

Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung  
Heft 15

# **Kommunale Direktwahlen in Mecklenburg-Vorpommern**

Mit Beiträgen von

Nikolaus Werz  
Hans Jörg Hennecke  
Steffen Schoon  
Reiner Holznagel  
Ilka Lochner-Borst  
Gudrun Heinrich  
Jochen Schmidt

Universität Rostock  
Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften  
2001

HERAUSGEBER: Universität Rostock, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften

REDAKTION: Prof. Dr. Yves Bizeul  
Prof. Dr. Jakob Rösel  
Prof. Dr. Nikolaus Werz

LEKTORAT UND  
DRUCKVORLAGE: Christian Schwießelmann

CIP-KURZTITELAUFNahme: Werz, Nikolaus u. a.:  
Kommunale Direktwahlen in Mecklenburg-Vorpommern / von Nikolaus  
Wertz u. a. – Rostock: Univ., Inst. für Politik- und Verwaltungswissenschaften,  
2001 – 96 S. – (Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung; 15)

ISSN

---

©

Universität Rostock, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, 18051 Rostock.  
Jede Form der Weitergabe oder Vervielfältigung bedarf der Genehmigung des Herausgebers.

BEZUGSMÖGLICHKEITEN: Universität Rostock  
Universitätsbibliothek, Schriftentausch, 18051 Rostock

Universität Rostock  
Inst. für Politik- und Verwaltungswissenschaften  
18051 Rostock

Tel. (0381) 498 44 44 Fax (0381) 498 44 45

DRUCK: Universitätsdruckerei Rostock

## **Ausgaben der Reihe „Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung“:**

- Heft 1** Neue Wege der Zusammenarbeit in Süd-Ost-Asien  
(Jürgen Rüländ, 1994)
- Heft 2** Regionale Konflikte, Rüstungswettlauf und nukleare Proliferation in Südasien  
(Christian Wagner, 1995)
- Heft 3** Argentinien nach den Wahlen vom Mai 1995. Stellungnahmen argentinischer Wissenschaftler und Politiker aus Anlaß des Symposiums „Argentinien – Politik, Kultur und Außenbeziehungen“ vom 30.6. - 2.7.1995 in Rostock  
(Peter Birle / Nikolaus Werz, 1995)
- Heft 4** Wirtschaftspartner Asien: Mecklenburg-Vorpommerns Unternehmer auf der Suche nach neuen Märkten. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung  
(Jost Bandelin / Gerald Braun / Jürgen Rüländ, 1995)
- Heft 5** The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship?  
(Jürgen Rüländ, 1996)
- Heft 6** Wahlen in Mecklenburg und Vorpommern  
(Nikolaus Werz / Jochen Schmidt, 1996)
- Heft 7** Politischer Wandel und wirtschaftliche Reformen in Indien  
(Christian Wagner, 1997)
- Heft 8** Auswirkungen des Transformationsprozesses auf die Situation von Frauen in Mecklenburg-Vorpommern  
(Conchita Hübner, 1997)
- Heft 9** Canada's Asia Pacific Policy on the Eve of the APEC-Summit 1997  
(Martina Zellmer-Bjick, 1997)
- Heft 10** Vom Feindbild zur Armee der Einheit - Die Bundeswehr der Einheit aus der persönlichen Sicht von zwei betroffenen Soldaten  
(Falko Brinner / Michael Storck, 1998)
- Heft 11** Tourismus und Tourismuskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern  
(Johann-Friedrich Engel, 1999)
- Heft 12** Der Wahlsieg und der Regierungsbeginn von Hugo Chávez Frías in Venezuela  
(Friedrich Welsch / Nikolaus Werz, 1999)
- Heft 13** Die deutsch-französischen Beziehungen. Rückblick und aktueller Stand  
(Yves Bizeul / Matthias Schulz, 2000)
- Heft 14** Transformation des Bildungswesens in Mecklenburg-Vorpommern seit 1990  
(Conchita Hübner-Oberndörfer 2001)
- Heft 15** Kommunale Direktwahlen in Mecklenburg-Vorpommern  
(Nikolaus Werz u. a., 2001)

## Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| <b>Vorwort</b> .....  | 5  |
| <i>Nikolaus Werz</i>  |    |
| <b>Die rot-rote Koalition in Mecklenburg-Vorpommern</b> .....   | 7  |
| <i>Hans Jörg Hennecke</i>   |    |
| <b>Die Entwicklung der Rahmenbedingungen für die<br/>kommunale Demokratie in Mecklenburg-Vorpommern seit 1990</b> ..... | 23 |
| <i>Steffen Schoon</i>   |    |
| <b>Die ersten Urwahlen der Bürgermeister<br/>und Landräte in Mecklenburg-Vorpommern</b> .....                           | 40 |
| <i>Reiner Holznagel</i>   |    |
| <b>Die Landratswahlen im Landkreis Demmin</b> .....   | 57 |
| <i>Ilka Lochner-Borst</i>   |    |
| <b>Die Direktwahlen im Landkreis Güstrow</b> .....  | 68 |
| <i>Gudrun Heinrich</i>  |    |
| <b>Die Direktwahlen in Ostvorpommern und auf Rügen</b> .....  | 78 |
| <i>Jochen Schmidt</i>   |    |
| <b>Direkte und repräsentative Demokratie</b> .....  | 85 |
| <i>Steffen Schoon</i>   |    |
| <b>Anhang</b> .....   | 90 |
| <b>Die Autoren</b> .....  | 96 |

## Vorwort

In den Jahren 2000 und 2001 fanden in Mecklenburg-Vorpommern (MV) die ersten Direktwahlen der Bürgermeister und Landräte statt. Die Erwartungen auf mehr Interesse und Beteiligung der Bürger erfüllten sich aus der Sicht der meisten Kommentatoren nicht: die Wahlbeteiligung war niedrig und teilweise wurde sogar die Forderung erhoben, das neue auf Urwahlen beruhende Verfahren wieder abzuschaffen.

Mitarbeiter des Lehrstuhls für Vergleichende Regierungslehre und Lehrbeauftragte am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock haben dies zum Anlass genommen, um die ersten Urwahlen im Bundesland MV etwas genauer zu untersuchen. In der vorlesungsfreien Zeit wurden sieben kleinere Studien verfasst und im Autorenkreis diskutiert, die hier einem interessierten Publikum vorgelegt werden. Ein doppeltes Ziel wurde damit verfolgt: Zum einen soll auf die Bedeutung der auch in der Forschung häufig vernachlässigten kommunalen Ebene verwiesen,<sup>1</sup> zum anderen sollen damit die Studien zu Wahlen und Landespolitik am Institut fortgesetzt und vertieft werden.<sup>2</sup>

Die Studie ist in drei Abschnitte gegliedert: Die ersten drei Aufsätze behandeln den landespolitischen Kontext, die rechtlichen Rahmenbedingungen kommunaler Demokratie und geben einen Gesamtüberblick über die Urwahlen. Es folgen drei Berichte zu den Wahlen in den Landkreisen Demmin, Güstrow sowie in Ostvorpommern und auf Rügen. Abschließend werden einige Elemente zur Diskussion von direkter bzw. repräsentativer Demokratie behandelt. Der Anhang enthält weitere statistische Angaben.

Ein Fazit wäre verfrüht: Die Einzelstudien zeigen vielmehr, dass unterschiedliche Gründe und auch Personen für den jeweiligen Wahlausgang mitverantwortlich waren. Allerdings wäre es verkehrt, aufgrund der eher schwachen Wahlbeteiligung das Verfahren erneut zur Disposition zu stellen, zumal es bei einem Teil der Bürger wenig bekannt war. Hier bleiben Aufgaben für die politische Bildung.

---

<sup>1</sup> Dazu jüngst die Beiträge in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 32 (2001) 1. Ferner: Günter Pollach/Jörg Wischermann/Bodo Zeuner, Ein nachhaltig anderes Parteiensystem. Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen, Opladen 2000.

<sup>2</sup> Vgl. dazu: Nikolaus Werz/Jochen Schmidt, Wahlen in Mecklenburg und Vorpommern, Rostock 1996 (Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung 6); Nikolaus Werz/Jochen Schmidt (Hg.), Mecklenburg-Vorpommern im Wandel. Bilanz und Ausblick, München 1998; Nikolaus Werz/Hans Jörg Hennecke (Hg.), Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern, München 2000.

Allen Autoren sei für ihre engagierte Mitarbeit gedankt. Dr. Hans Jörg Hennecke danke ich für seine Hilfe bei der Koordination der Studie, Christian Schwießelmann für das Korrekturlesen und Kirsten Hahn für die Unterstützung des Vorhabens.

*Nikolaus Werz*

# Die rot-rote Koalition in Mecklenburg-Vorpommern

*Nikolaus Werz*

## 1. Einleitung

Am 3. November 1998 wurde in Schwerin der Koalitionsvertrag zwischen SPD und PDS unterzeichnet, es begann die erste rot-rote Koalition in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Während sie auf Bundesebene bald als Schweriner Feldversuch galt, nahm die Landesöffentlichkeit sie vergleichsweise gelassen zur Kenntnis. Dies war insofern erstaunlich, als die neue Koalition den „gravierendsten Umbruch politischer Akteurskonstellationen darstellt, die es nach 1990 je in einem ostdeutschen Bundesland gegeben hat“.<sup>1</sup>

Für die je verschiedenen Reaktionen sind die unterschiedlichen Vorgeschichten ausschlaggebend: Vor dem Erfahrungshintergrund der alten Bundesrepublik und aus der Sicht des Konzeptes einer wehrhaften Demokratie, das in den Anfangsjahrzehnten der Bonner Republik galt, war die Koalition ein Tabubruch, vor dem Hintergrund der politischen Einstellungen nicht weniger Ostdeutscher eine Normalisierung.<sup>2</sup> Die Entscheidung der SPD in Mecklenburg-Vorpommern (MV), auf die der Landesvorsitzende Harald Ringstorff schon länger hingearbeitet hatte, wurde auch im Zusammenhang mit dem Kalkül des damaligen Chefs der Bundespartei, Oskar Lafontaine, gesehen. Nach seiner Interpretation war sie „eine logische Konsequenz der Absicht, die PDS und ihre Wähler im Osten in die Verantwortung einzubinden. Obwohl Deutschland und Frankreich nicht vergleichbar sind, hatte ich stets in Erinnerung, wie Mitterrand mit der kommunistischen Partei Frankreichs umgegangen war“.<sup>3</sup> Die Sozialdemokraten wollten die PDS, die u. a. mit populistischen Forderungen erhebliche Stimmengewinne erzielt, in die Verantwortung zwingen und sie damit entzaubern. Skeptiker wiesen darauf hin, dass der Entzauberer selbst entzaubert werden könne.<sup>4</sup>

Bereits im Verlaufe der Koalitionsverhandlungen entstand der Eindruck, daß die PDS der SPD in einigen Forderungen weit entgegenkam. Dies galt etwa für den öffentlich geförderten

---

<sup>1</sup> Frank Berg/Thomas Koch (unter Mitarbeit von Rudolf Woderich), Politikwechsel in Mecklenburg-Vorpommern? Eine akteurszentrierte Analyse zur Implementation der Koalitionsvereinbarung, 15 Monate nach der Etablierung der SPD-PDS Koalition (Explorationsstudie) BISS e.V. - Brandenburg-Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien, Berlin/Schwerin 2000, S. 85.

<sup>2</sup> Nikolaus Werz, Vom Tabubruch zur Normalität. Die rot-rote Koalition Mecklenburg-Vorpommerns im deutschen Parteiensystem, in: Ingeborg Villinger/Gisela Riescher/Jürgen Rüländ (Hg.), Politik/Verantwortung. Festgabe für Wolfgang Jäger zum 60. Geburtstag, Freiburg 2000, S. 274.

<sup>3</sup> Oskar Lafontaine, Das Herz schlägt links, München 1999, S. 79.

<sup>4</sup> Hamburger Abendblatt, 2. 11. 1998.

Beschäftigungssektor (ÖBS), bei dem von den ursprünglich von der PDS geförderten 5000 Stellen zunächst lediglich ein Modellversuch mit 500 Beschäftigten übrig blieb.<sup>5</sup> Neben dem ÖBS fand in Rostock und später in anderen Landesteilen noch ein Modellversuch mit dem Titel GAP (Gemeinwohlorientierte Arbeits-Förderprojekte) statt. Dabei sollen über einen Zeitraum von drei Jahren Projekte gefördert werden. Ausgeschlossen ist der öffentliche Dienst, während eine Reihe von Vereinen Projekte vorgelegt haben u. a. im Bereich Jugend, Tourismus, Nachbarschaftshilfe, Seemannsfrauen, Schülerberatung.

Neben der landespolitischen Komponente besaß die Koalition einen bundespolitischen Aspekt. Dies dürfte den beteiligten Parteien klar gewesen sein. Gleich zu Beginn der Koalitionsvereinbarung findet sich der für solche Dokumente erstaunliche Satz: „SPD und PDS stimmen darin überein, daß politische Kräfte, die Grundgesetz und Landesverfassung nicht anerkennen, keinen Einfluß auf die Politik Mecklenburg-Vorpommerns bekommen dürfen“. Die PDS bekennt sich dazu, „daß die SED für politisches Unrecht in der DDR verantwortlich war“.<sup>6</sup> Harald Ringstorff wurde im Herbst 1998 mit 39 von 71 Stimmen zum Ministerpräsidenten gewählt, acht Stimmen aus der eigenen Koalition fehlten. Auch wenn die Koalitionsbildung nicht von einer entsprechend intensiven Debatte in MV begleitet wurde, so hatte sie doch weitreichende Auswirkungen auf die Parteienlandschaft in den neuen Bundesländern und auf Berlin.<sup>7</sup>

## **2. „Prima Klima“ – die beiden ersten Jahre der Koalition**

Die neue Koalition war zunächst arm an größeren Skandalen. Vielmehr wurde der ruhige Start - im Unterschied zum ersten Jahr der rot-grünen Regierung in Berlin und deren Ruf als „Chaostruppe“<sup>8</sup> - von den Schweriner Regierungsparteien als Erfolg empfunden und nach außen so dargestellt. Einzelne Skandale - vor allem bei der PDS - wurden heruntergespielt. Zu den Pluspunkten der Regierung gehört, dass sie ihre Tätigkeit behutsam begonnen und nach einzelnen Pannen ohne größere Reibungsverluste durchgeführt hat. Die Affäre um den Landdiebstahl der PDS-Fraktionsvorsitzenden und Holter-Gegenspielerin Caterina Muth 1999 blieb eher die Ausnahme. Erkauft wurde die Koalitionsfrieden nach Meinung der Opposition durch eine „Friedhofsruhe“. Nur in der regionalen Boulevardpresse wurde die Rede von Vize-

---

<sup>5</sup> Nikolaus Werz/Jochen Schmidt, Die mecklenburg-vorpommersche Landtagswahl vom 27. September 1998: Weichenstellung zur rot-roten Koalition, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30 (1999) 1, S. 113.

<sup>6</sup> Vereinbarung, S. 2.

<sup>7</sup> Etwa ein Drittel der SPD-Mitglieder im Lande hatte und hat prinzipielle Vorbehalte gegenüber der Koalition mit der PDS, so: Berg/Koch 2000, a. a. O., S. 66.

<sup>8</sup> Berg/Koch 2000, a. a. O., S. 61.

Premier Helmut Holter bei der Beerdigung von Bernhard Quandt, nach dem Krieg KPD-Kreissekretär in Güstrow, erster Ministerpräsident in Mecklenburg-Vorpommern und von 1958 bis 1989 Mitglied des ZK, im August 1999 kritisch vermerkt.

Die personelle Fluktuation in den Ministerien nach dem angekündigten „Politikwechsel“ wird als gering veranschlagt. Aus Furcht vor negativen Schlagzeilen habe sich die Koalition beim zulässigen Austausch politischer Beamter zurückgehalten, so die Autoren Berg und Koch in einer ersten Bestandsaufnahme nach 15 Monaten. Sie konstatieren allerdings, dass die Personaldecke gerade der PDS dünn sei.<sup>9</sup>

Innerparteilich zog die rot-rote Koalition keine weitreichenden Folgen nach sich. Im Januar 1999 entstand in MV, wie in anderen neuen Bundesländern, der Arbeitskreis „Neue Mitte“ um den Schweriner Bundestagsabgeordneten der SPD, Hans-Joachim Hacker. An den Sitzungen sollen bis zu 50 Personen teilgenommen haben, die Mitglieder des Arbeitskreises nutzten den SPD-Landesparteitag am 17./18. April 1999 in Rostock-Warnemünde jedoch nicht, um das Thema „Koalition mit der PDS“ auf die Tagesordnung zu bringen. Nach Schätzungen soll er etwa 100 Mitglieder gehabt haben, ein gewisser Schwerpunkt lag in Westmecklenburg.<sup>10</sup> Durch das Verbleiben von Koalitionsgegnern in der Landes-SPD wurde eventuell eine mögliche Abwanderung in andere Parteien verhindert. Die Mitglieder des linken „Warener Kreises“ betrachten das „Schweriner Modell“ hingegen als Erfolg und als Pilotprojekt für weitere SPD-PDS-Regierungen in Ostdeutschland. Auch die PDS-Beteiligung an einer Bundesregierung sei nicht länger auszuschließen, so der Landtagsabgeordnete Rudolf Borchert, Mitglied des SPD-Landesvorstands, bereits im Dezember 1998.<sup>11</sup>

Als Fehlentscheidung wertete der Richterbund, dass das Justizministerium zunächst vom Ministerpräsidenten in Personalunion mit übernommen wurde. Auch die Entlassung des Generalstaatsanwaltes Alexander Prechtel im August 1999 wurde teilweise kritisch vermerkt. Der Ministerpräsident nahm die Übernahme des Justizministeriums im September 2000 zurück und setzte mit Erwin Sellering wieder einen Justizminister ein.

Am 3. Dezember 1998 beschäftigte sich der Schweriner Landtag auf Antrag der Koalitionfraktionen mit der Frage der Stasi-Überprüfung von Abgeordneten. Die im Ergebnis einer kontroversen Debatte gefundene Neuregelung beruht auf einer Gesetzesänderung, d. h. einer Änderung des Abgeordnetengesetzes.<sup>12</sup> Für die Abgeordneten wurde beschlossen, das Ergebnis der Überprüfung im Gegensatz zur früheren Regelung als Landtagsdrucksache zu veröf-

---

<sup>9</sup> Ebenda, S. 45 bzw. S. 62.

<sup>10</sup> Christoph Nix, Der Arbeitskreis „Neue Mitte“ in der SPD Mecklenburg-Vorpommerns, Hauptseminararbeit im SoSe 1999 am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock, S. 9.

<sup>11</sup> „Schweriner Modell als Chance für linke Politik“, in: Neues Deutschland, 12. 12. 1998.

<sup>12</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Landtagsnachrichten, 8 (1998) 8, S. 20f.

fentlichen, dafür war bzw. ist die Überprüfung freiwillig. Für Angestellte und Beamte im Bereich der Landesverwaltung gibt es einen Kabinettsbeschluss, der der Öffentlichkeit durch eine Pressemitteilung des Innenministeriums bekannt gemacht wurde. Danach soll bei Landesbeschäftigten nur noch bei Vorliegen von Anhaltspunkten bzw. wenn es sich um herausgehobene Positionen bzw. sicherheitspolitische Bereiche der Polizei handelt, angefragt werden. Offenbar sind solche Regelungen und der Umgang mit dem Thema Vergangenheit Teil der von der Koalitionsregierung und vom Ministerpräsidenten selbst reklamierten „Versöhnung“. Die Frage der Zusammenarbeit mit der Stasi und einer früheren IM-Tätigkeit hat dennoch in der Folgezeit auch auf kommunaler Ebene wiederholt Einfluss auf die Landes- und Personalpolitik genommen.

Über den weiteren Bestand der Behörde des Landesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen wird offenbar in der Landesregierung nachgedacht.<sup>13</sup> Die Opferverbände fühlen sich ausgegrenzt und kritisierten das Stocken des Ausbaues der Gedenkstätte am Demmlerplatz in Schwerin,<sup>14</sup> die schließlich nach einigen Turbulenzen im Frühsommer 2001 eingeweiht wurde. Kontroversen rief u. a. die von dem Landesbeauftragten Jörn Mothes in mehreren Stellungnahmen beklagte zu geringe Behandlung der DDR-Geschichte im Schulunterricht hervor.<sup>15</sup>

Nach ihrer eigenen Bilanz hatte die Regierung nach einem Jahr folgende Erfolge vorzuweisen:<sup>16</sup>

- der Haushalt wurde konsolidiert und der Sparkurs fortgesetzt;
- der Einstieg in den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) begann;
- das Kommunalwahlalter wurde auf 16 Jahre gesenkt;
- eine Härtefallkommission für Asylbewerber wurde eingerichtet.

Die neue Regierung in Schwerin war im Wahlkampf als „Politikwechsel“ angekündigt worden. Hier musste die Bilanz vor allem für die PDS-Anhängerschaft bald ernüchternd wirken, denn das Kabinett konzentrierte sich auf die Konsolidierung des Haushaltes und weniger auf die Umsetzung von Reformvorhaben.

Vor allem die wirtschaftlichen Resultate, die sich allerdings nicht allein im landespolitischen Rahmen beheben lassen, besitzen keinen „Modellcharakter“: Die Arbeitslosigkeit war 1999 mit ca. 18,2 Prozent hoch, gegenüber dem Vorjahr wies sie einen Rückgang von etwa einem Prozent auf. Im verarbeitenden Gewerbe gab es im 1. Halbjahr 1999 ein Plus von 7,7 Prozent.

---

<sup>13</sup> Toralf Staudt, „Die rote Provinz“, in: Die Zeit, 4. 5. 2000, S. 5.

<sup>14</sup> Knut Degner, „SED-Opfer fühlen sich ausgegrenzt“, in: OZ, 26. 4. 1999.

<sup>15</sup> Vgl. „Lehrer: Ost-Pädagogen drücken sich um das Unterrichtsthema DDR“, in: Der Spiegel, 34 (2001). Vgl. die Leserbriefe dazu in: Der Spiegel, 36 (2001).

<sup>16</sup> Stefan Koslik, „Das schüchterne Kind und der Umgang mit der Macht“, in: NNN, 1. 11. 1999.

Von dem Ziel, 20.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen, blieb die Regierung weit entfernt. Von dem 100.000-Stellen-Programm der Bundesregierung profitierten 11.700 Jugendliche im Land. Bei dem Vorhaben, jedem Jugendlichen eine Lehrstelle zu bieten, waren erste Erfolge zu verzeichnen. Gleichwohl hielt die Abwanderung der Jugend an, was besonders für qualifizierte junge Frauen gilt. Die Wirtschaftsverbände monierten, dass die Koalition Markt- und Planwirtschaft zusammenfügen wolle. Der IHK-Präsident nannte in diesem Zusammenhang die bis 2002 insgesamt 1.000 geplanten Stellen für Jugend- und Sozialarbeiter an den Schulen und äußerte die Befürchtung, „daß ehemalige FDJ-Pionierleiter untergebracht werden“.<sup>17</sup> Von der CDU-Opposition wurde kritisiert, dass von den bis Mitte 2001 geschaffenen 600 Stellen viele nicht mit gelernten Sozialarbeitern besetzt worden seien.<sup>18</sup>

Die Position von Harald Ringstorff zur PDS zeigte im Verlaufe des ersten Regierungsjahres leichte Modifikationen. Den Start der Koalition verteidigte er als „ein Stück Normalität“.<sup>19</sup> So hat er die Arbeit der PDS-Landesminister ebenso gelobt wie die gute Atmosphäre im Kabinett. Journalisten haben deswegen die Bezeichnung von dem „Prima-Klima-Regierungsklub“ gefunden.<sup>20</sup> Der Ministerpräsident unterscheidet zwischen den Erfahrungen im Land und einer Regierungsbeteiligung im Bund. Für einen solchen Fall betrachtet er die PDS als nicht geeignet, da sie keine realistischen Konzepte habe und überwiegend vom Protest lebe.<sup>21</sup>

Ihrerseits geriet die PDS mit der deutschen Beteiligung am Krieg im Kosovo in die Kritik eines Teils ihrer Basis, die das Image als Anti-Kriegspartei in Gefahr sahen.<sup>22</sup> In MV führte der Kosovo-Krieg zu Demonstrationen und Mahnwachen. Dies war insofern auffällig, da vergleichbare Reaktionen 1991 bei der finanziellen Beteiligung Deutschlands am Golfkrieg in Ostdeutschland ausgeblieben waren. Die Gründe für die Proteste 1999 könnten in der nun gegebenen Regierungsbeteiligung der PDS und einer direkten Betroffenheit aufgrund der Bedeutung der Bundeswehr als einem der wichtigsten Arbeitgeber im Nordosten gelegen haben. Darüber hinaus besaß 1991 die PDS noch nicht wieder den Stellenwert, den sie mittlerweile einnimmt.

Vor ihrer Klientel sah sich die Regierungskoalition und besonders die PDS der Kritik an der rigiden Spar- und Finanzpolitik ausgesetzt. So kritisierte PDS-Abgeordnete Sabine Jünger bei

---

<sup>17</sup> Alexander Gallrein, „Ringstorffs Kampf gegen das Negativ-Image im Norden“, in: Märkische Oderzeitung, 16.4.1999.

<sup>18</sup> Steffie Schnoor, „Wertvolle Jahre vertan“, in: NNN, 8/9. 9. 2001.

<sup>19</sup> „In Ostdeutschland muß man manches anders machen“, in: Süddeutsche Zeitung, 9. 11. 1998.

<sup>20</sup> Hans-Joachim Guth, „Der Urlaub ist vorbei“, in: Nordkurier, 2. 9. 1999.

<sup>21</sup> „Ringstorff gegen rot-rote Koalition auf Bundesebene“, in: SVZ, 9. 8. 1999. „Taugt die PDS für ganz Deutschland? Interview mit Harald Ringstorff, der seit einem Jahr Rot-Rot in Schwerin regiert“, in: Super Illu, 21. 10. 1999.

<sup>22</sup> Adalbert Zehnder, „Keine Umfaller-Partei wie die Grünen“, in: Süddeutsche Zeitung, 3. 5. 1999.

der Arbeitslosigkeit gebe es kein „Vorwärtskommen“.<sup>23</sup> In einem internen Papier soll darauf hingewiesen worden sein, daß die Organisations- und Kampagnefähigkeit der PDS nicht so stark sei, wie allgemein angenommen.<sup>24</sup>

In den Umfragen schnitt die Regierung recht gut, die rot-rote Koalition bzw. die Regierungsbeteiligung der PDS hingegen schlechter ab. Noch keine Landesregierung erzielte anfangs solche Ergebnisse wie diese. 48 Prozent waren im Februar 1999 mit ihrer Arbeit zufrieden, 47 Prozent eher unzufrieden. Besondere Einbußen gab es für die PDS.<sup>25</sup> Vorausgegangen waren Personalquerelen. Bei einer Umfrage im August 1999 zeigte sich eine Verschlechterung: Zwar schätzten 46 Prozent die Arbeit des Ministerpräsidenten als gut bis sehr gut ein, dahinter rangierten jedoch mit Angela Merkel und Eckhardt Rehberg zwei Politiker der Opposition. In sechs von neun vorgegebenen Problemfeldern wurde der CDU die größere Kompetenz vor der Regierungskoalition gegeben.<sup>26</sup>

Ein Jahr nach den Wahlen war die Regierung in der Gunst der Wähler gefallen: Sie stand in Umfragen ähnlich da, wie das Kabinett von Ministerpräsident Berndt Seite kurz vor den Wahlen vom 27. September 1998. Die wirtschaftliche Lage des Landes wurde 1999 von 81 Prozent der Befragten als schlecht eingeschätzt. Anders die persönliche Situation: 72 Prozent waren der Meinung, ihnen gehe es gut. „Mir geht’s gut, aber dem Land geht’s schlecht“ - ein solches Ergebnis war auch in vorherigen Umfragen deutlich geworden. Offenbar werden Verbesserungen auf das eigene persönliche Geschick zurückgeführt, Mängel hingegen der Regierung und der Politik insgesamt angelastet. Im Unterschied zu den beiden vorherigen Umfragen waren zwei Drittel der Wähler mit der SPD unzufrieden, mit der PDS dagegen nur die Hälfte.<sup>27</sup> Wenn im September 1999 Wahlen gewesen wären, dann hätte die CDU nach dieser Umfrage mit 42 Prozent (1998: 30,2) vorne gelegen, die SPD bei 26 Prozent (34,3) und die PDS bei 24 Prozent (24,4). Allerdings lag Ringstorff bei der Frage nach der Kompetenz mit 49 Prozent deutlich vor Rehberg mit 28 Prozent. Die in den vergangenen Jahren von der Staatskanzlei in Auftrag gegebenen Umfragen wurden im Jahr 2000 mit der Begründung von Haushaltseinsparungen eingestellt.

In MV ging es im ersten Jahr nicht um die Umsetzung von PDS-Positionen, sondern um den Nachweis der Regierungsfähigkeit. Wahrscheinlich wurde deshalb auch die Sparpolitik der vorherigen Koalition fortgesetzt - deutlicher als in Sachsen-Anhalt.

---

<sup>23</sup> „Kontroverse in der PDS um die eigene Regierungsarbeit“, in: SVZ, 7. 9. 1999.

<sup>24</sup> Dieter Wenz, „Versuchsballon Schwerin“, in: FAZ, 11. 9. 1999. Diese Vermutung wird durch die Darstellung der beiden Studien von Berg und Koch eher bestätigt.

<sup>25</sup> EMNID-Umfrage, in: NNN, 13./14. 2. 1999.

<sup>26</sup> EMNID-Umfrage, in: SVZ, 11. 8. 1999.

<sup>27</sup> Stefan Koslik, „Rot-rotes Kabinett mit schlechten Noten“, in: NNN, 24. 9. 1999.

Es wurde bereits erwähnt, dass die auf Bundesebene geführte Debatte über Koalitionen zwischen SPD und PDS in auffälliger Weise mit einer schwach ausgeprägten Diskussionsbereitschaft im Nordosten kontrastiert. Offenbar ist das Interesse an politischer Partizipation in MV im Vergleich zu anderen Regionen geringer zu veranschlagen. Nach den im Herbst 1999 veröffentlichten Ergebnissen über den niedrigen Bekanntheitsgrad von Politikern des Landes hatte ein kritischer Kommentator maliziös von der „Landespolitik als anonymisierter Einschlafhilfe“ gesprochen.<sup>28</sup> Aller Voraussicht nach werden jedoch auch 2002 die Bundestags- und die Landtagswahlen an ein und demselben Tag stattfinden. Von daher befindet sich die Landes-SPD in einer gewissen Abhängigkeit von den Ergebnissen der SPD im Bund bzw. der Regierung von Bundeskanzler Gerhard Schröder.

### **3. Roter Kopf und schwarze Füße? Zum Verhältnis von Landesebene und Kommunen**

Die Ergebnisse des Forschungsprojektes „Parteien auf der kommunalen Ebene in Ostdeutschland“, zu dem auch eine schriftliche Befragung von Fraktionsvorsitzenden in kommunalen Vertretungen 1997 gehörte, ergab folgendes Bild der politischen Landschaft in den neuen Bundesländern: Anfang 1998 war die CDU mit Abstand die stärkste Partei in den ostdeutschen Kommunen, sie besetzte in sämtlichen Gemeinderäten, Stadträten und Kreistagen der fünf neuen Länder 17.529 Mandate, d. h. 26 Prozent aller Mandate, die SPD lag bei 14, die PDS bei 8 Prozent.<sup>29</sup> Als weitere Merkmale halten die Autoren eine konsensdemokratische Orientierung der Parteien und eine Konsolidierung der kommunalen/lokalen Parteien fest.<sup>30</sup> Die Resultate der Landtagswahlen in MV, die bei den letzten beiden Terminen mit der Entscheidung im Bund zusammenfielen, lassen sich nur sehr begrenzt mit den Ergebnissen von Kommunalwahlen vergleichen. Dennoch sei auf einen Meinungsumschwung hingewiesen: Nach neun Monaten rot-roter Koalition wandten sich die Wähler bei den Kommunalwahlen am 13. Juni 1999 verstärkt der CDU zu. Sie lag in den 18 Kreisen und kreisfreien Städten mit zwei Ausnahmen vorne, nur in Rostock (PDS) und Wismar (SPD) konnte die in Schwerin amtierende Koalition den ersten Platz erringen. Deshalb wurde auch von einem „erdrutschartigen Ergebnis der CDU“ gesprochen.<sup>31</sup> Den spektakulärsten Wahlerfolg erreichte sie in Schwerin, wo sie ihren Stimmenanteil auf 30,7 Prozent verdoppeln konnte, wobei lokale

---

<sup>28</sup> Michael Will, „Nischen-Regierung & ÖBS“, in: Unser Schwerin, 27. 10. 1999.

<sup>29</sup> Günter Pollach / Jörg Wischermann / Bodo Zeuner, Ein nachhaltig anderes Parteiensystem. Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen, Opladen 2000, S. 26.

<sup>30</sup> Ebenda, S. 287, S. 292.

<sup>31</sup> So Landeswahlleiter Volker Pawlitzki in der SVZ, 15. 6. 1999.

Faktoren eine Rolle gespielt haben dürften. Die Wahlbeteiligung war niedrig, in Rostock erreichte sie nur 38,5 Prozent. Auch nach der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre blieb die Wahlbeteiligung der Erstwähler niedrig.

Die mäßigen Wahlergebnisse für die PDS auf der unteren Ebene - zumindest bis zu den Landratswahlen in Vorpommern im Sommer 2001 - sind auch deshalb für sie unerfreulich, weil die PDS für den Ausbau der Rechte der Bürger auf kommunaler Ebene eintritt. Konträr zu dem gerne vermittelten Bild als „Volkspartei“ des Ostens ist die PDS in den ostdeutschen Kommunen - trotz recht guter Wahlergebnisse im Vergleich zur SPD - unterrepräsentiert und stellt vergleichsweise wenige hauptamtliche Bürgermeister, Landräte, Dezernenten, Leiter bzw. Geschäftsführer in kommunalen wie landeseigenen Gesellschaften und Unternehmen. In den neuen Ländern soll sie damit sogar hinter der FDP rangieren.<sup>32</sup> Der Wahlsieg der PDS-Kandidatin Barbara Syrbe 2001 wurde deshalb als Signal bezeichnet. „Ostvorpommern sieht rot“, erklärte Holter.<sup>33</sup>

Anders sieht es für die CDU aus: Während die Partei bei den Landtagswahlen seit 1990 Stimmen verloren hat, gewann sie auf der kommunalen Ebene stetig an Einfluss. Über die Kommunen strebt die CDU die Rückkehr in die Regierungsverantwortung an. Bei den Wahlen von 1999 hat sie auch eine große Zahl von unabhängigen Kandidaten präsentieren können, was teilweise auch an dem Fehlen von eigenen Parteimitgliedern gelegen haben mag. Und während es SPD und PDS offenbar schwer fällt, eine Verwaltungsreform zu betreiben bzw. die personell im Vergleich zu anderen Bundesländern überbesetzte Landesverwaltung zu reduzieren, scheint die zentrale Verwaltung nicht zur Hauptklientel der CDU zu gehören.<sup>34</sup>

Unabhängig von den mehr oder weniger erfreuten Reaktionen bei einzelnen Parteien zu den Wahlen 2001 wurde allgemein die niedrige Wahlbeteiligung beklagt. Der Verbandsgeschäftsführer des Städte- und Gemeindetages äußerte die Vermutung, dass eine Zusammenlegung der Bürgermeister- und Landratswahlen eine höhere Beteiligung ermöglicht hätte. Allerdings erschweren die sehr unterschiedlichen Wahlperioden eine bessere Koordination. Während die Bundestags- und Landtagswahlen in MV als einzigem Bundesland ohnehin schon an ein und demselben Tag stattfinden, ist eine stärkere Angleichung der Europa- und Kommunalwahlen sowie der Bürgermeister- und Landratswahlen aufgrund der unterschiedlich langen Amtsperi-

---

<sup>32</sup> Günter Pollach, Die PDS im kommunalen Parteiensystem, in: Biss public 10 (2000) 29, S. 43. Ferner: Frank Berg/Thomas Koch, Die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. Politikfeld- und Parteienanalysen, Berlin 2001, S. 177ff.

<sup>33</sup> „In Ostvorpommern ist eine schwarze Hochburg gefallen“, in: Neues Deutschland, 22. 5. 2001.

