



# Politische Landeskunde Mecklenburg Vorpommern

Herausgegeben von der Landeszentrale  
für politische Bildung Mecklenburg-Vorpommern



**Vorwort** ..... Seite 2

**I. Geschichte und Geographie**

*Heinrich-Christian Kuhn*  
 Geschichte Mecklenburg-Vorpommerns ..... Seite 4

*Wolfgang Weiß*  
 Die Geographie des Landes ..... Seite 33

**II. Politik und Bürger**

*Nikolaus Werz*  
 Demokratie und Verfassung seit 1989 ..... Seite 51

*Steffen Schoon*  
 Parteien und Wahlen ..... Seite 67

*Stefan Ewert/Hubertus Buchstein*  
 Landtag und Gesetzgebung ..... Seite 88

*Hans Jörg Hennecke*  
 Regierung und Verwaltung ..... Seite 106

*Hubert Meyer*  
 Aufgaben und Institutionen der Gemeinden und Landkreise ..... Seite 122

*Klaus-Michael Glaser*  
 Wahlen und Bürgerbeteiligung in Gemeinden und Landkreisen ..... Seite 141

*Andreas Frost*  
 Arbeitgeber und Gewerkschaften gestalten die Arbeitswelt ..... Seite 158

**III. Zukunftsfragen**

*Ursula Kück*  
 Bevölkerung im Wandel ..... Seite 170

*Gerald Braun*  
 Wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven ..... Seite 188

*Dieter Schröder*  
 Bildungs- und Kulturpolitik ..... Seite 205

*Jenny Bonin/Christoph Krüger*  
 Mecklenburg-Vorpommern als Region in Europa ..... Seite 227

**IV. Anhang**

Ausgewählte Daten zu Mecklenburg-Vorpommern ..... Seite 238

Literaturhinweis ..... Seite 241

Hinweise auf Internetseiten ..... Seite 251

Abkürzungsverzeichnis ..... Seite 253

Autorenverzeichnis ..... Seite 256

# Wahlen und Bürgerbeteiligung in Gemeinden und Landkreisen

## Klaus-Michael Glaser

Die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben (Art. 3 Abs. 2 LV MV). Bürger ist, wer in der Gemeinde seinen Hauptwohnsitz hat. Das Wort Politik kommt vom griechischen Wort „polis“ für die Stadt, d.h. die Demokratie wurde in den Kommunen erfunden. Hier wird der Bewohner durch Mitmachen zum Bürger (griechisch „polites“). Diese Möglichkeiten der

Einflussnahme auf die heimatische Gemeinde sind in Mecklenburg-Vorpommern vielfältig ausgeprägt. Dazu gehören ein Kommunalwahlsystem, das die Teilhabe an der Selbstverwaltung ermöglicht, sowie vielfältige Instrumente bürgerschaftlicher Partizipationen, mit denen die Bürger in den Gemeinden auch Sachentscheidungen anregen oder sogar selbst treffen können.

## 1. Kommunalwahlen

Demokratie als Teilhabemöglichkeit an der örtlichen Verwaltung und als Auswahl zwischen verschiedenen Kandidaten erlebt der Bürger am intensivsten bei den Kommunalwahlen. Schließlich bewirbt sich landesweit stets eine fünfstellige Zahl von Bürgern um die Mandate in den Gemeindevertretungen, Kreistagen oder

um die Positionen von Bürgermeisterin und Landräten. Sie beschäftigen sich mit den Problemen der Gemeinde, überlegen sich Lösungsmöglichkeiten und stellen sich ihren Mitbürgern zur Wahl. Jeder Bürger kann auf maximal vier Stimmzetteln seine bevorzugten Kandidaten für die jeweiligen Vertretungen ankreuzen.

Das Kommunalwahlsystem Mecklenburg-Vorpommerns unterscheidet sich dabei erheblich von dem Wahlsystem für die Bundestags- und Landtagswahlen, aber auch sehr von dem des Partnerlandes Schleswig-Holstein. Trotz einiger Veränderungen seit 1990 sind seine grundsätzlichen Regelungen erhalten geblieben.

### **Die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und Kreistagen**

Die Gemeinden und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern wurden schon demokratisch gewählt und haben erste demokratische Grundentscheidungen getroffen, bevor es das Land Mecklenburg-Vorpommern und damit auch den Landtag gab. Am 6. Mai 1990 wurden in allen 1.123 Gemeinden des späteren Mecklenburg-Vorpommern Gemeindevertretungen und in den damals noch 31 Landkreisen Kreistage aufgrund des Kommunalwahlgesetzes der DDR von 1990 gewählt. Angesichts der Bedeutung der letzten (manipulierten) Kommunalwahlen im SED-

Staat am 7. Mai 1989 für den Ausbruch der „Wende“ war das Kommunalwahlsystem bewusst offen und engagementfördernd erarbeitet worden. Nicht nur Parteien, sondern auch Bürgerbewegungen und Einzelkandidaten konnten sich für die kommunalen Mandate bewerben. Es gab keine Sperrklausel, Listenverbindungen zwischen verschiedenen Bewerbern waren zugelassen.

