



Prof. Dr. Jörg Bogumil, Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik
Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, Germany

Prof. Dr. Jörg Bogumil

**Fakultät für Sozialwissenschaft
Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik**

Telefon: +49(0)234 / 32-27805

Tel.Sekr.: +49(0)234 / 32-28409

Telefax: +49(0)234 / 32-14-487

e-mail: joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de

<http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom

Telefon, Name

Datum

16.08.2007

Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform im Landtag NRW am 15 August 2007

**Betrifft: Gesetzentwurf 14/3979, Gesetz zur Stärkung der kommunalen
Selbstverwaltung – GO Reformgesetz**

Ausgangslage

Ausgehend von Ostdeutschland entwickelte sich in Deutschland seit 1991 ein durchgängiger Trend zur Reform der Kommunalverfassungen in Richtung Süddeutsche Rat-Bürgermeisterverfassung (baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Bis auf Baden-Württemberg sind in allen Flächenländern die Kommunalverfassungen in den 1990er Jahren verändert worden. Damit wurden auf lokaler Ebene die über 40 Jahre existierenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung in den alten Bundesländern durch direktdemokratische Formen ergänzt. Allerdings zeigen sich sowohl bezogen auf die rechtlichen Kompetenzen der direkt gewählten Bürgermeister als auch auf die Ausgestaltung der kommunalen Referenden weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Diese sind natürlich prinzipiell berechtigt, da sich nicht alle Elemente der alten Kommunalverfassungen unsinnig waren und die traditionelle politische Kultur weiterhin fortwirkt. Insofern muss in jedem Bundesland aufgrund der dort bestehenden Traditionen und Rahmenbedingungen (z.B. die Gemeindegrößen) eine sinnvolle Mischung neuer und alter Elemente gefunden werden. Für NRW liegen nun knapp 13 Jahre (flächendeckend 8 Jahre) Erfahrungen mit der neuen Gemeindeordnung vor (vgl. untenstehende Literaturhinweise) und seit dem Jahr 2002 existiert zudem ein Bericht über Änderungsnotwendigkeiten, erstellt durch eine Expertenkommission.

Änderungsvorschläge zur bestehenden Gemeindeordnung sind in der Regel geprägt von bestimmten normativen Grundhaltungen über die Rolle von Parteien, kommunalen Vertretungskörperschaften, Bürgermeistern und Bürgern im kommunalen Entscheidungs-

system. Meine - durch zahlreiche empirische Studien über die Auswirkungen bestimmter Regelungsformen geprägte - Auffassung ist, dass es dem repräsentativ-demokratischen Entscheidungsträgern und Institutionen in NRW gut getan hat, dass durch die Direktwahl der Bürgermeister und durch kommunale Referenden „etwas frischer Wind“ durch die Rathäuser zog. Zumindest ist es unstrittig, dass dies die demokratische Legitimation kommunaler Entscheidungsprozesse verbessert hat. Die Bürger begrüßen die Direktwahl des Bürgermeisters, wünschen sich starke handlungsfähige, möglichst etwas parteiunabhängige, Verwaltungschefs und nutzen auch die Möglichkeiten kommunaler Referenden, wenn diese nicht unnötig durch zu hohe Quoren oder zu weite Negativkataloge eingeschränkt werden.

Dennoch gibt es unzweifelhaft einen weiteren Reformbedarf in der Ausgestaltung der Gemeindeordnung, da NRW nach wie vor eine etwas eigenwillige Mischverfassung hat. Hier tendiere ich generell in die Richtung, **die (Macht)Position des Bürgermeisters und der Bürger weiter auszubauen** (vgl. zur ähnlichen Argumentation Holtkamp 2007), ein Ziel, welches offenbar auch die Landesregierung anstrebt. Ich halte allerdings einige **Maßnahmen des Regierungsentwurfes nicht für zweckdienlich**, will man wirklich dieses Ziel verfolgen. Vor diesem allgemeinen Hintergrund möchte ich nun auf die Fragen der Fraktionen anhand von inhaltlichen Schwerpunkten näher eingehen, wobei es mir allerdings nicht möglich sein wird, alle Fragen angemessen zu berücksichtigen.

1 Kommunale Referenden

Ich halte die Einführung einer Sperrwirkung für ein zulässiges Bürgerbegehren für eine überaus sinnvolle Maßnahme, die mit dazu beitragen kann die Legitimation kommunaler Entscheidungen zu verbessern. Vorliegende Erfahrungen zeigen, dass bestimmte „Tricks“ Bürgerentscheide ad absurdum zu führen, indem z.B. bereits mit dem Vollzug von Bürgern nicht gewünschter Maßnahmen begonnen wird, so dass der Bürgerentscheid dann hinfällig wird oder indem bestimmte Verträge bereits unwiderruflich abgeschlossen werden, zu erheblichen Vertrauensverlusten in großen Teilen der Bürgerschaft führen.

