl nach dem Wahlort die betreffende Quellenummer.

7. Analyse

Nach der ersten These wird vermutet, dass die ungefähre Wahlbeteiligung bei 44 % und weniger liegt; auch wenn sie nicht den Kern der Fragestellung betrifft, lässt sie Rückschlüsse auf das allgemeine Wahlverhalten zu, insbesondere ob die in nahezu allen Forschungen eruierte Tendenz, dass die Wahlbeteiligung mit der Zeit sinkt, für die beiden Erhebungszeiträume zutrifft. Sofern der Wert der durchschnittlichen Wahlbeteiligung der beiden Erhebungszeiträume den Forschungen entspricht, kann das auch als Indiz [125] dafür gedeutet werden, dass die in Kap. III.3 erläuterte Vorgehensweise richtig ist.

Die Wahlbeteiligung (WB) im Durchschnitt (MW = Mittelwert) über den gesamten Erhebungszeitraum mit allen Wahlen lässt sich aus den Anlagen 4 und 5 ablesen. Das aus den Daten ermittelte Ergebnis lautet:

Tabelle 1: Wahlbeteiligung im Erhebungszeitraum nach Analyseeinheit

Analyseeinheit	Wahl[126]	Wahlgang
Wahlbeteiligung (MW):	50,07 %	50,43 %

Die aufgestellte These I hat sich also nicht bestätigt: Anstelle des vermuteten leichten Rückgangs zeigt sich eine Erhöhung der Wahlbeteiligung um rund 5,5 Prozentpunkte auf 50,07 %. Daneben zeigt sich, dass der Unterschied zwischen beiden Berechnungsmethoden statistisch nicht signifikant ist.[127]

[125] Dieses Indiz ist freilich nur sehr schwach. Einerseits wurde festgestellt, dass der Unterschied zwischen beiden Vorgehensweisen minimal ist (Kap. III.3), andererseits würde bei dieser Argumentation als eine Art Zirkelbeweis vorausgesetzt, dass die in der teils einige Jahre zurückliegenden Forschung ermittelte Tendenz für die Erhebungszeiträume dieser Arbeit gültig ist.

[126] Bestehend aus einem oder zwei Wahlgängen.

[127] Siehe Kap. III.3 dieser Arbeit.

These II, nach der die Wahlbeteiligung in den Großen Kreisstädten im Vergleich zu den anderen Kommunen niedriger ist, bewahrheitet sich. Damit ist ein lange bestehender Wahltrend immer noch gültig. Das Ergebnis gestaltet sich folgenermaßen (siehe Anl. 6 für die Berechnungen):

Tabelle 2: Wahlbeteiligung nach Größenklassen

	Kommunen <20.000 EW	Große Kreisstädte
Wahlbeteiligung (MW):	51,34 %	39,26 %

Der Unterschied beträgt also 12,08 Prozentpunkte und liegt damit etwas unter den Zahlen der bisherigen Forschung.[128] Ein Blick auf dieses Ergebnis lässt schlussfolgern, dass die Wahlmüdigkeit der Bürger in kleineren Kommunen zunimmt und damit dem Trend der Großen Kreisstädte folgt. Der Vergleich der Spannweiten der Wahlbeteiligungen zeigt nur im unteren Bereich nahe beieinander liegende Ergebnisse: Die geringste Wahlbeteiligung bei den Kommunen unter 20.000 Einwohnern liegt bei 19,33 %, bei den Großen Kreisstädten bei 16,35 %. Im oberen Bereich ist die Differenz dagegen hoch: Die Bereitschaft, an der Wahl und damit der zentralen Form der direkten Demokratie zu partizipieren, ist in kleineren Kommunen deutlich ausgeprägter, der Spitzenwert liegt bei 89,87 %;[129] bei den Großen Kreisstädten liegt die höchste Wahlbeteiligung bei vergleichsweise geringen 62,60 %.

Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass im Folgenden Wahlen mit nur einem Bewerber bei der Analyse unberücksichtigt bleiben, da diese nach anderen Gesetzmäßigkeiten verlaufen: bei ihnen spielt der zweite Wahlgang in der Regel nie eine Rolle (zudem käme es in solchen Ausnahmefällen ja auch nicht zu einer klassischen Stichwahl). In der Folge werden nur noch Wahlen berücksichtigt, bei denen mehr als ein Bewerber antritt.[130]

[128] Siehe Seite 29 dieser Arbeit.

[129] Hierbei handelt es sich zudem noch um die kleinste Gemeinde im Land, Böllen.

[130] Es wird davon ausgegangen, dass „Spaßkandidaten“ keinen Einfluss auf die Wahlbeteiligung haben. Um diese auszuschließen, werden nur diejenigen Bewerber gezählt, die bei der Wahl mindestens 2,0 % erhalten.

Ob sich These III bestätigt, dass die Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang (Hauptwahl) zwischen den beiden Erhebungszeiträumen unverändert bleibt, lässt sich nicht mit absoluter Gewissheit feststellen. Eine sich an der Schwelle zur Signifikanz befindende Veränderung von 2,97 Prozentpunkten konnte ermittelt werden (siehe Anl. 7 und 8).

Tabelle 3: Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang

	nach altem Recht	nach neuem Recht
Wahlbeteiligung 1. WG (MW):	52,37 %	55,34 %

Der Hauptfokus dieser Arbeit liegt auf der durch die Wahlrechtsreform eingeführte Stichwahl. Die Thesen IV bis VI formulieren mögliche Ausprägungen des vermuteten gesteigerten Interesses an Bürgermeisterwahlen. Im gesamten Erhebungszeitraum fanden 506 Wahlen statt. Davon benötigten 65 Wahlen einen zweiten Wahlgang, von denen 40 Wahlen vor und 25 Wahlen nach der Wahlrechtsreform durchgeführt wurden (siehe Anl. 1 und 2).