<sup>34</sup> Berg/Koch 2001, a. a. O., S. 182.

oden schwierig. Hinzu kommt, dass eine Zusammenlegung die Kommunalwahlen entwerten würde.<sup>35</sup>

Die niedrige Wahlbeteiligung und der geringe Kenntnisstand über die kommunale Ebene dürfte auch mit der Berichterstattung in der Lokalpresse zu tun haben. Für MV liegen Untersuchungen dazu nur am Beispiel der Wismarer Zeitung, d. h. der dortigen Lokalausgabe der Ostseezeitung, vor. Nach einer Inhaltsanalyse im Zeitraum Herbst 1994 bis Frühjahr 1997 lassen sich nur etwa vier Prozent der erschienen Artikel kommunalpolitischen Themen zuordnen. Der Autor vermutet, dass das regionale Pressemonopol für den weitgehenden Verzicht auf einen analytischen Ansatz verantwortlich sei.<sup>36</sup>

Nach wie vor nimmt MV mit seinen Leistungen pro Einwohner beim kommunalen Finanzausgleich eine Spitzenplatz in Deutschland ein. Unter den deutschen Bundesländern sei MV „wirklich beispiellos hinsichtlich seines personellen Übergewichts der Landes- gegenüber der kommunalen Ebene.“<sup>37</sup> Dieter Schröder, ehemaliger Oberbürgermeister in Rostock und Verwaltungsexperte, hat darauf hingewiesen: „ein Land, das sich ohne besonderen Grund überdurchschnittliche Verwaltungsaufgaben erlaubt, wird sich diese im Rahmen des Länderfinanzausgleiches als Folgekosten eigener politischer Entscheidungen anrechnen lassen müssen.“<sup>38</sup> Mit Blick auf die Landesverwaltungs- und Funktionalreform konstatiert die bereits erwähnte BISS-Studie einen Rückstand, der aufgrund von Gegenwind aus der Wirtschaft auf der kommunalen Ebene von der CDU-Opposition genutzt werden könne. Sie empfiehlt daher noch vor 2002 die Vorbereitung einer komplexen Landesverwaltungs- und Funktionalreform, um diese gegebenenfalls in eine neue Koalitionsvereinbarung einfließen zu lassen.<sup>39</sup>

Die Landesregierung hat angekündigt, dass trotz sinkender Einnahmen den Kommunen im Jahr 2002 wie in den beiden Vorjahren 2,5 Mrd. DM aus dem kommunalen Finanzausgleich zugewiesen würden. Damit hätte MV 1999 und 2000 die zweithöchsten Finanzausgleichleistungen in Ostdeutschland erhalten.<sup>40</sup> Allerdings fällt die Wirklichkeit komplizierter aus: Eine schwierige Frage bleibt die der Geldzuwendungen für Kreise, Städte und Gemeinden. Im Jahr 2000 hat der Landtag das Konnexitätsprinzip in die Landesverfassung verankert. Es beinhaltet, dass das Land den Kommunen auch mehr Geld überweisen muss, wenn es ihnen zusätzli-

---

<sup>35</sup> „Verband kritisiert Wahlverfahren“, in: SVZ, 28. 5. 2001.

<sup>36</sup> Hans-Gerd Kästner, Kommunalpolitik im Spiegel lokaler Medien. Eine empirisch-analytische Studie über Politikvermittlung in einer ostdeutschen Mittelstadt, in: Deutschland Archiv 33 (2000) 6, S. 939.

<sup>37</sup> Berg/Koch, a. a. O., S. 123.

<sup>38</sup> Dieter Schröder, Mecklenburg-Vorpommern als Strukturproblem in einer Republik der Städter - Zum Beispiel die kommunalen Strukturen, in: Nikolaus Werz/Hans Jörg Hennecke (Hg.), Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern, München, S. 247f.

<sup>39</sup> Berg/Koch, a. a. O., S. 160.

<sup>40</sup> Es geht voran in Mecklenburg-Vorpommern. Halbzeitbilanz der SPD-PDS-Koalition in Stichworten, Staatskanzlei, Schwerin 2000, S. 30.

che Aufgaben überträgt. Nach einer Einigung Mitte Juli 2001 sollen die Kreise, Städte und Gemeinden MVs bis 2005 rund 204 Mio. DM mehr bekommen, als bislang vorgesehen. Nach Presseberichten hat das Land den Kommunen die Zusicherung gegeben, ihnen vorerst jährlich einen Mindestbeitrag von 2,5 Mrd. DM zu garantieren. Dabei soll nach dem „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“ verfahren werden.<sup>41</sup> Die Einnahmen der Kommunen sollen ab 2003 steigen, wobei die Berechnungen auf den Steuerschätzungen beruhen, die je nach Wirtschaftsentwicklung niedriger ausfallen könnten. Neue Probleme ergeben sich aus dem landesweiten Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfe im ersten Quartal 2001 um rund 12 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Offenbar entstand eine Finanzierungslücke, nachdem das von der PDS geführte Arbeitsministerium sein Aktionsprogramm „Arbeit statt Sozialhilfe“ zurückfahren musste. In Neubrandenburg z.B. sollen statt der 740.000 DM Landesunterstützung, mit der man nach den Erfahrungen des Vorjahres gerechnet hatte, nur noch 110.000 DM fließen. Gleichzeitig ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger dort auf 4.600 gestiegen, aus der Stadtkasse mussten im ersten Halbjahr 2001 ganze 6,45 Mio. DM bezahlt werden, d. h. eine halbe Million mehr als im Vorjahr.<sup>42</sup> Der Handlungsspielraum des Landrates bzw. Oberbürgermeisters sieht sich also nicht nur durch die eher schlechten Prognosen beim Gewerbesteueraufkommen, sondern auch durch die Senkung der Fördermittel eingeschränkt.<sup>43</sup>

#### **4. Nach der Halbzeit: Der Umgang wird rauher**

Zumindest in der medialen Darstellung hat es in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode mehr Kontakte zwischen der Bundes- und der Landespolitik gegeben. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat sich mit steigender Tendenz in MV gezeigt. Die meisten seiner Auftritte verliefen besser als der anlässlich der Kundgebungen zum 1. Mai 2001. Hatte es schon in Rostock einzelne Pfiffe gegeben, so geriet die Präsenz bei der Job-Parade in Schwerin wenig erfreulich, wo ihn Jugendliche nach anderthalb Minuten von der Bühne piffen und grölnen.

Viele waren überrascht, als Harald Ringstorff Anfang Mai 2001 ohne vorherige Rücksprache mit der PDS bei der Rentenabstimmung im Bundesrat entgegen den Vereinbarungen mit dem Koalitionspartner für den Entwurf des Bundeskanzlers stimmte. Vorangegangen waren übrigens Versuche der SPD-Führung, die PDS für eine Zustimmung zu gewinnen. Helmut Holter, der mit der PDS-Führung an einem siebenstündigen Gespräch beim Kanzler teilnahm, zeigte sich in der Öffentlichkeit so überrumpelt, dass er und andere zunächst von einem „Blackout“

---

<sup>41</sup> Andreas Frost, „Minister spricht von Weihnacht im Sommer“, in: Nordkurier, 18. 7. 2001.

<sup>42</sup> Nordkurier Neubrandenburger Zeitung, 24. 8. 2001.

<sup>43</sup> Nordkurier, 16. 8. 2001.

des Ministerpräsidenten ausgingen. In Teilen der Regionalpresse wurde sogar gemutmaßt, die PDS könne nach diesem Vorfall nun den Druck auf die SPD erhöhen und Gegenleistungen einfordern. Ringstorff vermittelte bei verschiedenen Fernsehinterviews nicht den Eindruck eines strahlenden Siegers. Indessen berechtigt aus der Kenntnis seines zielstrebigem Kurses zum Landesvorsitz und später zur rot-roten Koalition wenig zu der Annahme einer unüberlegten Handlung. Offenbar erfolgte der Schulterschluss mit dem Kanzler zum einen mit Blick auf die Gleichzeitigkeit von Bundestags- und Landtagswahl 2002, womit die Chance besteht vom Kanzlerbonus zu profitieren, zum anderen um Unabhängigkeit von der PDS zu demonstrieren.<sup>44</sup> Der Bundeskanzler, so wurde spekuliert, habe seinen Parteilfreund wissen lassen, „er solle der PDS doch einmal zeigen, wer im Osten der Koch und wer der Kellner ist.“<sup>45</sup> Ringstorff räumte einige Tage danach den Vertragsbruch ein, nach fünftägiger Krise wurde die Koalition fortgesetzt.

Mehrfach hat die PDS gegenüber der SPD Federn lassen müssen: Eine von der PDS im Januar 1999 über eine Volksinitiative initiierte Ausbildungsinitiative mutierte zur Bundesratsinitiative, bei den Kommunal финанzen konnte sich die PDS mit dem Versprechen von 30 Prozent der Einnahmen zugunsten von Städten und Gemeinden und einer Investitionspauschale von 200 DM nicht durchsetzen - heraus kamen eine Beteiligungsquote von 25 Prozent und eine Pauschale von 161 Mio. DM. Auch bei der schulartenunabhängigen Orientierungsstufe und der Bildungsfreistellung gab es Abstriche. Mit der Wiedereinführung des Justizministeriums veränderte sich darüber hinaus das Stimmenverhältnis im Kabinett weiter zugunsten der SPD (7:3).<sup>46</sup>

Die wirtschaftliche Lage des Landes MV bleibt schwierig. Verschiedene Versuche, industrielle Großprojekte im Lande anzusiedeln, waren nicht von Erfolg gekrönt. Dies galt bereits für die Vorgängerregierungen, die Vergabe der Airbus-Produktion nach Hamburg muss als besonders schmerzlich empfunden werden, zumal die dort notwendige Vergrößerung des Werkgeländes starke Eingriffe in Natur und Ökologie beinhaltet. Die mit großem Aufwand betriebene Bewerbung für ein BMW-Werk in Schwerin scheiterte 2001 knapp zugunsten von Leipzig. Trotz des erfreulich zügigen Ausbaus der A 20 bleibt die Verkehrsinfrastruktur verbesserungsfähig. Dies gilt für den Rügendamm, aber auch die Zugverbindungen nach Berlin, die sich seit 2000 sogar verschlechtert haben. Darüber hinaus wird die bessere Anbindung dank

---

<sup>44</sup> Solche Vermutungen wurden in der überregionalen Presse schnell laut. Vgl.: Diethart Goos, „Harald Ringstorff - vom steten Werden eines Ministerpräsidenten“, in: Die Welt, 15. 5. 2001.

<sup>45</sup> „Koch und Kellner im Osten“, in: Tageszeitung, 15. 5. 2001.

<sup>46</sup> „Völker hört die Signale“, in: SVZ, 15. 5. 2001.

der A 20 durch das fehlende Autobahnteilstück um Lübeck teilweise konterkariert, was besonders für Urlauber und Wochenendfahrer gilt.

Eine Erholung der Wirtschaft ist nicht in Sicht: Das Land als Arbeitgeber musste seit 1998 jährlich ca. 1.000 Stellen abbauen.<sup>47</sup> Die Zahl der Zwangsversteigerungen ist im 1. Quartal 2001 im Vergleich zum 1. Quartal um 38,2 Prozent gestiegen.<sup>48</sup> Jede zehnte Wohnung im Lande steht aufgrund der demographischen Entwicklung und der Abwanderung leer, woraus sich wiederum erhebliche Mietausfälle ergeben.<sup>49</sup> Nach den Misserfolgen bei den Industriesiedlungen und aufgrund der wirtschaftlichen Lage hält die Suche der Politiker und einer kleinen engagierten Öffentlichkeit nach Lösungen an. Von einer Innovationsoffensive ist seit längerem die Rede und dies in einer Region, die sich bislang durch eine vergleichsweise geringe Zahl von Innovationen auszeichnet.

## **5. Fazit und Ausblick**

Bei einem Fazit gilt es zwischen der bundespolitischen Signalwirkung der Koalition und ihren landespolitischen Leistungen zu unterscheiden. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist festzuhalten, dass MV schon seit 1994 in die Lage geriet, vor der nach den Landtagswahlen 1999 fast alle anderen neuen Länder stehen - nämlich einem de facto Dreiparteiensystem. In dieser Konstellation hat die SPD deutlich mehr Optionen als die CDU, da die postkommunistische PDS als Koalitionspartner ausscheidet. Zwar hatte die SPD mit dem Abgang von Oskar Lafontaine und dem Schröder/Blair-Papier die linke Flanke vorübergehend der PDS preisgegeben, dies zeigte in MV jedoch kaum sichtbare Auswirkungen, da die Thesen außer auf einer Veranstaltung in Rostock nicht diskutiert wurden. Sie befindet sich darüber hinaus in MV, sofern sie nicht einen bislang nur im politischen Feuilleton diskutierten Kooptationskurs gegenüber den Postkommunisten betreibt, in einer Zwei-Fronten-Konkurrenz. Dies setzt natürlich voraus, dass die PDS es zu irgendeinem Zeitpunkt auch auf den Bruch der Koalition anlegen könnte.

In Schwerin und in Berlin versucht sich die SPD derweil als Partei der Mitte zu präsentieren - rechts von ihr die CDU und links die PDS. Nur im günstigsten Fall - wie in Sachsen und Thüringen - kann die CDU in einem Dreiparteiensystem eine eigene Mehrheit erzielen. Von einer politischen Hegemonie, wie in Bayern, kann aber auch dann nicht die Rede sein. Auffällig ist,

---

<sup>47</sup> Bericht über Maßnahmen zur Verminderung der Arbeitslosigkeit als wichtigste Aufgabe der Landesregierung, Schwerin 2001, S. 6.

<sup>48</sup> Die Welt, 15. 6. 2001.

<sup>49</sup> SVZ, 16. 6. 2001.

dass sich die Länder innerhalb kurzer Zeit als politischer Handlungsrahmen etabliert haben.<sup>50</sup> Politische Führung und länderspezifische Faktoren spielen dabei eine große Rolle, erhebliche Fluktuationen in der Wählerentscheidung (Volatilität) sind möglich. Ob sich nach dem Erfolg der Schill-Partei in Hamburg 2001 ebenfalls Chancen für die Rechtspopulisten in MV ergeben, bleibt abzuwarten, zumal aller Voraussicht nach die Landtags- mit den Bundestagswahlen an einem Tag stattfinden.<sup>51</sup>

In ihrem Selbstverständnis ging die PDS bis 1998 davon aus, Oppositionspartei zu sein. „Veränderung beginnt mit Opposition“, lautete ihr Wahlspruch. Deshalb beinhaltete der Übergang in die Regierung für die Parteiführung ein gewisses Wagnis. Die PDS könnte - diese Vermutung lag zumindest nahe - der Versuchung erliegen, sich gleichzeitig als Regierung und Opposition darstellen, so wie es die SPD in der vergangenen Legislaturperiode in Schwerin mit einigem politischen Geschick getan hat. Bislang hat die PDS die Rolle als „Regierungsopposition“ nicht in dem Maße gespielt wie vermutet, in jedem Falle aber mit weniger Fortune als die SPD in der Vergangenheit. Dies liegt - wie mittlerweile deutlich wird - auch an den von ihr übernommenen Ministerien. Während die Besetzung des Ministeriums für Arbeit und Bau mit dem als Modernisierer auftretenden Helmut Holter zunächst auch mit Blick auf die eigene Wählerklientel als Glücksgriff erschien, haben sich die Handlungsräume durch das Umsteuern des Bundes bei der Arbeitsmarktpolitik weg von den Beschäftigungsmaßnahmen und hin zu arbeitsmarktorientierter Fortbildung und Qualifizierung verschlechtert. Von den noch im Jahr 2000 vom Bund vorgehaltenen 25.623 ABM-Stellen soll durch die neue Politik der Bundesanstalt für MV fast ein Drittel wegfallen (8.323).<sup>52</sup>

Die Frage, wer denn nun wen entzaubere, ist auch aufgrund der sog. „Ehefrauenaffäre“ um Minister Holter im Sommer 2001 offen.<sup>53</sup> Eine Umfrage vom Mai 2001 sah die PDS bei den Landtagswahlen mit drei Prozentpunkten im Minus im Vergleich zu den Landtagswahlen von 1998, bei einer Bundestagswahl könnte die PDS demnach nur noch mit 15 Prozent der Stimmen in MV rechnen.<sup>54</sup> Nach Berichten der *Schweriner Volkszeitung* und der Anfrage eines CDU-Abgeordneten war bekannt geworden, dass in das Unternehmen der Ehefrau eines Staatssekretärs des Arbeitsministeriums im Jahr 2000 rund 2,3 Mio. DM flossen. Dort war die

---

<sup>50</sup> Karl Schmitt, „Umbrüche im Osten“, in: FAZ, 27. 10. 1999.

<sup>51</sup> „Parteienforscher: Schills Chancen in MV schlechter. Wähler bewegt zuerst das Thema Arbeitslosigkeit“, in: NNN, 10. 10. 2001.

<sup>52</sup> „Arbeitsminister Holter gesteht Hilfslosigkeit ein“, in: Nordkurier, 28. 5. 2001.

<sup>53</sup> Nach der Koalitionskrise im Mai 2001 schien es noch anders auszusehen: Dieter Wenz, „Wer entzaubert wen.“ Die Regierungspartei PDS im Nordosten ist nicht schwächer, sondern stärker geworden“, in: FAZ, 5. 6. 2001.

<sup>54</sup> Steffen Schoon, Zwischen „Ostkompetenz“ und Entzauberung. Die PDS und ihre Wähler in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 1945 und 1998, in: Deutschland Archiv 34 (2001) 5, S. 784.

Frau des Ministers als Sprachlehrerin angestellt, die Stelle würde - so eine entsprechende Erklärung - über die Arbeitsämter finanziert.<sup>55</sup> Obwohl die Angelegenheit zuerst in der Regionalpresse behandelt wurde, führte augenscheinlich erst die Darstellung im *Spiegel* zu personellen Konsequenzen.

In der Folge der Regierungsbeteiligung der PDS waren von Seiten mancher Sozialdemokraten Erwartungen verbunden, die PDS könne irgendwann in der SPD aufgehen. Vor dem Hintergrund der Wahlergebnisse bei den Landtagswahlen 1999 in den neuen Bundesländern, wo die PDS noch mal zulegen konnte und wo sie in Sachsen und Thüringen an der SPD vorbeizog, erhielten solche Vorstellungen vorübergehend einen Dämpfer. Nach den Entwicklungen 2001 in Berlin, wo die SPD mit Unterstützung der PDS den Regierenden Bürgermeister Eberhard Diepgen abwählte, werden solche Überlegungen verstärkt in Teilen der SPD propagiert. Erhard Eppler, der frühere Chef der SPD-Grundwertekommission, plädierte für Bündnisse mit der SED-Nachfolgepartei und setzt auf eine langfristige Kooptation der PDS.<sup>56</sup> Damit wären auch die „Scheindifferenzierungen“<sup>57</sup> zwischen Bundes- und Landesebene, d. h. Koalitionen zwischen PDS und SPD in den Ländern aber nicht im Bund, hinfällig.

Das Verhältnis zwischen den Linksparteien bleibt von Kooperation und begrenzter Konkurrenz gekennzeichnet, wobei Ministerpräsident Ringstorff bislang mit taktischem Geschick agiert. Gerade dort, wo die SPD eine Politik der Abgrenzung betrieben habe, wie in Thüringen und Sachsen, sei die PDS stark geworden, erklärte er in einem Interview.<sup>58</sup> Bislang sind Skandale und Fehlleistungen - zumindest in der überregionalen Presse - eher der PDS angelastet worden als den Sozialdemokraten.

Auf das Binnenklima der rot-roten Koalition übt also auch das Verhältnis zwischen SPD und PDS in anderen Bundesländern einen Einfluss aus. Sie scheinen teilweise wichtiger zu sein als die regionale Entwicklung, zumal das Abschneiden der Landes-SPD mit davon abhängt, in welchem Maße sie von dem Kanzlerbonus Gerhard Schröders profitieren kann.

Nach einer im Mai 2001 von der Schweriner Volkszeitung durchgeführten Umfrage hat die Regierung zwar insgesamt an Ansehen verloren, davon ist aber die PDS stärker betroffen als die SPD. 35 Prozent der Befragten hätten demnach die Stimme der CDU, 32 Prozent der SPD

---

<sup>55</sup> „Böser Schein“, in: *Der Spiegel*, 13. 8. 2001.

<sup>56</sup> „Dann übernehmen wir“, in: *Der Spiegel* 29 (2001), S. 36-37. SPD-Mitglied Klaus von Dohnanyi bezeichnete in der folgenden Nummer diesen Vorschlag als „Weg zur Hölle“, in: *Der Spiegel*, 30 (2001), S. 38.

<sup>57</sup> Viola Neu, *SPD und PDS auf Bundesebene: Koalitionspartner im Wartestand?*, Arbeitspapier Konrad-Adenauer-Stiftung, 5 (2001), S. 6.

<sup>58</sup> „Erst den halben Weg geschafft“, in: *Hamburger Abendblatt*, 6. 8. 2001.

und 21 Prozent der PDS gegeben. Erstmals seit langer Zeit erreichte die FDP bei einer Umfrage wieder 5 Prozent.<sup>59</sup>

Als Hemmnis für die politische Entwicklung des Landes erweist sich u. a. das Fehlen einer Diskussions- und Streitkultur sowie einer politischen Öffentlichkeit und eines offen geführten Diskurses zu den Grundfragen des Landes. In einem polemischen Artikel wurde das Landesparlament als „Schloss Gesternstein“<sup>60</sup> bezeichnet, wo über die Parteigrenzen hinweg eine Verständigung erfolge.

Offenkundig besteht gerade auf der kommunalen Ebene ein hoher Reformbedarf. Auch innerhalb der Politikwissenschaft besteht ein Konsens, dass den Kommunen in Zeiten der Globalisierung, Kompetenzverlagerung in Richtung EU und angesichts der Politikverdrossenheit eine hohe Bedeutung zukommt.<sup>61</sup> Gerne wird die kommunale Selbstverwaltung als „Experimentierbaustelle“ bezeichnet, denn die Kommunen könnten schneller reagieren als Bund und Land. Allerdings sieht sich die Innovationsfunktion der Kommunen durch die Einschränkung der kommunalen Handlungsspielräume begrenzt. Aufgrund der derzeitigen Rahmenbedingungen könnte es zunehmend schwierig werden, geeignetes politisches Personal zu finden, zumal einige eine Karriere im Land oder Bund vorziehen. Für MV scheint allerdings auch der umgekehrte Fall zu gelten, denn einige ehemalige Landes- und sogar ein Ex-Bundesminister sind bei Wahlen auf kommunaler Ebene angetreten.

Hinzu tritt die kontroverse Frage einer Reform der Finanzverfassung. So forderte der thüringische Ministerpräsident Bernhard Vogel (CDU) entsprechende Änderungen zur „Revitalisierung des Föderalismus“. Die Länder sollten über die Höhe der Steuern, die in die Landeskassen fließen, d. h. Gewerbe-, Grund- und Erbschaftssteuer, selbst bestimmen. Nordrhein-Westfalen und Hessen teilen solche Vorstellungen zu einem Wettbewerbsföderalismus, die bei den Nehmerländern auf wenig Begeisterung stoßen.<sup>62</sup>

Mit Blick auf die Kommunalwahlgesetzgebung sind Änderungen vorgesehen. Innenminister Gottfried Timm legte im August 2001 den Entwurf eines neuen Wahlgesetzes vor. Nun soll vorher geprüft werden, ob der Gewählte auch den Kriterien des Landesbeamtenrechts entspricht, eine Reaktion auf die Bürgermeisterwahl in Güstrow, wo die Bürger einen parteilosen Kandidaten gewählt hatten, dem Unregelmäßigkeiten beim Ankauf einer Firma durch die

---

<sup>59</sup> Stefan Koslik, „Rot-Rot verliert an Ansehen“, in: SVZ, 16. 5. 2001.

<sup>60</sup> Thomas Delekat, „Schloss Gesternstein. Mecklenburger Einerlei - Wie SPD, CDU und PDS doch wieder zu einer Art Einheitspartei zusammenfinden“, in: Die Welt, 27. 6. 2001. Es heißt dort: „Ein Landtag wie dieser, nach Hessen oder Bayern versetzt - er hielte sich höchstens ein halbes Jahr.“

<sup>61</sup> Lars Holtkamp, Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 32 (2001) 1, S. 19-32.

<sup>62</sup> Welt am Sonntag, 9. 9. 2001.

Stadtwerke vorgeworfen wurden. Nach den Erfahrungen in Rügen soll das Verfahren bei den Stichwahlen geändert werden, d. h. bei einem Nichtantritt eines der beiden Kandidaten rückt automatisch der drittplatzierte an seine Stelle. Schließlich soll es möglich werden, Landesbeamte als Wahlhelfer zu rekrutieren, um damit das mangelnde Engagement der Bürger auszugleichen.<sup>63</sup> Zuvor hatten bereits der Städte- und Gemeindegtag und die Enquete-Kommission des Landtages zur künftigen Gemeindestruktur Vorschläge gemacht. Die Grünen forderten ihrerseits, die 5-Prozent-Hürde bei den Kommunalwahlen zu überprüfen und kündigten eine erneute Klage vor dem Landesverfassungsgericht an.<sup>64</sup>

Aufgrund der Tatsache, dass die neuen Regelungen zur Wahl der Bürgermeister und Landräte erst vor kurzem eingeführt wurden, wäre es verfehlt, überstürzt schon wieder grundlegende Veränderungen herbeizuführen. Auch in anderen Ländern hat die Einführung von Urwahlen entgegen den Erwartungen nicht zu einer stärkeren Beteiligung geführt, auch wenn es in kaum einem anderen Bundesland zu so niedrigen Wahlbeteiligungen kam wie in MV.<sup>65</sup> Wichtig erscheint die Einhaltung und Durchführung von einmal getroffenen Regelungen - es sei denn, sie hätten sich als völlig verkehrt erwiesen. So bleiben die Parteien zehn Jahre nach der Vereinigung aufgefordert, überzeugende Konzepte zur Kommunalreform vorzulegen, und die Bürger sind ihrerseits zu ermuntern, aus der bequemen Zuschauerhaltung herauszutreten.

---

<sup>63</sup> SVZ, 3. 8. 2001.

<sup>64</sup> Warnow Kurier, 8. 8. 2001.

<sup>65</sup> Eine erste Auswertung auf Landesebene bei: Gerd Mielke/Bodo Benzner, Kein neuer Wein in alten Schläuchen. Die Urwahlen von Bürgermeistern und Landräten in Rheinland Pfalz, in: Ulrich Sarcinelli, u. a. (Hg.), Politische Kultur in Rheinland-Pfalz, Mainz/München 2000, S. 361-384.

# Die Entwicklung der Rahmenbedingungen für die kommunale Demokratie in Mecklenburg-Vorpommern seit 1990

*Hans Jörg Hennecke*

## 1. Einleitung

In seinem berühmten Werk über „Die Demokratie in Amerika“ beschrieb der französische Aristokrat und Gelehrte Alexis de Tocqueville im Jahre 1835 sehr anschaulich den Wert der Kommunalpolitik: „Die Gemeindeeinrichtungen sind für die Freiheit, was die Volksschulen für die Wissenschaften sind; sie machen sie dem Volke zugänglich; sie wecken in ihm den Geschmack an ihren freiheitlichen Gebrauch und gewöhnen es daran. Ohne Gemeindeeinrichtungen kann sich ein Volk eine freie Regierung geben, aber den Geist der Freiheit besitzt es nicht.“<sup>1</sup> Als im Herbst 1989 die friedliche Revolution in der DDR ihren Anfang nahm, spürten viele Akteure in einem ähnlichen Sinne, wie wichtig das Miterleben und die Mitwirkung in der örtlichen Politik für die Entwicklung einer freiheitlichen und demokratischen Gesellschaftsordnung sein würde. An vielen Orten des Nordens – freilich nicht überall - entstanden die „Runden Tische“, an denen in den Städten, Kreisen und Bezirken der Weg aus der Diktatur ausgehandelt wurde und die mancherorts die alte Selbstverwaltungstradition und Bürgerkultur der Hansestädte in Erinnerung riefen.<sup>2</sup> Mehr als ein Jahrzehnt danach fiel die Bilanz nüchterner aus: die Wahlbeteiligungen bei den Kommunalwahlen, insbesondere bei den seit 1999 durchgeführten Direktwahlen der Landräte und Bürgermeister, fiel erschreckend gering aus, in vielen Gemeinden gab es erhebliche Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidaten, und die mit großen Hoffnungen verknüpften Beteiligungsmöglichkeiten wurden bislang kaum in Anspruch genommen. So fanden seit 1994 erst fünf Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Lande statt, die nicht im Zusammenhang mit Gebietsveränderungsverfahren vorgeschrieben waren.<sup>3</sup> Auch die anhaltend schwache Finanzausstattung und die Einengung der Entscheidungsräume der Kommunen stellen - übrigens nicht in MV alleine - erste Gefahren für die gemeindliche Selbstverwaltung dar. Mehr als zehn Jahre nach der Gründung des Bundeslandes stehen die Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik im Spannungs-

---

<sup>1</sup> Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, Zürich 1987, Bd. I, S. 89.

<sup>2</sup> Zum Beispiel: Wolfgang März, 80 Jahre demokratische Kommunalverfassung in Rostock. Bausteine der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung, Rostock 1999.

<sup>3</sup> Darstellung und Analyse der Gemeindestrukturen in MV durch das Innenministerium und das Ministerium für Arbeit und Bau, in: Wortprotokoll der 2. Sitzung der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindeverbände in MV“, 26. 10. 2000, S. 19f.

feld zwischen demokratiepolitischen Idealen, bürgerschaftlicher Abstinenz und den Anforderungen an leistungsfähige Verwaltungsstrukturen.

## 2. Das Erbe der „Wende“

Die moderne Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung begann in den Städten und Gemeinden des künftigen Landes MV mit dem Kommunalwahlgesetz der DDR vom 6. März 1990.<sup>4</sup> Für die am 6. Mai 1990 stattfindenden Wahlen wurden darin die Grundsätze freier, allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Wahl festgelegt, die ein Jahr zuvor noch mißachtet worden waren. Den Bürgern wurde die Möglichkeit eingeräumt, bis zu drei Stimmen zu vergeben und diese sowohl auf einen Kandidaten zu häufen (Kumulieren) als auch diese auf Kandidaten verschiedener Listen zu verteilen (Panaschieren). Zu den bemerkenswerten Regelungen, die auf den Impuls der Bürgerbewegung zurückgingen, gehörte das umfassende Ausländerwahlrecht, das jedem Ausländer, der länger als zwei Jahre in der DDR gelebt hatte und eine gültige Aufenthaltsgenehmigung besaß, zugestanden wurde. In der praktischen Umsetzung erwies es sich in der Folgezeit als problematisch, daß die Rahmengrößen für Kreistage und Gemeindeversammlungen außerordentlich großzügig ausgefallen waren. So waren für Städte, die wie Rostock zwischen 200.000 und 500.000 Einwohner hatten, 100 bis 130 Stadtverordnete vorgesehen.<sup>5</sup>

Erst am 17. Mai 1990, knapp zwei Wochen nach den auf dieser Basis durchgeführten Wahlen verabschiedete die Volkskammer die Kommunalverfassung der DDR.<sup>6</sup> Diese bewegte sich materiell überwiegend in dem Rahmen, der nach der Einheit vom Bonner Grundgesetz vorgegeben sein würde. So gewährleistete sie eine den Vollzug der deutschen Einheit überdauernde Rechtssicherheit, während viele andere Verwaltungsbereiche, so etwa die Arbeitsverwaltung oder weite Teile der Landesverwaltung bis hinauf zu den obersten Landesbehörden grundlegend neu errichtet werden mußten. Insbesondere übertrug die Kommunalverfassung die Zuständigkeit für kommunale Fragen nach dem Vorbild des Grundgesetzes auf die wiederzuerrichtenden Länder. Entsprechend zurückhaltend fielen die Regelungen der Kommu-

---

<sup>4</sup> GBl. DDR I 1990, S. 99: Änderungsgesetz vom 5. April 1990, in: GBl. DDR I S. 222.

<sup>5</sup> Karl Bönninger, Kommunalwahlrecht in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen: Gesetz über die Wahlen zu Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen, Stadtbezirksversammlungen und Gemeindevertretungen am 6. Mai 1990; mit Durchführungsverordnung und Erläuterungen, München 1991.

<sup>6</sup> Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990, in: GBl. DDR I 1990, S. 255. Siehe hierzu: Franz-Ludwig Knemeyer (Hg.), Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR, Baden-Baden 1990; Otto N. Bretzinger/Willi Büchner-Uhder, Kommunalverfassung. Handbuch für die kommunale Praxis in den neuen Bundesländern, Baden-Baden 1991.

nalverfassung zur Stellung der Selbstverwaltungsorgane aus. Die Amtszeit der Bürgermeister wurde auf vier Jahre begrenzt und auf eine Direktwahl verzichtet, damit den künftigen Länder im Hinblick auf die Kommunalwahlen 1994 genügend Entscheidungsspielraum blieb. In anderen Punkten ging die Kommunalverfassung auf den vom Wahlgesetz vorgezeichneten Wegen jedoch weiter. So wurden, was aus der Perspektive des Bonner Grundgesetzes allerdings sehr problematisch war, Ausländer und Staatenlose als Gemeindebürger mit allen politischen Rechten anerkannt, soweit sie seit zwei Jahren in der Gemeinde wohnhaft waren und über 18 Jahre alt waren. Gemäß dem Leitbild des „informierte[n] Einwohner[s]“<sup>7</sup> wurden Bürgerantrag, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren als großzügige Instrumente der direktdemokratischen Mitwirkung aufgenommen. Die „verantwortliche Teilnahme an der bürgerschaftlichen Verwaltung der Gemeinde“ wurde als „Recht und Pflicht des Bürgers“ deklariert und zugleich das Recht auf Bildung von Bürgerinitiativen garantiert: „Die Bürger können sich in Bürgerinitiativen zusammenschließen.“ (§ 17 Abs. 1). Stadtbezirke mit Selbstverwaltungsfunktionen waren nur für Städte über 100.000 Einwohner, im Norden der Republik also nur für Rostock und Schwerin, vorgesehen.

Von besonderer Bedeutung war die Frage, welche Aufgaben den Kommunen zugewiesen und wie diese Aufgaben zwischen Gemeinden und Landkreisen aufgeteilt werden sollten. Als Selbstverwaltungsaufgaben übertrug das Gesetz den Gemeinden eine Fülle von Bereichen: Gemeindeentwicklung, Wirtschaftsförderung, öffentlicher Verkehr, Energie, Ver- und Entsorgung, Wohnbedingungen, gesundheitliche und soziale Betreuung sowie öffentliche Reinlichkeit. Hinzu kamen die sogenannten „übertragenen Aufgaben“, die die Gemeinden anstelle der Republik bzw. der künftigen Länder ausübten. In der Unterscheidung von „übertragenen“ und „eigenen“ Aufgaben folgte die DDR-Kommunalverfassung den westdeutschen Vorstellungen, allerdings begründete sie in § 72 eine „Kompetenz-Kompetenz“ der Landkreise, die auf lange Sicht die substantielle Eigenständigkeit der kreisangehörigen Gemeinden gefährden konnte: die Landkreise konnten Zuständigkeiten des „eigenen“ Aufgabenbereiches der Gemeinden an sich ziehen, sofern die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu deren Erfüllung nicht ausreichten.<sup>8</sup> Darüber hinaus kam den Landkreisen bei unterschiedlicher Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinden eine Ausgleichsfunktion zu. § 31 eröffnete darüber hinaus die Möglichkeit, daß sich Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften zusammenschließen, um eigene oder übertragene Aufgaben erledigen zu lassen.

---

<sup>7</sup> Klaus Geiser, Kommunalverfassung der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit Wahlgesetz und Ländereinführungsgesetz, Regensburg 1990, S. 30.

<sup>8</sup> Kritisch hierzu: Otto N. Bretzinger, Die Kommunalverfassung der DDR: ihre Einordnung in die Tradition und ihr Beitrag zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts, Baden-Baden 1994, S. 104.

In Bezug auf ihre finanzielle Ausstattung bewegten sich die Gemeinden in einem Dilemma. Die Finanzhoheit war einerseits nur schwach ausgebildet, andererseits zeigten insbesondere die Jahre bis 1993/94, daß die Gemeinden sich oftmals sehr schwer damit taten, eigene Einnahmemöglichkeiten über Steuern, Gebühren und Abgaben wirkungsvoll zu erschließen.<sup>9</sup> Erst in den Folgejahren gelang es den Kommunen, ihre Eigenfinanzierungsquote zu stabilisieren, dennoch stach im Vergleich zu den westdeutschen Städten und Gemeinden auch weiterhin der höhere Anteil an Zuschußfinanzierung ins Auge. Fehlende Erfahrungen mit kommunaler Selbstverwaltung und mit eigenverantwortlicher Finanzpolitik erwiesen sich gerade in solchen Bereichen als Belastung, in den Gemeinden als Investitionsträger auch betriebswirtschaftlich kalkulieren lernen mußten. Nicht zuletzt die personellen Strukturen und Qualifikationen konnten nicht über Nacht an diese Anforderungen angepaßt werden, zumal die Unsicherheiten über die weiteren Strukturentscheidungen für die Kommunalpolitik verlässliche Planungen bei Personal und Organisation verzögerten.<sup>10</sup>

Mit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes und einzelnen Regelungen des Einigungsvertrages<sup>11</sup> wurde die Kommunalverfassung der DDR in einen verfassungsrechtlichen Rahmen eingeordnet, der den Gemeinden insbesondere in Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 eine wichtige Garantie gab: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Damit wird den Gemeinden ein prinzipieller, allerdings kein individueller Bestandschutz gewährt und ihnen im Rahmen einer Selbstverwaltungsgarantie die Allzuständigkeit für örtliche Angelegenheiten übertragen. Allerdings werden die Gemeinden dadurch nicht wie Bund und Länder als weitere staatliche Ebene mit entsprechendem Souveränitätsanspruch anerkannt. Die Normierung der kommunalen Angelegenheiten erfolgen vielmehr durch Gesetz: die „Kommunalverfassung“ ist trotz ihrer irreführenden Bezeichnung und ihrer verfassungsähnlichen Funktion keine eigentliche Verfassung, sondern ein einfaches Gesetz, das von der parlamentarischen Mehrheit im Landtag entsprechend oft und leicht geändert werden

---

<sup>9</sup> Karl-Heinrich Hansmeyer, Finanzprobleme der Gemeinden in den neuen Ländern, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 36 (1997), S. 193-210. Siehe auch die jährlichen Berichte der Landesregierung zur kommunalen Haushaltslage, z. B. für 1991 und 1992 als: Landtag MV, Drs. 1/2085 vom 20. 7. 1992 und 1/3803 vom 18. 11. 1993.

<sup>10</sup> Zum Zustand der Gemeindeverwaltungen 1990 siehe: Wolfgang Bernet/Helmuth Lecheler, DDR-Verwaltungen im Umbau, Regensburg 1990. Zu den finanziellen und verwaltungsorganisatorischen Anfangsproblemen siehe: Susanne Benzler/Udo Bullmann/Dieter Eißel, Deutschland-Ost vor Ort. Anfänge der lokalen Politik in den neuen Bundesländern, Opladen 1995.

