



Prof. Dr. Uwe Andersen
PD Dr. Rainer Bovermann

Öffentliche Anhörung
zur Änderung der Gemeindeordnung NRW
im Ausschuß für Kommunalpolitik am 16. Februar 2000

Stellungnahme zum Fragenkatalog der CDU-Fraktion (Drs. 12/4564 und Antrag Drs. 12/4298 sowie Drs. 12/4310) und dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis '90/Die Grünen (Drs. 12/4597)

Vorbemerkung

Die folgende Stellungnahme stützt sich u.a. auf ein empirisches Forschungsprojekt zur Kommunalwahl NRW 1999 in Zusammenarbeit mit den Kommunen Duisburg, Essen, Hünxe und Xanten, das vom Innenminister des Landes NRW finanziell gefördert wird und dessen Endergebnisse im Frühjahr 2000 vorliegen werden.

Die Stellungnahme orientiert sich an dem uns übermittelten Fragenkatalog.

1.1 Beurteilung der ständigen Urwahl der Bürgermeister und ihrer Auswirkungen auf das Bewußtsein der Bürger

Die ständige Urwahl sehen wir als Verbesserung an, da die bisherige Regelung eine Durchbrechung des Systems der Direktwahl bedeutete. Nach unseren Befragungsergebnissen ist allerdings ein nur geringer Einfluß auf das Bewußtsein der Bürgerschaft anzunehmen. So zeigte sich im Vorfeld der Kommunalwahl 1999 (repräsentative Befragungen in vier Kommunen im August 1999), daß die Kenntnisse zur reformierten Gemeindeordnung sehr gering waren. Von den Befragten, die über die Reform informiert waren (36%), wurde nur von 11% die Direktwahl des Bürgermeisters als Reformelement genannt (zum Vergleich Einheitsspitze: 8%). Die Bewertung der Einführung der Direktwahl dagegen fiel mit 87% Zustimmung außerordentlich positiv aus (zum Vergleich Einheitsspitze: 47%).

1.2 Verlängerung der Amtszeit des Bürgermeisters

Die Beurteilung der Verlängerung der Amtszeit auf acht Jahre ist aus unserer Sicht davon abhängig, ob der Bürgermeister primär als kommunaler Spitzenpolitiker oder als Verwaltungschef gesehen wird. Im ersten Fall erscheint eine regelmäßige Rückkoppelung an die Wählerschaft zwingend, und aus dieser Perspektive sind acht Jahre zu lang (reduzierte Kontrollmöglichkeiten für die Bürgerschaft). Dieses Argument gilt auch für eine Regelung der Nachwahl, die eine Amtszeit bis zu neun Jahren ermöglichen würde.

Im zweiten Fall erscheint eine Verlängerung der Amtszeit sinnvoll, um längerfristige Projekte (z.B. Verwaltungsmodernisierung, Haushaltskonsolidierung) ohne den durch die fünfjährige Wahlperiode erzeugten Erfolgsdruck (Wahlkampf) umsetzen zu können. Zur Zeit hebt sich die Dauer der Amtszeit der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen im Vergleich zu den übrigen Bundesländern deutlich ab, wobei die Spannweite der Amtszeiten groß ist (sechs bis acht Jahre). Die direkten Auswirkungen auf das Kandidatenangebot („Seiteneinsteiger“) halten wir allerdings für gering, da dabei andere Faktoren eine Rolle spielen (z.B. ergab unsere landesweite Befragung aller Bürgermeisterkandidaten, daß zwei Drittel aus dem öffentlichen Dienst stammten).

1.3 Abkoppelung der Bürgermeisterwahl von der Ratswahl

Die Frage der Abkoppelung ist abhängig vom Grundverständnis der Rolle des Bürgermeisters. Wenn die Eigenständigkeit des Bürgermeisters betont werden soll, resultiert daraus eine stärkere Persönlichkeitsorientierung im Kontrast zur Parteiorientierung, und dann ist eine Abkoppelung naheliegend. Sie begünstigt verbessert auch tendenziell von parteiunabhängigen Kandidaten. Hinzu kommt das wichtige Argument des Ebenenbezuges: Wenn der Eigenwert der kommunalen Ebene gefördert werden soll, bietet sich der Versuch an, Kommunalwahlen möglichst von Einflüssen der Bundes- und Landespolitik abzukoppeln. Dazu kann die Streuung der kommunalen Wahltermine je nach Gemeinde beitragen (dieses Argument gilt prinzipiell für die Bürgermeister- wie die Ratswahl).

Ein anderes Grundverständnis geht trotz der Direktwahl des Bürgermeisters von einer möglichst engen Verbindung von Rats- und Bürgermeisterwahl aus (Parteiorientierung). Mit einem einheitlichen Wahltermin wird wahrscheinlicher, daß die Wähler „durchwählen“ und der Bürgermeister derselben Partei angehört, die auch im Rat dominiert (geringeres Risiko von Konflikten zwischen Rat und Bürgermeister). Zwar können sich nach unserer Umfrage 74% der Wahlberechtigten prinzipiell eine „interne Wechselwahl“ vorstellen, d.h. unterschiedliche Parteiorientierung bei Bürgermeister- und Ratswahl, aber nach ihrer konkreten Wahlabsicht im August 1999 befragt, entschieden sich nur 15% derjenigen mit Wahlabsicht für eine „interne Wechselwahl“. Für einen einheitlichen Wahltermin spricht darüber hinaus auch die Wahrscheinlichkeit einer höheren Wahlbeteiligung.

Einen zusätzlichen Aspekt bildet die Finanzierbarkeit von Wahlkämpfen auf der kommunalen Ebene. Wie unsere Akteursbefragung zeigt, ergeben sich bereits bei verbundenen Kommunalwahlen neue Finanzierungsprobleme, die sich bei entkoppelten Wahlen noch verschärfen könnten.

Die Erfahrungen mit der entkoppelten Bürgermeisterwahl in Baden-Württemberg lassen sich aufgrund unterschiedlicher politischer Kulturen nur sehr begrenzt übertragen. Dies zeigen auch die von uns untersuchten bisherigen Erwartungen der Bürgerschaft im Hinblick auf das gewünschte Profil des Bürgermeisters in Nordrhein-Westfalen.

1.4 und 1.5 Stimmrecht des Bürgermeisters im Rat

Der Logik einer Integration des Bürgermeisters in den Rat entspricht es, ihm ein volles Stimmrecht zu geben (Ausnahme bei persönlicher Betroffenheit, z.B. Akteneinsicht).

II.1 bis II.7

Einwohnerversammlung

Wir halten sehr niedrige Quoren für den Antrag auf Einberufung einer Einwohnerversammlung für sinnvoll, da es sich um die unterste Stufe von Beteiligung auf der kommunalen Ebene handelt. Allerdings sehen wir eine Pflicht zur mindestens jährlichen Einberufung einer Einwohnerversammlung als eine zu starre Regelung an.

Bürgerbegehren

Wir befürworten die Absenkung und Differenzierung der Unterstützungsquoren wie auch die Verpflichtung der Verwaltung zur Hilfestellung bei Bürgerbegehren gerade vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen.

Bei der Frage des notwendigen Zustimmungsquorums geht es um die Ausbalancierung von Legitimationserfordernissen einerseits und realistischen Erwartungen an Partizipationsbereitschaft der Bürger andererseits. Dabei ist die tendenziell sinkende Wahlbeteiligung im Hinblick auf die Legitimation der Räte und Bürgermeister zu berücksichtigen (z.B. hat nur die Hälfte der über Stichwahl gewählten Bürgermeister in den kreisfreien Städten in NRW die 25%-Hürde genommen). Vor diesem Hintergrund ist auch der Maßstab für die Legitimation direktdemokratischer Instrumente nicht zu hoch anzusetzen. Eine generelle Absenkung des Zustimmungsquorums auf 20% der Wahlberechtigten erscheint allerdings nicht unproblematisch. Dagegen wäre eine sinnvolle Erwägung, das Zustimmungsquorum nach der Gemeindegröße zu differenzieren (Beispiel Bayern, für das empirische Untersuchungen auch belegen, daß die Beteiligung an Bürgerentscheiden mit zunehmender Gemeindegröße sinkt).

Eine starke Einschränkung des Negativ-Katalogs würde potentiell zu einer erheblichen Machtverschiebung zu Lasten des Rates führen. Insbesondere die vorgeschlagene Streichung des Absatzes 5, Punkt 5 könnte bewirken, daß aus übergeordneten Gesichtspunkten erforderliche Standortentscheidungen noch leichter verzögert und blockiert werden („Veto-Gesellschaft“).

Ein Initiativrecht des Rates zu Bürgerentscheiden sollte als Ausnahme konzipiert und daher an eine breite Ratsmehrheit (Zwei-Drittel-Mehrheit) gebunden werden. Andernfalls wäre die Versuchung für die Minderheit im Rat groß, vor oder nach einer Niederlage die Legitimität der Ratsentscheidung unter Hinweis auf den vom Rat nicht initiierten Bürgerentscheid anzuzweifeln.