Die vierte These, nach der die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang direkt nach der Wahlrechtsform wegen der postulierten höheren Spannung in der Stichwahl steigt, hat sich eindeutig als falsch erwiesen. Es ist sogar ein (wenn auch höchstens gering signifikanter) Rückgang von 1,73 Prozentpunkten festzustellen, siehe ebenso Anl. 7 und 8. Mögliche Gründe werden im Ausblick diskutiert.

Tabelle 4: Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang

	nach altem Recht	nach neuem Recht
Wahlbeteiligung 2. WG (MW):	52,24 %	50,51 %

Nach These V soll die Anzahl der Wahlen, in denen sich im 2. Wahlgang die Wahlbeteiligung erhöht, seit dem neuen Wahlrecht zunehmen. Diese bewahrheitet sich ebenfalls nicht (siehe Anl. 9 und 10).[131]

[131] Nachträgliche Bemerkung: Nachdem These IV falsifiziert wurde, hätte sich These V nur noch in der äußerst unwahrscheinlichen Konstellation bewahrheiten können, dass die Wahlbeteiligung seit

Tabelle 5: Anteil zweiter Wahlgänge mit höherer Wahlbeteiligung

	nach altem Recht	nach neuem Recht
Anzahl zweite Wahlgänge	40	25
davon mit höherer WB im 2. WG	7	1
Anteil in Prozent	17,5 %	4 %

In These VI wird formuliert, dass sich die Differenz der Wahlbeteiligung zwischen erstem und zweitem Wahlgang seit der Wahlrechtsreform erhöht hat. Das Gegenteil der These trifft zu: Die Differenz wird in negativer Hinsicht größer.

Tabelle 6: Differenz der Wahlbeteiligung zwischen den Wahlgängen

	nach altem Recht	nach neuem Recht
Differenz WB zw. Wahlgängen (in Prozentpunkten)	-2,09	-4,45

Die folgenden beiden Thesen VII und VIII beschäftigen sich mit dem speziellen Wahltyp der Abwahl. Vor der Wahlrechtsreform war in mehr als 55 % der Wahlen, die zu einer Abwahl führten, die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang höher. Aus den Anlagen 9 und 10 ergibt sich für These VII folgendes Bild:

Tabelle 7: Anteil zweiter Wahlgänge mit höherer Wahlbeteiligung (Abwahlen)

	nach altem Recht	nach neuem Recht
Anzahl Abwahlen im 2. WG	5	3
mit höherer WB	1	1
Prozentual	20 %	33,33 %

Das Ergebnis der Literatur bestätigt sich nicht, die Abwahl scheint nicht mit einer höheren Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang zu korrelieren. Es lässt sich höchstens eine Erhöhung in der Stichwahl feststellen, die zum vermuteten Phänomen passen würde, dass auch aus Sicht der Wählerschaft die Stichwahl eine

der Stichwahl zwar deutlich niedriger ist, es aber zugleich eine außergewöhnlich hohe Anzahl an Wahlen gibt, in denen die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang leicht erhöht ist.

Abwahl erleichtert. Die Datenbasis, bestehend aus lediglich einer Wahl, ist freilich sehr gering (Frage der Repräsentativität).

Weiter soll für Abwahlen die Differenz der Wahlbeteiligung zwischen erstem und zweitem Wahlgang betrachtet werden; in These VIII wird eine höhere Differenz im zweiten Erhebungszeitraum (neues Wahlrecht) angenommen; dafür müsste ein größerer Abstand (in Prozentpunkten) zwischen den Wahlgängen seit neuem Wahlrecht vorliegen. Diese Differenz ist ebenso aus den Anlagen 9 und 10 ablesbar:

Tabelle 8: Differenz der Wahlbeteiligung zwischen Wahlgängen (Abwahlen)

	nach altem Recht	nach neuem Recht
Differenz der WB bei Abwahlen zwischen Wahlgängen (in Prozentpunkten)	-1,89	-1,84

Die vermutete höhere Differenz beim speziellen Wahltypus Abwahl kann überhaupt nicht nachgewiesen werden.

In These IX wird angenommen, dass die in der Stichwahl gewählten Bürgermeister mit absolut mehr Stimmen ins Amt kommen als die in der Neuwahl gewählten Bürgermeister; da daraus eine höhere Legitimation gefolgert würde, wäre dies besonders wünschenswert. Siehe hierfür ebenfalls die Anl. 9 und 10.

Tabelle 9: Absolute Stimmenanteile der Wahlsieger im zweiten Wahlgang

	nach altem Recht	nach neuem Recht
Wahlergebnis absolut MW (in Prozentpunkten)	28,53	29,48

Es zeigt sich ein leicht höherer durchschnittlicher Wert bei der Stichwahl; gleichwohl liegt die Differenz von geringfügigen 0,95 Prozentpunkten unterhalb der Schwelle der statistischen Relevanz. Auch wenn nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann, dass die in der Stichwahl gewählten Bürgermeister eine faktisch höhere Legitimation erfahren, ist das Ergebnis zumindest nicht negativ wie der

oben ausgeführte Vergleich zwischen der Wahlbeteiligung von altem und neuem Wahlrecht im zweiten Wahlgang (siehe These IV). Insofern ist eine offensichtliche Verschlechterung der kommunalrechtlichen Partizipation nicht erkennbar. Vielmehr zeichnet sich ab, dass die aus den absoluten Stimmenanteilen abgeleitete Legitimation der gewählten Bürgermeister mindestens gleich bleibt, wenn nicht gar in der Tendenz steigt.

Insgesamt ist aber festzustellen, dass die Frage, ob mit der Wahlrechtsreform eine geänderte Wahlbeteiligung einhergeht, durch die Ergebnisse der Thesen III und IV nicht eindeutig zu beantworten ist.