Zu den Kommunalwahlen 1994 schuf sich Mecklenburg-Vorpommern ein eigenes Kommunalwahlgesetz, das viele Regelungen aus dem vorherigen Wahlgesetz übernahm. Insbesondere das Grundprinzip für die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und Kreistagen wurde beibehalten: Danach besitzt der Wähler drei gleichberechtigte Stimmen, die er auf einen Bewerber konzentrieren (kumulieren) oder auf mehrere Bewerber – auch von verschiedenen Wahlvorschlägen (= Listen) – verteilen (panaschieren) kann. Damit hat der Wähler eine größtmögliche Auswahl. Er kann jeden Bewerber persönlich ankreuzen.

### Stimmzettel

Für die Wahl des Kreistages am  Datum  im Landkreis  Name des Wahlgebietes  Wahlbereich  Name oder Nr.

Sie haben **drei Stimmen: XXX**  
 Sie können alle drei Stimmen **einem einzigen Bewerber** geben.  
 Sie können Ihre drei Stimmen aber auch auf **mehrere Bewerber desselben** Wahlvorschlags oder **verschiedener** Wahlvorschläge verteilen.  
**Bitte beachten** Sie: Bei Abgabe von mehr als drei Stimmen sind **alle abgegebenen Stimmen ungültig!**

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">1 A-Partei</th> <th style="text-align: right;">AP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Sonntag, Gudrun - Kindergärtnerin - Hegelstraße 38 19065 Pinnrow</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>2. Lange, Sven - Landwirt - Pestalozzistraße 66 19406 Sternberg</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>3. Evers, Monika - Lehrerin - Hauptstraße 57 19399 Goldberg</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>usw.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> </tbody> </table>	1 A-Partei	AP	1. Sonntag, Gudrun - Kindergärtnerin - Hegelstraße 38 19065 Pinnrow	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	2. Lange, Sven - Landwirt - Pestalozzistraße 66 19406 Sternberg	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	3. Evers, Monika - Lehrerin - Hauptstraße 57 19399 Goldberg	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">2 B-Partei</th> <th style="text-align: right;">BP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Haase, Maren - Notarin - Oststraße 2 19067 Leezen</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>2. Pfeifer, Thomas - Chemiker - Brauerestraße 7 19586 Lübz</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>3. Tisse, Lucas - Altenpfleger - Inselstraße 17 19089 Crivitz</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>usw.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> </tbody> </table>	2 B-Partei	BP	1. Haase, Maren - Notarin - Oststraße 2 19067 Leezen	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	2. Pfeifer, Thomas - Chemiker - Brauerestraße 7 19586 Lübz	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	3. Tisse, Lucas - Altenpfleger - Inselstraße 17 19089 Crivitz	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
1 A-Partei	AP																				
1. Sonntag, Gudrun - Kindergärtnerin - Hegelstraße 38 19065 Pinnrow	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
2. Lange, Sven - Landwirt - Pestalozzistraße 66 19406 Sternberg	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
3. Evers, Monika - Lehrerin - Hauptstraße 57 19399 Goldberg	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
2 B-Partei	BP																				
1. Haase, Maren - Notarin - Oststraße 2 19067 Leezen	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
2. Pfeifer, Thomas - Chemiker - Brauerestraße 7 19586 Lübz	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
3. Tisse, Lucas - Altenpfleger - Inselstraße 17 19089 Crivitz	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">3 C-Partei</th> <th style="text-align: right;">CP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Kühn, Otto - Lehrer - Grüne Straße 1 19374 Raduhn</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>2. Morowki, Bernd - Kriminalbeamter - Dallienweg 12 19376 Siggelkow</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>3. Wallow, Carmen - Bibliothekarin - Adlerstraße 5 19399 Techentin</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>usw.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> </tbody> </table>	3 C-Partei	CP	1. Kühn, Otto - Lehrer - Grüne Straße 1 19374 Raduhn	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	2. Morowki, Bernd - Kriminalbeamter - Dallienweg 12 19376 Siggelkow	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	3. Wallow, Carmen - Bibliothekarin - Adlerstraße 5 19399 Techentin	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">4 Wählergruppe 2000</th> <th style="text-align: right;">WG</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Lambert, Jochen - Gärtner - Siedlerweg 61 19395 Karow</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>2. Sonnenberg, Dagmar - Krankenschwester - Eichenstraße 42 19406 Mustin</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>3. Dr. Gojms, Heidrun - Beamtin - Wallstraße 33 19374 Herzberg</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>usw.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/></td> </tr> </tbody> </table>	4 Wählergruppe 2000	WG	1. Lambert, Jochen - Gärtner - Siedlerweg 61 19395 Karow	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	2. Sonnenberg, Dagmar - Krankenschwester - Eichenstraße 42 19406 Mustin	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	3. Dr. Gojms, Heidrun - Beamtin - Wallstraße 33 19374 Herzberg	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
3 C-Partei	CP																				
1. Kühn, Otto - Lehrer - Grüne Straße 1 19374 Raduhn	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
2. Morowki, Bernd - Kriminalbeamter - Dallienweg 12 19376 Siggelkow	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
3. Wallow, Carmen - Bibliothekarin - Adlerstraße 5 19399 Techentin	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
4 Wählergruppe 2000	WG																				
1. Lambert, Jochen - Gärtner - Siedlerweg 61 19395 Karow	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
2. Sonnenberg, Dagmar - Krankenschwester - Eichenstraße 42 19406 Mustin	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
3. Dr. Gojms, Heidrun - Beamtin - Wallstraße 33 19374 Herzberg	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				
usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>																				

