

Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen

Andreas Kost

1 Einleitung

Die innere Organisation der Gemeinden wird im Wesentlichen durch die jeweilige spezifische Gemeindeordnung in einem Bundesland festgelegt. Besondere Kennzeichen für die nach dem Zweiten Weltkrieg unter britischem Einfluss installierte Gemeindeordnung war in Nordrhein-Westfalen die doppelte Verwaltungsspitze. Sie sah einen ehrenamtlichen Bürgermeister vor, der vom Rat gewählt wurde und einen Gemeinde- bzw. Stadtdirektor, der die Verwaltung leitete. Dieses Organisationsmodell hatte den Nachteil, dass es häufig zu unklaren Machtverhältnissen zwischen Bürgermeister, Rat und Verwaltung kam und eine mangelnde Transparenz der Entscheidungsstrukturen die Bürger teilweise verwirrte. Nach langjähriger Kritik und vielen Diskussionen von und zwischen Wissenschaftlern, Politikern und kommunalpolitischen Praktikern am Typus der so genannten *Norddeutschen Ratsverfassung*, dem diese Strukturen immanent sind, gilt nach der Reform der Gemeindeordnung von 1994 (und der Beendigung einiger Übergangsregelungen 1999) eine „eingleisige“ Kommunalverfassung. Die Aufgaben und die Funktionen der bisherigen „Doppelspitze“ sind nun auf den hauptamtlichen Bürgermeister (in den kreisfreien Städten: Oberbürgermeister) übergegangen, der im September 1999 erstmalig von den Bürgern für fünf Jahre direkt gewählt wurde. Zeitgleich fanden für dieselbe Amtsperiode auch die Ratswahlen statt. Seit 2009 ist allerdings die Amtszeit des hauptamtlichen Bürgermeisters auf sechs Jahre verlängert und damit von der Ratswahl entkoppelt worden. Entsprechendes gilt für die Kreise, in denen seit 1999 ein unmittelbar gewählter hauptamtlicher Landrat an die Stelle der Doppelspitze Landrat und Oberkreisdirektor getreten ist.

Die reformierte Gemeindeordnung erlaubt in Nordrhein-Westfalen den Bürgern außerdem eine stärkere und effektivere Mitwirkung an der Kommunalpolitik. Hervorzuheben sind hierbei der Einwohnerantrag, mit dem der Rat gezwungen werden kann, über bestimmte Fragen zu beraten und zu entscheiden sowie insbesondere die Partizipationsinstrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, mit denen die Bürgerschaft selbst unmittelbare Sachentscheidungen (allerdings unter Ausschluss verschiedener kommunaler Sachthemen und mit Anbindung an spezifische Quoren) herbeiführen kann. Es darf dabei nicht vergessen werden, dass die kommunale Bürgerbeteiligung immer dann an ihre Grenzen stößt, wenn die kommunale Selbstverwaltung auf bun-

desstaatliche Politik und überörtliche Planungen angewiesen ist. Schließlich behielten und behalten sich die politischen Entscheidungsträger auf der nordrhein-westfälischen Landesebene vor, wofür sie die Bürgerentscheidungen öffnen, um aus einer Vielzahl von politischen Themen bestimmte Sachbereiche herauszufiltern. Die Erweiterung von Mitentscheidungsrechten auf kommunaler Ebene soll zumindest das Interesse an kommunalen Fragen respektive der Kommunalpolitik stärken und stellt rechtlich eine Ergänzung des repräsentativ-demokratischen Systems der Gemeindeordnung um Elemente unmittelbarer plebiszitärer Ausformungen dar. Auf jeden Fall haben die Aufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Gemeindeordnung und die Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters bzw. Landrates die Gemeindedemokratie in Nordrhein-Westfalen gestärkt.

2 Kommunalpolitik im Spiegelbild von Zahlen und Aufgaben

Nordrhein-Westfalen ist mit ca. 18 Mio. Einwohnern das bevölkerungsreichste und am dichtesten besiedelte, mit einer Fläche von 34.080 km² aber nur das viertgrößte Flächenland der Bundesrepublik Deutschland. In Nordrhein-Westfalen leben rund 528 Menschen auf einem Quadratkilometer, während es im gesamten Bundesgebiet nur durchschnittlich 236 sind. Allerdings schwankt die Siedlungsdichte innerhalb des Landes beträchtlich, da in den Kreisfreien Städten auf gleichem Raum etwa sechs Mal mehr Menschen als in den übrigen Landesteilen leben. Die Metropolregion Rhein-Ruhr ist mit ca. 10 Mio. Einwohnern dabei eine der 30 größten Metropolregionen der Welt. Heute zählt man in Nordrhein-Westfalen insgesamt 396 Gemeinden, darunter 23 Großstädte mit dem Status einer kreisfreien Stadt, die übrigen 373 Kommunen sind in die 31 Kreise des Landes eingegliedert worden. Die Kreise sind selbstverwaltete kommunale Gebietskörperschaften. Sie regeln die in ihrem Gebiet anfallenden überörtlichen Angelegenheiten, soweit sie nicht dem Staat vorbehalten sind und erfüllen im Interesse der kreisangehörigen Gemeinden kommunale Aufgaben, die über die Verwaltungs- und Finanzkraft der einzelnen Gemeinden hinausgehen und auch nicht von mehreren Gemeinden zusammen erledigt werden können, z.B. Wirtschaftsförderung, Fremdenverkehrswerbung, Unterhaltung eines Regionalmuseums. Seit dem 21. Oktober 2009 ist mit der StädteRegion Aachen ein Kommunalverband besonderer Art gegründet worden, der als Rechtsnachfolger den Kreis Aachen ablöste. Verbandsmitglieder sind die kreisfreie Stadt Aachen, der Kreis Aachen und dessen neun kreisangehörige Kommunen. Mit der Bildung einer solchen StädteRegion wird erstmalig ein Regionsmodell in Nordrhein-Westfalen erprobt. Von den 396 politisch selbständigen Städten und Gemeinden gelten 268 als Städte und 128 als sonstige kreisangehörigen Gemeinden. Darunter befinden sich 29 Großstädte mit über 100.000 Einwohnern – eine Größenordnung, die nicht annähernd in einem anderen Bundesland erreicht wird. Im Vergleich aller deutschen Flächenländer hat Nordrhein-Westfalen mit 45.586 Einwohnern die höchste

durchschnittliche Gemeindegröße. Die größte Stadt ist Köln mit knapp 1 Mio. Einwohnern, die Landeshauptstadt ist Düsseldorf (ca. 580.000 Einwohner). Die kleinste Gemeinde des Landes im Gebiet des Nordrheins ist Dahlem im Kreis Euskirchen, im westfälischen Landesteil handelt es sich um Hallenberg im Hochsauerlandkreis. Im Westen des Landes gibt es mehr Großstädte als im Osten, der stärker durch Mittelstädte geprägt ist. Diese ungleiche räumliche Verteilung geht auf unterschiedliche ökonomische Bedingungen in den beiden Landesteilen zurück. Dies liegt nicht nur daran, dass der westliche Teil früher besiedelt wurde, sondern er ist gleichzeitig auch die Wiege der deutschen Industrialisierung im frühen 19. Jahrhundert.

Die 30 größten Städte in Nordrhein-Westfalen, 2008

Großstadt	Fläche (km ²)	Einwohner
Köln	405	995.397
Dortmund	280	586.909
Essen	210	582.140
Düsseldorf	217	581.122
Duisburg	233	496.665
Bochum	145	381.542
Wuppertal	168	356.420
Bielefeld	258	324.912
Bonn	141	316.416
Münster	303	272.951
Gelsenkirchen	105	264.765
Mönchengladbach	170	260.018
Aachen	161	259.030
Krefeld	138	236.516
Oberhausen	77	217.108
Hagen	160	193.748
Hamm	226	183.065
Mülheim/Ruhr	91	168.925
Herne	51	168.454
Solingen	89	162.575
Leverkusen	79	161.345
Neuss	99	151.449
Paderborn	179	144.181
Recklinghausen	66	120.536
Bottrop	101	118.597
Remscheid	75	113.935
Moers	68	107.111
Bergisch Gladbach	83	105.840
Siegen	115	105.049
Witten	72	99.598

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS), Juni 2008

Da das Land selbst nur in einigen bestimmten Bereichen (siehe Lehrer, Polizei, Justizbedienstete) über eigene Unterbehörden verfügt, werden die meisten Verwaltungsaufgaben von Kreisen und Gemeinden wahrgenommen. Es existiert aber eine allgemeine Weisungskette vom Innenministerium über den Regierungspräsidenten zu den hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten und von dort in den kommunalen Bereich hinein. Auf der mittleren Stufe der staatlichen Verwaltung kommt den Bezirksregierungen in Düsseldorf, Köln, Münster, Detmold und Arnsberg eine besondere Bedeutung zu, da sie in ihrem Territorium für alle Verwaltungsaufgaben zuständig sind, die nicht ausdrücklich auf besondere Behörden übertragen werden. Sie unterstehen dem Innenminister und üben die Aufsicht über die Kreise und Gemeinden aus. So kann bei den Aufgaben der Gemeinden einerseits zwischen staatlichen Auftragsangelegenheiten (z.B. Durchführung von Wahlen) und andererseits den eigentlichen kommunalen Angelegenheiten mit freier Verfügungsverfügung (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wie Theater, Sportplätze, Jugendzentren) oder staatlich verordneten kommunalen Aufgaben (Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung wie Bau und Unterhaltung von Schulen, Sozialhilfe, Straßenreinigung) bzw. die Bindung an enge staatliche Vorgaben (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wie Bauaufsicht, Gesundheitsämter, Zahlung von Wohngeld) unterschieden werden. Schließlich gibt es im sozialen (hierbei handelt es sich in erster Linie um Spezialkrankenanstalten) und kulturellen Bereich sowie dem Straßenwesen noch gemeinsame regionale Aufgaben, die bisher durch die beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe abgedeckt werden, in denen die Kreise und Kreisfreien Städte zusammengeschlossen sind. Die Landschaftsverbände gelten verfassungsrechtlich als ein Teil der kommunalen Selbstverwaltung.