Die **Einführung eines Ratsbürgerentscheids** vollzieht in NRW nach, was es in den meisten anderen Bundesländern bisher bereits gibt. Die Anwendungshäufigkeit ist dort nicht allzu hoch, dennoch spricht nichts gegen diese Maßnahme, die den kommunalen Entscheidungsträgern eine weitere Möglichkeit gibt, sich mit den Bürgern rückzukoppeln. Für viel wichtiger halte ich es jedoch die Möglichkeiten der (normalen) Bürgerbegehren und Bürgerentscheide weiter zu verbessern. Hier sehe ich zwei Möglichkeiten. Zum einen sollten aus dem **Negativkatalog** (§26, Abs. 5 GONW) die Punkte 5 und 6 ersatzlos **gestrichen** werden, damit, wie in vielen anderen Bundesländern auch **Planfeststellungsverfahren und Bauleitplanungen zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens** werden können. Hier sollte man sich am Vorbild der bürgerfreundlichen Regelungen aus Bayern orientieren. Über 20% aller Bürgerentscheide aus Bayern fallen in diesen Bereich. Zum anderen wäre zu überlegen, ob auch die Quoren der Bürgerentscheide nicht nach Gemeindegrößen gestaffelt werden könnten.

2 Stellung des Bürgermeisters

Verschiedene repräsentative Befragungen in NRW haben gezeigt, dass die Bürger durchsetzungsstarke, parteineutrale Bürgermeister befürworten. Die Nominierungsprozesse in den Parteien berücksichtigen dies nicht immer in ausreichendem Maße. Mitun-

ter werden „Parteisoldaten ohne Verwaltungsführungskompetenz“ aufgestellt, während Einzelbewerber ohne Amtsbonus aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen¹ chancenlos sind. Führende Kommunalpolitiker belohnen sich in den informellen Nominierungsgremien gerne selbst mit der Bürgermeisterkandidatur, die damit manchmal zum Hauptpreis einer langen ehrenamtlichen kommunalpolitischen Karriere mutiert. Die Folge sind stark parteigebundene Bürgermeister ohne Verwaltungskompetenz. Sie „fühlen sich zwar in ihrer Repräsentantenrolle wohl, empfinden ihr Hauptgeschäft, die Verwaltungsleitung, hingegen eher als Last“ (Banner 2006) und sind insbesondere den internen juristischen Auseinandersetzungen in der Verwaltung nur bedingt gewachsen. Die gerade der baden-württembergischen Gemeindeordnung immer wieder attestierten positiven Wirkungen, dass die Bürger mit den direkt gewählten Bürgermeistern einen klaren, parteineutralen Ansprechpartner haben, der angesichts der schweren Haushaltskrise und der Zersplitterung der Selbstverwaltung im „Konzern Stadt“ noch die begrenzten Handlungsspielräume effektiv nutzen kann, kommen somit in NRW kaum zum Tragen. Insbesondere in Kohabitationskonstellationen blockieren sich Räte und Bürgermeister selbst und führen so zu einem für die Bürger unbefriedigenden Output (vgl. Holtkamp 2007).

Vor diesem Hintergrund ist die **Absicht der Landesregierung**, die Stellung des Bürgermeisters auch in NRW zu stärken, **zu begrüßen**. Insofern ist die Stärkung der Personalkompetenzen der Bürgermeister aus meiner Sicht zu begrüßen. Wenn man eine Verwaltung sinnvoll leiten will, gehört hierzu auch eine stärkere Kompetenz im Bereich der Beigeordneten. Bezüglich **der anderen Regelungen** scheint es sich meines Erachtens um keine Stärkung, sondern eher **eine Schwächung des Bürgermeisters** zu handeln.

Erstens ist der **Verzicht auf Stichwahlen** zu nennen. Abgesehen davon, dass der Verzicht auf Stichwahlen weder national noch international auf ein irgendein Vorbild verweisen kann, wird er dazu führen, dass Minderheitenbürgermeister in die Ämter kommen. Wenn man aber nicht von der Mehrheit der Bürger legitimiert ist und unter zum Teil zufälligen Bedingungen ins Amt gelangt, sinkt die demokratische Legitimation doch beträchtlich. Bei diesem Wahlrecht wäre es durchaus rational, dass aus anderen politischen Lagern Akteure zur Kandidatur „bewegt“ werden, denn wenn sich die Stimmen eines politischen Lagers auf mehrere Kandidaten verteilen, erhöhen sich die eigenen Chancen erheblich. Dies alles dürfte das Bürgermeisteramt öffentlich beschädigen und zu einem Ansehensverlust der Verwaltungsspitze führen.

In diesem Zusammenhang ist die zweite anvisierte Neuregelung zu nennen, die noch verschärfend wirkt. Durch die **Verlängerung der Amtszeit der Bürgermeister** auf sechs Jahre wird die Rats- von der Bürgermeisterwahl abgekoppelt. Dies wird nicht nur die Wahlbeteiligung senken, sondern auch die problematischen Kohabitationsfälle stark erhöhen. Wenn zu unterschiedlichen Zeitpunkten Bürgermeister und Rat gewählt werden, besteht die Gefahr, dass die Mehrheitsverhältnisse im Rat deutlich häufiger eine andere parteipolitische Färbung aufweisen als die Bürgermeister, wie wir dies in vielen anderen Bundesländern schon sehen können. Stehen diese „feindlichen“ Ratsmehrheiten dann auch noch einem umstrittenen Minderheitenbürgermeister gegenüber, sind Blockaden und massiver Parteienstreit institutionell bereits angelegt.