<sup>11</sup> Oliver Scheytt/Hans-Christian Otto, Der Einigungsvertrag in der kommunalen Praxis. Praktische Hinweise mit einer Übersicht über das weitergeltende Recht der ehemaligen DDR, Berlin <sup>2</sup>1991.

kann.<sup>12</sup> Hierbei sind allerdings die Vorgaben des Grundgesetzes zu beachten, aus denen nicht zuletzt auch für die Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente nicht unerhebliche Beschränkungen folgen.<sup>13</sup>

### **3. Weichenstellungen: Ämterbildung und Kreisgebietsreform**

Nach der Bildung des Landes MV stand der neugewählte Landtag auch in der Kommunalpolitik vor großen Strukturproblemen, die innerhalb der ersten vier Jahre bis 1994 zu lösen waren. Dringend stellte sich die Frage nach einer Gebietsreform der Gemeinden und Landkreise, die freilich davon abhing, welche Aufgaben das Land an die kommunale Ebene übertragen wollte und in welchen Bereichen die Landkreise als untere staatliche Behörde fungieren sollten. Auch über die Eingliederung von Sonderbehörden in die Landkreisverwaltungen, die Schaffung einer Mittelinstanz und die Sicherstellung der Regionalplanung war zu entscheiden.<sup>14</sup> Erste Überlegungen hierzu beinhaltete schon der im Auftrag der drei Nordbezirksverwaltungen im Juli 1990 vorgelegte Entwurf einer Landesverfassung, in dem die „Landschaften“ ausdrücklich als Träger der Selbstverwaltung beschrieben wurden. Unter den Regelungen für die Städte, Gemeinde und Kreise fiel auf, daß dort einerseits die indirekte Wahl der Landräte und Bürgermeister durch die jeweiligen Vertretungskörperschaften im Verfassungsrang festgeschrieben werden sollte, während andererseits die „Bürgermitwirkung“, unter anderem in Form von Bürgerversammlungen, -komitees, und -vereinigungen, ausführlich herausgestellt wurde.<sup>15</sup>

Angesichts der kleinteiligen Struktur der Gemeinden - es bestanden anfänglich 1123 Gemeinden, von denen 1027 unter 2500 Einwohner hatten - war zu klären, ob diese zu leistungsfähigen und größeren Einheitsgemeinden zusammengeführt werden sollten oder ob sie unter Wahrung ihrer Eigenständigkeit Ämtern oder Verbandsgemeinden zuzuordnen wären, die die Verwaltung der Gemeinden und die Ausübung der übertragenen Aufgaben wahrnehmen sollten. Die Einheitsgemeinde fand in MV nur wenige Anhänger, da angesichts der großen Flächenausdehnungen befürchtet wurde, daß die Schaffung großer, einwohnerstarker Gemeinden

---

<sup>12</sup> Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in MV: Hubert Meyer, Kommunalrecht, Baden-Baden 1998, S. 46-76; didaktisch gut aufbereitet: Welf Sundermann, Kommunalrecht Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg 1998.

<sup>13</sup> Den grundgesetzlichen Vorrang repräsentativ-demokratischer Willensbildung zulasten direktdemokratischer Verfahren betonend: Peter M. Huber, Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, in: Archiv des öffentlichen Rechts 126 (2001), S. 165-203.

<sup>14</sup> Gerd Schmidt-Eichstaedt, Gemeindeverwaltungsreform und Kreisgebietsreform in den neuen Ländern. Stand und Perspektiven, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 31 (1992), S. 1-22.

<sup>15</sup> Entwurf Verfassung für das Land MV erarbeitet im Auftrage der Bezirksverwaltungsbehörden Schwerin, Rostock und Neubrandenburg, Juli 1990, Art. 85-92.

zu Lasten der örtlichen Identität und Demokratie gehen würde. Das rheinland-pfälzische Modell der Verbandsgemeinden versuchte diese Gefahr zu umgehen und sah vor, daß nicht nur die Ortsgemeinderäte und Ortsbürgermeister der verbandsangehörigen Gemeinden, sondern auch der Verbandsgemeindebürgermeister und der Verbandsgemeinderat von den Bürgern gewählt werden. Dagegen wurden gemäß dem schleswig-holsteinischen Amtsmodell der Amtsausschuß durch die Räte der angehörigen Gemeinden besetzt und der Amtsvorsteher aus der Versammlung des Amtes gewählt. Wie Brandenburg schlug MV den zweiten Weg ein und faßte die kleinen Gemeinden zu Ämtern von mindestens 2500 Einwohnern zusammen. Unterschiedliche Wege gingen die beiden Länder jedoch bei der Ausstattung der Amtsorgane. In Brandenburg wurde ein hauptamtlicher Amtsdirektor geschaffen, der als Wahlbeamter auf acht Jahre vom Amtsausschuß gewählt wird und als Leiter der Verwaltung und Dienstvorgesetzter auch über das wichtige Eilentscheidungsrecht verfügt, in MV schuf man dagegen eine Doppelspitze. Man entschied sich für einen ehrenamtlichen Amtsvorsteher als Repräsentanten des Amtsausschusses und der angehörigen Gemeinden, dem ein Leitender Verwaltungsbeamter auf Lebenszeit als Spitze der Verwaltung des Amtes zur Seite steht. Insgesamt erwies sich die mecklenburg-vorpommersche Lösung als gemeindefreundlicher, allerdings fiel die funktionale Trennung zwischen Gemeinden und Ämtern aus verwaltungstechnischer Perspektive unklarer aus.<sup>16</sup>

Mit der Schaffung der Ämter wurde indes eine radikale Flurbereinigung in den Gemeinden vermieden. Die Landesregierungen setzten seither stets auf die Freiwilligkeit von Zusammenschlüssen und versuchten lediglich über Novellierungen des Finanzausgleichsgesetzes, durch die Erhöhung der Zielgröße auf 6000 Einwohner je Amt und durch einmalige Prämien, die je nach Blickwinkel als Mitgift oder Sterbegeld angesehen werden konnten, Fusionsanreize zu verstärken. Die Wirkungen dieses sanften Drucks blieben allerdings überschaubar: Bis zum Juli 2000 kam es zu 98 Zusammenschlüssen bzw. Auflösungen, in vier Fällen schlossen sich die Mitgliedsgemeinden eines Amtes zu einer Gemeinde zusammen, und nur die amtsfreie Stadt Sternberg ließ sich einem benachbarten Amt als geschäftsführende Gemeinde einordnen.<sup>17</sup> Zehn Jahre nach der Schaffung des Bundeslandes MV verfügte das Land über sechs

---

<sup>16</sup> Klaus-Michael Glaser, Ämter in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, in: Die neue Verwaltung 6/1997, S. 26-28. GOVBl. MV 1992, S. 192. Zur kontroversen Bewertung der Amtsordnung vgl. Roland Hoinka, Die Bewährungsprobe für die Amtsordnung in Mecklenburg-Vorpommern beginnt erst jetzt, in: Landes- und Kommunalverwaltung 4 (1994), S. 426-428, und: Klaus-Michael Glaser, Fünf Jahre nach dem Startschuß: Amtsordnung Mecklenburg-Vorpommern hat Bewährungsprobe bestanden, in: Landes- und Kommunalverwaltung 6 (1996), S. 183-188. Begründungen der Landesregierung und Beschlußempfehlungen des Innenausschusses siehe in: Landtag MV, Drs. 1/918 und 1/1324.

<sup>17</sup> Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Jäger, Landtag MV, Drs. 3/1438. Zu diesen Erfahrungen siehe: Klaus-Michael Glaser (Hg.), Gemeindefusionen – Wege und Folgen. Tagungsband, Schwerin 2001.

kreisfreie Städte und 57 amtsfreie, kreisangehörige Gemeinden. Es hatten sich daneben 118 Ämter gebildet, denen insgesamt 937 Gemeinden, im Schnitt also acht Gemeinden angehörten, darunter als größte Neustadt-Glewe mit über 7300 Einwohnern. Die Zahl der angehörigen Gemeinden schwankte zwischen drei und zwanzig, die Flächenausdehnung der Ämter zwischen 1,46 (Baabe auf Rügen) und 446 (Neustrelitz) km<sup>2</sup> und die Einwohnerzahl der Ämter zwischen 3300 (Usedom-Süd) und knapp 15.000 (Warnow-West).<sup>18</sup>

Der nächste Schritt zur Herstellung moderner Kommunalverwaltungsstrukturen war die Durchführung der Kreisgebietsreform, die von strittigen Debatten begleitet wurde und am 1. Juli 1993 beschlossen wurde. Die 31 Landkreise, von denen Rügen mit rund 80.000 Einwohnern der bevölkerungsreichste und Röbel mit knapp 18.000 der bevölkerungsärmste war, wurden zu zwölf neuen Landkreisen zusammengefaßt, so daß in den meisten Fällen die angestrebte Richtgröße von 100.000 Einwohnern erreicht wurde – allerdings um den Preis, daß einige der Gebietskörperschaften an die Größe des Saarlandes heranreichten. Ernsthaft erwogen, aber nicht realisiert wurden die Schaffung eines Umlandkreises für Schwerin, die Bildung von zwei sektoralen Kreisen Bad Doberan und Ribnitz-Damgarten um die Hansestadt Rostock und die Eingliederung Wismars in den Umlandkreis Nordwestmecklenburg.<sup>19</sup>

Neben zahlreichen Widerständen und Interessenkonflikten auf örtlicher Ebene gab es durchaus auch Kritik aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht. So wurde bemängelt, daß die neuen Landkreise zu groß gerieten und kaum noch auf örtlichen Zusammenhängen beruhten. Durch die Schaffung von Landschaftsverbänden in Mecklenburg und Vorpommern hätte der Druck zur Schaffung größerer Landkreise verringert werden können, so die Argumentation. Dadurch seien die Fehler der Gebietsreformen in westlichen Bundesländern der siebziger Jahre zum Teil wiederholt worden.<sup>20</sup> Auch wenn es gute Gründe gab, trotz dieser Einwände auf die Errichtung vollausgebauter Mittelbehörden nach dem Vorbild der großen westdeutschen Länder zu verzichten, blieb festzuhalten, daß die räumliche Ausdehnung der Landkreise vielfach nicht den Identitätsgefühlen der Bevölkerung entsprach und sich insofern für die Herausbildung einer auf die Kreispolitik orientierten Öffentlichkeit als Handicap erwies. Allerdings

---

<sup>18</sup> Darstellung und Analyse der Gemeindestrukturen in MV durch das Innenministerium und das Ministerium für Arbeit und Bau, in: Wortprotokoll der 2. Sitzung der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindeverbände in MV“, 26. 10. 2000.

<sup>19</sup> GVOBl. MV 1993, S. 631. Zu den Planungsalternativen siehe: Gesetzentwurf der Landesregierung vom 6. 1. 1993 in: Landtag MV, Drs. 1/2681. Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 16. 6. 1993, in: ebd., 1/3243. Auch: Wolfgang Claußen, Kreisgebietsreform in MV. Gutachten zur Vorbereitung einer Kreisgebietsreform im Land MV, Kiel 1991; Universität Rostock, Projektgruppe Wirtschaftsraum MV, Expertise zur Bildung des Landes MV, März 1990. Siehe auch für 1990 die Tätigkeit des Regionalausschusses „Verwaltungsreform der drei Nordbezirke“, Unterausschuß „Territoriale Gliederung“.

<sup>20</sup> Erich Röper, Kreisreform und Landschaftsverbände in MV, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 32 (1993), S. 87-113.

trug dazu auch bei, daß die Lokalredaktionen der drei regionalen Zeitungen hartnäckig an der alten Verwaltungsgliederung festhielten, so daß in einigen Kreisen bis zu drei verschiedene Ausgaben existierten. Auf die Kreisfreien Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar trafen diese Probleme naturgemäß nicht zu, allerdings wünschten diese sich vergeblich Gebietsarrondierungen, um die Stadt-Umland-Problematik zu ihren Gunsten zu lösen. Um die über die Kreisgrenzen hinausreichenden Planungsaufgaben zu bewältigen, wurden vier Landesämter für Raumordnung und Landesplanung geschaffen, die das Bundesland in die Räume Westmecklenburg, Mittleres Mecklenburg/Rostock, Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern gliederten. Darüber hinaus hielt der Verfassungsgesetzgeber durch Artikel 75 der vorläufigen, am 12. Juni 1994 per Volksabstimmung angenommenen Landesverfassung an der Möglichkeit fest, Landschaftsverbände in Mecklenburg und Vorpommern insbesondere zur Pflege und Förderung von Besonderheiten der beiden Landesteile zu schaffen.<sup>21</sup>

#### **4. Kommunalverfassung und Funktionalreform von 1994**

Das Herzstück der landespolitischen Grundentscheidungen für die kommunale Selbstverwaltung stellte indes die Kommunalverfassung MV dar, die am 18. Januar 1994 verkündet wurde und die DDR-Kommunalverfassung von 1990, die Amtsordnung von 1992, das Zweckverbandsgesetz von 1939/1940 und Teile des Verwaltungsrechtseinführungsgesetzes von 1991 aufhob.<sup>22</sup> In zeitlicher Nähe wurden zudem das Kommunalwahlgesetz vom 26. 11. 1993, mit dem insbesondere das kommunale Ausländerwahlrecht abgeschafft und die Wahlperiode auf fünf Jahre verlängert wurde, und das Gesetz zur Ausführung von Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid vom 31. 1. 1994 verabschiedet.<sup>23</sup>

In den vier Hauptteilen Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Amtsordnung und kommunale Zusammenarbeit bekannte sich die Kommunalverfassung zu dem dualistischen Modell eigener und übertragener Aufgaben für die Gemeinden. Über die integrierte Amtsordnung wurden die Regelungen zur Bildung von Ämtern im wesentlichen bestätigt, darüber hinaus wurden Bestimmungen zur Bildung von Zweckverbände, öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen und

---

<sup>21</sup> Hubert Meyer, Kommunalrecht, Baden-Baden 1998, S. 359-362.

<sup>22</sup> GVOBl. MV 1994, S. 249. Dokumentation der parlamentarischen Beratungen, in: Hendrik de Boor (Bearbeiter), Landtag MV, Die Kommunalverfassung. Entscheidungen für unser Land, Bd. II, Rostock 1995. Als Überblick auf diesem Stand siehe: Wilfried Erbguth, Landes- und Kommunalverfassung, in: Nikolaus Werz/Jochen Schmidt (Hg.), Mecklenburg-Vorpommern im Wandel. Bilanz und Ausblick, München 1998, S. 67-84.

<sup>23</sup> GVOBl. MV 1993, S. 938, und GVOBl. MV 1994, S. 127.

von Verwaltungsgemeinschaften aufgenommen. Die Landkreise erhielten gegenüber den Gemeinden übergemeindliche, ausgleichende und ergänzende Aufgaben zugewiesen.

Die Gemeindevertretungen wurden wesentlich verkleinert, um ihre Arbeitsfähigkeit sicherzustellen. Zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung wurden durch die Zuweisung von Vorbehaltsaufgaben politische Gestaltungsbereiche voneinander abgegrenzt,<sup>24</sup> auch wenn die Kommunalverfassung bei der Normierung der inneren Beziehungen der Gemeindeorgane insgesamt zurückhaltend blieb. Mit Einwohnerantrag, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren wurden die direktdemokratischen Elemente fortgeführt und behutsam ausgebaut. Allerdings hielt die Kommunalverfassung für die Kommunalwahlen 1994 noch an der Wahl der Bürgermeister und Landräte durch die Gemeindevertretungen und Kreistage fest. Sie verband dies aber mit der Maßgabe, bis 1999 durch eine Novellierung die Voraussetzung für eine Direktwahl zu schaffen. Die Amtszeiten der nach der Kommunalwahl 1994 zu wählenden Bürgermeister und Landräte wurden zugleich für die ehrenamtlichen Bürgermeister auf fünf, für die hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte auf sieben bis neun Jahre festgelegt, so daß die Direktwahlen der ehrenamtlichen Bürgermeister 1999 und die Direktwahlen für die meisten hauptamtlichen Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte im Jahr 2001 zu erwarten waren. Hauptamtliche Bürgermeister sah die Kommunalverfassung für kreisfreie Städte, amtsfreie Städte und für geschäftsführende Gemeinden eines Amtes vor, überall dort also, wo die Gemeinde über eine eigene Verwaltung verfügte. In den amtsangehörigen, nicht geschäftsführenden Gemeinden amtierte der Bürgermeister künftig ehrenamtlich. Dort übernahm er zugleich den Vorsitz der Gemeindevertretung, den in den übrigen Fällen ein aus der Mitte der Gemeindevertretung gewählter Präsident ausübte. Ortsteile mit eigenen Vertretungen konnten in den kreisfreien Städten und in den kreisangehörigen Städten – dort jedoch nur für eingemeindete Gebiete - gebildet werden. Neben wichtigen haushalts- und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen regelte die Kommunalverfassung auch das heikle Problem wirtschaftlicher Betätigung von Kommunen, der engere Grenzen als zuvor gezogen wurden. Insgesamt bündelte die Kommunalverfassung die wesentlichen Gesetze zu einem Text und wahrte dabei ein hohes Maß an Kontinuität zur Kommunalverfassung der DDR.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Gerrit Manssen, Das Verhältnis von Gemeindevertretung und Bürgermeister, in: ders./Michael Sauthoff/Klaus-Michael Glaser, Schwerpunktfragen der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Bieselbach-Erfurt 1996, S. 1-18.

<sup>25</sup> Thomas Darsow, Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern, in: Landes- und Kommunalverwaltung 4 (1994), S. 417-422. Siehe auf diesem Stand: ders. (Hg.), Schweriner Kommentar der Kommunalverfassung der Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 1995 (<sup>2</sup>1999), und Gert Willner u. a., Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern: Handbuch für die Praxis, Wiesbaden 1994.

Bevor die neuen Kreise mit der Kommunalwahl vom 12. Juni 1994 Wirklichkeit wurden, regelte die Funktionalreform vom 5. Mai 1994 die kontroverse Frage, welche Zuständigkeiten über die Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung hinaus an die Gemeinden, Ämter, kreisfreien Städte und Kreise übertragen werden sollten.<sup>26</sup> Dabei wurde in der Regel zwischen Aufgaben, die von Kreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen wurden, und Aufgaben, die den Ämtern, den amtsfreien Gemeinden und den kreisfreien Städten übertragen wurden, unterschieden. Da auf die Einrichtung von Mittelbehörden mit breiten Aufgabenspektrum verzichtet worden war und andererseits fachlich spezialisierte Landesämter mit regional aufgefächertem Unterbau aus strukturellen Gründen nicht in jedem Falle erstrebenswert waren, war die Aufgabenverteilung im Vergleich zu anderen Bundesländern durch eine akzentuierte Kommunalisierung der Aufgaben zu Lasten der unmittelbaren Landesverwaltung gekennzeichnet.<sup>27</sup> Hiervon profitierten vor allem die Landkreise und Kreisfreien Städte, nur in wenigen Zuständigkeiten (z.B. Wohngeld, Straßenverkehr) konnten kreisangehörige Gemeinden und Städte ab einer bestimmten Größe Funktionen übernehmen, die eigentlich den Kreisen und kreisfreien Städten zugewiesen waren. Neben der Kreisgebietsreform und der Kommunalverfassung war die knapp formulierte, aber inhaltsschwere Funktionalreform eine wichtige planerische, freilich für weitere Gestaltungen offene Voraussetzung, um die vorhandenen Verwaltungsstrukturen personell und organisatorisch zu modernisieren, was freilich je nach örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich gut und rasch gelang.<sup>28</sup>

## **5. Auf dem Weg zur Direktwahl: Korrekturen unter der Großen Koalition 1994-98**

Nachdem mit den Kommunalwahlen 1994 die neue Kommunalverfassung in Kraft und die neugebildeten Landkreise konstituiert waren, erfolgten in der zweiten Legislaturperiode des Landtages unter der Großen Koalition von CDU und SPD einige punktuelle Korrekturen, unter denen die Novellierung des Finanzausgleichsgesetz 1995 von besonderer struktureller Be-

---

<sup>26</sup> GVOBl. MV 1994, S. 566. Dokumentation der parlamentarischen Beratungen in Hendrik de Boor (Bearbeiter), Landtag MV, Die Funktionalreform. Entscheidungen für unser Land, Band III, Rostock 1995. Siehe auch: Städte- und Gemeindebund MV e.V. (Hg.), Ergebnisse der Expertenkommission zur Novellierung der Kommunalverfassung, Schwerin 1993, und Erfahrungsbericht zur Kommunalverfassung. Unterrichtung der Landesregierung, 12. 9. 1995, in: Landtag MV, Drs. 2/0640 (neu).

<sup>27</sup> Hubert Meyer, Funktionalreform als pragmatischer Prozeß, in: Landes- und Kommunalverwaltung 4 (1994), S. 422-426.

<sup>28</sup> Unter Bezugnahme auf die Kreisfreien Städte Schwerin und Neubrandenburg sowie die Landkreise Ludwigslust, Nordwestmecklenburg und Ostvorpommern siehe hierzu die Analysen bei: Stefan Lutz/Kai Wegrich, Transformation und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern. Vom Aufbau „von oben“ zur Reform „von unten“?, in: Andreas Eisen/Hellmut Wollmann (Hg.), Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik, Opladen 1996, S. 251-273, und Kai Wegrich u. a., Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland, Basel-Boston-Berlin 1997.

deutung war. Gegenüber den Fassungen von 1991 und 1993, die im wesentlichen die Weiterleitung von Bundes- und Landesmitteln regelte, wurde hier erstmals ein echter interkommunaler Finanzausgleich entwickelt, der freilich in den Folgejahren wiederholt modifiziert wurde.<sup>29</sup> Zum anderen wurde 1995 auch landesrechtlich das kommunale Wahlrecht für die Staatsangehörigen der EU-Mitgliedsländer umgesetzt, das durch eine zwischenzeitliche Erweiterung des Art. 28 Abs. 1 GG bereits verfassungsrechtlich vorgegeben war.<sup>30</sup>

Darüber hinaus verständigte sich die Große Koalition aus CDU und SPD im Sommer 1997 auf eine Novellierung der Kommunalverfassung zur Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte. Die Amtszeiten der künftig direkt zu wählenden Bürgermeister und Landräte blieben unverändert bei fünf Jahren für die ehrenamtlichen Bürgermeister und bei sieben bis neun Jahren für die hauptamtlichen Bürgermeister und die Landräte. Das Höchstwahlalter wurde für die zweite Gruppe auf 58 bzw. im Falle der Wiederwahl auf 62 Jahre beschränkt. Für den Fall, daß im ersten Wahlgang keiner der Bewerber die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erreichte, war die Stichwahl zwischen den beiden stärksten Kandidaten vorgesehen. Sollte nur ein Kandidat zur Verfügung stehen, so mußte er die Stimmen von mindestens einem Viertel aller Wahlberechtigten auf sich vereinigen, um eine ausreichende demokratische Legitimation zu erhalten. Anderenfalls war eine Wahlwiederholung, die auch für neue Bewerber offen stand, vorgesehen (§§ 56 bis 72). Spiegelbildlich zu der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte mußte auch die Frage ihrer Abberufung neu geregelt und erschwert werden. Für die Abberufung eines direktgewählten Amtsinhabers wurde die Zustimmung von mindestens zwei Drittel aller Wahlberechtigten in einem Bürgerentscheid vorgeschrieben, für den ein Beteiligungsquorum von immerhin 50% erforderlich ist (§ 32 Abs. 5 i.V.m. § 20).

Daneben enthielt die Novelle der Kommunalverfassung weitere Änderungen, die teils politisch motiviert waren (Stärkung der Gleichstellungsbeauftragten) und teils auf praktische Schwierigkeiten antworteten (Regelungen zur Rechtsaufsicht, Flexibilisierung des Tagesordnungs- und Zuständigkeitsrechts in der Gemeindevertretung). Einige Korrekturen zielten auch auf die Austarierung der Zuständigkeiten und Kontrollrechte der Gemeindevertretung gegenüber dem Bürgermeister bzw. des Kreistages gegenüber dem Landrat. Eine gewisse Flexibili-

---

<sup>29</sup> Stefan Koriath, Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, in: Landes- und Kommunalverwaltung 7 (1997), S. 385-390. Zur weiteren Entwicklung: Hubert Meyer, Länderreport: Mecklenburg-Vorpommern, in: Landes- und Kommunalverwaltung 10 (2000), S. 107-109.

<sup>30</sup> GVOBl. MV 1995, S. 651.

sierung wurde auch für die Ortsteilverwaltungen, nicht jedoch für die Ortsteilvertretungen, durchgeführt.<sup>31</sup>

## 6. Kommunale Leistungsfähigkeit: Herausforderungen seit 1998

Bei der Bildung der rot-roten Landesregierung im Herbst 1998 wurde im Koalitionsvertrag von SPD und PDS weiterer Modernisierungsbedarf für die öffentliche Verwaltung und die Kompetenzzuweisungen der Funktionalreform festgestellt. „Mittelfristig“ wurde auch eine Änderung der Kommunalverfassung zur Stärkung der Rechte der Kommunalvertretungen, der Ortsteilverfassungen und der Mitwirkungsrechte der Bürger angestrebt. Verbindlich vereinbart wurde indes zunächst nur die Absenkung des kommunalen Wahlrechts auf 16 Jahre.<sup>32</sup> Diese Änderung wurde am 3. März 1999 gesetzlich geregelt und konnte damit noch rechtzeitig vor den Kommunalwahlen vom 13.6.1999 in kraft treten,<sup>33</sup> allerdings waren solche Korrekturen aus Sicht des Städte- und Gemeindetages keine vordringliche Aufgaben: „Der kommunalen Selbstverwaltung vor Ort helfen nicht neue Beiräte und Rechte für Minderheiten, sondern die Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit.“<sup>34</sup>

Im Koalitionsvertrag wurde in Bezug auf diese Anliegen die Festschreibung des „Konnexitätsprinzips“ angekündigt, das den Gemeinden zur Erfüllung der ihnen vom Land übertragenen Aufgaben auch ausreichende Finanzmittel zuweisen sollte. Eine entsprechende Verfassungsänderung wurde, allerdings auf Initiative der CDU vom März 1999, im April 2000 vom Landtag verabschiedet.<sup>35</sup> Art. 72 Abs. 3 der Landesverfassung wurde folgendermaßen neu gefaßt: „Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ Aus Sicht der Kommunen wurde diese

---

<sup>31</sup> GVOBl. MV 1998, S. 423. Dazu: Dirk Matzick, Die Novellierung der Kommunalverfassung für Mecklenburg-Vorpommern. Änderungen im Überblick, in: Kommunalpraxis. Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht 6 (1997), Heft 12, S. 336-342. Auf diesem Stand: Gerrit Manssen, Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern. Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Amtsordnung, kommunale Zusammenarbeit. Systematische Einführung mit vollständigem Text der Kommunalverfassung mit Stichwortverzeichnis, Kronach-München-Bonn 1998.

<sup>32</sup> Koalitionsvereinbarung zwischen den Landesverbänden der SPD und der PDS, Schwerin 1998, Nr. 180-186.

<sup>33</sup> GVOBl. MV 1999, S. 212. Dazu: Innenministerium MV (Hg.), Kommunalwahlen 1999 in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 1999. Auf diesem Stand: Hans-Joachim Schütz, Kommunalrecht, in: Gerrit Manssen/ders. (Hg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden 1999, S. 319-442.

<sup>34</sup> Michael Thomalla, Die kommunale Situation nach der Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern, in: Der Überblick 1/1999, S. 4-8 (5f.).

<sup>35</sup> GVOBl. MV 2000, S. 158.

Regelung als großer Fortschritt zur Sicherstellung einer ausreichenden Finanzausstattung gewürdigt, auch wenn das „Konnexitätsprinzip“ sich nur auf die künftigen Übertragungen von Aufgaben an die Kommunen bezog und aus ihm keine rückwirkenden Ansprüche oder gar eine Garantie auf einen stabilen Anteil des Steueraufkommens erwachsen.

Die Finanzausstattung der Kommunen blieb ein dringliches Problem, denn auch zehn Jahre nach der Vereinigung waren die ostdeutschen Kommunen bei der Erschließung von eigenen Steuereinnahmen weit hinter den westdeutschen Kommunen zurück.<sup>36</sup> Daher waren sie in wesentlich größerem Maße von laufenden Zuweisungen und Investitionszuweisungen aus Bund und Land abhängig. Durch die hohen Abwanderungszahlen erlitten Land und Kommunen erhebliche Einbußen bei den bundesrechtlich geregelten Steuereinnahmen, auch die Steuergesetze der rot-grünen Bundesregierung und die Neuregelungen des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts strahlten auf die Finanzausstattung der Kommunen aus.<sup>37</sup> Hinzu kam die Diskussion um die Abschaffung der Gewerbesteuer, die aus ordnungspolitischen Gründen abgeschafft gehörte, allerdings für die Kommunen dank des Hebesatzrechts neben den Grundsteuern die wichtigste eigene Steuerquelle darstellte. Aus Sicht der Kreise war die Ausstattung mit eigenen Steuerquellen noch schwächer entwickelt, allerdings konnten sie wie die Ämter über die Erhebung einer Umlage ihre Finanzierungsprobleme in einem bedenklichen Maße an die Gemeinden herunterreichen. Die Stärkung von Wettbewerbselementen und die Sicherstellung der Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Gebietskörperschaften waren in der Kommunalverfassung MVs nach wie vor zu schwach entwickelt.<sup>38</sup>

Die Abhängigkeit von Transferleistungen und die Schwäche bei der Erschließung eigener Steuereinnahmen unterstrichen den Eindruck, daß die mecklenburg-vorpommerschen Gemeindestrukturen insgesamt von gravierenden Leistungsdefiziten geprägt waren. Das Standardöffnungsgesetz vom 17. 9. 2000 versuchte darauf in neuartiger, aber umstrittener Weise zu reagieren, indem es den Gemeinden die begrenzte Möglichkeit einräumte, die Erfüllung übertragener Aufgaben in Qualität und Quantität an dem jeweiligen finanziellen Leistungsvermögen auszurichten.<sup>39</sup> Große Personalüberhänge, Probleme bei der Erfüllung von notwen-

---

<sup>36</sup> Detlef Czybulka, Kommunales Finanz- und Abgabenrecht, in: Gerrit Manssen/Hans-Joachim Schütz (Hg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden 1998, S. 443-475.

<sup>37</sup> Darstellung und Analyse der Gemeindestrukturen in MV durch das Innenministerium und das Ministerium für Arbeit und Bau, in: Wortprotokoll der 2. Sitzung der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindeverbände in MV“, 26. 10. 2000.

<sup>38</sup> Siehe in diesem Sinne auch: Albert von Mutius, Gemeinden und Landkreise in der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern. Anspruch und Verfassungswirklichkeit, in: Landes- und Kommunalverwaltung 6 (1996), S. 177-183.

<sup>39</sup> GVOBl. MV 2000, S. 492. Dazu: Thomas Darsow, Standardöffnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern – Werdegang und Ausgestaltung, in: Landes- und Kommunalverwaltung 11 (2001), S. 289-292. Kritisch: Bodo Wiegand-Hoffmeister, Das Standardöffnungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 3 (2000), S. 481ff. und 4 (2001), S. 151ff.

digen Infrastrukturaufgaben und die spezifischen Schwierigkeiten des ländlichen Raumes erzwangen aber darüber hinaus Überlegungen, die Ämter- und Gemeindestruktur einer umfassenden Revision zu unterwerfen, die möglicherweise neben vermehrten Gemeindefusionen auch eine Annäherung an das Modell der Verbandsgemeinde einschließlich einer Stärkung der Ortsteilverfassungen beinhalten könnte.<sup>40</sup> Zur Klärung dieser Fragen setzte der Landtag im Jahre 2000 eine Enquete-Kommission ein, die Ende September 2000 zu ihrer ersten Sitzung zusammenkam und der vier Aufgabenfelder zugewiesen wurden: Modelle und Maßnahmen zur Gestaltung einer effektiven und leistungsfähigen Verwaltung, Maßnahmen zur Erhöhung der politischen Akzeptanz, Darstellung und Bewertung von Lösungen der Stadt-Umland-Problematik und Fragen der Weiterentwicklung der Funktionalreform.<sup>41</sup> Die Arbeit der Kommission stand zu Beginn unter keinem guten Stern, da zwischen Regierung und Opposition ein heftiger Streit um den Vorsitz der Kommission ausgefochten wurde, den schließlich das Landesverfassungsgericht zu entscheiden hatte.

Hinsichtlich des Kommunalwahlrechts ergab sich nach den Kommunalwahlen von 1999 und den Direktwahlen des Jahres 2001 in zwei Bereichen politischer Handlungsbedarf. Dieser resultierte zum einen aus einem Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 14. Dezember 2000, in dem eine Organklage des Landesverbandes von Bündnis 90/Die Grünen für zulässig und begründet befunden worden war, weil der Landesgesetzgeber es versäumt habe, nach Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte die 5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen kritisch zu überprüfen. Dabei ließ das Gericht erhebliche Zweifel erkennen, ob die Sperrklausel zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretungen noch erforderlich sei.<sup>42</sup> Es ist daher damit zu rechnen, daß die 5%-Hürde auf Dauer keinen verfassungsrechtlichen Bestand haben wird. Aus der erstmaligen Durchführung der Direktwahlen 2001 erwachsen weitere Probleme, da in einigen Städten und Landkreisen die gewählten Kandidaten aufgrund von strafrechtlichen Hinderungsgründen oder aufgrund von früheren IM-Tätigkeiten die beamtenrechtlichen Voraussetzungen für die Bekleidung öffentlicher Ämter nicht erfüllten. Diese Fälle zogen jeweils heftige Auseinandersetzungen in notwendigen Wahlprüfungsverfahren nach sich und waren ebenso unbefriedigend wie die erforderliche Wahlwiederholung im Landkreis Rügen, wo der zweitplatzierte Kandidat auf die Stichwahl

---

<sup>40</sup> Dieter Schröder, Die Zukunft der Gemeinden unter dem gegenwärtigen finanziellen Druck, in: Der Überblick 6/1999, S. 282ff.; ders., Mecklenburg-Vorpommern als Strukturproblem in einer Republik der Städter – Zum Beispiel die kommunalen Strukturen, in: Nikolaus Werz/Hans Jörg Hennecke (Hg.), Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern, München 2000, S. 239-267.

<sup>41</sup> Hubert Meyer, Länderreport: Mecklenburg-Vorpommern, in: Landes- und Kommunalverwaltung 11 (2001), S. 25f.

<sup>42</sup> MVVerfG, Urteil vom 14. 12. 2000, in: Landes- und Kommunalverwaltung 11 (2001), S. 270-276.

verzichtet hatte und die daraufhin allein antretende Gegenkandidatin im zweiten Wahlgang nicht die erforderliche absolute Stimmenzahl auf sich vereinigen konnte.<sup>43</sup> Die Landesregierung reagierte auf diese vielfach kritisierten Konstellationen im August 2001 mit der Ankündigung einer Kommunalwahlrechtsnovelle, die zum einen vorsah, die Prüfung der beamtenrechtlichen Voraussetzungen von Kandidaten künftig bereits vor der Wahl vorzunehmen, und zum anderen die Durchführung von Wahlwiederholungen dadurch vermeiden wollte, daß für den Fall des Ausscheidens eines der beiden zur Stichwahl berechtigten Kandidaten der Drittplazierte des ersten Wahlganges als Teilnehmer für die Stichwahl nachrücken sollte.<sup>44</sup> Der Städte- und Gemeindetag stand diesen Lösungsvorschlägen indes skeptisch gegenüber und legte zudem einen Katalog von 21 Forderungen vor, mit denen die bürokratische Organisation der Wahlen vereinfacht sowie parteilosen Bewerbern und Wählergruppen die Teilnahme an den Wahlen erleichtert werden sollte, etwa durch Wegfall der 5%-Hürde oder durch Verminderung der komplizierten vereinsrechtlichen Vorbedingungen zur Einreichung von Wahlvorschlägen.<sup>45</sup>

## **7. Perspektiven der kommunalen Demokratie in MV**

Politische Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen und die Lebendigkeit der kommunalen Demokratie hängen eng zusammen. Sind auf der einen Seite bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt und die Nutzung von Bürgerbegehren, Direktwahlen und anderer Instrumente nur innerhalb von eigenständigen Handlungsräumen der Kommunalpolitik attraktiv, so ist auf der anderen Seite die Zukunftsfähigkeit der kleinteiligen Gemeindestrukturen nur dort gesichert, wo die Bürger in ausreichendem Maße an ehrenamtlichen Aufgaben mitwirken.<sup>46</sup> Daraus folgt zweierlei: zum einen muß angesichts der geringen Partizipation der Bürger realistischere hinterfragt werden, ob die personalintensive ehrenamtliche Arbeit der derzeitigen Gemeindevertretungen funktionstüchtig weitergeführt werden kann und inwieweit sie überhaupt den lokalen Bedürfnissen entspricht. Zum anderen müssen die Entscheidungsräume der Kommunen durch Korrekturen der Funktionalreform oder durch Rückbau hemmender Regularien erweitert werden, sofern deren administrative Leistungsfähigkeit dies erlaubt.<sup>47</sup> Um

---

<sup>43</sup> NNN, 22. 6. 2001. Siehe dazu auch den Beitrag von Gudrun Heinrich in diesem Heft.

<sup>44</sup> NNN, 3. 8. 2001.

<sup>45</sup> „Herumdoktern an Symptomen – Städte- und Gemeindetag hält Timm-Vorschläge nicht für ausreichend“, in: [http://www.mvnet.de/cgi-bin/pre\\_infotext?7835](http://www.mvnet.de/cgi-bin/pre_infotext?7835), August 2001.