Die Sitzverteilung ergibt sich dann aus der Addition der Stimmen aller Bewerber eines Wahlvorschlags (Partei, Wählergruppe oder Einzelbewerber) multipliziert mit der Anzahl der zu verteilenden Sitze, dividiert durch die

Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen. Dabei erhält jeder Wahlvorschlag die Anzahl der Sitze entsprechend der ganzen Zahlen nach dieser Rechenoperation. Die weiteren Sitze werden an die Wahlvorschläge verteilt, die den

höchsten Zahlenbruchteil aufweisen. Dieses sog. Hare-Niemeyer-Verfahren (vgl. den Beitrag von Steffen Schoon) bevorteilt dabei in engen Fällen die kleineren Listen überproportional. Allerdings muss ein Wahlvorschlag, der mehr als die Hälfte der Wählerstimmen erhält unter Einbeziehung der (ehrenamtlichen) Bürgermeisterwahl auch mehr als die Hälfte der Sitze in der Vertretung erhalten.

Nachdem auf diese Weise die Anzahl der Sitze für einen bestimmten Wahlvorschlag und damit auch die politischen Verhältnisse in der neuen Vertretung errechnet wurden, ergibt sich aus den Stimmzahlen innerhalb dieser Wahlvorschläge, welche Bewerber nun diese Sitze tatsächlich einnehmen. Dadurch ist die Reihenfolge im Listenvorschlag, den die Partei oder Wählergruppe einreicht und die auf

#### Rechenbeispiel:

In der Gemeinde Klein Wahl (478 Einwohner – damit sechs Gemeindevertreter und ein Bürgermeister zu wählen) kommt es zu folgenden Stimmergebnissen:

CDU		SPD		WG Große Wahl	
Meyer	207	Schmidt	176	Krüger	500
Müller	39	Braun	79	Schön	101
Neuer	2	Schröder	40	Schulze	99
		Brandt	10	Sommer	13
				Henkel	19
Gesamtorschlag	248	Gesamtorschlag	305	Gesamtorschlag	732

Gleichzeitig wurde Krüger zum Bürgermeister gewählt.

Sitzverteilung:

CDU  $248 \times 6: 1285 = 1,15$

SPD  $305 \times 6: 1285 = 1,42$

WG  $732 \times 6: 1285 = 3,41$

Aufgrund der ganzen Zahlen ergeben sich fünf Sitze (1, 1, 3). Der letzte Sitz würde auf die SPD entfallen, da diese die höchsten Zahlenbruchteile (.42 gegenüber .15 bzw. .41) erzielt hat. Da Krüger den siebenten (Bürgermeister-)Sitz einnimmt, sind außerdem Meyer, Schmidt, Braun, Schön, Schulze und Henkel (als Nachrücker für Krüger) gewählt.

dem Stimmzettel erscheint, nicht relevant für die dann tatsächlich Gewählten. Bei den Kommunalwahlen gibt es eine sog. freie Liste. Der Wähler entscheidet letztlich über die gewählten Personen, die in den Vertretungen mitwirken dürfen. Der Parteeinfluss ist somit weitaus geringer als bei den Bundestags- oder Landtagswahlen, wo starre – also nicht veränderbare – Landeslisten gelten.

Das Kommunalwahlgesetz von 1994 erweiterte die Wahlperiode der Gemeindevertretungen und Kreistage von vier auf fünf Jahre. Darüber hinaus trug dieses Gesetz aber schon deutlich den Einfluss der Parteidemokratie des Landtages. Es wurde eine Fünf-Prozent-Sperrklausel für Parteien und Wählergruppen, nicht jedoch für Einzelbewerber eingeführt. Listenverbindungen waren nicht mehr zulässig. Nach einer Verfassungsbeschwerde der Partei Bündnis 90/Die Grünen und dem anschließenden Urteil des Landesverfassungsgerichts in Greifswald im Jahr 2004 verzichtete der Landtag im Jahr 2004

jedoch auf die Beibehaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel. Der Nachweis, dass diese für das Funktionieren der kommunalen Vertretungen unabdingbar sei, war spätestens nach der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte offensichtlich nicht mehr zu führen. Weitere Änderungen des Kommunalwahlgesetzes beinhalteten die Ausweitung des Wahlrechts auf EU-Bürger (1995) und die Einführung des aktiven Wahlrechts ab dem 16. Lebensjahr (1999).

Die Einteilung des Wahlgebietes erfolgt in Wahlbereiche, die dem Wähler eine bessere Übersichtlichkeit bietet, und in Wahlbezirke, mit denen die Wahlorganisation erleichtert wird. Die Wahlvorschläge beziehen sich jeweils auf die einzelnen Wahlbereiche, so dass die Parteien und Wählergruppen in der Regel für jeden Wahlbereich eine eigene Kandidatenliste aufstellen. Damit soll die lokale Verteilung der Mandate gesichert werden. Dies wird jedoch dadurch konterkariert, indem ein und dieselbe Person auch in mehreren Wahlbereichen

kandidieren kann. Parteien und Wählergruppen haben damit die Möglichkeit, bestimmte Bewerber in jedem Wahlbereich – auch

wenn diese dort nicht wohnen – aufzustellen und damit deren Chancen zu erhöhen.

### Beispiel für die innerparteiliche Mandatsverteilung bei mehreren Wahlbereichen:

Nach der Stimmenzahl stehen der PDS in Schwerin 13 Sitze zu.

Wahlbereich I		Wahlbereich II		Wahlbereich III		Wahlbereich IV	
Bewerber	Stimmen	Bewerber	Stimmen	Bewerber	Stimmen	Bewerber	Stimmen
Spitz	3.007	Spitz	3.298	Spitz	2.999	Spitz	3.000
Schröder	1.892	Meckel	1.777	Dreesch	1.349	Brümmer	1.689
Jung	977	Gärtner	820	Matern	813	Eichel	999
Klein	495	Pommer	444	Becker	502	Timm	502
Weber	169	Schuster	166	Klein	333	Klein	77
Ludwig	10	Schneider	9	Stadler	67	Gans	68

Für die einzelnen Wahlbereiche ergeben sich folgende Ergebnisse: WB I = 3,33, WB II = 3,31, WB III = 3,11, WB IV = 3,22. Jeder Wahlbereich enthält also nach ganzen Zahlen jeweils 3 Sitze, der Wahlbereich I ( $6.550 \times 3 : 25.507 = 3,33$ ) wegen des höchsten Zahlenbruchteils einen vierten Sitz.

Für die Mehrfachkandidatur enthält § 20 Absatz 4 Satz 2 die notwendige Regelung, einen Bewerber, der in mehreren Wahlbereichen theoretisch einen Sitz erringen würde, einem der Wahlbereiche zuzuordnen. Nach Zuordnung dieses Bewerbers ist dessen Name dann in den jeweils anderen Wahlbereichen zu streichen.

Im oben dargestellten Beispiel erhält der Bewerber Spitze seinen Sitz im Wahlbereich II, wird danach also in den anderen drei Wahlbereichen gestrichen. Weiter wurden also gewählt: Schröder, Jung, Klein und Weber (WB I), Meckel und Gärtner (WB II), Dreesch, Matern und Becker (WB III) sowie Brümmer, Eichel und Timm (WB IV).

Während die Stimmenzahlen der jeweiligen Listen in allen Wahlbereichen addiert werden, gilt dies für die einzelnen Bewerber nicht.

## Die Direktwahlen der Bürgermeister und Landräte

1997 wurde die direkte Wahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte durch die Bevölkerung im Kommunalwahlgesetz verankert. Bei der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte hat der Wähler jeweils nur eine Stimme. Gemeinsame Wahlvorschläge von mehreren Parteien oder Wählergruppen sind zulässig. Ge-


wählt ist der Bewerber, der mehr als 50 Prozent der abgegebenen Stimmen erhält. Wenn dies nicht der Fall ist, wird der Amtsinhaber durch eine Stichwahl 14 Tage später zwischen den beiden Bewerbern ermittelt, die in der Hauptwahl die meisten Stimmen erreicht haben. Verzichtet einer von diesen auf die Teilnahme an

**Stimmzettel <sup>1)</sup>**


**für die Wahl des Bürgermeisters**

am

in der Gemeinde

**Sie haben 1 Stimme** 

Nur einen Bewerber ankreuzen,  
sonst ist Ihre Stimme ungültig!

Hier  
ankreuzen  


1	Lindemann, Erwin - Beamter -	A-Partei	<b>AP</b>	<input type="radio"/>
2	Blümel, Franz - Handelsvertreter -	B-Partei	<b>BP</b>	<input type="radio"/>
3	Hoppenstedt, Angelika - Hausfrau -	Wählerversammlung Bürgerwille	<b>Bürger</b>	<input type="radio"/>
4	Mossbach, Andreas - Dipl. Ingenieur -	Einzelbewerber Moosbach		<input type="radio"/>

1) Muster gilt für die Wahl des Landrates entsprechend.

der Stichwahl, so rückt der nächstplatzierte Kandidat nach. Sollte sich nur ein Bewerber zur Direktwahl stellen, benötigt dieser mehr Ja- als Nein-Stimmen, wobei die Anzahl der Ja-Stimmen seit dem Jahr 2004 15 Prozent aller Wahlberechtigten umfassen muss. Durch dieses niedrigere Quorum, das zuvor bei 25 Prozent lag, sollen unnötige Wiederholungswahlen, wie z.B. bei der Landratswahl 2001 im Landkreis Rügen, vermieden werden. Wenn dieses Ergebnis dennoch nicht erreicht wird, wählen die Mitglieder der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages aus ihren Reihen den Bürgermeister bzw. Landrat.