Doch werden auf der kommunalen Ebene immer wieder Unsicherheiten über die Kompetenzen und Aufgaben der Gemeinden geäußert, da es sich z.B. bei den Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungsbereich um durch Bundes- oder Landesgesetze übertragene Aufgaben handelt, die den Gemeinden meist keinen Spielraum mehr bei der Art der Durchführung der Aufgaben lassen. In diesem Kontext müssen bestimmte verfassungsrechtliche Grundlagen und politische Bedingungsfaktoren der Gemeinde berücksichtigt werden, da sie das Maß der staatlichen Abhängigkeiten von Bund und Land, aber auch politische Handlungs- bzw. Gestaltungsräume erkennen lassen. Gleichzeitig liegt darin eine Paradoxie der gegenwärtigen Situation. Für Städte und Gemeinden wird es immer schwieriger, politische Gestaltungsräume zu eröffnen, weil durch die wirtschaftliche Krisensituation die dramatisch zunehmenden finanziellen Belastungen die Kommunen immer stärker auf die Erfüllung ihrer von höherer Ebene zugewiesenen Pflichtaufgaben beschränken und an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit führen.

So kann die Stellung der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen an Aspekten bzw. Traditionslinien kommunaler Selbstverwaltung, an den institutionellen Gegebenheiten des politisch-administrativen Systems (z.B. Bürgermeister, Rat und Gemeindeverwaltung), am kommunalen Entscheidungsprozess, an den Ausformungen

der Bürgerbeteiligung und nicht zuletzt an den Finanzen (siehe dazu eigenes Kapitel von Scherf über Kommunalfinanzen) festgemacht werden.

3 Der Prozess der Kommunalverfassungsreform

Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung ist seit ihrer Entstehung durch eine Vielzahl von Reformversuchen bzw. –vorhaben gekennzeichnet. Noch vor der Gründung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen setzte die Britische Militärregierung in ihrer Zone am 1. April 1946 die Verordnung Nr. 21 in Kraft, die als so genannte revidierte Deutsche Gemeindeordnung gültig wurde. In ihr wurde die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 den britischen Vorstellungen angepasst. Vor allem sollte das „Führerprinzip“ durch das Prinzip gemeinschaftlicher Verantwortung ersetzt werden. Das wirklich innovative Element bestand für die Kommunen in der Neugestaltung der „inneren Gemeindeverfassung“. Eine „Parlamentarisierung“ wurde dominierendes Merkmal, in der die politische Führung in den Händen der zukünftigen Stadt- bzw. Gemeindedirektoren liegen und der Bürgermeister primär ehrenamtliche Aufgaben übernehmen sollte. Im Auftrag dieses quasi allkompetenten Rates sollte die „unpolitisch-ausführende“ Verwaltung von einem hauptamtlich handelnden Stadt- bzw. Gemeindedirektor geleitet werden.

Am 21. Oktober 1952 konnte dann der nordrhein-westfälische Landtag eine Gemeindeordnung beschließen, die sich der bis dahin entwickelten Verfassungswirklichkeit näher anpasste. Der Stadt- bzw. Gemeinderat (oder einfach Rat) blieb zwar weiter gesetzlicher Vertreter der Kommune in Rechts- und Verwaltungsgeschäften, doch wurde diese Vertretung auf den Gemeindedirektor übertragen, soweit nicht der Rat für bestimmte Aufgaben oder für einen Einzelfall etwas anderes bestimmte. Eine Loslösung von der absoluten Unterordnung der Verwaltung und vom Ausschließlichkeitsrecht des Rates setzte ein. Auf diese Weise erhielt die Verwaltung, vertreten durch den Hauptverwaltungsbeamten, bald eine eigene Organqualität, die bis zum heutigen Tage ein existierendes Nebeneinander von Rat und Verwaltung ermöglicht.

Im Laufe der folgenden Jahre wurden eine Reihe von Änderungen in der Gemeindeordnung herbeigeführt, wobei die kommunale Gebietsreform und die Einführung der Bezirksvertretungen am 19. Dezember 1974 besondere Einschnitte darstellten. Die 1975 abgeschlossene Gebietsreform hat in Nordrhein-Westfalen größere Gemeinden und Kreise geschaffen, um deren Verwaltungs- und Finanzkraft zu stärken. Diese Reform blieb nie ganz unumstritten, weil sie teilweise gegen heftigen Widerstand in der Bevölkerung durchgesetzt wurde, die in den Kommunen ihre Unabhängigkeit verloren sah. Die Zahl der Städte und Gemeinden wurde von 2.334 auf 396 und damit auf etwa ein Sechstel reduziert, die Zahl der Kreise von 57 auf 31 fast halbiert. Derzeit zielen organisatorische Reformversuche vor allem darauf die Effizienz und die Flexibilität der

öffentlichen Verwaltung zu erhöhen, da Aufbau und Verfahrensweise der traditionellen Verwaltung oft nicht mehr den Erfordernissen der heutigen Zeit entsprechen.

Die Bezirksvertretungen stellen ein weiteres Element der kommunalen Selbstverwaltung dar (§§ 35 GO ff.). Die kreisfreien Städte sind verpflichtet, ihr Gemeindegebiet in Stadtbezirke einzuteilen. Für jeden Stadtbezirk wird eine Bezirksvertretung gewählt. Ihre Wahlzeit beträgt fünf Jahre, und die Wahl findet immer zeitgleich mit der Wahl des Rates statt. Die Bezirksvertretungen haben die Aufgabe, die Eigenart der Bezirke und ihrer Gebietsteile zu bewahren und fortzuentwickeln. Sie entscheiden in allen Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht (z.B. Unterhaltung und Ausstattung der im Stadtbezirk gelegenen Schulen und öffentlichen Einrichtungen, Angelegenheiten des Denkmalschutzes oder Grünpflege).

In den 1980er Jahren artikulierten allerdings Verwaltungswissenschaftler, Hauptverwaltungsbeamte und bekannte Lokalpolitiker (insbesondere aus den Großstädten) ihren Unmut über die bestehende Gemeindeordnung hinsichtlich der Diskrepanz von Norm und Wirklichkeit und forderten eine grundlegende Reform des Kommunalverfassungsrechts. Im Herbst 1987 wurde schließlich die Diskussion endgültig entfacht. Auslöser war wohl die Rede des damaligen Stadtdirektors der Stadt Köln, Kurt Rossa, der die „Verschrottung“ der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung forderte. Eines der dringlichsten Probleme schien für viele Kritiker die so genannte Zweigleisigkeit oder „Doppelspitze“ zu sein. Die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung, die den Typus der Norddeutschen Ratsverfassung repräsentierte, sah vor, dass sich an der Spitze der Kommune zwei Personen die Aufgaben teilen: ein ehrenamtlicher Bürgermeister, der vom Rat gewählt wird und ein Gemeinde- bzw. Stadtdirektor, der die Verwaltung leitet. Dieses Organisationsmodell führte häufig zu unklaren Machtverhältnissen zwischen Bürgermeister, Verwaltungschef und Rat, und es wurde moniert, obwohl grundsätzlich der Rat der Gemeinde für die Verwaltung zuständig ist, dass sich eine mangelnde Transparenz der Entscheidungsstrukturen, ein Kompetenzgerangel, aber auch eine verminderte Steuerungsfähigkeit insbesondere in finanzieller Hinsicht entwickelt hatte, welche die Funktionsfähigkeit der Gemeinde gefährdete und von den Bürgern nicht mehr zu durchschauen war. Vielen blieb die „Doppelspitze“ fremd. Der Bürgermeister wurde z.B. sogar fälschlicherweise oft als Chef der Verwaltung angesehen. Aber auch fehlende Formen direkter Bürgermitwirkung wurden thematisiert.

Nach langjährigen und wechselvollen Diskussionen verabschiedete schließlich der nordrhein-westfälische Landtag am 6. Mai 1994 das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung (Gesetz- und Verordnungsblatt NRW (GVBl.) vom 17.5.1994). Zahlreiche wichtige Änderungen brachten in Nordrhein-Westfalen quasi eine neue Kommunalverfassung hervor. Es bleibt festzuhalten, dass insbesondere durch die Einführung des hauptamtlichen Bürgermeisters die innere Organisationsstruktur in den Kommunen nachhaltig umgestaltet wurde und die Elemente direkter Demokratie eine erhebliche Ausweitung und damit auch eine neue Qualität erfuhren. Das Gesetz trat

einen Tag nach der Kommunalwahl am 17. Oktober 1994 (mit einigen Übergangsregelungen bis 1999) in Kraft.

Im Herbst 2007 wurden die Gemeindeordnung und auch das Kommunalwahlgesetz auf Initiative der Landesregierung in Teilbereichen wiederum recht umfassend novelliert. So wurde beispielsweise im Bereich der bürgerschaftlichen Mitwirkung der Ratsbürgerentscheid neu eingeführt sowie eine Sperrwirkung eines vom Rat für zulässig erklärten Bürgerbegehrens erlassen. Darüber hinaus kam es zur zeitlichen Entkopplung der Bürgermeisterdirektwahl sowie der Ratswahl (analog Wahl der Landräte und der Kreistage). So werden seit der Kommunalwahl 2009 die Bürgermeister und Landräte auf sechs Jahre gewählt, während die jeweiligen Gemeinderäte und Kreistage weiterhin für fünf Jahre amtieren. Dazu wurden – nach heftigen politischen Kontroversen – auch die Stichwahlen für Bürgermeister und Landräte abgeschafft. Ferner wurde die Altersgrenze für gewählte Bürgermeister und Landräte aufgehoben. Wesentlich sind zudem Änderungen des Gemeindegewirtschaftsrechts, in denen die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen an strengere Voraussetzungen gebunden ist und zu einer stärkeren Konzentration der kommunalen Körperschaften auf Kernaufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge führen soll.