<sup>46</sup> Vgl. Klaus-Michael Glaser, Gebietsänderung – was ist zu bedenken, was ist zu tun?, in: Der Überblick 5/1998, S. 217ff.

<sup>47</sup> Zur Ambivalenz solcher Forderungen vgl. aber: Gustav-Adolf Stange/Thomas Darsow, Staat und Kommunen – Dezentralisation als Chance und Herausforderung, in: Der Überblick 1/1999, S. 8ff.

Entscheidungskompetenzen und Leistungsfähigkeiten auf lange Sicht zu stärken, sollte insbesondere eine eigenständige, also überwiegend auf eigenen Steuereinnahmen beruhende Finanzausstattung der Kommunen und Landkreise gewährleistet werden. Dagegen müssen die goldenen Zügel der Subventionen, Steuerverbünde und zweckgebundenen Zuschüsse von Bund, Land und europäischer Ebene spürbar gelockert werden.

Größere Finanzausstattung und größere Entscheidungsmöglichkeiten können die Attraktivität des ehrenamtlichen Engagements erhöhen, stellen allerdings auch um so höhere Anforderungen an die Qualifizierung des politischen Personals. Eine Befragung unter Gemeindevertretern, die das Innenministerium und der Städte- und Gemeindetag 1999 durchführten, wies auf „Frustfaktoren“ dieser Art hin, an denen sich kommunale Strukturreformen messen lassen müssen: das Stimmungsbild ergab, daß für schwierige Themen nicht genügend Vorkenntnisse vorhanden seien, daß die zeitliche Beanspruchung durch das Mandat zu hoch sei, daß die Kommunen durch gesetzliche Vorgaben zu stark eingeschränkt seien, daß ihre finanziellen Spielräume zu stark eingeeengt seien und daß in der Bevölkerung nur ein geringes Interesse für kommunalpolitische Fragen vorhanden sei.<sup>48</sup>

Die Schaffung leistungsfähiger Einheitsgemeinden, wie sie als radikaler Reformschritt derzeit diskutiert wird, bietet durchaus eine Chance größerer demokratischer Transparenz. Derzeit existieren unübersichtliche Mehrfachstrukturen von Landkreisen, Gemeinden, Ämtern, Zweckverbänden und Verwaltungsgemeinschaften. Die Zuständigkeiten der demokratisch gewählten Gemeinderäte werden nicht selten von nur mittelbar legitimierten Gremien wie den Amtsausschüssen oder Zweckverbandsausschüssen beschnitten oder durch den Kompetenzvorsprung der hauptamtlichen Verwaltung herausgefordert. Straffere Verantwortlichkeitsstrukturen mit unmittelbarer demokratischer Legitimation könnten daher zur Verständlichkeit, Akzeptanz und Erlebbarkeit kommunaler Politik durchaus einen Beitrag leisten.

Je stärker man allerdings im Rahmen der Gemeindestrukturreform auf die Schaffung von Einheitsgemeinden/Großgemeinden abzielt, um so wichtiger wird die Sicherstellung demokratischer Mitwirkung und lokaler Identitätsgefühle innerhalb der größeren Einheiten. Die Ausweitung der Ortsteilverfassungen kann dabei die negativen Folgen von Gemeindefusionen auffangen helfen. Auch Ortsbürgermeister oder Ortsvorsteher können, möglicherweise direkt gewählt, innerhalb der größeren Einheiten als Ansprechpartner in den zugehörigen Gemeinden und Stadtteilen sowie als Vermittler zu den zentralörtlichen Verwaltungen eine wertvolle Funktion sowohl in administrativer als auch politischer Hinsicht übernehmen.

---

<sup>48</sup> Auswertung des Fragebogens zur Situation der ehrenamtlichen Arbeit in Gemeindevertretungen und Kreistagen, in: Der Überblick 5/2000, S. 265-269. Dazu: Klaus-Michael Glaser, Innenansicht der Gemeindevertreter: wo liegen die größten Frustfaktoren?, in: ebd., S. 225f.

Neben den Einheitsgemeinden kann aber auch die Annäherung an das Modell der Verbandsgemeinde, die auf beiden Ebenen - Gemeinde wie Gemeindeverband - unmittelbar demokratisch legitimiert ist, einen Ausgleich zwischen administrativen und demokratischen Interessen schaffen. Eine solche Lösung, die strukturell näher am *status quo* bliebe, wäre wohl besser zu vermitteln und mit größeren Aussichten auf eine breite Mehrheit durchzusetzen. Demokratiepolitisch sympathischer, würde diese Variante allerdings verlangen, um so nachdrücklicher auf die substantielle Verbesserung der administrativen Strukturen zu achten. Angesichts der Vielzahl der Reformmöglichkeiten und der vielfältigen Bedingungen in dem Flächenland MV könnte ein gangbarer Weg durchaus darin liegen, den Gemeinden beide Optionen, etwa das Modell Großgemeinde mit Ortsteilvertretungen/Ortsbürgermeistern und das Modell Verbandsgemeinde, zur Auswahl anzubieten. Der Erfolg beider Varianten wird letztlich entscheidend von der Konsequenz abhängen, mit der die gesetzgeberischen und politischen Vorgaben im einzelnen formuliert und umgesetzt werden.

# Die ersten Urwahlen der Bürgermeister und Landräte in Mecklenburg-Vorpommern

*Steffen Schoon*<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

In MV hat sich seit der Wiedergründung des Landes 1990 ein grundlegender Wandel der kommunalpolitischen Rahmenbedingungen vollzogen.<sup>2</sup> Die seit 1998 in der Kommunalverfassung verankerte Direktwahl aller hauptamtlichen Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte stellt sich dem Bürger dabei als die augenscheinlichste Veränderung dar, denn bislang konnten die kommunalen Spitzenbeamten nur durch die Mitglieder der Gemeindevertretungen bzw. Kreistage gewählt werden. Mit dem auch als Ur- oder Volkswahl bezeichneten Verfahren übernimmt MV das wichtigste Element der seit langem in Baden-Württemberg und Bayern praktizierten sogenannten „Süddeutschen Ratsverfassung“ für seine Gemeinde- und Landkreisordnung.<sup>3</sup> Diese Reform ist dabei vor dem Hintergrund einer gesamtdeutschen Entwicklung seit 1991 zu sehen, in der die meisten Bundesländer eine umfassende Neujustierung ihrer Kommunalverfassungen vorgenommen haben. Nunmehr werden in allen Flächenländern die Bürgermeister und Landräte direkt durch die Bürger gewählt. Diesem Prozeß ging eine langjährige Debatte in der alten Bundesrepublik über die „beste“ Kommunalverfassung voraus, in der vorrangig Probleme der Bürgernähe und der Verwaltungseffizienz thematisiert wurden.<sup>4</sup>

Zweifellos ist ein derartiger Paradigmenwechsel von besonderer Tragweite, da er erhebliche Veränderungen auf dem Gebiet der Kommunalpolitik impliziert. Die gestärkte Position des direktdemokratisch legitimierten Bürgermeisters gegenüber der Gemeindevertretung könnte zum Beispiel veränderte politische Entscheidungsprozesse in den Kommunen zur Folge haben. Ebenso dürften sich neue politische Kräfteverhältnisse auf der kommunalen Ebene her-

---

<sup>1</sup> Der Autor dankt Christel Schumacher vom Statistischen Landesamt für die Bereitstellung von Material.

<sup>2</sup> Vgl. den Beitrag von Hans Jörg Hennecke in diesem Band.

<sup>3</sup> Zu den einzelnen Kommunalverfassungstypen siehe u. a.: Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeindeverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: DÖV 40 (1987), H. 7, S. 281 - 285; Andreas Bovenschulte/Annette Buß, Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen. Der Umbruch im Kommunalverfassungsrecht, Baden-Baden 1996; Dian Schefold/Maja Neumann, Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung oder Dezentralisierung? Basel 1996 (Stadtforschung aktuell; 56).

<sup>4</sup> Vgl. u. a. Bovenschulte/Buß (Anm. 3); Schefold/Neumann (Anm. 3); Hans-Ulrich Derlien, Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution, in: Oscar W Gabriel/Rüdiger Voigt (Hg.), Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum 1994 (Mobilität und Normenwandel; 13), S. 47-78.

ausbilden. Aufgabe dieses Beitrags ist es vor diesem Hintergrund, eine erste Bestandsaufnahme der in den Jahren 2000/2001 abgehaltenen Urwahlen in MV zu geben.

## 2. Der kommunalpolitische Raum in MV

In MV fanden bisher 1990<sup>5</sup>, 1994 und 1999 Wahlen zu den Kreistagen sowie zu den Gemeindevertretungen statt (Tab. 1). Sie haben eine politische Wettbewerbsstruktur hervorgebracht, die sich von der überregionalen Ebene der Landtags- und Bundestagswahlen unterscheidet. Hierfür ist vor allem das Wahlverhalten der Bürger in den Kommunen verantwortlich, das durch spezielle Einflußfaktoren determiniert wird.<sup>6</sup>

Die Christdemokraten sind so im Gegensatz zu den Machtverhältnissen im Schweriner Landtag mit Abstand die stärkste kommunalpolitische Kraft des Landes. Sie dominieren die Kreistage und die Ratsversammlungen der kreisfreien Städte, in denen sie mit Ausnahme der Hansestädte Wismar und Rostock überall auf die größte Anzahl der Mandate verweisen können. In den Kreisen Demmin, Ostvorpommern und Nordvorpommern verfügt die Union sogar über eine absolute Mehrheit der Sitze. Darüber hinaus gelang es der CDU, nach den Gemeinderatswahlen 1999 mehr Abgeordnete in die Rathäuser und Gemeindeparlamente zu entsenden als SPD, PDS, FDP und Bündnis 90/Die Grünen zusammen.<sup>7</sup> Der gute kommunalpolitische Unterbau der Christdemokraten in MV wird auch dadurch ersichtlich, daß die CDU 1999 in über zwei Dritteln der Gemeinden des Landes Kandidaten für die Wahlen aufstellen konnte. Dies lag jedoch auch an der großen Zahl von unabhängigen Kandidaten, die sich auf den Listen der Union präsentierten.<sup>8</sup> SPD und PDS traten dagegen nur in rund 40 Prozent der Gemeinden mit eigenen Wahlvorschlägen an.<sup>9</sup> Entgegen dem bei Landtags- und Bundestagswahlen zu beobachtenden Wahlmuster, das eine besondere Stärke der CDU in einwohnerschwachen Gemeinden sowie in Vorpommern aufweist, zeigen die Wahlergebnisse der Christdemokraten auf kommunaler Ebene eine erstaunliche regionale Ausgeglichenheit. Selbst die „klassischen“ Diasporagebiete der Union, wie zum Beispiel Schwerin und Rostock, verdienen diese Bezeichnung nach den Kommunalwahlen 1999 nicht mehr. In der Landes-

---

<sup>5</sup> Zum Zeitpunkt der Kommunalwahlen existierten noch die drei Nordbezirke Rostock, Schwerin und Neubrandenburg.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu ausführlich: Axel Glemser, Kommunales Wahlverhalten in Mecklenburg-Vorpommern: Die Gemeindewahlen 1999 und 1994 im Vergleich mit den Bundes- und Landtagswahlen 1990-1998, in: Nikolaus Werz/Hans Jörg Hennecke (Hg.), Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern. München 2000, S. 207-238.

<sup>7</sup> Die Mandate in den kreisfreien Städten sind nicht mitgezählt.

<sup>8</sup> Vgl. den Beitrag von Nikolaus Werz in diesem Band.

<sup>9</sup> Die CDU trat in 693, die SPD in 431 und die PDS in 434 von insgesamt 1008 Gemeinden mit Bewerbern bei den Gemeinderatswahlen 1999 an.

hauptstadt konnte die CDU ihren Stimmenanteil im Vergleich zu 1994 sogar auf 30,7 Prozent verdoppeln.

Eine andere Situation stellt sich für die SPD in MV dar. Der Wahlerfolg bei der Landtagswahl 1998, dem die Übernahme der Regierungsverantwortung folgte, verdeckt den wahren Zustand der politischen Verankerung der Sozialdemokratie im Land. Nicht nur die extrem geringe Mitgliederzahl, die eine Wahlteilnahme in vielen Gemeinden erschwert bzw. unmöglich macht, sondern auch die Wahlergebnisse selbst zeigen deutliche Defizite der Partei im kommunalpolitischen Raum. Die SPD besitzt bezüglich der Kreisebene lediglich in der Bürgerschaft von Wismar eine einfache Mehrheit, während sie in vielen anderen Kreistagen hingegen mit weniger Abgeordneten vertreten ist als die PDS. Bei den Kreistagswahlen von 1999 blieben die Sozialdemokraten landesweit zehn Prozentpunkte hinter dem Abschneiden bei der letzten Landtagswahl zurück. Vorpommern erweist sich auch auf dieser Wahlebene als kein gutes Pflaster für die SPD, denn mit Rügen, Uecker-Randow, Greifswald, Demmin und Nordvorpommern befinden sich ihre „schlechtesten“ Landkreise ausschließlich im östlichen Landesteil. Auffällig spiegelt sich diese Schwäche der SPD auch in den Ergebnissen der Gemeinderatswahlen wider. Werden die kreisfreien Städte nicht berücksichtigt, so besetzen die Sozialdemokraten derzeit nur zwölf Prozent aller im Land zu vergebenden Mandate in den Gemeindevertretungen, die CDU dagegen 30 Prozent. Obwohl dies keinesfalls als Hinweis für die Wahlchancen auf der überregionalen Ebene gesehen werden darf, könnte sich die schwache kommunale Basis der SPD doch als Achillesferse erweisen. Die Rekrutierung von politischem Personal ist hierbei nur eines der möglichen Probleme.

Die PDS befindet sich dagegen in einer stabileren Lage als ihr Schweriner Koalitionspartner. Die Sozialisten können sich nach wie vor auf eine zahlreiche und relativ aktive Mitgliedschaft im Land stützen.<sup>10</sup> Das bisherige Abschneiden der PDS bei den Kommunalwahlen entspricht in etwa der überregionalen Stellung der Partei, denn die Abweichungen zu den Ergebnissen der Bundes- und Landtagswahlen fallen anders als bei der SPD eher gering aus. Allerdings mußten auch die SED-Nachfolger spürbare Verluste in den letzten Kreistags- und Gemeinderatswahlen hinnehmen. Dabei erwiesen sich die ehemaligen Bezirksstädte Rostock, Schwerin und Neubrandenburg mit Stimmenanteilen von jeweils über 30 Prozent weiterhin als sichere Bastionen. Die Mehrheit der Mandate konnte die PDS im Gegensatz zu 1994 freilich nur noch in der größten Stadt des Landes erringen. Demgegenüber fallen die Ergebnisse in den übrigen Landkreisen und kreisfreien Städten deutlich ab. Aber immerhin schnitten die Sozialisten speziell in Vorpommern oftmals besser als die SPD ab. Weniger Zustimmung als 1994 erreichte

---

<sup>10</sup> Vgl. Gudrun Heinrich, Die PDS in Mecklenburg-Vorpommern, in: Werz/Hennecke (Anm. 6), S. 132.

die PDS landesweit auch in den Wahlen zu den Gemeindevertretungen. Vielerorts konnten die Sozialisten ihre Mehrheitspositionen nicht behaupten. Beispielsweise verlor die PDS ihre dominierende Stellung in den größeren kreisangehörigen Städten Wolgast, Hagenow, Bergen und Sassnitz. Die starke Überalterung und der rasante Rückgang der PDS-Mitgliedschaft könnten zudem auch künftig die Erfolgchancen der SED-Nachfolgepartei auf der kommunalen Wahlebene schmälern.

Eine beachtliche Rolle in der kommunalpolitischen Landschaft MVs spielen die vielen Wählergemeinschaften. Landesweit sind sie die zweitstärkste politische Kraft in den Gemeindevertretungen und Rathäusern klar vor SPD und PDS. Dies liegt nicht zuletzt an der durch eine Vielzahl von einwohnerschwachen Gemeinden gekennzeichneten Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur des Landes, die äußerst günstige Voraussetzungen für Wählergruppen bieten.<sup>11</sup> Vor allem in den kleineren Gemeinden beherrschen die kommunalen Wählergemeinschaften „geradezu monopolartig“<sup>12</sup> die Szenerie. Auf der Kreisebene läßt sich dieses Wahlmuster jedoch schon nicht mehr erkennen. Nur vereinzelt gelang es den Wählergruppen, 1999 in die Kreistage einzuziehen. Am besten schnitten diesbezüglich noch das *Bürgerbündnis Uecker-Randow* (BB-UER) und das *Bündnis für Rügen* (BFR) ab. In allen kreisfreien Städten sind die kommunalen Wählervereinigungen hingegen chancenlos.

Bündnis 90/Die Grünen und die FDP haben nicht nur auf der überregionalen politischen Ebene in MV einen schweren Stand. Seit 1990 verloren sie kontinuierlich bei allen Kreistags- und Gemeinderatswahlen an Zustimmung. Die kommunalpolitische Basis beider Parteien ist äußerst schmal. Die Liberalen nehmen lediglich Mandate in der Bürgerschaft von Wismar sowie in den Kreistagen von Bad Doberan, Güstrow, Uecker-Randow und Rügen wahr. Der Inselkreis stellt sich mit den 1999 erzielten 10,4 Prozent zudem als Hochburg der FDP dar. In nur zehn Gemeinden darunter in der Stadt Wesenberg besitzen die Freien Demokraten Stimmenmehrheit. Bündnis 90/Die Grünen zogen nach der letzten Wahl in die Stadtvertretungen der beiden Universitätsstädte Rostock und Greifswald sowie in die der Landeshauptstadt Schwerin ein. Außerhalb dieser urbanen Zentren ist die Öko-Partei praktisch bedeutungslos. Die Ausnahme bildet der Müritzkreis. Hier stellen die Bündnisgrünen vier Kreistagsabgeordnete sowie die Ratsmehrheit in der Stadt Malchow, in der ebenfalls der einzige hauptamtliche Bürgermeister von Bündnis 90/Die Grünen tätig ist. Insgesamt konnte die Partei landesweit lediglich 19 Kandidaten (davon allein acht in Malchow) in die Gemeindevertretungen entsenden. Beiden Parteien muß dringend an einer Stabilisierung und Ausweitung ihres kommunal-

---

<sup>11</sup> Vgl. Glemser (Anm. 6), S. 218.

<sup>12</sup> Ebd., S. 224.

politischen Fundaments gelegen sein. Nur so scheint es möglich, sich als gestaltende politische Kraft im Lande kenntlich zu machen - eine notwendige Voraussetzung, um in absehbarer Zeit in den Landtag einziehen zu können. FDP und Bündnis 90/Die Grünen könnten deshalb von einer möglichen Aufhebung der kommunalen 5-Prozent-Sperrklausel profitieren.

Die Wahlbeteiligung bei den Kreistagswahlen in MV sank im Verlauf der 90er Jahre stetig und lag 1999 nur noch bei 50,5 Prozent (Landtagswahl 1998: 79,4 Prozent). An den Wahlen zu den Gemeindevertretungen nahmen gleichfalls nur geringfügig mehr Wahlberechtigte teil. Es zeigt sich demnach auch in MV ein Verhaltensmuster, das in den alten Bundesländern schon lange bekannt ist: Kommunalwahlen werden von den Bürgern insgesamt als weit weniger wichtig angesehen als Bundes- oder Landtagswahlen.

**Tab. 1: Kommunalwahlergebnisse in MV 1990 bis 1999 (in Prozent)**

|                       | WBT  | CDU<br>(Sitze) | SPD<br>(Sitze) | PDS<br>(Sitze) | FDP<br>(Sitze) | B90/Gr.<br>(Sitze) | KWG<br>(Sitze) | EBW<br>(Sitze) | Sonst. <sup>a</sup><br>(Sitze) |
|-----------------------|------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|----------------|----------------|--------------------------------|
| KTW 1990 <sup>b</sup> | 72,4 | 27,8           | 20,6           | 19,0           | 6,4            | 2,2                | -              | -              | 24,0                           |
| KTW 1994              | 65,7 | 30,6<br>(300)  | 25,6<br>(246)  | 24,3<br>(228)  | 5,4<br>(38)    | 4,2<br>(25)        | -              | -              | 9,9<br>(43)                    |
| KTW 1999              | 50,5 | 39,9<br>(378)  | 24,0<br>(224)  | 21,9<br>(208)  | 4,1<br>(17)    | 1,9<br>(10)        | -              | -              | 8,2<br>(35)                    |
| GRW 1990 <sup>b</sup> | 74,4 | 26,2           | 12,8           | 15,7           | 8,2            | 0,8                | -              | 4,8            | 31,5 <sup>c</sup>              |
| GRW 1994              | 68,3 | 28,3<br>(2381) | 17,8<br>(1219) | 17<br>(1072)   | 5,7<br>(435)   | 2<br>(91)          | 20,9<br>(3101) | 7,6<br>(1198)  | 0,7<br>(89)                    |
| GRW 1999              | 54,7 | 33,3<br>(2501) | 15,8<br>(1004) | 14,2<br>(863)  | 3<br>(203)     | 0,7<br>(19)        | 25,4<br>(2944) | 7,5<br>(964)   | 0,1<br>-                       |

Quelle: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern.

Legende: WBT = Wahlbeteiligung; KWG = Kommunale Wählergemeinschaften; EBW = Einzelbewerber; KTW = Wahlen zum Kreistag bzw. Ratsversammlungen der kreisfreien Städte; GRW = Gemeinderatswahlen (ohne kreisfreie Städte).

<sup>a</sup> Beinhaltet bei den Kreistagswahlen auch die Ergebnisse der Wählergemeinschaften und Einzelbewerber.

<sup>b</sup> Auf einen Vergleich mit den Mandatszahlen wurde aufgrund der alten Kommunalstruktur verzichtet.

<sup>c</sup> Beinhaltet auch die Ergebnisse der Wählergemeinschaften.

### 3. Ein Mehr an Demokratie? - Effekte und Wirkungen von Urwahlen

Nach einer Novellierung der Kommunalverfassung von 1998 sind in MV die Landräte, die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte sowie alle hauptamtlichen Bürgermeister der kreisangehörigen Städte und geschäftsführenden Gemeinden durch eine Urwahl von den Bürgern direkt zu bestimmen (§ 37, Absatz 1 bzw. § 116, Absatz 1 KV M-V). Diese Entscheidung des Landtages ist dabei nicht nur ein Ergebnis der eingangs erwähnten langjährigen Diskussionen

über die Ausgestaltung der bundesdeutschen Kommunalverfassungen, sondern spiegelt insbesondere auch den „Demokratisierungsschub“ wider, der durch die „Wende“ in der ehemaligen DDR ausgelöst wurde. Personenbezogene Direktwahlen entsprechen ebenso wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide - die ihrerseits schon mit der DDR-Kommunalverfassung von 1990 eingeführt wurden - dem Demokratieverständnis der Bürger in den neuen Bundesländern in besonderer Weise, da sie den „basisdemokratischen Geist“ der friedlichen Revolution von 1989 versinnbildlichen.

Vor diesem Hintergrund betont auch das wirksamste Argument für die sogenannte plebiszitäre Bürgermeisterverfassung<sup>13</sup> deren prinzipiell höheres Maß an demokratischer Teilhabe. Hans Herbert von Arnim hat diese Auffassung am prägnantesten formuliert: „Wenn Demokratie Selbstbestimmung des Volkes heißt, ist die Wahl des Bürgermeisters direkt durch das Gemeindevolk demokratischer als die Wahl durch den Rat.“<sup>14</sup> Die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte kann bezüglich der Personalauswahl - anders als durch das Votum der kommunalen Volksvertreter - den Bürgerwillen nicht verfälschen. Es liegt also ausschließlich in den Händen der Wähler, wer die Geschicke der Stadt oder des Kreises für die folgenden Jahre als Verwaltungschef lenken soll. Diese Möglichkeit der unmittelbaren „Machtausübung“ soll einen verstärkten Partizipationsanreiz für die Bürger bieten und die Wähler in möglichst großer Zahl an die Wahlurnen bringen. Obwohl über die Notwendigkeit von hohen Wahlbeteiligungen durchaus zu streiten ist - Nichtwahl von Kandidaten kann ebenso eine gewollte Abstimmung sein - so haben geringe Wahlbeteiligungen jedoch immer einen bitteren Beigeschmack, da sie die Frage nach einer ausreichenden Legitimation der gewählten Institutionen aufwerfen.

Weitere Effekte der Urwahlen auf den kommunalpolitischen Raum sind hinzuzufügen: Sie eröffnen die Möglichkeit, in den Gemeinden strukturelle Mehrheiten von Parteien aufzubrechen. Unabhängige Kandidaten oder Bewerber von Minderheitenparteien besitzen viel bessere Wahlchancen, weil nicht die Parteipräferenz, sondern in erster Linie der persönliche Bekanntheitsgrad als entscheidender Faktor des kommunalen Wahlverhaltens gilt.<sup>15</sup> Der Amtsbonus des neuen Bürgermeisters könnte sich bei der folgenden Gemeinderatswahl wiederum positiv auf das Ergebnis seiner Partei oder Wählervereinigung auswirken und einen Macht-

---

<sup>13</sup> Zusammenfassende Bezeichnung für die Gemeindeordnungen, die eine Urwahl der Bürgermeister vorsehen.

<sup>14</sup> Hans Herbert von Arnim, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, in: DÖV 43 (1990), H. 3, S. 85-97, hier: S. 94.

<sup>15</sup> Vgl. Berthold Löffler/Walter Rogg, Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hg.), Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 2. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln 1990 (Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs, 11), S. 108-124.

wechsel in der Gemeindevertretung herbeiführen.<sup>16</sup> Seine direktdemokratische Legitimation kann dem Gemeindeoberhaupt zudem Spielraum verschaffen, um in der alltäglichen Arbeit relativ unabhängig von Parteien zu agieren. Die langjährigen Erfahrungen in Baden-Württemberg zeigen, daß der Einfluß von Parteien auf die Kommunalpolitik eher gering ist und diese vielmehr durch örtliche Honoratioren dominiert wird. Entscheidungen sind weniger „parteilich aufgeladen“<sup>17</sup>. Selbst profilierte Politiker im „Ländle“ wahren im Wahlkampf und in der Ausübung des Bürgermeisteramtes Distanz zu ihrer Partei und handeln notfalls auch gegen deren Überzeugung.<sup>18</sup> Allgemein wird von den Bürgern auf der kommunalen Ebene Überparteilichkeit geschätzt, vermutlich sogar erwartet. Der volksgewählte Bürgermeister kann daher die Einheit der Kommune verkörpern und womöglich auch als Identifikationsfigur fungieren.<sup>19</sup> Diese unangefochtene Stellung könnte obendrein in der Außenrepräsentation der Gemeinde, beispielsweise bei Verhandlungen mit dem Land bzw. Bund oder mit Unternehmen über Ansiedlungen positiv zum Tragen kommen.<sup>20</sup> Darüber hinaus wird der Amtsinhaber in viel stärkerem Maße den Kontakt zu den Bürgern suchen, weil dies seiner Wiederwahl zuträglich ist. Dadurch ist eine verbesserte Kommunikation zwischen Kommunalpolitik und Bevölkerung möglich, die für die ganze Gemeinde sicherlich von Vorteil ist. Einige Autoren sehen darüber hinaus auch einen Zusammenhang zwischen der Direktwahl der Bürgermeister auf der einen Seite sowie einer effizienten Verwaltung und soliden Haushaltspolitik andererseits.<sup>21</sup>

Demgegenüber äußerten Kritiker einer plebiszitären Bürgermeisterversfassung immer wieder dahingehend Bedenken, daß Urwahlen sogenannte „Freibier-Bürgermeister“ hervorbringen könnten. Diese Befürchtungen haben sich jedoch bisher als unbegründet erwiesen. Die Bürger scheinen im Gegenteil sehr genau auf die Qualifikation eines Kandidaten zu achten und sich dementsprechend zu entscheiden.<sup>22</sup> Ein diffizileres Problem ergibt sich durch die Direktwahl jedoch für das Verhältnis zwischen der Kommunalvertretung und dem Bürgermeister bzw. Landrat. Da beide Institutionen gleichermaßen über eine unmittelbare demokratische Legitimation verfügen, sind künftige Kompetenzstreitigkeiten nicht auszuschließen. Gerade die

---

<sup>16</sup> Vgl. Bovenschulte/Buß (Anm. 2), S. 78f.

<sup>17</sup> Gerhard Banner, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik - am Beispiel der Haushaltspolitik, in: DÖV 37 (1984), H. 9, S. 364-372, hier: S. 370.

<sup>18</sup> Vgl. Hans-Georg Wehling/H.-Jörg Siewert, Der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Eine Monographie, Stuttgart u. a. 1984, S. 70f.

<sup>19</sup> Vgl. Bovenschulte/Buß (Anm. 3), S. 87.

<sup>20</sup> Vgl. Hans Herbert von Arnim, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung? in: Klaus Lüder (Hg.), Staat und Verwaltung: fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1997, S. 297-329, hier: S. 308.

<sup>21</sup> Grundlegend hierzu: Banner (Anm. 17).

<sup>22</sup> Vgl. u. a. Arnim (Anm. 14), S. 93f.

Gemeindevertretungen und Kreistage könnten durchaus einen Bedeutungsverlust erleiden. Die Notwendigkeit einen Wahlkampf zu führen, dürfte überdies speziell auf der Kreisebene zu einer Politisierung und Polarisierung der Fraktionen im Kreistag führen und die eigentlich angestrebte überparteiliche Zusammenarbeit der Kommunalpolitiker erschweren.<sup>23</sup> Insgesamt aber scheint die Urwahl vor allem unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten eine Vielzahl von positiven Elementen zu beinhalten: „Mittel gegen Politik-, besser Parteienverdrossenheit, Aktivierung der Gemeindebürger; Schwächung des Einflusses der politischen Parteien; Sicherheit über die Person des Bürgermeisters; offener Wettbewerb; bessere Kandidatenauslese/höhere Qualität der Bewerber etc.“<sup>24</sup>

Während Baden-Württemberg und Bayern auf langjährige Erfahrungen mit der Direktwahl zurückblicken können, befindet sich MV diesbezüglich erst am Anfang. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit die beschriebenen Effekte der Urwahl auch für das nordöstlichste Bundesland nachgewiesen werden können.

#### **4. Die ersten Urwahlen in MV - eine Bestandsaufnahme**

In MV erfolgt die direkte Wahl der Landräte, Oberbürgermeister und Bürgermeister nach den Grundsätzen der absoluten Mehrheitswahl. Ein Bewerber ist dann gewählt, wenn er mehr als die Hälfte aller gültigen Stimmen im ersten Wahlgang erreicht. Gelingt dies keinem Kandidaten, muß eine Stichwahl zwischen den beiden Bewerbern mit der höchsten Stimmenzahl über den neuen Amtsträger entscheiden (§64, Absatz 2, KWG M-V). Tritt nur ein Kandidat zur Haupt- oder Stichwahl an, so muß dieser nicht nur die Mehrheit der gültigen Stimmen erringen, sondern zudem insgesamt ein Viertel der Stimmen aller Wahlberechtigten auf sich vereinen. Andernfalls wird eine komplette Neuwahl notwendig (§64, Absatz 3, KWG M-V). Dieses Quorum von 25 Prozent soll dazu dienen, eine ausreichende demokratische Legitimation des Gewählten sicherzustellen.

Für die Urwahlen gibt es in Mecklenburg-Vorpommern keinen einheitlichen Wahltermin, da die Amtszeiten der Landräte und Bürgermeister je nach Gemeinde zwischen sieben und neun Jahren differieren. Darüber hinaus können lokale Besonderheiten eine Verzerrung der Amts-

---

<sup>23</sup> Vgl. Maika-Alexander Stangenberg, Die Änderung der schleswig-holsteinischen Kommunalverfassung - Folgen der Direktwahl des Landrates auf die kommunalpolitische Praxis, Magisterarbeit Universität Kiel, Kiel 2000, S. 84.

<sup>24</sup> Michael Deubert, zitiert nach: Franz-Ludwig Knemeyer, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, München<sup>2</sup>1997 (Geschichte und Staat; 307), S. 100.

perioden hervorrufen. So mußte beispielsweise im Landkreis Demmin der neue Landrat früher gewählt werden, weil der alte Amtsinhaber vorzeitig entlassen wurde.<sup>25</sup>

Diese am 13. August 2000 abgehaltene Wahl stellte auch den Auftakt der Serie von Urwahlen im Land dar. Insgesamt wurden bisher in 27 kreisangehörigen Städten bzw. geschäftsführenden Gemeinden die hauptamtlichen Bürgermeister direkt durch die Einwohner gewählt.<sup>26</sup> Zudem konnten die Bürger über elf Landräte sowie über die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte Greifswald, Stralsund und Neubrandenburg bestimmen. In Wolgast und auf Rügen wurden Neuwahlen nötig, nachdem die dortigen, jeweils einzigen Bewerberinnen das erforderliche Stimmenquorum von 25 Prozent aller Wahlberechtigten nicht erreichten. Aufsehen erregend war hierbei die Situation im Inselkreis, weil der nach der Hauptwahl zweitplatzierte CDU-Bewerber Ferdinand Pieper seine Kandidatur für die Stichwahl zurückzog, um einen möglichen Erfolg der PDS-Kandidatin Kerstin Kassner zu verhindern.<sup>27</sup> In insgesamt 18 Fällen mußte eine Stichwahl zwischen den beiden stärksten Kandidaten die Entscheidung bringen. Dies traf besonders auf die Landrats-, und Oberbürgermeisterwahlen zu. Weniger häufig wurde dagegen ein zweiter Wahlgang bei den Bürgermeisterwahlen benötigt. Vor allem in den Orten mit maximal 10.000 Einwohnern war die Wahrscheinlichkeit groß, daß ein Kandidat schon nach der Hauptwahl die absolute Mehrheit der Stimmen erzielte (Tab. 2 u. Tab. 3).

**Tab. 2: Anzahl der Urwahlen in MV 2000 und 2001**

|   | Stichwahl<br>nötig | keine Stichwahl<br>nötig | Gesamt |
|---|--------------------|--------------------------|--------|
| Landratswahl  | 7                  | 4                        | 11     |
| Oberbürgermeisterwahl<br>(kreisfreie Stadt)                 | 3                  | -                        | 3      |
| Bürgermeisterwahl<br>(amtsfreie/geschäftsführende Gemeinde) | 8                  | 19                       | 27     |
| Gesamt  | 18                 | 23                       | 41     |

**Tab. 3: Anzahl der Stichwahlen bei den Ober-/ Bürgermeisterwahlen in MV in Abhängigkeit von der Ortsgröße**

| Ortsgröße             | Stichwahl nötig | keine Stichwahl nötig | Gesamt |
|-----------------------|-----------------|-----------------------|--------|
| bis 10.000 Einwohner  | 2               | 13                    | 15     |
| bis 35.000 Einwohner  | 6               | 6                     | 12     |
| über 35.000 Einwohner | 3               | -                     | 3      |
| Gesamt                | 11              | 19                    | 30     |

<sup>25</sup> Siehe hierzu den Beitrag von Reiner Holznagel in diesem Band.

<sup>26</sup> Die Stadtvertretung von Güstrow hat die Bürgermeisterwahl vorläufig für ungültig erklärt. Eine endgültige Entscheidung steht aber noch aus (vgl. den Beitrag von Ilka Lochner-Borst in diesem Band).

<sup>27</sup> Siehe hierzu den Beitrag von Gudrun Heinrich in diesem Band.

Die drei großen Parteien in MV haben zu allen Landrats- und Oberbürgermeisterwahlen einen eigenen Kandidaten aufgestellt.<sup>28</sup> Darunter befanden sich auch viele Landtagsabgeordnete und profilierte Politiker, wie beispielsweise Landtagspräsident Hinrich Kuessner, der frühere Bundesminister Paul Krüger oder die ehemaligen Landesminister Jürgen Seidel und Georg Diederich. Dies zeugt einerseits von der Bedeutung, die der kommunalen politischen Ebene von den Parteien beigemessen wurde. So strebt beispielsweise die Union über die Kommunen die Rückkehr in die Regierungsverantwortung für MV an.<sup>29</sup> Andererseits spiegelt sich hierin aber auch die relativ dünne Personaldecke der Landesparteien wider. Die Liberalen traten neben der gemeinsamen Kandidatur mit der CDU in Bad Doberan in weiteren fünf Kreisen zur Wahl an. Dagegen benannten Bündnis 90/Die Grünen nicht einen einzigen Bewerber für die Landrats- und Oberbürgermeisterposten (Tab. 4).

**Tab. 4: Anzahl der Kandidaten bei den jeweiligen Wahlen**

| Wahlvorschlag durch:        | Landratswahl   | Oberbürgermeisterwahl (kreisfreie Stadt) | Bürgermeisterwahl | Gesamt  |
|-----------------------------|----------------|--|-------------------|---------|
| CDU                         | 10             | 3  | 23                | 36      |
| SPD                         | 11             | 3  | 19                | 33      |
| PDS                         | 11             | 3  | 15                | 29      |
| FDP                         | 5 <sup>a</sup> | 1  | 3                 | 9       |
| B90/Grüne                   | -              | -  | 1                 | 1       |
| Wählergemeinschaften        | 1              | -  | 2 (2)             | 3       |
| Einzelbewerber <sup>b</sup> | 9 (4)          | 8 (3)                                    | 34 (22)           | 51 (29) |
| Rechte                      | -              | 1  | 1                 | 2       |
| Gesamt                      | 11             | 3  | 27                | 41      |

a. Im Kreis Bad Doberan wurde der FDP-Kandidat auch von der CDU zur Wahl vorgeschlagen.

b. Wert in Klammern gibt die Anzahl der Wahlen an, bei denen zumindest ein Einzelbewerber kandidierte. Lesebeispiel: 34 Einzelbewerber traten in 22 Gemeinden zur Bürgermeisterwahl an.