Da der für fünf Jahre gewählte ehrenamtliche Bürgermeister Vorsitzender der Gemeindevertretung ist, erhält er ein eigenes Gemeindevertretungsmandat und verliert damit seinen eventuell bei Gemeindevertretungswahlen errungenen Sitz. Für ihn rückt ein Listennachfolger nach (siehe Beispiel Gemeinde Klein Wahl S. 144). Dieser Fall ist sehr häufig, da die Direktwahl der ehrenamtlichen Bürgermeister generell gleichzei-

tig mit den Wahlen zu den Gemeindevertretungen stattfindet und es politisch klug ist, dass Bürgermeisterkandidaten sich auch um einen Gemeindevertretungssitz bewerben.

Die Amtszeit der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte beträgt je nach Hauptsatzung sieben bis neun Jahre. Deshalb findet deren Wahl zumeist außerhalb der allgemeinen Kommunalwahltermine statt. Wählbar ist jeder Bürger der Europäischen Union. Formelle Qualifikationen werden nicht gefordert.

## Kommunales Wahlverhalten

Kommunalwahlen weisen traditionell eine deutlich geringere Wahlbeteiligung auf als Bundestags- oder Landtagswahlen. Sie bleiben in Funk und Fernsehen weitgehend unbeachtet. Zudem verfügt nicht mehr jeder Haushalt über ein Abonnement einer örtlichen Tageszeitung und somit über Informationen zu kommunalpolitischen Themen. Nicht zu-

letzt sind die politischen Spielräume und Handlungsmöglichkeiten für die Kommunalpolitiker vor allem aus finanziellen Gründen stark eingeschränkt. Demgegenüber ist anzunehmen, dass die wohl in stärkerem Maße als weniger wichtig erachteten Wahlen zum Europäischen Parlament im Hinblick auf die Wahlbeteiligung von den gleichzeitig stattfindenden Kommunalwahlen sogar noch profitieren dürften.

Das Wahlsystem wird von den Wählern aber insgesamt gut angenommen. Es gibt nur wenige ungültige Stimmzettel und die Vergabe der vollen Anzahl von drei Stimmen wird zumeist ausgenutzt. Die Wahlbeteiligung ist umso höher, je kleiner die Gemeinde ist und je mehr tatsächliche Auswahl auf den Stimmzetteln gegeben ist. Dementsprechend ist die Wahlbeteiligung bei der Stichwahl einer reinen Landratswahl – also ohne gleichzeitige Kreistags-, Gemeindevertretungs- oder Bürgermeisterwahlen – am geringsten. Die Bewerber sind zumeist nicht im ganzen Landkreis bekannt, die Politikerebene ist relativ weit weg.

Trotz der kleinflächigen Gemeindestruktur in Mecklenburg-Vorpommern gelang es doch fast immer, genügend Kandidaten für die Gemeindevertretung zu gewinnen. Für die mehr herausgehobene und mit mehr Arbeit verbundene Position des Bürgermeisters gelang dies in rund 60 Fällen bei den Kommunalwahlen 2004 nicht. Durch die im Gesetz vorgesehene indirekte Wahl aus der Gemeindevertretung heraus konnte aber auch in diesen Gemeinden ein Bürgermeister gewählt werden.

Angesichts der geringen Organisationsdichte der Parteien in Mecklenburg-Vorpommern können (oder müssen) die vielen Mandate nicht nur mit Parteimitgliedern besetzt werden, sondern auch durch Parteilose, die auf den Parteilisten kandidieren. Wählergruppen und Einzelbewerber gewinnen dagegen an Bedeutung. Seit 2004 ist die Bildung von Wählergemeinschaften erleichtert und ihre Zulassung entbürokratisiert worden, da einige Hürden im Wahlvorschlagsverfahren – wie die so genannte

Unterstützungsunterschriften oder die Pflicht, eine Satzung und den Nachweis eines direkt gewählten Vorstandes einzureichen – weggefallen sind. Bei den Kommunalwahlen am 13. Juni 2004 war auch aus diesem Grund insgesamt ein Anstieg der Mandate von kommunalen Wählergemeinschaften zu beobachten. Die meisten dieser Wählergruppen sind jedoch auf das Gebiet der jeweiligen Gemeinde begrenzt. Für diese ist eine landesweite

Organisation oder Finanzierung zurzeit auch nicht in Sicht. Daneben gibt es aber auch Wählergemeinschaften, die auf Kreisebene aktiv und in den entsprechenden Kreistagen vertreten sind. Nachfolgende Tabelle zeigt die Landesergebnisse der Kommunalwahlen von 1990 bis 2004, deren Zusammenfassung allerdings die ausgeprägten regionalen Unterschiede verdeckt.

