

## Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre

Von Universitätsprofessor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer\*

In DÖV 1990, S. 85 ff., veröffentlichte der Verfasser einen Beitrag, in dem er für die Übernahme des süddeutschen Modells der Gemeindeverfassung auch in anderen deutschen Bundesländern plädierte. Und so ist es ja inzwischen auch gekommen, wenn auch teilweise mit Abstrichen. Es handelt sich dabei um die einzige umfassende Strukturreform der politischen Willensbildung im vergangenen Jahrzehnt überhaupt. Der frühere Bundespräsident Roman Herzog hat die Schwierigkeiten aufgezeigt, Reformen nicht nur zu konzipieren, sondern wirklich auch umzusetzen; die Umsetzungsprobleme sind bei Strukturreformen besonders groß. Um so faszinierender ist es zu verfolgen, auf welchen Wegen die Reformen – trotz großer Widerstände – dennoch durchgesetzt werden konnten. Die Analyse des Entstehungsprozesses ermöglicht ein besseres Verständnis der heutigen Lage und der voraussichtlichen weiteren Entwicklung.

### I. Einleitung

Die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten hat im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts geradezu einen Siegeszug durch Deutschland erlebt. Während es eine Direktwahl von Bürgermeistern bis Ende der achtziger Jahre nur in Baden-Württemberg und Bayern gab, ist diese jetzt in allen dreizehn Flächenländern eingeführt. Dasselbe gilt für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die ursprünglich nur in Baden-Württemberg möglich waren. Die Direktwahl von Landräten, welche anfangs nur bayerischen Bürgern offenstand, gibt es nunmehr in elf Ländern (anders nur noch in Baden-Württemberg und Brandenburg). Ebenso ist die früher nur in Süddeutschland bestehende Möglichkeit der Bürger, ihre Stimmen bei der Wahl der Gemeinderäte und Kreistage auf bestimmte Kandidaten zu häufeln (kumulieren) und auch die Kandidaten anderer Listen zu wählen (pana-

schieren), inzwischen in vielen anderen Ländern verbreitet. Diese Entwicklung hin zum süddeutschen Modell mit seiner größeren politischen Handlungsfähigkeit und Bürgernähe<sup>1</sup> hat viele Aspekte. Im vorliegenden Beitrag soll vor allem auf zwei Gesichtspunkte eingegangen werden: Zum einen hat diese Entwicklung eine gewisse Begrenzung des Parteienmonopols in den Kommunen gebracht. Zum zweiten und vor allem soll der Frage nachgegangen werden, auf welche Weise die Reformen politisch durchgesetzt werden konnten<sup>2</sup>. Die Relevanz dieser Fragestellung ist spätestens seit der öffentlichen Diskussion um den bundesrepublikanischen „Reformstau“ auch einem größeren Kreis deutlich geworden. Der damalige Bundespräsident Herzog sprach in einer vielzitierten Bemerkung ja davon, die Bewerkstelligung der erforderlichen Reformen sei „kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem“<sup>3</sup>.

- 1 Hans Herbert von Arnim, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, DÖV 1990, S. 85 ff. Zur politischen Handlungsfähigkeit, welche insbesondere die baden-württembergische Gemeindeverfassung ermöglicht, grundlegend Gerhard Banner, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, DÖV 1984, S. 364 ff. Bilanz aus heutiger Sicht bei Alfred Katz, Die Effizienz von Kommunalverfassungen, Die Gemeinde (BWGZ) 2000, S. 803 ff.
- 2 Dazu auch Hans Herbert von Arnim, Staat ohne Diener, 1993, S. 68 ff., 342; ders., Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?, in: Klaus Lüder (Hrsg.), Staat und Verwaltung, Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 297 ff.; ders., Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, S. 258 ff.; ders., Das System, 2001, S. 367 ff.; Susan Scarrow, Party Competition and Institutional Change. The Expansion of Direct Democracy in Germany, Party Politics 1997, S. 451; Hans-Georg Wehling, Kommunale Verfassungsreform: Vergleich der kommunalen Verfassungssysteme in Deutschland, in: Uwe Andersen (Hrsg.), Gemeinden im Reformprozeß, 1998, S. 19 ff.; ders., Besonderheiten der Demokratie auf Gemeindeebene, in: von Arnim (Hrsg.), Demokratie vor neuen Herausforderungen, 1999, S. 91 ff.; Gerhard Banner, Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: von Arnim (Hrsg.), ebd., S. 133 ff.; Otmar Jung, Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre, in: von Arnim (Hrsg.), Demokratie vor neuen Herausforderungen, a. a. O., S. 103 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.
- 3 Roman Herzog, Aufbruch ins 21. Jahrhundert, Bulletin der Bundesregierung 1997, S. 353 (354).

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser hat den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunal- und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer inne.

## II. Beschränkung der Macht der Parteien

Das Spannende an den Reformen der Kommunalverfassung liegt zunächst einmal darin, daß sie eine Gewichtsverschiebung von den politischen Parteien hin zur Bürgerschaft bewirken. Die vielfach kritisierte<sup>4</sup> überstarke Stellung, die die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland innehaben, wird durch die Reformen zumindest auf kommunaler Ebene abgemildert, das Monopol der Parteien bei der Rekrutierung des politischen Personals gelockert. Mit anderen Worten: Die Parteien werden auf ihre eigentliche grundgesetzliche Rolle zurückgedrängt, nur bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, statt sie völlig zu beherrschen (Art. 21 Abs. 1 GG). Die Parteien haben bei starren, vom Wähler nicht beeinflussbaren Wahllisten (für die Gemeinderats- und Kreistagswahl) und bei der Wahl der Bürgermeister und Landräte durch die Gemeinderäte und Kreistage einen erheblich festeren personellen und sachlichen Zugriff auf die Kommune als bei flexiblen Listen und bei der Wahl der Bürgermeister und Landräte direkt durch die Bürger. In Baden-Württemberg haben über 50 Prozent der direkt gewählten Bürgermeister kein Parteibuch, und es wären noch mehr, wenn nicht viele Bürgermeister nach der Wahl einer Partei beiträten, um sich für ihre Gemeinde leichter in den Kreistag wählen lassen zu können. Auch Bürgermeister mit Parteibuch pflegen ein eher distanzierendes Verhältnis zu ihrer Partei, um glaubwürdig als Repräsentant der gesamten Gemeinde auftreten zu können<sup>5</sup>. Die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wirkt tendenziell in dieselbe Richtung<sup>6</sup>. In all diesen institutionellen Elementen liegen auch Gründe, weshalb parteipolitische Ämterpatronage in Baden-Württemberg geringer war als in den meisten anderen Ländern<sup>7</sup> und weshalb die kommunalen Wählergemeinschaften seit jeher eine so große Rolle in Süddeutschland spielen. Zugespielt könnte man deshalb geradezu von einer Entwicklung der kommunalen „Partei-verfassung“ hin zur „Bürgerverfassung“ sprechen<sup>8</sup>.

4 Statt vieler *Richard von Weizsäcker* im Gespräch mit *Gunter Hofmann* und *Werner A. Perger*, 1992, S. 150 ff.

5 *Hans-Georg Wehling*, *Der Bürgermeister und „sein“ Rat*, Politische Studien 1984, S. 27 (33).