Indes schickte keine Partei oder Gruppierung in allen Gemeinden durchgängig eigene Kandidaten ins Rennen um die Rathäuser der kreisangehörigen Städte bzw. geschäftsführenden Gemeinden. Die meisten Wahlvorschläge kamen dabei insgesamt von den Christdemokraten. In 22 Fällen traten ein oder mehrere Einzelbewerber zur Bürgermeisterwahl an, während sich die Wählergemeinschaften hingegen nur an drei Urwahlen beteiligten. Lediglich eine (!) Kandidatur um ein Bürgermeisteramt erfolgte durch Bündnis 90/Die Grünen. Zudem gab es Wahlbündnisse zwischen den Parteien und politische Unterstützungen für unabhängige Kan-

<sup>28</sup> Im Landkreis Bad Doberan gab es einen gemeinsamen Wahlvorschlag von CDU und FDP.

<sup>29</sup> Siehe auch den Beitrag von Nikolaus Werz in diesem Band.

didaten, die sich aber im Land sehr unterschiedlich gestalteten, so daß Verallgemeinerungen diesbezüglich nicht möglich sind.<sup>30</sup>

Mit der Einführung der Urwahlen war insbesondere die Hoffnung verbunden, eine größere politische Aktivierung der Bürger zu erreichen und die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Eine erste Bestandsaufnahme der Direktwahlen in MV fällt diesbezüglich sehr ambivalent aus (Tab. 5 und Tab. 6). Nimmt man die Beteiligung an den Gemeinderatswahlen 1999 als Vergleichsbasis, so ist in den kreisangehörigen Städten durchaus eine Steigerung zu verzeichnen. Die unmittelbare Wahl des Bürgermeisters vermag demnach die Wähler eher zu mobilisieren als die Abstimmung über die Zusammensetzung der Gemeindevertretung. Hierbei läßt sich ein deutlicher Einfluß der Ortsgröße feststellen, denn in Städten mit einer geringen Einwohnerzahl fällt die Wahlbeteiligung wesentlich höher aus. Dieser Zusammenhang ist sicher damit zu erklären, daß in kleineren Städten und Gemeinden die persönliche Bekanntschaft der Bürger mit den einzelnen Bewerbern eher möglich ist und somit eine bessere Mobilisierung der Wähler erreicht werden kann als in größeren Städten. Den Spitzenwert erreichte hierbei Zingst, wo 64,8 Prozent der Wahlberechtigten an der Abstimmung teilnahmen. Nichtsdestoweniger kann die Beteiligung bei den Bürgermeisterwahlen aber insgesamt nicht zufriedenstellend sein, denn nur wenig mehr als die Hälfte aller Bürger wollten über ihr künftiges Gemeindeoberhaupt mitentscheiden. Die Schlußlichter bildeten in dieser Hinsicht die Städte Kühlungsborn mit 35,9 Prozent und Bergen mit 37,1 Prozent.

Ernüchternd fällt die Bilanz bei den Direktwahlen der Landräte aus. Im Schnitt beteiligten sich lediglich 37,9 Prozent der Wahlberechtigten an diesen Abstimmungen. Dies waren rund 17 Prozentpunkte weniger als bei den Kreistagswahlen 1999. Dieser äußerst schwache Wert verdeutlicht die Probleme, mit denen die Kreispolitik grundsätzlich zu kämpfen hat. Einerseits können die Kreistage und die Kreisverwaltungen einschließlich des Landrats verständlicherweise nicht so „nahe“ bei den Bürgern sein, wie etwa die Gemeindevertreter oder ein Bürgermeister. Es ist zudem fraglich, ob der Bevölkerung die administrativen Aufgaben und die politischen Kompetenzen des Landkreises in ausreichendem Maße bewußt sind und so die Bedeutung der Wahlen auf Kreisebene erkannt wird. Auf der anderen Seite ist nicht auszuschließen, daß sich die geringe Identifikation der Bürger mit ihrem Landkreis negativ auf die Wahlbeteiligung auswirkt. Hierbei ist an Entscheidungen im Zuge der Kreisgebietsreform 1994 zu erinnern, die teilweise einer Identitätsbildung zwischen Bevölkerung und Landkreis

---

<sup>30</sup> So stellten sich beispielsweise Mitglieder einer Partei als Einzelbewerber zur Wahl oder parteilose Kandidaten auf Vorschlag einer Partei. In anderen Fällen wiederum bekundeten Parteien lediglich ihre Unterstützung für unabhängige Bewerber.

entgegenstehen.<sup>31</sup> Es ist auffällig, daß gerade im Kreis Demmin, der aufgrund seines vorpommerschen und mecklenburgischen Teils mit großen Akzeptanzproblemen<sup>32</sup> zu kämpfen hat, die mit 31,8 Prozent geringste Wahlbeteiligung festzustellen war. Obendrein zeigten sich die Bürger in MV deutlich weniger an den Landratswahlen interessiert als die Einwohner der anderen neuen Bundesländer.<sup>33</sup> Die kreisfreien Städte nehmen bezüglich der Wahlbeteiligung eine Mittelstellung ein. Sie haben einerseits nicht mit den genannten Problemen eines Landkreises zu kämpfen, andererseits sorgt jedoch die schiere Ortsgröße für eine geringere Wählermobilisierung als in den kleineren Landstädten. Durchschnittlich 44,9 Prozent der Bürger gingen in Greifswald, Neubrandenburg und Stralsund zur Wahl des Oberbürgermeisters. Dies waren nur geringfügig mehr als bei der Kommunalwahl 1999.

Die Vermutung, daß sich in den Stichwahlen die politische Zuspitzung und eine mögliche Polarisierung zwischen den verbliebenen Kandidaten positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken könnte, hat sich in keinem Fall bestätigt. Das Gegenteil trifft zu, denn überall ging die Quote deutlich zurück.<sup>34</sup> Es ist also davon auszugehen, daß sich mit den unterlegenen Bewerbern des ersten Wahlganges auch deren Anhänger aus der gesamten Wahl zurückziehen. Vielleicht besteht aber auch für viele Wähler kein weiterer Anreiz an der Stichwahl teilzunehmen, da der stärkste Kandidat nach der Hauptwahl schon als sicherer Sieger angesehen wird. Tatsächlich konnten die Stichwahlen nur in zwei von 18 Fällen das Blatt noch wenden - beide Male zugunsten von Kandidaten der PDS.

**Tab. 5: Wahlbeteiligung bei den Urwahlen in MV (Mittelwerte)**

|   | <b>Wahlbeteiligung<br/>(Hauptwahl)</b> | <b>Differenz zur<br/>Kommunalwahl 1999</b> | <b>Wahlbeteiligung<br/>(Stichwahl)</b> |
|---|--|--|--|
| Landratswahl  | 37,4%                                  | -17,2%                                     | 27,9%                                  |
| Oberbürgermeisterwahl<br>(kreisfreie Stadt)                 | 44,9%                                  | ,7%  | 37,2%                                  |
| Bürgermeisterwahl<br>(amtsfreie/geschäftsführende Gemeinde) | 51,5%                                  | 5,8%                                       | 42,6%                                  |

<sup>31</sup> Vgl. den Beitrag von Hans Jörg Hennecke in diesem Band.

<sup>32</sup> Diese „gespaltene Identität“ zeigt sich u. a. in der breiten öffentlichen Diskussion wegen der beabsichtigten Umbenennung des Landkreises (vgl. entsprechende Lokalausgaben des Nordkurier vom Januar 2001).

<sup>33</sup> Landratswahlen in Sachsen-Anhalt 2001: durchschnittliche Wahlbeteiligung 46,1% ([www.stala-sachsen-anhalt.de](http://www.stala-sachsen-anhalt.de)); Landratswahlen in Sachsen 2001: durchschnittliche Wahlbeteiligung 48,7% ([www.statistik-sachsen.de](http://www.statistik-sachsen.de)).

<sup>34</sup> Dieses Phänomen zeigt sich auch in anderen Bundesländern. Vgl. u. a. Gerd Mielke/Bodo Benzner, Kein neuer Wein in alten Schläuchen. Die Urwahlen von Bürgermeistern und Landräten in Rheinland-Pfalz, in: Ulrich Sarcinelli u. a. (Hg.), Politische Kultur in Rheinland-Pfalz. Mainz, München 2000, S. 361-384.

**Tab. 6: Wahlbeteiligung bei den Ober-/ Bürgermeisterwahlen in MV in Abhängigkeit von der Ortsgröße**

| Ortsgröße <sup>a</sup>        | Wahlbeteiligung (Hauptwahl) | Differenz zur Kommunalwahl 1999 | Wahlbeteiligung (Stichwahl) |
|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| bis 10.000 Einwohner (N = 15) | 54,2%                       | 7,1%                            | 48,7%                       |
| bis 35.000 Einwohner (N = 12) | 48,1%                       | 4,2%                            | 40,6%                       |
| über 35.000 Einwohner (N = 3) | 44,9%                       | ,7%                             | 37,2%                       |

a. N = Anzahl der Städte bzw. Gemeinden.

Die Christdemokraten waren in den Landkreisen Demmin, Nordvorpommern, Müritz sowie in den kreisfreien Städten Greifswald und Stralsund erfolgreich und konnten somit ihre dortigen Spitzenämter verteidigen. Darüber hinaus eroberte die CDU auch das Landratsamt von Neustrelitz sowie den Chefsessel des Neubrandenburger Rathauses. Die SPD stellt hingegen weiterhin die Landräte von Nordwestmecklenburg, Parchim, Bad Doberan, Güstrow und Ludwigslust. Allerdings vermochten sich die Sozialdemokraten nicht im Landkreis Mecklenburg-Strelitz zu behaupten, der an die CDU verloren ging. Auf der Insel Rügen und in Ostvorpommern gelang zudem der PDS die erstmalige Übernahme von Landratsposten - im letztgenannten Fall zu Lasten der Union.

Bei den Bürgermeisterwahlen waren die Kandidaten von der SPD am erfolgreichsten. Die Sozialdemokraten konnten zehn Bürgermeistersessel erobern. Auffällig ist dabei die Schlagseite in der regionalen Verteilung, denn immerhin acht von diesen „Erfolgsstädten“ liegen in Mecklenburg und nur zwei in Vorpommern. Das bei überregionalen Wahlen festzustellende Muster - die Sozialdemokratie ist im westlichen und die CDU im östlichen Landesteil wesentlich erfolgreicher<sup>35</sup> - scheint demnach auch auf der kommunalen Wahlebene Gültigkeit zu besitzen. Darüber hinaus gewann die SPD vor allem in den größeren kreisangehörigen Städten deutlich mehr Bürgermeisterwahlen als die Union. Demgegenüber können die Christdemokraten auf einen anderen Nimbus verweisen, denn alle siegreichen Bürgermeisterkandidaten der CDU in den amtsfreien bzw. geschäftsführenden Gemeinden vermochten sich bereits in der Hauptwahl durchzusetzen und benötigten keinen zweiten Wahlgang. Einzelbewerber gingen in sechs Fällen aus den Wahlen als Gewinner hervor. Die PDS stellt nach den Urwahlen

<sup>35</sup> Vgl. u. a. Nikolaus Werz/Jochen Schmidt, Wahlen in Mecklenburg und Vorpommern, Rostock 1996 (Rostocker Informationen für Politik und Verwaltung; 6); Dies., Die mecklenburg-vorpommersche Landtagswahl vom 27. September 1998: Weichenstellung zur rot-roten Koalition. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30 (1999), H. 1, S. 97 - 116.

lediglich zwei hauptamtliche Bürgermeister (Sassnitz und Plau am See), genauso viel wie die Freien Demokraten, die ihrerseits in Putbus und Goldberg<sup>36</sup> triumphierten (Tab. 7 und Tab. 8).

**Tab. 7: Erfolge der Parteien/Gruppierungen bei den Urwahlen in MV**

| Wahlvorschlag durch: | Landratswahl | Oberbürgermeisterwahl (kreisfreie Stadt) | Bürgermeisterwahl (amtsfreie/geschäftsführende Gemeinde) | Gesamt |
|----------------------|--------------|--|--|--------|
| CDU                  | 4            | 3  | 7  | 14     |
| SPD                  | 5            | -  | 10   | 15     |
| PDS                  | 2            | -  | 2  | 4      |
| FDP                  | -            | -  | 2  | 2      |
| Einzelbewerber       | -            | -  | 6  | 6      |
| Gesamt               | 11           | 3  | 27   | 41     |

**Tab. 8: Erfolge bei den Ober-/ Bürgermeisterwahlen nach Landesteilen und in unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen**

|                         | Wahlsieger vorgeschlagen durch: |     |     |     |                  | Gesamt |
|-------------------------|---------------------------------|-----|-----|-----|------------------|--------|
|                         | CDU                             | SPD | PDS | FDP | EBW <sup>a</sup> |        |
| Mecklenburg             | 4                               | 8   | 1   | 1   | 4                | 18     |
| Vorpommern <sup>b</sup> | 6                               | 2   | 1   | 1   | 2                | 12     |
| bis 10.000 Einwohner    | 5                               | 4   | 1   | 2   | 3                | 15     |
| bis 35.000 Einwohner    | 2                               | 6   | 1   | -   | 3                | 12     |
| über 35.000 Einwohner   | 3                               | -   | -   | -   | -                | 3      |
| Gesamt                  | 10                              | 10  | 2   | 2   | 6                | 30     |

a. EBW = Einzelbewerber.

b. Inklusive Stadt Strasburg (Uckermark).

Der erste Blick auf die Wahlsieger der Urwahlen in Abhängigkeit von den bestehenden Mehrheitsverhältnissen im Gemeinderat bzw. Kreistag läßt vermuten, daß die politische Landschaft in MV auf der kommunalen Ebene „bunter“ geworden ist (Tab. 9). Demnach hatten unabhängige Kandidaten oder Bewerber von Minderheitenparteien aufgrund der direkten Wahl vermeintlich bessere Erfolgschancen als bei der früheren Bürgermeister- bzw. Landratskür durch die Volksvertretungen. Dieser Effekt der Urwahl scheint vor allem zu Lasten der CDU gegangen zu sein, denn die Union gewann nur in zwölf von 31 Gemeinden und Kreisen mit christdemokratischer Mandatsmehrheit auch die angestrebten Ämter. Dagegen konnten die Sozialdemokraten in allen fünf Gemeinden ihre Mehrheit im Rat auch in Bürgermeisterposten umsetzen.

<sup>36</sup> Der Bürgermeister Dieter Wollschläger ist parteilos, wurde aber von der FDP zur Wahl vorgeschlagen.

**Tab 9: Erfolge bei den Urwahlen in MV - in politischen Kontexten**

| Mandatsmehrheit im Gemeinderat/ Kreistag | Wahlsieger vorgeschlagen durch: |     |     |     |                  | Gesamt |
|--|---------------------------------|-----|-----|-----|------------------|--------|
|  | CDU                             | SPD | PDS | FDP | EBW <sup>a</sup> |        |
| absolute CDU-Mehrheit                    | 2                               | -   | 1   | -   | 1                | 4      |
| CDU-Mehrheit                             | 10                              | 10  | 2   | 2   | 3                | 27     |
| SPD-Mehrheit                             | -                               | 5   | -   | -   | -                | 5      |
| Patt CDU/SPD                             | 1                               | -   | -   | -   | 1                | 2      |
| Patt CDU/PDS                             | -                               | -   | -   | -   | 1                | 1      |
| Mehrheit einer Wählergemeinschaft        | 1                               | -   | 1   | -   | -                | 2      |
| Gesamt                                   | 14                              | 15  | 4   | 2   | 6                | 41     |

a. EBW = Einzelbewerber.

Bei genauerem Hinsehen erweist sich eine solche Interpretation jedoch als Fehlschluß, denn diese politischen Kräfteverhältnisse in den Kommunen existierten schon vor den Urwahlen.<sup>37</sup> So trug das Prinzip der unmittelbaren Wahl lediglich im Landkreis Ostvorpommern und in der Stadt Grimmen entscheidend dazu bei, die mit absoluter Mehrheit im Kreistag bzw. in der Stadtvertretung „regierenden“ CDU-Amtsinhaber abzuwählen und damit die strukturelle Dominanz der Christdemokraten aufzubrechen. Indes konnte die CDU beispielsweise in Neubrandenburg gerade mit Hilfe der Direktwahl den von einer Koalition aus SPD und PDS gestützten Oberbürgermeister ablösen und somit ihre Mandatsmehrheit in der Ratsversammlung auch in den Gewinn dieses wichtigen Postens ummünzen.

Obleich die Urwahl demnach in Einzelfällen durchaus einige „Bewegung“ in den kommunalpolitischen Raum gebracht hat, bleibt jedoch ein anderes Muster die mit Abstand prägendste Erscheinung der ersten direkten Wahlen von Landräten und Bürgermeistern in MV: die Bestätigung der Amtsinhaber. Von den elf amtierenden Landräten stellten sich nur sieben einer Wiederwahl. Größeres Interesse bestand diesbezüglich in den Städten und Gemeinden, denn 23 von 27 Bürgermeistern traten zur erstmaligen direkten Wahl an. Die Gründe für die Nichtteilnahme sind verschieden. Einerseits verhinderte die vom Wahlgesetz festgeschriebene Altersschwelle eine erneute Kandidatur.<sup>38</sup> Andererseits ist jedoch nicht auszuschließen, daß der durch die Urwahlen bedingte notwendige Wahlkampf und das „Buhlen“ um Wählerstimmen auf einige Amtsträger abschreckend wirkte. Insgesamt 25 der zur Wahl angetretenen 32 Landräte und Bürgermeister wurden in ihrem Amt von der Bevölkerung bestätigt. Nur sieben

<sup>37</sup> Nach den Kommunalwahlen 1994 stimmten beispielsweise die Fraktionen von SPD und PDS in den Gemeinderäten und Kreistagen oftmals gegen die CDU-Mehrheitsfraktionen und setzten eigene Kandidaten für die Landrats- bzw. Bürgermeisterposten durch.

<sup>38</sup> Hauptamtliche Bürgermeister dürfen sich nur zur Wiederwahl stellen, wenn sie am Wahltag das 62. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 61, Absatz 2, KWG M-V).

sahen sich mit einer Abwahl konfrontiert, darunter befanden sich drei Sozial- und zwei Christdemokraten (Tab. 10).

| <b>Parteizugehörigkeit des Amtsinhabers</b> | <b>Wiederwahl des Amtsinhabers</b> | <b>Keine Wiederwahl</b> | <b>Gesamt</b> |
|---|------------------------------------|-------------------------|---------------|
| CDU   | 8                                  | 2                       | 10            |
| SPD   | 12                                 | 3                       | 15            |
| PDS   | 1                                  | -                       | 1             |
| FDP   | 1                                  | -                       | 1             |
| Einzelbewerber                              | 3                                  | 2                       | 5             |
| <b>Gesamt</b>                               | <b>25</b>                          | <b>7</b>                | <b>32</b>     |

Für diese Kontinuität in den Verwaltungsspitzen ist der sogenannte Amtsbonus verantwortlich. Neben dem größeren Bekanntheitsgrad des Amtsinhabers verdeutlicht dieser insbesondere das Vertrauen der Bürger in die Fähigkeiten des amtierenden Bürgermeisters oder Landrats, seine Aufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen. Der Wunsch nach einem Wechsel ist in der Bevölkerung angesichts der Ungewißheit über die entsprechenden Qualitäten der anderen Kandidaten meistens eher gering ausgeprägt. Deshalb stellt die Wiederwahl eines Amtsträgers normalerweise den Regelfall dar. Erstaunlicherweise scheinen in den Städten und Kreisen, in denen die „Titelverteidiger“ nicht mehr zur Wahl antraten, jedoch auch die „Nachfolgekandidaten“ ihrer Partei von diesem Amtsbonus profitiert zu haben.

## **5. Bilanz und Ausblick**

Die Bilanz der ersten Urwahlen in MV kann nur vorläufig sein, da bisher nur knapp die Hälfte aller hauptamtlichen Bürgermeister direkt gewählt wurde. Das Gros der verbleibenden Wahlen wird wegen der unterschiedlichen Amtszeiten in den Jahren 2002 und 2003 abgehalten. Ebenso stehen auf der Kreisebene die Abstimmungen zu den Oberbürgermeistern von Rostock, Schwerin und Wismar sowie zum Landrat von Uecker-Randow noch aus. Nichtsdestotrotz lassen sich auch aus den bisherigen Wahlen erste Erkenntnisse über die Akzeptanz und die Wirkung der neu eingeführten Urwahlen in MV ablesen.

So hat sich die Hoffnung, die Direktwahlen mögen einen verstärkten Partizipationsanreiz für die Bürger bieten, nur teilweise erfüllt. Die Bürgermeisterwahlen verzeichneten im Schnitt durchaus eine höhere Wahlbeteiligung als die Kommunalwahlen 1999. Allerdings ist eine diesbezügliche Quote von etwas über 50 Prozent nur bedingt zufriedenstellend. Enttäuschend ist hingegen die Bilanz bei den Landratswahlen. Auf dieser Ebene war alles andere als ein positiver Effekt der Urwahlen auf die Wahlbeteiligung zu verzeichnen. Es bleibt abzuwarten,

ob es in den kommenden Jahren möglicherweise durch zugkräftigere und mobilisierungsfähigere Kandidaten zu einem größeren Interesse der Bevölkerung an der Kür von Bürgermeistern und Landräten kommt.<sup>39</sup>

Im großen und ganzen haben die Direktwahlen die bestehenden politischen Verhältnisse in den Kommunen bestätigt. Allerdings sorgten die Bürger mit dem Mittel der Urwahl wenigstens vereinzelt für einen unerwarteten Machtwechsel. Als spektakulärster Fall in dieser Hinsicht ist sicherlich der Erfolg von Barbara Syrbe (PDS) bei der Landratswahl im Landkreis Ostvorpommern anzusehen.

Was bleibt zu tun? An dem Prinzip der Urwahl von Bürgermeister und Landräten sollte ungeachtet dieser zwiespältigen Bilanz nicht gerüttelt werden, denn nach wie vor gibt es gute Argumente für die Direktwahl. Zweifellos muß den Bürgern noch einige Zeit eingeräumt werden, um sich an die Vorzüge und den Gebrauch der plebiszitären Wahl zu gewöhnen. Ebenso bedarf es einer verstärkten Aufklärung der Bevölkerung über die Kompetenzen und Aufgaben der Bürgermeister, Landräte und Volksvertretungen. Nur so wird der Stellenwert der Kommunalwahlen bei den Bürgern zu heben sein. Besondere Anstrengungen sind in dieser Hinsicht auf der Landkreisebene angebracht, wobei die Frage einer Identitätsbildung hinzukommt. Es müßte weiterhin über eine Begrenzung der Amtszeiten auf maximal sieben Jahre nachgedacht werden. Es ist den Bürgern ansonsten schwer zu vermitteln, daß sie zwar die größeren demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten durch die Urwahl nutzen sollten, aber nur alle neun Jahre eine Chance dazu bekommen. Darüber hinaus scheint es angesichts dieser langen Zeitspanne fraglich, ob beispielsweise die Existenz und Bedeutung von Landratswahlen überhaupt ins Bewußtsein der Bevölkerung gelangen können.

Es besteht jedoch insgesamt die Hoffnung, daß die direktdemokratische Legitimation der Bürgermeister und Landräte zu einer verbesserten Kommunikation zwischen Bürgern und Politik führt und sie somit auch einen Beitrag zur Etablierung einer politischen Öffentlichkeit in MV leisten kann.

---

<sup>39</sup> Dieselbe Hoffnung äußerten auch Gerd Mielke und Bodo Benzner nach den ersten Urwahlen in Rheinland-Pfalz. Vgl. Mielke/Benzner (Anm. 34), S. 381.

# Die außerordentliche Landratswahl im Landkreis Demmin

*Reiner Holznagel*

## 1. Einleitung

Am 13. August 2000 fand im Landkreis Demmin eine Landratswahl statt. Da keiner der Kandidaten die erforderliche Mehrheit erreichte, wurde 14 Tage später, am 27. August 2000, eine Stichwahl durchgeführt, bei der ein neuer Landrat gewählt wurde. Diese Landratswahl stellte sich in mehrfacher Hinsicht als besonders heraus. Zum einen war es die erste Direktwahl eines Landrates in MV, zum anderen wurde die Wahl notwendig, da der amtierende Landrat Hans-Jürgen Beich vorzeitig in den Ruhestand versetzt wurde. Schließlich fokussierte sich die Aufmerksamkeit der politischen Parteien im Land auf diese Wahl, da sie als wichtiges Stimmungsbarmeter für die kommende Periode von Direktwahlen für Oberbürgermeister und Landräte galt.<sup>1</sup>

Im folgenden wird der Wahlkampf zur Landratswahl in Demmin vorgestellt. Dabei ist der spezifische Charakter einer Kommunalwahl bzw. einer Landratswahl zu berücksichtigen. Die unterschiedlichen Strategien der Kandidaten und deren Erfolg werden bewertet. Schließlich wird ein Jahr nach der Landratswahl eine kurze Bilanz gezogen.

## 2. Der Landkreis Demmin

Mit dem Wirksamwerden der Landkreisneuordnung in MV entstand 1994 der heutige Landkreis Demmin aus den Altkreisen Altentreptow, Demmin und Malchin. Strukturell besteht der Landkreis aus 88 Gemeinden mit acht Städten und 80 Landgemeinden, sowie den amtsfreien Städten Altentreptow, Demmin, Jarmen, Malchin, Neukalen und Stavenhagen. Demmin, als größte Stadt mit ca. 14.000 Einwohnern im Landkreis, ist Kreisstadt. Durch die Kreisstrukturreform konnte eine kostengünstige und effiziente Verwaltung realisiert werden. Dennoch überschatten viele Probleme den Landkreis. So ist Demmin nicht nur in MV, sondern im ge-

---

<sup>1</sup> Auf der Grundlage des geänderten Kommunalwahlgesetzes (KWG-MV) vom 03. März 1999 werden die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte und die Landräte in Mecklenburg-Vorpommern direkt durch die Bürger gewählt. Diese Änderung hatte zur Folge, dass im Zeitraum vom August 2000 bis zum September 2001 in drei kreisfreien Städten und in elf Landkreisen Wahlen stattfinden.

samen Norden der Bundesrepublik mit durchschnittlich 23,5 Prozent Spitzenreiter in der Arbeitslosenstatistik.<sup>2</sup>

Grundsätzlich ist der Landkreis Demmin durch die Land- und Bauwirtschaft geprägt. Diese Bereiche befinden sich in einem Umstrukturierungsprozess, dem stetig mehr Betriebe zum Opfer fallen. Lediglich in einigen Städten kann ein gutes Wirtschaftswachstum im Bereich des verarbeitenden Gewerbe, im Dienstleistungsbereich sowie im Fremdenverkehr verzeichnet werden.

Die politischen Verhältnisse im Landkreis sind durch eine stabile Mehrheit für die CDU gekennzeichnet. Seit dem Bestehen der Altkreise und schließlich im heutigen Kreis stellen die Christdemokraten die Mehrheitsfraktion im Kreistag und den Landrat. Bei der letzten Kommunalwahl in MV 1999 erreichte die CDU im Kreis Demmin 52,0 Prozent. Als zweitstärkste Partei hat sich die PDS im Landkreis etabliert. Sie erreichte 1999 20,2 Prozent im Landkreis. Die SPD ist im Kreis Demmin die dritte entscheidende politische Kraft. Bei den Kommunalwahlen 1999 erreichte die SPD im Kreis Demmin 18,2 Prozent. Bis 1999 war die FDP mit 6,7 bzw. 6,0 Prozent im Kreistag vertreten. Insgesamt findet man die politischen Kräfteverhältnisse, wie sie im Kreistag existieren, auch in den Gemeinde- und Stadtvertretungen des Landkreises wieder.

Der Organisationsgrad der Parteien ist ähnlich wie ihre politische Stärke. Mit ca. 650 Mitgliedern ist der CDU-Kreisverband die mitgliederstärkste Partei im Landkreis, gefolgt von der PDS mit ca. 450 Mitgliedern. Die SPD zählt in Demmin ca. 100 Mitglieder und die FDP 75.<sup>3</sup> Neben den Parteien engagieren sich vereinzelt Wählervereinigungen bzw. Rathausparteien im Landkreis. Diese verfügen z. T. über eine gute Wählerunterstützung.

### **3. Die Landratswahl**

Die Landratswahl im Jahr 2000 war eine außerordentliche Wahl. Der amtierende Landrat Hans-Jürgen Beich CDU wurde im April 2000 auf eigenes Gesuchen aus gesundheitlichen Gründen vom Kreistag in den Ruhestand versetzt. Damit schien eine lange Diskussion um den Landrat beendet zu sein.

---

<sup>2</sup> Die Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen in den Jahren 1998 bis 2000. Vgl. Arbeitslose und Arbeitslosenquoten nach Kreisen, Landesarbeitsamt Nord – Referat: Information, Controlling und Forschung, Übersicht 24.

<sup>3</sup> Nikolaus Werz/Hans Jörg Hennecke (Hg.), Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern, München 2000, Tab. 4: Mitgliederzahlen der Kreisverbände zum 31. 12. 1994 und 31. 12. 1999. Die Mitgliederzahlen sind aber rückläufig. Beispielsweise zählt die CDU in Demmin im Jahr 2001 20 Mitglieder weniger.

Ausgelöst wurde diese durch die Vergabe von Bauzuschlägen an eine Demminer Baufirma, an der der Landrat beteiligt war. Daraufhin nahm der Landesrechnungshof eine Prüfung vor. Der folgende Bericht veranlasste das Innenministerium bzw. den Innenminister, der die Dienstaufsicht über den Landrat ausübt, disziplinarische Vorermittlungen einzuleiten. Zudem wurde der Landrat durch den Innenminister suspendiert. Zeitgleich nahm die Staatsanwaltschaft Ermittlungen gegen Hans-Jürgen Beich auf. Diese Situation bewertete der PDS-Fraktionsvorsitzende im Kreistag als „einen bitteren Beigeschmack“ für das Ausscheiden des Landrates.<sup>4</sup>

Auf das Bild der CDU-Fraktion im Kreistag hatten die Vorfälle um Hans-Jürgen Beich eine negative Auswirkung. Es trat eine permanente Zerstrittenheit in der Fraktion zu Tage, die anscheinend durch die Führung von Hans-Jürgen Beich gezügelt werden konnte. Zudem zeigte sich, dass die Kreisstrukturreform, die eine Neuordnung der Kreisverbände nach sich zog, auch innerhalb der Partei für Probleme sorgte. So bestehen oft die alten Fraktionen mit der Folge, dass innerhalb einer Kreistagsfraktion keine Einigung möglich ist. Beobachtbar ist dieses Problem besonders innerhalb der CDU-Kreistagsfraktion, aber auch im CDU-Kreisverband.

Deutlich wurde dieses Problem bei der Festsetzung des Wahltermins zur Wahl des neuen Landrates. Während sich PDS und SPD auf einen frühestmöglichen Termin verständigten, konnte sich die CDU-Fraktion nicht auf einen gemeinsamen Termin einigen. Nach der Prüfung des Wahlgesetzes, welches eine viermonatige Anzeigefrist vorschreibt, wurde von der PDS und SPD der 13. August 2000 vorgeschlagen.<sup>5</sup> Vertreter der CDU-Fraktionen empfahlen hingegen, unter Berücksichtigung der Urlaubszeit, einen Termin im September. Schließlich stimmten Teile der CDU mit der Opposition, und es wurde der 13. August 2000 als Sonntag für die Landratswahl festgelegt.

#### **4. Der Vorwahlkampf und die „heiße“ Phase**

Die Demminer Vorwahlkampfzeit wurde durch die ersten Nominierungen der Parteien, die im Kreistag vertreten waren, eingeleitet. Zu einem relativ frühen Termin verständigte sich die PDS auf Siegfried Konieczny als Landratskandidaten. Als Fraktionsvorsitzender der PDS-Kreistagsfraktion und mehrfacher Landtagskandidat für den Wahlkreis 13 (Demmin I) wählte

---

<sup>4</sup> Siegfried Konieczny, Protokoll über die 5. Sitzung des Kreistages des Landkreises Demmin am 10. April 2000, Kreistag des Landkreises Demmin vom 13. 04. 2000, S. 8.

<sup>5</sup> Zuerst schlug die PDS den 06. August vor. Dieser Termin wäre nach dem Kommunalwahlgesetz nicht fristgemäß gewesen.

die PDS einen einheimischen Kandidaten, der im Landkreis einen hohen Bekanntheitsgrad genoss.

Die SPD nominierte überraschend Wolfgang Schmüling zum Landratskandidaten. Dieser war 1. Beigeordneter im Landkreis Uecker-Randow, stammte aus Nordrhein-Westfalen und konnte auf eine langjährige Verwaltungserfahrung auf kommunaler Ebene zurückblicken. Schmüllings Aufstellung stieß im Landkreis auf einige Verwunderung und war innerhalb der SPD nicht unumstritten.

Während die Kandidatenaufstellung der PDS und der SPD reibungslos verliefen, zeichnete sich bei der CDU ein völlig anderes Bild ab. Als aussichtsreicher Kandidat wurde der amtierende Wirtschaftsdezernent und 1. Beigeordnete Thomas Disterheft vorgeschlagen. Da Disterheft als Wirtschaftsdezernent ebenfalls im Bericht des Landesrechnungshofes zu den Vergaben des Landkreises erwähnt wurde, leitete das Innenministerium gegen ihn disziplinarische Vorermittlungen ein.<sup>6</sup> Unter diesen Umständen verzichtete Disterheft auf eine Kandidatur. Als Alternative für ihn bot sich der Demminer Bürgermeister und CDU-Kreisvorsitzende Ernst Wellmer an. Dieser galt im Landkreis als sehr kompetent und wurde von vielen Bürgern als integere Person geschätzt. Nach einiger Zeit trat Wellmer überraschend als Landratskandidat und Kreisvorsitzender der CDU zurück. Hintergrund des spontanen Rücktritts war die Ankündigung des Innenministeriums, eine Prüfung bei der Ausschreibung der Hansestadt Demmin für den Bau des Rathauses durchzuführen. Als neuer Kandidat wurde nun Frieder Jelen aufgestellt, der zu diesem Zeitpunkt Bürgerbeauftragter des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern war. Aufgrund dieser Position, aber auch durch seine Amtszeit als Umweltminister im ersten Kabinett Seite, hatte Jelen einen guten Bekanntheitsgrad im Landkreis. Für die FDP kandidierte der Kreisvorsitzende Bernd Kleist. Neben den Kandidaten der etablierten Parteien kandidierten fünf parteilose Einzelbewerber zur Landratswahl im Kreis Demmin.<sup>7</sup>

Nach der Vorwahlkampfzeit, die ausschließlich zur Nominierung der Kandidaten genutzt wurde, folgt die für den Wähler entscheidende heiße Phase des Wahlkampfes. Ihren Anfang findet sie in der Regel sechs bis acht Wochen vor dem Wahltermin.

Drei Hauptkriterien muss die heiße Phase des Wahlkampfes erfüllen. Die Parteien und ihre Kandidaten versuchen zu informieren, eine hohe Identifikation der Wähler zu erreichen und

---

<sup>6</sup> Das Disziplinarverfahren wurde entgegen der üblichen Vorschriften durchgeführt und wurde im Juni 2001 eingestellt.

<sup>7</sup> Das kommunale Wahlrecht von MV fordert lediglich 30 Unterschriften zur Unterstützung einer Kandidatur. Die Landratswahl in Demmin verdeutlichte die oft formulierte Kritik, dass diese Hürde sehr niedrig ist und es somit zu sehr vielen Bewerbern kommen kann. Bedingt durch das Wahlrecht ist dann oft ein zweiter Wahlgang nötig.

schließlich die Wählerschaft am Wahltag zu mobilisieren. Diese Grundkriterien können als universell angesehen werden. Ihre Umsetzung ist aber bei Wahlen zu den drei unterschiedlichen Macht- und Entscheidungsebenen der Bundesrepublik verschieden.<sup>8</sup> Während sich Wahlkämpfe zum Bundestag und zu den Landtagen ähneln, ist die heiße Phase im Kommunalwahlkampf durch ein eigenes Profil geprägt.

Die Wahlkampfstrategie sollte berücksichtigen, dass besonders der Landrat aufgrund seines Aufgabenbereiches und seiner Funktion von den Bürgern als Mittler zwischen der Landes- und der Kommunalebene verstanden wird. Einerseits ist der Landrat die unterste Verwaltungsebene in der Verwaltungsstruktur von MV. Andererseits übt der Landrat die Rechtsaufsicht über die Gemeinden und Kommunen in seinem Landkreis aus.<sup>9</sup> Die Bürger begreifen den Landrat weniger als Verwaltungseinheit, sondern vielmehr als eine Institution, die sich um die Angelegenheiten des Kreises und seiner Bürger kümmert. Parteipolitische Erwägungen sind in diesem Zusammenhang irrelevant. Erwartet wird vielmehr eine sachgerechte, pragmatische und überparteiliche Diskussion über die Probleme des Kreises und deren Bewältigung. Demzufolge muss die heiße Phase im Landratswahlkampf nicht nur informieren, Identifikation schaffen und schließlich die Wähler mobilisieren, sondern auch die integrative Kompetenz des Kandidaten deutlich herausstellen.

