



Mehr Demokratie durch Direktwahl?

Ein Demokratisierungsversuch auf kommunaler Ebene

Elmar Döhler, Petra Paulus

In Zeiten abnehmenden Interesses an der Demokratie soll den Menschen ein wenig Entscheidungskompetenz von denjenigen abgetreten werden, die nach landläufiger Meinung zuviel davon besitzen. Das Zauberwort heißt Direktwahl, meint die Bürgermeister(innen) oder auch Landräte(innen)¹, und schleicht vom Süden Deutschlands eilig nach Norden². Demokratisierung lautet die Begründung, mehr Einfluß auf das politische Geschehen, um dem inflationären Identifikationsschwund zwischen Gesellschaft und Staat entgegenzuwirken. Die Beteuerungen klingen glaubhaft, doch es drängt sich die Frage auf, ob Delegation von Macht und Partizipation im Sinne von Teilhabe an Sachentscheidungen nicht in einem antagonistischen Verhältnis zueinander stehen.

Auswirkungen auf die kommunalen Strukturen

Die demokratische Legitimation einer direkt gewählten Verwaltungsspitze führt auch ohne formalen Kompetenzzuwachs zu einer Veränderung im kommunalen Selbstverwaltungsgefüge. Betroffen ist vor allem die Stellung der ebenfalls volksgewählten Gemeindevertretung, deren Einfluß nicht nur um die entfallene Personalentscheidung gemindert wird. Infolge ausschließlicher und persönlicher Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft wird die Spitze der Exekutive in Ausübung ihrer Entscheidungsfreiheit unabhängiger. Dies fördert die Schieflage der kommunalen „Binnenstruktur“³, denn die Administration ist das eigentliche Machtzentrum in der Gemeinde. Im Vorfeld

einer Entscheidungsfindung verfügt sie über einen Informationsvorsprung, der sich bei komplexen Materien zu einem Monopol entwickeln kann, dem die ehrenamtliche Volksvertretung oftmals hilflos unterworfen ist. So kann schon die Beschlußfassung im Interesse der Verwaltung beeinflusst werden. Auch im weiteren Verwaltungshandeln können der Exekutive innerhalb ihres Ermessensspielraumes nur schwer Schranken gesetzt werden.

Das Hauptproblem kommunaler Demokratie, das Übergewicht der Verwaltung gegenüber den ehrenamtlichen Mandatsträger(inne)n⁴, wird ohne den Zwang zur Rückkoppelung mit der Gemeindevertretung weiter verschärft. Eine wirksame, ständige Kontrolle der Exekutive ist nicht mehr möglich, ein autoritärer Führungsstil statt pluralistischer Meinungsbildung

ist vorprogrammiert. Dadurch wird zwar Verwaltungshandeln effizienter, dies aber auf Kosten von Bürgerbeteiligung und Basisbezug.

Mit der Direktwahl wird ein Grundprinzip der hessischen Kommunalverfassung⁵ durchbrochen: die politische Gleichgestimmtheit⁶ zwischen kommunaler Volksvertretung und Magistrat. Zwar galten auch bislang unterschiedliche Wahlperioden⁷, doch durch erleichterte Abwahlmöglichkeiten bis zu sechs Monate nach einer Kommunalwahl war sichergestellt, daß sich die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse der Gemeindevertretung im Magistrat wiederfinden. Seit der Neufassung der Hessischen Gemeindeordnung⁸ ist die vorzeitige Abberufung des Bürgermeisters praktisch unmöglich geworden. Notwendig ist ein qualifiziertes Zusammenwirken von Bürgerschaft und Gemeindevertretung⁹, so daß die Machtposition der Verwaltungsspitze fast unanfechtbar ist.