		Wahlbeteil.	CDU	SPD	PDS	FDP	B'90/Grüne	WG	Einzelbew.	Sonst.
<b>Kreistage</b>	1990	72,4	27,8	20,6	19,0	6,4	2,2	-	-	24,01
(inkl. kreisfreie Städte)	1994	65,7	30,6	25,6	24,3	5,4	4,2	-	-	9,91
	1999	50,5	39,9	24,0	21,9	4,1	1,9	-	-	8,21
	2004	44,9	38,8	19,1	20,2	6,1	3,1	8,8	2,8	1,0
<b>Gemeinde-Vertretungen</b>	1990	74,4	26,2	12,8	15,7	8,2	0,8	-	4,8	31,52
(ohne kreisfreie Städte)	1994	68,3	28,3	17,8	17,0	5,7	2,0	20,9	7,6	0,7
	1999	54,7	33,3	15,8	14,2	3,0	0,7	25,4	7,5	0,1
	2004	48,3	33,0	11,7	12,3	2,9	0,6	31,6	7,6	0,2

Quelle: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern; Steffen Schoon: *Wahlen, Wählerverhalten und politische Traditionen in Mecklenburg-Vorpommern. Eine politikwissenschaftlich-empirische Untersuchung zur Stabilität und strukturellen Verankerung des Parteiensystems zwischen Elbe und Ostsee im Zeitraum von 1871 bis 2002. Diss. Universität Rostock, Rostock 2005.*

1 Beinhaltet auch die Ergebnisse der Wählergemeinschaften und Einzelbewerber.

2 Beinhaltet auch die Ergebnisse der Wählergemeinschaften.

Trotz der personalisierten Listenwahlen dominiert in erster Linie der Aspekt der Personenwahl. Einzelne herausgehobene Persönlichkeiten können das Stimmresultat ihrer Partei oder Wählergruppe nachhaltig erhöhen. Je größer das Wahlgebiet und je unbekannter die Bewerber, desto mehr orientiert sich der Wähler an seinen sonstigen Parteipräferenzen.

Der Trend zu den Wählergruppen liegt sowohl an den nur schwach ausgeprägten Parteibindungen und der geringen Mitgliederdichte der Parteien, als auch am Unbehagen vieler Wähler an der Parteiendemokratie auf Bundes- bzw. Landesebene, die bis zur Meinung führt, dass man auf örtlicher Ebene keine Parteien brauche. Tatsächlich fallen die meisten Entscheidungen gerade in kleineren Gemeinden einstimmig. Die parteipolitische Ausrichtung kann gleichwohl bei kommunalpolitisch kontroversen Themen auch eine Orientierungshilfe für die Wähler sein.

Durch die Wahl von Einzelbewer-

bern wird diese Parteiferne noch stärker betont. Wenn die Person zum Programm wird, ist es jedoch schwierig, politische Verbindungen in der Wahlperiode mit anderen Gewählten einzugehen. Sehr problematisch ist es, wenn ein Einzelbewerber – wie z. B. schon zweimal im Landkreis Güstrow geschehen – ausreichend viele Stimmen für zwei Mandate erringt, von denen er aber natürlich nur eines wahrnehmen kann. Auch in kleinen Gemeinden, in denen für die sieben Sitze sieben Einzelbewerber kandidiert haben, mussten aufgrund des Wahlergebnisses teilweise drei oder vier Mandate unbesetzt bleiben. Diese überzähligen Sitze können eben nicht auf andere Wahlbewerber übertragen werden, was letztlich die Arbeitsfähigkeit der Vertretung behindert.

## Probleme des Kommunalwahlrechts

Das personalisierte Wahlsystem führt oft dazu, dass ein besonders populärer Bewerber

ber rechnerisch so viele Stimmen auf sich vereinigt, dass er Mitbewerber auf der eigenen Liste, die deutlich weniger Stimmen erhalten haben, mit in die Vertretung zieht. Auf diesen Listen reichen dann weitaus weniger Stimmen, um in die Vertretung zu gelangen, als dies bei anderen Listen der Fall ist. Problematisch wird es vor allem dann, wenn dieser Stimmenmagnet nur zum Schein kandidiert. So gab es nicht selten Bewerbungen von hauptamtlichen Bürgermeistern für ihre Stadtvertretung, bei denen von vornherein feststand, dass sie wegen des Grundsatzes der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat (§ 25 KV MV) ihr Stadtvertretungsmandat nicht annehmen würden. Mit diesem Wahltrick verschafften sie jedoch ihren politischen Freunden mehr Mandate und sich selbst damit größere Unterstützung in der eigenen Vertretung.

Unbefriedigend ist das Verhältnis zwischen Beamtenrecht und Wahlrecht bei der Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte geregelt. So ist vor-

gesehen, dass die Vertretung nach der Direktwahl und vor der Ernennung noch die beamtenrechtliche Eignung des Gewählten feststellt. Wegen der Problematik der Mitarbeit für das ehemalige Ministerium für Staatssicherheit der DDR gab es deswegen in der Vergangenheit in Einzelfällen lange Rechtsstreitigkeiten und Unsicherheit über die Gültigkeit der Wahlergebnisse.