IV. Abschließende Betrachtung mit Ausblick

> „Die Höhe der Wahlbeteiligung gilt als wichtiger Indikator für den Zustand einer Demokratie“[132]

Als die Wahlrechtsreform verabschiedet wurde, ging es darum, den tatsächlichen „Wählerwillen“[133] umzusetzen. Die Frage der Auswirkung auf die Wahlbeteiligung indes blieb in der parlamentarischen Diskussion – wie auch in sämtlichen Stellungnahmen der einschlägigen Verbände – völlig außer Acht.[134] Dabei kommt der Wahlbeteiligung gerade in Zeiten zunehmender Wahlmüdigkeit insbesondere auf kommunaler Ebene ein besonders hohes Gewicht zu; denn zur Wahlmüdigkeit

[132] GRAEB/BERNHAGEN 2024, 476 (unter Verweis auf DAHL 1998 und FRANKLIN 1999).

[133] Siehe die Aussage von Innenminister Thomas Strobl (CDU), LT-PlPr. 17/58, 3490: „Auf diese Weise [*scil.* durch die Durchführung einer Stichwahl statt einer Neuwahl im zweiten Wahlgang] wird sichergestellt, dass […] ausschließlich der Wählerwille darüber entscheidet, wer Bürgermeisterin oder Bürgermeister wird.“

Eine kursorische Betrachtung der Daten lässt vielmehr den Eindruck entstehen, dass das Wahlverhalten in Stuttgart in der Wahl 2020 aufgrund der spezifischen Konstellation auf die ganz große Mehrzahl der Bürgermeisterwahlen nicht übertragbar ist. Lediglich die Wahlen in den Stadtkreisen Mannheim und Ulm verhalten sich ähnlich. Ansonsten ist die Bürgermeisterwahl eine Personenwahl, ganz unabhängig von der Parteizugehörigkeit. Was überhaupt nicht für gesetzt zu halten ist, da die Wähler ihre Wahl bei Bürgermeisterwahlen – entgegen der verbreiteten Meinung der Parteien – hauptsächlich von der individuellen Person abhängig machen, unabhängig von der jeweiligen Partei, siehe ABBERGER 2013, 186.

[134] Siehe Kap. II.2.1 dieser Arbeit, insbesondere am Ende.

und der damit einhergehenden von der Bürgerschaft empfundenen niedrigeren Bedeutung der Kommunalwahlen [135] gesellt sich ein allgemeines Misstrauen gegenüber Staat und Politik. Insofern wäre eine höhere Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen eine besonders begrüßenswerte Entwicklung, die diesen besorgniserregenden Tendenzen entgegenträte. Auch um dieser Frage nachzugehen, wurde abschließend ein genauer Blick auf den absoluten Anteil erhaltener Stimmen für den Wahlsieger geworfen (Vergleich zwischen altem und neuen Wahlrecht, siehe These IX); gerade hier ließe sich eine höhere Legitimation für den gewählten Bürgermeister ableiten. Es wurde eine minimale, nicht-signifikante positive Korrelation ermittelt.

Die Analyse der für die Kernfrage der Untersuchung relevantesten Thesen III und IV ergab ein leicht widersprüchliches Bild: Im Vergleich zum alten Wahlrecht hat sich die Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang – entgegen der Erwartung – erhöht (um 2,97 Prozentpunkte), während die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang – auch entgegen der Erwartung – gesunken ist (um 1,73 Prozentpunkte).[136]

Für eine bessere Beurteilung der Kernfrage der Arbeit soll deshalb noch mit einer zusätzlichen Auswertung das Verhältnis der beiden Ergebnisse besser gewichtet werden. Hierfür wird der Anteil der Wahlen mit zweitem Wahlgang in beiden Zeiträumen miteinander verglichen (siehe auch Anl. 7 und. 8):

Tabelle 10: Anteil Wahlen mit zweitem Wahlgang

	nach altem Recht	nach neuem Recht
Anzahl Wahlen	189	181
davon mit zweitem Wahlgang	40	25
Anteil in Prozent	21,16 %	13,81 %

[135] Siehe Seite 28, insb. Fn. 87 dieser Arbeit (*second-order elections*).

[136] Allgemein sind Wählerwanderungen zwischen Erst- und Zweitwahl wenig erforscht, siehe JENNINGER/HUZEL 2023, 115. Das Ergebnis der Untersuchung der zweiten Wahlgänge wird durch manche Studien, auch wenn bzw. gerade wenn eine höhere Spannung angenommen wird, gestützt, siehe KLEIN 2014, 190: „Andere Studien kommen […] zu dem Ergebnis, dass es keinen Zusammenhang zwischen der erwarteten Knappheit des Ergebnisses und der Wahlbeteiligung gibt."

Es zeigt sich, dass eine solche Gewichtung beider Faktoren den Rückgang der Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang etwas abschwächt, da der Anteil der Wahlen mit zweitem Wahlgang um beachtliche 7,35 Prozentpunkte gesunken ist. Wenn man also insgesamt berücksichtigt, dass seit neuem Recht sowohl der Rückgang der Wahlbeteiligung in der Stichwahl schwächer ausfällt gegenüber dem Anstieg in der Hauptwahl und zugleich der Anteil der Wahlen mit Zweitwahl deutlich gesunken ist, lässt dies den interessanten Schluss zu, dass das Interesse an der Hauptwahl seit der Wahlrechtsreform gestiegen ist – obwohl sich die Regularien der Hauptwahl nicht geändert haben.

Ein möglicher Erklärungsansatz ist die höhere Bewerberanzahl in der Hauptwahl; denn die Forschung hat eine Korrelation zwischen Wahlbeteiligung und Bewerberanzahl festgestellt.[137] Da also in der Stichwahl nur zwischen zwei Bewerbern ausgewählt werden kann, animiert dies den Wähler nach dieser Argumentation zur Partizipation im ersten Wahlgang (Antizipation der drohenden Stichwahl mit nur zwei Bewerbern seitens der Wählerschaft).