## **5. Die Operationalisierung der heißen Phase**

Um die Ziele des Wahlkampfes erreichen zu können, muss eine Strategie entwickelt werden, die sich an den Rahmenbedingungen des Landkreises Demmin orientiert. So ist zu berücksichtigen, dass der Neubrandenburger Nordkurier als Tageszeitung mit seinen Regionalausgaben das Pressemonopol besitzt. Erschwerend kommt hinzu, dass nach sechs Jahren Kreisstrukturreform der Nordkurier weiterhin drei Redaktionen unterhält, die in den Altkreisen unterschiedliche Ausgaben herausgeben. Neben dem Nordkurier existiert das Anzeigenmagazin Blitz, das an alle Haushalte kostenlos verteilt wird und deshalb ein sehr wichtiges Medium darstellt. Die guten Organisationsstrukturen der klassischen Vereine und Verbände wie Sportbund, Jagdvereine oder Jugendclubs sowie Feuerwehren sind ebenfalls Rahmenbedingungen. Diese Kommunikationsebenen sind besonders beim Kommunalwahlkampf wichtig und bedürfen einer gezielten Zuwendung.

---

<sup>8</sup> Werner Wolf, Wahlkampf und Demokratie, Köln <sup>2</sup>1990, S. 41 f.

<sup>9</sup> Dies könnte ein Normenkontrollverfahren nach sich ziehen, denn der Landrat übt laut Kommunalverfassung die Dienstaufsicht über die Gemeinden aus. Sind Bürgermeister im Kreistagstag vertreten, steht entweder die Dienstaufsicht oder die oberste Dienstbehörde in Frage. Ein Lösung könnte, ähnlich wie in Brandenburg, die Unvereinbarkeit zwischen Bürgermeisteramt und Kreistagsmandat sein.

Zu den Rahmenbedingungen gehört auch der Wahltermin. Da dieser in die Zeit der Urlaubssaison fiel, stellte sich die Mobilisierung der Wähler als schwieriger Part des Wahlkampfes heraus.

## **6. Grundzüge der Wahlkampfstrategie in der Landratswahl Demmin**

Die Strategie des Demminer Landratswahlkampfes war eine Mischung aus einem Leistungswahlkampf, einem Programmwahlkampf und einem Personenwahlkampf.

Zunächst mussten die Kandidaten sich vorstellen und die Wähler über ihr Programm und ihre Ziele informieren. Dafür wurde vom klassischen und bewährten Mittel des Wahlplakates Gebrauch gemacht.<sup>10</sup> Aus der Perspektive des Wählers beginnt der Wahlkampf mit dem Aufstellen der ersten Wahlplakate. Im Landkreis Demmin eröffnete die SPD durch eine flächendeckende Plakatierung die heiße Phase. Als zweite Partei plakatierte die PDS ihren Kandidaten. Die CDU geriet durch den Kandidatenwechsel mit der Plakatierung etwas in Verzug und konnte zum Teil nur noch reagieren. Insgesamt griffen alle Parteien lediglich auf das klassische Personenplakat zurück, wobei die SPD quantitativ überragte.

Das Verteilen von Flyern bewährte sich im Demminer Wahlkampf ebenfalls als gutes Informationsmittel. Auch diesbezüglich dominierten die Kandidaten der drei etablierten Parteien. Durch einen stilistisch aufwendigen Flyer versuchte der SPD-Kandidat, sich von den ansonsten schlicht gehaltenen Flyern der anderen Kandidaten abzusetzen. Ebenso schaltete die SPD als einzige Partei die in den alten Bundesländern üblichen Kleinanzeigen<sup>11</sup> und richtete eine Internetseite ein. Zudem versuchte die Partei durch ein altes Feuerwehrauto mit Werbung per Lautsprecher Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass innerhalb kürzester Zeit die drei Kandidaten durch die klassischen Wahlkampfmittel auf sich aufmerksam machen konnten und die Wähler über ihre Ziele informierten.

Der Hauptteil der heißen Phase wurde durch Inhalte geprägt und weniger durch Materialschlachten. Zu den grundsätzlichen thematischen Punkten aller Kandidaten gehörte die wirtschaftliche Entwicklung des Landkreises.

---

<sup>10</sup> Im Finanzplan des Wahlkampfes nehmen Plakate sowie die Plakatierung und das Drucken von Flyern einen großen Posten ein. Ehrenamtliche Helfer sind für die Aufstellung der Plakate kaum zu bewegen. Deshalb müssen die Kreisverbände die Plakatierung zunehmend durch Firmen vornehmen lassen. Diese erfüllen ihren Auftrag oft halbherzig sowie ohne auf Sensibilitäten der Bürger einzugehen. So ist es vorgekommen, dass in einem Dorf mehr Plakate zu finden waren als Einwohner. Hier ist das Wahlkampfteam gefordert, eine gezielte und sinnvolle Plakatierung zu organisieren und zu überwachen.

<sup>11</sup> Unter der Rubrik „Sonstiges“ werden von relativ bekannten Personen Unterstützungsanzeigen geschaltet. In Demmin sorgte dies für einige Verwirrung.

Oberste Priorität war dabei die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Ansiedlung neuer Betriebe, die Förderung von touristischen Konzepten und die finanzielle Sicherstellung des zweiten und dritten Arbeitsmarktes, der für den Landkreis ein wichtiger Faktor ist. In diesem Zusammenhang forderten alle Kandidaten den weiteren Ausbau der Infrastruktur des Landkreises. Im Vergleich unterschieden sich die Konzepte der Kandidaten nicht wesentlich. Lediglich der CDU-Kandidat rückte die touristischen Möglichkeiten des Landkreises in den Vordergrund seiner Strategie. Ein schwieriger Punkt in der thematischen Auseinandersetzung stellte die Vergabepaxis des alten Landrates sowie die Verwaltung des Landkreises dar. Diese schlechte „Stimmungswolke“<sup>12</sup> für die CDU versuchte der SPD-Kandidat gezielt zu nutzen, während sich die anderen Kandidaten diesbezüglich bedeckt hielten. Der CDU gelang es aber durch die Nominierung Jelens dieses Thema aus dem Fokus der politischen Auseinandersetzung zu nehmen.

Zu jeder Wahlkampfstrategie gehört eine intensive Pressearbeit. Die Berichterstattung des Nordkuriers über die Landratswahl war sehr eingeschränkt. Die Redaktion entschloss sich, in jeder Woche ein Porträt über einen Kandidaten zu veröffentlichen. Eine intensive Berichterstattung blieb weitgehend aus. Vereinzelt wurden Themen aufgenommen, die die Kandidaten formulierten. Beispielsweise die Bewerbung der Gemeinde Tutow als Standort für ein neues BMW-Werk oder der von der SPD organisierte Wirtschaftskongress sowie das Vorhaben, die Jagdsteuer abzuschaffen<sup>13</sup>. Daneben fand eine Berichterstattung über politische Ereignisse wie Bürgerversammlungen oder Podiumsdiskussionen statt. Insgesamt zeigte sich aber, dass die Kandidaten wenig Einfluss auf die Berichterstattung des Nordkuriers nehmen konnten. Deshalb konzentrierte sich die Pressearbeit der CDU- und PDS-Strategen auf das Anzeigenmagazin Blitz.

Unterstützung erhielten die Parteien von der Landes- und Bundesebene. So engagierten sich die Landesvorsitzenden von SPD, CDU und PDS im Demminer Landratswahlkampf. Für größere Aufmerksamkeit sorgten die Besuche von Gregor Gysi und Angela Merkel sowie anderen prominenten Bundes- oder Landespolitikern.

---

<sup>12</sup> Nikolaus Voss führt in seinem Aufsatz über den Landtagswahlkampf 1998 in MV aus, dass Stimmungswolken den Wahlkampf überdecken und die Parteien bemüht sind, diese entweder zu verstärken, wenn sie zu ihren Gunsten ausfallen, oder sie zu verändern, um Schaden zu limitieren. Nikolaus Voss, Landtagswahlkampf 1998 in MV, in: Nikolaus Werz, Hans Jörg Hennecke (Hg.), Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern, München 2000, S. 196-206, hier S. 197.

<sup>13</sup> Auf einer Wahlveranstaltung machte der CDU-Landratskandidat deutlich, dass im Falle seiner Wahl es zu seinen ersten Amtshandlungen gehören werde, dem Kreistag die Abschaffung der kürzlich erhobenen Jagdsteuer vorzuschlagen. Dieses Thema wurde vom Nordkurier aufgegriffen, da es die Uneinigkeit der CDU verdeutlichte.

Ein essentieller Strategiepunkt war die Teilnahme an den Veranstaltungen von Verbänden und Vereinigungen im Kreis. Hier zeigte sich, dass die CDU, aber auch die PDS, gute Kontakte zu den einzelnen Verbänden und Vereinigungen besitzen. CDU-Kandidat Jelen engagierte sich stark bei der Jägerschaft oder dem Kreissportbund. Darüber hinaus nutzen die Kandidaten die vielen Stadt- und Dorffeste, die in der Wahlkampfzeit stattfanden. In diesem Rahmen erforderte es von den Kandidaten besonderes Geschick, sich zu präsentieren, denn offensichtlicher Wahlkampf wurde gleichermaßen von Veranstaltern und Bürgern negativ bewertet. Beispielsweise organisierte die SPD zum Lichterfest um den Kummerower See Aktionen, die kritisiert wurden.<sup>14</sup>

Alles in allem ist die heiße Phase des Demminer Landratswahlkampfes relativ unspektakulär verlaufen. Es zeigte sich im Verlaufe immer deutlicher, dass die Rolle der drei Parteikandidaten dominierend war. Vereinzelt konnte ein unabhängiger Kandidat wahrgenommen werden. Lediglich die Vorstellung im Nordkurier verdeutlichte die Kandidatenanzahl zur Landratswahl im Kreis Demmin.

## 7. Die Wahlgänge am 13. August und 27. August 2000

Die Wahlbeteiligung bestätigte den Eindruck, der sich im Wahlkampf abzeichnete. Mit 31,8 Prozent hatte die Landratswahl am 13. August eine schlechte Wahlbeteiligung. Die massive Aufklärung über die Möglichkeiten der Briefwahl konnte dem offensichtlich nicht entgegenwirken.

Tab.: Wahlbeteiligung zur Landratswahl im Landkreis Demmin am 13. August sowie am 27. August 2000

|            | Altersklassen              | 16-18 | 19-27 | 28-35 | 36-50 | 51-64 | 65 < | Gesamt |
|------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|--------|
| Wahltermin | Wahlbeteiligung in Prozent |       |       |       |       |       |      |        |
|            | 13. August                 | 21,5  | 15,9  | 21,2  | 29,8  | 47,6  | 42,1 | 31,8   |
| 27. August | 17,9                       | 14,6  | 17,5  | 25,5  | 34,19 | 34,7  | 26,0 |        |

Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus dem Landratsamt Demmin.

<sup>14</sup> Anlässlich des Festes fand eine Fahrradtour mit bekannten Fahrradgrößen statt. Als die Teilnehmer der Tour ins Ziel einfuhren, bekamen sie vom SPD-Team einen Beutel mit Erfrischungen und diversen Wahlkampfmaterialien gereicht. Die Teilnehmer mussten so den Eindruck haben, dass dies zur Fahrradtour gehört. Nur so ist erklärbar, dass der CDU-Landratskandidat mit einem SPD-Beutel ins Ziel fuhr. Nicht zuletzt darum wurde diese Aktion als sehr störend empfunden.

Eine statistische Auswertung der Wahlbeteiligung macht deutlich, dass besonders Wahlberechtigte der Altersgruppen 19 bis 27 der Wahl fern blieben. Ebenso konnte ein eingeschränktes Interesse unter den 16- bis 18-Jährigen sowie unter dem 28- bis 35-Jährigen festgestellt werden. Auch bestätigte die Wahl die Vermutung, dass aufgrund der Vielzahl der Bewerber niemand die erforderliche absolute Mehrheit erreichen wird. Mit 41,6 Prozent erzielte Frieder Jelen von der CDU das beste Ergebnis.

Siegfried Konieczny von der PDS konnte 21,1 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen. Damit qualifizierten sich diese beide Kandidaten für die Stichwahl. Wolfgang Schmüling von der SPD erreichte 16,4 Prozent. Von den unabhängigen Kandidaten schnitten Wolfgang Garkse mit 8,8 Prozent und Reinhard Hagemeier mit 3,7 Prozent am besten ab. In einzelnen Wahlkreisen konnten diese Kandidaten fast 20 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen.

Die erforderliche Stichwahl wurde am 27. August 2000 durchgeführt. In der 14-tägigen Zwischenzeit einigten sich die Kandidaten von der CDU und der PDS darauf, dass der Wahlkampf eingestellt wird. Lediglich ein Informationsflyer wurde verteilt und einige Anzeigen geschaltet. Zur Stichwahl nahm die Wahlbeteiligung erwartungsgemäß nochmals ab und lag bei 26 Prozent. Mit 59,9 Prozent erreichte Frieder Jelen die meisten Stimmen und konnte damit zum Landrat des Landkreises Demmin ernannt werden. Siegfried Konieczny kam dagegen auf 40,1 Prozent.

## **8. Bilanz nach einem Jahr**

Während des Wahlkampfes wurde offenkundig, dass es in einigen Punkten Differenzen zwischen dem CDU-Landratskandidaten und Teilen der CDU im Landkreis gab. Das Versprechen Frieder Jelens, dem Kreistag vorzuschlagen, die Jagdsteuer, die erst ein Jahr zuvor erhoben wurde,<sup>15</sup> aufzuheben, stieß vorerst auf sanften Widerstand innerhalb der CDU-Kreistagsfraktion. Nach der Wahl Jelens zum Landrat verschärfte sich aber die Diskussion um die Jagdsteuer. Schließlich einigte man sich auf die Aussetzung der Steuer. Da dieser Kompromiss rechtlich nicht tragbar war, wurde die Jagdsteuer erneut im Kreistag behandelt und mit Hilfe der Opposition gegen Teile der CDU-Fraktion abgeschafft. In der Jahresbilanz ne-

---

<sup>15</sup> Die Jagdsteuer kann als sehr brisant in MV bezeichnet werden. Rechtlich ist sie im Kommunalabgabengesetz in Verbindung mit der Kommunalverfassung verankert. Die Erhebung der Steuer ist damit aber nicht zwingend, es obliegt den Kreistagen, ob die Steuer in den Landkreisen erhoben wird. Der Landkreis Demmin war einer der wenigen Kreise in MV, die die Jagdsteuer erhoben. Die Begründung lag im defizitären Kreishaushalt. Nach der Kommunalverfassung (§120) muss der Kreis in diesem Fall alle Einnahmequellen nutzen, wie beispielsweise die Jagdsteuer. Deshalb beschloss 1999 der Kreistag erstmals, die Steuer zu erheben. Man wollte zudem eventuellen Sanktionen durch das Innenministerium entgegentreten. Die nähere Betrachtung zeigt, dass die Erhebung nicht sinnvoll war, denn die Einnahmen decken knapp die Verwaltungsausgaben.

gativ zu vermerken ist außerdem das Verhältnis des Landrates zur Verwaltung. Es fand keine personelle Umstrukturierung statt, doch bestehen zwischen dem Landrat und der Verwaltung Diskrepanzen, die dem Bild beider Institutionen schaden.

Auf die Kritik des Landesrechnungshofes bezüglich der Ausschreibungspraxis reagierte der neue Landrat, indem er für den Landkreis eine neue Ausschreibungs- und Vergabeordnung erarbeiten ließ. Die Zuständigkeiten sind nun klar abgegrenzt und die Vorprüfung der Angebote wird ausschließlich durch das unabhängige Rechnungsprüfungsamt durchgeführt.<sup>16</sup>

Eine weitere Veränderung, die sehr positiv in der Bevölkerung bewertet wird, ist die Durchführung von Bürgersprechstunden mit dem Landrat vor Ort. Hier erfüllte Frieder Jelen ein Wahlkampfversprechen.

Insgesamt fällt die Jahresbilanz für den neuen Landrat im Landkreis Demmin positiv aus. Parteipolitisch wird die weitere Zusammenarbeit mit der CDU-Fraktion interessant bleiben. Brisante Fragen wie die Schulstruktureform oder die Situation am Demminer Gymnasium können das Verhältnis erneut auf die Probe stellen.

## **9. Schlussbetrachtung**

Die Befürchtung innerhalb des CDU-Landesverbandes, der Landkreis Demmin könne aufgrund der Vorfälle um Hans-Jürgen Beich und der Zerstrittenheit der Kreis-CDU verloren gehen, trat nicht ein. Damit blieb Vorpommern im Jahr 2000 fest in der Hand der CDU. Mit der Landratswahl in Demmin wurde aber eine Periode von Direktwahlen eingeleitet, die in manchen Landkreisen die politischen Verhältnisse neu gestalten könnte. Beispielsweise dann, wenn ein Landrat oder ein Oberbürgermeister nicht auf die Mehrheit im Kreis- oder Stadtrat bauen kann. Die zukünftige politische Praxis wird diesbezüglich die Nachteile, aber auch die Vorteile einer direkten Wahl auf kommunaler Ebene zeigen. Die Stärkung des Amtes wird durch ein Plebiszit erreicht. Demgegenüber erfolgt aber auch eine Schwächung des Kreistages, denn nun stehen sich zwei Instanzen von gleicher Legitimation gegenüber. Die Befürchtung vieler Kreistagspräsidenten, dass das Kommunalparlament an Bedeutung verliert, ist nicht unbegründet.<sup>17</sup>

Die Landratswahl in Demmin unterstreicht, dass der Wahlkampf auf dieser Ebene einen anderen Charakter hat als der auf Bundes- oder Landesebene.<sup>18</sup> Bedingt durch das eingeschränkte

---

<sup>16</sup> Beschluss vom 02. 02. 2001, Protokoll der Sitzung des Kreis Ausschusses am 25. 01. 2001.

<sup>17</sup> Besonders in Schleswig-Holstein beklagten einige Kreistagspräsidenten diesen Umstand.

<sup>18</sup> Da in Mecklenburg-Vorpommern der Wahltermin zum Bundestag identisch mit dem zum Landtag ist, hat der Landtagswahlkampf kaum ein eigenes Profil.

öffentliche Interesse und die vom Wähler gewünschten integrativen Komponenten, mussten sich die Wahlkampfstrategen aller Parteien in MV neu orientieren. Zudem wurde sichtbar, dass das Landratsamt oft überschätzt wird. Einerseits von den Bürgern, die vom Landrat erwarten, dass er Arbeitsplätze schafft und Investoren ansiedelt, zum anderen von den Kandidaten, die bei den Bürgern diesbezüglich Hoffnungen nähren. Es ist daher wichtig, einen Wahlkampf zu führen, der die Aufgaben, die Stellung und die Möglichkeiten des Landrates im Auge behält. So kann die Politikverdrossenheit, die sich in der niedrigen Wahlbeteiligung besonders auf kommunaler Ebene niederschlägt, eingedämmt werden.

# Die Direktwahlen im Landkreis Güstrow

*Ilka Lochner-Borst*

## 1. Einleitung

Am 22. April fanden im Landkreis Güstrow, wie in vielen anderen Landesteilen auch, zum ersten Mal Direktwahlen statt. Die Wählerinnen und Wähler waren zum einen aufgerufen, den Landrat für den gesamten Kreis zu wählen, zum anderen fanden in der Stadt Güstrow auch die Wahlen des hauptamtlichen Bürgermeisters statt. Beide Wahlen konnten nach dem ersten Wahlgang nicht entschieden werden, da keiner der Bewerber, weder im Kreis noch in der Stadt, die erforderlichen 50 Prozent erreichen konnte. So kam es zur Stichwahl am 06. Mai. Sowohl im Landkreis als auch in der Stadt Güstrow konnten sich die Amtsinhaber behaupten. Der Kandidat der SPD ging in der Landratswahl mit 51,5 Prozent als Sieger aus dem zweiten Wahlgang hervor, in der Stadt Güstrow entschied der Amtsinhaber und Einzelbewerber die Wahlen mit über 60 Prozent der Stimmen für sich.

## 2. Die Landratswahlen im Landkreis Güstrow

Die politischen Rahmenbedingungen im Landkreis Güstrow stellten sich nach der Kommunalwahl von 1999 wie folgt dar:

*Tab. 1: Wahl des Kreistages Güstrow 1999*

| PARTEI                 | PROZENT | SITZE |
|------------------------|---------|-------|
| CDU                    | 36,3    | 21    |
| SPD                    | 27,7    | 16    |
| PDS                    | 18,8    | 11    |
| FDP                    | 5,0     | 3     |
| UBB                    | 3,8     | 0     |
| Bündnis 90/Die Grünen  | 3,4     | 0     |
|                        |         |       |
| <i>Einzelbewerber:</i> |         |       |
| Dettmann               | 3,9     | 1     |
| Dygatz                 | 0,6     | 0     |
| Nickel                 | 0,4     | 0     |

Quelle: Landkreis Güstrow, der Kreiswahlleiter

Im Vergleich zu den Kommunalwahlen 1994 konnte die CDU 4,4 Prozentpunkte zulegen, die SPD legte 1,3 Prozentpunkte zu und die PDS verlor 2,3 Prozentpunkte. Hier kam es also nicht zu den vielfach als „erdrutschartig“ bezeichneten Veränderungen zu Gunsten der CDU, zumal

nach den Kommunalwahlen aus der CDU-Fraktion zwei Fraktionsmitglieder ausschieden, die heute als Fraktion Freier Kreistagsmitglieder<sup>1</sup> ihr Mandat weiterführen. Somit hat die CDU nur noch 19 der 52 Sitze zu verzeichnen und verlor einen Sitz im Kreisausschuss.<sup>2</sup> Sie blieb zwar stärkste Fraktion, musste sich aber zunächst einer Zählgemeinschaft von SPD und PDS unterordnen. Die PDS konnte erneut mit Unterstützung der SPD die Kreistagspräsidentin stellen, da der Versuch der CDU, als stärkste Fraktion diesen Posten für sich in Anspruch zu nehmen, bereits im Vorfeld bei Gesprächen mit der SPD scheiterte.<sup>3</sup> Die Kandidatin der CDU unterlag der PDS-Kandidatin<sup>4</sup> dann in der konstituierenden Sitzung des Kreistages mit 21 zu 27 Stimmen bei drei Stimmenthaltungen.

Diese Situation veränderte sich jedoch im Herbst 2000 mit der Nominierung der Landratskandidaten. Sowohl SPD als auch PDS stellten jeweils eigene Kandidaten für das Amt des Landrates auf. Die SPD entschied sich für den Amtsinhaber Lutz da Cunha, die PDS für die Kreistagspräsidentin Karin Schmidt. Die CDU hingegen einigte sich auf einen bislang eher unbekanntem Kandidaten, der erst nach seiner Nominierung zum Landratskandidaten den Fraktionsvorsitz im Kreistag übernahm. Seither ist die Zählgemeinschaft von SPD und PDS nicht mehr so stabil wie zu Beginn der Legislaturperiode 1999. Jüngstes Beispiel ist die Wahl der beiden Beigeordneten, bei der sich ein parteiloser Dezernent gegen einen Dezernenten mit SPD-Mitgliedschaft im Kreistag durchsetzen konnte.<sup>5</sup>

### **3. Der Wahlkampf**

Der Wahlkampf verlief, wie von den Kandidaten und ihren Wahlkampfteams besprochen, sehr fair und ohne persönliche Angriffe. Die inhaltlichen Wahlkampfthemen unterschieden sich kaum, der Amtsinhaber nutzte erwartungsgemäß seinen Amtsbonus. So warb der SPD-Kandidat mit dem Slogan *„Landrat mit Zukunft und Erfahrung – kompetent, ehrlich bürger-nah“*, die PDS-Kandidatin mit dem selbstbewussten Slogan *„Karin Schmidt: Ihre neue Land-rätin“* und der Kandidat der CDU mit dem teilweise umstrittenen Slogan *„Einer von uns – Uwe Rethmeyer“*. Inhaltlich unterschieden sich die Wahlprogramme kaum, Themenschwerpunkte bildeten bei allen Kandidaten Wirtschaft und Arbeitsplätze, Jugend und Bildung, Vereine und Verbände sowie Kultur und schließlich die Verwaltung an sich.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> „Fraktion der Freien im Kreistag“, in: SVZ, 13. 07. 1999.

<sup>2</sup> Ebenda.

<sup>3</sup> „Gespräche zwischen CDU und SPD im Kreis gescheitert“, in: Nordkurier, 03. 07. 1999.

<sup>4</sup> Siehe Anm. 1.

<sup>5</sup> Kreistag Güstrow am 18. 07. 2001.

<sup>6</sup> Die Wahlprogramme sind bei den jeweiligen Kreisgeschäftsstellen in Güstrow erhältlich.

Es kristallisierte sich im Laufe der Zeit heraus, dass die Menschen weniger Programme und Inhalte als vielmehr die Person selbst im Vordergrund sahen. Darüber hinaus schien die Integrationsfähigkeit der Kandidaten eine wesentliche Rolle zu spielen. Dies lässt sich zum einen auf die Kreisgebietsreform zurückführen, als die drei Altkreise Güstrow, Bützow und Teterow zusammengelegt wurden, zum anderen aber auch auf die Erwartung der Menschen an die Kreispolitik, konstruktiv und für die Sache ein Miteinander zu finden. Polarisierung wollen eine Vielzahl der Wähler gerade nicht, vielmehr steht Integration sehr stark im Vordergrund.

#### 4. Die Wahlen

Da im ersten Wahlgang keiner der Bewerber die erforderlichen 50 Prozent der Stimmen auf sich vereinen konnte, gab es eine Stichwahl.

*Tab. 2: Landratswahl Güstrow 22. April 2001*

|                   | PROZENT | STIMMEN |
|-------------------|---------|---------|
| Uwe Rethmeyer CDU | 36,7    | 13.184  |
| Lutz da Cunha SPD | 41,6    | 14.925  |
| Karin Schmidt PDS | 21,7    | 7.779   |

Wahlberechtigte: 92.779; Wahlbeteiligung: 39,2 Prozent; ungültige Stimmen: 517; gültige Stimmen: 35.888  
Quelle: Landkreis Güstrow, der Kreiswahlleiter

Die höchste Wahlbeteiligung von 45,7 Prozent war in der Kreisstadt Güstrow zu verzeichnen, in der am gleichen Tag der Bürgermeister neu zu wählen war. In fast allen anderen amtsfreien Städten und in den Amtsbereichen lag die Wahlbeteiligung in der Regel um die 40 Prozent oder darunter. Im folgenden Abschnitt wird die Wahlbeteiligung im einzelnen behandelt.

Eine Besonderheit bei der Wahl des Landrates im Landkreis Güstrow war nach dem ersten Wahlgang sicherlich die Entscheidung der PDS, zur Stichwahl nicht wie erwartet den Kandidaten der SPD, sondern den Kandidaten der CDU zu unterstützen – eine Entscheidung, die in der lokalen Presse, aber auch landesweit, sehr viel Beachtung fand und auf großes Unverständnis stieß. Für die PDS-Spitze im Landkreis Güstrow ging es bei dieser Entscheidung vorrangig um die Person, d. h. um „Kompetenz und Engagement, die Integration der politischen Kräfte im Kreis sowie die Fähigkeit, Entwicklungsmöglichkeiten des Landkreises zu befördern“,<sup>7</sup> so der PDS-Kreisvorsitzende. Entsprechend fielen auch die Auswertungen des ersten Wahlganges der Parteien aus. Für die SPD stand mit dem Ergebnis im ersten Wahlgang fest, dass „über 60 Prozent der Wähler im traditionellen Sinne ‚links‘ gewählt hätten“,<sup>8</sup> CDU

<sup>7</sup> „PDS gibt Rethmeyer den Vorzug“, in: Nordkurier, 25. 04. 2001.

<sup>8</sup> „Nichts mit rot-roter Liebschaft“, in: SVZ, 26. 04. 2001.

und PDS dagegen werteten ihre Ergebnisse als Wahl für einen Wechsel aus.<sup>9</sup> Damit war der Wahlkampf zur Stichwahl mit einem Paukenschlag eröffnet worden. In den folgenden Tagen stellte die PDS die offizielle Unterstützung des CDU-Kandidaten ein. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass der PDS-Landesvorstand dort eine Unterstützung der SPD-Kandidaten an seine Kreisverbände empfohlen hatte, wo keine eigenen Kandidaten die Stichwahlen erreicht hatten.<sup>10</sup> Es fällt im Nachhinein schwer zu beurteilen, ob und wie viele der PDS-Wähler die Auffassung des PDS-Kreisvorstandes und der Kreistagsfraktion teilten. Die Wahlergebnisse geben darüber nur wenig Aufschluss. Es dürfte der PDS jedoch schwer gefallen sein, ihre langjährigen Mitglieder und Wähler davon zu überzeugen, in diesem Fall die Stimme an den politischen Gegner zu geben.

*Tab. 3: Stichwahl Landrat 06. Mai 2001*

|                   | PROZENT | STIMMEN |
|-------------------|---------|---------|
| Uwe Rethmeyer CDU | 48,5    | 13.943  |
| Lutz da Cunha SPD | 51,5    | 14.814  |

Wahlberechtigte: 92.547; Wahlbeteiligung: 31,5 Prozent; ungültige Stimmen: 354; gültige Stimmen: 28.757

Quelle: Landkreis Güstrow, der Kreiswahlleiter

Dieses knappe Wahlergebnis zu Gunsten des Amtsinhabers erfordert eine genaue Betrachtung der Wahlbereiche im Landkreis Güstrow und einen Vergleich mit vorangegangenen Wahlen. Der Landkreis Güstrow hat sich, wie bereits erwähnt, nach der Kreisgebietsreform aus den Altkreisen Bützow, Güstrow und Teterow gebildet. Während die Region Bützow-Güstrow „traditionell“ eher von PDS und SPD dominiert wird, ist in der Region Teterow-Laage eher die CDU vorherrschend. Letzteres gilt besonders im ländlichen katholischen Bereich.<sup>11</sup> Hinzu kommt, dass auch im Landkreis Güstrow zwei Tageszeitungen, Schweriner Volkszeitung und Nordkurier, über das lokale Geschehen berichten. Auf einer Landkarte betrachtet, zieht die A 19 einen Trennstrich durch den Landkreis, der auch die politische Zweiteilung widerspiegelt. Dies zeigt sich nicht nur in den Ergebnissen zur Landratswahl, sondern auch in den Ergebnissen der Landtagswahlen, da die Landtagswahlkreise Güstrow I und Güstrow II dieser Aufteilung fast genau entsprechen. Ausnahmen bilden hier nur das Amt Krakow am See und das Amt Güstrow Land. Beide gehören zum Wahlkreis Güstrow I, liegen jedoch geographisch und politisch gesehen westlich der Autobahn.

Für die Landratswahl wurde der Landkreis in 13 Wahlbereiche, entsprechend der Städte und Ämter, eingeteilt. In der nachfolgenden Tabelle sind die Ergebnisse der Kandidaten in den

<sup>9</sup> Ebenda.

<sup>10</sup> „Güstrower PDS sorgt für eine Überraschung – Linkssozialisten stützen CDU“, in: Nordkurier, 25. 04. 2001.

<sup>11</sup> Siehe Wahlergebnis im Amtsbereich Jördensdorf mit überwiegend katholischer Bevölkerung in Tab. 4.

Wahlbereichen aufgelistet, wobei zur Verdeutlichung der Zweiteilung im Landkreis die Wahlbereiche westlich und *östlich* der A 19 voneinander abgesetzt sind.

Tab. 4: Wahlbereiche Landratswahl in geographischer Aufteilung (in Prozent)

|                      | 1. WAHLGANG |      |      | STICHWAHL |      |
|----------------------|-------------|------|------|-----------|------|
|                      | CDU         | SPD  | PDS  | CDU       | SPD  |
| Steintanz-Warnowtal  | 34,3        | 41,5 | 24,1 | 44,5      | 55,5 |
| Bützow Land          | 38,0        | 41,3 | 20,7 | 47,9      | 52,1 |
| Stadt Bützow         | 32,3        | 42,8 | 24,9 | 42,5      | 57,5 |
| Güstrow Land         | 29,4        | 45,7 | 24,9 | 40,7      | 59,3 |
| Stadt Güstrow        | 25,2        | 55,6 | 19,3 | 35,2      | 64,8 |
| Krakow am See        | 32,2        | 42,3 | 25,5 | 44,5      | 55,5 |
| <i>Lalendorf</i>     | 40,6        | 33,8 | 25,6 | 54,1      | 45,9 |
| <i>Teterow Land</i>  | 49,2        | 27,3 | 23,5 | 67,9      | 32,1 |
| <i>Stadt Teterow</i> | 61,5        | 20,2 | 18,3 | 72,5      | 27,5 |
| <i>Gnoiien</i>       | 50,0        | 30,3 | 19,6 | 66,6      | 33,4 |
| <i>Jördensdorf</i>   | 61,8        | 23,8 | 14,4 | 72,9      | 27,1 |
| <i>Laage Land</i>    | 34,4        | 35,8 | 29,7 | 51,7      | 48,3 |
| <i>Laage</i>         | 40,3        | 28,0 | 31,8 | 59,2      | 40,8 |

Quelle: Landkreis Güstrow, der Kreiswahlleiter

Dies zeigt sich auch deutlich bei einem direkten Vergleich der Wahlkreise zu den Landtagswahlen 1994 und selbst 1998. Hier hatte die CDU deutlich an Prozentpunkten, jedoch nur knapp das Direktmandat an die SPD verloren.

Tab. 5: Landtagswahlen 1994 und 1998 in Wahlbereichen

|     | LANDTAGS-<br>WAHL 1994 | <i>GÜSTROW</i><br><i>I</i> | GÜSTROW<br>II | LANDTAGS-<br>WAHL 1998 | <i>GÜSTROW</i><br><i>I</i> | GÜSTROW<br>II |
|-----|------------------------|----------------------------|---------------|------------------------|----------------------------|---------------|
| CDU | 39,5                   | 43,5                       | 34,0          | 32,3                   | 35,0                       | 27,9          |
| SPD | 30,0                   | 31,2                       | 33,0          | 36,6                   | 37,1                       | 40,9          |
| PDS | 23,7                   | 18,8                       | 22,3          | 25,5                   | 22,5                       | 26,0          |

(Quelle: Landkreis Güstrow, der Kreiswahlleiter)

## 5. Die Wahlbeteiligung

Die Wahlbeteiligung lag im ersten Wahlgang bei 39,2 Prozent für den gesamten Landkreis und sank bei der Stichwahl auf 31,5 Prozent. Dabei reichte die Wahlbeteiligung in den einzel-

nen 13 Wahlbereichen im ersten Wahlgang von 27,1 Prozent im Amtsbereich Lalendorf bis zu 45,7 Prozent in der Kreisstadt Güstrow. Entsprechend des Gesamttrends fiel dann bei der Stichwahl die Beteiligung auf 21,7 Prozent im Amtsbereich Lalendorf und auf 39,0 Prozent in der Kreisstadt Güstrow.

Im ersten Wahlgang lag in Güstrow, der Heimatstadt des SPD-Kandidaten, die Wahlbeteiligung um deutliche 6,5 Prozent über dem Durchschnitt im Landkreis, während sich in Teterow, der Heimatstadt des CDU-Kandidaten, die Wahlbeteiligung 1,0 Prozent unter dem Durchschnitt einpegelte und in Laage, der Heimatstadt der PDS-Kandidatin, sogar 6,1 Prozent darunter sank. Die verhältnismäßig hohe Wahlbeteiligung in der Kreisstadt ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass am gleichen Tag die Wahl des Bürgermeisters stattfand. Betrachtet man hier die Wahlbeteiligung, kommt man mit 45,7 Prozent zu einem identischen Ergebnis.

Bei der Stichwahl hingegen lag die Wahlbeteiligung in den Heimatstädten beider Kandidaten über dem Durchschnittswert, in Teterow um 2,0 Prozent und in der Güstrow um 7,5 Prozent. Die Wahlbeteiligung bei Bürgermeister- und Landratswahl in Güstrow ist auch hier mit 39,0 Prozent identisch.

Wesentlich aussagekräftiger sind hier jedoch die absoluten Zahlen, die z. B. in Güstrow zeigen, dass bereits im ersten Wahlgang nicht einmal die Hälfte der 26.905 Wahlberechtigten von ihrem Wahlrecht Gebrauch machten, d. h. nur 12.306 Wählerinnen und Wähler ihre Stimme abgaben. Im zweiten Wahlgang gingen nur 10.466 von 26.869 Wahlberechtigten zur Urne. Ebenso verhielt es sich in Teterow, wo im ersten Wahlgang 3.240 und im zweiten 2.839 von 8.485 Wahlberechtigte von ihrem Recht Gebrauch machten. In der Kleinstadt Laage gingen im ersten Wahlgang 1.351 von 4.078 Wahlberechtigten zur Wahl, während die Zahl im zweiten Wahlgang auf 950 von 4.077 sank.

## **6. Die Bürgermeisterwahl in Güstrow**

Die politischen Rahmenbedingungen für die Wahlen des Bürgermeisters in der Kreisstadt gestalteten sich für die Kandidaten und Parteien wesentlich schwieriger. Durch eine Affäre in den Stadtwerken Güstrow geriet der Amtsinhaber Hans-Erich Höpner bereits im August 2000 unter politischen Druck.<sup>12</sup> Zu diesem Zeitpunkt war er jedoch bereits von der SPD erneut zum Kandidaten benannt worden. Aufgrund der Affäre traten im Oktober 2000 die beiden ersten

---

<sup>12</sup> „Kritik am Kauf der Kabel-Firma“, in: SVZ, 01. 08. 2000.

Mitglieder der SPD-Fraktion aus,<sup>13</sup> behielten jedoch ihr Mandat in der Stadtvertretung und blieben Mitglieder der SPD.

