

**Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen –  
Regelungsschub und Anwendungspraxis**

Hellmut Wollmann

in: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.) 2001, 10 Jahre Aufbau Ost. Eine Evaluation, Baden-Baden:  
Nomos,

## 0. Einleitung

### 0.1. Fragestellung und Konzipierung

Der nachstehende Aufsatz kreist um die Einführung direktdemokratischer Teilhaberechte als wesentliche Elemente der politischen und institutionellen Neubegründung und Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung und lokalen Demokratie in den ostdeutschen Ländern. Zu den direktdemokratischen Rechten sind zum einen die (kommunalen) *Referenden* zu rechnen, in denen die Bevölkerung über öffentliche Angelegenheiten ihrer Kommune unmittelbar selbst entscheiden (*Bürgerentscheide*) und sozusagen als lokaler Volkssouverän in Ausübung *plebiszitär-demokratischer* Entscheidungsrechte neben dem Parlament/Vertretungsorgan<sup>1</sup> und dessen gewählten Mitgliedern als der *repräsentativ-demokratischen* Verfassungsinstitution tätig werden<sup>2</sup>. Zum andern sollen hier (in der Literatur nicht unumstritten)<sup>3</sup> auch die *Direktwahl* (Urwahl) des Bürgermeisters und Landrats als kommunaler Politik- und Verwaltungschefs sowie deren mögliche Abwahl durch Bürgerentscheid (Personalplebiszit) zu den direktdemokratischen Teilhaberechten gezählt werden.

In der folgenden Abhandlungen werden die Regelungsfelder jeweils in zwei Schritten abgehandelt, wobei sich die Analyse zwar in erster Linie Ostdeutschland zuwendet, jedoch – um des Vergleichs willen – die Entwicklung in den westdeutschen Ländern, wenn auch nur eher beiläufig, einbezogen wird..

#### *Rechtliche Regelungen*

Zunächst werden die (*kommunal*)*rechtliche Regelung* der direktdemokratischen Teilhaberechte und ihr gesetzgeberischer Entstehungszusammenhang herausgearbeitet. Hierbei sollen Konzepte herangezogen werden, die sich in Forschungsarbeiten zur institutionellen Transformation und zur Institutionenbildung in Ostdeutschland als leistungsfähig erwiesen haben (vgl. etwa Wollmann 1996: 52 ff mit Nachweisen). So wird einerseits vermutet, dass – insbesondere in der frühen Phase der institutionellen Umgestaltung der ostdeutschen Institutionenwelt unmittelbar vor und nach dem Beitritt der

---

<sup>1</sup> Die (staats-)rechtlich wie politikwissenschaftlich umstrittene Frage, ob die Kommunalvertretungen als „Parlamente“ in einem den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene vergleichbaren Verständnis bezeichnet werden können, soll an dieser Stelle unerörtert bleiben (vgl. hierzu ausführlich Wollmann 1999: 50 ff.). Im Text wird überwiegend von *Kommunalvertretungen*, teilweise (als Synonym) auch von *Kommunalparlamenten* gesprochen.

<sup>2</sup> Zur Unterscheidung zwischen plebiszitären und repräsentativen Verfassungsprinzipien vgl. die klassische Abhandlung von Fraenkel 1979.

<sup>3</sup> So etwa von Arnim 1990, Bretzinger 1994: 205 (mit weiteren Nachweisen). Anderer Ansicht etwa Henderler 1996: 103, Marshall 1997: 845 ff., die die Direktwahl von Amtsträgern ebenso wie die von parlamen-

DDR zur alten Bundesrepublik – die institutionelle Transformation von der Logik eines (exogenen) *Institutionentransfers* (Lehmbruch 1993) von West nach Ost geprägt und der institutionelle Umbau von der *Imitation* und *Rezeption* von in der *alten* Bundesrepublik vorfindlichen Konzepten und Erfahrungen beeinflusst wurden. Auf der anderen Seite wird angenommen, dass die ostdeutsche Institutionenbildung (endogen) von den ostdeutschen Gegebenheiten bestimmt war, die vor allem in den Erfahrungen der *Wende* wurzeln und in Besonderheiten der weiteren ostdeutschen Entwicklung liegen können. Damit kann sich die Institutionenbildung als ostdeutsche *Eigenentwicklung* oder sogar als (gesamtdeutsche) *Innovation* erweisen

### *Anwendungspraxis*

Zum andern soll dargestellt (und erklärt) werden, ob und in welchem Umfang die ostdeutsche Bevölkerung von den direktdemokratischen Teilhaberechten Gebrauch gemacht hat und wie sich die Anwendungspraxis auf die kommunale Politik- und Verwaltungswelt ausgewirkt hat. Indem nach der Inanspruchnahme und Verwirklichung (Implementation) von rechtlichen Regelungen und nach deren Gründen sowie Auswirkungen gefragt wird, kann dieses Vorgehen konzeptionell der *Implementations-* (vgl. Wollmann 1991), *Rechtstatsachen-* (vgl. Wollmann 1982) und *Evaluationsforschung* (vgl. Wollmann 2001 jeweils mit Nachweisen) zugerechnet werden. Methodisch wird weitgehend sekundäranalytisch auf den verfügbaren Forschungsstand zurückgegriffen.

Zur Untersuchung der direktdemokratischen Teilhaberechte ist daran zu erinnern, daß durch deren gesetzliche Normierung zwar den Bürgern eine rechtlich verbrieftete *Möglichkeit* und, soziologisch gesprochen, *Gelegenheitsstruktur* eröffnet wird, sie jedoch zu deren Wahrnehmung (sieht man von Ländern ab, die die gesetzliche Wahlpflicht kennen) nicht rechtlich verpflichtet sind, sondern als Staatsbürger eher politikmoralisch angehalten sind.

Für die Erklärung der tatsächlichen Inanspruchnahme dieser direktdemokratischen Teilhabechancen bieten sich Anleihen bei der sog. Partizipationsforschung an, die mit (auch informellen, also nicht rechtlich geregelten) Aktivitäten bürgerschaftlicher Teilhabe und Mitbestimmung und deren Gründen beschäftigt sind (vgl. etwa Gabriel 1999: 314 f. mit Nachweisen).

Als Erklärungsansatz ist zunächst an die (mit der klassischen Kurzformel *institutions matter* umschriebene) *institutionelle* Hypothese zu denken, wonach das Akteursverhalten durch die institutionelle Regelung selbst, insbesondere vermöge der in ihr festgelegten *Gelegenheitschance und -struktur*, beeinflusst wird. Das Ob und Wie der Anwendungspraxis könnte mithin plausibel davon abhängig sein, wie hoch bzw. niedrig die Verfahrenshürden

---

tarischen Mandatsträgern dem „repräsentativ-mittelbaren Ordnungsmodell“ zurechnen.

sind. Darüber hinaus kann *institutionell* vermutet werden, daß sich die Schaffung direktdemokratischer Teilhaberechte (und deren Ausübung) auf die (kommunale) Politik- und Verwaltungswelt insgesamt auswirkt ( z.B. die Direktwahl des Bürgermeisters auf das kommunale Entscheidungssystem)<sup>4</sup>.

Des **Weiteren** kann die *kulturelle* Hypothese ins Spiel gebracht werden, wonach die Inanspruchnahme von Teilhaberechten maßgeblich von den mentalen, kognitiven und qualifikatorischen Einstellungen, Dispositionen und Handlungsrepertoires der Akteure abhängen kann. Hierbei dürften kulturelle Faktoren eine umso größere Erklärungskraft haben, je stärker die Inanspruchnahme der Teilhaberechte den Normadressaten/Anwendern als *Möglichkeit* freigestellt ist.

Schließlich sei auf die *Organisations- und Ressourcen*-Hypothese verwiesen, die vermutet, dass die Anwendungspraxis von Teilhaberechten und Partizipationsmöglichkeiten wesentlich von der Ressourcenausstattung (Zeit, Macht, Informationen) der Akteure und ihrem Zugang zu politischen Kommunikations- und Handlungsnetzwerken abhängig ist (vgl. Gabriel 1999: 314, Holtmann 1999: 209 vor dem Hintergrund zweier von ihm recherchierten Fallstudien).

In der Analyse und Erklärung der Anwendungspraxis der neuen direktdemokratischen Teilhaberechte in den ostdeutschen Kommunen könnten die *kulturellen* und *organisations- und ressourcenbezogenen* Hypothesen eine umso größere analytische Bedeutung und Erklärungskraft gewinnen, als auch die Einführung und Verwirklichung der direktdemokratischen Verfahrensrechte jene für den Prozess politischer und gesellschaftlicher Transformation eigentümliche Diskrepanz und Verwerfung zwischen institutionellem und kulturellem Wandel aufweisen dürfte (vgl. etwa Eisen 1996 mit Nachweisen), in dem die Schaffung neuer Institutionen durch politische und gesetzgeberische Entscheidungen zwar rasch verfügt werden kann, jedoch deren mentale, politikkulturelle Aneignung „in den Köpfen“ der relevanten Akteure sowie die Ausbildung der flankierenden organisationsstrukturellen Bedingungen (Vereine, Parteien, zivilgesellschaftliche Strukturen usw.) wesentlich langsamer vonstatten gehen.

---

<sup>4</sup> Dies ist ein „klassisches“ Thema der politikwissenschaftlichen Kommunalforschung. Vgl. die exemplarische Vergleichsstudie von Derlien u.a. 1976. In den 1980er Jahren erhielt diese Forschungsrichtung vor allem durch *Gerhard Banner* Anstöße, der die überlegene kommunale Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Süddeutschen Bürgermeister-Rats-Modells (mit seinem direktgewählten „starken“ Bürgermeister) behauptete und mehrere empirische Untersuchungen in Auseinandersetzung mit der „Banner-These“ auslöste; vgl. hierzu die Beiträge in Schimanke 1986.

# 1. Kommunale Referenden: Bürgerbegehren , Bürgerentscheide

## 1.1. Rechtliche Regelung

Die DDR-Kommunalverfassung vom 17.5.1990, die von der am 18.3.1990 demokratisch gewählten DDR-Volkskammer verabschiedet wurde, trug eine ausgeprägte direktdemokratische Handschrift. Diese machte sich insbesondere in der Einführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Gemeinden geltend (§ 18 DDR-KVerf); von der Einführung kommunaler Referenden in den Kreisen wurde allerdings abgesehen (vgl. Bretzinger 1994: 204). In den Gemeinden konnten Bürgerentscheide zum einen durch *Bürgerbegehren*, also aus der Mitte der Bevölkerung (mit einem Mindestquorum von 10 Prozent der Abstimmungsberechtigten) und zum andern als *Ratsbegehren* von der Gemeindevertretung (mit der absoluten Mehrheit ihrer Mitglieder) eingeleitet werden. Für das Gelingen der Bürgerentscheide wurde – zur Verhinderung von Zufalls- oder Bagatellmehrheiten – ein *Abstimmungsquorum* von 25 Prozent festgelegt, d.h. die tatsächliche Abstimmungsmehrheit musste mindestens 25 Prozent der Abstimmungsberechtigten erreichen.

Wie bei den Gesetzesberatungen hervorgehoben wurde, sollten in diesen direktdemokratischen Teilhaberechten der Bürger die basisdemokratisch-plebiszitären Erfahrungen und Erfolge, die die Bürgerbewegung, die lokalen Initiativen und zahlreichen lokalen Runden Tische *im revolutionären Herbst 1989* beim Niederringen und beim Sturz der SED-Herrschaft gewonnen hatten, ihren Ausdruck finden und „bewahrt“ werden, (vgl. Petzold 1990a, Melzer 1990: 47, 1991, Bretzinger 1994: 186 f.)<sup>5</sup>. Dieses Erbe der politischen Wende in der DDR drückte auch dem Entwurf einer neuen DDR-Verfassung ihren Stempel auf<sup>6</sup>, den die vom Zentralen Runden Tisch am 7.12.1989 gebildete *Arbeitsgruppe Neue Verfassung der DDR* ausarbeitete und der ausgeprägt direktdemokratische und zivilgesellschaftliche Züge darin trug<sup>7</sup>, dass er vor allem Volksbegehren und Volksentscheid als plebiszitäre Verfahren der Gesetzgebung vorsah und vorschrieb (Art. 35 Abs. 1), dass „Vereinigungen, die sich öffentlichen Aufgaben widmen und dabei auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken (Bürgerbewegungen), als Träger freier gesellschaftlicher Gestaltung, Kritik und Kontrolle den besonderen Schutz der Verfassung (genießen)“. Zwar

---

<sup>5</sup> Dabei wurde auch auf die vom DDR-Ministerrat am 12.3.1990 – also noch unter der interimistischen Modrow-Regierung – erlassene „Verordnung über die Tätigkeit von Bürgerkomitees und Bürgerinitiativen“ verwiesen, in der diesen eigene Verfahrensrechte im Verhältnis zu den „örtlichen Volksvertretungen“ und den „örtlichen Räten“ (d.h. der örtlichen Verwaltungsspitze) eingeräumt wurden, vgl. Petzold 1990a: 28. Der Text der Verordnung ist abgedruckt in: Knemeyer, Hrsg. 1990: 122 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Text in Kritische Justiz, S. 226 ff., dort Präambel: „gründend auf der revolutionären Erneuerung“.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Preuß 1991: 359: „(Ein) durchgängiges Charakteristikum (des Verfassungsentwurfs, H.W.) dürfte wohl darin liegen, daß (er) konsequenter als das Grundgesetz nicht als Staats-, sondern als Gesellschaftsverfassung konzipiert ist“. Der (westdeutsche) Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler Ulrich K. Preuß war Mitglied der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung“.

wurde der Verfassungsentwurf durch die Ergebnisse der DDR-Volkskammerwahlen vom 8. März 1990 und den sich abzeichnenden raschen Beitritt der DDR nach Art. 23 GG überholt und von der DDR-Volkskammer gesetzgeberisch beiseite gelegt (vgl. Wollmann 1997: 30 f. mit Nachweisen). Er war jedoch – wie sich auch in den Landesverfassungen der neuen Ländern<sup>8</sup> und in deren künftiger Kommunalgesetzgebung zeigen sollte – durchaus gestaltungspräsent.

Außer diesen endogenen Anstößen aus den zeitgenössischen Ereignissen der Wende konnte bei der Verabschiedung der DDR-Kommunalverfassung im **Übrigen** an die eigene ostdeutsche Kommunalverfassungsgeschichte angeknüpft werden, hatten doch *Sachsen* und *Thüringen* in den Weimarer Jahren kommunale Referenden erstmals landesgesetzlich verankert (vgl. Bretzinger 1994: 187 mit Nachweisen).

Machten sich bei der Aufnahme der kommunalen Referenden in die DDR-Kommunalverfassung mithin einerseits *endogene* Bestimmungsgründe als einer institutionellen *Eigenentwicklung* geltend, konnte ein *exogener* Impuls andererseits vom Land *Baden-Württemberg* ausgehen, das seit 1956 als **einziges** altes Bundesland gemeindliche Bürgerbegehren und -entscheide kannte (vgl. Petzold 1990b: 177). Einen weiteren exogenen Anstoß dürfte *Schleswig-Holstein* gegeben haben, wo aus der Barschel-Affäre die Notwendigkeit einer **tiefgreifenden** Reform der politischen Institutionen gefolgert worden war und am 5.4.1990 – also während der Gesetzgebungsberatungen der DDR-Volkskammer – das kommunale Referendum in den Gemeinden und – ein Novum in der deutschen Kommunalverfassungsgeschichte – auch in den Kreisen eingeführt wurde (vgl. Rehmet u.a. 1999: 126 ff., Schefold/Neumann 1996: 54 ff. mit Nachweisen, Bretzinger 1994: 185).

Die DDR-Kommunalverfassung vom 17.5.1990 galt nach den Überleitungsbestimmungen des Einigungsvertrags nach dem Beitritt vom 3.10.1990 in den neugebildeten ostdeutschen Ländern zunächst – als jeweiliges Landesrecht – weiter. Sie wurde von den neuen landesgesetzlichen Gemeinde- und Kreisordnungen abgelöst, die die ostdeutschen Landtage zwischen dem 18. März 1993 (in Sachsen) und 18. Februar 1994 (in Thüringen) verabschiedeten und die mit dem Datum der 2. Kommunalwahlen in Kraft traten (am 5. Dezember 1993 in Brandenburg und am 12. Juni 1994 in den anderen ostdeutschen Ländern).

In der landesgesetzlichen Regelung der kommunalen Referenden zeigen sich zwischen den Ländern teilweise durchaus deutliche Unterschiede, wobei die Verfahrenshürden gegenüber der DDR-Kommunalverfassung zum Teil merklich erhöht wurden (vgl. Übersicht 1).

Die neuen Landesgesetze sehen durchweg kommunale Referenden für die Gemeinden und außerdem – anders als die DDR-Kommunalverfassung – auch für die Kreise vor (mit Ausnahme von *Thüringen*).

---

<sup>8</sup> Vgl. Wollmann 1996: 75ff. mit Nachweisen.