¹ In Baden-Württemberg sind demgegenüber nur Einzelbewerbungen möglich. Die Parteien haben kein Nominierungsrecht. Zudem sind die Hürden für Unterschriften, die Gestaltung des Wahlzettels etc. für Einzelbewerbungen geringer.

Ich plädiere daher dafür, zwar die Rechte der Bürgermeister zu stärken, aber auf die Verlängerung der Amtszeit und den Verzicht auf die Stichwahl zu verzichten. Dafür sollte noch einmal überlegt werden, ob in NRW nicht wie die anderen Bundesländer auch das Kumulieren und Panaschieren für die Ratswahl eingeführt werden sollte (vgl. hierzu auch die Ausführung von Gerhard Banner Ausschussprotokoll Apr 14/437). Dieses persönlichkeitsorientierte Wahlrecht bewirkt, dass die klare Gegenüberstellung von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen und die Fraktionsdisziplin langfristig aufgeweicht wird, wie Erfahrungen aus Baden-Württemberg belegen. Wer eher aufgrund seiner Persönlichkeit und nicht aufgrund seines Platzes auf der Parteiliste gewählt wird, emanzipiert sich stärker von der Fraktion. Dies kann auch die Position des Bürgermeisters als „überparteilicher“ Makler der Stadtinteressen stärken.

3 Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft / Sperrklausel

Der **Ausbau der Rechte von Fraktionen** ist ebenso wie das **eigenständige Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht** einzelner Ratsmitglieder **zu begrüßen**. Hierdurch kann eine größere demokratische Kontrolle der Verwaltung ermöglicht werden. Bedauerlich ist jedoch, dass der parallel diskutierte Gesetzentwurf zur Änderung der Kommunalwahlgesetzes keine Regelung für eine Sperrklausel enthält. Dem Protokoll der Anhörung ist zu entnehmen, dass von zahlreichen Sachverständigen die Einführung einer 2-3% Hürde vorgeschlagen wurde und auch die anwesenden Juristen in dem früheren Urteil des Verfassungsgerichtshofes keine unüberwindlichen Hürden für eine solche Regelung gesehen haben.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist hier hinzuzufügen, dass die **Einführung einer 3% Hürde** äußerst wünschenswert wäre, zum einen um die faktische existierenden unterschiedlichen Hürden für den Einzug eines Ratsmitgliedes zwischen kleinen und großen Gemeinden (zwischen 0,7% bis 3 %) zu vereinheitlichen, aber vor allem um die Arbeitsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaft zu gewährleisten. Durch die Abschaffung der 5 % Hürde hat sich die Zahl der Fraktionen in den nordrhein-westfälischen Stadträten extrem erhöht. Bei der Wahl 1994 hatten noch 70 % der Großstädte bis zu drei Fraktionsgruppierungen im Rat. Bei der Wahl 2004 hatten 70 % der Großstädte sieben und mehr Fraktionsgruppierungen im Rat (vgl. Gehne 2007). Dadurch haben sich die Kosten für Fraktionen insgesamt erhöht, die Mehrheitsbildung ist schwerer und aufwändiger geworden und partikulare Interessen haben potentiell einen größeren Einfluss auf die Politik. Jede noch so kleine Interessengruppe kann in den Großstädten eine Wählergemeinschaft gründen und hat fast die Garantie in den Stadtrat einzuziehen. Selbst in Städten, in denen bereits zwei Wählergemeinschaften in den Stadtrat eingezogen sind, hatte die dritte Wählergemeinschaft bei der Kommunalwahl 2004 noch eine 75 % Chance auf ein Ratsmandat! Positiv könnte man sagen, die Räte sind bunter geworden - aber eine effektive und auf Kontinuität angelegte Stadtpolitik wird hierdurch deutlich erschwert. Im Übrigen ist auf die jahrzehntelangen positiven Erfahrungen mit Sperrklauseln in Deutschland zu verweisen.

Literaturhinweise

- Andersen, Uwe/ Bovermann, Rainer (Hg.) 2002: Im Westen was Neues. Kommunalwahl 1999 in NRW, Opladen.
- Banner, Gerhard 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/06: 65.
- Bogumil, Jörg/ Heinelt, Hubert (Hg.) 2006: Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden
- Gehne, David 2007: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, Diss. Düsseldorf
- Holtkamp, Lars 2006: Parteien in der kommunalen Demokratie - Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Zeichen von Kommunalverfassungsreform, Parteienwandel und Haushaltskrise, Habil.-Schrift, Hagen.
- Holtkamp, Lars 2007: Starke, parteineutrale BürgermeisterInnen! in: Forum Kommunalpolitik Gar NRW Heft 2/07: 23-24.
-
-
-