In den folgenden Monaten wurde versucht, die Stadtwerke-Affäre durch einen Sonderausschuss aufzuklären. Einen vorläufigen Höhepunkt fand diese Affäre, als auf einer Sitzung der Stadtvertretung am 18. Januar von einem ehemaligen SPD Fraktionsmitglied in Folge der Berichte des Sonderausschusses und des Aufsichtsrates ein Abwahantrag gegen den amtierenden Bürgermeister gestellt wurde.<sup>14</sup>

Von all diesen Vorgängen blieb auch der SPD-Kreisverband nicht verschont, und schnell wurde die Kandidatur Höpners in Frage gestellt. Die Landtagsabgeordnete Heidemarie Beyer wurde als neue Kandidatin gehandelt, dementierte dies jedoch.<sup>15</sup> Die Abwahl des Bürgermeisters scheiterte am 8. Februar mit einer Stimme an der notwendigen 2/3-Mehrheit und blieb für die SPD nicht ohne Folgen. Denn noch am gleichen Abend erklärte Höpner seinen Austritt aus der SPD und verkündete seine Kandidatur als Einzelbewerber für die Wahl des Bürgermeisters. Daraufhin begann sich das Personalkarussell in der Güstrower SPD zu drehen. Auch der Ortsvorsitzende und Hauptamtsleiter trat von seinem Parteiamt zurück, und natürlich musste ein neuer Spitzenkandidat gefunden werden.<sup>16</sup> Schließlich kandidierte bei der Nominierungsveranstaltung des Ortsvereins die Landtagsabgeordnete Heidemarie Beyer, die aber trotz der Unterstützung durch den Landesvorsitzenden der SPD keine Mehrheit erhielt.<sup>17</sup> Ende Februar spaltete sich dann die Fraktion der SPD endgültig in zwei Teile. Dadurch konstituierte sich auf der einen Seite eine sechsköpfige Fraktion um die beiden bereits im Vorjahr ausgetretenen SPD-Mitglieder und auf der andere Seite eine fünfköpfige Gruppe, die auch weiterhin auf der Seite des Bürgermeisters stand.<sup>18</sup> Auch die CDU verlor in Folge der Affäre zwei Fraktions- und Parteimitglieder, die eine andere Auffassung zu den Geschehnissen hatten.<sup>19</sup>

Da die SPD sich nicht auf einen neuen gemeinsamen Kandidaten einigen konnte, kandidierte die ortsansässige Landtagsabgeordnete der SPD, Heidemarie Beyer, als Einzelbewerberin. Daneben kandidierten noch drei weitere Einzelbewerber, davon zwei ehemalige CDU-Mitglieder, Lothar Fila und Raimund Schmidt, sowie der Vorsitzende der Kreishandwerker-

---

<sup>13</sup> „Aus der SPD-Fraktion ausgetreten“, in: SVZ, 26. 10. 2000.

<sup>14</sup> „Der Weg zum Abwahantrag“, in: SVZ, 31. 01. 2001.

<sup>15</sup> „Höpner bleibt Spitzenkandidat“, in: SVZ, 29. 01. 2001.

<sup>16</sup> „Grabenkämpfe in SPD Güstrow“, in: SVZ, 16. 02. 2001.

<sup>17</sup> „Beyer scheitert in zwei Wahlgängen“, in: SVZ, 22. 02. 2001.

<sup>18</sup> „SPD-Fraktion jetzt zweigeteilt“, in: SVZ, 01. 03. 2001.

<sup>19</sup> „Duve und Krämer verließen Fraktion“, in: SVZ, 07. 03. 2001.

schaft, Knud Wassermann. Die CDU nominierte als einzige Partei einen eigenen Kandidaten, Torsten Renz.

Bestimmt wurde der Wahlkampf von Beginn an durch die Stadtwerke-Affäre, die ihren zweiten Höhepunkt in einem erneuten Abwahlenantrag einen Monat vor der Wahl fand, der wiederum an einer Stimme scheiterte. Inzwischen war der Amtsinhaber durch die Stadtvertretung vom Dienst suspendiert worden, darüber hinaus wurden staatsanwaltschaftliche Ermittlungen und ein Disziplinarverfahren eingeleitet sowie ein Durchsuchungsbeschluss durch das Amtsgericht Rostock erwirkt.

Der Wahlvorschlag des suspendierten Bürgermeisters wurde jedoch, wie die übrigen fünf, vom städtischen Wahlausschuss zugelassen.<sup>20</sup> Auch durch die Wahlleiterin wurden keine Einwände erhoben. Diese Entscheidung des Wahlausschusses war schon zum Zeitpunkt der Zulassung zur Wahl sehr zweifelhaft und hätte einer genaueren Überprüfung bedurft, weil das Kommunalwahlgesetz in den Wählbarkeitsvoraussetzungen eindeutig darauf hinweist, dass u. a. nur wählbar ist, wer zum Beamten auf Zeit ernannt werden kann (KWG MV, § 61, Abs. 2). Da zu diesem Zeitpunkt bereits die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen und das Disziplinarverfahren eingeleitet waren, wäre eine genaue Überprüfung der Gesetzeslage dringend notwendig gewesen. Selbst der Landrat als untere Rechtsaufsichtsbehörde hätte zu diesem Zeitpunkt bereits eingreifen können.

Tab. 6: *Bürgermeisterwahl Güstrow 22. April 2001*

|                    | PROZENT | STIMMEN |
|--------------------|---------|---------|
| Renz, Torsten CDU  | 21,8    | 2627    |
| Beyer, Heidemarie  | 8,9     | 1069    |
| Fila, Lothar       | 10,6    | 1282    |
| Höpner, Hans-Erich | 43,7    | 5283    |
| Schmidt, Raimund   | 7,2     | 864     |
| Wassermann, Knud   | 7,9     | 951     |

Quelle: Stadt Güstrow, die Stadtwahlleiterin

Trotz der beschriebenen Vorgänge gelang es dem Amtsinhaber, mit deutlicher Stimmenmehrheit vor dem Kandidaten der CDU in die Stichwahl einzuziehen. Die ausgeschiedenen Bewerber unterstützten weder den einen noch den anderen Kandidaten öffentlich.

Tab. 7: *Stichwahl Bürgermeister 6. Mai 2001*

|                    | PROZENT | STIMMEN |
|--------------------|---------|---------|
| Renz, Torsten CDU  | 37,8    | 3.869   |
| Höpner, Hans-Erich | 62,2    | 6.376   |

Quelle: Stadt Güstrow, die Stadtwahlleiterin

<sup>20</sup> „Bürgermeisteranwärter gestern alle zugelassen“, in: SVZ, 24. 03. 2001.

Die Probleme um den alten und neuen Bürgermeister waren damit jedoch nicht geklärt. Auf Anraten des Innenministeriums empfahl der Landrat als untere Rechtsaufsichtsbehörde der Stadtvertretung Güstrow nach der Bürgermeisterwahl, diese für ungültig zu erklären.<sup>21</sup> Die Gründe finden sich in den Voraussetzungen für die Ernennung zum Beamten auf Zeit, in diesem Fall die persönliche Eignung. Denn scheinbar war der Kandidat zum Zeitpunkt der Wahl nicht wählbar. Die Stadtvertretung folgte aber Anfang Juli noch nicht der Empfehlung des Landrates, sondern setzte zunächst nur einen Wahlprüfungsausschuss ein, der von einem unabhängigen Fachanwalt beraten werden sollte.<sup>22</sup> So wurde von einem Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin a. D. ein Gutachten erstellt, das die Entscheidung des Wahlprüfungsausschusses und schließlich der Stadtvertretung erleichtern sollte. Dieses Gutachten wurde von den verschiedenen Fraktionen unterschiedlich bewertet,<sup>23</sup> führte aber in der Stadtvertreterversammlung vom 20. September dazu, dass die Wahl des Bürgermeisters für ungültig erklärt wurde. Nun bleibt noch abzuwarten, ob der suspendierte Bürgermeister beim Verwaltungsgericht Einspruch gegen diese Entscheidung erhebt. Dann könnte es „bis zu zwei Jahren dauern“, so der Verwaltungsrechtler, bis die Stadt Güstrow einen neuen legitimierte Bürgermeister bekommt.

## 7. Fazit

Abschließend lässt sich feststellen, dass solche Vorgänge die ohnehin recht hohe Politikverdrossenheit auch auf die kommunale Ebene überträgt.<sup>24</sup> Die Wahlbeteiligung bei den Landratswahlen zeigt, dass kein großes Interesse der Bürgerinnen und Bürger für die Zwischenebene Landkreis besteht. Dies könnte darin begründet sein, dass die Kreispolitik den Bürger nur in seltenen Fällen direkt betrifft und der Einfluss eines Landkreises auf die Stadt oder Gemeinde nicht über die dortigen Vertretungen hinausgeht. Nur in der Kreisstadt, wo gleichzeitig die Bürgermeisterwahl stattfand, konnte eine einigermaßen akzeptable Wahlbeteiligung von 45 Prozent erreicht werden. Allerdings wird es schwer fallen, bei der anstehenden Neuwahl auch nur eine annähernd hohe Wahlbeteiligung zu erreichen. Die Bürgerinnen und Bürger haben ihre Stimme abgegeben und „ihren Bürgermeister“ gewählt. Auch der Vorstoß des Innenministers des Landes, zukünftig vor der Wahl die Kandidaten auf ihre Eignung hin zu prüfen und die Gemeindevertretungen darüber entscheiden zu lassen,<sup>25</sup> wird hier nicht viel

---

<sup>21</sup> „Einspruch gegen die Wahl Höpners“, in: SVZ, 15. 06. 2001.

<sup>22</sup> „Ausschuss soll erst prüfen“, in: SVZ, 07. 07. 2001.

<sup>23</sup> „Neue Vorwürfe gegen Höpner“, in: SVZ, 15. 09. 2001.

<sup>24</sup> Werner Patzelt, Verdrossen sind die Ahnungslosen, in: Die Zeit, 22. 02. 2001.

<sup>25</sup> „Änderung im Wahlgesetz geplant“, in: SVZ, 30. 07. 2001.

weiter helfen. Das Kommunalwahlgesetz in seiner jetzigen Fassung schreibt bereits die Prüfung der Wählbarkeit vor und dazu gehört auch, ob der Bewerber zur Ernennung zum Beamten auf Zeit geeignet ist. Da die Sitzungen der Wahlausschüsse von den jeweiligen Wahlleitern geführt werden, sollten diese sich bei der Prüfung der Wählbarkeit einfach nur an den Gesetzestext halten. Das hätte dann auch nichts mit einer Einflussnahme von staatlichen Stellen auf den Wahlausschuss zu tun,<sup>26</sup> wie der Innenminister verständlicherweise ausschließen möchte. Deshalb stellt sich aufgrund der Vorgänge in Güstrow auch nicht vordergründig die Frage nach einer Ausbesserung oder grundsätzlichen Reform des Kommunalwahlgesetzes, sondern danach wie die bestehenden Gesetze ausgeführt werden sollten. Tatsächlich nachdenken müsste man darüber, ob die Fristen für die Einreichung der Wahlvorschläge und die Prüfung durch den Wahlausschuss verlängert werden sollten.

---

<sup>26</sup> „Ein ‚unerfreuliches Problem‘ entstanden?“, in: SVZ, 30. 07. 2001.

# Die Direktwahlen in Ostvorpommern und auf Rügen

*Gudrun Heinrich*

Die Direktwahlen der Landräte, Landrätinnen und der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in MV war für die PDS in zwei Landkreisen erfolgreich. Nach Stichwahlen gelang es ihr, sowohl in Ostvorpommern als auch auf Rügen den Landratsstuhl mit einer Kandidatin mit PDS-Parteibuch zu besetzen. Angesichts von unterschiedlichen politischen Ausgangsbedingungen der Wahlen in beiden Landkreisen ist es politisch verfehlt, die Ergebnisse als klaren Vormarsch der PDS oder gar Aufbau von parteipolitischen Hochburgen zu interpretieren. Beide Erfolge der PDS sind unter spezifischen Sonderbedingungen in den beiden Landkreisen zustande gekommen. Im folgenden sollen die Wahlen und die jeweiligen Ergebnisse näher beleuchtet werden.

## 1. Ostvorpommern

Am 20. Mai war es der PDS, sowohl in Ostvorpommern als auch im Landkreis Jerichower Land in Sachsen-Anhalt gelungen, den amtierenden CDU-Landrat bei den Stichwahlen zu schlagen. In beiden Landkreisen wurden PDS-Kandidaten zum Landrat bzw. zur Landrätin gewählt<sup>1</sup>.

Bei der Wahl in Ostvorpommern hatte zunächst niemand mit einem Erfolg der PDS gerechnet. Zur Wahl des Landrats/der Landrätin am 6. Mai 2001 waren fünf Kandidaten bzw. Kandidatinnen angetreten. Die CDU schickte den bisherigen Amtsinhaber Herbert Kautz ins Rennen, der dieses Amt seit 1990 innehatte. Die PDS stellte die im promovierte Philosophin Barbara Syrbe auf. Sie war Geschäftsführerin des Kreisverbandes Wolgast, später Wahlkreismitarbeiterin in der Landtagsfraktion und nach Bildung der rot-roten Koalition stellvertretende Regierungssprecherin in Schwerin. Weitere Kandidaten waren Uwe Schultz (SPD), Andreas Schliske (FDP) und Jürgen Stanschus (Einzelkandidat).

Mit nur 36,9 Prozent lag die Wahlbeteiligung beim ersten Wahlgang am 6. Mai 2001 unter dem Landesdurchschnitt von 38,9 Prozent. Dabei erhielt Herbert Kautz (CDU) 44,1 Prozent (= 15.289 Stimmen) und Barbara Syrbe 31,6 Prozent (= 10.952 Stimmen), womit sie sich für die Stichwahl qualifizierte. Die drei anderen Bewerber lagen mit 15,3 Prozent (Uwe Schultz,

---

<sup>1</sup> Im Landkreis Jerichower Land siegte Lothar Finzelberg (PDS) in der Stichwahl mit 61,8% gegen Stefan Karnop von der CDU (siehe Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: [www.stala.sachsen-anhalt.de](http://www.stala.sachsen-anhalt.de)).

SPD), 5,0 Prozent (Jürgen Stanschus, Einzelkandidat) bzw. 4,0 Prozent (Andreas Schlisske, FDP) deutlich dahinter.

Der Sieg Syrbes bei der darauf folgenden Stichwahl war von keiner Seite erwartet worden<sup>2</sup> und ist vor allem auf persönliche Faktoren zurückzuführen. Ausschlaggebend war dabei vor allem die klare Wahlaussage der drei unterlegenen Kandidaten zugunsten Syrbes. Sowohl die FDP, wie auch die SPD und der unabhängige Einzelkandidat hatten durch Erklärungen und eine gemeinsame Pressekonferenz nachdrücklich zur Wahl der PDS-Kandidatin aufgerufen, nicht ohne auf die deutlichen inhaltlichen Differenzen zur PDS hinzuweisen.<sup>3</sup> Die breite Unterstützung, die die Kandidatur Syrbes im Kreis Ostvorpommern fand,<sup>4</sup> ist dabei vor allem auf den Wunsch nach einem Wechsel auf dem Sessel des Landrates zurückzuführen.

*Tab. 1: Wahl des Landrates/der Landrätin im Landkreis Ostvorpommern*

|                           | Direktwahl<br>am 06.05.01<br>%-Ergebnis | Direktwahl<br>am 06.05.01<br>absolute<br>Stimmen | Stichwahl<br>am 20.05.01<br>%-Ergebnis | Stichwahl<br>am 20.05.01<br>absolute<br>Stimmen |
|---------------------------|---|--|--|---|
| Herbert Kautz (CDU)       | 44,1%                                   | 15.289   | 45,8%                                  | 13.186  |
| Dr. Barbara Syrbe (PDS)   | 31,6%                                   | 10.952   | 54,2%                                  | 15.631  |
| Dr. Uwe Schultz (SPD)     | 15,3%                                   | 5.311  |  |   |
| Andreas Schlisske (FDP)   | 4,0%                                    | 1.404  |  |   |
| Jürgen Stanschus (unabh.) | 5,0%                                    | 1.724  |  |   |

Bei der Stichwahl am 20. Mai 2001 war die Wahlbeteiligung auf 30,4 Prozent gesunken (der Landesdurchschnitt der Wahlbeteiligung bei den insgesamt zehn notwendig gewordenen Stichwahlen in MV betrug 29,8 Prozent). Barbara Syrbe konnte mit 54,2 Prozent der Stimmen (= 15.631 Stimmen) den bisherigen Landrat Herbert Kautz klar überflügeln (45,8% = 13.186 Stimmen).

Damit war neben Lothar Finzelberg im Landkreis Jerichower Land die erste PDS-Landrätin der Bundesrepublik in einem Landkreis gewählt worden, der bis dato zu den Hochburgen der CDU zu zählen war und in dessen Kreistag die CDU über die absolute Mehrheit verfügte (siehe Tabelle 2).

<sup>2</sup> „Ich habe nicht damit gerechnet, ich habe aber dafür gekämpft“ (Barbara Syrbe, in: SVZ, 21. 05. 01)

<sup>3</sup> OZ, 10. 05. 2001; OZ, 11. 05. 2001.

<sup>4</sup> Auch der Wolgaster Bürgermeister Kanehl (SPD) hatte zur Wahl von Syrbe aufgerufen (OZ, 21. 05. 2001).

Tab. 2: Wahlen zum Kreistag in Ostvorpommern

|     | Wahlen zum Kreistag 1994, %-Ergebnis | Wahl zum Kreistag 1994 absolute Stimmen | Wahl zum Kreistag 1999 %-Ergebnis | Wahl zum Kreistag 1999 absolute Stimmen |
|-----|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---|
| CDU | 36,5                                 | 59.936                                  | 47,2                              | 68.104                                  |
| PDS | 24,2                                 | 39.704                                  | 18,5                              | 26.726                                  |
| SPD | 18,7                                 | 30.719                                  | 22,7                              | 32.712                                  |
| FDP | 9,4                                  | 15.443                                  | 3,1                               | 4.489                                   |

Bei einer näheren Betrachtung des Wahlergebnisses fällt auf, daß Syrbe vor allem in den größeren Städten und Gemeinden über eine deutliche Mehrheit verfügte, Herbert Kautz hingegen in kleinen Orten vor Syrbe lag.

Eine zentrale Erklärung für den klaren Sieg der PDS-Kandidatin scheint in den zur Wahl stehenden Personen zu liegen. Der Landrat Herbert Kautz war in der Bevölkerung und vor allem bei den politisch Aktiven außerhalb der CDU unbeliebt, ihm wurde ein autoritärer Führungsstil nachgesagt,<sup>5</sup> der angesichts einer absoluten Mehrheit der CDU im Kreistag die Fronten zwischen den Parteien zunehmend verhärtete.<sup>6</sup> Gleichzeitig hatte die PDS mit Barbara Syrbe eine erfahrene und integrativ auftretende Frau ins Rennen geschickt, die den anderen Parteien glaubhaft vermitteln konnte, den autoritären und konfrontativen Führungsstil ihres Vorgängers nicht fortzuführen. So standen sich bei der Stichwahl nicht CDU und PDS gegenüber, sondern zwei unterschiedliche Kandidaten, wenn auch mit klarer parteilicher Bindung.<sup>7</sup> Somit ist die Aussage Helmut Holters, mit der Wahl Syrbes sei es der PDS endlich gelungen, Vorpommern zu knacken,<sup>8</sup> mehr als Hoffnung der PDS denn als Analyse des Ergebnisses zu werten.

Als Sieg der PDS ist dieses Ergebnis nur insofern zu interpretieren, als daß die Parteibindung der Kandidatin die anderen Parteien nicht dazu veranlaßte, auf eine positive Wahlaussage zu ihren Gunsten zu verzichten. Ihr Sieg war somit den spezifischen politischen und persönlichen Konstellationen geschuldet.

<sup>5</sup> Dies betonte auch Uwe Schultz, Kandidat der SPD, der auf die Frage, ob die Wahl zum Landrat ein Traum sei, antwortete: „Es ist kein Traum, sondern eine Herausforderung, es anders als Herbert Kautz zu machen. Er integriert nicht, er spaltet“ (OZ, 30. 03. 01).

<sup>6</sup> Siehe u. a. OZ, 21. 05. 01.

<sup>7</sup> So äußerte der CDU-Fraktionschef im Kreistag Ostvorpommerns, Dieter Markhoff, nach der für die CDU verlorenen Stichwahl: „Es wurde zuletzt deutlich: CDU ja, Kautz nein.“ (OZ, 21. 05. 2001).

<sup>8</sup> OZ, 21. 05. 01.

## 2. Rügen

Die Landratswahlen auf Rügen, die letztendlich auch zur Ernennung einer PDS-Kandidatin führten, fanden vor einem gänzlich anderen politischen Hintergrund statt. Hier fiel erst im vierten Wahlgang die Entscheidung zugunsten von Kerstin Kassner (PDS).

Zur Hauptwahl am 6. Mai 2001 hatten sich vier Kandidaten bzw. Kandidatinnen zur Wahl gestellt. Die amtierende Landrätin Karin Timmel vom Bündnis für Rügen hatte auf eine erneute Kandidatur verzichtet. Neben Kerstin Kassner (PDS) kandidierten Ferdinand Pieper (CDU), Ingulf Doning (SPD) und Gerhard Weber (FDP). Wie in Ostvorpommern schickte die PDS auch auf Rügen eine profilierte Landespolitikerin ins Rennen. Kerstin Kassner war seit 1990 Mitglied des Landtages und seit 1999 dessen Vizepräsidentin.

Bei einer Wahlbeteiligung von 36,8 Prozent konnte keiner der Kandidaten in der Hauptwahl die absolute Mehrheit erreichen. Zur Stichwahl am 20. Mai sollten sich Kerstin Kassner, die mit 42,3 Prozent das mit Abstand beste Ergebnis der PDS bei der Hauptwahl in MV erzielt hatte,<sup>9</sup> und Ferdinand Pieper (CDU) erneut dem Wählervotum stellen.

Tab. 3: Erster Wahlgang der Wahl des Landrates/der Landrätin auf Rügen

| KandidatInnen           | Direktwahl<br>am 06.05.01<br>%-Ergebnis | Direktwahl<br>am 06.05.01<br>absolute<br>Stimmen | Stichwahl<br>am 20.05.01<br>%-Ergebnis | Stichwahl<br>am 20.05.01<br>absolute<br>Stimmen |
|-------------------------|---|--|--|---|
| Pieper, Ferdinand (CDU) | 29,7                                    | 6.680  |  |   |
| Kassner, Kerstin (PDS)  | 42,3                                    | 9.534  | 80,2%                                  | 10.589  |
| Doning, Ingulf (SPD)    | 14,8                                    | 3.340  |  |   |
| Weber, Gerhard (FDP)    | 13,3                                    | 2.995  |  |   |

Zu einer Stichwahl kam es dann jedoch nicht. Da Ferdinand Pieper seine Kandidatur zurückgezogen hatte, mußte Kassner als alleinige Kandidatin zur Wahl antreten. Pieper begründete seinen Rückzug mit einem „unfairen Wahlkampf“,<sup>10</sup> da eine Strafanzeige des Dreschwitzer Bürgermeisters gegen ihn vorlag.<sup>11</sup> Helmut Holter vermutete dahinter ein klares politisches

<sup>9</sup> Die PDS-Kandidatinnen und Kandidaten konnten in MV durchschnittlich 20,2 Prozent der gültigen Stimmen auf sich vereinen.

<sup>10</sup> „Mit meiner Nominierung zum Kandidaten der CDU für die Landratswahl setzte gegen mich ein Kesseltreiben ein. Unbeweisbare Vorwürfe, gestreute Verleumdungen und zuletzt eine, mit aus der Luft gegriffenen Behauptungen, untersetzte Anzeige und die darauf eingeleiteten staatsanwaltlichen Ermittlungen wurden gezielt gegen mich eingesetzt. Von einem fairen Wahlkampf konnte deshalb schon in den zurückliegenden Monaten nicht mehr die Rede sein.“ (Pressemitteilung der CDU Mecklenburg-Vorpommern, 09. 05. 01)

<sup>11</sup> Ihm wurde vorgeworfen, als damaliger Leiter des Amtes Südwest Rügen beim Verkauf eines Grundstückes der Gemeinde Dreschwitz vom damaligen Bürgermeister Wolfgang Schröder (CDU) nicht korrekt gehandelt zu haben; Pieper war Leiter des Amtes Südwest Rügen, als in Dreschwitz besagtes Vorhaben spruchreif wurde (OZ, 09. 04. 01; SVZ, 10. 05. 01).

Kalkül.<sup>12</sup> Und auch SPD und FDP kritisierten den Rücktritt Piepers,<sup>13</sup> da sie dahinter eine Strategie vermuteten, die Wahl Kassners, die angesichts des sehr guten Abschneidens bei der Hauptwahl als sicher galt, zu verhindern. Da Kerstin Kassner damit als einzige Kandidatin antrat, mußte sie laut Wahlgesetz 25 Prozent der Stimmen aller wahlberechtigten Rügauer auf sich vereinen. Damit hätte sie über 6.000 Stimmen mehr als im ersten Wahlgang benötigt, um den Sessel der Landrätin besetzen zu können. Dennoch riefen weder SPD noch FDP zur Wahl der PDS-Kandidatin auf.<sup>14</sup> Anders als in Ostvorpommern schien hier die Kandidatin nicht über die Parteigrenzen hinweg mehrheitsfähig zu sein. So war das Scheitern Kassners bei der Stichwahl am 20. Mai vorhersehbar. Sie konnte zwar gegenüber der ersten Wahl einen Zuwachs von über 1.000 Stimmen verzeichnen und mit 80,2 Prozent ein respektables Ergebnis erzielen. Angesichts einer Wahlbeteiligung von nur 21,3 Prozent fehlten ihr jedoch gut 5.000 Stimmen, um Landrätin auf Rügen werden zu können.

Das Scheitern an den hohen Hürden des Wahlgesetzes machte eine erneute Wahl notwendig, setzte aber auch eine landesweite Diskussion über die Änderung des Kommunalwahlgesetzes in Gang. So gibt es Überlegungen, bei dem Rückzug einer Kandidatur, den Drittplazierten zur Stichwahl zuzulassen.<sup>15</sup>

Zu den Neuwahlen konnten erneut alle Kandidaten und Kandidatinnen antreten. Neben den Bewerbungen des ersten Wahlganges – Kerstin Kassner für die PDS, Ingulf Doning für die SPD und Gerhard Weber für die FDP – erschien mit Herbert Dobelstein ein neuer Name für die CDU auf der Liste.<sup>16</sup>

*Tab. 4: Zweite Hauptwahl des Landrates/der Landrätin auf Rügen*

| KandidatInnen            | Direktwahl<br>am 02.09.01<br>%-Ergebnis | Direktwahl<br>am 02.09.01<br>absolute<br>Stimmen | Stichwahl<br>am 16.09.01<br>%-Ergebnis | Stichwahl<br>am 16.09.01<br>absolute<br>Stimmen |
|--------------------------|---|--|--|---|
| Herbert Dobelstein (CDU) | 39,1                                    | 7.842  | 46,3                                   | 8.506   |
| Kassner, Kerstin (PDS)   | 48,2                                    | 9.672  | 53,7                                   | 9.863   |
| Doning, Ingulf (SPD)     | 7,4                                     | 1.477  |  |   |
| Weber, Gerhard (FDP)     | 5,4                                     | 1.087  |  |   |

<sup>12</sup> SVZ, 10. 05. 01.

<sup>13</sup> OZ, 14. 05. 01; OZ, 15. 05. 01.

<sup>14</sup> Siehe u. a. Der Rügauer, 16.-22. 05. 01.

<sup>15</sup> SVZ, 22. 06. 01; OZ, 22. 05. 01. Zur Debatte um eine Änderung des Kommunalwahlgesetzes siehe auch die weiteren Beiträge in diesem Band.

<sup>16</sup> Der CDU Kreisverband hatte sich mit einem klaren Votum von über 92% für Dobelstein entschieden (Der Rügauer, 4.-10. 07. 01). „Er ist seit 1993 im Amt Mönchgut-Granitz für Verkehr, Wirtschaftsförderung, Liegenschaften, Vermögenszuordnung, Alteigentümer und ABM zuständig“ (Pressemitteilung der CDU Mecklenburg-Vorpommern, 26. 06. 01).

Kassner verfehlte bei der zweiten Hauptwahl wiederum knapp die absolute Mehrheit, hatte aber gegenüber der ersten Wahl vom 06. Mai prozentual zulegen können. Durch die Konzentration auf CDU und PDS waren bereits bei der Hauptwahl die beiden anderen Kandidaten zurückgedrängt worden. Der CDU konnte es somit gelingen, den Abstand zwischen ihr und der PDS bei dieser Wahl gegenüber der ersten Hauptwahl deutlich zu verringern.

Im vierten Anlauf – bei der Stichwahl des zweiten Wahlganges – gelang es Kerstin Kassner schließlich, mit gut 1.300 Stimmen Vorsprung die Wahl für sich zu entscheiden. Erst zu diesem Wahlgang hatte sie das Votum von SPD und Bündnis für Rügen erhalten.<sup>17</sup> Für die Wahl Dabelsteins hatte sich die FDP ausgesprochen.<sup>18</sup>

Ein genauerer Blick auf das Wahlergebnis zeigt – wie auch in Ostvorpommern – die Stärke der PDS-Kandidatinnen in den größeren Orten und Gemeinden.<sup>19</sup> Mit nur 29,7 Prozent blieb die Wahlbeteiligung hinter den Erwartungen und Hoffnungen der Beteiligten zurück. Im Vergleich zu den Wahlbeteiligungen der vorangegangenen Stichwahlen in Mecklenburg-Vorpommern ist das Ergebnis weniger erstaunlich<sup>20</sup> und erklärt sich vor allem aus einer gewissen Wahlmüdigkeit und Frustration angesichts von vier notwendig gewordenen Wahlgängen auf Rügen.

*Tab. 5: Wahlen zum Kreistag auf Rügen*

|     | Wahlen zum<br>Kreistag 1994<br>%-Ergebnis | Wahlen zum<br>Kreistag 1994<br>absolute<br>Stimmen | Wahlen zum<br>Kreistag 1999<br>%-Ergebnis | Wahlen zum<br>Kreistag 1999<br>absolute<br>Stimmen |
|-----|---|--|---|--|
| CDU | 27,7                                      | 29.135   | 37,2                                      | 32.738   |
| PDS | 28,5                                      | 30.034   | 22,4                                      | 19.729   |
| SPD | 13,8                                      | 14.572   | 15,9                                      | 14.404   |
| FDP | 8,6                                       | 9.106  | 10,4                                      | 9.208  |

Die Wahlergebnisse Kassners im Laufe der vier Wahlen zeigen ein Potential von gut 9.500 Stimmen, das sie nur bei der ersten Stichwahl am 20 Mai überschreiten konnte. Vergleicht man diese Ergebnisse mit den Wahlen zum Kreistag 1994 und 1999 (siehe Tab. 5), so zeigt sich deutlich, daß die PDS ihr Potential bei der Landratswahl bei weitem nicht ausschöpfen konnte. Dies ist sicherlich vor allem der verbreiteten Einschätzung der Landratswahl als politisch weniger bedeutend geschuldet.

<sup>17</sup> OZ, 11. 09. 01.

<sup>18</sup> OZ, 15./16. 09. 01.

<sup>19</sup> Kerstin Kassner konnte folgende Wahlbereiche gewinnen: Bergen, Binz, Putbus, Sassnitz, Bergen-Land, Jasmund, Wittow.

<sup>20</sup> Die Wahlbeteiligung bei den zehn Stichwahlen im Land lag bei durchschnittlich 29,8 Prozent.

### **3. Fazit**

In MV werden seit den Direktwahlen im Mai bzw. September 2001 zwei Landratsämter von PDS-Politikerinnen geleitet. Die jeweiligen Umstände der Wahlen zeigen deutlich, daß die Erfolge der PDS von spezifischen Rahmenbedingungen abhängig sind. Auf Rügen, wo die PDS relativ stark verankert ist, waren insgesamt vier Wahlgänge nötig, bis die Landrätin ermittelt war. Hier hatten sowohl die PDS als auch Beobachter mit einem klaren Sieg der PDS gerechnet, der schließlich erst nach Überwinden mehrerer Hürden eintrat. In Ostvorpommern war hingegen ein solch klarer Sieg der PDS nicht erwartet worden. Hier ermöglichten die Wahlaussagen von SPD, FDP und des unabhängigen Kandidaten das eindeutige Ergebnis Barbara Syrbes.

# Direkte und repräsentative Demokratie<sup>1</sup>

*Jochen Schmidt*

Wer mehr Demokratie fordert und damit direktdemokratische Instrumente meint, hat heute meist die Mehrheit auf seiner Seite. Bei Umfragen sprechen sich rund 75% der Befragten für direktdemokratische Beteiligungsformen aus. Auch die Rufe nach Direktwahlen, wie jüngst im Vorfeld der Abgeordnetenhauswahlen in Berlin oder die immer wieder geforderte Direktwahl des Bundespräsidenten, sind in diesem Kontext zu erwähnen.

Vielfach werden direktdemokratische Beteiligungsformen als Möglichkeit gesehen, der vorgeblichen „Politikverdrossenheit“ Einhalt zu gebieten. Oft werden sie als Antwort auf die Probleme der alten Mitgliederparteien betrachtet, denen es vor allem in den neuen Ländern kaum gelingt, Bürger an sich zu binden oder zur Beteiligung an den Wahlen zu bewegen. Ihren Verfechtern gilt die direkte Demokratie als die eigentliche, ursprüngliche und unverfälschte Form der Demokratie schlechthin. Die repräsentative Demokratie erscheint demgegenüber als mindere Form der Demokratie.

Besonders auf kommunaler, z. T. auch auf der Ebene der Landesverfassungen wurden in den letzten Jahren direktdemokratische Elemente eingeführt, ebenso wie Verfahren, die dem einzelnen Bürger einen direkten Einfluss auf die Personalauswahl ermöglichen, z. B. die Direktwahl von Bürgermeister und Landräten. Auf kommunaler Ebene haben sich diese Instrumente insgesamt bewährt, nunmehr liegen aber auch konkrete Vorschläge der Regierungsfractionen im Deutschen Bundestag vor, direktdemokratische Verfahren auch auf Bundesebene einzuführen.

In diesem Zusammenhang gilt es zunächst einmal klarzustellen, dass direkte Demokratie nicht *mehr* oder *bessere* Demokratie bedeutet, sondern ganz einfach eine *andere* Form der Demokratie ist, ein anderes Verfahren. Jenseits aller Idealisierungen sollte deshalb vor Einführung solcher Verfahren auf Bundesebene eine informierte Diskussion stattfinden, besonders dann, wenn es nicht lediglich um eine Ergänzung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie geht, sondern um die Einführung von Elementen, die eine völlig andere Funktionslogik besitzen. Im Folgenden soll es nicht um weithin bekannte einzelne Einwände gegen direktdemokratische Verfahren gehen, sondern um vier grundsätzliche Kritikpunkte.

---

<sup>1</sup> Vortrag im Rahmen eines *Jour fixe* des Landesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen und der Landeszentrale für politische Bildung, Schwerin, 14. 06. 2001.

## **1. Auf welchem Bild des Bürgers und auf welchen Demokratievorstellungen basieren diese Forderungen?**

Den Forderungen, direktdemokratische Elemente in unser politisches System einzuführen, liegt meist ein idealisiertes Bürgerbild zugrunde. Der informierte, an den politischen Dingen interessierte Bürger, immer bereit, sich für die Belange des Gemeinwesens zu engagieren, ist nicht nur eine Fiktion; es ist auch fraglich, ob eine solche Dauerpolitisierung jedes Einzelnen überhaupt wünschenswert ist. Wie die Diskussion um die Wahlbeteiligung in den letzten Jahren gezeigt hat, können hohe Wahlbeteiligungsquoten durchaus auch als Krisensymptome verstanden werden.

Die Demokratievorstellungen der Verfechter der direkten Demokratie zeugen darüber hinaus häufig von monistischen Auffassungen. Der einheitliche, feststellbare Volkswille, so die Vorstellung, werde durch die repräsentative Demokratie und den hohen Stellenwert von Lobbyisten und Interessengruppen verfälscht. Zusätzlich wird ein Bild der heutigen Politik entworfen, das zwar populistischen Ressentiments entspricht, an der Realität aber vorbeigeht. Die vielfach anzutreffende Konstruktion des Gegensatzes „Volk“ versus „Politiker“ berücksichtigt zum einen nicht die Notwendigkeit von Berufspolitikern in einer hochkomplexen, arbeitsteiligen Welt. Zum anderen zielt eine Hauptkritik an modernen politischen Entscheidungsprozessen ja im Gegenteil gerade darauf ab, den Politikern ein zu viel an „Responsivität“ im Blick auf die nächsten Wahlen und ein zu wenig an „politischer Führung“ vorzuwerfen. Aus dieser Sicht orientieren sich die politischen Entscheidungsträger eher zu stark an den Ausschlägen der „Stimmungsdemokratie“, wie sie sich besonders in allgemeinen Bevölkerungsumfragen manifestieren.

## **2. Legitimität politischer Entscheidungen: Einseitige Fixierung auf die Partizipationsmöglichkeiten**

Der Verweis auf die erhöhte Legitimität politischer Entscheidungen ist ein wichtiger Faktor bei der Forderung, die Bürger über einen Volksentscheid Sachfragen direkt entscheiden zu lassen. Tatsächlich scheint heute alles darauf hinzudeuten, dass eine von der Mehrheit des (abstimmenden) Volkes getroffene Entscheidung auf mehr Akzeptanz trifft als eine Entscheidung von Repräsentanten, deren Haltung zu der in Rede stehenden Sachfrage u. U. vor der Wahl überhaupt nicht bekannt war.

