

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 1570**

**Integrierte Stichwahl  
von Bürgermeistern und Landräten  
in Brandenburg**

**Von**

**Stefan Lenz**



**Duncker & Humblot · Berlin**

STEFAN LENZ

Integrierte Stichwahl von Bürgermeistern und Landräten  
in Brandenburg

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1570

# Integrierte Stichwahl von Bürgermeistern und Landräten in Brandenburg

Von

Stefan Lenz



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-19448-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-59448-1 (E-Book)  
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Bei dem vorliegenden Werk handelt es sich um die im Wesentlichen unveränderte Druckfassung eines Gutachtens, das ich als Referent beim Parlamentarischen Beratungsdienst des Landtags Brandenburg erstellt habe. Abgeschlossen wurde es am 24. Juni 2024.

Der Leiter des Parlamentarischen Beratungsdienstes, Dr. Steffen Iwers, hat mit kritischen Nachfragen und wertvollen Hinweisen zum Gelingen des Gutachtens beigetragen. Den wissenschaftlichen Mitarbeitern des Parlamentarischen Beratungsdienstes und den Mitarbeiterinnen der Landtagsbibliothek danke ich für ihre vielfältige Unterstützung.

Für die Druckfassung habe ich stellenweise Belege aus Schrifttum und Judikatur aus der Zeit vor Abschluss des Gutachtens nachgetragen und, auch angeregt von Lesern der Erstfassung, vereinzelt inhaltliche Ergänzungen und sprachliche Präzisierungen vorgenommen. Davon abgesehen unterscheiden sich Druckfassung und Erstfassung nur in ihrer formalen Gestaltung.

Der Direktor des Landtags, Dr. Detlef Voigt, hat mein Vorhaben, das Gutachten als Monographie zu veröffentlichen, ohne Zögern unterstützt. Dem Verlag Duncker & Humblot danke ich für die Aufnahme des Werkes in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ und die angenehme Zusammenarbeit.

Potsdam, im Januar 2025

*Stefan Lenz*



## Inhaltsübersicht

<b>Gutachtenauftrag</b> .....	15
<b>A. Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer integrierten Stichwahl</b> ....	16
I. Bestandsaufnahmen .....	16
II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der integrierten Stichwahl .....	34
<b>B. Verfassungsmäßigkeit der Durchführung integrierter Stichwahlen zeitgleich mit anderen Wahlen</b> .....	105
I. Staatspraxis .....	105
II. Rechtsprechung und Schrifttum .....	107
III. Verfassungsrechtliche Beurteilung .....	109
<b>C. Verfassungswidrigkeit einer kommunalen Option für die integrierte Stichwahl</b> .....	111
I. Grundsatz der Gleichheit der Wahl .....	111
II. Grundsatz der Chancengleichheit .....	115
III. Vorbehalt des Gesetzes .....	135
<b>Zusammenfassung in Leitsätzen</b> .....	144
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	149
<b>Personen- und Sachverzeichnis</b> .....	163





## Inhaltsverzeichnis

<b>Gutachtenauftrag</b> .....	15
<b>A. Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer integrierten Stichwahl</b> ....	16
I. Bestandsaufnahmen .....	16
1. Wahl der Bürgermeister und Landräte in Brandenburg .....	16
2. Modelle der integrierten Stichwahl im Ausland .....	20
a) Bürgermeister von London .....	20
b) Repräsentantenhaus in Australien .....	22
c) Präsident von Irland .....	24
d) Repräsentantenhaus in Alaska .....	27
e) Übersicht .....	28
3. Präferenzstimmssysteme in der deutschen Diskussion .....	30
a) Eventualstimme zur Zweitstimme .....	30
b) Eventualstimme zur Erststimme .....	33
II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der integrierten Stichwahl .....	34
1. Wahlrechtsgrundsätze .....	35
a) Standorte in Landesverfassung und Grundgesetz .....	35
aa) Landesverfassung .....	36
bb) Grundgesetz .....	36
b) Gleichheit der Wahl .....	39
aa) Verfassungsrechtliche Maßstäbe .....	39
(1) Wahlgleichheitsrecht als besonderes Gleichheitsrecht ...	39
(2) Zählwert-, Erfolgchancen- und Erfolgswertgleichheit ..	41
(3) Dogmatische Bedeutung der Unterscheidung .....	44
bb) Ungleichbehandlungen bei integrierten Stichwahlen .....	46
(1) Gutschrift nachfolgender Präferenzstimmen für Kandidaten .....	47
(a) Grundsatz der Zählwertgleichheit .....	47
(b) Grundsatz der Erfolgchancengleichheit .....	50
(2) Gutschrift nachfolgender Präferenzstimmen ins Leere ..	51
(a) Australisches Modell .....	51
(b) Irisch-alaskisches Modell .....	52
(c) Londoner Modell .....	53
(aa) Auftreten des Effekts .....	53
(bb) Gleichheitsrechtliche Bewertung .....	54
(3) Paradox des negativen Stimmgewichts .....	55

