

Materialien für die Arbeit vor Ort

Nr. 4

Kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientscheidung

Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Vorwort

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzt aus gutem Grund einen besonderen Schwerpunkt in der kommunalpolitischen Arbeit. Die unterschiedlichen Aktivitäten der Bereiche Forschung und Beratung, Politische Bildung und Internationales werden in einer eigenen „Koordinierungsrunde Kommunalpolitik“ miteinander abgestimmt. Dazu gehören auch die „Materialien für die Arbeit vor Ort“, mit denen Informationen zu aktuellen Themen in handlicher Form nutzbar gemacht werden.

Die vorliegende Informationsschrift befaßt sich mit der kommunalen Direktwahl, die mit der Einführung in Nordrhein-Westfalen in ganz Deutschland zur Regel wird. Auch wenn sich die gesetzlichen Bedingungen für diese Wahl und die Kompetenzen der direkt gewählten Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte in den Bundesländern durchaus unterscheiden, bleibt die gemeinsame politische Dimension: Neben die im wesentlichen von Parteien bestrittenen Stadtrats-, Gemeinderats- und Kreistagswahlen tritt eine Persönlichkeitswahl mit ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten.

Prof. Dr. Hans-Georg Wehling lehrt Politikwissenschaften mit dem Schwerpunkt Kommunalpolitik an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und ist Abteilungsleiter „Publikationen“ der Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg. Er hat im vorliegenden Text die wichtigsten Aspekte der kommunalen Direktwahl behandelt und dabei besonders die Erfahrungen in Baden-Württemberg aufgearbeitet, wo die kommunale Direktwahl schon seit Jahrzehnten praktiziert wird. Dafür gebührt ihm besonderer Dank.

Dr. Stephan Eisel
Leiter der Hauptabteilung Kommunalpolitik
und der Koordinierungsrunde Kommunalpolitik
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Die kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientscheidung

1. Vorbemerkung

Nachdem sich über rund 40 Jahre hinweg in den alten Bundesländern die ihnen jeweils eigenen kommunalen Verfassungssysteme erhalten hatten, stehen wir nunmehr vor einer völlig neuen Situation, die sich als geradezu revolutionär bezeichnen läßt: Die bislang vorherrschenden vier Typen

- Norddeutsche Ratsverfassung in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen;
- Magistratsverfassung in Hessen und den Städten Schleswig-Holsteins;
- Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz und im Saarland sowie in den Landgemeinden Schleswig-Holsteins;
- Süddeutsche Ratsverfassung in Baden-Württemberg und Bayern.

sind zugunsten einer weitgehenden Vereinheitlichung verschwunden. In allen Flächenstaaten der Bundesrepublik herrscht nunmehr - mit Ausnahme Hessens - ein kommunaler Verfassungstyp vor, der - bei allen Abweichungen von Land zu Land - deutlich am Modell der Süddeutschen Ratsverfassung orientiert ist. Ihr wichtigstes Merkmal ist der starke Bürgermeister, der seine herausgehobene Stellung der Konzentration der wichtigsten Führungskompetenzen in seinem Amt verdankt: Er ist zugleich

- Chef der Verwaltung;
- Vertreter der Gemeinde nach außen, sowohl im Sinne von Repräsentation als auch der Rechtsvertretung;
- Vorsitzender des Gemeinderats und vielfach auch von dessen Ausschüssen.

Die herausgehobene Stellung wird ganz wesentlich verstärkt durch die Direktwahl des Bürgermeisters durch die Gemeindebürgerinnen und -bürger, Deutsche wie EU-Ausländer. Die unmittelbare Wahl verleiht dem Bürgermeister über die Kompetenzausstattung hinaus zusätzliches Gewicht, macht ihn zum Gesalbten des

Volkes, läßt ihn zum Wahlkönig auf Zeit werden. Darin liegt der stärkste Bruch zur bisherigen Tradition kommunaler Verfassungen in den Ländern außerhalb Baden-Württembergs und Bayerns.

Nach dieser Vorbemerkung soll in einem zweiten Kapitel der Frage nachgegangen werden, wie es zu dieser Veränderung kommen konnte. In einem dritten wird nach dem Auswahlverhalten der Wähler in einem Land gefragt, das seit eh und je die Volkswahl des Bürgermeisters kennt und für das die einzige empirische Untersuchung über Bürgermeister in Deutschland vorliegt: in Baden-Württemberg. Im vierten Kapitel wird nach der Bedeutung des Wahlsystems für die Ratswahlen gefragt; genauer: Wie verhalten sich die Wähler unter den Bedingungen eines Wahlsystems, das ihren Wünschen gegenüber denkbar offen ist? Und: Wie wirkt sich das Wahlsystem für den Rat auf die Stellung des Bürgermeisters aus? Diese Fragen werden ebenfalls wieder exemplarisch am Beispiel Baden-Württembergs untersucht, nicht zuletzt wiederum aufgrund der Forschungslage. Im fünften und letzten Kapitel wird dann zusammenfassend versucht, die Titelfrage zu beantworten: Persönlichkeitswahl oder Parteientscheidung?

2. Der Reformprozeß oder der Siegeszug der Süddeutschen Ratsverfassung

Diskussionen über die Qualität der bis dahin bestehenden Kommunalverfassungen hatte es namentlich im Bereich der Norddeutschen Ratsverfassung immer gegeben, die immer wieder auch in Reformanläufen mündeten. Doch stets ohne Erfolg, weil eine gegebene Verfassung immer auch eine gegebene Machtverteilung fest schreibt, verbunden mit Interessen parteipolitischer und persönlicher Art. Wenn z. B. ein zweiköpfiges System in ein einköpfiges verwandelt werden soll, verliert einer der Amtsinhaber seine Position, und die hinter ihm stehende Partei hat einen Posten weniger zu vergeben. Die durchweg ehrenamtlichen Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen konnten es sich - von ihrem Zeitbudget und ihrer Amtsausstattung - zudem leisten, im jeweiligen Landtag vertreten zu sein, wo sie dann Änderungen der Gemeindeordnung, die ihre Position berührten, verhindern konnten. Mit guten Argumenten, auch wenn sie aus der Wissenschaft

kamen und durch empirische Untersuchungen abgestützt waren, ließen sich Änderungen nicht herbei führen.

Ausschlaggebend für die flächendeckende Reform der kommunalen Verfassungen war die Forderung nach mehr direkter Demokratie in Deutschland, die nach der deutschen Vereinigung verstärkt als Druck spürbar geworden war. Denn die Einschätzung, daß der Zusammenbruch des SED-Regimes in der DDR und die anschließende deutsche Vereinigung durch die Bevölkerung selbst herbeigeführt worden ist („Wir sind das Volk!“ und „Wir sind ein Volk!“), hat in den neuen Bundesländern ein entsprechendes Demokratieverständnis zur Folge gehabt: Danach war die Direktwahl (einschließlich Abwahlmöglichkeit) von Bürgermeistern und Landräten sowie die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Kommunalverfassungen etwas ganz Selbstverständliches. Dem bis dahin in den alten Bundesländern geläufigen Argument, die Bürger seien nicht reif für mehr Demokratie, war damit der Boden entzogen: Denn wenn die Menschen in den neuen Bundesländern sich trotz mehr als fünfzig Jahren Diktatur als „reif“ erwiesen hatten, indem sie ihr Schicksal selbst in die Hand nahmen, konnte man diese Reife den Menschen in den alten Bundesländern nach mehr als vierzig Jahren Umgang mit Demokratie nicht absprechen.

Walter Wallmann (CDU) war es, der sich als erster diesen neuen Wind zu Nutze zu machen versuchte, zum Zwecke der Popularitätssteigerung, als er sah, daß seine Mehrheit als hessischer Ministerpräsident gefährdet war: 82% der hessischen Bürgerinnen und Bürger stimmten denn auch am 20. Januar 1991 seinem Vorschlag zu, künftig auch in Hessen Bürgermeister und Landräte direkt wählen zu lassen. Damit hat zwar Wallmann sein Amt als Ministerpräsident nicht retten können, das Abstimmungsergebnis machte jedoch bundesweit deutlich, wie populär die Forderung nach der Direktwahl von Bürgermeistern war. Das Thema bot sich von daher für jede Oppositionspartei geradezu an, entsprechend wurde es aufgenommen und dann auch von den jeweiligen Regierungsparteien zur Verteidigung ihrer Mehrheit übernommen.