Gleichzeitig muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Legitimität politischer Entscheidungen nicht nur durch die *Input*-Strukturen, also der Möglichkeiten der Bürger, an der Entscheidung mitzuwirken, bestimmt wird. In mindestens ebenso so hohem Maße muss der Blick

auf den sog. *Output* von Politik gerichtet werden. Wie schnell und wie effizient werden Entscheidungen getroffen? Es besteht die Gefahr, dass die Handlungsfreiheit der politischen Eliten, die entgegen landläufiger Vorstellungen im politischen System der Bundesrepublik sehr begrenzt ist, zusätzlich eingeengt wird. Politische Prozesse würden damit eher gehemmt als beschleunigt. Das politische System der Bundesrepublik kennt nach Meinung vieler Beobachter eher zu viele als zu wenige *Veto-Player*, an dieser Stelle sei nur auf das Bundesverfassungsgericht, den Föderalismus und die Zwänge einer Koalitionsregierung verwiesen. Aus dieser Sicht gerät bei einer umfassenden Einführung direktdemokratischer Verfahren die gesamte Statik des Regierungssystems ins Wanken, das Parlament als oberstes Organ der politischen Willensbildung würde an den Rand gedrängt. Die Zurechenbarkeit der Verantwortung politischer Entscheidungen wäre extrem erschwert.

Hinzu kommt, dass Referenden, die sich auf kommunaler Ebene zu eingegrenzten Sachfragen insgesamt durchaus bewährt haben, auf Landes- oder Bundesebene in den meisten Fällen „unterkomplexe Instrumente“ für zunehmend komplizierte Zusammenhänge sind. Komplexe Aushandlungsprozesse (*package deals*) gesellschaftlicher Interessengruppen mit tragbaren Kompromissen für alle Beteiligten würden dadurch schwerer steuerbar. Der Hinweis auf die drohende „Tyrannei der Mehrheit“ (Alexis de Tocqueville) in diesem Zusammenhang mag alarmistisch erscheinen, zeigt aber die Gefahr auf, dass die Legitimität politischer Entscheidungen u. U. durch direktdemokratische Verfahren eher geschwächt als gestärkt wird.

### **3. Direkte Demokratie unter den Bedingungen der Parteiendemokratie**

Die Vorstellung, Parteien würden sich aus direktdemokratischen Verfahren gewissermaßen heraushalten und die Bürger würden dieses Instrument ohne die Parteien nutzen, scheint wenig realistisch. Parteien mit ihren immer noch großen Organisationsressourcen werden auch dieses Instrument für ihre Zwecke zu nutzen versuchen. Wie häufig auch bei der Einschaltung des Bundesverfassungsgerichtes moniert, könnten Referenden dann für die im Parlament unterlegene Minderheit dazu dienen, Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Auch dies wäre eine zusätzliche Unterhöhlung der repräsentativen Demokratie, die idealistischen Vorstellungen von der direkten Demokratie als „Instrument des Bürgers“ würden vollends ad absurdum geführt. Auch direktdemokratische Verfahren stünden in hohem Maße unter dem Zugriff der Parteien.

Das französische Beispiel zeigt, wie Referenden, die dort zugegebenermaßen nur durch den Präsidenten initiiert werden können, als Mittel im politischen Kampf verwendet wurden. Bei

praktisch keiner von ihm initiierten Entscheidung per Referendum ging es dem Präsidenten um die Sachfrage als solche, sondern z. B. darum, die eigene Position gegenüber den anderen Akteuren des politischen Systems zu stärken.

#### **4. Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen**

Die Beteiligung an allgemeinen Wahlen kann als die sozial gerechteste unter allen demokratischen Methoden angesehen werden. Der Aufwand, an einer Wahl teilzunehmen, ist gering. Die Möglichkeit, zu wählen, ist nicht von besonderen Ressourcen des Einzelnen abhängig. Die soziale Schieflage bei einer Wahlbeteiligung von z. B. 70% ist so gering, dass es sich das Parteiensystem insgesamt auch nicht leisten kann, Interessen gesellschaftlicher Gruppen systematisch zu ignorieren. Geschieht dies, besteht immer die Gefahr, dass sich neue Parteien bilden, die diese Interessenlagen aufnehmen und in Erfolge an der Wahlurne für sich ummünzen.

Direktdemokratische Instrumente bieten demgegenüber den besonders Aktiven und mit hohem „sozialem Kapital“ (Pierre Bourdieu) ausgestatteten Bürgern zusätzliche Möglichkeiten der Berücksichtigung ihrer Interessen. Ganz anderes als von den Verfechtern der direkten Demokratie intendiert, können direktdemokratische Verfahren somit eine asymmetrische Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen im politischen Prozess erzeugen. Wie die Erfahrung aus den neuen sozialen Bewegungen der siebziger und achtziger Jahre in der alten Bundesrepublik lehrt, sind es gerade die gut ausgebildeten, mit Organisations- und Zeitressourcen ausgestatteten gesellschaftlichen Gruppen, die zusätzliche Einflussmöglichkeiten für die Durchsetzung ihrer Interessen nutzen. Genau diese Gruppen werden dann auch z. B. Bürgerentscheide zu Themen organisieren, die sie für wichtig halten. Diejenigen Gruppen, die zu wenig Zeit und organisatorische oder auch intellektuelle Kapazitäten besitzen, um an dieser - zugespitzt formuliert - „Herrschaft der Aktivisten“ teilzuhaben, laufen dann Gefahr, dass ihre Interessen vernachlässigt werden - mit allen denkbaren Auswirkungen.

#### **5. Schluss**

Die repräsentative Demokratie mit den Parteien als zentralen Akteuren hat sich in Deutschland, trotz aller Krisenszenarien, die die politischen Parteien seit Anbeginn begleiten, bewährt. Die vielfältigen Probleme, vor denen einzelne Parteien und das Parteiensystem insgesamt stehen, sind unbestritten. Dennoch sollte durch die Einführung direktdemokratischer

Elemente auf Bundesebene nicht die gesamte Statik des politischen Systems verändert werden. Bürgerentscheide und ähnliche Verfahren haben sich zwar auf kommunaler Ebene behauptet, auf Landes- und Bundesebene sollte auch in Zukunft die bewährte Form der repräsentativen Demokratie Vorrang haben. Das zugegebenermaßen für den Einzelnen oft frustrierende, langwierige und mit Kompromissen verbundene „Bohren dicker Bretter“ (Max Weber) in den Parteien kann sicher durch eine Modernisierung der Parteien attraktiver gestaltet werden. Alle Alternativen dazu erweisen sich aber bei näherem Hinsehen als höchst problematisch.

## Anhang

**Tab. 1: Direktwahlen der Landräte und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte**

| Landkreis/ kreisfreie Stadt | Bewerber/ Wahlbeteiligung   | Wahlvorschlag  | Hauptwahl   | Stichwahl  | Gewählter Landrat/ Oberbgm. |
|-----------------------------|---|--|---|--|-----------------------------|
| <b>Greifswald</b>           | König, Dr. Arthur<br>Kuessner, Hinrich<br>Socher, Birgit<br>Brader, Dietmar<br>Meyer, Dr. Thomas  | CDU<br>SPD<br>PDS<br>FDP<br>Ebw.   | 35,6%<br>27,9%<br>15,8%<br>1,7%<br>19,1%  | 51,1%<br>48,9%<br>-<br>-<br>-                          | <b>Dr. Arthur König</b>     |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 42,3%   | 33,9%  |                             |
| <b>Neubrandenburg</b>       | Krüger, Dr. Paul<br>Lübbert, Dr. Joachim<br>Koplin, Torsten<br>Götze, Dr. Hans-Joachim<br>Jeddeloh, Gerd zu<br>Richter, Hartwig   | CDU<br>SPD<br>PDS<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.  | 47,7%<br>16,2%<br>23,8%<br>2,5%<br>8,6%<br>1,2%                                 | 65,3%<br>-<br>34,7%<br>-<br>-<br>-                     | <b>Dr. Paul Krüger</b>      |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 46,3%   | 41,0%  |                             |
| <b>Stralsund</b>            | Lastovka, Harald<br>Haack, Thomas<br>Neumann, Karsten<br>Wengelinski, Karsten<br>Adomeit, Michael<br>Brodet, Elmar<br>Grabosch, Christian<br>Mann, Uwe  | CDU<br>SPD<br>PDS<br>REP<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.                         | 47,2%<br>20,2%<br>20,9%<br>1,1%<br>2,5%<br>4,5%<br>1,9%<br>1,7%                 | 59,9%<br>-<br>40,1%<br>-<br>-<br>-<br>-<br>-           | <b>Harald Lastovka</b>      |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 46,1%   | 36,6%  |                             |
| <b>Bad Doberan</b>          | Hünecke, Joachim<br>Leuchert, Thomas<br>Kischel, Dr. Erwin<br>Roßmann, Rita   | FDP/ CDU<br>SPD<br>PDS<br>Ebw.   | 31,7%<br>41,2%<br>14,4%<br>12,8%  | 37,2%<br>62,8%<br>-<br>-                               | <b>Thomas Leuchert</b>      |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 36,4%   | 25,8%  |                             |
| <b>Demmin</b>               | Jelen, Frieder<br>Schmüling, Wolfgang<br>Konieczny, Siegfried<br>Kleist, Bernd<br>Garske, Dr. Wolfgang<br>Hagemeier, Reinhard<br>Krubke, Axel<br>Schölzel, Jutta<br>Winkler, Regina<br>Witschel, Reinhard | CDU<br>SPD<br>PDS<br>FDP<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw. | 41,6%<br>16,4%<br>21,1%<br>2,9%<br>8,8%<br>3,7%<br>0,9%<br>2,5%<br>1,4%<br>0,5% | 59,9%<br>-<br>40,1%<br>-<br>-<br>-<br>-<br>-<br>-<br>- | <b>Frieder Jelen</b>        |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 31,8%   | 26,0%  |                             |
| <b>Güstrow</b>              | Rethmeyer, Uwe<br>da Cunha, Lutz<br>Schmidt, Karin  | CDU<br>SPD<br>PDS  | 36,7%<br>41,6%<br>21,7%   | 48,5%<br>51,5%<br>-                                    | <b>Lutz da Cunha</b>        |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 39,2%   | 31,5%  |                             |
| <b>Ludwigslust</b>          | Petters, Andreas<br>Christiansen, Rolf<br>Hahn, Gabriele  | CDU<br>SPD<br>PDS  | 26,4%<br>60,6%<br>13,0%   | -<br>-<br>-  | <b>Rolf Christiansen</b>    |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 40,9%   | -  |                             |
| <b>Mecklenburg-Strelitz</b> | Schaubs, Elmar<br>Kautz, Bernd-Michael<br>Borchardt, Barbara<br>Pauly, Guido  | CDU<br>SPD<br>PDS<br>FDP   | 43,1%<br>33,9%<br>17,1%<br>5,9%   | 58,4%<br>41,6%<br>-<br>-                               | <b>Elmar Schaubs</b>        |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 37,4%   | 27,9%  |                             |
| <b>Müritzt</b>              | Seidel, Jürgen<br>Borchert, Rudolf<br>Brach, Jobst-Peter  | CDU<br>SPD<br>PDS  | 57,1%<br>26,8%<br>16,1%   | -<br>-<br>-  | <b>Jürgen Seidel</b>        |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 42,0%   | -  |                             |
| <b>Nordvorpommern</b>       | Molkentin, Wolfhard<br>Gerth, Manfred<br>Weiß, Dr. Wolfgang   | CDU<br>SPD<br>PDS  | 55,9%<br>24,0%<br>20,1%   | -<br>-<br>-  | <b>Wolfhard Molkentin</b>   |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 38,7%   | -  |                             |

Quelle: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern.

| Landkreis/ kreisfreie Stadt | Bewerber/ Wahlbeteiligung   | Wahlvorschlag                               | Hauptwahl                                | Stichwahl                         | Gewählter Landrat/ Oberbgm. |
|-----------------------------|---|---|--|-----------------------------------|-----------------------------|
| Nordwestmecklenburg         | Uhlmann, Dr. Hans-Heinrich<br>Bräunig, Erhard<br>Bluhm, Andreas<br>Marth, Dr. Gertraud<br>Frey, Hans-Dieter | CDU<br>SPD<br>PDS<br>Bv <sup>1</sup><br>Ebw | 30,6%<br>35,4%<br>14,9%<br>15,4%<br>3,8% | 43,1%<br>56,9%<br>-<br>-<br>-     | Erhard Bräunig              |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |   | 33,1%                                    | 23,8%                             |                             |
| Ostvorpommern               | Kautz, Herbert<br>Schultz, Dr. Uwe<br>Syrbe, Dr. Barbara<br>Schlisske, Andreas<br>Stanschus, Jürgen         | CDU<br>SPD<br>PDS<br>FDP<br>Ebw.            | 44,1%<br>15,3%<br>31,6%<br>4,0%<br>5,0%  | 45,8%<br>-<br>54,2%<br>-<br>-     | Dr. Barbara Syrbe           |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |   | 36,9%                                    | 30,4%                             |                             |
| Parchim                     | Diederich, Dr. Georg<br>Iredi, Klaus-Jürgen<br>Grabow, Dr. Eberhard   | CDU<br>SPD<br>PDS                           | 28,7%<br>54,6%<br>16,7%                  | -<br>-<br>-                       | Klaus-Jürgen Iredi          |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |   | 42,5%                                    | -                                 |                             |
| Rügen                       | Pieper, Ferdinand<br>Donig, Ingulf<br>Kassner, Kerstin<br>Weber, Gerhard                                    | CDU<br>SPD<br>PDS<br>FDP                    | 29,6%<br>14,8%<br>42,3%<br>13,3%         | -<br>-<br>80,2% <sup>2</sup><br>- | -                           |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |   | 36,8%                                    | 21,3%                             |                             |
| Neuwahl                     | Dobelstein, Herbert<br>Donig, Ingulf<br>Kassner, Kerstin<br>Weber, Gerhard                                  | CDU<br>SPD<br>PDS<br>FDP                    | 39,1%<br>7,4%<br>48,2%<br>5,4%           | 46,3%<br>-<br>53,7%<br>-          | Kerstin Kassner             |
|                             | <i>Wahlbeteiligung</i>  |   | 32,5%                                    | 29,7%                             |                             |

Quelle: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern.

Tab. 2: Direktwahlen der hauptamtlichen Bürgermeister

| Stadt/ Gemeinde  | Bewerber/ Wahlbeteiligung  | Wahlvorschlag                          | Hauptwahl   | Stichwahl                          | Gewählter Bürgermeister |
|------------------|--|--|---|------------------------------------|-------------------------|
| Kühlungsborn     | Karl, Rainer<br>Bittner, Manfred   | CDU<br>Ebw.                            | 78,4 %<br>21,6 %                                      | -<br>-                             | Rainer Karl             |
|                  | <i>Wahlbeteiligung</i>   |  | 35,9 %  | -                                  |                         |
| Malchin          | Peters, Jens<br>Mahnke, Dr. Kerstin<br>Knöll, Burkhard<br>Lange, Jörg  | CDU<br>PDS<br>UMB <sup>3</sup><br>Ebw. | 7,9 %<br>15,0 %<br>2,7 %<br>74,4 %                    | -<br>-<br>-<br>-                   | Jörg Lange              |
|                  | <i>Wahlbeteiligung</i>   |  | 48,7 %  | -                                  |                         |
| Güstrow          | Renz, Torsten<br>Beyer, Heidemarie<br>Fila, Lothar<br>Höpner, Hans-Erich<br>Schmidt, Raimund<br>Wassermann, Knud | CDU<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.    | 21,8 %<br>8,9 %<br>10,6 %<br>43,8 %<br>7,1 %<br>7,9 % | 37,8%<br>-<br>-<br>62,2%<br>-<br>- | Hans-Erich Höpner       |
|                  | <i>Wahlbeteiligung</i>   |  | 45,8 %  | 39,0 %                             |                         |
| Boizenburg/ Elbe | Jäschke, Harald<br>Dyrba, Werner<br>Piotrowski, Wolfgang<br>Staalkopf, Veronika                                  | SPD<br>PDS<br>Ebw.<br>Ebw.             | 48,8%<br>11,0%<br>2,8%<br>37,5%                       | 51,5%<br>-<br>-<br>48,5%           | Harald Jäschke          |
|                  | <i>Wahlbeteiligung</i>   |  | 54,7%   | 50,5%                              |                         |

Quellen: Gemeindevahlleiter der Städte bzw. Gemeinden.

In Einzelfällen handelt es sich um vorläufige amtliche Endergebnisse.

<sup>1</sup> Bv = „Bauernverband und ländlicher Raum Nordwestmecklenburg“.

<sup>2</sup> Dieser Stimmenanteil entsprach nur 16,9 Prozent der Wahlberechtigten. Nach § 64, Absatz 3 KWG M-V wurde deshalb eine Neuwahl nötig.

<sup>3</sup> UMB = „Unabhängige Malchiner Bürger“.

| Stadt/ Gemeinde          | Bewerber/ Wahlbeteiligung   | Wahlvorschlag  | Hauptwahl   | Stichwahl                       | Gewählter Bürgermeister       |
|--------------------------|---|--|---|---------------------------------|-------------------------------|
| <b>Grabow</b>            | Dittmann, Wolfgang<br>Schult, Ulrich<br>Heinke, Hans-Werner   | CDU<br>SPD<br>PDS                                      | 25,3%<br>69,8%<br>5,0%                                  | -<br>-<br>-                     | <b>Ulrich Schult</b>          |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 59,0%   | -                               |                               |
| <b>Hagenow</b>           | Scheffe, Wilhelm<br>Schwarz, Gisela<br>Schulz, Gabriele   | CDU<br>SPD<br>PDS                                      | 21,8%<br>43,8%<br>34,4%                                 | -<br>58,6%<br>41,4%             | <b>Gisela Schwarz</b>         |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 49,8%   | 40,8%                           |                               |
| <b>Ludwigslust</b>       | Runge, Marlies<br>Henning, Jürgen<br>Steinbach, Silvia<br>Zimmermann, Hans-Jürgen   | CDU<br>SPD<br>PDS<br>Ebw.                              | 12,9%<br>13,8%<br>13,3%<br>60,0%                        | -<br>-<br>-<br>-                | <b>Hans-Jürgen Zimmermann</b> |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 51,5%   | -                               |                               |
| <b>Wittenburg</b>        | Groß, Andre<br>Hebinck, Norbert   | CDU<br>Ebw.  | 29,2%<br>70,8%  | -<br>-                          | <b>Norbert Hebinck</b>        |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 48,6%   | -                               |                               |
| <b>Lübtheen</b>          | Sahs, Jürgen<br>Lindenau, Ute<br>Brandt, Rüdiger<br>Kaßburg, Marlies<br>Beuth, Wolfgang                                     | CDU<br>SPD<br>FDP<br>WGL <sup>4</sup><br>Ebw.          | 11,7%<br>53,3%<br>4,8%<br>28,1%<br>2,0%                 | -<br>-<br>-<br>-<br>-           | <b>Ute Lindenau</b>           |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 53,9%   | -                               |                               |
| <b>Neustadt-Glewe</b>    | Hublitz, Dieter<br>Menz, Uwe<br>Warnecke, Peter<br>Sommerfeld, Astrid   | CDU<br>SPD<br>PDS<br>Ebw.                              | 15,3%<br>75,2%<br>8,5%<br>1,0%                          | -<br>-<br>-<br>-                | <b>Uwe Menz</b>               |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 58,7%   | -                               |                               |
| <b>Waren (Müritz)</b>    | Rhein, Günther<br>Prehn, Rüdiger<br>Zutt, Doris<br>Hinrichs, Torsten<br>Klein, Andre<br>Paetsch, Bettina<br>Schnur, Thoralf | SPD<br>PDS<br>NPD<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw./ CDU<br>Ebw. | 57,4%<br>13,8%<br>2,0%<br>1,4%<br>0,4%<br>23,7%<br>1,3% | -<br>-<br>-<br>-<br>-<br>-<br>- | <b>Günther Rhein</b>          |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 51,4%   | -                               |                               |
| <b>Grimmen</b>           | Freimuth, Dieter<br>Latendorf, Ina<br>Rüster, Benno   | CDU<br>PDS<br>Ebw.                                     | 33,3%<br>31,3%<br>35,4%                                 | 46,2%<br>-<br>53,8%             | <b>Benno Rüster</b>           |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 55,4%   | 47,1%                           |                               |
| <b>Ribnitz-Damgarten</b> | Borbe, Jürgen<br>Zinn, Marion<br>Ober-Blöbaum, Siegfried<br>Falke, Alexander  | CDU<br>SPD<br>PDS<br>Ebw.                              | 51,2%<br>10,5%<br>23,7%<br>14,4%                        | -<br>-<br>-<br>-                | <b>Jürgen Borbe</b>           |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 52,1%   | -                               |                               |
| <b>Tribsees</b>          | Schimmelpfennig, Lothar<br>Barwich, Ulrich<br>Meyer, Harald<br>Kühnhold, Jörg   | CDU<br>SPD<br>PDS<br>Ebw.                              | 70,1%<br>14,3%<br>7,6%<br>8,1%                          | -<br>-<br>-<br>-                | <b>Lothar Schimmelpfennig</b> |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 59,7%   | -                               |                               |
| <b>Zingst</b>            | Kuhn, Andreas<br>Schwarz, Herbert<br>Wallis, Gerd   | CDU<br>Ebw.<br>Ebw.                                    | 70,5%<br>14,5%<br>15,0%                                 | -<br>-<br>-                     | <b>Andreas Kuhn</b>           |
|                          | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 64,8%   | -                               |                               |

**Quellen:** Gemeindevorstände der Städte bzw. Gemeinden.  
In Einzelfällen handelt es sich um vorläufige amtliche Endergebnisse.

<sup>4</sup> WGL = „Wählergemeinschaft Lübtheen“.

| Stadt/ Gemeinde           | Bewerber/ Wahlbeteiligung   | Wahl-<br>vorschlag   | Hauptwahl                                       | Stichwahl                                | Gewählter<br>Bürgermeister     |                      |
|---------------------------|---|--|---|--|--------------------------------|----------------------|
| <b>Grevesmühlen</b>       | Böhringer, Reno<br>Ditz, Jürgen<br>Barthus, Uwe<br>Hensel, Sabine<br>Retelsdorf, Andreas<br>Scharnweber, Wilfried | CDU<br>SPD<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.   | 33,6%<br>44,9%<br>2,4%<br>3,6%<br>0,9%<br>14,6% | 31,6%<br>68,4%<br>-<br>-<br>-<br>-       | <b>Jürgen Ditz</b>             |                      |
|                           | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 47,2%   | 41,6%                                    |                                |                      |
| <b>Insel Poel</b>         | Wahls, Dieter<br>Schärfeldt Brigitte<br>Liebig, Karl-Heinz  | CDU<br>SPD<br>Ebw.   | 58,8%<br>28,7%<br>12,6%                         | -<br>-<br>-                              | <b>Dieter Wahls</b>            |                      |
|                           | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 60,2%   | -  |                                |                      |
| <b>Wolgast</b><br>1. Wahl | Kretschmar, Gisela  | Ebw.   | 74,1% <sup>5</sup>                              | -  | -                              |                      |
|                           | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 33,5%   | -  |                                |                      |
|                           | Neuwahl   | Hämmerling, Gerhard<br>Kanehl, Jürgen<br>Kretschmer, Gisela<br>Leven, Jürgen<br>Schröter, Jörg | CDU<br>Ebw./ SPD<br>Ebw.<br>Ebw.                | 12,9%<br>48,7%<br>20,0%<br>4,0%<br>14,4% | -<br>73,1%<br>26,9%<br>-<br>-  | <b>Jürgen Kanehl</b> |
|                           |   | <i>Wahlbeteiligung</i>   |   | 39,1%                                    | 24,7%                          |                      |
|                           |   |  |   |  |                                |                      |
| <b>Goldberg</b>           | Götz, Uwe<br>Eisenkrätzer, Klaus<br>Wollschläger, Dieter<br>Kruse, Hans-Hermann                                   | SPD<br>PDS<br>FDP<br>Ebw.  | 18,1%<br>21,3%<br>51,9%<br>8,7%                 | -<br>-<br>-<br>-                         | <b>Dieter<br/>Wollschläger</b> |                      |
|                           | Wahlberechtigte   |  | 57,8%   | -  |                                |                      |
| <b>Lübz</b>               | Stein, Gudrun<br>Stief, Karl-Heinz<br>Jakobi, Ramona  | CDU<br>SPD<br>PDS  | 77,6%<br>13,9%<br>8,4%                          | -<br>-<br>-                              | <b>Gudrun Stein</b>            |                      |
|                           | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 55,1%   | -  |                                |                      |
| <b>Parchim</b>            | Müller, Reinhard<br>Rolly, Bernd<br>Wiencke, Norbert  | CDU<br>SPD<br>Ebw.   | 22,4%<br>57,1%<br>20,2%                         | -<br>-<br>-                              | <b>Bernd Rolly</b>             |                      |
|                           | Wahlberechtigte   |  | 48,1  | -  |                                |                      |
| <b>Plau am See</b>        | Nußbücker, Renate<br>Jarchow, Hans-Heinrich<br>Reier, Norbert<br>Kruse, Norbert                                   | CDU<br>SPD<br>PDS<br>Ebw.  | 14,9%<br>39,5%<br>24,4%<br>21,1%                | -<br>46,9%<br>53,1%<br>-                 | <b>Norbert Reier</b>           |                      |
|                           | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 63,2%   | 55,6%                                    |                                |                      |
| <b>Bergen</b>             | Köster, Andrea<br>Löwen, Christoph<br>Voß, Jens-Uwe   | CDU<br>B'90/Grüne<br>Ebw.  | 73,0%<br>7,0%<br>20,0%                          | -<br>-<br>-                              | <b>Andrea Köster</b>           |                      |
|                           | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 37,1%   | -  |                                |                      |
| <b>Binz</b>               | Köllmann, Wilfried<br>Döring, Konrad<br>Bachmann, Andreas<br>Reimer, Gudrun<br>Schaumann, Horst                   | CDU<br>PDS<br>Ebw.<br>Ebw.<br>Ebw.   | 12,5%<br>25,3%<br>18,0%<br>15,4%<br>28,7%       | -<br>47,6%<br>-<br>-<br>52,4%            | <b>Horst Schaumann</b>         |                      |
|                           | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 52,1%   | 41,8%                                    |                                |                      |
| <b>Putbus</b>             | Burwitz, Harald<br>Reese, Gerhard   | FDP<br>SPD   | 51,5%<br>48,5%                                  | -<br>-                                   | <b>Harald Burwitz</b>          |                      |
|                           | <i>Wahlbeteiligung</i>  |  | 48,8%   | -  |                                |                      |

**Quellen:** Gemeindevorstände der Städte bzw. Gemeinden.  
In Einzelfällen handelt es sich um vorläufige amtliche Endergebnisse.

<sup>5</sup> Dieser Stimmenanteil entsprach nur 24,4 Prozent der Wahlberechtigten. Nach § 64, Absatz 3 KWG M-V wurde deshalb eine Neuwahl nötig.

| Stadt/ Gemeinde       | Bewerber/ Wahlbeteiligung                   | Wahlvorschlag     | Hauptwahl              | Stichwahl   | Gewählter Bürgermeister |
|-----------------------|---|-------------------|------------------------|-------------|-------------------------|
| Sassnitz              | Lenz, Jörg<br>Piecha, Jörg<br>Holtz, Dieter | CDU<br>SPD<br>PDS | 20,7%<br>7,5%<br>71,8% | -<br>-<br>- | Dieter Holtz            |
|                       | <i>Wahlbeteiligung</i>                      |                   | 45,3%                  | -           |                         |
| Strasburg (Uckermark) | Raulin, Norbert<br>Becker, Rolf             | SPD<br>Ebw.       | 88,7%<br>11,3%         | -<br>-      | Norbert Raulin          |
|                       | <i>Wahlbeteiligung</i>                      |                   | 46,9%                  | -           |                         |

Quellen: Gemeindevahlleiter der Städte bzw. Gemeinden.  
In Einzelfällen handelt es sich um vorläufige amtliche Endergebnisse.

**Tab. 3: Termine für die noch ausstehenden Direktwahlen der Landräte, Oberbürgermeister (kreisfreie Städte) und hauptamtlichen Bürgermeister in Mecklenburg-Vorpommern**

| Landkreis/ kreisfreie Stadt | Amtsfreie/ geschäftsführende Gemeinde | Wahl des Ober- / Bürgermeisters im Jahr: |
|-----------------------------|---------------------------------------|--|
| <b>Rostock</b>              |                                       | 2002                                     |
| <b>Schwerin</b>             |                                       | 2002                                     |
| <b>Wismar</b>               |                                       | 2002                                     |
| <b>Bad Doberan</b>          | Bad Doberan                           | 2005                                     |
|                             | Gemeinde Graal Müritz                 | 2004                                     |
|                             | Neubukow                              | 2003                                     |
|                             | Tessin                                | 2003                                     |
|                             | Gemeinde Sanitz                       | 2005                                     |
|                             | Kröpelin                              | 2008                                     |
|                             | Schwaan                               | 2003                                     |
| <b>Demmin</b>               | Altentreptow                          | 2003                                     |
|                             | Demmin                                | 2003                                     |
|                             | Jarmen                                | 2003                                     |
|                             | Neukalen                              | 2003                                     |
|                             | Stavenhagen, Reuterstadt              | 2003                                     |
|                             | Dargun                                | 2002                                     |
|                             | Loitz                                 | 2003                                     |
| <b>Güstrow</b>              | Bützow                                | 2002                                     |
|                             | Laage                                 | 2002                                     |
|                             | Teterow                               | 2001                                     |
| <b>Mecklenburg-Strelitz</b> | Burg Stargard                         | 2003                                     |
|                             | Friedland                             | 2003                                     |
|                             | Neustrelitz                           | 2003                                     |
|                             | Feldberger Seenlandschaft             | 2007                                     |
| <b>Müritz</b>               | Malchow                               | 2002                                     |
|                             | Röbel (Müritz)                        | 2006                                     |
|                             | Penzlin                               | 2006                                     |
| <b>Nordvorpommern</b>       | Barth                                 | 2005                                     |
|                             | Marlow                                | 2007                                     |
|                             | Gemeinde Süderholz                    | 2008                                     |
| <b>Nordwestmecklenburg</b>  | Boltenhagen                           | 2007                                     |
|                             | Gadebusch                             | 2002                                     |
|                             | Schönberg                             | 2006                                     |
|                             | Neukloster                            | 2002                                     |
| <b>Ostvorpommern</b>        | Anklam                                | 2002                                     |
|                             | Gemeinde Heringsdorf                  | 2003                                     |
|                             | Gemeinde Zinnowitz                    | 2005                                     |
|                             | Ahlbeck                               | 2003                                     |
|                             | Gützkow                               | 2003                                     |
|                             | Usedom                                | 2003                                     |
| <b>Parchim</b>              | Brüel                                 | 2005                                     |
|                             | Sternberg                             | 2003                                     |
| <b>Rügen</b>                | Gemeinde Insel Hiddensee              | 2006                                     |
| <b>Uecker-Randow</b>        | Eggesin                               | 2003                                     |
|                             | Pasewalk                              | 2002                                     |
| <b>Landratswahl: 2004</b>   | Torgelow                              | 2003                                     |
|                             | Ueckermünde                           | 2003                                     |

Quelle: Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern.

**Tab. 4: Kommunalwahlergebnisse (Kreistage) in MV nach Kreisen und kreisfreien Städten 1990<sup>1</sup> bis 1999 (in Prozent)**

|                             | CDU  |      |      | SPD  |      |      | PDS  |      |      | FDP  |      |      | B'90/ Grüne |      |      | Sonstige |      |      |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|------|------|----------|------|------|
|                             | 1990 | 1994 | 1999 | 1990 | 1994 | 1999 | 1990 | 1994 | 1999 | 1990 | 1994 | 1999 | 1990        | 1994 | 1999 | 1990     | 1994 | 1999 |
| <b>Bad Doberan</b>          | 29,3 | 32,0 | 41,5 | 21,3 | 27,0 | 25,9 | 16,9 | 20,6 | 19,0 | 6,0  | 5,2  | 5,5  | 1,0         | -    | -    | 25,5     | 15,2 | 8,2  |
| <b>Demmin</b>               | 35,1 | 45,1 | 52,0 | 8,6  | 21,0 | 18,2 | 20,8 | 20,8 | 20,2 | 6,7  | 6,0  | 4,1  | 2,7         | 2,7  | 0,9  | 29,4     | 4,5  | 4,4  |
| <b>Greifswald</b>           | 36,3 | 40,0 | 46,9 | 18,7 | 15,4 | 17,4 | 21,2 | 28,0 | 23,7 | 3,3  | 1,3  | 2,3  | 2,4         | 7,1  | 6,4  | 18,1     | 8,2  | 3,2  |
| <b>Güstrow</b>              | 28,4 | 31,9 | 36,3 | 21,5 | 26,4 | 27,7 | 17,5 | 21,1 | 18,8 | 5,5  | 4,8  | 5,0  | 1,5         | 7,9  | -    | 25,3     | 7,9  | 12,2 |
| <b>Ludwigslust</b>          | 28,9 | 29,7 | 36,6 | 19,1 | 29,3 | 28,6 | 13,2 | 18,8 | 18,3 | 8,9  | 6,8  | 2,9  | 1,2         | 7,0  | 4,4  | 28,8     | 8,4  | 9,1  |
| <b>Mecklenburg-Strelitz</b> | 23,9 | 34,0 | 43,1 | 23,2 | 28,9 | 25,5 | 16,0 | 20,4 | 20,9 | 7,9  | 4,9  | 4,7  | 3,7         | 4,2  | 1,8  | 25,4     | 7,8  | 4,0  |
| <b>Müritz</b>               | 28,7 | 31,7 | 39,1 | 19,0 | 27,0 | 27,2 | 16,3 | 16,7 | 16,8 | 7,6  | 5,7  | 3,9  | 1,7         | 9,0  | 7,4  | 26,8     | 9,9  | 5,5  |
| <b>Neubrandenburg</b>       | 23,6 | 28,3 | 34,9 | 21,5 | 23,2 | 21,8 | 30,5 | 32,1 | 34,1 | 4,1  | 4,0  | 3,8  | 4,1         | 5,4  | 1,5  | 16,2     | 6,9  | 5,6  |
| <b>Nordvorpommern</b>       | 25,5 | 41,1 | 49,5 | 14,9 | 21,7 | 18,7 | 16,6 | 20,4 | 18,8 | 5,3  | 5,6  | 2,2  | 1,3         | 4,3  | -    | 36,4     | 7,0  | 9,2  |
| <b>Nordwestmecklenburg</b>  | 24,9 | 27,2 | 38,1 | 26,9 | 34,2 | 26,8 | 14,0 | 19,4 | 19,9 | 4,5  | 6,3  | 4,3  | 1,5         | 3,9  | 1,6  | 28,3     | 9,0  | 9,3  |
| <b>Ostvorpommern</b>        | 36,0 | 36,5 | 47,2 | 13,3 | 18,7 | 22,7 | 19,6 | 24,2 | 18,5 | 7,1  | 9,4  | 3,1  | 0,1         | 3,0  | -    | 24,0     | 8,2  | 8,5  |
| <b>Parchim</b>              | 32,9 | 31,1 | 42,7 | 16,4 | 27,9 | 24,8 | 16,4 | 21,9 | 18,5 | 6,9  | 7,7  | 4,2  | 1,1         | 4,8  | 2,1  | 26,2     | 6,6  | 7,7  |
| <b>Rostock</b>              | 22,9 | 18,3 | 28,0 | 28,0 | 27,3 | 27,6 | 22,8 | 33,2 | 31,9 | 4,5  | 2,3  | 2,5  | 3,2         | -    | -    | 18,5     | 19,0 | 10,0 |
| <b>Rügen</b>                | 31,7 | 27,7 | 37,2 | 11,2 | 13,8 | 15,9 | 20,0 | 28,5 | 22,4 | 5,2  | 8,6  | 10,4 | -           | -    | -    | 31,8     | 21,3 | 14,1 |
| <b>Schwerin</b>             | 23,9 | 15,4 | 30,7 | 26,3 | 31,1 | 22,2 | 22,9 | 34,0 | 30,0 | 5,6  | 3,7  | 1,9  | 4,9         | 7,4  | 6,1  | 16,4     | 8,4  | 8,9  |
| <b>Stralsund</b>            | 39,4 | 37,2 | 42,7 | 24,9 | 21,5 | 20,0 | 18,2 | 25,2 | 25,6 | 2,5  | 2,5  | 1,7  | 2,7         | 5,7  | 4,1  | 12,2     | 7,8  | 5,9  |
| <b>Uecker-Randow</b>        | 14,1 | 37,8 | 42,8 | 13,7 | 18,1 | 17,0 | 24,8 | 23,3 | 20,9 | 18,0 | 7,7  | 5,9  | 3,8         | 4,1  | 1,6  | 25,5     | 9,0  | 11,9 |
| <b>Wismar</b>               | 27,3 | 19,2 | 26,1 | 34,5 | 48,8 | 42,9 | 13,0 | 20,0 | 19,5 | 6,6  | 4,8  | 8,1  | 3,3         | 3,5  | 2,3  | 15,4     | 3,6  | 1,0  |
| <b>Gesamt</b>               | 27,8 | 30,6 | 39,9 | 20,6 | 25,6 | 24,0 | 19,0 | 24,3 | 21,9 | 6,4  | 5,4  | 4,1  | 2,2         | 4,2  | 1,9  | 24,1     | 9,9  | 8,2  |

Quelle: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>1</sup> Die Wahlergebnisse von 1990 in den Altkreisen wurden entsprechend dem Gebietsstand nach der Kreisneugliederung von 1994 umgerechnet.

## **Die Autoren**

*Gudrun Heinrich*, Dipl.-Pol., Lehrbeauftragte am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften

*Hans Jörg Hennecke*, Dr., Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre des Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften

*Reiner Holznagel*, M. A., Doktorand am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre des Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften

*Ilka Lochner-Borst*, Magistrandin am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre des Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften

*Jochen Schmidt*, M. A., Stellvertreter des Landesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen, Lehrbeauftragter am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften

*Steffen Schoon*, M. A., Doktorand am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre des Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Stipendiat der Landesgraduiertenförderung

*Nikolaus Werz*, Prof. Dr., Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften