

AUFSATZ

Mehr Demokratie, weniger Beteiligung? Die Zerstörung der lokalen Beteiligungskultur in Hessen während des „Jahrzehnts der Demokratisierungsnovellen“

Markus Klein

Die 1990er Jahre sind mit Blick auf die grundlegenden Reformen der Kommunalverfassungen in den westlichen Bundesländern als das „Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen“¹ bezeichnet worden. In fast allen dieser Länder wurden nach dem Vorbild Baden-Württembergs die Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister² und Landräte, der lokale Bürgerentscheid sowie die Verhältniswahl mit offenen Listen und der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens³ eingeführt.⁴ Eine besondere Vorreiterrolle kam in diesem Prozess Hessen zu. Hier wurde bereits am 20. Januar 1991 im Rahmen einer Volksabstimmung über die Einführung der Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister und Landräte abgestimmt. Dabei ergab sich eine Zustimmung von 82 Prozent.⁵ Eingeführt wurde die Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten in Hessen dann gemeinsam mit dem Bürgerentscheid auf Gemeindeebene zum 1. April 1993.

Den Hintergrund der „Demokratisierungsnovellen“ auf lokaler Ebene bildete die Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre intensiv geführte gesellschaftliche und wissenschaftliche Diskussion über die so genannte „Politikverdrossenheit“⁶. Mit der Ausweitung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger auf der lokalen Ebene glaubte man, einen Beitrag zu ihrer Bekämpfung leisten zu können.⁷ Als ein wesentlicher Indikator des Phänomens wurde dabei regelmäßig die Wahlbeteiligung betrachtet. Die bei Bundes- und Landtagswahlen seit Anfang der 1980er Jahre rückläufigen Beteiligungsquoten waren dementsprechend ein wesentlicher Auslöser der Debatte über die Unzufriedenheit der Bürger mit der Politik.

Im Umkehrschluss folgt daraus, dass ein wesentliches Kriterium für den Erfolg der „Demokratisierungsnovellen“ in der Stabilisierung beziehungsweise Steigerung der Beteiligung an kommunalen Wahlen zu sehen ist. Im vorliegenden Beitrag kann am Beispiel des Bun-

- 1 Ulrich Dreßler, Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden. 200 Jahre Magistratsverfassung, Wiesbaden 2010, S. 8.
- 2 Im Rahmen dieser Abhandlung sind bei der allgemeinen Bezugnahme auf Personengruppen stets Personen jeden Geschlechts gleichermaßen gemeint. Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird aber jeweils nur die männliche Form verwendet.
- 3 Eine Ausnahme bilden dabei Nordrhein-Westfalen und das Saarland, die auf die Einführung der Verhältniswahl mit offenen Listen verzichtet haben.
- 4 Vgl. Hans-Georg Wehling, Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik. Ein Rückblick auf die Reformprozesse. in: Andreas Kost / ders. (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Wiesbaden 2010, S. 353 – 366.
- 5 Vgl. ebenda, S. 355.
- 6 Vgl. hierzu umfassend Kai Arzheimer, Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs, Wiesbaden 2002.
- 7 Vgl. Ulrich Dreßler, a.a.O. (Fn. 1), S. 8.

deslands Hessen allerdings gezeigt werden, dass die Reformen der Kommunalverfassung die rückläufige Beteiligung an den Kommunalwahlen nicht nur nicht verhindert, sondern sogar maßgeblich mitverursacht haben. An den neu eingeführten Direktwahlen der (Ober-) Bürgermeister und Landräte sowie den lokalen Bürgerentscheiden partizipieren zudem regelmäßig noch weniger Bürger als an den Kommunalwahlen.

1. Die Demokratisierungsnovellen der hessischen Kommunalverfassung und ihre möglichen beteiligungssenkenden Effekte

Das „Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen“ ist in Hessen weitgehend, aber nicht vollständig deckungsgleich mit den 1990er Jahren. Es begann am 20. Januar 1991 mit der Volksabstimmung über die Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und endete mit der Kommunalwahl vom 18. März 2001, bei der das System des Kumulierens und Panaschierens erstmals angewandt wurde.

Maßgeblich betrieben wurde die Einführung der Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister und Landräte vom damaligen Ministerpräsidenten *Walter Wallmann* (CDU).⁸ Die von ihm geleitete CDU/FDP-Regierung initiierte im Dezember 1990 ein entsprechendes Gesetz zur Änderung der Landesverfassung, das der Zustimmung der Bevölkerung im Rahmen einer Volksabstimmung bedurfte. Diese Volksabstimmung fand am 20. Januar 1991 zeitgleich mit den Landtagswahlen statt. Wie bereits erwähnt, sprach sich dabei eine deutliche Mehrheit für die geplante Verfassungsänderung aus.⁹ Wirksam wurde die Direktwahl der Bürgermeister zwar erst zum 1. April 1993. Gleichwohl war mit dem Ergebnis der Volksabstimmung aber schon bei den Kommunalwahlen vom 7. März 1993 klar, dass die neu zu wählenden Vertretungskörperschaften eine ihrer wichtigsten Kompetenzen, nämlich das Recht zur Wahl des Hauptverwaltungsbeamten, verloren hatten. Gleichzeitig wurde durch die Einführung der Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister und Landräte deren Position gegenüber den Kommunalparlamenten gestärkt. Dieser Bedeutungsverlust der Kommunalparlamente ist ein erster Grund dafür, dass die Einführung der Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister und Landräte sich negativ auf die Wahlbeteiligung ausgewirkt haben könnte.¹⁰ Die Wähler könnten die Beteiligung an den Kommunalwahlen vor dem Hintergrund der Schwächung der lokalen Vertretungskörperschaften schlicht als nicht mehr so wichtig angesehen haben – und dies auch durchaus schon vor der ersten Durchführung von Direktwahlen.

8 Vgl. für Spekulationen über die dabei zugrunde liegenden Motive *Hans-Georg Wehling / Andreas Kost*, Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung, in: *dies.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4), S. 7 – 18, S. 13.

9 Da die Volksabstimmung zeitgleich mit der Landtagswahl stattfand, lag die Beteiligungsquote mit 70,8 Prozent vergleichsweise hoch. Allerdings gaben bei der Volksabstimmung 8,3 Prozent der Teilnehmenden keine gültige Stimme ab. Der Anteil der Ja-Stimmen unter den gültigen Stimmen lag bei 82,0 Prozent. Bei Prozentuierung auf die Zahl der Stimmberechtigten ergibt sich damit eine Zustimmungsquote von 53,2 Prozent. Die detaillierten Ergebnisse des Volksentscheids finden sich unter <https://wahlen.hessen.de/land-hessen/volksabstimmung> (Abruf am 30. Januar 2018).

10 Vgl. hierzu auch *Norbert Kersting*, Zum Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung. Sackgasse oder Segen?, in: *Thomas von Winter* (Hrsg.), Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit, Wiesbaden 2008, S. 221 – 231.

Ein zweiter Grund ist die Erhöhung der Zahl der Wahlen, an denen die Bürger partizipieren sollen. Zu den alle vier beziehungsweise alle fünf Jahre¹¹ stattfindenden Kommunalwahlen kommen nun jeweils mindestens¹² alle sechs Jahre die Direktwahlen des Bürgermeisters und des Landrats hinzu, in deren Rahmen gegebenenfalls auch noch Stichwahlen¹³ durchzuführen sind. Die Bürger sind damit einer deutlich höheren „demokratischen Beteiligungsbelastung“ ausgesetzt, auf die sie mit der Nichtteilnahme an einzelnen Wahlen reagieren können. Damit könnte in der Tendenz auch die Beteiligung an Kommunalwahlen sinken. Ein analoges Argument lässt sich im Übrigen auch für die Bürgerentscheide entwickeln: Wird ein solcher in einer Gemeinde durchgeführt, erhöht dies ebenfalls die „Beteiligungsbelastung“ der Bürger, was nach der eben beschriebenen Logik negativ auf die Höhe der Wahlbeteiligung wirken kann.

In Bezug auf die Partizipation an den Direktwahlen der (Ober-)Bürgermeister und Landräte ist zunächst zu erwarten, dass diese in den ersten Jahren nach deren Einführung in der Regel geringer ausfällt als die Beteiligung an den Kommunalwahlen. Diese Erwartung lässt sich zum einen aus der Tatsache ableiten, dass es sich bei den Direktwahlen um Mehrheitswahlen handelt, bei denen die Beteiligung regelmäßig unter der bei Wahlen nach dem Verhältniswahlssystem liegt.¹⁴ Dies erklärt sich daraus, dass Wähler, die politischen Minderheiten zuzurechnen sind, aufgrund der geringen Erfolgsaussichten ihres Kandidaten mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit zur Wahl gehen. Häufig tritt bei solchen Mehrheitswahlen auch überhaupt kein Kandidat politischer Minderheitsgruppen an, was die Wahlbeteiligung der Anhänger dieser Gruppen ebenfalls senkt. Im Extremfall gibt es bei Direktwahlen sogar nur einen einzigen Kandidaten. Dies ist häufig der Fall, wenn ein starker Amtsinhaber erneut kandidiert und sich kein Gegenkandidat findet. Aufgrund der fehlenden Wahlmöglichkeiten fällt in einer solchen Situation die Beteiligung in der Regel besonders niedrig aus.

Ein wahlbeteiligungsenkender Effekt sollte außerdem davon ausgehen, dass die Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten im Rahmen der in Hessen verwirklichten unechten Magistratsverfassung eigentlich ein systemfremdes Element darstellt. Die (Ober-)Bürgermeister und Landräte sind dort in kollegiale Entscheidungsorgane (Magistrat, Gemeindevorstand, Kreisausschuss) eingebunden und besitzen bei weitem nicht die herausgehobene Stellung wie unter der Süddeutschen Ratsverfassung.¹⁵ Für viele Wähler mag daher auch der Sinn der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten nicht einsichtig sein, was die Beteiligung an den Direktwahlen zusätzlich senken kann.

11 Die Dauer der Wahlperiode wurde ab der Kommunalwahl 2001 von vier auf fünf Jahre erhöht.

12 Im Falle des vorzeitigen Ausscheidens des Amtsinhabers durch Tod, Rücktritt oder Abwahl muss die Direktwahl auch schon vor Ablauf der regulären Wahlperiode abgehalten werden.

13 In § 39 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) und § 37 der Hessischen Landkreisordnung (HKO) ist geregelt, dass im ersten Wahlgang der Direktwahl derjenige Kandidat gewählt ist, der die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereint. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, findet eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten statt, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnten.

14 Vgl. *Arend Lijphart*, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 1999; *Pippa Norris*, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2006.

15 Vgl. zu den unterschiedlichen Typen kommunaler Verfassungen in Deutschland *Daniela Birkenfeld*, *Kommunalrecht Hessen, Baden-Baden 2016*, S. 37 – 45.

Kommt es im Rahmen einer Direktwahl zu einer Stichwahl, das heißt erreicht kein Kandidat im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit, dann wird dabei die Wahlbeteiligung in der Regel nochmals niedriger sein als im ersten Wahlgang. Dies erklärt sich zum einen durch die Belastung der Bürger mit einem zweiten Wahlgang innerhalb von nur zwei bis vier Wochen¹⁶ sowie aus der Tatsache, dass nicht alle Wähler der nach dem ersten Wahlgang ausgeschiedenen Kandidaten einen anderen Bewerber unterstützen wollen und daher zu einem gewissen Teil der Stichwahl fernbleiben.

Außerdem ist zu erwarten, dass die Wahlbeteiligung bei der wiederholten Durchführung von Direktwahlen ausgehend von einem ohnehin geringen Niveau noch weiter absinken sollte, denn die besondere Aufmerksamkeit und Neugier der Bevölkerung, die bei der erstmaligen Direktwahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten vermutlich gegeben sein wird, kann bei den nachfolgenden Wahlen nicht mehr ohne Weiteres erzeugt werden. Ganz generell gilt außerdem, dass die Beteiligung an Direktwahlen in kleinen Gemeinden höher sein sollte als in großen Gemeinden oder den Kreisen, da die Wahrscheinlichkeit, dass die Wähler mindestens einen der Kandidaten persönlich kennen, hier deutlich größer ist.

Die bei den Direktwahlen der (Ober-)Bürgermeister und Landräte tendenziell geringere Wahlbeteiligung sollte im Zeitverlauf aber in Folge von Gewöhnungs- und Ausstrahlungseffekten auch Auswirkungen auf die Beteiligung an den Kommunalwahlen haben. Denn durch nichts lässt sich eine soziale Norm wirkungsvoller zerstören als durch ihre Nichtbeachtung. Dies gilt umso mehr, wenn mit der Nichtbeachtung der Norm die Erfahrung verbunden ist, dass dies keine nennenswerten Sanktionen nach sich zieht. In diesem Sinne lässt sich argumentieren, dass die geringere Beteiligung bei Direktwahlen in der Folge auch die Beteiligungsbereitschaft bei den Kommunalwahlen senkt, da ein Teil der Bürger die Nichtteilnahme an demokratischen Wahlen als legitime und kaum sanktionierte Verhaltensalternative erlernt. Im Zeitverlauf sollte es daher zu einer Angleichung der Wahlbeteiligungsquoten von Direkt- und Kommunalwahlen auf dem niedrigeren Niveau der Direktwahlen kommen. Dieser Prozess kann dabei durchaus einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen – allein schon deshalb, weil in einigen Gemeinden und Landkreisen Hessens die erste Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten zeitlich deutlich nach deren formaler Einführung stattfand. So verfügten aufgrund der Tatsache, dass Bürgermeister in Hessen für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt werden, erst Ende 1998 alle Gemeinden über einen direkt gewählten Bürgermeister.¹⁷ Vor der Kommunalwahl 1997 hatten erst in 335 von 426 Gemeinden und in zwölf von 21 Kreisen Direktwahlen stattgefunden. Die Wirkungen der Einführung der Direktwahlen auf die Beteiligung bei den Kommunalwahlen sollten sich daher vollständig erst ab der Kommunalwahl des Jahres 2001 beobachten lassen können.

16 In § 39 Abs. 1b der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) und § 37 Abs. 1b der Hessischen Landkreisordnung (HKO) ist geregelt, dass die Stichwahl „frühestens am zweiten und spätestens am vierten Sonntag nach der Wahl“ stattfindet.

17 Vgl. *Ulrich Dreßler*, Die Entwicklung der Bürgermeister-Versorgung seit der Einführung der Direktwahl im Jahr 1991 bis zur Reform durch die Novelle vom 28. März 2015 – mit Bedeutung für alle ab dem März 2016 erstmals Gewählten, in: *Hessische Städte- und Gemeindezeitung*, 67. Jg. (2017), H. 11, S. 323 – 338, S. 326.

Die zweite große Demokratisierungsnovelle der hessischen Kommunalverfassung war das „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung“ vom 23. Dezember 1999.¹⁸ Damit wurden unter anderem¹⁹ das Kumulieren und Panaschieren bei Kommunalwahlen eingeführt, die Fünf-Prozent-Hürde im Kommunalwahlrecht gestrichen²⁰ und die Wahlperiode der kommunalen Vertretungskörperschaften von vier auf fünf Jahre verlängert.²¹ Die Einführung der Verhältniswahl mit offenen Listen war dabei im Hinblick auf die vom Gesetzgeber erwarteten Mobilisierungswirkungen aber sicherlich die zentrale Maßnahme. Durch die erhöhten Einflussmöglichkeiten der Wähler auf die personelle Zusammensetzung der Kommunalparlamente erhoffte man sich eine größere Attraktivität der Kommunalwahlen.

Mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens erhielten die Wähler aber nicht nur mehr Einflussmöglichkeiten, sondern gleichzeitig wurde das Wahlsystem auch deutlich komplizierter. War vor der Reform nur eine Stimme an eine der kandidierenden Listen zu vergeben, so stehen den Wählern nun so viele Stimmen zur Verfügung, wie es Mandate in der jeweils gewählten Vertretungskörperschaft zu besetzen gibt.²² Eine Besonderheit der hessischen Kommunalverfassung ist dabei die insbesondere im Vergleich zu den süddeutschen Ländern relativ große Zahl der Sitze in den Kommunalvertretungen.²³ Konkret sind bei den Wahlen der Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen je nach Einwohnerzahl der Gemeinde zwischen 15 und 93 Stimmen²⁴ zu vergeben und bei den Wahlen der Kreistage je nach Einwohnerzahl der Kreise zwischen 51 und 93 Stimmen. Dies stellt ganz zweifellos eine deutliche Erhöhung der Komplexität des Wahlsystems dar, die sich negativ auf die Höhe der Wahlbeteiligung auswirken kann. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass die Wähler auch beim neuen Wahlsystem eine einzelne Liste in ihrer Ge-

18 Vgl. *Rolf Meireis / Ulrich Dreßler*, Der Regierungsentwurf der Hessischen Kommunalverfassungsnovelle 1999, in: *Hessische Städte- und Gemeindezeitung*, 49. Jg. (1999), H. 10, S. 358 – 369; *dies.*, Das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 23. Dezember 1999, in: *Hessische Städte- und Gemeindezeitung*, 50. Jg. (2000), H. 2, S. 47 – 60.

19 Außerdem wurde das Alter für das aktive Kommunalwahlrecht, das 1998 von der rot-grünen Regierungskoalition in Hessen auf 16 Jahre gesenkt worden war, wieder auf 18 Jahre erhöht. Vgl. hierzu *Ulrich Dreßler*, Die Hessische Kommunalwahlrechtsnovelle vom Juni 1998, in: *Hessische Städte- und Gemeindezeitung*, 48. Jg. (1998), H. 10, S. 355 – 362; *Rolf Meireis / Ulrich Dreßler*, Der Regierungsentwurf der Hessischen Kommunalverfassungsnovelle 1999, a.a.O. (Fn. 18), S. 364.

20 Vgl. *Rolf Meireis / Ulrich Dreßler*, Das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 23. Dezember 1999, a.a.O. (Fn. 18), S. 51.

21 Vgl. ebenda, S. 55.

22 Die Zahl der Abgeordneten ist in § 38 (1) der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) sowie in § 25 (1) der Hessischen Landkreisordnung (HKO) festgelegt. Mit dem bereits erwähnten Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 23. Dezember 1999 wurde für die einzelnen Gemeinden und Landkreise allerdings die Möglichkeit geschaffen, die Zahl der Mandate in einem vorgegebenen Rahmen zu senken. Vgl. hierzu *Rolf Meireis / Ulrich Dreßler*, Der Regierungsentwurf der Hessischen Kommunalverfassungsnovelle 1999, a.a.O. (Fn. 18), S. 364.

23 Vgl. ebenda, S. 363.

24 In Gemeinden mit mehr als 1.000.000 Einwohnern müssten nach § 38 (1) HGO sogar 105 Stimmen vergeben werden. Allerdings gibt es in Hessen keine Gemeinde mit einer derart hohen Einwohnerzahl.

samtheit mit einem einzigen Kreuz wählen können. Dass diese Möglichkeit besteht, muss der einzelne Wahlberechtigte zunächst einmal verstanden haben, was angesichts der Komplexität des neuen Wahlsystems und der Unübersichtlichkeit der nunmehr verwendeten Stimmzettel keinesfalls selbstverständlich ist.

Die negativen Effekte der Einführung des Kumulierens und Panaschierens auf die Höhe der Wahlbeteiligung sollten aber nicht in allen Kommunen gleich sein.²⁵ Aufgrund der in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl deutlich variierenden Zahl der abzugebenden Stimmen stellt sich der Wahlakt in den Kreisen und in Städten mit einer hohen Einwohnerzahl nunmehr deutlich komplizierter dar als der Wahlakt in Gemeinden mit geringen Einwohnerzahlen. Der Rückgang der Wahlbeteiligung sollte daher in den Kreisen und in den großen Städten stärker ausfallen als in den kleinen Gemeinden. Dies gilt umso mehr, als die Wähler von den Möglichkeiten des personalisierten Wählens nur dann sinnvoll Gebrauch machen können, wenn sie einen nennenswerten Anteil der zur Wahl stehenden Kandidaten tatsächlich auch kennen. Dies sollte in kleinen Gemeinden eher vorkommen als in den großen Städten und bei Kreistagswahlen.²⁶ Vor diesem Hintergrund dürfte das neue Wahlsystem für Wähler in kleinen Gemeinden eine größere Attraktivität besitzen als für die Wähler bei Kreistagswahlen und in den großen Städten.

Im Übrigen sollte sich die gestiegene Komplexität des Wahlrechts aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten einer fehlerhaften Stimmabgabe auch in einem höheren Anteil ungültiger Stimmzettel niederschlagen.²⁷ Auch in diesem Fall ist anzunehmen, dass der Anteil ungültiger Stimmzettel mit der Zahl der abzugebenden Stimmen steigt, das heißt in größeren Städten und den Kreisen höher ausfällt als in kleinen Gemeinden.

In Baden-Württemberg, wo die Kommunalwahlen in weitgehend identischer Form durchgeführt werden wie seit 2001 in Hessen, wird die Komplexität des Wahlsystems teilweise dadurch aufgefangen, dass die Stimmzettel den Wahlberechtigten vor dem Wahltag nach Hause geschickt werden, damit sie dort in Ruhe und ohne Zeitdruck ausgefüllt und dann am Wahltag im Wahllokal abgegeben werden können.²⁸ In Hessen ist nur vorgesehen, dass den Wählern vor dem Wahltag ein Muster des Stimmzettels in geeigneter Weise zur Kenntnis gebracht wird.²⁹ Der Stimmzettel selbst wird dann im Wahllokal ausgegeben und muss auch dort ausgefüllt werden. Es ist nicht auszuschließen, dass die Information über die Stimmzettel, die teilweise die Größe eines Plakates besitzen und im Extremfall mehrere hundert Kandidaten auflisten, die Wahlberechtigten eher abschreckt als zur Wahlteilnahme motiviert.

25 Vgl. *Angelika Vetter*, Kumulieren, Panaschieren und die Beteiligung der Bürger an kommunalen Wahlen, in: *Silke I. Keil / S. Isabell Thaidigsmann* (Hrsg.), *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie*, Wiesbaden 2013, S. 237 – 256.

26 Vgl. ebenda.

27 Vgl. *Paul Tiefenbach*, Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahlrecht?, in: *ZParl*, 37. Jg. (2006), H. 1, S. 115 – 125.

28 Vgl. *Hans-Georg Wehling*, Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: *Andreas Kost / ders.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4), S. 19 – 39, S. 29.

29 Vgl. § 15 Abs. 4 Hessisches Kommunalwahlgesetz (KWG).

2. Datenbasis

Den präsentierten empirischen Analysen liegen die amtlichen Wahl- und Abstimmungsergebnisse im Bundesland Hessen von 1946 bis zur Kommunalwahl des Jahres 2016 zugrunde. Dabei wird zunächst auf Landesebene die Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen sowie den Bundestags-, Landtags- und Europawahlen untersucht³⁰. Diese Analyse wird nachrichtlich ergänzt um die auf Landesebene aggregierten Beteiligungsquoten bei den Direktwahlen der Landräte und Bürgermeister³¹ sowie den Bürgerentscheiden³² während der Kommunalwahlperioden.

In einem zweiten Schritt erfolgt die Analyse dann auf der Ebene der einzelnen Gemeinden. Hierbei ergab sich eine Beschränkung des Untersuchungszeitraums, da aufgrund der kommunalen Gebietsreform in den 1970er Jahren die Gemeindestruktur in Hessen deutliche Veränderungen erfahren hat. Erst 1979 fand die Gebietsreform mit der Auflösung der Stadt Lahn und des ursprünglichen „Lahn-Dill-Kreises“ ihren vorläufigen Abschluss. Hessen besteht seitdem aus insgesamt 426 politisch selbständigen Gemeinden, von denen gegenwärtig 191 das Stadtrecht besitzen.³³ Den Gemeinden übergeordnet sind 21 Landkreise. Eine Ausnahme bilden dabei die fünf Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern³⁴, die als kreisfreie Städte keinem Landkreis zugeordnet sind.³⁵ Für die hessischen Kommunalwahlen ab dem 22. März 1981 stehen damit amtliche Wahlergebnisse für 447 über die Zeit vergleichbare Kommunen³⁶ zur Verfügung³⁷ sowie zusätzlich ab 1993 auch für die Direktwahlen der (Ober-³⁸)Bürgermeister sowie der Landräte in diesen Kommunen. Hinzu kommen die Ergebnisse der 146 bis einschließlich des Tags der Kommunalwahl des Jahres 2016 durchgeführten lokalen Bürgerentscheide.

30 Die entsprechenden Daten werden durch das Hessische Statistische Landesamt im Internet unter <https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/wahlen/wahlen> zur Verfügung gestellt (Abruf der Daten am 6. Januar 2017).

31 Die amtlichen Wahlergebnisse aller bis zum 6. März 2016 in Hessen durchgeführten Direktwahlen von Landräten und Bürgermeistern wurden dem Autor von der Abteilung „Wahlen und Bevölkerung“ des Hessischen Statistischen Landesamts zur Verfügung gestellt.

32 Die entsprechenden Daten werden durch das Hessische Statistische Landesamt im Internet unter <https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/wahlen/buergerentscheide> zur Verfügung gestellt (Abruf der Daten am 6. Januar 2017).

33 Ausführliche Informationen zu den hessischen Gemeinden und Landkreisen finden sich im Internetangebot des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport unter <https://innen.hessen.de/kommunales/kommunen/gemeinden-und-landkreise> (Abruf am 5. Februar 2018).

34 Es handelt sich um die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach und Wiesbaden.

35 Ein Sonderstatus kommt darüber hinaus den sieben kreisangehörigen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern zu. Diese gehören zwar einem Landkreis an, übernehmen die Aufgaben des Landkreises aber zumindest teilweise in eigener Verantwortung. Es handelt sich dabei um Bad Homburg, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim und Wetzlar.

36 In Übereinstimmung mit dem allgemeinen Sprachgebrauch werden unter den Begriff „Komune“ Gemeinden und Landkreise subsumiert.

37 Diese Daten wurden dem Autor von der Abteilung „Wahlen und Bevölkerung“ des Hessischen Statistischen Landesamts zur Verfügung gestellt.

38 In den kreisfreien Städten sowie den Städten mit Sonderstatus trägt der Hauptverwaltungsbeamte den Titel „Oberbürgermeister“ (vgl. *Ulrich Drefßler*, a.a.O. (Fn. 1), S. 2).

3. Die Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den hessischen Kommunalwahlen

Blickt man auf die Kommunalwahlen in Hessen³⁹ zwischen 1946 und 2016, fällt zunächst ins Auge, dass die Wahlbeteiligung bis zur Kommunalwahl 1989 mit kleineren Schwankungen auf hohem Niveau weitgehend konstant war. Sie lag in diesem Zeitraum niemals niedriger als 75 Prozent und erreichte 1972 mit 81,4 Prozent ihren Höhepunkt. Unmittelbar vor Beginn des „Jahrzehnts der Demokratisierungsnovellen“ lag die Wahlbeteiligung 1989 bei immerhin 78 Prozent. Erst danach sank sie bis zur Kommunalwahl 2006 dramatisch um über 30 Prozentpunkte ab, um sich in der Folgezeit auf einem Niveau von knapp unter 50 Prozent zu stabilisieren.

In Abbildung 1 ist das hessische „Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen“ grau schattiert hervorgehoben. Es beginnt mit der Volksabstimmung vom 20. Januar 1991 und endet mit der Kommunalwahl vom 18. März 2001. Auffällig ist, dass sich der Rückgang der Beteiligung an den Kommunalwahlen in Hessen fast vollständig während dieses Zeitraums vollzieht. Ein solches Muster ist in nahezu idealtypischer Weise vereinbar mit der hier aufgestellten Behauptung, dass sich die Einführung der Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister sowie Landräte und die des Kumulierens und Panaschierens bei den Kommunalwahlen negativ auf die Höhe der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen ausgewirkt hat.

Natürlich kann das in Abbildung 1 dokumentierte Entwicklungsmuster aber auch ganz andere Gründe haben. So ist es prinzipiell durchaus denkbar, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung in den hessischen Kommunen das Ergebnis eines generellen Trends rückläufiger Beteiligungsquoten darstellt, dessen Ursachen in allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen liegen⁴⁰ und der zeitlich nur zufällig mit dem „Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen“ koinzidiert.⁴¹

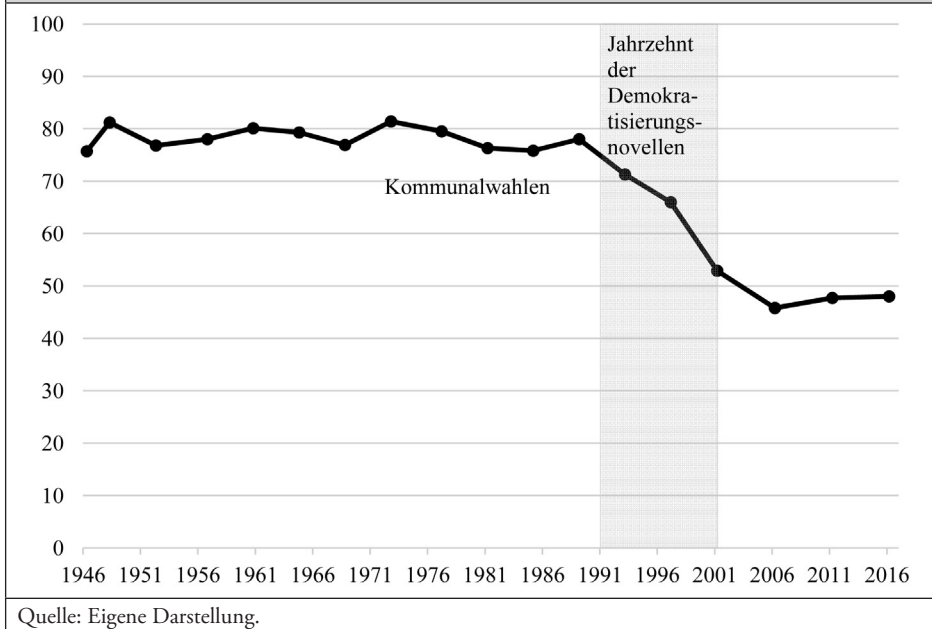
Letztlich ist es allein auf der Grundlage einer Zeitreihe von Wahlergebnissen auf Landesebene nicht möglich, den kausalen Effekt der hier untersuchten institutionellen Reformen auf die kommunale Wahlbeteiligung eindeutig zu bestimmen. Allerdings kann eine Einordnung der Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen relativ zu der Ent-

39 Dargestellt ist die Wahlbeteiligung bei den Stadtverordnetenwahlen in den kreisfreien Städten sowie den Kreistagswahlen. Dies entspricht der Darstellungsweise des Landesergebnisses der Kommunalwahlen durch das Hessische Statistische Landesamt. Die Wahlbeteiligung bei den zeitgleich stattfindenden Gemeindewahlen in den kreisangehörigen Gemeinden findet dabei keine Berücksichtigung. Da innerhalb der Gemeinden die Wahlbeteiligung bei den Kreistagswahlen und den Gemeindewahlen in aller Regel nur geringfügig variiert, ist dies aber unproblematisch.

40 Die generellen Ursachen der rückläufigen Wahlbeteiligung wie zum Beispiel der Prozess der Individualisierung, die Pluralisierung der Lebensstile, der gesellschaftliche Wertewandel und die wachsende politische Entfremdung können hier aus Platzgründen nicht ausführlich dargestellt werden. Vgl. hierzu aber unter anderem *Michael Eilfort*, Die Nichtwähler. Wahlenthaltung als Form des Wahlverhaltens, Paderborn u.a. 1994; *Thomas Kleinhenz*, Die Nichtwähler. Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland, Wiesbaden 1995; *Markus Klein*, Die Entwicklung der Beteiligungsbereitschaft bei Bundestagswahlen. Eine Mehrebenenanalyse auf der Grundlage der Politbarometer-Trenderhebungen der Jahre 1977 bis 2002, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 57. Jg. (2005), H. 3, S. 494 – 522.

41 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang außerdem, dass seit 1997 auch EU-Bürger an den Kommunalwahlen in Hessen teilnehmen dürfen (vgl. *Ulrich Dreßler*, a.a.O. (Fn. 1), S. 8). Sollte diese Personengruppe eine geringere Neigung zur Teilnahme an Kommunalwahlen haben, kann dies ebenfalls zum Rückgang der Wahlbeteiligung beigetragen haben.

Abbildung 1: Die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen in Hessen zwischen 1946 und 2016 (in Prozent)



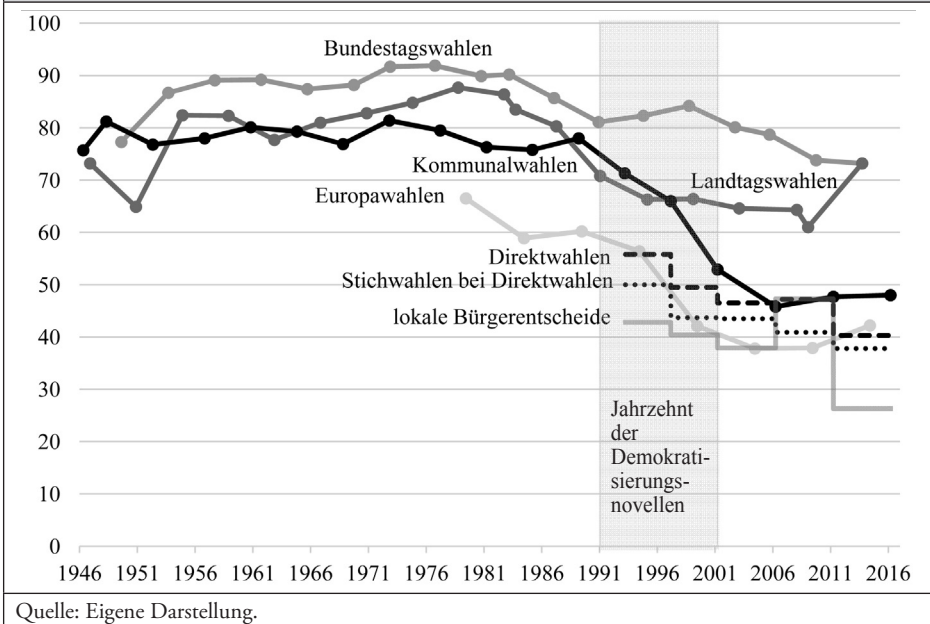
wicklung der Beteiligung bei den anderen Wahlen und Abstimmungen in Hessen die Grundlage für eine Einschätzung bieten, wie plausibel die beiden eben skizzierten konkurrierenden Deutungsmuster sind. In Abbildung 2 ist daher die Entwicklung der Beteiligung bei allen Wahlen und lokalen Bürgerentscheiden in Hessen bis zur Kommunalwahl am 6. März 2016 dokumentiert.