Die gesunkene Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang lässt sich dadurch erklären, dass die Bürgermeisterwahl als eine Personenwahl betrachtet wird[138] und eine Polarisierung nicht generell zur Wahl animiert.[139] Wenn also der favorisierte Kandidat im zweiten Wahlgang nicht mehr antritt, ist eine beträchtliche Anzahl dieser Wähler geneigt, in der Stichwahl nicht mehr wählen zu gehen, anstelle die Stimme einem der beiden verbleibenden Kandidaten zu geben. Dies stünde freilich der Lagertheorie und damit auch dem vom Gesetzgeber genannten Zweck des Gesetzes entgegen. Diese Lagertheorie trifft für Großstädte, in denen eine Parteienbindung der Kandidaten eine stärkere Rolle spielt, freilich erheblich mehr zu.[140]

[137] Siehe Seite 30 f. dieser Arbeit.
[138] Siehe ABBERGER 2013, 186 und KLEIN 2014, 20–21.
[139] Entsprechend steigt die Wahlbeteiligung mit der Bewerberanzahl, siehe SCHWARZ 2019, 40 f.
[140] Siehe KLEIN 2014, 52 und 206.

Diese Ergebnisse eröffnen die Fragestellungen, aus welchen Gründen sich die Wahlbeteiligung auf diese Weise verändert hat. Dazu böte sich beispielsweise eine Befragung der Bevölkerung an, ob und warum sie seit der Wahlrechtsreform vermehrt im ersten Wahlgang zur Wahl geht bzw. sich bei der Stichwahl weniger animiert sieht zu wählen; ebenso könnte der Frage nach dem Verhalten der Wählerschaft in der Stichwahl, wenn ihr Favorit in der Stichwahl nicht mehr antritt, nachgegangen werden. Im Hinblick auf die Argumentation dieser Untersuchung ist vielleicht besonders die Untersuchung reizvoll, ob die Stichwahl nicht als spannender empfunden und auch, wie die Einführung der Stichwahl allgemein beurteilt wird.

Ähnlich vorsichtig positiv kann man sich in Bezug auf die Bewertung der Reform äußern, wenn man die absolute Stimmenanteile der Wahlsieger im zweiten Wahlgang betrachtet (These IX); trotz festgestelltem Rückgang der Beteiligung im zweiten Wahlgang werden die im zweiten Wahlgang gewählten Bürgermeister durchschnittlich mit einer leicht höheren absoluten Stimmenzahl gewählt. Sonst fiele nämlich der Effekt der geringeren Wahlbeteiligung seit dem neuen Wahlrecht stärker ins Gewicht, da sich aus dieser Stimmenanzahl der Grad der Legitimation des Gewählten ableiten lässt.

Auf jeden Fall kann die erfreuliche Tendenz festgestellt werden, dass der über Jahrzehnte ermittelte Rückgang der Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene gebremst zu sein scheint; es zeigte sich eine durchschnittliche Wahlbeteiligung von rund 50 % (Widerlegung der These I). Um einen möglichen Zusammenhang mit dem Wahlsystem festzustellen, soll schließlich die Wahlbeteiligung getrennt nach Wahlrecht aufgeschlüsselt werden. Hierfür wird ausnahmsweise[141] beim Vergleich zwischen altem und neuem Wahlrecht für die Ermittlung des jeweiligen Durchschnitts der Wahlbeteiligung aller Wahlen bei Wahlen mit zwei Wahlgängen deren Mittelwert als Analyseeinheit angesetzt (siehe Anl. 7 und 8).[142]

[141] Siehe Methodenkapitel III.3 dieser Arbeit für die sonst angewandten Berechnungsmethoden.

[142] Es werden wieder nur Wahlen mit mehr als einem Bewerber berücksichtigt, siehe S. 39, insbesondere Fn. 130 dieser Arbeit für die besonderen Gesetzmäßigkeiten von Wahlen mit nur einem Bewerber.

Tabelle 11: Wahlbeteiligung in beiden Erhebungszeiträumen

	nach altem Recht	nach neuem Recht
Wahlbeteiligung (MW):	52,15 %	55,01 %

Aus dem Vergleich zwischen den beiden Untersuchungszeiträumen kann nun vermutet werden, dass mit der Wahlrechtsreform eine Erhöhung der Wahlbeteiligung insgesamt einhergeht – wenn sich auch nur eine leicht signifikante Steigerung um 2,86 Prozentpunkten ergeben hat.

Wenn man die Wahlbeteiligung in der Stichwahl isoliert betrachtet, tut sich die Frage auf, ob an dieser wirklich festgehalten werden soll. Denn eine generelle Erhöhung der Wahlbeteiligung ist, wie weiter oben ausgeführt, ein erstrebenswertes Ziel. So wäre etwa die Idee überlegenswert, eine integrierte Stichwahl einzuführen, wie sie vom Verein *Mehr Demokratie* vorgeschlagen wird.[143]

Im Lichte der eben angestellten Überlegungen böte sich alternativ eine Befragung der Wahlberechtigten an, wie die Bürgermeisterwahlen hinsichtlich des Wahlsystems ansprechender gestaltet werden können bzw. ob der konkrete Wahlmodus für sie überhaupt eine Rolle spielt.[144]

Bei der Analyse der Wahlen nach altem Wahlrecht ergab sich eine weitere Auffälligkeit, die mit der Wahlbeteiligung weniger zu tun hat, aber dem seit vielen Jahrzehnten in der Politikwissenschaft unumstrittenen Duverger Gesetz ähnelt – nach diesem führt eine Mehrheitswahl („the winner takes it all"; im Gegensatz zur Verhältniswahl) zu einem Zweiparteiensystem, das ein wenig abgewandelt lauten kann: Mehrheitswahlsysteme führen zu einer Zuspitzung auf zwei Bewerber.[145] Dieses Phänomen zeigt sich bei der Neuwahl in zweifacher Hinsicht: Einerseits hat sich die Bewerberkonstellation bereits im alten Wahlrecht nach der Hauptwahl

[143] Siehe Fn. 36 dieser Arbeit.