So wurde schließlich auch in Nordrhein-Westfalen am 17. Mai 1994 eine Gemeindeordnung verabschiedet, die eine Gemeindeverfassung in Anlehnung an

die Süddeutsche Ratsverfassung installierte. Um die Widerstände gegen die Reform zu verringern, war eine Übergangsfrist von fünf Jahren vorgesehen, innerhalb derer bereits die Position des neuen, starken, hauptamtlichen Bürgermeisters geschaffen werden konnte. Mit der ersten Direktwahl der Bürgermeister am 12. September 1999 wird dann überall in Nordrhein-Westfalen die neue Kommunalverfassung in Kraft getreten sein.

Lediglich Hessen hat bislang an seiner Magistratsverfassung festgehalten und geglaubt, sie mit der Direktwahl des Bürgermeisters verknüpfen zu können. Schleswig-Holstein war da konsequenter, indem es die dort bislang geltende, aus preußischer Zeit überkommene Magistratsverfassung zugunsten der Süddeutschen Ratsverfassung aufgegeben hat. Denn Magistratsverfassung bedeutet: Einbindung des Bürgermeisters als Chef der Verwaltung in eine förmliche Stadtregierung mit dem Namen Magistrat. Dieser wird von der Bürgerversammlung, dem Rat (Stadtverordnetenversammlung genannt), gewählt, nach Proporz. Es handelt sich also um eine Art All-Parteien-Regierung, die die Mehrheitsverhältnisse im Rat widerspiegelt. Der Bürgermeister ist dabei nur Erster unter Gleichen, er kann jederzeit überstimmt werden, muß dann trotzdem die Magistratsbeschlüsse ausführen. Bislang hatte er nicht einmal ein Antragsrecht gegenüber dem Rat, das stand nur dem Magistrat als ganzem zu. Die neue Landesregierung aus CDU und FDP von 1999 hat das zu ändern versprochen. Selbstverständlich kann der hessische Bürgermeister den Mitgliedern des Magistrats auch keine Weisungen erteilen, da sie ihm gleichberechtigt sind. Problematisch wird damit die Stellung des Bürgermeisters immer dann, wenn er im Magistrat über keine Mehrheit verfügt, d. h. wenn die Bürger einen Kandidaten einer Minderheitspartei am Ort zum Bürgermeister gewählt haben. Der trifft dann bereits im Magistrat auf eine ihm feindliche parteipolitische Mehrheit, die ihn möglicherweise in den Augen der Wähler demontieren will, um seine Wiederwahl zu verhindern. Ottilie Geschka, CDU-Oberbürgermeisterin von Rüsselsheim, kann ein Lied davon singen, was es bedeutet, nicht nur eine „feindliche“ Mehrheit im Rat, sondern auch in der Stadtregierung zu haben. Die Direktwahl hebt einerseits den hessischen Bürgermeister deutlich heraus, doch die Einbindung in den Magistrat ebnet andererseits seine Position wieder ein, zwei sich aufhebende Bewegungslinien also, ein Unding letztlich.

3. Wer wird Bürgermeister?

Für die Auswahl von Amts- und Mandatsträgern sind die institutionellen Gegebenheiten und der gekonnte Umgang mit ihnen von hoher Bedeutung. In Hinblick auf den Bürgermeister hat sich in Baden-Württemberg als Auswahlmuster durchgesetzt:

Gewählt wird, wer über Verwaltungskompetenz verfügt, von außerhalb der eigenen Gemeinde kommt und als parteidistanziert wahrgenommen wird.