An diesen Daten lässt sich zunächst erkennen, dass der Rückgang der Beteiligung an den Bundes- und Landtagswahlen bereits Mitte der 1980er Jahre begann, während er bei den Kommunalwahlen erst in den 1990er Jahren einsetzte. Dies spricht gegen die Vermutung, dass diese Entwicklungstrends alle von denselben Ursachen ausgelöst wurden. Hinzu kommt, dass sich die Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen während des „Jahrzehnts der Demokratisierungsnovellen“ auf einem Niveau von knapp über 80 Prozent stabilisierte und sogar leicht anstieg, während die kommunale Wahlbeteiligung gleichzeitig dramatisch zurückging. Darüber hinaus ist der Rückgang der Beteiligung sowohl an den Landtags-⁴² als auch an den Bundestagswahlen deutlich geringer als an Wahlen auf kommunaler Ebene. Einzig die Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament nahm zwischen 1989 und 2006 einen ähnlichen Verlauf wie die kommunale Beteiligungsquote.

Besonders interessant ist aber die Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen der (Ober-)Bürgermeister und Landräte, die in Abbildung 2 bezogen auf die Kommu-

⁴² Im Jahr 2013 fanden die Bundestagswahl und die hessische Landtagswahl am selben Tag statt. Der letzte Wert der Zeitreihe für die Landtagswahlen sollte daher bei der Interpretation unberücksichtigt bleiben.

Abbildung 2: Die Beteiligung bei allen Wahlen und lokalen Bürgerentscheiden in Hessen bis zur Kommunalwahl 2016 (in Prozent)



nalwahlperioden dargestellt ist.⁴³ Zunächst bestätigt sich die oben formulierte Erwartung: Die Beteiligung bei diesen Direktwahlen lag unmittelbar nach ihrer Einführung deutlich unter der bei den Kommunalwahlen. Des Weiteren bestätigt sich, dass die Beteiligung an Stichwahlen nochmals merklich geringer ausfällt als die Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang. Auch kann erwartungsgemäß beobachtet werden, dass die Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen nach deren Einführung tendenziell sinkt. Zudem zeigt sich – wie theoretisch ebenfalls erwartet – eine Entwicklung dahingehend, dass sich die Beteiligung an den Kommunalwahlen im Zeitverlauf den Beteiligungsquoten der Direktwahlen annähert.

Nochmals niedriger als bei den Direktwahlen liegt in der Tendenz die Partizipation an den lokalen Bürgerentscheiden, die in Abbildung 2 ebenfalls bezogen auf die Kommunalwahlperioden dargestellt ist.⁴⁴ Diese liegt nur in den Jahren 2006 bis 2011 auf dem Niveau der Beteiligung am ersten Wahlgang der Direktwahlen, ansonsten aber sogar noch merklich unterhalb der Beteiligung an den Stichwahlen. Einschränkend ist in diesem Zusammenhang allerdings anzumerken, dass in jeder Wahlperiode nur eine sehr kleine Zahl von Bür-

43 Die durchschnittliche Beteiligung an den Direktwahlen der (Ober-)Bürgermeister und Landräte wurde – beginnend mit der ersten Direktwahl am 2. Mai 1993 – jeweils für den Zeitraum bis zur nächsten Kommunalwahl bestimmt. Dabei wurde nach der Zahl der Einwohner in den Kommunen gewichtet. Zu beachten ist, dass aufgrund der längeren Wahlperiode der Bürgermeister und Landräte in den betrachteten Kommunalwahlperioden nur jeweils in einem Teil der Kommunen Direktwahlen stattfanden. Die Beteiligung an den Kommunalwahlen und den Direktwahlen ist daher nur eingeschränkt vergleichbar.

44 Wie bei den Direktwahlen wurde auch bei den Volksentscheiden die Beteiligungsquote nach der Zahl der Wahlberechtigten gewichtet.

gerentscheiden stattfand (zwischen 23 und 36), die noch dazu von Fall zu Fall sehr unterschiedliche Gemeinden und sehr unterschiedliche Themen betrafen. Die Vergleichbarkeit der Beteiligungsquoten bei den Bürgerentscheiden mit der Partizipation in den verschiedenen Wahlen ist folglich nur sehr eingeschränkt gegeben.

Aus Abbildung 2 lassen sich also einige Entwicklungsmuster entnehmen, die mit den oben dargelegten theoretischen Erwartungen gut in Einklang zu bringen sind. Um die Analyse aber über bloßes „Eyeballing“ (in diesem Fall die visuelle Inspektion von Zeitreihen) hinauszuführen, wurden die Daten außerdem regressionsanalytisch ausgewertet. Die abhängige Variable bildet dabei die Höhe der Wahlbeteiligung. Bis einschließlich 2016 wurden in Hessen 18 Kommunalwahlen durchgeführt. Aufgrund der spezifischen Struktur der unabhängigen Variablen konnte die Kommunalwahl des Jahres 1946 allerdings nicht berücksichtigt werden, so dass der Analyse insgesamt 17 Fälle zugrunde liegen. Da die abhängige Variable metrisch ist, werden lineare Regressionsmodelle geschätzt.

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen sind in Tabelle 1 dokumentiert. Zunächst wurde ein sehr einfaches Modell geschätzt, in dessen Rahmen die Wahlbeteiligung bei einer Kommunalwahl durch die Beteiligung bei der jeweils vorangegangenen Kommunalwahl erklärt wird⁴⁵ (Modell 1). Hierdurch wird gewissermaßen die „Pfadabhängigkeit“ bei der Entwicklung der kommunalen Wahlbeteiligung berücksichtigt. Dieses einfache Modell weist bereits eine sehr hohe Erklärungskraft auf ($R^2=87$ Prozent). Will man außerdem zulassen, dass die Höhe der kommunalen Wahlbeteiligung vom allgemeinen „Beteiligungsklima“ bei anderen Wahlen und damit auch von einem eventuell existierenden säkularen Trend sinkender Beteiligungsquoten beeinflusst wird, muss das Modell um eine weitere Variable ergänzt werden. Diese beinhaltet das arithmetische Mittel der Wahlbeteiligung in Hessen bei den einer Kommunalwahl jeweils unmittelbar vorangegangenen Bundestags-, Landtags- und Europawahlen (Modell 2). Bei der Mittelwertbildung können dabei naturgemäß immer nur diejenigen Wahlen berücksichtigt werden, die vor einer Kommunalwahl tatsächlich auch stattgefunden haben. Die Berücksichtigung des Beteiligungsklimas führt zu einer signifikanten⁴⁶ Erhöhung der Erklärungskraft des Modells um 3,7 Prozentpunkte. Sowohl von der Beteiligung an der jeweils vorangegangenen Kommunalwahl (.73) als auch vom

45 Diese Variable ist der Grund dafür, warum die Kommunalwahl vom 28. April 1946 aus der Analyse ausgeschlossen werden musste. Die Höhe der Wahlbeteiligung kann schlicht nicht durch die Wahlbeteiligung einer vorangegangenen Kommunalwahl unter demokratischen Rahmenbedingungen erklärt werden.

46 Die in diesem Abschnitt präsentierten empirischen Analysen basieren auf einer Vollerhebung der Wahlbeteiligung aller landesweiten Wahlen in Hessen von 1946 bis 2016. Da also keine Daten einer Zufallsstichprobe ausgewertet werden, kann eigentlich auch nicht sinnvoll mit statistischen Signifikanzen argumentiert werden. Dies gilt umso mehr, als die Analyseergebnisse nicht über das Bundesland Hessen von 1946 bis 2016 hinaus verallgemeinert werden sollen. Gleichwohl hat es sich in der empirischen Forschung eingebürgert, auch bei Analysen auf der Basis von Vollerhebungen mit statistischen Signifikanzen zu argumentieren. Über die Stichhaltigkeit der hierbei angeführten Argumente kann man durchaus streiten (*Joachim Behnke*, Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen, in: PVS, 46. Jg. (2005), H. 1, O1 – O15; *Andreas Broscheid* / *Thomas Gschwend*, Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen, in: PVS, 46. Jg. (2005), H. 1, O16 – O26). Um aber dem Einwand vorzubeugen, dass die gefundenen Effekte einem statistischen Signifikanztest hätten standhalten müssen, werden in diesem Aufsatz auch statistische Signifikanzen präsentiert.

Tabelle 1: Regressionsmodelle zur Erklärung der Höhe der Wahlbeteiligung in den hessischen Städten und Gemeinden bei den Kommunalwahlen zwischen 1948 und 2016

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Konstante	-4,23	-15,45**	54,55***	78,48***
Wahlbeteiligung bei vorangegangener Kommunalwahl	1,04***	,73***	,21	
Beteiligungsklima (Durchschnitt der Wahlbeteiligung bei ggf. vorangegangener Bundestags-, Landtags- und Europawahl)		,44**	,10	
Direktwahl des Bürgermeisters			-8,00***	-9,83***
Kumulieren und Panaschieren bei den Kommunalwahlen			-14,79***	-20,05***
R ² in Prozent	87,0***	90,7***	97,8***	97,1***
ΔR ² in Prozentpunkten		3,7**	7,1***	-0,7
N	17	17	17	17

Anmerkung: Eintragungen sind unstandardisierte Regressionskoeffizienten;

Signifikanzniveaus: *: $p < 0,10$; **: $p < 0,05$; ***: $p < 0,01$.

Quelle: Eigene Berechnung.

durchschnittlichen Beteiligungsniveau an den anderen vorangegangenen Wahlen (.44) gehen dabei signifikante und substantielle Effekte auf die Höhe der kommunalen Wahlbeteiligung aus.

Im Zentrum des Interesses stehen hier aber die Effekte der institutionellen Reformen während des „Jahrzehnts der Demokratisierungsnovellen“. In einem weiteren Schritt der statistischen Modellbildung wurden daher zwei Variablen in das Regressionsmodell einbezogen, die angeben, ob eine Kommunalwahl unter dem Einfluss der Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister und Landräte⁴⁷ beziehungsweise unter dem Einfluss des Kumulierens und Panaschierens⁴⁸ stattfand (Modell 3). Die Berücksichtigung dieser beiden Variablen erhöht die Erklärungskraft deutlich: Das R² des Regressionsmodells steigt signifikant um 7,1 Prozentpunkte. Die Effekte der beiden neu in das Modell eingeführten Prädiktoren sind signifikant und erweisen sich als ausgesprochen stark: Findet eine Kommunalwahl unter dem Einfluss der Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister und Landräte statt, fällt die Wahlbeteiligung um acht Prozentpunkte geringer aus. Das Kumulieren und Panaschieren senkt die Wahlbeteiligung gar um knapp 15 Prozentpunkte. Gleichzeitig schwächen sich die Effekte der Wahlbeteiligung bei den vorangegangenen Wahlen merklich ab. Dies gilt

47 Die betreffende Variable nimmt für alle Kommunalwahlen bis zur Kommunalwahl vom 12. März 1989 den Wert „0“ an und danach den Wert „1“. Dabei liegt die Annahme zugrunde, dass die Kommunalwahl vom 7. März 1993 bereits von der Entscheidung zur Einführung der Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister und Landräte beeinflusst war, obgleich noch keine Direktwahl stattgefunden hatte. Die Rechtfertigung hierfür besteht in der Tatsache, dass der Bedeutungsverlust der Kommunalparlamente, dem theoretisch ein negativer Effekt auf die Wahlbeteiligung zugeschrieben wird, zu diesem Zeitpunkt faktisch bereits eingetreten war: Die neu zu wählenden Lokalparlamente besaßen nicht mehr das Recht zur Wahl des (Ober-)Bürgermeisters beziehungsweise des Landrats.

48 Die betreffende Variable nimmt für alle Kommunalwahlen bis zur Kommunalwahl vom 2. März 1997 den Wert „0“ an und danach den Wert „1“.

sowohl für die unmittelbar vorangegangene Kommunalwahl (.21) als auch für das Beteiligungsklima (.10). Diese beiden Effekte sind zudem statistisch nicht länger signifikant.

Die beiden Variablen mit den Wahlbeteiligungsquoten der jeweils vorangegangenen Wahlen werden in einem nächsten Schritt aufgrund ihrer nicht-signifikanten Effekte aus dem Regressionsmodell entfernt (Modell 4). Die Erklärungskraft des Regressionsmodells verschlechtert sich dadurch nur marginal (und in nicht-signifikanter Art und Weise) um 0,7 Prozentpunkte. So entsteht ein sehr schlankes und elegantes Modell mit nur zwei Prädiktoren, das für die Zeit vor den lokalen Demokratisierungsnovellen eine Wahlbeteiligung von 78,5 Prozent ergibt. Mit der Einführung der Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister und Landräte sinkt die Wahlbeteiligung dann um knapp zehn und mit der Einführung des Kumulierens und Panaschierens um weitere 20 Prozentpunkte. Nach diesem Modell wäre der Rückgang der Wahlbeteiligung bei den hessischen Kommunalwahlen folglich vollständig durch das „Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen“ zu erklären.

Einschränkend ist im Hinblick auf die eben präsentierten Regressionsmodelle allerdings anzumerken, dass es nicht vollkommen trennscharf gelingen kann, die Effekte der Einführung der Direktwahlen sowie des Kumulierens und Panaschierens bei Kommunalwahlen voneinander zu trennen. Aufgrund der oben beschriebenen Mechanismen entfaltet die Einführung der Direktwahlen ihre beteiligungssenkenden Wirkungen nur zeitverzögert. Der deutliche Rückgang der Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 2001 ist daher zumindest teilweise auch das Ergebnis der Einführung der Direktwahlen und nicht in vollem Umfang auf die Einführung des Kumulierens und Panaschierens zurückzuführen. Diese zeitverzögerte Wirkung der Direktwahlen kann mittels der im Regressionsmodell verwendeten Dummy-Variablen allerdings nicht abgebildet werden, so dass die Stärke des Effekts des Kumulierens und Panaschierens tendenziell überschätzt wird. Da es in diesem Beitrag aber primär um die Wirkungen des „Jahrzehnts der Demokratisierungsnovellen“ in seiner Gesamtheit geht, kann diese Einschränkung durchaus akzeptiert werden.

4. *Empirische Analysen zu den Wirkungen der Einführung der Direktwahlen und der lokalen Bürgerentscheide*

Die Ergebnisse der bisher präsentierten empirischen Analysen stehen weitgehend in Einklang mit den theoretischen Erwartungen. Gleichwohl stellen sie aber keinen stringenten empirischen Test der eingangs implizit formulierten Hypothesen dar. Im Folgenden soll daher versucht werden, die Argumentation mit weiterer empirischer Evidenz zu unterfüttern, nun aber auf der Ebene der 426 hessischen Gemeinden.

Um die Erwartung empirisch zu testen, dass die Belastung der Bürger mit den zusätzlichen Direktwahlen und lokalen Bürgerentscheiden die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen tendenziell senkt, wurden auf der Grundlage der amtlichen Wahlergebnisse in den 426 hessischen Gemeinden für die Kommunalwahlen 1997 bis 2016 einfache Regressionsmodelle geschätzt (vgl. Tabelle 2).⁴⁹ Im Rahmen dieser Modelle wird auf der Ebene der Gemeinden die Wahlbeteiligung bei einer Kommunalwahl zunächst auf die Beteiligung an der jeweils vorangegangenen Kommunalwahl zurückgeführt. Dadurch wird der Pfadab-

⁴⁹ Im Rahmen der Analysen in diesem Abschnitt wurde nicht nach der Zahl der Wahlberechtigten gewichtet.

Tabelle 2: Regressionsmodelle des Einflusses der Zahl der Direktwahlen und der Zahl der Bürgerentscheide auf die Höhe der Wahlbeteiligung in den Gemeinden bei den Kommunalwahlen 1997 bis 2016

	Kommunalwahl vom ...				
	2. März 1997	18. März 2001	26. März 2006	27. März 2011	6. März 2016
Konstante	-6,45***	-16,65***	2,87*	14,86***	15,27***
Wahlbeteiligung bei der vorangegangenen Kommunalwahl	1,04***	1,09***	,88***	,78***	,78***
Zahl der Direktwahlen seit der vorangegangenen Kommunalwahl	-,43***	-1,03***	-1,39***	-1,49***	-1,11***
Zahl der Bürgerentscheide seit der vorangegangenen Kommunalwahl	-,58	,59	,20	,88	-,75
R ² in Prozent	75,3***	72,6***	74,5***	74,2***	67,4***
N	426	426	426	426	426
Anmerkung: Eintragungen sind unstandardisierte Regressionskoeffizienten; Signifikanzniveaus: *: p < 0,10; **: p < 0,05; ***: p < 0,01. Quelle: Eigene Berechnung.					

hängigkeit der Entwicklung Rechnung getragen. Als weitere Prädiktoren finden außerdem die Zahl der in einer Gemeinde in der abgelaufenen Wahlperiode durchgeführten Direktwahlen (Bürgermeister und Landrat) und Bürgerentscheide Eingang in das Modell.⁵⁰ Die Zahl der Direktwahlen schwankt dabei von Gemeinde zu Gemeinde deutlich. In einigen Fällen fand während einer Wahlperiode aufgrund der sechsjährigen Amtszeit des (Ober-) Bürgermeisters und des Landrats überhaupt keine Direktwahl statt, in anderen eine Bürgermeister- oder eine Landratswahl, teilweise auch beides. Je nach Ausgang des ersten Wahlgangs konnte dabei jeweils auch noch eine Stichwahl notwendig werden. In einzelnen Gemeinden beziehungsweise Kreisen, in denen der amtierende (Ober-)Bürgermeister beziehungsweise der Landrat aufgrund von Amtsverzicht, Abwahl oder Tod vorzeitig auschied mussten zudem die entsprechenden Direktwahlen während der Kommunalwahlperiode wiederholt werden. Lokale Bürgerentscheide hatten im Vorfeld der untersuchten Kommunalwahlen wie oben bereits erwähnt nur vereinzelt stattgefunden.

Aus Tabelle 2 lässt sich ablesen, dass die Zahl der Direktwahlen bei allen untersuchten Kommunalwahlen einen signifikanten negativen Effekt auf die Höhe der Wahlbeteiligung ausübte. Die Stärke des Effekts schwankt dabei zwischen knapp einem halben und eineinhalb Prozentpunkten, das heißt wenn in der Wahlperiode vor einer Kommunalwahl eine Direktwahl des Bürgermeisters und eine Direktwahl des Landrats stattfand, dann sank die Wahlbeteiligung bei dieser Kommunalwahl um knapp einen (1997) bis drei (2011) Prozentpunkte. Wurde jeweils eine Stichwahl notwendig, senkte das die Wahlbeteiligung sogar um gut eineinhalb (1997) bis sechs (2011) Prozentpunkte. Die negativen Effekte der „demokratischen Belastungsprobe“ lassen sich also tatsächlich empirisch belegen. Besonders beachtenswert ist dabei, dass sich diese Wirkungen bei jeder einzelnen Kommunalwahl erneut nachweisen lassen. Dies deutet darauf hin, dass sich die Bürger an die höhere Betei-

50 Direktwahlen, die am Tag der jeweils untersuchten Kommunalwahl stattfanden, wurden nicht berücksichtigt. Die dabei zugrunde liegende Überlegung war, dass nur von zeitlich vorgelagerten Wahlen die behaupteten Einflüsse ausgehen können.

ligungsbelastung nicht gewöhnen, sondern sich die beteiligungssenkenden Effekte der Direktwahlen über die Zeit tendenziell aufaddieren.

Im Hinblick auf die Zahl der Bürgerentscheide, die vor einer Kommunalwahl in einer Gemeinde stattgefunden hatten, lässt sich hingegen kein systematischer Effekt auf die Wahlbeteiligung nachweisen. Die Koeffizienten sind dreimal positiv und zweimal negativ, aber zu keinem Zeitpunkt statistisch signifikant. Aufgrund der geringen Zahl der durchgeführten Bürgerentscheide ist dieser Befund aber sicherlich nicht sonderlich belastbar.

Im Rahmen der theoretischen Überlegungen wurde darüber hinaus aber auch noch eine zweite potentielle Wirkungskette der Direktwahlen herausgearbeitet: So wurde die Erwartung formuliert, dass sich die Bürger in den ersten Jahren nach der Einführung der Direktwahlen daran im Regelfall seltener beteiligen (insbesondere bei etwaigen Stichwahlen) als an den Kommunalwahlen, wobei diese Differenz in den größeren Gemeinden stärker ausfallen sollte als in den kleinen. Die bei den Direktwahlen geringere Wahlbeteiligung sollte sich dann in der Folgezeit im Sinne eines Gewöhnungs- und Ausstrahlungseffekts negativ auf die Höhe der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen auswirken. In der Konsequenz sollte sich die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen allmählich an die Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen angleichen. Um diese behauptete Wirkungskette detailliert zu untersuchen, wird in einem ersten Schritt auf der Ebene der einzelnen Gemeinden überprüft, ob die Wahlbeteiligung bei der ersten Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters⁵¹ tatsächlich geringer ausfiel als bei der letzten Kommunalwahl vor der Einführung der Direktwahlen und ob dabei die erwartete Differenzierung nach der Gemeindegröße⁵² existiert (vgl. Tabelle 3).

Wie erwartet lag über alle 426 Gemeinden hinweg die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei der ersten Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister⁵³ deutlich unter der durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 1993, und zwar um 9,3 Prozentpunkte. Darüber hinaus zeigt sich auch die erwartete Differenzierung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße. Der negative Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl ist dabei ein bereits in der Vergangenheit vielfach replizierter Befund: In kleinen Gemeinden ist die Wahlbeteiligung aufgrund der höheren sozialen Kontrolle, der geringeren Anonymität und der größeren Überschaubarkeit der kommunalpolitischen Landschaft höher als in großen Gemeinden.⁵⁴ Dieser Zusammenhang fällt in Bezug auf die erste Runde der Direktwahlen allerdings noch deutlich stärker aus: So beträgt die Differenz in der durchschnittlichen Wahlbeteiligung der kleinsten und der größten Gemeinden bei der Kommunalwahl 1993 12,9 Prozentpunkte, bei den ersten Direktwahlen aber immerhin 25,2 Prozentpunkte. Mit steigender Gemeindegröße vergrößert

51 Die Direktwahlen der Landräte wurden nicht in die Analyse einbezogen, da für diese Wahlen keine Daten über die Wahlbeteiligung auf der Ebene der Gemeinden verfügbar waren. Eine Analyse auf der Ebene der Landkreise erschien aufgrund der geringen Fallzahlen nicht sinnvoll.