4 Hauptamtlicher Bürgermeister: zentraler kommunaler Akteur

Die seit 1999 in Nordrhein-Westfalen eingeführte Direktwahl des Bürgermeisters lehnt sich an das Modell der Süddeutschen Ratsverfassung an. Der Bürgermeister ist kein Ratsmitglied, besitzt allerdings Stimmrecht im Rat und hat den Status eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit. Er leitet und verteilt die Geschäfte. Dabei kann er sich bestimmte Aufgaben vorbehalten und die Bearbeitung einzelner Angelegenheiten selbst übernehmen.

Der nordrhein-westfälische Bürgermeister übt in den Gemeinden zwei wesentliche Funktionen aus. Er ist

- Chef der gesamten Verwaltung und
- Vorsitzender des Rates sowie des wichtigsten Ausschusses, des Hauptausschusses.

Seine Aufgabe als Chef der Verwaltung besteht darin, die Beschlüsse des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse zum einen vorzubereiten und sie zum anderen durchzuführen. Er entscheidet außerdem in allen Angelegenheiten, die ihm vom Rat und von den Ausschüssen zur Entscheidung übertragen worden sind. Welche Angelegenheiten dies sein mögen, kann natürlich in einer kreisangehörigen Kleinstadt ganz anders ausschauen als in einer Großstadt. Eine der herausragenden Aufgaben (welche in der Gemeindeordnung geregelt sind, vgl. § 62 GO) ist der Vorsitz im Rat. Der Bürgermeister gibt den Zeitpunkt und den Ort der Ratssitzungen bekannt und

setzt die Tagesordnungspunkte fest; allerdings können auch ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion eine Einberufung verlangen. Dabei leitet er/sie die Sitzungen, achtet auf die ordnungsgemäße Durchführung und übt das Hausrecht aus. Entsprechend detaillierte Einzelheiten sind in der jeweiligen Geschäftsordnung des Rates einer Gemeinde aufgeführt. Sollte ein Bürgermeister im Übrigen der Auffassung sein, dass ein Ratsbeschluss das Allgemeinwohl der Gemeinde gefährdet, kann er einen Widerspruch mit aufschiebender Wirkung einlegen. Die Beschlussdurchführung ist damit aber nur erst einmal unterbunden bis der Rat über die entsprechende Angelegenheit neu befunden hat. Weitere Widersprüche sind dann unzulässig. Sollte jedoch ein Ratsbeschluss geltendes Recht verletzen, muss der Bürgermeister diesen Beschluss (mit aufschiebender Wirkung) beanstanden. Insofern der Rat seinen Entschluss dennoch aufrecht erhält, hat der Bürgermeister unverzüglich die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen. Für kreisfreie Städte ist die Bezirksregierung und für kreisangehörige Gemeinden der Landrat (als untere staatliche Verwaltungsbehörde) die Aufsichtsbehörde. Der Landrat übt die gleichen Funktionen auf der Ebene des Landkreises aus. Als Vorsitzender des Kreistages bereitet er die Sitzungen vor und leitet diese. Neben der Beaufsichtigung der Gemeinden des Landkreises leitet er die Kreisverwaltung und führt deren Geschäfte. Dazu gehört auch, dass er den Kreis in rechtliche Fragen vertritt. Zudem muss er die Landesregierung über landespolitisch Relevantes in seinem Landkreis informieren.

Der Bürgermeister vertritt außerdem als oberster kommunaler Repräsentant den Rat und die Gemeinde nach außen, d.h. er repräsentiert bei Empfängen (z.B. für ausländische Delegationen), pflegt direkte Kontakte zur Presse, agiert sozusagen als ein „kommunaler Außenminister“ bei Städtepartnerschaften oder führt persönlich Ehrungen von verdienten Bürgern durch. Letztlich ist er für die innere Organisation der Gemeindeverwaltung (Aufbau- und Ablauforganisation), die Geschäftsverteilung, die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung und grundsätzlich auch für die Erledigung der übertragenen staatlichen Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) eigenverantwortlich zuständig.

Der für Nordrhein-Westfalen noch relativ neue Typus des hauptamtlichen Bürgermeisters übt mittlerweile in der Regel eine prägende Gestaltungskraft auf den kommunalen Entscheidungsprozess aus. Im Vergleich zu den Ratswahlen ist der Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten bei Bürgermeisterwahlen eher gering. Die Kandidatenorientierung wird als stärkerer Einflussfaktor ausgemacht. Diese ist wiederum von der Kandidatenkonstellation, dem taktischen und strategischen Wahlverhalten der Anhänger kleinerer Parteien und dem Kandidatenprofil abhängig. Hingegen kann man einen niedrigen Stammwähleranteil beobachten, weswegen man die Bürgermeisterwahl in Abgrenzung zu den Ratswahlen eindeutig als Personenwahl einstufen kann. Neu ist seit 2009 dabei allerdings, dass die Stichwahlen zur Bürgermeisterdirektwahl abgeschafft wurden und nicht mehr mit der Ratswahl verbunden sind. Die Amtsperiode der hauptamtlichen Bürgermeister übertrifft mit sechs Jahren nunmehr die gewählten Dauer der ehrenamtlichen Ratsmitglieder (nämlich fünf Jahre).

Analog gelten dazu die Regelungen für hauptamtliche Landräte und ehrenamtliche Kreistagsmitglieder. Ein Kandidat für die Bürgermeister- bzw. Landratswahl kann nur in einer Kommune antreten, mehrere Kandidaturen in verschiedenen Gemeinden bzw. Kreisen sind nicht möglich. Die Wählbarkeit für das Amt des Bürgermeisters und des Landrats ist ähnlich gefasst wie bei der Ratswahl. Allerdings muss der Kandidat mindestens 23 Jahre alt sein, wobei er oder sie keinen Wohnsitz in der Kommune haben muss, in der er oder sie antritt. Ein Hauptwohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland genügt.

Hierbei ist nun die Frage zu stellen, ob die Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen in der Lage sind, unabhängig von ihrer zumeist existierenden Parteizugehörigkeit eine eigenständige und starke Rolle zu spielen und sich nicht doch eher subjektiven Parteiinteressen unterordnen müssen. Es ist zu erkennen, dass die früheren „Vorentscheider“ (bis 1999 ehrenamtliche Bürgermeister, Fraktions- und Ausschussvorsitzende, Führungspersonal der Verwaltung) ihre in der Vergangenheit wahrgenommene dominierende Stellung in der Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalens zugunsten der kommunalen Einheitsspitze etwas eingebüßt haben. Außerdem ist nicht zu übersehen, dass ausgeprägte Persönlichkeiten unter den hauptamtlichen Bürgermeistern das „Licht der kommunalen Öffentlichkeit“ auf sich ziehen und in den Mittelpunkt der lokalen Presseberichterstattung rücken. Man kann auch einen Zusammenhang zwischen Größe der Kommune, Kandidatenangebot und Parteieinfluss erkennen: Je kleiner die Kommune ist, desto konzentrierter ist das Kandidatenangebot. Je größer wiederum die Gemeinde indes ist, desto größer ist der Einfluss der Parteien auf die Bürgermeisterwahl und desto größer ist das Kandidatenangebot.

Das nordrhein-westfälische Bürgermeistertmodell ist dann erfolgreich, wenn Personentypen bzw. Kandidaten hervorgebracht werden, die über verwaltungsfachliche Qualifikationen verfügen und Eigenschaften wie Bürgernähe (z.B. offenes Auftreten, Redegewandtheit, Glaubwürdigkeit) zeigen. Andererseits war in den bisherigen Wahlkämpfen 1999, 2004 und auch 2009 zu beobachten, dass die herausragende Position der Bürgermeisterkandidaten in den jeweiligen Kommunen zu einer dominierenden persönlichen Auseinandersetzung der Bewerber für dieses Amt führte. Die Wahl des Gemeinderates trat dabei etwas in den Hintergrund. Auch aus diesem Grund war es ratsam, die Amtszeit des Bürgermeisters in Nordrhein-Westfalen von der Ratswahl zu entkoppeln. Somit existiert keine Konkurrenz mit den Gemeinderatswahlen mehr und damit keine Dominanz eines Wahltyps, und die Bürgermeister erhalten ferner die Möglichkeit, Ihre Führungsaufgaben längerfristiger und unabhängiger wahrzunehmen. Sollten zusätzlich die bereits genannten qualifizierenden Kriterien und Eigenschaften bei den Bürgermeistern vorzufinden sein, ist es wahrscheinlich, dass sie den kommunalen Entscheidungsprozess tatsächlich aktiv gestalten und mit einem angemessenen Führungsanspruch versehen.

Bürgermeisterwahl in Nordrhein-Westfalen (Wahlbeteiligung und Stimmen der gewählten Bürgermeister in Prozent)

	Wahlbeteiligung	CDU	SPD	Unabhängige	Sonstige
1999	55,0 / 46,6 ¹	66,4	19,9	11,9	1,8
2004	54,5 / 38,0 ¹	57,1	25,0	16,9	1,0
2009 ²	52,3	54,3	29,3	15,3 ³	1,1 ⁴

¹Diese Zahlen spiegeln die Wahlbeteiligung bei den Stichwahlen am jeweiligen zweiten Wahlsonntag zur Bürgermeisterdirektwahl wider. Mit 38 Prozent erreichte sie 2004 einen historischen Tiefstand.