6 Nach den ersten praktischen Erfahrungen mit der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene haben renommierte Kommunalrechtler ihre bisher oft eher ablehnende Haltung (zum Beispiel *Franz-Ludwig Knemeyer*, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, 1995) ausdrücklich revidiert. Siehe *Franz-Ludwig Knemeyer*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einer neuen Bürgerverfassung, in: *Otmar Jung/Franz-Ludwig Knemeyer*, *Direkte Demokratie*, 2001, S. 115, wo *Knemeyer* einräumt, daß seine frühere Argumentation „einseitig“ war. Früher war er der Meinung, „die eigentliche politische Willensbildung (obliege) in unserem Verfassungsstaat den Parteien (Art. 21 GG)“. So a. a. O., 1995, S. 13. Dabei blieb unbeachtet, daß Art. 21 Abs. 1 GG nur von einem Mitwirken der Parteien spricht.

7 *Gerhard Banner*, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, DÖV 1984, S. 364 (369); *Wehling* (Anm. 5), S. 34.

8 *Hans Herbert von Arnim*, Werden kommunale Wählergemeinschaften im politischen Wettbewerb diskriminiert?, DVBl. 1999, S. 417 (418 ff.). Auch *Fritz Ossenbühl* sieht mit einer neuen „Bürgergesellschaft eine völlig neue Phase in der Kommunalpolitik“ heraufziehen. *Fritz Ossenbühl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: *Gelebte Demokratie*, Festschrift für Manfred Rommel, 1997, S. 247 (249).

## III. Einführung der Direktwahl

Die rasante Entwicklung hin zu mehr direkter Demokratie, die wir in der Bundesrepublik auf kommunaler Ebene beobachten, steht bemerkenswerterweise in völligem Widerspruch zu der Kartellpartei-These der Politikwissenschaftler *Richard Katz* und *Peter Mair*<sup>9</sup>, die von der Politikwissenschaft intensiv diskutiert wird<sup>11</sup>. Danach wollen die etablierten Parteien Zugriff haben auf möglichst alle politischen Schlüsselentscheidungen und auf möglichst viele Posten, verteilen die Positionen unter sich und tendieren dazu, sich dabei keine Konkurrenz zu machen, sondern eher zu kooperieren, ja zu kolludieren. Statt Wettbewerb herrschen dann politische Kartelle. Die Einführung direktdemokratischer Elemente (sei es bei Sach-, sei es bei Personalentscheidungen)<sup>12</sup> dürfte nach den Thesen von *Katz* und *Mair* eigentlich keinen Platz in den politischen Programmen und keine Chance in den politischen Aktionen von „Kartellparteien“ haben, weil derartige Elemente natürlich die Macht der Parteien schwächen und diese deshalb dahingehende Reformversuche gemeinsam und in gegenseitigem Einverständnis abzuwehren suchen<sup>13</sup>.

Um so mehr muß es den Beobachter faszinieren, daß die Reform dennoch gelang<sup>14</sup>, selbst die Einführung der Direktwahl, gegen die der Widerstand besonders groß war. Die Fragen, wie die Reformprozesse abliefen und warum sie (wenn auch teilweise mit Einschränkungen) überhaupt zustande kamen, verdienen vor diesem Hintergrund besondere Aufmerksamkeit. Dabei scheint es wichtig, nicht nur pauschal von „Parteien“ zu sprechen, sondern die verschiedenen Akteure innerhalb der Parteien und ihre jeweiligen Interessen ins Auge zu fassen.

Der Widerstand gegen die Einführung der Direktwahl kam vor allem von vielen Spitzenpolitikern in den Kommunen selbst. Insbesondere Rats- und Fraktionsvorsitzende und Beigeordnete fürchteten um ihre Position oder

9 Begrifflich schlage ich vor, zwischen direkter Demokratie im engeren Sinne (Sachentscheidungen direkt durch das Volk) und direkter Demokratie im weiteren Sinne (Direktwahlen von Exekutivspitzen wie z. B. Bürgermeistern und Landräten durch das Volk) zu unterscheiden. Siehe von *Arnim*, Vom schönen Schein (Anm. 2), S. 203 ff. m. w. N.

10 *Richard S. Katz/Peter Mair*, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, Party Politics 1995, S. 5 ff.; *dies.* (eds.), *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960–1990*, London 1992; *dies.* (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*, London 1994.

11 Siehe z. B. *Ruud Koole*, *Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party*, Party Politics 1996, S. 507 ff.; *Katz/Mair*, *Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder*, Party Politics 1996, S. 525 ff.; *Hans Herbert von Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern*, 1997, S. 343 ff.; *Klaus von Beyme*, Funktionswandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: *Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss* (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 1997, S. 359 (369 ff.); *Elmar Wiesendahl*, Die Parteien auf dem Weg zu Kartellpartei?, in: *von Arnim* (Hrsg.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?*, 1999, S. 49 ff.

12 Zum Begrifflichen siehe oben Anm. 9.

13 *Katz/Mair*, *Cartel Party* (Anm. 10), S. 22: „By casting elections as the legitimate channel for political activity, other, potentially more effective, channels are made less legitimate.“

14 *Scarrow* (Anm. 2).

ihren Einfluß, und die waren oft auch Delegierte auf den Parteitagen. Die Eigeninteressen des kommunalen Establishments standen mithin quer zu der beabsichtigten Reform.

Damit können jedoch andere Interessen der Parteien kollidieren, besonders der Wunsch, die nächsten Landtagswahlen zu gewinnen. Dieses Ziel wird meist besonders ausgeprägt von denjenigen verfolgt, die vom Gewinn der Wahlen am meisten profitieren, also bei den Spitzenpolitikern, die erwarten können, einflußreiche, machtvolle und gut dotierte Regierungsstellen (verstanden in einem weiteren Sinne) zu übernehmen oder beizubehalten. Das waren bei den Initiativen zur Reform der Kommunalverfassungen vor allem die Ministerpräsidenten (und Parteivorsitzenden) und ihre Kabinettsmitglieder beziehungsweise ihre Herausforderer in der Opposition. Faszinierend ist nun, wie die amtierenden Ministerpräsidenten und ihre Herausforderer sich des populären Themas der Einführung der Direktwahl sozusagen als „Material“ bedienten, um bei den anstehenden Landtagswahlen Punkte zu sammeln<sup>15</sup>, wie es ihnen dabei gelang, die parteiinternen Widerstände zu überwinden, und wie sie dabei die Möglichkeit von direkten Sachentscheidungen durch das jeweilige Landesvolk<sup>16</sup> zur Stärkung ihrer Stellung einbezogen.

### 1. Referendum in Hessen

Den Schlüssel für die Durchsetzung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten bildete das Referendum am 20. Januar 1991 in Hessen, mit der ein entsprechender vorheriger Beschluß des Landtags zur (dort erforderlichen) Änderung der Landesverfassung vom Volk bestätigt wurde<sup>17</sup>. Das Überraschende bei dieser Abstimmung lag im Ausmaß der Zustimmung: 82 Prozent der Abstimmenden hatten sich für die Direktwahl ausgesprochen. Es gab in der Bevölkerung in diesem Punkt also fast so etwas wie einen Konsens, und das, obwohl die Grünen und zunächst auch die SPD opponiert hatten und auch die CDU durchaus nicht mit ganzem Herzen dabeigewesen war<sup>18</sup>.