Übersicht 1: Institutionelle Regelung der kommunalen *Bürgerbegehren* und *-entscheide* aufgrund *Bürgerbegehren* bzw. Ratsbegehren in den (Flächen-) Ländern (Angaben für ostdeutsche Länder **gefettet**)<sup>1, 2</sup>

Land	In Kraft seit	Auch in Kreisen?	Bürgerbegehren		Ratsbegehren	Bürgerentscheide
			Quorum (in % d. Abstimm.ber.) <sup>3</sup>	Prüfung der Zulässigkeit durch	Quorum (in Anteil d. Mitgl. d. Kommunalvertretungen.	Zustimm.-Quorum (in % d. Abstimm.berecht.)
BW	1.4.56	-	10 bis ca. 5 <sup>4</sup>	KV	2/3 Mehrh.	30
Bay	1.10.95 bzw. 1.4.99	+	10 bis 3 <sup>5</sup>	KV	2/3 Mehrh.	(0) <sup>6</sup> 20/10 <sup>7</sup>
<b>Bdbg</b>	<b>5.12.93</b>	+	<b>10</b>	<b>KV</b>	<b>(abs. Mehrh.)<sup>8</sup></b>	<b>25</b>
He	20.5.92	-	10	KV	----	25
Me-Vo	<b>12.6.94</b>	+	<b>10 bis 4,42<sup>9</sup></b>	<b>Komm.aufs.<sup>10</sup></b>	<b>abs. Mehrh.</b>	<b>25</b>
Ns	22.8.96	+	10 <sup>11</sup>	Verw.Aussch	----	25
NRW	17.10.94 bzw. 28.3.00	+	10 bis ca. 3 <sup>12</sup>	KV	----	20
<b>Rh-Pf</b>	15.10.93	+	15 bis ca. 8,8 <sup>13</sup>	KV	----	30
<b>Saar</b>	1997	+	15 bis ca. 12,4 <sup>14</sup>	KV	----	25
Sa	<b>12.6.94</b>	+	<b>15 (5)<sup>15</sup></b>	<b>KV</b>	<b>2/3 Mehrh.</b>	<b>25</b>
Sa-Anh	<b>12.6.94</b>	+	<b>15 bis ca. 5<sup>16</sup></b>	<b>KV</b>	<b>2/3 Mehrh.</b>	<b>30</b>
<b>Sch-H</b>	5.4.90	+	10	Komm.-aufs.	2/3 Mehrh.	25
Thür	<b>12.6.94</b>	-	<b>20</b>	<b>KV</b>	----	<b>25</b>
DDR/ostBL	<b>17.5.90-93/94<sup>17</sup></b>	-	<b>10</b>	----	<b>abs. Mehrh.</b>	<b>25</b>

1 Quellen: von Arnim 2000: 312 ff., Schefold/Neumann 1996: 113 ff., Gabriel 1999: 305, eig. Erheb.

2 2 Nota bene: Die Übersicht bezieht sich auf die „Flächenländer“. Die *Stadtstaaten* Berlin, Hamburg und Bremen bleiben unberücksichtigt.

2

3 In einer Reihe von Bundesländern (in Ostdeutschland: in *Me-Vo.* und *Sa-Anh.*) ist eine Staffelung des BB-Quorums nach Gemeindegröße in der Weise vorgesehen, daß für bestimmte Gemeindegrößen (EW-Zahl) eine Mindestzahl von Unterschriften vorgeschrieben ist. In der Übersicht ist das sich hieraus ergebende *prozentuelle* Quorum (in % der Wahlberechtigten) nach Maßgabe der aktuellen Zahlen der jeweils größten Stadt des Landes genannt (unter Übernahme der Berechnungen bei von Arnim 2000: 312). In der nachstehenden Tabelle sind die entsprechenden „Prozentumrechnungen“ durch die Zufügung von „ca.“ kenntlich gemacht.

4 *BW*: gestaffelt nach Gemeindegröße, höchstens 20.000 Unterschriften (bezogen auf Stuttgart: 5% der Abstimmungsberechtigten).

5 *Bay.*: gestaffelt nach Gemeindegröße zwischen 10% (in Gemeinden mit bis 10.000 EW) und 3% (in Städten mit über 500.000 EW).

6 In *Bay.* (als einzigem Bundesland) sah die ursprüngliche gesetzliche Regelung vom 1.10.1995 *kein* BE-Abstimmungsquorum vor.

7 In *Bay.* wurde mit Gesetzesänderung vom 1.4.99 wurde ein BE-Abstimmungsquorum zwischen 20% (in Gemeinden mit bis zu 50.000 EW) und 10% (in Städten mit über 100.000 EW) eingeführt (nachdem der Bayer. Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 29.8.97 das Fehlen eines Abstimmungsquorums in Verbindung mit der dreijährigen Bindung eines Bürgerentscheids für verfassungswidrig erklärt hatte).

8 In *Bdbg* ist ein Antragsrecht (mit abs. Mehrheit) der Gemeindevertretung nur bei Zusammenschlüssen von Gemeinden und im Falle einer nachträglichen Revision eines zustande gekommenen BE vorgesehen.

9 *Me-Vo*: gestaffelt nach Gemeindegröße, mindestens 10% der Wahlberechtigten in Städten bis zu 100.000 EW, mindestens 7.500 Unterschriften in Städten mit mehr als 100.000 EW (im Falle der Stadt Rostock

- 4,42% der Wahlberechtigten).
- <sup>10</sup> Im Benehmen mit der Gemeindevertretung.
- <sup>11</sup> *Ns.* gestaffelt nach Gemeindegröße, mind. 10% der Wahlberechtigten, höchstens 48.000 Unterschriften (im Falle Hannovers: 12%).
- <sup>12</sup> *NRW:* gestaffelt nach Gemeindegröße.
- <sup>13</sup> *RhPf:* gestaffelt nach Gemeindegröße, höchstens 24.000 Unterschriften (bezogen auf Mainz: 8.8%).
- <sup>14</sup> *Saar:* gestaffelt nach Gemeindegröße, höchst. 18.000 Unterschriften (bezogen auf Saarbrücken: 12.4%).
- <sup>15</sup> In *Sa.* kann die von der Gemeindevertretung zu beschließende Hauptsatzung ein geringeres Begehrensquorum, jedoch nicht weniger als 5%, festsetzen. In Leipzig und Chemnitz wurde das Begehrensquorum auf 5% festgelegt, in Dresden zunächst ebenfalls auf 5% festgesetzt und dann wieder auf 15% erhöht.
- <sup>16</sup> *Sa-Anh.:* gestaffelt nach Gemeindegröße, höchst. 10.000 Unterschriften (bezogen Magdeburg: 5%).
- <sup>17</sup> Die DDR-Kommunalverfassung vom 17.5.90 galt in den *ostdeutschen Bundesländern* bis zum Inkrafttreten der neuen Landeskommunalverfassungen, d.h. bis 5.12.93 in *Brandenburg* bzw. 12.6.94 in den anderen ostdeutschen Ländern (jeweils Tag der 2. Kommunalwahl).

### *Bürgerbegehren (vgl. Übersicht 1, Spalte BB, Quorum)*

Das Land *Brandenburg* hat mit 10 Prozent die Regelung der DDR-Kommunalverfassung unverändert übernommen, während *Mecklenburg-Vorpommern* eine Staffelung nach Gemeindegröße eingeführt hat, die das Quorum zwischen 10 und rund 4,4 Prozent spreizt. In *Sachsen* liegt das Begehrensquorum bei 15 Prozent; den Gemeinden ist jedoch das Recht eingeräumt, das erforderliche Quorum bis auf 5 Prozent zu senken (§ 25, Abs. 1, Satz 2 Sächsische Gemeindeordnung). Von dieser Möglichkeit haben bislang *Leipzig*, *Görlitz* und – vorübergehend – *Dresden* durch Herabsetzung auf 5 Prozent Gebrauch gemacht<sup>9</sup>. In *Sachsen-Anhalt* ist ein nach Gemeindegröße gestaffeltes Quorum festgelegt, das von 15 bis ca. 5 Prozent reicht. Die höchste Verfahrenshürde hat das Land *Thüringen* mit einem Mindestquorum von 20 Prozent der Abstimmungsberechtigten aufgebaut.

### *Ratsbegehren (vgl. Übersicht 1, Spalte RB Quorum)*

Anders als die Mehrheit der westdeutschen Länder (Flächenländer)<sup>10</sup>, wo – nach der direktdemokratischen Logik durchaus schlüssig – nur die Bürgerschaft das Initiativrecht (Bürgerbegehren) für die Einleitung für Bürgerentscheiden besitzt, legen die meisten

---

<sup>9</sup> In ihrer Hauptsatzung vom 2.6.1994 beschloss die Stadtvertretung von Dresden – auf Initiative von Bündnis90/Die Grünen - die Herabsetzung des Begehrensquorums auf 5%, kehrte jedoch nach den Kommunalwahlen vom 13.6.1999 in einer kommunalpolitisch kontroversen Entscheidung der Gemeindevertretung (mit den Stimmen der CDU und der F.D.P./DSU) durch Änderung der Hauptsatzung vom 16.9.1999 jedoch wieder zur landesgesetzlichen Regelung (15%) zurück. In Dresden wurden zwischen 1995 und 1999 insgesamt 6 Bürgerbegehren initiiert, von denen eines zu einem Bürgerentscheid (Ja zum Autobahnbau Dresden-Prag) führte. Aus den Reihen der CDU-Fraktion wurde argumentiert, es habe sich „in der Vergangenheit gezeigt, dass sehr oft Bürgerbegehren initiiert wurden, die nur dem Zweck dienten, Stimmung zu machen. Diese Bürgerbegehren der Vergangenheit haben darüber hinaus auch zur Verunsicherung von Investoren geführt“ (Grötsch 1999 – CDU-Fraktionsvorsitzender).

<sup>10</sup> *Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland.*

ostdeutschen Länder – im Gefolge der DDR-Kommunalverfassung – neben dem Initiativrecht der Bürgerschaft (*Bürgerbegehren*) auch ein solches der Kommunalvertretung (*Ratsbegehren*) fest. Als **einziges** ostdeutsches Land versagt *Thüringen* den Gemeindevertretungen ein eigenes Initiativrecht, während *Brandenburg* es auf die Frage der Zusammenschlüsse von Gemeinden beschränkt. Als Mindestanforderung (Quorum) für das Ratsbegehren ist in *Mecklenburg-Vorpommern* und *Brandenburg* (wie vorher in der DDR-Kommunalverfassung) die (absolute) Mehrheit und in *Sachsen* sowie *Sachsen-Anhalt* die 2/3-Mehrheit der Mitglieder der Kommunalvertretung vorgeschrieben.

#### *Bürgerentscheid (vgl. Übersicht 1, Spalte BE Zustimmungsquorum)*

Die neuen Landesgesetze sehen durchweg ein *Zustimmungsquorum*, also einen Mindestprozentsatz der Abstimmungsberechtigten vor, den die faktische Abstimmungsmehrheit erreichen muss. Die meisten Länder schließen sich hierbei der vorherigen Regelung der DDR-Kommunalverfassung (25 Prozent) an – mit Ausnahme von *Sachsen-Anhalt*, wo das Zustimmungsquorum auf 30 Prozent heraufgesetzt ist.

#### *Inhaltliche und prozedurale Restriktionen*

Zwar können kommunale Referenden grundsätzlich – in landesgesetzlich unterschiedlich gefasster Umschreibung<sup>11</sup> - alle „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ zum Gegenstand haben, jedoch sind – wiederum landesgesetzlich unterschiedlich – erhebliche inhaltliche und prozedurale Schranken gezogen (zum **Folgenden** vgl. etwa Wollmann 1998b: 41 ff., Gabriel 1999: 304 ff. jeweils mit weiteren Nachweisen).

- Durch die (in den ostdeutschen Kommunalordnungen mit zwischen 11 und 6 Auschlussstatbeständen umschriebenen) sog. Negativkataloge sind insbesondere Fragen des *kommunalen Haushalts und der kommunalen Abgaben, der kommunalen Organisation* und der *kommunalen Bauleitplanung* – also einige Kernfragen der örtlichen Gemeinschaft – vom kommunalen Referendum ausgeschlossen.
- Zudem müssen Bürgerbegehren, sofern ihre Verwirklichung Kosten nach sich zieht, einen *Kostendeckungsvorschlag* enthalten, der nicht nur Angaben zu den zu erwartenden Kosten macht, sondern auch schlüssig darlegt, auf welche Weise diese finanziert werden sollen.

---

<sup>11</sup> Brandenburg: „Gemeindeangelegenheiten“, Mecklenburg-Vorpommern: „wichtige Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde“, Sachsen: „Gemeindeangelegenheiten, für die der Rat zuständig ist“, Sachsen-Anhalt: Positivkatalog über wichtige Gemeindeangelegenheiten (durch Hauptsatzung ergänzbar), Thüringen: „wichtige Angelegenheiten im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde“.

Die Prüfung, ob ein Bürgerbegehren zulässig ist, ob also die formellen und materiellen Voraussetzungen (inhaltliche Zulässigkeit des Gegenstands des Referendums, Kostendeckungsvorschlag, Erfüllung des Begehrensquorums durch eine hinreichende Zahl gültiger Unterschriften usw.) eingelöst sind, liegt in den meisten Ländern bei der *Kommunalvertretung*. Diese Verfahrensregelung ist angesichts dessen als problematisch zu beurteilen, als die Kommunalvertretung sich bei dieser (mit Stimmenmehrheit zu treffenden) Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens insbesondere dann kommunalpolitischer Konfliktbeteiligter und Partei ist, wenn sich ein Bürgerbegehren anheischig macht, über ein kommunalpolitisches Thema gegen das Widerstreben der Kommunalvertretung zu entscheiden (sog. initiiertes Begehren), eine von dieser bereits gefasste Entscheidung aufzuheben (sog. kassatorisches Begehren) oder einen von dieser vorbereiteten Beschluss zu verhindern (sog. präventives Begehren) (vgl. Wollmann 1999: 18). Allein *Mecklenburg-Vorpommern* sucht diesen kommunalpolitischen Rollenkonflikt dadurch zu entschärfen, dass mit der Prüfung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren die Kommunalaufsicht, also die staatliche Aufsichtsbehörde, befasst wird, die „im Benehmen“ (also nicht notwendigerweise im *Einvernehmen*) mit der Kommunalvertretung zu entscheiden hat<sup>12</sup>.

Zusammenfassend sei zur rechtlichen Regelung der kommunalen Referenden in Ostdeutschland festgehalten, dass deren Einführung in der DDR-Verfassung vom 17.5.1990 weitgehend in den endogenen Anstößen der basis-demokratischen Wende-Erfahrungen begründet war und auch eine Signalwirkung für den Schub von Referendums-Regelungen hatte, der im weiteren Verlauf der frühen und mittleren **1990er Jahre** alle westdeutschen Bundesländer ergriff. Als Ergebnis dieser Gesetzgebungswelle ist die Bundesrepublik – neben Italien<sup>13</sup> – zu einem Vorreiter (lokaler) direkter Demokratie unter den noch immer überwiegend repräsentativ-demokratisch geprägten europäischen Nachbarländern geworden – sieht man von der Schweiz als dem europäischen Mutterland der direkten Demokratie mit einer in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückreichenden einschlägigen politischen Tradition und Kultur ab (vgl. hierzu Linder 1999, Huissoud/Joyce 1991).

Einschränkend muss dem allerdings hinzugefügt werden, dass die Regelung der kommunalen Referenden – in den ostdeutschen ebenso wie in den westdeutschen Bundesländern – prozedural wie inhaltlich hinter der *Schweiz* und den USA erheblich zurückbleiben. In diesen beiden Ländern sind die Begehrensquoren überwiegend deutlich niedriger,

---

<sup>12</sup> Ungeachtet dieses bürgerbegehrens-freundlichen Verfahrens wurden von den 20 zwischen 1995 und 2000 initiierten Bürgerbegehren 17 (= 85 Prozent – sic! -) von der Aufsichtsbehörde als „unzulässig“ (u.a. wegen „unzureichenden Kostendeckungsvorschlags“) zurückgewiesen (nach: Unterlagen des IM Mecklenburg-Vorpommern).

<sup>13</sup> Zur Entwicklung in Italien vgl. Sabbioni 1999 sowie Schwerpunktheft der italienischen Zeitschrift „Amministrare“, 1999/No. 2.

Zustimmungsquoren weithin unbekannt und auch und gerade Entscheidungen zu Fragen des kommunalen Haushalts und der kommunalen (Steuer-)Abgaben ausdrücklich zugelassen (vgl. von Arnim 2000: 277, 312).