²Bei der Bürgermeisterdirektwahl 2009 wurde nur in 379 Kommunen gewählt, weil in den restlichen 17 Kommunen bereits in der Wahlperiode 2004 – 2009 durch das Ausscheiden von Amtsinhabern Neubzw. Nachwahlen stattfinden mussten. Diese 17 bereits gewählten Personen brauchten nach nordrhein-westfälischem Kommunalrecht 2009 nicht zur Bürgermeisterdirektwahl antreten; so fanden in der kreisfreien Landeshauptstadt Düsseldorf und in 16 kreisangehörigen Gemeinden keine entsprechenden Wahlen statt. Von insgesamt 23 Oberbürgermeisterämtern in den kreisfreien Städten stellt die SPD 13 Oberbürgermeister und die CDU zehn.

³Hierbei handelt es sich um 58 unabhängige Einzelbewerber, die in das Bürgermeisteramt gewählt wurden; bei weiteren 14 Bürgermeisterwahlen unterstützten unabhängige Wählergruppen zumindest die erfolgreichen Kandidaten zusammen mit anderen Parteien. 2004 wurden 67 Einzelbewerber gewählt; 1999 waren es noch 52.

⁴Darunter befindet sich auch der Monheimer Bürgermeister Daniel Zimmermann von der Jugendpartei PETO.

Prägende Kennzeichen für die Bürgermeisterwahl als Personenwahl sind

- ein relativ niedriger Stammwähleranteil,
- ein schwächerer Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten,
- eine zunehmende Kommunalorientierung der Wähler und
- eine Profil- bzw. Kandidatenorientierung als stärkster Erklärungsfaktor.

5 Gemeinderat: wichtigstes Organ der Gemeinde

Der Rat bzw. Gemeinderat entscheidet grundsätzlich in allen Angelegenheiten der Gemeinde, die das Gesetz nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugewiesen hat. Als politische Vertretung der Bürgerschaft obliegt dem Rat die Zuständigkeit für alle Grundsatz- und Leitungsentscheidungen. Er bildet für verschiedene Aufgabengebiete Ausschüsse, die entsprechend der Fraktionsstärke besetzt werden. In den meisten Ausschüssen können im Übrigen auch sog. „Sachkundige Bürger“ bzw. Einwohner mitarbeiten (§ 58 GO). Die Aufgaben des Rates sind sehr umfangreich und bestehen u.a. darin, der Verwaltung Aufträge zu erteilen, diese zu kontrollieren, Richtlinien und Grundsätze vorzugeben, nach denen die Verwaltung arbeiten kann, Führungspersonal zu wählen bzw. zu ernennen (siehe Beigeordnete) sowie auch durch Satzungen örtliches Recht zu setzen. Aufgrund der Komplexität und der Vielzahl der Aufgaben (§ 41

GO) kann der Rat im Rahmen einer Arbeitsteilung Entscheidungskompetenzen an Ausschüsse und Bezirksvertretungen übertragen sowie auch an den Bürgermeister delegieren. Ein alleiniges Entscheidungsrecht besitzt der Rat jedoch über die Haushaltssatzung und den Stellenplan der Gemeinde. Ferner kann er auch Geschäfte der laufenden Verwaltung, die im Normalfall der Bürgermeister erledigt, wieder an sich ziehen – das sog. Rückholrecht des Rates. Dies bedeutet für den Rat eine relativ starke Stellung, und gleichzeitig muss er der Versuchung widerstehen, seine Aufgabenhoheit fälschlicherweise zu erweitern. Im Gegenzug ist es für die ehrenamtlichen Ratsmitglieder aber schwierig genug, die von der Kommunalverfassung beabsichtigte Kontrolle der hauptamtlichen Verwaltung zu leisten. Die nordrhein-westfälische Praxis zeigt nämlich, dass im kommunalen Willensbildungsprozess von der Gemeindeverwaltung sehr viele Initiativen ausgehen. Die Mehrheit der Vorlagen und der Anträge, die in den Kommunalvertretungen bzw. Räten beraten und beschlossen werden, stammen aus der Verwaltung. Die direkten Einflussnahmen der Verwaltungsmitglieder auf die kommunalen „Freizeitpolitiker und -aktivisten“ bieten insbesondere über die Verwaltungsvorlagen ein erhebliches Steuerungspotenzial, das z.T. in dem Schlagwort „Expertokratie“ zum Ausdruck kommt. So findet auch hier ein Balanceakt statt, in der sich die Verwaltung zurücknehmen muss, um nicht der Versuchung zu erliegen selber Politik zu machen. Die teilweise begonnenen Verwaltungsstrukturen in den Kommunen haben daher auch das Ziel, die existierenden engen Verflechtungen zwischen Rat und Verwaltung aufzulösen. So soll das (zugegebenermaßen abstrakte und nicht immer durchsetzbare) Postulat angestrebt werden, dass die Politik über das Was und die Verwaltung über das Wie zu entscheiden hat. In erster Linie stehen hierbei Fragen politisch-administrativer Transparenz und haushaltsrelevanter Kostenminimierung im Vordergrund.

Der Gemeinderat wird von der Bürgerschaft für die Dauer von fünf Jahren in freier und geheimer Wahl gewählt. Die Anzahl der gewählten Ratsmitglieder hängt dabei von der Größe der jeweiligen Kommune ab. Die Bestimmungen dafür sind im Kommunalwahlgesetz festgelegt. So ist beispielsweise für eine Stadt mit einer Bevölkerungszahl von über 700.000 Einwohnern wie Köln eine Ratsmitgliederzahl von mindestens 90 vorgeschrieben ist, während in dem Eifelort Heimbach mit weniger als 5.000 Einwohnern die Zahl der Ratsmitglieder bei mindestens 20 liegen muss. Schließlich kann sich im Einzelfall die Anzahl der Ratsmitglieder durch so genannte Überhangmandate noch erhöhen. Ein Überhangmandat ist das von einer Partei über die ihr nach dem Verhältniswahlrecht zustehenden Mandate hinaus durch die Mehrheitswahl erworbene Direktmandat.

Um als Ratsmitglied gewählt zu werden, muss man am Wahltag Deutscher nach Art. 116 Abs. 1 GG sein oder die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedslandes der Europäischen Union besitzen und mindestens 18 Jahre alt sein. Außerdem verbietet das Kommunalwahlgesetz ausdrücklich die gleichzeitige Zugehörigkeit zu Rat und Kommunalverwaltung sowie die gleichzeitige Ausübung des Bürgermeisteramtes sowie des Amtes als Ratsmitglied. Diese Inkompatibilität ist damit begründet, dass die verschie-

denen Gemeindeorgane nicht miteinander verflochten sein dürfen, weil die Verwaltung den Auftrag hat, dem Rat – dem Hauptorgan der Gemeinde – zuzuarbeiten und von diesem wiederum unabhängig kontrolliert werden muss. Im Kommunalwahlgesetz finden sich im Übrigen auch Details und Verfahrensvorschriften über die Wahlvorschläge, die durch die politischen Parteien, Wählergruppen oder auch einzelnen Wahlberechtigten eingebracht werden können.

6 Organisation und Modernisierung der Gemeindeverwaltung

Bis vor wenigen Jahren verstand man unter dem Begriff Gemeindeverwaltung den hierarchisch gegliederten Teil der Kommune aus Beamten, Angestellten und Arbeitern, der unter Führung eines Behördenchefs handelt, und die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen wurden danach organisiert, welche Aufgaben sie zu erfüllen haben. Grundlage der Organisation war allgemein das Amt, das nur auf eine spezielle Aufgabe spezialisiert ist (z.B. Ordnungsamt, Sozialamt, Kulturamt). Dabei ist die Zahl der Ämter bei größeren Gemeinden naturgemäß höher als bei kleinen. Die Ämter werden außerdem zu Dezernaten gebündelt und in einem Verwaltungsgliederungsplan strukturiert. Diese Modelle gingen auf Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) zurück, die verschiedenen Gemeindegrößen angepasst waren. Die KGSt ist ein Fachverband der Gemeinden/Städte der Bundesrepublik Deutschland mit Sitz in Köln. Seit Mitte der 1990er Jahre gibt sie aber keine Empfehlungen mehr für Aufbauorganisationsmodelle heraus, sondern rät den Gemeinden zu einem Produktplan, der alle Produkte enthält, die in einer Kommune realisiert werden können. Dies soll in Form eines Maximalkatalogs praktiziert werden, der jedoch individuelle organisatorische Lösungen für die Gemeinden berücksichtigt. Mittlerweile steht aber (auch) in Nordrhein-Westfalen nicht mehr die Einheitlichkeit der Verwaltung als Organisationsprinzip im Vordergrund, sondern im Rahmen der Verwaltungsmodernisierungskonzepte und -ideen, welche die KGSt mit initiiert hat, die Anforderungen der Bürgerinnen und der Bürger an die Verwaltung und deren Organisation. So haben sich viele Kommunalverwaltungen das Ziel gesetzt, kundenorientierter und flexibler zu werden. Voraussetzungen dafür sind modernere bzw. veränderte Strukturen des Organisationsaufbaus. So wurden z.B. in Wuppertal alle bisherigen Dezernate und Ämter der Stadtverwaltung aufgelöst und das „Unternehmen Stadtverwaltung“ in Geschäftsbereiche und Ressorts gegliedert.

Betrachtet man nun die Lage der Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen, so ist eine existenzielle Finanznot nicht mehr zu leugnen, gleichzeitig aber auch eine Erwartungshaltung der Bürger (zu Recht) nach qualitativ verbesserten sowie transparenten kommunalen Dienstleistungen zu beobachten. Auch von Seiten der Verwaltungsmitarbeiter werden verstärkt Forderungen nach Arbeitsinhalten laut, welche die Potenziale des Personals adäquat abrufen. In diesem Kontext stehen auch Fragen,

ob neue Rechtsformen oder Privatisierungsbestrebungen Verbesserungen der aktuellen Situation hervorbringen können. Hierbei ist auf die Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (sog. Experimentierklausel) in der Gemeindeordnung (§ 129 GO) zu verweisen, welche zu mehr Flexibilität und Effizienz in der Verwaltungsarbeit führen soll. Bereits im Jahre 1999 hatte fast jede zweite Kommune Anträge auf Erteilung einer Ausnahmeregelung nach der Experimentierklausel gestellt. Die meisten Anträge befassen sich mit Ausnahmen von haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften und wurden bisher von der obersten Dienstaufsichtsbehörde – dem Innenministerium – positiv entschieden.