15 Joseph A. Schumpeter geht davon aus, politische Inhalte seien für Politiker ohnehin weniger wichtig, sondern fungierten primär als „Material“ beim Kampf um Mehrheit und Macht. Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus und Demokratie, 1950, S. 443.

16 Siehe auch Heinrich Siedentopf, Gedanken zum kommunalverfassungsrechtlichen „Puzzle“ in Niedersachsen – Anmerkungen zum Regierungsentwurf, Niedersächsischer Landkreistag 6/1995, S. 4: „Dieser Reformprozeß wurde – übrigens in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen gleichartig – nach jahrzehntelangen Debatten von der jeweiligen Opposition durch die Androhung eines Volksbegehrens in Gang gesetzt.“

17 Dazu näher Hans Herbert von Arnim, Reform der Gemeindeverfassung in Hessen, DÖV 1992, S. 330; Otmar Jung, Volksentscheide in der Bundesrepublik – Eine aktuelle Übersicht, Blätter für deutsche und internationale Politik 1996, S. 567 ff. – Verfassungsänderungen bedürfen in Hessen der Zustimmung des Landesvolks durch ein Referendum.

18 Lediglich die FDP und die hessische Vereinigung der kommunalen Wählergemeinschaften waren von Anfang an dafür, dagegen hatten weder CDU noch SPD die Einführung der Direktwahl in ihren Parteiprogrammen vorgesehen. Dazu die Übersicht bei Hans-Joachim Stargardt, Stärkung der Kommunalparlamente oder kommunales „Wahlfürstentum“?, Verwaltungsrundschau 1991, S. 146 (147 ff.).

Die Initiative zu dieser Reform ging vom damaligen CDU-Ministerpräsidenten Walter Wallmann aus, der sie, trotz erheblicher Reserviertheit in den eigenen Reihen, im Alleingang auf die politische Tagesordnung gesetzt hatte. Das Referendum wurde auf denselben Sonntag gelegt, an dem auch die Wahl zum nächsten Landtag stattfand, und man kann getrost davon ausgehen, daß Wallmann auf diese Weise das politisch Angenehme mit dem sachlich Nützlichen verbinden wollte: Er sah einerseits eine gute Chance, sein vorher als unrealisierbar geltendes Projekt der Direktwahl in der Vorwahlzeit dennoch durchzubringen, andererseits wollte er mit dem populären Thema sicher auch Punkte bei der Landtagswahl sammeln und die SPD in Schwierigkeiten bringen. Genau das aber trachtete die SPD natürlich zu verhindern, die in der Vorwahlzeit Aussagen, die ihre Wahlchancen hätten beeinträchtigen können, scheute „wie der Teufel das Weihwasser“<sup>19</sup>. Die Popularität des Themas – eine Meinungsumfrage hatte eine hohe Zustimmung für die Direktwahl signalisiert<sup>20</sup> – veranlaßte sie deshalb, ihren Widerstand „noch rechtzeitig, wenn auch erst spät“<sup>21</sup>, aufzugeben, so daß Wallmanns Initiative im Landtag schließlich sogar die für Verfassungsänderungen nötige qualifizierte Mehrheit erhielt. Mit ihrer Zustimmung sprang die SPD sozusagen auf den Zug auf, und es gelang ihr so, das attraktive (wenn auch von ihr ungeliebte) Thema wahlkampfmäßig zu neutralisieren. Das Thema büßte damit den Charakter als CDU-Wahlkampfschlager weitgehend ein, und Wallmann verlor ja am Ende auch die Landtagswahl.

In unserem Zusammenhang ist vor allem von Interesse, daß sich hier ein Spitzenpolitiker, also ein Angehöriger der „politischen Elite“, mit seinem Reformprojekt gegen die Eigeninteressen der „politischen Klasse“<sup>22</sup> durchsetzte, indem er dies in der Vorwahlzeit zum Thema machte und dadurch sowohl die eigene Partei als auch die große Oppositionspartei – bei Strafe des Verlusts von Wählerstimmen – zwang, sich das Projekt zu eigen zu machen.

Einen ähnlichen Alleingang hatte Wallmann übrigens schon früher gemacht: Beim hessischen Diätenskandal war es ebenfalls der Ministerpräsident, der nach massiver öffentlicher Kritik an den Auswüchsen des kurz vorher verabschiedeten Diätengesetzes von 1988, auf die der gesamte Landtag (mit Ausnahme der Grünen) eher hinhaltend reagiert hatte, die völlige Rücknahme des Diätengesetzes auf einer Pressekonferenz ankündigte und damit – zum Ärger vieler Abgeordneter auch aus den eigenen Reihen – einen kompletten Schwenk in dieser Angelegenheit einleitete<sup>23</sup>.

19 So Frankfurter Rundschau vom 17. 9. 1990, „Möglichst ohne Fehler an die Macht zurück“.

20 Weilburger Tageblatt vom 18. 8. 1990, „CDU-Umfrage: 71 Prozent für Direktwahl“. Siehe auch Stargardt (Anm. 18), S. 150.

21 Stargardt, ebd., S. 150.

22 Zu den Begriffen „politische Klasse“ und „politische Elite“ Hans Herbert von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 42 ff.

23 Hans Herbert von Arnim, Macht macht erfinderisch. Der Diätenskandal: ein politisches Lehrstück, 1988, S. 193 ff.; ders., Der Staat als Beute – Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen, 1993, S. 34 ff. (50 ff.).

Das 82-Prozent-Ergebnis der hessischen Volksabstimmung hatte auch in anderen Ländern hellhörig gemacht. Schlagartig wurde deutlich, welche Meinung die breite Mehrheit des Volkes in dieser Sache hatte und daß die Gemeindeverfassungen vieler Länder davon in zentralen Punkten abwichen<sup>24</sup>. Damit war aber ihre Legitimation erschüttert, auch wenn die „politische Klasse“ sich bemühte, die hessische Abstimmung möglichst nicht zum öffentlichen Thema werden zu lassen. Verfassungen verlieren in der Demokratie ihre Legitimation, wenn sie in zentralen Punkten und auf Dauer nicht mehr von der Mehrheit des Volkes, von dem „alle Staatsgewalt ausgeht“, getragen werden. Das gilt *mutatis mutandis* auch für Gemeindeverfassungen. Und eben dieses Abweichen der Verfassung vom Volkswillen war durch die Volksabstimmung in zentralen Punkten in so krassem Ausmaß zutage getreten, daß es unmöglich wurde, etwa nur von einem „vorübergehenden Stimmungsbild eines wankelmütigen Volkswillens“ zu sprechen. Zugleich wurde – angesichts der Tatsache, daß alle Landesverfassungen Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene zuließen (oder deren Zulassung planten) – auch deutlich, welches politische Potential in der Möglichkeit liegt, das Volk entscheiden und den gordischen Knoten der Blockierung durchhauen zu lassen. Damit wurde die hessische Erfahrung zu einem wichtigen Motor für die durchgreifende Reform der Gemeindeverfassungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre.

Auch in anderen Ländern wie in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und im Saarland, wo die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten zunächst blockiert schien, trug das hessische Beispiel dazu bei, das Reformschiff schließlich doch wieder flottzumachen.