[144] Konkrete Lösungen zur Steigerung der Wahlbeteiligung zeigt HAUG 2019, passim auf; das Wahlsystem spielt dabei aber keine Rolle. PAUTSCH 2019, 75 hingegen diskutiert – neben anderen Maßnahmen wie der Wahlpflicht oder der automatischen Zustellung von Wahlinformationen und Briefunterlagen – auch die Wahlsystemreform der integrierten Stichwahl zur Erhöhung der Wahlbeteiligung.

[145] Siehe DUVERGER 1972, 27–29.

häufig im Sinne der heutigen Stichwahl entwickelt, also bei ursprünglich mehreren aussichtsreichen Kandidaten sind nur noch die beiden besten Kandidaten bei der Neuwahl angetreten.[146] Andererseits verteilen sich häufig bei Neuwahlen, in denen sich das Kandidatenfeld im Vergleich zur Hauptwahl nicht relevant ändert, die Stimmen vor allem auf die beiden Erstplatzierten, wobei die übrigen Kandidaten deutlich weniger Stimmen erhalten. Auf jeden Fall scheinen die Wähler im zweiten Wahlgang weit weniger bereit zu sein, eher aussichtslosen Kandidaten ihre Stimme zu geben.[147]

Aus diesen Überlegungen heraus böte sich eine Untersuchung an, ob sich die Wahlbeteiligung bei den ehemaligen Neuwahlen, die der Konstellation von Stichwahlen entsprechen, von den übrigen Neuwahlen abhebt bzw. mit den Stichwahlen vergleichbar ist. Dafür wäre allerdings ein größerer Datenpool notwendig. Ähnlich verhält es sich mit dem Sondertypus der Abwahl: Da die für die Beurteilung der These VII zur Verfügung stehenden Daten zu gering sind, bietet sich eine Untersuchung mit umfangreicherem Datensatz (sobald dieser vorliegt) an, die der Frage nachgeht, ob bei Abwahlen die Wahlbeteiligung in der Stichwahl tendenziell höher ist – im Gegensatz zum alten Wahlrecht.

Zusammenfassend lässt sich die Relevanz der Reform in Frage stellen, zumal für sie die für Baden-Württemberg typischen liberalen Grundsätze aufgegeben wurden. Wenn man allerdings die Möglichkeit der Taktik und die dadurch bedingte Verzerrung stark macht – wie es auch der Gesetzgeber getan hat –, kann man die Reform abschließend vielleicht nicht als dringende, erst recht nicht die Wahlbeteiligung erhöhend) Maßnahme betrachten, sondern als ein in eher wenigen besonderen Wahlkonstellationen fungierendes Korrektiv zur Wahrung wahltheoretischer wie auch demokratietheoretischer Prinzipien.

[146] Abseits von irrelevanten „Spaßkandidaten“.
[147] Siehe bspw. die Wahlen von Bad Wildbad, Heddesheim und St. Johann in Anl. 9 dieser Arbeit.

V. Literaturverzeichnis

Gesetzeskommentare

K. ADE / A. PAUTSCH / C. WEBER ([3]2025): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar, Wiesbaden (zitiert als: ADE/PAUTSCH/WEBER [3]2025).

J. DIETLEIN / A. PAUTSCH (Hrsgg.) ([25]2025): *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, München, zit. nach Bearbeiter.

R. KUNZE / O. BRONNER/A. KATZ ([36]2025): *Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar*, Stuttgart (Loseblatt, Stand: 36. Lfg., Januar 2025) (zitiert als: KUNZE/BRONNER/KATZ [36]2025.

Sekundärliteratur

K. ABBERGER (2013): *Bürgermeister – Was tun gegen die Bewerberflaute? Wahlkampftipps – Interviews – Kurioses aus 100 Kampagnen*, Stuttgart (zitiert als: ABBERGER 2013).

H. ABMAYR (11.11.2020): „Entmündigte Wähler“, in: *Kontext:Wochenzeitung*, https://www.kontextwochenzeitung.de/politik/502/entmuendigte-waehler-7117.html [abgerufen am 25.07.2025] (zitiert als: ABMAYR 2020).

AMT FÜR VERFASSUNGSSCHUTZ THÜRINGEN (16.12.2022): „Verfassungsschutzbericht 2021 Freistaat Thüringen. Pressefassung“, https://verfassungsschutz-thueringen.de/fileadmin/Verfassungsschutz/VSB/2021.pdf [abgerufen am 16.07.2025] (zitiert als: Amt für Verfassungsschutz Thüringen 2022).

S. ARMBRUSTER (05.07.2022): „Überheblich und undemokratisch“, in: *Stuttgarter Zeitung*, https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.vaihingen-enz-ob-kandidat-zieht-zurueck-ueberheblich-und-undemokratisch.c7d23a06-fae3-4092-b59f-460e6c43ace4.html [abgerufen am 22.08.2025] (zitiert als: ARMBRUSTER 2022).

G. ARMBRUSTER (2023): „Passives Wahlrecht ab 16, Aufhebung von Altersgrenzen, Einführung der Stichwahl und einiges mehr – die Kommunalwahlrechtsnovelle 2023“, in: *VBlBW*. 44/9, 353-358 (zitiert als: ARMBRUSTER 2023).