Einflußmöglichkeiten auf die Administration verbleiben der Gemeindevertretung über die hauptamtlichen Beigeordneten, welche weiterhin von ihr gewählt werden. Ein Vertrauensverhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsspitze ist aber nicht mehr notwendig, so daß die reibungslose Umsetzung von Mehrheitsbeschlüssen in wesentlichen Bereichen erschwert oder gar blockiert werden kann. Eine Abgrenzung bei derartigen Kompetenzstreitigkeiten ist jedoch in der Kommunalverfassung nicht berücksichtigt. Die jetzt denkbare Konstellation, daß der Bürgermeister abweichende Anschauungen gegen die Gemeindevertretung durchzusetzen versucht, ist gesetzlich nicht abschließend geregelt, so daß langwierige Auseinandersetzungen darüber unvermeidlich erscheinen.

In Hessen wurde keine Kommunalreform durchgeführt, sondern das bestehende System des „unechten“ Magistrates lediglich modifiziert. In dessen rechtlicher Konstruktion liegt ein weiteres ungeklärtes Spannungsverhältnis. Der Magistrat als Kollegialorgan wird mehrheitlich indirekt, also durch die Vertretungskörperschaft, der Bürgermeister aber direkt gewählt. Diese Spaltung des Kollektivorgans ist mit dem Verfassungsmodell strukturell unvereinbar¹⁰ und zieht zwangsläufig Probleme nach sich. So verwundert es nicht, wenn die Abschaffung der Magistratsverfassung und Einführung monokratischer Strukturen gefordert werden.

Die auf preußische Vorbilder zurückgehende Hessische Gemeindeordnung war nach dem zweiten Weltkrieg eingeführt worden, um das unselbige Führerprinzip aus dem kommunalen Leben zu verbannen. Die Machtkonzentration auf eine Einzelperson sollte deshalb vermieden werden¹¹. Ob dies nun als „höhere Form der Demokratisierung“¹² gewertet werden kann, bleibt fraglich, da aufgrund nichtöffentlicher Beratung das Volk vom Diskussionsprozeß innerhalb des Magistrates

ausgeschlossen ist. Sehr zweifelhaft ist jedoch, die Einzelentscheidung eines volksgewählten Bürgermeisters als demokratischer zu bezeichnen¹³. Dabei bleibt die Differenzierung zwischen der notwendigen Legitimation einerseits sowie den Modalitäten der Beschlußfassung andererseits unberücksichtigt. Wesentliches Element einer lebendigen Demokratie ist, daß die Meinungsbildung demokratischen Prinzipien entspricht. Dies verlangt zumindest Konsensbildung innerhalb einer gemäß dem Repräsentationsprinzip bestimmten Gruppe. Die Entscheidung eines direkt gewählten Bürgermeisters ist zwar ausreichend legitimiert, bleibt aber dennoch das Ergebnis des Entscheidungsprozesses einer Einzelperson. Gerade dieses demokratische Defizit bei der Entstehung politischer Beschlußfassung kann die Akzeptanz kommunaler Demokratie durch den einzelnen Bürger gefährden.

Geschwächt wird auch die Position der politischen Parteien. Zwar werden trotz gestiegener Chancen parteiunabhängiger Kandidat(inn)en die meisten Bürgermeister parteigebunden oder nahestehend bleiben. Ein gewisser Abstand zur eigenen Partei ist aber unabdingbar¹⁴, da zur Erlangung einer absoluten Mehrheit ein größeres Wählerpotential angesprochen werden muß. Vermindert wird damit der Zwang, Anschauungen zuerst in der Partei durchzusetzen¹⁵ oder auf deren politische Forderungen ständig Rücksicht nehmen zu müssen. Dies gilt besonders für die Personalpolitik. Verfilzung und Ämterpatronage lassen sich unter dem anonymen Deckmantel einer Partei derart verbergen, daß sie oftmals nicht einer bestimmten Person zugerechnet werden können. Liegt die Entscheidung jedoch bei einer Einzelperson, wird diese mit Blick auf die Wiederwahl personalpolitische Wünsche ihrer Partei nur im tragbaren Rahmen umsetzen, da die Bevölkerung hierfür sehr sensibilisiert ist¹⁶. Mag dies auch eindeutig als Vorteil zu bewerten sein, darf eine Schwächung der Parteien, soweit sie überhaupt spürbar ist, nicht nur positiv verstanden werden. Die sicher berechtigte Kritik an den Parteien verkennt oft ihre Bedeutung für die Stabilität der Demokratie, denn gerade sie verkörpern idealiter Pluralismus und demokratische Meinungsbildung.