52 Die Gemeindegröße wurde dabei über die Zahl der in einer Gemeinde lebenden Wahlberechtigten ermittelt. Diese ist für jede Wahl in der amtlichen Wahlstatistik dokumentiert, während die genauen Einwohnerzahlen der Gemeinden für Wahlen in der Vergangenheit nur mit hohem Aufwand zu recherchieren sind.

53 Die ersten Direktwahlen fanden dabei am 12. Mai 1993 in acht Gemeinden gleichzeitig statt und die letzte Direktwahl am 18. November 1998 in der Stadt Melsungen.

54 Vgl. *Diana Schmidt-Wahl*, Die Kommunalwahlen in Hessen am 6. März 2016, in: Staat und Wirtschaft in Hessen, 71. Jg. (2016), H. 3, S. 135 – 144, S. 142; *Angelika Vetter*, a.a.O. (Fn. 25).

Tabelle 3: Die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 1993 sowie bei der ersten Direktwahl der Bürgermeister in den Hessischen Gemeinden (alle Gemeinden sowie differenziert nach der Gemeindegröße)

	Kommunalwahl vom 7. März 1993	Erste Direktwahl des Bürgermeisters	Differenz	N
Alle Gemeinden	74,3	65,0	-9,3	426
Zahl der Wahlberechtigten bis 1.999	79,4	76,1	-3,3	23
2.000 bis 4.999	76,3	68,9	-7,4	158
5.000 bis 9.999	73,8	65,1	-8,7	134
10.000 bis 19.999	72,0	59,2	-12,8	81
20.000 bis 49.999	69,7	51,7	-18,0	22
50.000 und mehr	66,5	50,9	-15,6	8
Quelle: Eigene Berechnung.				

ßert sich also in der Tendenz die Differenz zwischen der Wahlbeteiligung bei der Kommunal- und den Direktwahlen.

Die ersten „Glieder“ der oben beschriebenen Wirkungskette haben sich damit empirisch bestätigt. Um zu ermitteln, inwieweit sich auf der Ebene der einzelnen Gemeinden die Beteiligung bei einer Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters auf die Wahlbeteiligung bei der jeweils nachfolgenden Kommunalwahl auswirkt, müssen die Daten zunächst in einer etwas anderen Form organisiert werden. Untersucht man beispielsweise den Einfluss der Direktwahlen auf die Beteiligung an der Kommunalwahl 1997, so können sinnvoll nur diejenigen Gemeinden berücksichtigt werden, in denen seit der Kommunalwahl des Jahres 1993 tatsächlich auch eine Direktwahl des Bürgermeister stattgefunden hat.⁵⁵ Aufgrund der sechs Jahre dauernden Amtszeit der Bürgermeister ist dies nicht in allen 426, sondern nur in 335 Gemeinden der Fall. Entsprechend ist in Tabelle 4 für die Kommunalwahlen der Jahre 1997 bis 2016 jeweils dargestellt, wie stark die Wahlbeteiligung bei den letzten⁵⁶ Direktwahlen, die in der Wahlperiode vor einer Kommunalwahl stattgefunden haben, von der Wahlbeteiligung bei der jeweils vorangegangenen Kommunalwahl durchschnittlich abweicht.

Bei den Kommunalwahlen 1997 und 2001 waren die Voraussetzungen für einen beteiligungsmindernden Effekt der vorangegangenen Direktwahlen durchaus vorhanden. Bei den (Ober-)Bürgermeisterwahlen in der jeweiligen Wahlperiode vor diesen beiden Kommunalwahlen lag die durchschnittliche Beteiligung 9,0 beziehungsweise 8,1 Prozentpunkte niedriger als bei der jeweils vorangegangenen Kommunalwahl. Bei beiden Kommunalwahlen zeigt sich darüber hinaus eine starke Differenzierung nach der Größe der Gemeinden. So lag beispielsweise vor der Kommunalwahl 1997 in Orten mit mehr als 50.000 Wahlberechtigten die Beteiligung an den Direktwahlen im Durchschnitt um 16,1 Prozentpunkte niedriger als bei der jeweils vorangegangenen Kommunalwahl.

55 Direktwahlen, die am Tag der jeweils untersuchten Kommunalwahl stattfanden, wurden erneut nicht berücksichtigt. Die dabei zugrundeliegende Überlegung war, dass nur von zeitlich vorgelagerten Wahlen die behaupteten Einflüsse ausgehen können.

56 In manchen Gemeinden fanden wegen des Todes, des Amtsverzichts oder der Abwahl des Amtsinhabers zwei Direktwahlen des (Ober-)Bürgermeisters statt. In diesen Fällen fand nur die letzte Direktwahl im Rahmen der Analyse Berücksichtigung.

Tabelle 4: Durchschnittliche Differenz der Wahlbeteiligung bei den letzten Direktwahlen der (Ober-)Bürgermeister während der Wahlperiode vor einer Kommunalwahl zur Wahlbeteiligung bei der jeweils vorangegangenen Kommunalwahl (alle Gemeinden sowie differenziert nach der Gemeindegröße)

	Direktwahlen während der Wahlperiode vor der Kommunalwahl vom...				
	2. März 1997	18. März 2001	26. März 2006	27. März 2011	6. März 2016
Alle Gemeinden	-9,0	-8,1	2,7	5,8	3,1
Zahl der Wahlberechtigten					
bis 1.999	-3,3	1,5	7,8	5,0	7,6
2.000 bis 4.999	-7,2	-6,9	4,9	6,2	4,6
5.000 bis 9.999	-8,3	-8,2	2,9	6,0	2,9
10.000 bis 19.999	-13,0	-10,3	0,7	5,8	2,2
20.000 bis 49.999	-17,9	-13,0	-3,1	5,0	-1,5
50.000 und mehr	-16,1	-10,7	-6,3	-4,1	-6,2
N	335	271	360	345	370
Quelle: Eigene Berechnung.					

riger als bei der Kommunalwahl 1993. In Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern betrug dieser Unterschied nur 3,3 Prozentpunkte.

Bei den Kommunalwahlen der Jahre 2006 bis 2016 hingegen fällt die durchschnittliche Differenz zwischen der Wahlbeteiligung bei den in der abgelaufenen Wahlperiode durchgeführten Direktwahlen und der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen in den 426 Gemeinden sogar leicht positiv aus.⁵⁷ Die Voraussetzungen für einen beteiligungsmindernden Effekt der Direktwahlen auf die Kommunalwahlen waren hier also nicht mehr gegeben, da sich in den Gemeinden durchschnittlich mehr Menschen an den Bürgermeisterwahlen beteiligten als an den Kommunalwahlen. Dies gilt aber vor allem für die kleineren Gemeinden. In Städten mit mindestens 50.000 Wahlberechtigten liegt die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen auch weiterhin unterhalb der durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen. Im Jahr 2006 und 2016 gilt dies sogar für alle Gemeinden mit mehr als 20.000 Wahlberechtigten.

Die Einführung der Direktwahlen verändert in den kleinen Gemeinden folglich die Hierarchie der Wahlen. Hier scheinen in den letzten Jahren auf einem insgesamt deutlich niedrigeren Beteiligungsniveau die Wähler die Bürgermeisterwahlen tendenziell wichtiger zu nehmen als die Wahlen zu den Gemeinderäten und Stadtverordnetenversammlungen. Da diese auch weiterhin das oberste politische Organ in den Gemeinden darstellen, ist diese Entwicklung als dysfunktional zu bewerten. In den einwohnerstarken Gemeinden hingegen liegt die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Bürgermeisterwahlen auch weiterhin merklich unterhalb der durchschnittlichen Beteiligung an den Kommunalwahlen.

Lassen sich die vermuteten beteiligungsmindernden Effekte der Direktwahlen auf die Kommunalwahlen auch im Rahmen multivariater statistischer Analysen auf der Ebene der Gemeinden nachweisen? Die Ergebnisse der zur Beantwortung dieser Frage geschätzten li-

⁵⁷ Dieser Befund steht nicht in Widerspruch zu Abbildung 2, da dort nach der Zahl der Wahlberechtigten gewichtet wurde.

Tabelle 5: Regressionsmodelle des Einflusses der Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen auf die Wahlbeteiligung bei den nachfolgenden Kommunalwahlen

	Kommunalwahl vom ...				
	2. März 1997	18. März 2001	26. März 2006	27. März 2011	6. März 2016
Konstante	-4,32*	-19,45***	-,43	12,87***	13,39***
Wahlbeteiligung bei der jeweils vorangegangenen Kommunalwahl	,90***	,98***	,79***	,74***	,66***
Wahlbeteiligung bei der letzten (Ober-)Bürgermeisterwahl	,11***	,14***	,09***	,02	,10***
Stichwahl bei der letzten (Ober-)Bürgermeisterwahl	-,84**	-,59	-,31	-1,14**	-1,41***
R ² in Prozent	78,5***	76,5***	79,6***	75,3***	72,7***
N	335	271	360	345	370
Anmerkung: Eintragungen sind unstandardisierte Regressionskoeffizienten. Signifikanzniveaus: *: p < 0,10; **: p < 0,05; ***: p < 0,01. Quelle: Eigene Berechnung.					

nearen Regressionsmodelle sind in Tabelle 5 dokumentiert.⁵⁸ Dabei wird die Wahlbeteiligung an einer Kommunalwahl zunächst auf die Wahlbeteiligung bei der jeweils vorangegangenen Kommunalwahl zurückgeführt. Dadurch wird erneut zunächst der Pfadabhängigkeit der Entwicklung Rechnung getragen. Als weiterer Prädiktor findet die Wahlbeteiligung bei der letzten Direktwahl des Bürgermeisters während der abgelaufenen Wahlperiode Berücksichtigung.⁵⁹ Hinzu kommt eine Dummy-Variable, die angibt, ob im Zusammenhang mit dieser Direktwahl des Bürgermeisters eine Stichwahl stattgefunden hat.⁶⁰

Wenig überraschend ist zunächst der Befund, dass auf Gemeindeebene die Wahlbeteiligung bei einer Kommunalwahl durchgängig signifikant von der Wahlbeteiligung bei der jeweils vorangegangenen Kommunalwahl beeinflusst wird. Bei den Kommunalwahlen der Jahre 1997 bis 2006 lassen sich darüber hinaus aber auch die theoretisch erwarteten Effekte der Beteiligung bei den Direktwahlen der (Ober-)Bürgermeister auf jene bei den Kommunalwahlen nachweisen. Hinzu kommt bei der Wahl des Jahres 1997 ein signifikanter Effekt der die Stichwahlen indizierenden Dummy-Variablen.⁶¹ Bei der Kommunalwahl 2011 existiert nur ein signifikanter Effekt der Stichwahl, während 2016 wieder die Effekte beider Variablen mit Bezug auf die Direktwahlen statistisch signifikant sind.

58 Da nicht in allen Gemeinden während der betrachteten Wahlperioden der Kommunalparlamente Direktwahlen stattgefunden haben, basieren diese Analysen erneut auf jeweils weniger als 426 Gemeinden.

59 Dies bedeutet, dass Gemeinden, in denen in der abgelaufenen Wahlperiode keine Direktwahl des Bürgermeisters stattgefunden hat, nicht in die Analyse eingehen.

60 Die Wahlbeteiligung bei der Stichwahl konnte nicht als unabhängige Variable in das Modell eingehen, da diese bei Bürgermeisterwahlen ohne Stichwahl fehlende Werte aufweisen würde. Dadurch hätte sich die Zahl der für die Analyse verfügbaren Fälle deutlich verringert.