D. h.: Rund 90% der etwa 1.030 hauptamtlichen Bürgermeister des Landes sind gelernte Verwaltungsfachleute, entweder Absolventen einer der beiden Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung (kleinere und mittlere Gemeinden) oder Juristen (große Gemeinden). Parteimitglieder dürfen die Bürgermeister selbstverständlich sein, doch ist es erforderlich, die Parteibindung nicht allzu sehr zu betonen, sondern immer wieder darauf hinzuweisen, daß man Bürgermeister aller Bürgerinnen und Bürger sein will. Die Hälfte der Bürgermeister ist in Baden-Württemberg sogar parteilos. Natürlich wächst die Verbindung zu einer Partei mit steigender Ortsgröße, allein schon weil man organisatorische und finanzielle Unterstützung benötigt. (Schließlich kostet ein Bürgermeister-Wahlkampf für die Kandidaten zwischen 1 und 2 DM pro Einwohner!) Doch die Parteizugehörigkeit wird auch dann auf den Plakaten verschwiegen. Die Wählerinnen und Wähler ziehen Kandidaten von außerhalb vor, weil sie nicht wollen, daß der neue Bürgermeister schon bei Amtsantritt seine Freunde und Feinde in der Gemeinde hat. Natürlich können die Wähler bei der Wahl nur die „Papierform“ beurteilen, und das heißt, daß auch andere, dann nicht gewählte Kandidaten genau so gut verwalten und sich parteidistanziert verhalten könnten. Die genannten Auswahlkriterien, selbstverständlich keinesfalls in der Gemeindeordnung vorgegeben, sind natürlich nur Mindestvoraussetzungen, andere mögen hinzukommen wie Tatkraft, Bürgernähe, Zukunftsvisionen für die Gemeinde.

Um zu einer sicheren Prognose zu kommen, muß das gesamte Kandidatenangebot und -umfeld gewürdigt werden. Das heißt natürlich auch, daß die Parteien den Wählerwunsch: von außen, schon ja nicht aus der eigenen Stadtverwaltung, parteidistanziert, zunichte machen können, indem sie - wie seinerzeit in Ulm - die Fraktionsvorsitzenden gegeneinander antreten lassen oder die gesamte Führungsmannschaft des Rathauses, also die parteipolitisch profilierten Beigeordneten - wie in Karlsruhe 1998 geschehen. Auf diese Weise werden parteidistanzierte Bewerber von außerhalb abgeschreckt, zumal in einer Großstadt, wo der Wahlkampf, in absoluten Zahlen zumindest, dann doch ziemlich aufwendig ist. Was Wunder, wenn dann das Wahlergebnis im wesentlichen dem Stärkeverhältnis der lokalen Parteien entspricht.

Der Beobachter kann immer wieder nur staunen, in welchem Umfang wissenschaftliche Erkenntnisse außer acht gelassen werden, mit den entsprechenden negativen Folgen (Mißerfolg für die Kandidaten bzw. ihre Parteien). Für Baden-Württemberg fällt dabei auf, daß die SPD diesen Fehleinschätzungen häufiger erliegt, in allerjüngster Zeit außer dem genannten Beispiel Karlsruhe in Kornwestheim (30.000 E.) und vermutlich demnächst in Heilbronn (122.000 E.). Vermutlich sind es die Lokalmatadoren selbst, die mit ihrer Position - man könnte auch sagen: Macht - die parteiinterne Willensbildung blockieren, wenn sie ohne jede Rücksprache erklären: Ich kandidiere. Dann ist selbst der Landesverband der Partei machtlos. In Karlsruhe war es die Baubürgermeisterin, Kreisvorsitzende und langjährige Fraktionsvorsitzende im Rat, in Kornwestheim der dortige SPD-Landtagsabgeordnete und Fraktionsvorsitzende in der Verbandsversammlung der Region Stuttgart, in Heilbronn der Fraktionsvorsitzende im Rat. Sie haben Schwierigkeiten, sich vorzustellen, daß die Bürger sie nicht zum OB wählen könnten, bei so viel Bekanntheit im Ort und so viel Verdiensten.

Veränderungen im kommunalen Verfassungssystem allgemein und im Wahlmodus im besonderen haben nicht automatisch sofort neue Ergebnisse zur Folge. Es erscheint mir unwahrscheinlich, daß die Direktwahl in Nordrhein-Westfalen auf Anhieb ähnliche Bürgermeister-Profile hervorbringt, wie sie in Baden-Württemberg vorherrschen. Ein Wandel der Rekrutierungsmuster kann erst allmählich eintreten, wenn Wähler und Parteien den Umgang mit den neuen institutionellen

Gegebenheiten gelernt haben. Nur so viel möchte ich sagen: In bisherigen SPD-regierten Städten können CDU-Kandidaten dann am ehesten Erfolg haben, wenn sie den genannten Kriterien aus Baden-Württemberg nahekommen: gelernte Verwaltungsfachleute von außen, die sich betont parteidistanziert präsentieren. Hier liegt für Kandidaten einer Minderheitspartei die „Marktlücke“!

Allerdings hat die Regierungsmehrheit im Düsseldorfer Landtag Sorge getragen, daß sich - zu ihren Gunsten - an dem Rekrutierungsmuster möglichst wenig ändert: Nominierungsrecht der Parteien (was der Nominierung einen innerparteilichen „Wahlkampf“ vorschaltet) und keine Bewerbung von Einzelpersonen (das ist nur möglich mit Hilfe von Unterschriften, die das Drei- bzw. Fünffache der Zahl der Ratsmitglieder ausmachen müssen); zwingend vorgeschriebener Zusammenfall von Bürgermeister- und Ratswahlen, von dem man sich einen parteipolitischen Verstärkereffekt verspricht; daraus folgend: bei vorzeitigem Ende der Amtszeit des Bürgermeisters Wahl des Nachfolgers durch den Rat, damit er bei der nächsten Volkswahl mit dem Amtsbonus antreten kann. Mir stellt sich da die Frage, ob diese Regelung verfassungsrechtlich überhaupt haltbar ist.

4. Kumulieren und Panaschieren als sinnvolle Ergänzung

Ein Mehr an Demokratie stellt zweifellos die Möglichkeit dar, bei Wahlen zum Gemeinderat Kandidaten bis zu drei Stimmen geben (kumulieren) als auch Kandidaten von einer Liste auf die andere holen zu können (panaschieren). Der Wähler ist somit nicht auf das Menüangebot einer Partei angewiesen, sondern kann sich à la carte sein eigenes Menü zusammenstellen. Das ist bislang neben Baden-Württemberg in acht weiteren Ländern der Fall (in Hessen ist die Einführung beabsichtigt). Ein solches Wahlsystem ist besonders offen für die Vorstellungen der Wähler darüber, wie die Gemeinderäte auszusehen haben. Da die Parteien die Vorlieben der Wähler kennen, richten sie, um in der Konkurrenz bestehen zu können, bereits ihr Kandidatenangebot darauf aus, antizipieren den Wählerwillen; d. h., der Effekt des Wahlsystems verdoppelt sich. Die Ergebnisse sehen in Baden-Württemberg wie folgt aus:

Gewählt wird, wer etwas ist und wer etwas gilt in seiner Gemeinde.

Mehr als *persönliche Bekanntheit*, die naturgegeben vor allem in den kleineren Gemeinden noch möglich ist, zählen Persönlichkeits*merkmale*: die Ausbildung, der Beruf, die lokale Verankerung (nicht zuletzt ablesbar an Vereinsmitgliedschaft, mehr noch Vereinsfunktion, an Wohnort- bzw. Teilortbindung), ferner Lebensalter, leider teilweise immer noch Geschlecht. Deutlicher formuliert: Je höher die Ausbildung, je angesehener der Beruf, je herausgehobener die Vereinsfunktion, je erkennbarer die lokale Verankerung, desto größer die Chance, gewählt zu werden, mittels kumulieren und panaschieren auch nach vorne zu rücken. Wer bereits Mitglied im Gemeinderat war, hat dieses kommunale „Führungszeugnis“ bereits vorgelegt und kann davon ausgehen, daß er auch künftig im Rat sitzen wird, sofern er will. Das bedeutet umgekehrt: Die Chancen für newcomer sind geringer, ebenso für jüngere Menschen, Arbeiter und leider auch für Frauen. Gering sind die Chancen für Parteifunktionäre, wenn sie keine weitere Qualifikation aufzuweisen haben. - Alles das sind von mir her gesehen Feststellungen, keine Werturteile.