T. ARNOLD / J. HYCKEL (2015): „Der Ministerpräsident – zur Auslegung des Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf“, in: *ThürVBl*. 24/9, 251-254 (zitiert als: ARNOLD/HYCKEL 2015).

T. BAUR (30.11.2020): „OB-Wahl in Stuttgart: Zerstrittene Linke verhalfen Frank Nopper zum Sieg“, in: *t-online*, https://www.t-online.de/region/stuttgart/id_89036084/ob-wahl-in-stuttgart-zerstrittene-linke-verhalfen-frank-nopper-zum-sieg.html [abgerufen am 02.09.2025] (zitiert als: BAUR 2020).

H.-P. BIEGE / G. FABRITIUS / H.-J. SIEWERT / H.-G. WEHLING (1978): *Zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientscheidung. Kommunales Wahlverhalten im Lichte einer Oberbürgermeisterwahl* (Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Bd. 11), Melsungen (zitiert als BIEGE et al. 1978).

R. BÖTTNER (01.12.2023): „Im staatsorganisationsrechtlichen Reallabor. Was passiert nach einer gescheiterten Vertrauensfrage in Thüringen?“, in: *VerfBlog*, https://verfassungsblog.de/im-staatorganisationsrechtlichen-reallabor/ [abgerufen am 17.07.2025] (zitiert als: BÖTTNER 2023).

J. BOGUMIL / D. GEHNE / L. SÜß (2024): „Ehrenamtliche Bürgermeister und Wahlen“, in: dies. (Hrsgg.): *Ehrenamtliche Bürgermeister in Deutschland. Das unbekannte Wesen* (Stadtforschung aktuell), Wiesbaden, 33-44 (zitiert als: BOGUMIL et. al. 2024).

F. BRETTSCHNEIDER (2022): „Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie aus Sicht der Bürger:innen in Baden-Württemberg, 2022. Eine selbst initiierte Studie der Universität Hohenheim“, https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/uni_hohenheim/Aktuelles/Uni-

News/Pressemitteilungen/2022-10_Buergerbeteiligung.pdf [abgerufen am 07.09.2025]. (zitiert als: BRETTSCHNEIDER 2022).

U. BÜHRER-ZÖFEL (06.03.2022): „Bürgermeisterwahl Mehrstetten: Robert Mellinghoff macht das Rennen*"*, in: *Südwest Presse*, https://www.swp.de/lokales/muensingen/buergermeisterwahl-robert-mellinghoff-macht-das-rennen-63101159.html [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BADEN-WÜRTTEMBERG / CDU BADEN-WÜRTTEMBERG (05.05.2021): „Jetzt für Morgen. Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg – Koalitionsvertrag 2021–2026", https://www.baden-wuerttemberg.de/de/regierung/koalitionsvertrag-fuer-baden-wuerttemberg [abgerufen am 02.09.2025] (zitiert als: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BADEN-WÜRTTEMBERG / CDU BADEN-WÜRTTEMBERG 2021).

M. BURGI (^{7}2024): *Kommunalrecht*, München (zitiert als: BURGI ^{7}2024).

R. DAHL (1998): *On democracy*, New Haven (zitiert als: DAHL 1998).

DEUTSCHER BUNDESTAG (2024): „Regelungen zum Bundesverfassungsgericht im Grundgesetz", https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw41-de-grundgesetz-1020990 [abgerufen am 25.07.2025] (zitiert als: DEUTSCHER BUNDESTAG 2024).

C. DRESSEL / M. GOGOLIN (2015): „Die Wahl des Thüringer Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang – ein verfassungsrechtliches Puzzle", in: *LKV* 25/10, 433-440 (zitiert als: DRESSEL/GOGOLIN 2015).

M. DUVERGER (1972): *Party Politics and Pressurce Groups. A comparative introduction*, New York (zitiert als: DUVERGER 1972).

M. FRANKLIN (1999): „Electoral Engineering and Cross-National Turnout Differences: What Role for Compulsory Voting?", in: *Br. J. Polit. Sci* 29/1, 205–216 (zitiert als: FRANKLIN 1999).

GEMEINDE GLOTTERTAL (2022): „Ergebnis der Bürgermeisterwahl am 06.02.2022“, https://www.gemeinde-glottertal.de/eip/eip_media.php?f=Amtsblatt_Ergebnis+Wahl.2.22.pdf&m=484&i=4&fl=47903027&d=1fb [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

GEMEINDE ST. PETER (2024): „Gemeinde St. Peter – Bürgermeisterwahl 13.10.2024“, http://www.st-peter.eu/fileadmin/dokumente/wahlen/Wahlergebnis_Buergermeisterwahl_2024.pdf [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

F. GRAEB / P. BERNHAGEN (2024): „Lokale Hauptwahl oder nationale Nebenwahl? Der Einfluss von Gemeindegröße, Wahlsystem und Parteiensystem auf die Beteiligung an Kommunalwahlen“, in: *PVS*. 24/7, 475-504 (zitiert als: GRAEB/BERNHAGEN 2024).

V. HAUG (2019): „Bekämpfung sinkender Wahlbeteiligungen mit juristischen Mitteln: Mindestwahlbeteiligungen, Online-Wahlen und Wahlteilnahmepflicht als Königswege?“, in: A. VETTER / V. HAUG (Hrsgg.): *Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie*, Wiesbaden, 61-73 (zitiert als: HAUG 2019).