61 Der Effekt dieser Variablen besitzt zwar durchgängig das erwartete Vorzeichen, ist aber nur vereinzelt signifikant.

Betrachtet man diese Wirkungsmuster nun im Zusammenhang mit den Informationen aus Tabelle 4, werden die theoretisch vermuteten Gewöhnungs- und Ausstrahlungseffekte empirisch tatsächlich deutlich: Bei den Kommunalwahlen 1997 und 2001 lag die Beteiligung an den vorangegangenen Direktwahlen der (Ober-)Bürgermeister merklich unter jener bei den jeweils vorangegangenen Kommunalwahlen, und zwar weitgehend unabhängig von der Gemeindegröße. Der signifikante Effekt der Wahlbeteiligung bei den vorangegangenen Direktwahlen auf die Wahlbeteiligung der Kommunalwahl hat folglich in der Konsequenz die Wahlbeteiligung bei diesen beiden Kommunalwahlen verringert. 2006 und 2016 hingegen divergiert der Effekt in Abhängigkeit von der Gemeindegröße: In den kleinen Gemeinden hat die Beteiligung an den (Ober-)Bürgermeisterwahlen jeweils zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen beigetragen, während in den großen Städten das Umgekehrte galt. Die Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 2011 erwies sich als von der Wahlbeteiligung der ersten Runde der Direktwahlen weitgehend unbeeinflusst. In den Jahren 2006 bis 2016 sollte die Wahlbeteiligung bei den vorangegangenen Direktwahlen daher unter dem Strich keinen nennenswerten Einfluss auf die Höhe der Beteiligung an den Kommunalwahlen gehabt haben.

5. *Empirische Analysen zu den Wirkungen der Einführung des Kumulierens und Panaschierens*

Dass sich die Einführung des Kumulierens und Panaschierens bei den hessischen Kommunalwahlen negativ auf die Höhe der Wahlbeteiligung ausgewirkt hat, scheint vor dem Hintergrund der obigen Analysen bereits durchaus plausibel. Dafür soll nun weitere empirische Evidenz präsentiert werden. Ihr liegt die Überlegung zugrunde, dass die Einführung des Kumulierens und Panaschierens nicht in allen Gemeinden einen beteiligungsmindernden Effekt gleicher Stärke gehabt hat.⁶² Vielmehr gilt, dass das neue Wahlsystem in Gemeinden mit vielen Einwohnern aufgrund der hohen Zahl der dort zu vergebenden Stimmen und der daraus resultierenden unübersichtlichen Wahlzettel den Wahlakt deutlich komplizierter werden lässt als in kleinen Gemeinden. Dort ist es zudem deutlich wahrscheinlicher, dass ein Wähler überhaupt einen der Kandidaten dem Namen nach kennt. Im Folgenden soll daher zunächst überprüft werden, ob nach der Einführung des Kumulierens und Panaschierens die Wahlbeteiligung in den einwohnerstarken Gemeinden stärker rückläufig war als in den kleinen Gemeinden. Dies wäre ein weiteres Indiz dafür, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen durch die Änderung des Wahlsystems mitverursacht wurde.

In Tabelle 6 ist die durchschnittliche Wahlbeteiligung in den hessischen Gemeinden bei den Kommunalwahlen 1997 und 2001 in Abhängigkeit von der Zahl der Wahlberechtigten⁶³ in den jeweiligen Gemeinden dargestellt. Es wird also die letzte Kommunalwahl, die nach den alten Regeln durchgeführt wurde, mit der ersten Kommunalwahl auf der

62 Vgl. *Angelika Vetter*, a.a.O. (Fn. 25).

63 Die Zahl der Wahlberechtigten wurde gewählt, da diese für jede Wahl in der amtlichen Wahlstatistik dokumentiert ist, während die genauen Einwohnerzahlen der Gemeinden für Wahlen in der Vergangenheit nur mit hohem Aufwand zu recherchieren sind.

Tabelle 6: Die durchschnittliche Wahlbeteiligung in den hessischen Gemeinden bei den Kommunalwahlen 1997 und 2001 nach der Zahl der Wahlberechtigten bei der Kommunalwahl 1997

Zahl der Wahlberechtigten (1997)	Wahlbeteiligung in %		Veränderung der Wahlbeteiligung		N
	1997	2001	in %-Pkt.	in %	
bis 1.999	76,5	69,4	-7,1	-9,3	23
2.000 bis 4.999	72,6	61,6	-11,0	-15,2	158
5.000 bis 9.999	69,2	56,6	-12,6	-18,2	134
10.000 bis 19.999	67,2	54,2	-13,0	-19,3	81
20.000 bis 49.999	63,5	49,7	-13,8	-21,7	22
50.000 und mehr	61,3	46,7	-14,6	-23,8	8
Quelle: Eigene Berechnung.					

Grundlage des neuen Wahlsystems verglichen. Dabei zeigen sich relativ klare Muster. Zunächst vergrößert sich die Differenz zwischen der durchschnittlichen Wahlbeteiligung in den kleinsten und den größten Gemeinden zwischen 1997 und 2001 von 15,2 auf 22,7 Prozentpunkte. Diese wachsende Differenz wird dadurch verursacht, dass die Wahlbeteiligung in den größeren Gemeinden tatsächlich deutlich stärker rückläufig war als in den kleineren. So sank sie in Gemeinden mit unter 2.000 Wahlberechtigten um 7,1 Prozentpunkte oder 9,3 Prozent, während die Wahlbeteiligung in Städten mit mindestens 50.000 Wahlberechtigten um 14,6 Prozentpunkte oder 23,8 Prozent rückläufig war. Bei den dazwischen liegenden Gemeindegrößen zeigt sich ein Muster, das auf einen systematischen, streng monotonen Effekt hindeutet.

Eine gewachsene Stärke des negativen Zusammenhangs zwischen der Gemeindegröße und der Höhe der Wahlbeteiligung sollte sich aber nicht nur im Vergleich der beiden Kommunalwahlen 1997 und 2001 zeigen. Vielmehr sollte bei allen Wahlen vor der Änderung des Wahlsystems der Effekt der Gemeindegröße kleiner sein als bei jeder einzelnen Wahl, die unter dem neuen Wahlsystem stattgefunden hat. Um dies zu prüfen, wurde für alle Kommunalwahlen seit 1981 jeweils ein einfaches Regressionsmodell geschätzt, in dem die Höhe der Wahlbeteiligung in einer Gemeinde durch die logarithmierte⁶⁴ Zahl der in ihrem Gebiet wohnenden Wahlberechtigten erklärt wird. Die Grundlage der Analyse bildeten jeweils die 426 hessischen Gemeinden. Das sich dabei ergebende Muster entspricht den theoretischen Erwartungen perfekt: Die Zahl der Wahlberechtigten weist seit der Kommunalwahl 2001 einen deutlich stärkeren negativen Effekt auf als bei den Wahlen zuvor (vgl. Abbildung 3). Dies gilt insbesondere dann, wenn man die Kommunalwahl 1997 nicht berücksichtigt, bei der sich teilweise schon die beteiligungssenkenden Effekte der Direktwahl der Bürgermeister niedergeschlagen haben, die – wie in Abschnitt 4 gezeigt – ebenfalls stark nach der Gemeindegröße differieren.

⁶⁴ Die Erklärungskraft des Regressionsmodells liegt deutlich höher, wenn die Zahl der Wahlberechtigten nicht direkt, sondern in logarithmierter Form Eingang in die Modellschätzung findet. Inhaltlich bedeutet dies, dass von der Zahl der Wahlberechtigten kein linearer, sondern ein kurvilinearere Effekt auf die Höhe der Wahlbeteiligung ausgeht.

Abbildung 3: Der unstandardisierte Effekt der logarithmierten Zahl der Wahlberechtigten in den Gemeinden auf die Höhe der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen in Hessen zwischen 1981 und 2016

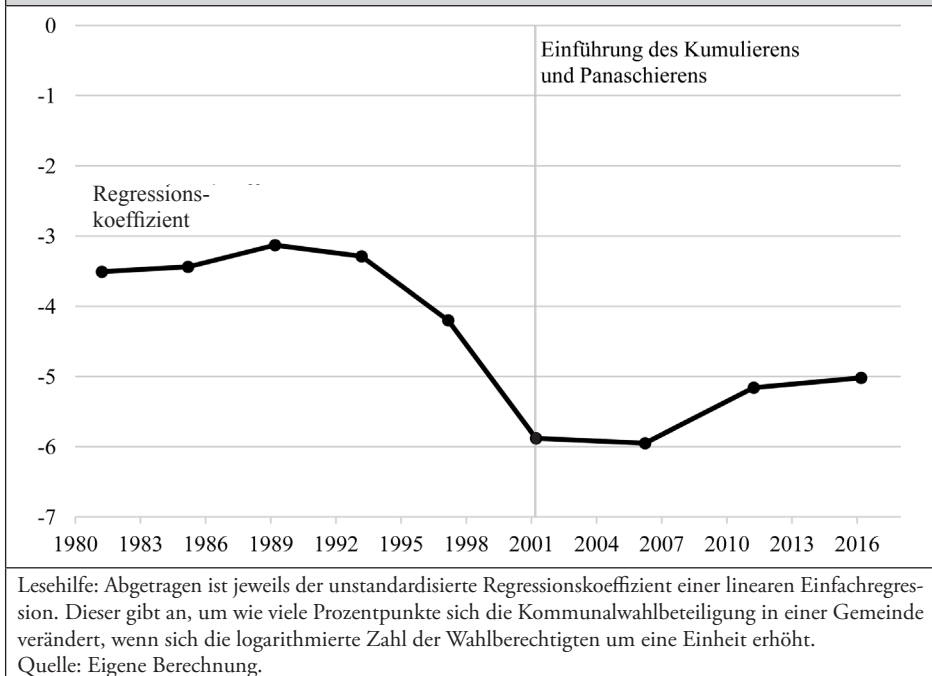


Abbildung 4: Anteil ungültiger Stimmzettel bei den Kreistagswahlen und den Wahlen in den kreisfreien Städten in Hessen zwischen 1946 und 2016 (in Prozent)