Nicht systemgerecht ist die Mehrfachbewerbung in verschiedenen Wahlbereichen desselben Wahlgebiets. Damit werden das Regionalprinzip und die Identifikation zwischen Wählern und Gewählten auch auf Ebene eines Stadtteils oder eines Teils des Kreisgebietes durchbrochen. Für die Parteien bietet sich somit aber die Möglichkeit, mit vollen Listen zu kandidieren, obwohl gar nicht genügend Bewerber vorhanden sind. Die Funktion der Wahlbereichseinteilung, nach der alle Teile des Wahlgebietes angemessen in der Gesamtvertretung repräsentiert sein sollen, wird hierdurch jedoch konterkariert.

Wenig bekannte Personen haben kaum eine Chance, in die Vertretung gewählt zu werden, obwohl sie z.B. durch ihre beruflichen Erfahrungen möglicherweise ein Gewinn für die Vertretung wären. Das kann insbesondere auf zugezogene Neu-Bürger einer Stadt oder Gemeinde zutreffen. In der Diskussion ist deswegen auch der Vorschlag, eine sog. Parteistimme für diejenigen Wähler einzuführen, die keinen der Kandidaten kennen und ankreuzen wollen, jedoch eine bestimmte Partei oder Wählergruppe präferieren. Diese wählen zurzeit meistens die erstgenannten Kandidaten auf der Liste. Je mehr Parteistimmen es dann gäbe, um so eher würden die letzten Mandate nach der Reihenfolge auf der Liste, wie sie von der Partei aufgestellt worden ist, vergeben werden und nicht nach der Reihenfolge der persönlichen Stimmen. Eine solche Parteiliste würde in den größeren Kommunen sicher mehr in Anspruch genommen werden als in den kleinen Gemeinden. Niedersachsen hat diese Variation vor einigen Jahren eingeführt.

## 2. Direkte Demokratie

Die Kommunalverfassung weist eine ganze Reihe von Instrumenten auf, mit denen die Bürger auch sachlich direkt Einfluss auf die Politik nehmen können. Allerdings werden diese Instrumente in der Praxis kaum angenommen.

### Die plebiszitären Instrumente der Kommunalverfassung

In der Kommunalverfassung bietet der Einwohnerantrag (nach § 18) auf Grundlage von Unterschriften von fünf Prozent der Einwohner ab 14 Jahren die Chance, eine Angelegenheit der Gemeindevertretung auf die Tagesordnung zu „zwingen“. Da damit aber noch nicht die Meinungsbildung in einer bestimmten Richtung vorgegeben ist, sondern diese bei der Gemeindevertretung liegt, ist das Instrument wenig effektiv, um tatsächlich politischen Bürgerwillen in Entscheidungen umzusetzen. Einwohneranträge sind in der Vergangenheit nicht bekannt geworden.

Effektiver ist da der Bürgerentscheid nach § 20 der Kommunalverfassung, der an die Stelle eines Beschlusses der Gemeindevertretung tritt. Damit entscheiden die Gemeindebürger selbst anstelle der gewählten Gemeindevertreter. Voraussetzung dieses Bürgerentscheides ist entweder ein Bürgerbegehren, d. h. eine Unterschriftensammlung von zehn Prozent der Wahlberechtigten oder ein Beschluss der Gemeindevertretung mit der Mehrheit aller Gemeindevertreter. Der Bürgerentscheid selbst ist dann eine an die Bürger gestellte Frage, die diese mit Ja oder Nein beantworten können. Erfolgreich ist er, wenn die Anzahl der Ja-Stimmen die der Nein-Stimmen übersteigt und diese Ja-Stimmen mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten betragen. Da sich kommunalpolitische Entscheidungen oft nicht auf reine Ja- und Nein-Antworten reduzieren lassen, wird auch eine ganze Reihe von Sachentscheidungen von den Bürgerentscheidern ausgeschlossen. Haushalts-, Bauplanungs- und

Personalangelegenheiten, die in der Regel eine größere Abwägung erfordern, befinden sich deswegen im sog. Negativkatalog des § 20 Abs. 2 bei den dem Bürgerentscheid entzogenen Angelegenheiten.

In der Vergangenheit wurde der Bürgerentscheid vor allem dafür benutzt, die Gemeindebürger über die Auflösung ihrer Gemeinde und die Fusion mit einer Nachbargemeinde entscheiden zu lassen. Die Entscheidungen gingen dabei meist von der Gemeindevertretung aus, die ihr Mandat nur auf die jetzige Gemeinde beschränkt sahen. Für die Auflösung der Gemeinde hielten sie die Rückkopplung mit ihren Wählern für geboten.

Zwei spektakuläre Bürgerentscheide fanden in größeren Kommunen des Landes statt: So gab es 1996/1997 in Greifswald eine heftige Diskussion um den Bau einer Tiefgarage in der Innenstadt. Eine Mehrheit sprach sich dagegen aus, wobei diese keine 25 Prozent der Wahlberechtigten erreichte. Die Beteiligung war mit

33 Prozent für eine kreisfreie Stadt sehr gut. Die Rechtsprechung zu diesem Bürgerentscheid führte im Übrigen zu gesetzlichen Korrekturen. Eine gute Beteiligung hatte auch der Bürgerentscheid, den die Bewohner der Insel Rügen am 13. Juni 2004 über den Fortbestand ihres Landkreises abgaben. Ob dieser Bürgerentscheid aber gültig ist, muss bezweifelt werden. Hier wurde keine Entscheidung getroffen, die Angelegenheit des Kreistages ist, sondern Angelegenheit des Landtages. Insoweit stellt die Entscheidung der Rüganner nur eine Meinung des Landkreises Rügen im Anhörungsverfahren zum Verwaltungsmodernisierungsgesetz dar, nicht aber eine endgültige Entscheidung, wie sie ansonsten Voraussetzung eines Bürgerentscheides ist.