Reformmaßnahmen sind beispielsweise einerseits der Umbau einzelner Verwaltungsbereiche zu selbständig wirtschaftenden Fachbereichen oder andererseits gar die flächendeckende Einführung von neuen Organisationsstrukturen, z.T. unter Einsparung der klassischen Querschnittsämtner (z.B. Hauptamt, Kämmerei, Personalamt). Als Ziele der Modernisierung der Verwaltung können unter anderem genannt werden

- a. die Förderung der Wirtschaftlichkeit bzw. der Effizienz des Verwaltungshandelns, z.B. durch gezielten Einsatz des Kontrakt- oder Qualitätsmanagements,
- b. die Handhabung einer funktionierenden Kosten- und Leistungsrechnung,
- c. die Verbesserung der Infrastruktur, z.B. durch die planmäßige Ansiedlung von Gewerbe,
- d. die Einführung von Budgetierung¹ und Controlling² in der Kommunalverwaltung,
- e. die Integration bürger- und kundenorientierten Handelns durch die Verwaltung, z.B. durch Bürgerämter.

Die teilweise durchaus existierenden Widerstände gegen solche Verwaltungsreformmaßnahmen zeigen im Übrigen, dass auch auf der kommunalen Ebene bestehende Verhältnisse und Besitzstände nicht ohne Schwierigkeiten zu verändern sind und dass Beteiligte und Betroffene sowohl von der Notwendigkeit solcher Reformen überzeugt als auch zu aktiver Mitwirkung herangezogen werden müssen. Generell lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt zusammenfassen, dass die Verwaltungsreformen noch längst nicht abgeschlossen sind. Es wurden zwar verschiedene Steuerungsinstrumente eingeführt, aber man kann sich auch nicht ganz des Eindrucks erwehren, dass dabei etwas der ganzheitliche Überblick verloren gegangen ist.

¹ Darunter versteht man in der Regel die Vorgabe von Budgetvolumina an Teilverwaltungen vor der Aufstellung von Haushaltsplänen im Einzelnen.

² Controlling ist ein System zur Führungsunterstützung (auch für Behördenleitung bzw. Verwaltungsführung) durch Bereitstellung von geeigneten Informationen im Rahmen des Managementprozesses Planung – Durchführung – Kontrolle.

7 Wer darf mitmachen? Beteiligungsmöglichkeiten in der Kommunalpolitik

7.1 Wahlen und Wahlsystem

Die Spielregeln einer Kommunalwahl bzw. das aktive Wahlrecht werden in dem vom nordrhein-westfälischen Landtag beschlossenen Kommunalwahlgesetz und in der die Details bestimmenden Kommunalwahlordnung festgelegt. Seit der Kommunalwahl 1999 wurden in zeitlichen Abständen kontinuierlich Neuerungen eingeführt, um verschiedene Gremien wie Rat, Bezirksvertretungen, Kreistag sowie Bürgermeister und Landrat für fünf und seit 2009 auch für sechs Jahre wählen zu können. Wahlberechtigt ist, wer die deutsche Staatsbürgerschaft nach Artikel 116 Abs. 1 des Grundgesetzes oder die Staatsbürgerschaft eines anderen Mitgliedslands der Europäischen Union besitzt sowie mindestens 16 Jahre alt ist. Die Wahlberechtigung ist außerdem daran geknüpft, mindestens seit dem 16. Tag vor der Wahl seinen Hauptwohnsitz in der Gemeinde gemeldet zu haben. Knapp 560.000 EU-Bürgerinnen und Bürger sowie über 900.000 Erst- und Jungwähler erhielten dabei in Nordrhein-Westfalen im August 2009 die Möglichkeit, von ihrem Kommunalwahlrecht Gebrauch zu machen. Insgesamt waren über 14 Mio. Männer und Frauen wahlberechtigt.

Bis 1999 konnten nur die Ratsparteien gewählt werden. In der Regel stellte dann die stärkste Fraktion den (ehrenamtlichen) Bürgermeister. Die Direktwahl des (hauptamtlichen) Bürgermeisters seit September 1999 ergab jedoch erstmals die Möglichkeit, zwischen der Wahl einer Person und einer Partei zu unterscheiden und auf diese Weise auch die Stimme auf dem Wahlzettel unterschiedlich zu vergeben. Die Direktwahl der Bürgermeister und der Landräte funktioniert nach den Prinzipien der Mehrheitswahl. Seit der Kommunalwahl 2009 ist außerdem derjenige gewählt, der die einfache Mehrheit der gültigen Stimmen erhalten hat und damit auch zum Sieger erklärt werden kann, wenn er weniger als 50% der Stimmen erzielt hat. Das Kommunalwahlgesetz von 2007 hob die bisherige Stichwahl zwischen den beiden stärksten Kandidaten auf, die es bei der Kommunalwahl 2004 noch in immerhin 106 nordrhein-westfälischen Kommunen gegeben hatte.

Bei der Ratswahl in Nordrhein-Westfalen geht die Hälfte der insgesamt zu vergebenen Mandate im Rat an die Bewerber in den Wahlbezirken, die jeweils die einfache Mehrheit der gültigen Stimmen erreicht haben. Die andere Hälfte der Sitze wird unter Zuhilfenahme eines Verhältnisausgleichs den Reservelisten der Parteien und der Wählergruppen zugewiesen. Mit dem seit August 2009 gültigen Verfahren nach Sainte-Laguë kann die Umsetzung nach verschiedenen Berechnungsarten erfolgen. Beim Höchstzahlverfahren werden die Stimmen der Parteien zunächst durch 0,5 – 1,5 – 2,5 – 3,5 etc. dividiert und die Sitze in der Reihenfolge der größten sich ergebenden Höchstzahlen zugeteilt. Dabei können ebenso gut die ungeraden Zahlen 1,3,5,7,9 etc. benutzt werden. Bei der Bestimmung der Ausschussbesetzung im Deutschen Bundestag be-

dient man sich beispielsweise des sog. Rangmaßzahlverfahrens. Zudem können die Stimmen der Parteien auch nach dem Divisorverfahren bestimmt werden. In diesem Fall werden die Stimmen durch einen geeigneten Divisor (Stimmen pro Sitz) dividiert und nach der Standardrundung gerundet. Falls im Ergebnis zu viele Sitze verteilt wurden, muss die Berechnung mit einem größeren Divisor wiederholt werden, im umgekehrten Fall mit einem kleineren Divisor. Das Verfahren hat den Vorteil, dass weder große noch kleine Parteien tendenziell bevorzugt werden. In den meisten Fällen ergibt sich eine identische Verteilung zum Verfahren Hare/Niemeyer. Obwohl das bis zur Kommunalwahl 2004 angewendete Verfahren nach Hare/Niemeyer bei der Verteilung des letzten Sitzes in bestimmten Fällen kleinere Parteien begünstigte, hatte der nordrhein-westfälische Landesverfassungsgerichtshof in Münster mit seinem Urteil vom 6. Juli 1999 auch die Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen für verfassungswidrig erklärt, weil sie die Chancengleichheit der kleineren Parteien verletze. Daraufhin hob der Landtag am 14. Juli 1999 einstimmig die Fünf-Prozent-Klausel mit sofortiger Wirkung auf. Damit erhöhte sich, bedingt durch die Zahl der zu vergebenden Mandate, einschließlich der Gemeindegröße, der Anteil der in den Gemeinden vertretenen kleineren Parteien und Wählergruppen. Eine erneute Sperrklausel mit der Sitzzahl 1 aus dem reformierten Kommunalwahlgesetz von 2007 erklärte das Landesverfassungsgericht am 16. Dezember 2008 für verfassungswidrig, da es in einem Gemeinderat mit 20 Sitzen faktisch wieder eine Fünf-Prozent-Sperrklausel bedeutet hätte.

*Ratswahlen in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 1946-2009
(Wahlbeteiligung und Stimmenanteile der Parteien in Prozent)*

	Wahlbeteiligung	SPD	CDU	FDP	Grüne	Sonstige
1946	74,4	33,4	46,0	4,3	-	16,3
1948	69,0	35,9	37,6	6,9	-	19,6
1952	76,0	36,1	35,6	12,6	-	15,7
1956	76,9	44,2	38,2	9,6	-	8,0
1961	78,2	40,7	45,0	10,2	-	4,1
1964	76,2	46,6	43,1	8,0	-	2,3
1969	68,6	45,6	45,7	6,3	-	2,4
1975	86,4 ¹	45,5	46,1	7,1	-	1,3
1979	69,9	44,9	46,3	6,5	0,9	1,3
1984	65,8	42,5	42,2	4,8	8,2	2,3
1989	65,6	43,0	37,5	6,5	8,3	4,7
1994	81,7 ¹	42,3	40,3	3,8	10,2	3,5
1999	55,0	33,6	49,1	4,2	6,7	6,4
2004	54,4	31,7	43,4	6,8	10,3	7,8
2009	52,3	29,4	38,6	9,2	12,0	10,8 ²

¹Die hohen Wahlbeteiligungen bei den Kommunalwahlen 1975 und 1994 sind dadurch begründet, dass zum gleichen Zeitpunkt Landtagswahlen (1975) bzw. Bundestagswahlen (1994) stattfanden.

²Darauf entfielen auf Die Linke 4,4%, und die verschiedenen unabhängigen Wählergruppen erhielten 4,9%.

Kennzeichen für die Ratswahlen 2009 als Parteienwahlen in Nordrhein-Westfalen waren

- der abnehmende Stammwähleranteil bei den Parteienwahlen, der allerdings über dem Anteil der Direktwahlen der Bürgermeister lag,
- die geringe Wählermobilisierung, die zur niedrigsten Beteiligung an Kommunalwahlen in der Geschichte Nordrhein-Westfalens geführt hat,
- der Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten, der trotz einiger Unterschiede zwischen den Wahlebenen als gesamtsystemischer Faktor zu betrachten ist.

7.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – echte Formen unmittelbarer Demokratie!

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bilden das Kernstück unmittelbarer Demokratie in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung und sind in den Bestimmungen des § 26 GO (analog § 23 KrO beim Kreis) enthalten. Alle wahlberechtigten Bürger können *beantragen*, dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst *entscheiden*. Der Antrag als solcher ist das Bürgerbegehren. Der Rat kann außerdem mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet, der sog. Ratsbürgerentscheid.

Das Bürgerbegehren als Antrag muss *schriftlich* eingereicht werden. Weiterhin wird vorausgesetzt, dass das Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende *Frage* und eine *Begründung* enthält. Ein Bürgerbegehren muss einen nach den gesetzlichen Vorschriften durchführbaren Vorschlag für die *Deckung der Kosten* der verlangten Maßnahme beinhalten. Die Anforderungen an einen Kostendeckungsvorschlag lassen sich nicht nach einheitlichen Kriterien einordnen, so dass durch den Gesetzgeber nur darüber Konsens erzielt wurde, das Kostenbewusstsein der Bürger zu stärken, jedoch damit keine weiteren Erschwernisse für die Durchführung des Bürgerbegehrens zu begründen. Zumindest aber müssen die Finanzierungsvorstellungen im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts angewendet werden und somit nach den gesetzlichen Vorschriften durchführbar sein. Das Bürgerbegehren verlangt außerdem eine *Mindestzahl von Unterschriften der Bürger* (gestaffelte Quoren je nach Einwohnerzahl der Kommunen):

bis 10.000 Einwohner von	10%,
bis 20.000 Einwohner von	9%,
bis 30.000 Einwohner von	8%,
bis 50.000 Einwohner von	7%,
bis 100.000 Einwohner von	6%,
bis 200.000 Einwohner von	5%,
bis 500.000 Einwohner von	4%,
über 500.000 Einwohner von	3%

der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Eine weitere Zulässigkeitsvoraussetzung ist die Forderung, bei der bis zu drei Personen benannt werden müssen, die berechtigt sind, *die Unterzeichnenden zu vertreten*. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Rates, muss es innerhalb von *sechs Wochen* nach Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht werden bzw. innerhalb von *drei Monaten*, wenn der Beschluss keiner Bekanntmachung bedarf. Die gewählte *Frist* dient dazu, die Ausführung von Gemeinderatsbeschlüssen in wichtigen Gemeindeangelegenheiten nicht unnötig zu verzögern oder rückgängig zu machen. Sobald das Bürgerbegehren bei der Gemeinde eingereicht ist, stellt der Rat unverzüglich fest, ob dieses *zulässig* ist. Dabei muss der Rat als das politische Leitungsorgan in der Gemeinde die rechtlichen Anforderungen überprüfen, die § 26 GO an zulässige Bürgerbegehren stellt. Kernpunkt der inhaltlichen Zulässigkeitsregelungen ist die Frage, welche *Angelegenheiten* von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid *ausgeschlossen* sind. In einem so genannten Negativkatalog werden die Angelegenheiten einzeln aufgelistet, über die ein Bürgerbegehren unzulässig ist. Dabei ist zunächst zu prüfen, ob das eingebrachte Thema in den gemeindlichen Wirkungskreis fällt und damit eine Angelegenheit der Gemeinde ist. Im Wesentlichen bleiben bei einem Bürgerbegehren die staatlich vorgegebenen und rechtlich feststehenden Angelegenheiten (Rechtsverhältnisse) ausgeschlossen sowie die innere Organisation der Gemeindeverwaltung.

Der Rat kann entweder die Sache im Sinne eines zulässigen Bürgerbegehrens entscheiden oder dieses ablehnen und die Bürgerinnen und Bürger über das Bürgerbegehren abstimmen lassen. Diese Abstimmung ist der *Bürgerentscheid*. Beim Bürgerentscheid wird über die zur Abstimmung gestellte Frage nur mit *Ja* oder *Nein* entschieden. Die Frage zu einem Bürgerentscheid ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit *mindestens 20 vom Hundert der Bürger* beträgt. Bis März 2000 betrug das Abstimmungsquorum in Nordrhein-Westfalen allerdings noch 25%. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Der Bürgerentscheid hat die *Wirkung eines Ratsbeschlusses*. Die Bürger und Bürgerinnen werden damit zum kommunalen Entscheidungsorgan.

In Nordrhein-Westfalen wurden seit 1994 bzw. seit Einführung dieses Partizipationsinstruments bis zum 30. Juni 2009 506 Bürgerbegehren eingereicht (die Angaben beruhen auf Erhebungen von Mehr Demokratie e.V.). Damit kommen weniger als ein Zehntel der Gemeinden und Städte in Nordrhein-Westfalen jährlich mit einem offiziellen Bürgerbegehren in Berührung. Außerdem wurden ca. 37% dieser Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Die tatsächliche Anzahl von Bürgerentscheiden aufgrund von Bürgerbegehren lag in Nordrhein-Westfalen für den identischen Zeitraum bei 141. Diese fallende Tendenz im Vergleich zu den Bürgerbegehren ergibt bei den Bürgerentscheiden eine Auslastungsquote für alle Kommunen (= 396) von etwas mehr als 2% pro Jahr. Mit anderen Worten: Durchschnittlich gut 2% der Kommunen haben in Nordrhein-Westfalen bisher pro Jahr einen Bürgerentscheid durchgeführt. Etwas über 30% der Bürgerentscheide waren dabei in Nordrhein-Westfalen im Sinne der Bürgerbegehren erfolgreich. Ihr Ziel verfehlten allerdings über 50% der Entscheide in Nordrhein-

Westfalen schon deswegen, weil die Mehrheit nicht mindestens 20% (bis März 2000 25%) der Abstimmungsberechtigten ausmachte. Mit dieser hohen Unzulässigkeitsquote liegt Nordrhein-Westfalen in einem negativen Sinne an der Spitze eines Ländervergleichs, denn der Anteil im Bundesdurchschnitt beträgt lediglich 13%. Wie bereits eine empirische Untersuchung vor einigen Jahren zeigte,³ ist das Abstimmungsquorum bzw. die zur Wahl eines Sachverhaltes erforderliche Zahl von Wählern, neben dem Negativkatalog und dem Zwang eines Vorschlags zur Kostendeckung, eine beachtliche „institutionelle Hürde“ bei der Realisierung eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids.

Auch wenn die Anzahl von Bürgerentscheiden recht überschaubar ist, stehen die Bürgerinnen und Bürger diesem Partizipationsinstrument durchaus aufgeschlossen gegenüber, gleichwohl die „institutionellen Hürden“ eine gewisse abschreckende Wirkung beinhalten. Besondere Relevanz kommt aber dem Entscheidungsgegenstand zu. Hier trifft die Aussage zu: Je größer die Beachtung und der Informationsgehalt über den Sachbereich eines Bürgerentscheids in einer Kommune sind, desto höher liegt das Mobilisierungspotenzial – unabhängig von der Gemeindegröße. In Münster (ca. 270.000 Einwohner) war bspw. das Bürgerbegehren zum Thema der Standortentscheidung einer Gesamtschule bzw. dem „Auslaufen lassen“ zweier Schulen wohl auch erfolgreich, weil der ganze Sachverhalt sich zu einem Politikum mit erheblichem Öffentlichkeitscharakter entwickelte (überregionale Berichterstattung der Medien in NRW, Beschäftigung des Landtags mit dem Bürgerbegehren, Klage vor dem OVG Münster). Zweifellos konnten dadurch viele Bürger mobilisiert werden, und zwar 33,9% bzw. 69.372 wahlberechtigte Einwohner. Recht Aufsehen erregend war auch der vor einigen Jahren erfolgreiche Bürgerentscheid in Düsseldorf (ca. 580.000 Einwohner), in der sich die Bürger gegen eine Privatisierung der Stadtwerke aussprachen – und zwar mit einem Stimmenanteil von um die 90%. Auch der Bürgerentscheid vom September 2009, in dem die Bürger von Bad Honnef mit 61,1% gegen den Beitritt ihrer Stadt zu einem Zweckverband zur Gründung eines Nationalparks im Siebengebirge stimmten, stand unter spektakulären Vorzeichen. Die Abstimmungsbeteiligung lag dort bei 68%. Besondere Erwähnung verdient auch die Abwahl der früheren Meckener CDU-Bürgermeisterin Yvonne Kempen. In einem Bürgerentscheid unterstützten im November 2007 mit 68,5% die stimmberechtigten Wähler einen entsprechenden Antrag des Rates. Die Wahlbeteiligung lag bei 60,7%. Doch nicht nur spektakuläre Bürgerbegehren waren erfolgreich, auch wenn in der Vergangenheit gerne antizipiert wurde, dass der Bau eines Schwimmbades in einem Stadtteil kaum eine hinreichende Zahl von Bürgern einer Großstadt an die Urnen rufen dürfte. In Solingen (ca. 162.000 Einwohner) war z.B. das Bürgerbegehren gegen den Beschluss zur Schließung des Heidebades erfolgreich. Auch das geglückte Bürgerbegehren in Mönchengladbach (ca. 260.000 Einwohner) über die Einführung von Abfallgroßbehältern (sog. Rolltonnen)

³ Andreas Kost, Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW, Schwalbach/Ts. 2002

stand unter keinen besonders spektakulären Vorzeichen, sondern war Ausdruck der gestiegenen Teilnahmebereitschaft der Bürger im Zusammenhang mit Alltagsproblemen in einer Kommune. Die Relevanz der Themen bzw. Problembereiche ergibt sich in der Regel aus der unmittelbaren und persönlichen Betroffenheit vor Ort, die zwar z.B. durch ausführliche lokale Berichterstattungen gesteigert werden kann, sich aber nicht nur an der Publikumswirksamkeit eines Themas messen lässt.

Allerdings hat sich ebenfalls gezeigt, dass die Effizienz bzw. die Wirksamkeit von Bürgerbegehren sich nicht nur am formalen Ausgang der Bürgerbeteiligung messen lassen können. Über die unmittelbare Bürgermitwirkung hinaus konnten in Einzelfällen Sachverhalte neu überdacht und verhandelt werden, selbst wenn sie nicht den Zulässigkeitsvoraussetzungen entsprachen. So hob bspw. der Rat der Stadt Bielefeld, trotz Unzulässigkeitserklärung des Bürgerbegehrens durch das nordrhein-westfälische Innenministerium wegen eines nicht ausreichenden Deckungsvorschlags, seinen Beschluss zur Schließung eines öffentlichen Hallenbades wieder auf. Nach weitergehendem Beschluss des Rates zum Erhalt bzw. zur Substitution im Rahmen eines „Bäderkonzepts“ erklärten die Initiatoren des Bürgerbegehrens ihr Anliegen für erledigt. Auch in Engelskirchen hob der Rat das ursprünglich für unzulässig erklärte Bürgerbegehren gegen die Einführung von Parkscheinautomaten (öffentliche Abgaben) wieder auf. Schließlich kamen nach einem Bürgerbegehren auch Kompromisse zustande. So wurde das Bürgerbegehren in Kamen mit dem Thema „Aufhebung der Durchfahrtsperre am Alten Markt“ einerseits als unzulässig eingestuft (Frist nach § 26 Abs. 3 GO wurde nicht eingehalten), andererseits fand man eine gemeinsame Lösung, welche die Antragsteller bewegte, das Begehren freiwillig zurückzuziehen. Aufgrund der „Bargaining-Prozesse“ konnten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide damit auch eine integrative Wirkung entfalten und auf der Output-Seite des politischen Systems etwas bewirken. Die meisten Bürgerbegehrensverfahren fanden im Übrigen bisher in den Städten Düsseldorf und Wuppertal statt.

Aus den bisherigen empirischen Erhebungen lassen sich auf der thematischen Seite der Bürgerbegehren und der Bürgerentscheide gewisse inhaltliche Schwerpunkte erkennen, in denen häufig die Zukunft von Freizeit-, Sozial und Bildungseinrichtungen eine Rolle spielt. Es dominieren in Nordrhein-Westfalen Begehren über öffentliche Einrichtungen (insbesondere gegen die Schließung von Schulen und Schwimmbädern), Verkehrsfragen und Bauvorhaben. Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen hat dabei im Laufe der Jahre immer mehr eine besondere Beachtung gefunden. Investitionsfördernde wie investitionshemmende Bürgerbegehren halten sich in etwa die Waage. Auf der einen Seite werden z.B. der Neubau kommunaler Bäder sowie von Sporthallen, Denkmalsanierungen, die Einführung eines Stadtbusses, eines Radwegeprogramms oder die Förderung des Einzelhandels gefordert, während auf der anderen Seite die Einführung von Parkscheinautomaten, eine Stromnetzübernahme, eine Rathausenerweiterung oder der Bau einer Tiefgarage verhindert werden sollen. Insgesamt zeigt die direktdemokratische Politik in Nordrhein-Westfalen eher gering verändernde Bestrebungen bereits bestehender Politikinhalte.

Bis Juli 2004 war bei der Handhabung von Bürgerentscheiden zu bemängeln, dass z.B. verbindliche Regelungen über die Form der Briefwahl und der Wahlbenachrichtigung fehlten. Diesbezüglich hatten nämlich die Städte und Gemeinden die Satzungshoheit und konnten selbst entscheiden, ob sie Briefwahl zulassen oder eine Wahlbenachrichtigung versenden. Einige Kommunen agierten in dieser Hinsicht durchaus bürgerfreundlicher als andere. Allerdings hatte nicht einmal die Hälfte der Kommunen in Nordrhein-Westfalen bis zu diesem Zeitpunkt überhaupt eine Bürgerentscheid-Satzung. Dieser Umstand führte zu Ungleichheiten in den Städten und Gemeinden und übte zweifellos Einfluss auf die Wahlbeteiligung aus, die immerhin bei 20% der Wahlberechtigten liegen muss, um überhaupt einen gültigen Bürgerentscheid zu ermöglichen. Das nordrhein-westfälische Innenministerium erließ im Juli 2004 eine Verordnung, die den Städten und Gemeinden Standards für lokale Abstimmungen vorschreibt. Dies bedeutet, dass alle Kommunen sich diesbezüglich eine Satzung geben beziehungsweise die bestehenden Regelungen an die neue Verordnung anpassen müssen. Somit sind die schriftliche Wahlbenachrichtigung und die Möglichkeit zur Briefwahl Pflicht.

Diskussionswürdig ist auch der Umstand, dass das grundsätzlich anerkannte Repräsentationsprinzip kaum ausgehöhlt würde, wenn mehr materielle Sachthemen als bisher vorgesehen bei Bürgerentscheiden zur Abstimmung kämen. Ob nun über alle kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten entschieden werden sollte oder bestimmte Verwaltungskernbereiche (z.B. Haushaltssatzung und innere Verwaltungsorganisation) wegen einer antizipierten funktionalen Handlungsautonomie und -fähigkeit ausgeblendet bleiben sollten, ist letztlich eine praktisch zu lösende Ermessensfrage. Warum sollte man den Bürgern nicht mehr Vertrauen schenken und sie in Nordrhein-Westfalen bspw. über kommunale Abgaben oder abfallrechtliche, immissionsschutzrechtliche und wasserrechtliche Zulassungsverfahren abstimmen lassen? In anderen Bundesländern, wie in Bayern, Hessen und Sachsen sind diese Themenfelder durchaus Gegenstand von Bürgerentscheiden und bilden einen beachtlichen Anteil bei den zur Abstimmung stehenden Sachfragen. Damit könnte bei den Bürgern weiteres politisches Interesse und auch ein erhöhtes Verantwortungsbewusstsein geweckt werden. Die Bürger haben bei den Bürgerbegehren und den Bürgerentscheiden durchaus Kostenbewusstsein gezeigt, so dass ihnen der Zugang zu den genannten Themenbereichen nicht verwehrt bleiben sollte.

Die bisher aufgetretenen Unzulänglichkeiten der „Strukturen“ haben jedoch nicht dazu geführt, den demokratischen Fortschritt von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Abrede zu stellen. Obwohl diese Partizipationsinstrumente kaum zum kommunalpolitischen „Alltagsgeschäft“ gehören, haben nicht nur Parteien, sondern gerade auch Bürgerinitiativen und einzelne bzw. sich zusammenschließende aktive Bürger diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung für sich entdeckt. Insgesamt wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, nicht zuletzt wegen der vorhandenen Zulässigkeitsvoraussetzungen, von den aktiven Bürgern und Interessengruppen dosiert angewendet. Hin und wieder erinnerte diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung die

kommunalpolitisch Verantwortlichen daran, dass auch deren Handlungssouveränität inhaltlich und zeitlich begrenzt ist und der Bürgerstatus im Hinblick auf eine ausgeweitete Dimension von politischer Partizipation eine neue Einflussnahme gegen (mögliche) Uneinsichtigkeit und Ignoranz gewonnen hat. Eine „direktdemokratische Anreicherung“ durch das geschaffene institutionalisierte Partizipationsinstrument kommt jedoch bloß tendenziell zustande.

7.3 Unterrichtung der Einwohner, Anregungen und/oder Beschwerden, Einwohnerantrag – unechte Formen unmittelbarer Demokratie?

Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung stellt den Bürgern weitere Einwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung, bei denen es sich allerdings nicht um verbindliche Personal- oder Sachentscheidungen handelt, sondern lediglich um unverbindliche Anregungen, Initiativen oder sonstige Mitwirkungen der Bürger an der Vorbereitung von Entscheidungen, die andere Gemeindeorgane in eigener Verantwortung treffen (z.B. Einwohnerversammlungen, Anregungen, Beschwerden, Einwohneranträge). Sie wurden sogar schon als „unechte Formen“ unmittelbarer Demokratie bezeichnet.⁴ Auch wenn unbestreitbar ist, dass diese Partizipationsformen durchaus Einflussmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger bieten, ist ein genauer Anwendungsüberblick – gerade durch die empirisch kaum zu erhebende Anzahl in Nordrhein-Westfalen – nicht zu gewinnen. Es lassen sich dennoch institutionelle Grundaussagen über diese Partizipationsformen treffen.

Als eine Vorstufe der Bürgerbeteiligung gilt die Gewinnung von Informationen auf kommunaler Ebene. Für jedermann zugänglich ist *die Unterrichtung der Einwohner* über wichtige kommunalpolitische Angelegenheiten durch den Rat. Sie kann primär in Einwohnerversammlungen (§ 23 GO) sowie dem Abhalten von Fragestunden (§ 48 GO) in Ratssitzungen erfolgen. Selbst wenn aber Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung für die Bürger mit dem Rat besteht, haben diese Partizipationsformen ausschließlich Informationscharakter und schließen ein Mitspracherecht aus. Eine weitere Partizipationsform ist das Recht der Bürger, sich mit *Anregungen und/oder Beschwerden* an den Rat oder die Bezirksvertretung zu wenden (§ 24 GO). Wichtig ist hier, dass der Rat oder ein Ausschuss zu dem eingebrachten Antrag Stellung nehmen muss, nicht aber gezwungen werden kann, eine Entscheidung herbeizuführen. Auch in diesem Fall bleibt die Handlungskompetenz der Beschlussorgane unberührt, und es kann lediglich informeller Handlungsdruck ausgeübt werden. Dem so genannten *Einwohmerantrag*, auch schon als „kleines Bürgerbegehren“ titulierte, der seit 1994 ebenfalls in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung verankert ist (§ 25 GO), wurden recht große Erwartungen entgegen gebracht. Sein Antragsrecht liegt im Grenzbereich zwischen der Massenpetition und der plebiszitären Beteiligung des „Citoyen“ an der Willensbildung. Durch den

⁴ von Arnim, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, in Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) – Heft 9, 1990, S. 364-372

Einwohnerantrag wird der Rat verpflichtet, sich innerhalb von vier Monaten mit einer schriftlich eingereichten Angelegenheit zu befassen und auch darüber zu entscheiden. Die Aufforderung für den Rat zur Entscheidung gilt nicht in allen Gemeindeordnungen der Bundesrepublik, in denen ein Einwohnerantrag verankert ist. Der Passus in Absatz 1 ist daher in Nordrhein-Westfalen relativ weitgehend (man könnte auch sagen bürgerfreundlicher). Das Unterzeichnungsquorum ist deutlich niedriger als beim Bürgerbegehren (in kreisangehörigen Gemeinden mindestens 5 vom Hundert bzw. höchstens von 4.000 Einwohnern und in kreisfreien Städten mindestens 4 vom Hundert bzw. höchstens von 8.000 Einwohnern). Außerdem ist die Altersgrenze der Wahlberechtigten auf das 14. Lebensjahr herabgesetzt worden. Doch darf auch hier nicht übersehen werden, dass eine Beschlusswirkung vom Einwohnerantrag nicht ausgeht. Die Entscheidungskompetenz liegt weiterhin in den Händen der Kommunalvertretung.

An die Stelle des bisherigen Ausländerbeirates ist ferner ein Integrationsrat (§ 27 GO Integration) getreten, der auch Bürgern mit Zuwanderungsgeschichte ein Wahlrecht ermöglicht. Damit sind nicht nur Einwohner mit ausländischer Staatsangehörigkeit wahlberechtigt, sondern ebenso Eingebürgerte und Spätaussiedler, wenn sie die deutsche Staatsbürgerschaft frühestens fünf Jahre vor der Wahl erworben haben. Durch besonderen Beschluss des Rates kann außerdem ein beratender Integrationsausschuss gebildet werden, der den Integrationsrat ersetzt und mehrheitlich Ratsmitglieder umfasst. Die Änderungen mögen zukünftig evtl. eine etwas höhere Akzeptanz und auch Wahlbeteiligung ergeben, denn diese lag mit knapp über 11% im Februar 2010 bei den Integrationsratswahlen doch in einem bescheidenen Segment.

8 Parteienlandschaft in Nordrhein-Westfalen im Wandel

Die Parteien stehen scheinbar nicht mehr hoch im Kurs. Bei der Kommunalwahl 2009 gingen gerade einmal mehr oder weniger als die Hälfte der Wählerinnen und Wähler zu den Urnen, um bei den Parteien und ihren Kandidaten ihre Stimmen abzugeben. Die Wahlbeteiligung sank landesweit auf das Rekordtief von 52,3%. Die größte Wahlmüdigkeit war bei der Ratswahl in der Landeshauptstadt Düsseldorf mit 44,6% zu verzeichnen (minus 8,4 Prozentpunkte gegenüber 2004). Die höchste Wahlbeteiligung gab es im Kreis Coesfeld mit 61,7% (minus 0,7 Prozentpunkte). Läutet hier bereits auf kommunaler Ebene das Totenglöckchen für die Parteien? Nun, soweit ist es wohl doch noch nicht – auch weil einerseits die demokratischen Parteien ihren Gemeinwohlauftrag erfüllen und andererseits in Nordrhein-Westfalen keine monokulturelle Landschaft bilden sowie fest verankerte regionale Wurzeln aufweisen. Aber gewisse Setzrisse in einem fluide gewordenen Parteiensystem sind nicht zu übersehen. Im Laufe der nordrhein-westfälischen Wahlgeschichte haben neben der Konzentration auf die beiden großen Parteien CDU und SPD bisher noch FDP, Die Grünen, Zentrum, DKP sowie viele Rathausparteien in Form von Wählergruppen in den Kreisen, Städten und Ge-

meinden eine größere Rolle gespielt. Seit 1999 hat sich das bis dato vorherrschende Kräftegleichgewicht zwischen CDU und SPD auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen (unter Berücksichtigung verschiedener regionaler Ausprägungen) zugunsten der CDU verschoben (siehe Tabelle „Kommunalwahlen in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 1946-2009“). Dennoch legte die CDU nur in einer einzigen Stadt gegenüber den Kommunalwahlen 2004 zu – in Aachen erreichte sie ein kleines Plus von 0,4 Prozentpunkten. Bei der SPD hielten sich in den Großstädten Gewinne und Verluste etwa die Waage, aber die Partei sank landesweit unter 30%. Die Grünen erzielten in den Großstädten überproportional gute Ergebnisse – in Köln erreichten sie mit 21,7% ihr bestes Großstadtergebnis und wurden prozentual drittstärkste Kraft in Nordrhein-Westfalen. Auch die FDP konnte sich freuen: In keiner kreisfreien Stadt und in keinem Kreis schnitt sie schlechter ab als 2004. Die Linke blieb landesweit unter 5%. Rechtspopulistische bzw. rechtsextreme Parteien konnten zwar einige Mandate hinzugewinnen, erreichten aber zusammengenommen nur ca. 1% der Stimmen. Schließlich dokumentierten die freien und unabhängigen Wählergruppen mit einem landesweiten Ergebnis von 4,9%, dass sie insbesondere in kleineren Städten und Gemeinden eine durchaus wichtige Rolle spielen und die örtlichen Parteiensysteme auflockern. Eine vergleichbare Bedeutung wie bspw. die Wählergemeinschaften in Baden-Württemberg erringen sie jedoch nicht. Insgesamt sind die Wählerinnen und Wähler in Nordrhein-Westfalen beweglicher geworden, und die Bindungen an soziale Milieus haben sich gelockert – der Wechselwähler spielt eine zunehmend bedeutendere Rolle, und der „Nichtwähler“ irritiert schon längst die Parteien.

9 Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch

Zusätzlich haben sich die politischen Kräfteverhältnisse weiter verschoben, weil die Direktwahl der Bürgermeister und Ländräte sowie die direkten Partizipationsinstrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Persönlichkeiten und Sachthemen deutlicher in den Vordergrund gerückt haben. Dadurch wurde die Bedeutung der Parteien etwas relativiert, aber sie spielen dennoch als Akteure im politischen System einen wichtigen Part. Das nordrhein-westfälische Parteiensystem ist weiterhin recht stark ausgeprägt und in seinen Entscheidungslogiken immer noch überwiegend konkurrenzdemokratisch ausgelegt (im Gegensatz zur konkordanzdemokratischen Ausrichtung mit eher geringer Parteipolitisierung in Baden-Württemberg). Dadurch können z.B. in Nordrhein-Westfalen gerade dort Konfliktsituationen entstehen, wo die Parteizugehörigkeit eines Bürgermeisters von der Parteienmehrheit im Rat abweicht. Hier sind insbesondere in schwierigen Haushaltssituationen Bürgermeister mit Verwaltungsfachlichkeit gefragt, um gegenüber den Parteien bestehen zu können sowie Durchsetzungs- und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Die Entkoppelung der Rats- und Bürgermeisterwahlen wird aber voraussichtlich dazu führen, dass sich ein-

zelle Bürgermeister von ihrer Partei etwas abgrenzen. Erste Tendenzen dafür sind bereits erkennbar.

Vielleicht bieten ja auch die Reformdiskussionen, wie z.B. die Öffnung der bisher starren Parteilisten bei Wahlen für das Panaschieren und Kumulieren,⁵ einen Anknüpfungspunkt für eine gerechtere und spannendere Beteiligung der Bürger an Wahlen bzw. der Parteiendemokratie. Nordrhein-Westfalen und das Saarland sind die beiden letzten Flächenländer, in denen nicht „à la carte“ gewählt werden kann, also ein personenorientiertes Kommunalwahlrecht mit Kumulieren oder Panaschieren zur Verfügung steht. Ob dadurch der existierende Wählerfrust beseitigt werden kann, bleibt offen. Kumulieren und Panaschieren bieten aber zumindest ein größeres Beteiligungstableau und vielleicht auch eine etwas verstärkte Mitverantwortungsbereitschaft der Bürger. Aber genauso gilt, dass Parteien und Wahlen ein wichtiges Grundelement demokratischer Mitbestimmung sind. Schließlich ist es nie zu spät und gleichzeitig eine demokratische Kernaufgabe, durch eine glaubwürdige und überzeugende Politik die real existierende Verdrossenheit der Bürgerinnen und Bürger an den Parteien zu verringern. So werden weiterhin neben Rat und Bürgermeister (bzw. Verwaltung), die schwierige Situation der Gemeindefinanzen sowie gerade auch der für Nordrhein-Westfalen relevante Faktor der Gemeindegröße das politische Klima in den Kommunen des bevölkerungsreichsten Bundeslandes in den kommenden Jahren nachhaltig beeinflussen.

Literaturhinweise

- Gehne David H.: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2008
Günther, Albert / Beckmann, Edmund: Kommunal-Lexikon. Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik, Stuttgart 2008
Höher-Pfeifer, Christa: Rat und Verwaltung in NRW, 2. Auflage, Münster 2000
Korte, Karl-Rudolf: Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Schwalbach/Ts. 2009
Kost, Andreas: Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW, Schwalbach/Ts. 2002
Kost, Andreas: Direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen, in: Ders. (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2005

⁵ Die beiden Fachbegriffe lassen sich auch mit „Verteilen“ und „Häufeln“ der Stimmen übersetzen. So können beispielsweise die Wähler in Süddeutschland mehrere Stimmen auf unterschiedliche Parteilisten verteilen (panaschieren) oder bei einem Kandidaten aufhäufen (kumulieren).