(a)	Begriff und Bedeutung des negativen Stimmgewichts	55
(b)	Beurteilungsmaßstäbe des Bundesverfassungsgerichts	57
(aa)	Darstellung	57
(bb)	Stellungnahme	59
(c)	Negatives Stimmgewicht in Systemen mit integrierter Stichwahl	60
(aa)	Anfälligkeit der Systeme für Monotonieversagen	60
(bb)	Qualifikation des Monotonieversagens als Fall des negativen Stimmgewichts	64
(cc)	Wahrscheinlichkeit des Auftretens	66
(dd)	(Un-)Vermeidbarkeit innerhalb des Wahlsystems	67
(d)	Ergebnis zum Paradox des negativen Stimmgewichts	71
(4)	Ergebnis zu Ungleichbehandlungen bei integrierten Stichwahlen	71
cc)	Ergebnis zur Gleichheit der Wahl	72
c)	Unmittelbarkeit der Wahl	72
aa)	Zwischenschaltung Dritter	72
bb)	Vorhersehbarkeit von Stimmeffekten	75
(1)	Beurteilungsmaßstäbe des Bundesverfassungsgerichts	75
(a)	Darstellung	75
(b)	Stellungnahme	76
(2)	Keine Unvereinbarkeit der integrierten Stichwahl	77
(3)	Ergebnis zur Vorhersehbarkeit von Stimmeffekten	78
cc)	Bedingungsfeindlichkeit der Stimmabgabe	78
dd)	Ergebnis zur Unmittelbarkeit der Wahl	79
d)	Allgemeinheit der Wahl	79
e)	Freiheit der Wahl	83
f)	Öffentlichkeit der Wahl	86
g)	Ergebnis zu den Wahlrechtsgrundsätzen	88
2.	Grundsatz der Chancengleichheit	88
a)	Chancengleichheitsrecht als besonderes Gleichheitsrecht	88
b)	Ungleichbehandlung mit rechtlichem Nachteil	90
c)	Ungleichbehandlung mit faktischem Nachteil	91
aa)	Faktische Schmälerung von Wettbewerbschancen	91
bb)	Beurteilungsmaßstäbe in Rechtsprechung und Schrifttum	95
(1)	Darstellung	95
(2)	Stellungnahme	97
cc)	Keine Ungleichbehandlung bei Einführung der integrierten Stichwahl	98
dd)	Ergebnis zur Ungleichbehandlung mit faktischem Nachteil	100
d)	Ergebnis zum Grundsatz der Chancengleichheit	101

3. Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit .....	101
a) Anforderungen an Bestimmtheit und Normenklarheit im Wahlrecht .....	101
b) Anwendung auf Vorschriften zur integrierten Stichwahl .....	103
c) Ergebnis zum Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit ..	104
<b>B. Verfassungsmäßigkeit der Durchführung integrierter Stichwahlen zeitgleich mit anderen Wahlen .....</b>	<b>105</b>
I. Staatspraxis .....	105
II. Rechtsprechung und Schrifttum .....	107
III. Verfassungsrechtliche Beurteilung .....	109
<b>C. Verfassungswidrigkeit einer kommunalen Option für die integrierte Stichwahl .....</b>	<b>111</b>
I. Grundsatz der Gleichheit der Wahl .....	111
1. Eigenes Verhalten des Landes (Gesetzeserlass) .....	112
2. Zurechnung kommunalen Verhaltens zum Land .....	112
a) Keine kommunalinterne Ungleichbehandlung bei der Wahl .....	113
b) Keine grenzüberschreitende Ungleichbehandlung bei der Wahl ..	113
c) Zurechnung kommunalen Verhaltens zum Land .....	114
3. Ergebnis zum Grundsatz der Gleichheit der Wahl .....	115
II. Grundsatz der Chancengleichheit .....	115
1. Eigenes Verhalten des Landes (Gesetzeserlass) .....	115
2. Zurechnung kommunalen Verhaltens zum Land .....	115
a) Verhalten der Kommunen (Wahlsystementscheidung) .....	115
aa) Kommunalinterne Ungleichbehandlung im Wettbewerb ....	116
(1) Faktische Schmälerung von Wettbewerbschancen mindestens in manchen Fällen .....	116
(2) Benachteiligungsabsicht mindestens in manchen Fällen .	116
(3) Keine Rechtfertigung .....	118
bb) Keine grenzüberschreitende Ungleichbehandlung im Wettbewerb .....	119
b) Zurechnung zum Land .....	119
aa) Zurechnung als Ergebnis einer wertenden Gesamtbetrachtung	119
bb) Anwendung von Zurechnungskriterien .....	121
(1) Kausalität .....	121
(2) Unmittelbarkeit .....	122
(3) Vorhersehbarkeit .....	123
(4) Schaffung und Verwirklichung eines besonderen Risikos	125
(5) Beherrschbarkeit des Geschehens .....	131
(6) Arbeitsteilung zulasten Dritter .....	133
cc) Ergebnis zur Zurechnung zum Land .....	134
c) Ergebnis zur Zurechnung kommunalen Verhaltens zum Land ....	134
3. Ergebnis zum Grundsatz der Chancengleichheit .....	134

III. Vorbehalt des Gesetzes .....	135
1. Delegationsverbot für „wesentliche“ Entscheidungen .....	135
2. Keine verfassungsrechtlich geschützte Wahlsystemhoheit der Kommunen .....	137
3. Wesentlichkeit der Entscheidung zwischen separater und integrierter Stichwahl .....	139
a) Negative Indizien .....	139
b) Positive Indizien .....	141
4. Ergebnis zum Vorbehalt des Gesetzes .....	143
<b>Zusammenfassung in Leitsätzen .....</b>	<b>144</b>
 <b>Literaturverzeichnis .....</b>	 <b>149</b>
<b>Personen- und Sachverzeichnis<sup>10</sup> .....</b>	<b>163</b>

## **Tabellen- und Abbildungsverzeichnis**

Tabelle 1:	Wahlen der Oberbürgermeister .....	19
Tabelle 2:	Wahlen der Landräte .....	19
Tabelle 3:	Zählverfahren im Londoner Modell .....	21
Tabelle 4:	Zählverfahren im australischen Modell .....	24
Tabelle 5:	Zählverfahren im irischen Modell .....	27
Tabelle 6:	Modelle der integrierten Stichwahl im Vergleich .....	29
Tabelle 7:	Gutschrift von Präferenzstimmen bei integrierter Stichwahl ....	49
Tabelle 8:	Gutschrift von Präferenzstimmen im australischen Modell ....	52
Tabelle 9:	Gutschrift von Präferenzstimmen im irisch-alaskischen Modell ..	53
Tabelle 10:	Gutschrift von Präferenzstimmen im Londoner Modell .....	54
Tabelle 11:	Monotonieversagen .....	62
Tabelle 12:	Monotonieversagen nach Smith (1973) – Präferenzordnungen ..	63
Tabelle 13:	Monotonieversagen nach Smith (1973) – Stimmauswertung ....	63
Tabelle 14:	Ergebnis der französischen Präsidentschaftswahl 2002 .....	65
Abbildung 1:	Klassifikation nach International IDEA .....	68
Abbildung 2:	Klassifikation nach Farrell .....	69
Abbildung 3:	Klassifikation nach Nohlen .....	70
Abbildung 4:	Kandidatenspektrum vor einer Bürgermeister- oder Landratswahl	92



## Gutachtenauftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde mit der Erstellung eines Gutachtens zu folgenden Fragen beauftragt:

„Inwiefern wäre die Durchführung einer integrierten Stichwahl statt einer separaten Stichwahl in den Kommunen in Brandenburg mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung vereinbar? Bitte um Prüfung anhand der Modelle, die bei der Wahl der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters in London, der Präsidentschaftswahl in Irland, der Unterhauswahl in Australien sowie den Wahlen in Alaska (*ranked choice system*) zum Einsatz kommen, sowie ggf. unter Einbeziehung weiterer vom Parlamentarischen Beratungsdienst als besonders relevant erachteter Modelle.

Wäre es verfassungsrechtlich möglich, das Verfahren der integrierten Stichwahl zu nutzen, während bei zeitgleich durchgeführten anderen Wahlen andere Wahlverfahren genutzt werden?

Inwiefern könnte der Landesgesetzgeber es den Gemeinden, Landkreisen und kreisfreien Städten freistellen, bei einer Bürgermeisterwahl, Landratswahl bzw. Oberbürgermeisterwahl nach dem bisherigen Wahlsystem oder nach dem System der integrierten Stichwahl zu verfahren?“



## **A. Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer integrierten Stichwahl**

### **I. Bestandsaufnahmen**

Bevor das Gutachten die Frage beantwortet, ob die Einführung einer integrierten Stichwahl mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung vereinbar ist, unternimmt es eine Bestandsaufnahme des geltenden Rechts für die Wahlen der Bürgermeister und Landräte in Brandenburg (1.), der wesentlichen Merkmale der vier auftragsgemäß zu beurteilenden Modelle (2.) sowie der deutschen juristischen Diskussion über Präferenzstimmssysteme (3.).

#### **1. Wahl der Bürgermeister und Landräte in Brandenburg**

Bürgermeister (ehrenamtliche, hauptamtliche, Oberbürgermeister)<sup>1</sup> und Landräte werden unmittelbar von den Bürgern der Gemeinde<sup>2</sup> bzw. des Landkreises nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt.<sup>3</sup> Die Amtszeit der hauptamtlichen Bürgermeister, also auch der Oberbürgermeister, und der Landräte beträgt acht Jahre,<sup>4</sup> die der ehrenamtlichen Bürgermeister lediglich fünf<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Bürgermeister ist der Oberbegriff. In amtsangehörigen Gemeinden ist er ehrenamtlich tätig (§ 51 Abs. 1 S. 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg [BbgKVerf]), in amtsfreien Gemeinden hauptamtlich (§ 53 Abs. 1 S. 2 BbgKVerf). Der stets hauptamtliche Bürgermeister in kreisfreien Städten heißt Oberbürgermeister (§ 53 Abs. 4 S. 1 BbgKVerf).

<sup>2</sup> Gemeinde ist der Oberbegriff. Städte sind Gemeinden (§ 1 Abs. 1 S. 4 BbgKVerf). Die Bezeichnung „Stadt“ führen diejenigen Gemeinden, denen sie nach bisherigem Recht zusteht oder verliehen wird (§ 9 Abs. 2 S. 1 BbgKVerf). Die Landesregierung kann sie Gemeinden verleihen, die nach Einwohnerzahl, Siedlungsform sowie ihren kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnissen städtischen Charakter haben (§ 9 Abs. 2 S. 2 BbgKVerf).

<sup>3</sup> § 53 Abs. 2 S. 1 BbgKVerf; § 72 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz – BbgKWahlG). Neben der BbgKVerf und dem BbgKWahlG regelt die Brandenburgische Kommunalwahlverordnung (BbgKWahlV) weitere Aspekte des Kommunalwahlrechts.