Mehr Partizipation durch Direktwahl?

Ein Grundelement der Demokratie ist die Bestimmung von Repräsentant(inn)en durch Wahlen. Wird der Bürgermeister direkt vom Volk statt von der Gemeindevertretung gewählt, so erscheint dies zunächst „demokratischer“, da die Bürger unmittelbar an einer Personalentscheidung mitwirken. Die plebiszitäre Wahl des Bürgermeisters wird häufig den Formen unmittelbarer Demokratie zugerechnet.¹⁷ Trotzdem ist fraglich, inwieweit sie tatsächlich direktdemokratischen Charak-

ter hat und einen Zuwachs an politischer Partizipation bietet.

Entscheidend für eine solche Beurteilung ist das zugrundeliegende Demokratieverständnis. Die repräsentative Demokratievorstellung reduziert die Mitwirkung der Bürger in erster Linie auf die Wahl von Volksvertreter(inn)en, d.h. die politische Macht wird delegiert. Legt man jedoch ein umfassenderes und partizipatorisches Demokratieverständnis zugrunde, kann und darf sich die demokratische Teilhabe nicht auf die vierjährige Stimmabgabe und die Wahl von Repräsentativorganen beschränken. Vielmehr müssen die Bürger die Möglichkeit haben, sich

Anmerkungen

- 1 Im folgenden wird bei den juristischen Begriffen Bürger und Bürgermeister auf die Formulierung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zurückgegriffen, welche Frauen wie Männer einbezieht.
- 2 In Hessen ist die unmittelbare Wahl von (Ober-)Bürgern und Landräten seit dem 1.4.1993 Realität; in Nordrhein-Westfalen scheint eine langjährige Diskussion zugunsten der Einführung entschieden (vgl. *FR* vom 14.1.1992, 30.10.1993); in Niedersachsen ist sie seit kurzem im Gespräch (*FR* vom 25.10.1993).
- 3 Behnke, *DVP* 1993, 218
- 4 ebda., 217
- 5 Im weiteren wird nur die Situation in Hessen betrachtet. Vgl. zu den anderen Kommunalverfassungen *AKP/FoR* 1/1993, 29ff, insbesondere Wehling, 30ff
- 6 Stargardt, *Verwaltungsrundschau* 1992, 89
- 7 Die Amtszeit der kommunalen Hauptwahlbeamten beträgt sechs Jahre, die Gemeindevertretung wird alle vier Jahre gewählt.
- 8 vgl. *GVBl* 1992, 170, 534, 569
- 9 Nach § 76 IV HGO ist eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Gemeindevertretung und eine mindestens 30%ige Zustimmung der Wahlberechtigten erforderlich.



- 10 v. Arnim, *DÖV* 1992, 336
- 11 vgl. Plenardebatte vom 7.2.1952 (LT-Drs 2/256)
- 12 Abg. Wittrock in o.g. Debatte
- 13 so aber v. Arnim, *DÖV* 1992, 337
- 14 Behnke, *DVP* 1993, 218
- 15 v. Arnim, *DÖV* 1990, 95
- 16 Banner, *DÖV* 1984, 369
- 17 vgl. v. Arnim *DÖV* 1990, 85f

selbst und unmittelbar in den politischen Entscheidungsprozeß einschalten und wichtige Sachentscheidungen punktuell direkt treffen zu können. Die kommunale Ebene ist für eine direktdemokratische Beteiligung besonders geeignet, da die Menschen Politik „vor Ort“ erfahren und mitgestalten können.