## 2. Antrag auf Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen<sup>25</sup>, wo die Mängel der Gemeindeverfassung (latente Führungsschwäche und Defizit an Partizipationsmöglichkeiten der Bürger)<sup>26</sup> besonders manifest waren, war die SPD-Regierung zunächst für die Direktwahl eingetreten, dann aber vor parteiinternen Widerständen zurückgewichen. Der Hagener Parteitag der nordrhein-westfälischen SPD hatte den Reformen in

der eigenen Landesregierung, besonders dem Innenminister *Schnoor*, Ende 1991 eine Abfuhr erteilt<sup>27</sup>. Damit drohte die nordrhein-westfälische Gemeindeverfassung zu einem Symbol parteipolitisch bedingter Politikblockade zu werden und dafür, daß selbst dringende Reformen in unserem Land unrealisierbar erscheinen, wenn dadurch Positionen wegfallen und Personen befürchten müssen, ihre Ämter zu verlieren<sup>28</sup> oder eine Schwächung ihres Einflusses zu erfahren<sup>29</sup>. Der damalige Bundespräsident *Richard von Weizsäcker* sprach von einem „klassische(n) Fall der Machtbehauptung von Parteizentralen und der Abschreckung der Bevölkerung“<sup>30</sup>.

Die Blockade wurde schließlich dadurch aufgebrochen, daß die Spitze der oppositionellen nordrhein-westfälischen CDU, besonders der Landesvorsitzende *Norbert Blüm* und der Generalsekretär *Herbert Reul*, zusammen mit der FDP unter Führung *Jürgen Möllemanns* – beflügelt von Umfrageergebnissen, wonach mehr als 80 Prozent der Bürger Nordrhein-Westfalens für die Direktwahl der Bürgermeister seien<sup>31</sup>, und sicher auch in der Hoffnung auf „ein zugkräftiges Wahlkampfthema“<sup>32</sup> – ein dahin gehendes Volksbegehren in Angriff nahmen. Zu seiner Vorbereitung waren 3000 Unterschriften erforderlich. Die Initiatoren bekamen schon in diesem Vorbereitungsstadium, also vor Beginn des eigentlichen Volksbegehrens, imponierende 50 000 Unterschriften zusammen<sup>33</sup>, was die Popularität des Themas erneut unterstrich und die Regierungspartei, wollte sie nicht Gefahr laufen, auch bei den Kommunalwahlen im Herbst 1994 und den Landtagswahlen im Frühjahr 1995 Punkte an die Opposition zu verlieren, zu Reaktionen zwang. Hinzu kam, daß am 13. Juni 1993 die Kür *Rudolf Scharpings* zum SPD-Parteivorsitzenden erstmals im Wege einer in-

24 Zwar hatte der Volksentscheid nur in Hessen stattgefunden, und er hatte nur die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten betroffen. Doch man ging – wohl nicht zu Unrecht – davon aus, daß ähnliche Ergebnisse auch in anderen Bundesländern zustande kämen, und zwar auch dann, wenn das Wahlrecht zum Gemeinderat (kumulieren und panaschieren statt starrer Liste) oder die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zur Abstimmung stünde, eine Auffassung, die hinsichtlich des letzten Punkts im Herbst 1995 durch den Volksentscheid in Bayern bestätigt wurde.

25 Zur Entwicklung in Nordrhein-Westfalen eingehend *Otmar Jung*, Wenn der Souverän sich räuspert ..., Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft 1995, S. 107 (110 ff.); *Ralf Kleinfeld/Achim Nendza*, Die Reform der deutschen Gemeindeverfassungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und in den neuen Bundesländern, in: *Ralf Kleinfeld*, Kommunalpolitik, 1996, S. 73 (78 ff.); *Guido Freis*, Die Reform der Gemeindeverfassung in Nordrhein-Westfalen – Eine „Constituent policy“ im kommunalpolitischen Netzwerk, 1998.

26 Zusammenfassung bei *Kleinfeld/Nendza* (Anm. 25), S. 80.

27 Hagener Parteitag der nordrhein-westfälischen SPD vom 14./15. 12. 1991, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 12. 1991. Dort wurden sowohl die Direktwahl als auch die Beseitigung der Doppelspitze von Chef der Verwaltung (Stadtdirektor) und Vorsitzenden des Rats (Bürgermeister) mehrheitlich abgelehnt. Es sollte lediglich ein Verfahren des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids eingeführt werden.

28 *Kleinfeld/Nendza* (Anm. 25), S. 89: Eine weitreichende Reform der Gemeindeordnung schien in Nordrhein-Westfalen anfangs „beinahe unrealisierbar, ... zudem hierdurch Positionen wegfallen und zentrale politische Akteure von Ämterverlust bedroht werden“. Vgl. auch schon *Dirk Ehlers*, Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 1991, S. 397 (398): „Mitentscheidend (für das bisherige Scheitern der Reform der Gemeindeverfassung in Nordrhein-Westfalen) dürften jedoch auch Fragen der persönlichen und parteipolitischen Machterhaltung sein, da eine Konzentration der Kompetenzen auf eine Person eine Halbierung der Führungspositionen mit sich bringen wird.“

29 Zu den profiliertesten Gegnern der Direktwahl gehörte – neben den Bürgermeistern – innerhalb der SPD auch die „Fraktion der Fraktionsvorsitzenden“ (so der damalige SPD-Oberbürgermeister von Duisburg *Josef Krings*). Darin kam die „vor allem interessendeterminierte Debatte innerhalb der Gremien in vollem Umfang zum Ausdruck“. „Die Ratsmitglieder sowie insbesondere die mächtigen SPD-Fraktionsvorsitzenden der Ruhrgebietsstädte“ sahen „bei der Zusammenlegung der kommunalen Spitze in der Person des hauptamtlichen Bürgermeisters ihren Einfluß verringert“. So *Kleinfeld/Nendza* (Anm. 25), S. 99.

30 *von Weizsäcker* (Anm. 4), S. 153.

31 *Jung*, Wenn der Souverän sich räuspert (Anm. 25), S. 118.

32 *Kleinfeld/Nendza* (Anm. 25), S. 88.

33 *Jung* (Anm. 25), S. 119.

nerparteilichen Urwahl erfolgt war<sup>34</sup> und damit die weitere Ablehnung von Direktwahlen in den Kommunen vollends nicht mehr in der Öffentlichkeit vermittelbar erschien<sup>35</sup>. Die SPD-Führung zog deshalb einen Parteitag in Bielefeld, der ursprünglich später stattfinden sollte, auf Mitte Januar 1994 vor. Mit dem drohenden Volksbegehren der Opposition im Rücken und den anstehenden allgemeinen Wahlen vor Augen erreichte sie es nun, daß die Delegierten in Bielefeld den Hagener Beschluß revidierten und die Beseitigung der kommunalen Doppelspitze und die Einführung der Direktwahl beschlossen.

In Nordrhein-Westfalen zwangen also Spitzenpolitiker der Opposition durch Appell an das Volk die Regierungspartei, ihre Beschlußlage in einer dramatischen Kehrtwende zu revidieren, und kamen damit – wahrscheinlich unbeabsichtigt – der Landesregierung bei ihrem Bemühen, sich gegen die eigene Partei durchzusetzen, zu Hilfe. Parteiführer setzten sich also im Wettbewerb miteinander gegen die Eigeninteressen ihrer politischen Klasse durch.