Übersicht 2: Praxis der Bürgerbegehren (BB) und Bürgerentscheide (BE) in den Flächenländern (die Angaben zu den ostdeutschen Ländern sind **gefettet**)<sup>1</sup>

Land	Untersuchungszeitraum	Zahl der Gemeinden	Bürgerbegehren (BB)			Bürgerentscheide (BE)		
			Zahl	Ø <sup>2</sup> Häufigkeit	Rangfolge	Zahl <sup>3</sup>	Ø Häufigkeit <sup>4</sup>	Rangfolge
BW	1956-99	1120	267	1/187	8	267 (128)	1/187 (1/373)	8
Bay	1995-98	2152	610	1/11	1	370 (361)	1/18	1
<b>Bdbg</b>	<b>1993-98</b>	<b>1700</b>	<b>90</b>	<b>1/94</b>	<b>6</b>	<b>58 (40)</b>	<b>1/142 (1/213)</b>	<b>7</b>
He	1993-99	431	k.A.	k.A.	-	46	1/54	3
<b>Me-Vo</b>	<b>1992-96</b>	<b>1085</b>	<b>13</b>	<b>1/362</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>1/543</b>	<b>12</b>
Ns	1997-99	1041	36	1/58	5	15	1/130	6
NRW	1994-99	419	138	1/15	2	48	1/42	2
Rh-Pf	1994-97	2317	57	1/122	7	31	1/231	9
Saar	1997-99	52	0	0/52	-	0	0/52	13
<b>Sa</b>	<b>1992-98</b>	<b>867</b>	<b>101</b>	<b>1/51</b>	<b>3</b>	<b>88 (53)</b>	<b>1/58 (1/96)</b>	<b>4</b>
<b>Sa-Anh</b>	<b>1990-98</b>	<b>1303</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>-</b>	<b>41</b>	<b>1/261</b>	<b>10</b>
Sch-H	1990-97	1135	151	1/52	4	94 (81)	1/87 (1/95)	5
<b>Thür</b>	<b>1993-98</b>	<b>1184</b>	<b>14</b>	<b>1/395</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>1/395</b>	<b>11</b>
Insges. Ø	<b>1956-99</b>	<b>14806</b>	<b>1477</b>	<b>1/126</b>		<b>1082 (868)</b>	<b>1/204</b>	

<sup>1</sup> Angaben nach Gabriel 1999:310 f., Tabelle 1.

<sup>2</sup> Durchschnittlicher BB-Häufigkeitsquotient = Gesamtzahl der BB: geteilt durch Zahl der Gemeinden sowie: geteilt durch die Zahl der Geltungsjahre der Regelung.

<sup>3</sup> Zahlen *vor* der Klammer = Gesamtzahl der (durch BB *und* Ratsbegehren initiierten) BE. Zahlen *in* der Klammer = Teilmenge (soweit verfügbar) der von BB ausgelösten BE.

<sup>4</sup> Durchschnittlicher BE-Häufigkeitsquotient = Gesamtzahl der BE: geteilt durch Zahl der Gemeinden sowie: geteilt durch die Zahl der Geltungsjahre der Regelung.

## 1.2. Anwendungspraxis

### 1.2.1. Bundesdeutsche Anwendungspraxis im internationalen Vergleich

Zunächst sei hervorgehoben, dass die Bevölkerung in der Bundesrepublik insgesamt, also auch in den westdeutschen Ländern, von den kommunalen Referenden bislang in bemerkenswert geringem Maße Gebrauch gemacht hat. Zwischen 1956 bzw. 1990<sup>14</sup> und 1999 wurden in den insgesamt rund 15.000 Gemeinden der Bundesrepublik nicht mehr als 1.477 Bürgerbegehren<sup>15</sup> initiiert und 1.082 Bürgerentscheide durchgeführt, von denen 868 (= 80 Prozent) auf Bürgerbegehren und die restlichen auf Ratsbegehren zurückgingen (vgl. Übersicht 2, Angaben nach Gabriel 1999: 310). Das (niedrige) Niveau der bisherigen Anwendungspraxis wird vollends anschaulich, wenn man einen gemeinde- und jahresdurchschnittlichen *Häufigkeitsindikator* dadurch bildet, dass die Zahl der bislang zustande gekommenen Bürgerbegehren (BB) bzw. der zur Abstimmung gebrachten

<sup>14</sup> Zwischen 1956 und 1990 waren kommunale Referenden allein in Baden-Württemberg vorgesehen.

<sup>15</sup> Diese Zahl ist insoweit unvollständig, als die Gesamtzahl der in Hessen und in Sachsen-Anhalt initiierten Bürgerbegehren für die Erhebung (Gabriel 1999) nicht zur Verfügung standen.

Bürgerentscheide (BE) durch die Zahl der Gemeinden und die Zahl der Geltungsjahre der Regelung dividiert wird (vgl. hierzu neuerdings grundlegend Gabriel 1999: 309 ff.). Anders ausgedrückt, gibt die auf diesem Wege errechnete Bruchzahl (z.B. 1/100) in ihren Quotienten an, wie viele Jahre es in der einzelnen Gemeinde durchschnittlich dauert (z.B. 100 Jahre), bis ein BB initiiert bzw. ein BE stattfindet. Für die Bundesrepublik insgesamt (also für alle west- wie ostdeutschen Gemeinden) lautet dieser Häufigkeitsindikator für BB: 1/126<sup>16</sup> und für BE: 1/204. Anders (und der Anschaulichkeit halber überspitzt) ausgedrückt, findet in der einzelnen Gemeinde bundesdurchschnittlich alle 126 Jahre ein Bürgerbegehren und alle 204 Jahre ein Bürgerentscheid statt. Die mithin bundesdurchschnittlich insgesamt niedrige, in einigen Bundesländern verschwindend geringe Anwendungshäufigkeit der kommunalen Referenden wird vollends deutlich, wenn man sie mit der *Schweiz* und den *USA* als zwei klassischen Ländern mit direktdemokratischer Verfassungstradition vergleicht<sup>17</sup>. Im Falle der kommunalen Referenden in der *Schweiz* muss man freilich von vornherein berücksichtigen, dass in rund 80 Prozent der 2.900 Gemeinden *Gemeindeversammlungen* als kommunale Beschlussorgane, also die Urform der lokalen direkten Demokratie, mithin keine (repräsentativ-demokratischen) *Gemeindevertretungen/-parlamente* bestehen. Da die Bürger ihre Anliegen in der Gemeindeversammlung direkt einbringen können, haben kommunale Referenden in dieser urdemokratischen kommunalen Verfassungsform kaum praktische Relevanz.<sup>18</sup> Im Gegensatz dazu wird in den Gemeinden, in denen Gemeindevertretungen/-parlamente an der Stelle von Gemeindeversammlungen vorgesehen sind, von den kommunalen Referenden lebhafter Gebrauch gemacht. So wurden zwischen 1980 und 1990 in der Stadt Bern jahresdurchschnittlich rund 12 und in Winterthur 8 kommunale Referenden durchgeführt (Zahlen nach Linder 1999, Tabelle 10.11, Huissoud/ Joye 1991, Joye 1999<sup>19</sup>).

Dass von den kommunalen Referenden in der Bundesrepublik bislang in wesentlich geringerem Umfang als in der Schweiz und in den USA Gebrauch gemacht wird, dürfte zum einen *institutionell* zu erklären sein. Sind doch sowohl in der Schweiz als auch in den USA die Initiativ-/Begehrenshürden deutlich niedriger und Abstimmungsquoten kaum vorgesehen (vgl. von Armin 2000: 320 f.). Hinzu kommt, dass diesen Länder der den deutschen Regelungen geläufige Ausschluss von Themen, insbesondere von Finanz- und Haushaltsthemen („Finanztabu“), unbekannt ist. Insgesamt sind damit die institutionelle Anreiz- und Gelegenheitsstruktur für die Bürger, an der Entscheidung kommunaler Themen mitzuwirken, in der Bundesrepublik wesentlich schwächer ausgeprägt.

Des **Weiteren** sind offenbar *politikkulturelle* Faktoren im Spiel. Während die direktdemokratischen Teilhaberechte und deren Wahrnehmung in der Schweiz und in den USA in eine

---

<sup>16</sup> Vgl. vorstehende Fußnote.

<sup>17</sup> Zur Schweiz vgl. zuletzt Linder 1999, zu den USA zuletzt Heußner 1999: 101 ff

<sup>18</sup> Ich habe Andreas Ladner (Universität Bern) für diesen Hinweis zu danken.

<sup>19</sup> Für eine aufschlussreiche Fallstudie zur Stadt Zürich vgl. Ladner 1999.

entsprechende Verfassungstradition und Politikkultur eingebettet sind, steht ein entsprechender Kulturwandel in der Bundesrepublik – auch in den westdeutschen Ländern ungeachtet der partizipatorischen Revolution der 1960er und **1970er Jahre** – noch immer weitgehend am Anfang. Wenn *Baden-Württemberg* zwar die Regelung der kommunalen Referenden seit fast 50 Jahren kennt und damit (als einziges Bundesland) eine insoweit „lange Tradition“ (Gabriel 1999: 317) besitzt, jedoch mit einem Bürgerentscheidshäufigkeitsindikator von 1/187 nur knapp über dem Bundesdurchschnitt (1/204) liegt, so deutet dies auf die Beharrungs- und Bestimmungskraft der repräsentativ-demokratischen Einstellungsstruktur sowie darauf hin, welche **tiefgreifender** politikultureller Umwertungen, Anpassungs- und Lernprozesse es offenkundig noch bedarf, um den kommunalen Referenden eine stärkere empirische Geltung in der kommunalen Politikpraxis zu verschaffen.

### 1.2.2. Anwendungspraxis in den ostdeutschen Ländern im Ost-West-Vergleich

Um die Anwendungspraxis der kommunalen Referenden in den ostdeutschen Kommunen (sowohl zwischen den ostdeutschen als auch mit den westdeutschen Ländern) zu vergleichen, soll zunächst auf die *Bürgerbegehren (BB)* eingegangen werden. Anhand des (numerischen) Häufigkeitsindikator, der im Durchschnitt aller (west- wie ostdeutschen) Länder („Flächenländer“) bei 1/126 liegt, ergibt sich die folgende Rangfolge und Gruppierung<sup>20</sup> (vgl. Übersicht 2, Spalten BB):

- Spitzenreiter sind *Bayern* (mit einem Häufigkeitsindikator von 1/15) und *Nordrhein-Westfalen* (1/15).
- Dann kommt eine Gruppe mit einem deutlich über dem Bundesdurchschnitt (1/126), im „1/100er-Bereich“ liegenden Häufigkeitsindikator, nämlich **Sachsen** (1/51), *Schleswig-Holstein* (1/52), *Niedersachsen* (1/58) und **Brandenburg** (1/94).
- Einer weiteren Gruppe lassen sich Länder mit einem leicht über bzw. leicht unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Häufigkeitsindikator zuordnen, nämlich *Rheinland-Pfalz* (1/122) und *Baden-Württemberg* (1/187).
- Schließlich bildet sich eine Gruppe mit einem ausgeprägt unterdurchschnittlichen Häufigkeitsindikator ab, nämlich **Mecklenburg-Vorpommern** (1/362) und **Thüringen** (1/395).

Gemessen am (numerischen) Häufigkeitsindikator rangieren in der gesamtdeutschen Tabelle die westdeutschen Länder im Spitzen- und Mittelfeld, während die ostdeutschen Länder im (teilweise oberen) Mittelfeld sowie (abgeschlagen) am Ende stehen.

---

<sup>20</sup> In dem nachstehenden „ranking“ sind die Länder *Hessen* und *Sachsen-Anhalt* nicht enthalten, da für diese Daten über die Zahl der Bürgerbegehren nicht verfügbar sind (vgl. Gabriel 1999: 310).

Das insgesamt unter-bundesdurchschnittliche Anwendungsprofil der ostdeutschen Länder gewinnt noch schärfere Konturen, wenn man die *Bürgerentscheide* betrachtet (vgl. Übersicht 2, Spalten BE). Wendet man auch auf diese den Häufigkeitsindikator an, für den sich ein Bundesdurchschnitt von 1/204 errechnet, produziert dieser beinahe die gleiche Rangfolge und Gruppierung wie bei den *Bürgerbegehren*:

- *Bayern* (1/18) und *Nordrhein-Westfalen* (1/42) sind auch hier Spitzenreiter.
- *Hessen* (1/54), **Sachsen** (1/58, Rang 4) und *Schleswig-Holstein* (1/87) liegen im („1/100er“) oberen Mittelfeld,
- *Niedersachsen* (1/130), **Brandenburg** (1/142, Rang 7), *Baden-Württemberg* (1/187), *Rheinland-Pfalz* (1/231) und **Sachsen-Anhalt** (1/261, Rang 10) etwas über bzw. unter dem Bundesdurchschnitt,
- **Thüringen** (1/395) und **Mecklenburg-Vorpommern** (1/543) in weitem Abstand am Ende (Rang 11 und 12).

Bei der Interpretation dieses numerischen Häufigkeitsprofils von Bürgerentscheiden ist daran zu erinnern, dass die meisten westdeutschen Länder (darunter auch der Spitzenreiter *Nordrhein-Westfalen*) Ratsbegehren nicht kennen, die oben ausgewiesenen Bürgerentscheide also ausschließlich durch *Bürgerbegehren* ausgelöst worden sind, während die ostdeutschen Länder überwiegend (außer *Thüringen*) neben Bürger- auch das Ratsbegehren eingeführt haben, also in den Zahlangaben zwischen von diesen und jenen initiierten Bürgerentscheiden zu differenzieren ist. Überdies zeigt sich, dass in den westdeutschen Ländern, die das Ratsbegehren ebenfalls zugelassen haben, deren Anteil an den Bürgerentscheiden im Durchschnitt deutlich niedriger ausfällt, also der direktdemokratisch ausgelöste Anteil wesentlich höher liegt als in den ostdeutschen Ländern<sup>21</sup>.

Das West-Ost-Gefälle tritt schließlich noch schärfer hervor, wenn man die *Inhalte* und *Gegenstände* der kommunalen Referenden ins Auge fasst. Inhaltlich drehten sich die Bürgerentscheide in den ostdeutschen Ländern nämlich bislang zum überwiegenden Teil (zwischen 60 und 80 Prozent) um kommunale Gebietsänderungen, während *materielle* kommunale Angelegenheiten nur in geringem Umfang thematisiert wurden<sup>22</sup>. Dies steht in deutlichem

---

<sup>21</sup> Vgl. hierzu die Daten bei Gabriel 1999: 310. Bezieht man sich auf die Daten von *Brandenburg* und *Sachsen* einerseits und *Bayern* und *Schleswig-Holstein* (und lässt man *Baden-Württemberg* als insofern vermutlich untypischer „Ausreißer“ außer Betracht), errechnet sich für die westdeutschen Länder ein durchschnittlicher Anteil von durch Bürgerbegehren, also direktdemokratisch initiierten Bürgerentscheiden von 90 Prozent gegenüber den ostdeutschen Ländern mit 62 Prozent.

<sup>22</sup> Um einige Beispiele und Belege zu nennen: In *Thüringen* entfielen von den zwischen 1994 und 1998 erfolgreich durchgeführten Bürgerentscheiden 8 (= 66 Prozent) auf kommunale Gebietsänderungen und die anderen auf die Errichtung bzw. den Erhalt von öffentlichen Einrichtungen (Abwasser- und Kläranlage, Kindertagesstätte, Abfallbeseitigungskonzepte) (vgl. Thüringer Landtag, Drs. 2/3645). In *Mecklenburg-Vorpommern* hatten 18 Bürgerentscheiden 13 (72 = Prozent) gemeindliche Gebietsänderungen zum Ge-

Gegensatz zu den Bürgerentscheiden in den westdeutschen Kommunen, wo diese – mit von Land zu Land durchaus unterschiedlicher gegenständlicher Akzentuierung – eine breite Palette gemeinderelevanter Themen (Verkehrsprojekte, kommunale Versorgungseinrichtungen, Standort bzw. Weiterführung von Schulen usw.) zum Gegenstand haben und Fragen kommunaler Gebietsänderung so gut wie keine Rolle spielen (vgl. Wollmann 1999: 18 f. mit Nachweisen). In dieser deutlich unterschiedlichen gegenständlichen Akzentuierung kommt zum Ausdruck, dass in den westdeutschen Ländern, wo die kommunalen Gebietsreformen in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren durchgeführt worden sind, diese Fragen derzeit kaum auf die kommunalpolitische Agenda kommen und *materielle* (möglicherweise vergleichsweise kleinere) Themen und Kontroversen des kommunalpolitischen Alltags aufgegriffen werden. Demgegenüber ziehen gegenwärtig in den ostdeutschen Ländern meist die konflikt- und emotionsträchtigen Fragen der gemeindlichen Neugliederung die überwiegende kommunalpolitische Aufmerksamkeit auf sich.

Als empirischer Befund lässt sich zusammenfassend festhalten, dass sich die Anwendungspraxis in den ostdeutschen Ländern insgesamt von der in den westdeutschen markant unterscheidet und diese auch zwischen den ostdeutschen Ländern eine deutliche Varianz aufweist.

### 1.2.3. Analyse im Ost-West-Vergleich

#### *Institutionelle Hypothese*

Sieht man von Bayern ab, wo die bundesweit niedrigsten Verfahrenshürden anzutreffen sind<sup>23, 24</sup>, stimmt die institutionelle Regelung der kommunalen Referenden in den west- und ostdeutschen Ländern im **Wesentlichen** überein. Mithin scheidet eine *institutionelle* Erklä-

---

genstand; bei den inhaltlichen Bürgerentscheiden ging es u.a. um zwei kommunale Bauvorhaben: „Verbleiben des Schlossgebäudes unter Zurückstellung anderer wichtiger Strukturmaßnahmen im Eigentum der Gemeinde, Sanierung des Schlossgebäudes“, „Bau einer Tiefgarage durch die Stadt oder durch einen privaten Investor“ (nach: Zusammenstellung des IM Mecklenburg-Vorpommern) In *Sachsen-Anhalt* befassten sich von den 15 zur Abstimmung gebrachten Bürgerentscheiden 12 (= 80 Prozent) mit gemeindlichen Gebietsänderungen, und in den übrigen ging es inhaltlich um: „Gegen den Bau einer Tiefgarage“, „Grundsätze für die Gestaltung der Mietverträge für das technische Rathaus“, „Gegen die Eröffnung eines Porphyristeinbruchs“ (nur der letztere von den drei inhaltlichen Bürgerentscheiden war erfolgreich) (nach: Zusammenstellung des IM Sachsen-Anhalt). Vgl. ferner die Zusammenstellung in: Sächsischer Landtag, Drs. 2/9107 v. 16.7.98.

<sup>23</sup> Gestaffeltes (bis auf 3 Prozent sinkendes) Begehrensquorum, bis 1.10.1995 *kein*, seitdem gestaffeltes (zwischen 10 und 20 Prozent liegendes) Zustimmungsquorum (vgl. Übersicht 1).

<sup>24</sup> Einerseits kann plausibel argumentiert werden, dass der Spitzenplatz, den Bayern in der Bürgerbegehrens- und Bürgerentscheidshäufigkeit unter den Bundesländern einnimmt, maßgeblich auf diese niedrigen Verfahrenshürden zurückzuführen ist, also „institutionell“ erklärt werden kann. Auf der anderen Seite ist aber darauf zu verweisen, dass auch das Land Nordrhein-Westfalen „Spitze“ ist, obgleich dessen Verfahrensre-

rung der Ost-West-Varianz der Anwendungspraxis aus<sup>25</sup>.

### *(Politik-)Kulturelle Hypothese*

Im **Folgenden** sei der *(politik-)kulturellen Hypothese*, wonach die Anwendungspraxis durch zugrunde liegende einschlägige Einstellungsmuster der Bevölkerung bestimmt sei, dadurch nachgegangen, dass Umfragedaten zur Einstellung der Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland zur „Demokratie in der Bundesrepublik“ sowie zu einer direktdemokratischen (in Gegenüberstellung zu einer repräsentativ-demokratischen) Verfassungsform<sup>26</sup> herangezogen werden.

Vorliegende Umfrageergebnisse deuten darauf hin, dass die Einstellung der Ostdeutschen zur „Demokratie in der Bundesrepublik“ nach wie vor deutlich distanzierter ist als die der Westdeutschen<sup>27</sup>. In der Entfaltung und Begründung dieses Arguments wird der von *Detlef Pollack* vorgelegten Analyse gefolgt, der zwischen einer *normativen* Dimension, in der die Einstellung zur „Demokratie als Regierungsform schlechthin“ erfasst wird,<sup>28</sup> und einer *performativen* unterscheidet, in der die „erfahrbaren Leistungen des demokratischen Systems in Deutschland“<sup>29</sup> abgebildet werden sollen. Aufgrund der empirischen Befunde, die sich auf eine Reihe von repräsentativen Umfragen stützen, ergibt sich, kurz gesagt, das folgende Bild:

- Im Grad ihrer generellen Zustimmung zur „Demokratie im vereinigten Deutschland“ lagen die Ostdeutschen 1990 noch erheblich hinter den Westdeutschen (mit 70 gegenüber 86 Prozent Zustimmung) und sind bis 1997 an diese deutlich herangerückt (81 gegenüber 88 Prozent) – freilich bei gleichzeitigem Anstieg der Ablehnungen von 7 (1961) auf 16 Prozent (1997)! (Zahlen nach Pollack 1999: 293 mit Quellennachweisen).
- Ausgeprägter verläuft das Ost-West-Gefälle bei der Einschätzung und Einstellung zur (performativen) Wirklichkeit der Demokratie im vereinigten Deutschland. Hierbei zeigt

---

gelung mit der der anderen Länder weitgehend übereinstimmt.

<sup>25</sup> Für eine sorgfältige die Regelungen aller Länder (außer Saarland) einbeziehenden Diskussion und Überprüfung der institutionellen Hypothese vgl. Gabriel 1999: 315 ff mit der „weichen“ Schlussfolgerung: „Zwar scheinen die formalen Regelungen eine gewisse Bedeutung für die Beteiligungspraxis (an kommunalen Referenden, H.W.) zu besitzen, jedoch sollte ihr Einfluss nicht überbewertet werden“ (ebda., 317).

<sup>26</sup> Für den nachstehenden surveydatengestützten Abschnitt habe ich Kai-Uwe Schnapp (WZB) und Detlef Pollack (Europa-Universität Frankfurt/Oder) für Hinweise und Kritik zu danken. Es versteht sich von selbst, dass die verbleibende Angreifbarkeit meiner Argumentation allein von mir zu vertreten ist.

<sup>27</sup> Im folgenden wird der Vereinfachung willen von „Ostdeutschen“ und „Westdeutschen“ gesprochen.

<sup>28</sup> Die Erhebungsfrage zur Erfassung der Zustimmung oder Nichtzustimmung zur „Idee der Demokratie“ lautete: „Die Demokratie ist besser als jede andere Regierungsform“ bzw. „ist die beste Staatsform“ (vgl. Pollack 1999: 193, Tabelle 4 mit Quellennachweisen).

<sup>29</sup> Die Erhebungsfrage zur Zufriedenheit mit der Wirklichkeit der Demokratie im vereinigten Deutschland war: „Was würden Sie allgemein zur Demokratie in Deutschland sagen? Sind Sie damit eher zufrieden oder eher unzufrieden?“, vgl. Pollack 1999: 294, Abbildung 3 mit Quellennachweisen.

sich, dass der diesbezügliche Zufriedenheitsgrad, der im Jahr 1990 bei knapp 60 Prozent gelegen hatte, bis 1993 deutlich unter 40 Prozent gesunken war und sich seitdem bei rund 40 Prozent stabilisiert hat, durchweg – in einer auffallend parallelen Kurve – um rund 20 Prozent unter dem Zustimmungsniveau der Westdeutschen liegt (Zahlen nach Pollack 1999: 294 mit Quellennachweisen)<sup>30</sup> „

Diese merklich größere Distanz der Ostdeutschen zur „real existierenden“ Demokratie der Bundesrepublik könnte einerseits (so die „SozialisationsThese“) durch die fortwirkende „Anhänglichkeit“ einer nicht unerheblichen Bevölkerungsgruppe an die untergegangene DDR und deren Gesellschaftsmodell bedingt und andererseits (so die „situative“ These) von den (zumindest subjektiv als solche wahrgenommenen, gedeuteten und verarbeiteten) Enttäuschungen und Erfahrungen mit „Westdominanz“, Verteilungsungerechtigkeit, Arbeitsplatzverlust und -angst usw. im Vereinigungsprozess gespeist sein<sup>31</sup>.

Das deutlich distanziertere *normative* sowie *performative* Demokratiebild der Ostdeutschen könnte plausibel darin Ausdruck finden und erklären, dass sie denn auch von ihren demokratischen Teilhaberechten an der von ihnen mit einer gewissen Entfremdung wahrgenommenen demokratischen Ordnung einen zurückhaltenderen Gebrauch machen.

Den bislang vorgestellten und interpretierten Befunden<sup>32</sup> scheinen die Ergebnisse anderer Umfragen, in denen der (generellen) Einstellung der Ost- und Westdeutschen zur plebiszitären bzw. repräsentativen Demokratie nachgegangen wurde, auf den ersten Blick deutlich zu widersprechen (vgl. Klein 1998)<sup>33</sup>. Jährliche Umfragen, die, 1985 in der alten

---

<sup>30</sup> Diese Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen in ihren Einstellungen zur (normativen bzw. performativen Dimension der) Demokratie werden in der Tendenz übereinstimmend auch von den auf anderen (repräsentativen) Erhebungen beruhenden Ergebnissen von Gabriel/Neller 2000: 76 ff. (auf der Basis ihrer „DFG-Studie“) sowie von Bürklin u.a. 2001: 13 (im Rahmen der Deutschen Nachwahlstudie 1998, vgl. ebda., FN 4) Bürklin u.a. 2001: 13, siehe dort auch FN 4) bestätigt.

<sup>31</sup> Vgl. Pollack 1999: 293 ff., der – aufgrund einer sorgfältig belegten Argumentation – eher zur „situativen“ These neigt.

<sup>32</sup> Unerörtert bleiben sollen an dieser Stelle die Umfrageergebnisse zum „Institutionenvertrauen“ („... möchten gerne wissen, ob Sie diesen Einrichtungen (z.B. Bundesverfassungsgericht, Bundestag, Landesregierung usw.) vertrauen oder nicht vertrauen“), vgl. hierzu Derlien/Löwenhaupt 1997: 453 ff. mit Nachweisen. Hierzu scheinen die Befunde der unterschiedlichen Erhebungen teilweise widersprüchlich. Während die IPOS-Erhebungen (für 1990-1995) auf ein deutlich geringeres Institutionenvertrauen der Ostdeutschen als der Westdeutschen hinweisen (vgl. ebda.: 454), besagen andere Umfragen (ALLBUS, KSPW, zu den unterschiedlichen Erhebungen vgl. ebda.: 420), dass „sich die Struktur des Institutionenvertrauens in Ost- und Westdeutschland inzwischen weitestgehend angeglichen“ habe (ebda.: 458). Zum Institutionenvertrauen vgl. auch Gabriel/Neller 2000: 80 ff. (auf der Basis ihrer „DFG-Studie“), die „im Bereich des Institutionenvertrauens eine eindeutige Annäherung zwischen Ost- und Westdeutschen“ konstatieren (ebda.: 82).

<sup>33</sup> Datenquelle: IPOS-Umfrage. Die insofern entscheidende (und einzige) Schlüsselfrage der Umfrage lautet (und sei hier – um der angemessenen Interpretation ihrer Ergebnisse willen - vollständig zitiert): „Wir haben hier einige unterschiedliche Beschreibungen, wie Gesellschaften aussehen könnten. Bitte sagen Sie uns zu jeder Beschreibung, wo Sie eher leben wollen: in der auf der linken Seite beschriebenen Gesellschaft oder in der auf der rechten Seite beschriebenen.... (Links: plebiszitäre Demokratie, H.W.): Eine Ge-

Bundesrepublik begonnen, zwischen 1990 und 1995 in West- und Ostdeutschland durchgeführt worden sind, lieferten den Befund, dass „der Bevölkerungsanteil mit ausgeprägt plebiszitären Orientierungen in den fünf neuen Bundesländern mit 60 bis 65 Prozent zu allen Zeitpunkten durchgängig um ca. 20 Prozentpunkte höher liegt als in den alten Bundesländern“ (Klein 1998: 165). Zwar könnte man den (gegen die Umfrageforschung mitunter keineswegs abwegigen) methodischen Einwand vorbringen, durch die Formulierung der jeweiligen Erhebungsfrage<sup>34</sup> werde die zu erfassende Wirklichkeit nicht zutreffend und valide abgebildet und sei damit die Gefahr von Forschungsartefakten eröffnet. Indessen legt die über mehrere Jahre beobachtbare Konsistenz der Erhebungsergebnisse die Verlässlichkeit des Erhebungsinstruments nahe. Zudem werden die Zeitreihenergebnisse durch die Befunde einer 1998 durchgeführten repräsentativen Erhebung (Deutsche Nachwahlstudie 1998)<sup>35</sup> gestützt, wonach die Prozentanteile der Befragten, die sich für direkte Demokratie aussprechen<sup>36</sup>, in Ostdeutschland (um 10 Prozent und mehr) merklich höher als in Westdeutschland (mit rund 50 Prozent) sind<sup>37</sup>. Es stellt sich die Frage, wie diese Diskrepanz zwischen dem vergleichsweise hohen Votum für die direkte Demokratie und der vergleichsweise niedrigen tatsächlichen Inanspruchnahme der kommunalen Referenden zu erklären ist.

Des Rätsels Lösung könnte in mehreren Gründen zu suchen sein. Zum einen könnte diese Diskrepanz darauf zurückzuführen sein, dass die Ostdeutschen zwar die direkte Demokratie als normativ-abstrakte Option „im Kopf haben“ und hochschätzen, jedoch deren praktische Umsetzung und Anwendung (noch) nicht in entsprechendem Maße in ihrem partizipativen Einstellungsrepertoire verankert ist. Hierin könnte (gemäß der *SozialisationsThese*) die Prägestkraft der obrigkeitlich-paternalistischen Staatlichkeit der DDR nachwirken. Zwar hätten die basisdemokratischen Wende-Erfahrungen und die Bürgerbewegungen auch insoweit nachhaltige politikkulturelle Veränderungen einleiten können, jedoch war die „quasi-revolutionäre“ Hochstimmung wohl zu kurz und die Schicht der politisch intensiv engagierten Wendeaktivisten wohl insgesamt zu schmal, als dass ein langwirkender Kulturwandel hätte die Folge sein können. Dies steht in deutlichem Gegensatz zur Entwicklung in der alten Bundesrepublik, wo die „partizipatorische Revolution“ (Kaase

---

sellschaft, die bei wichtigen politischen Entscheidungen die Bürger beteiligt, auch wenn es dabei zu Verzögerungen kommt. (Rechts: repräsentative Demokratie, H.W.): Eine Gesellschaft, die wichtige politische Entscheidungen den Verantwortlichen überlässt, die dann schnell entscheiden können“.

<sup>34</sup> Vgl. letzte Fußnote.

<sup>35</sup> Datenquelle: sog. Deutsche Nachwahlstudie 1998 (DNW), vgl. Bürklin u.a. 2001: 6, FN 2.

<sup>36</sup> Die Erhebungsfrage lautet: „Es unterhalten sich zwei über verschiedene Formen der Demokratie. Welche von beiden Meinungen sagt eher das, was Sie denken? Die eine Meinung... (besagt, dass der Bürger H.W.) wählt und dann das Parlament die politischen Entscheidungen trifft und dafür auch die Verantwortung übernimmt. Die Abgeordneten sind doch meistens besser informiert“. Die andere Meinung: „Ich bin für eine direkte Demokratie, also dass möglichst viele politische Entscheidungen in Volksabstimmungen getroffen werden. Dann geschieht wirklich das, was das Volks will“, zit. nach Bürklin u.a. 2001: 6-7.

1982) der späten 1960er und 1970er Jahre einen tiefgreifenden Wandel in der politischen (und auch partizipatorischen) Kultur eingeleitet hat. Ein Beleg für eine fortwirkende obrigkeitsstaatlich-etatistische Disposition der Ostdeutschen, zur Geltendmachung von Kritik und Gegenvorstellungen eher auf den Appell an die zuständigen staatlichen Stellen denn auf bürgerschaftliche Initiative und Mobilisierung zu setzen, dürfte darin zu sehen sein<sup>38</sup>, dass die Häufigkeit, mit der sich die Ostdeutschen in Petitionen an den Bundestag wenden, sehr viel größer ist als die der Westdeutschen (420 Petitionen pro eine Million Einwohner in Ostdeutschland gegenüber 149 in Westdeutschland im Jahr 1999)<sup>39</sup>. Es liegt nahe, in der ostdeutschen Petitionshäufigkeit ein fortdauerndes Erbe des auf den Staatsratsvorsitzenden zulaufenden (obrigkeitlichen) Eingabewesens der DDR zu erkennen. Die Diskrepanz könnte schließlich (wenn auch eher spekulativ) damit erklärt werden, dass – als Folge der subjektiv wahrgenommenen Enttäuschungen mit der real existierenden Parteien- und Parlamentsdemokratie der Bundesrepublik - die normativ-abstrakte Hochschätzung einer direktdemokratischen Gesellschaftsordnung die Züge einer Wunsch- und Gegengesellschaft annehmen kann – mit der (keineswegs paradoxen) Folge, dass sie die kommunalen Referenden in ihrer konkreten aktuellen unvollkommenen Regelung als kaum taugliche Krücken betrachten.

Ein weiterer Hinweis auf das Auseinanderfallen von abstrakter direktdemokratischer Option und der politisch-praktischen Bereitschaft, diese hic et nunc umzusetzen, dürfte auch darin zu erkennen sein, dass die Partei *Bündnis90/DIE GRÜNEN*, also diejenige politische Gruppierung, die sich vor, während und nach der Wende am entschiedensten für ein basisdemokratisches, zivilgesellschaftliches Politik- und Gesellschaftsmodell und dessen *praktische* Verwirklichung eingesetzt hat, auch und gerade auf der kommunalen Ebene nur eine sehr schmale Wählerschaft und Unterstützung anziehen konnte (schon bei den Kommunalwahlen 1990: durchschnittlich 6,3 Prozent, bei den Kommunalwahlen 1993/1994 5,7 Prozent)<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Vgl. Bürklin u.a. 2001: 9 f.

<sup>38</sup> Ich habe Kai-Uwe Schnapp für dieses interessante Argument zu danken.

<sup>39</sup> Während beispielsweise im Jahr 1996 in Ostdeutschland 331 Bundestags-Petitionen auf eine Million Bürger/Bürgerinnen kamen, waren es in Westdeutschland 189 (vgl. Petitionsausschuss des Bundestages, Kurzfassung des Jahresberichts 1996). Im Jahr 1999 stieg diese Häufigkeitsziffer auf 420 in Ostdeutschland gegenüber 149 in Westdeutschland. (berechnet nach: Petitionsausschuss, Jahresbericht 1999, Statistik).

<sup>40</sup> Vgl. Tabelle in Wollmann 1996: 110.

Übersicht 3: Kommunalwahlbeteiligung (Kommunalvertretungen) in Prozent\*

Jahr	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Land											
Bdbg		74,6 <sup>1</sup>			59,8 <sup>2</sup>					77,8 <sup>3</sup>	
Me-Vo		72,4 <sup>1</sup>				65,7 <sup>4</sup>					50,5 <sup>5</sup>
Sa		76,0 <sup>1</sup>				72,21 <sup>4</sup>					53,81 <sup>5</sup>
Sa-Anh		65,1 <sup>1</sup>				66,2 <sup>4</sup>					49,6 <sup>5</sup>
Thür		78,6 <sup>1</sup>				72,3 <sup>4</sup>					58,3 <sup>5</sup>
BW**	61,4 <sup>6</sup>					66,7 <sup>7</sup>					52,9 <sup>8</sup>
Bay		75,0 <sup>9</sup>						67,3 <sup>10</sup>			
He	78,0 <sup>11</sup>				71,3 <sup>12</sup>				66,0 <sup>13</sup>		
Ns			68,3 <sup>14</sup>					64,5 <sup>15</sup>			
NRW	65,6 <sup>16</sup>					81,7 <sup>17</sup>					55,0 <sup>18</sup>
Rh-Pf	77,2 <sup>19</sup>					74,1 <sup>20</sup>					62,9 <sup>5</sup>

\* Die Angaben zur kommunalen Wahlbeteiligung beziehen sich – so die Handhabung der Statistischen Landesämter – auf die Wahlen zu den Kommunalvertretungen der *kreisfreien* Städte und den Kreistagen der *Landkreise*; die Wahlen zu den Kommunalvertretungen der *kreisangehörigen* Gemeinden bleiben hierbei unberücksichtigt.

\*\* Im Gegensatz zur Praxis der anderen Bundesländer liegen für Baden-Württemberg die Daten zur kommunalen Wahlbeteiligung getrennt für die (kreisfreien/-angehörigen) Gemeinden und Kreistage vor. Da Beteiligungszahlen der Gemeinden und Kreise nur minimal voneinander abweichen, werden hier nur die ersteren ausgewiesen.

<sup>1</sup> 6.5.1990.

<sup>2</sup> 5.12.1993.

<sup>3</sup> 27.9.1998, zeitgleich mit Bundestagswahl.

<sup>4</sup> 12.6.1994, zeitgl. mit Europa-Parlamentswahl.

<sup>5</sup> 13.6.1999, zeitgl. mit Europa-Parlamentswahl.

<sup>6</sup> 22.10.1989.

<sup>7</sup> 12.6.1994, zeitgl. mit Europa-Parlamentswahl.

<sup>8</sup> 24.10.1999.

<sup>9</sup> 12.6.1994.

<sup>10</sup> 10.5.1996.

<sup>11</sup> 12.3.1989.

<sup>12</sup> 7.3.1993.

<sup>13</sup> 2.3.1997.

<sup>14</sup> 6.10.1991.

<sup>15</sup> 15.9.1996.

<sup>16</sup> 1.10.1989.

<sup>17</sup> 16.10.1994, zeitgl. mit BT-Wahl.

<sup>18</sup> 12.9.1999.

<sup>19</sup> 18.6.1989, zeitgl. mit Europa-Parl.wahl.

<sup>20</sup> 12.6.1994.

Eine zeitliche Überschneidung der *Kommunal-* mit den *Landtags*wahlen wird in der Praxis der Länder durchweg vermieden.

*Quellen:* Statistische Berichte der jeweiligen Landesämter für Statistik sowie telefonische Auskünfte (Recherche und Tabelle: *Stefan Lhachimi*).

Ein Widerspruch in den demokratie-bezogenen Einstellungs- und Handlungsmustern könnte schließlich darin erblickt werden, dass die ostdeutsche Bevölkerung zwar in der Ausübung ihrer direktdemokratischen kommunalen Teilhaberechte deutlich hinter ihren westdeutschen Landsleuten zurücksteht, jedoch seit 1990 bei den Wahlen zu den Kommunalvertretungen/ Kommunalparlamenten, also bei der Wahrnehmung ihrer *repräsentativ-demokratischen* Rechte eine Wahlbeteiligungsrate zeigt, die der in Westdeutschland weitgehend ähnlich (vgl. Übersicht 3) und damit im internationalen Vergleich bemerkenswert hoch ist. Sieht man einmal von dem Ausreißer der Kommunalwahl vom 6.5.1990 ab, die – im politischen Kielwasser der Wende – eine Wahlbeteiligung von zwischen 70 und 80 Prozent erbrachte (und damit über der durchschnittlichen Kommunalwahlbeteiligung in der alten Bundesrepublik lag), zeigen die in den ostdeutschen Ländern seitdem durchgeführten Wahlen zu den Kommunalvertretungen (2. Runde: 1993/1994, 3. Runde: 1998/1999) Wahlbeteiligungen, die – einschließlich des Einbruchs (auf um die 50 Prozent) im Jahr 1999<sup>41</sup> mit dem Beteiligungsmuster der Kommunalwahlbeteiligung in Westdeutschland weitgehend übereinstimmt, wenn nicht sogar teilweise darüber liegt<sup>42</sup>; bei der Interpretation der einzelnen Wahlereignisse und ihrer Beteiligungszahlen ist der Verstärkereffekt zu beachten (und sozusagen herauszurechnen), der für die Kommunalwahlbeteiligung dadurch ausgelöst werden kann, dass diese gleichzeitig mit Bundestags-, Landtags- und/oder Europaparlaments-Wahlen durchgeführt werden (vgl. Löffler/Rogg 1999: 110 mit Nachweisen). Die Auflösung des Widerspruchs zwischen deutlich bundesunterdurchschnittlicher Anwendung von (plebiszitär-demokratischen) kommunalen Referenden und bundesdurchschnittlicher (repräsentativ-demokratischer) Kommunalwahlbeteiligung könnte darin gesehen werden, dass die Ostdeutschen jedenfalls den Gang zur Wahlurne als Staatsbürgerrecht und -pflicht in ihr politisches Handlungsrepertoire aufgenommen haben. Etwas spekulativ sei angemerkt, daß sich hierin möglicherweise die Erinnerung an und Einübung in die zu DDR-Zeiten staatlich verordnete – und (wie ausgeprägt die inneren Vorbehalte und Widerstände auch gewesen sein mögen) fast ausnahmslos befolgte – *Wahlpflicht* der DDR-Bürger noch immer auswirkt.

---

<sup>41</sup> Ob es sich hierbei – bundesweit – um eine Auswirkung der „politischen Großwetterlage“ (politisches Stimmungstief angesichts der Anlauf- und Anfängerschwierigkeiten der rot-grünen Bundesregierung unter Schröder usw.) oder um die Verstärkung eines längerfristigen Trends handelt, soll hier unerörtert bleiben. Zur letzteren These vgl. den Kommentar des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg zu der (niedrigen) Wahlbeteiligung (von 52,9%) an den Gemeindevertretungswahlen in Baden-Württemberg vom 24.10.1999: „Die Quote von 52,9% stellt ... die bisher niedrigste Beteiligung an Gemeinderatswahlen dar. Es bestätigt sich hiermit erneut, dass es sich bei kommunalen Wahlgängen zunehmend – im Unterschied zu Bundes- und Landtagswahlen – um Low-Interest-Wahlen handelt“ (Statistik von Baden-Württemberg 1999: 13).

<sup>42</sup> In Baden-Württemberg z.B. lag die Kommunalwahlbeteiligung in den 1980er Jahren landesweit bei rund 60 Prozent (vgl. Löffler/Rogg 2000: 110, 134 FN 3) und in den 1970er Jahren bei rund 65 Prozent (vgl. Taschenbuch Baden-Württemberg 1984: 114).

### *Organisations/Ressourcen-Hypothese*

Die Tatsache, dass von den kommunalen Referenden in Ostdeutschland weniger Gebrauch gemacht wird als in Westdeutschland, dürfte jedoch auch damit zu erklären sein, dass jene Organisations- und Akteursnetzwerke mit Zugängen zu Organisations-, Finanz- und Informationsressourcen, die, wie die empirische Forschung zeigt (vgl. Holtmann 1999), vielfach notwendige logistische Voraussetzungen für die Initiierung, die Durchführung und das Gelingen von kommunalen Referenden sind<sup>43</sup>, in den ostdeutschen Ländern deutlich geringer ausgeprägt sind als in der alten Bundesrepublik<sup>44</sup>. Während in Ostdeutschland die Bürgerbewegungen nach der Vereinigung rasch zerfielen und sich weitgehend unpolitische, auf pragmatische Ziele, etwa Arbeitsplatzschaffung oder -erhaltung gerichtete Projektgruppen in eher beschränktem Umfang bildeten (vgl. Burchardt 1999: 65 ff mit Nachweisen), sind in den alten Bundesländern gewachsene, vielfach auf die partizipatorische Revolution der späten 1960er und 1970er Jahre zurückreichende organisatorische und personelle Netzwerke mit beträchtlichen Mobilisierungsressourcen und -erfahrungen zu beobachten; diese sind, wie die Referendumspraxis und die hierzu verfügbaren Forschungsarbeiten (vgl. zuletzt Holtmann 1999) zeigen, für das Zustandekommen und die Durchführung von kommunalen Referenden von ausschlaggebender Bedeutung.

#### *1.2.4. Analyse und Vergleich zwischen den ostdeutschen Ländern*

Um die teilweise markanten Varianzen zwischen den ostdeutschen Ländern (also insbesondere zwischen *Sachsen* als ostdeutschem Spitzenreiter und *Mecklenburg-Vorpommern* sowie *Thüringen* als Schlusslichter) zu erklären, erweist sich die *institutionelle* Hypothese angesichts dessen als untauglich, dass das Land *Mecklenburg-Vorpommern* einerseits für eine die Initiierung und Durchführung von kommunalen Referenden die verhältnismäßig begünstigendste formale institutionelle Regelung (niedriges Begehrensquorum, Prüfung der Zulässigkeit durch – „neutrale“ - staatliche Aufsichtsbehörde anstatt durch – möglicherweise „parteiische“ – Kommunalvertretung) installiert hat und andererseits die numerisch wie inhaltlich niedrigste Anwendungsrate aufweist.

Aussagen zur Erklärungskraft der *kulturellen* oder *organisationsstrukturellen* Hypothese im

---

<sup>43</sup> Vgl. Gabriel 1999: 315, Holtmann 1999, zur Ressourcenmobilisierungskonzept als Erklärung der Entstehung und Ausprägung von Protestbewegungen vgl. die Diskussion bei Burchardt 1999 mit umfangreichen Nachweisen, insbes. 45 ff.

<sup>44</sup> Vgl. hierzu die überaus informative Studie von Burchardt 1999. Aufgrund umfangreicher eigener empirischer Erhebungen (Adressbücher, Internet-Homepage-Informationen usw.) und Sekundäranalysen zu protestfördernden Gruppenstrukturen im Ost-West-Vergleich) kommt die Verf. zum Ergebnis: „Das bewegungsnahe Gruppenspektrum in den neuen Bundesländern ist im Hinblick auf mögliche Wirkungen als protestfördernde Mobilisierungsstrukturen quantitativ und qualitativ schwächer ausgeprägt als in den alten Bundesländern“ (ebda.: 83).

Vergleich der ostdeutschen Länder untereinander sind in Ermangelung brauchbarer Daten oder einschlägiger Forschungsarbeiten bislang nicht möglich.

*Übersicht 4: Direktwahl der Bürgermeister und Landräte sowie deren Abwahl durch Bürgerentscheid aufgrund von Bürgerbegehren oder Ratsbegehren in den Flächenländern (Angaben für ostdeutscher Länder **gefettet**)<sup>1</sup>*

Land	In Kraft seit	Direktwahl		Amts-/Wahlperiode		Abwahl				
		BM	LR	BM <sup>2</sup>	KV	Abwahl möglich?		Abwahlbegehren		BE über Abwahl
						BM	LR	BB-Quorum (in % d. Wahlberechtigten)	RB-Quorum (Anteil) aller KV-Mitgl.	Zustimmungsquorum (in % der Wahlberechtigten)
BW	1.4.56	+	-	8	5	-	-	----	----	----
Bay	15.1.52	+	+			-	-	----	----	----
<b>Bdbg</b>	<b>5.12.93 bzw. 20.5.98</b>	+	-	<b>8</b>	<b>5</b>	+	-	<b>(10)<sup>3</sup> 25/15<sup>4</sup></b>	<b>2/3 Mehrh.</b>	<b>25</b>
He	20.1.91 <sup>5</sup> bzw. 20.5.92 <sup>6</sup>	+ <sup>7</sup>	+	6	5	+	+	----	2/3 Mehrh.	25
<b>Me-Vo</b>	<b>13.6.99<sup>8</sup></b>	+	+	<b>7/9<sup>9</sup></b>	<b>5</b>	+	+	----	<b>2/3 Mehrh.</b>	<b>33,3</b>
Ns	22.8.96	+	+	5	5	+	+	----	¾ Mehrh.	25
NRW	17.10.94	+	+	5	5	+	+	----	2/3 Mehrh.	25
Rh-Pf	5.10.93	+	+	8	5	+ <sup>10</sup>	+	----	2/3 Mehrh.	30
Saar	16.6.94	+	+			+	+	----	2/3 Mehrh.	30
<b>Sa</b>	<b>12.6.94</b>	+ <sup>11</sup>	+	<b>7</b>	<b>5</b>	+	+	<b>33,3<sup>12</sup></b>	<b>¾ Mehrh.</b>	<b>50</b>
<b>Sa-Anh</b>	<b>12.6.94</b>	+	+	<b>7</b>	<b>5</b>	+	+	----	<b>¾ Mehrh.</b>	<b>30</b>
Sch-H	23.7.96	+	+	6/8 <sup>13</sup>	5			25	2/3 Mehrh.	33,3
<b>Thür</b>	<b>12.6.94</b>	+	+	<b>6</b>	<b>5</b>	+	-	----	<b>abs. Mehrh.</b>	<b>30</b>

<sup>1</sup> Abkürzungen: BM = Bürgermeister, haBM = hauptamtlicher Bürgermeister, eaBM = ehrenamtlicher Bürgermeister, LR = Landrat, KV = Kommunalvertretung, BB = Bürgerbegehren, RB = Ratsbegehren, d.h. aus der Mitte der KV initiiertes Abwahlverfahren.

<sup>2</sup> Angaben zur Wahlperiode der haBM; davon abweichend ist die Wahlperiode der eaBM überwiegend in zeitlicher Übereinstimmung mit der (durchweg 5-jährigen) Wahlperiode der KV geregelt.

<sup>3</sup> In *Bdbg* war für die Abwahl des BM zunächst (5.12.93 bis 20.5.98) das vergleichsweise niedrige BB-Quorum von 10% der Wahlberechtigten vorgeschrieben.

<sup>4</sup> In *Bdbg* wurde durch Gesetzesänderung vom 20.5.1998 das BB-Quorum auf zwischen 25% (in Gemeinden mit bis zu 20.000 EW) und 15% (in Gemeinden mit mehr als 60.000 EW) heraufgesetzt.

<sup>5</sup> In *He* wurde die Direktwahl der BM und der LR durch vom He-Landtag verabschiedete Änderungen der Landesverfassung und die nachfolgende (verfassungsrechtlich erforderliche) Volksabstimmung vom 20.1.91 eingeführt.

<sup>6</sup> In *He* wurde durch Landtagsgesetz vom 20.5.92 zusätzlich die Abwahl der BM und der LR eingeführt.

<sup>7</sup> In *He* Direktwahl nur des haBM; der eaBM wird durch die KV gewählt.

<sup>8</sup> In *Me-Vo* traten die die Direkt- und Abwahl der BM und LR betreffenden Regelungen mit dem Tag der (3.) Kommunalwahlen vom 13.6.99 in Kraft.

<sup>9</sup> In *Me-Vo* Amtsperiode – nach Maßgabe der Hauptsatzung – mindestens 7 und höchstens 9 Jahre.

<sup>10</sup> In *Rh-Pf* Abwahl nur des haBM.

<sup>11</sup> In *Sa* Direktwahl nur des haBM; der eaBM wird durch die KV gewählt.

<sup>12</sup> In *Sa* kann nach Maßgabe der Hauptsatzung in Gemeinden mit mehr als 100.000 EW ein geringeres BB-Quorum, jedoch nicht weniger als 20% der Wahlberechtigten festgelegt werden.

<sup>13</sup> In *Sch-H* Amtsperiode – nach Maßgabe der Hauptsatzung – mindestens 6 und höchstens 8 Jahre.