Die Forderungen nach direkten politischen Beteiligungsmöglichkeiten gründen sich in einer wachsenden Unzufriedenheit mit der repräsentativen Demokratie, die sich in sogenannter Politikverdrossenheit, sinkender Wahlbeteiligung und politischem Desinteresse äußert. Die Direktwahl der Bürgermeister räumt in diesem Zusammenhang zwar eine zusätzliche Möglichkeit ein, über die Besetzung eines Amtes zu befinden. Mit der einmaligen Stimmabgabe wird jedoch die weitere politische Machtausübung auf einen Repräsentanten übertragen. Die aus der direkten Wahl resultierende besondere Legitimation bewirkt einen Machtzuwachs des Bürgermeisters. Ein Ausbau der Machtstellung der Exekutive ist jedoch nicht geeignet, die Bürger unmittelbarer am politischen Entscheidungsprozeß teilhaben zu lassen. Durch die direkte Wahl des Bürgermeisters wird politische Entscheidungsgewalt tendenziell auf eine Person verlagert, statt sie auf viele zu übertragen und von demokratischen Mehrheiten abhängig zu machen. Entscheidungen, die von einem demokratischen Gremium oder unmittelbar von den Bürgern selbst getroffen werden, sind aber transparenter und fördern den Diskussionsprozeß. Die Position des volksgewählten Bürgermeisters wird häufig als „lokaler Fürst“, „Wahlkönig“ oder „Führerfigur“¹⁸ beschrieben.

Diese überspitzte Darstellung zeigt die Gefahr auf, daß sich eine „Ein-Personen-Entscheidungsvollmacht“¹⁹ etabliert und autoritäre Strukturen verstärkt werden.

Vor diesem Hintergrund erweisen sich die vorgetragenen Argumente für die Direktwahl, die mehr demokratische Einflußmöglichkeiten versprechen, als zweifelhaft. Diejenigen Gruppen und Parteien, welche die plebiszitäre Wahl der Bürgermeister vehement forderten²⁰, zeigen seit jeher große Zurückhaltung, wenn es um direkte Partizipationsmöglichkeiten bei Sachentscheidungen geht. Während bei Personalentscheidungen eine breitere Beteiligung ermöglicht wird, sollen kommunalpolitische Sachentscheidungen den Wähler(inne)n weitgehend vorenthalten bleiben. So trat der Hessische Städte- und Gemeindebund engagiert für die Bürgermeister-Direktwahl ein und lehnte gleichzeitig die Einführung von Bürgerbegehren und -entscheid ab.²¹ Es fällt auf, daß die Einführung der Direktwahl vor allem bei konservativen politischen Kräften Unterstützung fand und nicht im Zusammenhang mit der umfassenden Erweiterung direktdemokratischer Einwirkungsmöglichkeiten diskutiert wurde. Die sich dahinter verbergende Motivation zielt weniger auf einen Zuwachs demokratischer Entscheidungsmöglichkeiten der Bürger als auf die Schaffung einer starken Verwaltungsführung, welche ohne große Reibungsverluste mit der Gemeindevertretung arbeitet.