In seiner Stuttgart-Studie weist Oscar W. Gabriel darauf hin, daß nur ein Bruchteil der von ihm Befragten die *Namen* von Stuttgarter Stadtratsmitgliedern nennen kann. Er schließt daraus, daß es mithin hier auch keine Persönlichkeitsorientierung beim kommunalen Wahlverhalten geben könne. Zu diesem Schluß kann man allerdings nur kommen, wenn man den Namen als einziges Persönlichkeitsmerkmal gelten läßt, Namen und Persönlichkeitsmerkmale in eins setzt, was in meinen Augen unzulässig ist. Persönlichkeits*merkmale* sind Ausbildung, Beruf, Alter, Geschlecht und nicht zuletzt Stadtteilansässigkeit, die zur Orientierung der Wählerinnen und Wähler dienen können. Und siehe da: im 60köpfigen Stuttgarter Stadtrat sind 11 Mitglieder, also 18,3%, z. B. aus Bad Cannstatt, obwohl in diesem Stadtteil nur 11,6% der Stuttgarter wohnen. Die Stadtteilorientierung bei der Wahl scheint um so ausgeprägter zu sein, je älter, gewachsener und selbstbewußter ein Gemeindeteil ist. Der Gegensatz: Persönlichkeitsorientierung versus Parteiorientierung ließe sich wohl dadurch auflösen, daß man die Parteizugehörigkeit, deren Art und Intensität, als einen Bestandteil der Persönlichkeitsmerkmale ansieht - freilich als einen unter anderen!

Wenn also für das konkrete Wahlergebnis die Persönlichkeitsmerkmale der Kandidaten ausschlaggebend sind, genauer: die Anforderungen, die der Wähler an sie stellt, und die Bestandteile, die er für wichtig hält -, dann ist das Wahlergebnis eben auch Ausfluß einer bestimmten regionalen oder lokalen politischen Kultur.

Schauen wir uns die Realität in Baden-Württemberg noch etwas genauer an: Gewählt wird erstens, wem man eine hohe lokale Kompetenz zutraut: Der Bäcker, Metzger, Landwirt wohnt jeweils nicht nur in der Gemeinde, er arbeitet auch dort, kennt sich aus, nicht zuletzt weil er dort sogar geboren ist, aus einer alt eingesessenen Familie stammt. Zudem natürlich bringen diese Berufe Kontakt mit vielen Menschen, sorgen für einen hohen Bekanntheitsgrad. So sind z. B. in Reutlingen (106.000 Einwohner) ein beliebter Vollkornbäcker und der Inhaber einer alteingesessenen Metzgerei (400 Jahre Tradition) - beide in der wichtigsten Geschäftsstraße ansässig - auf Anhieb in den Gemeinderat gewählt worden, auf der CDU-Liste zudem noch kräftig nach vorne gerutscht (der Bäcker von Platz 18 auf Platz 3, der Metzger von 17 auf 5), obwohl sie eigentlich gar keinen Wahlkampf betrieben haben und obwohl (oder gerade weil) von einer vorhergehenden (partei)politischen Betätigung nichts bekannt war. Bei dieser Wahl kommt vermutlich Verschiedenes zusammen: Kompetenzunterstellung in lokalen Angelegenheiten, Bekanntheit, Beliebtheit, Anerkennung für redliche Arbeit und Belohnung - salopp gesprochen - für gutes Brot und gute Wurst. Bekanntheit heißt auch hier nicht unbedingt: Bekanntheit der Person, denn der genannte Bäcker ist in der Backstube, jedoch nie im Laden. Man kennt seine Frau - und seine Produkte.