### 3. Volksinitiative in Schleswig-Holstein

Auch in Schleswig-Holstein hatte die SPD-Landesregierung ursprünglich der Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten positiv gegenübergestanden, war dann aber durch ihren Landesparteitag „zurückgepfiffen“ worden. Die daraufhin von CDU und FDP eingeleitete Volksinitiative zur Vorbereitung eines Volksbegehrens erbrachte rasch die erforderliche Zahl von Unterschriften und schaffte so den nötigen politischen Druck: Die sozialdemokratische Mehrheit im Landtag setzte das Thema auf die Tagesordnung. Ein erneuter Landesparteitag der SPD widerrief die ursprüngliche Ablehnung der Direktwahl, nachdem der SPD-Fraktionsvorsitzende *Börnßen* argumentiert hatte, die Sozialdemokraten sollten sich „als Mitbestimmungspartei nicht von der parlamentarischen Konkurrenz übertrumpfen“ lassen<sup>36</sup>. Anschließend trug der Landtag der Volksinitiative durch eine entsprechende Gesetzesänderung – jedenfalls teilweise – Rechnung.

### 4. Drohendes Volksbegehren in Niedersachsen

Die Rolle des Wettbewerbs der politischen Eliten war noch offensichtlicher bei der Reform der Kommunalverfassung in Niedersachsen. Dort griff der Führer der CDU-Opposition, *Christian Wulff*, das Thema Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten im Herbst 1993, kurz vor der Landtagswahl, auf<sup>37</sup>. Als Reaktion darauf (und nur Stunden, bevor die Opposition ihre bereits anberaumte erste Pressekonferenz zum Reform-

projekt abhielt) verkündete die SPD-Spitze ihre Unterstützung. Den Widerstand der eigenen Partei<sup>38</sup> rang der Ministerpräsident und SPD-Landesvorsitzende *Gerhard Schröder* (nach der Landtagswahl) nieder und erlangte schließlich im März 1995 mit knapper Mehrheit den positiven Beschluß eines SPD-Sonderparteitags. Die parteiinterne Überzeugungsarbeit war ihm auch dadurch erleichtert worden, daß *Wulff* ein Volksbegehren angekündigt hatte<sup>39</sup>. Dementsprechend hatte *Schröder* erfolgreich argumentiert, die SPD dürfe vor dem niedersächsischen Kommunalwahlkampf 1996 nicht den Eindruck erwecken, sie sperre sich aus Angst vor dem Volk gegen die Einführung der Direktwahl<sup>40</sup>. (Bei einem anschließenden Parteitag der CDU hatten sich in dieser Partei allerdings wieder die Reformgegner knapp durchgesetzt.<sup>41</sup>)

Auch in Niedersachsen war der Widerstand interessierter Kommunalpolitiker gegen eine Reform, die die Positionen des Bürgermeisters und des Gemeindedirektors zusammenlegt und so „mit einem Schlag die Zahl der Führungspositionen in den Kommunen halbiert“<sup>42</sup>, sehr ausgeprägt. Den politischen Gegenwind hatte nicht nur *Schröder* bei seinem nur mit knapper Mehrheit erlangten Parteitagsbeschluß, sondern auch *Wulff* bei seiner parteiinternen Niederlage gespürt. Hinzu kam, daß die bisher „allmächtigen“ kommunalen Fraktionsvorsitzenden der großen Parteien eine Zurücksetzung durch die direktgewählten hauptberuflichen Bürgermeister befürchteten. Darüber hinaus waren die Bürgermeister und Landräte im Landtag von der Neuregelung auch dadurch betroffen, daß sie – selbst im Fall einer künftigen Übernahme des Amts des hauptberuflichen Bürgermeisters oder Landrats in ihrer Kommune – nicht länger Landtagsabgeordnete hätten bleiben können, weil dann Unvereinbarkeitsbestimmungen greifen (die hinsichtlich der bisher ehrenamtlichen, aber gleichwohl großzügig entschädigten Ämter von Bürgermeistern und Landräten nicht bestanden). Allein unter den 81 Landtagsabgeordneten der SPD-Mehrheitsfraktion im niedersächsischen Landtag waren 21 Bürgermeister und fünf Landräte<sup>43</sup>.

Selbst in einer Enquete-Kommission des Landtags hatten sich die Interessenten durchgesetzt. „Die mehrheitlich aus betroffenen Bürgermeistern und Landräten zusammengesetzte Kommission“<sup>44</sup> hatte in ihrem Bericht vom Mai 1994 empfohlen, alles beim alten zu lassen, die „bewährte Zweigleisigkeit“ beizubehalten und auf die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten zu verzichten<sup>45</sup>.

38 Siehe zum Beispiel Frankfurter Rundschau vom 27. 2. 1995, S. 2: „SPD-Bezirk Hannover lehnt Direktwahl ab.“

39 *Scarow* (Anm. 2), S. 461.

40 *Stefan Dietrich*, „Mit hauchdünner Mehrheit ein dickes Brett durchbohren. Wie die Reform der Niedersächsischen Gemeindeordnung parteipolitisch kleingekocht wurde“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 2. 1996.

41 *Thomas Oppermann*, Kommunalreform in Niedersachsen, Recht und Politik 1996, S. 80 (81).

42 *Dietrich* (Anm. 40).

43 Ebd.

44 *Oppermann* (Anm. 41), S. 81.

45 Eine lesenswerte erste Bilanz der Reform aus der Sicht eines Oberbürgermeisters zieht *Jürgen Poeschel*, Der neue niedersächsische Oberbürgermeister, Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001, S. 601 ff.

34 Die Wahl war formal zwar unverbindlich, stellte aufgrund ihres legitimatorischen Eigengewichts aber die Weichen in den zuständigen Gremien zugunsten *Scharpings*.

35 So erklärte der Vorsitzende der nordrhein-westfälischen SPD-Fraktion *Friedhelm Fahrtmann* bereits zwei Tage später in einem Zeitungsinterview (Rheinische Post vom 15. 6. 1993), „an der Direktwahl der Bürgermeister“ führe „nun kein Weg mehr vorbei“.

36 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 2. 1995, S. 4: „SPD in Kiel schlägt Direktwahl der Bürgermeister vor.“

37 Pressemitteilung der CDU in Niedersachsen vom 20. 10. 1993 („Wulff: Volksbegehren für Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten“).

### 5. Einleitung eines Volksbegehrens im Saarland

Im Saarland war die CDU seit Ende der achtziger Jahre für die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten eingetreten und hatte wiederholt Gesetzesvorlagen im Landtag eingebracht<sup>46</sup>, die aber – angesichts der SPD-Mehrheit – nicht beschlossen wurden. Auch eine Sachverständigenkommission hatte im März 1994 dahin gehende Empfehlungen unterbreitet. Doch erst als die CDU im April 1994 ein Volksbegehren einleitete und innerhalb weniger Tage 15 000 Unterschriften sammelte<sup>47</sup>, kam Bewegung in das Projekt: Auf einem Sonderparteitag der SPD am 17. April 1994 beschloß die damalige saarländische Mehrheitspartei die Einführung der Direktwahl<sup>48</sup>, und bereits am 11. Mai 1994 wurde die Reform vom Landtag verabschiedet<sup>49</sup>.