## 2. Direktwahl der Bürgermeister und Landräte

### 2.1. Institutionelle Regelung (vgl. Übersicht 4, Spalten Direktwahl/Amts-/wahlperiode)

Im Verlauf der Diskussion, die in Ostdeutschland den (kurzen) Gesetzgebungsprozess in der DDR-Volkskammer bis zur Verabschiedung der DDR-Kommunalverfassung am 17.5.1990 begleitete, wurde die Einführung des direkt gewählten Bürgermeisters verbreitet befürwortet (Petzold 1990b: 77, vgl. auch den Diskussionsbericht in Knemeyer Hrsg. 1990: 61, Bretzinger 1994: 209). Auf diese Diskussion wirkte die *endogene* Absicht, hiermit ein weiteres direktdemokratisches Verfassungselement einzufügen, ebenso ein wie das *exogene* Vorbild der *Süddeutschen Bürgermeister-Rats-Verfassung*, die um den direkt gewählten kommunalen Politik- und Verwaltungschef (als einer Art lokalen Präsidialsystems) kreist und erstmals 1952 in *Bayern*<sup>45</sup> und 1956 in *Baden-Württemberg*<sup>46</sup> verankert worden war.<sup>47</sup> Vor dem Hintergrund dessen, dass die **ersten** demokratischen Kommunalwahlen (zu den Kommunalvertretungen) am 6.5.1990, also vor der Verabschiedung der neuen Kommunalverfassung, stattfanden und die neu gewählten Kommunalvertretungen hierauf ihre Bürgermeister mittelbar für die Dauer von vier Jahren wählten, beschied sich die Volkskammer im Ergebnis damit, in der DDR-Kommunalverfassung den mittelbar, von der Kommunalvertretung zu wählenden Bürgermeister (und Landrat) – in einer Art lokalen parlamentarischen Systems – zu verankern. Dabei gestaltete sie das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung als *unechte Bürgermeisterverfassung* (Schefold/Neumann 1996: 15) aus, indem diese, anders als bei der *echten Bürgermeisterverfassung*, in der der Bürgermeister neben seiner Funktion als „Exekutivpolitiker“ auch Vorsitzender der Gemeindevertretung ist, in einer Form von Gewaltenteilung aus ihrer Mitte einen eigenen Vorsitzenden („Vorsteher“) wählt. Überwiegend ging man davon aus, dass die Direktwahl der Bürgermeister der späteren Kommunalgesetzgebung der Länder überlassen bleiben sollte (vgl. Bretzinger 1994: 209 mit weiteren Nachweisen).

Bei der Beratung ihrer neuen Gemeinde- und Kreisordnungen, die infolge der Überleitungsvorschriften des Einigungsvertrags zunächst als jeweiliges Landesrecht die zunächst weitergeltende DDR-Kommunalverfassung ablösen sollten, war die gesetzgeberische

---

<sup>45</sup> Art 17 Bayerische Gemeindeordnung, in Kraft getreten am 25.1.1952.

<sup>46</sup> § Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, in Kraft getreten am 1.4.1956.

<sup>47</sup> Auch wenn, wie meist betont wird, diese beiden Länder von dem in den USA verbreiteten Modell des direkt-gewählten „starken“ Bürgermeisters beeinflusst gewesen sein dürften, sollte nicht übersehen werden, dass *Bayern* in den 1920er Jahren vorübergehend die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt hatte (vgl.

Diskussion in allen ostdeutschen Ländern davon geprägt, dass die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte schon während der Beratungen der DDR-Kommunalverfassung im Frühjahr 1990 weitgehend vor-entschieden schien und aus eher pragmatischen Gründen vertagt worden war. Weiteren Anschub erhielt sie (exogen) dadurch, dass auch in den westdeutschen Ländern die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte auf dem Vormarsch war. Einen **ersten** wichtigen Schritt setzte hierbei das Land *Hessen*, wo die vom Landtag beschlossene Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in einer Volksabstimmung am 20.1.1991 (mit der beeindruckenden Mehrheit von 82 Prozent der Abstimmenden) bestätigt wurde.

Die neuen Gemeinde- und Kreisordnungen der ostdeutschen Ländern – und mit ihnen die Einführung der Direktwahl – traten zum Zeitpunkt der 2. Kommunalwahlen (in *Brandenburg* am 5. Dezember 1993 sowie *Sachsen*, *Sachsen-Anhalt* und *Thüringen* am 12. Juni 1994), in *Mecklenburg-Vorpommern* erst zum Datum der 3. Kommunalwahlen (am 9. Mai 1999) in Kraft. Gleichzeitig verlor die DDR-Kommunalverfassung vom 17.5.1990 ihre Geltung.

Mit der Verankerung der Direktwahl des Bürgermeisters und des Landrats gehören die ostdeutschen Länder (neben *Rheinland-Pfalz*, dem *Saarland* und *Nordrhein-Westfalen*) zu jener Gruppe von Ländern, die – nachdem Hessen Anfang 1991 vorgeprescht war – zwischen Herbst 1993 und Herbst 1994 entsprechende Regelungen einführten und zum „Siegeslauf der plebiszitären Bürgermeisterverfassung“ (Bovenschulte/Buß 1996, S. 36 ff.) wesentlich beitrugen. Dem folgten *Schleswig-Holstein* und *Niedersachsen* (zwischen Juli/August 1996) mit erheblichem Abstand (vgl. Übersicht 4, Spalte: „In Kraft seit...“).

In der Institutionalisierung des direkt-gewählten Bürgermeisters bzw. Landrats in den ostdeutschen Ländern lassen sich zwei Varianten unterscheiden:

- Die Länder *Sachsen*<sup>48</sup>, *Sachsen-Anhalt* und *Thüringen* folgten eng der *Süddeutschen Bürgermeister-Rats-Verfassung* mit der Figur des starken Bürgermeisters, der nicht nur die (monokratische) Politik- und Verwaltungsführung sowie die Außenvertretung der Kommune ausübt, sondern auch den Vorsitz der Kommunalvertretung (sowie in deren Ausschüssen) hat.
- Demgegenüber entschieden sich die Länder *Brandenburg* und *Mecklenburg-Vorpommern* – insoweit an den in der DDR-Kommunalverfassung anklingenden Gedanken einer kommunalen Gewaltenteilung anknüpfend –, dass der Vorsitz in der Kommunalvertretung (in Abweichung vom süddeutschen Modell) nicht gleichzeitig vom direkt gewählten Bürgermeister wahrgenommen wird, sondern hierfür (in Anknüpfung an die in gewisser

---

Wollmann 1998c: 54 mit Nachweisen).

<sup>48</sup> In *Sachsen* werden nur die *hauptamtlichen* Bürgermeister direkt gewählt, die *ehrenamtlichen* (in den kleineren Gemeinden) aber mittelbar von der Gemeindevertretung.

Weise gewaltentrennende *unechte Bürgermeisterverfassung* der DDR-Kommunalverfassung) eine eigenständige kommunalpolitische Position in Gestalt des von der Gemeindevertretung aus ihrer Mitte zu wählenden Vorstehers installiert wird<sup>49</sup>.

Für die *Amtszeit* der (hauptamtlichen, d.h. in kreisfreien Städten und „amts- bzw. Verwaltungsgemeinschaftsfreien“<sup>50</sup> Gemeinden tätigen) Bürgermeister (und Landräte) haben die ostdeutschen Kommunalgesetze durchweg eine über die (übereinstimmend 5-jährige) Wahlperiode der Kommunalvertretungen hinausgehende Dauer festgelegt; in *Thüringen* wurde diese (wie in *Hessen*) auf 6 Jahre, in *Sachsen* und *Sachsen-Anhalt* auf 7 und in *Brandenburg* (wie in *Baden-Württemberg* und *Bayern*) auf 8 Jahre bemessen (vgl. Übersicht 4, Spalten Amts-/Wahlperiode). In *Mecklenburg-Vorpommern* ist (ähnlich wie in *Schleswig-Holstein*)<sup>51</sup> vorgesehen, dass die Amtsdauer – nach Maßgabe der konkreten Festlegung durch die von der Gemeindevertretung zu beschließenden Hauptsatzung der Gemeinde – „mindestens sieben und höchstens neun Jahre beträgt“<sup>52</sup>.

Demgegenüber haben die Länder *Nordrhein-Westfalen* und *Niedersachsen* an der 5-jährigen Amtszeit der Bürgermeister und Landräte und damit am gleichen Zeittakt zwischen dieser und der Wahlperiode der Kommunalvertretung festgehalten. Es liegt auf der Hand, dass die Stellung des Bürgermeisters und Landrats gegenüber der Kommunalvertretung dadurch nicht unwesentlich gestärkt wird, dass diese über eine von der (fünfjährigen) Wahlperiode der Kommunalvertretung abgekoppelte Amtsperiode verfügen, die ihnen ein umso größeres kommunalpolitisches Gewicht zu verschaffen geeignet ist, je länger (in den ostdeutschen Ländern zwischen 6 und 9 Jahren) sie dauert. Es dürfte bezeichnend sein, dass gerade in den Ländern *Nordrhein-Westfalen* und *Niedersachsen*, in denen die Reform durch die Einführung des direktgewählten monokratischen Bürgermeisters auf eine Schwächung der bisherigen Position des Kommunalparlaments hinauslief (vermutlich als ein Gegengewicht und gesetzgeberischer Kompromiss), die verhältnismäßig kurze Amtsperiode des Bürgermeisters von fünf Jahren und damit die zeitliche Parallelität der beiden Institutionen (und implizit deren grundsätzliche politische Gleichgestimmtheit) normiert wurden.

Für die *ehrenamtlichen*, also die in kreisangehörigen (je nach landesspezifischer Regelung) und amts- bzw. Verwaltungsgemeinschaftsfreien Gemeinden tätigen Bürgermeister wurde überwiegend die 5-jährige Amtsperiode (in Übereinstimmung der Wahlperiode der Kom-

---

<sup>49</sup> Vgl. Schefold/Neumann 1996: 33 FN 58 mit Nachweis.

<sup>50</sup> Nach Maßgabe der jeweiligen landesgesetzlichen Regelung zu Einrichtung der *Ämter* bzw. *Verwaltungsgemeinschaften* als gemeinsame Verwaltungseinheit der kleineren kreisangehörigen Gemeinden.

<sup>51</sup> In *Schleswig-Holstein* sind für die Amtszeit – nach Maßgabe der Hauptsatzung der Gemeinde – mindestens 6 und höchstens 8 Jahre festgelegt.

<sup>52</sup> § 38 Abs. 5 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern.

munalvertretungen) vorgesehen.

## 2.2. Kommunalpolitische Praxis

Die erste Welle der Direktwahlen der Bürgermeister und Landräte fand gleichzeitig mit den (2.) Wahlen zu den Kommunalvertretungen - am 5.12.1993 in *Brandenburg* und am 12.6.1994 in *Sachsen, Sachsen-Anhalt* und *Thüringen* – statt. In *Mecklenburg-Vorpommern* ist eine bemerkenswert unübersichtliche Situation dadurch entstanden: Zwar ist die Regelung über die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte am 9.12.1999 zum Datum der 3. Kommunalvertretungswahl in Kraft getreten. Aufgrund dessen, dass die Amtszeit der am 12.6.1994 letztmalig mittelbar von den Kommunalvertretungen gewählten Bürgermeister und Landräte – nach Maßgabe der Hauptsatzung der Kommune – zwischen sieben und neun Jahren beträgt, enden die Amtszeiten der hauptamtlichen Bürgermeister zwischen 2001 und 2003. „Nur unter außergewöhnlichen Umständen, wenn beispielsweise ein Bürgermeister vorzeitig aus dem Amt schied oder aus den ehrenamtlich verwalteten Gemeinden eines Amtes eine hauptamtliche Gemeinde gebildet wurde ..., haben bereits Direktwahlen stattgefunden. Die gleichen Gründen sind dafür maßgeblich, dass ... erst ein Landrat direkt gewählt wurde“<sup>53</sup>.

In den anderen ostdeutschen Bundesländern findet wegen der unterschiedlich (zwischen sechs und neun Jahren) geregelten Amtszeit der direktgewählten Bürgermeister und Landräte die 2. Runde von deren Direktwahlen zwischen 2000 und 2002 statt. *Thüringen* machte damit am 14.6.2000 den Anfang.

Vor diesem Hintergrunde sind gesonderte Daten über die Wahlbeteiligung an den Direktwahlen und damit Aussagen über die Akzeptanz und Mobilisierungsrate dieses neuen direktdemokratischen Teilhaberechts bislang kaum verfügbar. Die **erste** eigenständig durchgeführte Runde von Direktwahlen in *Thüringen* zeitigte eine Wahlbeteiligung von 45,7 Prozent und lag mit diesem Wert deutlich unter der Wahlbeteiligung von rund 55 Prozent, die in *Thüringen* bei den Kommunalvertretungswahlen vom 13.6.1999 erreicht worden war.

Zur Frage, ob und wie sich die Direktwahl der Bürgermeister (und Landräte) auf die kommunale Politik- und Verwaltungswelt ausgewirkt hat, sollen im **Folgenden** vier Dimensionen (Verwaltung, Kommunalvertretung, Bevölkerung, Landesebene) kurz angeschnitten werden. Dabei sei einschränkend betont, dass systematische empirische Untersuchungen hierzu bislang nicht vorliegen und sich die folgenden Anmerkungen auf kaum mehr denn

---

<sup>53</sup> So Thomas Darsow (Ministerialdirigent im Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern) in einem Schreiben an den Verf.

„informierte Vermutungen“ (*informed guessing*) und (u.a. im Wege von Telefoninterviews gewonnene)<sup>54</sup> „anekdotische Belege“ stützen können – und damit mehr Forschungsfragen aufgeworfen als schlüssige Antworten gegeben werden.

### 2.2.1. *Verhältnis zwischen Bürgermeister als gewähltem Politik- und Verwaltungschef und Kommunalverwaltung*

Für die mögliche Auswirkung der institutionellen Veränderungen ist daran zu erinnern, dass die Stellung des (von der Kommunalvertretung gewählten) Bürgermeisters und Landrats bereits durch die DDR-Kommunalverfassung vom 17.5.1990 als „monokratischer“ Exekutivpolitiker und Verwaltungschef die Züge von *exekutiver Führerschaft* trug<sup>55</sup>. Anders als beispielsweise in *Nordrhein-Westfalen*, wo sich die Kommunalverfassungsreform als ein radikaler institutioneller Doppelschlag, nämlich als Ablösung der Doppelspitze (Bürgermeister/Stadtdirektor) durch den monokratischen Bürgermeister *und* gleichzeitig als Einführung von dessen Direktwahl abspielt (vgl. Schulenburg 1999, Bogumil 2000), war in den ostdeutschen Ländern der Bürgermeister als monokratischer Verwaltungschef bereits installiert. Hier richtet sich die Frage vor allem darauf, ob und wie sich der Zuwachs an politischer Legitimität, den der Bürgermeister bzw. Landrat aus seiner Direktwahl durch die lokale Bevölkerung bezieht, auch *inner-administrativ* seine Autorität und Durchsetzungsfähigkeit verstärkt. Nach den vorliegenden Informationen ist die *inneradministrative* Stellung des Bürgermeisters als Folge seiner direkten Wahl vielfach merklich gekräftigt worden.

### 2.2.2. *Verhältnis von Bürgermeister und Kommunalvertretung*

Die plausible Vermutung, dass die direkt gewählten Bürgermeister und (entsprechend) Landräte – aufgrund ihrer direkten demokratischen Legitimierung in einer Form „lokalen Präsidialsystems“ – eine größere politische Unabhängigkeit und auch eine gesteigerte Durchsetzungsstärke im kommunalen Politik- und Verwaltungssystem insgesamt, nicht zuletzt gegenüber den Kommunalvertretungen/parlamenten und den politischen Parteien und ihren Fraktionen gewonnen haben, stößt auf unterschiedliche, widersprüchliche und bislang nicht konkludente Befunde.

---

<sup>54</sup> Für die Durchführung und Auswertung der Telefoninterviews (mit einer Reihe von relevanten kommunalpolitischen Akteuren in ostdeutschen Städten habe ich Dipl. Sozialw. *Sabine Kuhlmann* (Wiss. Mitarbeiterin am Lehr- und Forschungsbereich Verwaltungslehre des Instituts für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität) zu danken.

<sup>55</sup> Zu dem (vor allem auf Rolf-Richard Grauhan zurückgehenden) Begriff und Konzept der „exekutiven Führerschaft“ vgl. Voigt 1992 mit Nachweisen.

Auf der einen Seite wird von einer Reihe kommunaler Akteure und Beobachter bestätigt, dass diese positionelle Stärkung eingetreten und an einer gewachsenen politisch-administrativen Führung festzumachen ist. Gleichzeitig wird festgestellt, dass die Bürgermeister in dem Maße, wie sie nicht mehr von *einer* Partei oder einer bestimmten Koalition in der Kommunalvertretung, sondern unmittelbar von der Bevölkerung gewählt werden, von „ihrer“ Partei, sofern sie einer angehören, und deren Fraktion unabhängiger geworden sind und damit politisch selbständiger agieren.

Demgegenüber wird von anderen geltend gemacht, dass der Bürgermeister in seiner politischen Durchsetzungsfähigkeit im Kommunalparlament durch die Direktwahl eher geschwächt worden ist, weil er jetzt nicht mehr von einer bestimmten Partei oder Parteienkoalition parlamentarisch-politisch getragen wird und in diese eingebunden ist, sondern sich seine Mehrheiten gegebenenfalls von Fall zu Fall suchen muss. Da diese Mehrheitssuche vielfach in Einzelgesprächen und im Hintergrund stattfindet, haben die kommunalpolitischen Auseinandersetzungen und Kompromisse nunmehr – so eine Beobachtung – eine geringere Transparenz.

Eine dritte Gruppe von kommunalen Akteuren und Beobachtern schließlich ist der Auffassung, dass sich die Direktwahl auf die Stellung des Bürgermeisters in Kommunalpolitik und -verwaltung kaum ausgewirkt habe.

### *2.2.3. Verhältnis zwischen Bürgermeister und Bevölkerung*

Der Übergang vom (von der Kommunalvertretung parlamentarisch gewählten) Bürgermeister zum (von der Bevölkerung direktdemokratisch gewählten) Bürgermeister beruht konzeptionell wesentlich auf der Vorstellung, zwischen der Bevölkerung (als dem kommunalen Volkssouverän) und dem Bürgermeister/Landrat (als kommunaler Exekutive) einen direkten/direktdemokratischen Nexus herzustellen und damit die lokale Variante eines Präsidialsystems zu begründen. Die bislang zugänglichen Daten zur Beteiligung an Direktwahlen weisen allerdings darauf hin, dass bei zeitlich gesondert (also nicht gleichzeitig mit den Kommunalvertretungswahlen) durchgeführten Direktwahlen die Wählermobilisierung bislang deutlich niedriger liegt als bei Kommunalvertretungswahlen. Es spricht einiges dafür, dass in der Wahrnehmung der kommunalen Bevölkerung mit der Direktwahl ihres Bürgermeisters eine Form von dessen unmittelbarer und laufender Verantwortlichkeit installiert worden ist. Hierzu trägt offenkundig die (im weiteren noch zu behandelnde) Abwahlmöglichkeit durch Bürgerentscheid bei, die in den ostdeutschen Ländern mit der Direktwahl

eingeführt worden ist und vor allem in den beiden Ländern *Brandenburg* und *Sachsen*, wo ein Abwahlverfahren auch durch Bürgerbegehren, also aus der Mitte der Bürgerschaft, eingeleitet werden kann, durch die Vorstellung der Bürger, den Bürgermeister gegebenenfalls durch Abwahl direkt zur politischen Verantwortung zu ziehen, verstärkt worden ist.

#### 2.2.4. (Horizontales) Verhältnis von Bürgermeister/Landrat und Landesebene

Zwar hat die Einführung der Direktwahl der kommunalen Politik- und Verwaltungsspitze (als Änderung der „inneren“ – horizontalen – Kommunalverfassung) die Einordnung der Kommunen (und ihrer Akteure) in der „äußeren“ – vertikalen – Kommunalverfassung, insbesondere im Verhältnis zu den Aufsichtsbehörden und sonstigen oberen Dienststellen und Akteuren des Landes, *formal* nicht berührt. Jedoch sind die *informellen* Auswirkungen auf dieses vertikale Verhältnis vor allem dadurch durchaus erheblich, dass die direktgewählten Bürgermeister und Landräte in den vertikalen Kontakten und Verhandlungen nunmehr – unter Berufung auf ihre demokratische Legitimation – mit einem gestiegenen Selbstbewusstsein und, wie von Beobachtern kritisch-ironisch angemerkt wird, wie „kleine Könige“ agieren. Dies gilt für die kreisangehörigen Gemeinden sowohl gegenüber dem Kreis und dem Landrat (insbesondere in der Ausübung der Kommunalaufsicht) als auch (und insbesondere im Falle der kreisfreien Städte und ihrer hauptamtlichen Oberbürgermeister) gegenüber den Landesbehörden. Aus der Sicht des Landes und seiner Behörden ist das Verhältnis zu den Kommunen nunmehr wesentlich dadurch gekennzeichnet, dass die Dienststellen des Landes es auch in Ansehung der übertragenen (staatlichen), an sich der Fachaufsicht unterliegenden Aufgaben mit kommunalen Verwaltungschefs zu tun haben, deren Rollenverständnis auch in der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben vom Bewusstsein ihrer demokratischen Direktwahl geprägt ist<sup>56</sup>.

### 3. Abwahl des Bürgermeisters und des Landrats

#### 3.1. Institutionelle Regelung (vgl. Übersicht 4, Spalten Abwahl)

Damit, dass die DDR-Kommunalverfassung vom 17.5.1990 die Möglichkeit vorsah, dass der von der Gemeindevertretung gewählte Bürgermeister von dieser (mit einer Mehrheit

---

<sup>56</sup> In Gesprächen und Interviews mit ostdeutschen (direktgewählten) Bürgermeistern stößt man auf die Bemerkung, dass diese in ihren Verhandlungen mit Vertretern des Landes sich nicht nur der Tatsache bewusst sind, dass sie „als einzige am Tisch demokratisch legitimiert sind“, sondern dies, falls es die Verhandlungssituation nahe legt, auch ausdrücklich aussprechen und ins Spiel bringen.

von mindestens zwei Drittel ihrer Mitglieder) vor Ablauf seiner vierjährigen Amtszeit abgewählt werden kann (vgl. Bretzinger 1994: 220), führte sie eine kommunale Variante eines parlamentarischen Misstrauensvotums ein. Dabei dürfte der DDR-Volkskammer (exogen) das Beispiel einiger westdeutscher Länder Pate gestanden haben, wo in den **1970er Jahren** die vorzeitige Abwahl des von der Gemeindevertretung gewählten Bürgermeisters durch diese eingeführt worden ist<sup>57</sup>. Zugleich konnte sie mit dieser Regelung (endogen) an die ostdeutsche Kommunalverfassungsgeschichte anknüpfen, wo *Thüringen* und *Sachsen* in den **1920er Jahren** die Abberufbarkeit der Bürgermeister und Magistratsmitglieder durch die Kommunalvertretung eingeführt hatten<sup>58</sup>.

In ihren neuen Kommunalverfassungsgesetzen verbanden die ostdeutschen Länder die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte durchweg mit der Regelung ihrer Abwählbarkeit (Abwahl) durch Bürgerentscheid. Hierbei war ersichtlich der gesetzgeberische Wunsch bestimmend, der durch die Direktwahl begünstigten Stärkung der Stellung des kommunalen Politik- und Verwaltungschefs ein direktdemokratisches Korrektiv und eine Art kommunalpolitische Notbremse gegenüberzustellen<sup>59</sup>. Zudem konnte an die in die DDR-Kommunalverfassung in Form eines parlamentarischen Misstrauensvotums eingeführte Figur der Abberufbarkeit angeknüpft werden. Damit setzten sich die neuen Gemeinde- und Kreisordnungen einerseits von dem (ihnen ansonsten als Vorbild dienenden) süddeutschen Modell ab, in dem von Anfang an (1949 bzw. 1955) die Abwählbarkeit nicht vorgesehen worden ist (und sich dieser weiterhin versagen). Andererseits konnten exogene Anstöße davon ausgehen, dass das Land *Hessen* die am 20.1.1991 eingeführte Direktwahl der (hauptamtlichen) Bürgermeister und Landräte am 20.5.1992 um deren Abwahl durch Bürgerentscheid (allerdings allein auf Antrag der Kommunalvertretung mit 2/3-Mehrheit) erweiterte und das Land *Rheinland-Pfalz* am 5.10.1993 eine ähnliche Regelung verabschiedete.

Die neuen ostdeutschen Kommunalverfassungen sehen durchweg vor, dass der direkt gewählte Bürgermeister vor Ablauf seiner Amtszeit durch *Bürgerentscheid*, also plebiszitär-demokratisch, abberufen werden kann. Ähnlich wie für den Sach-Bürgerentscheid (Sach-Plebiszit) ist auch für den Abwahl-Bürgerentscheid (Personal-Plebiszits) ein *Zustimmungsquorum* festgelegt, wonach – um Zufalls- und Bagatellmehrheiten einen Verfahrensriegel vorzuschieben – die faktische Abstimmungsmehrheit einen Mindestprozentsatz aller Abstimmungsberechtigten erreichen muss. Diese reicht von 25

---

<sup>57</sup> So in Rheinland-Pfalz und im Saarland 1973, in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen 1979. Zu dieser – kommunalrechtlich und –politisch kontroversen – Diskussion und Entwicklung vgl. Wollmann 1998a: 409 f. mit Nachweisen

<sup>58</sup> Dies wurde denn auch als „extremer kommunaler Parlamentarismus“ bezeichnet (und gerügt), Hefter 1969: 782. Vgl. hierzu Wollmann 1998c: 50 mit Nachweisen.

<sup>59</sup> Zum Gesetzgebungsverfahren in Brandenburg vgl. Münch-Wulf 1997: 17 ff.

Prozent (*Brandenburg*), über 30 Prozent (*Sachsen-Anhalt und Thüringen*) sowie 33,3 Prozent (*Mecklenburg-Vorpommern*) bis 50 Prozent (*Sachsen*).

In der Regelung dessen, von wem und wie ein Abwahlverfahren *eingeleitet* werden kann, weisen die ostdeutschen Länder teilweise deutliche Unterschiede auf, für die sich die folgenden Typen und Gruppen bilden lassen.

- In *Sachsen-Anhalt, Thüringen* und in *Mecklenburg-Vorpommern* kann das Abwahlverfahren allein von der Kommunalvertretung eingeleitet werden. Zwar bleibt demnach die Entscheidung über die Abwahl des Bürgermeisters – innerhalb der direktdemokratischen Logik seiner vorausgehenden Wahl – der Bevölkerung als dem „kommunalen Volkssouverän“ überlassen, jedoch wird diesem – in Durchbrechung der direktdemokratischen Logik – die Entscheidung darüber vorenthalten, ob ein Abwahlverfahren zu eröffnen sei, und **stattdessen** ausschließlich dem Kommunalvertretung übertragen, das damit eine repräsentativ-demokratische Einstiegschürde (und Kontrolle?) für die Ausübung direktdemokratischer Entscheidungsmacht bildet. Hervorgehoben sei, dass sich dieses repräsentativ-demokratische Initiativmonopol der Kommunalvertretungen/-parlamente in *allen* westdeutschen Ländern findet (außer in *Bayern* und *Baden-Württemberg*, die das Abwahlverfahren insgesamt nicht kennen).
- Demgegenüber haben die Länder *Brandenburg* und *Sachsen* wirkliches Neuland in der deutschen Kommunalverfassungsgeschichte mit der Regelung betreten, dass das Abwahlverfahren nicht nur von der (repräsentativ-demokratischen) Kommunalvertretung, sondern auch (direkt-demokratisch) aus der Mitte der Bevölkerung durch Bürger-Abwahlbegehren eingeleitet werden kann. Bürger-Abwahlbegehren

In *Brandenburg* wurde das Antragsquorum zunächst (in Übereinstimmung mit dem Quorum für das Bürgerbegehren) auf 10 Prozent der Abstimmungsberechtigten festgelegt<sup>60</sup> und – nach landes- und kommunalpolitischen Kontroversen, auf die weiter unten einzugehen ist – durch Gesetzesänderung vom 20.5.1998 auf zwischen 25 Prozent (in Gemeinden bis zur 20.000 Einwohnern) und 15 Prozent (in Gemeinden mit mehr als 60.000 Einwohnern) erhöht. In *Sachsen* sind als Quorum mindestens 33,3 Prozent der Abstimmungsberechtigten vorgeschrieben.

#### *Rats-Abwahlbegehren*

Für die Einleitung eines Abwahlverfahrens durch die Kommunalvertretung (Rats-Abwahlbegehren) ist ein Mindestfordernis (Ratsbegehrens-Quorum) vorgeschrieben, das zwischen  $\frac{3}{4}$  (*Sachsen-Anhalt* und *Sachsen*),  $\frac{2}{3}$  (*Brandenburg* und *Mecklenburg-Vorpommern*) und der absoluten Mehrheit (*Thüringen*) aller Mitglieder der Kommunalvertretung streut.

---

<sup>60</sup> § 81, Abs. 2 brandenburgisches Kommunalwahlgesetz.

### 3.2. Anwendungspraxis

Bürgermeister-Abwahlverfahren und -entscheide fanden in Ostdeutschland in größerem Umfang im Land *Brandenburg* und in deutlich geringerer Zahl in *Sachsen* und *Thüringen* statt.

In *Brandenburg* endeten die 12 Bürgerentscheide, die durch *Bürgerbegehren* in Gang kamen, in 6 Fällen mit der Abwahl des Bürgermeisters (drei hauptamtliche und drei ehrenamtliche)<sup>61</sup>. Der kommunal- und landespolitisch spektakulärste Fall war die Abwahl des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt Potsdam durch Bürgerentscheid am 17.5.1998 (mit einer Zustimmung von 87,5 Prozent) aufgrund eines Bürgerbegehrens<sup>62</sup>.

Darüber hinaus kamen im gleichen Zeitraum 6 Bürgerentscheide durch *Ratsbegehren* zustande, die in vier Fällen mit der Abwahl des Bürgermeisters (zwei hauptamtliche und zwei ehrenamtliche Bürgermeister) ausgingen.

Damit verlor in den **ersten** vier Jahren insgesamt knapp ein Zehntel der hauptamtlichen Bürgermeister (also der kreisfreien und amtsfreien Städte) durch Abwahl seine Ämter, während der Anteil der abgewählten ehrenamtlichen Bürgermeister (der kleinen und kleinsten Gemeinden) weniger als ein Prozent betrug. Die Gründe, die für die Abwahl bestimmend waren, reichten von schweren inhaltlichen Konflikten zwischen Bürgermeister und einer starken Mehrheit in der Kommunalvertretung (etwa über Grundentscheidungen der Stadtentwicklung) und der Kritik am „selbstherrlichen“ Führungsstil des Bürgermeisters bis zum Vorwurf finanzieller Unkorrektheit<sup>63</sup>.

Die Aufmerksamkeit, die die Abwahlverfahren und -fälle – unter teilweise fetzigen Überschriften und Kommentaren ("Bürgermeisterkegeln", "basisdemokratischer Volkssport")<sup>64</sup> – in den Printmedien fanden und die unter den Bürgermeistern des Landes offenbar um sich greifende Unruhe<sup>65</sup> führten schließlich dazu, dass der Landtag am 20.5.1998 das Begehrensquorum von 10 Prozent auf (nach Gemeindegröße gestaffelt) zwischen 15 und 25

---

<sup>61</sup> Vgl. Münch-Wulf 1997: 22 ff.

<sup>62</sup> Vgl. BERLINER MORGENPOST vom 19.5.1998: „Schwieriger Neuanfang in Potsdam“.

<sup>63</sup> Vgl. im einzelnen Münch-Wulf 1997: insbes. 72 f. und 97 f.

<sup>64</sup> Vgl. SÜDDEUTSCHE ZEITUNG vom 10.2.1998, Seite 1: "Bürgermeisterkegeln im Osten. Schon zehn Gemeindechefs durch Referenden abgesetzt"; DER TAGESSPIEGEL vom 16.2.1998, Leitartikel "Bürgermeisterkegeln". Gegen diese Überzeichnung wendet sich zutreffend Wilhelm 1996: 21 (Leiter des Referats Kommunalaufsicht im Innenministerium Brandenburg), vergleicht jedoch selber die Position der sich den Abwahlverfahren gegenüberstehenden Bürgermeistern als „Schleudersitz“.

<sup>65</sup> Die brandenburgischen kommunalen Spitzenverbände machten sich offenbar die Besorgnisse der Bürgermeister zu eigen, indem sie die Heraufsetzung des Begehrensquorums auf 35 Prozent verlangten, vgl. Wilhelm 1996: 21.

Prozent erhöhte<sup>66</sup>. Es ist festzuhalten, dass im Land Brandenburg seit Mitte 1998 keine weiteren Abwahlverfahren in Gang gesetzt worden sind – weder durch Bürgerbegehren noch durch Ratsbegehren<sup>67</sup>. Um die Abwahlverfahren ist es bemerkenswert still geworden..

Von dem durch förmliche Abwahl erzwungene Ausscheiden der bisherigen Amtsträger sind die freiwilligen Rücktritte zu unterscheiden, deren Zahl sich in Brandenburg zwischen 1994 und 1996 auf immerhin 136 (fast ausschließlich ehrenamtliche) Bürgermeister belief (Angaben nach Wilhelm 1996: 20)<sup>68</sup> und für die **verschiedene** persönliche Gründe, wie berufliche Veränderung und Fortzug aus der Gemeinde, zeitliche Überforderung durch Verbindung von ehrenamtlicher Bürgermeisterfunktion und beruflichen Verpflichtungen, gesundheitliche Gründe usw., aber auch in einzelnen Fällen als Reaktion im Vorfeld eines drohenden Abwahlverfahrens, ausschlaggebend waren.

In *Sachsen* wurden bislang 6 Abwahlverfahren registriert, die allesamt durch *Ratsbegehren* ausgelöst wurden und in drei Fällen zur Abwahl des Bürgermeisters führten<sup>69</sup>; hierunter erregte die Abwahl des Oberbürgermeisters der Stadt Görlitz das größte politische und publizistische Aufsehen<sup>70</sup>.

In *Thüringen*, wo allein die Kommunalvertretung das Recht hat, ein Abwahlverfahren einzuleiten, fanden seit 1994 fünf Abwahlverfahren statt, von denen zwei mit der Abwahl des Bürgermeisters endeten. In drei Fällen wurden – erfolglos – Abwahlverfahren auch gegen Landräte initiiert<sup>71</sup>

In *Mecklenburg-Vorpommern schließlich*, wo die Regelung zur Direktwahl und Abwahl der Bürgermeister erst seit dem 13.6.1999 in Kraft ist und ebenfalls allein die Kommunalvertretung ein Abwahlverfahren auslösen kann, kam es bislang in einem Fall (in einer kleinen kreisangehörigen Gemeinde gegen deren ehrenamtlichen Bürgermeister) zu einem (erfolglosen) Abwahlverfahren<sup>72</sup>.

---

<sup>66</sup> Hierzu kritisch Jann u.a. 1997: 13.

<sup>67</sup> Ausweislich der aktualisierten Liste der Kommunalabteilung des Innenministeriums des Landes Brandenburg (Stand: Januar 2001) über „die Abberufung von Amtsdirektoren und von Bürgermeistern sowie deren Ausscheiden aus dem Amt aus anderen Gründen“.

<sup>68</sup> Zur Fortschreibung dieser Angaben vgl. die „aktualisierte Liste“, siehe vorstehende Fußnote.

<sup>69</sup> Vgl. Antwort des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 16.7.1998 auf die Kleine Anfrage LT-Drs. 2/9107.

<sup>70</sup> Vgl. DER TAGESSPIEGEL vom 9.2.1998: "Oberbürgermeister in Görlitz abgelöst", SÜDDEUTSCHE ZEITUNG vom 10.2.1998: "Des Arroganten Zähmung. Warum die Görlitzer ihren CDU-Bürgermeister abgewählt haben".

<sup>71</sup> Angaben nach Mitteilung des Innenministeriums des Freistaates Thüringen an den Verf. vom 14.2.01.

<sup>72</sup> (Kreisangehörige) Gemeinde Tewsoos, Ratsbegehren, 438 Abstimmungsberechtigte, Bürgerentscheid am 6.8.2000, Abstimmungsbeteiligung 76,9%, Ja: 40,9, Nein: 58,4 Prozent (Telefonische Auskunft des Landratsamts Ludwigslust).

### *Vergleich und Erklärung*

In der Einleitung von Abwahlverfahren durch *Bürgerbegehren*, die nur in *Brandenburg* und *Sachsen* vorgesehen sind, zeigt die Anwendungspraxis einen merklichen Unterschied zwischen diesen beiden Ländern. Während in *Brandenburg* von den 18 Abwahlverfahren immerhin 2/3 durch *Bürgerbegehren* ausgelöst worden sind, wurde in *Sachsen* keines der in Gang gesetzten 6 Abwahlverfahren durch *Bürgerbegehren* initiiert. Angesichts dessen, dass in *Brandenburg* die institutionelle Hürde für Abwahl-Bürgerbegehren (zunächst) mit 10 Prozent<sup>73</sup> signifikant niedriger lag als in *Sachsen* (mit 33,3 Prozent), dürfte diese Varianz zum einen durchaus plausibel *institutionell* zu erklären sein. In Ermangelung von Informationen, die dazu taugen könnten, die (vorübergehende) singuläre Häufung von bürgerbegehrensinitiierten Abwahlverfahren in *Brandenburg* zum ändern mit regionsspezifischen organisations- und parteistrukturellen und auch politikulturellen Besonderheiten zu erklären, ist am ehesten an (durch die Medienberichte verstärkte und transportierte) Diffusions- und Nachahm-Effekte zu denken .

### **3. Abschließende Bemerkungen**

In der Abfolge und im Verhältnis von direktdemokratischer *Regelungssetzung* und -*anwendung* zeigt die ostdeutsche Institutionen- und Politikentwicklung gegenüber der westdeutschen eine auffällige Diskrepanz und Verwerfung: Während sich die ostdeutschen Länder in der gesetzgeberischen Einführung der direktdemokratischen Teilhaberechte gegenüber den westdeutschen einen *Regelungsvorsprung* hatten, befinden sie sich – insbesondere hinsichtlich der kommunalen Referenden – in einem deutlichen *Anwendungsrückstand*. Hierin wird jenes Spannungsverhältnis zwischen Institutionen- und Kulturwandel, zwischen System- und Akteursebene sichtbar, das, wie man aus der Transformationsforschung weiß (vgl. Eisen 1996 mit Nachweisen), für den Systembruch und -übergang in den früheren sozialistischen Ländern, einschließlich der DDR, aufgrund dessen mit eigentümlicher Schärfe ausgeprägt ist, dass der *Institutionenwandel* durch den radikalen Wechsel der Machtverhältnisse und Akteurskonstellationen rasch entschieden und gesetzgeberisch statuiert werden kann, während die Verwirklichung und Umsetzung der neuen institutionellen Regeln davon abhängen, ob, wann und in welchem Umfange sich die für deren Anwendung „zuständigen“ Akteure die entsprechenden Rollenerwartungen, Einstellungen, Dispositionen und Qualifikationen individuell und kollektiv zu **Eigen** machen. In den unterschiedlichen Tempi der Institutionenbildung und der Anwendungspraxis machen sich zwar unterschiedliche und durchaus widersprüchliche, jedoch in gleicher und eigentümlicher Weise den „endogenen“ Gegebenheiten der ostdeutschen Entwicklung wurzelnde Bestimmungsfaktoren geltend: Während die Einführung der direktdemokratischen

---

<sup>73</sup> Zwischen 5.12.1993 und 20.5.1998, danach wurde sie auf zwischen 15 und 25 Prozent erhöht.

kommunalen Teilhaberechte (als normativ maßgeblicher Elemente der neuen demokratischen Verfassungsordnung) wesentlich von der ostdeutschen „Wende“-Elite in den Landtagen und von deren „endogenen“ basisdemokratischen „Wende“-Erfahrungen und Gestaltungsabsichten geprägt und aktivierend angetrieben war, scheinen sich in der Anwendungspraxis des direktdemokratischen Regelungsschubs, insbesondere der kommunalen Referenden politische Einstellungen und Verhaltensmuster der ostdeutschen Bevölkerung geltend zu machen, die ihrerseits weitgehend „endogen“ bedingt scheinen, sei es, dass sie auf eine fortwirkende obrigkeitsstaatliche Prägung und Sozialisation durch die zurückliegende DDR-Staatlichkeit zurückgehen, sei es, dass sie von der Enttäuschung über die real existierende Demokratie der Bundesrepublik situativ gespeist sein mögen.

In der ostdeutschen kommunalpolitischen Praxis hat unter den neuen direktdemokratisch akzentuierten kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen bislang die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte wohl die deutlichsten Wirkungen und Spuren in der Stärkung der Stellung des Bürgermeisters (und Landrats) gegenüber dem kommunalen Verwaltungsapparat, der Kommunalvertretung und auch gegenüber der staatlichen/Landesebene hinterlassen (auch wenn die empirischen Belege hierfür noch teilweise unsicher und nicht widerspruchsfrei sind). Das Bürgermeisterabwahlverfahren, das in dem nur in Brandenburg und Sachsen eröffneten direktdemokratischen Initiativrecht der Bürger als eine Innovation und Premiere im deutschen Kommunalverfassungsrecht zu würdigen ist, wurde bislang fast ausschließlich in Brandenburg angewandt (wo es vorübergehend für erhebliche Unruhe unter den Bürgermeistern und in den Medien gesorgt hat). Jedoch dürfte die Regelung, die für Kommunalvertretung und Bevölkerung eine Art Misstrauensvotum gegen den Bürgermeister/Landrat eröffnet, durch die schiere Möglichkeit ihrer jederzeitigen Anwendbarkeit ein Element der Machtkontrolle (checks and balances) in die Kommunalpolitik bringen. Ähnliches lässt sich für die kommunalen Referenden sagen. Obgleich ihre tatsächliche Anwendungshäufigkeit, wie gezeigt wurde, spärlich, wenn nicht verschwindend gering ist, dürften sie vielfach immerhin als eine Art direktdemokratisches Damoklesschwert, als eine kommunalpolitische *fleet in being* wahrgenommen werden, von der die Bevölkerung gegebenenfalls direktdemokratischen Gebrauch machen und sich gegenüber der Kommunalvertretung durchsetzen kann.

## Bibliographie

- Arnim, Hans Herbert von 1990, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1990, S. 85 ff.
- Arnim, Hans Herbert von 2000, Vom schönen Schein der Demokratie, München: Droemer.
- Bogumil, Jörg 2000, Modernisierung lokaler Politik, Habilitationsschrift, vervv. Ms., Fern-Uni Hagen
- Bovenschulte, Andreas/Buß, Anette 1996, Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen. Baden-Baden.
- Bretzinger, O., 1994: Die Kommunalverfassung der DDR. Baden-Baden.
- Burchardt, Susann 1999, Problemlagen, Unzufriedenheit und Mobilisierung. Unterschiede in den Proteststrukturen in Ost- und Westdeutschland 1990-1994, Diss. FB Politik- und Sozialwissenschaften, FU Berlin verv. Ms.
- Bürklin, Wilhelm P./Dalton, Russel J./Drummond Andrew/Klingemann, Hans-Dieter/Kaase, Max (Hrsg.) 2001, Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahlen 1998, Opladen.
- Derlien, Hans-Ulrich u.a. 1976, Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Meisenheim.
- Derlien, Hans-Ulrich/ Löwenhaupt, Stefan 1997, Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: Wollmann, Hellmut u.a (Hrsg.) 1997, Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen, S. 417 ff.
- Eisen, Andreas 1996, Institutionenbildung und institutioneller Wandel im Transformationsprozess, in: Eisen, Andreas/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Institutionenbildung in Ostdeutschland, Opladen, S. 33 ff.
- Fraenkel, Ernst 1979, Die repräsentativen und die plebiszitären Komponenten im demokratischen Verfassungsstaat (1958), in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, 7. Aufl., Stuttgart usw. 1979, S. 117.
- Gabriel, Oscar W. 1999, Das Volk als Gesetzgeber: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, S. 299 ff.
- Gabriel, Oscar W./Neller, Katja 2000, Stabilität und Wandel politischer Unterstützung im vereinigten Deutschland, in: Esser, Hartmut (Hrsg.), Der Wandel nach der Wende, Opladen, S. 67 ff.
- Grötsch, Michael 1999, Bürgerbegehren jetzt wieder bei 15%, in: CDU in Dresden, September 1999
- Hefter, Heinrich 1969, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, 2. Auflage, Stuttgart.
- Hendler, Reinhard 1996, Vorzüge und Nachteile verstärkter Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, in: Hans-Günter Henneke (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Stuttgart u.a. 1996, S. 103 f.
- Heußner, Hermann 1999, Ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: Heußner,

- Hermann/Jung, Otmar (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, S. 101 ff.
- Holtmann, Everhard 1999, „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft. Zur Praxis kommunaler Sachplebiszite, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Hlbbd.2, S. 187 ff.
- Huissoud, Thérèse/ Joye, Dominique 1991, Participation, insertion locale et démocratie directe dans les espaces urbains, in: Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bd. 31, Bern
- Jann, Werner/Maß, Christian/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut 1997, Kriterien einer modernen Kommunalverfassung, in: VOP 5/1997, S. 9-13.
- Joye, Dominique 1999, Démocratie et participation locale en Suisse, in: CRAPS/CURAPP (eds.), La Démocratie Locale, Paris, p. 79 ff.
- Kaase, Max 1982, Partizipatorische Revolution. Ende der Parteien?, in: Raschke, Joachim (Hrsg.), Bürger und Parteien, Opladen, S. 173 ff.
- Klein, Markus 1998, Was bleibt von der friedlichen Revolution? Plebiszitäre Orientierungen im vereinten Deutschland, in: Meulemann, Heiner (Hrsg.), Werte und nationale Identität im vereinten Deutschland, Opladen, S. 155 ff.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.), 1990: Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR, Baden-Baden.
- Ladner, Andreas 1999, Direct democracy on local level: some experiences from the city of Zurich, in: Amministrare, 2/1999.
- Lehmbruch, Gerhard 1993, Institutionentransfer, in: Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur/Mäding, Heinrich (Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im **Prozeß** der deutschen Einigung, Baden-Baden, S. 42 ff.
- Linder, Wolf 1999, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Respektive, Wien
- Löffler, Berthold/ Rogg, Walter 1999, Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Pfizer, Theodor/ Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 3. Aufl., Stuttgart usw. , S. 109 ff.
- Marshall, Stefan 1997, Ist das unmittelbare Personenvotum ein „direktdemokratisches“ Verfahren?, in: Zeitschrift für Politik, 1997, Heft 7, S. 845 ff.
- Melzer, Helmut, 1990: Kommunale Demokratie – Erwartungen, Probleme, Lösungen, in: Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.), Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR, Baden-Baden, S. 33 ff.
- Melzer, Helmut, 1991: Lokale Politikforschung in der DDR zwischen Zentralismus und kommunaler Selbstverwaltung, in: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Brennpunkt Stadt, Basel u.a., S. 321 ff.
- Münch-Wulf, Ilona 1997, Abberufungen der Bürgermeister im Land Brandenburg, Dipl.arbeit (Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Politikwissenschaft, vv. Ms.) 1997
- Petzold, Siegfried, 1990a: Der Übergang zur kommunalen Selbstverwaltung – Bestandteil des demokratischen Erneuerungsprozesses in der DDR, in: Knemeyer, Franz-Ludwig

- (Hrsg.), Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR, Baden-Baden, S. 27 ff.
- Petzold, Siegfried, 1990b: Entstehungsgeschichte und wesentliche Erwägungen bei der Ausarbeitung des Entwurfs für eine vorläufige Kommunalverfassung in der DDR, in: Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.), Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR, Baden-Baden, S. 71 ff.
- Pollack, Detlef 1999, Das geteilte **Bewusstsein**, in: Czada, Roland/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik, Leviathan-Sonderband, Opladen, S. 281 ff
- Preuß, Ulrich K. 1991, Auf der Suche nach der Zivilgesellschaft. Der Verfassungsentwurf des Rundes Tisches, in: Guggenberger, B./Stein, T. (Hrsg.) 1991, Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, München/Wien, S. 357 ff.
- Rehmet, Frank/ Weber, Tim/ Pavlovic, Dragan 1999, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein, in: Schiller, Theo (Hrsg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt/New York: Campus, S. 117 ff.
- Sabbioni, Paolo 1999, La démocratie locale en Italie, in: CRAPS/CURAPP (eds.), La Démocratie Locale, Paris, pp. 117 ff.
- Schefold, Dian/Neumann, Maja, 1996: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung oder Dezentralisierung?, Basel u.a.: Birkhäuser.
- Schimanke, Dieter (Hrsg.) 1989, Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel usw.
- Schulenburg, Klaus 1999, Direktwahl und kommunalpolitische Führung. Der Übergang zur neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen, Basel usw.
- Taschenbuch Baden-Württemberg (hrsg. Landeszentrale Politische Bildung Baden-Württemberg), Stuttgart 1984.
- Thüringischer Landtag, Drs.2/3645 vom 19.4.1999, Bürgeranträge und Bürgerbegehren in Thüringen.
- Voigt, Rüdiger 1992, Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislativischer Programmsteuerung, in: Beilage zu Politik und Zeitgeschichte, B22-23/1992, S. 3 ff.
- Wilhelm, Stephan 1996, Bürgermeister-Abwahl, in: Brandenburg-Kommunal, Nr. 17/1996, S. 20 f.
- Wollmann, Hellmut 1982, Untersuchungsansätze und Nutzungschancen einer Rechtstatsachenforschung im Städtebaurecht, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1982, Heft 1, S. 1-13.
- Wollmann, Hellmut 1991, Implementationsforschung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München: Piper, S. 235 ff.
- Wollmann, Hellmut 1996, Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“, in: Kaase, Max u.a. (Hrsg.), Politisches System, Opla-

den, S. 47 ff, ,

- Wollmann, Hellmut Wollmann 1997, Entwicklung des Verfassungs- und Rechtsstaats in Ostdeutschland als Institutionen- und Personaltransfer, in: Wollmann, Hellmut u.a. (Hrsg.) 1997, Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen, S. 25 ff.
- Wollmann, Hellmut 1998a, Modernisierung der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt, in: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1998, Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Basel usw. , S. 198 ff.
- Wollmann, Hellmut 1998b, Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.) 1998, Kommunalpolitik, Neuauflage, Opladen, S. 37 ff.
- Wollmann, Hellmut 1998c, Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.) 1998, Kommunalpolitik, Neuauflage, Opladen, S. 50 ff.
- Wollmann, Hellmut 1999, Kommunalpolitik – Mehr (direkte) Demokratie wagen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24-25/99, S. 13 ff.
- Wollmann, Hellmut 2001, Evaluierung/Evaluationsforschung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleinen Lexikon der Politik, München: Piper (im Erscheinen).