Die Direktwahl bleibt trotz einer direkteren Teilnahme der Bürger im repräsentativen Demokratieverständnis verhaftet. Sie entspricht dem lange Zeit in den Kommunalverfassungen vorherrschenden Konzept einer reinen Vertreterpolitik. Die plebiszitäre Bürgermeisterwahl ist eine symbolische, aber keine echte Chance, Einfluß auf die Inhalte kommunaler Politik zu nehmen. Die „Zuschauerrolle“²², die den Menschen heute weitgehend zukommt, wird zunehmend als unzureichend und unbefriedigend empfunden. Sie kann durch die Direktwahl nicht ausreichend aufgebrochen werden, da der Bürger für die folgenden Jahre wieder in eine Zuschauerposition gedrängt wird. Neue Beteiligungsformen an Personalentscheidungen reichen nicht aus, ein spürbares „Mehr an Demokratie“ zu bewirken. Das Hauptaugenmerk muß daher den direktdemokratischen Elementen wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gelten, die mit der novellierten Gemeindeordnung nun auch in Hessen ermöglicht wurden. Es darf nicht darum gehen, die Stellung des Bürgermeisters oder der Gemeindevertretung auszubauen, sondern die Basis besser in die politische Entscheidungsfindung zu integrieren. Daher müssen die Einflußmöglichkeiten der Bürger durch entsprechende demokratische Rechte gestärkt werden.

Elmar Döhler, Petra Paulus (Marburg)

Anmerkungen

- 18 Leipprand, *Verwaltungsrundschau* 1993, 256; Wehling 1989, 226; Holler 1981, 129
19 Leipprand, *Verwaltungsrundschau* 1993, 256
20 Hier sind vor allem die kommunalen Spitzenverbände wie Hessischer Städtetag und Hessischer Städte- und Gemeindebund zu nennen. Von den Parteien forderten zuerst CDU, F.D.P. und die freien Wählergemeinschaften die Direktwahl.
21 vgl. Hess LT-Drs 13/1397, 24
22 Wassermann, *RuP* 1991, 88

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, *DÖV* 1990, 85-97
ders., Reform der Gemeindeverfassung in Hessen, *DÖV* 1992, 331-339
Banner, Gerhard, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, *DÖV* 1984, 364-370
Behnke, Bernd, Ab Mai 1993 — Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in Hessen, *Deutsche Verwaltungspraxis* 1993, 217-219
Gabriel, Oskar W., Politische Partizipation und kommunale Politik. Strukturen, Bestimmungsfaktoren und Folgen kommunalpolitischer Partizipation, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1988, Band 29, 3-20
Holler, Wolfgang, Strukturprobleme der Kommunalverwaltung, in: Alternativen lokaler Politik, hrsg. von Dietrich Thränhardt und Herbert Uppendahl. Königstein/Ts. 1981, 113-136
Leipprand, Eckart, Bundesdeutsche Kommunalverfassungen im Vergleich — Ist die Urwahl das bessere Modell?, *Verwaltungsrundschau* 1993, 254-256
Mayer, Thomas, Instrumente und Verfahren direkter Demokratie vor Ort, in: Demokratie vor Ort, hrsg. von der Stiftung Mitarbeit, Bonn 1991, 12-26
Stargardt, Hans-Joachim, Stärkung der Kommunalparlamente oder ‚kommunales Wahlfürstentum‘?, *Verwaltungsrundschau* 1991, 146-154
ders., Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften in Hessen, *Verwaltungsrundschau* 1992, 87-91



- Wassermann, Rudolf, Vom Zuschauer zum Aktivbürger. Plebiszitäre Elemente in der Gemeindedemokratie, *RuP* 1991, 88-96
Wehling, Hans-Georg, Rechtsstellung, Rolle und Sozialprofil der Bürgermeister, in: Gabriel, Oskar W. (Hrsg.), Kommunale Demokratie. Zwischen Politik und Verwaltung, München 1989, 221-235
ders., Kommunalverfassungen im Modellvergleich, *AKP/FoR* 1/1993, 30-33

OHNE UNS
Zeitschrift zur Totalen
Kriegsdienstverweigerung

Abo: sechs Ausgaben pro Jahr 30.- DM,
davon eine Doppelnummer im Sommer.

OHNE UNS
c/o Detlev Beutner
Hamburger Straße 284
38114 Braunschweig

Bankverbindung: PGA Hannover
BLZ 250 100 30
Kto.-Nr. 3258 26-308