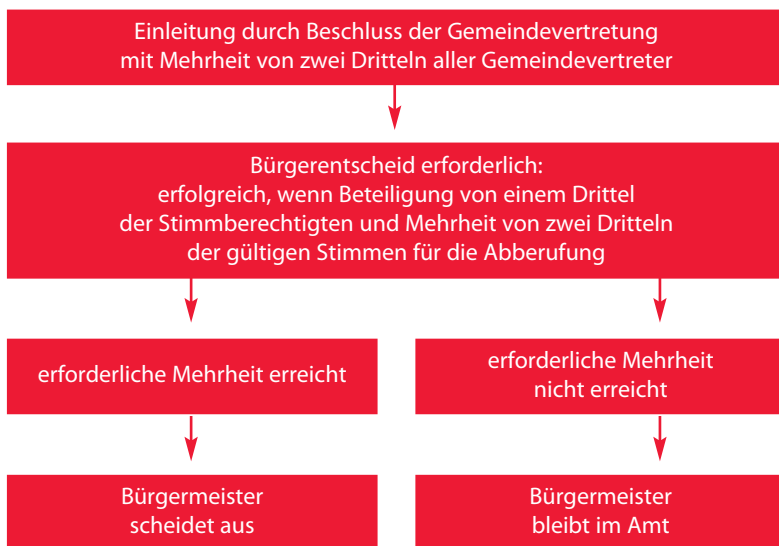
Ein weiterer Anwendungsfall für Bürgerentscheide ist seit der Einführung der Direktwahlen für Bürgermeister und Landräte die Aberufung dieser Amtsträger. Da das Wahlvolk die Bürgermeister und Landräte einsetzt, konnte es nicht mehr bei der früheren Rege-

lung bleiben, wonach die Vertretungskörperschaft mit Zwei-Drittel-Mehrheit diesen Amtsträger abberufen durfte. In systematisch richtiger Weise ist nun-

mehr ebenfalls das Wahlvolk, das die Amtsträger eingesetzt hat, auch für deren Abberufung zuständig.

## Abberufung von direkt gewählten Bürgermeistern

(§ 20 Abs. 7 KV M-V)



Die Initiative zum Bürgerentscheid über die Abberufung von Bürgermeistern und Landräten kann aber nicht durch ein Bürgerbegehren aus den Reihen der Bevölkerung erfolgen; es setzt

stets einen Beschluss der Gemeindevertretung mit Zwei-Drittel-Mehrheit voraus. Der Bürgerentscheid zur Abberufung ist erfolgreich, wenn wiederum eine Zwei-Drittel-Mehrheit diesem zu-

stimmt, wobei diese Mehrheit 33 Prozent der Wahlberechtigten umfassen muss. Angesichts dieser, durch die letzte Novellierung der Kommunalverfassung leicht reduzierten, erheblichen Beteiligungsquoten kam es noch zu keiner erfolgreichen Abberufung von Bürgermeister und Landräten durch die Bürgerschaft. Ein Versuch in Mirow scheiterte. In der Hansestadt Rostock führte die Diskussion über einen solchen Antrag in der Bürgerschaft jedoch zum Rücktritt des Oberbürgermeisters im Jahr 2004.

## Praktische Bedeutung

Für die politische Kultur Mecklenburg-Vorpommerns sind die Möglichkeiten der direkten Demokratie nicht prägend. Während insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg die Instrumente der direkten Demokratie – durch Oppositionsparteien oder Bürgerinitiativen initiiert – die gewählten Kommunalpolitiker das Fürchten lehren, bleibt es in Mecklenburg-Vorpommern eher ruhig. Dabei hat der Landtag

gerade die Beteiligungsquoten in der Kommunalverfassung in der Vergangenheit deutlich herabgesetzt. Vom Instrumentarium her bietet Mecklenburg-Vorpommern genügend Möglichkeiten, sich direkt in die Politik einzubringen.

Aber auch diese Instrumente erfordern informierte und engagierte Personen, die die Meinungsbildung in der Bürgerschaft bündeln. Solche Personen und ein politisch günstiges Klima für derartige Initiativen aus der Bürgerschaft heraus können nicht gesetzgeberisch geschaffen werden. Solange kommunal- und landespolitische Vorhaben nicht intensiv in der breiten Bevölkerung diskutiert werden, solange gibt es auch keine Motivation, neben dem Weg über die gewählten Kommunalpolitiker und Landtagsabgeordneten auch den noch mühsameren Weg der direkten Demokratie zu beschreiten.