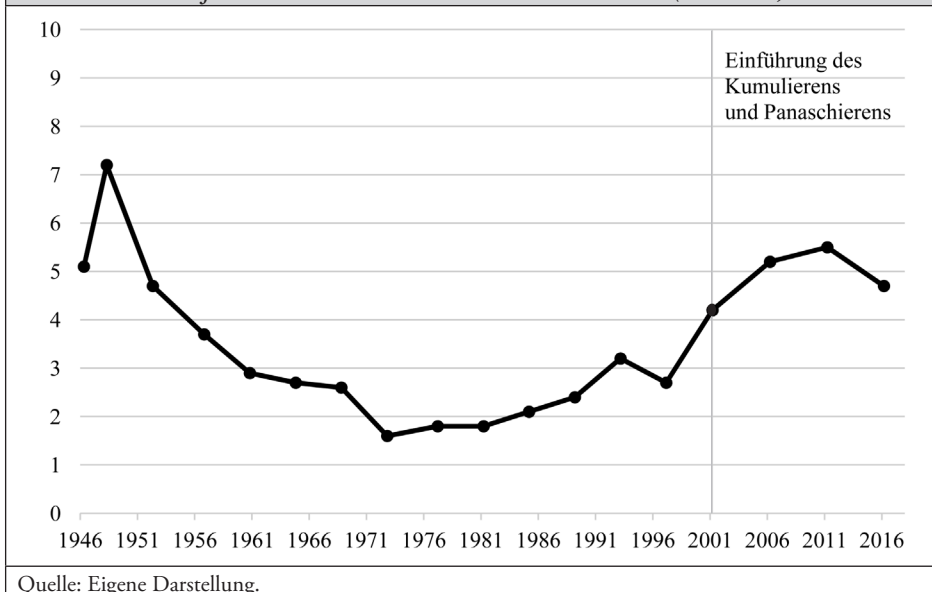
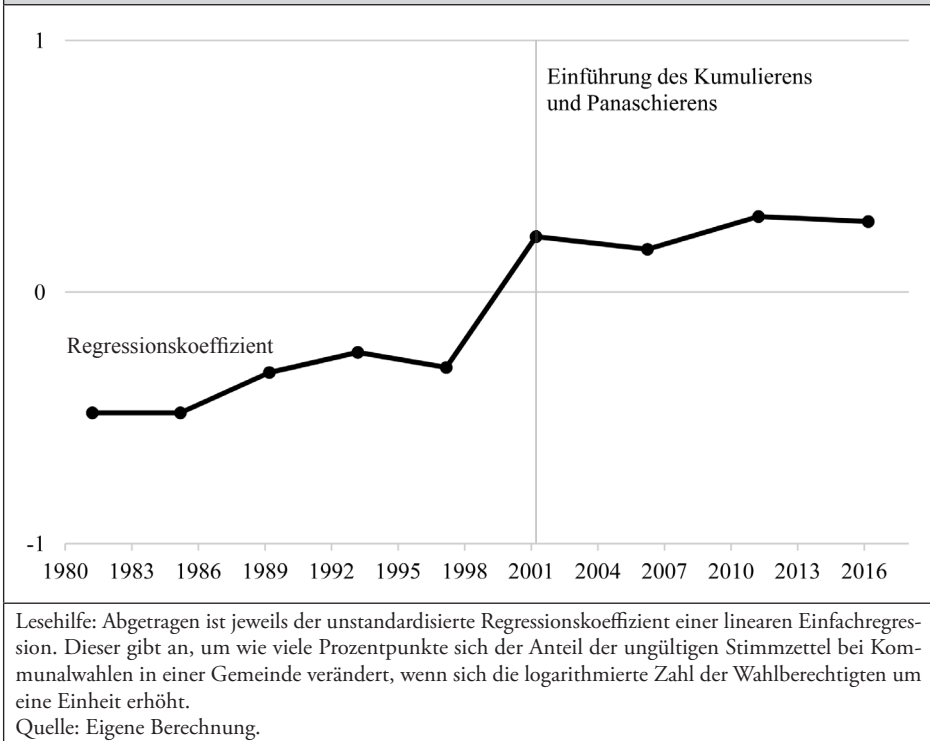


Abbildung 5: Der unstandardisierte Effekt der logarithmierten Zahl der Wahlberechtigten in den Gemeinden auf den Anteil ungültiger Stimmzettel bei den Kommunalwahlen in Hessen zwischen 1981 und 2016



Nach unserer Argumentation sollte die Einführung des Kumulierens und Panaschierens die Wahlbeteiligung bei den hessischen Kommunalwahlen gesenkt haben, weil sie den Akt des Wählens deutlich erschwert. Die größere Komplexität sollte sich aber nicht nur auf die Höhe der Wahlbeteiligung auswirken, sondern auch auf den Anteil der ungültigen Stimmzettel.⁶⁵ In Abbildung 4 ist daher zunächst dessen Entwicklung bei den Kreistagswahlen und den Wahlen in den kreisfreien Städten zwischen 1946 und 2016 abgetragen. Diese Wahlen sollten aufgrund der hohen Zahl der dort zu vergebenden Stimmen besonders von den Effekten des neuen Wahlsystems betroffen sein. Tatsächlich lag der Anteil der ungültigen Stimmzettel in den 1940er Jahren mit bis zu 7,2 Prozent zunächst sehr hoch. In der Folgezeit nahm er deutlich ab, bis er 1972 nur noch 1,2 Prozent betrug, danach lässt sich ein leicht ansteigender Trend beobachten. Die Einführung des Kumulierens und Panaschierens führte dann aber zu einer klar erkennbaren Niveaushöherung. Bei den letzten drei hessischen Kommunalwahlen wurden um die fünf Prozent ungültige Stimmzettel abgegeben.

Wenn nun aber der durch die Reform des Wahlsystems verursachte Rückgang der Wahlbeteiligung in Abhängigkeit von der Zahl der Wahlberechtigten in einer Gemeinde variiert, sollte dies auch für den Anteil der ungültigen Stimmzettel gelten. Daher wurde für alle

⁶⁵ Vgl. Paul Tiefenbach, a.a.O. (Fn. 27).

Kommunalwahlen seit 1981 jeweils ein einfaches Regressionsmodell geschätzt, in dessen Rahmen der Anteil der ungültigen Stimmzettel in den Gemeinden durch die logarithmierte Zahl der Wahlberechtigten erklärt wird. In Abbildung 5 ist für jede Wahl der unstandardisierte Regressionskoeffizient abgetragen. Dabei zeigt sich ein interessantes Muster: Bis einschließlich der Kommunalwahl 1997 geht von der Zahl der Wahlberechtigten ein negativer Effekt auf den Prozentanteil ungültiger Stimmzettel aus. In großen Gemeinden gab es also tendenziell weniger ungültige Stimmzettel, wahrscheinlich wegen des dort tendenziell höheren Bildungsniveaus der Wahlberechtigten. Seit der Kommunalwahl 2001 ist der Effekt aber positiv, das heißt nunmehr gibt es in den großen Gemeinden tendenziell mehr ungültige Stimmzettel. Dieser Strukturbruch kann plausibel nur durch die Auswirkungen des veränderten Wahlsystems erklärt werden. Trotz des höheren Bildungsniveaus in den großen Gemeinden verursacht die höhere Komplexität des Wahlaktes dort nun mehr ungültige Stimmzettel.

7. Fazit: Stärkung der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene?

Die während des „Jahrzehnts der Demokratisierungsnovellen“ vorgenommenen Reformen der hessischen Kommunalverfassung hatten ein eindeutiges Ziel: die Stärkung der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Dieser Anspruch wurde teilweise schon im Titel der entsprechenden Gesetze formuliert. Darüber, ob dieses Ziel letztlich erreicht wurde, kann man aber durchaus geteilter Meinung sein. Wird ausschließlich die Ebene der formalen Beteiligungsrechte betrachtet, waren die Reformen schon aus sich selbst heraus erfolgreich: Die Bürger haben nun deutlich mehr Möglichkeiten auf die Kommunalpolitik Einfluss zu nehmen. Wendet man den Blick aber auf die tatsächliche Nutzung dieser Rechte, ist die Bewertung nicht mehr ganz so eindeutig: Sicherlich gibt es seit der Reform der Kommunalverfassung in Hessen rein zahlenmäßig mehr Beteiligungshandlungen der Bürger. Dies erklärt sich schlicht aus der Tatsache, dass die Bevölkerung nun deutlich häufiger zu Wahlen und Abstimmungen gerufen wird. Mindestens ebenso wichtig wie die absolute Zahl der Beteiligungsakte ist aber deren soziale und politische Repräsentativität. Angesichts der Beteiligungsquoten bei den Kommunalwahlen, Direktwahlen und Bürgerentscheiden seit dem Jahr 2001 kann man aber deutliche Zweifel daran haben, ob das Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen wirklich erfolgreich war.

Eine besonders herausgehobene Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Beteiligung an den Wahlen zu den lokalen Vertretungskörperschaften zu. Die Gemeinderäte, Stadtverordnetenversammlungen und Kreistage waren und sind die obersten Organe der hessischen Kommunen. Ihre Zusammensetzung sollte die politischen Überzeugungen und Interessen der Bevölkerung daher bestmöglich widerspiegeln. Die Höhe der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen ist folglich ein zentraler Indikator für die Qualität der lokalen Beteiligungskultur. Vor dem „Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen“ lag die Beteiligung an den hessischen Kommunalwahlen relativ stabil bei knapp unter 80 Prozent. Rückblickend betrachtet ist es daher einigermaßen verwunderlich, dass damals überhaupt ein Handlungsbedarf auf der Ebene der Kommunalverfassung gesehen wurde. Aber aus welchen Gründen die Reformen auch immer durchgeführt wurden: Ein zentraler Maßstab ihres Erfolgs muss zweifellos sein, inwieweit es ihnen gelungen ist, die Beteiligung bei den zentralen Wahlen der kommunalen Ebene zu stabilisieren, wenn nicht gar zu steigern.

Angeichts der Tatsache, dass sich nach dem „Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen“ seit 2006 nur noch knapp 50 Prozent der Bürger an den Kommunalwahlen in Hessen beteiligen, fällt es schwer, die Reformen der Kommunalverfassung als gelungen zu bezeichnen. Schließlich haben sie den dramatischen Einbruch der Wahlbeteiligung bei der zentralen Wahl der kommunalen Ebene nicht verhindern können. Noch negativer würden die Reformanstrengungen aber sicherlich beurteilt werden müssen, wenn sie den Rückgang der kommunalen Wahlbeteiligung nicht nur nicht verhindert, sondern sogar maßgeblich mitverursacht hätten. Und genau dies ist die These des vorliegenden Beitrags.

Nun könnte man dem negativen Effekt der Reformen entgegenhalten, dass die neu eingeführten Partizipationsmöglichkeiten breit genutzt würden. Da die Beteiligung an Direktwahlen und Bürgerentscheiden regelmäßig noch unter der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen liegt, vermag dies aber nicht zu überzeugen. Und dort, wo die neuen Beteiligungsmöglichkeiten wirklich häufiger genutzt werden, zum Beispiel bei der Direktwahl der Bürgermeister in kleinen Gemeinden, kann man diese Entwicklung demokratietheoretisch durchaus als dysfunktional bezeichnen. Dies alles zusammengefasst rechtfertigt den – zugegebenermaßen provokanten – Titel dieses Beitrags: In der Tat scheint das „Jahrzehnt der Demokratisierungsnovellen“ eher zur Zerstörung denn zur Stärkung der lokalen Beteiligungskultur in Hessen beigetragen zu haben.

Die vorliegende Analyse hat damit eine Bedeutung, die über den konkreten Anwendungsfall Hessen hinausreicht, denn möglicherweise ist die Ausweitung (direkt)demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger, die in der Wissenschaft, den Medien und der Politik bislang weitgehend positiv beurteilt wurde, mit „Risiken und Nebenwirkungen“ behaftet. Auf eine steigende „demokratische Belastung“ können die Bürger nämlich durchaus mit sinkender Beteiligungsbereitschaft reagieren. Dies gilt vermutlich vor allem für Bevölkerungsschichten mit geringem politischen Interesse. Die in letzter Zeit häufig beklagte soziale Verzerrung politischer Partizipation⁶⁶ würde dann durch zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten nicht beseitigt, sondern im Ergebnis sogar verstärkt.

Der wissenschaftlichen Redlichkeit halber soll die Aussagekraft der präsentierten empirischen Befunde abschließend noch relativierend eingeordnet werden. Diese können nämlich sicherlich nicht im Sinne einer strikten kausalanalytischen Überprüfung der hier aufgestellten Behauptungen interpretiert werden. Eine solche ist mit den verfügbaren Daten nicht möglich. Vielmehr wurde versucht, in einer Art „Indizienprozess“ empirische Evidenz für die These dieses Beitrags zusammenzutragen. Dabei ergab sich ein zu den theoretischen Argumenten weitgehend stimmiges Bild der empirisch vorgefundenen Fakten. Es bleibt zukünftiger Forschung vorbehalten, dieses Bild mit weiteren Analysen zu vervollständigen. Zu denken ist dabei insbesondere an eine simultane Auswertung der kommunalen Wahlbeteiligung in allen deutschen Bundesländern.

66 Vgl. unter anderem *Armin Schäfer*, *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt am Main 2015.