<sup>4</sup> § 74 Abs. 1 S. 1 (i. V. m. § 83) BbgKWahlG.

<sup>5</sup> § 73 Abs. 1 S. 1 BbgKWahlG.

Jeder Wahlberechtigte (Bürger)<sup>6</sup> hat eine Stimme.<sup>7</sup> Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält (absolute Mehrheit) und dessen Stimmenanteil zugleich mindestens 15 Prozent der Wahlberechtigten ausmacht (Zustimmungsquorum).<sup>8</sup> Erforderlich ist demnach eine „doppelt konstituierte Mehrheit“<sup>9</sup>.

Die Wahl eines Bürgermeisters oder Landrats vollzieht sich in bis zu drei Schritten:

- In der Hauptwahl (erster Wahlgang) stehen sämtliche zugelassenen Kandidaten zur Auswahl und müssen, um zum Bürgermeister bzw. Landrat gewählt zu werden, die doppelt konstituierte Mehrheit erreichen. Wenn ein einziger Kandidat antritt, muss er mehr Ja- als Nein-Stimmen und zugleich die Stimmen von mindestens 15 Prozent der Wahlberechtigten auf sich vereinen.<sup>10</sup>
- Erreicht von zwei oder mehr Kandidaten in der Hauptwahl niemand die nötige Mehrheit, so findet frühestens am zweiten, spätestens am fünften Sonntag danach eine Stichwahl (zweiter Wahlgang) unter den beiden Kandidaten statt, die bei der Hauptwahl die meisten Stimmen erhalten haben.<sup>11</sup> Bei Stimmengleichheit entscheidet nötigenfalls das Los, wer zur Stichwahl zugelassen wird.<sup>12</sup> In der Stichwahl gewinnt, wer die doppelt konstituierte Mehrheit erreicht.<sup>13</sup>
- Erreicht auch in der Stichwahl niemand diese Mehrheit, so wählt die Kommunalvertretung, also die Gemeindevertretung oder der Kreistag,<sup>14</sup> den Bür-

<sup>6</sup> § 11 Abs. 2 BbgKVerf; dazu *F. Bätge*, Überblick über die Organisation der Kommunalwahlen in Brandenburg, in: DVBl. 2024, S. 22 (25).

<sup>7</sup> § 72 Abs. 1 S. 2 (i. V. m. § 83) BbgKWahlG.

<sup>8</sup> § 72 Abs. 2 S. 1 (i. V. m. § 83) BbgKWahlG; vgl. *R. Röttger/C. Ramin*, Die Bedeutung der Stichwahl zur Bestimmung der Hauptverwaltungsbeamten, in: DVP 2013, S. 506 (509 f.); allgemein zum Begriff des – bei Volksentscheiden üblichen – Zustimmungsquorums etwa *D. Horn*, Mehrheit im Plebiszit, in: Der Staat 38 (1999), S. 399 (406 f.); *St. Lenz*, Volksgesetzgebung als „Minderheitendiktatur“?, in: ZG 28 (2013), S. 167 (169).

<sup>9</sup> Begriff bei *Horn*, Mehrheit (Fn. 8), S. 406; *Lenz*, Volksgesetzgebung (Fn. 8), S. 169.

<sup>10</sup> § 72 Abs. 3 S. 1 (i. V. m. § 83) BbgKWahlG.

<sup>11</sup> § 72 Abs. 2 S. 2 (i. V. m. § 83) BbgKWahlG; allgemein zur Terminfindung näher *Th. Nobbe/P. Schumacher*, in: ders. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, § 73 BbgKWahlG (Febr. 2014), Ziff. 1.2.

<sup>12</sup> § 72 Abs. 2 S. 3 (i. V. m. § 83) BbgKWahlG.

<sup>13</sup> § 72 Abs. 2 S. 4 (i. V. m. § 83) BbgKWahlG.

<sup>14</sup> Die Gemeindevertretung (vgl. § 27 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf) ist Vertretung i. S. d. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. In Städten wird die Gemeindevertretung als Stadtverordneten-