M. HESCHELER (04.12.2022): „Sauldorf muss in den zweiten Wahlgang: Severin Rommeler hat die Nase vorn*“*, in: *Schwäbische*, https://www.schwaebische.de/regional/sigmaringen/sauldorf/severin-rommeler-hat-die-nase-vornsauldorf-muss-in-den-zweiten-wahlgang-1292295 [abgerufen am 20.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

S. HÖHL / V. MÜNCH / A. HUBER (07.05.2023): „Bürgermeisterwahl in Eschbach: Schlafke liegt vorn, doch es gibt einen zweiten Wahlgang*“*, in: *Badische Zeitung*, https://www.badische-zeitung.de/buergermeisterwahl-in-eschbach-schlafke-liegt-vorn-doch-es-gibt-einen-zweiten-wahlgang [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

J. HOFHERR (20.02.2022): „Christian Stuber erhält 99,72 Prozent“, in: *Nokzeit*, https://www.nokzeit.de/2022/02/20/christian-stuber-erhalt-9972-prozent/ [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

S. HUETTER (27.03.2022): „Daniel Roth ist neuer Bürgermeister in Hüttisheim“, in: *Schwäbische*, https://www.schwaebische.de/regional/biberach/achstetten/daniel-roth-ist-neuer-buergermeister-82731 [abgerufen am 20.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

W. HUZEL (2019): *Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Baden-Württemberg. Ein Amt im Umbruch* (Lokale Politik, Bd. 3), Baden-Baden (zitiert als: HUZEL 2019).

S. JENNINGER / W. HUZEL (2023): „Sensation im zweiten Wahlgang: Unerwartete Siege bei der Neuwahl“, in: E. HOLZWARTH (Hrsg.): *Bürgermeisterwahlen gewinnen*, Stuttgart, 111-122 (zitiert als: JENNINGER/HUZEL 2023).

T. KERN (^{2}2008): *Warum werden Bürgermeister abgewählt? Eine Studie aus Baden-Württemberg über den Zeitraum von 1973 bis 2003*, Stuttgart (zitiert als: KERN ^{2}2008).

V. KLEBER (27.09.2024): „Nach AfD-Erfolgen: Kein Schutz mehr für Verfassungsgerichte?“, in: *Tagesschau*, https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/afd-sperrminoritaet-102.html [abgerufen am 24.07.2025] (zitiert als: KLEBER 2024).

A. KLEIN (2014): Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg. Wahlbeteiligung, Wahltypen und Sozialprofil, Stuttgart (zitiert als: KLEIN 2014)

KOMM.ONE: „Wahlen | Komm.ONE“, https://www.komm.one/aktuelles/wahlen [Subpages abgerufen in der zweiten Augusthälfte] (Quelle für Datenerhebung).

S. KORNITH (13.03.2022): „Reinhard Traub gelingt mit 96,9 Prozent die Wiederwahl“, in: *Schwäbische*,

https://www.schwaebische.de/regional/sigmaringen/neufra/traub-gelingt-mit-969-prozent-die-wiederwahl-86203?lid=true [abgerufen am 20.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

M. KRAUS (2006): „Antilogia – zu den Grundlagen sophistischer Debattierkunst“, in: O. KRAMER (Hrsg.): *Rhetorik der Debatte* (Rhetorik. Ein internationales Jahrbuch, Bd. 25), Tübingen, 1-13 (zitiert als: KRAUS 2006).

B. LAAK (21.03.2022): „Frank Högerle ist der neue Bürgermeister von Burgrieden*“*, in: *Schwäbische*, https://www.schwaebische.de/regional/biberach/burgrieden/frank-hoegerle-ist-der-neue-buergermeister-von-burgrieden-84787?lid=true [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

H. LAHBIB (12.06.2023): „Es ist Zeit für mehr Mehrheitsentscheidungen in der EU-Außenpolitik. Gemeinsamer Namensbeitrag von Bundesaußenministerin Annalena Baerbock mit den Außenministerinnen und Außenministern Belgiens, Luxemburgs, der Niederlande, Rumäniens, Sloweniens und Spaniens (Deutsche Übersetzung)“, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/qualified-majority-voting-2601324 [abgerufen am 16.07.2025] (zitiert als: LAHBIB 2023).

LANDTAG Baden-Württemberg (2023): „Innenausschuss diskutiert Gesetzentwurf zur Änderung kommunalrechtlicher und anderer Vorschriften“, Pressemitteilung 36/2023, in: *Landtag Baden-Württemberg*, https://www.landtag-bw.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/innenausschuss-diskutiert-gesetzentwurf-zur-aenderung-kommunalrechtlicher-und-anderer-vorschriften-419348 [abgerufen am 02.09.2025] (zitiert als: LANDTAG BADEN-WÜRTTEMBERG 2023.

J. LIBOREIRO (13.06.2023): „Die EU hat die Mittel, um von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen*“*, in: *Euronews*, https://de.euronews.com/my-europe/2023/06/13/die-eu-hat-die-mittel-um-von-der-einstimmigkeit-zur-qualifizierten-mehrheit-uberzugehen [abgerufen am 16.07.2025] (zitiert als: LIBOREIRO 2023).

P. MATUSCHEK (2019): „Mögliche Ursachen für die rückläufige Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen – einige Befunde aus der Wahlforschung“, in: A. VETTER/V. HAUG (Hrsgg.): *Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie*, Wiesbaden, 42-60 (zitiert als: MATUSCHEK 2019).

A. MOOSER (08.02.2022): „100 Stimmen mehr als bei der ersten Wahl: Zahlen, Daten und Fakten zur Bürgermeisterwahl in Dettighofen“, https://www.suedkurier.de/region/hochrhein/klettgau/100-stimmen-mehr-als-bei-der-ersten-wahl-zahlen-daten-und-fakten-zur-buergermeisterwahl-in-dettighofen;art372591,11039063, in: *Südkurier* [abgerufen am 20.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

M. MORLOK / M. KALB (2015): „Die Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 3 ThürVerf“, in: *ThürVBl.* 24/7, 153-161 (zitiert als: MORLOK/KALB 2015).