Gewählt wird zweitens, wem man Selbstlosigkeit, Einsatz für das Wohlergehen der Mitmenschen unterstellt. Davon profitieren einmal die Ärzte wie auch andere Heilberufe, Krankenschwestern inbegriffen. Wer als Arzt kandidiert, wird auch gewählt, und zwar mit hoher Stimmenzahl. Hoher Bekanntheitsgrad kommt zumeist noch hinzu. Zu anderen profitieren davon Polizeibeamte, nicht zuletzt auch Kriminalbeamte, weil man ihnen sowohl Scharfsinn als auch eine hohe Kompetenz für die Bewahrung der Sicherheit in der Gemeinde unterstellt, als Garanten der

„heilen Welt“ daheim, gegenüber einer Außenwelt, in der man sich nicht mehr sicher fühlen kann. Auch ihnen kann man zudem lokale Kompetenz unterstellen.

Die Präsenz von Lehrern in der Kommunalpolitik ist unübersehbar, ihre zahlenmäßige Bedeutung wird jedoch überschätzt. Wahrscheinlich aber ist ihre Rolle bedeutender als die Zahlen zu erkennen geben (und insofern ist die „Volksmeinung“ gerechtfertigt): Da sie in ihrer Zeiteinteilung freier sind als die meisten ihrer Mitbürger, können sie auch eher Führungspositionen in der Kommunalpolitik einnehmen und machen sich von daher eher bemerkbar. So mancher nordrhein-westfälische Lehrer hat von daher seinen Weg in das Amt des ehrenamtlichen und dann vielleicht auch des hauptamtlichen Bürgermeisters gefunden - ob das auf die Dauer ein tragfähiges Karrieremuster sein wird, bleibt abzuwarten. Aus baden-württembergischer Sicht sind Zweifel angebracht.

Erfahrene Listenmacher von Parteien und Wählervereinigungen wissen im allgemeinen sehr, welches Angebot bei den Wählern ankommt und welches weniger. Von daher halten sie Ausschau nach bekannten und beliebten Vereinsvorständen, rührigen, sozial engagierten Frauen etwa im Bereich von Kinder- und Altenarbeit, nach bekannten Ladeninhabern mit allseits geschätztem Angebot. Vor allem geht die Jagd auf die Ärzte los. Die Parteinähe ist dabei wenig gefragt, auch nicht die Bereitschaft und Fähigkeit zu einer zeitaufwendigen Ratsarbeit, dafür halten sich dann die „Profis“, die Listenmacher bereit. Wobei diese Rechnung manchmal beinahe schiefgeht, wenn allzu viele Persönlichkeiten der „Beliebtheitsgruppen“ durch kumulieren und panaschieren nach vorne befördert werden und es für den Profi dann beinahe nicht mehr reicht.

Die berufliche Zusammensetzung von Kandidatenlisten und Gewählten variiert allerdings nach Listen. So kann man nach solchen Listen unterscheiden, die hier ähnlich bis zur Austauschbarkeit sind, und solchen mit deutlichem Abstand zueinander. Das gilt aber nicht für alle Orte gleich. Besonders nah stehen sich in der Regel die Listen von CDU und Freien Wählervereinigungen (+ FDP, sofern sie antritt) auf der einen Seite sowie von SPD und GRÜNEN auf der anderen. Die „Listentreue“ der Wähler variiert auch: am treuesten orientieren sich die Wählerinnen und Wähler der Grünen an ihrer Liste, am wenigsten die von CDU

und Freien Wählern. Von daher würde ein Reißverschlußsystem bei der Nominierung nach Geschlecht bei CDU und FWV wenig nutzen, bei den Grünen aber sehr wohl, bei der SPD auch.

Was bedeutet dieses Wahlsystem mit Kumulieren und Panaschieren und seine Nutzung durch die Wähler für die Stellung des direkt gewählten Bürgermeisters?