### 6. Die List des politischen Wettbewerbs

Der gemeinsame Nenner der genannten Reformen<sup>50</sup> liegt darin, daß sie durch konkurrierende Spitzenpolitiker in der Vorwahlzeit in Gang gebracht wurden, sei es, daß diese aus der Opposition heraus Volksbegehren begannen oder ankündigten, sei es, daß sie aus der Regierung heraus – meist unter dem Druck oppositioneller Volksbegehren – ihr eigenen Parteien und Fraktionen zu entsprechenden Beschlüssen veranlaßten. Durch Nutzung der Möglichkeiten der direkten Demokratie haben die Parteiführer, sozusagen als „politische Unternehmer“, die Parteienkonkurrenz im Ergebnis verschärft. Das bedeutete letztlich eine programmatische Annäherung der Parteien an die Präferenzen der Mehrheit des Volkes. Die (vom Volk mit überwältigender Mehrheit gewünschte) Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten kam so auf die politische Tagesordnung und wurde auch durchgesetzt.

Dabei hat auch die „List des Wettbewerbs“ (die wir aus der Wirtschaftstheorie kennen) ihre Wirkung getan. Sie verspricht nämlich genau das, was hier geschehen ist: Die Neuerung, die zusätzlichen Gewinn (in der Wirtschaft) beziehungsweise zusätzliche Wählerstimmen (in der Politik) verheißt, wird von den (wirtschaftlichen oder politischen) Konkurrenten übernommen, so daß der Zusatzgewinn beziehungsweise die Zusatzstimmen aus der Innovation durch das Nachmachen seitens der Konkurrenten wieder verschwindet. Wer davon dann im Ergebnis profitiert, ist der Bürger und Wähler; er kommt in

den Genuß der Innovation. Auf diese Weise bringt der Mechanismus der Konkurrenz, wenn er funktioniert, die von der Allgemeinheit gewünschten Ergebnisse hervor. Das Aufbrechen des Kartells durch einzelne Parteiführer „lohnt“ sich also im Ergebnis in der Regel weniger für die Akteure, die damit mehr Wahlstimmen ergattern wollten, als vielmehr für die Wähler – und darauf kommt es an.

Die vorstehend aufgeführten empirischen Reformbeispiele legen drei Thesen nahe:

1. Die Kartellparteien-These von *Katz* und *Mair* bedarf der Ergänzung: Das typischerweise von der politischen Klasse angestrebte politische Kartell kann durchaus von der sehr viel stärker an Wettbewerb interessierten politischen Elite aufgebrochen werden<sup>51</sup>.
2. Die Möglichkeit der Volksgesetzgebung bewirkt allein durch ihre Existenz eine bessere Rückbindung an den Volkswillen und kann so zu größerer Reformfähigkeit der Landespolitik beitragen.
3. Sie bildet keinen Fremdkörper im System der repräsentativen Demokratie, sondern verbessert im Gegenteil deren Funktionsfähigkeit, indem sie den (durch die Kartellierungstendenz der politischen Klasse gefährdeten) politischen Wettbewerb intensiviert und die daran eher interessierte politische Elite stärkt.

### IV. Wie die Reformen teilweise verpatzt wurden

Die Durchsetzung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten mittels des Volksentscheids in Hessen und durch glaubwürdig androhte Volksbegehren in anderen Ländern hatte oft allerdings auch eine Kehrseite. Die widerstrebenden Kräfte in den Parteien suchten – aus ihrer eigeninteressierten Sicht<sup>52</sup> – soviel wie möglich zu „retten“. Wenn sie schon die ihnen aufgezwungene Direktwahl nicht verhindern konnten, so wollten sie sie doch wenigstens so ausgestaltet wissen, daß ihr Einfluß möglichst wenig geschmälert würde und sie, sprich: die Partei- und Fraktionsfunktionäre, die Fäden, soweit wie – angesichts der neuen Gegebenheiten – möglich, in den Händen behielten. Doch ist die Direktwahl Teil eines Gesamtsystems, und man darf bei ihrer Einführung die dazugehörigen anderen Teile des Systems nicht einfach ausklammern. Diese unter Kommunalwissenschaftlern selbstverständliche Einsicht blieb in der Praxis vielfach unberücksichtigt. Das Ergebnis sind kommunalverfassungsrechtliche Torsos in einigen Ländern, deren Funktionsfähigkeit mehr oder weniger fraglich erscheint. Das Rezept für eine Gesamtreform wurde nur teilweise befolgt, so daß das zusammengestoppelte Mahl teilweise verdorben wurde.

46 Zum Beispiel Antrag der CDU-Landtagsfraktion vom 1. 10. 1992, LT-Drucks. 10/1178; Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion vom 20. 9. 1993, LT-Drucks. 10/1601.

47 Saarbrücker Zeitung vom 15. 4. 1994.

48 Saarbrücker Zeitung vom 18. 4. 1994.

49 Zweite Lesung des Gesetzes zur Änderung des Kommunal selbstverwaltungsrechts und des Kommunalwahlrechts (Drucks. 10/1601 und 10/1909) vom 11. 5. 1994, Landtag des Saarlandes, 10. Wahlperiode, S. 3586 bis 3592.

50 In *Rheinland-Pfalz* war es vor allem die FDP, die in wechselnden Koalitionen, zunächst mit der CDU, sodann mit der SPD die Kommunalverfassungsreform in mehreren Etappen durchsetzte, wobei der schließliche Durchbruch zur Direktwahl der Bürgermeister und Landräte ebenfalls von der Entwicklung in Hessen mitbeeinflusst worden war. Dazu von Arnim, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung? (Anm. 2), S. 298 f. In den *neuen Ländern* lag die Übernahme des bürgernahen süddeutschen Modells nach der friedlichen Revolution ohnehin nahe.

51 Zu den typischerweise unterschiedlichen Interessen und Motiven von Spitzenpolitikern („politische Elite“) und der Masse der Berufspolitiker („politische Klasse“) siehe von Arnim, Fetter Bauch (Anm. 22), S. 51 ff. m. v. N.

52 Daß sich die politischen Akteure weniger an politisch-normativen Leitbildern orientieren als vielmehr an ihren persönlichen Betroffenheiten, arbeiten *Kleinfeld/Nendza* (Anm. 25), zusammenfassend: S. 110, heraus.

### 1. Hessen: Stockende Begleitreformen

Das erste Beispiel war die Beibehaltung der Magistratsverfassung in Hessen, wo Ministerpräsident *Wallmann* in der Vorwahlzeit zwar den Landtag dazu gebracht hatte, die Direktwahl der Bürgermeister einzuführen (und das überwältigende Ergebnis des Referendums alle Widerstände erstickte). Aber die nötigen Begleitreformen (Abschaffung des Magistrats, Einführung der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens bei der Ratswahl und Beseitigung der Fünfprozentklausel) unterblieben zunächst<sup>53</sup>. Erst nach dem Regierungswechsel im Jahr 1999 wurde die Sperrklausel beseitigt, und Kumulieren und Panaschieren wurden eröffnet<sup>54</sup>.

### 2. Nordrhein-Westfalen: Zähne Rückzugsgefechte

Ein zweites Beispiel sind die Absonderlichkeiten der neuen Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Auch hier wurde die politische Klasse zwar durch ein anlaufendes Volksbegehren zu der (von ihr abgelehnten) Zusammenlegung der Positionen des Verwaltungschefs und des Ratsvorsitzenden und zur Direktwahl des nunmehr hauptberuflichen Bürgermeisters gezwungen; sie versuchte aber dennoch, möglichst viel in der Hand zu behalten, beispielsweise durch die Regelung,

- daß die Wahl des Bürgermeisters gleichzeitig mit der Wahl des Gemeinderats stattfindet,
- daß beim vorzeitigen Ausscheiden eines Bürgermeisters sein Nachfolger vom Rat (und nicht vom Volk) gewählt wird (was inzwischen allerdings durch eine Novelle geändert wurde<sup>55</sup>),
- daß der Bürgermeister keinen eigenen, ihm vorbehaltenen Entscheidungsbereich besitzt (sondern der Rat per „Rückholrecht“ alles an sich ziehen kann)<sup>56</sup>,
- außerdem durch die Beibehaltung eines besonders parteifreundlichen (und entsprechend bürgerfeindlichen) Ratswahlrechts einschließlich der Fünfprozentklausel und
- ferner durch einige Spezialregelungen, die zu erheblichen Auswüchsen bei der Versorgung führen können<sup>57</sup>.

53 von Arnim, Reform der Gemeindeverfassung (Anm. 17), S. 330 ff.; ders., Reform der Gemeindeverfassung blieb auf halbem Weg stecken, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 23. 3. 1997; Hans Meyer, in: Hans Meyer/Michael Stolleis (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 3. Aufl. 1994, S. 174; Banner, Die drei Demokratien (Anm. 2), S. 129 (138 f.).

54 „Mehr Einfluss für den Bürger: Hessen ändert sein Kommunalwahlrecht/Kumulieren und Panaschieren“: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 7. 1999; Rolf Meireis/Ulrich Dreßler, Der Regierungsentwurf der Hessischen Kommunalverfassungsnovelle 1999, Kommunal-Praxis SW 1999, S. 343 ff.; Hans Herbert von Arnim, Neues Wahlrecht hebt das Niveau der Gemeindeverfassungen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 3. 1999; Raimund Schmidt-De Caluwe, Die Novellierung des Kommunalrechts in Hessen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2001, S. 270 ff.

55 Siehe Harald Hofmann, Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen, Verwaltungsrundschau 2000, S. 217 ff.

56 Banner, Die drei Demokratien (Anm. 2), S. 129 (139 f.); von Arnim, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung? (Anm. 2), S. 325.

57 von Arnim, Diener vieler Herren, 1998, S. 120 ff.

Die Fünfprozentklausel wurde allerdings nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Nordrhein-Westfalen vom 6. Juni 1999 noch kurz vor den Kommunalwahlen im Herbst 1999 im Blitzverfahren beseitigt. Und die zeitliche Koppelung beider Wahlen erwies sich im Herbst 1999 für die SPD geradezu als selbstgegrabene Grube, als ihre riesigen Verluste bei den Ratswahlen auch auf ihre Bürgermeisterkandidaten durchschlugen und deren Wahlchancen verschlechterten.

### 3. Schleswig-Holstein: Kleine Gemeinden ausgeklammert

Ein drittes Beispiel ist Schleswig-Holstein. Dort wurde die Direktwahl nur in den Landkreisen und in den Städten und Gemeinden mit hauptberuflichem Bürgermeister eingeführt. In den kleineren Gemeinden mit ehrenamtlichem Bürgermeister blieb es dagegen bei der Wahl durch den Gemeinderat. Hier setzte sich der parteiinterne Widerstand in der SPD durch, und auch die CDU gab ihren Widerstand schließlich auf.

Doch das Ausklammern ausgerechnet der Bürgermeister von kleinen Gemeinden erscheint doppelt widersinnig, weil in den kleineren, überschaubaren Gemeinden die Direktwahl besonders nahegelegen hätte<sup>58</sup>. 800 000 schleswig-holsteinische Bürger in über tausend ehrenamtlich verwalteten Gemeinden wurden auf diese Weise von der Direktwahl ausgeschlossen.

Ein Grund für den besonderen Widerstand der Parteifunktionäre gegen die Direktwahl in kleineren Gemeinden dürfte darin liegen, daß in größeren Städten die Parteien die Rekrutierung auch bei Direktwahl einigermaßen in der Hand behalten können, nicht aber in kleineren Gemeinden<sup>59</sup>. Auf SPD-Kreisverbands- und Ortsvereinsebene wurde ganz offen damit argumentiert, „die Einbeziehung der Ehrenamtlichen in die Direktwahl würde den Parteeinfluß zurückdrängen“<sup>60</sup>. In Nordrhein-Westfalen mit seinen relativ wenigen, dafür aber um so größeren Gemeinden mit ausschließlich hauptberuflichen Bürgermeistern gibt es dieses Problem nicht.

Auch die CDU hat schließlich nicht mehr opponiert, und ein Volksbegehren wollte sie gegen die mittelbare Wahl der Ehrenamtlichen schon gar nicht unternehmen. Auf dem CDU-Parteitag von Neumünster wurde die Direktwahl von Ehrenamtlichen zur „Verhandlungsmasse“ erklärt<sup>61</sup>. Zwar wollte die FDP daraufhin das Volksbegehren wieder aufgreifen, die CDU versagte aber die Unterstützung, und allein hat es die FDP nicht gewagt<sup>62</sup>.

58 Dazu Bernd Klaus Buchholz (FDP), Schleswig-Holsteinscher Landtag, 13. Wahlperiode, Protokoll der 106. Sitzung vom 6. 12. 1995, S. 7389 (7390).

59 Buchholz, ebd., S. 7390: „Es sind die Ortsverbände der Parteien, die weiter allein entscheiden wollen, wer Bürgermeister wird und wer nicht. Und es sind diejenigen, die sich einer echten Entscheidung der Bürger nicht stellen wollen, weil sie wohl zu Recht meinen, daß dann so mancher von ihnen keine Chance hätte. Letztlich geht es um Pfründe der großen Parteien und um nichts anderes.“

60 Diethert Groos, Ringen um Kommunalreform, Schleswig-Holstein: Hauptamtliche Bürgermeister per Urwahl, Die Welt vom 14. 11. 1995, S. 2.

61 Buchholz (Anm. 58), S. 7391.

62 Ebd.

#### 4. Saarland: Halbherzige Teilreform

Im Saarland blieb es trotz der Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten bei der indirekten Wahl der Ortsvorsteher. Auch die Möglichkeit, bei der Gemeinderatswahl zu kumulieren und zu panaschieren, wurde nicht eingeführt und schon gar nicht die Fünfprozentklausel abgeschafft. Ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes aus dem Jahr 1998<sup>63</sup> konnte wegen Stimmgleichheit (4:4 der acht Mitglieder des Gerichts) die Verfassungswidrigkeit der Fünfprozentklausel zwar noch nicht feststellen<sup>64</sup>. Doch werden dieses – im Ergebnis unhaltbare<sup>65</sup> – Urteil und das ängstliche Festhalten der SPD-Mehrheit an der Sperrklausel nach der jüngsten Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, die dort zur ersatzlosen Abschaffung der Sperrklausel bei Kommunalwahlen geführt hat, erst recht zu überdenken sein<sup>66</sup>. Gleiches gilt für die anderen überholten Elemente der saarländischen Kommunalverfassung<sup>67</sup>.

#### 5. Zusammenfassung: Gründe für die bloßen Teil-Reformen

Die unsystematische Übernahme bloß von Teilen der baden-württembergischen Gemeindeverfassung in den genannten Ländern läßt unterschiedliche Erklärungen zu: Zunächst einmal liegt die Vermutung nahe, daß die Parteien und Parlamente, denen die Reformen aufgezwungen wurden, nicht wirklich dahinter standen und – angesichts ihrer Eigeninteressen – dem Systemgedanken wenig Gewicht beimäßen, auch wenn davon das Funktionieren der neuen Kommunalverfassungen in der Praxis abhängt.

Damit ist allerdings noch nicht erklärt, warum diejenigen Parteiführer, die die Reformen betrieben und zu ihrer Durchsetzung Volksbegehren vorbereitet hatten, nun nicht auch dieselbe Methode anwendeten, um die unter den Tisch gefallenen Teile der Reform ebenfalls durchzusetzen. Als Gründe für dieses Unterlassen bieten sich folgende Thesen an: Zum einen blieb der Widerstand der kommunalen Funktionäre bestehen, und der Verzicht auf die genannten Teile erscheint sozusagen als Kompromiß, dessen Infragestellung die parteinterne Stellung der Parteichefs vermutlich gefährdet hätte. Zum anderen erschienen die noch ausstehenden Teile der Reform möglicherweise nicht attraktiv genug, um damit – insbesondere angesichts der hohen Quoren für Volksbegehren von 20 Prozent der Wahl-

berechtigten in Hessen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland – die Mobilisierungsschwelle überwinden zu können, ein Gedanke, der wiederum die Forderung nach Absenkung jener Quoren unterstreicht, was in Nordrhein-Westfalen inzwischen geschehen ist. Auch wäre es – angesichts der im Gang befindlichen oder bereits durchgeführten Teilreformen – schwerer zu vermitteln gewesen, worum es bei dem Projekt noch zusätzlich ging.

Falls die erforderliche Mobilisierung aber doch gelungen beziehungsweise aussichtsreich erschienen wäre (was sich wohl schon bei der mehr oder weniger großen Leichtigkeit gezeigt hätte, mit der die Stimmen für den Antrag gesammelt worden wären), hätte die „Gefahr“ bestanden, daß die jeweilige Regierung das Projekt wiederum übernehmen und es damit erneut wahlpolitisch neutralisieren würde, so daß die Opposition die erhoffte politische „Rendite“ bei den Landtagswahlen wiederum nicht hätte einstreichen können. Insofern hatten die beharrlichen Interessen letztlich doch wieder die Oberhand gewonnen.

Die Gesamtwürdigung zeigt: Man kam nicht umhin, etwas Wasser in den Wein derjenigen zu gießen, die von direkter Demokratie ein Allheilmittel für Reformen erwarteten. Immerhin, die Reformen wurden angestoßen, und auch in den Ländern, in denen es nur zu Teilreformen gekommen ist, hat sich ein erheblicher politischer Druck entwickelt, systemwidrige „Rückstände“ ebenfalls zu beseitigen. Dieser Druck hat in mehreren Fällen, auch ohne direkt demokratische Maßnahmen, bereits zu gewissen Folgeformen geführt, so zum Beispiel in Hessen und Nordrhein-Westfalen (siehe oben IV. 1 und 2). Die Beseitigung der Sperrklauseln wurde teilweise durch die Verfassungsgerichte erzwungen<sup>68</sup>. Bezieht man diese noch immer im Gang befindliche Entwicklung also mit ein, so kann man m.E. durchaus an dem Gesamturteil festhalten: Referenden, Volksbegehren und Volksentscheide können ein wichtiges Instrument zur Überwindung der von Roman Herzog hervorgehobenen Reformschwäche unserer Demokratie sein. Ob und inwieweit sie auch zur Durchsetzung von Strukturereformen auf anderen Ebenen unseres Gemeinwesens taugen, insbesondere auf Landesebene, scheint deshalb in jedem Fall einer sorgfältigen Prüfung wert<sup>69</sup>.

63 VerfGH Saarl., Urt. v. 14. 7. 1998, Az. Lv 4/97.

64 Ebd., S. 14 des Umdrucks: „Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes kann – infolge von Stimmgleichheit im Ergebnis seiner Entscheidung – nicht mit der gemäß § 22 Abs. 1 VerfGHG erforderlichen Stimmenmehrheit feststellen, daß der Antragsgegner den verfassungsrechtlichen Status der Antragstellerin durch die fortdauernde Hinnahme der Sperrklauseln im saarländischen Kommunalwahlrecht verletzt hat.“

65 Näheres bei von Arnim, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung? (Anm. 2), S. 315 f.; ders., Wahlergemeinschaften (Anm. 8), S. 420 f.

66 Dirk Ehlers, Sperrklauseln im Wahlrecht, Jura 1999, S. 660 (665 f.); Hans Herbert von Arnim, Die Unhaltbarkeit der Fünfprozentklausel bei Kommunalwahlen nach der Reform der Kommunalverfassungen, in: Festschrift für Klaus Vogel, 2000, S. 453 (459 f.); Hans Michael Heinig/Martin Morlok, Konkurrenz belebt das Geschäft! Zur Problematik der 5 %-Klausel im Kommunalwahlrecht, Zeitschrift für Gesetzgebung 2000, S. 371 ff.

67 Zum politischen Streitstand zu diesen Fragen siehe das Protokoll der zweiten Lesung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlrechts (Drucks. 11/1599) vom 14. 10. 1998, Landtag des Saarlandes, 11. Wahlperiode, S. 3248 bis 3251.

68 Siehe dazu – zusätzlich zu den unter IV. 1–4 genannten Quellen – auch LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 14. 12. 2000, Az. LVerfG 4/99.

69 Zur Frage der Übertragbarkeit von Inhalt und Durchsetzbarkeit der Reform der Kommunalverfassungen auf die Landesverfassungen siehe von Arnim, Staat ohne Diener (Anm. 2), S. 323 ff.; ders., Ein demokratischer Urknall, Der Spiegel vom 20. 12. 1993, S. 35 ff.; ders., Das System, 2001, S. 336 ff. Siehe dazu auch Hans Heinrich Rupp, Politische Teilhabe – Politische Kultur, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1993/2, S. 111 (118); Hans Meyer, in: Broschüre der SPD-Fraktion im Thüringer Landtag „Parlamentarische Reformen“, 1996; Hans-Horst Giesing, Kritische Fragen zum Föderalismus, in: von Arnim (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, 1999, S. 75; Fried Esterbauer, Volkswahl der Regierung?, in: von Arnim (Hrsg.), Direkte Demokratie, 2000, S. 161; Brun-Otto Bryde, Die Reform der Landesverfassungen, in: von Arnim (Hrsg.), Direkte Demokratie, 2000, S. 147. Bemerkenswert jüngst vor allem die gründlichen Analysen von Frank Decker, Direktwahl des Ministerpräsidenten?, Recht und Politik 2001, S. 51, und insbesondere von Albert Janssen, Die Reformbedürftigkeit des deutschen Bundesstaates aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Hans-Günter Henneke (Hrsg.), Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU, 2001, S. 59 (74 ff.). Die Vorgenannten setzen sich auch mit den Einwänden von Hans Hugo Klein, Direktwahl der Ministerpräsidenten?, Festschrift für Martin Kriele, 1997, S. 573 ff., auseinander.