U. MUCHA (06.11.2022): „Klare Entscheidung am Sonntag Abend Jürgen Maas ist neuer Gaienhofer Bürgermeister*“*, in: *Singener Wochenblatt*, https://www.wochenblatt.net/gaienhofen/c-nachrichten/juergen-maas-ist-neuer-gaienhofer-buergermeister_a95097 [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

B. MUTSCHLER (07.08.2022): „Bürgermeisterwahl Enzklösterle*“*, in: *Schwarzwälder Bote*, https://www.schwarzwaelder-bote.de/inhalt.buergermeisterwahl-enzkloesterle-sabine-zenker-erhaelt-96-06-prozent.5e2dc77f-4597-4958-ae76-e92044164a30.html [abgerufen am 18.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

H.-J. PAPIER/ C. KRÖNKE (2019): *Grundkurs öffentliches Recht*, Bd. 1: *Grundlagen, Staatsstrukturprinzipien, Staatsorgane und -funktionen*, Heidelberg (zitiert als: PAPIER/KRÖNKE 2019).

A. PAUTSCH (2019): „Wahlbeteiligungssteigerung durch Erprobung von Wahlrechtsreformen im „Laboratorium Kommune“ – Verfassungsrechtliche

Zulässigkeit und einfachgesetzliche Umsetzung“, in: A. VETTER / V. HAUG (Hrsgg.): *Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie*, Wiesbaden, 74-89 (zitiert als: PAUTSCH 2019).

S.-M. SCHIEFER (12.02.2023): „Frank Bolz gewinnt die Bürgermeisterwahl in Dettenheim*“*, in: *Badische Neueste Nachrichten*, https://bnn.de/karlsruhe/karlsruher-norden/dettenheim/frank-bolz-gewinnt-die-buergermeisterwahl-in-dettenheim-ich-bin-ueberwaeltigt [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

S. SCHNEIDER / L. SEISS (09.10.2022): „Mit 76,5 Prozent wieder gewählt: Jürgen Zinsmayer spürt „Rückhalt der Bevölkerung*“*, in: *Schwäbische*, https://www.schwaebische.de/regional/tuttlingen/renquishausen/juergen-zinsmayer-wird-mit-765-prozent-wieder-gewaehlt-12347?lid=true [abgerufen am 20.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

P. SCHÖBEL (06.03.2022): „Bürgermeisterwahl in Hayingen: Klarer Sieg für Ulrike Holzbrecher*“*, in: *Reutlinger General-Anzeiger*, https://www.gea.de/neckar-alb/ueber-die-alb_artikel,-b%C3%BCrgermeisterwahl-in-hayingen-klarer-sieg-f%C3%BCr-ulrike-holzbrecher-_arid,6578254.html [abgerufen am 18.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

T. SCHWARZ (2019): „Die Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg 2010 bis 2017. Teil 2: Fortsetzung der Analyse der Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg von 2010 bis 2017“, in: *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 65/3, 34-44 (zitiert als: SCHWARZ 2019).

A. SCHWÖRER-HAAG (28.03.2022): „Bürgermeisterwahl Leinzell: Kein Sieger im ersten Wahlgang*“*, in: *Gmünder Tagespost*, https://www.gmuender-tagespost.de/ostalb/schwaebischer-wald/leinzell/buergermeisterwahl-leinzell-kein-gewinner-im-ersten-wahlgang-91439073.html [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

M. SEHL / A. KELZENBERG (17.06.2025): „Nach AfD-Erfolgen: Kein Schutz mehr für Verfassungsgerichte?“, in: *lto*, https://www.lto.de/recht/justiz/j/thueringen-afd-landtag-wahlausschuesse-justiz-blockade-bsw-hoecke-cdu [abgerufen am 24.07.2025] (zitiert als: SEHL/KELZENBERG 2025).

S. SREDNIAWA (20.03.2022): „Der neue Bürgermeister von Gutach heißt Sebastian Rötzer – Gutach im Breisgau*“*, in: *Badische Zeitung*, https://www.badische-zeitung.de/der-neue-buergermeister-von-gutach-heisst-sebastian-roetzer [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).

STAATSANZEIGER BADEN-WÜRTTEMBERG: „Bürgermeisterwahlen | Staatsanzeiger BW“, https://www.staatsanzeiger.de/wahlen/ [Subpages abgerufen in der zweiten Augusthälfte] (Quelle für Datenerhebung).

J. TALG/A. BRANDAU / F. ZILLESSEN / J. JASCHINSKI (10.12.2024): „Schlimmer geht immer. Wieder Ministerpräsidentenwahlen in Thüringen*“,* in: *VerfBlog*, https://verfassungsblog.de/ministerprasidentenwahl-thueringen-2024/ [abgerufen am 17.07.2025] (zitiert als: TALG et al. 2024).

J. TALG / F. WITTRECK (14.04.2025): „Bis die Bergwacht kommt. Wie in Thüringen weiter Richterinnen und Richter auf Lebenszeit ernannt werden können“, in: *VerfBlog*, https://verfassungsblog.de/bis-die-bergwacht-kommt/ [abgerufen am 25.07.2025] (zitiert als: TALG/WITTRECK 2025).

A. VETTER (2019): „Lokale Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland und die Legitimation lokaler Demokratie?“, in: dies. / V. HAUG (Hrsgg.): *Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie*, Wiesbaden, 1-25 (zitiert als: VETTER 2019).

E. WEIN (04.09.2023): „Erster Praxistest für die ‚Lex Nopper‘*“*, in: *Stuttgarter Zeitung*, https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.buergermeisterwahlen-in-baden-wuerttemberg-erster-praxistest-fuer-die-lex-nopper.38ee9807-3ad0-4019-a301-776c2bb7eb31.html [abgerufen am 17.07.2025] (zitiert als: WEIN 2023).

WILHELMSFELD.DE (25.04.2022): „Verkündung des Wahlergebnisses“, in: *Facebook*, https://www.facebook.com/watch/?v=676978856910896 [abgerufen am 19.08.2025] (Quelle für Datenerhebung).