Gemeinderäte der skizzierten Art sind in starkem Maße Honoratiorenversammlungen mit lockerer Partei- bzw. Fraktionsbindung. Die Disziplinierungsmöglichkeiten durch die Fraktionsführung sind gering, da die Gewählten nicht der Partei, sondern ihrem persönlichen Ansehen ihr Mandat verdanken. Sie können zudem wirkungsvoll damit drohen, die Fraktion zu verlassen und mit einer eigenen Liste anzutreten. So weist z. B. der Reutlinger Gemeinderat acht politische Gruppierungen auf, darunter je eine Abspaltung von der CDU und der SPD. Ratsmitglieder mit einer solchen eher lockeren Parteibindung lassen sich aber vom Bürgermeister leichter zu parteiübergreifenden Mehrheiten gewinnen, erlauben somit auch einen Bürgermeister einer Minderheitsgruppierung am Ort zu „regieren“. Von daher halte ich die Einführung von Kumulieren und Panaschieren für eine wünschenswerte, wenn nicht gar für eine notwendige Ergänzung zur Direktwahl des Bürgermeisters. Denn mit der Möglichkeit einer Wahl von Kandidaten der Minderheitsgruppierung am Ort oder gar eines parteilosen Bürgermeisters ist ja im System der Direktwahl durchaus zu rechnen. Das kommunale Institutionensystem muß dann trotzdem funktionieren. Man möge doch, bitteschön, bedenken, daß Institutionen zueinander passen müssen, daß es letztlich auf das *Institutionenarrangement* ankommt.

5. Schluß: Persönlichkeitswahl oder Parteientscheidung?

In der Wahlforschung und auch bei denen, die sich wissenschaftlich mit Kommunalpolitik befassen - bei den letztgenannten etwas weniger -, ist strittig, ob Kommunalwahlen (Bürgermeister- wie Ratswahlen) Parteiwahlen oder Persönlichkeitswahlen sind. Sinnvoller wäre es allerdings, zu fragen, ob Kommunalwahlen *primär* Partei- oder in erster Linie Persönlichkeitswahlen sind. Denn auch wer den

parteipolitischen Aspekt hervorhebt, wird ja nicht bestreiten können, daß es z. B. keine vier grüne Bürgermeister in Baden-Württemberg geben könnte, wenn die Wähler sich ausschließlich an der jeweiligen Partei orientierten.

Zur Diskussion steht also die Frage: In welchem Ausmaß gibt es ein Ebenenabhängiges Wahlverhalten? Differenzieren die Wähler, je nachdem, ob sie sich an einer Bundestags-, einer Landtagswahl, einer Bürgermeister- oder einer Gemeinderatswahl beteiligen? Daß die Ergebnisse unterschiedlich ausfallen, je nachdem, um welche Politikebene es sich handelt, ist nicht zu übersehen. Sie werden von den Anhängern einer Parteienstaatstheorie mit der jeweils unterschiedlich hohen Wahlbeteiligung erklärt. Aber diese wäre dann doch wohl auch erklärungsbedürftig. Die Existenz Freier Wählervereinigungen - in Baden-Württemberg immerhin mit 42,7 % aller Mandate - ließe sich damit schon gar nicht erklären.

Bestritten werden soll nicht, daß sich ein nicht unbeträchtliches Wählersegment auch bei Kommunalwahlen parteipolitisch orientiert. Doch darüber hinaus gibt es ein ebenfalls beträchtliches Wählersegment, daß sich bei Kommunalwahlen eher persönlichkeitsorientiert verhält. Fruchtbarer wäre es also, wenn sich Wahlforschung darauf konzentrierte, zu untersuchen, wie groß die jeweiligen Segmente und welche Bestimmungsfaktoren für den jeweiligen Umfang verantwortlich sind.

Literaturhinweise:

Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider/Angelika Vetter (Hrsg.): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Grossstadt, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1997

Berthold Löffler/Walter Rogg: Determinanten kommunalen Wahlverhaltens in Baden-Württemberg, dargestellt am Beispiel der Stadt Ravensburg, Diss. Tübingen 1985

Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart (Kohlhammer), 3. Auflage 1999

Hans-Georg Wehling/H.-Jörg Siewert: Der Bürgermeister in Baden-Württemberg,
Stuttgart (Kohlhammer), 2. Auflage 1987